

**Heft 71**

**2000**

**Ilka Zimmermann**

**Die Bundestagsabgeordneten  
zwischen Verfassungsgedanken  
und politischer Praxis**

---

**Beiträge aus dem Fachbereich 1**

---

# BEITRÄGE AUS DEM FB 1

der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege  
(gehobener nichttechnischer Verwaltungsdienst)

Heft 71

2000

Ilka Zimmermann

Die Bundestagsabgeordneten  
zwischen Verfassungsgedanken  
und politischer Praxis

Herausgegeben vom

Dekan des Fachbereichs 1  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
Telefon (030) 9021-4416  
Telefax (030) 9021-4417

© copyright

bei den jeweiligen Autoren  
bzw. Autorinnen

Nachdruck

mit Quellenhinweis erlaubt,  
Belegexemplar wird erwartet

Zimmermann, Ilka

Die Bundestagsabgeordneten zwischen Verfassungsgedanken und politischer Praxis/Ilka Zimmermann. Hrsg. vom Dekan des Fachbereichs 1. - Berlin: Fachhochsch. für Verwaltung und Rechtspflege, FB 1, 2000

(Beiträge aus dem FB 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (Gehobener Nichttechnischer Verwaltungsdienst); H. 71)

ISBN 3-933633-26-5

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung.....	05
2. Grundlagen.....	06
3. Statusrechte der Bundestagsabgeordneten.....	06
3.1 Freiheit des Abgeordneten.....	06
3.1.1 Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes.....	06
3.1.2 Das freie Mandat.....	07
3.1.3 Persönliche Unabhängigkeiten der Abgeordneten.....	08
3.1.4 Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht....	09
3.1.5 Finanzielle Unabhängigkeit und Chancengleichheit.....	10
3.2 Gleichheit des Abgeordneten.....	12
3.2.1 Der Gleichheitsgrundsatz.....	12
3.2.2 Fraktionsrechte und Abgeordnetenstatus.....	12
3.3 Öffentliche Teilhabe des Abgeordneten.....	13
4. Zusammenfassung und Ausblick.....	13
5. Politik als Beruf.....	14
5.1 Amts- und Rollenverständnis der Abgeordneten.....	14
5.2 Arbeit der Abgeordneten.....	16
5.2.1 Tätigkeitsfelder im Überblick.....	16
5.2.2 Die Parlamentsarbeit.....	16
5.2.2.1 Arbeitsrhythmus.....	16
5.2.2.2 Zeitbudget.....	17
5.2.2.3 Arbeitsstil- und bedingungen.....	19
5.2.2.4 Kritik an der Parlamentsarbeit.....	20
5.2.3 Die Wahlkreisarbeit.....	20
5.2.3.1 Einzelbereiche der Wahlkreisarbeit.....	21
5.2.3.2 Wähler- und Wahlkreisservice.....	22
5.2.4 Öffentlichkeit und politische Prozesse.....	22
5.2.4.1 Öffentlichkeitsarbeit des einzelnen Abgeordneten	22
5.2.4.2 Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit.....	22
6. Der Abgeordnete im sozial-politischen Umfeld.....	23
6.1 Der Abgeordnete und seine Partei.....	23
6.1.1 Beziehungsgeflecht zwischen Abgeordneten und Partei....	23
6.1.2 Rekrutierungspraxis der Parteien.....	24
6.1.3 Motive für politische Karrieren.....	25
6.2 Abgeordnete und Verbände.....	25
6.3 Abgeordnete und Bürger.....	28
6.3.1 Sozialstruktur des Bundestages.....	28
6.3.1.1 Berufsstruktur.....	28
6.3.1.2 Geschlechtsspezifik.....	29
6.3.1.3 Altersgliederung.....	30
6.3.1.4 Bewertung der Sozialstruktur.....	30
6.3.2 Politische Einstellungen von Abgeordneten und Bürgern..	31
6.3.3 Die Bürger in der Sicht der Abgeordneten.....	31
6.3.4 Der Abgeordnete in der Sicht des Bürgers – Ursachen des Vertrauensverlustes.....	32
7. Zusammenfassung und Schlußbetrachtung.....	33
Literaturverzeichnis.....	34

## Vorbemerkung

Es steht, wie wir wissen, nicht besonders gut mit dem Ansehen von Politikern und Abgeordneten. Politische Affären und die weit verbreitete Meinung zu hoher Bezahlung der Abgeordnetentätigkeit haben das Ansehen der Parlamentarier und damit auch der Institution Parlament in einer für die Demokratie bedenklichen Weise in Misskredit gebracht. Vielfach wird ein nachlassendes politisches Interesse junger Menschen beklagt und dieses Interesselosigkeit von Ihnen wiederum mit politischen Affären und zu hohen Diäten gerechtfertigt.

Die hier vorgestellte Arbeit von Ilka Zimmermann entstand als Hausarbeit im Fach Politikwissenschaft im 1. Trimester. Sie ist ein erfreuliches Beispiel einer Verbindung von kritischer Fragestellung und stereotypfreier Herangehensweise an die Fragestellung nach einer möglichen Kluft zwischen Verfassungsgebot und politischer Praxis in Hinblick auf die Abgeordnetentätigkeit. Neben dem sicheren Umgang mit der einschlägigen Literatur besticht die Arbeit durch eine in diesem Stadium des Studiums noch keinesfalls als selbstverständlich anzusehende Selbständigkeit des Urteils. Sie soll daher im Rahmen dieser Veröffentlichungsreihe einem größeren Leserkreis zugänglich gemacht werden.

Prof. Dr. Detlef Bischoff

## **1. Einleitung**

Die Bundestagsabgeordneten stellen einen schwierigen „Untersuchungsgegenstand“ dar. Zwar sind sie durch ihre ausgeprägte TV-Nähe ständig zu beobachten. Auch Kommunikationskanäle, wie beispielsweise Interviews oder Anfragen werden bereitwillig genutzt, um so mit uns, den wahlfähigen Bürgern, in Kontakt zu treten. Dennoch bleibt ihr Bild seltsam verschwommen, vielleicht aufgrund des ständigen Wechsels der zahllosen Individuen von unterschiedlicher Gewichtung, des nahezu unbändigen Reisetriebes und ihrer andauernden Rastlosigkeit. Möglich aber auch, daß uns Bürgern einfach ihre Ausdauer in der Auseinandersetzung mit den politischen Konflikten nicht gegeben ist und deshalb ein wahres Erkenntnisinteresse unsererseits nicht besteht.

Der Bundestagsabgeordnete - das unbekannte Wesen? Der folgende Überblick unternimmt den Versuch, ein bißchen mehr Transparenz in sein Leben zu bringen. Dabei wird nach einem kurzen Grundlagenteil zuerst auf seine verfassungsrechtliche Stellung eingegangen. Inwiefern können die Bundestagsabgeordneten autonom agieren? Sind sie tatsächlich Vertreter des Volkes und warum werden sie gegenüber anderen durch Diäten und Immunität bevorteilt? Nachdem also eine Orientierung in bezug auf die Volksvertreter in einer Parteiendemokratie stattgefunden hat, richtet sich das Augenmerk auf den Beruf des Politikers. Dieser erscheint als eine Profession mit hoher Arbeitsbelastung, deren Ausmaß sich in Zukunft durch das Erlernen von Medienkompetenz noch steigern wird. Der letzte Teil vertieft die Betrachtung des Abgeordneten in seiner politischen Praxis. Dabei werden zuerst die Interaktionen mit seiner Partei beleuchtet, wobei sich zeigt, daß es gar nicht so einfach ist, Politiker zu werden. Danach folgen die Verbände mit einem Bezug zur aktuellen Tagespolitik und schließlich werden die Bürger den Abgeordneten gegenübergestellt. In diesem Abschnitt liegt besondere Bedeutung in der Frage, warum ein Vertrauensdefizit die Beziehung zwischen Parlamentariern und Wählern belastet.

## 2. Grundlagen

**Abgeordnete** sind nach den Vorschriften der Verfassung von den Bürgern gewählte Mitglieder eines Parlamentes<sup>1</sup>. Der **Bundestag** stellt das einzige deutsche Staatsorgan dar, welches sich unmittelbar auf die Wahl durch das Volk berufen kann. Die „sozialen Bausteine“<sup>2</sup> des Bundestages in seiner Form als Kollegialorgan bilden die von den Bürgern gewählten Bundestagsabgeordneten. Somit setzt sich das Kollegialorgan Bundestag aus einzelnen Organteilen zusammen, wobei allerdings die Abgeordneten als natürliche Person nur Organteilwahrer bzw. Amtswahrer darstellen. Die Bezeichnung Amtswahrer bedeutet lediglich, daß die Abgeordneten Rechte und Kompetenzen wahrnehmen, welche nicht ihnen persönlich, sondern dem Abgeordnetenamt zustehen<sup>3</sup>. Durch die alleinige Handlungsfähigkeit der Abgeordneten bedingen sich selbstverständlich in der parlamentarischen Praxis Kollegialorgan und Amtswahrer gegenseitig. Keinesfalls ist damit eine Amtsfunktion innerhalb des öffentlichen Dienstes oder sogar ein sich dem Staate verpflichtender Beamtenstatus verbunden. Vielmehr kann das „Abgeordnetenamt“ als „oberstes Staatsamt“ umschrieben werden<sup>4</sup>.

Im Prozeß der parlamentarischen Willensbildung erscheinen die Befugnisse des einzelnen Abgeordneten als kaum bedeutend, da das Gesamtbild von Gruppen geprägt ist. Der Abgeordnete als „organisatorisch-technisches Zwischenglied eines modernen Parteienstaates“<sup>5</sup> mag zwar der Verfassungswirklichkeit entsprechen, jedoch nicht mit dem Verfassungsgedanken übereinstimmen. Inwieweit sich Ideal und Wirklichkeit im Verhältnis von Verfassungsrecht und politischer Praxis entsprechen, soll zuerst aus rechtlicher Perspektive betrachtet werden.

## 3. Statusrechte der Bundestagsabgeordneten

Unter „Status“ der Abgeordneten versteht man nach h. M. ihre allgemeine Stellung innerhalb der parteienstaatlichen Demokratie und die konkreten Befugnisse des Amtswahrers.

Bedauerlicherweise existiert im Grundgesetz keine den Status explizit definierende Vorschrift. Jedoch wird **Art. 38 I als zentrale Verfassungsnorm** umschrieben, welche erklärt wie die Befugnisse der Abgeordneten auszuführen seien<sup>6</sup>. Es ergibt sich ein verfassungsrechtlicher Status der Freiheit, Gleichheit und öffentlicher Teilhabe.

### 3.1 Freiheit des Abgeordneten

#### **3.1.1 Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes**

Nach Art. 38 I S. 2 GG sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages „Vertreter des ganzen Volkes.“ Dieser **Grundsatz der parlamentarischen Repräsentation** unterstreicht die Definition des Bundestages als Vertretungsorgan und er legt vor allem fest, daß die

---

<sup>1</sup> vgl. Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrg): Handwörterbuch des politischen Systems der BRD. Leske&Budrich, Ausg. für Bundeszentrale für politische Bildung, Opladen 1997, S.1

<sup>2</sup> Abmeier, Klaus: Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz. Duncker&Humblot, Berlin 1984, S.18

<sup>3</sup> ebenda S.37 ff.

<sup>4</sup> vgl. Bezug zu Art.33 IV, V GG bei Wassermann, Rudolf(Hrg): Kommentar zum GG für die BRD Band 2. Luchterhand Verlag, Neuwied 1984, S. 268

<sup>5</sup> In: Hesselberger, Dieter: Das GG – Kommentar für die politische Bildung. Luchterhand Verlag, 11.Aufl. für Landeszentrale für politische Bildung, Neuwied 1999, S. 235

<sup>6</sup> vgl. Abmeier S. 35 u. 255

Abgeordneten in ihrer Gesamtheit für das deutsche Volk stehen<sup>7</sup>. Verfassungstraditionell betrachtet verweist dies auf das System der personenbezogenen Repräsentation eines Honoratiorenparlamentes, wie sie z.B. im Deutschen Reich stattfand. Hieraus wurde häufig ein Gegensatz zu dem Art. 21 GG konstruiert<sup>8</sup>, indem nämlich ein „besonderes Spannungsverhältnis erkennbar [werde], das in der Doppelstellung des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes und zugleich als Exponent einer konkreten Parteiorganisation liegt.“<sup>9</sup> Allerdings handelt es sich hierbei um einen sich bedingenden und ergänzenden Aspekt der Verfassung, weil Art. 21 I S. 1 auch Parteien die Mitwirkung an der politischen Willensbildung zuspricht sowie § 1 Abs. 1 S. 2 ParteienG sogar ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse fordert. Aufgrund dessen und aus der politischen Praxis ist also abzuleiten, daß **Parteienwesen und Repräsentationssystem** keine Gegensätze darstellen. Weiterhin läßt sich aus dem Repräsentationsprinzip eine **Gemeinwohlverpflichtung** des einzelnen Abgeordneten ableiten. Diese stellt einen Appell an die Abgeordneten dar, nicht Partikularinteressen zu verfolgen. Um diesen Argumentationsweg zu verdeutlichen, sei die Definition nach Fraenkels Pluralismustheorie aufgeführt, welche Gemeinwohl als „die Resultante [...], die sich jeweils aus dem Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte einer gesamten Nation dann ergibt, wenn ein Ausgleich angestrebt und erreicht wird,“ sieht<sup>10</sup>. So vertreten die Abgeordneten der unterschiedlichen Parteien zielgruppenbezogen nur Teilinteressen, gegenseitig gleichen diese sich jedoch nach dem ökonomischen Modell wieder aus und führen als Mittelwert zu dem Gemeinwohl. Also fungieren die Parlamentarier nicht als Vertreter des ganzen Volkes, sondern makroperspektivisch als Vertreter vieler Gruppen des Volkes, welche zusammen wieder das Ganze ergeben.

### 3.1.2 Das freie Mandat

Der Gedanke der unabhängigen Wahrnehmung von Kompetenzen und Befugnissen durch den Bundestagsabgeordneten wird unter dem **Begriff „freies Mandat“** zusammengefaßt und findet seine rechtliche Grundlage in Art. 38 I S. 2 GG<sup>11</sup>. Laut Verfassungstext sei er demnach frei von Aufträgen und Weisungen sowie „nur“ seinem Gewissen in Entscheidungen unterworfen.

**Historisch** beruht die ursprüngliche Form auf der Reichsverfassung von 1871. Die Einführung des freien Mandates und somit das Verbot des imperativen Mandates hatte das Ziel, Instruktionen für die Ständeversammlung abzustellen, um so die Möglichkeit einer Beschlußfassung für das gesamte Reich zu gewährleisten.

Auch heute noch steht die parlamentarische Kompromißbildung, welche das freie Mandat ermöglicht, im Vordergrund der Diskussion um **freies und imperatives Mandat**. Für das imperative Mandat spricht aus Sicht der Parteien und somit vom Standpunkt der Parteienstaatstheorie die stärkere Basisbindung der Abgeordneten. Auf den Problemgehalt zwischen Verfassungsrecht und politischer Wirklichkeit verweist die Tatsache, daß zwar einerseits das imperative Mandat aufgrund der **Gewissensfreiheit** der Abgeordneten verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist, es jedoch andererseits bei den Grünen direkt auf freiwilliger Basis angewendet wurde und in den anderen Parteien indirekt durch die Bindung an die Partei praktiziert wird<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup>vgl. Wassermann S. 266 f., Als Mindermeinung existiert auch die Auffassung, daß bereits ein Abgeordneter die Repräsentativfunktion erfüllen kann (Abmeier S. 58).

<sup>8</sup> z.B. bei Pötzsch, Horst: Die deutsche Demokratie. Bundeszentrale für politische Bildung, Aufl. für die Landeszentrale für politische Bildung, Bonn 1995, S. 53

<sup>9</sup> In: BverfGE 2,1, S. 72

<sup>10</sup>vgl. Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik. Piper, Ausg. für Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998, S. 194 ff.

<sup>11</sup> vgl. Abmeier S. 48 ff.

<sup>12</sup> vgl. Andersen/Woyke S.1 f.



Nach dem Verfassungstext wird die Gewissensfreiheit der Bundestagsabgeordneten durch die rechtliche Unverbindlichkeit von Vorstellungen des Volkes und Parlamentes, der Wähler und Interessengruppen sowie der Regierung und Partei geschützt. Diese Eigenverantwortlichkeit ist allerdings auch in umgekehrter Folge gültig, so daß Abgeordnete sich nicht auf Parteitagsbeschlüsse oder den „Wählerauftrag“ berufen können<sup>13</sup>. Das Motiv der Gewissensunterworfenheit dient der Bestärkung von autonomen Entscheidungen des Abgeordneten und kann Auseinandersetzungen ein höheres moralisches Gewicht verleihen. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß zwar einerseits die Gewissensverbundenheit in allen Sachfragen Gültigkeit besitzt, aber andererseits nicht jede politische Mindermeinung eine Gewissensentscheidung darstellt. Es gilt das Prinzip der Abwägung und deshalb ist es verständlich, daß beispielsweise ein Anschluß an die Fraktionsmehrheit bei Verfahrensfragen einfacher fällt als bei „echten“ Gewissensentscheidungen, wie § 218 oder dem Kosovo-Einsatz.

**Zusammenfassend** ist also festzuhalten, daß die Bedeutung des Art. 38 I S. 2 GG im Schutz der einzelnen Abgeordneten gegen außerparlamentarische Einflüsse und Partei sowie Fraktion liegt. Er ist die Basis für innerparteiliche Demokratie und wirkt als Ergänzung zu Art. 21 GG. Für den Abgeordneten ist es jedoch keine kompetenzbegründende Norm und somit kein Schutz vor tatsächlichen Abhängigkeiten, sondern sein Inhalt ist die Verhinderung der Verfestigung von Einflüssen zu rechtlichen Bindungen<sup>14</sup>.

Abhängigkeiten können z.B. außerparlamentarisch zu Interessenverbänden bestehen. Innerparteilich spielen „Teamgeistorientierung der Parteien im politischen Wettbewerb,<sup>15</sup>“ Wiederwahl- und Aufstiegschancen eine Rolle<sup>16</sup>. Ausgehend von dieser Relativierung hat Badura die heute weitgehend anerkannte Theorie von der „**Parteibezogenheit des freien Mandats**“ entwickelt. Sie beschreibt die Unmöglichkeit der Nutzung des freien Mandats als Schutzinstrument gegenüber den Parteien in einer „Parteiendemokratie“<sup>17</sup>.

### 3.1.3 Persönliche Unabhängigkeit der Abgeordneten

Neben der sachlichen Unabhängigkeit der Bundestagsabgeordneten in Form des freien Mandats existiert ebenfalls eine persönliche Unabhängigkeit. In Art. 48 I und II GG i.V.m. §§ 2-4 AbgG ist der Anspruch auf Urlaub zum Zwecke der Wahlvorbereitung und die Unzulässigkeit der Kündigung oder Entlassung eines Amtswalters festgeschrieben. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Unentziehbarkeit des Mandates, wobei Ausnahmen in Form von Verlustgründen in § 46 I BWahlG aufgeführt sind. Dazu zählen neben Tod und Mandatsniederlegung die Aberkennungen bei z.B. Ungültigkeit der Wahl, Mitgliedschaft in einer durch das BVerfG verbotenen Partei oder Inkompatibilitäten, welche Unvereinbarkeiten mit anderen Stellungen wie Bundesrats- und Landesregierungsmitglied, Beamte, Professoren, Soldaten usw. darstellen<sup>18</sup>. Von der 1.-11. Wahlperiode verstarben 183 Abgeordnete, dreimal fanden Aberkennungen statt und 286 Mandatsniederlegungen erfolgten<sup>19</sup>. Freiwillige Mandatsniederlegungen, wie Abgeordnete der Grünen im Rahmen des Rotationsprinzips sie durchführten, sind aber ebenfalls möglich.

---

<sup>13</sup> vgl. Wassermann S. 278

<sup>14</sup> siehe Stein, Ekkhardt: Staatsrecht. J.C.B. Mohr, 13. Aufl. Tübingen 1991, S. 36

<sup>15</sup> ebenda

<sup>16</sup> Vertiefend wird auf diese Thematik in Punkt 6 eingegangen.

<sup>17</sup> vgl. Badura, Peter: Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, In: Festschrift für Karl Michaels, Göttingen 1972, Rz. 65-77

<sup>18</sup> vgl. Wassermann S. 267

<sup>19</sup> In: Schindler, Peter: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983-1991. Nomos, Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Bonn 1994, S. 179 f.

### 3.1.4 Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht

Aus der historischen Entwicklung während der frühen Neuzeit wurde abgeleitet, daß ein Schutz der Parlamentarier vor der Staatsgewalt notwendig ist<sup>20</sup>. Die Mitglieder des Deutschen Bundestages sind durch Art. 46 GG mit Immunität und Indemnität versehen. Für die Abgeordneten der Länderparlamente enthalten die jeweiligen Verfassungen entsprechende Bestimmungen, wie z.B. in Berlin Art. 51 VvB<sup>21</sup>.

Die **Indemnität** stellt ein zeitlich unbegrenztes, subjektives Recht der Abgeordneten dar und besagt, daß sie für Handlungen, welche sie in ihrer Tätigkeit als Amtswalter begehen, nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Die rechtliche Grundlage stellt Art. 46 I S. 1 GG i.V.m. § 36 StGB dar. Ursprünglich bezog sich die Indemnität lediglich auf Tätigkeiten im Plenum und in den Ausschüssen. Sie wurde dann allerdings mit der Feststellung, daß sich die parlamentarische Arbeit auf andere Gebiete verlagert hatte, durch Literatur und Rechtsprechung auf den Bezugsrahmen von Fraktion, Presse und gemischten Ausschüssen erweitert. Auch ihre Zielsetzung vom Schutz der parlamentarischen Arbeit vor staatlichen Exekutivmaßnahmen, wie Straf-, Zivil-, Disziplinar- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat sich modifiziert in eine Wahrung der Abgeordneteninteressen gegenüber Wählergruppen und Verbänden, welche mit Verfahrenskosten und skandalösen Prozessen Schaden verüben könnten. Ausgenommen von der Indemnität sind Verleumdungen nach § 36 StGB<sup>22</sup>.

Unter **Immunität** versteht man nach Art. 46 II und IV GG den Schutz der Abgeordneten vor Verfolgung ihrer strafbaren Handlungen. Historisch leitet sich dies aus der Gefahr der

Tab. 1: Immunitätsfälle der BT-Abgeordneten

	9. WP 1980-83	10. WP 1983-87	11. WP 1987-90
<b>Immunitätsfälle (insgesamt)</b>	11	63	43
- genehmigt	5	60	37
- nicht genehmigt	4	3	4
- nicht behandelt bzw. eingestellt	2	0	2
<i>Äußerungsdelikte</i> (§ 185 ff. StGB)	5	7	7
- genehmigt	1	4	3
- nicht genehmigt	4	3	4
- nicht behandelt	0	0	0
<i>Verkehrsdelikte</i>	2	4	5
- genehmigt	2	4	5
<i>Allgemeine Kriminalität</i>	2	47	27
- genehmigt	2	47	27
<i>Disziplinarverfahren</i> (Ehrengerichtsverfahren)	0	3	0
- genehmigt	0	3	0
<i>Strafvollstreckung</i>	0	0	0
<i>Haft zur Erzwingung der Ableistung des Offenbarungseides</i>			
- gegenstandslos	1	0	1
	1	0	1
<i>Sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit</i> (Untersuchungshaft, zwangsweise Vorführung)	0	0	0
<i>Zeugenvernehmungen</i>	1	0	0
- genehmigt	0	0	0
- gegenstandslos	1	0	0
<i>Sonstige</i>	0	2	3
- genehmigt	0	2	2
- gegenstandslos	0	0	1
Zahl der betroffenen Abgeordneten	12	63	32

In: Schindler, Peter: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. Nomos, Bonn 1994, S. 1181

<sup>20</sup> weiterführend: Mieck, Ilja: Europäische Geschichte der frühen Neuzeit – eine Einführung. Kohlhammer, 6. Aufl. Stuttgart 1998

<sup>21</sup> vgl. Hesselberger S. 247 ff.

<sup>22</sup> siehe Röper, Erich: Parlamentarier und Parlament – Konflikte in modernen Volksvertretungen. Duncker&Humblot, Berlin 1998, S. 69 ff.

gezielten politischen Manipulation bei Prozessen ab. Bei der Betrachtung dieses Leitbildes zeigt sich der anachronistische Charakter der Immunität innerhalb einer demokratischen Staatsordnung. Deshalb wird von der Möglichkeit, die gesamte Amtszeit andauernde Immunität durch Bundestagsgenehmigung vorzeitig auszusetzen, auch regelmäßig Gebrauch gemacht. Tabelle 1 verdeutlicht, daß bei schweren Delikten und strafbaren Handlungen im Straßenverkehr die Aufhebung der Immunität ein normales Verfahren darstellt.

Ordnungswidrigkeiten, wie z.B. Geschwindigkeitsübertretungen oder Falschparken fallen im übrigen nicht in den Schutzbereich. Bei Äußerungsdelikten wirkt die Immunität heute noch am deutlichsten<sup>23</sup>.

Ergänzt werden Immunität und Indemnität durch das **Zeugnisverweigerungsrecht** des Art. 47 GG i.V.m. § 107 GO BT, Anlage 6 GO BT. Dieses subjektive Recht der Abgeordneten erlaubt es ihnen über Personen und Tatsachen zu schweigen, welche ihnen während ihrer Amtszeit anvertraut wurden. Absicht der Bestimmung ist der Schutz der Entscheidungsfreiheit und des Informationsbedürfnisses der Abgeordneten. Anwendung findet das Zeugnisverweigerungsrecht somit in gerichtlichen Verfahren und Untersuchungsausschüssen. So könnte sich z.B. Helmut Kohl bei der Untersuchung der CDU-Spendenaffäre bewußt auf sein Recht der Zeugnisverweigerung berufen, wie er es mit dem ausdrücklichen Verschweigen der Spender bereits in der Presse getan hat<sup>24</sup>.

### 3.1.5 Finanzielle Unabhängigkeit und Chancengleichheit

Sowohl Freiheits- als auch Gleichheitsgrundsatz werden in ihrer Modifikation zu Unabhängigkeit und Chancengleichheit der Abgeordneten auf die finanzielle Sphäre übertragen.

Ein Beispiel für die **Chancengleichheit** stellt der Anspruch parteiungebundener Wahlkreisbewerber auf Wahlkampfaufwendungen dar, um somit dem Wahlvorschlagsrecht der Bürger zu entsprechen<sup>25</sup>. Die Einschränkung findet sich in der politischen Realität, in welcher Einzelbewerber lediglich auf kommunaler Ebene Erfolgsaussichten besitzen. Als Gegenbeispiele werden häufig Eduard Edert, Richard Freudenberg und Franz Ott genannt. Sie zogen 1949 bisher als die einzigen fraktionslosen Abgeordneten in den Bundestag ein, obwohl ihre politische Ungebundenheit auch bezweifelt wird<sup>26</sup>.

Der Abgeordnetenanspruch auf „eine angemessene, ihre **Unabhängigkeit sichernde Entschädigung**“<sup>27</sup> ist im Art. 48 III GG festgeschrieben. Die Differenzierung des Verfassungstextes geht vor allem auf das sogenannte „**Diäten-Urteil**“ von 1975 zurück<sup>28</sup>. Dort wurde unter Beachtung der Entwicklung des Berufspolitikers das Alimentsprinzip festgeschrieben, welches in den Ausgleichszahlungen die einzige Einkommensquelle des Parlamentarier und seiner Familie sieht. Zur Zeit liegen die Abgeordnetenbezüge bei monatlich 12.875 DM. Die „Diäten“ setzen sich außerdem aus einer steuerfreien Kostenpauschale für Tagegeld, Unkosten und Reiseaufwendungen von derzeit 6.459 DM, einem Übergangsgeld beim Ausscheiden und einer Altersversorgung zusammen<sup>29</sup>. Mit Berufung auf den formalistischen Gleichheitssatz wurde vom BVerfG festgelegt, daß unabhängig von dem sonstigen Einkommen oder Arbeitsaufwand die Alimentation eines jeden Bundestagsabgeordneten gleich sein muß. Im Zusammenhang

<sup>23</sup> vgl. Hesselberger S.248

<sup>24</sup> Stand von Dezember 1999

<sup>25</sup> Rechtsgrundlage: § 18 IV ParteienG und BverfGE 41, 399, S.415ff.

<sup>26</sup> vgl. Schindler S.404

<sup>27</sup> In: BverfGE 40, 296, S.312

<sup>28</sup> ebenda

<sup>29</sup> vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode 1998. NDV, 87. Aufl. Sonderdruck für den Deutschen Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Rheinbreitbach 1999, S.35 ff.

mit dem Berufsparlamentarismus und der Gefahr der Interessenkollision ist auch die bestehende **Auskunftspflicht** gegenüber dem Bundestagspräsidenten bei zusätzlichen Tätigkeiten z.B. in Verbänden oder Vorständen und bei Spenden zu erklären<sup>30</sup>.

**Tabelle 2: Diäten- Erhöhung**

Frage: „Der Bundestag hat ja beschlossen, die Diäten der BT-Abgeordneten schrittweise zu erhöhen. Haben Sie schon davon gehört oder noch nicht?“

Falls gehört: „Und finden Sie die Pläne richtig, die Diäten an die Gehälter der Richter und deren Gehaltsentwicklung anzukoppeln, oder finden Sie die Pläne nicht richtig?“

(Zahlen in Prozent)  
Oktober 1995                      Bevölk. insg.

Ja, gehört	93
Finde ich richtig	7
Finde ich nicht richtig	78
Unentschieden	8
Nein, noch nicht	7
Summe	100

Nach: Neumann-Noelle, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, Seite 825

Obwohl den Einnahmen große Ausgaben bei Unterhaltungen im Wahlkreis, für Mitarbeiter, als Abgaben an die Partei usw. sowie ein großer Zeitaufwand gegenüberstehen, rufen die Diäten in der Bevölkerung eine große Unzufriedenheit hervor. 1995 meinten nur 2% die Abgeordneten würden zu wenig verdienen<sup>31</sup>. Bei diesen Vorzeichen ist die geringe Akzeptanz des Bundestagsbeschlusses vom 14.10.95 bei den Bürgern kaum verwunderlich (Tab. 2). Er beinhaltete die Orientierung der Abgeordnetenentschädigung an den Jahresbezügen eines Richters am oberen Bundesgericht. Nicht nur das Volk, sondern auch der Bundesrat lehnten den Beschluß ab. Rechtlicher Knackpunkt dieser **Indexierung** ist die vom BVerfG eingeforderte Nachvollziehbarkeit der Diätenerhöhungen durch die Öffentlichkeit, welche in diesem Falle nicht gegeben gewesen wäre<sup>32</sup>. Aufgrund des negativen öffentlichen Meinungsbildes und dem Sparprogramm der Regierung ist sowohl eine Reform der Entschädigungspraxis ausgeblieben, als auch der Wunsch nach einer Erhöhung der Bezüge verstummt<sup>33</sup>. Linck führt die Kritik auf den „Fluch der Entscheidung in eigener Sache“<sup>34</sup>.

zurück und beschreibt damit treffend den unterschweligen Vorwurf einer „Selbstbedienungsmentalität“ seitens der Parlamentarier. Jedoch existieren überhaupt **Alternativen** zum jetzigen Verfahren? Der Vorschlag einer unabhängigen Diätenkommission scheint verfassungsrechtlich bedenklich. Blicke noch ein Indexverfahren wie es in Thüringen eingeführt wurde, bei diesem wurde eine Anpassung an die durchschnittliche Veränderung der Bruttoverdienste angestrebt. Leider war der negative öffentliche Druck so groß, daß die Regelung ausgesetzt wurde. Das ist bedauerlich, weil gerade diese Verfahrensweise eine Gleichheit von Bürgern und ihren Vertretern hätte herstellen können. Der Bundestag hat sich nun als Orientierung einfach die bereits beschlossene aber durch den Bundesrat abgelehnte Besoldungsstufe B6/R6 vorgegeben. Politisch durchsetzbar wird es in der nächsten Zeit wohl kaum sein.

Bleibt **zusammenfassend** nur die Feststellung des häufig antiparlamentarischen Hintergrunds der Diätenkritik<sup>35</sup> und die Hoffnung auf stärkere Öffentlichkeit, Transparenz

<sup>30</sup> Rechtsgrundlage: Anlage 2 GO BT und § 1,3 Anlage 1 GO BT  
<sup>31</sup> Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Jahrbuch der Demoskopie – Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, S. 825  
<sup>32</sup> Linck, Joachim: Kritisches zur Diätenkritik von 86 Staatslehrern. In: ZParl 4/95. S.683-689  
<sup>33</sup> ebenda und eine nicht repräsentative e-mail-Umfrage bei 25 Bundestagsabgeordneten der Verfasserin, bei welcher nach Arbeitsaufwand und Einschätzung der Abgeordnetenbezüge gefragt wurde. Ergebnisse sind vom November 1999 und die Auswahl beruhte auf einem Homepageranking.  
<sup>34</sup> Linck, Joachim: Indexierung der Abgeordnetendiäten – Das Thüringer Modell gegen den bösen Schein der Selbstbedienung. In: ZParl 2/95. S.372  
<sup>35</sup> weiterführend: Wirthensohn, Andreas: Dem „ewigen Gespräch“ ein Ende setzen: Parlamentarismuskritik am Beispiel von Carl Schmitt und Hans Herbert von Arnim – nur eine Polemik? In: ZParl 2/99. S.516 ff.

und Diskussionsbereitschaft in den Fragen der staatlichen Politikfinanzierung, um auf diese Weise ein differenzierteres Meinungsbild innerhalb der Bevölkerung zu schaffen<sup>36</sup>.

## 3.2 Gleichheit des Abgeordneten

### 3.2.1 Der Gleichheitsgrundsatz

Der Gleichheitsgrundsatz läßt sich von dem Umstand der Repräsentation des Volkes durch das Gesamtparlament ableiten. Er geht also von Art. 20 II GG aus. Da Repräsentation Gleichheit voraussetzt, kommt das BVerfG zu der Erkenntnis, daß „alle Mitglieder des Parlamentes [...] einander formal gleichgestellt<sup>37</sup>“ sind. Davon ausgehend sollen alle Abgeordneten den **gleichen Zugang** zum Mandat und ebenfalls **gleiche Bedingungen bei der Ausübung** besitzen. Lediglich bei einem sachlichen Grund, wie z.B. bessere Befähigung ist eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Man kann somit eigentlich von einem Willkürverbot ausgehen. Wenn sich beispielsweise mit einem bestimmten Amt, wie dies beim Bundestagspräsidenten oder Fraktionsvorsitzenden gegeben ist, besondere Privilegien verbinden, so ist je nach Einzelfall eine konkrete Legitimation notwendig. Also kann man wie es in der Geschäftsordnung des Bundestages verankert ist, hier auch zusammenfassend vom **Prinzip der gleichen Beteiligung** sprechen<sup>38</sup>.

### 3.2.2 Fraktionsrechte und Abgeordnetenstatus

Aus der parlamentarischen Praxis ist bekannt, daß es nur einzelnen Abgeordneten gelingt sich im Mittelpunkt des Geschehens zu positionieren. Es agieren und reagieren vielmehr Gruppen. Doch wer besitzt vom rechtlichen Standpunkt aus die stärkere Position – das Recht des Einzelnen oder die Gruppenrechte?

Nach Art. 40 I GG verfügt der Bundestag über eine **Geschäftsordnungsautonomie**, welche sich aber nicht im verfassungsfreien Raum bewegen darf, sondern die Rechte des einzelnen Bundestagsabgeordneten ebenso berücksichtigen muß<sup>39</sup>. Mit diesem Zwiespalt beschäftigte sich das BVerfG 1989 im Zusammenhang mit dem „**Wüppesahl-Prozeß**“<sup>40</sup>. Im Vorfeld wurde Th. Wüppesahl aus der Fraktion der Grünen ausgeschlossen und reichte beruhend auf Art. 93 I Nr. 1 GG beim BVerfG Organklage ein. Zu entscheiden war über sein Mitwirkungsrecht in einzelnen Gremien und dies verdeutlicht gut die Problematik der Gleichbehandlung mit Bundestagsabgeordneten aus Fraktionen.

Bei der Entscheidung ging das Gericht von originären Rechten der Abgeordneten aus, welche als Funktionsgarantien des Bundestages dienen. Nach dem Grundsatz des freien Mandats schließen sie sich dann freiwillig zu Fraktionen zusammen. Fraktionsvorbehalte gegenüber den originären Rechten können nur unter starkem Rechtfertigungsdruck in Kraft treten<sup>41</sup>. Im einzelnen hat der fraktionslose Abgeordnete ein Mitwirkungsrecht, aber kein Stimmrecht in den Ausschüssen. Sowohl Ältestenrat als auch Enquete-Kommissionen eröffnen keine Einflußsphären, da nach Gerichtsentscheid beide keine inhaltlichen Aspekte zur politischen Willensbildung beitragen. Die Fraktionsfinanzierung kann nicht ausgeglichen werden, weil ein Abgeordneter kein Vernetzungsproblem besitzt, jedoch

---

<sup>36</sup>vgl. Edinger, Florian: Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß – Altersversorgung unangemessen hoch: Die Diäten-Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.1998. In: ZParl 2/99. S.296-303

<sup>37</sup>BVerfGE 40, 296, S.317

<sup>38</sup>vgl. Abmeier S. 222

<sup>39</sup>ebenda S. 67

<sup>40</sup>BVerfGE 80, 188 II

<sup>41</sup>Wolters, Jürgen: Der Fraktions-Status – Eine verfassungsrechtliche Neubestimmung. Nomos, 1. Aufl. Baden-Baden 1996

stehen ihm die Wissenschaftlichen Dienste zu Verfügung. Als **Fazit** ist zu verzeichnen, daß durch das Urteil die Fraktionsdominanz im Bundestag unangetastet blieb. Rechtsdogmatisch entstand allerdings auch keine Stärkung ihrer Rechte bzw. es fand keine Legitimation der Fraktionen als „wahrer Souverän im Parlament“ statt<sup>42</sup>.

Tabelle 3 stellt abschließend nochmals eine Auswahl der verfassungsrechtlichen Befugnisse der einzelnen Abgeordneten den Fraktionsrechten, welche sich aus ihnen ableiten gegenüber<sup>43</sup>.

<u>Abgeordnetenrechte</u>	<u>Fraktionsrechte</u>
Rederecht	Einberufung des Bundestages
Stimmrecht	Gesetzesinitiativrecht
Frage- und Informationsrecht	Antragsrecht bei Mißtrauensvotum
Abgabe von Erklärungen	Ausschüssen
Teilnahme an Ausschüssen	Vertagungen
Gesetzesänderungsanträge in 2. Lesung	Aktuellen Stunden
Tagesordnungswidersprüche	namentlichen Abstimmungen
	großen und kleinen Anfragen
	Zitierrecht
	Kandidatenvorschläge

### **3.3 Öffentliche Teilhabe des Abgeordneten**

Bei diesem Teilaspekt des Status handelt es sich um die Berechtigung des Mandatsträgers zur öffentlichen Teilnahme am Verfassungsleben, d.h. er kann sich informieren, Sachverhalte im Parlament zur Sprache bringen usw. Es besteht hierbei ein Bezug zum Frage-, Informations- und Rederecht sowie zu Indemnität und Immunität.

### **4. Zusammenfassung und Ausblick**

Fällt man nach diesem ersten Überblick ein Urteil über die Rechtstellung des einzelnen Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, so ergibt sich wie bereits zu Anfang vermutet ein zweidimensionales Bild. Einerseits ist verfassungstraditionell eine starke Stellung des einzelnen Abgeordneten gegeben, wie sich besonders bei der Betrachtung des freien Mandats, aber auch bei den persönlichen Unabhängigkeiten und Rechten der Abgeordneten gezeigt hat. Auch finanziell ist der Berufspolitiker durch den Staat abgesichert. Andererseits weicht dieser Verfassungsgedanke erheblich von der parlamentarischen Praxis ab, woraus eine veränderte Verfassungswirklichkeit resultiert. Hauptgrund für diese Unterschiede ist die Ergänzung des personenbezogenen Repräsentationsprinzips durch die parlamentarische Repräsentation. Somit handelt es sich nicht um einen Gegensatz von Verfassungsgedanken und –wirklichkeit sondern um eine zu begrüßende Angleichung an die Rahmenbindungen der parlamentarischen Parteiendemokratie.

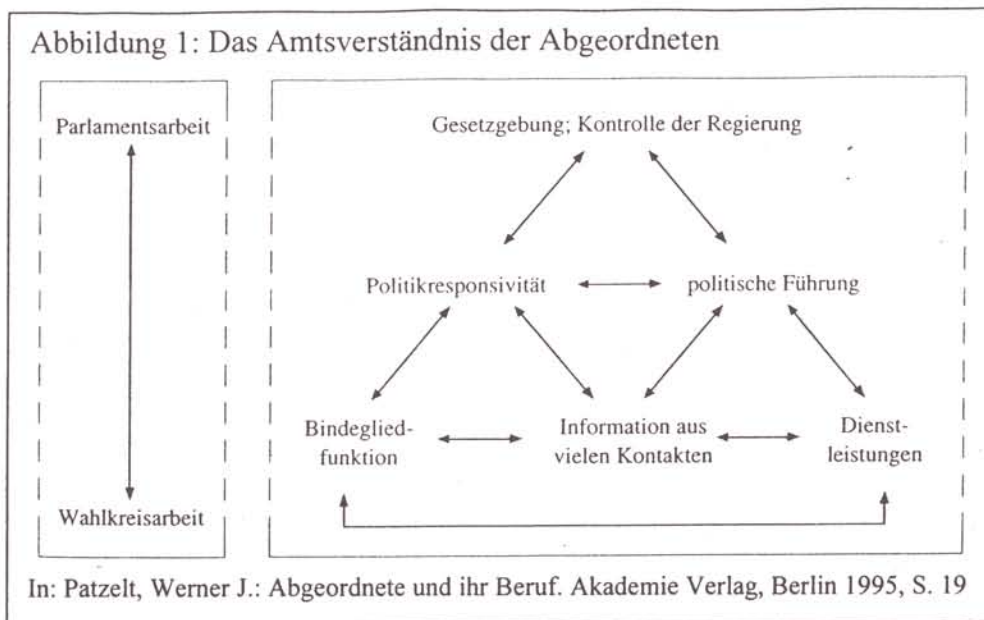
Inwiefern der Einzelne trotz des Mehrheitsprinzips Einfluß nehmen kann und welche Voraussetzungen er überhaupt für diesen Beruf benötigt, wird im folgenden neben der Betrachtung der täglichen Arbeit eines Bundestagsabgeordneten zu beleuchten sein. Weiterhin stellt sich die Frage, warum die Bürger an ihren Vertretern zweifeln und ob die Abgeordneten das Volk als Souverän repräsentieren?

<sup>42</sup> In: Morlok, Martin: Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenstatus und politischer Praxis. In: JZ. 1989, S. 1038 ff.

<sup>43</sup> vgl. Deynhart, Christoph: Staatsrecht I. C.F.Müller, 14. Aufl. Heidelberg 1998, Nr. 403 und Abmeier S. 28 ff.

## 5. Politik als Beruf

### 5.1 Amts- und Rollenverständnis der Abgeordneten



Das den Abgeordneten anvertraute Amt und die damit verbundenen Aufgaben sind wie festgestellt nicht näher normiert, stattdessen skizzieren Verfassungsrecht und –tradition nur den äußeren Umriß, welcher durch das praktische Handeln der Parlamentarier ausgefüllt wird. Um so wichtiger erscheint die Selbstdefinition ihrer Aufgaben durch die Abgeordneten und ein Vergleich mit den Vorstellungen der Wähler. Darauf beruft sich die Frage vom **Amtsverständnis**, welche sich bei Patzelt folgendermaßen gestaltet: „Was sind die wichtigsten Dinge, die ein Abgeordneter tun sollte?“<sup>44</sup> Abbildung 1 gibt die Meinungen der Parlamentarier wieder. Innerhalb der pyramidalen Struktur stehen die Hauptfunktionen des Bundestages – **Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung** - an erster Stelle. Neben der Parlamentsarbeit bildet der Wahlkreis die Basis des Amtsverständnisses. Umschrieben wird dies erstens mit der **Bindegliedfunktion**, d.h. durch Kontaktaufnahme als Vermittler zwischen Parlament und Bürgern zu dienen, zweitens besteht die Aufgabe eines „**Informationshändlers**“<sup>45</sup> und drittens wirkt der Abgeordnete als „**Dienstleister**“ für Bürger, Kommunen und Organisationen. Die letzten beiden Aufgaben werden in ihrem Zusammenwirken oft erst von erfahrenen Parlamentariern erkannt. Es handelt sich um **Responsivität und politische Führung**. Dies bedeutet einen Ausgleich finden zu können zwischen einerseits Empfänglichkeit und Anregbarkeit für Vorschläge und Informationen aus der Bevölkerung oder von der Parteibasis und andererseits Durchsetzungsfähigkeit, Überzeugung und eigenständiger Problemlösung.

Es zeigt sich, daß bei Bürgern und Abgeordneten eine ungefähr gleiche Einschätzung des Amtsverständnisses vorhanden ist. Unterschiede ergeben sich in der stärkeren Betonung der politischen Führung und persönlicher Aspekte seitens der Bevölkerung sowie in dem Wunsch, die Dienstleistungsfunktion gegenüber Verbänden zu minimieren<sup>46</sup>.

Bei der Analyse des **Rollenverständnisses** stehen weniger konkrete Aufgaben im Zentrum des Interesses als vielmehr die Rolle im Dahrendorfschen Sinne: als wessen Vertreter agieren die Abgeordneten? Bei Herzogs Umfrage (Tab. 4) findet dabei eine deutliche

<sup>44</sup> siehe Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und ihr Beruf. Akademie Verlag, Berlin 1995, S.19 ff.

<sup>45</sup> In: Hansen, Horst: Der Abgeordnete – „Salatblatt auf Wurstplatte“, „Händler von Kommunikation und Einfluß“ oder mehr? In: ZParl 4/95. S. 692

<sup>46</sup> Neumann-Noelle./Köcher (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Seite 823

Anlehnung an die Verfassungsdiskussion statt. Abgeordnetentyp B entspricht Art. 21 GG, C korrespondiert mit Art. 38 GG und D ist Vertreter gesellschaftlicher Gruppen. A verkörpert den demokratischen Wählervertreter.

Als Resultat erscheint, daß zwar die Parlamentarier in ihrer praktischen Arbeit Exponenten ihrer Parteien sein möchten, es aber dennoch nicht ihrem Leitbild entspricht. Auch das Bild des humanistisch-freien Abgeordneten ist nicht mehrheitsfähig. Selbst definieren sie sich vielmehr als **Wählervertreter** und das stimmt auch mit der starken Betonung der Wahlkreisarbeit im Amtsverständnis überein.

Eine Kongruenz zu den Bürgerinteressen ist erneut gegeben, lediglich eine nachvollziehbare Bekräftigung der Wählervertretung ist zu verzeichnen.

Tabelle 4: Rollenverständnis der Abgeordneten

Frage: "Nun möchten wir gerne etwas darüber erfahren, wie Sie Ihre Arbeit als Bundestagsmitglied gestalten. Wir haben in dieser Liste verschiedene Aussagen über die Rolle von Abgeordneten notiert. Würden Sie bitte sagen, welche der vier Möglichkeiten Ihrem Selbstverständnis am nächsten kommt?"

Vorgaben:

- A. "Als Abgeordnete/r verstehe ich mich in erster Linie als Vertreter meiner Wähler"
- B. "Als Abgeordnete/r verstehe ich mich in erster Linie als Repräsentant der Ziele meiner Partei"
- C. "Als Abgeordnete/r fühle ich mich niemandem besonders verpflichtet, sondern handle in erster Linie nach meinem persönlichen Ermessen"
- D. "Als Abgeordnete/r verstehe ich mich in erster Linie als Sprecher für die Belange bestimmter gesellschaftlicher Gruppen"

Abgeordnete verstehen sich als:	Abgeordnete					
	Insgesamt %	CDU %	nach Parteizugehörigkeit			Grüne %
			CSU %	SPD %	FDP %	
Vertreter ihrer Wähler	47	52	35	47	52	26
Repräsentanten ihrer Partei	15	9	9	19	19	26
Freie Abgeordnete	17	21	35	11	22	-
Sprecher gesellschaftlicher Gruppen	9	5	4	11	-	32
Mehreres/keine Antwort	13	13	17	13	7	16
Anzahl der Befragten	316	120	23	127	27	19

In: Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag, Opladen 1990, S. 61

Als Besonderheit heben sich allerdings **die Grünen** von anderen Parteien ab. Bei ihnen wird das Streben nach einer stärkeren Basisbindung und das Ziel der Interessenvertretung deutlich, was vermutlich auf dem Hervorgehen aus den Bürgerrechtsbewegungen der 80-er Jahre beruht. Ihre Wähler wiederum besitzen ähnliche Erwartungen wie die anderen Parteien<sup>47</sup>. Allerdings ist zu vermuten, daß sich nun während der rot-grünen Regierung im Zuge der innerparteilichen Reform der Grünen ein allmählicher Wertewandel vollzieht. Ausgehend von dieser Veränderung der Grünen ist auch eine Angleichung des Amtsverständnisses anzunehmen.

Somit kann man **resümieren**, daß ein praxisnahes Leitbild der Abgeordneten existiert, und daß die Zielvorstellungen zwischen dem Volk und seinen Vertretern ähnlich sind.

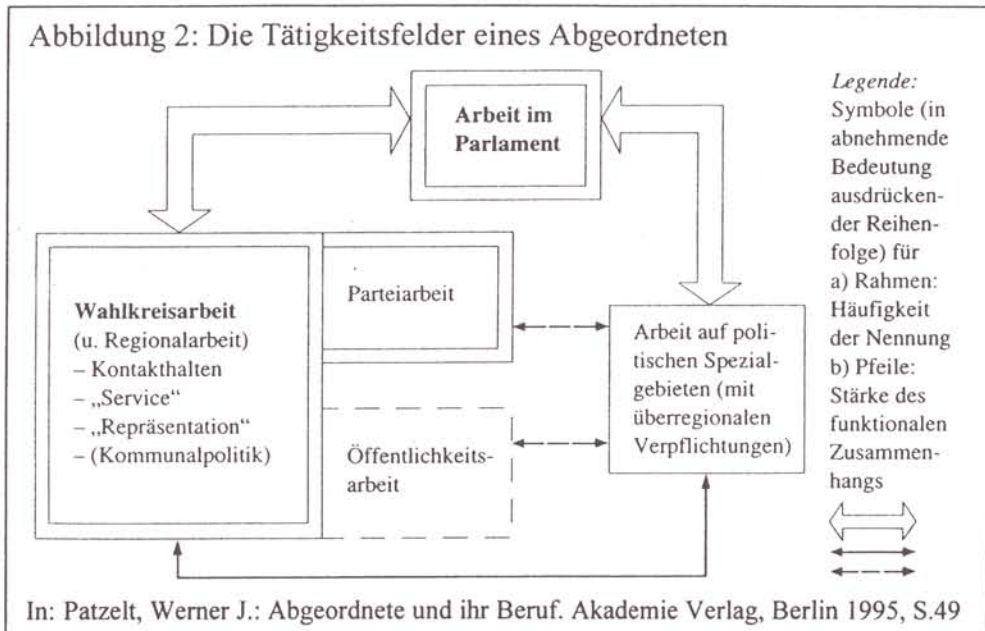
<sup>47</sup> Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag, Opladen 1990



## 5.2 Arbeit der Abgeordneten

### 5.2.1 Tätigkeitsfelder im Überblick

Die Arbeit der Abgeordneten bewegt sich im Dreieck von **Parlaments-, Wahlkreis- und Parteiarbeit**. In Abbildung 2 wird deutlich, daß gute Arbeit im Parlament und im Wahlkreis einander bedingen und dieser Wirkzusammenhang Bedeutung besitzt für die erneute Mandatsvergabe. Allerdings spezialisiert sich etwa ein Drittel der Bundestagsabgeordneten entweder auf den Wahlkreis oder das Parlament. Die parlamentarische Arbeitsteilung existiert ebenfalls bei einzelnen **politischen Spezialgebieten**. Aus dem klassischen Tätigkeitsfeld leitet sich das Aufgabengebiet der **Öffentlichkeitsarbeit** ab.



Wie empirische Untersuchungen ergaben, entspricht die Praxis der Amtsausübung weitestgehend dem vorab aufgezeigten Leitbild<sup>48</sup>. Jedoch um erstmals auf das unkorrekte Abgeordnetenbild in der Gesellschaft hinzuweisen, wurde Tabelle 5 einbezogen. Sie zeigt, daß die Abgeordneten in den Augen der Bürger zu stark persönliche und parteipolitische Zwecke verfolgen und dadurch ihre Kontroll-, Gesetzgebungs- und Bindegliedfunktion vernachlässigen.

### 5.2.2 Die Parlamentsarbeit

#### 5.2.2.1 Arbeitsrhythmus

Ausgehend von der Parlamentstradition hat sich im Bundestag ein bestimmter Arbeitsrhythmus entwickelt, bei welchem meistens auf zwei Tagungswochen eine oder zwei sitzungsfreie Wochen folgen. Auch die **Wochenstruktur** stellt sich immer ähnlich dar. Die Woche beginnt in der Regel mit Sitzungen der Fraktionsvorstände, bei denen die Grundlinien der bevorstehenden parlamentarischen Arbeit festgelegt werden. Am Dienstag beschäftigen sich dann einzelne Arbeitsgremien der Fraktionen mit Detailvorbereitungen, welche in der Fraktionsvollversammlung zusammentreffen. Der Schwerpunkt des Mittwochs liegt auf den Ausschusssitzungen. Schließlich folgen mit Donnerstag und Freitag die eigentlichen Plenartage. Das Wochenende der Bundestagsabgeordneten ist der

<sup>48</sup> Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. S. 49 ff.

Freitag die eigentlichen Plenartage. Das Wochenende der Bundestagsabgeordneten ist der Wahlkreisarbeit und den Parteiverpflichtungen vorbehalten<sup>49</sup>. Obwohl in Abhängigkeit von den speziellen Funktionen und Aufgabengebieten gewisse Abweichungen auftreten können, bestätigen die angeschriebenen Abgeordneten im Großen und Ganzen dieses Schema<sup>33</sup>.

**Tabelle 5: Abgeordnetenbild in der Gesellschaft**

Mai 1995		Bevölkerung insgesamt
"Welche Aufgaben eines BT- Abgeordneten sind besonders wichtig?"		"Welche Aufgaben hält ein BT- Abgeordneter wirklich für wichtig?"
Die Anliegen und Interessen der Bürger im BT zu vertreten Sich über die Wünsche der Bürger, die Stimmung in der Bevölkerung zu informieren Sich ausführlich über Inhalte und Fragen informieren, die zur Entscheidung anstehen	wichtige ↑ <b>A u f g a b e n</b> ↓ unwichtige	Um Vertrauen für sich persönlich werben Die Anliegen und Interessen der Bürger im BT zu vertreten Sich um die Verwirklichung eigener, persönlicher Vorstellungen und Ziele bemühen Die Bürger von Entscheidungen und Positionen überzeugen, auch wenn die Position nicht auf Anhieb mehrheitsfähig ist Um Vertrauen für den Bundestag werben Sich für konkrete Anliegen von Interessengruppen, Verbände oder Vereinigungen einsetzen
Legende: Aus einem Antwortkatalog geben die ersten drei Zeilen jeweils die wichtigsten und die folgenden die unwichtigsten Aufgaben wieder. Nach: Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und Ihr Beruf. Akademie Verlag, Berlin 1995, S.51 und Neumann-Noelle, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie – Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, S. 823		

### 5.2.2.2 Zeitbudget

Eine Darstellung des Arbeitsrhythmus läßt zwar bereits die starke Arbeitsbelastung der Bundestagsabgeordneten vermuten, doch es gibt erst die Zeitbudgetanalyse Auskunft über deren tatsächliches Ausmaß und die Verteilung auf einzelne Aufgabenbereiche.

Herzog führt in seiner 1990 veröffentlichten Untersuchung eine Einteilung der Arbeiten in folgende Kategorien durch (siehe Abbildung 3)<sup>50</sup>:

- I. Sitzungen (Bundestag und Fraktion)
- II. Informations- und Kontakttätigkeit (Gespräche, Referate)
- III. Administrative- und Routinetätigkeit (Post, Lesen)
- IV. Innovative Tätigkeit (Reden, Vorbereitung, Kongresse)
- V. Sonstiges (Reisen, Beruf).

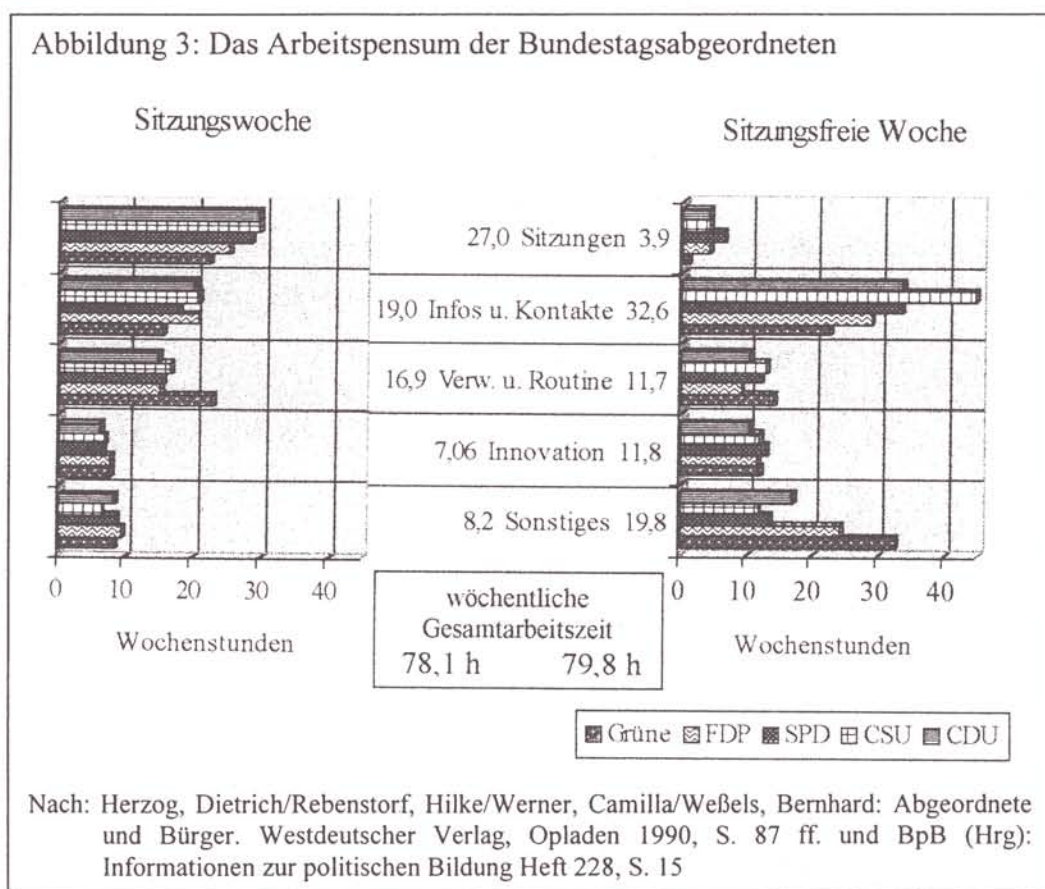
<sup>49</sup> vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode 1998 S.28 ff. und Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrg.): Eine Woche im Parlament. S14 f.

<sup>50</sup> Herzog/Rebenstorf/Werner/Weßels: Abgeordnete und Bürger. S. 85 ff.

Es ergibt sich sowohl in Sitzungs- als auch in sitzungsfreien Wochen eine wöchentliche Durchschnittsarbeitszeit von ca. 78 Stunden. Somit bleibt der Arbeitsaufwand gleich, aber eine Verlagerung des Schwerpunktes findet statt. Die Konzentration der Arbeitskraft auf Sitzungen, Verwaltung und Routine während der Parlamentsarbeit verschiebt sich am Wochenende hin zu Informations- und Kontakttätigkeit sowie innovativem Schaffen.

Natürlich bestehen hier noch **fraktionspezifische Unterschiede**. CSU-Abgeordnete verwenden während der Sitzungswochen wenig Zeit mit Reisen oder dem Beruf dafür um so mehr mit Sitzungen. Die 1990 noch relativ kleine Fraktion der Grünen konzentriert sich auf innovative Tätigkeiten, fraktionsinterne Abstimmungen und Postbearbeitung, was das Zeitbudget bei Außenkontakten belastet.

Weiterhin lassen sich auch Rückschlüsse auf die **Professionalisierung der Politik** bilden. So ist in Abbildung 3 zu erkennen, daß in Berlin kaum ein Parlamentarier Zeit für seinen Beruf findet, aber am Wochenende sind besonders Abgeordnete der Grünen und der FDP noch verankert in der ursprünglichen Arbeitswelt. Dies ist keinesfalls als Rückschritt hin zu einer Entprofessionalisierung oder „Gelegenheitspolitik“<sup>51</sup> zu werten, denn über 20% der Bundestagsabgeordneten bewerten die für eine berufliche Tätigkeit verbrauchte Zeit als negativ<sup>52</sup>.



Als **Ergebnis** ist also festzuhalten, daß der Beruf des Politikers ein sehr arbeitsaufwendiger ist, welcher keine tatsächliche Zeitbegrenzung kennt. Einhergehend mit dieser Belastung ist für die Mehrheit der Abgeordneten die Ausübung eines zusätzlichen Berufes nicht möglich. Die „politische Professionalisierung“ ist damit sowohl praktisch durchgesetzt als auch theoretisch von den Parlamentariern anerkannt.

<sup>51</sup> In: Burmeister, Kerstin: Die Professionalisierung der Politik. Duncker&Humblot, Berlin 1993, S.45

<sup>52</sup> vgl. Herzog/Rebenstorf/Werner/Weßels: Abgeordnete und Bürger. S.94

### 5.2.2.3 Arbeitsstil und -bedingungen

Was man im Fernsehen von der Arbeit der Volksvertreter sieht, ist nicht viel. Die zwar vorschnelle, aber weit verbreitete Kritik am „leeren Plenarsaal“ erscheint im öffentlichen Meinungsbild gleich hinter Nörgeleien rund um die Diäten der Abgeordneten. Ist also die Zeitbudgetanalyse ein Trugbild und besteht die eigentliche Arbeit der Bundestagsabgeordneten im Zeitungsstudium<sup>53</sup>?

Bei solchen und ähnlichen Aussagen wird die hier bereits aufgeführte Tatsache vernachlässigt, daß der Deutsche Bundestag ein Arbeitsparlament darstellt, in welchem der „Kern der parlamentarischen Arbeit“<sup>54</sup> nicht vom Plenum verkörpert, sondern von Arbeitsgruppen, Fraktionen und Ausschüssen gebildet wird. Die **arbeitsteilige Struktur** ermöglicht es dem einzelnen Abgeordneten auf seinem Spezialgebiet direkt Einfluß auf die Meinungsbildung zu nehmen. Hingegen liegt der Wirkungskreis von Generalisten, wie z.B. Fraktionsvorsitzenden in der Initiierung und dem Abschluß von Willensbildungsprozessen. Aufgrund der „Regentschaft des **Mehrheitsprinzips**“<sup>55</sup> besteht für den Einzelnen fast nur noch in Arbeitsgruppen die Möglichkeit der sinnvollen Meinungsäußerung, wohingegen sich in der Fraktionsvollversammlung oft bereits die Mehrheitsmeinung verfestigt hat<sup>56</sup>.

Seit Beginn der 70-er Jahre hat der Bundestag versucht, die **Arbeitsbedingungen** dem differenzierten, rhythmischen Arbeitsstil der Abgeordneten anzupassen. So entstanden persönliche Büroräume und eine **technisch-wissenschaftliche Infrastruktur**. Zu dieser zählen erstens die Wissenschaftlichen Dienste, welche zu Dokumentation, Stellungnahme und Assistenz dienen und den einzelnen Parlamentarier in seiner Unabhängigkeit bestärken sollen. Zweitens existieren von den Fraktionen unterhaltene Fraktionsdienste. Den dritten Aspekt bilden die persönlichen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, für welche zur Zeit monatlich jeweils 14.897 DM zur Verfügung stehen<sup>57</sup>. Zweck der technisch-wissenschaftlichen Struktur ist nicht nur die Verbesserung der parlamentarischen Arbeitseffizienz, sondern auch als deren Folge die Minimierung des ministerialbürokratischen Wissensvorsprunges<sup>58</sup>.

### 5.2.2.4 Kritik an der Parlamentsarbeit

Die „Kritik an den unzulänglichen Arbeitsbedingungen dürfte so alt wie der Deutsche Bundestag selbst sein“<sup>59</sup>,“ bemerkt Burmeister. Dennoch ist es interessant, was die Parlamentarier bemängeln und wie sich diese Aussagen mit dem untersuchten Aspekt der Zeitbelastung verknüpfen.

Wie nämlich Tabelle 6 darstellt, erscheint als Hauptkritikpunkt aus Abgeordnetensicht der Mangel an dem teuersten Gut – der **Zeit**. Sie fehle eigentlich immer, aber vor allem im Privatleben (2.), beim Informieren (9.) und für die Wahlkreisarbeit (11.). Vergeudet werden die teuren Minuten bei Büroarbeit (4.) und im Wahlkreis bei Repräsentationspflichten (7.). Dieser Mangel sei zwar durch zusätzliches Personal zu mindern, aber nicht zu beheben (15.). Vielmehr werden hier „**Parlamentsreformgedanken**“ bestärkt, welche nach Möglichkeiten einer allgemeinen Effizienzsteigerung des Parlamentes suchen<sup>60</sup>. Weitere Negativwertungen spricht die Opposition bei den

<sup>53</sup> vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrg): Informationen zur politischen Bildung Nr. 228 – Parlamentarische Demokratie II. Franzis print & media, München 1995, S.34

<sup>54</sup> In: Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. S.59

<sup>55</sup> In: Forstmann, Wilfried/Schneidmüller, Bernd/Thiel, Gabriele: Schülerduden Geschichte. Dudenverlag, 2.Aufl, Mannheim 1988, S.92

<sup>56</sup> ebenda S.60 ff.

<sup>57</sup> vgl. Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode 1998. S.35

<sup>58</sup> vgl. Burmeister : Die Professionalisierung der Politik. S.112 f.

<sup>59</sup> ebenda

<sup>60</sup> In: Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. S.68

**Kontrollmöglichkeiten** der Regierung aus (6.+8.). Ein trauriges Licht werfen Aussagen, wie 19. auf die Parlamentskultur. So stimmen 83% der Grünen einem totalen Moralverlust in der Politik zu.

Tabelle 6: Kritikpunkte der Bundestagsabgeordneten

1990

BT-Abgeordnete

Frage: „Welche der folgenden Probleme sind wirklich wichtig?“

	Abgeordnete					
	Insgesamt	nach Parteizugehörigkeit				
	%	CDU	CSU	SPD	FDP	Grüne
		%	%	%	%	%
1. Der persönliche Einfluß des MdB auf das Parlamentsgeschehen ist zu gering	55	44	42	68	45	65
2. Man hat zu wenig Zeit für das Privatleben	79	77	88	78	77	83
3. Die Entschädigung ist unzulänglich	16	19	26	13	20	--
4. Zu viel Büroarbeit	57	57	63	54	67	57
5. Unzulängliche Möglichkeiten, sich in der Öffentlichkeit zu profilieren	16	17	17	16	3	26
6. Der Einfluß des Abgeordneten auf die Ministerialverwaltung ist zu gering	65	53	42	79	60	78
7. Die Repräsentationspflichten sind zu zahlreich	55	58	75	54	53	22
8. In der Opposition sind die Möglichkeiten zur Regierungskontrolle zu gering	54	40	25	74	23	91
9. Zu wenig Zeit, sich umfassend zu informieren	77	75	67	79	83	78
10. Die Partei übt einen zu großen Druck auf die Abgeordneten aus	6	4	4	7	3	22
11. Durch die Arbeit im Parlament hat man zu wenig Zeit für den Wahlkreis	37	40	33	31	47	41
12. Die Aufgabe, den einzelnen Bürgern zu helfen, wird nur unzulänglich wahrgenommen	26	20	8	31	30	44
13. Es fehlt unter den Abgeordneten ein parlamentarisches Gemeinschaftsgefühl	34	34	30	38	21	36
14. Man hat zu wenig Zeit, um vertiefend über politische Probleme nachzudenken	81	81	75	84	87	59
15. Man hat für seine parlamentarische Arbeit zu wenig sachliche und personelle Hilfe	51	39	54	62	66	35
16. Die Tätigkeit der Abgeordneten erscheint häufig sinnlos, da Probleme doch nur unzulänglich gelöst werden	26	17	8	34	17	61
17. Der Verhaltensstil im Umgang miteinander läßt zu wünschen übrig	35	40	35	31	20	57
18. Politische Ideale werden gar nicht mehr verfolgt, es regiert der Sachzwang	42	37	38	45	31	70
19. Moral in der Politik zählt nicht mehr viel; Korruption, persönliche Angriffe und Demagogie sind an der Tagesordnung	26	20	19	27	10	83
Anzahl der Befragten	329	124	24	128	30	23

In: Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag, Opladen 1990, S. 97

### 5.2.3 Die Wahlkreisarbeit

In der öffentlichen Betrachtung steht die Wahlkreisarbeit ein wenig im Schatten der Parlamentsarbeit. Jedoch die Untersuchung des Amtsverständnisses verdeutlichte bereits ihre wichtige Stellung. Auch die Möglichkeit der Abgeordneten sich im Wahlkreis ihr Mandat zu sichern, indem sie sich durch persönliche Beliebtheit der parlamentarischen „Anonymisierung der Entscheidungsprozesse“<sup>61</sup> sowie der kollektiven Erfolgsbewertung entziehen, wurde bereits erwähnt.

<sup>61</sup> In Burmeister: Die Professionalisierung der Politik, S. 109

Wahlkreisarbeit wird von den Bundestagsabgeordneten in der Regel am Wochenende mit unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Auffällig ist, daß die CSU häufiger und die Grünen seltener aktiv werden<sup>62</sup>, wobei ein Zusammenhang zu den Wahlkreisen der Zielgruppe besteht. Im ländlichen Raum ist mehr Interesse an kommunalpolitisch aktiven Abgeordneten vorhanden als in Städten, in welchen die Grünen hauptsächlich verankert sind<sup>63</sup>.

### 5.2.3.1 Einzelbereiche der Wahlkreisarbeit

**Ziel** der Wahlkreisarbeit ist ein soziales Netz mit Kontakten aufzubauen, um sich als glaubwürdiger Partner zu präsentieren. Die Schwierigkeit besteht für die Abgeordneten im Erreichen kommunikationsbereiter Bürger. Da vereint sich allgemeines politisches Desinteresse mit dem Vorurteil der abgehobenen Abgeordneten. Dies belegen beispielsweise die in Tabelle 7 skizzierten Umfrageergebnisse, bei welchen lediglich ein knappes Drittel der Befragten meinten, Abgeordnete würden bei einer schriftlichen Anfrage den Brief lesen. Daran zeigt sich, daß das Verhältnis der Bürger zu den Abgeordneten durch Mißtrauen geprägt ist.

Tabelle 7: Basisbindung der Abgeordneten	
Frage: „Wenn Sie dem Abgeordneten Ihres Wahlkreises einen Brief schreiben würden, was denken Sie – was würde mit dem Brief passieren?“	
	(Zahlen in Prozent)
November 1996	Bevölk. insg.
Brief wird von Mitarbeiter od. Abgeordneten gelesen	30
Brief wird von Mitarbeiter od. Abgeordneten nicht gelesen bzw. erreicht den Abgeordneten gar nicht	28
Weiß nicht, kommt darauf an, z.B. Mitarbeiter wählt nur spezielle Briefe aus	42
Nach: Neumann Noelle –, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997. Seite 824	

Standardmethode des Kontaktes ist die Sprechstunde, auf welche noch genauer im folgenden Punkt eingegangen wird. Eine weitere Möglichkeit stellen **Repräsentationsveranstaltungen** dar, bei denen einerseits die Chance zum allgemeinen Bürgerkontakt gegeben ist und andererseits spontane Gespräche und Kontakte mit Lokalpolitikern möglich werden. Weiterhin kann sich der Bundestagsabgeordnete als volksnaher Volksvertreter inszenieren. Bei der Mehrheit der Parlamentarier überwiegt jedoch ein negatives Urteil. So sei auf Festen kaum Interesse an politischen Diskussionen zu verzeichnen und somit bestünde gar kein richtiger Bürgerkontakt. Vielmehr dienen die Bundestagsabgeordneten oft nur als Dekoration. Beispielsweise meint ein Liberaler, er habe den Eindruck „wie das Salatblatt auf der Wurstplatte: zur Garnierung von irgendwelchen Feierlichkeiten in der ersten Reihe zu sitzen und Reden über [sich] ergehen lassen zu müssen<sup>64</sup>.“ Auch die Bürger würden die Arbeit nicht erkennen und als Freizeitbeschäftigung abtun.

Die traditionelle Variante des Wahlkreiskontaktes sind die **politischen Versammlungen**, welche allerdings heute von den Bürgern aufgrund der Konkurrenz zu den Massenmedien auch nicht mehr angenommen werden.

Verbleibt bei der Wahlkreisarbeit resümierend ein **Defizit** im Kontaktverhalten der Abgeordneten, welches sich erneut negativ auf ihr Erscheinen in den Medien auswirkt und ihre Bindegliedfunktion unterhöhlt.

<sup>62</sup> vgl. Herzog/Rebenstorf/Werner/Weßels:  
Abgeordnete und Bürger. S.91

<sup>63</sup> siehe Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. S.78

<sup>64</sup> ebenda S.86

### 5.2.3.2 Wähler- und Wahlkreisservice

Der Wähler- und Wahlkreisservice beruht auf der guten alten Bürgersprechstunde und könnte ein Ausweg aus der sich verringernenden Kommunikation zwischen Wählern und Gewählten sein. Der Abgeordnete reagiert hierbei auf an ihn herangetragene Sach- oder Rechtsfragen und andere Probleme jeglicher Art. Somit wirkt er als „Lobbyist“<sup>65</sup> seiner Kommune und der Bürgern im Wahlkreis. Seine Motivation ist dabei die Chance, sich bei Erfolg profilieren zu können. Ganz unproblematisch ist diese Arbeitsweise nicht, denn anstatt sich mit strukturellen Problemlösungen zu beschäftigen, hilft er Einzelfällen. Im nächsten Abschnitt wird noch erkennbar werden, inwiefern der Einfluß der Presse motivationssteigernd auf das Engagement im Wahlkreis wirken kann.

### 5.2.4 Öffentlichkeit und politische Prozesse

Massenmedien bilden eine Informationsgrundlage für Bürger und Politiker. Auf diese Weise können sie eine politische Öffentlichkeit schaffen und durch ihre Integrationsfunktion das bestehende politische System unterstützen. Darüber hinaus wirken sie an der politischen Meinungsbildung mit und werden als „vierte Gewalt“ bezeichnet, weil sie Kontrolle ausüben und Kritik äußern<sup>66</sup>.

#### 5.2.4.1 Öffentlichkeitsarbeit des einzelnen Abgeordneten

Die Öffentlichkeitsarbeit des einzelnen Abgeordneten verfolgt das **Ziel**, die Leistungen seiner Person und seiner Partei sowie Entscheidungen der Politik bei den Bürgern bekannt zu machen. Sie ist also einerseits motiviert durch eine allgemeine **Systemlegitimation**, aber auch andererseits durch **Karriereambitionen** des Abgeordneten. Um den Bürger zu erreichen, ist die lokale Presse aus dem Wahlkreis am wichtigsten. Da allerdings oft nur Artikel mit einem interessanten kommunalpolitischen Thema veröffentlicht werden, verstärkt sich das Engagement im Wahlkreis und es erscheint eine eindimensionale Betonung des Wählerservices<sup>67</sup>. Da Medien auch eher über Ereignisse als über Inhalte berichten, verschiebt sich die Arbeitsleistung der Abgeordneten in der öffentlichen Wahrnehmung und sie erscheinen als „Lokalmatadore und Zeremonialinventar“<sup>68</sup>. Als Folge dieses Zusammenwirkens von Karrieremotivation und moderner Berichterstattung ergibt sich eine **Entpolitisierung** des parlamentarischen Umfeldes.

#### 5.2.4.2 Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit

Bei der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit besitzen die gleichen Faktoren Gültigkeit wie bei der Pressearbeit des Abgeordneten. Ihre **Funktion** ist aber unabhängig von Partikularinteressen auf die kommunikative Legitimation der politischen Organisationen ausgerichtet.

Wie in der freien Wirtschaft findet dabei eine Orientierung an der Zielgruppe statt. Der Unterschied ist nur, daß diese Gruppe fast die ganze Bevölkerung umfaßt und in der existierenden „Vielkanalöffentlichkeit“ die **Gefahr** der Exklusivität und somit Isolierung

---

<sup>65</sup>In: Hansen: Der Abgeordnete – „Salatblatt auf Wurstplatte“, „Händler vom Kommunikation und Einfluß“ oder mehr ?, S.263

<sup>66</sup>vgl. Schulz, Winfried: Neue Medien – Chancen und Risiken. In: APuZ B42/97. S.9 ff. und Holtz-Bacha, Christina: Das fragmentierte Medien-Publikum – Folgen für das politische System. In: APuZ B42/97. S.16

<sup>67</sup>vgl. Hansen: Der Abgeordnete – „Salatblatt auf Wurstplatte“, „Händler vom Kommunikation und Einfluß“ oder mehr ?, S.263

<sup>68</sup>In: Patzelt: Politik als Beruf. S.129, 133

der parlamentarischen Öffentlichkeit besteht. In den Mediensektoren der anderen Teilöffentlichkeiten wiederum wird das negative Politikbewußtsein der Gesellschaft noch verstärkt<sup>69</sup>. So stellt z.B. Sigmar Gabriel (Ministerpräsident von Niedersachsen, SPD) fest, „gegenüber Politikern besteht keine Unschuldsvermutung, sondern im Gegenteil eine Schuldvermutung“<sup>70</sup>.

Welche **Lösungsansätze** existieren für den Konflikt von negativer Darstellung der Politik in den Medien, öffentlichem Desinteresse und unausgereifter Parlaments-PR?

Patzelt z.B. fordert den verstärkten Einsatz von Public Relations und politischer Bildung nach einem neuen „aufklärungsorientierten Ansatz,“ um so über die tatsächliche Abgeordneten- und Parlamentstätigkeit zu informieren, Vorurteile abzubauen und Politikverdrossenheit vorzubeugen<sup>71</sup>. Holtz-Bacha spricht moderner von „Kommunikationsmanagement,“ meint damit aber auch nur einen bewußteren, offeneren Umgang mit den Medien<sup>72</sup>. Einen anderen Weg schlägt Marschall mit dem Vorschlag der Konzentration auf nicht-mediatisierte Kommunikation ein<sup>73</sup>. Dies bedeutet eine Intensivierung des direkten Wahlkreiskontaktes.

Wahrscheinlich ergibt die Kombination der Vorschläge den richtigen Weg, denn alle beinhalten den Grundgedanken der **Verstärkung der politischen Öffentlichkeitsarbeit**. Durch ihren richtigen Einsatz kann der Bedeutungsverlust der Politik innerhalb der Gesellschaft aufgehalten werden. Sowohl für das demokratische System als auch für dessen Exponenten, die Abgeordneten, könnte eine Imageverbesserung tatsächlich zu einer stärkeren **Legitimation** seitens des Volkes führen.

## **6. Der Abgeordnete im sozial-politischen Umfeld**

### **6.1 Der Abgeordnete und seine Partei**

#### **6.1.1 Beziehungsgeflecht zwischen Abgeordneten und Partei**

Im vorangegangenen Teil mit verfassungsrechtlichem Schwerpunkt stellte sich heraus, daß der Abgeordnete sowohl Vor- als auch Nachteile von der Verbindung mit einer Partei bezieht. Nun soll der realpolitische Zusammenhang näher beleuchtet werden.

Parteien besitzen im politischen System nicht nur die verfassungsrechtlich festgelegte Willensbildungsfunktion, sondern sie sind mit den Abgeordneten als Mitglieder auch responsive Mittler zwischen Bürgern und Staat, d.h. sie stellen ein gesellschaftliches Kommunikationssystem dar. Weiterhin haben sie die Aufgabe der politischen Führung inne und natürlich rekrutieren sie die politischen Führungskräfte. Innerhalb dieses Funktionskreises agieren die Abgeordneten. Oft findet dabei eine **Verbindung von parlamentarischem Mandat und Parteiamt** statt, z.B. ist Dankwart Buwitt (MdB, Landesliste Berlin) gleichzeitig Bundestagsabgeordneter und stellvertretender Landesvorsitzender bei der Berliner CDU. Praktisch bedeutet dies durch die Teilhabe an der Parteiführung die Aufhebung des freien Mandats oder positiv ausgedrückt ist es die Verbindung des vordemokratischen Repräsentationsprinzips mit dem demokratischen Verhältniswahlrecht<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> vgl. Marschall, Stefan: Public Relations der Parlamente. Parlamentarisches Kommunikationsmanagement in der modernen Öffentlichkeit. In: ZParl 3/99. S. 700 ff.

<sup>70</sup> siehe: Kohlhoff, Werner: Tabuisierungen haben noch nie Probleme gelöst. In: Berliner Zeitung. vom 17.12.1999, Ressort Politik, S. 3

<sup>71</sup> vgl. Patzelt, Werner J.: Politikverdrossenheit, populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung. In: APuZ B 7-8/99. S.38 f.

<sup>72</sup> vgl. Holtz-Bacha: Das fragmentierte Medien-Publikum – Folgen für das politische System. S.18 f.

<sup>73</sup> siehe Marschall: Public Relations der Parlamente. Parlamentarisches Kommunikationsmanagement in der modernen Öffentlichkeit. S.713

<sup>74</sup> vgl. Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. S.140 ff.



Zwischen Abgeordneten und Partei besteht zwar eine Abhängigkeit, aber auch ein gegenseitiger Nutzen. Für den **Abgeordneten** bedeutet die Partei erstens Rückhalt durch die Nutzung der bestehenden sozialen Netze, zweitens finanzielle und soziale Unterstützung im Wahlkampf und somit drittens die Erhöhung der Chancen auf eine Verlängerung der Amtsdauer. Die **Partei** in ihrer Gesamtheit hingegen bezieht vom Parlamentarier als „Parteiarbeiter“ Impulse, Führung, Responsivität zur Bevölkerung, Repräsentation im Parlament und nicht zuletzt auch finanzielle Aufwendungen. Dieses Verhältnis kann man als „**Dialektik der Solidarität**“<sup>75</sup> beschreiben. Die Abgeordneten besitzen nur als Gruppe im Parlament tatsächliche Gestaltungschancen und die Partei kann nicht autonom als Organ handeln. Auch Loyalität und Solidarität sind dialektisch angelegt und widersprechen der eindimensionalen Betrachtung des „Fraktionszwanges.“ Die dialektische Solidarität funktioniert also frei nach dem Motto: der Einzelne nicht ohne die Gruppe, keine Gruppe ohne den Einzelnen. Das im Augenblick populärste Beispiel für eine Person, welche aufgrund fehlender Kompromißlösungen ihrer Partei schadete ist wohl Oskar Lafontaine (ehem. Bundesminister der Finanzen, SPD). Die Aussage „nicht er habe die SPD, sondern die Sozialdemokratie ihn im Stich gelassen“<sup>76</sup> spiegelt nochmals die Problematik der Dialektik wider.

### 6.1.2 Rekrutierungspraxis der Parteien

Besonders in der Rekrutierungspraxis zeigt sich das Machtpotential der Parteien, denn hauptsächlich durch ihre inneren Systeme werden die Volksvertreter ausgewählt.

Ein **analytisches Modell der Rekrutierungspraxis** zeigt folgende Verfahrenspunkte auf:

- I. Bei der betreffenden Person muß die Lust zur politischen Betätigung und eine gewisse Begabung vorhanden sein.
- II. Ein bestimmter Anlaß reizt zu politischen Betätigungen.
- III. In Anbetracht der vergleichsweise schlechten Bedingungen des Politikerberufes, wie z.B. ungewisse Aufstiegschancen, keine finanzielle Anerkennung von Führungstätigkeiten, starke öffentliche Kritik, psychische und physische Belastungen usw. dürfen sich keine verlockenderen beruflichen Alternativen eröffnen.
- IV. Die allgemeinen äußeren Bedingungen müssen den Anforderungen entsprechen. Beispielsweise sollten genug Zeit und Kapital vorhanden sein sowie die Bindung an eine Region und ein politiknaher Wirkungskreis.
- V. Das Auswahlverfahren der Parteien, d.h. die sogenannte „Ochsentour“ muß überstanden werden.
- VI. Dann wäre die Normierung für einen möglichst sicheren Wahlkreis vorteilhaft.
- VII. Jetzt erst kann der Wähler über den Kandidaten entscheiden.

Welche **Eigenschaften** benötigt eine Persönlichkeit, um diesen Weg erfolgreich zu absolvieren? Bundes- und Landtagsabgeordnete geben Antwort, indem sie einzelne Politikertypen aufführen. Der „fachkundige politische Führer“ besitzt bereits fundierte Berufserfahrung, ist entschlußfreudig, verfügt über rhetorisches Geschick und stammt aus gesicherten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen. Konfliktfähigkeit zeichnet den „ehrgeizigen Parteiarbeiter“ aus. Ein „Karrieropolitiker“ ist einfach nur erfolgsorientiert und besticht durch Ausdauer. Der „fürsorgliche Volkstribun“ wiederum findet eher Sympathien bei den Wählern – zugänglich und freundlich soll er sein. Schließlich existiert noch der „fleißige Fachpolitiker“ mit einem wissenschaftlichen Erfahrungshorizont<sup>77</sup>. Die ideale Person besitzt alle diese Fähigkeiten und kann sie flexibel anwenden. Da so ein

<sup>75</sup>In: Hansen: Der Abgeordnete – „Salatblatt auf Wurstplatte“, „Händler vom Kommunikation und Einfluß“ oder mehr? S.264

<sup>76</sup>Leinemann, Jürgen: Oskar auf der Geisterbahn. In: Der Spiegel Jahres-Chronik 1999. S.95

<sup>77</sup>siehe Patzelt, Werner J.: Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. In: ZfP 3/99. S. 249 ff.

Kandidat aber den absoluten Ausnahmefall darstellen dürfte, zeigt sich wieder der Einfluß der Parteien.

Außerhalb parteiinterner Strukturen kann ein Einstieg in die politische Sphäre über **politiknahe Organisationen**, d.h. Interessenverbände, Vereine, Verwaltung usw. erfolgen. Manchmal existieren auch **Quer- und Seiteneinsteiger**. Nach dem Erringen des Mandats besteht aber die Gefahr, daß keine Verankerung in den Parteistrukturen bei der praktischen Politik möglich wird. Daraus kann sich dann leicht der Vorwurf ergeben, nur als „Prestigekandidat“ nominiert worden zu sein, wie dies Niejahr bei dem Gewerkschaftler Walter Riester (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, SPD) und der früheren Greenpeace-Chefin Monika Griefahn (ehem. Ministerin für Umwelt, Niedersachsen, Grüne) behauptet<sup>78</sup>.

### 6.1.3 Motive für politische Karrieren

Unter Beachtung der großen Anzahl von Schwierigkeiten und Belastungen, welche mit der Ausübung des Abgeordnetenamtes verbunden sind, stellt sich die Frage nach der Motivation für die „Knochenmühle des Berufspolitikers“<sup>79</sup>. „Wer Politik treibt, erstrebt Macht, Macht entweder als Mittel im Dienst anderer Ziele [...] oder Macht, um ihrer selbst willen, um das Prestigegefühl, das sie gibt, zu genießen“<sup>80</sup>, meint **Max Weber**. Ist ihm zuzustimmen?

Es existieren ganz unterschiedliche Motivationen. Als **persönliche und politische Anreize** wirken z.B. die Selbstständigkeit und Vielfalt des Berufsbildes oder eine Steigerung des Selbstwertgefühls durch das Veränderungspotential, welches eng mit einem machtbedingten Gestaltungs- und Entscheidungswillen zusammenhängt. Somit ist Webers machtmotivatorischer Ansatz nicht vollkommen anachronistisch, dennoch beruht er auf einem antiquierten Politikbild. In den heutigen Zeitumständen einer parteienstaatlichen Demokratie sind weniger Machtorientierung und Autorität vonnöten, als Flexibilität, Pragmatismus und Kompromißbereitschaft gefragt sind<sup>81</sup>.

**Materielle Erwägungen** könnten bei einer reinen Gehaltsbetrachtung, von z.B. öffentlichen Angestellten und Lehrern durchaus motivierend wirken, doch sprechen die sich aus Zeit- und Arbeitsaufwand ergebenden Opportunitätskosten dagegen.

## 6.2 Abgeordnete und Verbände

Das klassisch-liberale Ideal des Abgeordneten als unabhängiger Volksvertreter und „Hüter des Gemeinwohls“ wird heute nur noch von einem geringen Teil der Bevölkerung mit der Wirklichkeit gleichgesetzt<sup>82</sup>. Nicht zuletzt durch die Massenmedien entstand ein realistischeres Bild der Parlamentarier.

Seit Beginn der Arbeit des Bundestages haben Interessenvertretungen **positive und negative Effekte**. So klagte bereits Ludwig Ehrhard in den 60-er Jahren, die Interessenverbände seien sein größter Kummer<sup>83</sup>, denn sie könnten mit ihrem Einfluß auf das Gesetzgebungsverfahren durch die Vernetzung mit Fachpolitikern, Massenmedien und Verwaltung je nach Belieben eine Verzögerung oder Beschleunigung bewirken. Um wen handelt es sich denn dabei eigentlich? Die 1972 eingeführte **Lobbyliste** mit heute über 1500 Organisationen gibt wenig Auskunft. Der Politologe Beyme nennt als die wichtigsten Interessenvertretungen: den BDI, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Industrie-

<sup>78</sup> In: Niejahr; Elisabeth: Vermarktet und Vergessen. In: Der Spiegel 10/99. vom 8.3.1999, S.78 ff.

<sup>79</sup> In: Burmeister: Die Professionalisierung der Politik. S.115

<sup>80</sup> In: Weber, Max: Politik als Beruf. Duncker & Humblot, 10. Aufl. Berlin 1993, S.9

<sup>81</sup> vgl. Burmeister: Die Professionalisierung der Politik. S.120

<sup>82</sup> siehe Schütt-Wetschky, Eberhard: Interessenverbände und Staat. Primus Verlag, Darmstadt 1997, S.100

<sup>83</sup> vgl. Herz, Wilfried: Die heimlichen Herrscher. In: Die Zeit. vom 25.10.1991, S.41

und Handelskammern, Spitzenverbände der Banken und Versicherungen, des Handels und Handwerkes sowie allgemein Großunternehmen. Die Diskussion um die Macht der Lobbies ist heute weitgehend versiegt. Die Abgeordneten haben sich im Wahlkreis angepaßt und sie akzeptiert. Sie bieten Einfluß, Informationen und ein aggregiertes Interessenbild<sup>84</sup>. Dahrendorf spricht sogar positiv von einem Widerstreit der Interessen, welcher als notwendiges Element der politischen Auseinandersetzung in einer freien Gesellschaft fungiert<sup>85</sup>. Tabelle 8 zeigt, daß auch bei der Bevölkerung eine mehrheitliche **Akzeptanz** vorherrscht. Hingegen sehen die Bundestagsabgeordneten immer noch einen zu starken Einfluß<sup>86</sup>, obwohl die „Interessenvertreter von innen“ im Vergleich zu früheren Wahlperioden abnehmen<sup>87</sup>. Tabelle 9 gibt den Stand der 12. Wahlperiode wieder. CDU/CSU und FDP sind eher in Wirtschafts- und Arbeitsvereinigungen beheimatet, wohingegen ca. 75% der SPD-Abgeordneten gewerkschaftlich organisiert sind.<sup>88</sup>

Tabelle 8: Nähe zu Lobbies

Frage: „Hier unterhalten sich zwei über die Beziehungen zwischen BT-Abgeordneten und den Vertretern von Interessenverbänden. Wem von beiden würden Sie eher zustimmen?“

November 1996 (Zahlen in Prozent)  
Bevölk. insg.

BT-Abgeordnete sollten keinen so engen Kontakt zu den Verbänden pflegen. Die Vertreter der Verbände informieren die Politiker doch, weil sie ihre Interessen durchsetzen wollen und versuchen dadurch, die Entscheidungen der Abgeordneten zu beeinflussen.	26
Es ist richtig, wenn BT-Abgeordnete zu Vertretern von Verbänden engen Kontakt haben. Dadurch werden sie mit den Anliegen und Problemen vertraut gemacht und können auch den Sachverstand der Verbände nutzen.	51
Keiner von beiden	7
Unentschieden, weiß nicht	16
Summe	100

Nach: Neumann Noelle -, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, Seite 824

12. Wahlperiode (1990) BT-Abgeordnete der 12. Wahlperiode				
absolute Zahlen und Prozentangabe	in Wirtschaftsvereinigungen		in Gewerkschaften	
	Zahl	%	Zahl	%
CDU/CSU	42	13,2	024	7,5
SPD	14	5,9	176	73,6
FDP	12	15,2	005	6,3
Grüne/B 90	03	6,8	021	47,7
PDS/LL	01	5,9	006	35,3
BT insg.	69	10,4	211	31,9

Tabelle 9: Die Bundestagsabgeordneten in Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften

Nach: Schindler, Peter: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages von 1984-1991. Nomos, 1994

<sup>84</sup> siehe Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. S.166 f.

<sup>85</sup> Herz: Die heimlichen Herrscher. S.41

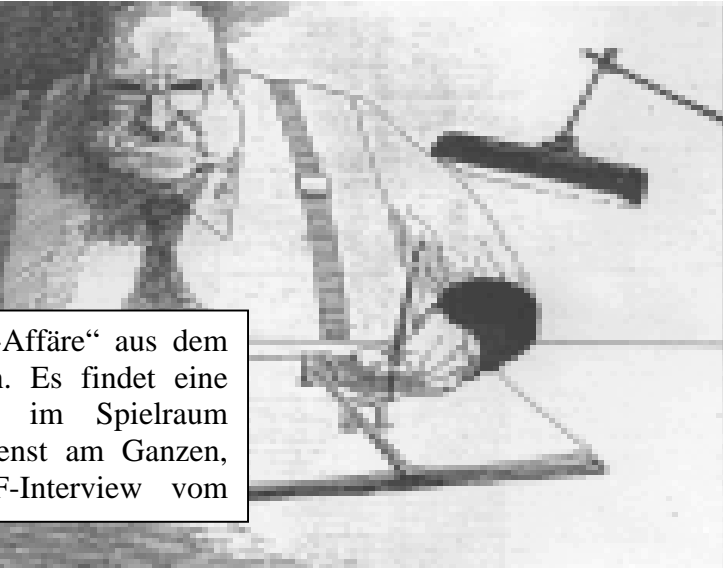
<sup>86</sup> Herzog/Rebenstorf/Werner/Weßels: Abgeordnete und Bürger. S.120

<sup>87</sup> siehe Schindler: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983-1991. S. 283 ff.

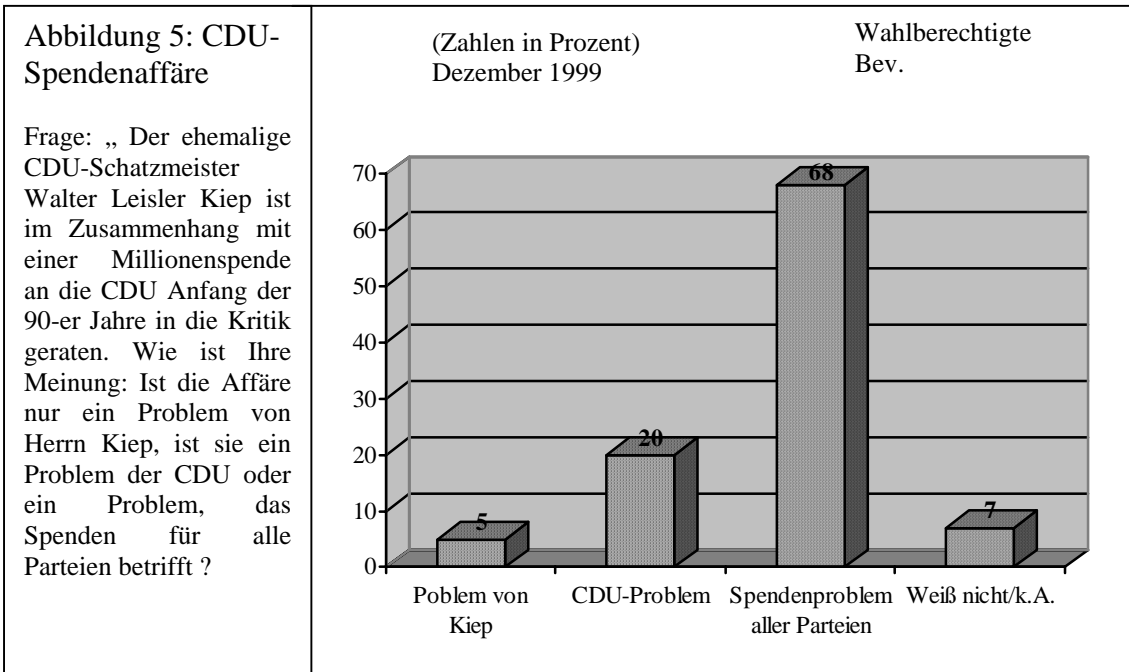
<sup>88</sup> Bei dem folgenden Hintergrundbild handelt es sich um Abbildung 4. Nach: Zehentmayer, Dieter: Doppelbuchhaltung. In: Berliner Zeitung vom 17.12.1999, S. 4

Im Zusammenhang mit **Affären** findet aber immer wieder eine Neubelebung der Thematik statt. Als aktuelles Beispiel dient die „CDU-Spendenaffäre,“ bei welcher

oft Parallelen zu der „Flick-Affäre“ aus dem Jahre 1986 gezogen werden. Es findet eine Darstellung des Politikers im Spielraum zwischen einerseits dem Dienst am Ganzen, wenn z.B. Kohl im ZDF-Interview vom



17.12.1999 beteuert Spendengelder nur für den Aufbau von Ost-Sozialausschüssen verwandt zu haben und andererseits der sich populistisch darbietenden Pflege des Eigennutzes statt. Gerhard Glogowski wurde in dieser Art und Weise zum berühmtesten Urlauber der Republik. Daß illegitimes Verhalten einzelner Abgeordneter sich schnell auf den gesamten Berufsstand übertragen kann, belegt Abbildung 5. Deshalb ist **festzuhalten**, daß der Umgang mit Verbänden bei aller praktischen Alltäglichkeit immer mit einer die Unabhängigkeit sichernden Vorsicht verbunden sein sollte.



89

<sup>89</sup> weiterführend siehe Hamm-Brücher, Hildegard: Der freie Volksvertreter – Eine Legende? Piper, München 1990 und Kleine, Rolf: Der Untergang des Gerhard Glogowski. In: Berliner Zeitung vom 27./28.11.1999, S.2 sowie Süskind, Martin E.: Skandalgewitter über Deutschland. In: Berliner Zeitung vom 17.12.1999, S. 4

## 6.3 Abgeordnete und Bürger

Es wurde bereits teilweise auf die Unterschiede zwischen dem beim Bürger existierenden Eindruck von den Abgeordneten und dem realistischen Abgeordnetenbild hingewiesen. Nun soll das Verhältnis zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern näher beleuchtet werden. Es stellt sich die Frage, ob der Bundestag als Parlament bestehend aus den Bundestagsabgeordneten seiner Repräsentationsfunktion gerecht wird. Ein Indiz für ein repräsentatives Defizit gibt Abbildung 6, indem sie aufzeigt, daß sich lediglich 9,7 % der Bevölkerung durch den Bundestag mit seinen Abgeordneten stark vertreten fühlen. Möglicherweise beruht diese Distanz auf dem Sozialprofil des Bundestages.

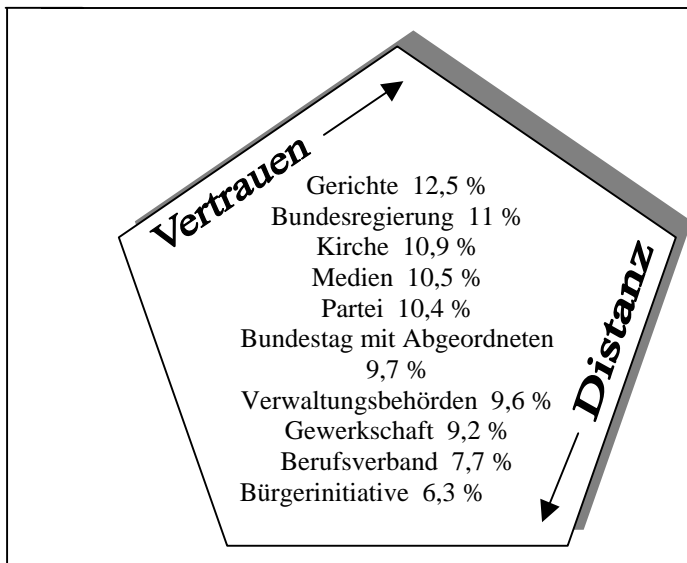


Abbildung 6: Starkes Vertretenheitsgefühl durch Institutionen und Organisationen

(Zahlen in Prozent)  
1990 Bev. insgesamt  
(2009 Befragte)

Frage: „Es gibt viele Institutionen, die sich um die Belange der Bürger kümmern. Bitte sagen Sie mir, wie stark Sie sich von den verschiedenen öffentlichen Institutionen vertreten fühlen. Der Wert 1 bedeutet, daß Sie sich mit Ihren Anliegen und Ansichten nicht vertreten fühlen, während Sie sich bei dem Wert 7 sehr stark vertreten fühlen.“

Oben angegebene Daten beziehen sich nur auf die Skalenwerte 7-6, welche „stark“es Vertretenheitsgefühl ausdrücken.

Nach: Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag, Opladen 1990, S.54

### 6.3.1 Sozialstruktur des Bundestages

#### 6.3.1.1 Berufsstruktur

Allgemein kann man zur Berufsstruktur des Deutschen Bundestages bemerken, daß Berufsgruppen mit Politiknähe stark vertreten sind, wohingegen politikferne Personen unterrepräsentiert sind<sup>90</sup>.

Abbildung 7 stellt die Untersuchungsergebnisse von Hess innerhalb der 13. Wahlperiode dar<sup>91</sup>. Danach sind „Berufspolitiker,“ d.h. Parteiangestellte, Assistenten, politische Beamte, kommunale Wahlbeamte usw. sowie Staatsbedienstete besonders zahlreich. Für ihr politisches Engagement sprechen ihre beruflichen Kenntnisse und die Chance der problemlosen Rückkehr zu ihrem ursprünglichen Arbeitsplatz. In der empirischen Erhebung spiegelt sich der Trend zur Verbeamtung und Akademisierung der Parlamente wieder. Die Tatsache, daß ca. 72 % der Abgeordneten des 14. Bundestages einen Hochschulabschluß besitzen, bestärkt diese Beobachtung<sup>92</sup>.

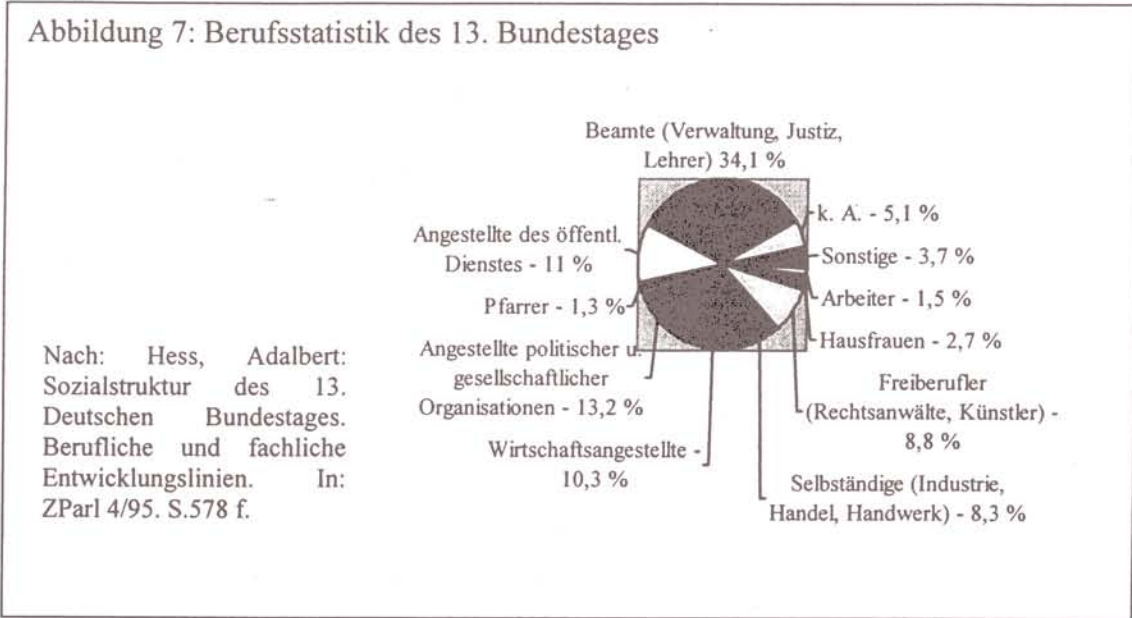
<sup>90</sup> vgl. Burmeister: Die Professionalisierung der Politik. S.92

<sup>91</sup> Hess, Adalbert: Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages. Berufliche und fachliche Entwicklungslinien. In: ZParl 4/95. S.567 ff.

<sup>92</sup> Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode 1998. S. 305

Demgegenüber bleibt der rund 10%-ige Anteil von Angestellten aus der Wirtschaft konstant im Vergleich mit den Vorjahren. Der traditionell geringe Teil von Freiberuflern und Selbständigen ist sogar noch abnehmend. Die politikfernen Berufsgruppen der Arbeiter und Hausfrauen bleiben mit weniger als 3% stark unterrepräsentiert. Eine positive Entwicklung im Gegenzug zu der Verbeamtung der Parlamente sieht Hess im Entstehen einer „neuen fachlichen Säule“ aus Naturwissenschaftlern im Parlament, welche eine neue Denkrichtung in den von Juristen beherrschten Bundestag bringen könnten. Obwohl keine Vergleichsdaten vorliegen, ist offensichtlich, daß die Berufsstruktur des Bundestages nicht repräsentativ ist.

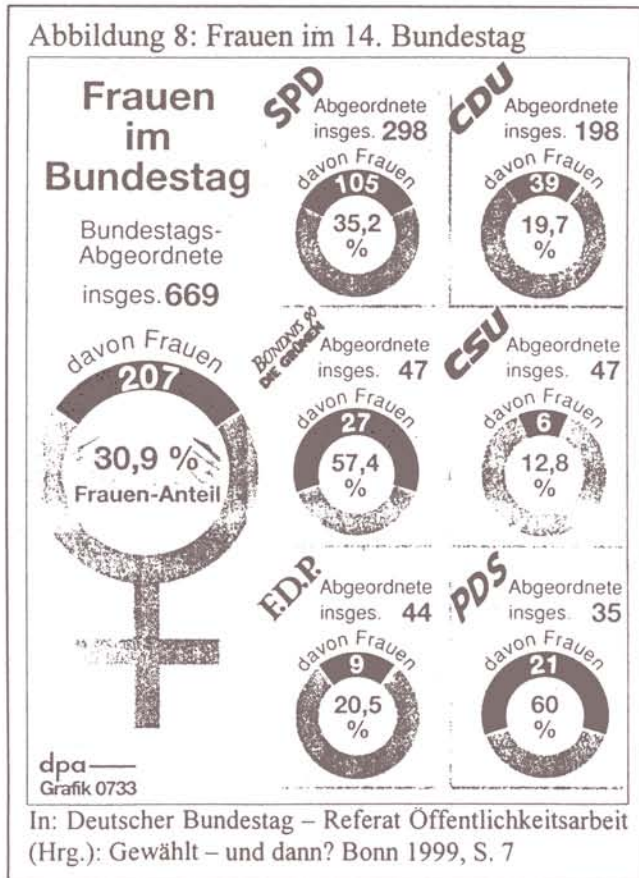
Abbildung 7: Berufsstatistik des 13. Bundestages



### 6.3.1.2 Geschlechtsspezifik

Bei der Geschlechterverteilung im Parlament ist eine Unterrepräsentation der Frauen vorherrschend. Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland stellen die weiblichen Bundestagsabgeordneten mit einem Anteil von weniger als zehn Prozent eine Minderheit innerhalb der parlamentarischen Kultur dar. Erst Mitte der Achtziger Jahre ist mindestens jeder zehnte Volksvertreter eine Frau. Die Statistik ist geprägt durch eine steigende Tendenz von der 1.-3. Wahlperiode (49: 6,8%; 53: 8,8%; 57: 9,2%), eine Abnahme von der 4.-7. (61: 8,3%; 65: 6,9%; 69: 6,6%; 72: 5,8%) und einer erneuten Zunahme ab der 8. Wahlperiode durch die Einführung der Quotenregel bei den Grünen und der SPD sowie innerparteiliche Absprachen bei der CDU (76: 7,3%; 80: 8,5%; 83: 9,8%; 87: 15,4%; 90: 20,5%; 95: 26,2%; 98:

Abbildung 8: Frauen im 14. Bundestag



31%)<sup>93</sup>. **Begründungen** für das geringe Engagement von Frauen in der Politik oder die Frauenfeindlichkeit der Parlamente sind wissenschaftlich noch nicht ausgereift, aber Teilaspekte sind die familienfeindlichen Rekrutierungsmuster der Parteien und die bereits geringe Vertretung von Frauen im politiknahen Raum. Diese Aspekte weisen auf ein gesamtgesellschaftliches Problem hin<sup>94</sup>.

Darüber hinaus bestehen aber auch parteiinterne Unterschiede bei der Förderung von Frauen, welche bei einer ausführlicheren Betrachtung differenziert mit einbezogen werden sollten. Abbildung 8 gibt lediglich einen Gedankenanstoß zu dieser Problematik. Bündnis 90/Die Grünen verdeutlichen, daß in einer Fraktion mit einem Frauenanteil von 57,4 % ein repräsentativ-gleichgewichtiges Geschlechterverhältnis existieren kann. Als inhaltlichen Grund könnte man dafür die sich ursprünglich von anderen Parteien unterscheidende Programmatik anführen. Organisationstechnisch unterstützen Die Grünen Frauen indirekt durch die Möglichkeit, sich auch ohne eigenen Wahlkreis als Kandidat aufstellen lassen zu können.

### 6.3.1.3 Altersgliederung

Auch die Altersgliederung ist nicht repräsentativ, jedoch war es hier aufgrund der Altersbegrenzung für das passive Wahlrecht auch nicht anders zu erwarten.

Das **Durchschnittsalter** liegt ungefähr bei 50 Jahren und die **Zugehörigkeitsdauer** beträgt 9-10 Jahre<sup>95</sup>.

### 6.3.1.4 Bewertung der Sozialstruktur

Die Bundestagsabgeordneten stellen **kein Spiegelbild** ihrer Wähler dar. Der **Durchschnitts-abgeordnete** ist männlich, mittleren Alters, evangelisch, verheiratet, hat zwei Kinder, besitzt einen Hochschulabschluß und arbeitete im öffentlichen Dienst oder politiknahen Raum.

Allerdings fragt man sich nicht nur nach dieser Aufzählung, ob eine soziale Gleichheit zwischen Abgeordneten und Bürgern überhaupt anzustreben ist. Lediglich Repräsentativität garantiert noch keine politischen Leistungen und dabei sollte es doch das Ziel eines Parlamentes sein, das Volk so gut wie möglich in seinen Interessen zu vertreten. Tabelle 10 demonstriert, daß nur etwa ein

Tabelle 10: Gewünschte Sozialmerkmale der BT-Abgeordneten

Frage: „Bei der Wahl von Bundestagsabgeordneten können neben politischen und persönlichen Einstellungen der Abgeordneten auch andere Bedingungen wichtig sein, damit Sie Ihnen Ihre Stimme geben. Sagen Sie bitte, für diese Bedingungen, ob Sie diese für notwendig halten oder nicht.“

1990 (Zahlen in Prozent)  
2009 Befragte Bevölk. insg.

Abgeordnete sollten	Unbedingt notwendig	Nicht notwendig	k. A.
aus derselben Gegend kommen	22,4	75,4	0,2
derselben sozialen Schicht angehören	22,4	77,4	0,2
derselben Generation angehören	17,8	81,9	0,3
demselben Geschlecht angehören	9,9	89,9	0,2
derselben Konfession angehören	5,3	94,5	0,2
Summe jeweils 100 %			

In: Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag, Opladen 1990. S 56

<sup>93</sup> In: Schindler: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983-1991. S.255 ergänzt durch Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim-Jens: Das Regierungssystem der BRD. Westdeutscher Verlag, 6.Aufl., 1987 Ellwein 97 und Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode 1998.

<sup>94</sup> vgl. Burmeister: Die Professionalisierung der Politik. S.98

<sup>95</sup> siehe Schindler: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983-1991. 231 ff.

Viertel der Bevölkerung dieser Meinung widersprechen würde. Ein Wunsch nach einer Art Ständeparlament mit Vertretern, welche ähnliche Sozialvariablen aufweisen, besteht nicht. Allerdings gerade diejenigen, welche im Sozialprofil stark unterrepräsentiert sind, wünschen sich eine Veränderung des Sozialprofils. Diese Meinungsgruppe stellt aber nur eine Minderheit dar und kann nicht hauptverantwortlich für die anfangs festgestellte Distanz zu den Abgeordneten sein<sup>96</sup>.

### 6.3.2 Politische Einstellungen von Abgeordneten und Bürgern

Vielleicht bestehen Unterschiede in den **politischen Zielvorstellungen**, welche dazu führen, daß die Bürger sich nicht vertreten fühlen. Dabei begreift man aus dem Blickwinkel der Abgeordneten politische Zielvorstellungen als ideologische Grundüberzeugungen, welche hinter der täglichen politischen Arbeit stehen. Möglicherweise haben sich die Abgeordneten als Teil der „politischen Klasse“ von den Ansichten der durch sie Repräsentierten entfernt. Wobei über längere Zeit ein solcher Zustand des Unverständnisses zu einem Vertrauensverlust in das System der repräsentativen Demokratie führen müßte.

Um das zu untersuchen, unterscheidet Herzog konservative Politikziele, wie z.B. technischen Fortschritt, Energieversorgung durch Atomstrom, Einsatz von Ordnungskräften, Einschränkung des Demonstrationsrechts usw. von „neuen“ Schwerpunkten. Beispiele dafür wären Bürgermitsprache, Umweltpolitik, Schwangerschaftsunterbrechung und Arbeitsmarktorientierung.

Als demoskopisches **Ergebnis** zeigen sich normale Abweichungen. Die innovativen Parteien (SPD, Grüne, PDS) stimmen bei ihrer Schwerpunktsetzung auf die „neuen“ Politikfelder mit ihren Wählern überein. Die konservativen Parteien kongruieren mit den Zielgruppeninteressen bei traditionellen Politikzielen<sup>97</sup>. Somit ist festzustellen, daß im Großen und Ganzen keine gravierenden Unterschiede in den politischen Zielvorstellungen der Abgeordneten und Bürgern existieren. Obwohl natürlich der Grad der ideologischen Polarisation bei den Abgeordneten im Zuge ihrer politischen Tätigkeit stärker ausgeprägt ist als in der Bevölkerung.

### 6.3.3 Die Bürger in der Sicht der Abgeordneten

Tabelle 11: Interesse für Politik

Frage: „Einmal ganz allgemein gesprochen: Interessieren Sie sich für Politik?“

März 1997 (Zahlen in Prozent)  
Befragte ca. 4000 Bevölk. insg.

Interessiere mich	40
Interessiere mich nicht besonders	47
Interessiere mich gar nicht	13
Summe	100

Nach: Neumann Noelle -, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997,

Hauptkritikpunkte der Abgeordneten gegenüber den Bürgern ist ihre allgemeine parlamentarische **Unkenntnis** gepaart mit politischem **Desinteresse**. Tabelle 11 verdeutlicht, daß tatsächlich nur 40 % der Bevölkerung von sich behaupten am politischen Leben interessiert zu sein.

Ein weiterer Vorwurf seitens der Abgeordneten ist die fehlende Partizipation und das geringe Engagement bei politischen Themen. In Bezug auf aktiven Einsatz, also z.B. die Arbeit in Vereinigungen oder Parteien kann dies durch die empirischen Ergebnisse der Tabelle 12 belegt werden. Außerdem verstärken Mißverständnisse und Irrtümer über das parlamentarische System die Entzweiung von Repräsentanten und Repräsentierten. So

<sup>96</sup> Herzog/Rebenstorf/Werner/Weßels: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag. S 54 f.

<sup>97</sup> vgl. Herzog/Rebenstorf/Werner/Weßels: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag., S.36 ff.



wirkt auf manche Bundestagsabgeordnete die sich daraus ableitende Überschätzung ihrer politischen Wirkungsmöglichkeiten frustrierend<sup>98</sup>.

**Tabelle 12: Politische Partizipation**

Frage: „Es gibt verschiedene Möglichkeiten wie man sich an der Politik beteiligen kann. Könnten Sie mir sagen, welche auf Sie zutreffen?“

Mai 1997 (Zahlen in Prozent)  
Befragte ca. 1000 Bevölk. insg.

Es gibt politische Fragen, zu denen ich eine feste Überzeugung haben die ich auch anderen gegenüber vertrete	45
Ich besuche manchmal politische Vorträge, Diskussionen oder Veranstaltungen	10
Ich betätige mich politisch in einer Partei, einem Verband oder Verein	6

Nach: Neumann Noelle –, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, Seite 785

### 6.3.4 Der Abgeordnete in der Sicht des Bürgers – Ursachen des politischen Vertrauensverlustes

**Tabelle 13: Höhere moralische Maßstäbe**

Frage: „Sollte man bei Politikern höhere moralische Maßstäbe anlegen als bei anderen Leuten, oder nicht?“

Februar 1993 (Zahlen in Prozent)  
Befragte ca. 1000 Bevölk. insg.

Höhere Maßstäbe	70
Keine höheren Maßstäbe	22
Unentschieden	8
Summe	100

Nach: Neumann Noelle –, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, Seite 895

Das relativ schlechte Ansehen von Politikern in der Öffentlichkeit ist weitestgehend bekannt, trotzdem seien nochmals zwei sich gegenüberstehende Aspekte des Abgeordnetenbildes erläutert.

**Tabelle 14: Ansehen der Politiker**

Frage: „Hier unterhalten sich zwei über führende Politiker. Welcher von beiden sagt eher das, was auch Sie denken?“

Dezember 1994 (Zahlen in Prozent)  
Befragte ca. 1000 Bevölk. insg.

Den Politikern ist heutzutage jedes Mittel recht, um ihre Partei an der Macht zu halten oder an die Macht zu bringen. Sie scheuen sich nicht Tatsachen zu verdrehen oder zu beschönigen, um dadurch die Wahlen zu gewinnen. Das zeigt, daß etwas faul ist in unserem Staat.	65
Ich finde es ganz selbstverständlich, daß die Politiker mit allen Mitteln versuchen, möglichst viele Wählerstimmen für ihre Partei zu gewinnen. Da darf man nicht so zimperlich sein und gleich das ganze System verurteilen.	23
Unentschieden	12
Summe	100

Nach: Neumann Noelle –, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, Seite 895

Die Bürger verbinden bei konkreten Problemen große Hoffnungen mit der Arbeit des Abgeordneten. Darüber hinaus zeigt auch Tabelle 13, die an den Parlamentarier gestellten höheren moralischen Anforderungen im Privat- und Berufsleben. Gleichzeitig wiederum ist das Vertrauen in die Politiker stark erschüttert. Sie werden als egozentrische Machtmenschen ohne soziale Ader beschrieben. Tabelle 14 gibt einen Eindruck davon.

<sup>98</sup> siehe Patzelt: Abgeordnete und ihr Beruf. S.189 ff.

Es ist zu erkennen, daß das gewünschte Amtsverständnis mit der übersteigerten Kritik vereint wird und zu einer allgemeinen Unzufriedenheit bei den Bürgern führt. Lösche umschreibt das Problem mit dem Begriff der „**Frustrationsspirale**“<sup>99</sup>. Durch hohe Erwartungen an die politische Integrität, welche z.B. in Wahlkämpfen aufgebaut und durch die Unkenntnis der Bürger katalysiert werden, entsteht eine um so stärkere Enttäuschung, wenn in der politischen Realität die begrenzten Mitwirkungsmöglichkeiten des Einzelnen zutage treten. Dann verbinden sich schlechte politische Kenntnisse und richtige Einzelbeobachtungen zu einem falschen Gesamtbild<sup>100</sup>. Daraus entsteht schließlich ein **Konflikt** zwischen der eigentlichen Verfassungsstruktur und deren populärem Verständnis sowie zwischen dem Handeln der Abgeordneten auf der einen und den Verhaltenserwartungen auf der anderen Seite. Solche Entwicklungen können antiparlamentarische Meinungsbilder unterstützen.

Als **Lösungsansatz** verbleibt wie bereits bei der Betrachtung der Öffentlichkeitsarbeit angeführt, die Verstärkung der politischen Bildungsarbeit im Zusammenwirken mit den Massenmedien, denn das Urteil der Bevölkerung ist im Vergleich zu unserem politischen System relativ leicht modifizierbar.

## **7. Zusammenfassung und Schlußbemerkung**

Resümierend kann man fragen, ob ein politisches Engagement für einen selbst möglich wäre. Schließlich gab die Arbeit wie angekündigt Einblicke in die schönen Seiten des Abgeordnetenamtes, aber auch die mit diesem Beruf verbundenen Belastungen wurden nicht ausgespart. Natürlich kann man die Bundestagsabgeordneten nicht losgelöst vom politischem System analysieren, deshalb spielten auch Themen wie Spendenaffäre und Politikverdrossenheit sowie Parlaments-PR eine Rolle, welche jedoch nur zur Abrundung des Bildes beitragen. Es soll nun nicht nochmals ein Abwiegen der Argumente für politische Beteiligung und wider Politikverdrossenheit stattfinden oder pro & contra der beruflichen Karriere im Parlament dargestellt werden. Vielmehr kann nun auch gefragt werden, inwiefern die Ausbildung an der FHVR im Fachbereich 1 Grundqualifikationen für eine spätere politische Laufbahn liefert. Auf einem ähnlichen Gebiet bewegt sich ja das Studium, wenn man noch erinnernd auf die Tendenz der Verbeamtung der Parlamente sowie auf die Juristenübermacht verweisen darf. Weiterhin zählt die Verwaltung zum vorpolitischen Raum. Außerdem scheint das Vorbild von Wolfgang Branoner (Wirtschaftssenator Berlin, CDU) in der Fachhochschule gegenwärtig zu sein. Sollte nun eine einfache Zustimmung zu dieser Argumentation erfolgen, so findet die Vernachlässigung des wohl wichtigsten Aspektes der vorliegenden Arbeit statt. Vor allem sind für einen politischen Aufstieg gute Parteikontakte notwendig. Eine fundierte Ausbildung kann dann zwar noch ergänzend wirken, steht aber nicht an erster Entscheidungsstelle.

---

<sup>99</sup> Lösche, Peter: Parteiverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler. In: ZParl 1/95. S.158 f.

<sup>100</sup> vgl. Patzelt: Politikverdrossenheit, Populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung. S.36 ff.

# Literaturverzeichnis

## Bücher

- Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode 1998. NDV, 87. Aufl. Sonderdruck für den Deutschen Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Rheinbreitbach 1999
- Abmeier, Klaus: Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz. Duncker & Humblot, Berlin 1984
- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard: Handwörterbuch des politischen Systems der BRD. Leske+Budrich, Ausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Opladen 1997
- Burmeister, Kerstin: Die Professionalisierung der Politik. Duncker & Humblot, Berlin 1993
- Deyenhardt, Christoph: Staatsrecht I. C.F. Müller, 14. Aufl., Heidelberg 1998
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim-Jens: Das Regierungssystem der BRD. Westdeutscher Verlag, 6.Aufl., 1987
- Hamm – Brücher, Hildegard: Der freie Volksvertreter – eine Legende. Piper, München 1990
- Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard: Abgeordnete und Bürger. Westdeutscher Verlag, Opladen 1990
- Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz - Kommentar für die politische Bildung. Luchterhand, 11. Aufl. Sonderausgabe für die Landeszentralen für politische Bildung, Neuwied 1999
- Holzapfel (Hrg.): Abgeordnetenhaus Berlin. NDV, Rheinbreitbach 1997
- Mieck, Ilja: Europäische Geschichte der frühen Neuzeit – eine Einführung. Kohlhammer, 6.Aufl. Stuttgart 1998
- Noelle – Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie - Band 10. Allensbacher Demoskopieverlagsgesellschaft, München 1997, S. 780 ff.
- Nohlen, Dieter (Hrg.): Wörterbuch Staat und Politik. Piper, Ausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, München 1991, S. 190 ff.
- Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und ihr Beruf. Akademie Verlag, Berlin 1995
- Pötzsch, Horst: Die deutsche Demokratie. Sonderausgabe für die Landeszentralen für politische Bildung, Bonn 1995, S. 53 ff.
- Röper, Erich: Parlamentarier und Parlament. Duncker & Humblot, Berlin 1998
- Schäfer, Friedrich: Der Bundestag. Westdeutscher Verlag, 4. Aufl., Opladen 1982
- Schindler, Peter: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 – 1991. Nomos, Bonn 1994
- Schütt – Wetschky, Eberhard: Inertessenverbände und Staat.Primus, Darmstadt 1997, S. 75 ff.
- Schüttemeyer, Suzanne S.: Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie. Westdeutscher Verlag, Opladen 1986, S. 157 ff.
- Stein, Ekkehart: Staatsrecht. J.C.B. Mohr, 13. Aufl.. Tübingen 1991
- Wassermann, Rudolf (Hrg.) Kommentar zum Grundgesetz für die BRD. Luchterhand, Neuwied 1984
- Weber, Max: Politik als Beruf. Duncker & Humblot. !0. Aufl., Berlin 1993
- Wolters, Jürgen: Der Fraktions – Status. Nomos, Baden-Baden 1996, S. 84 ff.

## Aufsätze und Artikel

- Badura, Peter: Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, In: Festschrift für Karl Michaels, Göttingen 1972, Rz. 65-77
- BpB (Hrg): Informationen zur politischen Bildung Heft 228
- Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrg.): Eine Woche im Parlament.
- Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrg.): Gewählt – und dann? Bonn 1999, S. 7
- Edinger, Florian: Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß – Altersversorgung unangemessen hoch: Die Diäten – Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.98. In ZParl 2/99. S. 296
- Hansen, Horst: Der Abgeordnete – „Salatblatt auf Wurstplatte“, „Händler vom Kommunikation und Einfluß“ oder mehr ? In ZParl 4/95, S. 260 ff.
- Herbrand, Wolfgang: Interner kommen aus dem Internet. In Das Parlament. Nr. 50/51 vom 17.12.99
- Herz, Wilfried: Die heimlichen Herrscher. In Die Zeit. vom 25.10.91. S. 41 ff.
- Hess, Adalbert: Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages. In: ZParl 4/95. S. 567 ff.
- Holtz – Bacha, Christina: Das fragmentierte Medien Publikum. In APuZ B 42/97. S. 13 ff.
- Kohlhoff, Werner: Tabuisierungen haben noch nie Probleme gelöst. In: Berliner Zeitung. vom 17.12.1999, Ressort Politik, S. 3
- Leinemann, Jürgen: Oskar auf der Geisterbahn. In Der Spiegel Jahres Chronik 99. S. 92 ff.
- Linck, Joachim: Kritisches zur Diätenkritik von 86 Staatslehrern. In ZParl 4/95. S. 683 ff.
- Lösche, Peter: Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lametieren von Politikern, Journalisten, Politikwissenschaftlern und Staatsrechtlern. In ZParl 1/95. S. 149 ff.
- Marschall, Stefan: Puplic Relations der Parlamente. Parlamentarisches Kommunikationsmanagement in der modernen Öffentlichkeit. In ZParl 3/99. S. 699
- Morlok, Martin: Parlamentarisches GO – Recht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis. In JZ 89, S. 1035 ff.
- Niejahr, Elisabeth: Vermarktet und vergessen. In Der Spiegel. Nr. 10 vom 8.3.99. S. 78 ff.
- Patzelt, Werner J.: Politikverdrossenheit, Populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung. In APuZ B 7–8/99. S. 31 ff.
- Patzelt, Werner J.: Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. In ZfP. 46 Jg. 3/99. S. 243 ff.
- Renzsch, Wolfgang: Politische Dienstleister mit wenig Milieuverankerung. In FAZ. Nr. 182 vom 8.8.98. S. 7
- Schulz, Winfried: Neue Medien – Chancen und Risiken APuZ B 42/97. S. 3 ff.
- Welzel, Christian: Politikverdrossenheit und Wandel des Partizipationsverhaltens. ZParl 1/95. S. 141 ff.
- Wirthensohn, Andreas: Dem „ewigen Gespräch“ ein Ende setzen: Parlamentarismuskritik am Beispiel Carl Schmitt und Hans Herbert von Armin – nur eine Polemik. In ZParl 2/99. S. 520 ff.