

Amm, Joachim: Die Föderalversammlung der ČSSR. Sozialistischer Parlamentarismus im unitarischen Föderalismus 1969-1989.

Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001, 208 S. (Studien zur Sozialwissenschaft 215).

Es gibt Themen, die von der historischen Forschung vernachlässigt werden, obwohl die allgemeine Überzeugung herrscht, dass es sich dabei um wirkliche Desiderate handelt. Es gibt aber auch Themen, die kaum Interesse erwecken, weil es scheint, dass ihre Bearbeitung keine wichtigen neuen Erkenntnisse bringen würde. Ein typisches Beispiel für so ein Thema ist die Föderalversammlung, die gesetzgebende Versammlung, die 1969 in der sozialistischen Tschechoslowakei eingerichtet wurde. Joachim Amm, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Technischen Universität Dresden, möchte Lesern, die sich für die Zeitgeschichte der Tschechoslowakei interessieren, mit seiner Studie über die Föderalversammlung in den Jahren 1969-1989 zeigen, dass die Erforschung der Tätigkeit und Zusammensetzung dieser Institution wertvolle Einsichten über die Zeit der Normalisierung bringen kann.

Der Autor ist sich der Zweifel, die sein Thema weckt, sehr wohl bewusst. Er wirft selbst die Frage auf, ob es überhaupt Sinn macht, ein sozialistisches Parlament zu untersuchen, das ein unbedeutendes Instrument des wahren Machtzentrums – also der Führung der KPTsch – war. Auch wenn sich ein echter Parlamentarismus in der ČSSR nicht entwickeln konnte, wirbt Amm dafür, sich die Föderalversammlung als Teil des politischen Apparates der Normalisierungszeit genauer anzusehen. Die zentralen Fragen der Untersuchung sind, auf welchem Weg die Parlamentarier rekrutiert wurden, wie sich ihre Tätigkeit im Parlament und in ihren Wahlkreisen gestaltete, wie es um den Kontakt des Parlaments zu anderen politischen Institutionen bestellt war, womit sich das Parlament auf institutioneller Ebene befasste, welche symbolische Funktion ihm zukam und schließlich, ob und in welchem Umfang es dem Parlament gelang, seine Aufgaben zu erfüllen. Schließlich fragt Amm danach, ob es während der Jahre 1969-1989 zu nennenswerten strukturellen Veränderungen des Parlaments kam und ob dieses Einfluss auf die gesellschaftlichen Prozesse der Jahre 1989-1990 nahm.

Als theoretischen Ausgangspunkt seiner Untersuchung hat Amm die Institutionen- und Institutionstheorie gewählt, der zufolge Institutionen mit der Erfüllung ihrer Funktionen zur Gestaltung und Ordnung der gesellschaftlichen Realität beitragen sollen, in deren Rahmen sie auch eine gewisse Orientierung bieten. Eine weitere Aufgabe von Institutionen liege in der Integration der Gesellschaft über die symbolische Repräsentation ihrer leitenden Ideen. Ihre Aufgaben erfülle eine Institution allerdings nur dann, wenn sie sowohl bei ihren internen Mitgliedern als auch bei ihren „externen Adressaten“ auf Aufmerksamkeit und Zustimmung stoße. Die Voraussetzung dafür sei der Einklang zwischen den leitenden Ideen der Institution und den Bedeutungen und Werten, die sie den Adressaten vermitteln. Darüber hinaus sollte eine Institution inmitten oft schwer voraussagbarer und unpersönlicher gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse den Menschen Erwartungssicherheit vermitteln. Gelingt ihr das, weise sie einen hohen Grad an Institutionalität auf.

Von diesen Grundannahmen ausgehend untersucht Amm die tschechoslowakische Föderalversammlung in den fünf Teilen seines Buches: Auf die Einleitung folgt ein Abriss der Entwicklung des tschechoslowakischen Parlamentarismus bis 1969 und der leitenden Ideen der Föderalversammlung; das umfangreichste dritte Kapitel enthält die Analyse ihrer Funktionen, Strukturen, ihres Arbeitsstils und einen Überblick über ihre politische Entwicklung. Im vierten Teil setzt sich Amm mit dem symbolischen Wirken der tschechoslowakischen gesetzgebenden Versammlung auseinander und im fünften schließlich folgt eine erweiterte Zusammenfassung. Ergänzt wird die Arbeit durch einige Beilagen, die die Tätigkeit der Föderalversammlung dokumentieren.

Für seine Untersuchung hat Joachim Amm neben politologisch-theoretischen und historischen Arbeiten sowie gedruckten Quellen vor allem Gespräche mit einstigen Abgeordneten der Föderalversammlung herangezogen, die bereit waren, mit ihm über ihre Erinnerungen zu sprechen. Außerdem befragte er eine Reihe tschechischer Historiker, Soziologen und Politologen, die sich in ihren eigenen Arbeiten mit allgemeinen Fragen des Parlamentarismus oder speziell dem Parlament in der sozialistischen Tschechoslowakei auseinandersetzen.

Die politische Kultur und das politische Denken in der Tschechoslowakei (und nun in Tschechien) sind von einem deutlichen Hang zur Praxis und einer ebenso deutlichen Distanz, ja einem Misstrauen gegenüber politischen Theorien geprägt. So ist es nicht verwunderlich, dass sich die Leitideen der Föderalversammlung (die für die Herangehensweise des Autors sehr wichtig sind) nur schwer entdecken lassen, weil sich ihre Akteure dieser Idee überwiegend überhaupt nicht bewusst waren. Letztlich gelangt Amm zu der einigermaßen banalen Feststellung, dass diese Ideen im Parlamentarismus und Föderalismus zu verorten sind. Um zu diesem Schluss zu kommen, hätte es auch weniger Theorie getan.

Das Parlament hat in der Tradition des tschechoslowakischen politischen Systems eine ambivalente Stellung. Auf der einen Seite wurde es von der Exekutive regelmäßig in den Hintergrund gedrängt, die die Tendenz zeigte, seine Funktionen zu übernehmen. Auf der anderen Seite verkörperte das Parlament aber die tschechoslowakische Staatlichkeit, was ihm als Ganzes und auch den einzelnen Parlamentariern Respekt einbrachte. Und wenn auch die faktische Bedeutungslosigkeit des Parla-

ments unter den Bedingungen des autoritativen Regimes der KPTsch sicher nicht ab- sondern noch zunahm, blieb das Parlament doch auch für die Staats- und Parteiführung ein Wert. Das Parlament schien immer ein Ort zu sein, an dem relativ frei diskutiert werden durfte und an dem ein – wenn auch beschränkter – Meinungspluralismus entfaltet werden konnte. Die KPTsch wusste dies für ihren Vorteil auszunutzen und benutzte das Parlament, das ihrer scharfen Kontrolle unterstand, um ihre Machtansprüche zur Geltung zu bringen und die Legitimität des Regimes zu untermauern.

Bei der Beurteilung der Frage, welche Bedeutung und welchen Einfluss die Föderalversammlung hatte, ist es selbstverständlich nötig, ihre föderative Gliederung zu berücksichtigen und die aus dieser resultierende Existenz einer zweiten Kammer des Parlaments, der „Sněmovna národů“ (Nationenkammer). Diese wird anhand dreier Kriterien beurteilt: nach der Reichweite der Kompetenzen der zweiten Kammer, dem Umfang ihrer repräsentativen Basis und schließlich danach, wie es der zweiten Kammer gelang, ihr offensichtliches Legitimitätsdefizit zu kompensieren. Leider beschränkt sich Amm fast ausschließlich darauf, den Föderalismus statistisch auseinander zu nehmen und versäumt es, auf die historischen Hintergründe und Zusammenhänge seiner Entstehung einzugehen.¹ Ursprünglich wurde die Forderung nach einer Föderalisierung des Landes als genuiner Bestandteil des gesamten Demokratisierungsprogramms aufgefasst, dank massiver Manipulationen einiger Politiker „überlebte“ sie dessen Ende und wurde in die Zeit nach der gewaltsamen Unterdrückung des „Prager Frühlings“ mit hinüber genommen. Schließlich kam es sogar zur Verwirklichung dieser Forderung, allerdings in einer Form, die ganz und gar den radikal veränderten Umständen entsprach. Der Föderalismus wurde zu einer rein formalen Institution, einem Aushängeschild, das der Welt signalisieren sollte, dass die sozialistische Tschechoslowakei ein weiteres Problem gelöst habe.

Obgleich die Föderalversammlung verfassungsrechtlich gesehen weitreichende Kompetenzen hatte, konnte sie während eines überwiegenden Teils des Untersuchungszeitraumes ihre Macht- und Bedeutungslosigkeit nicht überwinden. Eine gewisse Ausnahme bildeten in dieser Hinsicht allerdings die ersten drei Jahre, als sich auf ihrem Boden die Kämpfe um die beginnende „Normalisierung“ abspielten, und dann wieder die Zeit, die dem November 1989 unmittelbar vorausging, als sich noch nicht einmal das „perfekt desinfizierte“ Milieu der Föderalversammlung den Signalen wachsender Unzufriedenheit in der Gesellschaft entziehen konnte. Wäh-

¹ Dazu z. B. *Žatkuliak*, Josef: *Federalizácia československého štátu 1968-1970. Vznik československej federácie roku 1968* [Die Föderalisierung des tschechoslowakischen Staates 1968-1970. Die Entstehung der tschechoslowakischen Föderation im Jahr 1968]. Praha, Brno 1996. Diese Arbeit führt Amm in seinem Literaturverzeichnis zwar an, aber hat sie zu der Bewertung des Föderalismus offensichtlich nicht herangezogen. Weitere wichtige Arbeiten des gleichen Autors zum Thema fehlen ganz. *Ders.*: *Realizácia ústavného zákona o československej federácii od októbra 1968* [Die Schaffung des Verfassungsgesetzes über die tschechoslowakische Föderation seit Oktober 1968]. In: *Historický časopis* 40 (1992) 356-369. – *Ders.*: *Deformácia ústavného zákona o československej federácii po októbri 1968* [Die Deformation des Verfassungsgesetzes über die tschechoslowakische Föderation nach dem Oktober 1968]. In: *Historický časopis* 40 (1992) 473-486.

rend der Jahre 1971-1988 ordneten sich die Abgeordneten der KPTsch-Führung jedoch völlig unter. Davon, dass die Föderalversammlung im politischen System der ČSSR wirklich nur die Rolle eines „Ornaments“ spielte, zeugt auch die Tatsache, dass jährlich nicht mehr als drei bis vier kurze Plenarsitzungen stattfanden und dass das Parlament in den zwei Jahrzehnten nach seiner Gründung (vom 1. Januar 1969 bis 31. Dezember 1989) lediglich 263 Gesetze verabschiedete (von denen noch dazu fast die Hälfte eine Novellierung durchlaufen musste).

Von diesen Feststellungen ausgehend fragt Amm, ob die Föderalversammlung, wenn nicht durch Mitgestaltung der Politik, so doch wenigstens „symbolisch“ ihre Funktion erfüllen konnte. Obgleich seine Antwort nicht eindeutig ausfällt, kommt Amm letztlich zu dem Schluss, dass es der Föderalversammlung auch auf der zweiten Ebene ihres Wirkens nicht gelang, sich als eigenständige Institution zu konstituieren. Zwar wiederholte die Propaganda bis zum Überdruß, das Parlament repräsentiere den „Willen des Volkes“, doch machte bereits die Praxis der Besetzung der Parlamentssitze aus den Reihen der „Kandidaten der Einheitsliste der Nationalen Front“, über deren Beschickung wiederum ausschließlich Parteiorgane verfügten, diese Idee zur Farce.

Für einen der unstrittigen Verdienste des Buches halte ich die Ausführungen des Autors darüber, wie die Föderalversammlung die Leitidee des Föderalismus verkörperte. Theoretisch sollten die Föderation und das föderale Parlament zur Erweiterung und Sicherung der politischen Grundlagen des Staates beitragen. Amm stellt jedoch fest, dass unter den Abgeordneten praktisch kein Bewusstsein für den Föderalismus existierte und sich diese nicht über die spezifische Konstruktion der Föderalversammlung im Klaren waren, die – im Idealfall – die Interessen beider Teile der Föderation zur Geltung bringen sollte. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass dieses Wissen auch in der Bevölkerung fehlte. Weder die Abgeordneten noch die Öffentlichkeit nahmen die (ohnehin raren) Elemente föderaler Symbolik auch nur zur Kenntnis.

So konnte die Föderalversammlung unter den Bedingungen des „föderalisierten Totalitarismus“ nicht als symbolische Kraft der gesellschaftlichen Integration wirken. Aufgrund ihrer faktisch untergeordneten Stellung (aber auch aufgrund des allgemeinen Desinteresses an Politik und der herrschenden Tendenz, sich in die Nischen des Privaten zurückzuziehen) erweckte sie nur minimale öffentliche Aufmerksamkeit und wurde während der Normalisierungszeit zudem mit der KPTsch identifiziert.

Aus der Perspektive der Institutionalitätstheorie erfüllte die Föderalversammlung nicht eine einzige ihrer Aufgaben und zeigte ein nur sehr schwaches Maß an Institutionalität.

Joachim Amm nähert sich dem Thema seiner Arbeit primär aus der Position des Politologen. Der Historiker kann von dieser Herangehensweise eine ganze Menge lernen, weil sie ihm die theoretischen Mittel bietet, die Ebene reiner Faktographie zu verlassen. Allerdings wird gerade der Historiker an diesem Ansatz auch einiges zu kritisieren haben. Wie eingangs bereits angedeutet, kann die starke Hinwendung zu Theorie auch dazu führen, dass wichtige Fakten vernachlässigt werden und die Tendenz verstärkt wird, Dinge kompliziert zu machen, die sich auch weitaus ein-

facher erklären ließen. Im vorliegenden Fall halte ich aber nicht die Theorielastigkeit sondern die Tatsache, dass der Autor – wohl aufgrund fehlender Tschechischkenntnisse – fast ausschließlich deutsche und englische Literatur für seine Untersuchung herangezogen hat, für die größte Schwäche. Auch wenn die tschechische und slowakische historische Forschung zur Normalisierungszeit nach wie vor große Lücken aufweisen, sind doch in den vergangenen Jahren einige Studien erschienen, die von keinem, der sich mit Fragen dieser Zeit befasst, übergangen werden sollten. Auch der Verzicht auf Quellen scheint dem Historiker kaum hinnehmbar. Zumindest das Archiv der Föderalversammlung, aber auch das Zentrale Staatsarchiv Prag (SÚA), in dem sich heute das Archiv der KPTsch befindet, hätten nicht übergangen werden dürfen. Zum Beispiel hätte sich die wichtige Frage, wie die Abgeordneten der Föderalversammlung ausgewählt wurden, anhand der Materialien der damals mächtigsten Institution der Tschechoslowakei viel besser beantworten lassen, als auf der Grundlage unklarer Auskünfte der befragten Parlamentarier.

Mit dem politologisch geschulten Blick des Autors hängt ferner sein geringes Interesse am breiteren zeitgenössischen Kontext seines Untersuchungsthemas zusammen, in dem die Föderalversammlung entstand und wirkte. Meiner Ansicht nach müsste sich dafür auch in einer politologischen Arbeit Raum finden lassen, die Ergebnisse der Arbeit würden dadurch unzweifelhaft an Tiefe und Aussagekraft gewinnen.