

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 25

Die Professionalisierung der Politik

am Beispiel des Berufspolitikers im parlamentarischen System
der Bundesrepublik Deutschland

Von

Kerstin Burmeister



Duncker & Humblot · Berlin

KERSTIN BURMEISTER

**Die Professionalisierung der Politik am Beispiel
des Berufspolitikers im parlamentarischen System
der Bundesrepublik Deutschland**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 25

Die Professionalisierung der Politik

**am Beispiel des Berufspolitikers im parlamentarischen System
der Bundesrepublik Deutschland**

Von

Kerstin Burmeister



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Burmeister, Kerstin:

Die Professionalisierung der Politik am Beispiel des
Berufspolitikers im parlamentarischen System der
Bundesrepublik Deutschland / von Kerstin Burmeister. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 25)

ISBN 3-428-07566-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-07566-8

Danksagung

Diese Arbeit wurde mit freundlicher Unterstützung des Deutschen Bundestages veröffentlicht. Hierfür möchte ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken. Ebenfalls danke ich Frau Professor Dr. Francesca Schinzinger für die Bereitstellung der technischen Möglichkeiten zur Erstellung eines druckreifen Manuskripts. Silke Raab M.A., Mag. rer. publ. und Bernd Hommers danke ich für das sorgfältige Korrekturlesen des Textes, Marcus Meurer für das mühsame Formatieren der Tabellen. Das Manuskript wurde im Januar 1990 abgeschlossen.

Aachen, im August 1992

Kerstin Burmeister

Inhalt

A. Einleitung	9
B. Die historische Entwicklung der Professionalisierung der Politik	16
I. Der Vormärz (1830 - 1848)	16
II. Die Entwicklung von der Paulskirche zum Kaiserreich	19
III. Die Entwicklung vom Kaiserreich zur Weimarer Republik	23
1. Parteistärkung - Beginn der Professionalisierung	23
2. Parteistärkung - Ursache einer neuen Sozialstruktur des Reichstages	25
3. Diäten für die kaiserlichen Reichstagsabgeordneten	29
4. Aufgaben und Motivation der Parlamentarier	32
5. Verhältniswahlrecht und Professionalisierung in der Weimarer Republik	34
6. Diäten in der Weimarer Republik	35
IV. Bundesrepublik - Politik als Erwerbstätigkeit?	36
V. Zusammenfassung: Aspekte einer Professionalisierung	43
C. Der Berufspolitiker im Deutschen Bundestag	46
I. Die Stellung des Abgeordneten im modernen Parteienparlament	46
II. Kriterien für den Berufscharakter der politischen Tätigkeit	49
1. Modelltheoretische Überlegungen zum Professionalisierungsprozeß der Politik	53
a) Zeitbudget und Existenzsicherung	53
b) Ausbildung	54
c) Berufsverband und Definition des Tätigkeitsbereiches	58
d) Berufsethos	59
e) Esprit de corps	61
f) Karriere-Möglichkeiten	62

III. Der Zusammenhang zwischen der Kandidatenaufstellung zum Deutschen Bundestag und der Professionalisierung der Politik	64
1. Entscheidungsträger der Kandidatennominierung	64
2. Kriterien für die Kandidatenaufstellung	65
a) Direktkandidaten	65
b) Listenkandidaten	70
3. Der Aufstieg in politische Spitzenpositionen	72
4. Karrieremuster	76
a) Die innerparteiliche Karriere	79
b) Der Weg über die Kommunalpolitik	81
c) Der Weg über die Partei-Jugendorganisation	83
d) Beruf und politische Karriere	84
5. Kritik der Kandidatenrekrutierung	85
IV. Die Sozialstruktur des Deutschen Bundestages	90
1. Berufsstruktur	90
a) Berufspolitiker	92
b) Der Öffentliche Dienst	94
c) Die übrigen Berufsgruppen	96
2. Das Geschlecht	98
3. Altersstruktur	100
4. Bildungsschichtung	102
5. Bewertung der Sozialstruktur	103
V. Der Politikerberuf	106
1. Aufgabenstellung und Arbeitsweise	106
2. Arbeitsbedingungen	112
3. Motivation zur Politik als Beruf	115
VI. Das Bild des Berufspolitikers in der Öffentlichkeit	120
D. Schlußbemerkungen	129
Literatur	133
Anhang	145

A. Einleitung

"Abgeordneter zu sein, ist kein Beruf",¹ so Dolf Sternberger 1950, der Abgeordnete sei nur auf vier Jahre gewählt und eine Pension für Parlamentarier noch nicht erfunden. Seitdem hat sich sowohl in der Bundes- als auch in der Landes-, zum Teil sogar in der Kommunalpolitik einiges verändert, auch wenn der Berufspolitiker "als nackte Wirklichkeit"² dem Wähler immer noch nicht zumutbar erscheint. Die von Max Weber bereits 1919 dargestellten Tendenzen der Professionalisierung in der Politik³ haben sich weiter fortgesetzt.

Die Mehrzahl der Abgeordneten ist aufgrund des hohen zeitlichen Aufwandes und Arbeitsanfalles gezwungen, mit Parlamentseintritt den Privat-Beruf entweder aufzugeben oder für die Dauer der Legislaturperiode weitgehend einzuschränken. Ein Abgeordneter kann in der Regel nicht mehr auf eine gesicherte unpolitische Erwerbsstellung zurückgreifen. Politiker verstehen sich nicht mehr unbedingt als auf Zeit gewählt; die 'Barschel-Affäre' lehrte unter anderem, daß der Verlust der politischen Mehrheit nicht mehr von allen Politikern als normaler Vorgang in einer Demokratie begriffen, daß Politik als "Geschäft, als Gewerbe, als Job"⁴ aufgefaßt wird. Viele Politiker leben längst finanziell und psychologisch "von der Politik" (Max Weber). Dabei sind heute wenige Berufsbilder "so umstritten und unscharf wie dasjenige des Parlamentariers",⁵ der heute bei vielen als Symbolfigur des Berufspolitikers gilt.

Mit dem Thema der Berufspolitik wird sich vor allem im Rahmen der empirischen Elitenforschung seit längerem auseinandergesetzt, wobei immer

¹Sternberger, Dolf, Berufs-Politiker und Politiker-Berufe. Zur Soziologie des Deutschen Bundestages, in: Die Gegenwart, 5. Jg., Nr. 22 v. 15.11.1950, S. 9 - 11, hier S. 9.

²Kremer, Klemens, Der Weg ins Parlament, Heidelberg, Hamburg 1982, S. 103.

³Weber, Max, Politik als Beruf, in: Gesammelte Politische Schriften, hrsg. von Johannes Winckelmann, 2. Aufl., Tübingen 1958, S. 505 - 560.

⁴Kraft, Jörn, Machthaben als Profession. Über das Zynische in der Politik, in: Arnold, Heinz Ludwig (Hrsg.), Vom Verlust der Scham und dem allmählichen Verschwinden der Demokratie, Göttingen 1988, S. 63 - 69, hier S. 64.

⁵Wasser, Hartmut, Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1980, S. 91.

wieder auf die klassische Rede Max Webers im Revolutionswinter 1919 Bezug genommen wird.⁶ Besonders hervorzuheben sind die auf Politikerbefragungen beruhenden Forschungsergebnisse Dietrich Herzogs.⁷ Herzog zeichnete vor allem Karriereverläufe von Politikern nach. Die Arbeiten von Heino Kaack und Emil-Peter Müller bieten Einblick in die Sozialstruktur der Abgeordneten.⁸ In der Wochenzeitung DIE ZEIT erschienen in den 80er Jahren eine Reihe von Beiträgen, die sich mit der Problematik der Berufspolitik in der Bundesrepublik befaßten.⁹ Ebenso wurde diese Thematik in der Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) sowie in der Beilage der Wochenzeitung 'Das Parlament', Aus Politik und Zeitgeschichte, immer wieder aufgegriffen. Nach der 'Barschel-Affäre' mehrten sich die Beiträge in den politischen Zeitschriften, welche die Thematik Politik und Moral behandelten, wobei Bezug zur Berufspolitik genommen wurde. In diesem Zusammenhang sind auch Publikationen wie 'Die Latrinenrepublik'¹⁰ oder 'Die neue Skandalchronik'¹¹ zu sehen. Politische Skandale sind ein in der populärwissenschaftlichen Literatur gern aufgegriffenes Thema. Die Problematik liegt - gerade bezüglich der Berufspolitik - in dem immer wieder benutzten Bild von der Politik als schmutzigem Geschäft, worin sich "der unpolitische Deutsche, dem aller politischer Konflikt, alles 'Parteiengezänk', zuwider"¹² ist, ausdrückt. So sind Konflikte und Mißverständnisse in Hinblick auf den Berufsparlamentarier, der sich eben diesem Geschäft widmet, vorprogrammiert.

Einleitend soll der Begriff 'Berufspolitiker' geklärt werden. Die Begriffe Berufspolitiker und -parlamentarier werden in der Regel - so auch in dieser Arbeit - synonym gebraucht, obwohl die Berufsparlamentarier oder Nur-Bundestagsabgeordneten strenggenommen ein Teil der Berufspolitiker sind. Berufsparlamentarier widmen sich ausschließlich der parlamentarischen Arbeit

⁶Vgl. Weber, Politik als Beruf.

⁷Siehe vor allem: Herzog, Dietrich, Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975, für weitere Angaben sei auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

⁸Siehe die verschiedenen Literaturangaben im Literaturverzeichnis.

⁹Ein Teil dieser Beiträge wurde zusammengestellt in: Grunenberg, Nina/ v. Krockow, Christian Graf/ Leicht, Robert, Politik als Beruf heute, Düsseldorf 1986.

¹⁰Stutzer, Dietmar, Die Latrinenrepublik oder: Der Verfall der politischen Sitten in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, München 1988.

¹¹Liedtke, Rüdiger, Die neue Skandalchronik. 40 Jahre Affären und Skandale in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1989.

¹²Narr, Wolf Dieter, Zum Preis der Politik, in: Materialien zur politischen Bildung. Analysen. Berichte. Dokumente 3/1988, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1988, S. 5 - 10.

im Bundestag, wobei sie auch keiner anderen politischen Tätigkeit nachgehen.¹³ Die Berufspolitiker bzw. Berufsparlamentarier zeichnen sich durch langjährige Parlamentszugehörigkeit aus, sie bewältigen einen Großteil der gesetzgeberischen Arbeit im Bundestag und seinen Ausschüssen. Sie besetzen wichtige Ämter in Parlament, Partei und Fraktion, woraus sich ihr hoher Einfluß auf die Meinungs- und Willensbildung im Bundestag erklärt. Zumeist werden berufliche und politische Interessen von den Berufspolitikern bereits vor der Kandidatur für den Bundestag verbunden. Die Grenze zwischen Berufs- und Amateurpolitikern ist nicht genau feststellbar.¹⁴

Die Arbeit konzentriert sich auf die Berufsparlamentarier im Deutschen Bundestag, wo einerseits die Tendenz zur Professionalisierung der Politik besonders ausgeprägt ist und zum anderen weil im Bundestag, vor allem im Zusammenhang mit dem politischen Funktionsverlust und dem Funktionswandel der Landesparlamente, der sich in der Verlagerung von legislativen Aufgaben hin zu (Verwaltungs-) Kontrollaufgaben ausdrückt, bedeutendere Entscheidungen gefällt werden als in den Ländern und Kommunen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß die Professionalisierung auch in Ländern und Kommunen fortschreitet. Politik wird oft schon vor Eintritt in den Bundestag hauptamtlich ausgeübt, so daß sich bereits auf kommunaler Ebene hauptberufliche politische Akteure finden, etwa als Gemeindedirektoren oder Bürgermeister. Von den Landtagsabgeordneten übten Mitte der 70er Jahre nur noch die Hälfte neben dem Mandat ihren Beruf aus.¹⁵ Die Forschungslage hinsichtlich der Professionalisierung der Politik auf Landes- und kommunaler Ebene muß als unbefriedigend angesehen werden.

Daß die Tendenz zur Professionalisierung nicht als aktuelle Degenerationserscheinung begriffen werden kann, sondern zum Parlament gehört seit es Volksvertretungen gibt, soll die Darstellung der historischen Entwicklung der Professionalisierung der Politik zeigen. In diesem Abschnitt soll deutlich werden, aus welchen Gründen eine Entwicklung zum Berufsparlamentarier unvermeidbar stattgefunden hat. Dabei ist stets zu beachten, daß Abgeordnete als Mitglieder eines Parlaments historisch und systematisch in ihrer Rechtsstellung mit dessen Funktion und Position im Regierungssystem eng verbunden

¹³Vgl. *Klatt*, Hartmut, Die Altersversorgung der Abgeordneten, Tübingen 1972, S. 198, Anm. 1.

¹⁴Vgl. ebd., S. 197 f.

¹⁵Vgl. *Rudzio*, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983, S. 382. Zur Professionalisierung in der Landespolitik siehe: *Friedrich*, Manfred, Der Landtag als Berufsparlament? Wiesbaden 1977.