

Der Bundestag als stabiles und professionelles Parlament: Kein Ort für Seiteneinsteiger?

Ansteigendes Alter

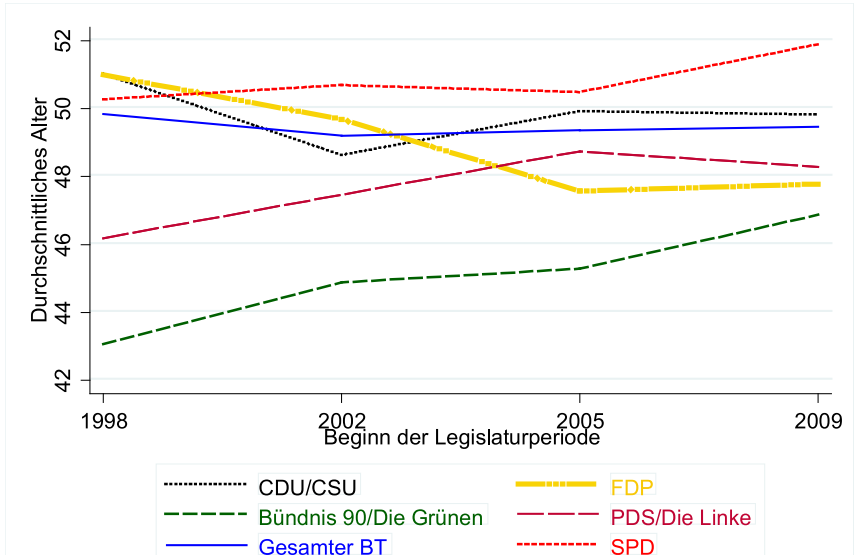
Der Bundestag wird im internationalen politikwissenschaftlichen Vergleich als sehr stabiles und stark institutionalisiertes Parlament (Hibbing, 2002) wahrgenommen, in dem etablierte Abgeordnete und nicht Neueinsteiger dominieren (Cotta & Best, 2000, S. 504). Im Verlauf der letzten Jahrzehnte wurden die deutschen Parlamentarier professioneller und verblieben für immer längere Zeit im Bundestag. Als Indikatoren für eine zunehmende Professionalisierung des Parlaments gelten dabei das Durchschnittsalter bei Amtsantritt und die durchschnittliche Anzahl von Jahren, die die Politiker als Abgeordnete fungieren (Saalfeld, 1997). Zwischen 1949 und 1998 schwankte das Durchschnittsalter der Abgeordneten zwischen 46 und 52 Jahren (Best & Cotta, 2000, S. 184). In unserem Beobachtungszeitraum von 1998 bis 2010 beträgt das Durchschnittsalter der Parlamentarier 47 Jahre, bei der Wahl für die 17. Wahlperiode 49 Jahre. Dieses Durchschnittsalter ist relativ konstant über unsere drei beobachteten Legislaturperioden hinweg; etwas mehr Varianz erhalten wir bei der Betrachtung der verschiedenen Fraktionen.

Wir stellen fest, dass das Durchschnittsalter in den großen Fraktionen CDU/CSU und SPD fast konstant am höchsten ist und es bei den Grünen und Linken erst deutlich niedriger lag, aber nun ansteigt. Die FDP ersetzte ihr Personal dermaßen, dass in den letzten zwei Legislaturperioden deutlich jüngere Abgeordnete Mandate übernehmen konnten. So sind in der FDP-Fraktion 31 Prozent der Abgeordneten jünger als 40 Jahre, gefolgt von Bündnis 90/Die Grünen (26 Prozent), Die Linke (21 Prozent), der CDU/CSU-Fraktion (17 Prozent) und der SPD-Fraktion (12 Prozent).

Der Anteil der Abgeordneten unter 40 Jahren stieg in den letzten vier Legislaturperioden von 13 auf 19 Prozent im 17. Bundestag an, was dafür spricht, dass auch recht junge Politiker bereits eine Politikkarriere einschlagen können. Unter diesen jungen Abgeordneten finden sich auffällig viele Angestellte politischer

und gesellschaftlicher Organisationen, häufig auch Mitarbeiter von Fraktionen oder Mitarbeiter von Parlamentariern (Kintz, 2010, S. 503).

Abbildung 1: Durchschnittliches Alter der Bundestagsabgeordneten über Fraktion und Zeit



Wenn Parlamentarier einmal gewählt sind, ist ihre Verbleibchance im Bundestag recht hoch: unsere Daten zu den letzten vier Legislaturperioden zeigen, dass die durchschnittliche Verbleibdauer von Parlamentariern 2,8 Legislaturperioden oder 11,2 Jahre⁶ beträgt. Diese zunehmende Mandatslänge entspricht dem von Saalfeld (1997) festgestellten Trend, wonach die Zeit im Parlament von 1949 bis 1994 letztlich bis zu einem Wert von 10,5 Jahren fast stetig zunahm. In den Jahren nach 1990 sank die durchschnittliche Verbleibzeit aufgrund der neuen Abgeordneten aus den östlichen Bundesländern leicht. Diese Zahl ist im Vergleich mit früheren Forschungsergebnissen, die eine durchschnittliche Verbleibdauer von mehr als drei Legislaturperioden (13,6 Jahre) ausweisen (Best & Jahr, 2006), et-

6 Da die Zeitspanne der Legislaturperioden variiert, wird im internationalen Vergleich häufiger mit durchschnittlichen Legislaturperioden als mit Amtsjahren gerechnet.

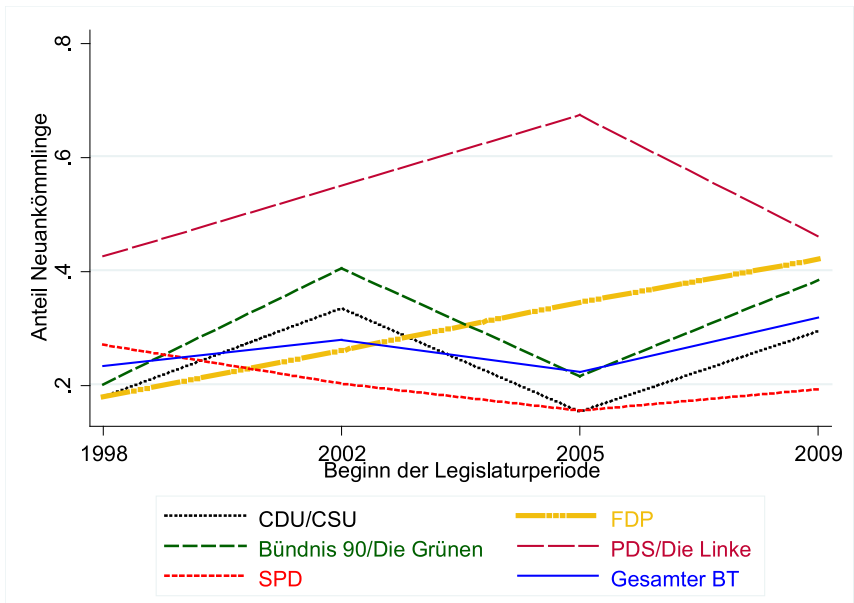
was gesunken. Im internationalen Vergleich ist der deutsche Wert immer noch sehr hoch – höher etwa als in Frankreich (2,62 Legislaturperioden), den Niederlanden (2,4) oder Italien (2,2) (Best & Jahr, 2006).

Interessanterweise ist nach Erhalt des Mandats die politische Karriere jedoch weiterhin von Unsicherheit geprägt, da Parlamentarier ihr Mandat trotz der Vorteile des Amtsinhabers nicht mit Sicherheit behalten (Borchert & Stolz, 2003, S. 153). Ungeachtet des durchschnittlich langen Verbleibs im Bundestag scheint die subjektive Wahrnehmung der Unsicherheit gemäß Parlamentarierumfragen doch recht ausgeprägt (Borchert & Stolz, 2003).

Wenig Wechsel

Die hohe Verbleibdauer spiegelt sich in der geringen „Turnoverrate“, welche die Rate der Neuankömmlinge in jeder Legislaturperiode erfasst. Diese sank in der Bundesrepublik zwischen 1957 und 1998 von 31 Prozent (1957) auf 21 Prozent im Jahr 1987 (Weßels, 1997, S. 86). In unserem Beobachtungszeitraum von 1998 bis 2010 liegt sie zwischen 23 Prozent zu Beginn der 14. Wahlperiode (1998) und 28 Prozent im Jahr 2002, sinkt wieder auf 22 Prozent im Jahr 2005 und steigt auf 31 Prozent zu Beginn der 17. Wahlperiode im Jahr 2009. Vergleichbar ist die Rate in den USA (22 Prozent), in Großbritannien (24 Prozent) und Japan (25 Prozent), höher in Österreich (29 Prozent), Frankreich (42 Prozent) und weniger lange etablierten Parlamenten wie Brasilien (47 Prozent) (Matland & Studlar, 2004). Eine Turnoverrate zwischen 20 und 40 Prozent wird als normal angesehen; unter 20 Prozent wird die Herausbildung von oligarchischen Strukturen befürchtet, während eine Rate von über 40 Prozent ohne systembedingte Ursache, etwa ein Wandel des Wahlsystems, eher Instabilität indiziert (Best et al., 2000, S. 184-185). In *Abbildung 2* stellen wir dar, wie der Prozentsatz der Neuankömmlinge im Durchschnitt über alle Parteien und zwischen den Parteien in den letzten vier Legislaturperioden variiert.

Abbildung 2: Anteil der Neukömmlinge über Fraktion und Zeit



Es zeigt sich, dass der Prozentsatz der Neukömmlinge über die Parteien hinweg unterschiedlich ist. Während er in der Linken generell sehr hoch ist, ist er in der SPD am tiefsten, was sich auch dadurch erklärt, dass sie in der Wahl 2009 massive Sitzverluste zu verzeichnen hatte (von 222 auf 146 Mandate). Während die CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen bei der Bundestagswahl 2002 eine deutlich höhere „Turnoverrate“ hatten und mehr neue Mandatsträger erhielten, war dieser Anteil in der darauffolgenden Wahl 2005 deutlich geringer, stieg aber 2009 wieder an. Stetig ansteigend ist der Prozentsatz der neuen Abgeordneten in der FDP; ein besonders deutlicher Anstieg erfolgte nach der ausgesprochen erfolgreichen Bundestagswahl 2009, in der die FDP im Vergleich zu 2005 4,7 Prozent respektive 32 Sitze gewann und somit auf 93 Sitze kam. Die unterschiedlich hohen Turnoverraten sind daher zum Teil auf innerparteiliche Erneuerungsprozesse bzw. größere Verluste oder Gewinne bei den Wahlen zurückzuführen. Diese allgemeinen Informationen zum steigenden Alter und zur längeren Verbleibdauer deuten schon darauf hin, dass Seiteneinsteiger im Deutschen Bundestag eher selten sind.

Gut ausgebildet

„Kein Parlament dieser Welt reflektiert die soziale Zusammensetzung seiner Wählerschaft“ (Weßels, 1997, S. 81) – diese Aussage aus den 1990er Jahren trifft auch auf den Deutschen Bundestag zu. Der typische Parlamentarier stammt aus der Mittelklasse (Cotta & Best, 2000) und ist durchschnittlich besser ausgebildet als seine Wähler (Hibbing, 2002). Gerade der Bildungsunterschied zwischen Parlamentariern und Bevölkerung vergrößerte sich im Lauf der zurückliegenden Jahrzehnte immer stärker (Weßels, 1997), und der Anteil der Parlamentarier mit einem Universitätsabschluss stieg von 1949 mit ca. 50 Prozent auf ca. 70 Prozent an (Best et al., 2000, S. 151), die Abiturientenquote stieg in den letzten vier Legislaturperioden von 57 auf 71 Prozent. Außerdem besitzen 16 bis 19 Prozent der Abgeordneten in den zurückliegenden Legislaturperioden unseres Datensatzes einen Dokortitel. Demokratietheoretisch ist dies legitimierbar, wenn man annimmt, dass höhere Bildungsabschlüsse mit Fähigkeiten einhergehen, welche die Ausübung eines politischen Amtes erleichtern, wie etwa öffentliches Reden oder die Verarbeitung großer Mengen an Information. Eine parlamentarische Versammlung soll somit nicht den Bildungsgrad der Bevölkerung widerspiegeln, sondern sie hat vielmehr die Aufgabe, nach Lösungen zu suchen, die eine Bevölkerungsmehrheit akzeptabel fände, wenn sie Zeit für Information und Beratung hätte (Patzelt, 1999a, S. 246).

Beamte und Freiberufler

Im deutschen Kontext ist Max Weber in seinem Vortrag „Politik als Beruf“ wohl der bekannteste Vertreter der These, dass es für Politiker ein Leben für die Politik und von der Politik gebe. Diese Idee legte den Grundstein für eine bis heute andauernde Debatte über die Bedeutung von Berufspolitikern. Schon seit Ende des 19. Jahrhunderts existierten Berufspolitikern im Reichstag, die ausschließlich von der Politik lebten, neben sogenannten Honoratiorenpolitikern. Dahingegen nahm der Anteil der Berufspolitikern im neugegründeten Bundestag ab 1949 stark zu, ähnlich wie in den meisten Parlamenten der westlichen Welt (Saalfeld, 1997). Dies ist sicherlich der zunehmenden Komplexität und den zeitlichen Anforderungen des Abgeordnetenmandats geschuldet, die eine nebenberufliche Tätigkeit kaum zulassen. Betrachtet man die im Bundestag vertretenen Berufsgruppen, so sieht man, dass die parlamentarische Karriere vor allem von den Professionen eingeschlagen wird, die eine hohe Abkömmlichkeit besitzen und in denen Fähigkeiten geübt werden und erwünscht sind, die auch im Politikerleben nützlich sind.

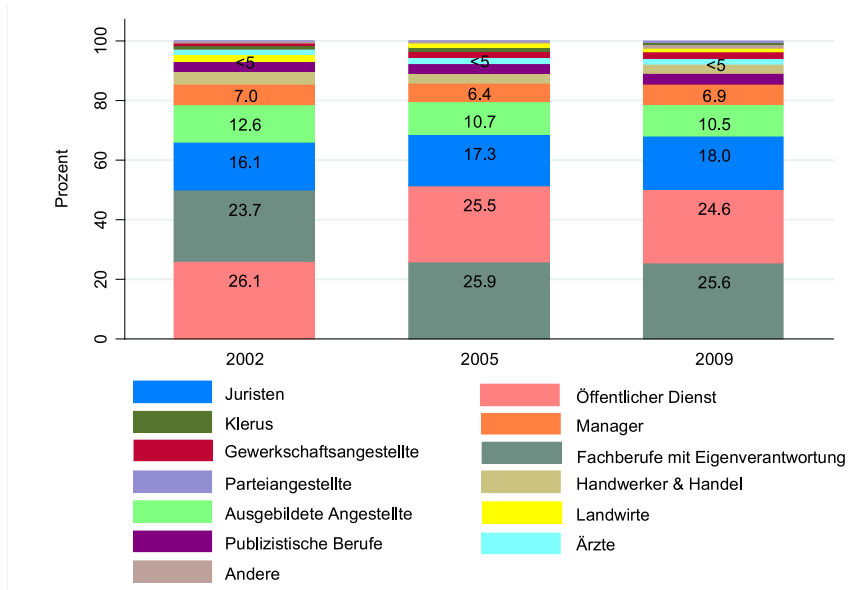
Aus demokratietheoretischer Sicht sind die Berufe der Abgeordneten hinsichtlich der Beziehung zum Arbeitgeber und der Expertise für den Gesetzgebungsprozess relevant. Die Abhängigkeit vom Arbeitgeber ist gerade im Fall der öffentlichen Angestellten insofern problematisch, als sie in ihrer Funktion als Abgeordnete just über das Budget ihres früheren und womöglich späteren Arbeitgebers mitentscheiden. Allerdings kann nie von einer absoluten Unabhängigkeit der Abgeordneten ausgegangen werden, so dass man dieser Gefahr wohl nur mit einer Offenlegung aller beruflichen und interessegebundenen Loyalitäten begegnen kann. Außerdem sagt der Beruf auch etwas über die Expertise von Abgeordneten aus, die in einer komplexer werdenden Gesellschaft anspruchsvolle Themenfelder zu behandeln haben. Eine reiche Expertise in bestimmten Gebieten ist wünschenswert, da Parlamentarier somit weniger von externen Informationsressourcen wie Interessengruppen oder von der Exekutive in den Ministerien abhängig sind (Patzelt, 1999a, S. 254).

Die sogenannte Abkömmlichkeit im Beruf wird gerade in der deutschen Literatur gerne verwendet, um zu begründen, welche Berufssparten besonders häufig im Parlament vertreten sind. In der Forschung oft thematisiert wird die Entbehrlichkeit der Angestellten des öffentlichen Dienstes. Je nach Studie bewegt sich der Anteil der Staatsbediensteten im Bundestag um die 45 Prozent, worunter Angestellte der Verwaltung genauso fallen wie Lehrer und Professoren (Patzelt, 1999a, S. 253; Weßels, 1997, S. 84). Dies ist ein erstaunlich hoher Prozentsatz angesichts der Tatsache, dass die Abkömmlichkeit zumindest formell – geregelt in Abschnitt 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestags (AbgG) – nicht nur die Anstellungen der Staatsangestellten schützt. Schutz vor Diskriminierung wird nämlich allgemein gewährt, wobei auch festgelegt wird, dass man sich für den Wahlkampf beurlauben lassen kann, dass aufgrund einer Kandidatur oder des Amts nicht gekündigt werden darf und dass die Zeit im Bundestag an die Betriebszugehörigkeit angerechnet wird.

Trotz dieser Regelung zeigen auch unsere Daten, dass im Bundestag – wie in den meisten europäischen Parlamenten – Angestellte aus dem Dienstleistungsbereich dominieren. Hervor sticht dabei besonders der öffentliche Sektor, darunter etwa die Lehrer (Cotta & Best, 2000). Seit 1949, als sie 39 Prozent der Abgeordneten stellten, bis Mitte der 1990er Jahre, als ihr Anteil sogar 50 Prozent betrug, gehörten öffentlich Angestellte zur dominantesten Berufsgruppe im Deutschen Bundestag (Best et al., 2000, S. 171). Sie genießen Arbeitsplatzsicherheit und scheinen keine Karriererückschläge zu riskieren, wenn sie ein Mandat übernehmen. Aktuell ist ihr Anteil aber sinkend, und im derzeitigen Bundestag fiel der Anteil der Beamten erstmals unter 30 Prozent (Kintz, 2010, S. 493).

In *Abbildung 3* listen wir die Berufsverteilung für die letzten drei Legislaturperioden⁷ auf – augenfällig bleibt dabei die starke Vertretung des öffentlichen Diensts (ca. 26 Prozent).

Abbildung 3: Verteilung der Berufe über Zeit



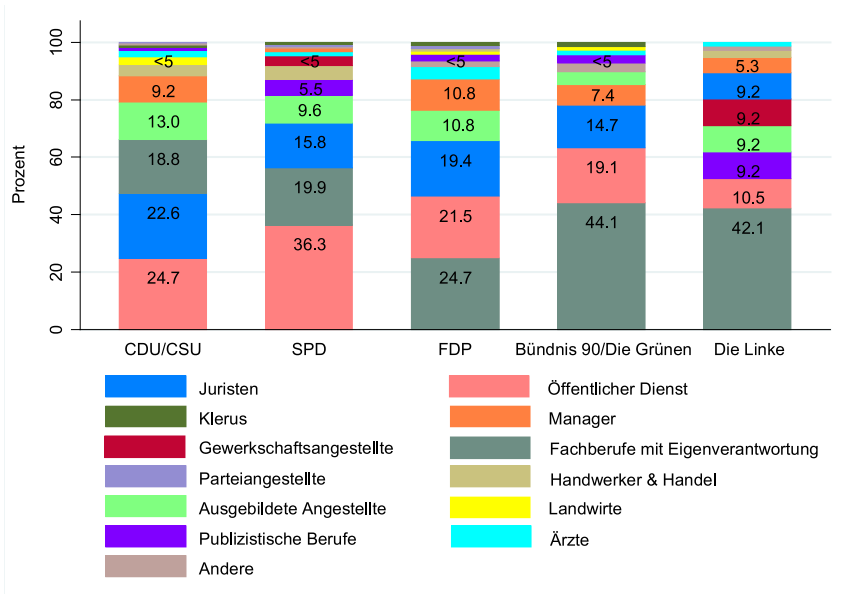
Neben den Beamten sind im Bundestag Freiberufler stark vertreten, insbesondere Anwälte und Notare (Kintz, 2010, S. 497), da bei ihnen mutmaßlich auch eine größere Abkömmlichkeit gegeben ist als bei Angestellten im Wirtschaftsreich. Tendenziell verringerte sich aber der Anteil der Anwälte und Juristen im Bundestag (dies im Gegensatz zu den USA und Frankreich und südeuropäischen Ländern); in den drei letzten Legislaturperioden beträgt der Anteil der Anwälte zwischen 16 und 18 Prozent. Dahingegen stieg der Anteil der Parlamentarier mit allgemeineren Universitätsabschlüssen, z. B. aus den Geistes- und Sozialwissen-

⁷ Für die 14. Legislaturperiode enthält das Kürschner Handbuch nicht so ausführliche Angaben über Berufe, so dass wir uns entschlossen, bei den Berufen nur die letzten drei Legislaturperioden zu untersuchen.

schaften (Best et al., 2000, S. 166). Der Berufskategorie der Manager mit Führungserfahrung in der Privatwirtschaft sind nur ca. 7 Prozent der Parlamentarier zuzuordnen, wobei der Anteil von Geschäftsleuten und Experten aus der Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten stetig gesunken ist (Best et al., 2000, S. 155). Weniger als 2 Prozent der Mitglieder des Bundestags (MdB) sind Landwirte und weniger als 5 Prozent Handwerker und Kaufleute.

In *Abbildung 4* ist die Berufsverteilung in den Fraktionen dargestellt. Diese zeigt deutlich, in welchem Maß der öffentliche Dienst vor allem bei SPD und CDU/CSU dominiert. Anwälte sind eher in den bürgerlichen Fraktionen von CDU/CSU und FDP vertreten. In diesen Fraktionen sind auch verhältnismäßig viele Manager zu finden. Während dies auch auf die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke zutrifft, sind Manager in der SPD praktisch nicht vorhanden. Die Anteile der Kategorie „Fachberufe mit Eigenverantwortung“ variieren stark; da diese jedoch eine große Bandbreite an Berufen umfasst, ist eine Einordnung schwer.

Abbildung 4: Verteilung der Berufe über Fraktion in der 17. Wahlperiode



Im Zusammenhang mit dem Erstberuf, der im Allgemeinen für eine immer auch riskante politische Karriere oder für die Zeit nach dem Amt notwendig ist, weist die Forschung auf sogenannte „facilitating professions“, also auf erleichternde Berufe, hin (King, 1981; Saalfeld, 1997; Weßels, 1997). Diese Berufe bergen nicht nur eine finanzielle Absicherung und Flexibilität, sondern ermöglichen zusätzlich das Sammeln weiterer Ressourcen wie „Kommunikationsfertigkeit, politisches Wissen, Zugang zu politischen Netzwerken, Vertrautheit mit relevanten politischen Problemen und ganz allgemein politisches „Knowhow“ (Saalfeld, 1997, S. 34). Darunter fallen etwa Angestellte im öffentlichen Dienst, Journalisten, Lehrer, Professoren sowie Vertreter von Interessengruppen. Als weitere persönliche Ressourcen gelten ein gewisses Charisma, organisatorisches Geschick oder auch ein gutes Durchsetzungsvermögen. Unerforscht ist bisher, in welchem Ausmaß diese Fähigkeiten vorhanden sein müssen, ob sie untereinander austauschbar sind und inwiefern sie zwischen Berufen übertragbar sind.

Sowohl aufgrund der stetig hohen Altersstruktur und der geringen Erneuerungsquote als auch aufgrund der starken Vertretung von Beamten ist der Bundestag als ein stabiles, etabliertes und professionelles Parlament anzusehen, das nicht den Eindruck macht, besonders offen für Neuankömmlinge zu sein. Jedoch lässt sich Letzteres allein aufgrund dieser sehr häufig verwendeten drei Kennzahlen bisher nicht eindeutig darstellen: Alter, Erneuerungsquote und Beruf sind keine ausreichenden Informationen, um Parlamentarier als typische Vertreter der Parteiobachtour oder als Seiteneinsteiger bezeichnen zu können. Dafür bedarf es einer ausführlichen Betrachtung, auf welchen Wegen Kandidaten in den Bundestag gelangen. Im folgenden Teil erläutern wir deshalb, wie Karrierewege in der bisherigen Literatur dargestellt werden.

Seiteneinsteiger im Deutschen Bundestag

Bailer, S.; Meißner, P.; Ohmura, T.; Selb, P.

2013, 151 S. 16 Abb., 10 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-01025-6