

Ulrich Hofmann

Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse bei Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Eine empirische Studie

Diplomarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2001 Diplom.de
ISBN: 9783832458140

Ulrich Hofmann

Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse bei Abgeordneten des Deutschen Bundestages

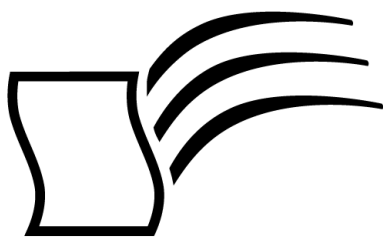
Eine empirische Studie

Ulrich Hofmann

Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse bei Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Eine empirische Studie

**Diplomarbeit
an der Freien Universität Berlin
Fachbereich Soziologie
6 Monate Bearbeitungsdauer
November 2001 Abgabe**



Diplom.de

Diplomica GmbH ———
Hermannstal 119k ———
22119 Hamburg ———

Fon: 040 / 655 99 20 ———
Fax: 040 / 655 99 222 ———

agentur@diplom.de ———
www.diplom.de ———

ID 5814

Hofmann, Ulrich: Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse bei Abgeordneten des Deutschen Bundestages - Eine empirische Studie

Hamburg: Diplomica GmbH, 2002

Zugl.: Berlin, Universität, Diplomarbeit, 2001

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Diplomica GmbH

<http://www.diplom.de>, Hamburg 2002

Printed in Germany

Inhalt:

<i>Vorwort</i>	<i>4</i>
<i>1. Historisches</i>	<i>5</i>
1.1 Verfassungsgeschichtlicher Rückblick	5
1.2 Grundlagen des bundesdeutschen Parlamentarismus	6
1.2.1 Grundgesetzartikel 38 Absatz 1, 46, 47 und 48 – besondere Rechte von Abgeordneten und deren Wirkung	8
1.2.2 Theoretisches Konzept Bundestag... und die Realität	11
<i>2. Der Abgeordnete und sein Kontext</i>	<i>14</i>
2.1 Der Wahlkreis	14
2.1.1 Problematik der “vorweggenommenen Wahlkreisverpflichtungen”	15
2.2 Das Büro	16
2.3 Die Partei, die Partei...	17
2.3.1 Parteiinterne Sanktionsmöglichkeiten	18
2.3.1.1 Disziplinarverfahren	18
2.3.1.2 Parteiausschluß	19
2.3.2 Zwingstrukturen in komplexen Vereinigungen – der Fall Müntefering	20
2.3.3 Parteilose Mitglieder des deutschen Bundestages	24
2.4 Die Fraktion	25
2.4.1 Rechtliche Stellung des Fraktionszwanges – theoretisches Verbot und praktische Existenz	25
2.4.2 Besonderheiten durch parteiübergreifende Stellung	26
2.5 Lobbygruppen	27
2.5.1 Wirtschaftliche Interessenverbände	28
2.5.2 Gewerkschaften	28
2.5.3 Nichtregierungsorganisationen (NRO's)	29
2.6 innenpolitische und außenpolitische Sachzwänge	30
2.7 Der Artikel 38(1) GG und seine Umsetzung in der Praxis – eine Vermutung	32
Das Verhältnis von Politik und Wissenschaft	33
<i>3. Datenerhebung – theoretischer und empirischer Teil</i>	<i>35</i>

3.1 Grundannahmen	35
3.1.1 Handlungskonzepte	35
3.1.2 Prozeßdenken	37
3.1.3 Der Entscheidungsbegriff	37
3.2 Untersuchungsdesign – theoretische und praktische Probleme	41
3.2.1 Grundlage Praktikum	41
3.2.2 Vorüberlegungen zur Erhebung	43
3.2.3 Rekrutierung der Interviewpartner	44
3.2.4 Vorbereitung auf die einzelnen Interviews, Erhebungsverlauf	45
3.3 Auswertung der Interviews	48
3.3.1 Methode	49
3.3.2 Hypothese	49
3.3.3 Analyse	50
3.3.3.1 Zeiten/Einschätzungen des Arbeitspensums/ Freizeit	50
3.3.3.2 Quellen/ Material/ Güte:	54
3.3.3.3 Lobbyeinfluß/ Verbände/ Druck:	59
3.3.3.4 Arbeitsweisen/ Differenzen zwischen Abgeordneten	62
3.3.3.5 Komplexität/ Zeitdruck	65
3.3.3.6 Fraktionszwang/ Partei/ Loyalität/ Konformismus und Vertrauen in die Arbeit der Kollegen	69
3.3.3.7 Listen- und Direktmandate	71
3.3.3.8 Dilemmafrage/ Gewissensentscheidung	72
3.3.3.9 Verbesserungsvorschläge von Abgeordneten	73
3.3.3.10 Der Einfluß von Medien und das Transparenzproblem	74
3.3.4 Schlußfolgerungen aus der Analyse	78
4. Fazit	81
5. Anhang	84
5.1 Materialsammlung	84
Anschreiben an die Abgeordneten, Rückfax	85
Organigramm der Verwaltungsstruktur des Deutschen Bundestages	87
Interviewleitfaden	88
Interview S0128Wm	90
Interview S0339Wm	97

Interview S0446Wm	106
Interview S0730Ww:	115
Interview S0864Om:	131
Interview C0966Wm:	138
Interview S1066Wm:	145
Interview S1247Wm:	158
Interview C1361Wm:	168
Interview C1447Ww:	176
Interview C1561Wm:	183
5.3 Literaturverzeichnis	191
Bücher/ Zeitschriften:	191

Vorwort

Wie funktioniert heute unser Staatsgefüge? Wie kommen diejenigen, die sich täglich mit neuen Themen befassen müssen und darüber zu befinden haben, ob die eine oder die andere Richtung für die Bevölkerung, die Gesellschaft unseres Landes sinnvoll und gut ist, mit der Entscheidungslast zurecht.

Wie entsteht die Meinung eines Abgeordneten? Nach welchen Kriterien werden Entscheidungen gefällt?

Diese und weitere Fragen habe ich versucht, in der von Mai bis September dauernden Studie zu „Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages“ zu beantworten. Es wurden 22 Interviews geführt, die leider aufgrund technischer Probleme nicht alle verwertbar waren.

Das Ergebnis kann sich trotzdem sehen lassen, auch wenn es keinesfalls einen Absolutheitsanspruch erhebt, sondern als Anregung verstanden werden will.

Der Leser möge sich über den Umfang der Arbeit nicht wundern. Da ich mich in wesentlichem Maße auf die von mir geführten Interviews beziehe und diese nicht allgemein zugänglich sind, habe ich einen Großteil in den Anhang gestellt. Ich hoffe, somit Zusammenhänge besser deutlich machen zu können.

Berlin, im November 2001

1. Historisches

1.1 Verfassungsgeschichtlicher Rückblick

Die Wurzeln unserer Demokratie sind bis weit in das 18. Jahrhundert zu suchen. Will man sich heute mit Parlamentarismus und Demokratie auseinandersetzen, so reicht es nicht aus, nach dem zweiten Weltkrieg die neu entstandene Form unter der Aufsicht der Alliierten zu betrachten. Vielmehr kommt man nicht darum herum, den Vormärz und die Zeit um die deutsche Revolution von 1848, die Ideale der studentischen Verbände und der Lützower Jäger, das deutsche Bürgertum, die Entstehung der preußischen Ministerialbürokratie¹, die Soldatenräte sowie selbstverständlich die Zeit der Weimarer Republik mit der Weimarer Reichsverfassung mit in die Betrachtung einzubeziehen. Erst nach einem Exkurs in die sehr facettenreiche deutsche Geschichte kann man verstehen, wie es zu unserem, in Europa doch etwas besonderen Parlamentarischen System gekommen ist.

Ein Sonderweg – ja! Doch keineswegs ein absonderlicher.

Die deutsche Zersplitterung schlägt sich im bundesrepublikanischen Föderalismus noch heute nieder. Als negativ kann das aber ob der augenscheinlichen Stabilität unserer Demokratie keineswegs empfunden werden. Die Mischung aus Bundes- und Länderinteressen und deren ausgewogene Berücksichtigung geht noch auf das Kaiserreich mit einzelnen – unterschiedlich starken – Landesfürsten zurück. Das deutsche Beamtentum, welches besonders in Preußen eine hohe Stellung hatte, beklagt heute gar mancher. Doch bringt es auch Vorteile, die in der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Gleichbehandlung aller zu suchen sind. Die Komplexität unserer heutigen politischen Entscheidungen wäre wohl ohne einen ausgeprägten Verwaltungsapparat überhaupt nicht vorstellbar.

Politik ohne Geschichte? Soziologie und politische Wissenschaft ohne historisches Verständnis? Für mich ist dies ein Paradoxon.

Wenn man sich die Weimarer Reichsverfassung zur Hand nimmt, wird man feststellen, daß Teile mit unserem heutigen Grundgesetz identisch sind. Die Idee der Parlamentarischen Demokratie als Staatsform ist nicht neu. Wenn man jedoch von der

¹ Die Ausprägung der Diplomatie ist auf den preußischen Hof und dessen Organisationsform zurückzuführen. Dabei entstand u.a. der Posten eines "Botschafters", denen der Kontakt mit den "Beamten" des preußischen Staates versagt war. Der Staat war nicht mehr nur auf den Monarchen und Berater begründet, sondern wurde durch Strukturen getragen. Ich verweise u.a. auf Görtemaker, 1997.

“Moderne” spricht, scheint es angesichts des dritten Reiches und des damit verbundenen zweiten Weltkrieges erstaunlich, rechtliche Regelungen aus der Zeit davor in unserem heutigen Grundgesetz zu finden.

Vielmehr wurden wesentliche Teile der Reichsverfassung für so gut befunden, daß sie wortgleich in unsere Verfassung übernommen worden sind. Besonders der Status des unabhängigen Abgeordneten ist keine neue Erfindung. Im Artikel 21 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 heißt es wörtlich:

**“Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes.
Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an
Aufträge nicht gebunden.”**

Ein hohes Ideal, welches in der Realität wohl nicht in dieser Form verwirklicht ist. Ob man diesen Artikel damals wie heute aber als rein proklamatorischen Satz in Reichsverfassung und Grundgesetz werten sollte, scheint mir fraglich.² Die Sicht der Abgeordneten kommt dazu noch zur Sprache.

1.2 Grundlagen des bundesdeutschen Parlamentarismus

Hier möchte ich einen kurzen Blick auf das politische System der Bundesrepublik werfen. Dabei soll es nicht um die allgemeine Verfassung gehen, sondern ich will die bei der Gesetzgebung – welche ein Resultat der in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung gefundenen Regelungen darstellt – relevanten Prozesse kurz erläutern.³

Die auf Bundesebene entstehenden Gesetze sind thematisch durch die Grundgesetzartikel 72 ff näher bestimmt. Dabei werden eine Reihe von Themengebieten dem Bund (sogenannte “ausschließliche Gesetzgebung”, Art. 73 Grundgesetz (im folgenden GG)), ein anderer Teil nach Möglichkeit der

² Eine Art Plädoyer für die parlamentarische Demokratie las ich zu Einführung in das Thema: Meier, Christian: Die parlamentarische Demokratie. Hanser, München Wien 1999

³ Zum Verständnis des Grundgesetzes, in welchem die beschriebenen rechtlichen Regelungen zu finden sind, verweise ich auf Hesselberger, Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, 1999.

Ländergesetzgebung (sogenannte “konkurrierende Gesetzgebung”, Art. 74 GG) vorbehalten. Der Artikel 75 GG gibt dem Bund das Recht, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, welcher dann durch spezielle Landesgesetze ausgefüllt wird. Ziel ist die möglichst hohe Eigenständigkeit der deutschen Bundesländer und Freistaaten sowie der freien Städte. Sachgebiete, die entweder regionenübergreifend sind oder als derart wichtig für die Rechts- und Wirtschaftseinheit des Bundesgebietes angesehen werden, daß einheitliche Regelungen notwendig erscheinen, bleiben im Kompetenzbereich des Bundes.

Gesetzentwürfe werden im Normalfall durch die Bundesregierung oder durch Bundesrat, Fraktionen oder einzelne Abgeordnete ins Parlament eingebracht.

Die thematisch betroffenen *Arbeitsgruppen* (Parteebene) beschäftigen sich mit dem Vorschlag oder sind selbst die Initiatoren. Sie halten untereinander Rücksprache und bringen das Ergebnis ihrer Beratungen vor die Fraktion. Hier wird über die Haltung der Fraktion gesprochen und von den Arbeitsgruppen eine Empfehlung ausgesprochen. Bis hierhin erfolgt die eigentliche inhaltliche Arbeit, die Meinungsbildung.

Danach werden die entsprechenden Vorschläge in den Ausschüssen diskutiert. Hier treffen die Ansichten der verschiedenen Parteien zu dem entsprechenden Themen aufeinander.

Zur Vorbereitung seiner Beschlüsse setzt der Bundestag Ausschüsse ein. Während der jetzigen 14. Legislaturperiode gibt es 23 ständige Ausschüsse. Die Mitgliederzahl ist unterschiedlich. Die meisten Mitglieder haben mit 42 Abgeordneten der Haushaltsausschuss und der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Die kleinsten Ausschüsse haben 15 Mitglieder, wie beispielsweise der Geschäftsordnungsausschuss. Ihr Zuständigkeitsbereich entspricht in der Regel dem der Fachministerien. Ausnahmen sind beispielsweise: Ausschüsse für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, für Petitionen, für die Angelegenheiten der neuen Länder, für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, für Tourismus und für Sport. Nach der Verfassung muss der Bundestag einen Ausschuss für Verteidigung (Art. 45a GG), einen Auswärtigen Ausschuss (ebd.), einen Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45 GG) und den Petitionsausschuss (Art. 45 c GG) bestellen. Soweit zum Gesetzgebungsprozess, im Folgenden werde ich einige Worte über den rechtlichen Status des Abgeordneten verlieren.

1.2.1 Grundgesetzartikel 38 Absatz 1, 46, 47 und 48 – besondere Rechte von Abgeordneten und deren Wirkung

Hier möchte ich auf die besondere Stellung der Mitglieder des Deutschen Bundestages eingehen.

Politik und Macht bedingen einander. Wer politisch geschickt handelt, braucht sich nicht auf seine Macht zu verlassen, andererseits besteht die Gefahr, daß viel Macht politisches Handeln ad absurdum führt.

Daher hat man schon mit dem oben erwähnten Artikel 21 der Weimarer Reichsverfassung versucht, dem Abgeordneten einen besonderen Status zu verschaffen. Zum einen soll er keinen Vorgesetzten haben. Das steht heute beinahe als Zitat des Art. 21 Reichsverfassung in unserem Grundgesetz; der Artikel 38 (1), Satz 2 GG lautet:

“...Sie [die Abgeordneten] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.”

Degenhart⁴ führt in seinem momentan Anwendung findenden juristischen Lehrbuch zum Staatsrecht aus, daß diese Art der Grundgesetzartikel bewußt nicht enger gefaßt worden sind. Hintergrund sei, daß man eben diese Freiheit des Abgeordneten hoch halten wolle und somit weder durch Gesetzgebung noch Rechtsprechung konkrete Ausformulierungen zulassen wolle. Diffus bleibt also, was denn nun “Gewissen”, sowie “Aufträge und Weisungen” als relevanter Tatbestand bedeuten. Der Nichtjurist wird über diese Haarspaltereien lächeln, doch im juristischen Sprachgebrauch ist eine Gesetzesformulierung ohne entsprechend definierte Vokabularien relativ unbrauchbar und bedarf im Streitfall der Auslegung durch ein Gericht.

Doch darum geht es offensichtlich nicht. Ein entsprechender Präzedenzfall, in welchem ein Abgeordneter sich auf Artikel 38 (1) des Grundgesetzes berufen hätte, ist mir nach meinen Recherche nicht bekannt. Trotzdem sind die Mitglieder des Deutschen

⁴ nähere Ausführungen zur rechtlichen Stellung von Bundestagsabgeordneten bei: Degenhart, Christoph: Staatsrecht 1, Heidelberg C.F. Müller-Verlag 1998.

Bundestages überwiegend der Ansicht, daß es sich in vielerlei Hinsicht um einen wichtigen, ihre Unabhängigkeit sichernden Gesetzespassus handelt. Dazu folgt in der Analyse der geführten Interviews noch mehr.

Des weiteren besitzen nach Artikel 46 GG alle Abgeordneten die sogenannte Immunität. Diese schützt sie vor Verfolgung durch staatliche Stellen bezüglich Abstimmungsverhalten und getätigter Äußerungen (Art. 46(1) GG). Davon ausgenommen sind Verleumdungen. Verhaftet darf ein Abgeordneter nur werden, wenn der Bundestag der Aufhebung der Immunität zustimmt oder der Abgeordnete bis zum nächsten Tag nach der Begehung der Straftat gestellt wird (Art. 46 (2, 3) GG).

Er besitzt ein Zeugnisverweigerungsrecht, welches ihm gestattet, über die ihm in seiner Funktion als Abgeordnetem anvertrauten Dinge zu schweigen. Dies schließt Schriftstücke mit ein, d.h., diesbezügliche Papiere dürfen nicht beschlagnahmt werden (Art. 47 GG).

Sonderrechte für Abgeordnete greifen in anderer Form schon bei der Kandidatur. Somit soll sichergestellt werden, daß keine Benachteiligung von Kandidaten geschieht, die wirtschaftlich nicht unabhängig sind. Der Artikel 48 GG besagt, daß jeder, der das passive Wahlrecht besitzt (Deutsche Staatsbürger mit Vollendung der Volljährigkeit, Art. 38(2) GG) für die Kandidatur Anspruch auf Urlaub hat. Er besitzt Kündigungsschutz. Wer als Abgeordneter in den Deutschen Bundestag einzieht, hat zur Sicherung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit Anspruch auf eine sogenannte “Entschädigung” (Diäten). Er darf staatliche Verkehrsmittel kostenlos nutzen (Art. 48 GG). Leider verliert dieser Passus aufgrund der immer stärkeren Privatisierung der Verkehrsbetriebe an Bedeutung. Es wurden inzwischen finanzielle Ausgleichsmodelle geschaffen.

Alle diese Regelungen haben zum Ziel, die Tätigkeit und Unabhängigkeit des Abgeordneten zu gewährleisten. Eingeschränkt werden soll dies ausschließlich durch die Mitgliedschaft in einer Partei, für welche der Abgeordnete in der Regel auch in den Bundestag eingezogen ist. Er wurde dabei ja nicht nur als Abgeordneter XY, sondern auch als Repräsentant der Partei gewählt. Ausgenommen sind selbstredend die parteilosen Abgeordneten, soweit sie sich nicht im Rahmen ihres Mandates einer Fraktion angeschlossen haben. Dies ist ebenfalls bei Degenhart nachzulesen.

Diese konzeptionelle Unabhängigkeit ist aber auch aufgrund anderer Fakten nicht richtig gewährleistet:

Abgeordnete dürfen im Gegensatz zum Bundespräsident und zum Kanzler Aufsichtsrats- und Vorstandsposten innehaben.

Sie dürfen ein anderes bezahltes Gewerbe ausüben als ihr Mandat.

Sie sind weiterhin Mitglieder und Vorstandsmitglieder in Vereinen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Nichtregierungsorganisationen.

Ich halte es für fraglich, ob ein Abgeordneter, welcher im Vorstand eines großen deutschen Unternehmens oder einer Gewerkschaft tätig ist, zum einen seinen Verpflichtungen als Abgeordneter schon zeitlich noch nachkommen kann und ob er ein massives Einfließen von Interessen „seines“ Postens ausschließen kann.

Gesetzliche Regelungen können immer nur nahe an der Realität wirken, sie werden niemals die optimale Lösung darstellen. Besonders rechtliche Regelungen, die während langer Zeiträume nicht an gesellschaftliche Veränderungen angepaßt wurden, können neu entstehende Probleme nicht fassen. Andererseits können Gesetze wegen der notwendigen Rechtssicherheit, das heißt, daß sich der Bürger auf die Gültigkeit von Gesetzen verlassen können muß, auch nicht permanent verändert werden. Sonst wäre ja, was heute Recht ist, morgen auf einmal nicht mehr gültig.

Es gibt schon heute Stimmen unter den Abgeordneten, die zur Anpassung an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen Veränderungen in der rechtlichen Stellung des Abgeordneten fordern. So wurde die Abschaffung der Listenplätze mit der Begründung gefordert, daß die entsprechenden Listenabgeordneten keine sachbezogene Politik und keine Wahlkreisarbeit mehr machten, sondern vielmehr durch Treue zur Parteiführung versuchten, sich einen guten Listenplatz zu erkämpfen.

Ebenso wurde das schon angesprochene Problem der Vorstands- und Vereinsmitgliedschaft und der Doppelinteressen kritisiert. Allerdings kamen diese Kritikpunkte ausschließlich von Abgeordneten, welche selbst ein Direktmandat errungen hatten. Inwieweit es einen wie bei Stefan Heym sarkastisch beschriebenen „Filz“⁵ durch diese Mehrfachverpflichtungen gibt, kann ich nicht beurteilen. Die dazu notwendigen Daten gibt meine Untersuchung nicht her.

Die nach dem Problem als Betroffene befragten Abgeordneten – vorzüglich aus der CDU-CSU-Fraktion – betonten stets, daß sie keine Beeinflussung ihres Mandates zulassen würden, weil sie dann politisch unglaubwürdig würden und für die anderen

⁵ Heym, Stefan: Filz. Gedanken über das neueste Deutschland, C.Bertelsmann-Verlag, München 1992.

Ansprechpartner keine Vertrauenswürdigkeit mehr besäßen. Ein “Doppelmandat” im Sinne einer durch Vereinsmitgliedschaft korrumpierten, zielgerichteten Politik auszuschließen, halte ich für unmöglich. Schließlich gibt es viel subtilere Mittel als die offensichtlich korrumpierte Vertretung von Interessen. Gezielte Argumentation, bewußte Gewichtung von Fakten oder die Überzeugung von Kollegen mit Sachargumenten und Verschweigen nachteiliger Fakten sind meist nicht als konkrete Einflußnahme im Sinne einer Vereinigung aufzudecken.

Wie sieht es aus mit der Unabhängigkeit von Bundestagsabgeordneten? Steuern Lobbygruppen die Entscheidungen deutscher Politiker? Ist unser Wahlsystem noch zeitgemäß oder fördert es Parteienfilz und Hierarchiedenken, was dem Demokratiedanken entgegen stünde?

Zur empirischen Belegbarkeit dieser Thesen werden ich mich im Auswertungsteil noch näher einlassen.

1.2.2 Theoretisches Konzept Bundestag... und die Realität

Zum besseren Verständnis dessen, was ich beobachtet und erhoben habe, möchte ich nun mein Untersuchungsumfeld beschreiben. Sowohl theoretisch als auch praktisch ist der Deutsche Bundestag aus mehreren Gründen ein interessanter Mikrokosmos. Doch zuerst zur Theorie:

Der Bundestag ist das höchste deutsche Gremium. Die hier zusammentretenden Abgeordneten sind – wie in Artikel 38 GG nachzulesen – in freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt und (angeblich) nur ihrem Gewissen unterworfen.

Strukturell befindet sich der Deutsche Bundestag in einer Umbruchphase. Man sieht für die kommende Legislaturperiode eine Verkleinerung des Parlaments vor. Dies hätte den Vorteil, daß zwischen weniger Abgeordneten eine Einigung erzielt werden muß. Nachteilig ist zu bewerten, daß sich die Wahlkreise teils enorm vergrößern, die Abgeordneten dadurch weniger Kontakt zur Bevölkerung haben werden und die Wahrnehmung des deutschen Parlamentsbetriebes durch die Bevölkerung abgehobener und fremder wird, als sie es bis dato schon ist. Ein Prozeß, den viele der Abgeordneten, mit denen ich gesprochen habe, gern gegenteilig gesehen hätten. Manche Abgeordnete betreiben zur Bewältigung der großen Fläche ihrer Wahlkreise inzwischen nicht mehr ein, sondern zwei Bürgerbüros, um für die Fragen und Probleme ihrer Wählerschaft

offen sein zu können. Da aber das Budget festgeschrieben ist, können dafür im Berliner Büro weniger Mitarbeiter bezahlt werden und sich mit den bundes- und weltpolitischen Themen beschäftigen. Dies wiederum ist der Durchdringung der oft hochkomplexen Themen eher abträglich, weil weniger Material in die Bewertung eines Sachgebiets einbezogen werden kann. Wenn man sich ein kompliziertes Thema wie beispielsweise die Präimplantationsdiagnostikdebatte (PID) betrachtet, kann man leicht verstehen, daß viele Abgeordnete über Probleme der Durchdringbarkeit und über Zeitmangel klagen und letztlich sogar zugeben, Entscheidungen bei der Gesetzgebung ungenügend abgewogen zu haben.

Die wissenschaftliche Infrastruktur des Bundestages bietet eine Vielzahl an Mitteln zur Recherche und Unterstützung der Meinungsbildung. So existiert eine gute Bibliothek mit einem exzellenten Bestellservice. Über das Intranet oder per Telefon können der Abgeordnete und sein Büro nach Material zum Thema suchen. Mitarbeiter der Bibliothek führen auf Wunsch auch eigene Recherchen zum Thema durch. Nachteilig ist, daß die meisten Bücher und Zeitschriften immer noch in Bonn gelagert werden. Mit großem finanziellen Aufwand wird die Recherche trotzdem sichergestellt: Hat man per Intranet oder telephonisch Materialien bis 18.00 Uhr bestellt, so werden sie per Flugzeug bis zum kommenden Wochentag 10.00 Uhr in Berlin bereitgestellt. Dies geschieht täglich. Angesichts eines solchen Aufwandes erscheinen einem als Mitarbeiter die in den Medien hochstilisierten Meldungen über Flugaffären von Bundesministern geradezu geringfügig.

Neben dem inzwischen immer stärker genutzten Internet, welches aber durch eine sehr unterschiedliche Qualität des Materials auffällt, stehen noch der “Wissenschaftliche Dienst” und davon speziell das “TAB”, das Büro für Technikfolgenabschätzung, zur Verfügung. Abhängig von der Mitgliedschaft in einer Regierungs- oder Oppositionsfraktion können die Volksvertreter auf Material aus den Ministerien zurückgreifen. Gerade CDU- und CSU-Abgeordnete beklagten sich über die nun fehlenden Informationen aus diesem Bereich, die sie immerhin 16 Jahre wie selbstverständlich zur Verfügung hatten. Dies ist aus meiner Sicht als Demokratiedefizit zu werten, da alle Beteiligten am Gesetzgebungsprozeß über den gleichen Wissenstand verfügen können sollten. Die Wertung und Entscheidung ist schließlich der politische Prozeß, Zugang zu Informationen sollte dabei keine Rolle spielen.

Der Wissenschaftliche Dienst kann meist nur längerfristig in Anspruch genommen werden und liefert bei ungenauer Themenstellung eine unüberschaubare Menge an

Informationen. Ich selbst habe ihn während meines Praktikums zu einem europabezogenen Thema genutzt und war sehr zufrieden. Das Material war zwar umfangreich, ich bekam immerhin 2 große Aktenordner mit der Hauspost zugestellt, jedoch war es nach Themenbereichen gut gegliedert und die einzelnen Einlagen gut verwertbar. Allerdings war der Zeitaufwand relativ hoch und die Vorlaufzeit, bis ich das Material in Händen hielt, recht lang. Dies sind die bei dem sowieso schon bestehenden Zeitdruck wichtigsten Probleme. Zudem scheint der Wissenschaftliche Dienst personell massiv unterbesetzt zu sein, einige Abgeordnete meinten, der Dienst sei quasi den Fraktionschefs vorbehalten.

Dies kann ich so nicht bestätigen. Die Bewertung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages und des TAB waren sehr unterschiedlich, teilweise gab es nicht einmal Kenntnis über diese in meinen Augen wichtigen Einrichtungen.⁶

Weiterhin gibt es zur Information der Abgeordneten eine Vielzahl an Drucksachen. Dies sind zum einen Materialien der Verwaltung, die den Gesetzgebungsprozeß betreffen. Weiterhin existiert ein Fraktionsservice, über welchen Informationen zu Veranstaltungen, wichtigen Abstimmungen, Personalien etc. ausgetauscht werden. Hinzu kommen Umlaufmappen mit Materialien der einzelnen Arbeitsgruppen. Es entsteht ein Geflecht von Abgeordneten, die in ähnlichen Bereichen tätig sind oder deren Arbeitsbereiche sich schneiden. Dieses Geflecht funktioniert überfraktionell, das heißt, soweit dies gewünscht ist, tauscht man Ansichten über die Grenzen der Fraktion hinaus, um das Meinungsfeld der Gegenseite abzutasten und eventuell schon früh die Grenzen der Kompromißbereitschaft der Gegenseite zu erfahren oder einen Konsens zu erzielen. Diese Netzwerke spielen in jedem Büro eine andere Rolle, abhängig von der Arbeitsweise, dem Interesse und der Kontaktbereitschaft der Abgeordneten.

Der Wechsel von Bonn nach Berlin ist zwar formell vollzogen, aber längst noch nicht abgeschlossen. Nicht nur, daß Teile von Ministerien noch in der alten Bundeshauptstadt sitzen, vielmehr ist die Infrastruktur noch nicht in dem Maße errichtet und ausgebaut, daß ein reibungsloses Funktionieren gewährleistet wäre. Die Neubauten hinter dem alten Reichstagsgebäude sind teils noch im Bau, das schon belegte Paul-Löbe-Haus mit seinen ca. 500 Büros ist durch Bauarbeiten zum Zeitpunkt der Entstehung dieser Arbeit noch stark im Betrieb eingeschränkt. Während der Entstehung der Interviews waren beinahe alle Abgeordneten in angemieteten Bürohäusern der Stadt untergebracht.

⁶ Siehe Organigramm im Anhang zur Verwaltungsstruktur des Deutschen Bundestages

Bis zum endgültigen Abschluß des Unzuges werden voraussichtlich noch drei bis vier Jahre vergehen. Während dieser Zeit ist das Funktionieren des Parlamentsbetriebes dennoch gewährleistet. In verschiedenen Bereichen müssen entweder zwei gleichwertige Einrichtungen betrieben oder die Versorgung der jeweils anderen Stadt mit Informationen und Material sichergestellt werden. Das Internet mit Email und Datentransfermöglichkeiten erleichtert diese logistische Aufgabe.

2. Der Abgeordnete und sein Kontext

Hier soll das Umfeld des Abgeordneten, wie ich es während meines Praktikums und durch meine Recherchen feststellen konnte, beschrieben werden. Dabei werde ich verschiedene Aspekte beleuchten.

Sowohl das Büro in Berlin mit den entsprechenden Mitarbeitern, die Kontakte über parlamentarische Kreise, Verbändetreffen, Stiftungen etc. als auch die Wahlkreise haben einen entscheidenden Einfluß auf die Meinungsbildung der Abgeordneten.

Hinzu kommt die Partei und die Fraktion, welche nicht nur die Meinungsbildung beeinflussen, sondern auch ein Zurückstellen der persönlichen Meinung zugunsten einer fraktionellen Mehrheitsbildung bewirken können. Dies geht nicht immer ohne Spannung vonstatten.

2.1 Der Wahlkreis

Abgeordnete werden bei der Wahlaufstellung in der bundesrepublikanischen Wahl unterschiedlich berücksichtigt. Zum einen gibt es das Direktmandat, das heißt, daß der Abgeordnete durch die Erststimmen der Wähler in seinem Wahlkreis direkt in den Bundestag gewählt wurde.

Hat er dies nicht geschafft, bleibt noch die Möglichkeit, über die Zweitstimme in das Parlament einzuziehen. Dabei entscheiden die Wähler, wie die Listenmandate eines Bundeslandes prozentual auf die Parteien verteilt werden. Je nach seinem durch die Partei aufgestellten Rang in der Landesliste hat er die gute oder weniger gute Chance, ein Listenmandat zu erringen. Dabei ist die Stellung in der Partei natürlich von Bedeutung.