

TILMAN MAYER

Die gegenwärtige Sozialstruktur der Parlamente

Bei der Vorbereitung zu diesem Vortrag ist mir etwas besonders aufgefallen.

Sie kennen alle die klassischen Parlamentsfunktionen, wie sie Walter Bagehot formuliert hat. Zu ihnen gehört besonders die Funktion des Parlaments, *Öffentlichkeit* herzustellen. Man hat diese Funktion auch mit Kommunikation und Integration verbunden.

Auf der anderen Seite gibt es die öffentliche Meinung und die Erforschung der öffentlichen Meinung durch die Demoskopie.

Was mir nun besonders aufgefallen ist, ist, daß in Deutschland mit seiner reichen und vielfältigen Erfahrung mit dem Parlamentarismus die Verknüpfung von Demoskopie und Parlamentarismus nicht zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist. Auf dieses Thema möchte ich gleich noch zurückkommen.

Die Öffentlichkeit des Parlamentsbetriebes im Bund und in den Ländern, abgesehen von der Ausschusarbeit, die oft nicht öffentlich geschieht, gilt als selbstverständlich. Es stehen Protokolle zur Verfügung, manche Debatten werden gar über Rundfunk und TV verbreitet. Ich erwähnte bereits, daß zur Öffentlichkeit heutzutage Kommunikation mit der größeren Öffentlichkeit hinzutreten muß. Repräsentanten und Repräsentierte müssen voneinander wissen. Aber wissen sie wirklich voneinander?

Nun muß man spätestens auf die Rolle der Medien, des Mediums Rundfunk, TV, Zeitung zu sprechen kommen. Massenmedien schaffen eine sogenannte Öffentlichkeit, sie verbinden Parlament und Wahlbürger.

Nun gibt es einige kritische Punkte darüber anzuführen, wie die Medien diese Öffentlichkeit erzeugen, welche Botschaften ihnen wichtig sind usw.; Stichwort: Themensetzungsfunktion der Medien. Die Ausübung eines Mandats, die Gestaltung der Gesetzgebung, die Kontrolle der Regierung: all das geschieht im Auftrag der Wähler. Was der Wähler denkt, erfährt der Gewählte zwar am Wahltag, aber zu meiner eben erwähnten Verblüffung gehört, daß der Abgeordnete/das Parlament sich nicht permanent über die öffentliche Meinung zu wichtigen Fragen informiert, also warum er/es nicht Erfahrung aus erster Hand über die Meinung der Bürger sich zu beschaffen sucht? Aus erster Hand, weil Umfragen viele Adressaten haben und wiederum oft durch mediale Zwischenschritte interpretiert werden, oder der „instrumentellen Aktualisierung“ (Kepplinger) unterliegen, daß also gewisse Daten zu entsprechender Meinung passend hinzugefügt werden.

Es obläge eigentlich, mit anderen Worten, der klassischen Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments, wenn Parlamentarier ihrerseits die Medien durch Meinungsbefragung kontrollieren, um sich ein authentisches Bild von der öffentlichen Meinung zu machen.

Auch dadurch wird eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung ausgeübt. Denn die Exekutive verfügt über ein Wissen, das vielleicht mit parlamentsspezifischen Fragestellungen- auch von der Legislative erzeugt werden kann (THESE).

Ich sage nicht, daß dies nicht schon immer geschieht. Aber das *Verhältnis der Umfragen der Regierung zu denen der Parlamente* ist doch ganz regierungslastig. Gerade Ausschüsse sollten sich zur Gesetzesarbeit der Demoskopie als zusätzlichem Informationsinstrument und Kontrollmöglichkeit bedienen, auch um die Kommunikation mit dem Bürger auf solide Grundlagen zu stellen.

1968 urteilte Elisabeth Noelle-Neumann in der Schrift „Die Politiker und die Demoskopie“ über den Politiker, was auch für Abgeordnete gelten muß, er müsse „in voller Kenntnis der Meinungen und Stimmungen der Bevölkerung, in voller Kenntnis der Ergebnisse eines laufenden, zwar formal unverbindlichen, aber allgemein beachteten Plebiszits zu handeln in der Lage sein.“ Desgleichen gilt aber folgendes: „Die Politiker sind nicht geneigt, sich ihr Amt von der Demoskopie abnehmen zu lassen; und Erfahrung wird den politischen Beobachter demoskopischer Zahlen belehren, daß auch die Bevölkerung nicht zu gewinnen ist durch ein Echo ihrer eigenen Ansichten“, denn zum Beispiel „unpopuläre Maßnahmen schwächen nicht, sondern stärken den Politiker, der auf etwas längere Sicht zu überzeugen vermag.“ Auf was es aber ankommt, sei: „Die öffentliche Meinung verlangt, daß zumindest in wichtigen Fragen auf die Dauer eine Übereinstimmung zwischen dem Handeln des Regierenden und den Überzeugungen der Bevölkerung hergestellt wird, sei es, indem die Regierung sich den Ansichten der Bevölkerung annähert, sei es, daß es der Regierung gelingt, die Bevölkerung von der Richtigkeit ihrer Maßnahmen zu überzeugen.“ Was von der Regierung im besonderen gilt, trifft für das Parlament im allgemeinen zu, es muß als Redeparlament sich an die Öffentlichkeit wenden und die öffentliche Meinung mitzugestalten suchen: indem es sich den Ansichten der Bevölkerung annähert oder indem es die Bevölkerung zu überzeugen sucht.

Soviel zum Stichwort Abgeordnetenmandat und öffentliche Meinung als – in unserem Zusammenhang – Kontrolle von Regierenden und Regierten. –

Eine weitere, andere Frage ist, woraus das Landes- oder Bundesparlament seine Kraft zu politischer Repräsentation des Volkes zieht?

Leo Kiffler schreibt dazu in dem von Raban Graf Westphalen herausgegebenen Band „Parlamentslehre“: „Die Frage, ob seine Sozialstruktur ein Spiegel- oder Zerrbild der gesellschaftlichen Interessenlagen darstellt, ist für seine Leistungsfähigkeit als Organ der Interessen- und Politikvermittlung von Bedeutung“. Die Sozialstruktur beantwortet die Frage, so Kiffler, „welche gesellschaftlichen Schichten und Gruppen an der Parlamentsöffentlichkeit teilhaben. Das Sozialprofil konditioniert demnach die für parlamentarische Interessen- und Politikvermittlung maßgeblichen Parlamentsfunktionen der politischen Repräsentation und parlamentarischen Öffentlichkeit“ (S. 331). Das mag stimmen, obgleich ein Spiegelbild nicht ein Idealbild des Parlaments wäre. Immerhin ist die Berufsstruktur des Parlamentes doch von Belang, etwa wenn es – im Vergleich zur Gesellschaft – zu viele Beamte in den Parlamenten gibt. Vor dem Hintergrund der Bemerkung aus der zitierten „Parlamentslehre“ (diesmal von Uwe Jun):

„Stellung und Sozialprofil der Abgeordneten in den Landesparlamenten unterscheiden sich nur geringfügig von denen der Bundestagsabgeordneten“ (S. 507), kann uns die Tabelle zur Entwicklung der Berufsstruktur der Abgeordneten des Deutschen Bundestags bis 1990 interessieren.¹

Ich möchte mich aus Zeitgründen mit diesem Hinweis begnügen.

Wir nähern uns dem Thema „Ansehen der Politiker“, wenn wir den politischen Konjunkturbegriff „politische Klasse“ für einen Moment einmal ernst nehmen wollen. Klaus von Beyme hat ihn mit seinem Buchtitel: „Die politische Klasse im Parteienstaat“ aufzuwerten versucht. Der Begriff selbst ist alt, aber er wird in einer Zeit der Politik- bzw. Parteienverdrossenheit leicht zur Waffe. Das politische „System“, die „Systempolitiker“ hatten in der Weimarer Republik vielleicht einen ähnlich unglücklichen Rang. Bei von Beyme ist damit die „Abgehobenheit des Parteienstaats von Wählern und Parteimitgliedern“ (S. 189) gemeint. Berechtigte Parteienkritik und Parteienverdrossenheit werden hier mit einem saloppen Begriff verknüpft. Die „politische Klasse“ war zu Beginn des Jahrhunderts von Gaetano Mosca so definiert worden: es gibt zwei Klassen: „Eine, die herrscht, und eine, die beherrscht wird. Die erste versieht alle politischen Funktionen, monopolisiert die Macht und genießt die damit verbundenen Vorteile, während die zweite, zahlreichere Klasse von der ersten auf mehr oder minder gesetzliche, mehr oder minder willkürliche oder gewaltsame Weise ... geführt und regiert wird.“² Dieser klare Klassenbegriff vergegenwärtigt, daß die Wiedereinführung des Begriffs „Klasse“ eigentlich nicht der fragmentierten Gesellschaft von der auch von Beyme spricht, angemessen sein kann. Deshalb ist zu empfehlen, eher den Begriff der Elite zu verwenden, wenn von gesellschaftlichen Führungsgruppen die Rede ist. Jedenfalls kann man nicht einerseits den Begriff politische Klasse gutheißen, wie der Bundestags-Abgeordnete Hartmut Soell dies tut, und andererseits behaupten, man gehöre aber selbst nicht dazu, sondern zu jener in Bund und Ländern immer noch großen Mehrheit, „die als Abgeordnete ihr Mandat nur für begrenzte Zeit ausüben und sich deshalb der politischen Klasse nicht zugehörig fühlen.“² Dann hätte Richard Münch nicht zur politischen Klasse oder zur politischen Elite gehört, der er, im Rampenlicht der Öffentlichkeit und erforscht von der öffentlichen Meinung, zweifellos angehörte. Man könnte zugespitzt sagen, er hat sich aus der politischen Elite selbst entfernt, weil er sich so verhalten hat, wie die derzeitigen politischen -Klasse-Theoretiker es als selbstverständlich annehmen.

Es wird nun immer mehr Zeit, demoskopisch das Ansehen der Politiker in Bund und Land zu betrachten, ob sie sich wirklich alle nur bereichern, selbst bedienen wollen, oder ob diese Sorte von Politikern nur schwarze Schafe sind.³ In einer Telefonumfrage für den Fernsehsender SAT 1 stellte das Institut für Demoskopie Allensbach im Dezember 1993 diese Frage: „Wenn Sie einmal an die Affären von Politikern in der letzten Zeit denken, sind das nur wenige schwarze Schafe, wie es sie in jedem anderen Beruf auch gibt, oder ist das ganz typisch für Politiker, daß sie laufend in irgendwelche

¹ Leo Kiffler: Parlament und gesellschaftliche Interessen, in: Parlamentslehre, a. a. O., S. 331–333.

² Nach Wilfried Röhrich: Politische Soziologie, Stuttgart, 1977, S. 15.

³ In: DIE ZEIT, 13. August 1993, S. 41.

Affären verstrickt sind?“ Immerhin, eine Mehrheit sieht eher schwarze Schafe als eine abgehobene Kaste. Dennoch: 41 Prozent sehen die Affären bereits als typisch für Politiker an.

Gehen wir nochmals einen Schritt zurück. 1958 erschien in der „Öffentlichen Verwaltung“ ein Aufsatz von Ulrich Scheuner über „Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat.“ Darin heißt es: „Im vorparlamentarischen Raume wirken an politischen Erörterungen auch Wirtschaftsführer, Verbandsfunktionäre und die in Presse und Massenbeeinflussungsmitteln tätigen Intellektuellen mit. Wollen sie in die eigentliche Führungsschicht aufsteigen, so wird der Weg indes meist über die Partei führen. Die Frage, ob diese Form der Auslese der politischen Führung befriedige, wird vielfach mit kritischen Antworten versehen werden. Das gilt besonders für Länder, wie Deutschland, wo der Berufspolitiker seine Herrschaft angetreten hat, zumindest im Bunde überwiegt. Sicherlich deckt sich diese Führungsschicht nicht mehr mit der wirtschaftlichen Führungsgruppe, sie ist auch nicht mehr eine Honoratiorenklasse, sondern mehr und mehr ein selbständiger, freiwillig als Laufbahn gewählter Berufskreis von sehr verschiedener Herkunft, mit allmählich stärkerem Überwiegen des Funktionärstyps. Eine Rückentwicklung zu einer Volksvertretung aus neben einem Hauptberuf zeitweise tätigen Personengruppen erscheint schwerlich denkbar. Die Lösungen können also nur in der Richtung möglichst starker demokratischer Legitimierung der Abgeordneten durch die Methoden der Auswahl der Wahlkandidaten, der Sicherung ihrer inneren Unabhängigkeit auch in wirtschaftlich-sozialer Hinsicht, der strengeren Fernhaltung und Ausmerzungen ungeeigneter, belastender Personen liegen.“ Soweit Scheuner. –

Wir wollen das Ansehen der Politiker näher betrachten. In der erwähnten Telefonumfrage, die zwischen dem 30. November und dem 2. Dezember im Feld war, fragten wir direkt, auf welche Abgeordneten welcher Parlamente man am ehesten verzichten könnte. Am wenigsten will man auf Bundestags- und Landtagsabgeordnete verzichten. Der gewachsene bundesstaatliche Parlamentarismus hat sich also bewährt.

Will man zwischen den unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik unterscheiden, so ergeben sich keine auffallenden Differenzierungen.

Doch der Föderalismus steht auf dem Reformprogramm der Bevölkerung. Für weniger als 16 Landesparlamente gibt es Mehrheiten von 50 Prozent. 38 Prozent meinen, wir brauchen so viele Parlamente. Vor allem junge Menschen akzeptieren die eigenständigen Länderparlamente (50 Prozent), während die 60 Jahre alten Menschen und Ältere zu 65 Prozent die Zahl der Landesparlamente für übertrieben halten.

Im Mai 1982 wurde im Rahmen einer Umfrage zur Kommunalpolitik in Augsburg die folgende Gewissensfrage für Abgeordnete formuliert: „Es kommt ja vor, daß ein Abgeordneter bei einer Abstimmung in Schwierigkeiten gerät – seine Partei ist für ein Gesetz, aber er selbst ist dagegen. Was soll er dann machen – soll er so abstimmen, wie die Mehrheit seiner Partei entschieden hat, oder soll er so abstimmen, wie er selbst denkt?“

Von den befragten Augsburgern meinten danach nur 26 Prozent, der Abgeordnete

solle so entscheiden, wie die Partei entschieden hat, 20 Prozent waren unentschieden, 54 Prozent sagten aber, er solle so abstimmen, wie er selbst denkt. –

Sie erinnern sich vielleicht an die Debatte über die Berufsqualifizierung von Landtags-Abgeordneten. Im August 1989 stellten wir dazu eine Frage nach den hauptberuflich tätigen Abgeordneten und dem Teilzeit-MdL. Die Bevölkerung war damals gespalten. 40 Prozent entschieden sich für den Vollzeit-MdL, 38 Prozent für den Teilzeit-MdL und 22 Prozent waren unentschieden. Teilzeit-MdL trägt dem Wunsch Rechnung, daß der Abgeordnete einen eigenen Beruf ausüben soll. Ein Vollzeit-Abgeordneter besagt, daß eine andere Tätigkeit nebenbei nicht zu leisten ist. Heute richtet sich die Diskussion mehr darauf, mit welchen Voraussetzungen man Abgeordneter werden soll, daß eigentlich ein einmal ausgeübter Beruf prinzipiell wichtig sei. Auf der Bundestags-Ebene gibt es dazu einen langen Trend im Allensbacher Archiv. „Glauben Sie, man muß große Fähigkeiten haben, um Bundestagsabgeordneter in Bonn zu werden?“ Zwar steigt das Ansehen in Westdeutschland wieder, aber es ist doch unter ein Niveau gefallen, das es seit Gründung der Republik über 30 Jahren inne hatte.

Es könnte ja sein, daß es an der großen Zahl von MdBs liegt, daß die Antwort so ausfällt. Ob also die größere Quantität die Qualität der Abgeordneten senkt, wollten wir vor wenigen Tagen wissen. „Im Bundestag gibt es ja zur Zeit 662 Abgeordnete. Haben wir zu viele Abgeordnete, oder zu wenige, oder ist die Anzahl gerade richtig?“ Fast drei Viertel meinten nun auch in der Tat, es gibt zu viele Abgeordnete (71 Prozent). „Gerade richtig“ meinten 16 Prozent, 12 Prozent waren unentschieden.

So wie es wenig Vertrauen in die Fähigkeit gibt, Abgeordneter zu werden, gibt es auch schon lange bzw. immer wieder den Eindruck, die Abgeordneten vertreten doch eher nicht die Interessen der Bevölkerung, sondern andere.

„Es kommt ja vor“, so lautete eine Frage aus der „Demokratie-Erhebung“ vom Dezember 1992, „daß Politiker etwas entscheiden und Gesetze verabschieden, die von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt werden. Was meinen Sie, woran liegt das, wenn die Meinung der Bürger und die Entscheidung der Politiker unterschiedlich sind?“

„Die Politiker sind besser informiert, haben mehr Kompetenz und Überblick“ meinen 14 Prozent. Mit doppelt so hohem Prozentanteil folgt aber schon das Politische-Klasse-Denken: Politiker hätten den Kontakt mit der Bevölkerung verloren, entscheiden vom grünen Tisch usw. (29 Prozent).

24 Prozent meinen, Politiker entscheiden eigensüchtig, haben eigene Interessen. Mit anderen Worten: das Politische-Klasse-Denken ist populär, es nährt das Vorurteil von der Spaltung der Gesellschaft in oben und unten. Der Aufweis dieses Gegensatzes über die öffentliche Meinungsforschung muß insbesondere für die Parlamente, die Gesetze dieser Art verabschieden, ohne daß über sie genügend kommuniziert wird, alarmierend sein. Schließlich sind hier nicht nur die Regierungs- sondern doch wohl die Parlamentspolitiker gemeint, die – ungewollt – zur sogenannten Politikverdrossenheit beitragen. Die Kontrolle der Landes- und des Bundesparlaments geschieht also sehr wirksam durch die öffentliche Meinung. Das Parlament sollte diese öffentliche Meinung kennen und erforschen, damit Gegensätze eingedämmt werden. Einstweilen aber entstehen

Abhilfsüberlegungen. Volksentscheide werden bereits für solche Fälle, in denen Bürger ganz anders entscheiden als Politiker, mit zunehmender Mehrheit gutgeheißen.

Vor diesem Hintergrund einer zunehmenden Ungeduld gegenüber Parlamentsentscheidungen kann es nicht wundern, daß der Eindruck von der Arbeit des Bundestages in Bonn immer mehr ungünstig wird, 46 Prozent haben diesen Eindruck in Westdeutschland, 15 Prozent haben einen „günstigen Eindruck“.

Es besteht jedoch keinerlei Anlaß zu Hochmut gegenüber der Bevölkerung, die so denkt. Während noch etwa Max Weber das blinde Walten des Majoritätsprinzips geißelte, um die unabhängigere Führerpersönlichkeit herauszustellen, steht die öffentliche Meinung ganz hinter dem Mehrheitsprinzip, in Ost wie West und dort ebenso 1987 wie 1992. Auch über Webers Formeln hat sich der Staub der Geschichte angesammelt.

Weber hat zwar schon über die Pfründen-Politiker seiner Zeit geurteilt, aber auch betont, daß eine gute Honorierung der Politiker wichtig sei für ihre unabhängige Stellung. Das ist auch unstrittig. Fragen kann man, ob man Politiker so gut bezahlen sollte wie Führungskräfte in der freien Wirtschaft. Die telefonisch befragte Bevölkerung meinte Anfang des Monats, als in Sachsen-Anhalt gerade eine Gehaltsaffäre stattgefunden hatte, das sollte man nicht tun: 55 Prozent, „gut bezahlen“ sagten 40 Prozent. Die Ostdeutschen sind dabei besonders wenig großzügig.

Daß die Politiker „oftmals ungerechtfertigt angeprangert“ würden, meint nur ein Drittel der Anfang Dezember Befragten. 55 Prozent würden das nicht sagen. –

Es ist erstaunlich, daß in der bundesdeutschen Eliteforschung das Capital-Führungskräfte-Panel, das seit sechs Jahren für die Zeitschrift CAPITAL erhoben wird, relativ wenig beachtet wird. Schließlich sind die Führungskräfte aus der Politik in erster Linie Spitzenparlamentarier aus dem Bundestag und den Länderparlamenten, also Parlamentspräsidenten, Fraktionsvorstände, Ausschußvorsitzende, Staatssekretäre, Minister. Der Elitebegriff, der unterschiedlich gefaßt werden kann, wurde dabei über einen Positionsansatz bestimmt.

Diese Elite und zugleich die Bevölkerung wurde befragt, ob man bei Politikern höhere moralische Maßstäbe anlegen soll als bei anderen Leuten?

Die Bevölkerung meinte in Westdeutschland zu 68 Prozent und in Ostdeutschland zu 80 Prozent, man sollte dies tun. Die Führungskräfte aus der Politik selbst meinten zu 55 Prozent, daß man an sie selbst höhere moralische Maßstäbe anlegen sollte. 43 Prozent glaubten, das sei nicht nötig. –

Drei von vier Führungskräften aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung glauben nicht, daß man durch die Einführung eines relativen Mehrheitswahlrechts der Demokratie nützte, die Zersplitterung des Parteiensystems beende.

Während die Bevölkerung der Ansicht ist, daß die Politiker heutzutage zu viele Kompromisse eingehen (43 Prozent; 19 Prozent meinen, Politiker gingen zu wenig Kompromisse ein), ist die politische Elite eher zurückhaltend, wenn ihr das Beispiel des Reformers Lopez vorgehalten wird: „Bräuchte man bei uns härtere Politiker vom Charaktertypus Lopez, oder wäre das dem politischen Klima in Deutschland abträglich?“ Am zurückhaltendsten sind die Politiker. Nur 34 Prozent meinen, „man bräuchte härtere Politiker vom Charaktertyp Lopez“, 53 Prozent schließen sich der Meinung

an, dies wäre dem politischen Klima in Deutschland abträglich – so jedenfalls die Meinung im Oktober 1992.

Wirtschaftsverbände haben nach Meinung der Spitzenparlamentarier gerade den richtigen Einfluß in Deutschland, 23 Prozent meinen: zu viel Einfluß. 50 Prozent dieser politischen Elite halten den Einfluß der Gewerkschaften für gerade richtig; allerdings meinen 41 Prozent, daß er zu groß sei. Der Einfluß der Parteien sei gerade richtig, meinten 47 Prozent der Führungskräfte aus der Politik, 17 Prozent meinen gar, er sei zu gering, immerhin 32 Prozent sagen, Parteien haben zu viel Einfluß.

Daß zur Elite andere Arbeitszeiten gehören, als der Durchschnitt der Bevölkerung sie tolerieren würde, wird aus einer Befragung im Oktober 1992 deutlich.

Samstags arbeiten Führungskräfte aus der Politik zu 38 Prozent „immer“ und 42 Prozent „meistens“. Selbst sonntags ist der Einsatz erforderlich, wie man weiß. 15 Prozent arbeiten „immer“ am Sonntag, 29 Prozent meistens.

Durch viele Befragungen stellt sich also heraus, daß trotz eines gefestigten Parlamentarismus es Forschungslücken gibt, was die Kommunikation von Parlament und Öffentlichkeit, von Öffentlichkeit und Parlament angeht.

Hinter einer kritisierbaren politischen Klasse kann das realistischere Bild einer Spitzengruppe politischer Führungskräfte dargestellt werden, wie sie urteilt, welche Einschätzungen sie vornimmt. Zugleich konnte gezeigt werden, daß in der Bevölkerung – noch – nicht, trotz Politikverdrossenheit, eine antiparlamentarische Tendenz sich abzeichnet. Das ist heutzutage zwischen Rom und Moskau viel. Aber die Parlamente müssen sich aktiver um die öffentliche Meinung annehmen, wenn sie ihren klassischen Öffentlichkeitsfunktionen heute gerecht werden wollen.