

Sebastian Klinke

# Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages

Normative Bestimmungen und  
parlamentarische Praxis

Universität Bremen, September 1996

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>PARLAMENT, LEGITIMATION UND ÖFFENTLICHKEIT .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>AUFGABEN UND FUNKTIONEN DES PARLAMENTS .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>FRAGESTELLUNG .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>STRUKTURELLE BEDINGUNGEN DER ÖFFENTLICHKEITSFUNKTION DES BUNDESTAGES .....</b>	<b>8</b>
4.1	DAS PARLAMENT ALS ORGAN FÜR ÖFFENTLICHKEIT - AUFGABEN .....	8
4.2	DAS PARLAMENT ALS ORGAN DER ÖFFENTLICHKEIT - AKTEURE .....	9
<b>5</b>	<b>DIE PRAXIS DER PARLAMENTSÖFFENTLICHKEIT .....</b>	<b>12</b>
5.1	VERHANDLUNGSÖFFENTLICHKEIT .....	12
5.2	KONTROLLÖFFENTLICHKEIT .....	17
5.3	REPRÄSENTATIONSÖFFENTLICHKEIT .....	20
<b>6</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG DER PARLAMENTSPRAXIS.....</b>	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>LITERATUR .....</b>	<b>29</b>

## **Abkürzungen**

Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Art.	Artikel
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
o.g.	oben genannt/-en
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
Tab.	Tabelle
vgl.	vergleiche

## 1 Parlament, Legitimation und Öffentlichkeit

Beschäftigt man sich mit dem parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen und mit der Rolle des Bundestages im besonderen, so wird in der staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Literatur, wenn auch unterschiedlich stark, die zentrale Rolle des Parlaments bzw. der gewählten Repräsentanten für den demokratischen Legitimationsprozeß hervorgehoben (Kißler 1989, 993; Oberreuter 1992, 77; Rudzio 1987, 207). Diese Deutung basiert auf der Annahme, daß die Umsetzung des demokratisch artikulierten Willens der Bürger in die Politik einer der, wenn nicht *der* zentrale Prozeß in demokratischen Systemen ist (Weßels 1991, 325). Auch wenn empirisch und eventuell auch normativ die Vorstellung einer *Supremats-* und *Identitätstheorie*<sup>1</sup> des Parlaments problematisch erscheint (Herzog 1993, 29; Weßels 1991, 325), so bleibt die Erkenntnis, daß in pluralistischen Gesellschaften „ohne die Volksvertretung nicht legitim und faktisch auch nicht wirksam regiert werden kann“ (Zeh 1990, 124).

Die legitimationsstiftende Wirkung des Parlaments vollzieht sich idealtypisch auf zwei Ebenen und zwar im Bereich der Evidenz und Effizienz von Politik. Anders ausgedrückt läßt sich die Gesamtaufgabe des Bundestages bestimmen, als „Legitimation durch Kommunikation und Effizienz“ (Oberreuter 1992, 83). Da aber auch die parlamentarische Leistungsfähigkeit, d.h. die vorhandenen oder erwarteten Wirkungen parlamentarischer Entscheidungen, der kommunikativen Vermittlung im politischen Prozeß bedarf, kann als Gesamtaufgabe des Bundestages, zugespitzt formuliert, von „Legitimation durch Kommunikation“ (Oberreuter 1992, 83) gesprochen werden.

Wenn hier *Legitimation durch Kommunikation* als Gesamtaufgabe des Parlaments postuliert wird, dann ergibt dies bei der Betrachtung und Bewertung der Arbeit des Parlaments eine Konzentration auf diejenigen Tätigkeiten, die unmittelbar oder mittelbar eine *Öffentlichkeitswirkung*<sup>2</sup> entfalten. Ein solcher Focus auf das Verhältnis des Parlaments zur Öffentlichkeit ist keine Standardsichtweise, sondern basiert auf einer politikwissenschaftlich motivierten Zuschreibung von Parlamentsfunktionen, im Gegensatz zu verfassungsrechtlich

---

<sup>1</sup> Suprematstheorie meint, daß das Parlament aufgrund der Einzigartigkeit seiner Konstitution durch Wahl „oberstes“ bzw. allein demokratisch legitimiertes Organ ist. Identitätstheorie meint die direkte Spiegelung der Interessen des Wahlvolkes durch seine Repräsentanten (Herzog 1989, 309ff).

<sup>2</sup> Der Begriff Öffentlichkeit wird in dieser Arbeit verwendet als Raum der potentiell allen Bürgern zugänglich ist, „der also weder privat noch geheim ist“ (Kleinsteuber 1991, 414)

inspirierten Parlamentsfunktionenkatalogen<sup>3</sup>. Derartige normative Funktionenkataloge dienen primär der Aufgabe, einen Maßstab der Analyse und Kritik der Leistungen und Versäumnisse der Parlamentstätigkeit zu formulieren (Schindler 1986, 986).

Gerade durch diesen Umstand befinden sich alle Zuschreibungen von Parlamentsfunktionen im Spannungsfeld von normativer Überfrachtung und pragmatischem Nihilismus. Gemeint ist damit einerseits die Zuschreibung demokratiethoretisch zwar wünschenswerter aber realitätsferner/nicht realisierbarer Funktionen und andererseits eine Dominanz der Orientierung an dem tatsächlichen Handeln des Bundestages unter Verzicht auf darüber hinausgehende Zielvorstellungen.

---

<sup>3</sup> „Verfassungsrechtliche“ Funktionenkataloge beschränken sich im wesentlichen auf eine Aufzählung jener Parlamentsfunktionen, die ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt sind.  
„Politikwissenschaftliche“ Funktionenkataloge sind demgegenüber umfassender, insbesondere was die Einbeziehung derjenigen Funktionen betrifft, die sich aus dem Verhältnis des Bundestages zur Öffentlichkeit ergeben (Hübner 1980, 328-342).

## 2 Aufgaben und Funktionen des Parlaments

Dennoch gibt es in der Formulierung von Parlamentsfunktionen Gemeinsamkeiten: Wolfgang Ismayr (1992, 28) nennt als Hauptbezugspunkt der meisten Autoren für die Formulierung eines Funktionenkatalogs das Werk von Walter Bagehot (1900, 130-175) und auch John Stuart Mill (1862), meistens ergänzt um die Kontrollfunktion. Strittig ist jedoch, wie oben schon angedeutet, die Rolle des Parlaments im demokratischen Legitimationsprozeß, die nicht immer hinreichend sichtbar gemacht wird. Tabelle 1 (s.u.) liefert eine Synopse der verschiedenen Funktionenkataloge.

Obgleich in dieser Synopse die z.T. recht deutlichen Unterschiede in der Auslegung der Parlamentsfunktionen zutage treten (vgl. z.B. Achterberg und Hennis, Tab. 1), kann gewissermaßen als Desiderat festgehalten werden:<sup>4</sup>

1. Die Wahlfunktion (einschließlich Rekrutierungsfunktion)
2. Die Gesetzgebungsfunktion (einschließlich Haushaltsbestimmung)
3. Die Kontroll- und Initiativfunktion
4. Die Repräsentations- und Kommunikationsfunktion - Öffentlichkeitsfunktion (einschließlich Forumsfunktion)

Zu beachten ist, daß „je nachdem wie diese Teilfunktionen gewichtet, zugeordnet und aufeinander bezogen werden, gelangen Praktiker und Wissenschaftler zu einem unterschiedliche Parlamentsverständnis“ (Ismayr 1992, 29). Selbst wenn allgemein der Repräsentations- und Kommunikationsfunktion, bzw. *Öffentlichkeitsfunktion*, eine Klammerfunktion zugestanden würde, im Sinne von Legitimation durch Kommunikation (s.o.), bleibt zu fragen, wie stark diese Klammer gewichtet wird. Grimmer unterscheidet hier zwischen *rechtsstaatlicher* und *demokratischer* Publizität (Grimmer 1993, 201). Während rechtsstaatliche Publizität alleinig die durch Gesetzte und sonstige Rechtsakte definierte Pflicht zur Veröffentlichung bestimmter Politischer- oder Verwaltungsentscheidungen meint, bezieht sich der Begriff der demokratischen Publizität auf darüber hinausgehende Kommunikationsleistungen der politischen Akteure, die der Legitimation politischen

---

<sup>4</sup> Formulierungen der folgenden 4 Punkte sind eigenes Desiderat aus den verwendeten Quellen (Alemann 1991a, 437; Ismayr 1992, 28; Klatt 1992, 395). Alemann nennt nur die ersten drei Funktionen.

Handelns durch Einbeziehung der Bürger in politische Willensbildungsprozesse dienen, ganz im Sinne der von Walter Bagehot verwendeten Bestimmung der Öffentlichkeitsfunktion (Bildungsfunktion, Partizipationsfunktion, Legitimationsfunktion).

Anhand dieser begrifflichen Unterscheidung soll verdeutlicht werden, daß die strittige Frage nicht die des Ob einer Öffentlichkeitsfunktion ist, sondern die der inhaltlichen Ausgestaltung und damit Gewichtung für die Arbeit des Parlaments. Gerade in bezug auf den Deutschen Bundestag entzündeten sich an dieser Frage von Seiten der Wissenschaft und Politik in der Vergangenheit und Gegenwart heftige Auseinandersetzungen: „Das Verhältnis des Bundestages zur Öffentlichkeit gilt als Achillesverse des bundesdeutschen Parlamentarismus“ (Kißler 1993, 343).

Die Kritik manifestiert sich im wesentlichen in zwei Punkten, die selbst im Rahmen einer Podiumsdiskussion zur 40-Jahr-Feier des Bundestages ihren Niederschlag fanden: 1. Die Tatsache, daß die parlamentarische Politikberatung in den Ausschüssen unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfindet und 2., daß die Plenumsdebatte als zentrales Kommunikationsmedium ihrer Aufgabe nicht gewachsen ist (Porzner/Oberreuter/Thaysen 1990, 50ff). Die Abgeordneten selbst sind der Meinung, „zu wenig Zeit für Kontakte mit der Öffentlichkeit zu haben, obwohl dieser Tätigkeitsbereich ohnehin den bereits größten Teil ihres Zeitbudgets ausmacht“ (Herzog 1990, 96).

**Tab. 1: Synopse von Parlamentsfunktionskatalogen (unvollständig<sup>i</sup>, Verweise s. Endnoten), geordnet nach Wahlfunktion, Gesetzgebungsfunktion, Kontrollfunktion, Öffentlichkeitsfunktion und sonstigen Funktionen**

	Bagehot (1867) <sup>ii</sup>	Achterberg <sup>iii</sup>	Apel <sup>iv</sup>	Hennis <sup>v</sup>	Hübner/Oberreuter <sup>vi</sup>	Jesse <sup>vii</sup>	Loewenberg <sup>viii</sup>	Lohmar <sup>ix</sup>	Raschke <sup>x</sup>	Schäfer <sup>xi</sup>	Steiger <sup>xii</sup>	Thaysen <sup>xiii</sup>
<b>Wahlfunktion</b>	Wahlfunktion	Kreationsfunktion	-	Wahlfunktion	Kreationsfunktion	Wahlfunktion	Auswahl der Regierungsmitglieder	Bildung der Regierung	Wahl bzw. Abwahl der Regierung	Herrschaftsbestellung/Wahlfunktion	Kreationszuständigkeiten	Wahlfunktion
<b>Gesetzgebungsfunktion</b>	Funktion der Gesetzgebung	Rechtsetzungsfunktion	Gesetzgebung	Funktion der Gesetzgebung	Gesetzgebungsfunktion	Gesetzgebungsfunktion	Gesetzgebung	Gesetzgebung	Gesetzgebungsfunktion	Gesetzgebungsfunktion	Gesetzgebung	Gesetzgebungsfunktion
<b>Kontrollfunktion</b>	-	Kontrollfunktion	Kontrolle der Bürokratie	Kontrollfunktion	Kontrollfunktion	Kontrollfunktion	-	Kontrolle von Regierung und Verwaltung	Kontrollfunktion	Kontrollfunktion	Kontrolle der vollziehenden Gewalt	Kontrollfunktion
<b>Öffentlichkeitsfunktion</b>	Funktion der Meinungsäußerung  Lehrfunktion  Beschwerdefunktion	-	Vertretung sowie Darstellung der Volksmeinung   Sicherung der Bürgerrechte	Funktion der Meinungsäußerung  Lehrfunktion  Beschwerdefunktion	Willensbildungs- und Mobilisierungsfunktion Artikulationsfunktion	Repräsentations- und Artikulationsfunktion	Kommunikation zwischen Regierung und Öffentlichkeit	Repräsentation des Volkes  Politische Willensbildung	Artikulations- und Informationsfunktion  Filterung und Integration von Verbandsinteressen	Funktion als Forum  Erziehungsfunktion  Informationsfunktion	Öffentlichkeitsfunktionen	Artikulationsfunktion
<b>Sonstige Funktionen</b>	-	Feststellung des Verteidigungsfalles	-	-	-	-	-	-	Führungsauslese	-	Mitwirkung bei der Ausübung der Regierungsfunktion	Initiativfunktion

### 3 Fragestellung

Dieses zumindest problematische Verhältnis des Bundestages zur Öffentlichkeit ist Gegenstand dieser Arbeit. Untersucht werden soll, (1.) welche strukturellen Bedingungen zur Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion vorhanden sind (vgl. Abschn. *Strukturelle Bedingungen der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages*), (2.) in welcher Form diese Mittel vom Parlament genutzt werden (vgl. Abschn. *Die Praxis der Parlamentsöffentlichkeit*) und (3.) welche Konsequenzen diese Befunde für eine inhaltliche Ausfüllung der Öffentlichkeitsfunktion haben (vgl. Abschn. *Zusammenfassung und Bewertung der Parlamentspraxis*).

Generell kann m.E. gesagt werden, daß die jeweilige normative Basis der Kritik an der Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion irgendwo zwischen den Polen Partizipations- und reiner Erklärungsöffentlichkeit angesiedelt ist. Im einen Extrem herrscht der Anspruch der unmittelbaren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozeß, zumindest in der Form der beobachtenden Teilnahme, im anderen besteht nur die Forderung nach einer nachträglichen öffentlichen Begründung des Für und Wider einer Entscheidung. Als zentraler Ort der Parlamentsöffentlichkeit wird meist die Plenardebatte angegeben. Wolfgang Zeh (1989, 923) spricht in diesem Zusammenhang von *Kreations- versus Legitimationstheorie*. Erstere fordert, daß in der Plenarverhandlung tatsächlich um Entscheidungen mittels Argument und Gegenargument gerungen wird, während letztere dem Plenum die Aufgabe zuschreibt, bereits getroffene Entscheidungen in der Debatte öffentlich zu rechtfertigen und die Gründe des Für und Wider transparent zu machen. Klassischer ist wohl die Gegenüberstellung von *Rede- (oder Diskussions-) und Arbeitsparlament*, wobei der Bundestag als Mischparlament bezeichnet wird (Maier 1979, 20ff). Auch wenn mit der Abgrenzung von Rede- und Arbeitsparlament thematisch etwas anderes gemeint ist, nämlich die Gegenüberstellung von Regierung und Opposition einerseits und die relative Autonomie des gesamten Parlaments gegenüber der Regierung andererseits, so verhält sich das Problem der Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion entsprechend: Im reinen Redeparlament ist die Idee einer öffentlichen Entscheidungsfindung in Rede und Gegenrede unbekannt. Argumentiert wird nur im Hinblick auf die nächste Wahl. Im Arbeitsparlament hingegen ist die Opposition in den

Entscheidungsfindungsprozeß eingebunden<sup>5</sup>, mithin also die Voraussetzung für eine Öffentlichmachung des Entscheidungsprozesses gegeben. Allerdings besteht hier, wie auch im Falle des Bundestages, die Tendenz, die Sitzungen der Entscheidungsfindungsorgane nichtöffentlich abzuhalten (Schindler 1988, 455; Steffani 1973, 41).

In bezug auf die Frage nach den Konsequenzen der empirischen Befunde (s.o.), soll im letzten Teil dieser Arbeit eingeschätzt werden, welches dieser beiden Konzepte eher demokratietheoretisch wünschenswert und trotzdem potentiell realisierbar ist (vgl. Abschn. *Zusammenfassung und Bewertung der Parlamentspraxis*). Notwendigerweise wird sich die „Publizitätsempirie“, d.h. die herangezogenen Untersuchungen der Tätigkeit des Bundestages, auf die Tätigkeit des Bundestagsplenums und die Ausschubarbeit beschränken; dies sei einerseits damit begründet, daß das Plenum als zentraler Ort der Parlamentsöffentlichkeit gilt (Kißler 1989, 993) und andererseits dadurch gerechtfertigt, daß umfaßendere Untersuchungen den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden.<sup>6</sup>

Als nächster Schritt erscheint es notwendig, die strukturellen Bedingungen der Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages darzustellen.

---

<sup>5</sup> Gesprochen wird in diesem Fall von „parlamentarischer Mitregierung“; ob dies im Fall des Bundestages zutrifft ist zumindest strittig (Ismayr 1991, 31f).

<sup>6</sup> Für eine umfassende Bewertung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages wären zusätzlich die Vermittlungstätigkeiten der Abgeordneten und Parteien außerhalb des Parlaments zu untersuchen.

## **4 Strukturelle Bedingungen der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages**

Will man die tatsächliche Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages empirisch erfaßbar machen, so benötigt man ein Analyseschema, welches von der Anzahl seiner Kategorien her einerseits handhabbar ist und andererseits möglichst vielen Ausdrucksformen parlamentarischer Öffentlichkeit eine Zuordnung erlaubt, um so die strukturellen Bedingungen der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages zu beschreiben. Geeignet für diesen Zweck erscheint die von Kißler (1989) benutzte Gliederung, die hier zunächst vorgestellt und dann angewandt wird.

Ausgehend von dem Grundgedanken, daß die Bundesrepublik Deutschland nach Verfassungsordnung und politischer Praxis eine *repräsentative Demokratie* ist<sup>7</sup>, konstituiert erst die wechselseitige politische Kommunikation zwischen Bundestag und Bürgern ein parlamentarisches Publikum. Betrachtet man dieses wechselseitige Verhältnis als Kern der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages, so existiert *der Bundestag als Öffentlichkeitsorgan* damit in zweifacher Weise: als Organ *für* Öffentlichkeit und als Organ *der* Öffentlichkeit. Erstere Eigenschaftszuschreibung bezieht sich auf die zu erfüllenden Aufgaben parlamentarisch-politischer Kommunikation mit dem zu repräsentierenden Volk, letztere auf die Institutionen und Subjekte zur Herstellung der Parlamentsöffentlichkeit. Zu nennen sind hier die Abgeordneten im Allgemeinen, die parlamentarische Opposition im Besonderen und die Massenmedien in ihrer Rolle als Multiplikator. (Kißler 1989, 994ff)

### **4.1 Das Parlament als Organ für Öffentlichkeit - Aufgaben**

Unter den Funktionen des Parlaments als Organ *für* Öffentlichkeit versteht Kißler die klassische Trias von (1) Bildungs-, (2) Partizipations- und (3) Legitimationsfunktion<sup>8</sup> und beschreibt anhand dessen seine Aufgaben (Grimmer 1993, 201; Kißler 1989, 995).

---

<sup>7</sup> Dies ist die herrschende Meinung unter Staatsrechtlern. In der Politikwissenschaft stößt diese Sichtweise jedoch auf Zweifel, zumindest was die Ausschließlichkeit des repräsentativen Charakters der Verfassung betrifft. Die starke Inkorporierung von Partei- und Verbandsinteressen in das politische System bedingt zumindest starke Abstriche vom Altliberalen Verständnis von Repräsentation (jeder einzelne Abgeordnete verfolgt das Gemeinwohl und nicht Partikularinteressen) (Alemann 1991b, 589ff).

<sup>8</sup> Klassisch zu nennen ist diese Trias insoweit, als alle drei Funktionen und die Legitimationsfunktion im besonderen einen stark aufklärerisch-rationalistischen Anspruch besitzen, was in dem Satz gipfelt: „Nur rationale Herrschaft ist legitime Herrschaft“ (Kißler 1989, 997). Derartige anspruchsvolle Interpretationen finden sich bei Bagehot, heutzutage bei Hennis, Schäfer (vgl. Tab.

(1) Die Bildungsfunktion bezieht sich direkt auf Bagehot („teaching function“, vgl. Tab. 1) und zieht ab auf den Abbau von Entfremdung zwischen Staat u. Bürger, zwischen politischem System u. Gesellschaft. Diese politische Sozialisationsaufgabe teilt der Bundestag mit Parteien, Verbänden und Bürgerinitiativen (Informationsprozesse aus der Gesellschaft in das politische System). Dem Parlament obliegt hierbei primär die Umsetzung von Information aus dem politischen System in die Gesellschaft. Die Erfüllung dieser Aufgabe hängt maßgeblich ab von der Herstellung einer kommunikationsstiftenden parlamentarischen Öffentlichkeit. (Kißler 1989, 996)

(2) Unter Partizipationsfunktion wird verstanden die Förderung demokratischer Beteiligung durch partizipative Kommunikation<sup>9</sup>. Voraussetzung hierfür ist eine mehr oder minder direkte politische Kommunikation zwischen Entscheidungsträgern und -empfängern, d.h. einerseits „beantwortbare parlamentarische Information“ (partizipative Publizität) und andererseits „Möglichkeiten der Informationsbeantwortung“ Diese zu vermitteln ist in erster Linie Aufgabe des Parlaments. (Kißler 1989, 997).

(3) Da die wesentliche Legitimationsbegründung für politische Herrschaft in westlichen Demokratien durch den Wahlakt stattfindet und dieser einen Vertrauensvorschuß (Neuwahl) bzw. -beweis (Wiederwahl) beinhaltet, bedarf es eines permanenten Kommunikationszusammenhangs zwischen Parlament und Bürger um eine möglichst informierte bzw. rationale Wahlentscheidung zu ermöglichen. Dies ist nur möglich, wenn über reine *demonstrative* Publizität hinaus, eine *partizipative* Publizität (s.o.) vorhanden ist, bzw. dem Bürger Einsicht in den Entscheidungsprozeß gegeben wird. Nur als kommunikationsstiftendes Öffentlichkeitsorgan legitimiert der Bundestag politische Herrschaft (Kißler 1989, 997f).

#### **4.2 Das Parlament als Organ der Öffentlichkeit - Akteure**

Insofern die obige Funktionszuschreibung als normativ zutreffend angesehen wird, stellt sich die Frage nach den vorhandenen Formen parlamentarischer Öffentlichkeit, wie sie sich aus Grundgesetz und Geschäftsordnung des Bundestages ableiten lassen. Diese institutionellen Regelungen vermitteln einen ersten Einblick in die vorhandenen Strukturen und Akteure

---

1) und anderen politikwissenschaftlich inspirierten Beschreibungen der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments (Schindler 1986, 986; Steiger 1970, 710ff).

<sup>9</sup> Der Begriff partizipative Kommunikation wird benutzt in Abgrenzung zu einer rein demonstrativen Publizität (Jürgen Habermas), die „eher Atmosphärisches als Sachliches, eher die Erscheinung von Konflikten als ihre Anlässe, Strukturen und Ursachen, eher die Addition von Einzelbildern als

parlamentarisch politischer Kommunikation. Sie bestehen (1) in der durch das freie Mandat des Abgeordneten ermöglichten Repräsentationsöffentlichkeit, (2) in der über Minderheitenrechte der Opposition institutionalisierten Kontrollöffentlichkeit und (3) in der Verhandlungsöffentlichkeit, die wesentlich von der Rundfunk- und Pressefreiheit der Medien abhängt (Grimmer 1993, 201; Kißler 1989, 996).

*(1) Repräsentationsöffentlichkeit*

Wie bereits angedeutet, läßt sich die Repräsentationsöffentlichkeit aus dem Repräsentantenstatus des Abgeordneten ableiten. Der Abgeordnete ist das Subjekt der parlamentarischen Öffentlichkeit, da er aufgrund seines Repräsentantenstatus (Freies Mandat: Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG; § 13 GOBT) die Rolle eines Kommunikators besitzt (Informationsempfänger und Informant). Er ist zwar nur von einem Teil der Bürger gewählt, entscheidet aber für Alle und ist von daher zu einer kommunikationsstiftenden Publizität angehalten, um eine allgemeine Verbundenheit mit dem Wahlvolk herzustellen und zu sichern. Dies ist die Grundlage der Repräsentationsöffentlichkeit des Bundestages. (Alemann 1991b, 590f; Kißler 1989, 998; Rudzio 1987, 102f)

*(2) Kontrollöffentlichkeit*

Wer jedoch die Bürger informieren will muß selber informiert sein. Dies tut das Parlament im wesentlichen durch seine Kontrolltätigkeit. Der zentrale Ort einer solchen Kontrollöffentlichkeit ist das Plenum. Hier informiert sich das Parlament über das Regierungshandeln durch Interpellationsrecht (Große und Kleine Anfrage), Fragestunde und Aktuelle Stunde. Ein weiterer Ort sind die Ausschüsse, deren Sitzungen, abgesehen von den öffentlichen Anhörungen, allerdings nichtöffentlich sind (Schindler 1988, 456, 641f; Zeh 1989, 929).

Entgegen dem altliberalen Verständnis<sup>10</sup> ist das Subjekt der parlamentarischen Kontrollöffentlichkeit die Opposition. Daraus folgt, daß die Bedeutung parlamentarischer Kontrollrechte für die Kontrollöffentlichkeit des Bundestages zentral von ihrem Ausbau als Minderheitenrechte abhängt. Dies trifft in bezug auf die o.g. Fragerechte sowie die Aktuelle Stunde zu. Diese Kontrollöffentlichkeit führt insoweit zu politischer Kommunikation als sie

---

strukturelle Zusammenhänge und Prozesse, eher das vordergründig Rituelle als das hintergründig Substantielle, also mehr die Oberflächenstruktur von Politik“ (Sarcinelli 1991, 51) vermittelt.

<sup>10</sup> Altliberales Verständnis meint die Gegenüberstellung von Exekutive und Legislative, d.h. eine starke Betonung des freien Mandats unter Negierung der Willensbildung durch Parteien und Fraktionen, wohingegen im Bundestag eher vom „neuen Dualismus“ von Regierung und

Bestandteil medienvermittelter Prozesse der parlamentarischen Information ist. (Kißler 1989, 999)

*(3) Verhandlungsöffentlichkeit*

Die zentrale Form der parlamentarischen Publizität ist die für das Plenum geforderte Verhandlungsöffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG; § 19 GOBT). Sie unterscheidet sich von der reinen Erklärungsöffentlichkeit (demonstrative Publizität) der Ausschüsse dadurch, daß eine Verfahrensöffentlichkeit gegeben sein soll. Die Verhandlungsöffentlichkeit verlangt allgemeine Zugänglichkeit durch Sitzungsöffentlichkeit oder mittelbar durch Parlamentsberichterstattung. Im Zusammenhang mit dem Informationsrecht (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) konstituiert sich ein subjektiv-öffentliches Recht der Medien auf Teilnahme an den öffentlichen Verhandlungen des Bundestages. Den Massenmedien und vor allem dem Fernsehen kommt daher eine „Schlüsselrolle“ zu, indem sie die Sitzungsöffentlichkeit auf ein breites gesellschaftliches Publikum erweitern. (Kißler 1989, 1000; Steiger 1970, 716)

---

Regierungsfraktion/en versus Oppositionsfraktion/en gesprochen werden kann (Alemann 1991b, 591; Ismayr 1991, 25; Oberreuter 1989, 29f).

## **5 Die Praxis der Parlamentsöffentlichkeit**

Nachdem nun sowohl die Aufgaben (Bildungs-, Partizipations- und Legitimationsfunktion) als auch die Institutionen und Akteure (Plenum, öffentliche Anhörungen, der Abgeordnete im Allgemeinen und die Opposition im Besonderen) der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments benannt sind, stellt sich die Frage nach der Praxis der politischen Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit. Entlang der Struktur Verhandlungs-, Kontroll- und Repräsentationsöffentlichkeit und deren jeweiligen Institutionen, soll im Folgenden die Parlamentsrealität untersucht werden.

### **5.1 Verhandlungsöffentlichkeit**

#### *a) Sitzungsöffentlichkeit*

Eine wenn auch krude Möglichkeit, den quantitativen Umfang der Sitzungsöffentlichkeit zu messen, besteht darin, das Verhältnis von öffentlichen zu nichtöffentlichen Sitzungen des Bundestages zu ermitteln. Zwischen 1949 u. 1987 kamen demnach im Durchschnitt auf 1 öffentliche 10,5 nichtöffentliche Sitzungen. Im Vergleich der Wahlperioden betrachtet, läßt sich keine eindeutige Tendenz ausmachen. Während in der 2. Wahlperiode mit dem Verhältnis 1:23,5 der absolute Tiefststand erzielt wurde, war der Anteil der öffentlichen Sitzungen in der 10. Wahlperiode am höchsten (1:4,7). Allerdings war schon in der 6. Wahlperiode ein ähnlicher Wert erreicht worden (1:6,9), der bis zur 9. Wahlperiode wieder auf das Niveau der 5. Wahlperiode absank (1:8,3). Dieser statistisch recht eindrucksvolle Anstieg, des Anteil der öffentlichen Sitzungen, liegt wesentlich im Wirken der Partei DIE GRÜNEN begründet. Einerseits sind deren Fraktionssitzungen grundsätzlich öffentlich, zum anderen kam es durch diese Partei unmittelbar und mittelbar<sup>11</sup> zu einem Anstieg der Großen Anfragen, der Öffentlichen Anhörungen und öffentlicher Untersuchungsausschußsitzungen (Schindler 1984, 562; Schindler 1987, 270ff; Schindler 1988, 456). Dies kann man als Indiz dafür betrachten, daß sich der Anteil der öffentlichen Sitzungen, bis zur jetzigen 13. Wahlperiode, auf dem recht günstigen Niveau der 10. Wahlperiode stabilisiert hat<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Mit mittelbar sind die Auswirkungen der neuen oppositionellen Konkurrenzsituation auf die SPD gemeint, die sich nun zu einem profilierteren Oppositionsverhalten genötigt sah (s.u. Abschn. Kontrollöffentlichkeit).

<sup>12</sup> Sofern man diesbezügliche Kontinuität im Verhalten der Partei Die Grünen unterstellt, bzw. ab der 12. Wahlperiode einen ähnlichen Einfluß durch den Einzug der Partei PDS/LL in den Bundestag vermutet.

Von den 3495 öffentlichen Sitzungen der 1. 10 Wahlperioden (1949-87) waren 2208 Plenarsitzungen, der Rest öffentliche Informationssitzungen von Ausschüssen und Fraktionssitzungen. Die Gesamtsitzungszeit der 256 Plenarsitzungen der 10. Wahlperiode betrug 1683 Stunden. Pro Jahr macht das im Durchschnitt der Jahre 1983-86 64 Sitzungstage à 6,6 Stunden. Will man den Anteil der für die Qualität der Sitzungsöffentlichkeit entscheidenden Plenarverhandlungen genauer erfassen, so gibt es anscheinend hierrüber kaum aktuelle Untersuchungen. Laut einer Umfrage unter 44 Bundestagsabgeordneten im Sommer 1972 verbringt ein Abgeordneter bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 86,6 Stunden in der Sitzungswoche durchschnittlich 9,3 Stunden im Plenum aber allein 9,9 Stunden auf Reisen. (Schindler 1986, 188ff; Schindler 1988, 434ff, 456) Bei einer Befragung der Abgeordneten des 11. Deutschen Bundestages ergab sich eine ähnliche Tendenz: Die Gesamtwochenarbeitszeit betrug in diesem Zeitraum demnach 77,9 Stunden, von denen 5,5 Stunden im Plenum verbracht wurden, während der Abgeordnete sich allein 6,1 Stunden auf Reisen befand (Herzog 1990, 86f).

Die Sitzungsöffentlichkeit wird jährlich von ca. 200.000 Besuchern des Bundestags genutzt. Davon sind ca. 45 % Jugendliche. Für die Besucher werden aktuelle Informationen zur Orientierung über die verhandelten Themen bereitgestellt. (Kißler 1989, 1001f)

Interessant wäre für die Frage nach der Qualität der Verhandlungen außerdem eine Analyse, welche Gesetze eine Beratung erfahren und von welcher Dauer diese Aussprachen waren. Wilhelm Hennis hat für die 4. Legislaturperiode folgende Statistik aufgestellt: von 429 Gesetzen erfuhren nur 169 überhaupt eine Beratung im Plenum. Auf 41 entfiel insgesamt eine Beratungszeit von weniger als 10 Minuten. Nur 25 Gesetze wurden länger als 3 Stunden beraten. Außerdem stehe das Ob und die Länge der Beratung in keinem erkennbaren Verhältnis zum Inhalt, zur Bedeutung des Gesetzentwurfs (Hennis 1967, 108f).

Betrachtet man die Zahlen zur Sitzungsöffentlichkeit und ließe sich die Untersuchung von Hennis zur Beratungspraxis auch für die übrigen Wahlperioden bestätigen, so erscheint der im Zusammenhang mit einer Verlagerung der Arbeit in die nichtöffentlichen Gremien verwendete Begriff vom „halböffentlichen Parlament“ (Steffani 1971, 266ff) m.E. eher ein Euphemismus zu sein. Auch wenn seit der 10. Wahlperiode der Anteil der öffentlichen Sitzungen gestiegen ist, kann man noch nicht von einer grundlegenden Trendwende sprechen.

*b) Parlamentsberichterstattung*

Die Parlamentsberichterstattung, als zweites tragendes Element zur Herstellung einer funktionierenden Verhandlungsöffentlichkeit, besteht aus der amtlichen und nichtamtlichen Berichterstattung<sup>13</sup>.

Die amtliche Parlamentsberichterstattung wird primär getragen vom Stenographischen Dienst des Bundestages. Die stenographischen Protokolle der Plenarsitzungen und die Drucksachen des Bundestages werden allerdings nur in kleiner Auflage vorbereitet (3900 bzw. 3500 Stück). Immerhin gibt es ca. 110 Bibliotheken, die die Protokolle und Drucksachen in ihrem Bestand führen. Neben den Protokollen werden von den drei Referaten des Presse- und Informationszentrums des Bundestages eine Vielzahl an Periodika und Serien für spezifische Klientel und Multiplikatoren herausgegeben, mit ebenfalls recht geringen Auflagenstärken (Kißler 1989, 1003; Schindler 1986, 949ff, 976ff). Die amtliche Berichterstattung ist also umfassend, aber auf Multiplikatoren angewiesen.

Der nichtamtlichen Berichterstattung kommt, aufgrund ihres faktischen und potentiellen Millionenpublikums, eine quantitativ und damit auch qualitativ bedeutendere Rolle für die Vermittlung des Parlamentsgeschehens zu. Die nichtamtliche Berichterstattung kennzeichnet, daß die Tagespresse keine kontinuierliche parlamentarische Berichterstattung kennt und ausführliche Berichte hauptsächlich in der überregionalen Tagespresse zu finden sind. Nur in der Wochenzeitung „das Parlament“<sup>14</sup> erfahren die Debatten eine breite Dokumentation (Auflage ca. 100000) (Martenson 1989, 270). Ein qualitativer Mangel der nichtamtlichen Berichterstattung besteht in der Fokussierung auf Ergebnisse statt Entscheidungsprozesse sichtbar zu machen. Strukturell und äußerst folgenreich, ist das Problem einer Unterordnung des politischen unter den publizistischen Faktor (eigengesetzlicher Warencharakter) (Kißler 1989, 1004).

Bedeutsamer für die parlamentarische Publizität ist die Rundfunk- u. Fernsehberichterstattung<sup>15</sup>. Jedoch existiert auch hier kein festes Programmschema. Über die live-Übertragung von Plenarsitzungen entscheidet der WDR, zugleich für alle ARD-Sender. 1985 wurden von den insgesamt 476 Sitzungsstunden 84 Stunden live übertragen. 1986

---

<sup>13</sup> Als Parlamentsberichterstattung im weiteren Sinn kann man m.E. die Tätigkeit der Parlamentarischen Vereinigungen bezeichnen. Als intermediäre Organisationen erreichen sie spezifische Fachöffentlichkeiten.

<sup>14</sup> Die Wochenzeitschrift „Das Parlament“ wird von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegeben und kann insofern m.E. als halbamtliches Organ bezeichnet werden.

<sup>15</sup> Nach einer Phase des teilweisen bis vollständigen Verbotes der direkten Fernseh- und Rundfunkübertragungen von Plenardebatten, in den 50er und 60er Jahren, wurden Live-Übertragungen erst ab 1966 generell geduldet (Mayntz 1993, 355ff).

wurden von 419 Stunden 86 live übertragen (Martenson 1989, 268f). Über die Wahlperioden hinweg betrachtet (6.-11. Wahlperiode) ergibt sich eine durchschnittliche Live-Übertragungsrate von 22,7 % der Gesamtdebattendauer. Die höchste Rate wurde mit 25,3 % in der 8. Wahlperiode erzielt, die niedrigste in der 11. Wahlperiode mit 18,4 %. (Mayntz 1993, 358) Als inhaltliche Tendenz aus empirischen Überprüfungen läßt sich die These formulieren, daß Politik immer mehr in unterhaltendem Licht erscheint. Gerade im Hinblick auf die Dualisierung<sup>16</sup> von Rundfunk und Fernsehen wird das immer umfangreichere Programmangebot insgesamt und besonders in der Hauptsendezeit entpolitisiert, d.h. die Reichweite politisch-relevanter Informationen nimmt ab und politische Prozesse werden immer weniger sichtbar gemacht. (Gellner 1992, 292f; Sarcinelli 1991, 50f; Schatz 1992, 339f) Debatten in Nachmittags- und Abendstunden scheinen von Fernsehübertragung und Presseberichterstattung kaum berücksichtigt zu werden (Hamm-Brücher 1990, 45).

Für die Nachfrageseite existieren anscheinend wenig Daten. Ein grober Indikator für das Interesse am parlamentarischen Geschehen ist der Anteil derjenigen, die täglich politische Nachrichtensendungen rezipieren. Dieser lag bei Tageszeitungen und Fernsehen 1986 bei ca. 61 %, beim Rundfunk bei ca. 50 %. Demgegenüber lag 1986 in Großbritannien der Anteil derjenigen die täglich Nachrichten im Fernsehen schauen bei ca. 83 %. (Brettschneider/Ahlstich/Zügel 1992, 530f). Für die Live-Übertragungen von Plenardebatten durch ARD und ZDF, im Zeitraum Herbst 1985 bis 15. November 1990, ergibt sich eine durchschnittliche Zuschauerzahl von 490463. Es hat den Anschein, daß wesentlich höhere Zahlen erreichbar wären, würde auch in den Abendstunden übertragen werden. Dies war nur am 14. Mai 1986 der Fall, wobei diese Sondersendung von 2,86 Millionen Zuschauern gesehen wurde. (Mayntz 1993, 360)

Weit verbreitet ist die Kritik, das die mediale Erweiterung der Verhandlungsöffentlichkeit auf ein Millionenpublikum dazu geführt hat, daß die Parlamentsrede zum Spektakel und der Redner zum „Entertainer“ geworden ist (Dominanz der demonstrativen P.) (Kißler 1989, 1004). Dies kann außerdem als ein Reflex auf die Funktionserfordernisse einer, auf die Vorarbeiten von Ministerialbürokratien und Ausschüssen sowie die Vermittlungsleistung der Massenmedien angewiesenen, Parteiendemokratie gedeutet werden (Ismayr 1982b, 83).

Als vorläufiges Fazit kann gesagt werden, daß ein Vergleich amtlicher und nichtamtlicher Parlamentsberichterstattung zeigt, daß die Qualität parlamentarischer Kommunikation sich

---

<sup>16</sup>Dualisierung meint die Koexistenz von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Fernsehen.

umgekehrt proportional zur Quantität ihrer Adressaten verhält. Ob jedoch soweit gegangen werden kann, zu behaupten, daß Sitzungsöffentlichkeit u. Parlamentsberichterstattung parlamentarisch-politische Kommunikation mit einem wachsenden parlamentarischen Fachpublikum inszenieren, aber kaum mit dem Bürger (Kißler 1989, 1005), ist m.E. fraglich. Zu einer positiveren Einschätzung gelangt Gregor Mayntz in seiner Fallstudie über die Berichterstattung von Fernsehen und Tageszeitungen. Im Beobachtungszeitraum (91 Tage = 27 Sitzungstage) des Jahres 1989 stellte sich heraus, daß immerhin über 90 % der Sitzungen in den überregionalen Qualitätszeitungen, sowie in ARD und ZDF Erwähnung fanden. Dabei wurde über ca. 40 % (Tageszeitungen) bzw. ca. 25 % (Fernsehen) der verhandelten Themen berichtet und ca. 35 % bzw. ca. 20 % der Redner erwähnt. Seiner Meinung nach müsse deshalb der These widersprochen werden, es werde so gut wie nichts in den Medien transportiert. (Mayntz 1993, 364ff)

Auch wenn gewiß etwas in den Medien transportiert wird, so ist m.E. die Berichterstattung über die Arbeit des Bundestages trotzdem als hochgradig defizitär zu kennzeichnen. Das Kriterium der Erwähnung von Themen ist kein guter Indikator für eine gelungene Publizität und der im Fernsehen, mit 25 % der Themen, recht geringe Anteil, weist eher auf gravierende Mängel der Berichterstattung hin, als daß sich Zufriedenheit breitmachen könnte.

### *c) Ausschußöffentlichkeit*

Wenn, wie eigentlich von niemandem bestritten, die eigentliche Arbeit des Bundestages in den Ausschüssen stattfindet, so müßte gerade dieser Bereich der Öffentlichkeit zugänglich sein, um der Forderung nach partizipativer Kommunikation genüge zu tun. Ausschüsse unterliegen in der Bundesrepublik aber nur der Erklärungsöffentlichkeit. Damit entzieht sich der Prozeß der Gesetzgebungsarbeit, das Verhalten der Akteure in Verhandlungen, der Kenntnis der Medienvertreter und damit der Bürger.

Abweichend von der generellen Nichtöffentlichkeit der Ausschußberatungen, erlaubt die Geschäftsordnung des Bundestages die Öffentlichkeit (Journalisten) zu einzelnen Beratungsthemen zuzulassen (§ 69 Abs. 1 Satz 2 GOBT) und öffentliche Anhörungen durchzuführen (§ 70 GOBT), wenn der Ausschuß so beschließt. Zunehmend wird von diesem Recht Gebrauch gemacht. Fast 1/3 der öffentlichen Anhörungen, des Zeitraums 1949-87, entfallen auf die 10. Wahlperiode (1983-87). Auch die Zahl der grundsätzlich öffentlich tagenden Untersuchungsausschüsse hat in dieser Wahlperiode zugenommen. Hier kann man von einer Verschiebung der parlamentarischen Öffentlichkeitsstruktur sprechen - von der Plenums- zur Ausschußöffentlichkeit. Bei der öffentlichen Anhörung handelt es sich

allerdings um die Anhörung von Expertenmeinungen zu bereits vorab im geheimen getroffenen Entscheidungen, so daß es sich hier nicht um eine Erweiterung der Verfahrensöffentlichkeit handelt. (Kißler 1989, 1005f; Schindler 1984, 562; Schindler 1988, 456)

Eine Erweiterung der Verfahrensöffentlichkeit könnte die, im Reformpaket vom 21.09.95 beschlossene (s.u. Abschn. Debattenordnung), Einführung von öffentlichen Schlußberatungen der Ausschüsse bedeuten. Allerdings ist auch dies eine Maßnahme zur Entlastung des Plenums, da die so behandelten Themen, dann dort keiner Aussprache mehr bedürfen (§ 69a Abs. 5 GOBT). Genauso wie im Plenum, wird die Öffentlichkeit erst zugelassen, wenn die Kompromißfindungsprozesse abgeschlossen sind und die Anträge zur Beschlußfassung vorliegen. (Lemke-Müller 1996, 16f) Was das Ausmaß an Verfahrensöffentlichkeit betrifft, sieht es also eher nach einem Nullsummen-Spiel aus.

Neben den genannten Defiziten der Verfahrensöffentlichkeit kommt hinzu, daß sogar bezweifelt werden kann, daß in den Ausschüssen überhaupt um Entscheidungen gerungen wird. Hildegard Hamm-Brücher meint dazu: „Wichtige politische Entscheidungen fallen zumeist außerhalb der parlamentarisch zuständigen Gremien, vielmehr hinter verschlossenen Türen in Koalitionsgesprächen, „Elefantenrunden“, Vorständen, Lobby-Vereinbarungen“ (Hamm-Brücher 1990, 305). Die Existenz solcher „parastaatlicher Entscheidungsgremien“ (Herzog 1993, 46) ist demokratietheoretisch bedenklich und für eine Analyse der Öffentlichkeitsfunktionen des Parlaments insofern problematisch, als daß selbst eine Sitzungsöffentlichkeit der Ausschubarbeit nicht die angestrebte Entscheidungstransparenz hervorbrächte.

## **5.2 Kontrollöffentlichkeit**

In bezug auf die parlamentarische Kontrollöffentlichkeit prägte der SPD-Abgeordnete Dieter Lattman den Satz: „Die Ministerialbürokratie kontrolliert die Parlamentarier weit mehr als umgekehrt“ (Lattmann 1977, 58). Die Einschätzung, daß die Ministerialbürokratie einen übermächtigen Informationsvorsprung besitzt, ist weit verbreitet (Busch 1990, 423ff; Ismayr 1991, 27, 32; Rudzio 1987, 238). Da die Regierungsfaktionen nur ein geringes Interesse an öffentlicher Kritik von Regierung und Bürokratie haben, ist das Subjekt der Kontrollöffentlichkeit die Opposition (Oberreuter 1992, 79f). Seit 1983 mit dem Einzug der Partei DIE GRÜNEN in den Bundestag zwei auch miteinander konkurrierender

Oppositionsfraktionen im Parlament sitzen<sup>17</sup>, ist die Anzahl der Kontrollinitiativen insgesamt deutlich angestiegen (Ismayr 1991, 29).

Formelle Kontrollinstrumente sind die Große und die Kleine Anfrage, die Fragestunde und die aktuelle Stunde. Aussagen über die Rolle dieser Instrumente, zur Herstellung einer Kontrollöffentlichkeit, können gemacht werden, wenn man ihre relative quantitative Bedeutung erfaßt, die Beteiligung der Opposition untersucht und nach ihrem jeweiligen Öffentlichkeitsbezug fragt.

#### *a) Die Große Anfrage*

Bei Großen Anfragen (§§ 100ff GOBT) handelt es sich in der Regel um Grundsatzdebatten. Außer in der 1. Wahlperiode (160 Anfragen) stand die Anzahl der Großen Anfragen mit durchschnittlich 45 (2.-8. Wahlperiode)<sup>18</sup> in keinem Verhältnis zu ihrer potentiellen Qualität als Kontrollinstrument. Im Durchschnitt der 1.-10. Wahlperiode lag der Anteil, der von der Opposition gestellten Großen Anfragen, bei 66,2 % (460 von 695). In der 10. Wahlperiode erreichte sie den Wert von 84,0 %. Von den insgesamt 175 Großen Anfragen entfielen allein 87 auf die Fraktion der Grünen. Von der Quantität der Anfragen her, wurde erst wieder mit der 10. Wahlperiode der Qualität der Großen Anfrage, als Kontroll- u. Informationsinstrument, Rechnung getragen. (Kißler 1989, 1007) In der 11. Wahlperiode hat sich diese Tendenz fortgesetzt: 86 % der 145 Großen Anfragen (SPD 57, GRÜNE 68) wurden von der Opposition eingereicht. In der 12. Wahlperiode hat die Anzahl der Anfragen insgesamt allerdings wieder deutlich abgenommen: statt 145 waren es nur noch 98, was einer Abnahme um ca. 50 % entspricht<sup>19</sup>. (Holzapfel 1991, 24; Holzapfel 1996, 24; Ismayr 1991, 29).

#### *b) Die Kleine Anfrage*

Das Instrument der Kleinen Anfrage (§§ 104ff GOBT) ist auch erst ab der 10. Wahlperiode quantitativ bedeutsam geworden und stellt ebenfalls eine Domäne der Opposition dar, jedoch ist das Verfahren grundsätzlich schriftlich und damit ohne direkten Öffentlichkeitsbezug. (Ismayr 1991, 29; Kißler 1989, 1008)

#### *c) Die Fragestunde*

---

<sup>17</sup> Seit der Konstituierung des 12. Deutschen Bundestages am 20.12.1990 sind es durch den Einzug der PDS/Linke Liste in den Bundestag drei Oppositionsfraktionen.

<sup>18</sup> Durchschnitt der 2.-8. Wahlperiode eigene Berechnung.

<sup>19</sup> Eigene Berechnung.

Ursprünglich eine Mischform aus mündlichem u. schriftlichem Verfahren, ist die Fragestunde (§ 105 u. Anlage 4 GOBT) immer mehr zur schriftlichen Form übergegangen. In der 10. Wahlperiode waren es mehr als doppelt so viele Schriftliche wie Mündliche Anfragen. (Schindler 1988, 643ff) Hier kann man von einem zunehmenden Relevanzverlust der Fragestunde für die Kontrollöffentlichkeit sprechen.

#### *d) Die Aktuelle Stunde*

Eine Kompensation erfährt diese Entwicklung durch die verstärkte Inanspruchnahme der Aktuellen Stunde (§ 106 u. Anl. 5 GOBT). Sie ist als Minderheitenrecht ausgelegt und verfahrensmäßig öffentlichkeitsbezogen. In der 10. Wahlperiode kam es zum Durchbruch mit 117 Aktuellen Stunden. Vorher waren es nur 2-20 pro Wahlperiode. Seitdem ist eine Plenarsitzung ohne Aktuelle Stunde die Ausnahme: 126 in der 11. Wahlperiode und 103 Aktuelle Stunden in der 12. Wahlperiode. Der Oppositionsanteil ist hoch (76 %), was sich mit der weitgehend freien Themenwahl erklären läßt. Damit ist die Aktuelle Stunde zum öffentlichkeitswirksamsten Instrument des Bundestages avanciert. Zusammen mit der Großen Anfrage zeichnet sie sich durch die höchste Oppositionsbeteiligung und ein öffentlichkeitsbezogenes Verfahren im Plenum aus. (Holzapfel 1991, 25; Holzapfel 1996, 24; Kißler 1989, 1009f).

Neben den reinen Zahlen, wäre eigentlich auch die Qualität der Kontrollinitiativen zu untersuchen, die nicht zuletzt von der Informiertheit der Abgeordneten abhängt. Leider kann dieser Frage an dieser Stelle nur äußerst fragmentarisch nachgegangen werden: Der ehemalige SPD-Abgeordnete Dieter Lattmann (1977) schätzte, daß der Abgeordnete in 90 % der Abstimmungen nicht weiß, worum es geht. Hildegard Hamm-Brücher (1990, 18) bestätigt diese Aussage für die derzeitige Praxis. Wolfgang Ismayr kommt, wenn auch vorsichtiger formuliert, in seiner empirischen Untersuchung des 9. Deutschen Bundestages, bezüglich der Praxis der parlamentarischen Redeordnung und Kommunikation, zu einem ähnlichen Ergebnis (Ismayr 1982b, 69).

Sieht man von diesen grundsätzlichen Einwänden ab, so hat sich seit der 10. Wahlperiode die Kontrolltätigkeit des Bundestages belebt. Die Existenz miteinander konkurrierender Oppositionsfraktionen scheint zu einer anhaltend verbesserten Herstellung der Kontrollöffentlichkeit zu führen, sofern sich nicht die Abwärtstendenz der 12. Wahlperiode fortsetzt.

### **5.3 Repräsentationsöffentlichkeit**

Inwieweit das, in den genannten Kontrollinstrumenten angelegte, Kommunikationspotential ausgeschöpft wird, d.h. tatsächlich eine Kontrollöffentlichkeit hergestellt wird, hängt ab von der Fähigkeit des Plenums sich nicht nur zu informieren, sondern sich auch mit einem gesellschaftlichen Publikum auszutauschen. Dieser Aufgabe versucht der Bundestag im Rahmen der Herstellung einer Repräsentationsöffentlichkeit nachzukommen. (Kibler 1989, 1010)

Die Herstellung der Repräsentationsöffentlichkeit erfolgt im Wesentlichen in den Reden der Plenardebatten des Bundestages, da nur hier eine Sitzungsöffentlichkeit gegeben ist (s.o. Abschn. Ausschußöffentlichkeit). Das Wie der parlamentarischen Rede<sup>20</sup>, bzw. die Debattenordnung, ist in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt<sup>21</sup>. Neben diesen formellen Bestimmungen kann man den Debattenstil und die Sozialstruktur des Bundestages als Indikatoren für eine mehr oder minder gelungene Repräsentation gesellschaftlicher Interessen heranziehen. Zugegebenermaßen ist dies m.E. eine sehr statische Methode<sup>22</sup>, die von älteren soziologischen Grundüberzeugungen geleitet ist, wie der, daß gesellschaftliche Schichten jeweils ihre eigene Sprache haben und zur gelungenen Kommunikation auf diese angewiesen sind sowie, daß erst eine soziale Repräsentation im Parlament auch die politische Repräsentation gewährleistet. Neuere Ansätze der Responsivitätsforschung bleiben hier unberücksichtigt, wie sie z.B. von Dietrich Herzog und Bernhard Weßels vertreten werden (Herzog 1989; Weßels 1991), da eine Auseinandersetzung mit diesen theoretischen Positionen und empirischen Operationalisierungen eine Arbeit für sich wäre.

#### *a) Debattenordnung*

Die Redeordnung und -zeit wurden seit Bestehen des Bundestages mehrfach geändert. Erklärtes Ziel dieser Reformen war es, die Redeordnung dahingehend zu ändern, daß möglichst viele Abgeordnete zu Wort kommen und durch Rede und Gegenrede die Debatte lebendig gehalten wird. Dies wurde deshalb angestrebt, weil man auf die vielfach öffentlich, aber auch innerparlamentarisch, geäußerte Kritik reagieren wollte, die parlamentarische Rede

---

<sup>20</sup> Gemeint ist die Form der Rede: wer, wann, mit wem, wie lange und zu welchem Thema sprechen darf.

<sup>21</sup> Wenngleich in der Geschäftsordnung kein eigener Abschnitt zur Redeordnung existiert, so finden sich dort alle diesbezüglichen Regelungen in §§ 9, 25, 27-37, 44, 59, 70, 115, 117-119, Anl. 5 Nr. 6-8 GOBT.

<sup>22</sup> Statisch meint in diesem Zusammenhang, daß diese Methode die neuen identitätsstiftenden „horizontalen“ Ungleichheiten nicht in den Blick bekommt (Hradil 1990, 89).

sei in Ritualen erstarrt, die keinen Raum für echte Auseinandersetzungen ließen (Lemke-Müller 1996, 13).

Die Kleine Parlamentsreform von 1969<sup>23</sup> verkürzte die bis dato einstündige Redezeit auf generell 15 Minuten. Auch wenn diese generelle Regel vielfach unterlaufen wurde, erhöhte sich die Anzahl der Redebeiträge um durchschnittlich 10 %. (Ismayr 1982b, 7, 18ff; Kißler 1989, 1011) Die Neufassung der Geschäftsordnung von 1980 übertrug die Aufgabe der Debattengestaltung vom Bundestagspräsidenten auf den Ältestenrat (§ 35 GOBT), mit der Folge einer Festlegung der Redezeit pro Beitrag auf 10 oder 5 Minuten und 45 Minuten für die einleitenden Beiträge bei längeren Aussprachen. Außerdem wurde in § 25 Abs. 2 GOBT bestimmt, daß über einen Antrag auf Schluß der Aussprache erst abgestimmt werden kann, wenn jede Fraktion einmal zu Wort gekommen ist. Zuvor war es ausreichend, wenn nach dem Antragsteller eine Gegenrede erfolgt war. (Roll/Rüttger 1980, 486). Allerdings wurden auch gewisse Minderheitenrechte beschnitten, die bisher von weniger als 5 von Hundert der Abgeordneten wahrgenommen werden konnten. Diese wurden auf die Fraktionen übertragen, deren Position damit gegenüber dem einzelnen Abgeordneten gestärkt wurde. (Lemke-Müller 1996, 4)

Auch wenn die Änderungen des Rederechts dem Ziel der Herstellung von mehr Transparenz dienten, indem mehr Redner zu Wort kommen, so blieben sie dennoch effizienzorientiert. Eine endlose Aussprache, mit dem Ziel, alle zu Wort kommen zu lassen, war nicht intendiert und wurde nie praktiziert. Wolfgang Zeh mag deshalb den Selbstanspruch des BT getroffen haben, wenn er feststellt: „...daß die Plenardebatte nicht dazu dienen kann, die Willensbildung des Parlaments erst jetzt zu leisten ... Vielmehr gilt es in diesem Stadium der Öffentlichkeit ein zusammengefaßtes und vereinfachtes Bild des Für und Wider zu vermitteln ... und so die Bürger von der Triftigkeit des eigenen Standpunktes zu überzeugen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich ihrerseits eine Meinung anhand der ausgebreiteten Argumente zu bilden“ (Zeh 1986, 401f).

Im Verlauf der 80er Jahre und Anfang der 90er Jahre wurden weitere punktuelle Reformen mit dem Ziel der Förderung diskursiver Elemente und spontaner Diskussion durchgeführt, ohne jedoch einen „Durchbruch“ (Ismayr 1991, 33) zu bringen oder für die Öffentlichkeit sichtbar zu werden (Lemke-Müller 1996, 4f).

---

<sup>23</sup> Sie wird Kleine Parlamentsreform genannt, weil allein verfahrenstechnische Änderungen vorgenommen wurden und auf die Integration eines moderneren, der Realität angemessenen, Parlamentarismus-Begriffs verzichtet wurde. Insbesondere fehlt die Aufnahme des Begriffs Opposition und die Ausstattung derselben mit spezifischen Rechten. (Steffani 1981)

Als Ergebnis vieljähriger Reformdiskussionen wurde am 21.09.1995 ein dreiteiliges Reformpaket verabschiedet, das den derzeitigen Schlußpunkt dieser Bemühungen darstellt. In einem Teil dieses Pakets sind Neuregelungen der Geschäftsordnung enthalten, die zu einer Erhöhung der Transparenz der Arbeit des Bundestages führen sollen. Dieser Teil wurde von den Medien in denkwürdiger Weise fast komplett ignoriert. (Lemke-Müller 1996, 3, 12)

Verbessert wurden die Möglichkeiten der Opposition, eine Plenardebatte über ihre Anträge zu erzwingen (§ 20 Abs. 4 GOBT), um damit gegenüber dem Redeprivileg der Bundesregierung (Art. 43 GG; § 43 GOBT) ein Gegengewicht zu schaffen. Abzuwarten bleibt, ob die Regierungsmehrheit daraufhin verstärkt von der Möglichkeit (§ 6 Abs. 2 Satz 2 GOBT) Gebrauch machen wird, von der Opposition aufgezwungene Debattenpunkte auf unattraktive Zeiten abzudrängen. (Lemke-Müller 1996, 3, 12f) Bisher stellte das verfassungsrechtlich garantierte Redeprivileg der Bundesregierung eine uneinnehmbare Hürde auf dem Weg einer Gleichberechtigung der Opposition dar (Ismayr 1991, 38).

Mit dem Ziel lebhafterer Debatten wurde das, durch Beschluß des Bundestages 1990 eingeführte, Instrument der Kurzintervention (§ 27 GOBT) weiter ausgebaut, indem nun Beiträge von maximal 3 statt 2 Minuten erlaubt sind. Um eine höhere Öffentlichkeitswirkung zu erreichen, wurde die sogenannte Kernzeit-Debatte, von 9.00 bis 13.00 Uhr, eingeführt. In dieser Zeit sollen, bei möglichst voll besetztem Haus (§ 45 Abs. 2 GOBT), 2 bis 3 aktuelle Themen von allgemeinem öffentlichem Interesse behandelt werden. Diese Debatten werden von ARD und ZDF abwechselnd live übertragen. Anscheinend hat sich in diesen Kernzeiten die Präsenz der Abgeordneten im Plenum tatsächlich deutlich verbessert. (Lemke-Müller 1996, 3, 13ff)

Aufgrund der diversen Reformen, mit Stoßrichtung Transparenz und Diskussion, kann man zusammenfassend sagen, der Bundestag ist sich seiner Verfahrensmängel durchaus bewußt, weiß jedoch nicht so recht wie diesen grundlegend abgeholfen werden kann, zumindest wenn, was im Umkehrschluß der Fall zu sein scheint, die etablierte Arbeitsweise nicht in Frage gestellt wird. Der von Wolfgang Zeh u.a. (Lemke-Müller 1996, 13; Zeh 1986, 401) formulierte Anspruch einer nachträglichen öffentlichen Begründung des Für und Wider einer Entscheidung wird m.E. von der Geschäftsordnung ermöglicht, aber nicht gewährleistet. Insbesondere was den letzten Teilsatz betrifft, die Ermöglichung der Meinungsbildung für die Bevölkerung, so ist dies hochgradig von dem herrschenden Debattenstil und den Debatteninhalten abhängig. Diese wiederum sind, aufgrund der von der Geschäftsordnung

nicht gewährleisteten Verfahrensöffentlichkeit, keineswegs per se ein korrektes Abbild der den Entscheidungen zugrunde liegenden Beweggründe.

#### *b) Debattenstil*

Will man den Debattenstil untersuchen, ist zu fragen, wer redet im Parlament und in welcher Form. Offensichtlich reden im Parlament bevorzugt bestimmte Personengruppen. Im Parlament herrscht anscheinend eine „Dreiklassengesellschaft“ (Hans Apel), die aus der engeren Fraktionsspitze, den Verbandsvertretern und dem „Fußvolk“ besteht. Am ehesten kommt derjenige mehrfach zu Wort, der dem engeren Fraktionsvorstand angehört. Entsprechend sind die Abgeordneten selbst in hohem Maße mit dem Verlauf der Plenardebatten unzufrieden. Gefordert werden mehr Diskussion, mehr Spontaneität und noch kürzere Beiträge (s.o.). (Kißler 1989, 1012; Rose/Hofmann-Göttig 1982, 66; Ruch 1976, 151f) Insbesondere bei Debatten, die im Fernsehen übertragen werden, ist das Übergewicht von Abgeordneten mit herausragenden Funktionen noch ausgeprägter als sonst. Von den 53 Debattenbeiträgen der Unionsparteien im ersten Jahr der 9. Wahlperiode nahmen 8 Abgeordnete und zwei Bundesratsmitglieder 67,75 % der Redezeit in Anspruch. Von den insgesamt 34 Rednern gehörten 23 zum engeren Fraktionsvorstand oder waren Arbeitsgruppen-, Arbeitskreis- (CSU) oder Ausschußvorsitzende. Auf die übrigen Abgeordneten entfielen nur knapp 10 % der Redezeit (Ismayr 1982a, 294).

Einer Gleichberechtigung der Abgeordneten steht jedoch die Geschäftsordnung im Weg, die den Fraktionen das Recht einräumt, über die Vertretung im Ältestenrat (§ 6 Abs. 1 GOBT) auf die Debattendauer und die Verteilung der Redezeit Einfluß zu nehmen (§ 35 GOBT). Die Fraktionen wiederum sind stark hierarchisiert, mit dem Fraktionsvorstand an der Spitze. Stellvertretend sei hier der Beschluß der SPD-Bundestagsfraktion zum Selbstverständnis der Fraktion vom 23.6.1981 zitiert: „Die Einbringung von mit der Fraktion nicht abgestimmten Anträgen im Plenum widerspricht der Fraktionssolidarität“ und „die Fraktion bestimmt die Redner, die im Plenum die Auffassung der Fraktion zu vertreten haben. Darüber hinausgehende Redebeiträge müssen auf begründete Ausnahmen beschränkt bleiben. Sie sind der Fraktion rechtzeitig mitzuteilen und mit dem Fraktionsvorstand zu besprechen“<sup>24</sup>.

Wolfgang Ismayr ist der Ansicht, daß gerade eine Ausdehnung des engen Rede-Spielraums der „nicht-privilegierten“ Abgeordneten, z.B. im Falle der Kurzinterventionen, am besten geeignet wäre, die Kommunikationsfunktion des Bundestages zu stärken. Daran seien

---

<sup>24</sup> „Selbstverständnis der Fraktion“, in: Das Parlament, Nr. 27, 4.7.1981, zitiert nach Ismayr (1982b, 54).

allerdings führende Kreise der Fraktionen nicht interessiert, da sie die Kontrolle behalten wollen. (Ismayr 1982a, 298) Leo Kißler macht außerdem einen, in der deutschen Parlamentstradition verwurzelten, Korpsgeist für den herrschenden Stil einer entpolitisierten, nur noch bei spektakulären Gesetzesinitiativen kontroversen, ansonsten aber vom Fachjargon der Fraktionsspezialisten dominierten Debatte verantwortlich (Kißler 1989, 1013). Renate Mayntz und Friedhelm Neidhardt haben in ihren Interviews mit Abgeordneten des 10. und 11. Deutschen Bundestages die Parlamentskultur untersucht und herausgefunden, daß die Fraktionsdisziplin bei allen Außendarstellungen hochgradig moralisch aufgeladen ist und von den Parlamentariern als notwendig angesehen wird. Der Abgeordnete identifiziert sich weit mehr als Mitglied seiner Fraktion, denn als Mitglied des Bundestages allgemein. Die starke Außenorientierung der Bezugsgruppe steckt abweichenden Normen und Wertorientierungen enge Grenzen. Außerdem stärkt die Außenorientierung die Tendenz zu gefälligen Selbstinszenierungen und aufmerksamkeitszeugenden Showeffekten. (Mayntz/Neidhardt 1989, 373, 378ff, 387) Dieser Befund verstärkt den Verdacht, daß sich der politische Inhalt der Debatten stark auf ihren publizistischen Effekt reduziert.

### *c) Debatteninhalte*

Eine direkte Untersuchung der Debatteninhalte, im Hinblick darauf, was thematisiert wird und was nicht, sowie in welcher Form, ist kaum leistbar, betrachtet man allein die ca. 20000 Seiten Stenographischer Protokolle der 10. Wahlperiode (Schindler 1988, 435). Einen indirekten Zugriff auf die Debatteninhalte erlaubt eine Untersuchung der sozialen Repräsentation, ausgehend von der These, das politische Repräsentation ein Mindestmaß an sozialer Repräsentation erfordert (Kißler 1989, 1013)

Festzustellen ist, daß man weiterhin von einem Männerparlament sprechen kann, auch wenn hier positive Tendenzen zu verzeichnen sind: Nach noch unter 10 % in der 10. Wahlperiode, stieg der Anteil der Frauen in der 11. Wahlperiode auf 15,6 %, auf 20,5 % in der 12. Wahlperiode und liegt in der derzeitigen 13. Wahlperiode bei 26,2 %. Hält diese Tendenz an, so wäre im Jahr 2018 jeder zweite Abgeordnete eine Frau. (Holzapfel 1991, 297; Holzapfel 1996, 297; Kißler 1989, 1013)<sup>25</sup> Was die Besetzung von Spitzenpositionen in Bundestag und Bundesregierung betrifft, waren hier die Frauen in der 11. Wahlperiode mit 12,9 % (Schindler 1988, 184)<sup>26</sup> noch stärker unterrepräsentiert.

---

<sup>25</sup> Prozentwerte der 12. und 13. Wahlperiode, sowie der Hochrechnung, eigene Berechnung.

<sup>26</sup> Prozentwert eigene Berechnung.

Die Berufs- und Bildungsstruktur des Bundestages ist mit Sicherheit kein annäherndes Abbild der Bevölkerung: ca. 1/3 sind Beamte, 76,9 %<sup>27</sup> sind Akademiker (Holzapfel 1996, 305; Schindler 1988, 194). Beim Bundestag handelt es sich bis dato um ein männliches, sozial nivelliertes, „verbeamtetes“ Akademikerparlament (Kißler 1989, 1014).

Aus dieser Nivellierung ergibt sich für die Repräsentationsöffentlichkeit eine eklatante Schiefelage. Die Abgeordneten des Bundestages stammen demnach vornehmlich aus der Mittelschicht. Angenommen werden kann deshalb die Dominanz einer Mittelschichtsperspektive auf die anstehenden Themen. Die sozialstrukturell bedingte und vornehmlich juristisch gefärbte politische Kultur trifft sich mit einer herrschaftsstrukturell bedingten Expertensprache. Zusammen mit der Tendenz zum Korpsgeist, wird der Öffentlichkeitswert der parlamentarischen Debatte erheblich geschmälert. (Kißler 1989, 1014)

---

<sup>27</sup> 13. Wahlperiode, Prozentwert eigene Berechnung.

## **6 Zusammenfassung und Bewertung der Parlamentspraxis**

Alle drei untersuchten Bereiche der Parlamentsöffentlichkeit, die Verhandlungsöffentlichkeit, die Kontrollöffentlichkeit und die Repräsentationsöffentlichkeit, haben sich als stark defizitär erwiesen. Die Verhandlungsöffentlichkeit krankt an einer kaum vorhandenen Verfahrensöffentlichkeit, durch die Konzentration des Bundestages auf die Arbeit in den nichtöffentlichen Sitzungen der Ausschüsse und verstärkt durch eine unzulängliche Berichterstattung in den Medien.

Was die Herstellung einer Kontrollöffentlichkeit betrifft, so kann man hier erst ab der 10. Wahlperiode von einer nennenswerten Kontrolltätigkeit der Opposition sprechen, zumindest was die Nutzung öffentlichkeitsbezogener Verfahren betrifft. Hervorzuheben ist die Rolle der Partei DIE GRÜNEN, einerseits, weil diese Partei besonderen Wert auf öffentlichkeitsbezogene Verfahren legt und andererseits, weil durch ihr Verhalten sich die SPD ebenfalls stärker als Opposition profilieren mußte.

Die Untersuchung der Repräsentationsfähigkeit des Bundestages hat zwar gezeigt, daß hier einige Bemühungen unternommen wurden, lebendigere Debatten und mehr Transparenz zu erreichen, doch waren diese verfahrenstechnischen Änderungen bisher ohne großen Erfolg. Dies liegt zum einen daran, daß man sich nicht durchringen konnte der Opposition, gegenüber Regierung und Regierungsmehrheit, gleiche Redechancen einzuräumen und zum anderen daran, daß die Fraktionsführungen ein starkes Interesse an einer geschlossenen Außendarstellung haben. Abweichende Meinungen in der eigenen Fraktion/Partei kommen so nicht zum Zuge. Hinzu kommt, daß im Parlament absolut keine soziale Repräsentanz gegeben ist und daher die Dominanz einer männlichen, mittelschichtgeprägten Akademikersicht auf die Themen vermutet werden muß.

Zur Debatte stehen damit die Bildungs-, Partizipations- und Legitimationsfunktion, die häufig als Bestimmungen der Öffentlichkeitsfunktion von Parlamenten genannt werden (vgl. Tab. 1). Eine derart bestimmte Öffentlichkeitfunktion ist davon abhängig, daß die tatsächlichen Gründe für das Zustandekommen bzw. Nichtzustandekommen politischer Entscheidungen publik gemacht werden. Dies ist am ehesten der Fall bei einer möglichst ausgeprägten Verfahrensöffentlichkeit - und diese ist nicht vorhanden. Wenn Wolfgang Zeh (1989, 923) Kurations- und Legitimationstheorie als Alternativen gegenüberstellt, so ist ersterer empirisch eine Absage zu erteilen, da es keine Hinweise darauf gibt, daß im Plenum um Entscheidungen

gerungen wird. Wenn letztere dem Plenum nur die Aufgabe zuschreibt, bereits getroffene Entscheidungen in der Debatte öffentlich zu rechtfertigen und die Gründe des Für und Wider transparent zu machen, so ist diese Legitimationstheorie mit Sicherheit näher an der Parlamentsrealität. Dem Bürger soll so außerdem die Meinungsbildung ermöglicht werden - eine m.E. gewagte These, denn wirkliche Meinungsbildung hängt ab von einer Einsicht in den Entscheidungsprozeß und die ist, wie schon gesagt, nicht gegeben.

Von weitergehenden, demokratietheoretisch inspirierten Ausdeutungen der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages ist also, empirisch betrachtet, Abstand zu nehmen. Normativ betrachtet, sollte man allerdings m.E. Meinungs- und Willensbildungsfunktion nicht gleich über Bord schmeißen. Selbst wenn sie sich nie so richtig umsetzen lassen, so sind sie doch essentiell für die Legitimation des politischen Prozesses. Abgesehen von der Qualität dessen, was die Parlamentarier in der Bundestagsdebatte von sich geben, ist es ersteinmal wichtig, daß die Möglichkeiten der Bürger, sich über die Arbeit des Bundestages zu informieren, verbessert werden.

Ein erster und eventuell bedeutender Schritt in dieser Richtung wäre m.E. die Einrichtung eines Parlamentskanals, der alle Debatten live überträgt und ausführlich über die Ausschußarbeit berichtet. In Anlehnung an ausländische Praktiken, ist dies schon von verschiedenen Seiten befürwortet worden (Ismayr 1991, 38; Lemke-Müller 1996, 17; Oberreuter 1988, 511).

### *Ausblick*

Seit Januar 1996 präsentiert sich der Deutsche Bundestag im Internet und „sucht neue Wege der Kommunikation mit den Bürgern“<sup>28</sup>. Dieses Angebot stößt auf reges Interesse: In den ersten acht Monaten wurden zwei Millionen Zugriffe gezählt (Weser Kurier 16.08.1996, Nr. 191, 2). Auch die Bundesregierung, die einzelnen Ministerien und die Parteien haben mittlerweile ihre eigenen Homepages eingerichtet (Handelsblatt 08.05.1996, Nr. 89, 7). Es wäre wahrscheinlich eine grandiose Überbewertung, würde man für die Zukunft prognostizieren, daß das Internet zum Forum der Nation wird und eine umfassende Information der Bürger und Transparenz des politischen Prozesses gewährleistet. Dennoch steckt hierin m.E. ein Potential, denn das Internet besitzt eine große Anziehungskraft, aufgrund seiner spielerischen Komponente und weil der Kreis seiner Nutzer in den kommenden Jahren kontinuierlich steigen wird. Neben dem hohen Aktualitätsgrad der zur

---

<sup>28</sup> <http://www.bundestag.de/blickpkt/blickpkt.htm> vom 08.09.1996.

Verfügung gestellten Informationen, werden hier die kompletten Protokolle von Plenardebatten bereitgestellt. Alle Personen mit Internetzugang können sich also nun, von ihrem Schreibtisch aus, ein Bild vom Ablauf der Debatten machen. Mit Sicherheit ist dies als Fortschritt zu werten. Wie sehr mit den Informationsangeboten der elektronischen Medien die Transparenz des Parlamentsgeschehens und die Meinungsbildung gefördert werden, bleibt offen. Ein Angebot muß immer auch auf eine entsprechende Nachfrage treffen. Das Interesse bzw. Desinteresse der Bürger am Bundestag ist der in dieser Arbeit unterbelichtete Aspekt einer Ausfüllung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages. Doch genau in diesem Punkt könnte sich die Katze leicht in den Schwanz beißen - sind die Bürger nicht interessiert, berichten die Medien wenig, sind die Bürger nicht informiert, sind sie auch nicht interessiert.

## 7 Literatur

Alemann, Ulrich von, 1991a: “Parlamentarismus”, in: Nohlen (Hg.): 437-441.

Alemann, Ulrich von, 1991b: “Repräsentation”, in: Nohlen (Hg.): 589-593.

Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.), 1992: *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bagehot, Walter, 1900: *The English Constitution*, London: Kegan Paul, Paul, Trübner & Co.

Brettschneider, Frank; Ahlstick, Katja; Zügel, Bettina, 1992: “Materialien zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft”, in: Gabriel, Oscar W. (Hg.), *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 428-625.

Busch, Eckart, 1990: “Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung”, in: Schellknecht, Dr. Helmut (Hg.), *Wegweiser Parlament*, Heidelberg: Decker & Müller: 401-535.

Gellner, Winand, 1992: “Massenmedien”, in: Gabriel, Oscar W. (Hg.), *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 277-302.

Grimmer, Klaus, 1993: “Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem”, in: Bellers, Jürgen; et al., 1993: *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, München; Wien: Oldenbourg: 167-310.

Hamm-Brücher, Hildegard, 1990: *Der freie Volksvertreter - eine Legende?*, München: Piper.

Hennis, Wilhelm, 1967: “Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit”, in: *Die Neue Gesellschaft* 14: 101-111.

Herzog, Dietrich, 1989: “Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?”, in: Herzog, Dietrich; Weßels, Bernhard (Hg.), *Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 307-335.

Herzog, Dietrich, 1993: “Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie”, in: Weßels, Dietrich Herzog; Hilke Rebenstorf; Bernhard (Hg.), *Parlament*

und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung an der Freien Universität Berlin, Opladen: Westdeutscher Verlag: 13-52.

Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Werner, Camilla; Weßels, Bernhard, 1990: *Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Holzapfel, Klaus-J. (Hg.), 1991: *Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode*, Kürschners Volkshandbuch, Rheinbreitbach: NDV.

Holzapfel, Klaus-J. (Hg.), 1996: *Deutscher Bundestag 13. Wahlperiode*, Kürschners Volkshandbuch, Rheinbreitbach: NDV.

Hradil, Stefan, 1990: "Epochaler Umbruch oder ganz normaler Wandel? Wie weit reichen die neueren Veränderungen der Sozialstruktur in der Bundesrepublik?", in: Hradil, Stefan (Hg.), *Umbrüche in der Industriegesellschaft. Herausforderungen für die politische Bildung*, Schriftenreihe, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 73-99.

Hübner, Erich, 1980: *Die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung im Selbstverständnis der Abgeordneten des V. Deutschen Bundestages*, München: Vögel.

Ismayr, Wolfgang, 1982a: "Parlamentarische Debatte und Abgeordnetenfreiheit im 9. Deutschen Bundestag", in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 13: 287-304.

Ismayr, Wolfgang, 1982b: *Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit. Praxis im 9. Deutschen Bundestag und Perspektiven einer Parlamentsreform*, Frankfurt/M: Haag + Herchen.

Ismayr, Wolfgang, 1991: "Der Deutsche Bundestag: Strukturprobleme und Reformperspektiven einer politischen Institution", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 41: 25-40.

Ismayr, Wolfgang, 1992: *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen: Leske + Budrich.

Kißler, Leo, 1989: "Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation", in: Schneider; Zeh (Hg.): 993-1020.

Kißler, Leo, 1993: "Parlament und gesellschaftliche Interessen", in: Bellers, Jürgen; et al., 1993: *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, München; Wien: Oldenbourg: 314-346.

- Klatt, Hartmut, 1992: “Parlamentarisches Verfahren”, in: Andersen; Woyke (Hg.): 395-397.
- Kleinsteuber, Hans J., 1991: “Öffentliche Meinung”, in: Nohlen, Dieter (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 414-416.
- Lattmann, Dieter, 1977: *Die Einsamkeit des Politikers*, München: Kindler.
- Lemke-Müller, Sabine, 1996: “Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag: Mehr Transparenz, Öffentlichkeit und Effektivität”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46: 3-19.
- Maier, Hans; Rausch, Heinz; Hübner, Emil; Oberreuter, Heinrich, 1979: *Parlament und Parlamentsreform. Zum Selbstverständnis des fünften Deutschen Bundestages*, hrsg. von Rausch, Heinz; Stamm; Theo, Politik und politische Bildung, München: Ernst Vögel.
- Martenson, Sten, 1989: “Parlament, Öffentlichkeit und Medien”, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, New York: de Gruyter: 261-288.
- Mayntz, Gregor, 1993: “Die Fernsehberichterstattung über den Deutschen Bundestag Eine Bilanz”, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 24: 351-366.
- Mayntz, Renate; Neidhardt, Friedhelm, 1989: “Parlamenteskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten - eine empirisch explorative Studie”, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20: 370-387.
- Mill, John S., 1862: *Betrachtungen über Repräsentativverfassung*, 1861, übersetzt von Wille, F. A., Zürich: Meyer & Zeller.
- Nohlen, Dieter (Hg.), 1991: *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Oberreuter, Heinrich, 1988: “Parlament und Medien in der Bundesrepublik Deutschland”, in: Livingston, Uwe Thaysen; Roger H. Davidson; Robert G. (Hg.), *US-Kongreß und Deutscher Bundestag*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 500-515.
- Oberreuter, Heinrich, 1989: “Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte Politik* 39: 28-39.
- Oberreuter, Heinrich, 1992: “Bundestag”, in: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 74-88.

- Porzner, Konrad; Oberreuter, Heinrich; Thaysen, Uwe (Hg.), 1990: *40 Jahre Deutscher Bundestag*, Baden-Baden: Nomos.
- Roll, Hans-Achim; Rüttger, Annemarie, 1980: “Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Bundestages”, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 11: 485-496.
- Rose, Ewald; Hofmann-Göttig, Joachim, 1982: “Selbstverständnis und politische Wertungen der Bundestagsabgeordneten Ergebnisse repräsentativer Umfragen”, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 13: 62-84.
- Ruch, Alexander, 1976: *Das Berufsparlament*, Bd. 107, hrsg. von Germann, O. A.; al., et, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Basel; Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn.
- Rudzio, Wolfgang, 1987: *Das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1280, 2. erw. u. aktualisierte Aufl., UTB für Wissenschaft: Uni-Taschenbücher, Opladen: Leske + Budrich.
- Sarcinelli, Ulrich, 1991: “Politische Institutionen, Politikwissenschaft und politische Bildung”, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 41: 41-53.
- Schatz, Heribert, 1992: “Massenmedien”, in: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 332-340.
- Schindler, Peter, 1984: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden: Nomos.
- Schindler, Peter, 1986: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1984. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden: Nomos.
- Schindler, Peter, 1987: *Chronik. Gesetze, Statistik, Dokumentation. Deutscher Bundestag. 10. Wahlperiode, 1983-1987. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Bonn: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- Schindler, Peter, 1988: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hg.), 1989: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: de Gruyter.

- Steffani, Winfried, 1971: “Das öffentliche Parlament”, in: Lenz, Wilhelm (Hg.), *Mensch und Staat in NRW*, Köln; Berlin: Grote: 259-279.
- Steffani, Winfried, 1973 (1971): “Parlamentarische Demokratie - Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation”, in: Steffani, Winfried (Hg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 17-47.
- Steffani, Winfried, 1981: “Warum die Bezeichnung kleine Parlamentsreform 1969?”, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 12: 591-593.
- Steiger, Heinhard, 1970: “Zur Funktion der Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen heute”, in: *Studium Generale* 23: 710-733.
- Weßels, Bernhard, 1991: “Abgeordnete und Bürger. Parteien und Wahlkreiskommunikation als Faktoren politischer Repräsentation”, in: Klingemann, Hans-Dieter; Stöss, Richard; Weßels, Bernhard (Hg.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 325-356.
- Zeh, Wolfgang, 1986: “Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages”, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 17: 396-413.
- Zeh, Wolfgang, 1989: “Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte”, in: Schneider; Zeh (Hg.): 917-938.
- Zeh, Wolfgang, 1990: “Parlamentarismus. Historische Wurzeln - Moderne Entfaltung”, in: Schellknecht, Dr. Helmut (Hg.), *Wegweiser Parlament*, Heidelberg: Decker & Müller: 9-134.

**Endnoten zu Tabelle 1:**

- 
- <sup>i</sup> Diese Auswahl folgt im wesentlichen der Übersicht von Peter Schindler 1986: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1984*, Baden-Baden: Nomos: 986-996.
- <sup>ii</sup> Walter Bagehot 1900 (1867): *The English Constitution*, London: Kegan Paul, Trench, Trübner: 130-177.
- <sup>iii</sup> Norbert Achterberg 1971: *Grundzüge des Parlamentsrechts*, München: 50-66.
- <sup>iv</sup> Hans Apel 1969: „Aufgaben der Parlamentsreform“, in: *Das Parlament*, 30.8.19969.
- <sup>v</sup> Wilhelm Hennis 1966: „Der Deutsche Bundestag 1949-1965. Leistungen und Reformaufgaben“, in: *Der Monat* 18, 215: 26-36.
- <sup>vi</sup> Emil Hübner, Heinrich Oberreuter 1977: *Parlament und Regierung. Ein Vergleich dreier Regierungssysteme*, München: Ehrenwirth: 11-34.
- <sup>vii</sup> Eckhard Jesse 1978: *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung in das politische System*, Berlin: 73-79.
- <sup>viii</sup> Gerhard Loewenberg 1969: *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen: Wunderlich: 15, 265, 452.
- <sup>ix</sup> Ulrich Lohmar 1975: *Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit*, Stuttgart: 18-20.
- <sup>x</sup> Joachim Raschke 1968: *Der Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem. Darstellung und Dokumentation*, Berlin: 23-31.
- <sup>xi</sup> Friedrich Schäfer 1975: *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 15-17.
- <sup>xii</sup> Heinhard Steiger 1973: *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlin: 16-20, 87f.
- <sup>xiii</sup> Uwe Thaysen 1976: *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske & Budrich: 12-38.