

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

J. Reese, D. Sperling, N. Blüm,  
H. Schuchardt / M. Kleff

Einstellungswandel  
bei neuen Abgeordneten  
im Bundestag

Wissenschaftliche Analyse  
und Erfahrungsberichte

B 38/76

18. September 1976

Jürgen Reese, Dr. rer. soc., geb. 1942, Studium der pol. Wissenschaften und der Volkswirtschaftslehre; z. Zt. Gastforscher in der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung in Birlinghoven bei Bonn.

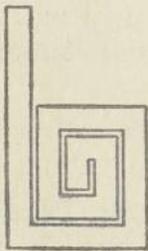
Veröffentlichungen u. a.: Macht und Autorität des Bundeskanzlers, in: Neues Hochland, Juli/Aug. 1973; Eine Strategie zur Erhöhung der relativen Autonomie des politischen Systems?, in: Sonderheft der Polit. Vierteljahresschrift 6/1975; zusammen mit B. Bodura, Jungparlamentarier in Bonn — ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag, Stuttgart 1976.

Dietrich Sperling, MdB, Dr. jur., geb. 1933; seit 1965 Leiter der Heimvolkshochschule Falkenstein.

Norbert Blüm, MdB, Dr. phil., geb. 1935; seit 1968 Hauptgeschäftsführer der Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft.

Helga Schuchardt, MdB, geb. 1939, Ing. grad., Physikingenieurin, seit 1965 bei der Deutschen Lufthansa tätig; Landesvorsitzende der FDP in Hamburg, Mitglied des Bundesvorstandes der FDP.

Michael Kleff, geb. 1952, Assistent des Bundestagsabgeordneten und Parlamentarischen Staatssekretärs Gerhart Baum; stellvertretender Bundesvorsitzender der Deutschen Jungdemokraten.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:  
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,  
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Bürokratie im Parlament

## Einstellungswandel bei neuen Abgeordneten im Bundestag

Zweifel an der Effektivität des Deutschen Bundestages zu äußern gehört gewissermaßen zum guten Ton politischer Unterhaltungen in der Bundesrepublik. Sie liegen im Rahmen der Bemühungen um eine ständige Modernisierung des Parlaments vor allem durch Korrekturen an seiner Geschäftsordnung. Soll es mehr Plenarsitzungen, dafür weniger Ausschusssitzungen geben?, wie lange darf ein Redner reden?, sollen die Diäten versteuert werden? — so etwa lauten die meisten Fragen zur Parlamentsreform<sup>1)</sup>. Nur selten und bislang noch immer ohne Folgen werden weitreichendere Probleme wie zum Beispiel die Kandidatenaufstellung oder der hohe Anteil des öffentlichen Dienstes unter den Parlamentariern diskutiert<sup>2)</sup>.

Das ist um so bedauerlicher, als parlamentarische Arbeitsweise und Aufgaben mittlerweile immer stärker Veränderungen unterworfen sind. Für jedermann sichtbar hat vor allem die Bürokratisierung mehr und mehr nun auch das Parlament ergriffen. Die Kennzeichnung dieses Prozesses als eines Wandels vom „Redeparlament“ zum „Arbeitsparlament“<sup>3)</sup> sollte nicht vergessen machen, daß es vor allem seine in der Abgeordneten-

wahl und in der Öffentlichkeit der Entscheidungsfindung festgelegte Bindung an das Volk sind, die dem Parlament das Lebensrecht auch gegenüber einer gewählten Regierung geben — ein möglicherweise veralteter und auch kritisierte, bisher in der Parlamentarismustheorie jedoch noch nicht revidierter Standpunkt<sup>4)</sup>. Von ihm aus läßt sich das folgende kritische Szenario eines „bürokratischen Parlaments“ entwickeln:

Im bürokratischen Parlament ist a) die vertikale Kooperation eher hierarchisch als egalitär; b) die horizontale Kooperation eher arbeitsteilig als kollektiv; c) der Tätigkeitstypus eher der des Spezialisten als der des Generalisten; d) der Entscheidungsprozeß eher unöffentlich als öffentlich; e) der Entscheidungsbeitrag des einzelnen Parlamentariers eher intern als extern bestimmt. Kritik verdienen diese Merkmale des bürokratischen Parlaments vor allen Dingen dann, wenn in ihrem Gefolge diese Zusammenhänge erkennbar werden:

— Mit der Professionalisierung von Abgeordneten vergrößert sich die Distanz zwischen Wählern und Gewählten. Der einzelne Parlamentarier hat immer größere Schwierigkeiten, dem Wähler detaillierte Entscheidungen mit dem in ihnen enthaltenen komplizierten Kompromiß widerstreitender Interessen verständlich zu machen. So zieht er in der öffentlichen Selbstdarstellung die Rolle eines Advokaten unverbindlicher Parteiparolen bzw. verbindlicher Regierungspolitik vor. Die Kontrolleure geraten seitens der Wählerschaft außer Kontrolle.

— Mit der Bürokratisierung bilden sich im Parlament, wie in jeder anderen Organisation auch, immer mehr formelle und informelle Verhaltensregeln, mit denen zunächst die Ausdrucksformen der Abgeordneten reglementiert und schließlich auch ihre Einstellungen beeinflusst werden können. Hierarchische Strukturen und Ausschuß- bzw. Arbeitsgrup-

<sup>1)</sup> Das bisher stärkste Engagement zu seiner eigenen Reform brachte der Deutsche Bundestag in seiner 5. Legislaturperiode zu Zeiten der Großen Koalition hervor. Einen Überblick darüber gibt Uwe Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972.

<sup>2)</sup> Mit der Kandidatenaufstellung hat sich die Enquete-Kommission Verfassungsreform des VII. Deutschen Bundestages befaßt. Vgl. die Protokolle der 9., 10., 12. und 13. Sitzung, Kommissions-Drucksachen 099, 115, 122, 127 und 143. Zur Rekrutierung des Parlaments aus dem öffentlichen Dienst vgl. u. a. J. Massengeil, Beamte als Parlamentarier, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1 (1972), S. 44—51, und: Selbstbestimmung derer, die drin sind, in: Der Spiegel, Nr. 25/1975, S. 40 ff.

<sup>3)</sup> Zur Terminologie siehe Winfried Steffani, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag — Ein Vergleich, in: Parlamentarismus, hrsg. v. Kurt Kluxen, Köln 1967, S. 230—248, hier S. 236. Einen Überblick über verschiedene Modellvorstellungen zum Parlament unter Bezug auf die deutsche Literatur gibt Parlamentsreform, Materialien Nr. 11, Juni 1969, der wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages. Eine Beschreibung der historischen Entwicklung von Vertretungskörperschaften parlamentarischer Art gibt neuerdings Nelson W. Polsby, Legislatures, in: The Handbook of Political Science, Vol. 5, (Addison-Wesley, Reading, Mass.), 1975.

<sup>4)</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1965. Kritisch zu der skizzierten Einstellung: Ulrich Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 222—246. Konkret auf den Deutschen Bundestag bezogen: Michael Hereth, Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments, in: Politische Vierteljahresschrift, 11/1 (1970), S. 29—45.

pengrenzen legen fest, worüber wer wann etwas zu sagen hat; informelle Gruppenzugehörigkeit um den Preis garantierter Loyalität sichert das Erlangen wichtiger Informationen. Die Gemeinschaft derjenigen, die das ganze deutsche Volk vertreten<sup>5)</sup>, bildet Machtstrukturen, in denen wenige viel und viele wenig zu sagen haben.

Trifft dieses Szenario einer auf effektive Bearbeitung relativ komplexer Probleme zugeschnittenen Zusammenarbeit von einem halben Tausend Menschen auf das moderne Parlament zu? Ist die skizzierte Entwicklung unvermeidlich und ist sie mit den Prinzipien unserer repräsentativen Demokratie vereinbar, wonach jeder Bürger ein gleiches Recht auf Repräsentiertheit hat? Müssen wir nicht vielmehr annehmen, daß schon der grundlegende Unterschied zwischen den Rekrutierungssystemen der parlamentarischen und der formalbürokratischen Organisation (grundsätzliche

## I. Wähler und Gewählte

Repräsentation, wie sie vom Grundgesetz gemeint ist, fällt mit dem Organ Deutscher Bundestag definitorisch zusammen und gibt deshalb keinen unmittelbaren verfassungsrechtlichen Anhaltspunkt für eine kritische Bewertung oligarchischer Tendenzen innerhalb dieser Organisation. Nach den Ursachen des Mangels ist vermutlich in dem ständischen Vorbild vieler Repräsentativorgane zu suchen, d. h. in der Vorstellung, daß der Repräsentant in seinen Entscheidungen zwar formal frei, jedoch durch seine Erziehung und durch seinen gesamten sozialen Hintergrund in Denken und Handeln für den Wähler kalkulierbar sei<sup>6)</sup>.

Infolge der überragenden Bedeutung des Klassenkonfliktes und der sozialen Schichten war die „Berechenbarkeit“ eines Kandidaten (seiner Grundeinstellungen und politischen Ziele) noch zur Zeit der sogenannten Weltanschauungsparteien bis weit über die Jahrhundertwende innerhalb gewisser Grenzen gegeben. Heute nivellieren die Unterschiede von Volksparteien, die sich um die Nähe zur politischen Mitte streiten, sich in der Allgemeinheit ihrer Wahlkampfaussagen kaum noch unterscheiden und ihre Kandidaten nur noch im lokalen Bezugsrahmen so

<sup>5)</sup> Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 38/1 Satz 2.

<sup>6)</sup> Vgl. Ludwig Bergsträsser, Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, Nachdruck in: Parlamentarismus, a. a. O., S. 138—160, sowie zur Repräsentationstheorie A. H. Birch, Representation, (Praeger, London), 1971.

Weisungsungebundenheit des Personals, regelmäßige und hohe Fluktuation) der Entwicklung eines bürokratischen Parlaments im Wege steht?

Eine Entscheidung in den hier aufgeworfenen Fragen setzt vor allen Dingen die Kenntnis zweier Sachverhalte voraus: Der eine betrifft die Beziehung zwischen Wählern und Gewählten. Dabei geht es um die Wirksamkeit der Wählerbindung des Abgeordneten, genauer: um den Grad, in dem seine Einstellungen für die Erfordernisse einer bürokratischen Kooperation zur Disposition stehen. Der zweite Sachverhalt betrifft den Einfluß der parlamentarischen Organisation auf den Gewählten. Hier ist vor allem danach zu fragen, ob die parlamentarische Organisation die Integration des neu gewählten Parlamentariers in eine bürokratische Kooperation notfalls auch gegen dessen Widerstand wirksam durchsetzen kann.

konkrete wie unstrittige Ziele nennen lassen. Der Kandidat solcher Parteien scheint schon deshalb in seinem späteren Verhalten als Repräsentant kaum vorausberechenbar, weil er mit Rücksicht auf die Partei keine konkreten individuellen Wahlkampfaussagen machen soll. Andere Faktoren wie z. B. die 50 Prozent Listenwahl im deutschen Mischwahlsystem verschärfen die genannte Tendenz, wonach der Wähler zwar über die parteimäßige Zusammensetzung des Bundestages, jedoch allenfalls noch spurenweise über die Auswahl jener Gewissen entscheidet, denen die Parlamentarier laut Grundgesetz verantwortlich sein sollen.

Auch empirische Untersuchungen bestätigen inzwischen die Ablösung des Kandidaten von seinen Wählern. Samuel H. Barnes und Barbara Farah zum Beispiel haben unmittelbar nach den Wahlen zur italienischen Deputiertenkammer im Jahre 1968 und nach der Bundestagswahl 1969 eine repräsentative Anzahl von Parlamentariern befragt und das Ergebnis mit einer Repräsentativbefragung der Wählerschaft verglichen<sup>7)</sup>. Aus ihrer Analyse schließen sie, „was immer die Verbindung zwischen nationalen Repräsentanten und dem lokalen politischen System sei, die Ähnlichkeit von Meinungen gehört nicht dazu“<sup>8)</sup>. Auch eine Untersuchung verschiedener Un-

<sup>7)</sup> Samuel H. Barnes/Barbara Farah, Representanti e circoscrizioni in Italia e in Germania, in: Rivista Italiana Di Scienza Politica 2/1973, S. 334—354.

<sup>8)</sup> A. a. O., S. 456 (Summary).

tergruppen von Abgeordneten hat keine anderen Resultate geliefert, so z. B. die Wählerbezogenheit von Abgeordneten, die besonders viel Zeit in ihrem Wahlkreis verbringen, von Abgeordneten mit längerer lokaler Amtserfahrung oder von Abgeordneten, die angeben, sie würden die Meinungen ihrer Wähler für besonders wichtig halten<sup>9)</sup>.

Eine ähnliche Divergenz von Wähler- und Parlamentarierauffassungen fanden die Amerikaner James Prothro und Charles Grigg bei der Untersuchung von Einstellungen zu Grundprinzipien der Demokratie<sup>10)</sup>. Zwar zeigte sich eine sehr hohe Übereinstimmung (etwa 90 Prozent) hinsichtlich der allgemeinsten Formulierungen zu den Prinzipien (Demokratie; Mehrheitsregel; Minderheitsrechte). In dem Maße jedoch, in dem diese Prinzipien konkretisiert wurden, gingen die Auffassungen zwischen Wählerschaft und Parlamentariern auseinander. Vor allem weniger gebildeten Schichten gelingt die konkrete Anwendung der Prinzipien auf politische Alltagsentscheidungen nicht<sup>11)</sup>.

Die Loyalität des Parlamentariers gegenüber seinem eigenen Gewissen kann indessen selbst dann nicht beruhigen, wenn dieses Gewissen durch einen durchschnittlich höheren Bildungsstand hinsichtlich formal-demokratischer Prinzipien stärker geschärft ist als bei seinen Wählern und wenn dieser Vorteil um den Preis nahezu vollständiger Verschiedenheit auch hinsichtlich anderer politischer Grundauffassungen gegenüber der Wählerschaft erkauft werden muß. Wenn nicht nur die Wahl nach Persönlichkeiten, sondern auch die Wahl von Persönlichkeiten überhaupt einen Sinn haben soll, dann ist zumindest zu fordern, daß die Vorstellungen dieser Persönlichkeiten zu konkreten Grundlinien der Politik für die Wählerschaft erkennbar sein müssen. Gerade in dieser Beziehung halten uns jedoch weitere empirische Untersuchungen zu großer Skepsis an: Gibt es diese Grundvorstellungen auf seiten der Bevölke-

rung überhaupt, werden sie auf dem langen Karriereweg des Politikers bis zur Kandidatur für das Parlament entwickelt, obgleich sie im Interesse der einheitlichen Selbstdarstellung der Parteien unterdrückt werden sollen?

Die Erforschung der politischen Sozialisation, d. h. des Erlernens politisch relevanter Einstellungen und Verhaltensweisen, stand lange Zeit unter der Annahme, daß die wichtigsten politischen Attitüden in der Kindheit und in der frühen Jugend festgelegt würden<sup>12)</sup>. Neuere Untersuchungen scheinen jedoch eher darauf hinzudeuten, daß die Formung des politischen Menschen keineswegs in der Jugendphase abgeschlossen ist<sup>13)</sup> und daß selbst politische Grundorientierungen aus der Kindheit keinen nennenswerten Einfluß auf Einstellungen des Erwachsenen zu konkreten politischen Problemen haben — sofern solche überhaupt vorhanden sind<sup>14)</sup>. Die Schlußfolgerungen hieraus müssen in besonderer Wei-

<sup>12)</sup> So z. B. Fred I. Greenstein, *Children and Politics*, New Haven, 1965. David Easton/Jack Dennis, *Children in the Political System. Origins of Political Legitimacy*, New York 1969.

<sup>13)</sup> Vgl. insbesondere Kenneth Langton, *Political Socialization*, New York 1969. Daß das Problem noch nicht ausdiskutiert ist, zeigt die Untersuchung von Kent L. Tedin, *The Influence of Parents on the Political Attitudes of Adolescents*, in: *American Political Science Review*, Vol. 68 (1974), S. 1579—1592.

<sup>14)</sup> Die politische Psychologie unterscheidet zwischen dem Primacy Principle (während der Kindheit Erlerntes überdauert relativ stark) und dem Structuring Principle (Grundorientierungen, in der Kindheit erlernt, strukturieren das spätere Erlernen von Problembewußtsein). Auf das Primacy Principle stützen sich vor allem die bekannten Thesen zur frühen Sozialisation des allgemeinen politischen Verhaltens wie z. B. demokratisch vs. autoritär, aktiv vs. apathisch. In dem hier diskutierten Zusammenhang interessiert mehr das Structuring Principle, das von Donald D. Searing/Joel J. Schwartz/Alden E. Lind, *The Structuring Principle: Political Socialization and Belief Systems*, in: *American Political Science Review*, Vol. 67 (1973), S. 415—432, einer eingehenden Analyse unterzogen worden ist. Die Autoren weisen nach, daß die in der Kindheit erlernten Basisorientierungen schon deshalb keinen Einfluß auf die politischen Forderungen oder auf die politische Unterstützung der Erwachsenen haben können, weil nicht einmal die Basisorientierungen der Erwachsenen das Erlernen spezifischen politischen Problembewußtseins strukturieren. In diese These der politischen Psychologie fügt sich nahtlos die Behauptung, daß der einzelne Wähler „selten genau weiß, was er will“ — so Lewis A. Dexter, *The Job of Congressman*, in: R. E. Wolfinger, (ed.), *Readings on Congress*, Englewood Cliffs 1971, S. 69—89, S. 82 — oder auch daß die Wählerschaft in der Regel viel zu wenig informiert ist als daß sie das Verhalten eines Abgeordneten sanktionieren könnte, so Donald E. Stokes/Warren E. Miller, *Party Government and the Saliency of Congress*, in: R. E. Wolfinger (ed.), *Readings in American Political Behavior*, Englewood Cliffs 1966, S. 82.

<sup>9)</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang die differenzierenden Aussagen der qualitativen Analyse von David R. Mayhew, *Congress. The Electoral Connection*, New Haven/London 1974, und neuerdings Richard F. Fenno, *Congressmen In Their Constituencies: An Exploration*, Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, Sept. 5, 1975.

<sup>10)</sup> James W. Prothro/Charles M. Grigg, *Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement*, in: *Journal of Politics*, Vol. 22 (1966), S. 276—294.

<sup>11)</sup> Die Autoren schließen daraus, daß Demokratie auch ohne die konkrete demokratische Einstellung bei der Mehrheit der Bürger möglich sei, sofern sich diese Mehrheit politisch apathisch verhalte.

se für die Prägung der Attitüden von Berufspolitikern gelten, die hinsichtlich ihres Einkommens und ihrer Karriere von der Politik — und das heißt von den politischen Machtzentren — abhängig sind<sup>15)</sup>. Von ihnen muß angenommen werden, daß sie Politik nicht nur zur Realisierung ihrer persönlichen Zielvorstellungen betreiben, sondern daß der Kompromißcharakter der Politik auf ihre Einstellungen zurückwirkt<sup>16)</sup>.

In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, in welchem Ausmaß die gewählten Parlamentarier überhaupt politische Grund-

<sup>15)</sup> Daß dieser für Theorie und Praxis demokratischer Repräsentation so ungemein wichtige Gedanke von der politischen Theorie wie von der empirischen Forschung in den USA so lange unberücksichtigt blieb, erklärt sich zum Teil aus dem unerschütterlichen Glauben an die Relevanz und Stabilität der Einstellungen von Kandidaten für ihr späteres Verhalten im Repräsentantenhaus. Die psychologische Lerntheorie hat sich unter anderem deshalb nur schwer gegen diese irri-ge Überzeugung durchsetzen können, weil sie unter dem Stichwort politische Sozialisation allein auf die (abstrakte) Dimension der politischen Beteiligung angewandt worden ist. Beispiele hierfür sind Heinz Eulau/W. Buchanan/L. C. Ferguson/J. C. Wahlke, *The Political Socialization of American State Legislators*, in: John C. Wahlke/Heinz Eulau (ed.), *Legislative Behavior*, Glencoe 1959, S. 305—312 und Herbert Hirsch, *The Political Socialization of State Legislators: A Re-examination*, in: H. Hirsch/M. D. Hancock (eds.), *Comparative Legislative Systems*, New York 1971, S. 98—106.

<sup>16)</sup> Am Beispiel der amerikanischen Bürgerrechts-Gesetzgebung konnte durch eine statistische Kausalanalyse nachgewiesen werden, daß nicht etwa die Einstellungen der Repräsentanten ihre Perzeption der Wählerinteressen bestimmen, sondern daß umgekehrt die Vorstellungen darüber, was das Wählerinteresse sei, die Einstellungen der Repräsentanten prägen. Das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten erklärte sich zu 60 Prozent aus ihren Vorstellungen über die Wählerinteressen und zu weiteren 28 Prozent aus den eigenen Einstellungen zu den Bürgerrechtsgesetzen, insofern sie durch die Vorstellungen über die Wählerinteressen geprägt worden waren. Siehe C. F. Cnudde/D. J. McCrone, *The Linkage between Constituency Attitudes and Congressional Voting Behavior, A Causal Model*, in: *American Political Science Review*, Vol. 60 (1966), S. 66—72. Aus der Analyse läßt sich die Folgerung ziehen, daß sehr subjektive Kriterien das Abstimmungsverhalten bestimmen und jedenfalls nicht die Einstellungen der Abgeordneten, um derentwillen sie — einer weit verbreiteten Auffassung zur Folge — gewählt worden sind. Vgl. auch die quantitativen Analysen unter lerntheoretischen Gesichtspunkten, die dazu in der Bundesrepublik von Dietrich Herzog vorgelegt worden sind. Siehe ders., *Karrieren und politische Professionalisierung bei CDU/CSU, SPD und FDP*, in: Jürgen Dittberner/Rolf Ebinghausen (Hrg.), *Parteiensystem in der Legitimationskrise*, Opladen 1973, S. 109—131; ders., *Politische Eliten-selektion. Alte und neue Ansätze zur Analyse politischer Auswahlprozesse*, in: *Soziale Welt*, Jg. 21—22 (1970/71), S. 131—145.

orientierungen haben und wie stabil diese innerhalb der betreffenden Legislaturperiode sind. Eine kürzlich abgeschlossene Untersuchung über Einstellungsänderungen von Jungparlamentariern im VI. Deutschen Bundestag liefert hierzu einige Anhaltspunkte<sup>17)</sup>: Zu der Frage, ob sie sich für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe einsetzen, geben von 47 Neuparlamentariern, die im Abstand von drei Jahren zweimal befragt worden sind, 40 Prozent diametral entgegengesetzte Antworten (zuerst ja, dann nein bzw. umgekehrt). Bei dem Problem, ob in bestimmten Fragen ein Volksentscheid wieder ermöglicht werden sollte, ändern 39 Prozent im Laufe ihrer ersten drei Jahre Parlamentserfahrung die Meinung. Und selbst in einer so grundlegenden Frage wie der nach der Existenz von Klassenunterschieden in der Bundesrepublik haben nur 79 Prozent der Befragten beim Eintritt in den Bundestag eine derart gesicherte Meinung, daß sie noch nach drei Jahren zu ihr stehen. Auch in anderen Einstellungsbereichen verhält es sich nicht anders: Über alle 77 Variablen hinweg zeigt sich, daß im Durchschnitt 47 Prozent der Abgeordneten, also rund die Hälfte, ihre Meinung zwischen den beiden Befragungen ändern<sup>18)</sup>.

Was wählen die Wähler nach all dem mit ihrer „Erststimme“? Sie wählen einen Kandidaten, der selbst zu grundlegenden politischen Problemen mit immerhin erheblicher Wahrscheinlichkeit gar keine durchdachte, sichere Meinung hat und der, wenn er sie dennoch hat, sie nicht öffentlich äußern soll. Sie wäh-

<sup>17)</sup> Bernhard Badura/Jürgen Reese, *Jungparlamentarier in Bonn — ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag*, Stuttgart 1976. Dieser Analyse liegt eine zweimalige Befragung von 49 der insgesamt 156 Neuparlamentariern aus dem VI. Deutschen Bundestag zugrunde (offene Fragen, Antworten tonbandprotokolliert, später codiert). Die Parlamentarier wurden jeweils zu Beginn und am Ende der Legislaturperiode anhand derselben Fragen interviewt.

<sup>18)</sup> Bei Schlußfolgerungen, die aus den angegebenen Werten gezogen werden, ist zu beachten, daß die Höhe der einzelnen Werte entscheidend von der Codierung abhängt bzw. davon, was als „entgegengesetzte“ Meinung definiert wird. Durch die starke Reduktion der tatsächlich gegebenen Antworten auf die Ja/Nein- und auf die Entweder/Oder-Alternative mußten zum Teil recht viele Abgeordnete aus der Analyse ausgeschlossen bleiben, weil sie bei einer der beiden Befragungen oder bei beiden eine „mittlere“ Antwort (weder noch, unentschieden usw.) gegeben hatten. Bei einer Berücksichtigung auch dieser Antworten verbreitert sich der Code und damit auch die Anzahl der definitionsgemäß zugelassenen Meinungsänderungen. Allerdings steigt auch das N aus Gründen, die hier nicht näher dargelegt werden können, überproportional an und hebt damit einen erheblichen Teil des Code-Effektes wieder auf.

len ferner einen Kandidaten, dessen zukünftige Meinungsbildung kaum noch aus seinem sozialen Hintergrund erschlossen werden kann<sup>19)</sup>. Und sie wählen (deshalb) schließlich einen Kandidaten, dessen politische Vorstellungen allenfalls zufällig mit den ihrigen übereinstimmen, der sie mithin im engeren Sinne, d. h. durch seine soziale, psychische oder politische Individualität allein gar nicht repräsentieren kann.

Das deutsche Mischwahlssystem liefert der sozialwissenschaftlichen Analyse eine Kontrollgruppe, durch die Vergleiche zwischen „Wahlkreiskandidaten“ und „Listenkandidaten“ möglich werden. Bekanntlich weicht der Stimmenanteil, den ein Wahlkreiskandidat auf sich vereinigen kann, nur geringfügig von dem Anteil ab, den seine Partei im selben Wahlkreis über die Zweitstimmen erhält. Die Wähler entscheiden also selbst dann überwiegend zwischen Parteien, wenn ihnen direkt wählbare Kandidaten vorgeführt werden<sup>20)</sup>. Der Wahlkreiskandidat wird nicht wegen seiner persönlichen politischen Auffassungen, sondern wegen der öffentlichen Selbstdarstellung seiner Partei gewählt, und auf diese Selbstdarstellung hat er angesichts der überwiegend zentral geführten Wahlkampfpublizistik und der Unverbindlichkeit allgemeiner Wahlkampfaußagen praktisch keinen Einfluß. Nicht er präsentiert sich der Wählerschaft, sondern er repräsentiert vor der Wählerschaft die Partei.

Genau darin unterscheidet er sich nur noch wenig vom Listenkandidaten, der ebenfalls seine Chance zur Erlangung eines Mandats nur der Partei (oder einer Interessengruppe) verdankt<sup>21)</sup>. Wie dieser kann auch der Wahlkreiskandidat seine Loyalität nahezu ausschließlich der Partei zuwenden. Aus diesem Grund müssen wir damit rechnen, daß

<sup>19)</sup> In einer eingehenden Analyse des gegenseitigen Einflusses von Grundeinstellungen, sozialem Hintergrund, Statussicherheit und parlamentarischer Sozialisation kommen Bernhard Badura und Jürgen Reese (a. a. O.) zu dem Ergebnis, daß die Grundeinstellungen offenbar am stärksten in Elternhaus und Peerguppen geprägt werden, daß sie jedoch keinen spürbaren Einfluß auf die parlamentarische Sozialisation haben. Religionszugehörigkeit und (weit weniger) die Vorsozialisation in Parteiämtern haben einen Einfluß auf die Bereitschaft zur Anpassung auf die parlamentarische Subkultur. Vgl. in diesem Zusammenhang auch C. F. Cnudde/D. J. McCrone, *The Linkage . . .*, a. a. O.

<sup>20)</sup> Siehe hierzu unter anderem Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des Deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, S. 574 f.

<sup>21)</sup> Siehe Bodo Zeuner, *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965*, Den Haag 1970, und Heino Kaack, *Geschichte . . .*, a. a. O., S. 595—645.

zwischen den Gruppen der Wahlkreiskandidaten und der Listenkandidaten selbst dann keine wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Repräsentation von Wählerpräferenzen bestehen, wenn man die Gruppe der „abgesicherten“ Wahlkreiskandidaten unberücksichtigt läßt. In der erwähnten Studie über die Jungparlamentarier wurde diese Vermutung bestätigt: Bei den Fragen nach 7 politischen Grundeinstellungen und nach 33 Meinungen zu verschiedenen politischen Problemen ergab sich nicht ein einziger signifikanter Unterschied zwischen den beiden Gruppen<sup>22)</sup>. Die Analyse von 15 Daten zum sozialen Hintergrund und zur Statussicherheit der Kandidaten brachte nur zwei Unterschiede hervor: Listenkandidaten haben sich in der Parteihierarchie zumeist schon höher gedient und sie dürfen sich ihres Mandats sicherer wähen<sup>23)</sup>.

Die Loyalität gegenüber der Partei scheint alle möglichen Unterschiede zwischen den beiden Kandidatengruppen zu verwischen. Eine unmittelbare Loyalität der direkt gewählten Abgeordneten gegenüber der Wählerschaft — Voraussetzung für eine Repräsentation im engeren Sinne — schlägt jedenfalls nicht auf ihre Einstellungen durch. Statt dessen wird Repräsentation durch die Partei hergestellt. Die politische Repräsentation beschränkt sich deshalb, von der parteimäßigen Zusammensetzung des Bundestages abgesehen, auch nur auf jene Parteimitglieder, die an der Kandidatenaufstellung mitwirken. Wenn dennoch in einzelnen Wahlkreisen immer wieder Kandidaten einen Sieg gegen die Zweitstimmenmehrheit einer anderen Partei erringen, so müssen die Ursachen in Faktoren wie „Prominenz“ und „Appeal“, jedenfalls kaum in einer Abweichung der politischen Argumentation des Kandidaten von der offiziellen Parteilinie gesucht werden.

Ungeachtet solcher gewiß nicht neuen Thesen über ihr Verhältnis zur Wählerschaft schätzen die Wahlkreisabgeordneten unter den befragten Neuparlamentariern die Bedeutung ihrer Wahlkreisarbeit sehr hoch ein. Die Frage, ob sie die Kleinarbeit im Wahlkreis als eine

<sup>22)</sup> Grundeinstellungen: Zielorientierung, Ichstärke, Kontrollmotivation, Rollenverständnis, Professionalisierung, Gesellschaftsbild. Die Meinungen betreffen Bereiche wie: Parlamentarismusverständnis, innerparlamentarische Kooperation, Informationsquellen, Gesetzesreformen, Parlamentsreform.

<sup>23)</sup> Die Einstufung von Wahlkreisen und Listenplätzen der befragten Abgeordneten nach Sicherheit wurde anhand der Ex ante-Einschätzung von Heino Kaack, *Wer kommt in den Bundestag?* Opladen 1969, S. 99—157, vorgenommen.

<sup>24)</sup> Badura/Reese, a. a. O., Tabelle III/2.

Belastung empfinden, weil sie sie daran hindert, in Bonn an der Lösung wichtiger Aufgaben mitzuwirken, wird von den Wahlkreisabgeordneten nahezu ausschließlich verneint<sup>24)</sup>. Sind sie deshalb unrealistisch zu nennen? Eher ist anzunehmen, daß dieser Meinung eine realistische Einschätzung des Gewichtes örtlicher Parteiorganisationen bei der Kandidatenaufstellung und/oder die festgefügte Ideologie eines engen Verhältnisses zur Wählerschaft zugrunde liegt.

Ein weiterer möglicher Grund für besondere Bemühungen um den Wahlkreis läge dann vor, wenn ein überragender Wahlsieg in einem Wahlkreis auch die Durchsetzungschancen des Kandidaten in Bonn erhöhen würde. Daran glauben anfangs immerhin 58 Prozent der befragten Neuparlamentarier. Nach drei Jahren schrumpft diese Mehrheit jedoch auf unter 50 Prozent zusammen. Eine zunächst überwiegend optimistische Einschätzung der

Wahlkreisabgeordneten in dieser Frage (73 Prozent) erweist sich nach ihren ersten parlamentarischen Erfahrungen als korrekturbedürftig, denn nun glauben nur noch 50 Prozent daran<sup>25)</sup>. So scheint nicht nur die einstellungsmäßige Bindung des Abgeordneten an die breite Wählerschaft, sondern auch die politische Wirkung einer in Wählerstimmen sich manifestierenden breiten Gefolgschaft nicht ohne weiteres zuzutreffen.

Es muß nun weiter danach gefragt werden, was mit diesen erstmalig gewählten Parlamentariern, was mit ihren erstaunlich ungefestigten politischen Grundeinstellungen und Meinungen während der parlamentarischen Arbeit geschieht, wenn die Partei in Gestalt des Fraktionsestablishments (und der Regierung) nach Loyalität, nach Fraktionsdisziplin verlangt und wenn die bürokratischen Rollenperspektiven die Einstellungen des Jungparlamentariers zu prägen beginnen.

## II. Mandat und Parlament

Eine umfassende quantitative Analyse des Wandels politischer Einstellungen von Jungparlamentariern, durch die allein Art und Umfang der Wirkung interner parlamentarischer Strukturen erkennbar werden könnten, steht in der amerikanischen wie in der deutschen Parlamentsforschung bisher noch aus<sup>26)</sup>. Immerhin kann die Studie über die Jungparlamentarier in Bonn trotz einiger methodologischer Handicaps als eine Art Pilotstudie auf die ausstehende Einstellungsanalyse angesehen werden<sup>27)</sup>. In ihr wird nach der Ver-

innerlichung einer herrschenden Lehre von den parlamentarischen Aufgaben und Arbeitsweisen bis hin zu den für ihre kontinuierliche Durchführung erforderlichen politischen Einstellungen der Organisationsmitglieder gefragt. Vergleichbar jener von Richard Fenno analysierten Stabilisierung des *House Appropriations Committee* im amerikanischen Kongreß<sup>28)</sup> wird diese Lehre — so die Generalhypothese der Studie — mit Hilfe eines ganzen Netzes hierarchischer Beziehungen durch das Parlament selbst gefestigt. Die Studie benennt sie deshalb *parlamentarische Subkultur*, die Mittel ihrer Erhaltung dagegen *Sozialisationssystem*.

Die parlamentarische Subkultur ist als eine Art genereller Paßform von Einstellungen zu verstehen, in die sich die Parlamentarier nicht zwingend fügen müssen. Starke Persönlichkeiten z. B. werden eine Anpassung an die Einstellungen eher als Identitätsverlust empfinden und deshalb einen längeren Zeitraum für die Anpassung in Anspruch nehmen als schwächere Persönlichkeiten. Auch gibt es Rationalisierungsstrategien sowohl für das fügsame als auch für das widerspenstige An-

Tests verschiedener Meßmethoden bei identischen Fragen (Skalierung, Vor- und Nachcodierung); fehlende Intensitätsmessung bei Einstellungsfragen; fehlende Beobachtungsdaten über interne parlamentarische Gruppierungen und über das längerfristige Aufstiegsverhalten.

<sup>28)</sup> Richard F. Fenno, *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Boston 1966.

<sup>25)</sup> Ebd., Tabelle III/3.

<sup>26)</sup> Ansätze hierzu finden sich insbesondere bei John C. Wahlke u. a., *The Legislative System*, New York 1962, Kap. 7. Zum Vergleich hierzu: Allan Kornberg, *The Rules of the Game in the Canadian House of Commons* in: *Journal of Politics*, Vol. 26 (1964), S. 358—380, und neuerdings Richard G. Price u. a., *The Role Socialization of Freshman Legislators: The Case of Canadian M. P.'s*, Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, September 5, 1975. Zur kalifornischen Assembly vgl. Charles G. Bell/Charles M. Price, *The Rules of the Game: Political Fact or Academic Fancy?* in: *Journal of Politics*, Vol. 32 (1970), S. 839—855. Zum amerikanischen Repräsentantenhaus: Herbert B. Asher, *The Learning of Legislative Norms*, in: *American Political Science Review*, Vol. 68 (1973), S. 499—513 und William Mishler u. a., *Determinants of Institutional Continuity: Freshman Cue-Taking in the U. S. House of Representatives*, in: Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York 1973, S. 363—397.

<sup>27)</sup> Die wichtigsten Mängel der Sozialisationsstudie sind: Fehlen von Kontrollgruppenanalysen (Altparlamentarier, andere Politiker); Fehlen eines

passungsverhalten: Die einen verstehen sich vermutlich als kooperativ, einsichtig, gelehrt, vielleicht auch als taktisch handelnd, die anderen als grundsatztreu<sup>29)</sup>. Schon aus Gründen dieser unterschiedlichen psychischen Voraussetzungen ist die parlamentarische Subkultur, wenn man durch Befragungen eine Momentaufnahme von ihr zu machen versucht, immer nur ein Fragment, ein statistisches Phänomen<sup>30)</sup>.

Gestützt auf eine zweimalige Befragung von 49 Mitgliedern des VI. Deutschen Bundestages entwickelt die Untersuchung über die Jungparlamentarier vier Thesen zur parlamentarischen Subkultur:

a) Mit dem Perspektivenwechsel vom Outsider zum Insider verlieren die Jungparlamentarier an Kritikfähigkeit gegenüber ihrer Organisation und ihr wachsendes Vertrauen wird für sie zum Maßstab aller Urteile über die Funktion parlamentarischer Vermittlung zwischen Regierten und Regierenden. Gegenüber ihrer gesellschaftlichen Umgebung findet eine Art Introversion statt — möglicherweise Ausdruck eines Wandels vom Delegierten zum Vertrauensmann, vom *Delegate* zum *Trustee* (Eulau)<sup>31)</sup>. Statistisch signifikante Merkmale dieser Entwicklung sind unter anderem ihr Verlust an Furcht vor dem Einfluß der Verbände; ihr abnehmendes Vertrauen in die Informiertheit der vermittelnden Instanz Presse; die Rücknahme ihrer Forderung nach Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen; ihr abnehmendes Verständnis für Klagen außerparlamentarischer Bürgergruppen über mangelnde Repräsentation.

<sup>29)</sup> Die Sozialisationsproblematik ist natürlich um einiges komplizierter als hier dargestellt. Die Sozialisationsstudie setzt sich intensiv mit den verschiedenen psychologischen Aspekten der parlamentarischen Sozialisation auseinander.

<sup>30)</sup> In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß der statistische Fehler bei kleinen Samples Signifikanzaussagen nur dann zuläßt, wenn die Abweichungen relativ stark sind. Bei Panelbefragungen liegt der Sachverhalt durch abhängige Stichproben etwas günstiger, jedoch nur relativ zu Cross-Sectional-Analysen. M. a. W. der Einfluß der parlamentarischen Subkultur muß relativ stark sein, damit er überhaupt zuverlässig an den Einstellungen der Neuparlamentarier erkennbar wird.

<sup>31)</sup> Die Unterscheidung geht zurück auf John C. Wahlke u. a., *The Legislative System*, New York 1962, S. 267—280. Der *Trustee* betrachtet sich selbst als frei in seinen Entscheidungen, nur seinen eigenen Einsichten und seinem Gewissen verantwortlich, und er hält diese Orientierung für einen notwendigen Schutz gegen Teilinteressen. Der *Delegate* sieht sich als Umsetzer eines von ihm für feststellbar gehaltenen Willens seiner Wähler, wobei er notfalls auch gegen seine persönliche Überzeugung handeln muß.

b) Mit der Zeit konzentrieren sich die Neuparlamentarier immer mehr auf Detailprobleme und verlieren an Willen zur umfassenden Problemsicht. Sie werden „betriebsblind“. Statistisch signifikante Merkmale dafür sind unter anderem die zunehmende Überzeugung, daß die bisherige Haushaltskontrolle ausreiche; daß die generellen Kontrollmöglichkeiten des Abgeordneten genügten; daß der Zugang zu Informationen nicht schwierig sei; daß man das Recht auf Einsicht in die Akten der Ministerialbürokratie nicht brauche.

c) Die Auffassungen über die Qualität bzw. über die Bedeutung außerparlamentarischer Informationsquellen gleichen sich an; beispielsweise anfangs noch feststellbare Meinungsunterschiede zu solchen Aussagen wie: der persönliche Kontakt zur Presse sei wichtig; man müsse grundsätzlich aktiv werden, wenn die Presse auf einen Mißstand aufmerksam macht; politische Entscheidungen könnten nicht durch Sachentscheidungen ersetzt werden; sowohl Sachverstand der Ministerialbürokratie als auch andere Informationsinstanzen seien für den Parlamentarier wichtig; das Studium der Rechte und der Volkswirtschaftslehre biete besonders gute Voraussetzungen für die Tätigkeit als Parlamentarier<sup>32)</sup>.

d) Die Neuparlamentarier drängt es zu einem konservativeren Gesellschaftsbild und zu einer loyaleren Haltung gegenüber dem Fraktionsvorstand<sup>33)</sup>.

Thesen wie diese sind nicht gerade dazu angetan, das Vertrauen in das Parlament zu stärken. So beunruhigt insbesondere die Fülle der Anzeichen dafür, daß der Abgeordnete des Deutschen Bundestages in Einstellungsbereichen, die für seine Tätigkeit als Parlamentarier bedeutsam sind, sich überhaupt konfektionieren läßt; ferner daß die Konfektionierung nicht nur seine Einstellungen gegenüber der parlamentarischen Organisation, sondern auch seinen Begriff der politischen Umwelt (Gesellschaftsbild, Funktion der Presse, Ver-

<sup>32)</sup> Diese Aussagen repräsentieren Formeln, die die Parlamentarier bei der zweiten Befragung im Gegensatz zur ersten Befragung zielsicher treffen — Ausdruck innerparlamentarischer Sprachregelungen?

<sup>33)</sup> In die Zuordnung zum Gesellschaftsbild gingen zwei Einstellungen ein: diejenige zum Klassenkonflikt und die zur Chancengleichheit. Aus einer Kreuzung beider Variablen wurden „Property-Spaces“ mit den folgenden Gesellschaftsbildern gebildet: Klassengesellschaftsbild; Hierarchisches Gesellschaftsbild; liberales Gesellschaftsbild; reaktionäres Gesellschaftsbild. Im Laufe der drei Jahre Parlamentserfahrung stiegen auf der so entwickelten Skala 12 Neuparlamentarier auf ein „konservativeres“, nur einer dagegen auf ein progressiveres Gesellschaftsbild um (N = 43).

hältnis Parlament/Interessengruppen bzw. Ministerialbürokratie) umfaßt. Die politische Umwelt, die vom Stuhl des Bonner Abgeordneten anders erscheint als aus dem Schatten seines ersten Wahlkampfes, prägt den Jungparlamentarier unerwartet schnell und stark.

Eine überragende Bedeutung des Parteienwettstreites im Deutschen Bundestag sollte eigentlich für eine Auflockerung der parlamentarischen Subkultur sorgen. Die Daten aus der Analyse der Meinungsänderungen von Jungparlamentariern sind jedoch eher dazu geeignet, auch diese Hoffnung zu dämpfen. Bei dem 69 Fragen umfassenden Interviewleitfaden konnte in nur einem einzigen Fall eine beharrliche gegensätzliche Auffassung zwischen den befragten Neuparlamentariern der SPD und denen der CDU/CSU festgestellt werden: Bei den Christdemokraten war man bei Eintritt in den Bundestag wie auch drei Jahre später überwiegend der Ansicht, daß das Bild innerer Zerstrittenheit der Fraktion keinen guten Eindruck in der Öffentlichkeit mache. Die sozialdemokratischen Jungparlamentarier vertraten bei beiden Befragungen mehrheitlich die entgegengesetzte Auffassung<sup>34)</sup>.

Neben dieser „partei-kulturellen“ Variable wurde in einem einzigen anderen Fall eine krasse gegenläufige Meinungsverschiebung bei den befragten Jungparlamentariern von Opposition und Regierungsfractionen beobachtet: Die neuen Abgeordneten der Regierungsfractionen halten bei ihrem Eintritt ins Parlament noch überwiegend (64 Prozent) die Möglichkeit für sinnvoll, daß man alljährlich die im Vorjahr bereits festgelegten Haushaltsausgaben noch einmal überprüft (Opposition: 39 Prozent). Drei Jahre später hat sich das Bild verkehrt: Nun sind von den inzwischen nicht mehr ganz so neuen Neuparlamentariern bei den Regierungsfractionen nur noch 23 Prozent, von denen bei der Opposition jedoch 48 Prozent dieser Meinung. Hinter diesem erstaunlichen Umschwung verbirgt sich vermutlich insbesondere die Tatsache, daß der Haushalt in seiner Gesamtstruktur nach einem Parteienwechsel in der Regierung von Jahr zu Jahr mehr das Gesicht der neuen Regierungsfraction(en) erhält und damit von ihnen im Grundsätzlichen für immer weniger änderungsbedürftig gehalten wird<sup>35)</sup>.

Zahlreicher sind die Belege für eine Überlagerung zweier Wirkungen: des Parteikultureffektes, der durch die unterschiedliche Soziali-

sation in den Parteiorganisationen entsteht, und des Insidereffektes, der sich in der gleichförmigen Änderung vormals eingenommener Standpunkte durch die gemeinsame Zugehörigkeit zu derselben parlamentarischen Organisation offenbart. So wird zum Beispiel die Existenz einer feingestuften Wertskala von Bundestagsausschüssen anfangs von fast allen befragten Neuparlamentariern der CDU/CSU (96 Prozent) und von der großen Mehrheit derjenigen in der SPD (89 Prozent) bestätigt. Drei Jahre später wollen von der Wertskala in beiden Gruppen sehr viel weniger Abgeordnete wissen (CDU/CSU: 74 Prozent; SPD: 56 Prozent)<sup>36)</sup>.

Oder die Frage, ob die Kontrollmöglichkeiten des Abgeordneten erhöht werden sollen, wird zwar vorher wie nachher von mehr SPD-Neuparlamentariern als von ihren Kollegen der Opposition bejaht (SPD: 86 Prozent; CDU/CSU: 56 Prozent), doch beide Gruppen geben sich nach dreijähriger Parlamentserfahrung mit den bestehenden Kontrollmöglichkeiten zufrieden (SPD: 50 Prozent; CDU/CSU: 39 Prozent)<sup>37)</sup>. Schließlich lassen sich Belege für einen Institutioneneffekt liefern, durch den anfänglich unterschiedliche Auffassungen der beiden Parteien von Neuparlamentariern nivellieren. Ein Beispiel dafür ist die Einstellung gegenüber der Frage, ob Ausschüßberatungen öffentlich stattfinden sollten. Die Neuparlamentarier in der SPD opferten ihrem „besseren“ Einblick in die parlamentarischen Gepflogenheiten die anfänglich überproportionale Wertschätzung der Öffentlichkeit von Ausschüßsitzungen (SPD: vorher 85 Prozent, nachher 45 Prozent; CDU/CSU: vorher 52 Prozent, nachher 48 Prozent)<sup>38)</sup>.

Wenn das alles Anzeichen einer parlamentarischen Subkultur sind, dann wird auch nachvollziehbar, daß die Anpassung von Neuparlamentariern an die vorgefundenen Arbeitsbedingungen mit teilweise erheblichem Leidensdruck verbunden sein kann. Der Protest von Neuparlamentariern z. B. gegen eine Bevormundung durch die Fraktionsspitzen gibt vielfach Zeugnis davon und, wie man weiß, dann und wann auch Anlaß zu einer „psychologischeren“ Behandlung dieser Parlamentariergruppe durch die Fraktionsspitzen<sup>39)</sup>.

Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Ursachen der Anpassungsschwierigkeiten

<sup>36)</sup> Ebd., Tabelle II/11.

<sup>37)</sup> Ebd., Tabelle III/7.

<sup>38)</sup> Ebd., Tabelle III/8.

<sup>39)</sup> Vgl. Uwe Thaysen, *Parlamentsreform...*, a. a. O., S. 167—178. „Bonner Generalanzeiger“: Wehner und die Nöte der MdB-Novizen, Ausgabe vom 9. Mai 1973.

<sup>34)</sup> Badura/Reese, a. a. O., Tabelle III/5.

<sup>35)</sup> Ebd., Tabelle III/6.

in übersteigerten Erwartungen der Neuparlamentarier zu ihren zukünftigen Wirkungsmöglichkeiten oder auch darin liegen, daß es ihnen auf Grund typischer vorangegangener Karriereerfahrungen nur an den für die parlamentarische Arbeit erforderlichen Fertigkeiten mangelt<sup>40)</sup>. Beide Annahmen sind durch bisher vorliegende Untersuchungen eher bestätigt als widerlegt worden<sup>41)</sup>. Dennoch: Die Mehrdeutigkeit unserer Beobachtung erhellt zumindest die für die Analyse einer parlamentarischen Subkultur prinzipiell notwendige Unterscheidung zwischen legitimen und il-

legitimen Lernprozessen, die einem um seine politische Wirkung bedachten Abgeordneten im Deutschen Bundestag abverlangt werden. Daß er in seinem neuen Wirkungskreis lernen soll, lernen muß, ist nicht zu bestreiten. Können wir es aber z. B. hinnehmen, wenn er seine politisch bedeutsamen Grundauffassungen revidiert, sei es als Folge selektiver Informiertheit, sei es als Folge des psychischen Drucks, den die Fraktionshierarchie oder die Fraktionsmehrheit auf ihn ausübt? Müssen wir es möglicherweise als Konsequenz des Wandels zum bürokratischen Parlament hinnehmen?

### III. Das Modell eines bürokratischen Parlaments

Es bedarf offenbar nicht geringer Mühen, um einige harte Daten ausfindig zu machen, mit denen das eingangs skizzierte Szenario eines bürokratischen Parlaments geprüft werden kann. Immer noch folgt das wissenschaftliche Bemühen überwiegend dem Ziel, wenigstens das in quantitative Kategorien zu übertragen, was Insider längst wissen (und häufig nicht einmal sich selbst eingestehen wollen)<sup>42)</sup>. Von einer Aufdeckung latenter Machtstrukturen und damit der Ursachen des Dies-und-nicht-das-, des So-und-nicht-anders-Entscheidens im Parlament kann vorläufig noch kaum die Rede sein. Immerhin wird die Annahme einer Bürokratisierung des Parlaments auch durch die quantitativen Analysen eher bestätigt als widerlegt. Insbesondere der Sozialisationsansatz scheint dabei wichtige Ergebnisse liefern zu können, weil er dazu geeignet ist, die Wirkung der parlamentarischen Kooperationsstrukturen nach innen (Stabilisierung der Subkultur) wie nach außen (Kalkulierbarkeit parlamentarischer Arbeitsleistung und Arbeitsergebnisse) deutlich zu machen. Beide Merkmale sind unentbehrliche Beweisstücke im Nachweis der Bürokratisierung einer Kooperation, die von der ursprünglichen Idee her egalitär sein sollte<sup>43)</sup>.

Die folgenden Merkmale einer Bürokratisierung des Parlaments scheinen für den Deutschen Bundestag zuzutreffen<sup>44)</sup>:

a) Eine spezifische Loyalitätsbindung der Abgeordneten gegenüber der Wählerschaft, die im Sinne der Bürokratie als Befangenheit abgelehnt werden müßte, besteht nicht oder ist zumindest weit weniger begründet, als das Wahlsystem, formal betrachtet, vermuten läßt. An ihre Stelle tritt die Loyalität vor allem gegenüber der Partei, was die geforderte Subordination unter das Fraktionsestablishment erleichtert;

b) die zunehmende Arbeitsteilung ist im Deutschen Bundestag evident, im amerikanischen Repräsentantenhaus hat sie wahrscheinlich einen Endpunkt erreicht;

c) für die tägliche Mitarbeit wird Sachverstand in Spezialgebieten vorausgesetzt. Sofern ein Abgeordneter nicht schon als Sachverständiger für ein Spezialgebiet „gewählt“ wird, d. h. einen sicheren Wahlkreis oder Listenplatz zugeteilt bekommt, hat er in der Ausschubarbeit im Laufe seiner ersten vier Parlamentsjahre Gelegenheit zur Spezialisierung;

d) ein kontinuierlicher Anstaltsbetrieb, wegen der relativ hohen Fluktuation und wegen der formalen Gleichheit der Abgeordneten an und für sich kaum möglich, wird durch informelle Sozialisation (*Apprenticeship*) der ‚Neuzugänge‘ unter dem führenden Einfluß der Altparlamentarier bei gleichzeitiger Absicherung

<sup>40)</sup> Heinz Rausch/Heinrich Oberreuter, Parlamentsreform in der Dunkelkammer? in: Kritik 3, Parlamentarismus ohne Transparenz, hrsg. v. W. Steffani, Opladen 1971, S. 141—164.

<sup>41)</sup> Insbes. Charles G. Bell/Charles M. Price, Pre-Legislative Sources of Representational Roles, in: Midwest Journal of Political Science, Vol. 13 (1969), S. 254—270.

<sup>42)</sup> Zur Kritik an der jüngeren vergleichenden Parlamentsforschung siehe Gerhard Loewenberg, Comparative Legislative Research, in: Samuel C. Patterson/John C. Wahlke (eds.), Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research, New York 1972, S. 3—21.

<sup>43)</sup> Gerhard Loewenberg, The Role of Parliaments

in Modern Political Systems, in: Ders. (ed.), Modern Parliaments: Change or Decline? Chicago 1971, S. 3.

<sup>44)</sup> Die Merkmale orientieren sich an Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956, Bd. I, S. 124 ff.

von Mandaten „bewährter“ Berufsparlamentarier durch sichere Wahlkreise oder Listenplätze ermöglicht;

e) die Verlagerung politischer Entscheidungstätigkeit in die Ausschüsse, die unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagen, fördert den Grad der im Parlament möglichen und auch der praktizierten Geheimhaltung.

Als einziges wichtiges Merkmal bürokratischer Organisation konnte sich in der Kooperation der Parlamentarier die horizontale und vertikale Ausdifferenzierung von Entscheidungskompetenzen nicht etablieren. Gerade dieses Strukturmerkmal reicht indessen am wenigsten zur Begründung eines prinzipiellen Unterschiedes zwischen parlamentarischer und bürokratischer Kooperation, weil es auf seiten der Bürokratie durch informelle Machtstrukturen häufig aufgeweicht ist und im Parlament in informellen Machtstrukturen ein Äquivalent gefunden hat.

So scheint der Deutsche Bundestag schon heute genügend bürokratisiert dafür, daß man ihn als bürokratisches Parlament charakterisieren kann. Unsere Überlegungen wären freilich der Anstrengung nicht wert gewesen, wenn sie lediglich in eine Neubenennung münden würden. Tatsächlich interessiert uns der Funktionswandel, der mit der Bürokratisierung zusammenfällt. Wir vermuten ihn weniger in dem Verhältnis zwischen Regierung und Opposition, das dem Parlament in einer Konkurrenzdemokratie immer schon eine Existenzberechtigung gibt<sup>45)</sup>. Um so mehr vermuten wir ihn im Verhältnis zwischen den Ausschüssen respektive den in ihnen mehrheitsbildenden Regierungsfractionen und der Ministerialbürokratie<sup>46)</sup>.

Wie man weiß, durchzieht der gesellschaftliche Pluralismus die Spitzenebene der Regierungsbürokratie längst in ähnlicher Weise wie er auch die parlamentarische Wirklichkeit bestimmt. Die Fluktuation von Beamten in Spitzenpositionen dürfte derjenigen von Abgeordneten kaum nachstehen, und die jeweiligen Positionen werden unter dem wachsenden Einfluß von Parteien und Interessengruppen rekrutiert. In dem Maße jedoch, in dem die vormalig angeblich sachgerecht ver-

<sup>45)</sup> Daß die Bedeutung dieser Funktion generell zunimmt, beweisen eine Fülle von kleineren Reformen, vgl. z. B. zur Rednerfolge in Plenarsitzungen, Uwe Thaysen, *Parlamentsreform . . .*, a. a. O., S. 120, unter dem Datum 9. 3. 1966.

<sup>46)</sup> Siehe hierzu Peter Gerlich/Helmut Kramer, *Abgeordnete in der Parteiendemokratie, Eine empirische Untersuchung des Wiener Gemeinderates und Landtages*, München 1969, S. 191 ff.

fahrende „Staats“-Verwaltung „politisiert“, d. h. von den organisierten Interessen in der Gesellschaft und von den Interessen in der jeweiligen Regierung durchdrungen wird, entfällt das Erfordernis ihrer politischen Kontrolle durch das bürokratische Parlament. Dennoch werden zwei prinzipielle Unterschiede zwischen Regierungsbürokratie und Parlament bestehen bleiben:

a) Die *Rekrutierung* der Regierungsbürokratie erfolgt im Rahmen gewisser Rechte auf Gruppenproporz kooptativ durch die jeweilige Regierung und sie ist in der Regel an Einstellungsvoraussetzungen (abgeschlossenes Studium, Vorbereitungsdienst) gebunden. Für eine Sozialisation liegen deshalb in der Ministerialorganisation viel günstigere Voraussetzungen vor als im Parlament, dessen Rekrutierung nicht an derartige Voraussetzungen gebunden ist und durch Entsendung erfolgt. Das gleiche gilt für die Art und Persistenz der organisatorischen Subkulturen<sup>47)</sup>.

b) Die Regierungsbürokratie ist durch ihren hohen Grad an *Ausdifferenzierung* auf extrem spezialisierte und (dafür) segmenthafte Problemsicht und Entscheidungsvorbereitung angelegt. Sie verliert an Komplexität im Überblick und gewinnt dafür an Komplexität im Detail. Im bürokratischen Parlament ist es umgekehrt. Die begrenzte Anzahl von Abgeordneten setzt der Ausdifferenzierung Grenzen und ermöglicht dadurch einen besseren Überblick über die politischen Probleme<sup>48)</sup>. Das Parlament kann daher einen höheren Grad der Integration von nicht konfligierenden Teilinteressen erreichen<sup>49)</sup>.

<sup>47)</sup> Eine empirisch untermauerte Kritik an der Theorie der repräsentativen Bürokratie wurde kürzlich vorgelegt von Kenneth John Meier/Lloyd G. Nigro, *Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives*, Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, Sept. 5, 1975.

<sup>48)</sup> Bezüglich der Grenzen, die vom Repräsentantenhaus offenbar erreicht worden sind, vgl. Louis P. Westfield, *Majority Party Leadership and the Committee System in the House of Representatives*, in: *American Political Science Review*, Vol. 68 (1974), S. 1593—1604.

<sup>49)</sup> Vgl. hierzu Karl Dietrich Bracher, *Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa*, in: Kurt Kluxen (Hrg.), *Parlamentarismus, a. a. O.*, S. 70—87, (Erstveröffentlichung in: K. D. Bracher, *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur*, Bern 1964, S. 382—405). Häufig wird argumentiert, die Abgeordneten bedürften zusätzlicher Hilfsmittel (Bürokräfte, Assistenten, Informationsdienste usw.), um ihre parlamentarische Arbeit wirksamer gestalten zu können. Während eine entsprechende Wirkung vom Einsatz zusätzlicher technischer Hilfsmittel nach wie vor zu erwarten ist, gibt eine neue amerikanische Untersuchung zu erheblichen

Unter dem zunehmenden Verlust des Legitimationsvorsprunges des bürokratischen Parlaments gegenüber Regierung und Ministerialorganisation wandelt sich die Beziehung beider Organisationen von der eines Souveräns und eines Ausführenden zur Kooperation zweier faktisch teilsouveräner Organisationen, deren eine auf *Entwicklung* isolierter Problemlösungen bei begrenzter Interessenberücksichtigung, deren andere auf die *Modifikation* solcher Problemlösungen bei breiter Interessenberücksichtigung angelegt ist. Insofern ist es nur folgerichtig, wenn das bürokratische Parlament die Gesetzesinitiative an die Regierungsbürokratie „abgetreten“ hat und wenn es selbst damit — zumindest äußerlich — den Part (modifizierender) Vollzugsentscheidungen<sup>50)</sup> übernommen hat.

Die Kooperation von Parlamentariern und Ministerialbeamten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages und mehr noch in den Unterausschüssen des amerikanischen Repräsentantenhauses zeigt allerdings, daß über das bürokratische Parlament eine teilweise Verschmelzung der beiden Funktionen Entwicklung und Modifikation von Problemlösungen erreicht worden ist, in deren Verlauf die institutionellen Akzente verlorengehen könnten. Das *erste Kernproblem*, das wir hier identifizieren, scheint denn auch angesichts der drohenden Umklammerung durch die spezialisierten und politisch versierten Fachbeamten vor allem in der Wahrung der breiten Interessenberücksichtigung zu liegen. Anders ausgedrückt: Im bürokratischen Parlament darf die Rolle des Ausschußparlamentariers niemals die Rolle des Fraktionsmitgliedes (bzw. der State-Party Delegation im amerikanischen Repräsentantenhaus)<sup>51)</sup> dominieren.

Die Tendenz zur Bürokratisierung der parlamentarischen Kooperation einschließlich des hier nur grob skizzierten interdependenten Funktionswandels wirft die Frage auf, ob es sich dabei um eine „unentrinnbare“ (Weber) Entwicklung handelt oder ob die Erfordernisse der modernen Industriegesellschaft in unserem Verfassungsstaat eine politisch unausgearbeitete Alternative zulassen würden. Von

---

Zweifeln Anlaß, ob eine bessere personelle Ausstattung von Abgeordnetenbüros gerade der hier geforderten Integrationsfunktion dienlich ist. Siehe Morris S. Ogul, *Legislative Oversight of Bureaucracy: Explanation, Incentives, Structure*; Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, September 5, 1975.

<sup>50)</sup> Heribert Schatz, *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß*. Meisenheim am Glan 1970, S. 158.

<sup>51)</sup> William Mishler u. a., *Determinants . . .*, a. a. O.

einer Beschränkung des Parlaments auf wesentliche Grundentscheidungen ist in diesem Zusammenhang die Rede, auch von Zielvorgaben und von Planungskontrolle. (Die Möglichkeit eines planenden Parlamentes wird offenbar nicht einmal von Theoretikern in Erwägung gezogen).

Aber schon die Diskussion um die Entwürfe zu Planungskontrollgesetzen, die von den Oppositionen im nordrhein-westfälischen und im rheinland-pfälzischen Landtag eingebracht worden waren<sup>52)</sup>, ließ das Dilemma erkennen: Den eigentlichen *Master-Plan*, der in der Tat parlamentarischer Kontrolle bedürfte, gibt es nicht einmal auf seiten der Regierungen. Was als Plan oder längerfristiges Programm von den Regierungen vorgelegt wird, erschöpft sich in aller Regel in unkoordinierten Absichtserklärungen, deren ökonomische, soziologische und technologische Grundannahmen weder ausreichend durchdacht noch zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Planungsträgern genügend abgestimmt worden sind.

Wenn derartige Absichtserklärungen als Planung etikettiert werden, so darf das nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich in Wirklichkeit häufig nur um taktische Schritte von Interessenten handelt, durch die sie ihre Ausgangspositionen für zukünftige politische Entscheidungen arondieren wollen. Die Entscheidungen selbst stehen noch bevor, keinesfalls sind sie Bestandteil oder etwa Voraussetzung gebündelter Absichtserklärungen. Es wäre deshalb verhängnisvoll, wenn das Parlament derartigen sich häufig widersprechenden „Plänen“ Gesetzeskraft verleihen würde. Die Legalisierung des überzogenen Anspruchsniveaus von Teilinteressen würde den immer wiederkehrenden Prozeß der fiskalischen Abstimmung („Gesundschumpfung“) an die langwierige und aufwendige Novellierung von faktisch interdependenten Plänen binden, jedenfalls das Parlament mit unnötigem Arbeitsaufwand belasten.

Die großen außenpolitischen Entscheidungen dieses Jahrzehnts und vermutlich darüber hinaus sind in dieser Republik gefällt. Umfassende innenpolitische Entscheidungen sind kaum in Sicht. Es wird der Mangel an faszinierenden Alternativen und Kontroversen beklagt. So hätte es wohl wenig Sinn, das Parlament zur Entwicklung politisch produktiver Initiativen zu verpflichten. Selbst als das noch Sinn gehabt haben mochte, widersetzten

---

<sup>52)</sup> Manfred Friedrich, *Landesparlamente in der Bundesrepublik*, Opladen 1975, liefert eine ausführliche Diskussion hierzu.

sich die jeweiligen Machthaber erfolgreich der Lehre — die Deutschen wissen es aus ihrer leidvollen Reichstagsgeschichte. Statt dessen wird man sich in Zukunft möglicherweise zu der Einsicht durchringen müssen, daß das bürokratische Parlament in der Tat am besten den Erfordernissen einer Zeit entspricht, in der der Sachverstand immer unentbehrlicher wird.

Die Zweckmäßigkeit des bürokratischen Parlaments in der industriellen Gesellschaft unserer Zeit kann allerdings schwerlich als maßgebende Ursache seines Wandels angesehen werden; d. h., es muß bei diesem Wandel Interessierte gegeben haben, die ihren Einfluß mit der Bürokratisierung des Parlaments vergrößern konnten und sie genau deshalb vorangetrieben haben. Die Gruppe dieser Interessierten dürfte insbesondere im Fraktionsestablishment auszumachen sein. Niemand gewinnt über die Bürokratisierung des Parlaments mehr Einfluß als jene wenigen, die die Managementfunktionen ausüben und denen aus diesem Grund auch überall dort politische Teilnahmechancen eingeräumt werden, wo der Zeitdruck, die Bedeutung einer Angelegenheit oder das Erfordernis ihrer vorerst diskreten Behandlung die Anzahl der Beteiligten begrenzt. Den Fraktionsführern liegt persönlich etwas an der Hierarchisierung, an bürokratischer Spezialisierung und Arbeitsteilung.

Die Arbeitsteilung steigert den Managementbedarf und damit die Bedeutung des Fraktionsmanagements. Vor dem erheblichen Koordinationsbedarf erscheinen Sanktionen gegen einzelne und gegen Minderheiten in der Fraktion zur Sicherung einer erfolgreich vereinheitlichenden Willensbildung unvermeidlich und deshalb legitim. So wird ein Machtinstrument geschaffen, das in den Händen erfolgreich taktierender Fraktionsvorstände auch einen Abgeordneten zur Raison bringt, der sich nicht freiwillig ins Geschirr legen lassen will. Nicht mehr von der Hand zu weisen ist die Vermutung, daß die Rolle des einzelnen Fraktionsmitgliedes über autoritäre Führungsstrukturen der Fraktion mehr und mehr zu der eines „Sachbearbeiters“ degeneriert<sup>53)</sup>. Dabei ist die Rolle nicht einmal unattraktiv: Jeder Abgeordnete kann zwar nur in wenigen politischen Teilbereichen, und auch da nur im Detail, dafür aber für ihn selbst spürbar, auf die Gesetzgebung Einfluß nehmen und sich so

<sup>53)</sup> Insofern ist Peter Gerlich/Helmut Kramer, Abgeordnete . . ., a. a. O., S. 196 zuzustimmen, wenn sie eine „deutlichere Durchdringung des Fraktionswesens“ fordern.

— je nach Selbstverständnis — genügend Erfolgserlebnisse sichern.

Das zweite Kernproblem des bürokratischen Parlaments kann deshalb folgendermaßen charakterisiert werden: Indem sie die Teilnahme an politischer Filigranarbeit erzwingt, absorbiert die Bürokratisierung den Teilnahmewillen der Parlamentarier an dem grundsätzlichen Teil politischer Entscheidungsprozesse, insbesondere also an der Identifikation politisch zu behandelnder Probleme (Non-Decision-Problem) und an der Entscheidung über die Reihenfolge, in der die identifizierten Probleme behandelt werden sollen — was angesichts der knappen politischen Ressource Konsensbildung häufig einer Entscheidung zur Nicht-Behandlung gleichkommt.

Die Folgen der Entwicklung zum bürokratischen Parlament sind allenthalben spürbar. Vor allem wird immer deutlicher, daß sich das Organ Deutscher Bundestag mehr und mehr zur Institution mit zunehmender Autonomie und mit eigenen Bewegungsgesetzen verselbständigt. Seine Wurzeln reichen kaum noch direkt in die Wählerschaft, weil seine internen Strukturen für die begleitende Kontrolle von Regierung und Ministerialorganisation optimale Wirksamkeit versprechen und deshalb im Widerspruch zur Abgeordnetenrolle des *Delegate* gegenüber einer regionalen Wählerschaft stehen. Der politische Einfluß lokaler und regionaler Interessen wird primär durch die Selbstverwaltungsorganisationen und durch Verbände vermittelt — den bürokratisch spezialisierten Parlamentarier überfordert diese Vermittlungsrolle zunehmend. Er ist auf die Hilfestellung dieser Organisationen, aus denen er folgerichtig häufig hervorgeht, angewiesen. Auch bedarf er der Massenmedien, deren Kritikfähigkeit gegenüber diesen Organisationen für ihn ebenso unentbehrlich ist wie die Artikulation nicht- oder unterorganisierter Interessen durch die Medien. Die starke Beanspruchung der Abgeordneten durch das bürokratische Parlament hat die politischen Funktionen dieser Organisationen und Institutionen zwangsläufig gesteigert. Die Aufmerksamkeitsschwelle des bürokratischen Parlamentariers zum Volk hin wird durch sie gesetzt, nicht durch den Parlamentarier selbst. Ihre Rolle nähert sich immer mehr der einer (zweiten) informellen Öffentlichkeit, und ihre Funktionsfähigkeit wird damit zum *dritten Kernproblem* eines bürokratischen Parlaments.

Die Erwägungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des VII. Deutschen Bundestages zu einer möglichen Beteiligung der Wäh-

lerschaft an der Kandidatenaufstellung erscheinen deshalb auch eher als ein kosmetisches Bemühen, das, wenn es je in Gesetzesnovellierungen münden wird, noch mehr Präsenz der Abgeordneten in ihren Wahlkreisen verlangen wird. Die empirischen Analysen zeigen, daß ein Anlaß zur Hoffnung auf eine stärkere Unmittelbarkeit der Wählerrepräsentation beim bürokratischen Parlament nicht besteht, auch nicht bei derartigen Reformen.

Vom Standpunkt des bürokratischen Parlaments betrachtet liegt es näher, sich die Frage zu stellen, ob das Direktmandat bei dem derzeitigen Stand der Bürokratisierung parlamentarischer Kooperation im Deutschen Bundestag überhaupt noch zeitgemäß ist; ob es nicht den Schein liberaler Repräsentation aufrechtzuerhalten versucht, obgleich der Funktionswandel des Parlaments diese Art von Repräsentation längst ausgehöhlt hat; ob sein politischer Nutzen in Gestalt zeitaufwendiger und überwiegend nutzloser Selbstdarstellung des Abgeordneten nicht längst die politischen Kosten unterschreitet, die durch die erzwungene Diskontinuität seiner bürokratischen Spezialistenarbeit im Bundestag entstehen. Insofern ist die Frage hier nicht, ob Responsivität geopfert werden könnte, damit sich die Bürokratisierung des Parlaments vervollkomme, sondern ob darauf verzichtet werden könnte, den Schein einer schon lange nicht mehr existierenden Responsivität auf-

rechtzuerhalten, damit die bürokratischen Spezialistenfunktionen im Rahmen parlamentarischer Zielsetzungen wirksamer wahrgenommen werden können. So zynisch dieser Gedanke vor dem Hintergrund einer liberal-konservativen Parlamentarismustheorie erscheinen mag, so zwingend ist er angesichts der Entwicklung zum bürokratischen Parlament.

Ungleich wichtiger als diese Korrektur erscheint jedoch eine grundlegende Revision der parlamentarischen Organisationsstruktur. Als Kontrollorgan mit dem Schwerpunkt Interessenintegration müssen sich die Kooperationsmuster deutlich von denen der Ministerialorganisation abheben. Führungsfunktionen müssen auf ein Minimum beschränkt bleiben, damit eine gleichberechtigte Kooperation in Fraktionen, Ausschüssen und Arbeitskreisen möglich bleibt, in der der einzelne Abgeordnete die Interessen jener intermediären Öffentlichkeiten, denen er sich verpflichtet fühlt, voll zur Geltung bringen kann. So gilt es insbesondere, seine persönliche Bindung an die Parteiorganisation (der er sein Mandat verdankt) gegen den sanktionierenden Zugriff der Fraktionshierarchie zu schützen. Freilich: Jene Abgeordnete, die über Reformen dieser Art den vermutlich entscheidenden Einfluß ausüben, dürften das geringste Interesse an ihnen haben. Das eben ist das Dilemma der parlamentarischen Subkultur.

## Die Anpassung der Anpassungsmechanismen

Der Politikwissenschaftler Reese machte seine Erfahrungen im Umgang mit der „Parlamentshierarchie“ im Zuge der Erarbeitung und Veröffentlichung der Studie über die Sozialisation junger Abgeordneter. Die „Hierarchen“ des Deutschen Bundestages wünschten deren „unkommentierte“ und ungekürzte Veröffentlichung nicht, denn wie alle wissenschaftlichen Arbeiten war diese Studie unvollkommen — sie konnte unmöglich so allumfassend und zugleich so kurz und obendrein verständlich sein, daß die „Hierarchen“ des Bundestages sie mit Freude publiziert hätten — dazu hätte sie wohl auch unwissenschaftlich sein müssen.

Die Studie wirft eine Reihe von Fragen auf, von denen man nun weiß, daß Antworten fehlen. Manche Fragen entstehen aber auch aufgrund dieser Studie, z. B.: Wie unwissend darf Politikwissenschaft sein?

Auch der diesem Beitrag vorangestellte Aufsatz von Reese ist von der Studie her in doppeltem Sinne „problemgeladen“. Erstens referiert er die in der Studie dargelegten Fragestellungen und Antwortversuche zur Einstellungsveränderung von Neuparlamentariern im Laufe der ersten Legislaturperiode.

Aber zweitens referiert er dies in der Sprache der Studie selbst: Diese scheint konservative und anti-bürokratische Vorurteile gegenüber dem Parlament zu teilen, auch da, wo sie die Fortentwicklung vom klassisch-liberalen Honoratioren-Parlament zum straff organisierten Parteien-Parlament als unvermeidlich darstellt und hinnimmt.

Der Begriff der „Bürokratisierung des Parlaments“ enthält immer den Unterton des Bedauerns, Abgeordnete „degenerieren“ (bei Reese ohne Führungszeichen) zum „Sachbearbeiter“ (bei Reese mit Führungszeichen), und es kommt bei ihnen zur „Subordination“ unter das „Fraktions-Establishment“. Dabei wird diese „Bürokratisierung des Parlamentes“ aus dem Wandel parlamentarischer Arbeitsweisen begründet und festgestellt, daß sich die Distanz der Gewählten zu den Wählern vergrößere. Dies gilt, abgesehen von der ungeklärten Frage des historischen Bezugspunktes für diese Aussage nur, wenn man den Spezialisten im Parlament, nicht jedoch den Generalisten im Wahlkreis betrachtet. Zu-

dem besteht die Gemeinsamkeit der Wähler, die von ihren gewählten Vertretern „vertreten“ werden, fast nur in der formalen Gemeinsamkeit des Wählens. Sonst sind sie eine sehr heterogene und widerspruchsvolle Gruppe, deren Gemeinsamkeit in vielen Fragen durch ihre Vertreter erst hergestellt werden muß.

Reese übernimmt — was am Befund der Arbeit nichts, an den Schlußfolgerungen einiges ändert — Standpunkte der klassischen Parlamentarismustheorie. Es belastet allerdings weniger den Autor als mehr den Zustand dieser Theorie, wenn eine Beschreibung und Bestandsaufnahme soweit von den normativen Vorgaben in dieser Theorie abweicht. Selbst die Formulierungen des Grundgesetzes beruhen auf einem solchen Idealbild, einer Soll-Vorstellung des deutschen Parlamentes. Die Realität aber bietet ein Parlament voll Hierarchie, Parteien statt unabhängiger Honoratioren, Arbeitsteilung und Spezialisierung als Kennzeichen der Tätigkeit der meisten Abgeordneten im Bundestag.

Wenn die Parlamente irgendwann einmal so gewesen sind, wie es die Repräsentationstheorien unterstellen, dann waren sie in ihrer Binnenstruktur nur deshalb so, weil sie als Kollektive ohnmächtig waren und die Exekutive noch nicht „parlamentarisiert“. Das Modell der Repräsentationstheorie gehört also zum Parlament einer „anderen Demokratie“; deshalb stellen sich die Fragen: Ist dieses Modell zum Erfassen der Wirklichkeit heute noch nützlich, auch wenn es im Grundgesetz steht? Was nützt eine Theorie, die nicht nur für die vorhandene Praxis, sondern auch für derzeitige Möglichkeiten anderer Praxis „fremd“ ist?

Ist Fraktionsdisziplin eine Einschränkung und Vergewaltigung des „Gewissens“ des Abgeordneten und schlägt sein Gewissen immer nur gegen die Fraktionsdisziplin?

Wie sollen z. B. Arbeitnehmerinteressen ernsthaft als „Zusammenhang“ verfolgt werden, wenn nicht als Linie in allen Politikbereichen und allen Politikfeldern, die auch organisatorisch sichergestellt werden muß und einer politischen Handlungseinheit bedarf?

Die Juristen gehen noch davon aus, daß eine Einzelpersönlichkeit in den Bundestag ge-

wählt wird, die Meinungsforscher sind darüber längst hinweggegangen: ihre Konstruktion der Wirklichkeit registriert nur noch Parteien oder gar Parteienkonstellationen.

Es besteht für empirisch arbeitende Politikwissenschaftler kein Grund, den Fehler der Juristen zu wiederholen. Dies ist das Problem von Teilen der Erklärungsversuche von Reese: sie führen notwendig an der Wirklichkeit vorbei, weil sie aus einer erbaulich sein wollenden Geistesgeschichte und nicht einer Wirklichkeit erklären wollenden Theorie stammen.

Die festgestellten Vorgänge der Degeneration und Subordination der Parlamentarier werden in der Studie zwar behutsam, aber im wesentlichen doch auf „innerparlamentarische“ Verhaltensregelungen zurückgeführt. Es gibt, so heißt es, die „parlamentarische Subkultur“, und diese versucht Reese aufzuspüren und dingfest zu machen.

Die Existenz dieser parlamentarischen Subkultur zu bestreiten wäre nur sinnvoll, wenn der Wortbestandteil „Kultur“ hier im Sinne gemeinsamer ideeller Werte benutzt werden sollte. Dies ist zu meiner Erleichterung nicht der wissenschaftliche Sinn von „Subkultur“, so sehr sich die Wissenschaften auch ansonsten über den Inhalt des Begriffes streiten mögen. Gemeint ist mit dem für übliches Sprachverständnis hochgestochenen Ausdruck „Subkultur“ einfach: eine Häufung von Denk- und Verhaltensweisen auch nur im Hinblick auf technische Abläufe oder Prozeduren, die sich charakteristisch unterscheiden von solchen vergleichbaren Häufungen an anderer Stelle und dabei dauerhaft und über längere Zeit von Bestand sind.

Doch ob es diese „Subkultur“ des Bundestages ist, die für die „Sozialisation“ von Neu-Parlamentariern die entscheidende Rolle spielt, das möchte ich bezweifeln. Ich meine vielmehr, daß die parlamentarische Subkultur das Ergebnis der politischen Kultur unseres Landes und der „parlamentstechnisch“ zu bewältigenden aktuellen Probleme unseres Landes ist und selbst nur einen geringen verselbständigten Einfluß auf die Formung neuer Parlamentarier hat.

So wie man sagen kann, das Flußbett sei verantwortlich für den Lauf des Wassers und dabei die Abhängigkeit der Gestalt des Flußbettes von der Landschaft und Bodenbeschaffenheit vergißt, so kann man auch behaupten, die Meinungsänderungen der Neu-Parlamentarier — feststellbar und auch für mich beunruhigend in *einer* Richtung verlaufend — sei-

enbewirkt durch die Parlamentsorganisation. Dabei wird die politische Landschaft, ihr „zeitbedingtes und aufgabenbedingtes“ Klima und die Bodenbeschaffenheit vergessen, die doch in der Verwurzelung der anderen politischen Handlungseinheiten, Massenmedien und Verbände, im „gesellschaftlichen Humus“ für Verhalten und Auftreten der Abgeordneten von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Da ich zur Gruppe der betroffenen Parlamentarier gehöre: meine Sozialisation fand stärker durch den Wahlkreis und die in ihm zutage tretenden Bedürfnisse vor allem meiner Wahlkreispartei und durch bestimmte Züge der politischen Kultur der Bundesrepublik insgesamt statt. So manches meiner „Vorurteile“ wurde durch ein schlimmeres Urteil über diese politische Gesamtkultur „beseitigt“, und nicht durch die Hierarchie meiner Fraktion. Diese ist da, sie ist mir häufig Ärgeris geblieben, aber sie ist für mein Verhalten und Denken weitaus weniger bedeutsam als die Erfahrungen mit einer politisch-Gesellschaftlichen Wirklichkeit, die leider noch diese Hierarchie zur Notwendigkeit macht.

Insofern sehe ich inzwischen ein — anders als Reese schreibt —, daß diejenigen, die angeblich die Macht hätten zu verändern, es nicht können. Sie lassen sich nur zu willig von Presse und Wissenschaft bezeugen, sie hätten die Macht der Veränderung. Sie haben sie nicht!

Auch die Hierarchen sind Gefangene einer Sub- und Gesamtkultur und haben teils mit Grimm und teils mit Genuß sich ins Unvermeidliche gefügt.

Die von Reese beklagte „Einpassung“ der Neu-Parlamentarier ins parlamentarische Geschehen dürfte bei den meisten meiner Kollegen weniger auf der Hierarchisierung beruhen, sondern mehr auf den Ursachen für diese Hierarchisierung. Umgekehrt kann aber auch nicht bestritten werden, daß die Hierarchie die Einpassung nachhaltig fördert.

Dennoch ist die Auswertung der 1969 und 1972 durchgeführten Interviews „bestürzend“. Sie zeigt Meinungsveränderungen, ja Veränderungen von Einstellungen und Grundhaltungen auf, über die sich die Betroffenen, die Abgeordneten kaum Rechenschaft ablegen. Veränderungen im Denken, die unbewußt verlaufen, sind nicht schmeichelhaft für diejenigen, die sich gern als rationale, von Verstand und Vernunft gelenkte Entscheider darstellen. Für die dargestellten Selbstveränderungen haben sie sich sicherlich nicht be-

wußt „entschieden“ — sie haben sie vermutlich nicht einmal wahrgenommen. Nach Bonn gewählt zu werden und sich dann zu ändern, ist nicht von vornherein ein Fehler — aber es ist bestimmt ein Fehler, nichts von diesen Veränderungen zu wissen, ja sie sogar zu leugnen. Insofern ist Reeses Untersuchung auch für jene Abgeordnete wichtig, die sich ihrer selbst bewußt bleiben wollen.

Die festgestellten Meinungsänderungen sind sicher nicht zu bestreiten; die Frage ist, ob die Erklärungen für deren Gründe richtig und ausreichend sind. Diese Frage wiederum ist nicht nur für die betroffenen Abgeordneten, sondern auch für diejenigen, die sie wählen von Belang.

Diese Frage möchte ich im folgenden an einer Reihe von kritischen Anmerkungen zu der Arbeit — die allein dazu bereits wertvoll und wichtig ist — auf der Grundlage von persönlichen Erfahrungen diskutieren. Eine Einzelfallbetrachtung ist zwar kein Beweismittel gegen statistische „Belege“, doch richtet sich meine Kritik nicht gegen die Statistiken, sondern gegen Teile der Deutung der Ursachen für diese statistisch belegbaren Vorgänge und baut in diesem Sinne auf ihnen auf.

a) Die Erklärung der von Reese untersuchten Abläufe konzentriert sich, wie erwähnt, auf die Binnenstrukturen des Parlamentes. Ich halte die Anpassung der Neuparlamentarier jedoch nicht nur für ein Ergebnis der Arbeitsbedingungen und ihrer Organisation, sondern auch für ein Ergebnis der Arbeit selbst. Diese Arbeit vollzieht sich nicht nur im innerparlamentarischen Bereich, sondern auch in kommunalen Parlamenten, als Verbandsfunktionär, als Mitglied von Parteigremien und als Allzuständiger für die Bürger im Wahlkreis. Die Bezugsgruppe Parlament existiert 24 Wochen im Jahr von Dienstag bis Freitag; eingeschlossen sind Zusammenkünfte und Kontakte mit nichtparlamentarischen Gruppierungen: Verbänden, Besuchergruppen aus dem Wahlkreis u. a. Ca. 4 Wochen im Jahr ist der Abgeordnete in Landtags- und Kommunalwahlkämpfen Vertreter der Partei. Alle anderen Wochen — bis auf die mehr oder minder kurzen Ferien — sind gefüllt mit abendlichen Versammlungen und sonntäglichen Fröhlichkeiten im Wahlkreis. Dort muß man über alle Fragen der Politik reden — was man in Bonn in der Regel nicht zu tun hat. Spezialisten sind dabei nicht gefragt. Emsiges Studium der Lokalpresse gehört zur Alltagsexistenz, trotz regionaler Pressekonzentration sind dies in meinem Wahlkreis 10 Zeitungen pro Tag. Das bedeutet eine schiere Menge

Detailwissen, von dem man als Nichtabgeordneter kaum eine Vorstellung hat: *das* sozialisiert!

Darin stecken: Straßenbau- und Verkehrsprobleme, Fahrpläne öffentlicher Verkehrsmittel auf Straße und Schiene, Folgen von Verwaltungsreformen, Arbeitsplatzbeschaffungen, Industrieansiedlungen, Umweltschutzfragen, Rentenausrechnungen, Wehrdienstprobleme lösen, Kriegsoffer informieren und sich um Schulprobleme kümmern.

Die großen Grundlinien der Politik verlieren sich nicht im innerparlamentarischen Spezialistentum alleine, sondern auch — vielleicht viel stärker — in der oberflächlichen Allzuständigkeit für die Probleme der Menschen, die den Abgeordneten täglich ansprechen und persönlich, am Telefon oder per Brief Auskünfte oder Hilfe haben wollen. Dies ist ein Bezugspersonenvielerlei, das Folgen hat: Kontakte mit Bürokratien auf allen Ebenen und das Kennenlernen von Problemen mit und innerhalb dieser Bürokratien.

Es kann also nicht davon ausgegangen werden, als lebe der Abgeordnete vornehmlich „im Parlament“. Er lebt sehr extensiv in dutzenden von Organisationen in seinem Wahlkreis, vornehmlich in seiner Partei, aber auch in Sport- und Gesangsvereinen, Feuerwehren, Gewerkschaften, Betrieben und — allerdings relativ selten — in seiner Familie.

Der „Wähler“, mit dem es sein „Vertreter“ zu tun bekommt, entpuppt sich zwischen den Wahlkämpfen als eine Menge sehr unterschiedlicher Personen, ca. 200 000 an der Zahl, die zwar einen gemeinsamen Nenner bei der Wahl gefunden haben, aber nicht mehr in den vielen Einzelfragen. Reese behandelt sie als eine einheitliche Gruppe, einheitlich sind sie aber nur in dem Verfahren der Stimmabgabe, bereits nicht mehr in den darin sich ausdrückenden Hoffnungen und Erwartungen an die Gewählten. Möge der so zerstrittene Haufen „kontrollieren“!

Dies ist ebenfalls eine Erfahrung der Wahlkreisarbeit: Sprechstunden und Gespräche sozialisieren auch!

Und die besondere Bindung des Abgeordneten an „seine“ Wähler? Die Hälfte von 200 000 hat ihn gewählt. Dazu 11 000 Stimmen mehr als die Partei ließen vermuten: Sperling gegenüber dem Gegenkandidaten Kiep und Flach als überragende politische Figur im Wahlkreis? Keine Rede davon: die Wähler geben mit der Erststimme zum Ausdruck: wir wollen eine sozialliberale Regierung. Sie wählen den Kanzler oder dessen Partei oder

die besseren Männer oder die Mannschaft. Dieses intelligente Wählerverhalten sollte man nicht umdeuten, weil man aus der Vergangenheit Theorien mitschleppt, die man auch durch Formulierungen des Grundgesetzes und des Wahlrechtes abstützen kann, weil sie noch auf diesen Theorien fußen.

Die Wählerbindung ist nicht für die Person herzustellen, sondern für die Partei. Die Partei und nicht der Mann wird gewählt. Manche glauben dennoch, sie müßten besonderes persönliches „Showbusiness“ machen. Doch verfängt dies nur bei jenen Wählern, bei denen Show und politische Neigung sich entsprechen und nicht abstoßen.

Ähnliches gilt für die Frage der Ablösung des Kandidaten von seinen Wählern, wenn man die Besonderheit „seiner Wähler“ in den besonderen lokalen Interessen sucht. Wer die inneren Unterschiede der USA erlebt und deren lokale Schwerpunktbildung gesehen hat, muß geradezu fordern: Ablösung von den lokalen Differenzen ist Voraussetzung für eine nationale Kohärenz, die wiederum die lokalen Unterschiede schützt. Was für ein nationales System hätten die USA, wenn jeder Abgeordnete sich nur den lokalen Interessen verpflichtet fühlte!

Es bleibt: die Wahlkreisarbeit ist nicht unmittelbar für die Person des Abgeordneten wichtig, sondern für die Präsenz der Partei im Wählerbewußtsein — das ist auch alles. Das Deuteln an Motiven mit den Fiktionen der Wahlrechtsjuristen ist bedeutungslos.

Und weiter: diese Wahlkreisarbeit und der erste Wahlkampf sind die Erlebnisbasis für die späteren Anpassungserfahrungen in Bonn. Der erste Wahlkampf endet mit der großen Schockerfahrung: der Sturz von der Bedeutung als Hauptperson im Wahlkreis in die Anonymität und Bedeutungslosigkeit der Parlamentsbänke von Bonn. Dieser Schock hält bei manchen über die erste Legislaturperiode hinweg an, und es ist nicht auszuschließen, daß diese Täuschung durch großes Klagen mit hoher Lautstärke kompensiert wird.

Der Wahlkreis sozialisiert noch weiter: bei Reden und Auftritten sind für Neulinge und Kandidaten Abweichungen von der Parteilinie und — an der Bonner Realität gemessen — übergroße Reformvorstellungen die Regel, die oft auf Ahnungslosigkeit, mangelnder Kenntnis der Verflechtung vieler Einzelheiten beruhen. Als Neuling hat man nicht mitgetragen, was man kritisiert, da fällt das Abweichen leichter.

Nach 2 Jahren hat man dann „nichts“ verändert: stellt man sich dann selbst ein Armutszeugnis aus? Weil man sich nicht hat durchsetzen können? Oder sagt man: dies und jenes ging nicht aus folgenden guten oder schlechten Gründen?

Und wo man selbst „zugestimmt“ hat, bei neuen Gesetzen, die man nicht in allen Einzelheiten verfolgen konnte, oder selbst dort, wo man Änderungen wollte, sich aber nicht durchsetzen konnte, muß man den Fraktionskompromiß nach draußen verteidigen.

Die Wahlkreispartei will nicht nur dauernd hören, was Fraktion und Regierung falsch machen, sie will Erfolge. Erfolge oder auch relative Erfolge dürfen nicht durch die eigenen Leute madig gemacht werden, dafür sorgt auch der politische Gegner. In den Hunderten von Versammlungen muß man „einschwören“, nicht verunsichern — diesem Erwartungsdruck der Basis zu widerstehen hieße, dem politischen Gegner in die Hände zu spielen.

Die „Genossen“ brauchen Argumente, warum es so beschlossen wurde und es auch einigermaßen gut so ist. Sie wollen ihr Selbstwertgefühl gehoben und nicht vermindert sehen. Solche begründenden und verteidigenden Reden auf den abendlichen Versammlungen sozialisieren auch, da muß man auf die Erwartungen der Zuhörer Rücksicht nehmen und lernt gleichzeitig, „kognitive Dissonanzen“ zu vermindern — dies manchmal sehr bewußt!

b) Reese nimmt als Ausgangspunkt für Erklärungen bestimmte Erscheinungen, die er als Bürokratisierung des Parlamentes bezeichnet. Man mag sich an der Bezeichnung stoßen, die Beschreibung ist ansonsten weitgehend richtig, obwohl man Einschränkungen machen muß:

Der Bundestag kennt Arbeitsteilung zwischen den Abgeordneten, sie werden dabei hierarchisch zusammengefaßt und geführt, der einzelne Abgeordnete wird dabei zum „Spezialisten“ im Parlament, und der Entscheidungsprozeß ist eher nicht öffentlich als öffentlich.

Aber geheim ist er nun auch nicht. Es gehört zu den Ärgernissen des Parlamentarierlebens in Bonn, daß das „Interessante“ der nicht-öffentlichen Sitzungen eine weitergehende Berichterstattung in Massenmedien erfährt als das Interessante der öffentlichen Sitzungen, und je geheimer etwas sein soll, um so veröffentlichter wird es.

Daß diese Entwicklung in der Periode von 1969 bis 1972 besonders deutliche Züge entwickelt hat, führte dazu, daß völlig freiwillig Abgeordnete das „Schottendicht“ gegenüber der Presse gelernt haben, obwohl sie es ursprünglich nie lernen wollten. Dazu gehört auch die Erfahrung, daß Kollegen sich aus Publicitätsbedürfnissen so lange auf der ersten Seite mancher Presseorgane hätscheln lassen, bis sie in einer verfahrenen Situation zu viel geredet haben und nun der freundlichen Hilfe der Fraktionshierarchie für den geordneten Rückzug bedürfen. Dieser wird ihnen organisiert — und alle sind um die Erfahrung reicher: selbstlos ist die Presse nicht. Entweder wird man von cleveren Journalisten „eingespannt“ oder „ins Geschirr gelegt“ oder von der eigenen Partei. Und wo es die Presse gegen die eigene Partei tut — und dann noch unter verfälschender Auslese gelieferter Informationen — da hört es mit den Loyalitätsverweigerungen gegenüber der eigenen Fraktion aus Einsicht auf.

Ergebnis: Reese unterstellt Bürokratisierung des Parlaments beim sich wandelnden Verhältnis von Neuparlamentariern zu Massenmedien und Öffentlichkeit. In Wahrheit steckt dahinter die Erfahrung mit dem Kampfgeist der Massenmedien, der häufig ein vom politischen Gegner geförderter Kampfgeist ist. Solche Erfahrungen dürften den meisten Abgeordneten auch mit den lokalen Teilen ihrer Heimatzeitungen geläufig sein — ein Bereich, der, wie erwähnt, für die Sozialisation des Neuparlamentariers bedeutsamer ist als die Fraktionshierarchie!

Die „Öffentlichkeitslüsternheit“ des Parlaments unterscheidet es von einer Bürokratie. Darüber und über die Notwendigkeit der „Skandalverzerrung“ um der Aufmerksamkeit der Wähler willen ergeben sich mancherlei Gegensätze zum „bürokratischen“ Arbeitstypus und Organisationstypus. Welche Verrenkungen von Argumentationen im Parlament kommen zustande, um die anderen erst nach Redaktionsschluß und sich selber zur günstigsten Fernsehzeit ins Spiel zu bringen; dies „erlebt“ man als Abgeordneter: die korrumpierende Macht der Veröffentlichung sozialisiert ungemein.

Auch wenn die Ausschüsse nicht öffentlich sind, geheim sind sie auf keinen Fall: nach Erfahrungen in zwei Untersuchungsausschüssen kann ich sagen: je geheimer, desto mehr kommt auf den Markt.

Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen würde nach den Erfahrungen, die alle Parlamentarier

machen, auf eine Wiederholung des Plenums als Beschimpfungsstätte in kleineren Räumen hinauslaufen: Verstärken würde sich nur die Erscheinung, daß Ausschußkollegen, die ihre Pressemeldung schon abgesetzt haben, nun für das Protokoll die berichtete Begebenheit auch real nachliefern. Daß die sachliche Arbeit der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen leiden würde, ist wohl eine berechtigte Sorge der „Insider“, ja, daß sie bis zum Stillstand verzögert werden könnte. Diese Erfahrung läßt den Wunsch nach öffentlichen Ausschusssitzungen „platonisch“ werden.

c) Die von Reese festgestellte Entwicklung der Einstellungen der jungen Abgeordneten in konservativer Richtung überrascht nicht völlig. Die „basisnahe“, progressive „Subkultur“, aus der viele Jungparlamentarier 1969 kamen — und nur solche können konservativer werden — teilte viele Illusionen über das Tempo der Veränderbarkeit unserer Beziehungen und Verhältnisse im Innern und Äußern. Wer dichter an den Informationen war, erkannte früher, wieviel „schneckenhafter“ der Veränderungsprozeß läuft und daß Faktoren, auf die die Studie als Indikatoren setzt: Presse- und Öffentlichkeitsneigung, bequemer oder unbequemer Parlamentarier, Verhältnis zur Haushaltskontrolle u. a. teilweise sehr vordergründig sind. Das Schlimme ist: die Langfristigkeit der Perspektive geht unter der Kurzfristigkeit der Erwartungen für Problemlösungen verloren. Der Haushalt muß jährlich verabschiedet werden, aber es können nicht jährlich alle festgelegten Aufgaben und Ausgaben einer grundsätzlichen Kontrolle unterzogen werden. Das bedingt alleine die Zeitknappheit. Wer einmal ernsthaft durchgeht, was der Subventionsbericht der Bundesregierung enthält und nicht auf die verschleierte Interessentenratschläge des sich so nennenden Bundes der Steuerzahler hereinfällt, der erfährt, daß kurzfristig nichts zu machen ist mit dem Instrumentarium, das die Regierung zur Verfügung hat und daß längerfristig kein anderes Instrumentarium zu erwarten ist, weil die Ratlosigkeit in dieser Hinsicht immer noch etwas kleiner ist als die unpraktische Abstraktheit vorgespigelter Lösungshilfen.

Wer einmal mit Beamten „Akten durchgegangen ist“, um sich über ein Detailproblem zu informieren, oder wer im Untersuchungsausschuß angeforderte Akten durchstudiert, der erkennt auch deren begrenzten Informationswert. In der Fragestellung der Studie: „Zugang zu Ministerialakten für Abgeordnete“ liegt bereits eine gewisse Naivität. Manche Meldungen aus dem Presseamt oder gar dem Amt für

Verfassungsschutz und aus anderen Ministerien sind ohnehin schneller bei Oppositionsabgeordneten als bei Regierungsmitgliedern.

Wirkung hat das gleichzeitige Arbeiten als Spezialist und als Allzuständiger. Für die, die es sarkastisch hören wollen: parlamentarischer Tiefgang im Miniformat und kultivierte Oberflächlichkeit für das Totale in seiner Vielfalt formen das Denken des Abgeordneten um. Er benutzt die Routinemuster des Denkens und Sprechens als Arbeitsentlastungen. Er muß sie benutzen. Die Floskeln werden vielleicht nicht immer verstanden, aber sie werden ihm „abgenommen“. So setzt er sich dem Sprachregelungsmechanismus aus; nicht aus Karrierehoffnungen, Opportunismus, sondern aus schierer Arbeitsnotwendigkeit.

Man stimmt in die Polemik gegen den politischen Gegner ein, und weil die Kollegen der anderen Seite es ganz genauso machen, auch da, wo sie es nicht nötig hätten, schaffen die Parlamentsfronten für die Öffentlichkeit sich auch noch den Gefühlshintergrund in den einzelnen Abgeordneten. Man findet die „anderen“ nicht nur für die Öffentlichkeit häufig „fies“, man erlebt sie auch so, ja man „macht“ sie so. Auch diese erlebte Konfrontation sozialisiert. Bei Zweifeln sorgt der jeweilige politische Gegner für die Identifikation mit der eigenen Truppe.

Eine Legislaturperiode des verbalen Bürgerkrieges, vorgeführt von den „Wählerstellvertretern“ im Parlament und in den kleinen Schaugefechten des Wahlkreises und der Wahlkämpfe immer wieder erlebt, sorgt für Anpassung. Den hier aufgezeigten „Wirkungen“ gegenüber erscheint die Sozialisation durch die Parlamentsorganisation offensichtlich nur deshalb so wirksam, weil sie das berühmte Tüpfelchen auf die vielen anderen kleinen „i“ darstellt, die sonst wirksam werden.

d) Die festgestellten Änderungen in den Grundüberzeugungen der Parlamentarier sind gravierend. Sie betreffen die Wandlungen in den Ansichten über die „Bodenbeschaffenheit“ der politischen Kultur und das Klima und sie betreffen das, was die Abgeordneten von der politischen Bildung alles falsch gelernt hatten, obwohl diese von den Wissenschaften getauft ist. Die Unterstellung bei diesem Problem in der Untersuchung lautet: Können wir es hinnehmen, wenn der Abgeordnete seine politisch bedeutsamen Grundauffassungen revidiert, sei es als Folge selek-

tiver Informiertheit, sei es als Folge des psychischen Drucks, den die Fraktionshierarchie oder die Fraktionsmehrheit auf ihn ausübt?

Festgestellt wird auch, daß diese Anpassungen mit teilweise erheblichem „Leidensdruck“ verbunden sein können. Er entsteht jedoch nicht nur durch die Arbeitsbedingungen, sondern auch durch die Arbeit selbst für die neuen Abgeordneten, die sich gemeinsam mit den Politikwissenschaftlern die Möglichkeit des Abgeordnetendaseins anders und falsch vorgestellt haben.

Die Abgeordneten haben sich die politische Gesamtkultur anders vorgestellt, auf deren Mithilfe sie als „Progressive“ und „Reformer“ gerechnet haben.

Wenn man den Bonner General-Anzeiger mit einem Artikel über Wehner und die SPD-Novizen als Fußnotenmaterial des Wissenschaftlers findet, sagt dies auch, daß auch der Wissenschaftler „verladen“ worden ist.

Die Abgeordnetenerfahrung lehrt, wie falsch die Zeitungen gelegentlich informieren, obwohl sie durch ihn „richtig“ informiert sind.

Wer als Wissenschaftler beobachtet, unter welchem Termindruck politische Antworten auf politische Probleme gefunden werden müssen und mit wie wenig wissenschaftlichem Sachverstand und Beratung ausgerüstet Lösungen bewerkstelligt werden, in welchem geringem Maße die Wissenschaft termingerecht praktische, das heißt auch komplexe Lösungshilfen anbietet, wer sieht, wie „wissenschaftlich“ sauber, aber dafür auch unpraktisch die meisten der Ratschläge geraten, der sollte bei der Bewertung vorsichtig vorgehen. Der diesem Alltagsdruck nicht ausgesetzte Politikwissenschaftler registriert den Abfall der ihm Gleichgesinnten mit Benotungen und sucht nach Ursachen, die „personalisierbar“ sind. Das Theater, in dem der Parlamentarier seine Rolle spielt, hängt jedoch weniger an Personen als an Anforderungen und eingefahrenen Strukturen.

Wenn ein Abgeordneter „unbequem“ zu sein bereit ist, dann wächst sein „Mut“ dazu mit der Verankerung in der Wahlkreisorganisation seiner Partei. Es gilt auch: wer über vielfache Wiederwahl sich durch Daueraufenthalt durchsetzen will, sollte seine Wahlkreispartei „fest in der Hand haben“. Wähler wollen, dies lernen die Abgeordneten, geschlossene Parteien. Der abweichende Abgeordnete ist ein Lieblingskind der normativen Theorie der

Politikwissenschaftler, nicht aber ein Stück Beschreibung der sich wandelnden politischen Landschaft, in der er sich bewegt.

e) Daß das Konservative sich als das „Realistischere“ durchsetzt, ist beunruhigend, aber leider auch das Erlebnis des Abgeordnetenalltages.

Die Frage nach der Veränderbarkeit ist aber keine partikuläre Frage. Die Herstellung anderer Aufgabenzuteilungen und Organisationsänderungen sind komplex und setzen eine richtige Kenntnis der Ursachen voraus.

Es ist sicher richtig, wenn Wissenschaftler einen Erklärungsansatz durchziehen und seine Tragfähigkeit für Vorgänge testen. Im Rahmen bestimmter Theorievorgaben ist es legitim und kennzeichnet wissenschaftliches Arbeiten, andere Faktoren auszuklammern, um mit so wenig Faktoren wie möglich empirisch erhobene Vorgänge zu erklären. Wissenschaftliches Arbeiten ist zunächst immer Reduktion der Wirklichkeit auf ein Modell und nachheriges Prüfen, ob die Wirklichkeit angemessen mit ihren charakteristischen Zügen im Modell wiedergegeben wird.

Sicher ist auch richtig, die unweigerlich in jedem Arbeitsfeld und jedem Beruf, auch dem des Politikers, auftretenden Anpassungsvorgänge und die Richtungen der Einstellungsänderungen zu erfassen und auf ihre „Erwünschtheit“, also normativ, „auszuloten“. Dann ist es unweigerlich, daß mit diesem Ausloten politischer Streit verbunden sein wird. Wissenschaft von der Politik wird dann zum Streitgegenstand der Politik und Wissenschaft vom Parlament wird zum Streitgegenstand der Abgeordneten.

Es ist wichtig zu sehen, welches Abgeordnetenbild man erhält, wenn ein bestimmter theoretischer Ansatz organisationssoziologisch und sozialisationstheoretisch auf Bundestagsabgeordnete angewendet wird. Dabei kommt heraus, was man „gemessen“ hat. Variable, die nicht erfaßt werden, gehen in die Erklärung nicht ein. Dies wird in Reeses Studie deutlich gesagt. Aber theoretische Vorgaben, die ihr Ansatz enthält und normative Sonden, die angelegt wurden, sind nicht immer deutlich auf ihre „Reichweite“ geprüft.

Wissenschaft ist nicht möglich ohne vorangehende Hypothesenbildung. Die Sozialisationsstudie ist ein Versuch, eine Hypothese zu bewahrheiten. An dieser „Wahrheit“ braucht sich niemand zu stören. Störend ist nur die Verlagerung von Ursachen in ein Gefüge, das selber in seiner Wirksamkeit nur unzuläng-

lich beschrieben wird, weil es selbst auch nicht Gegenstand der Untersuchung war. Fraktionshierarchie und Bundestagshierarchie erscheinen so wichtig nur, weil die ihre Macht bedingenden Faktoren nicht mitgenannt werden. Sie liegen alle im außerparlamentarischen Raum, sind Teil der politischen Szenerie, über die sich werdende Abgeordnete genauso irren wie die Wissenschaftler, die diese Szenerie bisher beschrieben haben.

So wie heute „Anpassungsvorgänge“ im Wissenschaftsbereich laufen, die dort als „bessere Einsicht“ oder als Folge politischen Drucks umstritten sein mögen und wohl eine Mischung aus beidem sind, so geht es auch im Parlament und seinem Arbeitsumfeld Wahlkreise und Wahlkämpfe zu. Auch dort gibt es „bessere Einsicht“ und politischen Druck, aber einen, der von viel mehr Faktoren ausgeht, als es der organisationssoziologische Ansatz vermuten kann. Die Aufklärung über tatsächlich wirkende Kräfte, aber auch über deren Begrenztheit gehört ebenfalls zur Beschreibung der Wirklichkeit.

Das parlamentarische System hat sich allerdings auch noch nicht genug der Erforschung seiner selbst gestellt als daß Vorwürfe wegen des Ungenügens wissenschaftlicher Ansätze nur an die Wissenschaftler zu richten wären. Es gibt auch das Ungenügen des politischen Willens zur Selbstaufklärung, denn nicht alles ist schmeichelhaft für Abgeordnete, was über sie zu erforschen wäre. Dies hat die Studie z. T. gezeigt.

### Schlußbemerkung

Diese Anmerkungen zur Studie über junge Parlamentarier in Bonn und zu ihren Ergebnissen ist bewußt aus der Perspektive eines „Insiders“ geschrieben. Nicht nur parlamentarische Erfahrung ist, daß Insider teils äußere Ursachen für unerwünschte Vorgänge verantwortlich machen und nicht „Innereien“ der eigenen Organisation, auf die man Einfluß haben könnte — teils, weil Insider „betriebsblind“ sind.

Natürlich ließe sich das Parlament „verbessern“: Schon unter dem Gesichtspunkt der Effektivität ist die gegenwärtige Organisationsform des Bundestages für das Er- und Verarbeiten von a) Informationen und b) Regelungen für die Gestaltung gesellschaftlicher Abläufe mangelhaft. Weniger „Hierarchie“, modernere Informationstechniken (z. B. graphische Darstellungen, Wandtafeln mit Synopsen in auch öffentlich zugänglichen Sitzungsräu-

men, weniger Wiederkäuerei durch formelle Umformung von Ausschußsitzung in Plenarsitzungen, d. h. eine Art 4. Lesung im öffentlichen Ausschuß, statt 2. und 3. Lesung im leeren Plenum, Terminplanungen, die „Projektgruppen“ mehr Arbeitschancen geben), all dies wäre sinnvoll. Aber eine entscheidende Wandlung der Rolle des Abgeordneten, ein Wegfall von Arbeitsteilung und „hierar-

chisch“ angeleiteter Kooperation wäre damit nicht zu bewirken.

Die teilweise „Enthierarchisierung“ von Bürokratien dient heute schon ihrer Leistungssteigerung. Wer das von Reese dargestellte und vielleicht nicht ganz so korrekt bezeichnete „bürokratische Parlament“ reformieren will, muß weitaus mehr als das Parlament reformieren.

## Anpassung durch Überbeschäftigung

Den jungen Parlamentariern begegnet, zumindest in den ersten Wochen ihrer neuen Tätigkeit, häufig der verständnisinnige Blick ihrer altvorderen Kollegen, die ihnen zu Geduld raten. „Alles zu seiner Zeit“ und „Kommt Zeit, kommt Rat“, nicht „Frisch gewagt, ist halb gewonnen“ scheinen die Generallosungen des Parlaments zu sein.

Doch gerade die oft unausgesprochene Anforderung zur Anpassung provoziert nicht selten entgegengesetzte Absichten. Es anders zu machen als die bequem Angepaßten, gehört zu dem Bestand guter Vorsätze, die zugleich das Erkennungszeichen der Neuen sind.

Wie nicht anders zu erwarten, muß jetzt das „Aber“ kommen, denn schon bald erscheint die Alternative der Parlamentspraxis nicht mehr als „Bequem oder Unbequem“, sondern viel eher als Wahl zwischen „Pflicht und Neigung“, wobei Pflicht für die Konventionen der parlamentarischen Arbeitsorganisation steht.

Wer beispielsweise als Mitglied des Deutschen Bundestages, wie es parlamentarischer Anstand gebietet, alle Plenarsitzungen besucht, und zwar von Beginn der Sitzung bis an ihr Ende, hat keine Zeit, sich den tausend anderen Pflichten des Parlamentsalltags zu widmen, die von nicht weniger Gewicht sind: Arbeitskreise, Ausschüsse, Vor- und Nachbesprechungen, Besucher- und andere Gruppen. So gleicht denn ein Plenumstag auch mehr einem Schichtbetrieb. Auf die Landwirte folgen die Sozialpolitiker, die wiederum werden von den Rechtspolitikern ersetzt. Welle auf Welle folgen die Spezialisten in einem von der Tagesordnung vorgeschriebenen Rhythmus. Mit Plenum im vollen Sinne des Wortes hat das ganze im Normalfall wenig zu tun. Selbst die jeweilige Expertenschicht ist im Regelfall nicht mit voller Aufmerksamkeit auf dem Platz, sondern mehr zur akustischen Unterstützung des von ihr abgestellten Redners und erledigt rationellerweise womöglich nebenher noch Post oder gönnt sich eine längst verdiente Zeitungslektüre. Die akustische Unterstützung des Fraktionskollegen bzw. der Widerspruch zur politischen Konkurrenz wird denn auch weniger durch den Inhalt und mehr durch die rhetorischen Konventionen ausgelöst. Längere Pause nach rhetorischem Furioso bedeutet für die Anhänger Beifall.

(Ich beschreibe den Parlamentsalltag und nicht die Höhepunkte der Parlamentsarbeit).

Parlamentsalltag ist ein Diskussionsmarathon, von dem das Plenum nur eine kurze Strecke ausmacht und von manchem als Verschnaufpause genossen wird.

Die Besprechungs-Beschäftigungstherapie ist jedoch nicht nur ein organisatorischer Kräfteverschleiß, sondern auch eine Einebnung des parlamentarischen Potentials an Innovation, Kreativität und deshalb ein geräuschloser Anpassungsdruck.

Zu den täglichen Erlebnissen des Abgeordneten gehören versäumte Sitzungen. Denn alle Terminpflichten lassen sich nur in seltenen Fällen unter einen Hut bringen. Selbst die Sitzungsteilnahme gerät nicht in jedem Fall zu einem befriedigenden Gefühl, weil man nicht zu allen Sitzungen gleich gut vorbereitet erscheinen kann. Das schlechte Gewissen ist also geradezu in die Parlamentspraxis eingebaut. Zu seiner Kompensation bieten sich mehrere Möglichkeiten an. Eine davon ist die Tauchstation, was nur eine andere Bezeichnung für widerstandsloses Wohlverhalten ist. Eine andere Möglichkeit der Verdrängung ist die Aggressivität. Sie verdeckt Detailkenntnis und erlaubt Ausweichen in den Schlagwortabtausch. Doch die eine wie auch die andere Ersatzbefriedigung ist nur Ausdruck einer Anpassung, die durch Überbelastung ausgelöst wird.

Die Mühlen der Vielfachbehandlung eines Themas zermahlen noch auf eine andere perfekte Weise sowohl Initiative als auch Alternative.

Ein neuer, von der Fraktionsführung nicht vorgesehener Vorschlag, hat es schwer, sich in der Maschinerie der Beratungsgremien so lange am Leben zu erhalten, daß er die Fraktionsvollversammlung oder gar das Parlamentsplenum erreicht.

In der ersten Sitzung einer Ad-hoc-Kommission kann das Thema noch mit Schwung angepackt und mit originellen Gründen vertreten, womöglich über die Hürden gebracht werden. Doch das war nur die erste. Im nächsten Arbeitskreis muß der Initiator seinen Vorschlag wieder und mit demselben Argument vertreten und womöglich den gleichen Einwänden begegnen, die bereits in der ersten

Diskussionsrunde vorgetragen wurden. Doch das Ziel ist auch dann noch nicht erreicht. Mitbetroffene Ausschüsse werden zur Stellungnahme eingeladen. Bis der Vorschlag den Fraktionsvorstand erreicht hat, sind Anhänger und Gegner der Initiative schon reichlich erschöpft.

So kreativ ist niemand, daß er seine Argumente in immer neue Formulierungen kleiden könnte. Die Wiederholung der gleichen Argumente mit den gleichen Formulierungen löst jedoch selbst bei den gutwilligen Zuhörern einen gewissen Abnutzungseffekt aus. Auf diesen Abnutzungseffekt, nicht auf frontale Widerstände geht ein Teil der resignativen Anpassung des Neuparlamentariers zurück. Die Maschinerie spielt sich immer besser ein und schirmt sich immer besser gegen Innovationen ab. Es entstehen Verhaltensritualien und Hackordnungen, die in Frage zu stellen nur das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse sein kann, nämlich der Rechnung, ob die Sache, die quer zur Hackordnung durchgesetzt werden soll, den Aufwand lohnt.

Bei Koalitionsfraktionen wird der innerparteiliche Hürdenlauf durch den Koalitions-slam bereichert. Die Fraktionsinitiativen werden schon im Vorbereitungsstadium mit der Meinungsbildung des Koalitionspartners abgestimmt. In der Opposition kommt zur fraktionsinternen Meinungsbildung die Rückkopplung an die Landesregierung gleicher Coleur, die um so wichtiger ist, wenn diese Landesregierungen im Bundesrat die Mehrheit haben. Hier wie da ist die Versuchung groß, das Auseinanderlaufen aufeinander angewiesener Meinungsbildungsbahnen durch ein Entscheidungszentrum zu ersetzen, indem die Spitzenpolitiker sich konformieren. Der Durchsetzungsweg ist auf diese Weise kürzer und die Abzweigungsmöglichkeiten geringer.

Zu den innerbetrieblichen Anpassungszwängen, die auf Neuparlamentarier wirken, kommen die öffentlichen. Der uneingeschränkte Veröffentlichungszwang demokratischer Politik, der durch die Massenkommunikationsmittel forciert wird, könnte zunächst als Ausdruck des demokratischen Prinzips „Transparenz der Entscheidungen“ gewertet werden. Ohne die Möglichkeiten der Einsicht ist Partizipation nicht möglich. Doch was auf der hohen Abstraktionsebene als Fortschritt des Prinzips Demokratie dargestellt werden kann, entpuppt sich in den Niederungen der Praxis sehr häufig als das Ende von Politik; denn jene Öffentlichkeit, die vom Politiker geradezu Allgegenwart verlangt, degeneriert eben diese Öffentlichkeit zur Oberflächlichkeit.

Wann eigentlich soll Politik stattfinden, wenn der Politiker das Wunder der Allgegenwart nur dadurch zustande bringt, daß er gleichsam an jedem Wochenende auf mehreren Hochzeiten tanzt. Zwischen Brückeneinweihung und Bedeutsam-in-der-ersten-Reihe-Stehen, Schützenvereinsfahnenweihe und Sportvereins- Trimm-Dich-Tombola muß noch ein Parteigruß der Gewerkschafts-Kreisdelegiertenversammlung überbracht werden, und da auf dem Weg dorthin auch noch ein 90jähriges Wahlkreis-Geburtstagskind anzutreffen ist, muß ihm auch noch der übliche Präsentkorb unter den üblichen Blitzlichtern der Heimatpresse dargeboten werden. Wann also ist Zeit für Politik?

Ich bin überzeugt, daß ein Großteil der Einstellungsänderungen von Jungparlamentariern, die sie in den Anfängen ihrer Parlamentslaufbahn erleiden, nicht das Ergebnis bewußter Prozesse ist, sondern eine Form von lebenserhaltender Streßrationalisierung.

Der Nachkriegs-Parlamentarismus ist seinem Weimarer Vorgänger an öffentlichem Ansehen überlegen. Der Unterschätzung des Weimarer Parlaments und seiner Diffamierung als Quasselbude ist eine Überschätzung des Bonner Bundestages gefolgt. In einer geradezu euphorischen Kraftanstrengung ist im demokratischen Aufbruch der Nachkriegszeit der Versuch unternommen worden, mit dem Bundestag ein Parlament zu schaffen, das als Arbeitsparlament Gesetzgebung bewerkstelligen, als Kontrollorgan die Regierung beaufsichtigen und mit der Parlamentsmehrheit gleichzeitig unterstützen und neben diesen heterogenen Funktionen auch noch als zentrales Forum der großen Aussprache fungieren sollte.

Sicher wird ein demokratisch funktionierendes Parlament alle diese Aufgaben übernehmen müssen. Aber eine Schwerpunktbildung und Konzentration scheint angesichts der zunehmenden Komplizierung der Politik unumgänglich, wenn das Parlament nicht durch Aufgabenüberlastung in seiner realen Macht unterspült werden soll.

Wir können nicht das Arbeitsparlament des amerikanischen Kongresses und das Redeparlament des englischen Unterhauses gleichzeitig sein. Für das erste fehlt uns die Gegenadministration zur regierungsamtlichen Exekutive, für das zweite die Konzentration auf die elementaren Alternativen der Politik. Die Zwitterstellung des Bonner Parlaments wurde bisher nur ungenügend reflektiert und durch Überbeschäftigung kaschiert. Der Erfolg ist eine lautlose Nivellierung der parlamentarischen Originalität des Bonner Bundestages.

## Der Abgeordnete als Abhängiger des parlamentarischen Systems

Der Politikwissenschaftler Reese zeigt in seiner Studie Mechanismen auf, die über kurz oder lang Abgeordnete zur Ein- und Anpassung in einem Parlament zwingen können. Doch zeigt dieser Untersuchungsansatz einen entscheidenden Mangel auf. Reese fragt leider nicht nach den Ursachen, die in der Struktur des Systems liegen und vermeidet somit den Ansatz einer Parlamentarismuskritik. Wenn Reese z. B. von der Hierarchisierung im Parlament als einem wesentlichen Grund zur Einpassung eines Abgeordneten spricht, dann trägt dieser Zustand sicher zu diesem Vorgang bei, doch das eigentliche Problem dürfte wohl die Ursache der Hierarchisierung im Parlament sein. Diese Frage wiederum läßt sich nicht ohne Betrachtung der Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation innerhalb einer parlamentarischen Demokratie diskutieren. Es ist zu fragen, ob das parlamentarische Regierungssystem ein geeignetes Instrumentarium der Innovation bietet, um liberale Demokratie zu vervollkommen und soziale Demokratie zu ermöglichen? Eine umfassende Erörterung dieser Frage würde eine eingehende Analyse der sozio-ökonomischen Strukturen und Machtverhältnisse sowie der internationalen Interdependenzen als dem Bezugsrahmen des Regierungssystems abverlangen. Im Vordergrund der folgenden Überlegungen steht jedoch die Frage nach den Problemen, die die institutionellen Strukturen des parlamentarischen Systems und damit die Binnenstruktur des Parlaments, auf die sich Reese im wesentlichen konzentriert, unmittelbar betreffen, ohne dabei den systembezogenen Bezugsrahmen aus den Augen zu verlieren.

Die Stellung eines jeden Abgeordneten, ob es sich um einen Neuparlamentarier oder um einen „alten Fuchs“ handelt, ist nicht zu lösen von der Frage nach der Effizienz und Evidenz des Parlaments. Kritische Äußerungen zur Arbeitsweise, Arbeitsstil, Organisation und Aufgabenstellung begleiten den Bundestag seit seiner Konstituierung; doch hat man sich trotzdem mit einer Aneinanderreihung kleinerer und größerer Korrekturen begnügt, in der Annahme, daß so alles anders und besser

werden würde. Hauptproblem in diesem Zusammenhang dürfte die Stellung des Bundestages zwischen Gewaltenteilung und parlamentarischem Regierungssystem sein. Das Grundgesetz hat zwar die Entscheidung für das parlamentarische Regierungssystem getroffen und damit das Postulat einer strikten Organ- und Funktionstrennung von Regierung und Parlament geschaffen. Doch das homogene Bild eines Gegenübers von Parlament und Regierung verdeckt nur mühsam das nach einem Wahlakt bestehende enge Verhältnis von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit.

So ist denn auch das Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten geprägt von dem Dilemma, das sich aus der Spannung von parlamentarischem Regierungssystem und Gewaltenteilung ergibt. Diese Tatsache verstärkt Konflikte, die durch die Erkenntnis entstehen können, daß die Gewaltenteilung zwar nicht im staatlich funktionellen Bereich, jedoch im politischen Raum aufgehoben sei. Die Vertreter der Regierung sind in der Regel Mitglieder des engsten Führungskreises der Mehrheitsfraktionen. „Gegen sie öffentlich die parlamentarische Initiative zu ergreifen, hieße für die Parlamentsmehrheit, die Initiative gegen sich selbst zu ergreifen.“<sup>1)</sup> In bezug auf das Verhältnis von Parlament und Regierung hat das zur Konsequenz, daß die Mitglieder des Bundestages nur noch teilhaben an den von der Verwaltung, sprich Ministerialbürokratie, vorgelegten Entscheidungsgrundlagen. „In diesem Sinne ist das Parlament weit ‚repräsentativer‘ als in der Regel vermutet.“<sup>2)</sup> Dahrendorf ist davon ausgegangen, daß das Parlament wie auch die Mehrzahl der Bürger „nur reaktiv, grenzenmarkierend am politischen Prozeß teil(nimmt)“ und „daß gerade Parlamente nur in sehr beschränktem Umfang zur Initiative fähig sind.“<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1976, S. 37.

<sup>2)</sup> Ebd., S. 38.

<sup>3)</sup> Ralf Dahrendorf, Aktive und passive Öffentlichkeit, in: Merkur, 21. Jahrgang (1967), Heft 12, S. 1122.

Verwunderlich ist, daß die gerade von Neuparlamentariern unternommenen Versuche, dieses Gebäude traditioneller Vorstellungen einzureißen, weniger aus der Erkenntnis dieser o. a. Funktionsprinzipien des parlamentarischen Regierungssystems herrühren, sondern „sie stammen vielmehr aus dem Erfahren der Schwäche des einzelnen bei der Teilhabe am Entscheidungsprozeß und aus dem Erleben, daß die dogmatisch und apodiktisch aufgerichteten Gesslerhüte der Verfassung heute wie stets in Deutschland nicht dem Parlament, sondern der Exekutive zugute kommen.“<sup>4)</sup> Hier wirken also Anpassungsmechanismen, die auf die gewachsene Struktur des Parlaments zurückzuführen sind.

Das „Erfahren der Schwächen des einzelnen“ wird, wie von Reese auch festgestellt, auch bei der Betrachtung der Arbeitsweise der Bundestagsausschüsse deutlich. Hier wird zwar die Funktion des Parlaments als Arbeitsparlament deutlich, doch weniger in dem Sinne, daß Abgeordnete dort initiativ wirken, sondern sie werden gezwungen, sich erheblich zu spezialisieren, was bei der zunehmenden Gesetzesflut immer mehr zur Versachlichung und Entpolitisierung und damit auch zu der von Reese angesprochenen Bürokratisierung des Parlaments führt.

Für die Gesetzgebungsarbeit in den Ausschüssen — dem Parlament dürfte ja wohl nur die Rolle eines „beschönigenden Debattierclubs“ zufallen — ist der bürokratische Apparat mit seinen Spezialisten und Beratern in den einzelnen Ministerien weitaus besser gerüstet als der noch so spezialisierte einzelne Abgeordnete. „Daß die Bürokratie ihnen (den Abgeordneten, Anmerkung des Verfassers) in der Regel nur die Möglichkeit gelassen hat, in Hack- und Sägearbeit einige Wurzelstücke zu entfernen oder neu zu pflanzen, während die Schneisen schon längst geschlagen sind, wird nur selten erkannt.“<sup>5)</sup> Auch dies dürfte für einen Bundestagsneuling desillusionierend sein, wenn er in der Hoffnung „große Politik“ zu machen, nach Bonn gekommen ist. So ist es sicherlich nicht falsch, wenn man von einem Funktionsverlust des Parlaments und damit auch von einer Verflachung des Niveaus spricht. Hinzu kommt — es sei daran erinnert, daß im Parlament der Abgeordnete der Mehrheitsfraktion(en) weitgehend ein Mann der Regierung ist — die so-

genannte Fraktionsdisziplin. Wer wird schon, um es etwas salopp zu sagen, den eigenen Minister in die „Pfanne hauen“? Eine Erfahrung, die man gerade auch im Ausschuß für Bildung und Wissenschaft machen konnte<sup>6)</sup>.

Wie Reese schon aufgezeigt hat, erschöpft sich das Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten nicht in der Einstellung zum Parlament. Hinzu kommt, daß er sich um seinen Wahlkreis kümmern muß und häufig in einer Flut von Eingaben und Zuschriften erstickt. Ausgehend von der Tatsache, daß kaum ein Abgeordneter nebenher noch einen Beruf ausüben kann und unter Ausklammerung der jeweiligen Fraktionsspitzen bzw. Minister hat Löwenberg<sup>7)</sup> sechs Gruppen von Abgeordneten hinsichtlich der Arbeitsaufteilung zwischen Tätigkeit in Bonn und Wahlkreisaktivität entwickelt:

„1. Abgeordnete, deren Schwergewicht eindeutig und fast ausschließlich in der politischen und sachlichen Arbeit im Parlament liegt;

2. Abgeordnete, die vornehmlich als Interessenvertreter im Bundestag wirken, die darüber hinausgehende Arbeiten jedoch nicht vernachlässigen;

3. Abgeordnete, bei denen sich Parlamentstätigkeit und Wahlkreisaktivität die Waage halten;

4. Abgeordnete, die als Interessenvertreter ihres Wahlkreises auftreten und ihren Arbeitswillen in den Fragestunden und beim „Klinkenputzen“ in den Ministerien beweisen, für die Sacharbeit in den Ausschüssen dagegen weitgehend ausfallen;

5. Abgeordnete, die nur zur Wahrnehmung der von ihnen vertretenen Interessen im Bundestag in Erscheinung treten, ansonsten aber sich der Mitarbeit entsagen; und

6. Abgeordnete, die nur selten oder überhaupt nicht in Bonn anzutreffen sind, sei es, weil ihnen andere Ämter dazu keine Zeit lassen, sei es, weil sie in ihren Wahlkreisen von Veranstaltung zu Veranstaltung reisen und für den Abstecher nach Bonn keine Zeit mehr finden (Prestigeabgeordnete).“<sup>8)</sup>

Eschenburg hat in einem Zeitungsartikel 1964<sup>9)</sup> eine Aufteilung vorgenommen, die,

<sup>6)</sup> Frau Schuchardt ist Mitglied des Bundestagsausschusses für Bildung und Wissenschaft.

<sup>7)</sup> Vgl. hierzu Gerhard Löwenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969.

<sup>8)</sup> Rausch/Oberreuter, a. a. O., S. 154.

<sup>9)</sup> Theodor Eschenburg, Ist der Bundestag zu teuer? in: Die Zeit vom 14. 2. 64.

<sup>4)</sup> Heinz Rausch, Heinrich Oberreuter, Parlamentsreform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten, in: Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 147.

<sup>5)</sup> Ebd., S. 150 f.

bezogen auf die Aufteilung von Löwenberg die ersten drei Gruppen als „Nur-Abgeordnete“ und die restlichen drei Gruppen als „Auch-Abgeordnete“ bezeichnet. Hier schlägt ein Problem durch, dem sich Reese sehr ausführlich gewidmet hat: wie findet ein junger Abgeordneter das richtige Verhältnis von parlamentarischer Arbeit im Bundestag und Wahlkreisarbeit? Ein Problem, das durch die Erwartungshaltung des Wählers an „seinen“ Abgeordneten nur noch verstärkt wird. Eine Erwartungshaltung, die in einer infolge der Unkenntnis parlamentarischer Arbeit vorgenommenen Überschätzung davon ausgeht, daß der einzelne Abgeordnete regionale, lokale und häufig genug auch persönliche Interessen „durchsetzen kann“. So verwundert es nicht, daß bis zum Zeitpunkt der Reform gegen Ende der 5. Legislaturperiode viele Abgeordnete die Mündliche Anfrage „die, weitgehend entpolitisiert, zu einem Instrument regionaler und lokaler Schrebergartenarbeit geworden war“<sup>10)</sup>, für diese Einzelinteressenvertretung „mißbrauchen“. So muß sich ein Neuparlamentarier irgendwie durch die Zwickmühle des „Wahlkreislöwen“ und des „Nur-Abgeordneten“ einen Weg bahnen. Aber oft, und da hat Reese zweifelsohne recht, bleibt dem Abgeordneten, gerade wenn er Neuling ist, überhaupt keine Zeit zum Nachdenken über die eigene Funktion. Und schon ist wieder ein bißchen Anpassung an ihm vollzogen. Das Schlimme an diesem Vorgang ist nur, daß bei den meisten jungen Abgeordneten ein Veränderungsprozeß abläuft, ohne daß sie sich darüber bewußt sind.

Man sollte nun meinen, und Reese hat ja auch dies angesprochen, daß die „veröffentlichte Meinung“ dazu beiträgt, daß die Öffentlichkeit über die Parlamentsarbeit aufgeklärt wird — doch weit gefehlt! Gerade die Presse trägt erheblich dazu bei, bestehende Vorurteile und bestehende Unkenntnisse zu untermauern. Wider besseres Wissen werden Attacken gegen das „leere Plenum“ geführt, obwohl der im Arbeitsablauf des Parlaments erfahrene Beobachter weiß, daß ein großer Teil der Abgeordneten die Debatten in ihren Büros verfolgt, da nur so die Korrespondenz, Ausschußvorbereitungen etc. erledigt werden können. Hinzu kommt, daß über die Fraktions- und Ausschußarbeit nur berichtet wird, wenn etwas Sensationelles anliegt.

Die Presse trägt auch entscheidend dazu bei, sinnvolle politische Auseinandersetzungen in den Fraktionen zu verhindern, indem man einen solchen Vorgang als „Zerstrittenheit“

<sup>10)</sup> Rausch/Oberreuter, a. a. O., S. 152.

z. B. in der FDP in der Öffentlichkeit hochspielt. So ist es auch nicht verwunderlich, daß häufig genug nicht mehr der Journalist vom Abgeordneten, sondern umgekehrt der Abgeordnete vom Journalisten abhängig ist, womit die Presse eine Machtfunktion einnimmt, die nicht ohne Konsequenz für die Evidenz eines politischen Sachverhalts bleiben kann.

Allein diese strukturell bedingten Ablaufmechanismen reichen aus, um einen jungen Abgeordneten schnell seine „großen Pläne“ vergessen zu lassen. Und so ist es auch zum Beispiel nicht, wie Reese fälschlicherweise meint, die Fraktionshierarchie, die einen jungen Abgeordneten zur Aufgabe weitreichender Pläne zwingt, sondern die gesellschaftlichen Verhältnisse sind es, die diese Hierarchie noch notwendig erscheinen lassen und damit die langfristige Perspektive unter der Kurzfristigkeit der Erwartungen für Problemlösungen verlorengehen läßt.

Termindruck, Fraktionsdisziplin und Hierarchie, Informationsvorsprung der Verwaltung, Abhängigkeit vom Wahlkreis und veröffentlichter Meinung sind somit sicherlich Indikatoren, die, wie Reese feststellt, auf die Sozialisation eines jeden Abgeordneten einwirken. Doch zu vordergründig ist der Versuch von Reese, diese Indikatoren zusammenzufassen und die Modelle der „parlamentarischen Subkultur“ und des bürokratischen Parlaments“ als Erklärungsansatz für die Veränderung und damit An- bzw. Einpassung von Neuparlamentariern heranzuziehen. Für Reformen würde es konsequenterweise nach Reese dann ausreichen, die Ablaufmechanismen der Binnenstruktur des Parlaments zu verändern. Doch bei der Frage nach „Funktionswandel durch Kompetenzzuweisung und Akzentverlagerung oder Funktionsverlust durch überforderte Allzuständigkeit“<sup>11)</sup> wird man, nimmt man die hier versuchte Darstellung der Strukturprobleme des Parlaments zur Kenntnis, eher von einem Funktionsverlust sprechen müssen. Thaysen spricht nur von einem Funktionswandel des Bundestages, „als dieser zwar nicht in seinen Rechten, wohl aber in seiner praktischen Wahrnehmung dieser Rechte durch die Regierung eingeschränkt wurde“<sup>12)</sup>. Thaysen hat es jedoch leider unterlassen, den Unterschied zu erläutern zwischen dem ideellen Vorhandensein von Rechten und der faktischen Unmöglichkeit, sie voll wahrzunehmen. Thaysen selbst liefert

<sup>11)</sup> Winfried Steffani, Parlamentarische Demokratie, Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 37.

<sup>12)</sup> Uwe Thaysen, a. a. O., S. 88.

den Beweis für den Funktionsverlust des Bundestages: „Die faktische Einschränkung ist indes eine parlamentarisch positiv geduldet.“<sup>13)</sup>

Die Ausführungen von Reese tragen zwar dazu bei, die sichtbaren Faktoren beim Sozialisationsprozeß eines jungen Abgeordneten deutlich zu machen, doch leider trägt diese Arbeit durch ihre Vordergründigkeit auch dazu bei, die Parlamentarismuskritik von Agnoli als richtig erscheinen zu lassen, wenn er sagt: „Vermutlich sind alle Versuche, eine konkret verstandene Demokratie durch die Wiederbelebung der Vertretungsinstitute zu verwirklichen, nur in desintegrierten Gesellschaften sinnvoll. Jede Parlamentsreform, die in involutiv gerichteten Staaten vorgeschlagen wird, dient nicht dazu, die Möglichkeit der Beteiligung der Massen an der Herrschaft auszuweiten, sondern dazu, sie leichter einzudämmen. Wo eine politisch artikulierte freie

Öffentlichkeit besteht, findet sie im Parlament kein Werkzeug, praktisch zu werden.“<sup>14)</sup>

Will man diese Kritik zurückweisen und das von Reese konstruierte „bürokratische Parlament reformieren“, wird man sich nicht auf die Binnenstruktur des Parlaments beschränken können. Unter dem Gesichtspunkt, daß die organisierte Gesellschaft ein höchst komplexes Gebilde von interdependenten Teilsystemen ist, zu denen auch das Parlament gehört, wird man, ohne daß an dieser Stelle ein konkreter Entwurf von Reformmodellen geleistet werden kann, an die Reform der Struktur der Teilsysteme unserer Gesellschaft herangehen müssen. Gerade unter Berücksichtigung des Sozialisationsprozesses junger Abgeordneter wird man in bezug auf eine Parlamentsreform darauf achten müssen, daß institutionelle Reformen scheitern, wenn sie nicht gleichzeitig einhergehen mit einem darauf abgestimmten sozialpsychologischen Wandel.

---

<sup>13)</sup> Ebd., S. 88.

---

<sup>14)</sup> Johannes Agnoli, Peter Brücker, Die Transformationen der Demokratie, Frankfurt 1968, S. 69.

## Resümee und Nachtrag

Der Standpunkt der sogenannten klassischen Parlamentarismustheorie wurde in der wissenschaftlichen Diskussion schon so manchem Kombattanten zum Verhängnis, und das nicht erst seit Carl Schmitt. Ich dränge mich keineswegs in diese Epigonengalerie, auch drängt mich nichts in solche Gesellschaft — zuallerletzt die Forschungsergebnisse zur parlamentarischen Sozialisation. Aber was festgestellt werden muß, das ist die nahezu ungebrochene Fixierung der politischen Bildung auf eben diesen realitätsfernen Standpunkt. Die Verfassungsväter — Blüm erwähnt das ganz zu recht — haben das ihre dazu beigetragen, nicht weniger die Presse, z. B. mit ihrer Kritik des leeren Plenums, wie die drei anderen Rezensenten hervorheben. Und neuerdings sehen sich auch Länderregierungen dazu genötigt, ihre Bediensteten, also auch Lehrer und Wissenschaftler, per Unterschrift auf das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (also auch auf die Gewaltenteilung) und auf deren *Erhaltung* zu verpflichten. Wird hier nicht offiziell behauptet, die über zweihundert Jahre alte Idee der Gewaltenteilung sei auch noch für das Regieren im modernen demokratischen Industriestaat verteidigungswürdig, ja sie sei mit den Staatsorganen der Bundesrepublik bereits verwirklicht?

Wenn die politische Kultur eines Landes gegen die bröckelnde Erkenntnis in dieser Weise ideologisch abgestützt wird, dann kann weder der Wissenschaftler noch der selbstkritische Politiker ohne weitere Beachtung dieser Ideologie zur Tagesordnung übergehen. Zwar beschreibt sie die Wirklichkeit nicht — darin gebe ich Sperling recht — aber sie wirkt, und sie bewirkt nach eigenem Eingeständnis nicht zuletzt die Sozialisation der Rezensenten im Wahlkreis: Der Wahlbürger darf dem Abgeordneten die Hand schütteln und ihn manchmal sogar mit Detailproblemen befassen.

Ich zweifle nicht daran, daß Abgeordnete sich von ihrem Wahlkreis in Anspruch nehmen lassen (müssen) und daß sie auch durch diese Tätigkeit sozialisiert werden. Aber hat diese Beanspruchung eine andere Wirkung für das Parlament als eben die Bestätigung der klassischen Idee von Repräsentation, und das heißt von Ideologie oder, wie Sperling es nennt, von „fremder Theorie“? Da die Dinge nun einmal so unbefriedigend liegen, glaube ich, mit meinen Überlegungen nicht über diese ideolo-

gische Praxis hinweggehen zu dürfen, sondern vielmehr daran anknüpfen und dann über sie hinausführen zu sollen.

Die Charakterisierung der internen Strukturen des Parlaments als bürokratisch und hierarchisch wird von den Rezensenten durchweg geteilt, allerdings bei unterschiedlicher Wertung und Beurteilung der Ursachen und Folgen. Im einzelnen ist dazu folgendes anzumerken:

a) Blüm und Schuchardt/Kleff sehen die internen Hierarchien der parlamentarischen Organisation, insbesondere also die der Fraktionen, als eine zwingende Folge des parlamentarischen Regierungssystems unter bestimmten Bedingungen auch des Föderalismus (unterschiedliche Parteienkonstellationen in Bundestag und Bundesrat). Es erscheint plausibel, daß der dauerhafte Konflikt zwischen Regierung und Opposition ein Freund-Feind-Denken mit einer entsprechenden Solidarisierung der Fraktionsgemeinschaften erzeugt und, da das für vereinheitlichende Willensbildung allein nicht ausreicht, auch eine hierarchische Organisation stärkt. Vielleicht lassen sich auch z. B. Arbeitnehmerinteressen als kontinuierliche Politik nur verfolgen — so Sperling —, wenn Mehrheiten und Hierarchen in einer Fraktion zur Disziplinierung von Abgeordneten gewillt und befähigt sind.

Aber daß diese Tatbestände die Etablierung bürokratisch-hierarchischer Strukturen im Parlament allein oder auch nur maßgebend erklären, scheint zumindest zweifelhaft. Erst recht sind Bedenken gegen die Auffassung anzumelden, Reformen seien vom Wandel anderer politischer Strukturen abhängig.

Bürokratie und auch Hierarchie gelten seit Max Webers Analysen und bislang noch ohne erfolgreichen Widerspruch als eine notwendige Vorbedingung für die sachliche, kenntnisreiche und kontinuierliche Bewältigung komplizierter Probleme in Arbeitsteilung. Der Typus des komplexen politischen Problems in der modernen Industriegesellschaft steht deshalb am Anfang der Ursachenkette, die zum bürokratischen Parlament führt, danach die (ideologische) Fixierung der Parlamentarier auf eine detaillierte Einzelbeschäftigung mit den Problemen. Diese Ideologie wiederum überträgt sich als Teil der parlamentarischen Subkultur auf die nachrückenden Neuparlamentarier. Nur zu gerne hätte ich in ihr einen beeinflussbaren

Faktor gesehen, doch die Resonanz der Rezensenten bekräftigt mich in meiner Skepsis.

b) Wichtiger ist und von den Rezensenten nachhaltiger kritisiert wird die Behauptung, die hierarchischen bürokratischen Strukturen sicherten die Sozialisation des Neuparlamentariers, das heißt seine Anpassung an die parlamentarische Subkultur. Der These werden andere, insbesondere außerparlamentarische Bedingungen der Abgeordnetenexistenz als wesentlichere Sozialisationsfaktoren entgegengesetzt. So sprechen Blüm und Schuchardt/Kleff von Anpassung als Streßrationalisierung einer Überbeschäftigung insbesondere im Wahlkreis, ja von einer „Zwickmühle“ zwischen den Rollenerwartungen im Wahlkreis und denen im Parlament, durch die der einzelne Abgeordnete überfordert und für Fremdsteuerung anfällig werde. Sperling geht in seiner Analyse darüber hinaus und weist sehr eindringlich darauf hin, daß sich die großen Grundlinien der Politik nicht alleine im innerparlamentarischen Spezialistentum, sondern auch — „vielleicht viel stärker“ — in der oberflächlichen Allzuständigkeit für die Probleme der Menschen, die den Abgeordneten täglich ansprechen, verlieren.

Im deutlichen Gleichklang finden wir die Rezensenten auch in ihrer Einschätzung von Presse, Rundfunk und Fernsehen als Instrumente der Abgeordnetensozialisation. Drastisch und einprägsam zugleich schildert Sperling die korrumpierende Macht der Veröffentlichter, die, ohne Rücksicht auf die parlamentarische Kooperation, den publizitätshungrigen Neuparlamentarier ausnehmen und ihn dadurch unter Umständen gegen dessen Willen auf die Dauer nur noch fester an die Fesseln der Fraktion schmieden.

Zweifellos werden Abgeordnete auch durch diese Eindrücke sozialisiert, und auch ein Teil dessen, was wir als Meinungswandel in Richtung parlamentarischer Subkultur diagnostiziert haben, muß wohl mehr diesen eigenen Erfahrungen jedes einzelnen Abgeordneten zugerechnet werden als einer bloßen Anpassung des Neuparlamentariers an Urteile und Vorurteile, die sich bei den älteren Kollegen festgesetzt haben. Insofern scheint mir die Kritik an der innerparlamentarischen Orientierung

einiger Erklärungsversuche der Sozialisationsstudie berechtigt, aber eben nur einiger, denn zum größeren Teil geht es in dieser Untersuchung um Meinungen und Erfahrungen, die der Abgeordnete aus der Tätigkeit innerhalb der parlamentarischen Organisationen gewinnt.

c) In der Wertung der bürokratischen Strukturen gehen die Meinungen der Rezensenten auseinander. Für Blüm ist die Hierarchie vor allen Dingen ein Hemmnis aller Initiative, die auf dem Weg bis zum Fraktionsvorstand so viele Sitzungshürden der hochdifferenzierten Fraktionsorganisation zu überstehen hat, daß ihre Gegner wie Anhänger bald „reichlich erschöpft“ sind.

Sperling grenzt sich gegenüber dem antibürokratischen und konservativen Vorurteil ab, das er z. B. in der Verwendung der Begriffe Fraktionsestablishment und Subordination zu erkennen glaubt. Die Abgrenzungsversuche geraten dann zu einer eindrucksvollen Verteidigung des bürokratischen Parlaments und damit auch zur Bestätigung der These vom bürokratischen Parlament: Auch Sperling stellt eine erhebliche Divergenz zwischen vorherrschender Verfassungsideologie und parlamentarischer Praxis fest; auch er bemerkt die widersprüchliche Doppelrolle des Abgeordneten, des produktiven Spezialisten im Parlament und des reproduktiven Generalisten im Wahlkreis; auch er erkennt die erhebliche Bedeutung der intermediären Öffentlichkeit (Presse, lokale Parteiorganisation). Aber er legt daraufhin nur die alte „erbaulich sein wollende“ Parlamentarismustheorie beiseite, ohne aus den Möglichkeiten und Begrenzungen moderner parlamentarischer Praxis ein neues Leitbild zu entwickeln.

Daß alles mit allem zusammenhängt und deshalb eine Änderung dieses Teilsystems eine Änderung aller anderen Teilsysteme voraussetzt: diese Erkenntnis hat sich inzwischen nicht nur unter kritischen Sozialwissenschaftlern herumgesprochen. Es wäre aber bedauerlich, wenn sie nun zum Vorwand jüngerer Politiker für ihre Resignation oder für ihre Anpassung und eine hinfort risikobegrenzte Karriere würde. Ein bißchen einfallsreicher und unbequemer dürften unsere Abgeordneten ruhig sein.

**Jürgen Reese: Bürokratie im Parlament. Einstellungswandel bei neuen Abgeordneten im Bundestag**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/76, S. 3—15

Mit dem wirtschaftlichen und sozialen Wandel in den westlichen Ländern verändern sich die Anforderungen an die politischen Institutionen und damit auch die politische Funktion und die Arbeitsbedingungen von Parlamenten und Parlamentariern. Vor allem in Deutschland hat sich die alte und immer wieder neu entfachte Kritik am Auseinanderklaffen von Verfassungsidee und Verfassungswirklichkeit an der Parlamentarismusfrage entzündet. Leider wurden die zahlreichen Annahmen dazu nur selten durch empirische Untersuchungen überprüft.

Der Verfasser folgt zunächst jener wesentlichen Annahme der Verfassungsidee, wonach durch Wahlen in den Parlamenten Repräsentation herbeigeführt wird. Anhand der Ergebnisse bisher vorliegender empirischer Untersuchungen zeigt er auf, wie veränderlich die Verbindung zwischen Wählern und Gewählten in bezug auf die politischen Einstellungen ist. In Anlehnung an Ergebnisse einer selbst durchgeführten Analyse zur ‚Sozialisation‘ von Jungparlamentariern in Bonn gelangt der Verfasser zu der Schlussfolgerung, daß die prägenden Kräfte parlamentarischer Meinungsbildung eher in den bürokratischen Strukturen der parlamentarischen Organisation (Ausschüsse, Fraktion) als in der Rückbindung der Abgeordneten an die Wählerschaft zu suchen sind. Das immer stärker bürokratisch organisierte und verfahrenende Parlament, so scheint es, hat mit der klassischen Repräsentationsidee kaum noch etwas gemein. Seine Gefahren, aber auch seine Stärke und Entwicklungsmöglichkeiten können nur erkannt werden, wenn man traditionelle Vorstellungen des parlamentarischen Regierungssystems revidiert.

Erfahrungsberichte zur vorstehenden Analyse:

**Dietrich Sperling: Die Anpassung der Anpassungsmechanismen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/76, S. 16—23

**Norbert Blüm: Anpassung durch Überbeschäftigung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/76, S. 24—25

**Helga Schuchardt/Michael Kleff: Der Abgeordnete als Abhängiger des parlamentarischen Systems**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/76, S. 26—29