

AUFSÄTZE

Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie

Renate Mayntz und Friedhelm Neidhardt

1. Vorbemerkung: Zur Fragestellung

Das Parlament gehört in demokratisch verfaßten Gesellschaften zweifellos zu den wichtigsten Organisationen. Es produziert Gesetze, die das gesellschaftliche System und das Leben der Bürger nachhaltig bestimmen. Also ist es wichtig zu wissen, wie diese Organisation funktioniert. Dazu reicht es nicht aus, Satzungen und Organisationspläne zu kennen. Von Bedeutung ist auch, wie die Organisationsmitglieder, also die Parlamentsabgeordneten, mit formellen Regeln umgehen, an welche informellen Normen sie sich gebunden fühlen, mit welchen Wertorientierungen sie sich aufeinander einstellen. Im Hinblick darauf bilden sich in Organisationen, bestimmt sowohl durch eine Fülle von externen Bedingungen als auch durch die eigene Geschichte, spezifische *Organisationskulturen*¹ – ein System von Regeln und allgemeinen Handlungsorientierungen, mit denen die Organisationsmitglieder ihr eigenes Verhalten steuern und das Verhalten anderer Organisationsmitglieder bewerten und gegebenenfalls auch sanktionieren.

Fragt man in diesem Sinne nach der Organisationskultur des Deutschen Bundestages, so stößt man auf eine Fülle von Spekulationen. Trotz einer Reihe von Studien, in denen Karrieredaten und Einstellung von Bonner Abgeordneten erhoben wurden², fehlen in der Bundesrepublik Gegenstücke zu den Untersuchungen vor allem amerikanischer, aber auch britischer und kanadischer Parlamente, in denen der Parlamentsalltag und die ihn regierenden informellen Verhaltenserwartungen und Werthaltungen der Parlamentarier zentrales Thema sind³. Gelegentliche Presseberichte und die recht

1 Vgl. hierzu die Überblicke bei *Andrew M. Pettigrew*, On Studying Organizational Cultures, in: *Administrative Science Quarterly*, Nr. 24, 1979, S. 570–581; *Y. Allaire* und *M. E. Firsirotu*, Theories of Organizational Culture, in: *Organization Studies*, Nr. 5, 1984, S. 193–226; *W. G. Ouchi* und *A. L. Wilkins*, Organizational Culture, in: *Am. Rev. Sociol.*, Nr. 11, 1985, S. 457–483; *M. Dierkes*, Unternehmenskultur und Unternehmensführung, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 5/6, 1988.

2 Siehe z. B. *Bernhard Badura* und *Jürgen Reese*, Jungparlamentarier in Bonn – ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag, Stuttgart-Bad Cannstadt, 1976.

3 Vgl. hierzu etwa die Arbeiten von *D. Matthews*, U.S. Senators and their World, Chapel Hill 1960; *Charles C. Clapp*, The Congressman. His work as he sees it, Washington, D.C. 1963; *Charles M. Price*, The Rules of the Game: Political Fact or Academic Fancy?, in: *The Journal*

reichhaltige autobiographische Literatur von Abgeordneten⁴ geben zwar anschauliche aber keine systematischen Einblicke; sie können als Material einer sozialwissenschaftlichen Analyse dienen, ersetzen sie aber nicht.

Die Berichte von Abgeordneten und aufmerksamen Journalisten machen dem Außenstehenden schnell klar, daß der Berufsalltag des Parlamentariers im Vergleich mit anderen Spitzenberufen eine Reihe von Auffälligkeiten besitzt, die Ausmaß und Art ihres Zusammenwirkens im Parlament entscheidend mitbestimmen. Uns interessieren diese Besonderheiten als Bedingungen für die spezifischen Merkmale der Bonner Parlamentskultur, und im Hinblick auf diese Merkmale fragen wir – ähnlich wie in der angelsächsischen Forderung – vor allem nach Verhaltensstandards und Spielregeln, mit denen gewährleistet werden kann, daß sich aus der Vielzahl der Abgeordneten die kollektive Einheit des Parlaments und damit sein Charakter als Organisation herstellt. In welcher Weise kommt es zu der Stilisierung einer Mitgliedschaftsrolle „Bundestagsabgeordneter“ und damit zur normativen Fundierung allgemeiner Rechte und Pflichten? Welche Wertorientierungen sichern die Kooperation der rivalisierenden Fraktionen und in den Fraktionen die Integration konkurrierender Mitglieder? Nach welchen Kriterien werden bestimmte Verhaltensweisen geächtet, andere prämiert? Und wodurch werden alle diese Normen entscheidend bestimmt?

Diese Fragen entstanden bei uns zuerst aus Primärerfahrungen im Umgang mit Abgeordneten. Da uns die vorliegende Literatur keine hinreichenden Antworten gab, entwickelte sich unser spontanes Erkenntnisinteresse zu einer kleinen Projektidee. Unsere Absicht war eine explorative Studie, bei der es uns um eine eher phänomenologisch gerichtete Erfassung nicht nur institutioneller, sondern auch lebensweltlicher Bedingungen des Systems „Bundestag“ und um die subjektiven Bedeutungen geht, mit denen die Abgeordneten dessen Praxis kulturell bestimmen und für sich selber verarbeiten.

Fortsetzung Fußnote 3

of Politics, Vol. 32, 1970, S. 839–855; *Herbert B. Asher*, The Learning of Legislative Norms, in: *American Political Science Review*, Vol. 67, 1973, S. 499–513; *E. W. Crowe*, Consensus and Structure in Legislative Norms: Party discipline in the House of Commons, in: *Journal of Politics*, 45, 1983, S. 907–931; *G. Loewenberg* und *Tb. C. Mans*, Individual and Structural Influences on the Perception of Legislative Norms in three European Parliaments, in: *American Journal of Politics*, 1988, S. 155–177.

- ⁴ Gute Beispiele für instruktives autobiographisches Material bieten *Dieter Lattmann*, Die Einsamkeit des Politikers, Frankfurt am Main 1983, und einige der Beiträge von *Hugo Brandt* (Hrsg.), Hoffen, zweifeln, abstimmen. Seit 1969 im Bundestag. 14 SPD-Abgeordnete berichten, Reinbek b. Hamburg 1980; *Hartmut Klatt* (Hrsg.), Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum 30-jährigen Bestehen des Deutschen Bundestages, Bonn 1980; *Hans Wallow*, Bitte einsteigen. Berichte aus dem politischen Alltag, Bonn 1982. Einen vorzüglichen Beitrag liefert die Spiegel-Serie von *Jürgen Leinemann*, „Ich bin doch nur das Echo“ – Über den politischen Alltag eines Bonner Hinterbänklers: *Karl Weinbofer*, in: *Der Spiegel*, Heft 23–25, 1983. Aufschlußreich auch die Tagebuchprotokolle von fünf Bundestagsabgeordneten, in: *Das Parlament*, Nr. 26–31, 1984.

2. Datenerhebung

Dem Untersuchungsziel, Aufschlüsse über parlamentsspezifische Normen und Wertorientierungen Bonner Bundestagsabgeordneter zu gewinnen, mußte das Erhebungsverfahren entsprechen⁵.

Vor allem im Hinblick auf die uns interessierenden Wertorientierungen gingen wir davon aus, daß sie auf eine valide Weise nur sehr schwer erfaßbar sind. Wertorientierungen sind verinnerlichte allgemeine Standards, mit denen von den Beteiligten zwischen wichtig und unwichtig, wahr oder falsch, gut und böse, schön und häßlich etc. unterschieden wird. Sie sind dem einzelnen nicht immer vollständig bewußt, also schwer abfragbar. Andererseits ist, gerade wenn es um Wertfragen geht, bei den Parlamentariern eine leichtgängige Rhetorik verfügbar, die nicht unbedingt die tatsächlich vorhandenen Überzeugungen repräsentiert. Bei ihnen, die einerseits in überdurchschnittlichem Maße von öffentlicher Anerkennung abhängig, andererseits an Öffentlichkeit (und an Interviews) gewöhnt sind, mußten wir überdies in besonderem Maße von der Neigung ausgehen, Antworten nach dem Kriterium von „social desirability“ zu stilisieren.

Wir haben uns im Hinblick auf diese Gesichtspunkte entschlossen, mit Bundestagsabgeordneten eine Reihe relativ offener Interviews zu führen. Um vergleichbare Ergebnisse zu erhalten, haben wir einerseits mit einem Leitfaden und 20 vorformulierten Fragen gearbeitet, diese Fragen andererseits aber in eine relativ freie Gesprächsform eingebracht, die den Befragten eigene Entfaltungsmöglichkeiten und uns selber Nach- und Zusatzfragen ermöglichten. Insgesamt 30 solcher Interviews wurden zwischen Ende 1986 und Anfang 1988 durchgeführt – überwiegend von uns selber (in acht Fällen von Dr. *Peter Stadler*, der uns mit seinen Bonner Spezialkenntnissen auch in anderer Weise beraten und unterstützt hat). Die Dauer der Interviews schwankte zwischen 50 und 220 Minuten.

Unsere Leitfragen und die Schwerpunkte der Interviews bezogen sich (a) auf den äußeren Ablauf von parlamentarischen Sitzungswochen und den Wochenenden im Wahlkreis, wie der Befragte sie typischerweise selber erlebt, (b) auf seine informellen Beziehungen in Bonn und die dort vorhandenen Gruppierungen, Gremien, Treffpunkte etc. (c) auf Verhaltensnormen und Wertorientierungen. Im Hinblick auf Wertorientierungen haben wir den Zuverlässigkeits- und Gültigkeitsproblemen ihrer Erhebung auch dadurch zu begegnen versucht, daß wir eine Reihe von Fragen erstens auf Themen bezogen haben, die im Parlament selber als Wertkonflikte behandelt worden sind (z. B. die Parteispendenaffäre, den Abgang des Bundestagspräsidenten *Rainer Barzel* sowie die mit dem Aufkommen der Grünen im Parlament entstandenen Auseinandersetzungen) und, daß wir im Hinblick auf diese zweitens die Befragten weniger als Bekenner eigener Standpunkte denn als Berichterstatter über die „herrschenden Meinungen“ im Parlament befragt haben.

Die von uns erfaßte Stichprobe von 30 Parlamentariern konnte natürlich keine im statistischen Sinne repräsentativen Befunde erbringen. Es ging um Explorationen für Hypothesenbildung in einem hierzulande von der Forschung kaum beachteten Themenkreis. Dafür war es freilich wichtig, in der Stichprobe für hinreichende „Varianzen“ zu sorgen. Wir haben deshalb nach Geschlecht, Fraktionsmitgliedschaft und Dauer der Parlamentszugehörigkeit quotiert. Fünf Frauen und 25 Männer wurden interviewt, sieben CDU-, drei CSU-, elf SPD-, vier FDP- und fünf Grünen-Abgeordnete sowie neben sieben „alten“ Parlamentariern (fünf und mehr Wahlperioden) auch vier „Neulinge“. Zahlreiche Bonnberichte von Journalisten und mehrere Selbstdarstellungen von Parlamentariern in Zeitungen und Büchern ergänzten das Material unserer 30 Interviews.

3. Institutionelle Bedingungen und soziale Bewegungen

In sozialwissenschaftlichen Analysen wird die in sozialen Normen und Wertorientierungen sich ausdrückende Kultur in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Bedingungen

⁵ Vgl. *Arnold M. Rose*, *Studying Legislators*, in: *R. W. Habenstein* (Hrsg.), *Pathways to Data*, Chicago 1970.

zu erklären versucht. Das soziale System, das in unserem Falle im Mittelpunkt steht, heißt Bundestag, und die Frage ist, welche Umweltbedingungen Normenbildung und Wertausprägungen im Bundestag von außen wirksam beeinflussen.

Von besonderer Bedeutung sind einige allgemeine Merkmale des politischen Systems, von dem her der Bundestag seine Funktion und seine besondere Struktur erhält. Wichtig ist im Hinblick auf innerparlamentarische Normbildung, daß die Mitgliedschaft der 519 Bonner Parlamentarier durch allgemeine Wahlen und auf Zeit entschieden wird. Ihre befristete *Rekrutierung* in den Bundestag ergibt sich nicht durch Kooperation von innen, sondern durch Delegation von außen. Das Parlament selber kann nicht entscheiden, wer ihm zugehören soll. Das relativiert die Bedeutung des Parlaments für seine Mitglieder und verpflichtet diese umso mehr einerseits gegenüber jenen lokalen und regionalen Parteigremien, die Listenplätze und Kandidaturen verteilen, andererseits gegenüber den Wahlbürgern, die mit ihrer Stimme über Personen und Sitzanteile befinden. Dabei konkurrieren die Kandidaten von vornherein als Mitglieder von Parteien. In den Bundestag gewählt, konstituieren sie entsprechende Fraktionen – in dem 1987 gewählten Bundestag: Fraktionen der CDU/CSU (234 Abgeordnete), der SPD (193), der FDP (48) und der Grünen (44). Damit vollzieht sich die primäre strukturelle Differenzierung des Parlaments. Parlamente bilden eine Arena, in der verschiedene Parteien bzw. Fraktionen miteinander einen Wettbewerb austragen. Eine zusätzliche Strukturierung ergibt sich sodann durch Mehrheitsverhältnisse und Koalitionsbildung. Einige Parteien stellen die Regierungsfractionen (und gewinnen dadurch besonderen Einfluß), die anderen stehen in Opposition.

Von diesen Grundbedingungen her erfolgt die weitere Ausprägung des sozialen Systems Parlament durch seine Funktion, im Rahmen der Gewaltenteilung Legislative zu sein. Deren Zweckbestimmung drückt sich zum einen in Diskussionen und Abstimmungen des Plenums aus, zum anderen besonders wirksam in den Ausschüssen, in denen Gesetzesvorhaben vorbereitet werden. Sowohl Plenar- als auch Ausschußarbeit werden vor allem durch die Fraktionen gelenkt, die sich mit einer Fülle von Angestellten inzwischen zu beachtlichen Unternehmungen ausgewachsen haben und auf Bundesebene z. B. im Jahre 1986 60 Mio. DM allein an öffentlichen Geldern verbraucht haben⁶.

Dieser Umstand prägt auch die internen Differenzierungen der Fraktions„gemeinschaften“, und zwar in Richtung von Hierarchie und *Schichtung*. Fraktionen verfügen über eine beachtliche Menge an Ressourcen, und sie verteilen diese höchst ungleich auf ihre Abgeordneten: Ämter, einflußreiche Mitgliedschaften, Selbstdarstellungschancen in Parlament (Redezeit und Thema) und Öffentlichkeit (Pressekonferenzen, Verlautbarungen), Reise- und Kontaktgelegenheiten, Mitarbeiter, Räume und deren Ausstattung bis hin zu Freiabonnements für Zeitungen. In welchem starkem Maße auf diese Weise Einflußmöglichkeiten geschichtet werden, läßt sich in einer Hinsicht, die für das Ausmaß öffentlichen Einflusses instruktiv ist, zuverlässig dokumentieren. Nach einer Auswertung von 116 in- und ausländischen Zeitungen sowie 46 relevanten Presse-

⁶ Hans-Herbert von Arnim, Gutachten für den Bund der Steuerzahler, zitiert in: Kölner Stadt-Anzeiger, Nr. 251 vom 27.10.1987.

und Informationsdiensten, die die Pressedokumentation des Bundestages für die Parlamentarier der 7. Wahlperiode, d. h. für die Jahre 1972 bis 1976, durchgeführt haben, wurden 44,9 % der Bundestagsabgeordneten 0- bis 30mal in der Presse zitiert, weitere 49,1 % 31- bis 500mal und 6 % über 500-, z. T. über 2000mal⁷.

Der wichtigste soziale Effekt der im Parlament zwischen und in den Fraktionen vorhandenen Ungleichverteilung von Ressourcen politischen Einflusses äußert sich als Institutionalisierung von *Konkurrenz* zwischen den Bundestagsabgeordneten, auch den Abgeordneten ein und derselben Fraktion. Konkurrenz ist im Bundestag eine offensichtlich so elementare Erfahrung, daß sie in vielen unserer Interviews direkt angesprochen wurde. Von „brutalen Durchsetzungsmechanismen“ ist die Rede, von „böartigem Umfeld“ im Parlament, vom Umgang mit „Ellenbogen“; jeder sei „Einkämpfer“. Ausweichen läßt sich diesem Kampf wohl nur, wenn einer den Ehrgeiz aufgibt, in Bonn Karriere zu machen. Das können sich u. a. jene Abgeordneten erlauben, die sich mit Blick auf ihre eigenen Wiederwahlchancen erfolgreich darauf konzentrieren, abseits von Bonn Wahlkreispflege zu betreiben und sich auf diese Weise lokalen Einfluß zu sichern. Im Parlament erscheinen sie als Unterschichtkategorie von „Hinterbänklern“. Ihre Bedeutung wird aber unterschätzt, wenn man den Status, den sie außerhalb des Parlaments besitzen können, vernachlässigt.

Sowohl Konkurrenzdruck als auch Außenorientierung von Abgeordneten werfen die Frage auf, in welchem Maße und auf welche Weise eine *soziale Integration* des Parlaments stattfinden kann und damit soziale Voraussetzungen für die Bildung gemeinsamer Normen und für die Ausprägung einer allgemeinen parlamentarischen Subkultur entstehen. Diese Frage wird noch verschärft, wenn man die durchschnittlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen eines Bundestagsabgeordneten berücksichtigt. Dabei ist auszugehen davon, daß das Bonner Parlament keine kontinuierlich stattfindende Veranstaltung ist. Pro Jahr gibt es etwa 25 Sitzungswochen, an denen der Durchschnittsabgeordnete jeweils vier bis fünf Tage in Bonn ist. Überwiegend arbeitet er außerhalb des Parlaments und mehr oder weniger entfernt von der Bundeshauptstadt, nämlich im Wahlkreis. Nicht wenige (in unserer Stichprobe: sechs von 30 Befragten) pendelten sogar in den Sitzungswochen des Bundestags täglich hin und her. Die meisten haben zwar ein kleines Apartment oder ein Zimmer in Bonn, aber nur in sehr wenigen Fällen lebt auch die eigene Familie wenigstens zeitweise dort. Daraus ergibt sich neben allem anderen, daß dem Bonner Parlamentsleben der gesellige Untergrund jener privaten Verflechtungen fehlt, der z. B. für den amerikanischen Kongreß behauptet und mit dem Hinweis auf die aktive Rolle von Abgeordnetenfrauen ergänzt wird⁸.

Hinzu kommt, daß die Sitzungswochen durch dienstliche Routineverpflichtungen stark ausgelastet sind. Die ersten eineinhalb Tage (Montagmittag bis Dienstagabend) sind überwiegend durch Fraktionsarbeit besetzt. Der Mittwoch ist den Ausschüssen des Bundestages reserviert, mittags manchmal unterbrochen durch Fragestunden im Plenum. Die eigentlichen Plenartage reichen von Donnerstagvormittag bis Freitag-

⁷ Ulrich Dübber, Neunzig Prozent ohne Resonanz. Das Bild der Bundestagsabgeordneten in Presse, Hörfunk und Fernsehen, in: H. Klatt (Hrsg.), a. a. O., S. 149.

⁸ Vgl. Charles C. Clapp, a. a. O., S. 14 f. und 398 ff.

mittag. Dieser Ablaufplan wird durchmischt und ergänzt durch mancherlei Besprechungen, Telefonate, Korrespondenzen, Reisen etc.⁹. Daß das Bundesverfassungsgericht in seinem „Diätenurteil“ 1975 die durchschnittliche Wochenarbeitszeit Bonner Abgeordneter mit 70 bis 90 Stunden veranschlagt, erschien uns mit Blick auf unsere eigene Parlamentarierstichprobe als nicht übertrieben.

Unter diesen Bedingungen fanden wir es auch nicht überraschend, daß die Stadt Bonn für die von uns Befragten keine gesellschaftliche Bedeutung besitzt. Viele Bundestagsabgeordnete, die schon jahrelang dem Parlament zugehören, scheinen außerhalb des Regierungsviertels von Bonn nicht viel mehr als den Bahnhof zu kennen. Einige einschlägig bekannte Kneipen gelten als Treffpunkte bestimmter Fraktionen, spielen aber für die weit überwiegende Mehrheit der Parlamentarier keine Rolle. Auch die von mehreren lobend erwähnte „Parlamentarische Gesellschaft“ übt in sozialer Hinsicht, nämlich für die Binnenintegration des Parlaments, offenkundig nur eine sehr begrenzte Wirkung aus.

Einen bedeutsamen, wenngleich auf Kleingruppen beschränkten Integrationseffekt scheinen die gemeinsamen Reisen auszulösen, die Parlamentarier verschiedener Fraktionen vor allem im Rahmen ihrer Ausschußtätigkeit gelegentlich unternehmen, und zwar besonders dann, wenn sie ins Ausland gehen. Solche Reisen führen nicht nur aus der konfliktreichen Geschäftigkeit Bonns heraus in entspannende Freizeiterfahrungen am Rande dienstlicher Reisezwecke, sie betonen auch die Gemeinsamkeit, deutsche Bundestagsabgeordnete zu sein, angesichts der gemeinsamen Distanz gegenüber Dritten. Sie wirken also solidarisierend über Fraktionsgrenzen hinweg.

Unabhängig davon sind die Bundestagsausschüsse überhaupt am ehesten der Ort, an dem im Bundestag soziale Beziehungen zwischen Parlamentariern entstehen. Die intensive Arbeit in diesen überschaubaren Gruppen ermöglicht persönliche Kontakte auch zwischen den Fraktionen. Das soziale Klima in den Ausschüssen ist allerdings, so wurde uns berichtet, unterschiedlich freundlich ausgeprägt. Es variiert offenbar von „entspannt“ über „sachlich-kooperativ“ bis hin zu „eisig“. Letzteres aber scheint eher die Ausnahme zu sein.

Der Verkehr zwischen den Fraktionen ist außerhalb parlamentarischer Arbeitskontakte alles in allem aber nur sehr mäßig ausgeprägt. Sogar innerhalb der Fraktionen sind persönliche Beziehungen seltener und oberflächlicher, als wir angenommen hatten. Dieser Befund ergab sich in unserer Stichprobe bei der Frage nach „politischen Freunden“, d. h. nach „Leuten, mit denen man über alle ‚Bonner Sachen‘ völlig offen sprechen kann“. Wenn die von uns Befragten überhaupt angaben, im Parlament „Freunde“ zu besitzen, dann fiel auf, daß diese untereinander offensichtlich kaum vernetzt sind, also keine Gruppen darstellen. Auch in der Presse gelegentlich als „Kreise“ angesprochenen Untergruppierungen von Fraktionen wurden uns eher als gegenwärtig unbedeutend bezeichnet. Gelegentlich sorgen in den Fraktionen die Landesgruppen für geselligen Umgang. Strukturen sozialen Zusammenhalts sind im Bundestag insgesamt jedoch bemerkenswert wenig entwickelt.

9 Vgl. Paul Kevenhörster und Wulf Schönbohm, Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten, in: ZParl 4. Jg. (1973), H. 1, S. 18–37.

4. Allgemeine Mitgliedschaftsnormen im Bundestag

Kommt es unter den beschriebenen Bedingungen im Bundestag überhaupt zur Bildung eines informellen Normensystems und zur Ausprägung einer parlamentarischen Subkultur? Wir fragen in diesem Zusammenhang nicht primär nach der Existenz formeller Regeln, die in Gestalt bestimmter Paragraphen der Verfassung und des Wahlgesetzes sowie in Gestalt des Abgeordnetengesetzes von 1977 und einiger Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundestages existieren. In diesen gesetzten Normen sind u. a. Funktionen eines Abgeordneten, Bedingungen seiner Unabhängigkeit, finanzielle Entschädigungen und Möglichkeiten bzw. Grenzen außerparlamentarischer Geschäftigkeit geregelt. Wir interessieren uns für die tatsächlichen Erwartungen und Ansprüche, die die Abgeordneten selber an andere Abgeordnete im Hinblick auf die Einhaltung solcher Regeln, aber auch im Hinblick auf andere Verhaltenskomplexe richten, und die sie selber durch ihre Reaktionen sanktionieren, wenn solche Erwartungen und Ansprüche nicht erfüllt werden. Welche Rechte und Pflichten sehen die Abgeordneten der Rolle von Abgeordneten auf eine verbindliche Weise zugeordnet?

Zunächst gewannen wir bei unseren Interviews den Eindruck, daß die von uns befragten Abgeordneten bei der Einschätzung rollenspezifischer Rechte und Pflichten zum Teil erheblich voneinander abwichen, und daß offensichtlich ein breites Spektrum diskrepanter Normvorstellungen im Bundestag repräsentiert ist. Dieser Eindruck muß allerdings relativiert und differenziert werden, wenn man das Material zu einigen Entscheidungsfällen, die wir in den Interviews ausführlicher angesprochen haben, genauer mustert. Durchgehend fragten wir unsere Gesprächspartner nach ihrer Wahrnehmung und Deutung der Art und Weise, wie von ihren Kollegen vier Fälle beurteilt worden waren, die im Bundestag selber teilweise als Fälle „abweichenden Verhaltens“ behandelt worden waren und jedenfalls zu intensiveren Diskussionen geführt hatten. Wir waren darauf aus, am Beispiel dieser Fälle „herrschende Meinungen“ über Normverpflichtungen des Parlamentariers zu rekonstruieren.

Einer dieser Fälle bezog sich auf den „Fall *Barzel*“, also auf den erzwungenen Abgang eines Bundestagspräsidenten, dem offensichtlich kein illegales, wohl aber anstößiges Verhalten vorgeworfen werden konnte. Als anstößig wurde von einer Reihe von Parlamentariern augenscheinlich empfunden, daß *Barzel* in nebenamtlichen Geschäften ohne ein hinreichendes Maß an ausweisbarer Eigenleistung zu viel Geld verdient, also sein Amt vermarktet habe. Verstieß dies auch nicht gegen gesetzliche Bestimmungen, so verletzte es offensichtlich eine unter Parlamentariern verbreitete Norm, deren Funktion letztlich darin besteht, die politische Integrität des Parlaments und seiner Abgeordneten zu sichern. Die Vermarktung des Amtes bringt die Gefahr der Korrumpierbarkeit mit sich. Im Hinblick darauf hatte der ehemalige Parlamentspräsident in den Augen vieler seiner Kollegen Grenzen des Unverfänglichen verletzt. Nach Auskunft mehrerer der von uns Befragten hätte jedoch die Verletzung einer moralischen Norm allein kaum ausgereicht, den Bundestagspräsidenten zu stürzen. Für mehrere von ihnen wog die Tatsache, daß *Barzel* seine eigene Fraktion nicht informiert und insofern hinters Licht geführt hatte, schwer. Einige unserer Gesprächspartner schließlich leugneten überhaupt, daß der „Fall *Barzel*“

durch Rekurs auf eine moralische Norm zu erklären sei und verwiesen stattdessen auf Umstände wie *Barzels* geringe Beliebtheit oder gar strategische Kalküle in der Fraktion, die mit seinem Verhalten direkt nichts zu tun hatten.

Strategische Interessen erhielten neben Wertgesichtspunkten ein noch stärkeres Gewicht bei einem zweiten Fall, den wir in unseren Interviews ansprachen, nämlich der sogenannten Parteispendenaffäre. Auch hier gab es in unserer Stichprobe einige Parlamentarier, die sich über die Praxis ihrer eigenen Partei moralisch empörten. Dennoch entstand der Eindruck, daß die „herrschende Meinung“ im Parlament in diesem Fall nicht eigentlich auf Normabweichung und Wertebuch erkannt hatte, sondern das Problem als von außen aufgebauscht betrachtete, allenfalls als „Kavaliersdelikt“ – obwohl es hier um Gesetzesverstöße ging. Wahrscheinlich hätte eine große Mehrheit des Parlaments das schon vorbereitete Gesetz zur nachträglichen Selbstamnestierung unterstützt, hätte man nicht die Skandalisierung eines solchen Vorgangs durch die aufgebrachte Öffentlichkeit fürchten müssen. Die Moral des Bundestags hätte für diesen Verzicht wahrscheinlich nicht ausgereicht.

Die Moral des Bundestags erschien uns an einer ganz anderen Stelle mobilisiert, nämlich bei den Auseinandersetzungen mit den Grünen, die zumindest in den ersten Jahren ihrer Parlamentszugehörigkeit als dauerhafte Provokation empfunden wurden. Wir fragten in unseren Interviews, wodurch die Ablehnung seitens der etablierten Parteien vor allem motiviert sei. Dabei entstand ein komplexes Bild, in dem sich mehrere vermischte. Sicher ist diese Ablehnung nicht zuletzt mit Prinzipien politischer Kultur begründbar, dies z. B. im Hinblick auf die „Gewaltfrage“, die Respektierung von einmal gefällten Mehrheitsentscheidungen und darüber hinaus auch im Hinblick auf den gesinnungsethischen Stil „alternativer“ Politikversuche.

Bei einem Teil der Befragten entzündeten sich besondere Affekte aber auch an den bei den Grünen wahrgenommenen Verletzungen von „Benehmen und Anstand“. Kleiderfragen, Sprachstil und Haarschnitte wurden als Ausdruck einer „Gegenkultur“ empfunden, der die Mehrheit verständnislos gegenübersteht. Eine besondere Schärfe gewann diese Reaktion allerdings mit dem Empfinden, daß die auf dieser Ebene begangenen Verletzungen eines „comment“ die „Würde des Hohen Hauses“ und damit die Selbstwertbelange des Parlaments berühren. Ohne die Sichtbarkeit dieser Verletzungen wäre die Reaktion der etablierten Parteien wahrscheinlich weniger gereizt gewesen.

Daß diese Deutung begründet ist, ergibt sich aus dem vierten Fall, den wir ausführlicher diskutierten. Er betrifft die in Bonn zahlreich kursierenden, allerdings selten öffentlich werdenden Geschichten über persönliche Affären von Bundestagsabgeordneten, Geschichten über erotische Eskapaden, Alkoholismus etc. Auch unsere Gesprächspartner waren überwiegend der Meinung, daß es in dieser Hinsicht häufig Probleme gäbe; das hänge mit den besonderen Lebensumständen von Parlamentariern und mit dem ungastlichen Klima der Hauptstadt zusammen. Sie reagierten auf dieses Thema allerdings wenig engagiert und durchweg mit bemerkenswerter Toleranz. Dabei können wir nicht unterstellen, daß sie selber in derlei Angelegenheiten keine Prinzipien besäßen, die sie persönlich verpflichtend finden. Entscheidend ist, daß eine moralische Bewertung derartiger Fälle abweichenden Verhaltens in der politischen Arena des Bonner Parlaments als offenkundig unangemessen gilt. Das Parla-

ment ist ein zweckrationaler Verband, der sich nicht in Kategorien einer „Moralgemeinschaft“ verstehen läßt. Politisch aber läßt sich aus persönlichen Affären von Abgeordneten kein Kapital schlagen, solange diese in allen Fraktionen vorkommen, im Parteienstreit also nicht ohne starkes Risiko genutzt werden können. Zu einem „issue“ wird deshalb abweichendes Verhalten hier erst dann, wenn es publik wird und die Öffentlichkeit darauf reagiert.

„Öffentlichkeit“ ist generell eine bestimmende Bezugsgruppe der Parlamentarier, vielleicht die wichtigste überhaupt. Entsprechend häufig begegnete uns in den Interviews die Bezugnahme auf „öffentliche Meinung“. Ohne das Interesse der Öffentlichkeit sei kein Thema zu einem politischen Projekt zu machen. Deshalb wird die Macht der öffentlichen Medien, also von Presse, Funk und Fernsehen, als sehr hoch eingeschätzt. „Realität ist das, was in der Zeitung steht“, sagte einer der von uns befragten Abgeordneten, ein anderer: Nichts sei gegen die Presse durchzubringen. Publizität gilt deshalb auch schon als Erfolg an und für sich. Entsprechend bemüht sich der Parlamentarier um Zugang zu den Medien, um sie für seine Selbstdarstellung einzusetzen. Und auf eine gezielte Weise „Öffentlichkeit herzustellen“ gilt als mächtige Waffe im Kampf gegen die Konkurrenz, eine Waffe vor allem der Oppositionsparteien, denen andere Ressourcen des politischen Einflusses weniger verfügbar sind als den Regierungsfractionen.

Der kognitiven Wahrnehmung der Bedeutung von Öffentlichkeit und öffentlichen Medien entspricht eine strategische Orientierung des politischen Handelns an ihren Stimmungen und Maßstäben. Bei allen von uns erörterten Fällen von abweichendem Verhalten, die als Wertkonflikte thematisierbar waren, wurde deutlich, daß die öffentliche Meinung für die Definition und die Lösung des Problems entscheidend, zumindest mitentscheidend war.

5. Solidaritätserwartungen der Fraktion

Bisher war von den Verhaltenserwartungen die Rede, die sich auf den Abgeordneten als Mitglied des Bundestags allgemein beziehen – unabhängig von Dienstalter und Geschlecht, Fraktionszugehörigkeit und Stellung in der parlamentarischen Stathierarchie. Mit zwei weiteren Fragen in unserem Leitfaden wollten wir herausfinden, ob sich besondere informelle Normen an diese Gruppenzugehörigkeiten knüpfen.

Durchaus im Gegensatz zu der Erwartung, daß das Gefüge informeller Normen wenigstens teilweise die verschiedenen Dimensionen sozialer Differenzierung reflektiert, daß es also u. a. besondere Normen für weibliche Abgeordnete oder Hinterbänkler gibt, blieb unsere in diese Richtung zielende Fragebatterie weitgehend ergebnislos. Das heißt selbstverständlich nicht, daß es keine Verhaltensunterschiede zwischen diesen kategorialen Gruppierungen gibt. Die normativen Verhaltenserwartungen aufgrund einer rein kategorialen Gruppenzugehörigkeit sind jedoch entweder so vage und uneinheitlich oder von so geringer Verbindlichkeit, daß die Abgeordneten nicht in der Lage waren, sie als Regel zu formulieren. Eine gewisse Ausnahme stellt lediglich die Erwartung von (formell nicht vorgesehenem) Deferenzverhalten bei Bundestagsneulingen

dar. Hinweise darauf kamen in den Antworten auf unsere Abschlußfrage vor, was man einem Parlamentsneuling raten würde, der in Bonn Karriere machen will. Der ehrgeizige Neuling, so hieß es immer wieder, solle zunächst im Hintergrund bleiben und nicht mit dienstälteren Abgeordneten um Ämter, Redezeit und Medienaufmerksamkeit konkurrieren, bis er sich eine spezielle Sachkompetenz angeeignet habe und mit dem Milieu vertraut geworden sei. Diese Unauffälligkeitserwartung ist jedoch eher strategischer als moralischer Natur, und wer sie verletzt, tut nicht unrecht, sondern verhält sich nur unklug.

Ganz im Gegensatz zu der erfolglosen Suche nach differenzierten Verhaltenserwartungen für bestimmte Unterkategorien von Abgeordneten fanden wir hochgradig bewußte informelle Normen, die sich auf das Verhalten als Fraktionsmitglied und Fraktionskollege beziehen. Diese Normen gelten gleichermaßen in allen Fraktionen. Vom Fraktionsmitglied wird vor allem erwartet, daß es der eigenen Fraktion nicht schadet (tatsächlich überwiegt diese negative Art der Formulierung) – eine Norm, die in analoger Formulierung in Parteisatzungen sogar formell verankert ist und die in der einen oder anderen Form praktisch für jede integrierte Gruppe, Organisation oder Institution gilt. Interessant sind deshalb vor allem die Spezifikationen, die diese Norm bezogen auf Bundestagsfraktionen erfährt. Fraktionsdisziplin bei Abstimmungen (die als formelle Norm verfassungswidrig wäre) ist Desiderat, aber kein unbedingtes informelles Gebot. Erwartet wird jedoch, daß der Abgeordnete, der vom Fraktionskurs abweicht, dies nicht leichtfertig (z. B. nicht aus Publizitätssucht, sondern nur aus Wissensgründen) tut, seine Absicht, abweichend zu votieren, der Fraktionsführung vorher mitteilt – und all dies nicht oft passiert. Aber nicht nur durch ein abweichendes Abstimmungsverhalten sieht man den Abgeordneten seiner Fraktion schaden. Er soll auch Meinungsäußerungen unterlassen, die sich auf Glaubwürdigkeit seiner Fraktion (oder Partei) negativ auswirken; er soll öffentliche Stellungnahmen zu wichtigen Angelegenheiten, zu denen es noch keine offizielle Fraktionsmeinung gibt, vermeiden, um die Fraktion nicht unnötig festzulegen; und er soll sich – auch bei Auftritten im Wahlkreis – an die in der Fraktion einmal beschlossene Strategie, Sachdarstellung oder Absichtserklärung halten – vor allem, wenn es sich hierbei um einen schwierigen Kompromiß gehandelt hat und/oder man sich in der Öffentlichkeit leicht „einen weißen Fuß machen“ kann, wenn man eine abweichende Meinung äußert.

Ähnlich verbreitet wie die Norm, daß man der eigenen Gruppe nicht schaden soll, ist die Erwartung gegenseitig unterstützenden Verhaltens unter Gruppenmitgliedern. In den Fraktionen des Bundestages heißt kollegiales Verhalten, daß man nicht gegeneinander arbeitet und sich (vor allem dann, wenn es einen selbst wenig kostet) gegenseitig hilft; z. B. dem Parteifreund in seinem Wahlkreis durch den eigenen Auftritt und demonstrative Freundlichkeit, oder dem Parlamentsneuling durch guten Rat. Im übrigen unterliegt gegenseitige Hilfe auch unter Fraktionskollegen einer Reziprozitätserwartung, so etwa, wenn man Vorhaben oder Kandidaturen von Kollegen aktiv unterstützt. Sehr ausgeprägt ist weiter die Erwartung, daß man den durch Arbeitsteilung auch formell festgelegten Kompetenzbereich und die sachliche Domäne von Fraktionskollegen respektieren soll; selbst eine unwissentliche Grenzverletzung wird hier unter Umständen als peinlich empfunden und bedarf der Entschuldigung und

des klärenden Worts. Generell verbreitet ist schließlich die normative Erwartung, der Abgeordnete solle „übertriebene“ Profilierungsversuche und „überzogene“ Selbstdarstellungen vermeiden.

Angesichts der sehr offen formulierten Frage¹⁰, die diese normativen Erwartungen hervorbrachte, fällt auf, daß praktisch alle Antworten in funktioneller Hinsicht auf solidaritätsstiftende bzw. -bewahrende Normen verweisen. Wenn auf den Schutz und die Integration der Fraktion bezogene Verhaltensregeln derart im Vordergrund des Bewußtseins der Abgeordneten stehen, dann mag das ein Zeichen der großen praktischen Bedeutsamkeit von Solidaritäts- und Integrationsproblemen in dem durch ständigen Machtkampf zwischen den Fraktionen und heftige politische Rivalität unter den Abgeordneten innerhalb jeder Fraktion gekennzeichneten Parlamentsalltag sein. Die solidaritätsstiftenden Verhaltenserwartungen stellen eine Art „Gesellschaftsvertrag“ in einer an den *Hobbesschen* Naturzustand erinnernden Situation dar, die von den institutionellen Bedingungen der Konkurrenzdemokratie erzeugt wird. Wenn diese Normen den Abgeordneten besonders bewußt sind, dann hängt das im übrigen vermutlich auch mit der Tatsache zusammen, daß sie – da ihre Befolgung oft den eigenen Karriereinteressen zuwiderläuft – als besonders restriktiv erlebt werden. Vor allem die dauernde Spannung zwischen eigenem Profilierungsinteresse und der Pflicht zu solidarischem Verhalten läßt den Parlamentsalltag, wie ein Befragter das ausdrückte, zu einer dauernden Gratwanderung zwischen erstrebter Publizität und gefürchteter sozialer Isolierung (als Sanktion für die Solidaritätsnormen) werden.

Wie schon bei den im vorigen Abschnitt behandelten Mitgliedschaftsnormen fällt auch bei den auf die Fraktion bezogenen Solidaritätsnormen wieder die große Bedeutung der öffentlichen Sichtbarkeit des Abgeordnetenverhaltens auf. Bei den Normen kollegialen Verhaltens kommt das zwar lediglich indirekt, nämlich in der erwarteten Selbstbeschränkung bei der Konkurrenz um öffentliche Profilierungschancen zum Ausdruck. Bei der Spezifizierung des für die eigene Fraktion schädlichen Verhaltens ist es dagegen unmittelbar die *öffentliche Sichtbarkeit* einer Abweichung vom Fraktionskurs, die *augenfällige* Nichtübereinstimmung mit der Fraktionsmehrheit, die ein gegebenes Verhalten schädlich werden lassen und die daher zu vermeiden sind. Offensichtlich spiegeln sich in dieser inhaltlichen Akzentuierung von Vermeidungsimperativen, wie sie grundsätzlich in allen Gruppen (und Organisationen) anzutreffen sind, die in einer zumindest teilweise für sie bedrohlichen Umwelt überleben müssen, die spezifischen Gegebenheiten des institutionellen Kontextes wider. Die hohe Abhängigkeit der persönlichen Karrierechancen vom (Wahl-)Erfolg der eigenen Partei und die Abhängigkeit dieses Erfolges von dem Bild, das die Wähler von einer Partei gewinnen, ist die pragmatische Grundlage der hohen Sensibilität für alle Aspekte eines nach außen gerichteten „impression management“.

Eindeutig auf die Erhaltung der Gruppe und ein kooperatives Verhalten anderen Grup-

10 Die Frage, die hier als Stimulus benutzt wurde, lautet: „In jeder Fraktion gibt es Personen, die durch ihr Verhalten in Mißkredit geraten. Was für ein Verhalten ist das – was darf man nicht tun, was wird einem von Kollegen übelgenommen?“

penmitgliedern gegenüber bezogene Normen sind auf der Ebene der Fraktion deutlich stärker ausgeprägt als auf der Ebene des Bundestags als Ganzem. Wie im Abschnitt über Mitgliedschaftsnormen ausgeführt, gibt es auf Bundestagebene die Erwartung, die „Würde des Hauses“ und die Grundregeln einer demokratischen Verfassung nicht zu verletzen, aber auf beides kamen die Abgeordneten verhältnismäßig selten zu sprechen, und was die „Würde des Hauses“ verbietet, wird weiter weniger einheitlich gesehen, als was der eigenen Fraktion schadet. Informelle Normen, die Konkurrenzverhalten zwischen Abgeordneten verschiedener Fraktionen (zumal zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen) einschränken, scheinen überhaupt zu fehlen. In diesen Besonderheiten der Normstruktur kommt klar die in den Interviews ähnlich wie in biographischen Äußerungen auch sonst evidente Dominanz der sozialen *Identifikation mit der Fraktion* (statt mit dem Bundestag insgesamt) zum Ausdruck. Der Bundestag besitzt für den einzelnen Abgeordneten weniger den Charakter einer Gruppe als den einer Arena, in der seine Mannschaft gegen andere Mannschaften zum Kampf antritt.

6. Antagonismus in interfraktionellen Beziehungen

Die scharf akzentuierte Grenze zwischen den Fraktionen als den wichtigsten „Eigengruppen“, aus deren Perspektive die jeweils anderen Fraktionen die wichtigsten „Fremdgruppen“ sind, ist nicht nur eine kognitive Trennlinie, sondern verlangt (bzw. erlaubt) auch ein deutlich unterschiedliches Verhalten in beiden Richtungen. Ob das Verhalten zwischen Abgeordneten verschiedener Parteien sich im Parlamentsalltag tatsächlich scharf vom intrafraktionellen Verhalten unterscheidet, ob also z. B. Irreführung und Austricksen, Kooperationsverweigerung und bedingungslose Konkurrenz um sämtliche Ressourcen und Belohnungen in den interfraktionellen Beziehungen üblich, zwischen Fraktionskollegen aber selten sind, ist damit allerdings noch nicht gesagt. Sicher ist, daß man sich über ein derartiges Verhalten im Falle von Fraktionskollegen moralisch entrüstet und emotional davon tief verletzt wird, während man es von Abgeordneten anderer Parteien (mit gewissen Abstufungen) als zwar unangenehm, aber unter Umständen „normal“ erlebt. Solidarität in der eigenen Fraktion wird insofern moralisiert. Die Gruppierung der Parteien in ein Regierungs- und ein Oppositionslager akzentuiert im übrigen die interfraktionelle Distanz, aber die gemeinsame Zugehörigkeit zu einem der Lager verbindet als solche sozial-emotional kaum. Konkurrenz zwischen den Fraktionen von Regierungs- bzw. von Oppositionsparteien wird eher durch strategische Kalküle als durch Solidaritätsnormen gebremst und geschieht eher aus Überlegung als aus Überzeugung.

Gerade angesichts der Tatsache, daß solidarisches und kooperatives Verhalten *auch innerhalb* der einzelnen Fraktionen faktisch keineswegs selbstverständlich und immer durch die Stärke der Konkurrenzmotivation gefährdet ist, gewinnt die Demonstration der Geschlossenheit nach außen eine große Bedeutung. In Situationen des interfraktionellen Kontaktes, vor allem in den Bundestagsausschüssen und im Plenum, wird Solidarität deshalb regelrecht inszeniert, und das entsprechende Verhalten wird auch

normativ erwartet. So sollten in solchen offiziellen Situationen interfraktionelle Freundschaften (die aus der Zeit vor Eintritt in den Bundestag, ja bis zur Schulzeit zurückdatieren mögen) nicht dadurch sichtbar werden, daß man sich offen duzt, und für den Redner im Plenum ist es ausgesprochen gefährlich, wiederholt Beifall von Abgeordneten des anderen Lagers zu bekommen. Die Kehrseite der demonstrativen Solidarität mit der eigenen Fraktion ist ein offen zur Schau gestellter Antagonismus zwischen den Fraktionen: Antagonismus darf, ja soll sogar gezeigt werden. Das Niveau des tatsächlich empfundenen Antagonismus zwischen Abgeordneten von Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Bundestag ist dabei im Durchschnitt relativ niedrig. In einer anderen Untersuchung bezeichneten nur 12 % der dort befragten MdBs das Verhältnis zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen generell als „antagonistisch“ und weitere 21 % nannten immerhin das Verhältnis zwischen Regierungsfraktionen und Grünen so, wogegen 35 % das Verhältnis zwischen den beiden Lagern als „neutral“ und 26 % sogar als kooperativ bezeichneten¹¹.

In dieselbe Richtung eines relativ niedrigen Niveaus an tatsächlich empfundenem Antagonismus deutet ein weiteres Ergebnis derselben Befragung: Auf einer von +5 über 0 bis -5 reichenden Sympathieskala erhielten lediglich die Grünen von Abgeordneten anderer Parteien einen auf der negativen Skalenseite liegenden Durchschnittswert, während im übrigen die Einschätzungen zwischen den verschiedenen Parteien im neutralen bis schwach positiven Bereich liegen¹².

So überrascht es auch nicht, wenn Abgeordnete in weniger offiziellen Situationen über Fraktionsgrenzen hinweg kollegial miteinander umgehen und daß sachbezogene Kooperation zwischen Abgeordneten von Regierungs- und Oppositionsparteien immer wieder stattfindet. Dennoch gilt – abgesehen von Situationen, in denen erwartet wird, daß der Bundestag als Ganzes publikumswirksam Geschlossenheit demonstriert – daß in allen zur „normalen politischen Auseinandersetzung“ gehörenden Situationen demonstrative Solidarität mit der je eigenen Fraktion und Antagonismus der anderen Seite gegenüber zu zeigen sind.

Ausdruck eines fast ritualisiert erscheinenden Antagonismus ist die Polemik, die – in Reden und in Zwischenrufen – die meisten Debatten im Plenum kennzeichnet. Daß es sich hier tatsächlich um eine Art von rituellem Antagonismus handelt, wird von der bekannten Tatsache unterstrichen, daß man Abgeordnete, die sich noch eben im Plenarsaal heftig beschimpft haben, später einträchtig ein Bier miteinander trinken sehen kann. Auf die Polemik im Plenum angesprochen, sahen tatsächlich mehrere unserer Gesprächspartner darin eine im Hinblick auf die politische Funktion von Parlamentsdebatten durchaus bejahte¹³ Bekräftigung der Differenz von Regierung

11 Vgl. *Hans-Ulrich Derlien und Renate Mayntz* unter Mitarbeit von *Margot Fälker, Hermann Groß* und *Dirk Olaf Klaas*, *Comparative Elite Study II – Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*, Bamberg 1988, S. 22. Es handelt sich hier allerdings nicht um ein strikt repräsentatives Sample; befragt wurden 59 Bundestagsabgeordnete, unter denen jedoch die einfachen MdBs ohne irgendwelche Ämter mit nur 17 Personen (dem Zweck der Untersuchung entsprechend absichtlich) unterrepräsentiert sind.

12 *Hans-Ulrich Derlien und Renate Mayntz*, a. a. O., S. 39.

13 Vgl. *Edwin Czerwick*, *Debattenordnung und Debattenstil. Überlegungen zur Reform des Deutschen Bundestages*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24/25, 1985, S. 17–31. *Czerwick*

und Opposition; in der Beschreibung wurden dabei häufig Begriffe wie Schauspiel, Show oder Scheingefecht benutzt.

Die gängige Polemik im Plenum wird von einem Teil der Abgeordneten ausdrücklich als mißlich empfunden, und auch jene, die sie für „ganz normal“ halten, verkennen keineswegs den schlechten Eindruck, den sie auf Zuschauer und Zuhörer macht, in deren Berufswelt ein derart rüder Umgangston verpönt wäre. Zumindest teilweise wird die Parlamentspolemik von den Abgeordneten deshalb eher hingenommen als bejaht, und die uns gegebenen Erklärungen der Polemik liegen überwiegend im Bereich expressiver Bedürfnisse und egoistischer Motive. Abgeordnete, die die Debatte als „bloße Show“ erleben, weil sie wissen, daß eine echte Meinungsbildung im Plenum nicht mehr stattfindet und Entscheidungen dort nur vertreten, aber nicht gefällt werden¹⁴, vertreiben sich durch Zwischenrufe und Wortgefechte wenigstens die Langeweile. Polemik als Spiel, als Sport und als Unterhaltung waren Bezeichnungen, die in unseren Gesprächen entsprechend häufig fielen. Für „gelungene“ Polemik winkt überdies Applaus von den eigenen Fraktionskollegen als Belohnung, und dieser Applaus, nicht die Verletzung des Gegners, ist häufig das treibende Motiv¹⁵. Weiter wird die Polemik im Plenum durch die Präsenz der Medien und vor allem des Fernsehens angeheizt, das dadurch, daß man auch Bürger aus dem eigenen Wahlkreis unter den Zuschauern weiß, zur dramatisierenden Selbstdarstellung verleitet¹⁶. Am Ende greift im Zuge einer längeren Debatte auch ein Selbstverstärkungsmechanismus: Viele Abgeordnete geben zu, sich durch polemische Äußerungen verletzt zu fühlen und dann im Affekt mit verbaler Gegenaggression zu reagieren¹⁷.

Angeichts der aufgrund einer Überdetermination überschießenden Polemik fragt es

Fortsetzung Fußnote 13

behandelt die zwischenparteiliche Polarisierung in seiner empirischen Analyse von Parlamentsdebatten direkt als einen positiven Bewertungsaspekt.

14 Was natürlich der politikwissenschaftlichen Einschätzung entspricht; vgl. etwa *Gerhardt Loevenberg*, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik*, Tübingen 1969, S. 474.

15 Vgl. *P. Kühn*, *Der parlamentarische Zwischenruf als mehrfach adressierte Sprachhandlung*, in: *R. Jongen* u. a., *Sprache, Diskurs und Text. Akten des 17. linguistischen Kolloquiums in Brüssel 1982, Tübingen 1983*, S. 239–251. Was in einer linguistischen Analyse von Zwischenrufen durch *Kühn* herausgearbeitet wurde, daß nämlich Zwischenrufe sich in erster Linie an die eigene Fraktion richten, vor der der Abgeordnete als engagiert, sprachgewandt und originell erscheinen möchte, ist den Abgeordneten teilweise selbst bewußt.

16 Dieses Motiv darf allerdings in quantitativer Hinsicht nicht überschätzt werden. Im Gegensatz zu der daraus ableitbaren Erwartung, daß vor allem Hinterbänkler die Profilierungschance von polemischen Zwischenrufen nutzen, zeigt eine Seminararbeit von *Ulrike Beland* an der Universität zu Köln, in der die protokollierten Zwischenrufe im Laufe von 159 Reden bzw. Diskussionsbeiträgen ausgezählt wurden, die an sieben Sitzungstagen zwischen Ende September und Ende November 1986 gehalten wurden, daß (außer bei den Grünen) nicht Hinterbänkler, sondern Abgeordnete mit einem hohen Status in ihrer Partei bzw. Fraktion die meisten Zwischenrufe machen.

17 Das gilt übrigens vor allem, wenn polemische Äußerungen moralisch herabsetzend sind, indem sie einem Politiker unehrenhafte Motive (z. B. private Gewinnsucht) für seine Entscheidungen oder unakzeptable Überzeugungen (z. B. Antisemitismus) nachsagen.

sich, ob es keine sie begrenzende informelle Norm gibt. Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht zwar vor, daß beleidigende Äußerungen von dem oder der Vorsitzenden formell gerügt werden, eine Sanktion, die auch immer wieder angewandt wird, doch haben wir in unseren Gesprächen keinen Hinweis darauf gefunden, daß das offizielle Verbot „beleidigender“ Äußerungen durch eine entsprechende informelle Norm unterstützt wird. So scheint auch die formelle Rüge nicht durch kollegiale Mißbilligung gestützt zu sein. Da nicht auszuschließen ist, daß eine vorhersehbare und überzogene Polemik in Plenardebatten selbst ein Grund für die Erosion sachbezogener Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Plenum ist, und daß ihre kumulative Außenwirkung die Achtung vor der Institution eher untergräbt als kräftigt, zeigt dieser Fall, daß soziale Normen, die funktional wären, deshalb noch lange nicht entstehen.

7. *Das Geschäft des Entscheidens*

In unserem Gespräch mit Abgeordneten haben wir zwar auch deren legislative Tätigkeit angesprochen, jedoch – im Gegensatz etwa zu der Untersuchung von *Matthews*¹⁸ – nicht ausdrücklich nach informellen Normen oder Wertorientierungen gefragt, die sich darauf beziehen. Dennoch war auffällig, daß diese offen geführten Gespräche keinerlei Hinweise auf die Existenz bewußter informeller Spielregeln hervorbrachten, die sich auf inhaltliche Aspekte der Parlamentstätigkeit beziehen. Die Analyse der Gesprächskontrolle vermittelte den Eindruck, daß der legislative Tätigkeitsbereich im wesentlichen durch zwei andere Faktorenbündel geprägt wird: einerseits durch je individuelle Motive und Zielvorstellungen, die als Antriebskräfte fungieren, und andererseits durch kognitive Orientierungen, hier vor allem strategisches Erfahrungswissen. Daß es sich dabei nicht einfach um ein methodisches Artefakt handelt, wird u. a. durch die Schlußfolgerung bestätigt, die *Loewenberg* und *Mans*¹⁹ aus einer Analyse einschlägiger Forschungsliteratur ziehen, die ihnen zufolge „... demonstrated the existence of norms governing the personal relationships of legislators to each other, but showed fewer traces of norms to promote the transaction of legislative business“. Damit ist natürlich nicht gesagt, daß hier eine Art normatives Vakuum besteht. Neben den routinemäßig befolgten Geschäftsordnungsregeln wirken z. B. auch generelle Reziprozitätsnormen (do ut des, Hilfe gegen Hilfe) in diesen Tätigkeitsbereich hinein. Entsprechende Hinweise fanden sich vor allem in Schilderungen der Arbeit in den Ausschüssen. Vermutlich würde man auch eine Reihe tätigkeitsrelevanter Einstellungen, etwa zu Lobbyismus und Klientelismus, und Vorstellungen über erlaubte und unerlaubte Durchsetzungsstrategien im Ringen um Entscheidungen finden können, aber sie haben sich offensichtlich im Bewußtsein der Abgeordneten nicht so weit zu allgemeinen Spielregeln verdichtet, daß sie ihnen abgehoben von konkreten Handlungssituationen bewußt wären. Die Tatsache, daß es keine hervorstechenden und für das

18 *D. Matthews*, a. a. O.

19 *G. Loewenberg* und *Th. Mans*, a. a. O., S. 157–158.

Parlament spezifischen informellen Regeln zu geben scheint, die sich auf die legislative Tätigkeit der Abgeordneten beziehen, sagt nichts über die subjektive Bedeutung dieses Rollensektors für sie aus. Ganz im Gegenteil vermitteln vor allem autobiographische Zeugnisse den Eindruck, daß Abgeordnete in der eigenen Mitwirkung an der Gesetzgebung einen Teil ihrer eigentlichen Identität finden. Dem scheint zunächst zu widersprechen, daß unsere Interviews eher vermuten ließen, daß die Realisierung spezifischer Gesetzgebungsvorhaben nur selten ein vorherrschendes Motiv ist, wenn jemand ein Bundestagsmandat erstrebt bzw. behalten will. Die meisten unserer Gesprächspartner scheinen vor allem durch das Streben nach eigenem politischen Erfolg motiviert. Dabei geht es keineswegs nur um ein positionsbezogenes Machtstreben, sondern ebenso sehr um das gestaltende Einwirken auf die Realität, das „Hinterlassen einer Spur“, wie einer es formulierte²⁰.

Angeichts der Stärke des subjektiven Gestaltungsstrebens und der objektiven Bedeutung erfolgreicher legislativer Tätigkeit für die politische Karriere ist es für viele Abgeordnete eine herbe Enttäuschung, ja manchmal fast ein schockartiges Erlebnis, daß individuell zurechenbarer Erfolg dieser Art in Bonn selten möglich ist. Die im Rahmen der kürzlich durchgeführten Elitenstudie befragten Politiker bestätigen dies, wenn sie „einzelnen Parlamentariern“ unter zehn Institutionen und Kräften des öffentlichen Lebens den insgesamt niedrigsten tatsächlichen politischen Einfluß bei der gleichzeitig mit Abstand größten Differenz zwischen Ist und Soll zuschreiben²¹. Das erfolgreiche Durchbringen eines Gesetzesvorhabens ist nach übereinstimmender Meinung der Abgeordneten immer das Werk von vielen. Das spiegeln auch die ebenso übereinstimmend wahrgenommenen Erfolgsvoraussetzungen wider, die wir in Zusammenhang mit der von unseren Gesprächspartnern erbetenen Schilderung ihres „bisher größten politischen Erfolgs in Bonn“ zu eruieren suchten. Die drei wichtigsten, in der einen oder anderen Formulierung immer wieder genannten Voraussetzungen sind (1) Koalitionsbildung und Überzeugungstätigkeit, (2) der Besitz *anerkannter* Sachkompetenz auf dem in Frage stehenden Gebiet, sowie (3) die – meist eher zufällige als bewußte – Wahl des „richtigen Augenblicks“, d. h. eines Zeitpunkts, an dem ein Thema aktuell geworden oder das Problembewußtsein durch ein kritisches Ereignis schlagartig gewachsen ist, oder zu dem es aus anderen Gründen verhältnismäßig leicht geworden ist, für ein bestimmtes Vorhaben die nötige Unterstützung zu finden. Während der „richtige“ Zeitpunkt lediglich erkannt, aber kaum aktiv herbeigeführt werden kann, können die anderen beiden Erfolgsvoraussetzungen zum Ziel strategischen Handelns werden. Daß die Suche nach Unterstützung für das eigene Vorhaben *conditio sine qua non* des Erfolgs ist, erstaunt wenig. Überraschender ist schon die dem Expertenwissen zugeschriebene große Bedeutung. Sich Expertenwissen anzueignen, und zwar möglichst auf einem Gebiet, das „gefragt“ ist und wo es nicht zu

20 Dieses Ergebnis unseres Interviews wird bestätigt durch ein Befragungsergebnis der schon mehrfach erwähnten Untersuchung, wo die MdBs „Gestaltungsmöglichkeiten“ und „Einfluß auf Entscheidungen“ mit Abstand am häufigsten als die meisten befriedigenden Aspekte ihres Berufslebens nannten, vgl. *Hans-Ulrich Derlien* und *Renate Mayntz*, a. a. O., S. 6.

21 Dies., S. 35; nur den Kirchen schreiben die befragten Politiker einen gleich geringen Einfluß zu, doch ist hier die Soll-Ist-Differenz geringer.

viel Konkurrenz gibt, gehört auch zu den meist genannten Ratschlägen, die unsere Gesprächspartner dem Neuling geben würden, der in Bonn Karriere machen will. Offensichtlich ist die Bedeutung von Expertenwissen als Rollenattribut des Parlamentariers zumindest im Deutschen Bundestag im Laufe der Zeit gewachsen²². Hier liegt ein wichtiger Aspekt der Professionalisierung.

Die subjektive Wichtigkeit und objektive Karrierebedeutung von Erfolgen in der legislativen Tätigkeit führt in einer Situation, in der individuell zurechenbare Erfolge dieser Art kaum möglich sind, zwangsläufig zu einem gewissen Pragmatismus und vielleicht sogar zum Opportunismus. Hinweise auf eine opportunistische Grundhaltung finden sich sowohl in der autobiographischen Literatur wie in den zustimmenden Reaktionen mancher unserer Gesprächspartner auf ein einschlägiges Zitat von *Erhard Eppler*²³. Ein bloß taktischer Opportunismus konfliktiert dabei noch nicht mit dem Bild des Gesinnungsethikers im Sinne von *Max Weber*. In dem Maße allerdings, in dem auch die Entscheidungen, für die man sich einsetzt, nicht aus sachlicher Überzeugung gewählt werden, sondern innerhalb einer beträchtlichen Indifferenzzone als mehr oder weniger beliebiges Vehikel des eigenen Erfolgsstrebens dienen, würde sich der Gesinnungsethiker aus dem Parlament verabschieden. Auch wenn das so wäre – und wir bewegen uns hier definitiv in einem von unseren Untersuchungsergebnissen nicht mehr gedeckten spekulativen Bereich – müßte ein solcher Opportunismus nicht unbedingt als disfunktional beurteilt werden. Opportunismus erhöht die Anpassungsfähigkeit einer Organisation an ihre Umwelt; er könnte entsprechend geradezu als Voraussetzung einer hohen Resonanzfähigkeit des Parlaments im Hinblick auf Stimmungen und Ansprüche seiner Bezugsgruppe „Öffentlichkeit“ gelten.

8. Abschließende Bemerkungen

Versucht man abschließend, das den Bundestag steuernde Normsystem zu charakterisieren, so ist zuerst ein Umstand zu betonen, der in den voranstehenden Darstellungen nur am Rande zur Sprache kam: Der äußere Ablauf der parlamentarischen Arbeit ist durch inner- und überfraktionelle geschäftsordnungsmäßige Regeln in einem nicht geringen Maße reguliert. Wir haben uns dafür relativ wenig interessiert, weil unsere Fragen sich darauf bezogen, in welchem Geiste und mit welchen informellen Normen die Bonner Parlamentarier einerseits mit solchen Regeln umgehen und andererseits das handhaben, was mit Geschäftsordnungen gar nicht geregelt werden kann. In diesem Sinne haben wir Parlamentskultur als ein System von Handlungs-

22 Vergleicht man die bei *Hans-Ulrich Derlien* und *Renate Mayntz*, a. a. O., S. 12 f. berichteten Befunde mit den Ergebnissen einer 17 Jahre früher von *Robert Putnam* durchgeführten Befragung desselben Personenkreises, dann zeigt sich, daß zwischen 1970 und 1987 der Anteil befragter Politiker, die beim Vergleich von Politiker- und Beamtenrollen äußern, Beamte besäßen mehr Fachwissen als Politiker, von 39 % auf 29 % sinkt, während unter den spontan genannten Ähnlichkeiten die Behauptung, daß beide Experten in ihrem Fachgebiet sein müssen, entsprechend zunimmt (von 12 % auf 29 % der Befragten).

23 *E. Eppler*, Wege aus der Gefahr, Reinbek b. Hamburg, 1985, S. 239 f.

orientierungen untersucht, das hinter den gesetzten Ordnungen steht und von der Einsicht und Überzeugung der einzelnen Abgeordneten bestimmt ist.

Zu unseren zentralen Befunden gehört, daß allgemeine Mitgliedschaftsnormen, die den Abgeordneten *als Mitglied des Bundestags* betreffen, nur relativ schwach ausgeprägt sind und überwiegend nur als Vermeidungsangebote abstrakten Zuschnitts präsent waren. Handlungsbestimmend sind fallspezifische Konkretisierungen allgemeiner Grundsätze, bei denen eine Fülle oft sehr strategischer Gesichtspunkte eine bestimmende Rolle spielen. Unter diesen hat die Außenwirkung, die antizipierbare Reaktion der Öffentlichkeit, eine ganz besondere Bedeutung. Die starke Außenorientierung an dieser Bezugsgruppe setzt der Entwicklung einer parlamentarischen Subkultur generell, vor allem aber der Entstehung eines Systems von Normen und Wertorientierungen, die im gesellschaftlichen Umfeld als abweichend empfunden würden, von vornherein enge Grenzen. Sie stärkt allerdings auch die Tendenz zu gefälligen Selbstinszenierungen und aufmerksamkeits erzeugenden Showeffekten. Das wird sowohl in der Dramatisierung von Gegnerschaften im interfraktionellen Verkehr (z. B. in den Polemiken der Parlamentsdebatten) als auch in den Geschlossenheitsanstrengungen der einzelnen Fraktionen erkennbar. Wieviel Verstellung und Zynismus damit einhergehen, ist schwer zu entscheiden.

Unter diesen Bedingungen ist auch das Verhältnis zwischen den Fraktionen mehr durch strategische Gesichtspunkte als durch allgemeine Wertorientierungen bestimmt – dies umso mehr, als die sozialen Beziehungen zwischen Parlamentariern verschiedener Fraktionen relativ wenig integrierend wirken. Über die vorhandenen Rivalitäten hinweg wirken allerdings fraktionsübergreifende, also parlamentsumspannende Interessen immer dann, wenn die Unabhängigkeit des Parlaments und die „Würde des Hohen Hauses“ zu verteidigen ist. Eine stärkere normative Regulierung als zwischen den Fraktionen ergab sich in den Fraktionen. Nach allgemeinen Ingroup-outgroup-Mustern kommt es in den Fraktionen zu einer Moralisierung von Solidaritätsnormen, unterstützt durch ein System von Arbeitsteilung, das den einzelnen Mitgliedern ihre „claims“ zuweist.

Diese Befunde unserer Untersuchung sind kaum überraschend. Vergegenwärtigt man sich die institutionellen und sozialen Bedingungen, die auf den Bundestag einwirken – den allgemeinen Parteiwettbewerb, die Rekrutierung der Abgeordneten über Wahlen, die dezentrale Bestimmung der Kandidaten, die ständig gestiegene Wirksamkeit der Massenmedien etc. – dann ist nicht zu erwarten, daß die Arena Bundestag wesentlich anders aussehen könnte, als sie es tut. Die Parlamentskultur, die wir fanden, spiegelt mit ihren Betonungen und weißen Flecken den Einfluß des institutionellen Kontextes wider. Offen bleibt, ob sie zugleich die Funktionserfüllung der Institution Bundestag unterstützt.