



An ihrer Jahresversammlung vom 16./17. September 2005 konnte die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen zwei Preise für wissenschaftliche Arbeiten zu Parlamentsfragen vergeben. Wir freuen uns, den Lesern und Leserinnen hier eine Zusammenfassung der beiden Gewinnerarbeiten präsentieren zu können.

Ein sozialanthropologischer Blick auf das Schweizer Bundesparlament

Barbara Furrer¹

Die wissenschaftliche Untersuchung von politischen Aktivitäten in modernen Institutionen stellt aus politikwissenschaftlicher Sicht sicher keine Neuheit dar. In der Sozialanthropologie ist dies jedoch ein Thema, das bisher nur wenig beachtet wurde. Im Unterschied zu den Politikwissenschaften, die sich tendenziell eher für den institutionellen Rahmen interessieren, wird unter der politisch-anthropologischen Perspektive der Akzent ausdrücklich auf die konkreten Handlungsvollzüge der sozialen AkteurInnen gesetzt.

Macht und Herrschaft sind Grundkategorien der Politik, und sie müssen deshalb auch Grundkategorien der Wissenschaft der Politik sein. Diese Feststellung gilt auch für die Untersuchung politischer Institutionen innerhalb demokratischer Rechtsstaaten, die normativ als herrschaftsfrei gelten und die Gleichheit aller BürgerInnen verkörpern.

Für die Sozialanthropologie ist es deshalb lohnenswert, auch solche Institutionen wie beispielsweise die Schweizerische Bundesversammlung auf Herrschaftsmechanismen und -phänomene hin zu untersuchen. Die Analyse ergab, dass der parlamentarische Alltag von einem "Kampf" um einflussreiche Positionen geprägt ist. Es gibt innerhalb des Parlamentes hierarchische Strukturen und damit auch verschiedene Strategien und Taktiken, um in dieser Hierarchie möglichst weit nach oben zu steigen. Theoretisch gesprochen kann man in Anlehnung an Max Weber sagen, dass politische Institutionen innerhalb eines demokratischen Staatengefüges über den Typ der rational-legalen Herrschaft verfügen¹. Weber macht in seiner Analyse von Herr-

schaftsformen darauf aufmerksam, dass jede Herrschaft als institutionalisierte Macht auf einem Legitimitätsglauben seitens der Beherrschten beruht. Dies bedeutet, dass ein Glaube an die Richtigkeit und Gerechtigkeit der Herrschaftsform vorzufinden ist, durch den sie Stabilität erlangen kann. Um diese Stabilität längerfristig garantieren zu können, ist jede Herrschaftsform, also auch eine Demokratie "auf eine Selbstrechtfertigung durch den Appell an Prinzipien ihrer Legitimation"³ angewiesen. Das heisst, eine Herrschaft kann nicht nur auf Grund physischer Gewalt Bestand haben, sondern sie bedarf einer Inszenierung, bzw. der Darstellung ihrer Legitimationsprinzipien. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich solche Legitimationsstrategien auch in demokratischen Institutionen wie dem Schweizerischen Bundesparlament finden lassen. Diese Strategien werden aber aus sozialanthropologischer Perspektive nicht von einer abstrakten Grösse "Institution" produziert, sondern von den sozial Handelnden mittels spezifischer Repräsentationen ihres eigenen Handelns und Tuns ebenso wie ihres "Daseins" an sich. Deshalb wurden im Rahmen einer qualitativen Forschung die alltäglichen Praktiken und die sozialen Repräsentationen der AkteurInnen untersucht und in der Analyse miteinander kontrastiert.

Die beiden Bereiche, einerseits die Beobachtungen, Erklärungen und Aussagen zu den alltäglichen parlamentarischen Tätigkeiten und andererseits die Diskurse und Repräsentationen bezüglich der Funktion und der Bedeutung eines Parlamentes an sich, erscheinen vorerst gegensätzlich. Dieser vermeintliche Widerspruch kann aber mit Hilfe der oben kurz angesproche-

nen theoretischen Überlegungen aufgelöst werden, indem die sozialen Repräsentationen der handelnden AkteurInnen als Legitimationsstrategien interpretiert werden. Die pragmatischen Regeln, gemäss derer sich die Abgeordneten in ihrem Alltag verhalten, stehen in einer gewissen Diskrepanz zu den normativen Werten, auf welchen ihre Herrschaftsposition beruht. In einer Demokratie ist dieses Paradox besonders offensichtlich. Dies, weil die symbolische Darstellung der Herrschaft moderner demokratischer Staaten durch ein Spannungsverhältnis zwischen Sichtbarmachen und Verbergen, zwischen Veröffentlichung und Verschleierung gekennzeichnet ist.⁴

Einerseits ist die Demokratie nämlich jenes Herrschaftsgefüge, in welchem es per definitionem gar keine Herrschaft gibt, weil alle gleich sind, und somit alle über gleich viel Herrschaft verfügen müssten. Deshalb ist es für ein demokratisches Parlament notwendig, Herrschaft prinzipiell zu verkennen. Eine mögliche Legitimationsstrategie besteht also in der Verschleierung der Herrschaft. Andererseits ist ein fundamentales Legitimationsprinzip einer demokratischen Institution in der Öffentlichkeit zu suchen. Eine Demokratie ist geradezu durch das Grundprinzip höchstmöglicher Öffentlichkeit definiert, weil sie auf dem "prinzipiellen Anspruch der Veröffentlichbarkeit aller mit politischer Relevanz versehenen Meinungen und Handlungen"⁵ beruht.

Interessant ist es nun zu sehen, wie sich dieses Paradox am Beispiel der Schweizerischen Bundesversammlung äussert:

Erstens findet sich seitens der sozialen AkteurInnen ein komplexer Diskurs rund um den Themenbereich "Öffentlichkeit und Transparenz". In diesem Zusammenhang ist

¹ Der Aufsatz beruht auf der Lizentiatsarbeit der Autorin, die 2005 mit dem Hauptpreis der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen ausgezeichnet wurde. Die Arbeit wird im März 2006 unter folgendem Titel publiziert: "Der Alltag politischer Institutionen. Repräsentationen und Praktiken im Schweizer Bundesparlament" Münster: Lit-Verlag, 2006.

² Weber, Max. 1972 (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Sowie: Weber, Max. 1992. *Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag

³ Weber, Max. 1972: 549

⁴ Vgl. ausführlicher dazu:

Rehberg Karl-Siebert. 1995. Die "Öffentlichkeit" der Institutionen. Grundbegriffliche Überlegungen im Rahmen der Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: Göhler, Gerhard (Hg.). *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 181 - 211.

Göhler, Gerhard. 1997. *Institutionenwandel*. Leviathan Sonderheft; 16. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Patzelt, Werner J. 2001. *Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

⁵ Rehberg 1995: 198



es signifikant, dass das nationale Parlament über einen Dienst für Öffentlichkeitsarbeit verfügt.⁶ Dieser entspricht präzise der Notwendigkeit der prinzipiellen Veröffentlichbarkeit politischer Entscheidungsfindung. Erklärtes Ziel des Dienstes ist es, die Öffentlichkeit über Entscheidungsstrukturen und -prozesse umfassend zu informieren. Dabei wird immer wieder betont, wie wichtig es sei, den Leuten die Realität des politischen Geschehens zu vermitteln, um einen ungefilterten, echten Einblick in das Funktionieren des Parlamentes zu gewähren. Die Leute sollen sehen und verstehen können, wie es wirklich funktioniert. Das Parlamentsgebäude soll ein öffentliches Gebäude sein, in das alle Einlass erhalten. Dies dient der Repräsentation, dass das Parlamentsgebäude nicht den ParlamentarierInnen und den Mitarbeitenden der Parlamentsdienste vorbehalten, sondern ein Gebäude aller Schweizer BürgerInnen sein soll. Die Öffentlichkeitsarbeit bringt so wichtige Prinzipien der Legitimität der Herrschaftsordnung zum Ausdruck. Die Öffentlichkeit dient als Legitimationsinstanz: Was öffentlich ist, gilt als legitim, gerade weil es öffentlich ist. Daher ist Öffentlichkeitsarbeit für das Parlament essentiell. Ebenso findet sich das Prinzip der Legitimität durch Authentizität. Man erhebt den Anspruch, die wirkliche, echte Realität zu zeigen, wodurch Glaubwürdigkeit eingefordert wird. Der Diskurs um Öffentlichkeit und Transparenz ist auch für die Abgeordneten selbst von grosser Relevanz, und wird in den Gesprächen immer wieder zum Ausdruck gebracht. Die ParlamentarierInnen sind darauf angewiesen, von der Öffentlichkeit anerkannt zu werden. Sie stellen sich deshalb als "InformationsvermittlerInnen" dar, und sehen sich selbst als "Sprachrohr", das zwischen dem Inneren des Parlamentes und dem Äusseren vermittelt. Konkret bedeutet dies, dass sie es als eine ihrer Hauptaufgaben sehen, die Bedürfnisse und Anliegen der Bevölkerung in den politischen Prozess hinein zu tragen, und gleichzeitig die Bevölkerung über die Geschehnisse und ihre Tätigkeiten im Inneren des Parlamentes zu informieren. Ein zweite wichtige Legitimationsstrategie besteht in der schon angesprochenen Ver-

schleierung von Herrschaftsmechanismen und -positionen. Nachfolgend wird aufgezeigt, dass sich diese in verschiedenen Variationen äussert, und inwiefern sie mit einem spezifischen Diskurs verbunden ist, der sich auf das politische System der Schweiz bezieht.

Ein erster Punkt ist die *Verschleierung von Einflussmöglichkeiten*, welche mit bestimmten Positionen wie beispielsweise einem Kommissionspräsidium oder einem Kommissionssekretariat verbunden sind. Obwohl in den Beschreibungen zur Tätigkeit und Arbeit in den Kommissionen immer ganz klar und deutlich gesagt wird, welche Möglichkeiten der Einflussnahme und damit der Herrschaftsausübung mit solchen Positionen verbunden sind – und auch, welche entsprechenden Strategien dabei verfolgt werden⁷ – werden diese Einflussmöglichkeiten bei der expliziten Frage danach herunter gespielt oder gar systematisch negiert. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Kommissionssekretariate. Gemäss den theoretischen Überlegungen zu den normativen Ansprüchen eines demokratischen Herrschaftsgefüges ist dies naheliegend und folgerichtig: Ein Einfluss von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste ist demokratisch nie legitimierbar, da sie nicht gewählt sind. Deshalb entspricht es der institutionellen Logik, dass ein solcher Einfluss von allen handelnden AkteurInnen konsequent negiert wird.

Ein zweiter interessanter Punkt ist ein Phänomen, das als "*Paradox der Vertraulichkeit*" bezeichnet werden kann. Auf Grund des normativen Anspruches der Veröffentlichbarkeit stehen die sozialen AkteurInnen unter ständigem Zwang, die Vertraulichkeit und Exklusivität insbesondere der Kommissionssitzungen zu rechtfertigen. Dies geschieht hauptsächlich mit Hilfe eines Nutzenprinzips, welches besagt, dass die Vertraulichkeit notwendig ist, damit das Parlament seine Funktionen wie beispielsweise die Gesetzgebung wahrnehmen kann. So wird darauf hingewiesen, dass dank der Vertraulichkeit Kompromisslösungen gefunden werden können, und damit das Parlament eine Leistung für die Öffentlichkeit erbringen kann. Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen wird mit dem Verweis auf normative Werte legitimiert.

Die innerhalb dieser Vertraulichkeit benutzten pragmatischen und inoffiziell akzeptierten Strategien, wie beispielsweise gegenseitige Zugeständnisse, um Kompromisse zu erreichen, werden jedoch nicht repräsentiert, da sie über keine Legitimität verfügen. Das Paradox zwischen Vertraulichkeit und Öffentlichkeit wird auch in den zum Ärger aller immer wieder vorkommenden Indiskretionen sichtbar. Genau diese ermöglichen es nämlich einem einzelnen Ratsmitglied, sich durch die Veröffentlichung des pragmatischen Verhaltens von anderen in der Öffentlichkeit zu profilieren und gleichzeitig die anderen als unwürdig zu diskreditieren. Dies erklärt, warum immer wieder Indiskretionen entstehen, obwohl alle auf der Ebene der Repräsentationen unterstreichen, wie schlecht und negativ diese Indiskretionen sind.

Als dritte Repräsentation, die auf einer Verschleierungstaktik beruht, kann der Diskurs um *Verantwortung und die Verschleierung von Eigeninteressen* genannt werden. Die sozialen AkteurInnen bezeichnen als Hauptzweck des Parlamentes die Tatsache, dass das Parlament verschiedene Leistungen zum Wohle der Bevölkerung erbringt. Es geht also keineswegs darum, dass die einzelnen Abgeordneten ihre eigenen Interessen vertreten wollen, sondern um die Sicherstellung viel grundsätzlicher, dem "Volke"⁸ dienlicher Leistungen. Darunter wird die Gesetzgebung an sich erwähnt, aber auch verschiedene Grundwerte wie Sicherheit, Ordnung, Rechtsstaatlichkeit und insbesondere demokratische Gerechtigkeit. Wesentlich ist, dass die Ratsmitglieder immer wieder ihre Verantwortung betonen, die sie übernehmen, und sich damit in den "Dienst des Volkes" stellen. So lässt sich sagen, dass die Abgeordneten ihre Herrschaftsausübung legitimieren, indem sie darauf hinweisen, dass sie einen Beitrag an das Wohl der Allgemeinheit leisten. Durch die Gesetzgebung erbringen sie der Gesellschaft einen Nutzen, nämlich die Sicherstellung der Demokratie und der demokratischen Grundwerte. Sie übernehmen an der Stelle der MitbürgerInnen die Verantwortung, diese Grundwerte zu garantieren. Im Kontext des Schweizerischen politischen Systems enthält dieser Diskurs eine spezifische Konnotation, welche sich

⁶ Der offizielle Name ist "Dienst für Information, Öffentlichkeit und Internet".

⁷ Zur Veranschaulichung können folgende Beispiele dienen: Agenda Setting, Auswahl von ExpertInnen, Geschäfte forcieren oder "einschlafen lassen", Hearings durchführen, Dokumentationen erstellen, Vorentwürfe für Gesetze, etc.

⁸ Aus sozialanthropologischer Perspektive ist der Begriff "Volk" als wissenschaftlicher Terminus unhaltbar. Er wird hier lediglich als "cultural term" benutzt, weil er in der Alltagssprache der sozial Handelnden verwendet wird.



auf die Konsensdemokratie bezieht. Um zu erklären, wie das Parlament tatsächlich das Wohl der Allgemeinheit garantieren könne, berufen sich die AkteurInnen auf Besonderheiten des schweizerischen Systems. Dabei wird ein spezielles Augenmerk auf den Konsens, die Konkordanz und das Aushandeln von Kompromissen gelegt. Die gesamte parlamentarische Tätigkeit wird als zutiefst von einem Gedanken des Ausgleichs geprägt repräsentiert. Die Betonung eines ausgleichenden Handelns, bei dem immer nach Kompromisslösungen und Konsens gesucht wird, dient insofern der Legitimation, als dadurch sichergestellt wird, dass die Abgeordneten die Interessen aller berücksichtigen, und nicht einfach ihre Eigeninteressen vertreten. Das Schweizerische System wird den parlamentarischen Demokratien unserer Nachbarländern gegenüber gestellt, die gemäss dem Prinzip "Mehrheit versus Opposition" funktionieren und damit keine konkordanten Lösungen garantieren können. Mit diesem immer wieder auftauchenden Vergleich wird das Schweizerische System legitimatorisch in die Sphäre der Ausserordentlichkeit erhoben, es wird als besser und daher legitimer präsentiert, weil es als einziger Ausgleich, Rücksichtnahme und Gerechtigkeit garantiert.

Ähnliche Diskurse finden sich bezüglich des Milizsystems und der Referendumsdemokratie. Die Legitimationsstrategie, welche sich auf das Milizsystem bezieht, beruht auf dem allgemein demokratischen Legitimationsprinzip der Vertretungskörperschaft und erhält im Falle des Schweizerischen Bundesparlamentes eine spezielle Nuance. So stellen sich die Abgeordneten nicht lediglich als gewählte VolksvertreterInnen dar, sondern sie transformieren über die Bezugnahme auf das Milizelement ihre "Repräsentation des Volkes" in eine "Verkörperung des Volkes." Die Abgeordneten argumentieren, dass sie – gerade weil sie MilizpolitikerInnen sind – im Grunde genommen genau gleich sind wie das Volk, ja das Volk selbst verkörpern. Dies sei ein grosser Unterschied zu den BerufspolitikerInnen der Nachbarstaaten, die eine abgehobene "classe politique" sind und nicht mehr die Interessen der Wählenden vertreten. Dabei ist es interessant, dass das Festhalten am und die positive Bewertung des Milizsystems die ParlamentarierInnen nicht davon abhält, vehement darauf hinzuweisen, dass das Milizsystem mit wesentlichen Nachteilen behaftet ist, insbesondere

wegen der hohen zeitlichen Belastung der Abgeordneten und dem enormen Arbeitsaufwand. Dieses Paradox wird jedoch verständlich mittels der Interpretation, dass das Festhalten am Milizsystem für die Schweizerische Bundesversammlung essentiell ist, weil der Rekurs auf das Milizparlament als Verkörperung des Volkes eine wesentliche Legitimitätsgrundlage und –strategie darstellt.

Eine weitere elementare Legitimationsstrategie demokratischer Vertretungskörperschaften besteht in der Repräsentation des Parlamentes als die demokratische Institution par excellence. Die Abgeordneten betonen immer wieder, dass das Parlament jene Institution ist, welche die Demokratie an sich garantiert. Ohne Parlament, keine Demokratie. Das Parlament schützt die Demokratie nicht nur, sondern es ist sozusagen die Demokratie selbst. Diese Legitimationsstrategie wird im Fall der Schweizerischen Bundesversammlung durch die Betonung der direkten Demokratie verstärkt. Im Diskurs produzieren die sozialen AkteurInnen den Mythos, dass man im Parlament nur das tun kann, was das Volk auch will, denn insofern das Volk nicht einverstanden sei, könne es ja gegen den Parlamentswillen das Referendum ergreifen. Die Möglichkeit, über die Köpfe der Bevölkerung hinweg zu entscheiden, was in unserer Nachbarstaaten möglich sei und auch häufig vorkomme, bestehe in der Schweiz nicht. So wird das Schweizerische Parlament als einzige Institution repräsentiert die wahrhaftig die Demokratie garantiere, und die damit immer im Interesse aller handle.

Diese Ausführungen haben gezeigt, dass die sozialanthropologische Perspektive die konkreten Handlungen und Repräsentationen der sozialen AkteurInnen ins Zentrum der wissenschaftlichen Untersuchung stellt. Durch diesen neuartigen Zugang zur Untersuchung des Schweizerischen Bundesparlamentes kann die Bedeutung von Herrschaft aus Sicht der sozialen AkteurInnen analysiert werden. Ohne deren typische Repräsentationen als "falsch" oder "unehrlich" zu bezeichnen oder sie dergestalt wahr zu nehmen, erlaubt dieser Ansatz eine Demaskierung der vorgefundenen Repräsentationen als Legitimationsstrategien einer demokratischen Herrschaftsordnung.