

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Palonen, Kari

Title: Politik der Debatte : Zum parlamentarischen Denk- und Handlungsstil

Year: 2023

Version: Accepted version (Final draft)

Copyright: © 2023 Vandenhoeck & Ruprecht

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Palonen, K. (2023). Politik der Debatte : Zum parlamentarischen Denk- und Handlungsstil. *Indes*, 11(1), 29-36. <https://doi.org/10.13109/inde.2023.11.1.29>

POLITIK DER DEBATTE

Zum parlamentarischen Denk- und Handlungsstil

Kari Palonen

Für das Verständnis der parlamentarischen Politik ist entscheidend, ob dem Resultat der Abstimmung oder der ihr vorangehenden Debatte die höhere Bedeutung beigemessen wird. Mit diesem Beitrag will ich die Eigenart der parlamentarischen Politik als kontingentes und umstrittenes Handeln *par excellence* thematisieren und ihre heutige Bedeutung kurz diskutieren.

Max Weber unterschied bekanntlich zwischen Arbeits- und Redeparlamenten.¹ Das Westminster-Parlament war für Weber beides – natürlich ein Redeparlament, aber wegen der detaillierten Ausschussbehandlung mit Verwaltungskontrolle auch ein Arbeitsparlament. Der kaiserliche Reichstag hingegen stellte laut Weber keines von beidem dar – weder ein Arbeits- noch ein debattierendes Redeparlament. Der Deutsche Bundestag schließlich gilt als eher dem Ideal des Arbeitsparlaments verpflichtet. Allein die Anzahl der Wortmeldungen während der Plenardebatten in Westminster übersteigt jene im Bundestag um ein Mehrfaches.² Hervorzuheben ist außerdem, dass in Westminster das Ablesen vorgefertigter Manuskripte prinzipiell verboten ist und die Reden werden freier und spontaner als im Deutschen Bundestag gehalten. Diese Einordnung des Deutschen Bundestags möchte ich relativieren und hierzu Debatten- statt Redeparlament als Idealtypus benutzen.³

Die Anträge in der Tagesordnung debattierender Parlamente enthalten einen Beschlussvorschlag (*resolution*), auf den sich die Reden beziehen müssen. Der zentrale Unterschied zwischen den beiden Typen Arbeits- und Debattenparlament besteht darin, ob die Abstimmung als Endprodukt oder als ein letzter Schritt in der Debatte verstanden wird.

Den heutigen Parlamenten liegen somit gegensätzliche Ideale zugrunde: Das eine ist eine effektive Gesetzgebungsmaschine, das andere das Musterbeispiel fairer und ausführlicher Debatten. Im Kongress der Vereinigten Staaten sowie

¹ Vgl. Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* [1918], in: *Max-Weber-Studienausgabe (MWS) I/15*, hg. v. Wolfgang J. Mommsen & Gangolf Hübinger, Tübingen 1984, S. 237 f.

² Vgl. Sven-Oliver Proksch & Jonathan B. Slapin, *The Politics of Parliamentary Debate*, Cambridge 2015, S. 101 ff.

³ Vgl. Kari Palonen, *Was Max Weber Wrong about Westminster?*, in: *History of Political Thought*, H. 3/2014, S. 519–537, hier S. 535 ff.

in der französischen Nationalversammlung dominiert die Abstimmung, während die Kommentarliteratur zu Westminster die Debatte als „the main Process“⁴ ansieht und die Abstimmung einen Teil der Debatte bildet. Im Deutschen Bundestag lassen sich Aspekte beider Parlamentstypen erkennen.

Die folgenden Überlegungen gründen sich auf meine Studien zum Westminster-Parlament als Annäherung an den Idealtypus des Debattenparlaments sowie zum Politikbegriff in den Plenardebatten des Deutschen Bundestags.⁵

Das Abstimmungsparlament

Seit dem 19. Jahrhundert werden Parlamente als *Schwatzbuden* oder *talking shops* gescholten, deren allzu langsame und komplexe Beschlussfassung ihre Kritiker zu reformieren und effektivieren anstreben. Das Ideal ist eine Gesetzgebungsmaschine, ein auf die Legislatur reduziertes Parlament.

Mit der Demokratisierung des Wahlrechts setzte sich die Ansicht durch, dass parlamentarische Mehrheiten durch die Wahlergebnisse, in Mehrparteiensystemen komplettiert durch die Koalitionsverhandlungen, für die ganze Wahlperiode entschieden werden. Nach Erfahrungen aus dem Weimarer Reichstag oder der Dritten Französischen Republik wurde diese Lesart in der Bundesrepublik mit den Schlagworten Parteienstaat und Kanzlerdemokratie sowie dem konstruktiven Misstrauensvotum des Grundgesetzes gestärkt.

Diese Tendenzen deuten jedoch die Gefahr an, das Parlament in ein bloß die Regierungsvorlagen ratifizierendes Abnickgremium zu verwandeln. Diese Sicht steht im Widerspruch zur historischen Eigenart des in Westminster seit dem späten 16. Jahrhundert herausgebildeten parlamentarischen Vorgehens. Ein souveränes Parlament setzt die Unabhängigkeit seiner Mitglieder voraus, die sich in den Prinzipien der Redefreiheit, des freien Mandats, der Versammlungsfreiheit und freien und fairen Wahlen ausdrückt. Die Stellung der Parlamentarier:innen ist ein Musterbeispiel des vom Historiker Quentin Skinner reaktivierten römischen Begriffs der Freiheit als Gegenbegriff zur Abhängigkeit von Willkürherrschaft.⁶

⁴ Robert Blackburn & Andrew Kinnon, Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures, London 2003, S. 86.

⁵ Vgl. Kari Palonen, The Politics of Parliamentary Procedure, Leverkusen 2014; ders., From Oratory to Debate, Baden-Baden 2016; ders., Parliamentary Thinking, London 2018; ders., Politik als parlamentarischer Begriff. Perspektiven aus den Plenardebatten des Deutschen Bundestags, Leverkusen 2021.

⁶ Vgl. Quentin Skinner, Liberty before Liberalism, Cambridge 1998.

Obwohl die Abgeordneten auf Parteilisten aus Wahlkreisen gewählt werden, sprechen sie als Individuen und stimmen individuell ab. Darin liegt auch die Chance, dass sich parlamentarische Mehrheiten zwischen den Wahlen je nach Themenagenda oder nach Umbildung der Fraktionen ändern können.

Demokratische Parlamente sind keine Abstimmungsmaschinen zur Bestätigung der Regierungsvorlagen geworden. Trotz Ansätzen zur *Rationalisierung* haben sie ihre komplizierten und viel Zeit beanspruchenden Beratungen in Plenum und Ausschüssen beibehalten. Im frühen napoleonischen Frankreich hat man zwischen einem debattierenden *Tribunat* und einem bloß abstimmenden *Corps législatif* unterschieden,⁷ aber dieses Modell hat sich nicht einmal in der Fünften Französischen Republik, welche die Macht der Nationalversammlung reduzierte, durchgesetzt.

Für die Regierungen besteht eine Versuchung, die parlamentarischen Beratungen und Debatten zu marginalisieren; im Grenzfall – wie in Ungarn unter Fidesz – zugunsten einer willkürlichen Herrschaft der Mehrheitspartei. Das wirft die Frage auf, ob längere Herrschaftsperioden einer Partei auch in Demokratien mit dem parlamentarischen *fair play*-Prinzip vereinbar sind.⁸

Das debattierende Parlament

Die Prozeduren und Praktiken eines debattierenden Parlaments werden oft sehr oberflächlich präsentiert und verstanden. Mitunter wird ignoriert, dass die *Debatte* im parlamentarischen Sinn keine einmalige Gelegenheit zur Auseinandersetzung mit einer politischen Frage darstellt. Vielmehr umfasst sie mehrere Phasen der Politik und reicht vom Agenda-Setting über die Behandlung der Anträge im Plenum und in Ausschüssen bis zur Abstimmung. Die *Beratung* als Teil der Debatte behandelt die Fragen auf der Tagesordnung, die *Diskussion* dreht sich in Bundestagsdebatten vielfach um Fragen, deren Platzierung auf der Agenda angestrebt wird und die noch nicht der spezifischen parlamentarischen Form der Fragestellung entsprechen.

Die Parlamentsdebatten beziehen sich, wie erwähnt, auf den Beschlussantrag. In der Debatte können die Mitglieder Änderungsanträge (*amendments*) einbringen, und der „Gewinner“ unter diesen wird am Schluss der Debatte gegen den

⁷ Vgl. Jean Garrigues (Hg.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris 2007, S. 102 ff.

⁸ Zu Parlamentskonzeptionen vgl. Cyril Benoit & Olivier Rozenberg (Hg.), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Cheltenham 2020.

ursprünglichen Antrag zur Abstimmung gestellt. Die Vertagungsanträge (*ad-journments*) geben nicht nur Zeit zum Umdenken und zu Verhandlungen, sondern können die Anträge auch in Ausschüssen begraben, also nie zur Abstimmung kommen lassen. Eine Debatte zum Verfahren (*order*) zu beantragen, ermöglicht etwa, zu fragen, ob ein Mitglied „zur Sache“ spricht oder eine „unparlamentarische“ Sprache verwendet. Idealerweise sollen die Reden *pro* und *contra* einen Antrag einander abwechseln. Plenardebatten im Bundestag können nicht nur Anträge oder Vorlagen zur Gesetzgebung, sondern auch internationale Verträge, kleine und große Anfragen der Fraktionen und – als dramatischen Höhepunkt – den konstruktiven Misstrauensantrag gegen die Regierung behandeln. In Westminster haben gemeinsame Anträge der Hinterbänkler verschiedener Parteien zunehmend an Bedeutung gewonnen.⁹

Die in der Geschäftsordnung verankerten Gelegenheiten zur Debatte deuten an, dass sich das debattierende Parlament auf ein anderes Modell der Erkenntnis und des politischen Urteils als das abstimmende gründet. Grundsätzlich gilt das prozedural-rhetorische Prinzip, dass ein Antrag nur dann ordentlich erfasst und ausgewertet werden kann, wenn er aus entgegengesetzten Perspektiven beurteilt wird und die Stärken sowie Schwächen aller Anträge gründlich debattiert werden.

Die Geschäftsordnung und parlamentarische Praxis in Westminster verkörpern nicht nur die historische Annäherung an den Idealtypus, sondern haben ebenfalls für Max Webers Revision des Begriffs der „Objektivität“ der Erkenntnis als Debattieren *pro et contra* als Vorbild gedient.¹⁰ In seiner Parlamentschrift zeigt Weber darüber hinaus, dass das Wissen der Ministerialbeamten ebenso perspektivistisch, umstritten und anfechtbar wie die akademische Erkenntnis ist. Eine seiner bedeutendsten Einsichten war, dass der Streit in der Wissenschaft genau so verbreitet, angemessen und wertvoll wie in der parlamentarischen Politik ist. Dass die akademische Erkenntnis ebenso wie die parlamentarische Praxis aus Debatten besteht, vertritt heute auch der Historiker Skinner.¹¹ Entsprechend erscheint „die Wissenschaft“ nicht als eine unfehlbare Autorität, wie sie in der öffentlichen Debatte und von unvorsichtigen Akademiker:innen

⁹ Vgl. z. B. Tony Wright, *Doing Politics*, London 2012.

¹⁰ Vgl. Max Weber, Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis [1922], in: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, hg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen 1973, S. 146–214. Zur Interpretation vgl. Kari Palonen, „Objektivität“ als faires Spiel. *Wissenschaft als Politik bei Max Weber*, Baden-Baden 2010.

¹¹ Vgl. Quentin Skinner, *Visions of Politics I: Regarding Method*, Cambridge 2002.

gern dargestellt wird. Im Deutschen Bundestag hat Helmut Lippelt (Die Grünen) das anerkannt: „Die Wissenschaft ist politisch: sie kann nicht mehr unpolitisch sein.“ (1. Juni 1990). Mit Weber und Skinner: Die parlamentarische Politik mit ihrer Aufwertung des Streits und der Allgegenwart der Debatte bildet somit ein Modell für die Wissenschaft. Weder die populistische Wissenschafts- und Parlamentsschelte noch der Relativismus aller Meinungen sind legitim. Sie werden vom parlamentarischen Prozeduralismus in Verbindung mit der Unendlichkeit der Debatte – was Weber Wahrheitsstreben nennt – ebenso ausgeschlossen wie die *ex cathedra*-Autorität der Gelehrten.

Ausführliche Parlamentsdebatten nehmen viel Zeit in Anspruch. Der methodische und politische Wert des Für-und-Widerredens rechtfertigt diesen Zeitaufwand. Zugleich haben die Parlamente seit ihren Anfängen verschiedene Möglichkeiten, die parlamentarische Zeit zu begrenzen und fair zu verteilen, wenn sie nicht zur Debatte, sondern etwa zur Profilierung der Redenden oder zur Obstruktion genutzt wird. Es ist auch wenig sinnvoll, „Handeln statt Reden“ zu fordern (wie es beispielsweise der Sozialdemokrat Heinrich Deist am 11. Oktober 1962 im Bundestag tat), da das parlamentarische Handeln eben aus Reden, oder genauer: nicht aus einzelnen Reden, sondern aus Reden in Debatten besteht. Gerade das ist auch das spezifische Charakteristikum der parlamentarischen Rhetorik etwa gegenüber jener von Wahlkämpfen, Massenversammlungen oder auch Redewettbewerben.

Damit meine ich nicht, dass sich im Parlament stets das „beste Argument“ durchsetzen würde. Die Kriterien für die Beurteilung der Stärke von Argumenten sind vielmehr selbst Teil des politischen Streits. Das Parlament kann die Chancen des Prozederes dazu nutzen, die Maßstäbe für eine Regierungsvorlage infrage zu stellen und Alternativen zu entwerfen, die unter anderen Kriterien politisch denk- und realisierbar wären, oder gar eine Umwertung der Werte wagen.

Für Weber sind die Parlamente, scheinbar bescheiden, vor allem ein Gegengewicht zur Tendenz der fortschreitenden Bürokratisierung. Deswegen ist die Verwaltungskontrolle zentraler Bestandteil der parlamentarischen Regierungsweise. Weber veranschaulicht, wie die parlamentarischen Laien das Beamtenwissen kontrollieren können, und zwar mit Mitteln, die Westminster, aber nicht dem kaiserlichen Reichstag¹² zur Verfügung standen. Er unterscheidet zwischen Fachwissen, Dienstwissen und Geheimwissen und schlägt drei

¹² Zu Kontrollformen im heutigen Bundestag vgl. Sven T. Siefken, *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden 2018.

rhetorische Instrumente zur parlamentarischen Kontrolle vor: die parlamentarischen *hearings* der Ausschüsse zur Gegenüberstellung verschiedener Fachministerien, die „Inaugenscheinnahme“ der Quellen des Dienstwissens durch Ausschussmitglieder sowie die Einberufung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse.¹³

Diese Eigenarten des parlamentarischen Denk- und Handlungsstils dürften den meisten neu gewählten Abgeordneten heute fremd sein, obwohl von ihnen in der parlamentarischen Praxis erwartet wird, dass sie diese Regeln und Konventionen beherrschen. Unabhängig davon, ob sie ihren Hintergrund in „bürgerlichen“ Berufen oder in der professionellen Parteipolitik haben, verlangt der parlamentarische Denkstil von ihnen somit ein Umdenken – Handlungsweisen, die sich im alltäglichen Leben bewährt haben, müssen dies im Parlament keineswegs ebenfalls gelten. Diese feinen Unterschiede lernt man nur in der parlamentarischen Praxis.

Die üblichen Klagen über die Machtlosigkeit der einzelnen Abgeordneten oder des Parlaments überhaupt gründen vielfach darauf, dass die Kritiker:innen die in der Geschäftsordnung oder in der Parlamentspraxis enthaltenen politischen Handlungschancen nicht erkennen. Zwar werden in Kommunal- und Studienpolitik wichtige Teile des parlamentarischen Vorgehens angewendet, aber erst als gewählte Repräsentant:innen in Vollzeit können die Abgeordneten die politische Bedeutung dieser Chancen voll ausschöpfen.

Im Parlament ist alles Politik

Die Platzierung auf der parlamentarischen Tagesordnung politisiert eine Frage: Sie wird im Sinne ihres offenen Ausgangs kontingent. Die Geschäftsordnung und die rhetorischen Praktiken der parlamentarischen Politik setzen voraus, dass jede Frage auf der Agenda einer Debatte unterzogen wird. Zwar streben Regierungen an, in den Begründungen ihrer Vorlagen bereits im Voraus denkbare Einwände zu beachten und damit etwaigen Kritiker:innen zuvorzukommen; und für die Opposition oder einzelne Abgeordnete lohnt es sich nicht, über jede Vorlage einen Streit zu eröffnen. *Indes* erfordert eine idealtypisch parlamentarische Denkweise, dass zumindest in Ausschüssen Gedankenexperimente über die Vor- und Nachteile des Beschlussantrags sowie denkbare Alternativen hierzu angestellt und ihre Begründungen kritisch geprüft werden. Jede an das Parlament gerichtete Frage ist somit als eine politische zu verstehen.

¹³ Vgl. Weber, *Parlament*, S. 235–248.

Der parlamentarische Politikstil ist am explizitesten politisch, da er sowohl die Kontingenz als auch die Umstrittenheit der Politik nicht nur anerkennt, sondern auch als seinen Vorteil nutzt. In dieser Allgegenwart der Politik im Parlament liegt eben die besondere Chance, parlamentarische Debatten als politische Sprechhandlungen zu analysieren. Quentin Skinner hat angeregt, politisches Denken und Begriffsgeschichte aus der Sicht des aktuellen Wortgebrauchs zu studieren.¹⁴ Mit den Bundestagsdebatten habe ich ebendies praktiziert, indem ich Begriffsgeschichte, Rhetorik und parlamentarische Politik miteinander verbunden habe.

Den Mitgliedern der demokratischen Parlamente dürfte der durchgehend politische Charakter ihrer Handlungen bekannt sein. Zumindest nach dem Zweiten Weltkrieg haben viele Abgeordnete verschiedener Parlamente Politik als Sinn der eigenen parlamentarischen Tätigkeit erwähnt und als Grund für ihre Kandidatur angegeben. Jedoch findet man auch im Bundestag Beiträge, die eine Frage als „unpolitisch“ gar „apolitisch“ bezeichnen oder „reine Sachfragen“ „politischen Fragen“ gegenüberstellen. Vor allem in der Denkschule der neo-kameralistischen Ökonomen um 1900 hatten viele *policies*, etwa Diskont- oder Devisenpolitik, wenig mit „Politik“ zu tun. In frühen Bundestagsdebatten gibt es noch Spuren dieser Sprache, mit der Abgeordnete das „Politikum“ der Fragen herunterspielen. Wilhelm Gülich (SPD) etwa bekundete am 20. März 1953: „Es handelt sich [...] eben nicht um ein Politikum, sondern darum, daß wir eine wirtschaftlich richtige Entscheidung treffen wollen.“ Offenbar nahmen viele Abgeordnete an, die politische Qualität einer Frage hänge von der „Natur der Sache“ ab. „Politik“ wurde als ein abgesteckter Bereich aufgefasst, der nicht viel mit dem Leben der Menschen zu tun hatte. Seit der sozialliberalen Koalition ab 1969 hat man jedoch besser verstanden, dass die Rede von einer „unpolitischen Sachfrage“ einen rhetorischen Schachzug zugunsten des eigenen Standpunkts darstellt. Insofern ist der naive Begriffsrealismus durch eine rhetorische Sicht der Politik als ein kontingentes Handeln ersetzt worden. Ein Indiz dafür ist, dass die Abgeordneten aller¹⁵ im Bundestag vertretenen Parteien seit den späten 1970er Jahren der Gegenseite „Politikunfähigkeit“ vorwerfen, diesen Begriff jedoch unterschiedlich nuancieren.

Diesem Wandel entspricht auch die zunehmende Akzeptanz der Vokabel „Politisierung“. Obwohl auch im Bundestag in der Mehrheit der Fundstellen „Politisierung“ negativ konnotiert ist, gibt es deutlich mehr neutrale und

¹⁴ Vgl. Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, Bd. I, Preface, Cambridge 1978.

¹⁵ Meine Untersuchung reicht bis zum Ende der 18. Legislaturperiode in 2017.

akzeptierende Beispiele als im britischen Parlament.¹⁶ In der englischen Parlamentssprache scheint immer noch ein breiter Konsens über Politik als eine separate Sphäre zu bestehen, während im Bundestag eine attestierte Politisierung in Bezug auf den Charakter des Handelns bzw. der Akteur:innen auch als Aufwertung gemeint sein kann.

Im Sinne der „Staatsbürger in Uniform“-Konzeption einer aktiven Teilnahme an der Politik befürwortete gar Verteidigungsminister Helmut Schmidt (SPD) „die Politisierung der Bundeswehr“ (26. März 1971). Eine explizite Forderung nach Politisierung in Form der Platzierung neuer Typen von Fragen auf der Agenda oder als Umdeutung gewisser Erscheinungen als politische ist im Bundestag zuvorderst eine Domäne der Grünen: So sprach Claudia Roth etwa von der „Demokratisierung und Politisierung Europas“ (18. Mai 2000). Im weiteren Sinn kann man diese Verschiebung des thematischen Interesses über die Bundesrepublik hinaus auf die europäische und globale Ebene als eine bedeutsame Verbreiterung der parlamentarischen Agenda und somit als Politisierung des Bundestags und seiner Mitglieder ansehen. Diese am Begriff der „Politisierung“ beispielhaft skizzierte Entwicklung deutet an, dass auch der Bundestag durchaus Züge eines debattierenden Parlaments aufweist.

Bedeutung der Parlamente

In Umfragen haben Parlamente heute oft einen schlechten Ruf. Die europaweite populistische Welle beruht auf einer kompletten Ignoranz der Chancen des parlamentarischen Denk- und Handlungsstils. Populisten sind bestrebt, die komplexe und langsame parlamentarische Politik nach dem Freund-Feind-Schema – „wir oder sie“ – zu vereinfachen. Große Unterstützung genießt die Sehnsucht nach direkter Demokratie, die geregelte Debatten mit Änderungsanträgen für unnötig hält und die rhetorische Streitkultur der Parlamente überhaupt ablehnt. Ungewollt zeigen diese Kritiken jedoch die Vorzüge parlamentarischer Politik. Die Politik der ausführlichen Beratungen ermöglicht eine Kritik an tief verwurzelten Vorurteilen sowie an scheinbar gegebenen Begriffen und Klassifizierungen. Die Debatten über oft marginal erscheinende Unterschiede zwischen einem Antrag und den Änderungsvorschlägen machen politisch bedeutsame Scheidelinien sichtbar. Die Fraktionen können den Verlauf der Debatte niemals in all seinen Einzelheiten steuern; vielmehr verlangen sowohl das Reden als auch das Abstimmen ein unabhängiges Urteil der Abgeordneten.

¹⁶ Vgl. Kari Palonen, *Politicisation as a Speech Act*, in: Taru Haapala & Álvaro Oleart (Hg.), *Tracing Politicisation in the EU*, London 2022, S. 67–90.

Jean-Jacques Rousseau hielt die Engländer nur am Wahltag für frei.¹⁷ Seine Pointe lässt sich umkehren: Die Parlamentsabgeordneten sind frei – und am Wahltag wird die parlamentarische Freiheit als Unabhängigkeit von der Willkürherrschaft auf alle Wählenden erweitert. Die Stimmabgabe wäre dann eine erste Stellungnahme zu den erwarteten Parlamentsdebatten.

¹⁷ Vgl. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Amsterdam 1762, Kap. III: XV.