



Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus

Herausgegeben im Auftrag der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

von

Gerhard A. Ritter (†) und Hans-Werner Hahn

Marie-Luise Recker

Parlamentarismus
in der
Bundesrepublik Deutschland

Der Deutsche Bundestag
1949–1969

Droste Verlag 2019



2., unveränderte Auflage 2019

Copyright © 2018 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Berlin
www.kgparl.de

Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 2019
www.drosteverlag.de

ISBN 978-3-7700-5346-9

In memoriam
Gerhard A. Ritter
(1929–2015)

Vorwort

Ohne die Unterstützung Dritter hätte diese Monographie nicht verfasst und abgeschlossen werden können. Mein besonderer Dank gilt den Leiterinnen und Leitern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Archive, deren Materialien ich eingesehen habe, also des Parlamentsarchivs des Deutschen Bundestages, des Bundesarchivs, des Archivs für Christlich-Demokratische Politik, des Archivs der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Archivs des Liberalismus, der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus und der Ludwig-Erhard-Stiftung. Sie haben mir in großzügiger Weise die Einsichtnahme in ihre Bestände gewährt, mich bei der Recherche in jeder Hinsicht unterstützt und mir bereitwillig mit Auskünften zur Seite gestanden.

Den Freiraum für die Archivrecherche wie für die Abfassung entsprechender Teile des Manuskripts gewährte mir die Deutsche Forschungsgemeinschaft durch eine Sachbeihilfe sowie durch die Zusage eines Forschungssemesters, auch ihr gebührt hierfür großer Dank. Dem schließt sich mein Dank an das Historische Kolleg in München an, wo ich als Stipendiatin unter idealen Arbeitsbedingungen ein Jahr des produktiven Schreibens verbringen durfte. Auf vielfältige Weise unterstützt wurde die Arbeit an dem Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an meinem Frankfurter Lehrstuhl, die hierbei tief in das Labyrinth des Deutschen Bundestages eingetaucht sind; auch ihnen fühle ich mich sehr verbunden. Schließlich möchte ich dem Generalsekretär der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Andreas Schulz sowie den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen Andrea Leonhardt, Lukas Moll und Benedikt Wintgens danken. Sie haben mich bei der Überarbeitung des Manuskripts wie bei der Auswahl der Bilder beraten und es schließlich in die »richtige« Form gebracht.

Entstanden ist die Darstellung als Teilprojekt des Forschungsvorhabens »Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus«, das Gerhard A. Ritter zu Beginn der 1970er Jahre angeregt hat und das bei der Parlamentarismuskommission angesiedelt ist. Im Kreis der Autoren an diesem Projekt habe ich mehrfach zentrale Teile des Vorhabens vorstellen können. Die Diskussion dort und weitere Anregungen von Gerhard A. Ritter sind in das Manuskript eingeflossen. Ihm, der mich vor langen Jahren in die verschlungenen Wege des Parlamentarismus in Deutschland eingeführt hat, ist dieses Buch gewidmet.

Bad Homburg, im Januar 2018

Marie-Luise Recker

Inhalt

Einleitung	11
I. Demokratische Anfänge unter dem Besatzungsstatut	19
1. Die Verfassungsgebung in den Ländern	19
2. Die Entstehung zonaler und überzonaler Einrichtungen	32
3. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates	40
II. Wahlrecht und Wahlergebnisse	61
1. Wahlgesetzgebung	61
1.1 Das Wahlgesetz 1949	61
1.2 Die Wahlgesetze 1953 und 1956	72
1.3 Die Wahlrechtsdebatte 1968	92
2. Wahlkampf, Wahlergebnis und Regierungsbildung	105
2.1 Wahlkämpfe	105
2.2 Wahlergebnisse	124
2.3 Regierungsbildungen	131
3. Die Sozialstruktur des Deutschen Bundestages	153
III. Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages	179
1. Das Bundestagspräsidium	179
1.1 Präsidium und Ältestenrat	179
1.2 Das Bundeshaus am Rheinufer	200
1.3 Der Bundestag als Kommunikationsraum	215
2. Plenum und Ausschüsse	232
2.1 Das Plenum	232
2.2 Die Ausschüsse	254
2.3 Kontrollfunktionen des Parlaments	273
3. Die Fraktionen	289
3.1 Die CDU/CSU-Fraktion	289
3.2 Die SPD-Fraktion	314
3.3 Die FDP-Fraktion und die kleineren Fraktionen	329
4. Die »Kleine Parlamentsreform«	352

IV. Der Bundestag als Gesetzgeber	375
1. Gesetzgebung unter dem Besatzungsstatut	375
2. Sozialpolitische Gesetzgebungsvorhaben	390
2.1 Die »Krypto-Koalition« der 1. Legislaturperiode	390
2.2 Der lange Weg des Sozialpakets	418
3. Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik	453
3.1 Westbindung und Wiedervereinigung	453
3.2 »Atlantiker« und »Gaullisten«	487
4. Der Bundestag im Geflecht der Verfassungsorgane	506
V. Die Weiterentwicklung der Verfassungsordnung und das Selbstverständnis des Deutschen Bundestages	537
1. Die »Streitbare Demokratie«	537
2. Die Diskussion um ein Parteiengesetz	556
3. Die Verabschiedung der Wehrverfassung	574
4. Die Verjährungsdebatten	591
5. Die Reform der Finanzverfassung	607
6. Die Debatte über eine Notstandsverfassung	620
7. Die Strafrechtsreform	656
8. Parlament und außerparlamentarischer Protest	670
Schlussbetrachtung	689
Abkürzungsverzeichnis	697
Abbildungsverzeichnis	699
Quellen- und Literaturverzeichnis	700
Personenregister	719

Einleitung

Die Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland ist von vielfachen Brüchen und Zäsuren geprägt. Der Wandel von den frühkonstitutionellen Vertretungskörpern des Vormärz zur parteienstaatlichen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland vollzog sich nicht kontinuierlich, gar linear, sondern war gekennzeichnet von Fortschritten und Rückschlägen, von hart erkämpften Erfolgen ebenso wie von Blockaden, Hindernissen und Umwegen. Angesichts der Wandlungen von Politik und Gesellschaft in diesem Zeitraum, mit Blick auf den Siegeszug der industriellen Revolution wie auf die Nationalisierung der Verfassungsfrage, auf den Ausbau des Interventions- und Leistungsstaats wie auf die Entstehung eines politischen Massenmarkts war ein solcher verschlungener Weg nicht außergewöhnlich oder singulär, vielmehr waren alle sich entwickelnden parlamentarischen Regierungssysteme in Europa von derartigen Bruchlinien gekennzeichnet. Auch wenn Deutschland im Vergleich mit seinen westlichen Nachbarn eine »verspätete« Demokratie war und blieb, nahm es doch an Entwicklungen teil, die alle europäischen Staaten durchliefen.

Am Ende dieses Weges steht die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Die Einschätzung, dass sie ein »Erfolgsmodell« ist und zur politischen und gesellschaftlichen Stabilität des (zunächst) westdeutschen Staates wesentlich beigetragen hat, ist vielfach hervorgehoben worden. Nach dem Scheitern der Weimarer Republik und dem Irrweg durch das tiefe Tal der nationalsozialistischen Diktatur, so die gängige Deutung, legte das Grundgesetz für den westlichen Teil Deutschlands die Basis für eine politische Ordnung, die sich als krisenfest und dauerhaft erweisen sollte. Mit ihr wurden die »historische[n] Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus«¹ überwunden und der Anschluss an die parlamentarischen Regierungssysteme des Westens vollzogen. Nach der Erosion des Ostblocks und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten konnte diese grundgesetzlich kodifizierte parlamentarische und parteienstaatliche Demokratie dann auf das gesamte Deutschland übertragen werden.

Die Analyse des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er und 1960er Jahren hat lange Jahre im Banne der These von der westdeutschen »Kanzlerdemokratie« gestanden. Eine vornehmlich an staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Prämissen orientierte Forschungsrichtung hat hierbei die sich aus der Verfassung ergebende starke und eigenständige Stellung des Regierungschefs herausgestellt und betont, diese Veränderung in der Zuordnung der Verfassungsorgane zueinander sei eine der »Lehren« gewesen, die die Mütter und Väter des Grundgesetzes aus dem Scheitern der ersten deutschen Demokratie gezogen hätten.

¹ Fraenkel, Ernst, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: Ders., Deutschland, S. 13.

In seiner Tübinger Antrittsvorlesung 1954 hat Theodor Eschenburg diese Dominanz des Bundeskanzlers aus der ihm zugeordneten Richtlinienkompetenz, ergänzt um Regierungsbildungsrecht und konstruktives Misstrauensvotum, geradezu klassisch herausgearbeitet.² Diese Deutung, in der die politische Stabilität der bundesrepublikanischen politischen Ordnung vom Scheitern der Weimarer Republik positiv abgesetzt und die »Kanzlerdemokratie« zum Wesenszug der neuen Verfassungsordnung gemacht wurde, hat die Forschung zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich geprägt.

Es war Karl-Dietrich Bracher, der Mitte der 1960er Jahre diese stark normative Sichtweise in Frage gestellt und sie mit Blick auf die außergewöhnlichen Rahmenbedingungen der frühen 1950er Jahre relativiert hat.³ Angesichts des zunächst halbsouveränen Status der Bundesrepublik sowie der außenpolitischen Konstellation des Kalten Krieges – so seine Argumentation – habe der Bundeskanzler in dieser Zeit über einen eigenständigen Handlungsspielraum verfügt, der ihm später in seinen letzten Regierungsjahren sowie dann seinen Nachfolgern nicht mehr zu Gebote gestanden habe. Insofern müsse dieser Begriff an die spezifischen politisch-kulturellen Konstellationen der frühen Bundesrepublik geknüpft werden. Diese Debatte um die Frage, wieweit die »Kanzlerdemokratie« ein konstitutives Strukturprinzip des bundesdeutschen Regierungssystems sei oder ob sie sich vor allem auf die Regierungsführung des ersten Bundeskanzlers beziehe, ist seitdem fortgeführt worden, ohne dass sich ein Konsens in der Sache ergeben hätte.⁴

In beiden Interpretationen wird der Bundeskanzler tendenziell als weitgehend losgelöst von Parteien und Parlament gesehen, der durch seine starke, ja, autonome Stellung die Handlungsfreiheit der Regierung gegenüber der Legislative garantiere. Mit dem Bundeskanzleramt habe sich schon Adenauer eine effektive Schaltzentrale der Macht geschaffen, und das Primat des Kanzlers in der Außenpolitik und generell die *gouvernemental* geprägte politische Kultur der frühen Bundesrepublik hätten ein Übriges getan, um den Bundestag als Mitakteur in den Hintergrund zu drängen. Auch wenn vereinzelt dieser Sichtweise widersprochen und die enge Zusammenarbeit zwischen Adenauer und der Unionsfraktion unterstrichen worden ist,⁵ so

² Eschenburg, Theodor, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Die öffentliche Verwaltung 7, 1954, S. 193–202.

³ Relevant sind vor allem drei Aufsätze Brachers. Vgl. Bracher, Karl Dietrich, Die Kanzlerdemokratie, in: Ders., Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren deutschen Politik und Geschichte, Bern u. a. 1964, S. 124–133; Ders., Kanzlerdemokratie, in: Löwenthal/Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik, S. 179–201; Ders., Die Kanzlerdemokratie – Antwort auf das deutsche Staatsproblem?, in: Ders., Zeitgeschichtliche Kontroversen. Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie, München 1976, S. 119–158.

⁴ Dies kann hier nicht im Einzelnen nachgewiesen werden. Vgl. hierzu zuletzt Schmidtke, Evelyn, Der Bundeskanzler im Spannungsfeld zwischen Kanzlerdemokratie und Parteiendemokratie. Ein Vergleich der Regierungsstile Konrad Adenauers und Helmut Kohls, Marburg 2001, S. 12 ff.

⁵ So etwa Mensing, Hans Peter, »Es ist alles zu sehr auf mich konzentriert.« Grundlegung, Grundzüge und Grenzen der »Kanzlerdemokratie« in der Adenauerzeit, in: Recker/Jellonnek/Rauls (Hrsg.), Bilanz, S. 41–52.

bleibt das Gesamtbild eines nachgeordneten und eher einflusslosen Bundestages doch dominant.

Diese Sichtweise soll in dieser Untersuchung hinterfragt und die Rolle des Deutschen Bundestages in der westdeutschen Verfassungsordnung der 1950er und 1960er Jahre näher beleuchtet werden. Wieweit vermochte er neben den anderen Verfassungsorganen als Gesetzgeber oder durch seine ihm grundgesetzlich zugeschriebenen Kontrollfunktionen ein eigenständiges Profil zu entwickeln? Wie eng war die Kooperation zwischen dem Kanzler/Kabinett und den Koalitionsfraktionen? Ergaben sich Veränderungen im Zeitverlauf? In welchem Maße konnten sie auf die Regierungsbildung und die personelle Zusammensetzung der Regierungsmannschaft Einfluss nehmen? Wie gestalteten die Oppositionsfraktionen ihre Rolle im westdeutschen Parlament? Gab es Ansätze zu Zusammenarbeit oder überwog das Konkurrenzverhältnis zueinander auch jenseits des Regierungslagers? Lassen sich einzelne Phasen oder bestimmte Themen ausmachen, in denen Koalitions- und Oppositionsfraktionen über die politische Scheidelinie zwischen ihnen hinweg in der Gesetzgebungsarbeit kooperierten? Sind hier Unterschiede zwischen dem vor den Augen der Öffentlichkeit tagenden Parlamentsplenum und den hinter verschlossenen Türen agierenden Fachausschüssen erkennbar? Wie wurden die in den Ausschüssen zu einzelnen Gesetzesvorhaben zu treffenden Entscheidungen rückgebunden an die Meinungsbildung in den Fraktionen? Was geschah im Falle von Dissens?

Zum anderen sollen mit dieser Untersuchung die Arbeitsstrukturen des Bundestages herausgearbeitet werden. Wer waren die Abgeordneten, die nach dem Wahltag in das Parlament am Rheinufer einzogen? Gab es Versuche, die Zusammensetzung der künftigen Fraktionen bei der Aufstellung der Kandidaten für die Bundestagswahlen gezielt zu beeinflussen? Wie vollzogen sich personelle Erneuerungs- und Verjüngungsprozesse? Auf welche politischen Erfahrungen und Prägungen konnten Neuparlamentarier zurückgreifen? Wie schätzten sie ihre eigene Rolle ein zwischen dem Ideal des nur seinem Gewissen verantwortlichen Volksvertreters und der Realität des seiner Partei und seinem Wahlkreis vielfach verpflichteten Parlamentariers? Wie sah der Arbeitsalltag der Bundestagsmitglieder konkret aus? Lassen sich Tendenzen zu Professionalisierung, Spezialisierung, auch Hierarchisierung erkennen? Verließen derartige Prozesse bei den Regierungsfractionen anders als bei der Opposition oder war dies eher ein genereller Trend?

Zum dritten soll die Bedeutung des Parlaments als Schauplatz politischer Debatten bestimmt werden. In welchem Maße zeigte es sich willens, die politische Symbolik des jungen westdeutschen Staates zu bestimmen und zu normieren? Auf welche Traditionen griff es hierbei zurück? Wieweit öffnete es sich öffentlichen Debatten, um sie in seinem Schoße auszutragen? War es hierbei erfolgreich oder überließ es bestimmte Themen eher dem außerparlamentarischen Raum? Wie gingen Koalitions- und Oppositionsfraktionen in diesen Debatten miteinander um? Änderte sich dies im Untersuchungszeitraum? Wie inszenierte sich der Bundestag selbst? Welche Wandlungen lassen sich in Zeremoniell und Debattenstil erkennen? Wie gestaltete sich das Verhältnis des Parlaments zu Öffentlichkeit und Medien?

Diese und weitere Fragen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung. Sie gliedert sich in vier große Abschnitte. In einem ersten Teil analysiert sie das Wahlrecht, die Wahlkämpfe und die Wahlergebnisse und geht auch auf die Sozialstruktur der neu gewählten Parlamentarier ein. Die hier erörterten Themen bildeten gleichsam den Auftakt, ja, die Voraussetzungen für die Konstituierung des Deutschen Bundestages zu Beginn jeder Wahlperiode. Im zweiten Teil werden sodann Binnenstruktur und Arbeitsweise des Bundestages betrachtet, wobei der Blick insbesondere auf Plenum, Ausschüsse und Fraktionen gerichtet ist. Aber auch das Bundeshaus am Rheinufer wird in Augenschein genommen und seine Funktion als Ort parlamentarischer Repräsentationskultur sowie als Stätte politischer Kommunikation und Vergemeinschaftung betrachtet.

Im dritten Abschnitt stehen der Bundestag als Gesetzgeber und die Abläufe von Gesetzgebungsverfahren im Vordergrund. An zwei Fallbeispielen – der Legislation zu sozialpolitischen Themen und der Debatte um außenpolitische Vereinbarungen – werden unterschiedliche Modi der Mitwirkung des Parlaments an politischen Entscheidungen dargelegt. Hierbei wurde der Bereich der Sozialpolitik gewählt als Beispiel für Gesetzgebungsvorhaben zu innenpolitischen Fragen generell, wo der Bundestag einen eigenständigen Gestaltungsspielraum hatte und diesen auch nutzte, während in der Außenpolitik angesichts der traditionellen Präponderanz der Exekutive die Abgeordneten ihre Mitsprachemöglichkeiten mühsam erobern und verteidigen mussten.

Im vierten Teil schließlich werden zwar auch einzelne Gesetzgebungsprojekte analysiert, allerdings zu solchen Bereichen, die der Parlamentarische Rat bewusst dem späteren Gesetzgeber vorbehalten hatte und die somit das Grundgesetz ergänzten und weiterentwickelten. Neben konkreten Vorhaben wie einem Parteiengesetz, der Wehrgesetzgebung, der Notstandsverfassung, der Neufassung des politischen Strafrechts und der Weiterentwicklung der föderalen Ordnung werden hier auch die Ausformung des Begriffs der »streitbaren Demokratie« sowie – am Beispiel der Verjährungsdebatten – der Umgang mit der nationalsozialistischen Vergangenheit thematisiert. Auch wenn mit diesen vier Großkapiteln die Geschichte des Deutschen Bundestages in den 1950er und 1960er Jahren keineswegs aufgearbeitet werden kann, vielmehr weitere Teilstudien zu unterschiedlichen Themen notwendig bleiben, sind hiermit doch Fragen angeschnitten, die die Rolle des Bonner Parlaments im westdeutschen Verfassungssystem klarer als zuvor erkennbar machen.

Die Quellenbasis für ein solches Vorhaben ist außergewöhnlich gut. Mit den Drucksachen und Stenografischen Berichten des Deutschen Bundestages ist ein zentraler Bestand für die Beratungen des Parlaments mittlerweile online verfügbar.⁶ Dies wird ergänzt um entsprechende Bestände im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, insbesondere um Protokolle der Sitzungen von zahlreichen Ausschüssen, von Unterlagen aus der Präsidialregistratur und den umfangreichen Materialien

⁶ Abrufbar unter: www.pdok.bundestag.de [9.2.2018]. Die Zitierweise in den Anmerkungen entspricht dem dieser Publikation zugrunde liegenden Modus.

der Abteilung Gesetzesdokumentation, in der für jedes im Parlament behandelte Gesetz dessen Weg durch Bundestag und Bundesrat – Verabschiedung im Kabinett, Einbringung in der Länderkammer, Einbringung im Bundestag und 1. Lesung, Beratung in den Ausschüssen, 2. und 3. Lesung im Plenum, erneute Überweisung an den Bundesrat und eventuelles Vermittlungsverfahren – bis zu seiner Verabschiedung und Verkündung im Bundesgesetzblatt (oder Erledigung durch Diskontinuität) umfassend dokumentiert ist. Damit liegen für alle Arbeitsebenen des Parlaments die maßgeblichen Quellenbestände vor.

Neben den Plenarprotokollen des Bundestages sind mittlerweile auch die Sitzungsprotokolle der Bundestagsfraktionen – für CDU/CSU, SPD, FDP und die CSU-Landesgruppe – publiziert worden und werden sukzessive ebenfalls online verfügbar sein.⁷ Weitere Unterlagen, etwa Kurzprotokolle der Sitzungen der Fraktionsvorstände, der Arbeitskreise oder von ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen oder auch Arbeitsmaterialien zu Fraktions- und anderen Sitzungen, sind in den Archiven der entsprechenden Parteien eingesehen worden. Ergänzt wird dies von den im Bundesarchiv verwahrten Beständen des Bundeskanzleramts, in denen sich in den entsprechenden Materialien die Beziehungen zwischen Regierungschef und Parlament widerspiegeln, aber auch Unterlagen zu einzelnen Gesetzesvorhaben enthalten sind. Abgerundet werden diese Bestände aus Parlament, Fraktionen/Parteien und Regierungsspitze durch Nachlässe von Politikern und Parlamentariern, die in großer Zahl herangezogen werden konnten. Wie für keine andere Zeit parlamentarischer Vertretungskörperschaften in Deutschland kann so für den Deutschen Bundestag auf einen vielgestaltigen und umfangreichen Quellenfundus zurückgegriffen werden.

In der Forschungsliteratur zum Deutschen Bundestag dominieren nach wie vor von staatsrechtlichen und politologischen Fragestellungen geprägte Arbeiten. Beispielgebend für viele von ihnen war und ist die Ende der 1960er Jahre erschienene Untersuchung von Gerhard Loewenberg über »Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland«,⁸ mit der der amerikanische Politologe auf der Basis umfangreicher Quellenstudien sowie von Gesprächen mit Abgeordneten und Verwaltungsbeamten der Ministerien wie des Bundestages eine inhaltlich prägnante und stringente Geschichte des Deutschen Bundestages in den ersten drei Legislaturperioden erarbeitet hat, die gerade für die Frühgeschichte des Bonner Parlaments unübertroffen ist. Umfassendere Darstellungen kamen dann aus der Feder von Parlamentariern⁹ oder dem Bundestag nahestehenden Autoren,¹⁰ von Hoch-

⁷ Abrufbar unter: www.fraktionsprotokolle.de [9.2.2018]. In der vorliegenden Untersuchung werden die Fraktionsprotokolle jedoch noch in der veröffentlichten Buchversion zitiert.

⁸ Loewenberg, Gerhard, *Parliament in the German Political System*, New York 1967; Ders., *Parlamentarismus*. In den Anmerkungen werden die Titel im Allgemeinen nur abgekürzt aufgeführt und dann im Literaturverzeichnis vollständig nachgewiesen. Nur sporadisch herangezogene Literatur wurde in das Literaturverzeichnis nicht aufgenommen.

⁹ Schäfer, *Der Bundestag*; Lohmar, *Das Hohe Haus*.

¹⁰ Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*; Klatt, *Bundestag*.

schullehrern¹¹ oder von Journalisten.¹² Groß ist auch die Zahl der Spezialstudien zu einzelnen Themenbereichen wie den Fraktionen als zentralen Aktionseinheiten des Parlaments,¹³ zur Institution der Parlamentarischen Geschäftsführer,¹⁴ zu den Parlamentarischen Staatssekretären,¹⁵ zur organisatorischen Binnenstruktur des Bundestages,¹⁶ zur Parlamentsreform,¹⁷ zur Parlamentskultur¹⁸ oder zur Sprache des Parlaments.¹⁹ Auch die Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages ist in vielen Darstellungen zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland oder zur Geschichte bestimmter Politikfelder²⁰ mit behandelt worden.

Woran es dennoch fehlt, ist eine Darstellung zur Geschichte des Deutschen Bundestages, die die historischen Entwicklungs- und Wandlungsprozesse im Zeitablauf in das Zentrum der Analyse stellt. Dies soll die vorliegende Untersuchung leisten. Sie ist entstanden im Rahmen des von Gerhard A. Ritter angestoßenen Forschungsprojekts »Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus« und ist somit auch dem methodischen Rahmen verpflichtet, der diesem Großvorhaben zugrunde liegt. Hiernach sollen Parlamente nicht isoliert, sondern »in ihrer Funktion als Vermittler zwischen Regierung und Volk, ihrer Stellung zu anderen politischen und sozialen Kräften und Institutionen, also im Rahmen des Verfassungs- und Gesellschaftssystems der jeweiligen Zeit zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden«.²¹ Allerdings nimmt die Darstellung auch neuere Fragestellungen und theoretisch-methodische Ansätze, etwa zu einer Kulturgeschichte des Parlamentarismus, auf. Ihr Ziel ist es, die Rolle und das Gewicht des Deutschen Bundestages im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland herauszuarbeiten und ihn in der Verfassungswirklichkeit des westdeutschen Staates zu verorten.

In Angriff genommen wurde dieses Vorhaben in den 1990er Jahren; hieraus erklärt sich auch die Begrenzung der Untersuchung auf die ersten fünf Legislaturperioden, da Archivmaterialien für die Jahre ab 1969 zu diesem Zeitpunkt im Allgemeinen nicht einsehbar waren. Angesichts der Fülle der einschlägigen Unterlagen blieb diese zeitliche Zäsur dann auch bestehen, als sich sukzessive die Archivsituation veränderte. Die Fortsetzung der Darstellung bis 1990 oder darüber hinaus wäre somit

¹¹ Meier, Christian, *Die parlamentarische Demokratie*, München u. a. 1999; von Beyme, Klaus, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997; Scheuner, *Entwicklung*.

¹² Willemsen, Roger, *Das Hohe Haus. Ein Jahr im Parlament*, Frankfurt a. M. 2014.

¹³ Schüttemeyer, *Fraktionen; Kranenpohl, Mächtig oder machtlos; Saalfeld, Parteisoldaten*.

¹⁴ Petersen, *Manager des Parlaments*.

¹⁵ Hefty, *Die Parlamentarischen Staatssekretäre*.

¹⁶ Heer, *Parlamentsmanagement; Edinger, Wahl; Hölscheidt, Haushaltsausschuß; Klopp, Amt des Alterspräsidenten; Maibaum, Ältestenrat*.

¹⁷ Thaysen, *Parlamentsreform*.

¹⁸ Lemke-Müller, *Abgeordnete im Parlament*.

¹⁹ Burkhardt, Armin, *Das Parlament und seine Sprache*. Angesichts der Fülle der einschlägigen Literatur kann und soll es hier nicht darum gehen, diese Breite im Einzelnen nachzuweisen.

²⁰ Als Beispiel sei verwiesen auf das Forschungsprojekt »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945«.

²¹ Ritter, Gerhard A., *Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*, in: Ders., *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, S. 11.

weiteren Monografien vorbehalten. Angesichts vielfältiger wissenschaftlicher Verpflichtungen der Verfasserin konnte die Untersuchung nur in Etappen voranschreiten und erst jetzt fertig gestellt werden. Durch diese zeitliche Verzögerung profitierte sie jedoch in erheblichem Maße von der intensiven Beschäftigung der Zeitgeschichtsforschung mit der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland, so dass die dabei entwickelten Thesen und Interpretationen mit in die Darstellung einfließen konnten.



Abb. 1: Der Parlamentarische Rat beriet über das Grundgesetz, hier Sitzung des Plenums am 20. Oktober 1948 mit den Vorsitzenden der FDP- und der DP-Fraktion, Theodor Heuss und Hans-Christoph Seebohm.

© Bestand Erna Wagner-Hebmke, Haus der Geschichte, Bonn

I. Demokratische Anfänge unter dem Besatzungsstatut

1. *Die Verfassungsgebung in den Ländern*

Im April 1949, also kurz vor der Verabschiedung des Grundgesetzes, empörte sich Thomas Dehler, zu diesem Zeitpunkt bayerischer FDP-Vorsitzender und Mitglied des Parlamentarischen Rates, lautstark über die nach wie vor gegebenen Einflussmöglichkeiten der westlichen Alliierten auf die Politik des entstehenden westdeutschen Staates. Die Bundesrepublik, so sein Dafürhalten, könne nur als eine »Demokratie auf Probe« bezeichnet werden, in der die Deutschen »unter Aufsicht von Gouvernanten Demokratie und Selbstregierung spielen« dürften.¹ Diese Klage zielte ohne Zweifel auf die in der Öffentlichkeit immer wieder aufflackernde Missstimmung über die Rolle der Besatzungsmächte, doch traf sie in ihrem Kern durchaus ein Stück Realität.

Für die Entwicklung einer stabilen, an westlichen Mustern orientierten politischen Ordnung in ihren Besatzungszonen hatten die westlichen Alliierten nach dem Ende des Dritten Reiches die Rahmenbedingungen vorgegeben, an denen sich die deutsche Seite zu orientieren hatte. Dies betraf die Ausfächerung des Spektrums der politischen Parteien, die für ihre Tätigkeit einer alliierten »Lizenz« bedurften, dies bezog sich auf die Rekrutierung des neuen politischen Personals, das ohne das Plazet der Besatzungsbehörden nicht agieren konnte, und dies erstreckte sich nicht zuletzt auf die Ausarbeitung von Gemeinde- und Länderverfassungen, mit denen nun die neue politische Ordnung kodifiziert und festgeschrieben werden sollte. Ohne die Billigung der Alliierten – so lässt sich resümieren – konnte politisches Leben in Deutschland auf die Dauer nicht entstehen.

»Demokratisierung«, so hatte eines der vier großen D's gelautet, die die Besatzungspolitik der Alliierten in Deutschland nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft bestimmen sollten.² Neben Demilitarisierung, Denazifizierung und Dezentralisierung sollte im Zeichen der Demokratisierung ein politischer Neuanfang in die Wege geleitet werden, der Nachkriegsdeutschland unter der Aufsicht der Alliierten auf längere Sicht zu einem politisch stabilen und zuverlässigen Mitglied der Weltgemeinschaft werden ließ. Um diese Neuordnung des politischen Lebens zu lenken und zu begleiten, war zum einen eine enge Kontrolle der einzelnen Schritte zu diesem Ziel notwendig, zum anderen sollten der deutschen Seite aber auch Spielräume und Handlungskonstellationen zugebilligt werden, in

¹ Dehler in: Freie Deutsche Presse vom 23. 4. 1949, zit. nach Wengst, Dehler, S. 129 f.

² Die Besatzungspolitik der Alliierten und die Entwicklung des westdeutschen Parteiensystems sind breit erforscht. Vgl. als Überblick Eschenburg, Jahre der Besatzung.

deren Rahmen sie diesen Neubeginn verwirklichen, also »Demokratie« praktizieren konnte.

Einer solchen alliierten Kontrolle unterlag neben anderen Bereichen zunächst einmal die Bildung der politischen Parteien. Nach dem Willen aller vier Besatzungsmächte sollten sie dem »antifaschistisch-demokratischen« Spektrum angehören, und sie mussten neben Dokumenten zu ihren programmatischen Grundsätzen auch Unterlagen über ihr Führungspersonal vorlegen, dessen persönliche und politische Integrität so von den Militärregierungen geprüft werden konnte. Auch wenn sich parallel hierzu und durchaus eigenständig mit Kriegsende in allen vier Besatzungszonen wieder politisches Leben geregt hatte, so konnten die Alliierten über ihre Lizenzierungspolitik die Neu- bzw. Wiedergründung politischer Parteien doch zu einem großen Teil in ihrem Sinne steuern.

Es waren vier Parteien, die in allen vier Besatzungszonen und in Berlin als erste politische Gruppierungen diese Lizenz erhielten, nämlich KPD, SPD, Christdemokraten und Liberale. Während die beiden ersten als Wiedergründungen an bisherige Strukturen und Traditionen anknüpfen konnten, mussten die beiden letzten in programmatischer Ausrichtung und regionaler Organisation weitgehend einen Neuanfang vollziehen. Allerdings gestaltete sich das neue Parteiensystem nicht in allen Besatzungszonen gleichförmig, vielmehr entwickelte es sich in den drei westlichen Zonen und in der sowjetischen Besatzungszone schon bald mehr und mehr auseinander. Die Zwangsvereinigung von KPD und SPD zur SED in der SBZ und deren enge Bindung an die sowjetische Militäradministration verstärkte im Westen die Einschätzung, dass auch die KPD, die dort unter ihrem alten Namen weiterexistierte, am verlängerten Arm Moskaus und Ostberlins agiere. Dies ließ sie schon bald in eine Außenseiter- und Pariaposition geraten.

Angesichts dieser Entwicklung grenzte sich die in den drei Westzonen agierende SPD strikt vom Kommunismus ab, knüpfte vielmehr (unter Einbeziehung seinerzeitiger sozialistischer Abspaltungen an ihrer Peripherie) an die Weimarer Tradition an und sah sich als die politische Kraft, die sich den nationalsozialistischen Anmaßungen und Verfolgungen von Anfang an widersetzt hatte und folglich für den politischen Neuanfang in besonderer Weise berufen war. Die Christdemokraten waren demgegenüber als interkonfessionelle Partei ein Novum der deutschen Parteigeschichte. In der Tradition der Zentrumspartei stehend, wollten sie gleichwohl deren politischen Katholizismus überwinden und als christliche Volkspartei Anhänger beider Kirchen an sich binden. Auch dieses Konzept einer klassen- und konfessionsübergreifenden Volkspartei barg das Potenzial zu einer großen, mehrheitsfähigen politischen Kraft in sich. Die Liberalen schließlich knüpften an die Traditionsstränge des Links- wie des Rechtsliberalismus an, so dass ihnen erstmals seit 1866 wieder die Vereinigung der beiden Parteiströmungen gelang.

Diese vier Parteien sollten das westdeutsche Parteienspektrum nachhaltig prägen. Angesichts ihres organisatorischen Vorsprungs wie durch die direkte und indirekte Unterstützung seitens der Besatzungsadministration vermochten sie ihm ihren Stempel aufzudrücken. Später lizenzierte Parteien wie das wiedergegründete Zen-

trum, die Deutsche Partei oder andere eher regional agierende Gruppen wie die Bayernpartei oder die Wirtschaftliche Aufbauvereinigung (WAV) blieben demgegenüber von nachgeordneter Bedeutung. Vor allem aber fällt die Leerstelle am rechten politischen Rand auf; rechtskonservative oder rechtsnationale Anschauungen hatten sich unter den wachsamen Augen der Besatzungsmächte nicht parteipolitisch verfestigen können und sollten hierzu auch nach 1949 nicht in der Lage sein. Diese Konzentration auf ein »demokratisches« Parteienspektrum war ein Erbe der Besatzungszeit und begünstigte den politischen Neuanfang in Westdeutschland in vielfacher Weise.

Mit der Gründung der politischen Parteien konnten in den drei westlichen Besatzungszonen – nur sie sollen im Folgenden betrachtet werden – nun auch Wahlen durchgeführt werden. Die ersten Wahlen politischer Vertreterkörperschaften fanden auf kommunaler Ebene statt, also in den Städten, Gemeinden und Landkreisen, am frühesten im Januar und April 1946 in der amerikanischen Zone, danach im September und Oktober 1946 in der britischen und in der französischen Zone. Wenig später folgten Landtagswahlen bzw. Wahlen zu den verfassungsgebenden Versammlungen der Länder, deren Aufgabe es sein würde, für die neu geschaffenen Länder entsprechende Grundordnungen zu erarbeiten. Schon bei diesen Wahlen zeigte sich, dass Christ- und Sozialdemokraten die stärksten politischen Kräfte waren, die somit das politische Leben im Westen Deutschlands prägen würden. Dies war eine bedeutsame Weichenstellung für die Zukunft.

Anders als zu Beginn der Weimarer Republik entwickelte sich nach dem Ende des Dritten Reiches in den drei westlichen Zonen keine breit gefächerte, kontroverse, sich an unterschiedlichen Grundkonzeptionen orientierende Debatte um die künftige politische Ordnung, vielmehr war für die politisch Handelnden das Ziel unumstritten, nach der nationalsozialistischen Diktatur eine sich an westlichen Vorbildern orientierende parlamentarische Demokratie zu errichten. Gewiss, in den Verfassungskonzeptionen etwa des bürgerlichen und konservativen Widerstandes gegen den Nationalsozialismus hatten sich hier und da Vorbehalte gegen das Prinzip des Parteienstaates und der Volkssouveränität widergespiegelt,³ doch vermochten deren Vertreter in den seit 1946 tagenden Verfassungsgebenden Versammlungen auf Länderebene und dann im Parlamentarischen Rat keinen wesentlichen Einfluss zu nehmen. Einen erkennbaren Widerhall fanden derartige Bedenken allenfalls in entsprechenden Überlegungen von Vertretern des bürgerlichen Parteienspektrums in diesen Gremien, nämlich Vorkehrungen gegen ein Abgleiten der neuen politischen Ordnung in die Instabilität zu treffen, doch standen auch sie wie die Abgesandten

³ Da die in diesem Kapitel diskutierten Fragen in der Forschung relativ breit behandelt worden sind, wird weitgehend auf Einzelnachweise verzichtet. Zu den Neuordnungsdebatten des Exils vgl. Krohn, Claus-Dieter/Schumacher, Martin (Hrsg.), *Exil und Neuordnung. Beiträge zur verfassungspolitischen Entwicklung in Deutschland nach 1945*, Düsseldorf 2000; sowie Gerhard Ringshausen/Rüdiger von Voss (Hrsg.), *Die Ordnung des Staates und die Freiheit des Menschen. Deutschlandpläne im Widerstand und Exil*, Bonn 2000.

des linken Lagers – bei allen Unterschieden im Einzelnen – klar zum Konzept der repräsentativen Demokratie westlicher Prägung.⁴

Es kann hier nicht darum gehen, die Verfassungsberatungen auf Länderebene in den drei westlichen Zonen im Einzelnen darzulegen, vielmehr soll gezeigt werden, welche Vorstellungen von einer künftigen politischen Ordnung sich in den Debatten in den Verfassungsgebenden Landesversammlungen niedergeschlagen und in welchen Punkten sich dort Differenzen oder gar Auseinandersetzungen ergeben haben. Damit soll deutlich gemacht werden, vor welchem Hintergrund sich die Diskussionen im Parlamentarischen Rat bewegten und auf welche Überlegungen die Väter und Mütter des Grundgesetzes zurückgreifen konnten. Wenn die Einschätzung Friedrich Karl Frommes zutreffend ist, dass für den Parlamentarischen Rat die Rezeption der Erfahrungen der Weimarer Zeit »gleichsam durch den Filter der Länderverfassungen gegangen«⁵ ist, dann bilden die Debatten und Entscheidungen in den Verfassungsgebenden Versammlungen dort einen wichtigen Referenzpunkt für das Bonner Grundgesetz.

Klar ist, dass die westlichen Alliierten den Rahmen für diese Verfassungsberatungen absteckten. Auch wenn der politische Wiederaufbau in den Westzonen beileibe nicht als Oktroi der Sieger beschrieben werden kann, so waren sie die Impulsgeber, sie definierten die Leitlinien, an denen sich die Verfassungsberatungen zu orientieren hatten, und sie waren die letzte Instanz in der Genehmigung der Verfassungen. Dennoch wollte man der deutschen Seite einen größtmöglichen Spielraum einräumen. »Our real responsibility is to see that the constructive measures are democratic and are put into effect by the Germans in democratic processes«,⁶ so der stellvertretende Militärgouverneur, General Lucius D. Clay, der eigentliche Architekt der amerikanischen Besatzungspolitik. Hierbei sollten die Länderverfassungen frei von amerikanischer Bevormundung entwickelt werden: »What is [...] important is that these constitutions are being developed by the Germans in an atmosphere of freedom from Military Government direction and interference.«⁷ Deshalb setzte die amerikanische Besatzungsmacht auf generelle Zurückhaltung und eine eher lockere Kontrolle, bei der nicht konkrete Vorgaben formuliert, sondern verfassungspolitisch anstößige Be-

⁴ Diese Debatten sind ausführlich untersucht bei Pfetsch, Ursprünge. Vgl. auch die zusammenfassende Würdigung in Ullrich, Der Weimar-Komplex, S. 195 ff.

⁵ Fromme, Von der Weimarer Verfassung, S. 22. In Frage kommen hier vor allem die (zeitlich frühen) Verfassungsberatungen in den Ländern der amerikanischen Zone. Vgl. hierzu Fait, Barbara, Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern 1946, Düsseldorf 1998; Berding, Helmut (Hrsg.), Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946. Eine Dokumentation, Wiesbaden 1996; Feuchte, Paul, Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983, hier S. 39–113.

⁶ So Clay in einem Staff Meeting am 12. 10. 1946, zit. n. Fait, Demokratische Erneuerung, S. 118. Fait hat diese Frage am Beispiel der bayerischen Verfassungsberatungen näher untersucht. Für über diesen Fall hinausgehende Impulse vgl. Rupieper, Hermann-Josef, Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie. Der amerikanische Beitrag 1945–1952, Opladen 1993; und Oberreuter, Heinrich/Weber, Jürgen (Hrsg.), Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland, München u. a. 1996.

⁷ Zit. n. Fait, Demokratische Erneuerung, S. 159.

stimmungen beanstandet werden sollten. In ähnlicher Weise verfahren auch Briten und Franzosen.

Allerdings war der deutsche Handlungsspielraum nicht beliebig. In einer Presseerklärung hatte der amerikanische Militärgouverneur Joseph T. McNarney im Sommer 1946 die Grundbedingungen formuliert, denen die neuen Verfassungen zu genügen hatten.⁸ Sie sollten eine parteiengestützte parlamentarische Demokratie vorsehen, bei der das Volk in regelmäßigen Abständen die Legislative wählte und in der die Regierung auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen war. Die Grundrechte des Individuums waren ebenso zu garantieren wie die Pressefreiheit und die Unabhängigkeit der Medien. Zentrales Element sollte zudem die Rechtsstaatlichkeit sein. Damit waren Leitlinien vorgegeben, die aber den Vorstellungen der deutschen Seite nicht widersprachen.

Vorreiter in den Verfassungsdebatten waren die Länder der amerikanischen Besatzungszone; dort hatte die Militärregierung bereits im Februar 1946 die Ministerpräsidenten von Bayern, Württemberg-Baden und Hessen aufgefordert, die Wahl von Verfassungsgebenden Landesversammlungen vorzubereiten, in deren Schoß dann Verfassungstexte für die jeweiligen Länder erarbeitet werden sollten. So konnten ab Sommer 1946 die Beratungen dort beginnen. Dass man hierbei Entscheidungen treffen werde, die über den unmittelbaren Anlass hinaus wirken würden, war allen Beteiligten gegenwärtig: »Wir alle«, so der spätere erste Bundestagspräsident Erich Köhler in der Hessischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, »sind vom Schicksal berufen, an einer geschichtlichen Vorentscheidung mitzuwirken, die – darüber besteht kein Zweifel – für die kommende Gesamtverfassung Deutschlands eine wegweisende Bedeutung haben kann.«⁹

Am eindeutigsten zum Prinzip der parlamentarischen Demokratie und des Parteienstaates westlicher Prägung stand die Sozialdemokratie. Das Scheitern der Weimarer Republik, für alle Verfassungsdebatten nach 1945 expliziter oder impliziter Orientierungspunkt der Argumentation, resultierte in ihren Augen nicht in erster Linie aus Konstruktionsfehlern der 1919 geschaffenen politischen Ordnung, sondern aus den konzentrierten Angriffen antidemokratischer Kräfte, die die politischen und sozialen Errungenschaften der Republik hatten beseitigen und ihre traditionelle Vorherrschaft hatten erneut durchsetzen wollen. »Wer [...] davon spricht, die Weimarer Verfassung sei an ihren Schwächen und Halbheiten zugrunde gegangen«, so der langjährige Reichstagsabgeordnete Wilhelm Keil in der Verfassungsgebenden Landesversammlung von Württemberg-Baden, »der kann ebenso gut sagen, eine Haustür sei an ihrer Schwäche zerbrochen, weil sie dem Brecheisen des Einbrechers nicht standgehalten hätte. [...] Wenn sie eine Schwäche aufwies, so war es die, daß sie den Feinden der Demokratie die Möglichkeit gewährte, durch den Mißbrauch der

⁸ Presseerklärung vom 9.7.1946, zit. n. Berding, Entstehung, Dok. Nr. 34. Ausführlicher waren diese Zielsetzungen in einem Memorandum vom 5.6.1946 festgehalten worden. Vgl. ebd., Dok. Nr. 33.

⁹ Rede am 5.8.1946, Berding, Hessische Verfassung, S. 434.

demokratischen Freiheiten dem ganzen Volk die demokratische Freiheit zu rauben. Einer solchen Gefahr muß in Zukunft vorgebeugt werden.«¹⁰ Ähnlich argumentierte die KPD, in deren Weltbild die Weimarer Demokratie ebenfalls dem Ansturm der rechten Gegenrevolution erlegen war, so dass nun Vorkehrungen zur Sicherung der neuen politischen Ordnung geschaffen werden mussten.

Vorbehalte gegenüber einem parlamentarischen Parteienstaat waren am ehesten im bürgerlichen Parteienspektrum zu finden. Hintergrund dieser skeptischen Einstellung war die Einschätzung, dass der Parteienstaat der Weimarer Republik von Beginn an versagt habe und dass diese Funktionsuntüchtigkeit den radikalen, antidemokratischen Kräften die Möglichkeit wie den Spielraum eröffnet hätte, ihn von innen her auszuhöhlen. »Denn wir haben ja nicht nur eine übermütige und verbrecherische Exekutive gehabt«, so Karl Kanka (CDU) in der Hessischen Verfassungsberatenden Landesversammlung, »sondern vorher auch ein arbeitsunfähiges Parlament, ein Parlament, das nach jeder Neuwahl immer arbeitsunfähiger wurde, und das [...] dieser verbrecherischen Exekutive den Weg zur Macht geebnet hat.«¹¹ In dieser Sicht trugen parlamentarische Systeme die Gefahr in sich, dass die Volksvertretung sich selbst lähme angesichts der Vielzahl der dort vertretenen Parteien und deren Unfähigkeit, eine stabile, die Regierung stützende Mehrheit zu bilden. In diesem Sinne müsse »die Demokratie vor sich selbst geschützt«¹² und ein »Parlamentsabsolutismus« verhindert werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurden unterschiedliche Anregungen diskutiert. Der weitestgehende Vorschlag war sicherlich, eine Regierung auf Zeit vorzusehen, die, einmal eingesetzt, vom Vertrauen des Parlaments unabhängig sein und nach ihrer Wahl durch den Landtag bis zum Ende der Legislaturperiode amtieren würde. Insbesondere in die Beratungen zur bayerischen Verfassung fand diese Konzeption Eingang, aber auch in anderen Ländern kamen entsprechende Überlegungen zur Sprache.¹³ Im bayerischen Fall¹⁴ war der parteilose, jedoch der CSU nahestehende Staatsrechtler Hans Nawiasky der stärkste Befürworter einer solchen Regelung, aber auch Ministerpräsident Hoegner (SPD) bekannte sich zu einer derartigen Verfassungskonstruktion. Allerdings regte sich auch Widerspruch, bezweifelten andere Mitglieder der Verfassungsgebenden Landesversammlung, dass ein Regierungschef politische Gestaltungskraft habe, wenn er nicht über einen entsprechenden Rückhalt im Parlament verfüge.

Dies veranlasste Nawiasky, seine Vorstellungen zu verdeutlichen. Mit der Schaffung einer »Regierung auf Zeit« werde – so seine Argumentation – das parlamenta-

¹⁰ Verhandlungen der Verfassungsgebenden Landesversammlung für Württemberg-Baden, 3. Sitzung am 19. 7. 1946, S. 46 ff., zit. n. Ullrich, Weimar-Komplex, S. 205.

¹¹ Rede am 6. 8. 1946, zit. n. Berding, Entstehung, S. 467.

¹² So Wilhelm Sempfendörfer am 5. 4. 1946 im Verfassungsausschuss der Vorläufigen Volksvertretung Württemberg-Badens, zit. n. Ullrich, Weimar-Komplex, S. 217.

¹³ So etwa Katz in der Verfassungsgebenden Landesversammlung für Württemberg-Baden, zit. n. ebd., S. 205.

¹⁴ Vgl. hierzu Fait, Demokratische Erneuerung, S. 145 f. und 504 f.

rische System nicht etwa aufgehoben, sondern nur stabilisiert. Zwar gelte die Homogenität zwischen Regierung und Parlament als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, den ein Ministerpräsident verletze, »wenn er ein solcher Narr sein und nicht zurücktreten wollte«, falls er keine parlamentarische Mehrheit mehr finden würde. Da es aber leider auch »Narren in der Politik« gebe, schlug der Staatsrechtler vor, den Ministerpräsidenten »von sich aus« zum Rücktritt zu verpflichten, wenn eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen ihm und dem Landtag nicht mehr möglich war.¹⁵ Diese Argumentation im Sinne einer »Veredelung« des parlamentarischen Systems überzeugte die Mitglieder der Verfassungsgebenden Landesversammlung in München so sehr, dass sie diese Regelung in Artikel 44 der Bayerischen Verfassung aufnahmen.

Eine zweite Überlegung, wie ein »Parlamentsabsolutismus« verhindert und der Verfassungsordnung Stabilität verliehen werden konnte, zielte auf die Schaffung eines Staatspräsidenten, der neben bzw. über dem Ministerpräsidenten als Kopf der Landesregierung stehen sollte. Gewiss spiegelten sich in der Forderung nach einer solchen Staatsspitze föderalistische Tendenzen gerade in den süddeutschen Flächenstaaten, auch mochten monarchistische Kreise etwa in Bayern in einer solchen Person einen »Platzhalter« für die Wittelsbacher sehen, doch gewann die Debatte um die Schaffung des Amtes eines Staatspräsidenten ihre eigentliche Brisanz aus dem hiermit verbundenen Misstrauen gegen die Parteiendemokratie. Einem spezifischen parteipolitischen »Lager« zuordnen lassen sich die Befürworter einer solchen Staatsspitze nicht, wenngleich die Mehrheit der Unterstützer aus dem bürgerlich-konservativen Spektrum kamen, doch setzten sich mit Carlo Schmid (Württemberg-Baden) und Wilhelm Hoegner (Bayern) auch namhafte Sozialdemokraten für die Schaffung eines Staatspräsidenten ein. Die vorgesehenen Kompetenzen reichten von »höchster Staatsgewalt« (Hoegner), dem Recht, den Ministerpräsidenten zu ernennen sowie den Landtag aufzulösen, bis hin zu einem aufschiebenden Veto in Gesetzgebungsverfahren bzw. einer Vermittlungsfunktion im Falle von Patt-situationen zwischen den gesetzgebenden Körperschaften. Selbst ein Notverordnungsrecht im Falle eines Staatsnotstands war vorgesehen.¹⁶

Allerdings stießen diese Überlegungen, in den nun zu verabschiedenden Verfassungen einen Staatspräsidenten als Gegengewicht zum Parlament vorzusehen, auch auf entschiedene Ablehnung. Die Argumente entstammten erneut den »Lehren aus Weimar«, als der strukturelle Dualismus zwischen einem »starken«, plebiszitär legitimierten Reichspräsidenten und dem Reichstag das parlamentarische System der ersten deutschen Demokratie funktionsuntüchtig gemacht habe. Deshalb dürfe nun neben das Parlament und die auf seinem Vertrauen basierende Regierung keine mit entsprechenden Funktionen ausgestattete Staatsspitze gestellt werden; eine solche

¹⁵ Sten. Ber. VA Bayern, S. 514 f., zit. n. ebd., S. 505.

¹⁶ Vgl. für Einzelheiten Pfetsch, Ursprünge, S. 315 ff., sowie Ullrich, Weimar-Komplex, S. 221 ff.

»Art von Mißtrauensaktion gegen die Demokratie«¹⁷ widerspreche dem eigenen Anspruch. Wenn aus repräsentativen oder föderalen Erwägungen heraus ein Staatspräsident geschaffen werden solle, dürften ihm jedenfalls keine wesentlichen Funktionen zugeschrieben werden.

Auch hier setzten sich die Kritiker auf breiter Front durch. Am heftigsten verliefen die Debatten in Bayern, wo vor allem die CSU sich vehement dafür einsetzte, einen Staatspräsidenten in die Verfassung aufzunehmen. In einer spannungsgeladenen Sitzung votierte die Verfassungsgebende Landesversammlung am 12. September 1946 mit 85 zu 84 Stimmen gegen die Schaffung eines solchen Verfassungsorgans. In einer zweiten Abstimmung am 20. September, auf die man sich angesichts des knappen Ergebnisses verständigt hatte, bestätigte sich diese Entscheidung mit 81 Stimmen für und 87 gegen einen Staatspräsidenten.¹⁸ In Südbaden und Württemberg-Hohenzollern, wo man ähnlich wie in Bayern auf eine starke föderalistische Tradition zurückblickte, entschloss man sich, den Regierungschef Staatspräsident zu nennen und so Repräsentations- und Regierungsfunktionen in einer Hand zu vereinen. Ein Staatspräsident als selbstständiges Verfassungsorgan wurde in keinem Land nach 1945 geschaffen.

Die wohl heftigsten Kontroversen entzündeten sich an der Frage, ob in den neuen Verfassungen neben dem Landtag als Gesetzgeber eine zweite Kammer geschaffen werden sollte;¹⁹ außer in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie in Schleswig-Holstein wurde diese Frage in allen Ländern der westlichen Zonen diskutiert. Gefordert wurde eine zweite Kammer vor allem von denjenigen, die, wie CDU und CSU oder auch Teile der FDP, föderalistische Elemente stärken wollten und kommunale und/oder berufsständische Vertretungen befürworteten. KPD, SPD, aber auch das Zentrum lehnten eine solche zweite Kammer ab, wenn auch einzelne SPD-Politiker sich für eine derartige Institution einsetzten.

Mit Blick auf die Zusammensetzung eines solchen Verfassungsorgans führten die Befürworter vier Gruppen von Personen an: Vertreter von Gebietskörperschaften, von Berufsständen, von gesellschaftlichen Großgruppen sowie prominente Einzelpersonlichkeiten. Alle Entwürfe sahen eine indirekte, nur mittelbare Bestellung vor. Die Amtszeit sollte länger sein als die Legislaturperiode des Landtags und wurde meist auf sechs oder sieben Jahre festgelegt. Seniorität und Erfahrung sollte auch das Mindestalter garantieren, das im Allgemeinen bei 40 oder 50 Jahren lag. Die Kompetenzen der zweiten Kammer erstreckten sich im Wesentlichen auf die Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren durch Begutachtung, Anhörung, Gesetzesinitiative oder aufschiebendes Vetorecht, waren also geringer als diejenigen des Landtags. Nur im bayerischen Fall waren gleiche Kompetenzen vorgeschlagen.

¹⁷ So Theodor Heuss in einer Rede am 18.7.1946, zit. n. Pfetsch, Frank R. (Hrsg.), *Verfassungsreden und Verfassungsentwürfe. Länderverfassungen 1946–1953*, Frankfurt am Main 1986, S. 15f.

¹⁸ Vgl. hierzu ausführlich Fait, *Demokratische Erneuerung*, S. 288–375.

¹⁹ Vgl. hierzu Pfetsch, *Ursprünge*, S. 298, und Ullrich, *Weimar-Komplex*, S. 217ff.

Ein solcher Rückgriff auf (berufs-)ständische Elemente war in der deutschen Verfassungstradition nicht ungewöhnlich, auch die Weimarer Nationalversammlung hatte sich mit entsprechenden Überlegungen befasst und mit dem Reichswirtschaftsrat ein – wenn auch weitgehend bedeutungsloses – Organ neben Reichstag und Reichsrat geschaffen. Die Gegner der Errichtung einer zweiten Kammer verwiesen dann auch vor allem auf die Dysfunktionalität eines solchen Verfassungsorgans in einer parlamentarischen Demokratie, dem als indirekt bestellter Interessenvertretung die Legitimation wie die Kompetenz fehle, im Sinne aller Wahlbürger zu handeln. Die Volksvertretung brauche keine »Gouvernante«,²⁰ vielmehr spreche aus diesen Überlegungen ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber Parlament und Parteien. Für SPD und KPD kam die Furcht hinzu, dass die anderen Parteien über eine zweite Kammer jede Initiative der gewählten Volksvertretung zugunsten von Sozialisierung und »Wirtschaftsdemokratie« oder auch des Ausbaus sozialer Rechte aushebeln könnten. Gerade diese Bremserfunktion war aus ihrer Sicht höchst bedenklich.

Angesichts dieser Einwände und der Unfähigkeit der Befürworter, die Funktionen einer zweiten Kammer überzeugend zu begründen, wurde in keinem der Länder der westlichen Zonen – außer in Bayern – ein solches Verfassungsorgan vorgesehen. Im bayerischen Fall besaß der 1946 geschaffene Senat jedoch nur geringe Kompetenzen. Um die Zustimmung zumindest eines Teils der SPD-Fraktion zum Amt eines Staatspräsidenten zu erreichen, war die CSU von ihren ursprünglichen Vorstellungen zur Aufgabenstellung des künftigen Senats weitgehend abgerückt und hatte sich bereitgefunden, ihn auf die Rolle eines beratenden Organs zu reduzieren. Als die Verfassunggebende Landesversammlung dennoch die Schaffung eines Staatspräsidenten ablehnte und damit diesen Kompromiss scheitern ließ, sahen sich die Christsozialen nicht in der Lage, den Kompetenzrahmen des Senats wieder auszuweiten.²¹ Politischen Einfluss auf die Gesetzgebung vermochte er nicht auszuüben.

Die Einführung plebiszitärer Elemente, also von Volksbegehren und Volksentscheid, wurde in den Verfassungsberatungen aller Länder zwar erwogen, aber letztlich nicht oder nur unter restriktiven Bedingungen durchgesetzt.²² Auch hier erwiesen sich die Weimarer Erfahrungen als ein wichtiger Argumentationsstrang. Zwar wurden in allen Verfassungen außer denjenigen von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein entsprechende Bestimmungen eingefügt, doch blieben die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid hoch, zudem waren die Materialien,

²⁰ So der Bayerische Innenminister Josef Seifried (SPD) in der Verfassunggebenden Landesversammlung am 11. 9. 1946, zit. n. Ullrich, Weimar-Komplex, S. 227.

²¹ Vgl. hierzu vor allem Fait, Demokratische Erneuerung, S. 256–287. Ullrich, Weimar-Komplex, S. 235, Anm. 270, weist darauf hin, dass in Württemberg-Hohenzollern und Baden die französische Besatzungsmacht die Schaffung eines Ständerates bzw. gar eine Präsidialverfassung durch ihr Veto verhindert hätte. Amerikaner und Briten wirkten in den Ländern ihrer Zonen ebenfalls auf einen parlamentarischen Parteienstaat hin, doch entsprach dies letztlich den politischen Kräfteverhältnissen in den verfassunggebenden Institutionen, ohne dass die Besatzungsmächte großen Druck ausüben oder gar ein Veto einlegen mussten. Vgl. ebd., S. 232 ff.

²² Vgl. hierzu Pfetsch, Ursprünge, S. 367 ff.

für die diese Instrumente zulässig waren, in Umfang und Reichweite begrenzt. Die Furcht vor der politischen Unreife des Wahlvolkes, vor seiner Verführbarkeit und seiner politischen Erregbarkeit stand eindeutig Pate bei der Verabschiedung dieser Bestimmungen.

Damit rückten Landtag und Landesregierung in das Zentrum der Verfassungsberatungen, wobei die Frage, wie deren Zusammensetzung, deren Verhältnis zueinander und deren jeweilige Kompetenzen zu definieren waren, in den Kern der Ausgestaltung eines parlamentarischen Regierungssystems verwiesen wurde. Bereits die Frage, wie man in Zukunft arbeitsfähige und tatkräftige legislative Körperschaften garantieren könne, war umstritten. Zum einen ging es um das Wahlsystem, zum anderen um Vorkehrungen, um Splitterparteien und verfassungsfeindlichen Gruppen den Einzug in die Landtage zu verwehren. Die heftigen öffentlichen Debatten²³ um die Frage von Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht spiegelten sich auch in den Verfassungsberatungen der Länder wider. In der Kritik stand zum einen das Listensystem der Weimarer Jahre, da es eine unmittelbare Beziehung zwischen Abgeordneten und Wählern verhindert habe, zum anderen das ebenfalls in dieser Zeit praktizierte Verhältniswahlrecht, da es zwar die möglichst authentische Abbildung der Wählerschaft im Parlament zum Ziel gehabt, aber nicht die Bildung klarer Mehrheitsverhältnisse begünstigt, vielmehr zur Schaffung instabiler Koalitionsregierungen beigetragen habe.

Befürworter des Mehrheitswahlrechts fanden sich vor allem in den Unionsparteien, aber auch in der SPD gab es vereinzelte Unterstützer für dieses Wahlsystem. So trat der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Hermann Lüdemann als dessen leidenschaftlicher Befürworter auf. »Eine Wiederholung der schwächlichen Weimarer Demokratie durch falsches Wahlsystem muß unter allen Umständen verhütet werden«,²⁴ telegraphierte er anlässlich der Beratung der schleswig-holsteinischen Landessatzung im Februar 1949 an seinen Parteivorsitzenden Kurt Schumacher. Die SPD-Spitze zeigte sich von diesem Argument jedoch nicht überzeugt, sondern setzte von Anfang an eher auf ein relatives Mehrheitswahlrecht mit einem Listenausgleich nach dem Proporz, so dass alle Parteien am Ende einen Mandatsanteil erhalten würden, der ihrem prozentualen Anteil an den Wählerstimmen entsprach.²⁵ Allerdings waren es letztlich weniger die Sorgen um die Stabilität der künftigen politischen Ordnung, die die Parteiführung für ein solches Wahlsystem votieren ließ, sondern vor allem die Einschätzung, dass die SPD vom Verhältniswahlrecht eher profitieren und die politische Macht erringen könne. Selbst das Argument, dass unter diesen Vorzeichen eine Zersplitterung des Parteiensystems nicht zu verhindern sein werde, zog nicht: »Splitterparteien sind kaum je auf unsere Kosten gegangen, sondern haben meist zu einer Zersplitterung der bürgerlichen Parteien

²³ Vgl. hierzu vor allem Lange, *Wahlrecht*, S. 303 ff., und zuletzt Ullrich, *Weimar-Komplex*, S. 252 ff.

²⁴ Lüdemann an Schumacher am 25. 2. 1949, zit. n. Ullrich, *Weimar-Komplex*, S. 258.

²⁵ Vgl. ebd.

beigetragen.«²⁶ Vor dem Hintergrund dieses Kalküls setzte die SPD eindeutig auf das Verhältniswahlssystem.

Anhänger des Mehrheitswahlsystems fanden sich vor allem in den Unionsparteien. Während das Verhältniswahlssystem – so ein gängiges Argument – vor allem Parteifunktionären oder auch eher mittelmäßigen Bewerbern den Weg in die Vertretungskörperschaften eröffne, begünstige das Mehrheitswahlrecht die Kandidatur von ausgewiesenen Persönlichkeiten. Dies werde Profil wie Gewicht der Parlamente stärken. Zudem verhindere das Mehrheitswahlrecht die Parteienzersplitterung, stattdessen begünstige es »starke Regierungen mit starken Parlamentsmehrheiten«²⁷ und fördere damit die Schaffung eines funktionsfähigen Regierungssystems. Dass auch hinter dieser Präferenz für das Mehrheitswahlrecht die Einschätzung stand, dass die Unionsparteien von diesem Wahlrecht in besonderer Weise profitieren würden, sollte jedoch nicht übersehen werden.

Allerdings konnten sich die Christdemokraten mit ihrer Präferenz für das Mehrheitswahlrecht nicht durchsetzen. Da neben der SPD auch die kleineren Parteien – aus verständlichen Gründen – dieses Wahlrecht ablehnten, fehlte es ihnen an Partnern, um ihren Vorstellungen zum Sieg zu verhelfen. Aber auch in ihren Reihen gab es Skeptiker, die die Auswirkungen des Mehrheitswahlrechts für problematisch hielten.²⁸ Vor diesem Hintergrund mussten die Unionsparteien erleben, wie entweder eine parlamentarische Mehrheit ein Verhältniswahlssystem gegen sie durchsetzte, oder sie mussten den Kompromiss mit den anderen Parteien suchen, um das Wahlrecht wenigstens in Teilen mitgestalten zu können.²⁹

Was von der Absicht blieb, einer möglichen Parteienzersplitterung entgegenzuwirken, war die Einführung einer Sperrklausel für den Einzug in die Vertretungskörperschaften. Während die kleineren Parteien sich vehement gegen ein solches Instrument wandten und darauf hinwiesen, dass eine derartige Vorschrift den Wählerwillen verfälsche, konnten sich Christ- und Sozialdemokraten relativ rasch auf entsprechende Leitlinien einigen. Ein auf diese Weise »veredeltes« Verhältniswahlrecht wurde so in allen Ländern der drei westlichen Zonen eingeführt, wobei die Ausgestaltung der Sperrklausel unterschiedlich war. Neben die immer wieder beschworene Absicht, auf diese Weise die künftige politische Ordnung zu stabilisieren, trat

²⁶ So Menzel an Ollenhauer am 21. 9. 1948, AdSD, NL Menzel, Bd. R 4.

²⁷ So erneut Lüdemann in der Sitzung des 2. Ernannten Landtags Schleswig-Holsteins am 15. 1. 1947, zit. n. Pfetsch, Ursprünge, S. 363.

²⁸ Dies lässt sich am Beispiel der CSU deutlich machen: bei Anwendung des Mehrheitswahlrechts wäre die Fraktion (ungeachtet der in manchen Städten erreichten Majoritäten) weitgehend zur Vertretung der ländlichen Interessen geworden. Zudem hätte das altbayerische Element unter den Abgeordneten ein deutliches Übergewicht erhalten und somit die Sammlungskonzeption des Parteivorsitzenden Müller durchkreuzt. Deshalb setzt er auf ein Verhältniswahlrecht mit starrer Liste, das der Parteiführung die Platzierung der Kandidaten und damit die Entscheidung über die Zusammensetzung der Fraktion in die Hand gegeben hätte. Vgl. hierzu Fait, Demokratische Erneuerung, S. 233 ff.

²⁹ Den Einzelheiten kann hier nicht nachgegangen werden. Vgl. Pfetsch, Ursprünge, S. 352 ff., sowie ausführlicher Fait, Demokratische Erneuerung, S. 225 ff., und Düding, Parlamentarismus, S. 135 ff.

hierbei selbstredend auch das Kalkül, die kleineren Konkurrenten zu marginalisieren und so selbst auf deren Wählerschaft hoffen zu können.

Ebenso sollten sich verfassungsfeindliche Parteien und Gruppierungen nicht am politischen Prozess beteiligen dürfen. »Demokratie gibt jedem gleiche Rechte. Es ist aber Selbstmord der Demokratie, wenn man den Menschen erlaubt, diese Demokratie aufzugeben. Das war der Grundfehler der Regierungstechnik vor 1933.«,³⁰ so Carlo Schmid im Vorbereitenden Verfassungsausschuss des Landes Württemberg-Baden. Hier wie auch in anderen Verfassungen wurde deshalb vorgesehen, dass entsprechende Vereinigungen verboten, dass verfassungsfeindlichen Kräften das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit aberkannt werden konnte oder dass in anderer Weise einem Missbrauch der Freiheitsrechte vorgebeugt wurde. Gleichzeitig sollten die Substanz der Verfassungen vor einer Aushöhlung durch antidemokratische Kräfte geschützt und Verfassungsänderungen, die dem demokratischen Grundgedanken widersprachen, unzulässig sein. Entsprechend hervorgehoben wurden auch die Grundrechte, die geltendes Recht sein und Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz unmittelbar binden würden. Auch das Klagerecht vor dem Verfassungsgerichtshof für jeden Bürger, der sich in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt sah, war in einigen Verfassungen vorgesehen.³¹ Wesentliche Elemente einer »streitbaren Demokratie« waren somit bereits in die Länderverfassungen eingegangen.

Im Kern der Debatten um die Schaffung eines »verbesserten« parlamentarischen Systems stand jedoch die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Landesregierung und Landtag. Genereller Tenor war,³² die Position der Regierung und insbesondere die des Ministerpräsidenten gegenüber der Legislative zu stärken. Dass er aus der Mitte des Parlaments hervorgehen sollte, war allgemeiner Konsens; strittig war jedoch die Frage, ob dies auch für die Minister zu gelten habe. In der Mehrzahl der Länderverfassungen wurde diese Lösung vereinbart, nur in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg entschied man sich dazu, den Senat auch für solche Fachleute oder Persönlichkeiten zu öffnen, die jenseits des in der Bürgerschaft vertretenen Parteienspektrums standen. In diesen beiden Verfassungen war auch vorgesehen, dass alle Senatoren von der Bürgerschaft zu wählen waren, der Präsident des Senats und Bürgermeister sollte dann von seinen Senatskollegen bestimmt werden und auch nur die Rolle eines *primus inter pares* einnehmen. In allen anderen Fällen erfolgte die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament, der seinerseits nun die Minister berief und dem auch die parlamentarische Verantwortung gegenüber dem Landtag zuerkannt wurde. Dies stärkte eindeutig seine Stellung im Kabinett und gegenüber den Abgeordneten.

³⁰ Zit. n. Ullrich, Weimar-Komplex, S. 206.

³¹ Vgl. für Einzelheiten ebd., S. 204 ff.

³² Vgl. zum folgenden Pfetsch, Ursprünge, S. 315 ff.

Unterschiedlich wurde die Frage einer vorzeitigen Parlamentsauflösung gehandhabt.³³ Während die Bremische Verfassung keine entsprechende Klausel enthielt, sahen einige Landesverfassungen eine Selbstauflösung des Landtags, die anderen eine Auflösung durch die Landesregierung vor. In jedem Fall aber wurden Hürden für ein solches Verfahren eingebaut, sei es, dass ein bestimmtes Quorum zur Selbstauflösung erreicht werden musste, sei es, dass das Instrument der Auflösung dazu verwandt werden konnte, um den Landtag zu bestimmten Entscheidungen, meist die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten, zu zwingen. Generell waren sich alle Beteiligten in dem Vorsatz einig, die Position der Regierung gegenüber dem Landtag zu stärken, deren vorzeitiger Abwahl Grenzen zu setzen und auch eine vorzeitige Parlamentsauflösung möglichst zu erschweren. »Nach den schmerzlichen und bitteren Erfahrungen in der Weimarer Zeit«, so der CDU-Abgeordnete Felix Walter in der Generalaussprache der Verfassungsgebenden Landesversammlung in Württemberg-Baden, »insbesondere in den Jahren 1930 bis 1933, wo zeitweise Regierungskrise auf Regierungskrise gefolgt ist und zuletzt ein akuter Staatsnotstand und akute Staatskrisen eintraten, ist es unbedingt geboten, den schweren Fehler der Weimarer Verfassung mit ihrem schrankenlosen, überspritzten Parlamentarismus in der Zukunft zu vermeiden.«³⁴ Dem sollten die hier beschriebenen Vorkehrungen dienen.

Selbst das später so gerühmte konstruktive Misstrauensvotum wurde bereits erörtert. Auch wenn diese Regelung in dem Sinne, dass die Abwahl einer Regierung nur bei gleichzeitiger Präsentation einer neuen Regierung erfolgen kann, nur die Landesverfassungen von Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein kennen, also die Verfassungen, die nach dem Grundgesetz verabschiedet worden sind, so sind sinngemäße Vorschriften doch bereits in den Debatten der Jahre 1946 und 1947 greifbar. So sprach sich Wolfgang Haußmann (DVP) bereits zu Beginn der Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden Landesversammlung von Württemberg-Baden dafür aus, entsprechende Vorkehrungen zu treffen: »Die Frage, ob die parlamentarische Demokratie im alten Sinne von vor 1933 wieder einzuführen ist, muß nach den Erfahrungen der Vergangenheit geprüft werden. Ich bejahe diese Frage unter der Voraussetzung, daß eine Regierung nur dann gestürzt werden darf, wenn die Mehrheit für das Mißtrauensvotum auch in der Lage ist, eine neue arbeitsfähige Regierung zu bilden.«³⁵ Diesen Überlegungen schloss sich Carlo Schmid an und legte in seinem Verfassungsentwurf entsprechende Formulierungen vor: »Die Regierung bedarf zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtags. Entzieht ihr

³³ Vgl. für Details ebd., S. 297f.

³⁴ Rede am 7. 8. 1946, zit. n. Ullrich, Weimar-Komplex, S. 213. Einzig die KPD sprach sich gegen Vorkehrungen zur Stärkung der Regierung gegenüber dem Landtag aus, verstießen sie doch gegen ihr generelles Verfassungsprinzip, das Parlament als oberstes gesetzgebendes und vollziehendes Organ zu installieren.

³⁵ Rede am 5. 4. 1946, zit. n. ebd., S. 213. Vgl. zu diesem Themenkomplex generell Adolf M. Birke, Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes, in: ZParl 8 (1977), S. 77–92.

der Landtag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen, so muß sie zurücktreten, wenn auf dem Vertrauen der Mehrheit, die den Beschluß herbeigeführt hat, eine neue Regierung gebildet werden kann.«³⁶ Auch der Verfassungsentwurf des Staatsrechtlers Walter Jellinek für Groß-Hessen sah eine solche Klausel vor.³⁷ Derartige Vorschriften wurden schließlich in alle Länderverfassungen in den drei westlichen Zonen eingefügt außer in Bayern, das ja eine »Regierung auf Zeit« kannte.

Insgesamt waren in diesen Verfassungsberatungen die zentralen Fragen hinsichtlich der Schaffung eines stabilen, arbeitsfähigen parlamentarischen Regierungssystems und der Zuordnung der Verfassungsorgane zueinander umfassend angesprochen und anschließend auch Regelungen getroffen worden, die diese Zielsetzung umzusetzen versprachen. Bezugspunkt war hierbei immer wieder die Weimarer Reichsverfassung, deren tatsächliche oder vermeintliche Schwächen umgangen und durch funktionstüchtige Maßregeln ersetzt werden sollten. Ausländische Vorbilder spielten kaum eine Rolle, ebenso Rückbezüge auf Landesverfassungen vor 1933. Dies ist insofern erstaunlich, als in den Weimarer Jahren auf Landesebene ja durchaus funktionsfähige parlamentarische Systeme existiert haben. Dennoch war die vorherrschende Erfahrung der Mitglieder der Verfassungsgebenden Landesversammlungen nach 1946 offenbar die Instabilität und wachsende Dysfunktionalität der Regierungsverhältnisse auf Reichsebene.

Den von den Alliierten vorgegebenen Rahmen hat die deutsche Seite relativ eigenständig ausgefüllt. Auch wenn die herkömmliche Kritik am »Parteienstaat« und am »überspitzten Parlamentarismus« gerade im bürgerlichen Lager immer wieder aufflammte, blieb dies insgesamt doch peripher. Auch lassen sich die jeweiligen Standpunkte und Konzepte nicht einzelnen politischen Lagern zuordnen, vielmehr war dies vielfach innerhalb der Parteien kontrovers. Auf diese Weise waren die Debatten im Allgemeinen von der intensiven Suche nach dem richtigen Weg gekennzeichnet, wobei die Argumente hin und her gingen. Meist war man auch darum bemüht, einen breiten Konsens herzustellen, um so die zu verabschiedende Verfassung auf eine solide Grundlage zu stellen. Zwar wurde die KPD schon relativ früh ausgegrenzt, doch war innerhalb des verbliebenen Parteienspektrums die Neigung groß, übergreifende Lösungen zu finden und so zu deutlichen Mehrheiten zu kommen.

2. Die Entstehung zentraler und überzentraler Einrichtungen

Nicht nur auf der Ebene der Länder trieben die westlichen Alliierten die Schaffung politischer Strukturen und die Einrichtung von legislativen und exekutiven Gremien voran, auch für ihre Zonen selbst vollzogen sie derartige Schritte. Erneut waren es

³⁶ Zit. n. Pfetsch, Ursprünge, S. 400. Im Verfassungsausschuss wurden diese Formulierungen dann noch leicht verändert.

³⁷ Vgl. Berding, Entstehung, Dok. Nr. 17, Artikel 87, S. 165f. Im Übrigen hatte schon Ernst Fraenkel im Jahr 1932 einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung der Weimarer Verfassung gemacht. Vgl. Birke, Mißtrauensvotum, S. 79.

die Amerikaner, die die ersten Impulse setzten. Bereits Mitte Oktober 1945 schlug Clay den Ministerpräsidenten seiner Zone die Einrichtung einer Koordinierungsstelle vor, die vor allem dem Austausch von Informationen dienen und länderübergreifende Probleme wie Transportwesen, Ernährungsfragen etc. besser aufeinander abstimmen sollte.¹ Dieser Länderrat entwickelte sich schließlich aus einem lockeren Verbund der Regierungschefs der Länder zu einem zunehmend eigenständigen Organ mit einem Sekretariat in Stuttgart, einem »Direktorium« aus Vertretern der Länder und (ab Frühjahr 1947) einem Parlamentarischen Rat mit 24 Mitgliedern, die von den Landtagen gewählt wurden und sich mit beratender Funktion an den Arbeiten des Länderrats beteiligten. Damit waren für die amerikanische Zone Organe geschaffen worden, die zumindest im Kern den Institutionen einer parlamentarischen Demokratie entsprachen. Allerdings vermochte sich der Länderrat keine durchschlagende Bedeutung zu verschaffen, da mit der Gründung der Bizone ab 1947 neue Organe mit größerem Gewicht entstanden.

In der britischen Zone spielten die Länder eine geringere Rolle als in der amerikanischen Zone. Dies war weniger aus den Traditionen eines unitarischen Staatsaufbaus des Vereinigten Königreiches ableitbar, sondern vor allem aus der schwierigen und verzögerten Länderbildung in seinem Besatzungsgebiet. Allerdings errichteten die Briten im März 1946 in Hamburg einen Zonenbeirat, auf den sie bei Bedarf als Ratgeber zurückgreifen wollten.² Mitglieder dieses Gremiums waren die Länderchefs bzw. Oberpräsidenten der Provinzen der britischen Zone, die Chiefs der Zentralämter dort, je ein Vertreter und Stellvertreter der politischen Parteien und je zwei Vertreter der Gewerkschaften und der Verbrauchergenossenschaften. Damit »vereinigte der Zonenbeirat in sich Elemente einer Länderkammer (Chiefs der Länder und Provinzen), einer Regierung (Ämterchefs) und eines Parlaments (politische Parteien und Interessenvertretungen)«.³

Auch dem Zonenbeirat kam keine politisch bedeutende Funktion im Rahmen der Vorgeschichte des westdeutschen Staates zu; im vorliegenden Zusammenhang am bemerkenswertesten war wohl das Auftreten der politischen Parteien. Nicht nur konnten sie die Zahl ihrer Vertreter im Rahmen der Reorganisation dieses Gremiums 1947 deutlich erhöhen, sie waren auch die aktivste und eigenständigste Gruppe dort. So entwickelte sich der Zonenbeirat zu einer Plattform, auf der die Parteien die Auseinandersetzung über verschiedene politische Fragen suchten. Die Wortduelle zwischen Adenauer und Schumacher, aber auch zwischen Schumacher und Max Reimann nahmen in Tenor und Inhalt die Auseinandersetzungen zwischen diesen Protagonisten im ersten Deutschen Bundestag vorweg.⁴ Gleichzeitig entwickelte sich eine gute persönliche Zusammenarbeit zwischen Adenauer, Blücher (FDP) und

¹ Das Protokoll dieser Sitzung abgedruckt in Akten Vorgeschichte I, S. 125ff. Vgl. hierzu und zum folgenden auch Wengst, Staatsaufbau, S. 20ff.

² Protokoll der konstituierenden Sitzung am 6.3.1946, abgedruckt in Akten Vorgeschichte I, S. 338ff. Vgl. hierzu auch die Einleitung zu diesem Band, S. 51ff.

³ Ebd., S. 52.

⁴ So Wengst, Staatsaufbau, S. 63.

Hellwege (DP), was auf die Koalitionspräferenz nach den ersten Bundestagswahlen vorausweist.

In der französischen Zone zeigte die Besatzungsmacht keine Initiativen, die die Arbeit der Länder dort synchronisiert oder verzahnt hätte. Da sie das Wiedererstehen eines deutschen Gesamtstaates auf jeden Fall verhindern wollte, unterband sie auch alle entsprechenden deutschen Impulse zu mehr Zusammenarbeit. Erst als die Weststaatslösung etwas deutlichere Konturen annahm, bewegte sie sich – wenn auch immer noch zögernd – in diese Richtung.

Stattdessen verlagerte sich der Schwerpunkt zu entsprechenden Aktivitäten auf die überzonale Ebene. Auch in diesem Fall waren es die Amerikaner, die den Anstoß hierzu auslösten.⁵ Angesichts der desolaten Wirtschaftslage – so ihre Argumentation – sollten zentrale deutsche Verwaltungsstellen sowie eine provisorische Regierung nach dem Muster des Länderrats in Stuttgart gebildet werden mit dem Auftrag, Impulse zur Behebung der Mängel zu ergreifen, aber auch vorbereitende Arbeiten für die Errichtung eines zukünftigen deutschen Gesamtstaates in Gang zu setzen. Da sie vermuteten, dass weder die sowjetische noch die französische Regierung sich bereitfinden würden, diese Anregung aufzunehmen, schlugen sie vor, dass zumindest die beiden angelsächsischen Mächte vorangehen und in einem ersten Schritt ihre beiden Zonen miteinander verschmelzen sollten. Dem schloss sich die britische Seite an.

Mit der Errichtung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets zum 1. Januar 1947 waren auch fünf bizonale Verwaltungen (für Wirtschaft, Ernährung und Landwirtschaft, Verkehr, Finanzen sowie Post- und Fernmeldewesen) geschaffen worden, die an verschiedenen Orten ansässig waren und deren Personal sich im Wesentlichen aus den entsprechenden Zonenämtern der britischen Zone rekrutierte. Allerdings erfüllten diese institutionellen Veränderungen nicht die Erwartungen ihrer Initiatoren. Deshalb entschlossen sich Amerikaner und Briten schon bald zu einer Reorganisation der Bizone, bei der Zahl, Charakter und Kompetenzen von deren Organen ausgeweitet werden sollten.

Die daraufhin im Mai 1947 neu geschaffene Verwaltungsorganisation gliederte sich in drei Institutionen: den Wirtschaftsrat, den Exekutivrat und die Direktoren der Verwaltungen. Der Wirtschaftsrat, »ein parlamentsähnliches Gebilde«⁶ mit Sitz in Frankfurt am Main, bestand aus 52 von den einzelnen Landtagen nach dem Proportional gewählten Mitgliedern. Ihm standen die Gesetzgebungskompetenz und das Verordnungsrecht für alle Aufgabengebiete zu, die in die Zuständigkeit der bizonalen Verwaltungen fielen. Er wählte die Direktoren der einzelnen Verwaltungen, die wiederum zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des Wirtschaftsrats benötigten. Der

⁵ Vgl. hierzu im Überblick ebd., S. 26 ff., sowie generell Tilman Pünder, *Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946–1949*, Köln u. a. 1966, und Gerold Ambrosius, *Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949*, Stuttgart 1977.

⁶ So der spätere Stellvertretende Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Walter Strauß, zit. n. Wengst, *Staatsaufbau*, S. 29.

Exekutivrat setzte sich aus je einem Vertreter der acht Länder der Bizone zusammen. Er besaß die Gesetzesinitiative, er hatte das Vorschlagsrecht für die Ernennung der Direktoren der Verwaltungen und er sollte die Arbeit der Verwaltungen überwachen und koordinieren. Die eigentliche Exekutive lag jedoch bei den Direktoren der Verwaltungen, die vom Wirtschaftsrat gewählt und ihm gegenüber verantwortlich waren.

Allerdings erfüllte diese Organisationsstruktur nicht die in sie gesetzten Erwartungen. Vor allem die Kompetenzabgrenzungen zwischen dem Wirtschaftsrat, den Direktoren und dem Exekutivrat erwies sich als problematisch, zudem klagten die Abgeordneten im Wirtschaftsrat, dass ihre Zahl für die Beratung der anstehenden Fragen in Plenum und Ausschüssen zu klein sei. Auch sahen sich die Länder von den Entscheidungen auf bizonaler Ebene ausgegrenzt. So wurde Anfang Februar 1948 ein neues Statut für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet verkündet, das diese Mängel beseitigen sollte.⁷ Die Abgeordnetenzahl des Wirtschaftsrats wurde von 52 auf 104 erhöht, der Exekutivrat abgeschafft. Stattdessen wurde als Exekutivorgan ein Verwaltungsrat geschaffen, den die Direktoren der Verwaltungen bildeten und an dessen Spitze ein »Oberdirektor« als Vorsitzender stand. Erster (und einziger) Amtsinhaber war Hermann Pünder, der auf eine sechsjährige Amtszeit als Staatssekretär in der Reichskanzlei zurückblicken konnte, nach Verfolgung und KZ-Haft im Dritten Reich zu den Mitbegründern der CDU im Rheinland gezählt hatte und dann drei Jahre Oberbürgermeister von Köln gewesen war.⁸ Neu geschaffen wurde ebenso ein Länderrat als Vertretung der Länder; ihm wurde die Gesetzesinitiative, die Stellungnahme zu Gesetzentwürfen sowie das Bestätigungsrecht bei der Bestellung oder Absetzung des Oberdirektors zugesprochen.

Damit waren in der Bizone Organisationsformen geschaffen worden, die zumindest Ansätze von Staatlichkeit erkennen ließen und die zudem auf eine gewaltenteilige parlamentarische Demokratie hinwiesen. Das wichtigste Organ in dieser Hinsicht war ohne Zweifel der Wirtschaftsrat. In diesem Gremium⁹ waren Union und SPD mit je 20 (bzw. ab 1948 mit je 40) Mitgliedern vertreten, der Rest verteilte sich mit 4 (bzw. 8) Liberalen, je 2 (bzw. 4) Abgeordneten von DP und Zentrumsparterie, 3 (bzw. 6) Kommunisten und einem (bzw. 2) Vertreter der bayerischen WAV auf die kleineren Parteien. Betrachtet man die parlamentarischen Karrieren der Abgeordneten dieses Wirtschaftsrats, so wird deutlich, dass sich im Allgemeinen aufstrebende Köpfe in dieses Gremium wählen ließen. Auf die Mitgliedschaft in einem Landtag oder im Reichstag vor 1933 zurückblicken konnten gut zehn Prozent der Frankfurter Abgeordneten; für manchen ehemaligen Parlamentarier war die Mitarbeit in diesem bizonalen Gremium wohl keine attraktive Perspektive. Für den einen

⁷ Vgl. für Einzelheiten ebd., S. 30 f.; sowie Ambrosius, Durchsetzung, S. 148 ff.

⁸ Vgl. zu Pünder jetzt Hildegard Wehrmann, Hermann Pünder (1888–1976). Patriot und Europäer, Essen 2011.

⁹ Die Mitglieder sind genannt in Potthoff/Wenzel, Handbuch, S. 188 ff.; die Angaben zu den parlamentarischen Karrieren sind entnommen aus Schumacher, M.d.B. Einige Bemerkungen zur beruflichen Zusammensetzung finden sich in Ambrosius, Durchsetzung, S. 87 f.

oder anderen prominenten Kopf aus der Weimarer Republik wie etwa für Andreas Hermes, Gustav Dahrendorf oder Thusnelda Lang-Brumann war die Mitarbeit dort aber auch die letzte parlamentarische Position, in die sie gewählt wurden.

Politische Erfahrungen aus einem Landtag in der britischen oder der amerikanischen Zone brachten dagegen gut vierzig Prozent der Mitglieder des Wirtschaftsrats mit; da er von den Länderparlamenten beschickt wurde, lag es nahe, Kandidaten aus den eigenen Reihen aufzustellen. Zwar waren gerade CDU, CSU und SPD nicht durch ihre Parteivorsitzenden vertreten, die anderen Parteien entsandten jedoch ihre politisch profiliertesten Persönlichkeiten. So legten Franz Blücher (FDP), Max Reimann (KPD), Karl Spiecker (Z) und Hans Mühlendorf (DP) ihre Landtagsmandate nieder, um sich in den Wirtschaftsrat wählen zu lassen und dort wichtige Positionen, darunter den Fraktionsvorsitz, zu übernehmen. Adenauer verzichtete bewusst auf einen Sitz in Frankfurt, da er angesichts der Auseinandersetzungen um die Sozialisierungsgesetze seine Präsenz im nordrhein-westfälischen Landtag für wichtiger hielt.¹⁰ Für Schumacher dürfte demgegenüber die Einschätzung, durch eine Kandidatur für den Wirtschaftsrat in seinen politischen Aktivitäten eingeeengt zu werden, der Grund für seine Abstinenz gewesen sein.¹¹

Im vorliegenden Zusammenhang lag die eigentliche Bedeutung des Wirtschaftsrats darin, dass er ein Vorbereitungs- und Trainingsfeld für künftige Parlamentarier war: Die Hälfte aller Mitglieder fand sich später auf den Bänken des Bonner Bundeshauses wieder. Für manche von ihnen sollte er der Ausgangspunkt für eine glanzvolle und bedeutende parlamentarische Karriere als Bundestagsabgeordneter werden, so für Wilhelm Brese, Matthias Hoogen, Peter Horn, Detlef Struve, Rudolf Vogel und Bernhard Winkelheide (alle CDU/CSU), für Adolf Arndt, Herbert Kriedemann, Wilhelm Mellies, Willi Richter und Erwin Schoettle (alle SPD) oder auch für August-Martin Euler, Christian Kuhlehn, Fritz Oellers und Hans Wellhausen (alle FDP). Die Tätigkeit im Wirtschaftsrat qualifizierte sie also in besonderer Weise für die Berücksichtigung auf den Wahllisten für den Deutschen Bundestag.

Aber auch in anderer Hinsicht lässt sich der Frankfurter Wirtschaftsrat in die Traditionslinien des deutschen Parlamentarismus einordnen. So übernahm er ohne größere Debatten weitgehend die Geschäftsordnung des Weimarer Reichstags. Zum Präsidenten¹² wurde Erich Köhler gewählt, Mitbegründer der CDU in Hessen, dort schließlich Stellvertretender Landesvorsitzender seiner Partei sowie Fraktionsvorsitzender im Hessischen Landtag. Auch er hatte sein Mandat in Wiesbaden zugunsten der Kandidatur für den Wirtschaftsrat aufgegeben und übte sein Präsidentenamt bis zu dessen Auflösung aus, um anschließend im 1. Deutschen Bundestag wieder den Präsidentenstuhl einzunehmen. Sein Stellvertreter in Frankfurt war Georg-August Zinn, gefolgt von Gustav Dahrendorf (beide SPD). Zu Schriftführern wurden Mit-

¹⁰ So ders., S. 88.

¹¹ So verweist Merseburger, *Der schwierige Deutsche*, S. 351ff., neben den Aktivitäten für den Neuaufbau der Partei auch auf Reisen 1946 und 1947 nach Großbritannien, Schweden und in die USA.

¹² Vgl. zum folgenden Potthoff/Wenzel, *Handbuch*, S. 188 ff.

glieder der kleineren Parteien gewählt. Dem Präsidium zur Seite stand der Ältestenrat, in dem neben dem Präsidenten und seinem Stellvertreter die Fraktionsvorsitzenden von CDU/CSU, SPD, FDP, KPD und Zentrum saßen. Auch mehr als ein Dutzend Ausschüsse wurden gebildet, in denen sich in großem Maße die anstehende Sacharbeit vollzog.

Im Plenum orientierten sich die Abgeordneten nicht nach regionalen oder landmannschaftlichen Mustern, sondern schlossen sich in Fraktionen zusammen. Die Landesverbände der CDU¹³ hatten es von Anfang an für selbstverständlich gehalten, eine Fraktionsgemeinschaft mit der CSU zu bilden, doch sah diese hierdurch zunächst ihre Eigenständigkeit gefährdet. Auf der anderen Seite konnte nur über diesen Zusammenschluss der SPD die Rolle der größten Fraktion streitig gemacht werden. So stellte man die Bedenken zurück und votierte für die gemeinsame Fraktion – auch dies ein Präjudiz für die spätere Zusammenarbeit im Bundestag. Da die beiden DP-Parlamentarier sich ebenfalls an dieser Fraktionsgemeinschaft beteiligten, überbot sie sogar zahlenmäßig die sozialdemokratische Konkurrenz.

Schließlich formte sich im Wirtschaftsrat eine parteipolitische Konstellation heraus, die sich in ähnlicher Form im Deutschen Bundestag fortsetzen sollte. Auch wenn sich die Befugnisse des Frankfurter Gremiums nach dem Willen der Alliierten auf wirtschaftliche Fragen beschränken sollten, legte die deutsche Seite diese Klauseln doch weit aus; zudem kam Themen wie Wohnungsmangel, Ernährungslage, künftiges Wirtschaftssystem oder Energieversorgung eine eminent politische Bedeutung zu. Auf diese Weise wurde der Wirtschaftsrat zu einem Ort, an dem die wichtigsten Fragen der Zeit debattiert wurden.

Hierbei setzte sich fort, was bereits im Zonenbeirat in nuce erkennbar gewesen war, nämlich die Entwicklung eines Gegeneinanders von bürgerlichem Lager und Sozialdemokratie. Dies stand in deutlichem Gegensatz zur bisherigen Entwicklung der parteipolitischen Konstellationen. Angesichts der Überzeugung, dass in der Stunde der Not politische Gemeinsamkeit geboten sei, hatten in den Ländern der westlichen Zonen bis zum Ende der 1940er Jahre, zum Teil noch darüber hinaus, Große Koalitionen dominiert, was auch von den Besatzungsmächten durchaus als der fragilen politischen Neuordnung angemessen angesehen wurde. Die ersten, die aus diesem Muster ausbrachen, waren Adenauer und Schumacher gewesen, die im Hamburger Zonenbeirat heftige politischen Kontroversen ausgetragen und so die sachlich zwischen ihnen bestehenden Gegensätze auch persönlich vertieft und verhärtet hatten. Diese Kluft vergrößerte sich noch mit dem Frankfurter Wirtschaftsrat. Als nicht wenige Abgeordnete dort einen Habitus für großkoalitionäre Gemeinsamkeit erkennen ließen, stieß dies an der Spitze der beiden großen Parteien auf wenig Beifall. Aus Kalkül, Instinkt und politischer Überzeugung schätzten weder Adenauer noch Schumacher eine derartige Politik der Kompromisse, sondern zogen klare Fronten vor. Auch wenn beide nicht Mitglied des Frankfurter Gremiums waren, konnten sie ihre Fraktionen dort doch mehr und mehr auf einen solchen Kurs fest-

¹³ Vgl. für Einzelheiten Ambrosius, *Durchsetzung*, S. 87.

legen. Dieses Gegeneinander von bürgerlicher Mehrheit und sozialdemokratischer Opposition, aber auch die tiefe Kluft zwischen SPD und KPD, war ein starkes Präjudiz für die Entscheidungen, die im Sommer 1949 bei der Bildung des westdeutschen Staates anstanden.

Diese wachsende Konfrontation zwischen den beiden großen Parteien zeigte sich nirgends augenfälliger als in der Besetzung der bizonalen Verwaltungsorgane. Im Zentrum des Konflikts stand das Verwaltungsamt für Wirtschaft bzw. die Person des Direktors für Wirtschaft. Im Zuge der Bildung der Bizone hatte der Verwaltungsrat für Wirtschaft, in dem die Wirtschaftsminister der acht Länder saßen, im September 1946 ihren hessischen Kollegen Rudolf Mueller zum Vorsitzenden gewählt.¹⁴ Als sich nach den Landtagswahlen in der amerikanischen Zone im Dezember 1946 die politischen Verhältnisse geändert hatten und die SPD nun in allen Ländern den Wirtschaftsminister stellte, einigten sich diese relativ rasch darauf, den parteilosen, aber der CDU nahestehenden Mueller abzulösen und an seiner Stelle Victor Agartz, Exponent des für Sozialisierung und eine gelenkte Wirtschaft stehenden Flügels der SPD, in dieses Amt zu wählen. Dieser personelle Wechsel signalisierte die erste heftige, vornehmlich parteipolitische Auseinandersetzung zwischen SPD und CDU im Frankfurter Wirtschaftsrat und ließ Konfliktlinien aufscheinen, die sich bei den nächsten Wahlen vertiefen sollten.

Mit der Umgestaltung der Bizone im Sommer 1947 traten an die Stelle der Verwaltungsräte fünf Fachverwaltungen mit je einem Direktor als erstem Mann. Nun sahen die Unionsparteien die Gelegenheit gekommen, die aus ihrer Sicht unzumutbare Konstellation im Bereich der für wirtschaftliche Fragen Zuständigen zu verändern, dass nämlich in den Ländern und in Frankfurt selbst die Behördenspitzen ohne Ausnahme das SPD-Parteibuch besaßen. Der für Personalvorschläge zuständige Exekutivrat hatte als neuen Direktor für Wirtschaft den sozialdemokratischen Wirtschaftsminister Niedersachsens, Alfred Kubel, nominiert.¹⁵ Diese Personalie stieß bei der CDU auf heftigen Widerstand, da sie ebenso wie die SPD darauf setzte, über den Zugriff auf diese Spitzenposition Einfluss auf die Gestaltung des künftigen wirtschaftspolitischen Kurses zu erhalten. Als sowohl die Wahl Kubels als auch weitere Vermittlungsvorschläge des Exekutivrats scheiterten, versteifte sich die Situation derart, dass sich die Unionsfraktion zu dem Versuch entschloss, mit Hilfe von DP und FDP einen »eigenen« Wirtschaftsminister zu wählen. Zwar hatte vor allem deren gewerkschaftspolitische Flügel vor einem solchen Kurs gewarnt, doch unter dem Einfluss Adenauers und anderer Mitglieder der Parteiführung, die an der entscheidenden Fraktionssitzung teilnahmen, schwenkten die Unionsabgeordneten auf den härteren Kurs ein. In ähnlicher Weise wirkte Schumacher auf die SPD-Parlamentarier in Frankfurt ein.

¹⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden ebd., S. 61 ff.

¹⁵ Agartz war als Kandidat nicht im Gespräch gewesen; er war am 1. Juli 1947 aus gesundheitlichen Gründen als Leiter des Verwaltungsamtes für Wirtschaft zurückgetreten.

So wurde die Wahl des neuen Direktors für Wirtschaft zu einer Machtprobe zwischen den beiden großen Parteien. Als die Vorschlagsliste des Exekutivrats und auch eine alsbald nachgeschobene neue Namensliste am Widerstand der Unionsfraktion und ihrer Mitstreiter gescheitert waren, gab der Vorsitzende der SPD-Fraktion, Erwin Schoettle, die Erklärung ab, dass mit diesem Verhalten die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit der bürgerlichen Mehrheit des Hauses entfallen sei und seine Fraktion sich nun in die Opposition begeben werde: »Es wird nicht die Form einer hemmungslosen Opposition, es wird die Form einer praktischen, konstruktiven Opposition [...] sein. [...] Wir werden uns bemühen, den Vorschlägen, die wir mißbilligen, bessere Vorschläge entgegenzustellen, und wir werden diejenigen, die die Träger einer anderen wirtschaftspolitischen Auffassung sind, bei jeder Gelegenheit zwingen, Farbe zu bekennen.«¹⁶

Auf der Basis einer dritten, nun allein von der Union aufgestellten Namensliste¹⁷ wählte der Wirtschaftsrat Ende Juli 1947 dann Johannes Semler, Wirtschaftsprüfer, Unternehmensberater und Mitbegründer der CSU, zum neuen Direktor der Verwaltung für Wirtschaft; auch die anderen Direktorenposten wurden ausnahmslos mit Unionsmitgliedern besetzt. Die SPD-Mitglieder hatten leere Stimmzettel abgegeben. Allerdings stand schon nach acht Monaten eine Neuwahl an. Als Semler nach einer ungeschickten und provozierenden Rede im Januar 1948 von der Militärregierung abgesetzt wurde, folgte ihm auf dem Direktorenposten Anfang April 1948 Ludwig Erhard. Auch in diesem Falle basierten Personalvorschlag und Abstimmungserfolg auf dem Zusammenstehen der bürgerlichen Parteien: um ihre Personalvorstellungen in anderen Bereichen durchzusetzen, hatte sich die Unionsfraktion schließlich zu Unterstützung des von der FDP nominierten Erhard bereit gefunden.

Das Unbehagen über diese personalpolitischen Querelen war allgemein. Nicht nur die Öffentlichkeit zeigte sich bestürzt und angewidert von diesen – wie sie es sah – parteipolitischen Winkelzügen, die dem Ernst der gegenwärtigen Lage nicht entsprechen, sondern an die schlimmsten Polemiken der Weimarer Zeit erinnern würden. Auch innerhalb der beiden großen Parteien regte sich vor allem in den auf Ausgleich und pragmatische Zusammenarbeit setzenden Flügeln Widerspruch gegen den Versuch der Parteiführung, den eigenen Kandidaten mit brachialer Gewalt durchzusetzen. Vorwürfe von »staatsstreichartigem Vorgehen« und dem Vorrang von parteipolitischem Eigennutz vor gemeinsamer Sachpolitik machten die Runde. Dennoch wies der von Adenauer wie von Schumacher durchgeführte Kurs auf eine grundlegende Veränderung der parteipolitischen Landschaft hin.¹⁸ Gewiss, die Mehrheitsverhältnisse waren im Wirtschaftsrat so knapp, dass nach wie vor eine majoritätsbildende Anzahl von Abgeordneten von Abstimmung zu Abstimmung neu

¹⁶ Wirtschaftsrat, Wörtliche Berichte über die 2. Vollversammlung (22.–24.7.1947), S. 36, zit. n. Eschenburg, Jahre der Besatzung, S. 391f.

¹⁷ Die Vorgänge um die Wahl Semlers und später Erhards zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft sind vielfach dargestellt worden. Vgl. hierzu und zum folgenden Benz, Von der Besatzungsherrschaft, S. 65 ff. und 88 ff., sowie Ambrosius, Durchsetzung, S. 86 ff. und 154 ff.

¹⁸ Dies betont Ambrosius, Durchsetzung, S. 93 ff.

gefunden werden musste. Gleichwohl war mit der Direktorenwahl koalitionspolitisch ein neuer Akzent gesetzt worden. Die bisher auf Länderebene vorherrschende Tendenz zur Bildung von Allparteien- oder Großen Koalitionen war aufgekündigt worden zugunsten einer bipolaren Parteienkonstellation. Die Zusammenarbeit von CDU/CSU, DP, FDP und WAV, die bereits bei der Ablehnung der von der SPD eingebrachten Sozialisierungsanträge in verschiedenen Landtagen ihre Feuerprobe bestanden hatte, sollte sich im Frankfurter Wirtschaftsrat – und darüber hinaus – mehr und mehr behaupten.

Auf der anderen Seite fand sich die SPD in der Rolle der Opposition wieder, die sich zwar zur Mitarbeit bekannte, aber sich doch bewusst von den »liberalwirtschaftlich-kapitalistischen« Mehrheitsparteien absetzte. Dass diese Aufkündigung der parlamentarischen Gemeinsamkeit gerade über personalpolitische Entscheidungen erfolgte, die als grundlegend für die Ausrichtung der künftigen Wirtschaftsordnung angesehen wurden, kam nicht von ungefähr. Anstelle des Schlagworts von der gemeinsamen Wiederaufbaupolitik traten nun eher die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Vorstellungen in den Vordergrund. Gerade die Wahl Erhards war ein deutliches Zeichen für eine ordnungspolitische Polarisierung der Wirtschaftspolitik. Über diese Frage hatte sich die parlamentarische Rollenverteilung geklärt. Auch wenn hiermit letztlich noch keine Vorentscheidung für das künftige Koalitionsverhalten auf anderen parlamentarischen Bühnen gefallen war, wies sie doch deutlich in eine entsprechende Richtung.

3. *Die Beratungen des Parlamentarischen Rates*

Mit dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz im Dezember 1947 verdichteten sich die Tendenzen, nicht länger auf ein Einlenken der Sowjetunion in der Deutschlandfrage zu warten, sondern – unter Wahrung der Perspektive eines gesamtdeutschen Staates – zunächst einmal die drei westlichen Zonen zu einem Weststaat zusammenzufassen und ihn in die sich konsolidierende westliche Staatengemeinschaft zu integrieren.¹ Treibende Kraft hinter diesen Bemühungen waren die USA, die im Wiederaufbau Europas eine zentrale Voraussetzung für die Stärkung der Abwehrfront gegen den Bolschewismus sahen. Auf der Londoner Sechsmächtekonferenz im Frühsommer 1948, zu der neben Großbritannien und Frankreich auch die drei Benelux-Staaten zugezogen worden waren, suchte sie deshalb die Zustimmung der dort Versammelten zu ihrem Konzept. Sie selbst zogen in ihren verfassungspolitischen Vorstellungen einen westdeutschen Staat in Betracht, in dem den

¹ Die Vorgeschichte der Bundesrepublik und die Ausarbeitung einer Verfassung für den neuen westdeutschen Staat sind umfangreich untersucht worden, so dass hier im wesentlichen Überblicksliteratur herangezogen wurde. Die zentrale Quellengrundlage dieses Kapitels ist die 14-bändige Edition »Der Parlamentarische Rat 1948–1949«, darüber hinaus sei auf Wengst, Staatsaufbau, Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, sowie Niclaß, Weg, hingewiesen.

Ländern ein erhebliches Eigengewicht zukommen sollte.² Die britische Seite, die über keine föderalistischen Verfassungserfahrungen verfügte, setzte demgegenüber eher auf eine starke Zentralgewalt, während Frankreich das Wiedererstehen eines deutschen Staates jenseits des Rheins ohnehin nach wie vor verhindern wollte. Erst unter dem Zwang, sich mit den angelsächsischen Mächten zu verständigen, und nach Zugeständnissen in der Sicherheits- und in der Ruhrfrage lenkte es schließlich ein, beharrte aber auf einem föderalistischen Staatsaufbau mit einer höchst schwachen Spitze.

Im Schlusskommuniqué der Sechsmächtekonferenz bekundeten die Teilnehmer ihre Überzeugung, »daß es bei Berücksichtigung der augenblicklichen Lage notwendig ist, dem deutschen Volk die Gelegenheit zu geben, die gemeinsame Grundlage für eine freie und demokratische Regierungsform zu schaffen«. Deshalb solle es »die Freiheit erhalten [...], für sich die politischen Organisationen und Institutionen zu errichten, die es ihm ermöglichen werden, eine regierungsmäßige Verantwortung soweit zu übernehmen, wie es mit den Mindestanforderungen der Besetzung und der Kontrolle vereinbar ist«. Gleichzeitig kamen sie überein, über die drei Militärgouverneure den Ministerpräsidenten der Westzonen die Vollmacht zu erteilen, »eine verfassungsgebende Versammlung zur Ausarbeitung einer Verfassung einzuberufen, die von den Ländern zu genehmigen sein wird«.³

Die Zusammenkunft der elf Länderchefs mit den Militärgouverneuren Lucius D. Clay, Brian Robertson und Pierre Koenig im ehemaligen I.G.-Farben-Haus in Frankfurt am Main am 1. Juli 1948 ist häufig beschrieben worden.⁴ Bei dieser Besprechung trugen die drei Repräsentanten der Alliierten der deutschen Seite den Inhalt von drei Dokumenten vor, die nach den Worten Clays die Ergebnisse der Londoner Konferenz enthielten. Dokument I ermächtigte die Ministerpräsidenten, spätestens zum 1. September 1948 diesen Verfassungskonvent einzuberufen. Dessen Mitglieder sollten »eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs«, allerdings mit einer »angemessenen Zentralinstanz«, schaffen und die »Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten« enthalten sollte.⁵ Diese Verfassung war sodann durch ein Referendum in allen Ländern der drei Westzonen zu ratifizieren. Dokument II ersuchte die Ministerpräsidenten, eine Länderneugliederung in die Wege zu leiten mit dem Ziel, Größendisparitäten zu korrigieren und so zu einer homogenen föderalen Ordnung zu kommen. In Dokument III schließlich wurden die Grundzüge eines Besatzungs-

² Die amerikanische Demokratisierungspolitik in Westdeutschland ist bisher am besten untersucht worden. Vgl. hierzu Rupieper, Hermann-Josef, Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie. Der amerikanische Beitrag 1945–1952, Opladen 1993. Vgl. zu den anderen Alliierten als Überblick auch Oberreuter, Heinrich/Weber, Jürgen (Hrsg.), Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland, München 1996.

³ Kommuniqué vom 7. 6. 1948, abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat I, Nr. 1, hier S. 12.

⁴ So bei Benz, Besatzungsherrschaft, S. 159 ff.; Wengst, Staatsaufbau, S. 39 ff., und Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 18 ff.

⁵ »Frankfurter Dokumente« vom 1. 7. 1949, Der Parlamentarische Rat I, Nr. 4, hier S. 31.

statuts bekanntgegeben, mit dem sich auch in der Zukunft die Westalliierten bestimmte Kontrollrechte und Zuständigkeiten vorbehalten wollten.

Die Ministerpräsidenten taten sich zunächst schwer, diesem Auftrag zu entsprechen. Auf einer ersten Zusammenkunft in Koblenz kamen sie zwar überein, der Aufforderung der Alliierten zu nachzukommen, doch verwahrten sie sich gegen jeden Anschein, damit auch eine Teilung Deutschlands zu akzeptieren. In diesem Sinne wollten sie alles vermeiden, »was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde«. Stattdessen sahen sie dieses neue Gebilde nur als ein »Provisorium«, für das keine Verfassung, sondern lediglich ein »Grundgesetz« erarbeitet werden sollte. Auch die Ratifizierung durch einen Volksentscheid lehnten sie ab, da dies nur einer endgültigen Verfassung zukommen könne; hier votierten sie für eine Verabschiedung durch die Landtage. Die Ländergliederung bedürfe zudem einer »sorgfältigen Untersuchung« und könne nicht kurzfristig durchgeführt werden. Hinsichtlich des Besatzungsstatuts setzten sie auf dessen baldigen Erlass, um so den eigenen Handlungsspielraum abschätzen zu können.⁶

Die Reaktion der Militärgouverneure auf die Koblenzer Beschlüsse war deutlich negativ. Vor allem Clay sah sich in seinem Bemühen hintergangen, das zunächst zögerliche Frankreich für die Schaffung eines westdeutschen Staates zu gewinnen, fürchtete auch einen generellen Rückschlag für die amerikanische Europapolitik. Eine »schwere Krise der deutsch-alliierten Beziehungen«⁷ war die Folge. Somit forderten die Militärgouverneure bei einem erneuten Zusammentreffen die Ministerpräsidenten auf, die ihnen zugesprochene Verantwortung für die Zukunft der westlichen Zonen auch konkret zu übernehmen. Die von der deutschen Seite vorgebrachten Einwände – Grundgesetz statt Verfassung, Ratifizierung durch die Landtage statt Referendum – lehnten sie ab und ermahnten noch einmal, die in Frankfurt übermittelten Dokumente als verbindliche Anweisungen zu sehen.

Vor diesem Hintergrund kamen die Ministerpräsidenten am 21. und 22. Juli 1948 auf dem Jagdschloss Niederwald bei Rüdesheim erneut zusammen, um nun eine Antwort auf die Stellungnahme der Militärgouverneure zu beraten. Zwar wollten sie an den Koblenzer Beschlüssen als »Empfehlung« festhalten, in der Frage der Schaffung eines Weststaates bewegten sie sich jedoch auf die alliierte Seite zu – nicht zuletzt unter dem Eindruck der eindringlichen Mahnung des Berliner Bürgermeisters Ernst Reuter, angesichts der von der Sowjetunion mit einer Blockade bedrängten Stadt an der Spree das Angebot der Militärgouverneure anzunehmen und »unter allen Umständen eine politische und ökonomische Konsolidierung des Westens« herbeizuführen.⁸ Gleichzeitig blieben sie jedoch dabei, angesichts des noch einmal bekräftigten Provisoriums-Konzepts nicht von einer »Verfassung«, sondern von einem »Grundgesetz« zu sprechen, das nicht von einer Verfassunggebenden

⁶ Antwortnote der Ministerpräsidenten vom 10.7.1948, ebd., Nr. 7, hier S. 144. Die Auseinandersetzungen um die »Frankfurter Dokumente« ist ausführlich beschrieben in Blank, Bettina, Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik, München 1995.

⁷ Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 24.

⁸ Der Parlamentarische Rat I, Nr. 11, hier S. 193.

Nationalversammlung, sondern von einem »Parlamentarischen Rat« auszuarbeiten und auch nicht durch ein Referendum, sondern durch ein Votum der Landtage zu ratifizieren sei. Auch in den beiden anderen Forderungen, also Reform der Ländergrenzen und Besatzungsstatut, blieben sie im Wesentlichen bei ihren bisherigen Positionen.

Die Entscheidung über das weitere Vorgehen fiel dann »in einer dramatischen Sitzung«⁹ mit den Militärgouverneuren. Erst nach längeren, auch internen Gesprächen erklärten diese sich schließlich einverstanden, die Bezeichnung »Verfassung« zugunsten von »Grundgesetz« mit dem Zusatz »vorläufige Verfassung« fallen zu lassen und auch die Frage des Referendums und der Ländergrenzen an ihre Regierungen zurückzuverweisen. Gleichzeitig ermächtigten sie die Ministerpräsidenten, alle notwendigen Schritte zur Einberufung des Parlamentarischen Rates einzuleiten.

Schon die Debatten um die Reaktion auf die Frankfurter Dokumente hatten gewisse Divergenzen zwischen den Ministerpräsidenten und Spitzenvertretern der westdeutschen Parteien deutlich werden lassen nicht zuletzt um die Frage, wem von beiden der entscheidende Einfluss auf die Gestaltung des künftigen westdeutschen Staates zukommen solle.¹⁰ Hierbei hatten die Länderchefs sich durch ihre unmittelbaren Kontakte mit der alliierten Seite als der dominante Teil erwiesen, doch hatten die Parteien unmissverständlich klar gemacht, dass sie sich als die entscheidenden Akteure in der Gestaltung des Grundgesetzes sahen. Insofern war die Entscheidung der Ministerpräsidenten, noch vor Zusammentritt des Parlamentarischen Rates einen Sachverständigenausschuss einzuberufen, der einen Verfassungsvorschlag ausarbeiten sollte, auch ein Versuch, auf die Diskussionen um das Grundgesetz Einfluss zu nehmen, sie gar präjudizieren zu können. In diesen Verfassungskonvent,¹¹ der auf Einladung des bayerischen Ministerpräsidenten Ehard vom 10. bis zum 23. August 1948 auf der Insel Herrenchiemsee tagte, entsandten die elf Länder je einen Bevollmächtigten, allesamt Experten für staats- und verfassungsrechtliche Fragen, mancher aber auch mit einer Karriere als (Landes)Politiker. Hinzu kamen gut ein Dutzend weitere Teilnehmer. Nach nur zwei Beratungswochen legte er einen Bericht vor, in dem die künftige Ausgestaltung der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland bereits deutlich sichtbar wurde. In den Punkten, in denen die Mitglieder des Konvents keine Einigkeit erreichen konnten, waren in diesem Bericht Mehrheits- und Minderheitsvoten aufgeführt.

Derart unterschiedliche Meinungen gab es unter den in Herrenchiemsee Versammelten über den Bundestag kaum. Er sollte als »echtes Parlament«¹² in allgemeiner, gleicher unmittelbarer und geheimer Wahl jeweils für vier Jahre gewählt werden.

⁹ Wengst, Staatsaufbau, S. 52.

¹⁰ Dies betonen ders., S. 38 ff., sowie Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 20 ff.

¹¹ Auch die Arbeit des Herrenchiemseer Konvents ist gut dokumentiert. Vgl. für die Debatten selbst Der Parlamentarische Rat II, auch die umfangreiche Einleitung zu diesem Band, sowie erneut die Darstellungen bei Benz, Besatzungsherrschaft, S. 184 ff.; Wengst, Staatsaufbau, S. 53 ff., und Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 28 ff.

¹² Der Parlamentarische Rat II, S. 536.

Auch die Vorschriften zu seiner Binnenstruktur und Arbeitsorganisation sowie zur Stellung der Abgeordneten entsprachen dem später im Grundgesetz Vereinbarten. Als Sicherung gegen ein arbeitsunfähiges Parlament war ein Wahlgesetz vorgesehen, das entweder das Mehrheitswahlrecht vorsah oder aber ein Verhältniswahlrecht, welches Splitterparteien von der Sitzvergabe ausschloss. Auch für die Regierungsbildung sollte einem »Versagen« des Parlaments dadurch vorgebeugt werden, dass dessen Recht zur Wahl des Bundeskanzlers zeitlich begrenzt werden und dann die Möglichkeit zur Bestimmung des Regierungschefs auf den Bundesrat in Zusammenwirken mit dem Bundespräsidenten übergehen (Mehrheitsvotum) oder aber der Bundestag aufgelöst und Neuwahlen angesetzt werden (Minderheitsvotum) sollten. Eine Mehrheit wollte auch das schon in den Verfassungsberatungen der Länder diskutierte konstruktive Misstrauensvotum in der neuen Verfassung verankern, während eine Minderheit die Vorschrift, ein Misstrauensvotum gegen den Regierungschef an die gleichzeitige Benennung eines Nachfolgers zu binden, nicht für praktikabel hielt und einige Mitglieder des Herrenchiemseer Konvents sogar für eine »permanente Regierung« im Sinne der Bayerischen Verfassung plädierten.

Strittig waren zudem Ausgestaltung und Kompetenzabgrenzung einer zweiten Kammer. Neben der Frage, ob ein Bundesrat, also eine Kammer aus Mitgliedern der Länderregierungen, oder ein Senat, also eine Kammer aus von den Landtagen zu wählenden Einzelpersonen, geschaffen werden sollte, betraf dies auch das Problem, in welcher Form und in welchem Ausmaß Bundesrat oder Senat an der Gesetzgebung zu beteiligen waren. Zur Diskussion standen eine gleichrangige oder eine beschränkte Mitwirkung im Sinne eines suspensiven Vetos, wobei auch letzteres in einem Minderheitsvotum noch weiter ausdifferenziert wurde. In dieselbe Richtung, nämlich die einer Stärkung des föderalen Systems, wiesen auch die Debatten um die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, wobei die Regelungen für das Finanzwesen der strittigste Teil war. Die heftigen Auseinandersetzungen um diesen Fragenkomplex im Parlamentarischen Rat hatten hier ein Vorspiel, wenngleich die Befürworter föderaler Lösungen hier stärker vertreten waren als dort.

Die Bundesregierung sollte »auf echt parlamentarische Weise zustande [kommen] und [...], soweit eine zu konstruktiver Arbeit bereite Mehrheit vorhanden ist, auch jederzeit nach parlamentarischem Brauch gestürzt werden«¹³ können. Eine bestimmende Einflussnahme des Bundespräsidenten auf die Regierungsbildung, wie sie der Reichspräsident nach der Weimarer Verfassung gehabt hatte, wollte man nun ausschließen, vielmehr die Bundesregierung »in ein möglichst enges Verhältnis zum Bundestag« bringen. Hierbei wies man dem Bundeskanzler besondere Vollmachten »im Sinne der Stellung eines Premierministers«¹⁴ zu.

Ohnehin war die Rolle des Bundespräsidenten im Vergleich zu der seines Vorgängers in der Weimarer Republik deutlich geschwächt. Dies geschah nicht nur über

¹³ Ebd., S. 553.

¹⁴ Ebd., S. 550.

die indirekte Wahl durch Bundestag und zweite Kammer, sondern auch durch die Beschränkung seiner Kompetenzen. Angesichts des Provisoriums-Vorbehalts sprach sich der Konvent sogar dafür aus, dieses Amt zunächst nicht zu besetzen, sondern eine Interimslösung vorzusehen, bei der entweder der Präsident der Länderkammer oder aber ein Dreierkollegium aus Bundeskanzler, Präsident der Länderkammer und Bundestagspräsident die Geschäfte des Staatsoberhauptes ausführen sollte. Als Hüter der Verfassung sollte schließlich ein Bundesverfassungsgericht geschaffen werden, ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte.

Mit diesem Bericht und dem ihm angefügten Entwurf eines Grundgesetzes¹⁵ hatten die Mitglieder des Herrenchiemseer Verfassungskonvents einen Vorschlag vorgelegt, der für die künftigen Diskussionen von großem Gewicht war. Zwar beteiligten sich die politischen Parteien, diese Vorarbeiten als unverbindliche Vorlage für die Beratungen des Parlamentarischen Rates abzutun, die dieser neben anderen Materialien beziehen könne und werde, doch sollte sich zeigen, dass dieser Entwurf von Anfang an die zentrale Richtschnur war, an dem sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes »bis hin zur Artikelzählung«¹⁶ orientierten.

Die organisatorischen Vorbereitungen im Vorfeld der Konstituierung des Parlamentarischen Rates in Bonn, das politische Profil seiner Mitglieder, die Rolle der Ministerpräsidenten, der Parteien, aber auch der Alliierten ihm gegenüber sind oft beschrieben worden. Das Gros seiner Mitglieder war für die anstehende Arbeit gut gerüstet,¹⁷ die Hälfte konnte auf eine Tätigkeit als Parlamentarier in den Weimarer Jahren zurückblicken, sieben Abgeordnete hatten an den Verfassungsdiskussionen in den Ländern, fünf an denjenigen auf Herrenchiemsee mitgewirkt, viele waren ausgewiesene Verfassungsjuristen oder hatten doch ein juristisches Studium absolviert. Mit Heinrich von Brentano, Walter Strauß und Wilhelm Laforet hatten die Unionsparteien, mit Walter Menzel, Carlo Schmid und Georg-August Zinn die SPD und mit Thomas Dehler die FDP ihre führenden Verfassungsexperten in dieses Gremium entsandt. Auch Adenauer hatte sich in dem Parlamentarischen Rat wählen lassen und sollte als dessen Präsident an politischer Statur, Ansehen und Bedeutung gewinnen. Schumacher hingegen konnte aus Krankheitsgründen nicht teilnehmen, aber auch sein Stellvertreter Ollenhauer zog erst in den letzten Tagen vor der Verabschiedung des Grundgesetzes über eine Nachwahl in dieses Gremium ein.

In der Organisation seiner Arbeit¹⁸ lehnte sich der Parlamentarische Rat an entsprechende Verfahren in früheren Verfassungsgebenden Versammlungen an. Nach der Einrichtung eines Ältestenrats, eines Geschäftsordnungsausschusses und eines Hauptausschusses, dem die Koordination aller Arbeiten zukommen sollte, wurden auch verschiedenen Fachausschüsse geschaffen, die jeweils spezifische Probleme beraten würden. Für die hier im Zentrum stehenden Fragen war der Ausschuss für die

¹⁵ Abgedruckt in ebd., Nr. 14.

¹⁶ Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, S. 32.

¹⁷ Die folgenden Angaben nach ebd., S. 40 ff.

¹⁸ Vgl. hierzu als Überblick ebd., S. 44 ff., und Wengst, *Staatsaufbau*, S. 67 ff.

Organisation des Bundes¹⁹ das wichtigste Gremium; seine Arbeitsergebnisse wurden vom Redaktionsausschuss überarbeitet, sodann vom Hauptausschuss in zwei Lesungen noch einmal ausführlich beraten und schließlich dem Plenum zur Entscheidung vorgelegt. Schon auf der konstituierenden Sitzung des Organisationsausschusses einigte man sich darauf, den Herrenchiemseer Bericht den eigenen Erörterungen zugrunde zu legen und hierbei die unstrittigen Verfassungsgegenstände zuerst zu behandeln.²⁰

Zunächst wandte sich der Ausschuss dem Thema Bundestag zu, dem nach Meinung seines Vorsitzenden, Robert Lehr (CDU), »einfachsten Kapitel, bei dem die Meinungsverschiedenheiten [...] wesentlich geringer sein dürften als bei den anderen.«²¹ Diese Einschätzung erwies sich, soweit sie sich vornehmlich auf Organisationsfragen bezog, als zutreffend; weder im Organisationsausschuss noch später im Hauptausschuss oder im Plenum wurden größere Veränderungen vorgenommen. Hiernach²² sollte der Bundestag aus Abgeordneten bestehen, die vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden würden. Wahlberechtigt würde sein, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hatte. Zunächst war daran gedacht worden, auch die Zahl der Abgeordneten festzulegen, doch wurde diese Frage später in das Wahlgesetz verschoben. In klassischer Formulierung wurden die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes bezeichnet, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. Zwar hatte es Diskussionen²³ darüber gegeben, ob diese Bestimmungen über das freie Mandat der Realität eines modernen Parlamentarismus noch entsprächen, doch hatte man diese Bedenken beiseitegeschoben und sich auf die seit der Paulskirchen-Verfassung übliche Formulierung geeinigt. Klassisch, wenn auch jünger, war ebenso die Maßregel, dass die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene Entschädigung sowie das Recht zur freien Fahrt mit allen staatlichen Verkehrsmitteln haben sollten.

Zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte wurden die Parteien als zentrale Teilnehmer am politischen Prozess genannt. Schon der Herrenchiemseer Entwurf hatte festgelegt, dass ein künftiges Parteiengesetz die Rechtsverhältnisse der Parteien regeln sowie deren Mitwirkung bei der politischen Willensbildung darlegen solle. Zwar sei die Bildung von Parteien frei, doch könne – im Sinne der wehr-

¹⁹ Vgl. zu seiner Einsetzung, seinen Mitgliedern und seiner Arbeit Der Parlamentarische Rat XIII, S. VII ff.

²⁰ Ebd., Nr. 1.

²¹ Ebd., Nr. 2, hier S. 6.

²² Die folgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf einem Vergleich des Herrenchiemseer Berichts (Der Parlamentarische Rat II, Nr. 14), der vorläufigen Fassung der in den Beratungen der Fachausschüsse bisher formulierten Artikel des Grundgesetzes (Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 1), der vom Hauptausschuss in erster und zweiter Lesung beschlossenen Fassungen (ebd., Nr. 3 und Nr. 5), der Fassung der vierten Lesung des Hauptausschusses (ebd., Nr. 13) und dem Grundgesetz selbst (ebd., Nr. 16).

²³ Vgl. 2. Sitzung Organisationsausschuss am 16. 9. 1948, Der Parlamentarische Rat XIII, Nr. 2, S. 20 ff.; 6. Sitzung dieses Ausschusses am 24. 9. 1948, ebd., Nr. 6, S. 163 ff.; 20. Sitzung dieses Ausschusses am 5. 11. 1949, ebd., Nr. 26, S. 728 ff.

haften Demokratie – das Bundesverfassungsgericht Parteien, »die sich nach Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben«,²⁴ für verfassungswidrig erklären. Entsprechende Bestimmungen (mit leichten textlichen Variationen) wurden auch in die verschiedenen im Parlamentarischen Rate diskutierten Entwürfe zum Grundgesetz²⁵ sowie in das Grundgesetz selbst übernommen. Der Festigung der künftigen politischen Ordnung sollte zudem die Bestimmung dienen, dass Parteien, die bei Bundestagswahlen nicht wenigstens fünf Prozent aller gültigen Stimmen auf sich vereinigten, keinen Sitz erhalten sollten. Diese Klausel wurde später in das Wahlgesetz zum 1. Deutschen Bundestag verschoben.²⁶

Pliebiszitäre Elemente schlossen die Väter und Mütter des Grundgesetzes bewusst aus. Mit Blick auf die als negativ empfundenen Erfahrungen mit allen Formen direkter Demokratie in der Weimarer Republik wollte man weder Volksbegehren und Volksentscheid in die künftige Verfassung aufnehmen noch einzelne Verfassungsorgane wie den Bundespräsidenten durch Volkswahl ins Amt bringen oder den Bundestag auf diese Weise vorzeitig auflösen lassen. Zwar gab es in der SPD-Fraktion einzelne Mitglieder, die Volksabstimmungen in begrenztem Umfang zulassen wollten,²⁷ doch setzte Theodor Heuss dem sein oft zitiertes »ceterum censeo« entgegen: zwar sei – wie das Beispiel Schweiz zeige – »das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohlthätig, [...] in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung in der großräumigen Demokratie [jedoch] die Prämie für jeden Demagogen«²⁸ und erschütterte das Ansehen des gewählten Parlaments. Diesem weitverbreiteten Misstrauen gegen das »verführbare« Volk schloss sich die übergroße Mehrheit des Parlamentarischen Rates an, allein die KPD bekannte sich bis zum Schluss zu direktdemokratischen Abstimmungsformen.

Die Volkswahl galt allein dem Bundestag. Er sollte auf vier Jahre gewählt werden; auch entsprechende Fristen für die Neuwahl nach dem Ende der Legislaturperiode oder im Falle einer vorzeitigen Auflösung sowie für den Zusammentritt nach der Wahl waren genannt. Er sollte ein Präsidium wählen sowie sich eine Geschäftsordnung geben. Dem Präsidenten fiel die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Bundestagsgebäude zu; dies sollte – in Anlehnung an Erfahrungen aus dem Frühkonstitutionalismus – die Autonomie der Volksvertretung gegenüber der

²⁴ Der Parlamentarische Rat II, Nr. 14, Art. 47, hier S. 589.

²⁵ Vgl. Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 1, Art. 47; Nr. 3, Art. 21a; Nr. 8, Art. 21a; Nr. 15, Art. 21; Nr. 16, Art. 21.

²⁶ Der Parlamentarische Rat II, Nr. 14, Art. 47. Schon in der 1. Lesung im Hauptausschuss war vorgesehen worden, diese Klausel in das Wahlgesetz zu übernehmen. Vgl. Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 3, Art. 45.

²⁷ Dies galt insbesondere für Walter Menzel. Vgl. seine beiden Grundgesetzentwürfe vom 16. 8. und 2. 9. 1948, § 38 bzw. § 49, beide abgedruckt bei Sörgel, Konsensus, S. 267 ff.

²⁸ 3. Sitzung Plenum am 9. 9. 1948, Der Parlamentarische Rat IX, Nr. 3, hier S. 111. Vgl. hierzu auch generell Jung, Otmar, Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994, S. 281 ff.

Exekutive deutlich machen. In dieselbe Richtung – auch dies eine Reminiszenz an Verfassungskämpfe des 19. Jahrhunderts – wiesen seine Befugnisse zur Wahlprüfung sowie die Maßregeln zur Immunität und zum Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten. Zur Untermauerung der Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Exekutive wurde dem Bundestag das Recht gegeben, dass er und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen konnten; umgekehrt sollten die Mitglieder der Länderkammer und der Bundesregierung sowie die von ihnen Beauftragten Zugang zu allen Sitzungen des Bundestags und seiner Ausschüsse haben und ihnen dort Redezeit eingeräumt werden. Eine wichtige Bestimmung im Sinne der Kontrolle der Regierung war auch das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, die zu ihren Untersuchungsgegenständen in Anlehnung an die Strafprozessordnung Beweise erheben, auch Zeugen und Sachverständige vorladen, sie vernehmen und beedigen konnten. Gerade in den letzteren Maßregeln lehnten sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates eng an die Weimarer Verfassung an.

Schon der Herrenchiemseer Konvent hatte eine Bestimmung in seinen Verfassungstext aufgenommen, die schließlich auch Eingang in das Grundgesetz fand, später aber nie angewandt worden ist, nämlich »zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung und zur Behandlung dringender Angelegenheiten für die Zeit zwischen zwei Tagungen oder nach der Auflösung bis zum Zusammentreten des neuen Bundestages«²⁹ einen ständigen Ausschuss zu bestellen. Er sollte dieselben Befugnisse wie der Bundestag selbst haben, ausgenommen das Recht der Gesetzgebung und der Benennung des Bundeskanzlers. Dieser Ausschuss unterschied sich insofern von anderen ständigen Ausschüssen, als er während der Sitzungsperiode des Parlaments nicht tagen, sondern erst nach deren Ende tätig werden würde. Offenbar gingen die Mitglieder des Parlamentarischen Rates davon aus, dass es notwendig sei, sitzungsfreie Zeiten oder die Wochen oder Monate zwischen dem Ablauf einer Wahlperiode und dem Beginn einer neuen durch die Einrichtung eines solchen Organs zu überbrücken.

Die bisher betrachteten Verfassungsartikel waren in großer Einmütigkeit beschlossen worden. Sie orientierten sich weitgehend an der deutschen staats- und verfassungsrechtlichen Tradition, teilweise bis hin zur Verfassung der Nationalversammlung von 1849, darüber hinaus an der des Kaiserreichs von 1871 oder der Weimarer Verfassung von 1919. Die weitreichendsten Neuerungen waren ohne Zweifel die Passagen über die politischen Parteien einschließlich des Verbots verfassungsfeindlicher Parteien, doch entsprachen diese Vorschriften dem Bemühen, nach dem Ende der Weimarer Republik, die als Versagen des Parteienstaates interpretiert wurde, eine »wehrhafte Demokratie« zu errichten.

In den anderen den Bundestag betreffenden Teilen der künftigen Verfassung waren die Differenzen zwischen den und innerhalb der Parteien größer, ganz zu schweigen von den Vorstellungen über die Ausgestaltung der anderen Verfassungsorgane.

²⁹ Der Parlamentarische Rat II, Nr. 14, Art. 58, hier S. 591. Im Grundgesetz war dies Art. 45.

Zur Frage des Ablaufs der Gesetzgebungsarbeit, insbesondere der Mitwirkung der beiden Kammern, hatte der Herrenchiemseer Konvent drei Varianten vorgeschlagen, nämlich eine echte Bundesratslösung, eine Senatslösung und eine abgeschwächte Bundesratslösung.³⁰ In den beiden ersten Fällen würden erste und zweite Kammer gleichberechtigt an der Verabschiedung eines Gesetzes beteiligt sein, es konnte somit nur durch übereinstimmenden Beschluss beider Häuser in Kraft gesetzt werden. Im dritten Fall kam ein Bundesgesetz durch Mehrheitsbeschluss des Bundestages zustande, wobei der Bundesrat ein Einspruchsrecht hatte, das jedoch vom Bundestag mit qualifizierter Mehrheit überstimmt werden konnte. Schon im Redaktionsausschuss hatte man sich auf die abgeschwächte Bundesratslösung geeinigt,³¹ wenngleich die Frage, wie bei Dissens zwischen den beiden Kammern zu verfahren war, weiterhin umstritten blieb. Überlegungen, wie dieses Patt aufgelöst werden könne, waren im Organisationsausschuss breit debattiert worden,³² doch kam eine Lösung im Sinne des späteren Vermittlungsausschusses erst vor der dritten Lesung im Hauptausschuss auf Vorschlag des sog. Fünfer-Ausschusses, einer interfraktionellen Arbeitsgruppe, zustande.³³

Gesetzesvorlagen konnten somit beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Zunächst war vorgesehen, dass in ersterem Fall Vorlagen der Bundesregierung zu gleicher Zeit dem Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet werden sollten, doch wurde dies schließlich dahingehend geändert, dass sie zunächst dem Bundesrat übermittelt wurden, der dann innerhalb von drei Wochen hierzu Stellung nehmen konnte. Zu dieser Stellungnahme des Bundesrates hatte die Bundesregierung ihre Auffassung darzulegen und beides sodann dem Bundestag zuzuleiten. Im zweiten Fall entfiel die vorausgehende Einbeziehung von Bundesregierung und Bundesrat, im letzteren Fall übersandte die zweite Kammer ihre Vorlage zunächst der Bundesregierung, die sie zusammen mit ihrer Stellungnahme an den Bundestag weiterleitete. Das entscheidende Gesetzgebungsorgan war dann der Bundestag, der die Vorlagen in drei Lesungen, einschließlich der ausführlichen Erörterung in seinen Ausschüssen, beriet.

War eine Gesetzesvorlage dort in dritter Lesung verabschiedet worden, konnte der Bundesrat gegen sie Einspruch einlegen und verlangen, einen aus Mitgliedern beider Kammern gebildeten Ausschuss – den später so genannten Vermittlungsausschuss – einzuberufen, der nun seinerseits mögliche Korrekturen an dem in Frage stehenden Gesetz vorschlagen konnte. Hierüber mussten der Bundestag und anschließend der Bundesrat (mit suspensivem Veto) erneut abstimmen. Für manche

³⁰ Ebd., Art. 102.

³¹ Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 2, Art. 104. Ebenso in der 1. Lesung im Hauptausschuss, vgl. ebd., Nr. 3, Art. 104.

³² Vgl. Der Parlamentarische Rat XIII, Nr. 18, hier S. 522 ff.

³³ Vgl. Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 6 und Nr. 8, jeweils Art. 104. Zum Fünfer-Ausschuss vgl. Der Parlamentarische Rat XI, S. XXV ff.

Gesetzesvorlagen,³⁴ insbesondere solche, die die Interessen der Länder betrafen und/oder steuerliche Fragen tangierten, hatte der Bundesrat ein absolutes Vetorecht, so dass auch seine Zustimmung zu dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses notwendig war. Hiermit sollte den Anliegen des föderalen Flügels der Abgeordneten im Parlamentarischen Rat Rechnung getragen und sie zur Annahme der »abgeschwächten Bundesratslösung« bewogen werden.

Für die Änderung des Grundgesetzes wiederum galten besondere Vorschriften. Einzelne Artikel sollten nur dadurch geändert werden können, dass Bundestag wie Bundesrat einer entsprechenden Vorlage mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmten. Ausgenommen von jeder Änderung waren dagegen der Grundrechtsteil der Verfassung, die Bestimmungen über die demokratisch-parlamentarische Regierungsform sowie über die föderale Ordnung. Ursprünglich war sogar vorgesehen worden, dass verfassungsändernde Gesetze, wenn ein Viertel der Abgeordneten des Bundestages und der Mitglieder des Bundesrates dies verlangten, zu einem Volksentscheid gebracht werden sollten. In diesem Fall sollte eine solche Verfassungsänderung gültig sein, wenn bei diesem Volksentscheid eine qualifizierte Mehrheit aller Abstimmenden sowie in der Mehrzahl der Länder jeweils die Mehrheit der Abstimmenden der Vorlage zugestimmt hätten. Diese Regelung wurde jedoch – wie alle plebiszitären Elemente – wieder gestrichen.³⁵

Waren im Parlamentarischen Rat die Bestimmungen zur Binnenorganisation des Bundestages sowie zum Gesetzgebungsverfahren weitgehend im gegenseitigen Einverständnis verabschiedet worden, so war die Ausgestaltung von dessen Beziehungen zu anderen Verfassungsorganen und insbesondere von deren konkretem Profil doch wesentlich kontroverser. Dies galt bereits, wie erwähnt, für die zweite Kammer. Ihre Zusammensetzung und damit ihr Charakter »gehörte erwartungsgemäß zu den heikelsten Problemen der Grundgesetzberatungen«,³⁶ da in dieser Frage die Vorstellungen der Parteien höchst unterschiedlich waren, zudem auch die Interessen der Länder berührt wurden und nicht zuletzt dies für die Alliierten eine zentrale Frage bedeutete. Der schwierigste Streitpunkt war, ob man eine Bundesrats- oder eine Senatslösung anstreben sollte. Während die SPD geschlossen für letzteres eintrat, war die CDU in dieser Frage gespalten, wohingegen die CSU einmütig und die kleineren Parteien mehrheitlich für die Bundesratslösung votierten. Die zweite Konfliktlinie betraf die Kompetenzzuschreibung, also die Frage, ob man der zweiten Kammer im

³⁴ Im Grundgesetz waren diese Bestimmungen vor allem in Art. 29,7, in Art. 84,5 und 85,1, in Art. 87,3 sowie in Art. 105,3, Art. 106,4 und 5, Art. 107 und Art. 108,3 enthalten.

³⁵ Als qualifizierte Mehrheit war zunächst eine Zweidrittelmehrheit, dann die einfache Mehrheit der Abstimmenden vorgesehen worden. Vgl. Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 3, Art. 106, Nr. 5, Art. 106. Gestrichen wurde die plebiszitäre Bestätigung auf Vorschlag des sog. Fünfer-Ausschusses. Vgl. ebd., Nr. 7, Art. 106.

³⁶ Wengst, Staatsaufbau, S. 74. Dort, S. 74 ff., auch zum folgenden sowie generell Rudolf Morsey, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrats der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef 1974, S. 63–77.

Gesetzgebungsprozess ein Vetorecht einräumen oder deren gleichberechtigte Teilnahme vorsehen solle.

Dieser Streit zog sich lange hin, ohne dass die Standpunkte sich angenähert hätten und zu einem Kompromiss hätten bündeln lassen. Erst die berühmte Unterredung zwischen dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard und dem Verfassungsexperten der SPD Walter Menzel am 26. Oktober 1948 brachte den Durchbruch.³⁷ Hierbei signalisierte Menzel, dass seine Partei einer Bundesratslösung zustimmen könne, wenn die Befugnisse der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren auf eine dem Bundestag nachrangige Position beschränkt werden würden. Wieweit Ehard dies im Gegenzug zusagte, ist strittig, dennoch war dies der Kompromiss, der sich schließlich durchsetzte. Während die SPD-Mitglieder im Parlamentarischen Rat die von Menzel vorgeschlagene Regelung ohne größeren Widerspruch billigten, akzeptierte die CDU/CSU-Fraktion das Bundesratsprinzip erst nach heftigen Auseinandersetzungen, bestand jedoch auf der Gleichrangigkeit beider Kammern.³⁸ Die Entscheidung in der Kompetenzfrage fiel dann Anfang Dezember 1948 im Hauptausschuss.³⁹ Während die Bundesratslösung von den beiden großen Fraktionen sowie von DP und Zentrum, also von einer breiten Mehrheit, getragen wurde, konnte die Entscheidung in der Kompetenzfrage im Sinne einer nachrangigen Stellung des Bundesrats nur knapp von SPD, FDP, Zentrum und KPD gegen CDU/CSU und DP durchgesetzt werden. Die konkrete Ausgestaltung dieser Position erfolgte dann im Rahmen einer Reihe interfraktioneller Besprechungen Ende Januar 1949,⁴⁰ indem dem Bundesrat für bestimmte Bereiche der Gesetzgebung, vor allem in Finanz- und Steuerfragen, über das suspensive Votum hinaus ein Zustimmungsrecht zugesprochen wurde. An diesem Kompromiss sollte der Parlamentarische Rat auch in den anschließenden Lesungen des Grundgesetzes festhalten.

Im Zentrum der zu schaffenden politischen Ordnung stand jedoch die Bundesregierung. Schon in Herrenchiemsee hatte man verschiedene Modelle – Regierung auf Zeit, Präsidialsystem, parlamentarisches System – diskutiert, sich dann aber für letzteres entschieden, wobei jedoch »Korrekturen des parlamentarischen Systems«⁴¹ angestrebt wurden im Sinne der Stabilisierung der Regierung und der Stärkung des

³⁷ Vgl. zu dieser Unterredung und den unterschiedlichen Interpretationen für die beiden Beteiligten Gerhard Hirscher, *Sozialdemokratische Verfassungspolitik und die Entstehung des Grundgesetzes. Eine biographische Untersuchung zur Bedeutung Walter Menzels*, Bochum 1989, S. 179 ff.; sowie Gelberg, Karl-Ulrich, Hans Ehard. *Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954*, Düsseldorf 1992, S. 208 ff. Vgl. auch generell Wengst, *Staatsaufbau*, S. 75 ff.

³⁸ Vgl. Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 28. 10. 1948, in: *Die CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion*. Eingel. und bearb. v. Rainer Salzmann, Stuttgart 1981, Nr. 20.

³⁹ Vgl. Sitzungen vom 30. 11. und 1. 12. 1948, *Der Parlamentarische Rat XIV*, Nr. 11 und 12.

⁴⁰ Vgl. Sitzungen des sog. Fünfer-Ausschusses am 25., 26. und 27. 1. 1949, *Der Parlamentarische Rat XI*, Nr. 13, 14 und 15. Vgl. zu Hintergrund und Umfang dieser Kompromisslösung auch Niclauß, *Weg*, S. 229 ff.

⁴¹ *Der Parlamentarische Rat II*, Nr. 14, hier S. 551.

Bundeskanzlers in der künftigen Verfassungskonstruktion. Diese Debatten wiederholten sich im Parlamentarischen Rat. Für eine »Regierung auf Zeit« oder ein Präsidialsystem nach amerikanischem oder schweizerischem Vorbild votierten insbesondere die FDP-Abgeordneten Dehler und Becker, doch konnten sie sich hiermit weder in ihren eigenen Reihen noch im Parlamentarischen Rat insgesamt durchsetzen.⁴² Stattdessen sollte die Funktionsfähigkeit des angestrebten parlamentarischen Regierungssystems gegenüber dem Weimarer Vorbild erhöht werden. Dies galt zunächst einmal für die Wahl des Bundeskanzlers. Überlegungen, alle Minister vom Bundestag wählen zu lassen,⁴³ wurden verworfen und stattdessen die Zusammenstellung des Kabinetts dem Ermessen des Kanzlers überlassen – ein wichtiger Schritt zur Stärkung des Regierungschefs im Sinne einer »Kanzlerdemokratie«.

Im Herrenchiemseer Verfassungsentwurf lag die Auswahl wie die Wahl des Bundeskanzlers noch beim Bundestag, der ihn dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorschlagen musste. In der 2. Lesung im Hauptausschuss wurde dies dahingehend geändert, dass das Vorschlagsrecht auf den Bundespräsidenten übergehen sollte, während die Wahl »mit mehr als der Hälfte der Mitglieder«⁴⁴ beim Bundestag blieb. Wenn der vorgeschlagene Kandidat dieses Quorum nicht erreichte, war es am Bundestag, binnen 14 Tagen mit absoluter Mehrheit einen von ihm selbst nominierten Bundeskanzler zu wählen. Kam eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so sollte derjenige gewählt sein, der in einem neuen Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinte. Erreichte er die absolute Mehrheit, so musste der Bundespräsident ihn ernennen, stimmte nur die relative Mehrheit der Abgeordneten für ihn, so hatte der Bundespräsident die Alternative, entweder den Gewählten zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.⁴⁵

Schon der Herrenchiemseer Konvent hatte geradezu apodiktisch festgelegt, dass der Bundeskanzler »die Richtlinien der Politik bestimmen« und für sie Verantwortung tragen solle. Innerhalb dieser Richtlinien sollte jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung leiten. Diese Bestimmungen fanden nahezu unverändert den Weg ins Grundgesetz.⁴⁶ Diese Leitlinie wie auch die bereits erwähnten Vorschriften zu Kanzlerwahl und zur Auswahl der weiteren Kabinettsmitglieder bildeten den Kern der im Grundgesetz intendierten »Kanzlerdemokratie«, bei der das Regierungssystem um einen starken, mit vielen Vollmachten ausgestatteten Kanzler herum gestaltet war.

Als das wichtigste Element für die Schaffung einer stabilen politischen Ordnung wurden jedoch die Vorkehrungen für den Fall angesehen, dass die Regierung im

⁴² Vgl. Der Parlamentarische Rat XIII, Nr. 5, S. 127 ff.; Nr. 9, S. 256 ff.; Nr. 14, S. 450.

⁴³ So im Verfassungsentwurf des Herrenchiemseer Konvents, vgl. Der Parlamentarische Rat II, Nr. 14, Art. 89; auch noch in der 1. Lesung im Hauptausschuss, vgl. Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 3, Art. 89. Erst in der 2. Lesung im Hauptausschuss wurde dies gestrichen. Vgl. ebd., Nr. 5, Art. 87.

⁴⁴ Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 5, Art. 87.

⁴⁵ Ebd. Dies entsprach der Regelung, die dann in das Grundgesetz Eingang fand.

⁴⁶ Der Parlamentarische Rat II, Nr. 14, Art. 93, im Grundgesetz: Art. 65.

Laufe der Legislaturperiode zerbrach bzw. der Bundeskanzler das Vertrauen des Bundestages verlor. Den entscheidenden Anknüpfungspunkt bildeten hier die Bestimmungen zum konstruktiven Misstrauensvotum, wie sie bereits in einigen Länderverfassungen enthalten waren. Auch hier hatte der Herrenchiemseer Konvent in seinem Verfassungsentwurf entsprechende Maßregeln vorgesehen, die dann der Parlamentarische Rat im Kern übernahm. Allerdings wurden im Laufe der Beratungen einzelne Formulierungen verändert und das Gewicht zwischen den Beteiligten – Bundestag, Bundeskanzler, Bundespräsident – neu austariert, um so die gewünschte Stabilisierung der Regierung zu erreichen.⁴⁷

Entscheidender Akteur im Rahmen des konstruktiven Misstrauensvotums war zunächst einmal der Bundestag. Er konnte dem Bundeskanzler das Misstrauen dadurch aussprechen, dass er mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählte und den Bundespräsidenten ersuchte, den bisherigen Regierungschef zu entlassen. In diesem Fall hatte der Bundespräsident keinen politischen Ermessensspielraum, sondern musste dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen. Scheiterte ein Misstrauensantrag aus der Mitte des Bundestages oder fand ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten, so konnte der Bundespräsident entweder den bisherigen Bundeskanzler im Amt belassen oder aber auf dessen Vorschlag den Bundestag auflösen. Dieses Recht zur Auflösung erlosch, sobald der Bundestag mit absoluter Mehrheit einen anderen Bundeskanzler wählte.⁴⁸

Wie der SPD-Verfassungsexperte Rudolf Katz zu Recht betonte, war dies »eine radikale Neuerung im Leben der parlamentarischen Demokratie [...], mit der unsere westdeutsche Bundesrepublik ein neues Experiment einleitet.«⁴⁹ Mit ihr sollten Regierungskrisen wie in der Weimarer Republik vorgebeugt und eine »destruktive«, negative Mehrheit gegen den Kanzler verhindert werden, die zwar in der Lage war, ihn zu stürzen, aber sich nicht fähig zeigte, sich auf einen neuen Kanzler aus ihren Reihen zu einigen. Ebenso waren die Spielräume des Bundespräsidenten eingengt, in dieser Situation das Parlament beiseite zu drängen und einen eigenen Kandidaten, gar gestützt auf besondere Vollmachten, ins Spiel zu bringen. Stattdessen sollte das Parlament gezwungen werden, seiner Verantwortung als Stütze wie als Kontrolleur der Regierung in vollem Umfang nachzukommen. Vor allem aber wollte man über die Vorschriften zum konstruktiven Misstrauensvotum den Kanzler stärken, der nun nicht mehr fürchten musste, durch eine beliebige Mehrheit gestürzt zu werden, sondern im Gegenteil die Vertrauensfrage dazu nutzen konnte, die Regierungsfractionen hinter sich zu scharen.

Im Zusammenhang mit dem konstruktiven Misstrauensvotum wurden schließlich im Grundgesetz auch Fragen des Gesetzgebungsnotstands geregelt. Dieser The-

⁴⁷ Vgl. hierzu Der Parlamentarische Rat XIII, S. LXXII ff., wo die einzelnen Schritte näher skizziert sind.

⁴⁸ Art. 68 GG. Für alle beschriebenen Schritte waren bestimmte Fristen vorgesehen.

⁴⁹ Sitzung des Organisationsausschusses am 16.12.1948, Der Parlamentarische Rat XIII, Nr. 39, S. 980.

menkreis betraf einen der heikelsten Punkte der künftigen Verfassungsordnung, stand im Hintergrund aller Debatten doch immer die Erfahrung, wie der Notstandsparagraph der Weimarer Verfassung als das zentrale Instrument zur Aushebelung des parlamentarischen Regierungssystems benutzt worden war. Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf hatte der Bundesregierung »bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet« und nach Zustimmung der Länderkammer ein Notverordnungsrecht einräumen wollen, durch das unter bestimmten Voraussetzungen auch die Grundrechte suspendiert werden konnten. Hierbei hatte man sich bemüht, »Mißständen, die sich leicht mit der Notverordnungspraxis verknüpfen«, durch die Mitwirkung verschiedener Verfassungsorgane sowie durch die Definition von engen Voraussetzungen vorzubeugen.⁵⁰

Der Parlamentarische Rat knüpfte hier an, blieb jedoch zögerlich in der Ausgestaltung entsprechender Bestimmungen. »Bei der Frage des Notverordnungsrechts«, so der SPD-Verfassungsexperte Menzel in der 3. Lesung des Plenums, »wird man zwei Tatbestände unterscheiden müssen. Zunächst den Fall, daß das Parlament aus technischen Gründen nicht zusammentreten kann, oder den Fall, daß es sich aus politischer Abstinenz, aus politischer Unverantwortlichkeit der Abgeordneten einfach nicht zu einer politischen Willensbildung aufraffen kann. Auch hier darf ich an die Zeit vor 1933 erinnern, als es für die Parteien sehr leicht war, die politische Verantwortung abzuwälzen [...], weil hinter der politischen Kulisse der Reichspräsident mit dem Notverordnungsrecht stand. Diese Flucht aus der politischen Verantwortung sollten wir nicht wieder zulassen.«⁵¹

Entsprechend dieser Maxime wollte man der Bundesregierung ein Notverordnungsrecht »zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung« zusprechen, wenn Bundestag oder Bundesrat »durch höhere Gewalt« nicht zusammentreten konnten. Allerdings waren entsprechende Notverordnungen an die Zustimmung der Präsidenten beider Kammern geknüpft, zudem mussten beide Gesetzgebungsorgane diesen Maßnahmen nachträglich zustimmen, andernfalls waren sie auf vier Wochen zeitlich befristet.⁵² Angesichts interner Differenzen über Angemessenheit und Reichweite dieser Bestimmungen wurde der entsprechende Artikel in der letzten Sitzung des Hauptausschusses Anfang Mai 1949 jedoch wieder gestrichen.⁵³ Anders verliefen die Entscheidungen im zweiten Fall, also einer Verweigerungshaltung des Parlaments. Hier wurde – nicht zuletzt aufgrund des Provisoriums-Charakters der zu verabschiedenden Verfassung – die gene-

⁵⁰ Bericht über den Verfassungskonvent, Der Parlamentarische Rat II, Nr. 14, hier S. 559.

⁵¹ 3. Sitzung Plenum am 9. 9. 1948, Der Parlamentarische Rat IX, Nr. 3, S. 77.

⁵² Vom Hauptausschuss in 3. Lesung angenommene Fassung, Der Parlamentarische Rat VII, Nr. 8, Art. III. Ähnlich in vorherigen Fassungen dieses Artikels. Vgl. zu den Diskussionen im Parlamentarischen Rat um diese Frage Der Parlamentarische Rat XIII, S. LXXXII ff., sowie Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 72 f.

⁵³ 57. Sitzung Hauptausschuss am 5. 5. 1949, Der Parlamentarische Rat XIV, Nr. 57, S. 1807. Die Streichung geschah auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses. Vgl. zu den Hintergründen Der Parlamentarische Rat XIII, S. LXXX ff.

relle Problematik einer Notstandsregelung ausgeblendet und stattdessen diese Frage auf gewisse Sonderbefugnisse für einen Minderheitskanzler beschränkt, der hiermit »dringliche« Gesetzesvorlagen unter bestimmten Auflagen in Kraft setzen konnte. In dieser Form fanden diese Maßregeln dann Eingang in das Grundgesetz.⁵⁴

So sehr der Bundeskanzler in der neuen Verfassung gestärkt werden sollte, so sehr war es die einhellige Absicht der Väter und Mütter des Grundgesetzes, die Stellung des Bundespräsidenten im Vergleich zur Weimarer Verfassung zu schwächen. Ohnehin gab es zu Beginn der Beratungen Stimmen, die dafür votierten, im Sinne des Provisoriums-Konzepts zunächst kein Staatsoberhaupt vorzusehen, sondern stattdessen diese Funktionen vom Bundestagspräsidenten ausüben zu lassen.⁵⁵ Allerdings fand dies wenig Zustimmung, so dass nun doch im Sinne einer »vollständigen« Verfassung auch eine »repräsentative Spitze«⁵⁶ ausgebildet werden sollte. Lange und heftige Diskussionen gab es über den Modus ihrer Wahl. Unstrittig war, dass man auf eine Volkswahl des Präsidenten verzichten wollte, um ihm nicht – wie in der Weimarer Republik – eine eigenständige plebiszitäre Legitimation zu geben. Stattdessen war eine indirekte Wahl vorgesehen, wobei die Varianten – Wahl durch Bundestag und Bundesrat, Wahl durch einen Wahlkörper, der zur Hälfte aus den Abgeordneten des Bundestages und zur Hälfte aus den Bundesratsmitgliedern, ergänzt um eine entsprechende Zahl von den Landtagen bestimmten Wahlmännern, bestand, Wahl durch eine Bundesversammlung die sich zu gleichen Teilen aus den Bundestagsmitgliedern und Vertretern der Länderparlamente zusammensetzte – heftig diskutiert wurde. Am Ende einigte man sich auf letztere Lösung und verständigte sich auf eine fünfjährige Amtszeit bei einmaliger Wiederwahl. Gewählt war, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung erhielt. Wurde diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so sollte im dritten Wahlgang die relative Mehrheit reichen.

Neben den »klassischen« Aufgaben eines Staatsoberhauptes wie die völkerrechtliche Vertretung des Bundes, die Ausfertigung der Gesetze oder das Begnadigungsrecht ergaben sich die Befugnisse des Bundespräsidenten aus den bereits erwähnten Funktionen hinsichtlich der Regierungsbildung und der Stellung des Bundestages. Auch hier standen die Erfahrungen der Weimarer Republik Pate, wo der Reichspräsident, nicht zuletzt gestützt auf entsprechende Notfallvollmachten, die gewählte Volksvertretung habe aushebeln und die Eigenständigkeit des Regierungschefs habe beeinträchtigen können. In den Worten von Carlo Schmid, einem der zentralen Akteure im Parlamentarischen Rat, entschied man sich schließlich dafür, das Amt eines Bundespräsidenten zu schaffen, der zwar den künftigen Staat repräsentiere, »ohne daß ihm die Machtmittel und Befugnisse in die Hand gegeben würden, die es ihm

⁵⁴ Vgl. Art. 81 GG. Vgl. zu den Debatten um diesen Themenkomplex zusammenfassend ebd., S. LXXXIII ff.

⁵⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden ebd., S. LXVI ff., sowie Wengst, Staatsaufbau, S. 71 ff.

⁵⁶ So Albert Finck (CDU) in der 9. Sitzung des Organisationsausschusses am 1. 10. 1948, Der Parlamentarische Rat XIII, Nr. 11, S. 304.

erlauben könnten zu ›regieren‹, getreu dem alten Verfassungsgrundsatz der konstitutionellen Monarchie, daß der Fürst das Szepter trägt, aber nicht regiert«. ⁵⁷

Eingehend erörtert wurden schließlich auch Fragen der Judikative und der Gerichtsbarkeit. Mit seinem Vorschlag, gleichsam als »Hüter der Verfassung« ein Bundesverfassungsgericht – sei es als einzelner Senat eines obersten Bundesgerichts, sei es als gesondertes Gericht – zu schaffen, hatte der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee ein gewichtiges Element in die Debatte eingebracht, mit dem sich der Parlamentarische Rat nun auseinanderzusetzen hatte. ⁵⁸ Daneben waren es Fragen der Gliederung der Gerichtsbarkeit, der Richterbestellung und generell der Stellung der Richter im demokratischen Staat, die in diesem Zusammenhang debattiert wurden. Angesichts deutlicher Auffassungsunterschiede innerhalb und zwischen den politischen Parteien sowie des Anspruchs der Länder auf Mitsprache erwiesen sich Kompromisse in den anstehenden Fragen als äußerst schwierig. So blieb es weitgehend dabei, gewisse Grundsätze aufzustellen und die Konkretisierung einer späteren gesetzlichen Regelung vorzubehalten.

Dies galt auch für das Bundesverfassungsgericht. Zwar gab es ein breites Einvernehmen darüber, einen Verfassungsgerichtshof zu schaffen, doch blieben Organisation, Zusammensetzung und Zuständigkeitskatalog kontrovers. Geprägt wurden diese Debatten von einem kleinen Kreis von juristisch vorgebildeten Experten, die das zu schaffende Organ eher als Teil einer zu gestaltenden obersten Gerichtsbarkeit und weniger als grundlegende Neuerung sahen. ⁵⁹ So wurden seine Errichtung, seine Zusammensetzung und sein Zuständigkeitskatalog schließlich im Grundgesetz angesprochen, doch sollte die weitere Ausgestaltung dem künftigen Gesetzgeber überlassen werden. Dies bedeutete auch, dass dieses neue Verfassungsorgan nicht mit der Bildung des westdeutschen Staates errichtet werden, sondern seine Konstituierung einem späteren Zeitpunkt vorbehalten bleiben sollte.

Neben dem hier im Vordergrund stehenden institutionellen Gerüst der künftigen Verfassung beriet der Parlamentarische Rat aber auch andere Fragen, die eher mittelbar mit diesem Themenbereich verbunden waren. In diesem Zusammenhang war die Debatte über Umfang und Bedeutung der Grundrechte der wohl wichtigste Einzelpunkt. Vor dem Hintergrund der nun überwundenen nationalsozialistischen Diktatur, in der die Grundrechte systematisch ausgeschaltet worden waren, zeigten sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes darin einig, die zeitlose Bedeutung dieser Rechte und Freiheiten in der neuen Verfassung herauszustellen. Schon die in Herrenchiemsee Versammelten ⁶⁰ waren übereingekommen, die Grundrechte in die künftige Verfassung als Rechtssätze aufzunehmen, die für den Gesetzgeber, die Verwaltung wie die Rechtsprechung gleichermaßen verbindlich sein würden. Umstritten

⁵⁷ Schmid, *Erinnerungen*, S. 382.

⁵⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden Der Parlamentarische Rat XIII, S. XC ff., sowie Niclauß, *Weg*, S. 235 ff.

⁵⁹ Dies betont Wengst, *Staatsaufbau*, S. 77 f.

⁶⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden Niclauß, *Weg*, S. 249 ff., sowie Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, S. 63 ff.

war vor allem der Umfang des Grundrechtskatalogs, also die Frage, ob neben den individuellen Freiheits- und politischen Mitwirkungsrechten, die traditionell in diesem Katalog festgehalten sind, auch Bestimmungen über die Wirtschaftsstruktur, die Sozialordnung sowie über kulturelle Fragen in die künftige Verfassung aufgenommen werden sollten.

Diese Debatte setzte sich im Parlamentarischen Rat fort. Die Fronten in diesem Disput waren nicht eindeutig, wechselten auch im Laufe der Zeit, doch tendierten FDP und SPD insgesamt zu einer Beschränkung des Grundrechtskatalogs auf die »klassischen« Grundrechte, erstere aus liberaler Tradition, letztere nicht zuletzt, um die Sachdiskussion nicht ausufern zu lassen, aber auch um den künftigen Gesetzgeber nicht allzu sehr einzuengen. Die Unionsfraktion stimmte dieser Eingrenzung im Prinzip zu, doch artikulierten sich unter ihren Mitgliedern auch andere Meinungen. Das fraktionsübergreifende Einverständnis brach insbesondere in der letzten Phase der Beratungen auf, als Union und Zentrumsparterie darauf drängten, entsprechende Maßregeln im Bereich von Familie, Erziehung und Schulwesen sowie zur Stellung der Kirchen in das Grundgesetz aufzunehmen. Auch wenn schließlich im einen oder anderen Punkt diesen Forderungen nachgekommen wurde, blieb es doch bei einem eher restriktiven Grundrechtskatalog. Die Koalition zwischen Liberalen und Sozialdemokraten, die schon in der Frage der Ausgestaltung der zweiten Kammer ihre Position hatte zur Geltung bringen können, sollte sich auch in diesem Fall durchsetzen. Die zentrale Neuerung gegenüber der Weimarer Reichsverfassung war jedoch ohne Zweifel, dass die Grundrechte nun als unmittelbar anwendbares Recht gefasst wurden bzw. – in den Worten von Carlo Schmid – dass sie »bindendes Recht für die Gerichte sind und auf die sich der einzelne Bürger berufen kann, um einen konkreten Rechtsanspruch einzuklagen oder umgekehrt einen Eingriff des Staates in seine Freiheitssphäre abzuwehren«.⁶¹

Zum Ende der Beratungen flammten die Kontroversen um die Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern sowie um den Finanzausgleich noch einmal auf, die schon zuvor immer wieder zu erregten Debatten geführt hatten. Neben der deutschen Seite – den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, den Spitzen der politischen Parteien, den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder – schalteten sich nun auch die Alliierten verstärkt mit ein,⁶² die im Vorfeld der Verfassungsberatungen ihren Gesprächspartnern gegenüber ihre Forderungen zur föderalen Struktur des künftigen westdeutschen Staates unmissverständlich klar gemacht hatten. Dies setzte hektische Bemühungen zur Lösung der aufgeworfenen Fragen in Gang, die zwar noch die einen oder anderen Veränderungen am Grundgesetzentwurf brachten, seine Grundstruktur aber nicht tangierten. Stattdessen verständigte sich nun die deutsche Seite auf einen raschen Abschluss der Beratungen.

⁶¹ Schmid in der 2. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen am 16. 9. 1948, Der Parlamentarische Rat V, Nr. 2, S. 10.

⁶² Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen sind umfangreich dokumentiert. Vgl. Der Parlamentarische Rat VIII, hier insbes. S. XLIf.

Insbesondere Adenauer suchte die letzten Lesungen zu forcieren auch mit der Mahnung an seine Mitstreiter, »daß wir hier bei der Abstimmung über das Grundgesetz nicht über die Zehn Gebote beschließen müßten, sondern über ein Gesetz, das nur für eine Übergangszeit gelten sollte«. ⁶³ Am 8. Mai 1949, vier Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht war es dann so weit: nach einer mehr als achtstündigen letzten Lesung im Plenum wurde kurz vor Mitternacht über das Grundgesetz abgestimmt. 53 Abgeordnete votierten für seine Annahme, 12 für seine Zurückweisung; die ablehnenden Stimmen kamen von der CSU (6), der DP (2), dem Zentrum (2) und der KPD (2). ⁶⁴

Nun stand noch die Genehmigung des Grundgesetzentwurfs durch die Militärgouverneure und dessen Ratifizierung aus. Ersteres geschah erneut in den Tagungsräumen des I.G.-Farben-Hauses in Frankfurt am Main, wo schon die »Frankfurter Dokumente« den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder übergeben und damit die Arbeiten an einer Verfassung für einen künftigen westdeutschen Staat initiiert worden waren. Hier überreichten Clay, Robertson und Koenig am 12. Mai 1949 einer Delegation des Parlamentarischen Rates und der Ministerpräsidenten ihr Genehmigungsschreiben. Hierin bekräftigten sie ihre Auffassung, dass das Grundgesetz »deutsche demokratische Tradition in glücklicher Weise mit den Begriffen einer repräsentativen Regierung und einer Rechtsordnung [vereine], welche die Welt nunmehr als für das Leben eines freien Volkes unerlässlich betrachtet«. Gleichzeitig erklärten sie ihre Zustimmung, »daß diese Verfassung dem Deutschen Volk zur Ratifikation [...] unterbreitet wird«, ⁶⁵ und zeigten sich bereit, einer solchen Bestätigung durch die Länderparlamente zuzustimmen.

So berieten vom 18. bis zum 21. Mai 1949 alle Landtage der westlichen Zonen den Grundgesetzentwurf des Parlamentarischen Rates. Auch hier fand er breite Zustimmung; nur Abgeordnete einiger kleinerer Parteien verweigerten ihm hier und da ihre Stimme. Allein der Bayerische Landtag lehnte das Grundgesetz mehrheitlich ab; für viele seiner Mitglieder war es nicht föderalistisch genug. Allerdings hatte er gleichzeitig beschlossen, dass bei Annahme des Grundgesetzes in zwei Dritteln der westdeutschen Länder »die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt werden« sollte. ⁶⁶ Damit konnte in der Schlussitzung des Parlamentarischen Rates am 23. Mai 1949 das Grundgesetz ausgefertigt und verkündet werden. Zum Schluss ergriff Adenauer noch einmal das Wort: »Uns alle leitete bei unserer Arbeit der Gedanke und das Ziel, das die Präambel des Grundgesetzes in so vortrefflicher Weise in folgenden Worten zusammenfasst: Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten

⁶³ Adenauer, *Erinnerungen 1945–1953*, S. 164.

⁶⁴ Vgl. 10. Sitzung Plenum am 8. 5. 1949, *Der Parlamentarische Rat X*, Nr. 10, hier S. 617.

⁶⁵ Protokoll der Besprechung und Schreiben der Militärgouverneure an Adenauer vom 12. 5. 1949, *Der Parlamentarische Rat VIII*, Nr. 78, 79 u. 80, Zitat S. 273.

⁶⁶ Vgl. zu den Abstimmungsergebnissen und zur Beschlussfassung im Bayerischen Landtag *Der Parlamentarische Rat IX*, Nr. 12, hier S. 696, Anm. 16 u. 17.

Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das deutsche Volk [...] dieses Grundgesetz beschlossen. Möge allezeit der Geist und der Wille, der aus diesen Sätzen spricht, im deutschen Volk lebendig sein.«⁶⁷ Mit Ablauf des 23. Mai trat das Grundgesetz dann in Kraft.

Mit dieser Verfassung hatten die Väter und Mütter des Grundgesetzes einen politischen Ordnungsrahmen erarbeitet, der sich westlichem Verfassungsdenken öffnete und zentrale Elemente aus diesem Kontext übernahm. Schon aufgrund ihres Werdegangs und ihres individuellen Schicksals waren viele Mitglieder des Parlamentarischen Rats gegenüber der anglo-amerikanischen Welt und ihren politischen Traditionen durchaus aufgeschlossen.⁶⁸ Allerdings war in allen Debatten der historische Bezugspunkt nicht in erster Linie das westliche Modell, sondern immer wieder die deutsche Verfassungsgeschichte, wobei jedoch weniger die obrigkeitlichen, nicht-demokratischen Elemente der deutschen politischen Kultur kritisch reflektiert wurden, sondern die Tradition der Demokratie von der Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche 1848/49 bis zur Weimarer Reichsverfassung. Dieses Sich-Vergewissern des eigenen demokratischen Erbes stellte »das Westzonen-Deutschland gewissermaßen ganz von selbst an die Seite der westlichen Demokratien.«⁶⁹ Hierbei galt die zentrale Frage den Bedingungen der nationalsozialistischen Macht-ergreifung aus dem politischen System der parlamentarischen Demokratie heraus. Die Erfahrungen mit dem Untergang der Republik und der Entstehung der NS-Diktatur, die ja dem Großteil der in der Pädagogischen Akademie in Bonn Versammelten noch unmittelbar vor Augen standen, aber kaum darüber hinausgehende Fragen nach den strukturellen Schwächen der Weimarer Republik waren der Fixpunkt, an dem sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rats orientierten und das sie hinter einer Ausformung des Demokratieprinzips im Sinne eines streitbaren und wehrhaften Konzepts versammelte.

⁶⁷ Ebd., hier S. 700.

⁶⁸ Dies betont Günther, Denken, S. 79.

⁶⁹ Doering-Manteuffel, Wie westlich, S. 55.



Abb. 2: Bundestagspräsident Köbler vereidigte Konrad Adenauer am 20. September 1949 im Plenarsaal zum ersten Mal als Bundeskanzler.

© Bundesregierung / Georg Munker (B 145 Bild-Nr. 90880)

II. Wahlrecht und Wahlergebnisse

1. Wahlgesetzgebung

1.1 Das Wahlgesetz 1949

Mit der Inkraftsetzung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 konnten nun auch die Vorarbeiten zur Konstituierung der Verfassungsorgane beginnen. Als erstes standen Wahlen zum Bundestag an, da erst nach dessen Zusammentritt die Regierungsbildung und die Gesetzgebungsarbeit in Gang kommen konnten. Die Ausarbeitung eines Wahlgesetzes war die letzte Aufgabe, die der Parlamentarische Rat vor seiner Auflösung erledigt hatte.¹ Lange war umstritten gewesen, ob dies überhaupt zu seinen Funktionen gehörte oder ob der Erlass eines Wahlgesetzes nicht vielmehr in den Zuständigkeitsbereich der Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder fiel. Anlässlich der Übergabe der »Frankfurter Dokumente« hatten die Militärgouverneure diese Frage nicht angesprochen, doch hatten sie erkennen lassen, dass sie diese Funktion den Ländern zuschreiben wollten. Die deutsche Seite tendierte eher dazu, den Parlamentarischen Rat ins Spiel zu bringen, doch zögerte sie angesichts der unklaren Signale der Alliierten, sich hierauf festzulegen. Erst im Frühjahr 1949 wurde diese Unsicherheit beseitigt, als die drei Westalliierten das Recht des Parlamentarischen Rates bestätigten, »die Anzahl der Abgeordneten, die Aufschlüsselung der Sitze auf die Länder und die Festlegung des Wahlsystems« in einem Wahlgesetz zu beschließen, während die Durchführung der Wahl bei den Ländern liegen sollte.²

Allerdings hatte der Parlamentarische Rat schon bald nach seiner Konstituierung auch einen Wahlrechtsausschuss eingesetzt, der sich mit dieser Materie befassen würde. Die Verhandlungen dort waren äußerst zäh, zogen sich lange hin und waren bis zum Schluss von Kontroversen um das zu schaffende Wahlsystem geprägt. Insgesamt knüpften seine Mitglieder an die Debatten an, die schon in den Jahren zuvor anlässlich der Wahlgesetzgebung in den einzelnen Ländern der drei Westzonen geführt worden waren. Zusätzlich angefeuert wurden diese Auseinandersetzungen von parallelen öffentlichen Kontroversen, in denen sich insbesondere die Kampagne der »Deutschen Wählergesellschaft« für die Einführung des Mehrheitswahlrechts hervortat.³ Mit geradezu missionarischem Eifer forderte sie die in Bonn Versammelten auf, in der Wahlgesetzgebung die aus ihrer Sicht »richtigen« Lehren aus dem Zu-

¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Der Parlamentarische Rat VI, S. VII ff.; sowie Lange, *Wahlrecht*, S. 329 ff.

² Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 27, S. 768, Anm. 5.

³ Vgl. hierzu Ullrich, *Weimar-Komplex*, S. 253 ff., und Lange, *Wahlrecht*, S. 303 ff.

sammenbruch der Weimarer Republik zu ziehen und so dem neuen Gemeinwesen ein ähnliches Schicksal zu ersparen.

Dennoch waren es nicht in erster Linie Rückblicke auf den Untergang der ersten deutschen Demokratie, die die Väter und Mütter des Grundgesetzes bei ihrer Wahlgesetzgebung bewegten, sondern sehr viel mehr machtpolitische Fragen der Gegenwart und Zukunft. Alle Parteien betrachteten die zur Diskussion stehenden Wahlsysteme immer auch unter der Frage, wie sie sich auf die Chancen der eigenen Partei bei der künftigen Bundestagswahl auswirken würden,⁴ wenngleich das innerparteiliche Meinungsspektrum zu diesem Thema durchaus nicht einheitlich war und diese mangelnde innere Kohärenz die kommenden Debatten deutlich prägen sollte.

Die Unionsfraktion⁵ favorisierte ein Mehrheitswahlssystem, hierin den Landesverbänden in der britischen Zone folgend, die sich schon auf ihrem ersten Parteitag im August 1947 für diesen Wahlmodus ausgesprochen hatten. Allerdings gab es in ihren Reihen auch Befürworter des Verhältniswahlrechts, und ohnehin war für sie die Entscheidung über das künftige Wahlsystem auch mögliche Verhandlungsmasse in Konflikten im Parlamentarischen Rat um andere Punkte. Dies bewog sie dazu, nach außen hin zunächst einmal am Mehrheitswahlprinzip festzuhalten. Die SPD tendierte traditionell zum Verhältniswahlssystem und hatte diese Präferenz auf einer Sitzung von Parteivorstand und Parteiausschuss im Juni 1948 noch einmal bekräftigt. Aber auch unter ihren Mitgliedern waren Stimmen für das Mehrheitswahlprinzip zu vernehmen, die mit diesem Mittel eine Stimmenkonzentration auf die großen Parteien erreichen wollten.⁶ Die kleineren Parteien wiederum votierten sehr unterschiedlich; während die KPD sich strikt zugunsten des Verhältniswahlprinzips aussprach, waren die anderen Parteien in dieser Frage selbst in ihrer Führungsriege gespalten, auch wenn sie mehrheitlich zum Verhältniswahlrecht tendierten.

Angesichts dieser Ausgangslage zogen sich die Debatten im Wahlausschuss des Parlamentarischen Rates in die Länge und waren immer wieder von Grundsatzdiskussionen über die Vor- und Nachteile der einzelnen Wahlsysteme geprägt. Zu Beginn legten alle dort vertretenen Parteien zunächst in umfangreichen Referaten ihre generelle Haltung dar, um so ihre (Maximal-)Forderungen zu artikulieren. Dies verdichtete sich zu drei Wahlsystemvorschlägen, die dann im Oktober 1948 zur Abstimmung gestellt wurden.

Für die Unionsfraktion legte der CSU-Abgeordnete Gerhard Kroll einen Entwurf⁷ vor, der das Mehrheitswahlprinzip klar unterstrich. Nach diesem Vorschlag sollten 300 Abgeordnete in Einmann-Wahlkreisen mit relativer Mehrheit gewählt und 50 weitere Mandate für die nicht berücksichtigten Stimmen nach dem Verhält-

⁴ In Der Parlamentarische Rat VI, S. XXVII, Anm. 112, und S. XXXVII, Anm. 180, wird darauf hingewiesen, dass CDU/CSU und SPD jeweils Berechnungen über die Auswirkungen verschiedener Wahlsysteme erstellen ließen und sogar einen »Arithmetiker-Ausschuss« für diese Berechnungen einrichteten.

⁵ Vgl. hierzu als Überblick Lange, Wahlrecht, S. 202 ff. und S. 342 ff.

⁶ Vgl. für diese Diskussionen ebd., S. 223 ff.

⁷ Vgl. Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 13, Anm. 50, S. 408 f.

niswahlssystem vergeben werden. Der entscheidende Vorteil eines solchen Vorrangs des Mehrheitswahlprinzips war in der Sicht der Christdemokraten, dass es der Bildung von Splitterparteien vorbeugte, vielmehr stabile und regierungsfähige Mehrheiten im Parlament garantierte. Habe das Verhältniswahlssystem der Weimarer Republik – so die Argumentation – durch den anhaltenden Zwang zu Koalitionen und Kompromissen die Regierungen dieser Zeit geschwächt, ja, handlungsunfähig gemacht und so das Scheitern der ersten deutschen Demokratie provoziert, so sollte über das Mehrheitswahlssystem ein stabiles Gegenüber von Regierungsfractionen und Opposition erreicht werden. Vorbild war das Zweiparteiensystem nach angelsächsischem Muster, das sich mit der Zeit auch in Deutschland durchsetzen werde. Auch habe die in der Weimarer Republik ausgeübte reine Listenwahl die Abgeordneten von der Wählerschaft entfremdet, während das nun favorisierte System der Direktwahl in Einmannwahlkreisen den Kandidaten enger an sein Elektorat binde und so die Beteiligung der Öffentlichkeit an Wahlen und am parlamentarischen Regierungssystem erhöhe. Diesen Grundsätzen entsprach Krolls Wahlgesetzentwurf.

Für die SPD legte der stellvertretende Ausschussvorsitzende Georg Diederichs einen Entwurf vor, der sich am Verhältniswahlrecht orientierte.⁸ In seiner Sicht sprach gegen das von der Union propagierte Wahlrecht, dass es nicht die politische Ausrichtung der Gesellschaft mit ihren Schattierungen und Nuancen widerspiegele. Vor allem »im Empfinden derjenigen Minderheiten, die irgendwo in der Diaspora leben [...] und bei der radikalen Mehrheitswahl, besonders, wenn es sich um die relative Mehrheitswahl handelt, auf absehbare Zeit überhaupt jede Möglichkeit und jede Aussicht, ihre Auffassung politisch zur Geltung zu bringen, schwinden sehen«,⁹ könne dieser Wahlmodus nicht als angemessen und gerecht angesehen werden. Auch könne das deutsche Parteiensystem nicht mit dem angelsächsischen verglichen werden, da die deutschen Parteien eher weltanschaulich ausgerichtet seien, so dass diese Orientierung und nicht so sehr die persönliche Ausstrahlung des Wahlkreiskandidaten für die Wahlentscheidung ausschlaggebend sei. Stattdessen garantiere das Verhältniswahlssystem die Anpassung der Parteienlandschaft an gesellschaftliche Veränderungen und gebe auch spezifischen Kandidatengruppen – Frauen, Jüngeren, Fachleuten für bestimmte politische Themenbereiche – die Möglichkeit, über einen Listenplatz in das Parlament einzuziehen.

Der Diederichs-Entwurf sah eine nicht näher spezifizierte Zahl von Wahlkreisen vor, die zwischen 1 und 1,25 Mio. Einwohner umfassen würden. In jedem Wahlkreis waren sechs Kandidaten in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Stimmzahl zu wählen. Die Stimmen der in den Wahlkreisen nicht gewählten Abgeordneten sollten als »Reststimmen« einem Bundeswahlvorschlag zugewiesen werden, über den schließlich ein Viertel der Abgeordnetenmandate verteilt werden würden. Dabei sollten Wahlvorschläge von solchen Parteien, auf die in den Wahlkreisen kein direktes

⁸ Vgl. ebd., Nr. 5 und 6. Die wesentlichen Elemente sind aufgeführt in Anm. 4, S. 108f.

⁹ Sitzung vom 22. 9. 1948. ebd., Nr. 2, S. 45.

Mandat entfallen war, bei dieser Reststimmenverteilung nicht berücksichtigt werden, was kleinere Parteien ohne regionale Schwerpunkte benachteiligte.

Der vom Ausschussvorsitzenden Max Becker (FDP) vorgeschlagene Entwurf orientierte sich demgegenüber am absoluten Mehrheitswahlrecht des Kaiserreichs.¹⁰ Allerdings war dieses Votum weder für seine Partei noch für den Parlamentarischen Rat generell repräsentativ, vielmehr kursierten gerade in den kleineren Parteien recht unterschiedliche Modelle. Beckers Vorschlag fiel dann auch in einem ersten, die generelle Richtung eines künftigen Wahlrechts taxierenden Votum des Wahlrechtsausschusses durch, während die beiden anderen Vorschläge jeweils in etwa die gleiche Zustimmung fanden.¹¹ Damit war klar, dass die Entscheidung zwischen dem von der Union favorisierten Mehrheits- und dem von den Sozialdemokraten propagierten Verhältniswahlrechtssystem fallen würde.

Nach dieser Selbstblockade des Ausschusses leitete Diederichs einen vorsichtigen Schwenk auf FDP und Zentrumsparterie zu ein, um die Möglichkeit eines gemeinsamen Votums für ein (wie auch immer modifiziertes) Verhältniswahlrecht zu eruiieren. Gleichzeitig suchte auch die Union nach Verbündeten für ihre Wahlrechtsvorstellungen und beauftragte anstelle des »dogmatische[n] Mehrheitswahlrechtsverfechters«¹² Kroll den in dieser Hinsicht pragmatischeren Theophil Kaufmann, einen Kompromiss mit der FDP zu suchen.¹³ Allerdings war nicht die Union, sondern die SPD erfolgreich in dem Bestreben, die kleineren Parteien für ihre Linie zu gewinnen. Nach der Weihnachtspause konnte Diederichs einen neuen Vorschlag vorlegen, der – nach wiederum weiteren Modifikationen – Grundlage des ersten Bundestagswahlgesetzentwurfs wurde.¹⁴ Hiernach sollte der Bundestag aus 410 Abgeordneten bestehen, von denen 230 Mandate in Einerwahlkreisen vergeben und weitere 180 Mandate über Landeslisten zur Verteilung gelangen würden. In jedem Wahlkreis würde derjenige gewählt sein, der die meisten Stimmen auf sich vereinigte. Gleichzeitig sollten die abgegebenen gültigen Stimmen zusammengerechnet und – bei Berücksichtigung der gewonnenen Direktsitze – aus ihnen die über die Landeslisten zu verteilenden Sitze errechnet werden. Ebenso waren Vorschriften zu Wahlberechtigung und Wählbarkeit sowie weitere Einzelheiten zum Wahlverfahren enthalten.

Dieser Wahlgesetzentwurf wurde am 24. Februar 1949 vom Plenum des Parlamentarischen Rates mit den Stimmen von SPD, FDP, Zentrum und KPD gegen

¹⁰ Ebd., Nr. 11, S. 302 ff.

¹¹ Vgl. 8. Sitzung am 14. 10. 1948, ebd., Nr. 8, S. 213. Auch in einer weiteren Sitzung am 3. 11. 1948 erreichte keiner der drei Wahlgesetzentwürfe eine Mehrheit unter den Ausschussmitgliedern. Vgl. ebd., Nr. 14, S. 413 f.

¹² Lange, Wahlrecht, S. 344.

¹³ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 2. 12. 1948, in: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, eingel. u. bearb. v. Rainer Salzmänn, Düsseldorf 1981, S. 252. Vorausgegangen waren Gespräche zwischen Adenauer und Süsterhenn auf der einen sowie Heuss und Dehler auf der anderen Seite, um die Möglichkeit einer Kooperation mit der FDP auszuloten.

¹⁴ Die verschiedenen Entwürfe sind abgedruckt in Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 20 u. 26.

CDU/CSU und DP verabschiedet.¹⁵ Nun jedoch erhoben die Alliierten Einwände gegen diesen Entwurf. Formal verwiesen sie auf die fehlende Legitimation des Parlamentarischen Rates, ein Wahlgesetz zu schaffen, erklärten dann jedoch ihr Einverständnis, dass er die Anzahl der künftigen Abgeordneten und deren Verteilung auf jedes Land festlegen sollte, während den Landtagen die Verabschiedung von jeweiligen Wahlgesetzen vorbehalten bleiben würde.¹⁶ In internen Gesprächen zeigte sich allerdings, dass vor allem das Festhalten am Verhältniswahlrecht auf deutlichen Widerstand stieß, da es auch kleineren Parteien den Zugang zum Bundestag ermögliche und damit zu instabilen Mehrheitsverhältnissen führen könne. Vor allem Brian Robertson unterstrich dies: »The Electoral Law as passed in the Parliamentary Council is extremely distasteful to me and my Government. This Law results virtually in complete proportional representation and the number of candidates chosen from lists is much too large for my liking. If the Germans were to revise their ideas so as to give more weight to the direct majority vote, I should be much better disposed towards the acceptance of their proposal.«¹⁷

Dies stärkte die Position der Unionsparteien, die ja mehrheitlich zum Mehrheitswahlrecht tendierten. Allerdings vermochten sie diesen Vorteil nicht auszuspielen, vielmehr war es die Runde der Ministerpräsidenten, die nun neue Anstöße in dieser Frage gab. Auf einer Tagung in Königstein Ende März 1949, an der als Mitglieder des Wahlrechtsausschusses des Parlamentarischen Rates auch Becker und Diederichs teilnahmen, einigten sie sich auf eine Entschließung, in der sie mit einem Seitenblick auf die Alliierten betonten, dass es in ihren Augen nicht zweckmäßig sei, für die einzelnen Länder jeweilige Wahlgesetze zu verabschieden, sondern dass man besser für das ganze Bundesgebiet ein einheitliches Wahlrecht für das künftige Parlament schaffen solle. An den Parlamentarischen Rat richteten sie gleichzeitig den Appell, einen neuen Wahlrechtsentwurf zu erarbeiten, der mit mindestens der Zweidrittel-Mehrheit seiner Mitglieder beschlossen werden und damit auf breite Zustimmung stoßen sollte. Ebenso baten sie die Militärgouverneure, einem so beschlossenen Wahlgesetz ihre Zustimmung nicht zu verweigern.¹⁸ Diesem klaren Votum pflichteten die obersten alliierten Vertreter bei und wiesen den Parlamentarischen Rat an, einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten. Allerdings sollten seine Zuständigkeiten darauf beschränkt bleiben, die Anzahl der Abgeordneten und die Aufschlüsselung der Sitze auf die Länder festzulegen sowie das Wahlsystem zu fixieren. Die Durchführung der Wahl sollte jedoch in der Zuständigkeit der Länder liegen.¹⁹

¹⁵ Der Parlamentarische Rat IX, Nr. 8, Schlussabstimmung S. 427.

¹⁶ Der Parlamentarische Rat VIII, Nr. 48.

¹⁷ Robertson an den britischen Verbindungsoffizier Chaput de Saintonge am 9.3.1949, zit. n. Der Parlamentarische Rat VI, S. XXXIX.

¹⁸ Konferenz vom 24.3.1949, abgedruckt in Akten Vorgeschichte, Bd. 5, S. 305 ff., die Entschließung S. 326.

¹⁹ Anlage zur 24. Sitzung des Wahlrechtsausschusses, Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 27, S. 768, Anm. 5.

Damit lag der Ball wieder im Feld des Parlamentarischen Rates. Da der bisherige Gesetzentwurf nicht die geforderte breite Unterstützung gefunden hatte und auch bei den Alliierten auf Widerspruch gestoßen war, musste nun ein neuer Kompromissversuch gestartet werden. Diederichs und Becker, die Initiatoren des vorliegenden Entwurfs, suchten somit Kontakt zu Carl Schröter, neben Kroll und Kaufmann Wortführer der CDU/CSU im Wahlrechtsausschuss und energischer Verfechter des relativen Mehrheitswahlsystems, und erarbeiteten gemeinsam einen neuen Entwurf, der nun Anfang Mai dem Wahlrechtsausschuss, dem Hauptausschuss und dem Plenum vorgelegt wurde. Nun war eine Mandatszahl von 400 Abgeordneten vorgesehen, von denen die eine Hälfte mit relativer Mehrheit in den einzelnen Wahlkreisen, die andere Hälfte unter Anrechnung der Direktmandate nach Landeslisten gewählt werden sollten. Den Einwänden der Alliierten war dadurch Rechnung getragen worden, dass sich die Bestimmungen zur Wahldurchführung nur auf einige wesentliche Fragen beschränkten und wichtige Einzelheiten in die Kompetenz der Länder gestellt waren. Aber auch dieser Entwurf sollte nicht die Forderung erfüllen, von einer breiten Mehrheit im Parlamentarischen Rat getragen zu werden; zwar wurde er in allen genannten Gremien verabschiedet, doch lehnte die Unionsfraktion (zusammen mit zwei weiteren Abgeordneten) ihn im Plenum schließlich ab.²⁰

Damit war zwar der Wahlgesetzentwurf verabschiedet und somit die Arbeit des Wahlrechtsausschusses formell abgeschlossen, doch blieb die kritische Reaktion der Militärgouverneure nicht aus. Neben anderen Punkten beanstandeten sie vor allem, dass das Gesetz nicht mit der von den Länderchefs geforderten Zweidrittel-Mehrheit gebilligt worden war. Nun war es erneut an den Ministerpräsidenten, einen Ausweg zu suchen. Auf einer Zusammenkunft Ende Mai/Anfang Juni 1949 einigten sie sich auf zwei Änderungsvorschläge, die dann den Weg zu einem Kompromiss weisen sollten. So regten sie an, das Verhältnis von Direkt- zu Listenmandaten von 50:50 auf 60:40 zu verschieben und so den Anteil der mit relativer Mehrheit gewählten Abgeordneten zu erhöhen. Zudem legten sie nahe, eine Sperrklausel von fünf Prozent in das Wahlgesetz einzufügen und auf diese Weise kleineren Parteien den Einzug in den Bundestag zu erschweren;²¹ beide Vorschläge nahmen Monita der Militärgouverneure gegen den ersten Wahlgesetzentwurf des Parlamentarischen Rates auf.

Diese Eingriffe in das von ihnen verabschiedete Wahlgesetz und generell das Übergehen des bisherigen Beratungsorgans stießen bei den Mitgliedern des Par-

²⁰ Der Entwurf ist abgedruckt in ebd., Nr. 29a. Vgl. auch 25. Sitzung Wahlrechtsausschuss am 5. 5. 1949, ebd., Nr. 28 (einstimmig bei Abwesenheit der vier Delegierten der CDU/CSU-Fraktion); 59. Sitzung Hauptausschuss am 9. 5. 1949, Der Parlamentarische Rat XIV, Nr. 59 (Weiterleitung an Plenum mit 12:9 Stimmen beschlossen); 11. Sitzung Plenum am 10. 5. 1949, Der Parlamentarische Rat IX, Nr. 11. Dort wurde das Wahlgesetz mit 36 gegen 29 Stimmen angenommen.

²¹ Vgl. Akten Vorgeschichte, Bd. 5, Nr. 43, S. 496 ff. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten ist abgedruckt in ebd., S. 513, Anm. 42.

lamentarischen Rates auf deutliches Missfallen.²² Dennoch änderte ihr Protest nichts an der Tatsache, dass nun die Ministerpräsidenten und vor allem die Militärgouverneure in der Vorhand waren. Letztere hatten umgehend ihre (verhaltene) Zustimmung zu den Änderungsvorschlägen der Länderchefs signalisiert und wiesen sie, als der Streit um die Kompetenz zur Änderung des vom Parlamentarischen Rat verabschiedeten Wahlgesetzes hochkochte, kategorisch an, das Gesetz in der nun vorgeschlagenen Fassung zu verabschieden. Dem kamen die Ministerpräsidenten nach und verkündeten (nach nochmaligen geringfügigen Änderungen) am 15. Juni 1949 das Wahlgesetz zum 1. Deutschen Bundestag. In einer Verordnung über den Wahltermin setzten sie zudem den Wahltag auf den 14. August 1949 fest.²³

Nach diesem Gesetz war wahlberechtigt, wer am Wahltag deutscher Staatsangehöriger war, das 21. Lebensjahr vollendet hatte und seit mindestens drei Monaten seinen Wohnsitz (oder in Ermangelung eines anderen Wohnsitzes seinen Aufenthalt) im Bundesgebiet hatte. Ebenso sollten alle diejenigen Personen deutscher Volkszugehörigkeit wahlberechtigt sein, die am 1. Januar 1945 ihren dauernden Wohnsitz innerhalb der Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 1. März 1938 hatten oder außerhalb dieser Grenzen beheimatet waren und von dort geflüchtet oder ausgewiesen oder aus Kriegsgefangenschaft entlassen worden waren und nun ihren ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet genommen hatten. Damit sollte auch Flüchtlingen und Vertriebenen das aktive Wahlrecht zuerkannt werden.

Im Laufe der Beratungen zum Wahlgesetz immer wieder angesprochen, dann aber verworfen war die Einrichtung von speziellen Flüchtlingswahlkreisen, in denen mutmaßlich vor allem Interessenvertreter der Flüchtlinge aufgestellt und ihnen so der Weg in den Bundestag geebnet worden wären. Bereits anlässlich der Beratung der Länderwahlgesetze war diese Frage diskutiert, jedoch nicht zuletzt mit Blick auf die Schwierigkeiten in der praktischen Durchführung dieses Vorschlags fallengelassen worden. Nun war es vor allem die Unionsfraktion, aus der heraus diese Forderungen erhoben wurden,²⁴ schienen sie doch ein Mittel zur Erringung »großer Wahlerfolge« zu sein, da »60% der Flüchtlinge weltanschaulich der CDU zuneigen« würden. Die anderen Parteien sahen dies jedoch skeptischer, so dass entsprechende Vorstöße keine Mehrheit fanden und im Wahlgesetz die Flüchtlinge und Vertriebenen in den Wahlkreisen wahlberechtigt waren, in denen sie ihren Wohn- oder Aufenthaltsort hatten.

Nicht wahlberechtigt sein sollte, wer entmündigt war oder unter Pflegschaft stand oder wer durch Richterspruch die bürgerlichen Ehrenrechte rechtskräftig verloren hatte. Ebenso sollte verschiedenen Gruppen der von den Entnazifizierungsmaßnahmen Betroffenen das Wahlrecht abgesprochen werden. Die Frage, wieweit diejenigen das aktive und passive Wahlrecht erhalten sollten, die in diesen Verfah-

²² Vgl. hierzu die Sitzung des Überleitungsausschusses am 3. 6. 1949, Der Parlamentarische Rat X, Teil C Nr. 3, wo diese Meinungsverschiedenheiten deutlich aufeinanderprallten.

²³ Wortlaut des Gesetzes in Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 29b.

²⁴ Vgl. als Überblick über die Diskussion Lange, Wahlrecht, S. 322 ff., und Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 21, Anm. 24, S. 589 f. Dort auch die folgenden Zitate.

ren als Hauptbeschuldigte, Belastete, Minderbelastete oder Mitläufer eingestuft worden waren, war heftig umstritten. Zum einen gab es Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien, wie der Kreis derjenigen zu ziehen sei, die von politischer Partizipation ausgeschlossen werden sollten, zum anderen war die Praxis der Entnazifizierung in den einzelnen Zonen doch so unterschiedlich gewesen, dass die dort jeweils zugrunde gelegten Kriterien nun nicht vereinheitlicht werden konnten. Dabei war der Grundtenor nicht strittig: »Es ist unsere Aufgabe, hier dafür zu sorgen, daß von vornherein diejenigen vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen werden, die wir heute noch nicht wieder im politischen Leben sehen möchten, weder draußen in den Wahlversammlungen, noch viel weniger auf den Bänken, auf denen manche von uns vielleicht im Bundestag sitzen werden. Es ist für uns jedenfalls eine Zumutung, diejenigen heute schon wieder aktiv am politischen Leben teilnehmen zu lassen, die dafür Sorge getragen haben, daß der 8. Mai 1945 gekommen ist.«²⁵

Den weitestgehenden Antrag stellte der KPD-Abgeordnete Renner, der diejenigen vom aktiven und passiven Wahlrecht ausschließen wollte, die Mitglied der NSDAP oder einer ihrer Gliederungen gewesen waren.²⁶ Er fand jedoch keine Mehrheit, nicht nur, weil dann – so ein Zwischenruf – »die Hälfte der Landtage erneuert werden«²⁷ müsste, sondern auch, weil so weit nur wenige gehen wollten. Stattdessen konzentrierte sich die Diskussion auf die Frage, ob man nicht auf die Entnazifizierungsgesetze der Länder zurückgreifen und so die in die Kategorien I bis IV Einstufen vom Wahlrecht ausschließen solle. Der heftigste Disput entzündete sich hierbei an der Gruppe der »Mitläufer«, da in den drei westlichen Zonen, ja, zum Teil in den einzelnen Ländern, die Kriterien für die Einstufung in diese Kategorie uneinheitlich gehandhabt worden waren.²⁸ Da jedoch überzeugende neue Unterscheidungen nicht erkennbar schienen, blieb es bei der Orientierung an den Entnazifizierungsverfahren.

Somit sollte denjenigen das aktive Wahlrecht abgesprochen werden, die nach den im Lande ihres Wohnsitzes geltenden Bestimmungen über die politische Säuberung dort nicht wahlberechtigt waren, sowie – falls eine rechtskräftige Eingruppierung im Entnazifizierungsverfahren am Wahltag noch nicht vorlag – ebenso denjenigen, die von der Militärregierung wegen ihrer NS-Vergangenheit verhaftet, aus ihrem Ar-

²⁵ Greve (SPD) in der 59. Sitzung des Hauptausschusses am 9. 5. 1949, Der Parlamentarische Rat XIV, Nr. 59, S. 1838.

²⁶ Ebd., S. 1846. Der Antrag wurde in dieser Sitzung mit 11 gegen 10 Stimmen angenommen, doch ein Tag später im Plenum dann wieder verworfen zugunsten der später im Wahlgesetz enthaltenen Fassung. Vgl. 11. Sitzung Plenum am 10. 5. 1949, Der Parlamentarische Rat IX, S. 647 ff.

²⁷ So Stock (SPD), 59. Sitzung Hauptausschuss am 9. 5. 1949, Der Parlamentarische Rat XIV, Nr. 59, S. 1844. Sein Fraktionskollege Greve stellte sich hinter Renners Antrag.

²⁸ Vgl. neben den bereits genannten Sitzungen von Hauptausschuss und Plenum auch die 10. Sitzung des Wahlrechtsausschusses am 26. 10. 1948, Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 10, S. 297 ff.; 16. Sitzung des Wahlrechtsausschusses am 13. 10. 1948, ebd., Nr. 17, S. 457 ff.; 22. Sitzung des Wahlrechtsausschusses am 2. 2. 1949, ebd., Nr. 24, S. 675 ff.; und 25. Sitzung des Wahlrechtsausschusses am 5. 5. 1949, ebd., Nr. 28, S. 777 ff.

beitsverhältnis entlassen oder von ihrer Stellung im öffentlichen oder privaten Leben suspendiert oder ausgeschlossen worden waren. Dies schloss einen nicht unbeträchtlichen Teil der Bevölkerung von den ersten Bundestagswahlen aus.²⁹

Wählbar sein sollte derjenige Wahlberechtigte, der am Wahltag 25 Jahre alt war, seit mindestens einem Jahr die deutsche Staatsangehörigkeit besaß oder Flüchtling oder Vertriebener im oben angeführten Sinne war und der nach dem am 8. Mai 1949 geltenden Recht des Landes, in dem er kandidierte, zum Landtag wählbar war. Letzteres bezog sich wieder auf die Entnazifizierungsmaßnahmen und schloss einen in etwa analogen Bevölkerungskreis vom passiven Wahlrecht aus, wie dies für das aktive Wahlrecht galt.

Heftig umstritten war die Frage des passiven Wahlrechts für Beamte. Bereits anlässlich der Beratungen der Wahlgesetze für die einzelnen Länder der drei westlichen Zonen hatte dies zu deutlichen Kontroversen mit der alliierten Seite geführt, die hierin das Gebot der politischen Neutralität für die Staatsdiener beeinträchtigt und auch das Prinzip der Gewaltenteilung tangiert sah. In einigen Ländern hatte sie sogar Vorschriften zum passiven Wahlrecht von Beamten suspendiert, so dass diese dort nicht kandidieren konnten.³⁰

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hatte die Wählbarkeit von Beamten zu den gesetzgebenden Körperschaften wie auch deren Möglichkeit der politischen Betätigung nicht in Zweifel gezogen. Dies sah der Parlamentarische Rat ähnlich und ging in seinen Beratungen von entsprechenden Bestimmungen aus.³¹ Dagegen verwahrten sich jedoch die Militärgouverneure und bekräftigten noch einmal ihre Forderung, dass »der öffentliche Dienst unpolitischen Charakters« zu sein habe und dass »ein öffentlicher Bediensteter, sollte er in die Bundeslegislative gewählt werden, vor Annahme der Wahl von seinem Amt bei der ihn beschäftigenden Behörde zurücktritt«. ³² Nachdem die deutsche Seite in ihren weiteren Beratungen diesem Postulat nicht nachgekommen war, erinnerten sie in einem Militärregierungsgesetz noch einmal deutlich an dieses Inkompatibilitätsgebot von Amt und Mandat.

Dies war nun nicht mehr zu ignorieren. Dementsprechend brachte die Unionsfraktion Ende Februar 1949 einen Antrag im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates ein, nach dem ein Beamter nicht für die gesetzgebende Körperschaft wählbar sein sollte, für die seine Verwaltung zuständig war. Dies fand breite Zustimmung, strittig war nur, ob er dann als Mitglied einer parlamentarischen Körperschaft in den Wartestand versetzt werden und Wartegeld erhalten sollte oder ob er sein Amt nie-

²⁹ Vgl. zur Genese dieses Paragraphen auch Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 29, Anm. 3, S. 806.

³⁰ Vgl. für Einzelheiten Blum, Dieter Johannes, Das passive Wahlrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Deutschland nach 1945 im Widerstreit britisch-amerikanischer und deutscher Vorstellungen und Interessen. Ein alliierter Versuch zur Reform des deutschen Beamtenwesens, Göppingen 1972.

³¹ Vgl. ebd., S. 312 ff., sowie Wengst, Beamtentum, S. 45 ff.

³² Memorandum der Militärgouverneure vom 22.11.1948, Der Parlamentarische Rat VIII, Nr. 18, hier S. 38 f.

derlegen müsse.³³ Erstere Lösung schlug 14 Tage später eine Abordnung des Parlamentarischen Rates den alliierten Verbindungsoffizieren vor. Diese widersprachen einer solchen Regelung jedoch, zeigten sich gleichwohl bereit, ein solches passives Wahlrecht für Beamte dann zu gewähren, wenn diese ohne Bezüge in den Wartestand versetzt wurden. Diesen Lösungsansatz nahm die deutsche Seite auf und unterbreitete den alliierten Vertretern wenig später einen Formulierungsvorschlag, der diese Bestimmungen enthielt.³⁴

Damit schien ein Lösungsweg vorgegeben. Allerdings strich der Redaktionsausschuss diese Artikel wieder aus dem Grundgesetz-Entwurf heraus, stattdessen sollte die Frage des passiven Wahlrechts für Beamte nun im Wahlgesetz geregelt werden. Diese Umgehung ihrer Direktiven hielten die Alliierten jedoch nicht für tolerierbar, sondern bestanden darauf, dass entsprechende Bestimmungen auch in die künftige Verfassung aufgenommen werden sollten. So fügte das Plenum am 8. Mai 1949 einen Passus in den aktuellen Entwurf ein, nach dem die »Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes und Richtern im Bund, in den Ländern und den Gemeinden [...] gesetzlich beschränkt werden« könne. In dieser Form fand diese Bestimmung dann Eingang in das Grundgesetz.³⁵

Somit verlagerte sich die Kontroverse auf das Wahlgesetz zum 1. Deutschen Bundestag. Der Wahlrechtsausschuss hatte Anfang Februar 1949 noch einmal seine Auffassung bekräftigt, »daß es mit der Gleichstellung aller Bürger vor dem Gesetz unvereinbar ist, den Beamten vom passiven Wahlrecht auszuschließen«, musste jedoch zur Kenntnis nehmen, dass die alliierte Seite eine Aufweichung der bisher erreichten Übereinkünfte zu dieser Frage nicht hinnehmen würde, sondern drohte, in ihren jeweiligen Zonen Gesetze und Verordnungen zu erlassen, welche von allen öffentlichen Bediensteten und Richtern die Aufgabe ihres Amtes unmittelbar vor der Annahme eines Bundestagsmandats verlangen würden.³⁶ Damit waren die Würfel gefallen und eine Rückkehr zu den zuvor vereinbarten Regelungen unumgänglich.

So bekräftigte das Wahlgesetz zum 1. Deutschen Bundestag das passive Wahlrecht für Beamte und Richter des Bundes sowie für Beamte einer bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts, doch mussten sie vor der Annahme der Wahl in das Bonner Parlament ihre Versetzung in den Wartestand beantragen. Wartegeld stand ihnen nicht zu, allerdings hatten sie Anspruch auf Wiedereinstellung nach dem Ende des Mandats. Für Beamte der Länder und Kommunen waren keine Vorschriften enthalten, hier galten analoge Regelungen der entsprechenden Gebietskörperschaften.

³³ Vgl. Salzmann, CDU/CSU-Fraktion, S. 403; Der Parlamentarische Rat XIV, Nr. 53, S. 1703 ff.

³⁴ Vgl. Besprechungen mit alliierten Vertretern am 10.3. und am 18.3.1949, Der Parlamentarische Rat VIII, Nr. 54 und 57, S. 193 und 207. In einem Memorandum vom 2.3.1949 hatten sie ihre ursprüngliche strikte Haltung noch einmal bekräftigt. Vgl., ebd., Nr. 47, S. 135.

³⁵ Vgl. 10. Sitzung Plenum am 8.5.1949, Der Parlamentarische Rat IX, Nr. 10, S. 595; Art. 137 GG.

³⁶ Vgl. 21. Sitzung Wahlrechtssauschuss am 1.2.1949, Der Parlamentarische Rat VI, Nr. 23, S. 672, sowie das entsprechende Schreiben der Ministerpräsidenten an die Militärgouverneure vom 1.6.1949 und deren Antwort vom selben Tage, Der Parlamentarische Rat X, Teil C, Nr. 3, Anm. 19 und 20.

Am heftigsten umstritten war – wie bereits angesprochen – das Wahlsystem gewesen, wobei Anhänger des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts mehrfache Kompromisse eingehen mussten, um am Ende zu einem konsensfähigen Vorschlag zu gelangen. Nach dem schließlich erlassenen Wahlgesetz sollte der Bundestag »aus mindestens 400 Abgeordneten« bestehen, die in den Bundesländern nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel gewählt werden würden. Die Einteilung der Wahlkreise hatte sich an der Einwohnerzahl zu orientieren, sie sollten »ein zusammenhängendes Ganzes« bilden, wobei Stadt- und Landkreisgrenzen möglichst erhalten bleiben sollten. Die Landesregierungen wiederum würden die ihren Ländern zugeteilten Sitze – wie auf Vorschlag der Ministerpräsidentenkonferenz in das Wahlgesetz eingefügt – zwischen Wahlkreisen und Landesergänzungsvorschlägen »im ungefähren Verhältnis von 60 zu 40« verteilen.³⁷

Große Unsicherheiten gab es über die Einbeziehung Berlins in diese Mandatsverteilung. Schon früh hatte der Organisationsausschuss die Route vorgegeben, dass die Vier-Sektoren-Stadt Vertreter in den Bundestag entsenden sollte, wobei offen blieb, ob diese an dessen Entscheidungen stimmberechtigt oder lediglich beratend teilnehmen konnten. Dem war der Hauptausschuss im Wesentlichen gefolgt, begleitet von Diskussionen, wieweit nur aus den drei westlichen Sektoren oder aus ganz Berlin Repräsentanten in das Bonner Parlament zu entsenden seien.³⁸ In den Übergangs- und Schlussbestimmungen des Wahlgesetzes wurde schließlich festgelegt, dass Groß-Berlin das Recht habe, »bis zum Eintritt des Landes Berlin in die Bundesrepublik Deutschland« acht Abgeordnete mit beratender Funktion in den Bundestag zu entsenden.

In den im Bundesgebiet schließlich gebildeten 242 Wahlkreisen war jeweils ein Abgeordneter zu wählen, wobei der Bewerber erfolgreich war, der die meisten Stimmen auf sich vereinte. Hierbei hatte jeder Wähler eine Stimme. Waren die 242 Direktkandidaten auf diese Weise bestimmt, so sollten für die Verteilung der restlichen Mandate alle im jeweiligen Bundesland abgegebenen Stimmen jeder Partei zusammengezählt und aus diesen Stimmen nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) die jeder Partei zustehenden Mandate errechnet werden. Von der für jede Partei so ermittelten Abgeordnetenzahl war die Zahl der in den Wahlkreisen von ihr errungenen Mandate zu subtrahieren. Die hiernach ihr zustehenden Sitze aus dem Landesergänzungsvorschlag waren in dessen Reihenfolge zu besetzen. Errang eine Partei mehr Direktmandate, als ihr über diesen Verteilungsmodus zustanden, so verblieben sie bei ihr als Überhangmandate. Gleichzeitig sollten in den einzelnen Ländern nur den

³⁷ § 8 des Wahlgesetzes. Baden sollte 11 Abgeordnete stellen, Bayern 78, Bremen 4, Hamburg 13, Hessen 36, Niedersachsen 58, Nordrhein-Westfalen 109, Rheinland-Pfalz 25, Schleswig-Holstein 23, Württemberg-Baden 33 und Württemberg-Hohenzollern 10.

³⁸ Vgl. 20. Sitzung Organisationsausschuss am 5. 11. 1948, Der Parlamentarische Rat XIII, Nr. 26, S. 726; 2. Sitzung Hauptausschuss am 11. 11. 1948, Der Parlamentarische Rat XIV, Nr. 2, S. 15 ff. Diese Debatte spiegelte sich auch in der Frage der Gesamtzahl der Abgeordneten wider. Die in der Zwischenzeit genannte Zahl von 410 Abgeordneten sollte Berliner Abgeordnete einschließen; die im Wahlgesetz genannte Zahl von 400 Bundestagsmitgliedern umschloss keine Berliner Vertreter.

Parteien Listensitze im Verhältnisausgleich zugeteilt werden, die in dem betreffenden Land wenigstens fünf Prozent der abgegebenen Stimmen oder zumindest einen Wahlkreis errungen hatten. Erklärte ein Bewerber, dass er die Wahl nicht annehmen würde, oder wurde sein Sitz durch Tod oder in anderer Weise vakant, so sollte, wenn er als Direktkandidat gewählt war, eine Nachwahl stattfinden, andernfalls sollte der nächste Bewerber des entsprechenden Landesergänzungsvorschlags nachrücken. Die Verbindung von Wahlvorschlägen mehrerer Parteien war unstatthaft. Die Wahl sollte spätestens drei Monate nach dem Tag des Inkrafttretens des Grundgesetzes stattfinden, Wahltag sollte ein Sonntag sein. Gleichzeitig wurden den Ländern die wesentlichen Befugnisse zur Durchführung der Wahl zugesprochen.

Ebenfalls im Wahlgesetz enthalten waren die Bestimmungen zur Wahl der Bundesversammlung. Während die Abgeordneten des Deutschen Bundestages die eine Hälfte dieses Gremiums ausmachen würden, sollte die andere Hälfte von den Länderparlamenten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmte werden. Spätestens am 30. Tag nach der Wahl des Bundestages sollten die Ministerpräsidenten nicht nur dessen konstituierende Sitzung anberaumen, sondern auch die Bundesversammlung zur Wahl des ersten Bundespräsidenten einberufen. Die Wahlhandlung würde der Präsident des Bundestages leiten und später auch die Vereidigung des Bundespräsidenten vornehmen. Damit waren die wesentlichen Voraussetzungen für die ersten Bundestagswahlen und die Konstituierung der Bundesorgane gegeben.

1.2 Die Wahlgesetze 1953 und 1956

Da das Wahlgesetz von 1949 nur für die Bundestagswahl von 1949 gegolten hatte, musste noch vor Ende der 1. Legislaturperiode ein neues Wahlgesetz verabschiedet werden. Diese Debatte um das künftige Wahlrecht gehört zu den kontroversesten und unerbittlichsten Auseinandersetzungen im Bonner Parlament. Alle Parteien kämpften mit harten Bandagen um eine aus ihrer Sicht optimale Ausgangssituation für die anstehenden Urnengänge, die sie mit einer entsprechenden Ausgestaltung des Wahlrechts schaffen wollten. Diese Rivalität machte jeden Ansatz zu einem Kompromiss, der mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag unausweichlich war, fragil. Immer wieder und in immer neuen Varianten wurden in diesen Debatten um die Wahlrechtsgestaltung die Schreckensszenarien eines zersplitterten, zu stabiler Regierungsbildung unfähigen künftigen Parlaments heraufbeschworen, ohne dass im Einzelfall klar wird, ob diese Visionen tatsächlich für denkbar gehalten oder lediglich zur dramatischen Verstärkung der eigenen Argumente benutzt wurden.

Angesichts dieser ausgeprägten Konfliktlinien in und zwischen den Parteien wurde bei der Beratung der Wahlgesetze eine Vielzahl von Gremien eingeschaltet, die Kompromissmöglichkeiten ausloten sollten. Dies waren zunächst einmal spezielle Wahlgesetzausschüsse von Union, SPD und FDP (für DP und BHE war das Votum ihrer Vorsitzenden ausschlaggebend), sodann parallel hierzu einberufene Untergremien der Fraktionen, ja, selbst ein entsprechender Kabinettsausschuss und nicht zuletzt in beiden Legislaturperioden der Wahlrechtsausschuss des Deutschen Bun-

destages. Zusätzlich wurden, vor allem auf Seiten der Koalitionsparteien, unterschiedliche ad hoc berufene Zirkel gebildet, die einen Ausweg aus der Sackgasse der bisherigen Beratungen weisen sollten. Dies galt in besonderem Maße für das Wahlgesetz 1953, als mit BHE und GVP neue, als potent angesehene Mitbewerber um die Bundestagsmandate auftraten und so die Furcht vor »Weimarer Verhältnissen« immer wieder aufflackerte. Aber auch 1955/56, als eigentlich deutlich wurde, dass auch ohne ein mehrheitsbildendes oder zumindest die großen Parteien bevorzugendes Wahlrecht die Konzentration im Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland voranschritt, blieb die Debatte so kontrovers und emotionsgeladen, dass sie an den Rand des Koalitionsbruchs führte.

Vorreiter aller Überlegungen zur »Optimierung« des Wahlrechts waren die Unionsparteien. Schon unmittelbar nach den Wahlen 1949 hatten sie Berechnungen angestellt, wieweit sie durch ein anderes Wahlrecht oder durch weitere Absprachen mit den kleineren Parteien die Anzahl ihrer Vertreter im neu gewählten Bundestag hätte erhöhen können,³⁹ und hatten auch in den anstehenden Wahlen – ob Landtagswahlen oder Nachwahlen zum Bundestag – versucht, über derartige Vereinbarungen ihre Mandatszahl zu steigern. Im Frühsommer 1951 ergriffen Partei- und Fraktionsführung die Initiative und setzten einen Arbeitsstab ein, der – mit Hugo Scharnberg an der Spitze – aus Vertretern der einzelnen Landesverbände und Wahlrechtsexperten der Fraktion bestehen sollte.⁴⁰ Sein Auftrag war, Vorschläge für ein Parteien- wie für ein Wahlgesetz zu erarbeiten. Da jedoch zentrale Bestimmungen eines künftigen Parteiengesetzes – vor allem die Umsetzung der Forderung in Art. 21 GG, dass die Parteien »über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben« mussten und »ihre innere Ordnung [...] demokratischen Grundsätzen« zu entsprechen habe – höchst strittig waren, wurde dieses Vorhaben bis auf weiteres zurückgestellt und sollte erst 1967 politisch umgesetzt werden.

Auf der ersten Sitzung dieses Arbeitsstabes im September 1951 zeigte sich, dass die Mehrzahl der dort Versammelten ein relatives Mehrheitswahlrecht favorisierte, sei es in Einmann- oder größeren Drei- oder Viermannwahlkreisen. Allerdings waren sich die Anwesenden darüber einig, dass es kaum möglich sein werde, die Koalitionspartner oder auch die anderen kleineren Parteien für diese Lösung zu gewinnen. »Es käme also«, so ihr Fazit, »darauf an, den größeren Teil der Sozialdemokratie für die Idee des relativen Mehrheitswahlrechts zu gewinnen, was unwahrscheinlich ist.«⁴¹ Dieser Spagat, mehrheitlich ein Wahlrecht zu favorisieren, dass sich politisch nicht umsetzen ließ, und somit nach Ersatzlösungen suchen zu müssen, die den

³⁹ Vgl. die »Betrachtungen zum Bundestagswahlergebnis« von Sept. 1949, ACDP, 07-003-001/3; die Denkschrift der Bundesgeschäftsstelle der CDU zu den Auswirkungen der Zentrumsstimmen bei der Bundestagswahl am 14. 8. 1949, ACDP, 07-004-194/5; sowie die (undatierte) Zusammenstellung zu Bundeswahlgesetz und Parteiengesetz, ACDP, I-237-001/1.

⁴⁰ Vgl. von Brentano an Adenauer am 21. 5. 1951, BA, NL 239/154.

⁴¹ Protokoll über die Sitzung des Parteiausschusses für das Wahlgesetz und das Parteiengesetz am 19. 9. 1951, ACDP, 07-003-043/2. Vgl. auch das Einladungsschreiben Scharnbergs vom 6. 9. 1951, ACDP, I-237-001/1.

eigenen Vorstellungen möglichst nahe kamen, die aber auch von den Koalitionspartnern mitgetragen werden konnten, sollte die Wahlrechtsdiskussion der Christdemokraten auch für die Zukunft prägen.

Auch die SPD stellte in diesem Zeitraum Überlegungen an, wie sie sich in der Frage des künftigen Wahlrechts positionieren sollte. Hier war Walter Menzel erneut der die Debatte bestimmende Kopf. Auf einer Sitzung Anfang November 1951 hatte der Verfassungspolitische Ausschuss beim Parteivorstand die Frage des künftigen Wahlrechts intensiv erörtert und sich darauf verständigt, es im Wesentlichen beim bisherigen Wahlrecht zu belassen, allenfalls die Möglichkeiten von Nachwahlen zu streichen und auch die Sperrklausel zu erhöhen. »Das Verhältniswahlrecht«, so seine einhellige Meinung, »ist eng mit der Geschichte unserer Partei und mit ihrem Kampf um die Erringung der politischen Macht verknüpft, es ist ein Kind der modernen Arbeiterbewegung.« Zudem spiegelte es den politischen Willen der Bevölkerung sehr viel besser wider als das Mehrheitswahlrecht, das »nur die Lokalgrößen« favorisierte und eine »Kirchturmspolitik« begünstigte.⁴²

Für die kleineren Parteien war die Situation schwieriger. In ihren Hochburgen hätten sie von einem Mehrheitswahlrecht eventuell profitieren können, vor allem, wenn sie sich auf Wahlabsprachen oder Listenverbindungen mit anderen Parteien einließen, insgesamt mussten sie allerdings schon aus Gründen des politischen Überlebens auf ein Verhältniswahlrecht ohne oder mit moderaten Sperrklauseln setzen. Zudem schien völlig unkalkulierbar, wie sich das Auftreten der neuen Konkurrenten BHE und GVP auf die Mehrheitsverhältnisse in den einzelnen Wahlkreisen auswirken würde. Auf der anderen Seite war es zumindest FDP und DP wichtig, den Gesprächsfaden zur Union nicht abreißen zu lassen, sondern den Versuch eines gemeinsamen Vorgehens der Koalitionsparteien zu machen, zumal aus ihrer Sicht zu befürchten stand, dass man bei einer Verweigerung »die CDU geradezu zwingen [würde], mit der SPD zusammenzugehen«⁴³ und ein die beiden großen Parteien begünstigendes Wahlrecht durchzusetzen. Dennoch war angesichts höchst differierender Interessen und Vorstellungen die Verhandlungsposition der kleineren Parteien deutlich schlechter als die der beiden großen.

Der entscheidende Akteur sollte jedoch bis auf weiteres die Union bleiben. Auf der nächsten Sitzung ihres Wahlrechtsausschusses stellte sie das zuvor favorisierte relative Mehrheitswahlrecht als vermutlich nicht realisierbar zurück und beschloss, mit FDP und DP Sondierungen über einen gemeinsamen Vorschlag aufzunehmen. Grundlage dieser Gespräche sollte zum einen das absolute Mehrheitswahlrecht mit Stichwahl sein, zum anderen ein Dreierwahlrecht, nach dem in jedem Wahlkreis drei Abgeordnete zu wählen waren, so dass hierbei neben der stärksten Kraft auch andere Parteien Chancen auf ein Mandat haben würden. Auf diese Weise – so

⁴² Ergebnisprotokoll über die Sitzung des Verfassungspolitischen Ausschusses am 1. 11. 1951, AdSD, NL Menzel, Mappe R4. Vgl. auch Menzels Brief an die Mitglieder des SPD-Partei- und Fraktionsvorstands sowie weitere Adressaten vom 24. 4. 1951, ebd.

⁴³ Blücher an Wildermuth am 19. 11. 1951, BA, NL 251/5.

wollte man es den bisherigen und eventuell künftigen Koalitionspartnern vorrechnen – konnten sie etwa über Listenverbindungen den Sprung in den Bundestag schaffen, während andere Konkurrenten ohne lokale Hochburgen scheitern würden. Ziel dieser beiden Vorschläge war »ein Wahlrecht, das kleinere, insbesondere radikale oder Interessenparteien behindert und gleichzeitig gewisse Ansätze bzw. Hinweise zu Koalitionsbildungen in den Wahlakt vorverlegt.«⁴⁴ Dieser Vorsatz, durch das Wahlrecht die kleineren Parteien an die Union zu binden und damit die Fortführung der bisherigen Koalition auch nach dem nächsten Urnengang zu präjudizieren, sollte sich durch alle weiteren Debatten ziehen.

In den nun einsetzenden Gesprächen zwischen den Koalitionsparteien ließ sich jedoch keine Einigung auf eines der Wahlsysteme erzielen. Die FDP fürchtete, dass die Absprachen und Bindungen, die den vorgeschlagenen Modellen implizit zugrunde lagen, nicht nur ihre Aktionsfreiheit im Wahlkampf beeinträchtigen, sondern sie auf längere Sicht auf Gedeih und Verderb an die Christdemokraten koppeln würde. Deshalb verschloss sie sich allen Argumenten in diese Richtung und hielt stattdessen an den Grundzügen des bisherigen Bundestagswahlrechts fest.⁴⁵ Trotz mehrfacher Verhandlungsrunden blieben die Liberalen bei diesem Standpunkt, und auch die Überlegung, »auf die FDP durch Überredung und von außen (Fördervereine!) einzuwirken, damit sie ihre Beschlüsse ändert«,⁴⁶ brachte keine Veränderung.

Die DP zeigte sich hier deutlich aufgeschlossener. Sie favorisierte das absolute Mehrheitswahlrecht, wobei die bisherigen Koalitionsparteien möglichst auf Wahlkreisebene Absprachen auf gegenseitige Unterstützung treffen oder Wahlbündnisse schließen und so den gemeinsamen Erfolg garantieren sollten. Als dies auf verfassungsrechtliche Bedenken stieß,⁴⁷ entwickelte ihr Parteivorsitzender Hellwege, nicht nur in Wahlrechtsfragen der »starke Mann« der Partei, einen sich an skandinavischen Vorbildern orientierenden Modus, um die bei der Mehrheitswahl in vielen Wahlkreisen notwendige Stichwahl obsolet zu machen. Sein Vorschlag war, den ersten und zweiten Wahlgang gleichsam dadurch zusammenzulegen, dass der Wähler mit seiner Hauptstimme den von ihm favorisierten Kandidaten ankreuzte, mit einer Hilfsstimme aber auf dem Wahlzettel gleichzeitig einen Bewerber markieren konnte, dem er

⁴⁴ Scharnberg an Adenauer am 5. 6. 1952, BA, B 136/1702. Vgl. auch Protokoll über die Sitzung des Wahlrechtsausschusses am 14./15. 12. 1951, ebd., sowie Vermerk Gumbels vom 17. 12. 1951, ebd. Das Dreierwahlrecht war vom Bundesminister des Inneren in die Debatte eingebracht worden. Scharnberg bat jedoch den Kanzler, eine Behandlung dieser Frage im Kabinett solange zurückzustellen, bis er seine Sondierungen mit FDP und DP abgeschlossen und einen Konsens der Koalitionsparteien in der Wahlrechtsfrage erreicht habe. Vgl. BMI an StS Bundeskanzleramt am 7. 12. 1951, BA, B 136/1704; sowie Scharnberg an Adenauer am 29. 2. 1952, BA, B 136/1702.

⁴⁵ Bericht über die Sitzungen des Wahlrechtsausschusses der FDP am 9. 5. 1952, ADL, N 1-3423; sowie vom 25. 7. 1952 und vom 5. 9. 1952, ADL, N 1-3424. Ähnlich auch Kurzprotokolle der Sitzungen der FDP-Fraktion am 26. 3. 1952, ADL, 14659, und am 16. 9. 1952, Sitzungsprotokolle Nr. 48, S. 171 ff.

⁴⁶ Scharnberg an Adenauer am 7. 10. 1952, BA B 136/1702. Ähnlich bereits am 30. 9. 1952, ebd.

⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht hatte am 5. April 1952 entsprechende Paragraphen des Landtagswahlrechts für Schleswig-Holstein als verfassungswidrig verworfen. Vgl. BVerfGE 1, S. 208–261.

seine Stimme zusprechen würde, wenn der eigentlich gewünschte Kandidat in dem betreffenden Wahlkreis nicht zum Zuge kommen würde.⁴⁸ Von dieser Konstruktion erhoffte sich Hellwege eine optimale Berücksichtigung der für Bewerber der Koalitionsparteien abgegebenen Stimmen, wohl auch insgesamt einen Vorteil für die eigene Partei und mit Sicherheit eine deutliche Niederlage des neuen »Konkurrenten« BHE.

Vor diesem Hintergrund wurde den Christdemokraten zunehmend deutlich, dass ihre Hoffnung vergeblich gewesen war, durch ein frühes Einbinden der Koalitionspartner die Debatte in ihrem Sinne lenken zu können. Stattdessen traten auch in ihren Reihen Differenzen über das künftige Wahlrecht mehr und mehr zutage. Beredtester Ausdruck dieser Meinungsverschiedenheiten sowie der Furcht, die Initiative in der Wahlgesetzgebung zu verlieren, war die Entscheidung von 32 Abgeordneten der Unionsparteien, darunter Würmeling, Strauß, von Brentano, Blank, Kiesinger, Krone, Jaeger und Schröder, zusammen mit zwei weiteren Abgeordneten, dem FDP-Hospitanten Freudenberg und dem DRP-Parlamentarier von Thadden, noch vor der Sommerpause 1952 einen eigenen Initiativantrag im Bundestag einzubringen. Hierin befürworteten sie ein Mehrheitswahlrecht, bei dem das Quorum zur Erlangung des Mandats nicht die Hälfte, sondern ein Drittel der im Wahlkreis abgegebenen Stimmen sein sollte. Erreichte kein Kandidat diesen Anteil im ersten Wahlgang, so war eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit den höchsten Wahlergebnissen vorgesehen.⁴⁹ Damit lag nun der erste Vorschlag vor, doch kam man überein, mit der parlamentarischen Behandlung zu warten, bis auch ein Regierungsentwurf erarbeitet worden war.

Das Bundeskabinett schaltete sich ab Herbst 1952 vermehrt in die Diskussionen über das künftige Wahlrecht ein. Im Innenministerium waren schon im Sommer 1951 drei Entwürfe für ein künftiges Wahlrecht ausgearbeitet, jedoch vorerst zurückgestellt worden, um zunächst innerhalb der Koalitionsfraktionen eine Einigung auf ein bestimmtes Wahlsystem zu erzielen und dann eine Regierungsvorlage zu erarbeiten.⁵⁰ Als sich dies bis in das nächste Jahr hinzog, versuchte das Kabinett, auf zwei Sondersitzungen eine Annäherung der Standpunkte zu erreichen. Aber auch hier musste der Bundeskanzler als Sitzungsleiter mehrfach feststellen, dass sich für viele angesprochene Punkte nach wie vor »eine Einigung nicht abzeichnet«. Immerhin kam man auf der letzten dieser beiden Sitzungen Ende Oktober 1952 überein, an der Struktur des bisherigen Wahlsystems insoweit festzuhalten, als der künftige

⁴⁸ Vgl. Hellwege an Adenauer am 18. 12. 1952, BA, B 136/1708; BMBRat an BMI am 14. 11. 1952, ebd.; BMBRat an StS Bundeskanzleramt am 3. 1. 1953, BA, B 136/1710.

⁴⁹ BT Dr. 01/3636 vom 16. 7. 1952. Viele der Unterzeichner waren Mitglied der »Deutschen Wählergemeinschaft«, die dieses Vorhaben unterstützt hatte und es auch publizistisch begleiten sollte. Vgl. zu dieser Initiative Lange, *Wahlrecht*, S. 462 ff.

⁵⁰ Vgl. 187. Kabinettsitzung am 20. 11. 1951, Kabinettsprotokolle 1951, S. 770f. Die drei Entwürfe basierten jeweils auf einem anderen Wahlrecht: dem Mehrheitswahlsystem (mit mehreren Varianten), dem Dreierwahlsystem sowie dem später so genannten »Grabenwahlsystem«. Vgl. BMI an StS Bundeskanzleramt am 7. 12. 1951, BA, B 136/1704.

Bundestag aus 484 Abgeordneten bestehen sollte, von denen die eine Hälfte nach dem Mehrheitswahlrecht in Einmannwahlkreisen, die andere Hälfte nach dem Verhältniswahlrecht nach Landes- bzw. Bundeslisten zu wählen seien. Allerdings sollte im Sinne eines »Grabens« zwischen diesen beiden Systemen eine Anrechnung der in den Wahlkreisen errungenen Mandate auf die nach dem Verhältniswahlrecht zu bestimmenden Sitze nicht mehr erfolgen. Die konkrete Ausgestaltung des so beschlossenen Rahmens blieb jedoch weiteren Diskussionen überlassen.⁵¹

Die Details des sich nun ausgießenden »Füllhorn[s] der Tüfteleien«⁵² können und sollen hier nicht im Einzelnen dargelegt werden. Auf einer Besprechung im Innenministerium Anfang Januar 1953 gelang es dann Hellwege, seinen Wahlrechtsvorschlag mit der Haupt- und Hilfsstimme durchzusetzen.⁵³ Allerdings stand diese Einigung auf tönernen Füßen. Während Vertreter der Unionsparteien an der Besprechung gar nicht teilgenommen hatten,⁵⁴ war die FDP bemüht, sich nicht festzulegen, sondern sich mit Blick auf künftige Verhandlungsoptionen »beweglich [zu] halten [...], um ein Höchstmaß an Wirkung für uns zu bekommen.«⁵⁵ Ja, selbst Innenminister Lehr zeigte sich von der erreichten Vereinbarung nicht überzeugt, hatte sich aber dem massiven Druck Hellweges gebeugt.⁵⁶ Damit war der Weg zu einem Regierungsentwurf geebnet, der nun im Bundestag eingebracht und dort gemeinsam mit dem bereits erwähnten Initiativantrag sowie einem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der eine modifizierte Version des bisherigen Bundestagswahlrechts vorsah, beraten werden musste.⁵⁷

Nach Bekanntwerden des Regierungsentwurfs gerieten die Wahlrechtspläne der Bundesregierung in ein wahres Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik. Nicht nur das komplizierte Verfahren mit Haupt- und Hilfsstimme wurde als »Koalitionsicherungsprocedere« verhöhnt, auch die anderen Bestimmungen, etwa zur Möglichkeit

⁵¹ Vgl. Sondersitzungen am 10.3.1952 und am 27.10.1952, Kabinettsprotokolle 1952, S. 146 ff. und 638 ff., Zitat S. 641.

⁵² Jesse, Wahlrecht, S. 99. Vgl. für die Einzelheiten Lange, Wahlrecht, S. 497–521.

⁵³ Vgl. Ergebnisvermerk über diese Besprechung am 8.1.1953, BA, B 136/1704. Zu Recht urteilt Jesse (Wahlrecht, S. 159), dass dieses komplizierte Wahlverfahren »wohl lediglich Experten begreifen konnten«.

⁵⁴ Die Union war und blieb gespalten in der Wahlrechtsfrage. Die einzelnen Landesverbände der CDU schätzten die Chancen der Partei im Lichte der regionalen Konstellationen und Stärkeverhältnisse jeweils unterschiedlich ein, was auch auf die Meinungsbildung in der Bundestagsfraktion durchschlug. Vgl. für die Argumente die lange Diskussion über das künftige Wahlrecht in der Sitzung des CDU-Bundesvorstandes am 26.1.1953, BV-Protokolle 1950–1953, Nr. 18, hier S. 355–392. Die CSU hatte sich den Argumenten der DP angenähert, da sie im Falle des eigentlich favorisierten absoluten Mehrheitswahlrechts Stichwahlabkommen gegen sie unter der Führung der Bayernpartei fürchtete. Vgl. die Sitzungen der CSU-Landesgruppe am 27.11.1952, am 2.12.1952 und am 9.12.1952, Sitzungsprotokolle Nr. 66, 67 und 68.

⁵⁵ Sitzung des FDP-Bundesvorstandes am 10.1.1953, BV-Protokolle Nr. 27, S. 758.

⁵⁶ Vgl. BMI an StS Bundeskanzleramt am 7.1.1953, BA, B 136/1710; Lehr an Adenauer am 9.1.1953, BA, B 136/1704.

⁵⁷ BT Dr. 01/4090 vom 19.2.1953 (Regierungsvorlage), BT Dr. 01/4062 vom 5.2.1953 (SPD-Antrag).

von Listenverbindungen und zur Verrechnung der Stimmanteile, wurden hingestellt als allein von dem Vorsatz getragen, den Wählerwillen beiseite zu schieben und den Regierungsparteien den übergroßen Anteil der Parlamentssitze zuzuteilen. Dies diskreditierte den Entwurf nachhaltig und gab dessen Kritikern auch im eigenen Lager Auftrieb.

Der Bundesrat, an den die Regierungsvorlage als erster parlamentarischer Station übersandt wurde, übte ebenfalls massive Kritik und lehnte die Vorlage mit 20 zu 18 Stimmen ab. Nicht nur sah er ein Bundeswahlgesetz – im Unterschied zur Bundesregierung – als zustimmungspflichtig an, auch gegen die Ausgestaltung des Wahlrechts brachte er grundsätzliche verfassungsrechtliche und rechtspolitische Bedenken vor.⁵⁸ Damit war klar, dass der Entwurf in dieser Form nicht Gesetz werden konnte. Auch in der 1. Lesung der drei Entwürfe im Bundestag Anfang März 1953⁵⁹ geißelten nicht nur die Sprecher der Oppositionsparteien die von der Regierung vorgelegten Pläne, auch die Koalitionsabgeordneten unterstützten den Entwurf nur halbherzig. Schon die Einsetzung eines Wahlrechtsausschusses zur Beratung der drei Entwürfe fand nur eine knappe Zustimmung (193:178 Abgeordnete), noch dürftiger war die Mehrheit für die Überweisung der Regierungsvorlage an diesen Sonderausschuss (187:185). Über das Schicksal dieses »moribunden Entwurfes«⁶⁰ konnte bereits zu diesem Zeitpunkt kein Zweifel herrschen.

Noch vor der 1. Lesung des Regierungsentwurfs im Bundestag hatten die Koalitionsparteien – offenbar die massive öffentliche Kritik noch in den Ohren – sich darauf verständigt, »ein besseres Wahlrecht anzustreben«,⁶¹ das dann von den eigenen Abgeordneten auch geschlossen getragen werden könne. Ziel eines so modifizierten Entwurfs sollte es sein, »große Parteien zu begünstigen und kleine und mittlere Parteien zu einem Zusammengehen mit den großen Parteien zu veranlassen. Benachteiligt sollen aber solche Parteien werden, die sich nicht zu einem solchen Zusammengehen entschließen können.«⁶² Aus diesem Grunde hatte man sich darauf verständigt, die parlamentarische Beratung der Gesetzentwürfe um zwei Wochen zu unterbrechen und so Zeit für neue Überlegungen zur Modifizierung des Regierungsentwurfs zu gewinnen.⁶³ In der Tat hatte das Bundeskabinett auf einer Sitzung am 10. März 1953 (an der Hellwege nicht teilnahm) beschlossen, das Hilfstimmen-System aufzugeben und stattdessen für die Direktwahlen in den Wahl-

⁵⁸ Vgl. die Protokolle des Rechts-, Innen- und Finanzausschusses des Bundesrats, BT ParlA, I 443 A 1, sowie das Schreiben des Präsidenten des Bundesrats an den Bundeskanzler vom 6. 2. 1953, ebd.

⁵⁹ Sitzungen am 5. 3. 1953 und am 18. 3. 1953, BT Plenarprotokolle 01/253 und 01/254, S. 12179–12191 und S. 12202–12235.

⁶⁰ Jesse, Wahlrecht, S. 99. Die beiden anderen Entwürfe waren mit etwas deutlicheren Mehrheiten ebenfalls an den Wahlrechtsausschuss überwiesen worden.

⁶¹ Protokoll e. Koalitionsgesprächs über das Wahlrecht am 13. 2. 1953, ACDP, I-108-006.

⁶² Rundschreiben CDU/CSU-Fraktion vom 26. 2. 1953, ebd.

⁶³ Hellwege hatte in einem Schreiben an den Kanzler vom 6. 3. 1953 (StBKAH, I/12) schon die Befürchtung geäußert, dass dies ein Zeichen sei, »daß größere Dinge auf dem Spiele stehen«, und hatte gedroht, dann im Wahlkampf aus der Koalitionslinie auszuscheren.

kreisen das absolute Mehrheitswahlsystem vorzusehen.⁶⁴ Diesen Vorschlag brachte der Vorsitzende des Bundestagswahlausschusses, Scharnberg, am 17. April 1953 in dessen Beratungen ein, um damit die Bestimmungen über Haupt- und Hilfsstimmen zu ersetzen.⁶⁵ Hiernach sollte jeder Wähler zwei Stimmen haben, eine Erststimme für die Wahl im Wahlkreis, wo der Bewerber gewählt war, der mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hatte, und – hiervon getrennt durch den berichtigten »Graben« – eine Zweitstimme für die Wahl nach Landes- bzw. Bundesliste gemäß Verhältniswahlrecht.

Allerdings sollte sich dieser Erfolg als prekär und von nur kurzer Dauer erweisen. Vor allem die FDP weigerte sich, diesen Weg mitzugehen. Zwar zeigte sich der »Ministerflügel« der Fraktion bereit, nicht zuletzt aus Gründen der Koalitionsraison sich dem Vorschlag der Union anzuschließen, doch favorisierte der größere Teil der Abgeordneten nach wie vor ein modifiziertes 1949er Wahlrecht.⁶⁶ Da auch weitere koalitionsinterne Gespräche keine Annäherung der Standpunkte brachten,⁶⁷ sah sich der Bundeskanzler veranlasst, selbst in der FDP-Fraktion zu erscheinen und für ein gemeinsames Vorgehen in der Wahlrechtsfrage zu werben. Aber selbst dieser Schritt war vergebens; nachdem der Kanzler den Raum verlassen hatte, einigte sich die Fraktion »einstimmig« auf eine von ihrem Mitglied Alfred Onnen nun ins Spiel gebrachte Version. Sie orientierte sich am 1949er Wahlrecht, modifizierte den Anteil der Direkt- und der Listenmandate auf das Verhältnis 50 zu 50, was die Abgeordnetenzahl im neuen Parlament auf 484 erhöhte, und sah eine Zweitstimme für den Listenkandidaten vor. Zudem sollte die Sperrklausel verschärft werden. Diesen Vorschlag wollte die Fraktion im Wahlrechtsausschuss des Bundestages einbringen und versuchen, ihn »gegenüber CDU und SPD zur Annahme zu bringen«.⁶⁸

Diese Gelegenheit, die Wahlrechtsvorschläge der Union zu durchkreuzen, ließ sich die SPD nicht nehmen und stimmte dort ebenso wie die Vertreter des Zentrums

⁶⁴ Kabinettsprotokolle 1953, Nr. 281, S. 208 ff. Einen Tag später ließ Adenauer diese Entscheidung durch den CDU-Bundesvorstand absegnen. Vgl. BV-Protokolle Nr. 19, S. 421 ff. Auch in den Beratungen eines nun eingesetzten Ad-hoc-Kreises aus Kabinettsmitgliedern und Vertretern der Koalitionsparteien schälte sich die Präferenz für das absolute Mehrheitswahlrecht heraus. Vgl. die Niederschriften der Besprechungen am 16. und 17. 3. 1953, BA, B 136/1703.

⁶⁵ Vgl. 4. Sitzung d. Wahlrechtsausschusses am 17. 4. 1953 und Anlagen, BT ParlA, I 443 A1. Dort fand dieser Vorschlag eine Mehrheit von 14:13 Stimmen, also offensichtlich von CDU/CSU + DP gegen SPD + FDP. Vgl. 9. Sitzung am 18. 5. 1953, ebd.

⁶⁶ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 3. 3. 1953, Sitzungsprotokolle Nr. 53, S. 180 f., und Beschlüsse des Wahlrechtsausschusses der FDP am 25. 4. 1953, ADL, N 1-3424. In einer Fraktionssitzung am 27. 4. 1953 (Sitzungsprotokolle Nr. 55, S. 183 f.) sprachen sich 14 Mitglieder für den im Sinne des Mehrheitswahlrechts modifizierten Regierungsentwurf, 25 Mitglieder für die Beibehaltung des 1949er Wahlrechts aus.

⁶⁷ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 4. 5. 1953, 13. 5. 1953 u. 1. 6. 1953, Sitzungsprotokolle 1949–1953, Nr. 394, 398 u. 400, S. 704 f., 711 u. 714; sowie Schröder an Globke am 26. 5. 1953, BA, B 136/1714; FDP-Fraktion an Globke am 29. 5. 1952, ebd.

⁶⁸ Sitzung FDP-Fraktion am 2. 6. 1953, Sitzungsprotokolle Nr. 56, S. 186 f.

für den Onnen-Vorschlag,⁶⁹ der damit mit 15 zu 12 Stimmen aus dem Lager von SPD, FDP und FU eine hinreichende Mehrheit erhielt. Nun setzten Union und DP alles daran, diesen Beschluss in den Plenumsberatungen rückgängig zu machen. Zur Entscheidung stand zum einen der Onnen-Entwurf, zum andern ein von Hugo Scharnberg modifizierter Regierungsentwurf, in dem bei der Wahl der Direktkandidaten das absolute und der der Listenkandidaten das relative Mehrheitswahlrecht gelten sollte, wobei im Sinne des »Grabens« eine gegenseitige Anrechnung der erworbenen Mandate unterbleiben würde. Obwohl es für eine Weile so aussah, als könnten genügend Abgeordnete der kleineren Parteien für den Scharnberg-Entwurf gewonnen werden, fiel er am Ende durch: in der namentlichen Abstimmung über die entscheidenden Paragraphen zum künftigen Wahlrecht votierten 175 Parlamentarier für den CDU-Vorschlag, sieben enthielten sich und 202 stimmten mit Nein, darunter alle SPD- und KPD-Abgeordneten. FDP und FU wie auch die Fraktionslosen votierten uneinheitlich, aber eher zugunsten des Onnen-Entwurfs, selbst sechs CDU-Abgeordnete des Landesverbands Rheinland-Pfalz verweigerten dem eigenen Antrag ihre Stimme.⁷⁰ Auch in der 3. Lesung ließ sich diese Entscheidung nicht mehr revidieren; »aus der Erkenntnis heraus, daß eine andere Mehrheitsbildung im gegenwärtigen Bundestag nicht zu erwarten ist«, zeigte sich die Unionsfraktion mehrheitlich bereit, dem nun vorliegenden Entwurf ihre Zustimmung zu geben. Allerdings setzte sie durch, dass das neue Wahlgesetz nur für den kommenden Urnengang gelten sollte. In der Schlussabstimmung wurde es so »bei wenigen Enthaltungen mit überwiegender Mehrheit« angenommen.⁷¹

Das neue Wahlgesetz enthielt somit Bestandteile unterschiedlicher Entwürfe. Die schon 1949 vereinbarte Mischung aus Elementen von Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht wurde beibehalten, allerdings die Anteile der Direkt- und Listenmandate von 60 zu 40 auf 50 zu 50 verändert. Mit der Erststimme sollten 242 Abgeordnete nach dem relativen Mehrheitswahlrecht und mit der Zweitstimme ebenfalls (mindestens) 242 Abgeordnete über Landeslisten⁷² nach der Verhältniswahl bestimmt werden. Bei der Berechnung der Mandate sollten die Summe der Zweitstimmen zugrunde gelegt und die direkt errungenen Mandate – wie schon 1949 – angerechnet

⁶⁹ Vgl. 13. Sitzung d. Wahlrechtsausschusses am 10. 6. 1953, BT ParlA, I 443 A 1. Am Tag zuvor hatte die FDP-Fraktion sich noch einmal über ihr Vorgehen vergewissert und mit großer Mehrheit für die Beibehaltung der bisherigen Linie votiert. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 9. 6. 1953, ADL, 14660.

⁷⁰ Sitzung am 17. 6. 1953, BT Plenarprotokoll 01/272, S. 13450–13485. Blücher und Dehler nahmen bezeichnenderweise an der Abstimmung nicht teil.

⁷¹ Sitzung am 19. 6. 1953, BT Plenarprotokoll 01/276, S. 13741–13768. Zitat Schröder S. 13765. Strauß gab für »die meisten Abgeordneten der Christlich-Sozialen Union« die Erklärung ab, dass man aus grundsätzlichen Erwägungen mit Nein stimmen werde. Auch der Bundesrat stimmte der Vorlage zu. Gesetz vom 8. 7. 1953, BGBl I, S. 470.

⁷² Strittig war lange Zeit die Frage gewesen, ob diesen Wahlen Landes- oder Bundeslisten (oder eine Mischung aus beiden) zugrunde gelegt werden sollten. CDU und DP hatten eher für Bundeslisten plädiert, da sie so einen größeren Einfluss der Parteispitze auf die Listenplätze erhofften, waren aber hiermit auf großen Widerstand der eigenen Landesverbände gestoßen. FDP und SPD wie auch die restlichen kleineren Parteien favorisierten eindeutig Landeslisten und konnten sich hiermit parlamentarisch durchsetzen.

werden. Nachwahlen sollte es nicht mehr geben, vielmehr im Falle einer Vakanz während der Legislaturperiode der nächste Kandidat der Landesliste nachrücken.⁷³

Heftig umstritten und von (partei-)politischen Manövern begleitet war die Regelung der Sperrklausel. Für die Protagonisten der verschiedenen Wahlrechtsentwürfe war diese Entscheidung immer auch ein möglicher Anreiz, um Verbündete für die eigenen Vorstellungen zu gewinnen. So wurden verschiedene Prozentzahlen hin und her gewogen, auch die Berechnungsgrundlage, also die Kalkulation auf Länder- oder Bundesbasis, immer wieder modifiziert. Noch bis in die 2. und 3. Lesung im Bundestag war eine Entscheidung offen geblieben, hatten die Christdemokraten versucht, über eine niedrige Sperrklausel unter den kleinen Parteien Verbündete für ihren Wahlrechtsentwurf zu finden. Als dies nicht gelang, vielmehr WAV und die ehemaligen Zentrumsabgeordneten sich auf die Seite von SPD und FDP schlugen, setzte die Union schließlich eine deutliche Verschärfung der bisherigen Regelungen durch. Nun konnten nur solche Parteien bei der Mandatsverteilung Berücksichtigung finden, die mindestens fünf Prozent der im Bundesgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten oder in mindestens einem Wahlkreis einen Sitz errungen hatten.

Durch diese Fünf-Prozent-Klausel auf Bundesebene war, wie ein interner Bericht aus dem Umfeld der SPD konstatierte, »die bittere Pille des Onnen-Entwurfs [...] für den Kanzler [...] lediglich versüßt worden«. Ohne Zweifel waren die Unionsparteien die Verliererinnen der Wahlrechtsregelung. Aber auch für die Sozialdemokraten wollte dieser Bericht nicht von einem vollen Erfolg sprechen, wurden sie durch die voraussichtliche Ausschaltung der kleineren Parteien doch möglicher Bündnispartner beraubt. »Die Stimmen der Parteien, die mit der 5%-Klausel nunmehr wahrscheinlich unter die Räder geraten, also des Zentrums, der Gesamtdeutschen Volkspartei, selbst der WAV oder auch der Kommunisten wären, wenn auch nicht durchweg als Koalitionspartner, so doch bei zahlreichen Kampfabstimmungen gegen die jetzigen Koalitionsparteien für die SPD ins Gewicht gefallen.« Als eindeutigen Sieger sah er die FDP, »die von diesem Verhältniswahlssystem und auch von der 5%-Klausel im Grunde nur profitieren kann.«⁷⁴

Dennoch waren damit die Kontroversen nicht beendet, sollte das Wahlgesetz vom 8. Juli 1953 doch nur für die bevorstehende Wahl gelten. Bereits in den Debatten um dieses Gesetz, das ja am Ende der Legislaturperiode in nur wenigen Wochen durch das Parlament gejagt werden musste, hatten sich alle Parteien darauf verständigt, schon bald nach Zusammentritt des Bundestages Vorarbeiten für ein neues Wahlgesetz zu beginnen, welches dann auf Dauer gültig sein sollte. Hier war es der neue Innenminister Schröder, der die Initiative ergriff und im Mai 1954 eine aus namhaften Soziologen, Politologen und Juristen bestehende Wahlrechtskommission ins Leben rief mit dem Auftrag, grundsätzliche Fragen des Wahlrechts zu erörtern und

⁷³ Auf den Wegfall von Nachwahlen für den Rest der Wahlperiode hatte sich der Bundestag schon Ende 1952 verständigt. Gesetz vom 8. I. 1953, BGBl I S. 2.

⁷⁴ (Undatierter) Vertraulicher Informationsbericht, AdSD, NL Menzel, Mappe R 4.

damit dem Parlament eine wissenschaftlich fundierte Entscheidungsgrundlage für seine künftigen Beratungen vorzulegen.⁷⁵ Wenn Schröder jedoch gehofft hatte, durch diesen Schritt eine Versachlichung der Debatte zu erreichen – und vielleicht auch neue Argumente für das bisher so strittige Mehrheitswahlrecht präsentieren zu können –, hatte er sich jedoch getäuscht. Nur eine Woche, nachdem sich die Kommission zum ersten Mal getroffen hatte, ließ Dehler den Bundeskanzler »namens des Vorstandes meiner Fraktion« wissen, dass die FDP sich von der Tätigkeit dieses Gremiums keinen Erfolg verspreche. »Die rechtlichen und soziologischen Probleme des Wahlrechts sind wissenschaftlich hinreichend durchgearbeitet. Zu einer politischen Entscheidung ist die Wahlrechtskommission keinesfalls legitimiert.« Stattdessen forderte Dehler den Regierungschef auf, »umgehend unter Ihrem Vorsitz Koalitionsbesprechungen über die Gestaltung des Wahlgesetzes [zu] beginnen«.⁷⁶ Damit lag der Ball nun wieder im Feld der Politik; die von Schröder berufene Kommission legte zwar einen Bericht vor,⁷⁷ doch sollte er für die Wahlrechtsdiskussion in der 2. Legislaturperiode keine Rolle spielen.

Da der Weg, über eine wissenschaftliche Expertise die tiefen Gräben zwischen den Koalitionsparteien in der Wahlrechtsfrage zu überbrücken, bis auf weiteres blockiert war, drängte der Kanzler nun zur Eile, um ein ähnliches Fiasko wie 1953 möglichst zu vermeiden. So forderte er den Innenminister Ende September 1954 nachdrücklich auf, sich der Wahlrechtsfrage besonders anzunehmen und mit den Koalitionspartnern baldmöglichst eine Einigung über die Grundstrukturen eines künftigen Gesetzes zu erreichen. Dies griff der so Angesprochene unverzüglich auf, doch sollte es erst Ende Januar 1955 zu einer solchen Unterredung kommen.⁷⁸ Auch eine zwischenzeitlich anberaumte Besprechung beim Bundeskanzler selbst hatte keine Annäherung der Standpunkte gebracht.⁷⁹

Diese dilatorische Behandlung trotz des Drängens des Kanzlers lag vor allem darin begründet, dass alle Bundestagsparteien ihre Vorstellungen zum künftigen Wahlrecht noch nicht präzisiert hatten und diesen internen Entscheidungsprozess erst abschließen wollten. Am kompliziertesten war die Lage in den Unionsparteien. Hier

⁷⁵ Vgl. Schreiben des BMI an deren Mitglieder am 26. 5. 1954, BA, B 136/3839. Dort auch die Namen der Berufenen.

⁷⁶ Dehler an Adenauer am 6. 7. 1954, ebd. Ähnlich erneut am 8. 9. 1954, ebd. Schon auf der Kabinettsitzung am 30. 6. 1954, wo Schröder über die Einsetzung dieser Kommission berichtet hatte, war das Vorhaben eher reserviert aufgenommen worden. Vgl. Kabinettsprotokolle 1954, S. 288.

⁷⁷ Grundlagen eines deutschen Wahlrechts. Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn 1955.

⁷⁸ Vgl. Bundeskanzler am BMI am 27. 9. 1954, BA, B 136/ 3839; u. Aktennotiz über Koalitionsbesprechung mit Minister Dr. Schröder über das Wahlrecht am 27. 1. 1955, ADL, A 31–15.

⁷⁹ Vgl. Aktennotiz über die Koalitionsbesprechung beim Bundeskanzler am 10. 11. 1954, BA, NL 239/163. Auch auf der Kabinettsitzung am selben Tage war das Wahlrecht thematisiert worden. Vgl. Kabinettsprotokolle 1954, S. 486 f. Am 8. 12. 1954 hatte Adenauer Schröder noch einmal zur Eile gemahnt, der daraufhin Scharnberg (CDU), Euler (FDP), Hassler (BHE) und Elbrächter (DP) zu der Koalitionsbesprechung am 27. 1. 1955 einlud. (Alle Schreiben in BA, B 136/3839) Neben den Genannten nahm auch Stücklen (CSU) sowie vier Referenten des Innenministeriums an der Besprechung am 27. 1. 1955 teil.

hatten nach wie vor die Anhänger des Mehrheitswahlrechts ihre stärksten Bastionen, wenngleich ein Teil von Partei und Fraktion sich nicht hierzu bekennen wollte. Angesichts dieser Konstellation war abzusehen, dass dieses Prinzip auch mit der eigenen Mehrheit im neuen Bundestag politisch nicht umzusetzen war, allein die Deutsche Partei stand in dieser Frage an ihrer Seite. Somit war klar, dass man einen Kompromiss suchen musste. Während ein Teil der Schwesterparteien zunächst einmal auf ihren Forderungen beharren wollte, tendierten andere zu größerem Entgegenkommen. Insgesamt jedoch setzte man – wie schon 1953 – darauf, ein »mehrheitsbildendes« Wahlrecht zu verabschieden, welches den größeren Parteien einen Vorrang einräumen und die kleineren Mitbewerber durch Wahlkreis- oder Listenabsprachen gleichsam an den künftigen Koalitionspartner binden würde.

Die FDP beharrte demgegenüber auf der Beibehaltung des Verhältniswahlrechts. Neu gegenüber der Debatte im 1. Deutschen Bundestag war, dass sie nun darauf drängen wollte, das Wahlrecht in der Verfassung zu verankern und dies zur Bedingung für ihre Zustimmung zu den Pariser Verträgen bzw. die Ergänzung des Grundgesetzes um Wehrhoheit und Notstandsklausel zu machen. Die sich über diese Forderung entspannenden innerparteilichen Debatten ließen ein deutliches Misstrauen gegenüber den Unionsparteien erkennen, denen man zutraute, ohne eine solche verfassungsmäßige Festlegung ein zum gegenwärtigen Zeitpunkt vereinbartes Wahlgesetz zum Ende der Legislaturperiode mit der eigenen Mehrheit wieder zu verändern. Deshalb habe man allein »jetzt noch die Chance, etwas herauszuholen, was uns am Leben erhalte«. Worauf es ankomme, sei, »eine Garantie gegen einen kalten Staatsstreich auf dem Wege über das Wahlrecht zu erhalten«.⁸⁰

Auch die SPD stellte ihre Überlegungen zum künftigen Wahlrecht unter den Schirm taktischer Erwägungen. Grundsätzlich hielt sie am Verhältniswahlrecht fest, war sich aber bewusst, dass dies im Bundestag nicht realisierbar sein würde, so dass sie auf die Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahlprinzip setzte, die schon die Wahlgesetze 1949 und 1953 gekennzeichnet hatte. Was sie jedoch auf alle Fälle verhindern wollte, war, den Weg zu öffnen für Blockbildungen und Wahlvereinbarungen zwischen bisherigen und/oder künftigen Koalitionspartnern, also gerade die Möglichkeiten, die für die Unionsparteien zentral waren.⁸¹ Angesichts des Misstrauens von FDP und BHE⁸² gegenüber den wahlpolitischen Absichten der Christdemokraten, die der SPD nicht verborgen geblieben waren, setzte sie darauf, hier Verbündete zu finden und die Kanzlerpartei auf diese Weise unter Druck zu setzen. Um dies zu realisieren, legte die SPD-Fraktion Mitte März 1955 einen Wahlgesetz-

⁸⁰ Kurzprotokoll der Sitzung des Wahlrechtsausschusses der Bundespartei am 1.11.1954, ADL, N 1-3423. Ähnlich die Aktennotiz des Vorstandsmitglieds des FDP-Landesverbands Hamburg, Sußmann, über diese Sitzung, ebd., sowie Kurzprotokoll der Sitzung der FDP-Fraktion am 19.1.1955, ADL, 14660.

⁸¹ Vgl. Menzel an Heine am 20.9.1954, AdSD, NL Menzel, Mappe R 4, sowie die (undatierte) Aufzeichnung zum Wahlrecht, ebd.

⁸² In den parteiinternen Differenzen innerhalb des BHE um den koalitionspolitischen Kurs der Partei war die Wahlrechtsfrage einer der zentralen Streitpunkte. Vgl. Neumann, Block, S. 113–165.

entwurf vor, der die Koppelung von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht (bei gegenseitiger Anrechnung der erzielten Mandate) aufrecht erhielt, allerdings die Abgeordnetenzahl auf 400 herabsetzte, von denen 40 Prozent in den nun 154 Wahlkreisen und 60 Prozent nach Landeslisten bestimmt werden sollten. Listenverbindungen sollten verboten, die Zweitstimme abgeschafft und die Fünf-Prozent-Klausel (oder aber Eroberung eines Wahlkreises) beibehalten werden.⁸³

Dieser Schritt der größten Oppositionsfaktion setzte nun die Regierungsparteien unter Druck, ihre eigenen Vorstellungen zu harmonisieren und dem Gesetzentwurf der SPD eine eigene Vorlage entgegenzusetzen. Seit Jahresanfang 1955 hatten mehrere Koalitionsbesprechungen zum Wahlrecht unter dem Vorsitz Schröders⁸⁴ stattgefunden, die jedoch keine Annäherung der Standpunkte bewirkt hatten. Während die Unionsvertreter das relative Mehrheitswahlrecht und der DP-Repräsentant das absolute Mehrheitswahlrecht mit Stichwahl propagierten, beharrten FDP und BHE auf dem Verhältniswahlrecht bzw. den Grundzügen des 1949 und 1953 gültigen Wahlrechts mit der Anrechnung der Direktmandate auf die Verteilung der Listenmandate. Zwar ließ Scharnberg als Sprecher der CDU durchblicken, dass seine Partei sich der bisherigen Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl annähern könne, aber dies könne nur ohne diese Verrechnung geschehen. Dies jedoch wies sein FDP-Gegenüber Euler scharf zurück. Wenn CDU, CSU und DP versuchen sollten, ein solches Wahlrecht mit knapper Mehrheit durchzusetzen, sei dies »der kräftigste Schlag gegen den Koalitionsgedanken [...], den man sich vorstellen könnte. Auf diese Weise würde man dann die Gefährdung der Koalition heraufbeschwören und damit eine aktuelle politische Gefahr schaffen, um angeblich zukünftigen Gefahren der demokratischen Entwicklung zu steuern, die gar nicht bestehen oder jedenfalls bisher nicht sichtbar geworden sind.«⁸⁵

So geschah, was sich bereits in den Koalitionsgesprächen abgezeichnet hatte: beide Seiten legten eigene Initiativgesetze vor, was eine Einigung im Gesetzgebungsverfahren nicht gerade erleichterte. In der FDP hatte sich die Haltung angesichts der Auseinandersetzungen um das Saarstatut und die Wehrgesetze mittlerweile weiter verhärtet, so dass sie die Abkehr vom bisherigen Wahlrecht »als Staatsstreich« wertete und dies »mit dem Austritt aus Koalitionsregierungen auch in den Ländern«⁸⁶ sanktionieren wollte. Ihr Gesetzentwurf orientierte sich weitgehend an demjenigen für die vorhergehende Wahl.⁸⁷

⁸³ BT Dr. 02/1272 vom 16.3.1955. Vgl. auch (undatierte) Aufzeichnung zur Wahlrechtsstrategie, AdSD, NL Menzel, Mappe R 4, sowie Aufzeichnung »Wahlrecht« vom April 1955, ebd.

⁸⁴ Vgl. Aktennotiz Eulers über die Koalitionsbesprechung am 27.1.1955, ADL, N 1-3425; Aufzeichnungen Bundeskanzleramt vom 27.1.1955, 18.2.1955, 3.5.1955, 4.5.1955 und 17.5.1955, BA B 136/3839; Aktennotiz Eulers über die Besprechung am 3.5.1955, ADL, N 1-3425.

⁸⁵ Aktennotiz Eulers über die Koalitionsbesprechung am 3.5.1955, ebd.

⁸⁶ Ergebnisprotokoll der Sitzung des Wahlrechtsausschusses der FDP am 24.6.1955, ADL, N 1-3423. Mende erinnerte namens des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen noch einmal an die Koppelung zwischen dem Bundeswahlgesetz und den Verfassungsänderungen für die Ausführungsgesetze zu den Pariser Verträgen. Vgl. Mende an Dehler am 27.5.1955, ADL, A 31-14.

⁸⁷ BT Dr. Nr. 02/1444 vom 16.6.1955.

Im gleichen Atemzug verschärfen sich auch in der Unionsfraktion die Fronten. Die Anhänger des Mehrheitswahlrechts konnten nicht nur auf eindeutige programmatische Aussagen der Partei in dieser Frage verweisen,⁸⁸ sondern auch darauf, dass man als stärkster Koalitionspartner zunächst einmal »Flagge zeigen« und so das Terrain für spätere Einigungen markieren müsse. »Wenn schon ein anderes Wahlrecht«, so vertraute Heinrich Krone seinem Tagebuch an, »dann ein solches, das klare Mehrheiten schafft und auf zwei Parteien hinausläuft. Die kleinen Parteien zerbröseln. [...] Die Freien Demokraten sind am Zerfallen. Die Deutsche Partei sucht die Verbindung mit der Union. Warum bei dieser Konzentration des Wählerwillens dann jetzt ein »Koalitionskompromiß-Wahlgesetz«?⁸⁹ Damit sprach er einem Teil der Fraktion aus dem Herzen. Diese Gruppe legte dann auch im Sommer 1955 einen eigenen Gesetzentwurf vor, der in der entsprechenden Fraktionssitzung schließlich einem von dem eher kompromissbereiten Flügel parallel erarbeiteten Entwurf vorgezogen wurde mit dem Beschluss, ihn »mit einer stattlichen Anzahl von Einzelunterschriften [...] [einzureichen]. Der andere Entwurf wird noch zurückgehalten, um in der Fraktion selbst erst einmal die Meinung über das zukünftige Wahlgesetz zu klären.«⁹⁰

Damit war eine Situation eingetreten, die derjenigen gegen Ende der 1. Legislaturperiode ähnelte, tendenziell aber explosiver war. Die SPD hatte mit ihrer Gesetzesvorlage die thematische wie zeitliche Agenda vorgegeben, die Koalition hatte sich auf keine gemeinsame Konzeption verständigen können, ja, stand angesichts genereller Spannungen zwischen Christdemokraten und Liberalen einer Einigung ferner als zuvor, während sich gleichzeitig die Haltung innerhalb der Union versteifte und die »Rebellen«⁹¹ dies demonstrativ mit einem eigenen Entwurf untermauerten. In dieser Situation darauf zu hoffen, dass man sich während der Parlamentsberatungen auf ein gemeinsames Wahlgesetz würde einigen können, war noch waghalsiger, als es 1953 gewesen war.

Dem nicht ohne Hinterlist unterbreiteten Vorschlag der SPD, noch vor Beginn der parlamentarischen Beratungen auf der Ebene der Fraktionsvorsitzenden eine Einigung über das dem künftigen Wahlgesetz zugrunde zu legende Wahlrechtssystem zu erreichen, entzogen sich die Koalitionsparteien jedoch und zielten stattdessen darauf, zunächst einmal – nun unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers – in den eigenen Reihen eine Übereinkunft zu erreichen.⁹² Allerdings blieb auch dieser Vorstoß ohne das erhoffte Ergebnis.

⁸⁸ Auf ihrem Parteitag in Hamburg 1953 hatte die CDU diese Position noch einmal bekräftigt.

⁸⁹ Krone, Tagebücher, Bd. 1, S. 167, Eintrag vom 31. 3. 1955.

⁹⁰ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 22. 6. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 170, S. 682. Ähnlich die überwiegende Meinung in der Fraktionssitzung am 5. 7. 1955, ebd., Nr. 174, S. 705ff. Der Antrag (BT Dr. 02/1494 vom 24. 6. 1955) wurde von 72 Fraktionsmitgliedern unterzeichnet, davon 28 aus der CSU.

⁹¹ Fritz Hellwig spricht von dem »sogenannten Rebellen-Entwurf von CDU/CSU-Freunden zum Wahlgesetz«. Hellwig an Carl Neumann am 2. 7. 1955, ACDP, I-083-213/2.

⁹² Notiz Martin Blank (FDP) vom 16. 9. 1955, ADL, N 1-3425; Dehler an Adenauer am 17. 9. 1955, ebd.

In dem Wahlrechtssonderausschuss, an den die drei Entwürfe nach der 1. Lesung im Bundestag⁹³ überwiesen worden waren, einigte man sich darauf, die Frage des Wahlsystems zunächst zurückzustellen und stattdessen die weniger strittigen Punkte vorzuziehen.⁹⁴ Der unterschwellige Streit um Mehrheits- oder Verhältniswahl eskalierte jedoch angesichts der Koalitionskrise um Dehler und den künftigen Kurs der FDP, indem die Union die Wahlrechtsfrage nun ins Spiel brachte, um weiteren Druck auf den kleineren Partner auszuüben. Im Vorfeld eines in scharfen Tönen geführten Koalitionsgesprächs am 6. und 7. Dezember 1955⁹⁵ hatte die Unionsfraktion noch einmal bekräftigt, dass sie »– ausgehend von einem klaren Mehrheitswahlrecht – sich äußerstenfalls zu einem Wahlrecht 60:40 in Verbindung mit dem Grabensystem bereithalten würde«. ⁹⁶ Dies versuchte sie auf der nächsten Zusammenkunft des Wahlrechtsausschusses am 14. Dezember 1955 dann durchzusetzen.

Während in dieser Sitzung⁹⁷ die Vertreter der Koalitionsparteien beim Festhalten an Erst- und Zweitstimme noch gegen die SPD-Abgeordneten zusammengestanden hatten, brachte Anton Hilbert (CDU) für seine Fraktion und die der DP dann den Antrag ein, die bisherige Kombination von relativem Mehrheits- (für die Direktmandate) und Verhältniswahlrecht (für die Listenmandate) beizubehalten, aber »Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, [...] auf der Liste unberücksichtigt« zu lassen.⁹⁸ Damit lag das Grabenwahlsystem nun ganz offen auf dem Tisch. Besonders heftig reagierte die FDP auf diesen Coup. Man werde, so empörten sich deren Ausschussmitglieder, keinen »Selbstmord« unterschreiben, würden die kleineren Parteien durch dieses Wahlrecht doch »ganz automatisch [...] auf die Hälfte reduziert«, ja, das Wahlrecht würde »zu einem politischen Kampfmittel gemacht, um in Deutschland die Entwicklung zu einem Zwei-Parteien-System durchzusetzen«. Zwar ließen die Unionsvertreter erkennen, dass man bereit sei, über Listenabsprachen im Bereich der Direktmandate einem künftigen Koalitionspartner entgegenzukommen, doch zeigten sich die Liberalen nicht gewillt, diesen vagen und sie einschnürenden Weg zu gehen. Allerdings wurde in dieser Sitzung »wegen der vorgerückten Stunde« nicht abgestimmt,⁹⁹ doch war zu vermuten, dass Union und DP diesen Antrag mit ihrer eigenen Mehrheit würden durchbringen können.

⁹³ BT Plenarprotokoll Nr. 02/94 am 6.7.1955, S. 5317–5349.

⁹⁴ Vgl. 2. Sitzung dieses Sonderausschusses am 28.9.1955, BT ParLA, II 246 A1.

⁹⁵ Vgl. hierzu und zu den strittigen Fragen Wengst, Dehler, S. 250 ff., hier S. 277 f.; sowie Lötzel, Adenauer und die FDP, Nr. 152, 153 und 154.

⁹⁶ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 5.12.1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 210, S. 904.

⁹⁷ Am Tag zuvor hatte es eine neue Koalitionsbesprechung gegeben, die »noch eisiger« verlaufen war als die vorausgegangenen. Vgl. Wengst, Dehler, S. 278.

⁹⁸ 4. Sitzung Sonderausschuss am 14.12.1955, BT ParLA, II 246 A1.

⁹⁹ Ebd. Auch die SPD-Vertreter hatten sich vehement gegen das nun vorgeschlagene Wahlrecht gewandt. Wie Scharnberg als Vorsitzender des Wahlrechtsausschusses der Unionsparteien dem neuen Außenminister von Brentano mitteilte, war die Entscheidung, das Grabenwahlsystem im Sonderausschuss des Bundestages einzureichen, im parteiinternen Wahlrechtsausschuss einstimmig gefallen. Allerdings waren Vorbehalte der Vertreter aus Nordrhein-Westfalen und Hessen gegen diesen Schritt deutlich geworden. Vgl. Scharnberg an von Brentano am 20.12.1955, BA, NL 239/45. In der Tat

Mit diesem Paukenschlag erhielt die Wahlrechtsfrage für die Liberalen kulturkampffähliche Züge. Dieses »von der ultramontanen Seite mit Unterstützung der Welfen vorgeschlagene Wahlrecht«, so ließ Max Becker seinen Parteifreund Wolfgang Hausmann wissen, der in den kommenden Tagen zusammen mit anderen Landesministern der FDP an einem erneuten Koalitionsgespräch mit dem Kanzler teilnehmen würde, ziele darauf, »die FDP kaputt zu machen«. Dem könne man nur dadurch begegnen, dass man ein Junktim zwischen dem Wahlgesetz und den im Rahmen von Wehrgesetzgebung und Notstandsregelung noch anstehenden Verfassungsänderungen errichte. Zudem müsse ins Spiel gebracht werden, dass die FDP in allen Ländern, ausgenommen Rheinland-Pfalz, die rechnerische Möglichkeit habe, zusammen mit der SPD eine Koalition zu bilden. »Wir müssen [...] den Eindruck erwecken, daß wir bereit seien, nicht nachzugeben, sondern mit wehender Flagge unterzugehen. Das ist das sicherste Mittel, um nicht untergehen zu müssen. Bei jedem Verhandeln von Almosen verlieren wir das Gesicht und bekommen auch nur solche Almosen, die keinen Wert haben.«¹⁰⁰ Dieser Aufforderung zu Standhaftigkeit und Behauptungswillen schloss sich auch die Fraktion an; in großer Einmütigkeit versammelte sie sich hinter dem Beschluss: »1. Das ›Grabensystem‹ bedeutet das Ende der Regierungskoalition mit der FDP, 2. wenn bis zur nächsten Sitzung des Wahlrechtsausschusses das ›Grabensystem‹ nicht zurückgezogen ist, scheidet die Fraktion aus der Koalition aus.«¹⁰¹

In der Tat war die Koalitionsfrage auf Länderebene der Hebel, mit dem die Christdemokraten dazu gebracht werden konnten, das »Graben«-Wahlrecht fallen zu lassen. Während weitere Gespräche über das Wahlrecht bzw. zur Beilegung der Koalitionskrise ergebnislos blieben, veranlasste der Beschluss der FDP-Fraktion im Düsseldorfer Landtag, die Koalition dort aufzukündigen und ein Bündnis mit SPD und Zentrum einzugehen, Adenauer zum Einlenken. Durch seinen engen Vertrauten Robert Pferdmeiges ließ er Dehler mitteilen, »daß die CDU bereit sei, das ganze Grabensystem mehr oder weniger [...] über Bord zu werfen, um die Koalition aus wirtschafts- und außenpolitischen Gründen zu retten«¹⁰². Gleichzeitig wies er die Unterhändler für neue Koalitionsgespräche an, »ein Arrangement zu treffen, das die Wünsche der FDP in Bezug auf das Wahlrecht berücksichtige und die Fortsetzung der Koalition ermögliche«.¹⁰³ Obwohl die Unionsabgeordneten zunächst noch zögerten, ihr Anliegen aufzugeben, setzte sich der Kanzler mit aller Energie dafür ein, den ursprünglichen Beschluss zum Wahlsystem zu revidieren: »Weder die Partei

hatten erstere schon zuvor auf mögliche Rückwirkungen auf die Koalition in Düsseldorf hingewiesen, während letztere ihre Wahlchancen vor allem in Nordhessen beeinträchtigt sahen.

¹⁰⁰ Becker an Haußmann am 27.12.1955, ADL, N 11/78. Das Koalitionsgespräch fand am 3.1.1956 statt. Vgl. hierzu und zu weiteren Gesprächskontakten Wengst, Dehler, S. 281f., sowie Löttel, Adenauer und die FDP, Nr. 160, und S. 77 ff.

¹⁰¹ Sitzung FDP-Fraktion am 9.1.1956, Sitzungsprotokolle Nr. 84, S. 261.

¹⁰² Dehler an die Mitglieder des Partei- und Fraktionsvorstands der FDP am 1.2.1956, zit. nach Löttel, Adenauer und die FDP, Nr. 165, S. 735.

¹⁰³ Informationsbericht Robert Strobels, zit. n. ebd., S. 284. Dort auch nähere Einzelheiten zum Folgenden.

noch die Fraktion sei dazu bestimmt, für das Mehrheitswahlrecht zu sterben [...]. Selbstverständlich brauche man Prinzipien, aber man brauche auch den Erfolg. [...] Es habe keinen Sinn, in offener Feldschlacht zu kämpfen, wenn man wisse, dass man unterliege. [...] Es sei nicht Aufgabe der Fraktion, sich durch eine Demonstration für das Mehrheitswahlrecht in eine solche Lage zu bringen, daß man wie ein begossener Pudel vor der deutschen Öffentlichkeit stehe.« Diese Ermahnungen blieben nicht ohne Wirkung, so dass die Fraktion mit großer Mehrheit ihre Unterhändler ermächtigte, »auf dem Boden des Wahlrechts von 1953 und unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Koalitions politik in Bund und Ländern die Verhandlungen weiterzuführen«. ¹⁰⁴

Damit war der Durchbruch in der Wahlrechtsfrage geschafft, wenngleich die Koalitionskrise weiterschwelte und schließlich Ende Februar 1956 zur Spaltung von Fraktion und Partei und zum Austritt der FDP aus der Regierung führte. Mit dem Sinneswandel der Unionsparteien kehrte die Wahlrechtsfrage nun aus der Sphäre von Koalitions Gesprächen auf die Ebene des Wahlrechtsausschusses des Bundestages zurück. Dort gab der Unionsvertreter Peter Wilhelm Brand in der 8. Sitzung Anfang März 1956 »im Namen einer Anzahl Kollegen der CDU/CSU« die Erklärung ab, dass sie zwar weiterhin Anhänger des Mehrheitswahlrechts oder eines ihm nahekommenden Mischsystems seien, dass sie sich aber dennoch entschlossen hätten, »sich bei der Abstimmung über den einschlägigen Paragraphen der Stimme zu enthalten«. ¹⁰⁵ So konnten die entscheidenden Abschnitte über die Anrechnung der Direktmandate bei der Zuteilung der Listenmandate auf die einzelnen Parteien schließlich mit vierzehn Stimmen bei acht Enthaltungen angenommen werden. Die restlichen Details des künftigen Wahlgesetzes mussten zwar auch nun noch weiter geklärt werden, doch ergaben sich hieraus keine größeren Konflikte mehr. Auch in der 2. und 3. Lesung im Bundestag am 15. März 1956 ¹⁰⁶ versuchte keine Seite mehr, die alten Streitfragen noch einmal aufzugreifen.

¹⁰⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 2. 2. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 230, S. 957f. In der Fraktionsvorstandssitzung zuvor (ebd., Nr. 229, S. 953) hatte Adenauer die Gründe für dieses Umschwenken, also vor allem die Furcht vor der Gefährdung der Koalitionsregierungen in verschiedenen Ländern, deutlich angesprochen. Schon zuvor hatte der Bundesgeschäftsführer der CDU, Heck, seinem Kollegen aus der FDP, Stephan, gegenüber zu erkennen gegeben, dass die CDU auf das Grabenwahlsystem verzichten werde. Vgl. Aktenvermerk Stephan vom 19. 1. 1956, ADL, N 1-3426.

¹⁰⁵ 8. Sitzung Sonderausschuss am 9. 3. 1956, BT ParlA, II 246 A1.

¹⁰⁶ BT Plenarprotokoll 02/134 vom 15. 3. 1956, S. 6934–6956. Bundeswahlgesetz vom 7. 5. 1956, BGBl I, S. 383. In der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am Tag vor der 2. und 3. Lesung hatte Krone die Anwesenden noch einmal beschworen, dem Gesetz mit breiter Mehrheit zuzustimmen und keine namentlichen Abstimmungen zu beantragen, bei denen der Dissens in der Fraktion dann öffentlich werden würde. Diesem Appell wollten sich jedoch nicht alle anschließen: Cillien, Scharnberg und Jaeger als Wahlrechtsexponenten der Fraktion gaben in der 3. Lesung persönliche Erklärungen ab, andere Fraktionsmitglieder enthielten sich in der Schlussabstimmung, fehlten in dieser Sitzung oder verließen den Plenarsaal. Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 14. 3. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 245, S. 1014ff. Vgl. auch die Fraktionssitzung unmittelbar vor der 3. Lesung, ebd., Nr. 246, S. 1018. »Angesichts der Tatsache, daß die Deutsche Partei grundsätzlich für das Mehrheitswahlrecht eintritt und auch weil in dem vorliegenden Gesetzentwurf kaum einer der Wünsche der Deutschen

Wie schon sein Vorgänger, sollte der neue Bundestag aus (mindestens) 484 Abgeordneten bestehen; hinzu kamen 22 Berliner Vertreter.¹⁰⁷ Überlegungen, die Mandatszahl auf 400 zu verringern, wurden wieder aufgegeben, da dies eine Reduzierung und damit Neueinteilung der Wahlkreise (was bis zur nächsten Wahl nicht hätte umgesetzt werden können und ohnehin auf Vorbehalte stieß) oder die Veränderung des Verteilungsschlüssels zwischen Wahlkreis- und Listenmandaten von 50 zu 50 auf 60 zu 40 bedeutet hätte. Letzteres war zwar erwogen, dann aber wieder verworfen und die Rückkehr zu der für die Wahlen 1953 gültigen Regelung beschlossen worden. Von den 484 Abgeordneten sollten mit der ersten Stimme des Wählers die Hälfte nach dem relativen Mehrheitswahlrecht nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen mit der zweiten Stimme des Wählers nach Landeslisten nach dem Verhältniswahlsystem gewählt werden, wobei erstere auf letztere anzurechnen waren. Die Beibehaltung der Zweitstimme hatte vor allem die FDP durchgesetzt, die sich hiervon Vorteile bei der Zurechnung der Mandate versprach. Die Sperrklausel wurde verschärft; nun wurden nur solche Parteien bei der Verteilung der Sitze gemäß Landeslisten berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der im Bundesgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen hatten. Neu war die Einführung der Briefwahl; hiermit sollte denjenigen die Teilnahme an der Wahl ermöglicht werden, die am Wahltag nicht an ihrem Wohnort waren oder sein konnten. Neu war ebenfalls die Einrichtung einer ständigen Wahlkreiskommission. Angesichts der demographischen Veränderungen seit den ersten Wahlen sollte sie Vorschläge zu einer Neuaufteilung der Wahlkreise erarbeiten und so zu einer »gerechten« Stimmenverteilung beitragen.¹⁰⁸

Eine heftige Kontroverse hatte es schließlich um Wahl und Status der Berliner Abgeordneten gegeben. Bereits in den Beratungen zum Wahlgesetz 1953 hatte vor allem die SPD versucht, deren Legitimation durch eine direkte Wahl zu verbessern, doch hatten die westlichen Alliierten hiergegen Einspruch erhoben und auf ihre Vorbehaltsrechte verwiesen.¹⁰⁹ Nach den Pariser Verträgen sahen die Sozialdemokraten, nun auch unterstützt von der FDP, deutlich bessere Chancen, den Status der Vertreter Berlins im Bundestag zu stärken. Dies sollte durch deren Direktwahl geschehen; erörtert wurde auch, wieweit ihre Mitwirkungsrechte an Wahlen und Abstimmungen denen der restlichen Parlamentarier angeglichen werden könnten.¹¹⁰ Auch

Partei erfüllt worden« sei, stimmte die DP-Fraktion gegen das Wahlgesetz. Vgl. Sitzung des Direktoriats der DP am 17. 3. 1956, ACDP, I-148-090/01. Das Gesetz wurde somit mit einer breiten Mehrheit »gegen eine Anzahl von Gegenstimmen und Enthaltungen« angenommen.

¹⁰⁷ Mit der Eingliederung des Saarlandes zum 1. 1. 1957 traten weitere 10, vom Landtag des Saarlandes bestimmte Abgeordnete hinzu, so dass sich die Gesamtzahl auf 494 Mandatsträger (ohne Überhangmandate) erhöhte. Mit der Bundestagswahl 1957 wurden die saarländischen Abgeordneten dann direkt gewählt.

¹⁰⁸ Vgl. zur Arbeit dieser Kommission Recker, Wahlen und Wahlkämpfe, S. 271 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Schreiben der Alliierten Hohen Kommission an Adenauer am 24. 6. 1953, BA, B 136/ 1714.

¹¹⁰ Auch im Wahlrechtsausschuss des Bundestages war dies intensiv erörtert worden. Vgl. z. B. dessen 9. Sitzung am 13. 3. 1956, BT ParlA, II 246 At. Die Unionsabgeordneten zeigten sich in dieser

hier war es erneut der Hinweis der drei westlichen NATO-Partner auf ihre nach wie vor bestehenden Vorbehaltsrechte für Deutschland als Ganzes und für Berlin, der diese Pläne zunichtemachte.¹¹¹ So blieb es bei der indirekten Wahl durch das Berliner Abgeordnetenhaus und eingeschränkten Mitwirkungsrechten im Bundestag.

Wahlrechtsfragen sind Machtfragen; diese Einschätzung begleitete die Wahlgesetzgebung des Deutschen Bundestages bis zum Ende des Untersuchungszeitraums. Grundlegende Debatten über die Bedeutung des Wahlrechts für Zusammensetzung und Binnenstruktur der künftigen Faktionen, für die kommunikative Verbindung zwischen Wählern und Gewählten, auch für Ansehen und Akzeptanz des Parlaments in der Öffentlichkeit sucht man vergebens, vielmehr wurde hartnäckig um den Vorteil für die eigene Partei gerungen. Hierbei waren alle Abgeordneten darauf bedacht, das Heft des Handelns in der eigenen Hand zu behalten, also Dritte – das Kabinett, das Innenministerium und seine Ministerialbürokratie, die Wissenschaft, die Öffentlichkeit – außen vor zu lassen. Angesichts dieser Ausrichtung auf den eigenen politischen Gewinn verflochten sich die Interessen aller Akteure zu einem nur schwer zu entwirrenden Knäuel, was eine Einigung immer wieder erschwerte. Erst in letzter Minute – und dann unter dem Druck des nahenden Wahltags – erfolgte dann eine Einigung. Hier waren es die Liberalen, die ihre Position als »Zünglein an der Waage« ausspielten und mit dem aus ihrer Sicht Meistbietenden, also den Sozialdemokraten, das Wahlgesetz gemäß ihren Vorschlägen gestalten konnten.

Bemerkenswert ist die Verbissenheit, mit der mancher Protagonist seiner Wahlrechtspräferenz zum Durchbruch verhelfen wollte. Dies galt vor allem für die Befürworter des Mehrheitswahlrechts. Auch wenn man die Mehrheits- und die Verhältniswahl als zwei zur parlamentarischen Demokratie passende Wahlsysteme bezeichne, so Richard Jaeger in der 1. Lesung des Wahlgesetzes von 1953, sei »in Wirklichkeit [...] der Majorz das Wahlsystem der Demokratie und der Proporz das Wahlsystem der Anarchie.«¹¹² Damit griff er Formulierungen von Ferdinand Aloys Hermens¹¹³ auf, der diese Wertungen in der Wahlrechtsdebatte höchst publikumswirksam verbreitet und damit den Anhängern des Mehrheitswahlrechts prägnante Formulierungen geliefert hatte. Mit ähnlichen Argumenten verstärkte die Deutsche Wählergesellschaft, zu der ja eine Reihe von Bundestagsabgeordneten gehörte, in der Öffentlichkeit diese apodiktische Haltung. Dies sollte sich bis zum Ende der 1960er Jahre durchziehen.

Zeitgenössische wie spätere Beobachter haben die Auseinandersetzungen um die Wahlgesetze als »ein wenig erfreuliches Kapitel der deutschen Parlamentsge-

Frage zögerlicher und verwiesen auf die nach wie vor bestehenden alliierten Vorbehaltsrechte, wollten aber in ihrem Einsatz für die Abgesandten der geteilten Stadt den anderen Ausschussmitgliedern nicht nachstehen.

¹¹¹ Vgl. Schreiben des amerikanischen Botschafters an den Bundeskanzler am 10. 3. 1956, ebd.

¹¹² BT Plenarprotokoll 01/254 am 18. 3. 1953, S. 12222.

¹¹³ Vgl. zu dessen Thesen ausführlich Lange, Wahlrecht, S. 169 ff., sowie Ullrich, Weimar, S. 401 ff.

schichte«¹¹⁴ kritisiert. In der Tat standen für alle Akteure weniger inhaltliche Positionen als vielmehr taktische Winkelzüge im Vordergrund. Zwar beteuerten sie stets ihre Orientierung am Staatsinteresse und zeigten sich überzeugt, dass die Wahlrechtsfrage »die entscheidende Frage für Zukunft oder Untergang der deutschen Demokratie«¹¹⁵ sei, doch in allen Debatten standen die Optimierung des Wahlergebnisses der eigenen Partei und die Benachteiligung des politischen Konkurrenten letztlich im Vordergrund. Die immer wieder mit Pathos vorgetragene Sorge um die gedeihliche Entwicklung des jungen westdeutschen Staates und die Furcht vor einer Parteienzersplitterung wie in den 1920er Jahren waren in der Tat der durchgehende Tenor in den parlamentarischen Debatten zur Wahlrechtsfrage. Unbegründet schienen diese Bedenken nicht, war nach dem Ende des alliierten Lizenzierungszwangs doch die Zahl der Parteien gerade im bürgerlich-konservativen und auch im rechten Spektrum deutlich angestiegen. Zudem hatten bisherige oder neue Kleinparteien in den Kommunal- und Landtagswahlen dieser Jahre teils beachtliche Stimmengewinne erreichen können. Allerdings war diese Entwicklung weit von einer Bedrohung der zweiten deutschen Demokratie entfernt – nicht nur mit Blick auf die Ergebnisse der Bundestagswahlen, sondern auch bei nüchterner Betrachtung der parteipolitischen Situation selbst. Zudem stärkte das parteipolitische Taktieren nicht gerade das Ansehen der Parteien und der parlamentarischen Demokratie in der Öffentlichkeit, sondern leistete dem Eindruck der Selbstbezogenheit und Selbstbedienungs-Vorschub, also dem, was man lauthals beklagte.

Erstaunlich ist, dass der Bundestag trotz der intensiven Diskussion um die Gestaltung des künftigen Wahlrechts an dem 1949 eingeführten Wahlrecht zumindest in den Grundzügen festhielt. Schon dieses Wahlrecht war ein Kompromiss gewesen zwischen den Ansichten der deutschen und der alliierten Seite ebenso wie aus Befürwortern des Mehrheits- und des Verhältniswahlprinzips. Die hierbei vereinbarte Kombination von Direktmandaten (nach dem Mehrheits-) und von Listenmandaten (nach dem Verhältniswahlssystem) war weder sachlogisch noch inhaltlich überzeugend, sondern vielmehr in erster Linie dem damaligen Zwang zum Konsens geschuldet. Obwohl die Einsprüche der Alliierten nach 1949 wegfielen, konnte sich die deutsche Seite auf kein anderes System verständigen. Da sich die Interessen aller Akteure gegenseitig blockierten, war nur durch einen Kompromiss ein Durchbruch zu erzielen. Hier waren es die Liberalen, die zwar der Union hinsichtlich der Direktkandidaten entgegenkamen, in der Summe aber im Verein mit der SPD das jeweils neue Gesetz gestalteten. Obwohl gerade die Unionsparteien sich schwer taten, dies zu akzeptieren, lernten sie doch, sich mit diesem Wahlgesetz zu arrangieren. Hierzu trug nicht zuletzt bei, dass ihre wesentlichen Ziele – eigene Mehrheit bzw. Fortsetzung der »bürgerlichen« Koalition, Niedergang der kleinen Parteien – auch durch das aktuelle Wahlrecht erreicht wurden. Auch wenn sie die Absicht nicht aufgaben, in Zukunft ein stärker ihren Vorstellungen entsprechendes Wahlrecht zu schaffen, so

¹¹⁴ Jesse, *Wahlrecht*, S. 101.

¹¹⁵ So Richard Jaeger am 18.3.1953, BT Plenarprotokoll 01/254, S. 12225.

waren sie doch bereit, nun in der 3. Legislaturperiode ein unbefristetes Wahlgesetz zu schaffen.

1.3 Die Wahlrechtsdebatte 1968

In der 5. Wahlperiode loderte die Debatte um ein neues Wahlrecht erneut mit großer Heftigkeit auf, ohne dass sich hieraus jedoch greifbare Konsequenzen ergaben. Vielmehr vereinten sich in ihr grundsätzliche Bedenken gegen das bestehende Verhältniswahlrecht, der Wunsch nach Marginalisierung rechts- und linksextremer Parteien sowie die Vorstellung, dass das parlamentarische Regierungssystem mit seinem Gegenüber von Regierungs- und Oppositionsseite am ehesten durch das Westminster-Modell eines Zwei-Fraktionen-Parlaments verkörpert werde. In den Unionsparteien war die Diskussion um ein anderes Wahlsystem für den Deutschen Bundestag nie völlig verstummt; nachdem der Vorstoß, ein »Grabenwahlsystem« einzuführen, 1955 zum Ausscheren der FDP aus der Koalition geführt hatte, war die politische Auseinandersetzung um diese Frage jedoch abgeflaut, zumal die Bundestagswahlen 1957 und 1961 gezeigt hatten, dass auch ohne ein mehrheitsbildendes Wahlverfahren die Repräsentanz der kleineren Parteien im Deutschen Bundestag weiter zurückging.

Nach der Wahl 1961, in der die CDU/CSU ihre Mehrheit verlor und FDP wie SPD in der Wählergunst deutlich zulegen konnten, und dann insbesondere nach der »Spiegel«-Affäre im Herbst 1962 flammte die Diskussion jedoch erneut auf. Angesichts der Regierungskrise nach dem Austritt der vier FDP-Minister aus dem Kabinett kam es zu jenen »geheimnisumwitterten Koalitionsgesprächen«¹¹⁶ zwischen den Unionsparteien und der Sozialdemokratie, in denen die Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts eine wichtige Rolle spielte. In beiden Parteien gab es Befürworter wie Gegner eines solchen Schrittes, so dass die Verhandlungen über dieses Thema durchaus mit Ernsthaftigkeit geführt wurden. Die entscheidenden Exponenten waren auf Seiten der CDU/CSU Wohnungsbauminister Lücke und das Mitglied des CSU-Landesvorstandes Freiherr von und zu Guttenberg und auf Seiten der SPD Herbert Wehner, der die Wahlrechtsänderung offensichtlich als Gegengabe für die Bereitschaft der Unionsparteien ansah, eine Große Koalition mit den Sozialdemokraten zu bilden. Dennoch gerieten diese Gespräche – nicht nur wegen dieses Themas – schon bald ins Stocken und wurden nach wenigen Wochen abgebrochen. Auch wenn das Aufwerfen der Wahlrechtsfrage ohne Zweifel »mehr als nur ein Katalysator zur Domestizierung der als aufmüpfig angesehenen FDP«¹¹⁷ war, versandete die Debatte doch schnell wieder, nachdem die Liberalen ihre Bereitschaft bekundet hatten, die Zusammenarbeit mit der Union fortzusetzen. Allerdings hatten die internen Diskussionen gezeigt, dass die ins Auge gefasste Wahlrechtsänderung grundsätzliche Fragen zur zukünftigen Struktur des westdeutschen Parteiensystems, zu den Wahlchancen der jeweiligen Bundestagskandidaten und damit zum sozialen

¹¹⁶ Jesse, *Wahlrecht*, S. 112. Dort auch nähere Einzelheiten.

¹¹⁷ Ebd., S. 113.

und politischen Profil der künftigen Fraktionen aufwerfen würde. Deshalb war die Mehrzahl der an diesen Diskussionen Beteiligten froh, dieses »heiße Eisen« schnell wieder aus der Hand legen zu können.

In den Koalitionsgesprächen im Herbst 1966 spielte die Wahlrechtsfrage erst gegen Ende der Verhandlungen eine Rolle. Erneut war es Lücke, schon vier Jahre zuvor einer der vehementesten Befürworter eines am britischen Modell orientierten Mehrheitswahlsystems, der diese Forderung in die Debatte einbrachte. Allerdings stießen auch nun diese Pläne sowohl in seiner Partei als auch innerhalb der SPD auf ein geteiltes Echo; während die eine Gruppe in der Einführung des Mehrheitswahlrechts (und dessen Verankerung im Grundgesetz) die *raison d'être* einer Großen Koalition sah, betonte das andere Lager verfassungsrechtliche und politische Bedenken. Am Ende der »ebenso komplizierten wie doppelbödigen Verhandlungen über eine Wahlrechtsreform«¹¹⁸ stand dann zwar die Übereinkunft, das relative Mehrheitswahlrecht noch in der laufenden Legislaturperiode im Grundgesetz zu verankern, doch sollte dieses neue Wahlrecht noch nicht bei der nächsten Bundestagswahl 1969, sondern erst bei dem darauf folgenden Urnengang angewandt werden.¹¹⁹ Ob für 1969 das bestehende Wahlrecht gelten oder ein Übergangswahlrecht erarbeitet werden sollte, blieb strittig und konnte bis zum Abschluss der Verhandlungen nicht mehr geklärt werden.

In seiner Regierungserklärung kündigte der neue Kanzler dann auch nur vage die Absicht seiner Regierung an, »ein neues Wahlrecht« grundgesetzlich zu verankern, »das für künftige Wahlen zum Deutschen Bundestag nach 1969 klare Mehrheiten ermöglicht. Dadurch wird ein institutioneller Zwang zur Beendigung der Großen Koalition überhaupt geschaffen. Die Möglichkeit für ein Übergangswahlrecht für die Bundestagswahl 1969 wird von der Regierung geprüft.«¹²⁰ Diese Aussagen waren schon mehr, als beide Koalitionsparteien zu tragen bereit waren; sowohl Kiesinger als auch Brandt mussten sich noch vor der Aussprache über die Regierungserklärung in ihren Parteigremien skeptische Bemerkungen zu der geplanten Wahlrechtsänderung anhören, und auch die Abgeordneten beider Koalitionspartner nahmen dieses Vorhaben nur in verhaltenem Habitus zur Kenntnis, ohne sich mit ihm politisch zu identifizieren.¹²¹ In der entsprechenden Bundestagsdebatte über Kiesingers Regierungserklärung wurde diese Reserve jedoch überspielt, vielmehr unterstrichen die Hauptredner ihre Zustimmung zu dem geplanten Mehrheitswahlrecht, machten aber ebenso deutlich, dass beide Parteien auf einer gründlichen Prü-

¹¹⁸ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 71. Dort, S. 67 ff., auch weitere Details.

¹¹⁹ Diese Forderung ging von der SPD aus, Fraktionschef Erler hatte dies schon in den Verhandlungen Ende 1962 erhoben. Vgl. Soell, Erler, S. 753, 758. Hierauf bezogen sich Brandt und Schmidt. Vgl. die entsprechenden Aufzeichnungen in den Notizen Schmidts, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 5077.

¹²⁰ BT Plenarprotokoll 05/80 vom 13. 12. 1966, S. 3657.

¹²¹ Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 29. 11. 1966, BV-Protokolle Nr. 10, S. 380 f., 389–415; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 28. 11. 1966, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 367, S. 2234 ff., Sitzung SPD-Partei- und -Fraktionsvorstand am 28. 11. 1966, AdSD, PV-Protokolle 1966.

fung dieser Materie bestehen und dass die Sozialdemokraten diese Frage vor einer Entscheidung auf einem Parteitag diskutieren würden.¹²²

Nach der Bestätigung der neuen Koalition war es vor allem der neue Innenminister Lücke, der die Pläne für eine Wahlrechtsänderung vorantrieb. Um die Debatte über Vorzüge und Nachteile eines Mehrheitswahlrechts von der politischen auf eine vermeintlich sachliche Ebene zu verschieben, setzte er im Februar 1967 einen Wissenschaftlichen Beirat¹²³ ein, der seinem Ministerium in den anstehenden Entscheidungen zur Seite stehen sollte. Allerdings waren die Befürworter eines Mehrheitswahlsystems in dieser Runde in der Überzahl, was den Tenor ihres Berichts von vornherein präjudizierte. In der Tat setzte er in seinem im Januar 1968 vorgelegten Abschlussbericht klar auf eine solche Wahlrechtsänderung, wobei er gleichzeitig empfahl, dieses Wahlsystem bereits für die kommende Bundestagswahl einzuführen und auf ein Übergangswahlrecht zu verzichten.¹²⁴

Die Koalitionsparteien wollten ihre Willensbildung von diesen Initiativen des Bundesinnenministers jedoch nicht präjudizieren lassen und setzten ihrerseits Expertenkommissionen ein, die Materialien zu den sich aus einer Wahlrechtsänderung ergebenden Problemen zusammentragen und so eine Entscheidung der Parteigremien vorbereiten sollten. Das Präsidium der CDU berief Anfang Februar 1967 eine entsprechende Kommission, der – unter dem Vorsitz von Josef Hermann Dufhues – Mitglieder von Partei und Fraktion angehören würden¹²⁵ und die ihre Vorschläge bis zum Oktober vorlegen sollte. In deren Beratungen sollten nicht nur »die einzelnen Lösungen und Denkmodelle und deren staats- und parteipolitischen Konsequenzen durchdacht und diskutiert«, sondern auch »die Auswirkungen auf die innere Struk-

¹²² Vgl. BT-Plenarprotokoll 05/83 vom 16. 12. 1966, S. 3700–3743, 3819–3879.

¹²³ Ihm gehörten Theodor Eschenburg (Vorsitz), Ulrich Scheuner, Günter Dürig, Thomas Ellwein, Wilhelm Hennis, Ferdinand A. Hermens und Erwin K. Scheuch an, »größtenteils also Wissenschaftler, die sich schon vorher für eine Reform des Wahlsystems engagiert hatten«. So Jesse, *Wahlrecht*, S. 27, Anm. 44.

¹²⁴ Vgl. Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, in: Paul Lücke, *Ist Bonn doch Weimar? Der Kampf um das Mehrheitswahlrecht*, Frankfurt am Main/Berlin 1968, S. 94–163. Sechs der sieben Sachverständigen plädierten für die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts; nur der Tübinger Staatsrechtler Dürig sprach sich in einem Sondervotum für die Beibehaltung des bisherigen Wahlrechts aus. Von den sechs Befürwortern einer Wahlrechtsreform favorisierten fünf die Vergabe von 500 Mandaten in Einerwahlkreisen, nur Hermens wollte dies auf 400 Mandate reduzieren und durch 100 Listenmandate auf Bundesebene ergänzen. Drei Mitglieder schlugen vor, das neue Wahlrecht durch die Einführung von Vorwahlen bei der Kandidatenaufstellung oder durch eine Urwahl unter den Parteimitgliedern eines jeden Wahlkreises zu ergänzen, um so der Bildung von »Erbhöfen« entgegenzuwirken. Zwei Gutachter hielten die Aufnahme des neuen Wahlrechts in das Grundgesetz für wünschenswert, die anderen sahen in der hierfür erforderlichen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat jedoch eine zu große Hürde für die Reform.

¹²⁵ Dies waren vier vom CDU-Bundesvorstand benannte Mitglieder, zwei Vertreter der CSU, fünf Vertreter der Landtagsfraktionen, elf Mitglieder der Bundestagsfraktion sowie der Bundesgeschäftsführer der CDU kraft Amtes. Vgl. Anlage zum Kurzprotokoll über die 1. Sitzung dieser Kommission am 10. 4. 1967, ACDP, 07-004-118/1.

tur der Partei und deren mögliche Veränderung einbezogen¹²⁶ werden. Damit waren die Punkte angesprochen, die in den kommenden Monaten im Zentrum der Debatte um ein neues Wahlrecht stehen sollten.

Obwohl es in der Union immer eine starke Strömung zugunsten des Mehrheitswahlrechts gegeben hatte, tat sich die Partei auch nun schwer mit einer Entscheidung. Der Grund lag darin, dass ein am Westminster-Modell orientiertes Wahlsystem nicht nur den politisch gewünschten Effekt hatte, nämlich kleineren Parteien den Einzug in den Bundestag zu erschweren und so dem Zwang zu Koalitionen zu entgehen, sondern dass es die parteipolitische Landschaft der Bundesrepublik generell verändern würde. Vor allem in den Landesverbänden oder Regionen, in denen die CDU nach der SPD nur die zweitstärkste Partei war, regte sich vehementer Widerstand gegen die ins Auge gefasste Änderung. Das relative Mehrheitswahlrecht – so die Argumentation der Kritiker – gefährde die Erfolge der Volkspartei CDU. Bei dessen Einführung und dem Fortfall der Landeslisten »würde die parlamentarische Repräsentation der CDU verprovinzialisieren, die der SPD verstärken«; die eigene Partei drohe, »bald endgültig die Partei nur der Bauern, der Honoratioren, des Mittelstandes und des ›big business‹ zu werden. »In einem Lande, das sich immer weiter verstädert und in dem immer mehr Menschen in abhängiger Stellung tätig sind, würde so das Mehrheitswahlrecht der SPD den Weg zur ständigen Mehrheitspartei, der CDU den Weg zur ewigen Minderheitspartei eröffnen.«

Zudem erwarteten die Kritiker gravierende Veränderungen in der politischen und sozialen Zusammensetzung des Parlaments. »Ganze Länder der Bundesrepublik [würden] in den Fraktionen der CDU/CSU oder der SPD überhaupt nicht oder kaum noch repräsentiert sein« – hingewiesen wurde für die Union auf Bremen, Hamburg, Hessen, das Ruhrgebiet – der Bundestag würde »ein fast frauenloses Parlament«, die Unionsfraktion deutlich katholischer und beide von lokalen »Platzhirschen« dominiert werden. Wenn zudem auf Länder- und Kommunalebene ebenfalls das relative Mehrheitswahlrecht eingeführt werden sollte, konnten sich diese Effekte potenzieren, so dass nicht nur in diesen Bundesländern die politische Vorherrschaft einer der beiden großen Parteien festgeschrieben, sondern »die CDU [...] in vielen Gemeinderäten und Kreistagen, die SPD in vielen Stadtparlamenten völlig unter sich sein« würden.¹²⁷

Ohne Zweifel waren in diesem düsteren Bild die politischen Effekte eines Mehrheitswahlsystems in starkem Maße überzeichnet, und der Generalsekretär der CDU,

¹²⁶ Ebd. Die Wahlrechtskommission traf sich am 10. 4., 5. 6., 4. 7., 6. 12. 1967 und am 15. 1. 1968. Ebd.

¹²⁷ Rundbrief Dietrich Rollmanns an seine Fraktionskollegen vom 6. 12. 1966 und anliegender Artikel Rollmanns in DAS SONNTAGSBLATT vom 4. 12. 1966, BA, NL 397/54. Rollmann, MdB für Hamburg, war Mitglied der Wahlrechtskommission der CDU. In einer Materialsammlung für die abschließende Sitzung dieser Kommission in der Politischen Akademie Eichholz wiederholte Rollmann seine Bedenken gegen das relative Mehrheitswahlrecht. Vgl. Material zum Problem einer Wahlrechtsreform, hg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, erweiterte Neuauflage, Sept. 1967, BT ParlA, Präsidialregistratur Gerstenmaier 8/79, 219. Rollmanns Thesen fanden in der Partei durchaus Zustimmung. Vgl. z. B. Budde an Barzel am 8. 2. 1967, BA, NL 371/227.

Heck, beeilte sich auch, dieser Sicht durch entsprechende Berechnungen entgegenzutreten. Allerdings hatten diese kritischen Einwände deutlich gemacht, dass das angestrebte Wahlrecht nicht nur Auswirkungen auf Wahlerfolg und Koalitionsoptionen der Unionsparteien haben, sondern dass es das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland umgestalten, ja, selbst das Volkspartei-Konzept in Frage stellen würde. Explizit oder implizit schweben diese Vorbehalte in der parteiinternen Diskussion um ein neues Wahlrecht immer mit.

Die Wahlrechtskommission der CDU unter dem Vorsitz von Dufhues kam dann auch zu einem gespaltenen Votum. Die Mehrheit empfahl den Vorständen von CDU und CSU sowie der Bundestagsfraktion »die baldmögliche Einführung des Mehrheitswahlrechts in 500 Einerwahlkreisen und dessen Verankerung im Grundgesetz«. Zwar habe man auch andere Wahlrechtsvarianten geprüft, doch biete nur das relative Mehrheitswahlrecht die intendierten Vorteile, nämlich klare parlamentarische Mehrheiten hervorzubringen, damit ein fest umrissenes Gegenüber von Regierungs- und Oppositionsfraktionen zu schaffen, den Koalitionszwang aufzuheben und generell »die Demokratie auch für Krisenzeiten« zu sichern. Demgegenüber unterstrich das Minderheitsvotum die oben aufgeführten Vorbehalte.¹²⁸

Schon bevor die Dufhues-Kommission ihre Arbeit beendet hatte, hatten Bundestagsfraktion und Parteispitze diese Thematik erörtert. Während die Unionsparlamentarier in Bonn – geleitet von der richtungweisenden Hand des Fraktionsvorsitzenden – sich darauf beschränkten, das heikle Thema zurückzustellen und auf die Regierungsvorlage zu warten,¹²⁹ diskutierte der CDU-Bundesvorstand die geplante Wahlrechtsreform noch vor Jahresende 1967 auf einer ganztägigen Sitzung. Auch hier prallten die Meinungen der Befürworter und Gegner hart aufeinander, ohne dass sich eine Annäherung der Standpunkte abzeichnete. Augenfällig wurde aber auch, dass taktische Gesichtspunkte mehr und mehr in den Vordergrund traten, dass also neben allen Erörterungen, wie ein relatives Mehrheitswahlrecht auszugestalten sei, für manche in der Parteispitze auch die Intention mitschwang, ein mögliches Scheitern der Wahlrechtsreform der SPD anzulasten. In ihren Augen schien »es sich die CDU sogar leisten [...] [zu können], für das Wahlrecht einzutreten, wenn es nicht durchgeht [...], allerdings unter der Voraussetzung, daß es uns gelingt nach-

¹²⁸ Vgl. Empfehlungen der Wahlrechtskommission der CDU/CSU vom 12. 1. 1968, Anlage zu einem Schreiben Hecks an die Mitglieder des Präsidiums der CDU vom 18. 3. 1968, BT ParlA, Präsidialregistratur Gerstenmaier 8/79, 219. Auf ihrer abschließenden Sitzung am 12. 1. 1968 hatte sich die Wahlrechtskommission mit 10:4 Stimmen für die Einführung des Mehrheitswahlrechts schon für 1969 ausgesprochen. Mit 10:3:1 Stimmen empfahl sie, die Einführung des Mehrheitswahlrechts mit 500 Wahlkreisen im Grundgesetz zu verankern. Mit 9:1:4 Stimmen sprach sie sich dafür aus, Nachwahlen (und keine Ersatzkandidaten) vorzusehen. Mit 11:1:2 Stimmen empfahl sie, dass die Vorstände von CDU und CSU ein Vorschlags- und ein Vetorecht in der Kandidatenaufstellung erhalten sollten. Vgl. Protokoll über diese Sitzung, ACDP, 07-004-118/1.

¹²⁹ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 12. 12. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 43, S. 586 und 591.

zuweisen, daß die SPD aus parteiegoistischen Gründen und aus Angst vor einer Niederlage dagegen votiert hat.«¹³⁰

In der Tat traten in der Sozialdemokratie zu diesem Zeitpunkt die Stimmen in den Vordergrund, die die geplante Wahlrechtsänderung mit Skepsis betrachteten oder sie rundheraus ablehnten. Die entsprechende Wahlrechtskommission der SPD unter dem Vorsitz des baden-württembergischen Innenministers Walter Krause, analog wie bei der Union aus Bundes-, Landes- und Kommunalpolitikern gebildet, sollte weniger eine Empfehlung zugunsten eines bestimmten Wahlsystems abgeben, sondern die Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme gegenüberstellen und so »die Voraussetzungen zur Urteilsbildung schaffen«. Auf einem für November 1968 geplanten SPD-Parteitag wollte die Partei dann ihr Votum in der Wahlrechtsfrage fällen.¹³¹

Dieses Hinausschieben der Entscheidung gab den innerparteilichen Diskussionen breiten Raum und begünstigte so die Gegner des geplanten Vorhabens. Schon im Sommer 1967 mehrten sich die Stimmen innerhalb der Partei, die – ähnlich wie bei den Christdemokraten – auf die Folgen einer Wahlrechtsänderung für die regionale Präsenz der SPD wie für die Zusammensetzung ihrer Parlamentsfraktionen verwiesen. Die enttäuschenden Landtagswahlergebnisse dieses Jahres in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen ließen zudem grundsätzliche Zweifel aufkommen, ob die Partei unter einem neuen Wahlrecht mehrheitsfähig sein würde. Auch wenn die Parteiführung nach wie vor zur Wahlrechtsänderung unter den in den Koalitionsgesprächen vereinbarten Konditionen stand, wuchsen doch die Bedenken, ob dies auch durchsetzbar sei.¹³²

In diese höchst ambivalente parteiinterne Diskussion platzten dann wahlstatistische Modellrechnungen über die Auswirkungen des relativen Mehrheitswahlrechts auf die Mandatsverteilung im Bundestag, die »in der SPD geradezu eine Schockstimmung«¹³³ auslösten. Diese vom Institut für angewandte Sozialwissenschaften erarbeitete Analyse¹³⁴ räumte den Sozialdemokraten unter einem relativen Mehrheitswahlrecht in absehbarer Zeit nur geringe Siegeschancen ein. Stattdessen würden CDU und CSU die absolute Mehrheit der Sitze erhalten, so dass man sich für

¹³⁰ So Kraske im CDU-Bundesvorstand, vgl. Sitzung am 4.12.1967, Sitzungsprotokolle Nr. 16, S. 74f.

¹³¹ So der Beschluss des Parteivorstands am 9. 6. 1967, AdSD, SPD-PV-Protokolle Box 27.

¹³² Vgl. etwa Klausurtagung des SPD-Präsidiums am 1./2. 8. 1967, AdSD, Präsidium Box 14; und Sitzung Parteivorstand am 1. 12. 1967, AdSD, PV-Protokolle Box 27.

¹³³ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 249.

¹³⁴ Vgl. INFAS report 203/1584 vom 15. 1. 1968. Vgl. hierzu auch Kruke, *Demoskopie*, S. 250f. Potenziert wurde die Wirkung der Aussagen dieser Studie noch durch deren Diskussion auf einer internationalen Expertenkonferenz Mitte Januar 1968, zu der INFAS renommierte Politologen und Soziologen aus dem Umkreis seines Beirats eingeladen hatte und die die Annahmen des Reports im Wesentlichen bestätigten. Hermens beschwerte sich dann auch gegenüber Wehner, dass weder die Kölner noch die Mannheimer Wahlforscher (die ja bisher die Wahlrechtsdebatte durch ihre Analysen beherrscht hatten) zu dieser Tagung eingeladen worden seien. Vgl. Schönhoven, *Wendejahre*, S. 250, Anm. 44, und Kruke, *Demoskopie*, S. 227f.

das kommende Jahrzehnt aller Voraussicht nach auf eine permanente Regierung der Unionsparteien und eine Daueropposition der SPD einrichten müsse. Diese Aussagen waren Wasser auf die Mühlen der Skeptiker innerhalb der Partei, die schon bisher – wenn auch ohne empirisches Material – die Erfolgchancen der SPD unter dem Mehrheitswahlrecht eher kritisch betrachtet hatten. Nach der Veröffentlichung der INFAS-Studie schwoll die Diskussion über die Wahlrechtsfrage in allen Gliederungen der Partei deutlich an und drohte jede rationale Debatte über das Für und Wider eines solchen Schrittes zu überrollen.

Für die Parteiführung war dies eine höchst unkomfortable Situation, war doch zu befürchten, dass sie jede Manövrierfähigkeit in der Sache verlieren würde. Auch wenn der eine oder andere aus ihrer Mitte der in den Koalitionsgesprächen vereinbarten Marschrichtung durchaus reserviert gegenüber stand, bot die Wahlrechtsfrage immerhin manche Möglichkeiten, den Koalitionspartner in anderen Fragen unter Druck zu setzen oder etwa Kontakte zur FDP aufzunehmen. Nun jedoch war zu befürchten, dass die parteiinterne Debatte über die Auswirkungen eines mehrheitsbildenden Wahlrechts auf Struktur und Erfolgchancen der SPD derartige Spielräume verschließen könnte. Als zudem der für den Herbst 1968 geplante Parteitag auf den März vorgezogen wurde, drohte der Konflikt über die Wahlrechtsfrage völlig zu eskalieren.

Die Parteispitze reagierte auf die sich mehr und mehr verstärkende Auseinandersetzung, indem sie sich von dem bisherigen Zeitplan verabschiedete und die Entscheidung über ein neues Wahlrecht auf den nächsten ordentlichen Parteitag verschob, der satzungsgemäß erst nach der nächsten Bundestagswahl, nämlich 1970, stattfinden würde. Hatte Brandt immer schon gewisse Zweifel an einem Wechsel zum Mehrheitswahlrecht erkennen lassen und war Wehners strategisches Kalkül in dieser Frage nicht wirklich durchschaubar,¹³⁵ so distanzierte sich nun auch Schmidt, bisher der vehementeste Befürworter einer Wahlrechtsänderung in der »Troika«, von dem geplanten Schritt. In seiner Einschätzung fehlten für eine Entscheidung in der Sache zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nur die »analytischen Voraussetzungen«, vielmehr sei auch der ursprünglich ins Auge gefasste Zeitplan, nämlich, eine Festlegung rechtzeitig vor Ende der Legislaturperiode zu treffen, nicht mehr einzuhalten. Wenn aber eine Entscheidung nicht mehr vor dem Herbst des laufenden Jahres erwartet werden könne, müsse man in Rechnung stellen, »daß es für die Partei ein großes Unglück wäre, eine große Emotionen aufwühlende Wahlrechtsdiskussion auf einem Extraparteitag zu führen zu einem Zeitpunkt, wo in Wirklichkeit die Vorwahlkampagne begonnen hat und größte Aktionseinheit der Partei erforderlich ist.«¹³⁶

Dies war dann die Marschrichtung, die die Parteiführung für den Nürnberger Parteitag einschlug. Stand er ohnehin schon im Banne der höchst kontrovers geführten Notstandsdiskussion und einer generellen Skepsis der Parteigliederungen gegen-

¹³⁵ So die Einschätzung von Schönhoven, *Wendejahre*, S. 253.

¹³⁶ Sitzung des SPD-Parteirats am 16./17. 3. 1968, AdSD, SPD-PV-Protokolle Box 28.

über der Großen Koalition, so sollte er nicht noch zusätzlich mit einer Debatte über die Wahlrechtsfrage überfrachtet werden. Deshalb legte der Parteivorstand dem Parteitag einen Entschließungsantrag vor, in dem er bekräftigte, dass einer Entscheidung für ein bestimmtes Wahlrecht »eine besonders sorgfältige Prüfung aller hiermit verbundenen Einzelfragen und eine gründliche innerparteiliche Diskussion vorausgehen« müsse. Da eine solche klärende Debatte noch nicht stattgefunden, ja, selbst die Wahlrechtskommission der Partei ihre Arbeit noch nicht beendet habe, beantragte er, dass alle geplanten Änderungen des geltenden Wahlrechts »vor der parlamentarischen Beschlußfassung einem ordentlichen Parteitag der SPD vorgelegt werden« sollten.¹³⁷

Diese Kurskorrektur, »die alle mit der Union getroffenen Wahlrechtsabsprachen brach«,¹³⁸ war der Versuch, in letzter Minute der innerparteilichen Stimmungslage Rechnung zu tragen. In der Tat wären die Widerstände gegen eine Wahlrechtsreform in Nürnberg wohl nicht zu überwinden gewesen;¹³⁹ immerhin lag dem Parteitag eine große Zahl von Anträgen der verschiedenen Parteigliederungen vor, die jede Änderung des bestehenden Wahlrechts entschieden zurückwiesen. Gegen diese breite Ablehnungsfront hätte die Parteiführung sich nur schwer durchsetzen können. Somit war ein Stillhalteabkommen, das die Entscheidung vertagte und damit die Wahlrechtsfrage offen ließ, das einzige, was die Reformbefürworter erreichen konnten. Auch wenn sie Zweifel haben mochten, ob dies nicht doch eine Verschiebung ad calendas graecas bedeute, war dies die einzige Möglichkeit, eine Niederlage auf offener Bühne zu vermeiden.

Die Bundesregierung hatte dieser Entwicklung wenig entgegenzusetzen vermocht. In mehreren Koalitionsgesprächen¹⁴⁰ hatte sie ihre Absicht bekräftigt, das im Herbst 1966 Vereinbarte auch umzusetzen. Hierfür sollte der Innenminister »noch vor Ostern« 1968 Gesetzesvorlagen vorlegen, »welche die Einführung eines Mehrheitswahlrechts für die übernächste Bundestagswahl vorsehen und dieses Wahlrecht im Grundgesetz verankern«. Angesichts divergierender Ansichten zu Erfordernis und Ausgestaltung eines Übergangswahlrechts für 1969 entschied man sich gleichzeitig, von diesem Vorhaben Abstand zu nehmen.¹⁴¹ Damit war Über-

¹³⁷ Protokoll Nürnberger Parteitag der SPD, S. 1099.

¹³⁸ Schönhoven, Wendejahre, S. 254.

¹³⁹ So die Einschätzung von Schönhoven, vgl. ebd. Dort auch nähere Einzelheiten zum Folgenden. Der Antrag des Parteivorstands, die Beschlussfassung über ein neues Wahlrecht auf den nächsten ordentlichen Parteitag zu verschieben, wurde mit überwältigender Mehrheit angenommen, gegen ihn stimmten lediglich 14 Delegierte, 2 enthielten sich der Stimme. Vgl. Protokoll Nürnberger Parteitag der SPD, S. 933.

¹⁴⁰ Schönhoven, Wendejahre, S. 245 f., führt entsprechende Treffen Ende August 1967 in Krefßbronn, vor Weihnachten 1967 (Kiesinger, Wehner, Lücke) und am 11.1.1968 auf. Vgl. für letzteres Marx, Krefßbronner Kreis, Nr. 1.

¹⁴¹ Anlage zum Protokoll des Koalitionsgesprächs am 11.1.1968, Marx, Krefßbronner Kreis Nr. 1, S. 18. Angesichts höchst divergierender Ansichten, ob man überhaupt ein Übergangswahlrecht für 1969 anstreben und – wenn ja – wie dies konzipiert werden solle, blieben die Überlegungen zu diesem Projekt vage. Am konkretesten war noch der Vorschlag, die Sperrklausel zu erhöhen, also entweder

legungen etwa aus Unionskreisen, das neue Wahlrecht mit einfacher Mehrheit bereits für die kommende Wahl einzuführen und so dem Zwang zur Fortsetzung der Großen Koalition zu entgehen, eine klare Absage erteilt, vielmehr war man auf die Basis der Regierungserklärung zurückgekehrt, allerdings unter Aufgabe des Übergangswahlrechts.

Gemäß dieser Übereinkunft bereitete Lücke für die Kabinettsitzung am 27. März 1968 drei Gesetzentwürfe vor. Zum einen sollte das Mehrheitswahlrecht in Art. 38 GG festgeschrieben und die Wahlperiode beginnend ab 1969 von vier auf fünf Jahre verlängert werden. Zum anderen sollten nach dem neuen Wahlrecht 500 Abgeordnete nach relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewählt werden. Alternativ sah der dritte Gesetzentwurf vor, 400 Abgeordnete in Einerwahlkreisen und weitere 100 über eine Bundesliste zu wählen.¹⁴² Letztere Variante sollte denjenigen entgegenkommen, die vor den Folgen des Mehrheitswahlrechts für die regionale Präsenz der Parteien und für die Repräsentanz bestimmter gesellschaftlicher Gruppen oder unentbehrlicher »Experten« in den Fraktionen gewarnt hatten. Lücke ging davon aus, dass die parlamentarischen Beratungen dieser Entwürfe nach der Sommerpause beginnen und bis Jahresende abgeschlossen sein würden.

Hierzu jedoch kam es nicht mehr. Die Entscheidung des Nürnberger Parteitag der SPD, der am 21. März 1968 zu Ende ging, machte die Behandlung der drei Vorlagen im Kabinett eine Woche später obsolet. Am direktesten fühlte sich Innenminister Lücke von dem Rückzug des Koalitionspartners in der Wahlrechtsfrage betroffen.¹⁴³ Unmittelbar nach dem Beschluss der SPD bat er deshalb den Kanzler um seine Entlassung aus dem Kabinett. Zwar konnte Kiesinger ihn noch wenige Tage hinhalten, doch änderte dies nichts an Lückes Entschluss – am 28. März 1968 trat er als Innenminister zurück. Wie er gegenüber seinen Fraktionskollegen betonte, war für ihn die Einführung des Mehrheitswahlrechts »für die Zukunft der parlamentarischen Demokratie von entscheidender Bedeutung« sowie »die Schicksalsfrage und [...] die Bewährungsfrage der Großen Koalition«.¹⁴⁴ Diese Aussage – und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für den Zusammenhalt seiner Regierung – wollte der Kanzler jedoch nicht im Raum stehen lassen. Von »starke[r] Unruhe« begleitet, wies er seinen scheidenden Innenminister zurecht: »Ob wir dieses Wahlrecht haben oder ein anderes, das wird nach meiner Meinung über das Schicksal des

die 5%-Hürde weiter heraufzusetzen oder neben 5% der gültigen Stimmen auch den Gewinn von mindestens drei Direktmandaten vorzusehen. Vgl. Güde an Barzel am 30. 6. 1967, BA, NL 371/231.

¹⁴² Vgl. Lücke an Kiesinger am 11. 3. 1968 und Anlagen, BA, B 136/3844. Mit den beiden Varianten zum Wahlsystem griff Lücke Empfehlungen der CDU-Wahlrechtskommission auf. Lücke initiierte auch Vorarbeiten für die mit dem Wechsel des Wahlsystems verbundene Neueinteilung der Wahlkreise. Obwohl der Zuschnitt der 500 bzw. 400 künftigen Wahlkreise von zentraler Bedeutung für die Chancen der jeweiligen Kandidaten sein würde, entwickelte sich um diese Frage keine größere Diskussion – offenbar war für alle Betroffenen diese Problematik noch zu weit entfernt.

¹⁴³ Schon im Herbst 1966 hatte Lücke vor dem Bundesvorstand seiner Partei versichert, dass er bei einem Scheitern der Wahlrechtsreform »dieser Regierung keine Stunde länger angehören« wolle. Sitzung vom 29. 11. 1966, CDU-BV-Protokolle Nr. 10, S. 396.

¹⁴⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 26. 3. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 54, S. 815, 818.

deutschen Volkes nicht entscheiden. Wenn Sie so wenig Zutrauen in die demokratischen Kräfte des deutschen Volkes haben, wenn Sie glauben, nur durch eine Änderung, eine konstitutionelle Änderung die Zukunft dieses Volkes bestimmen zu können, dann stecken Sie lieber ihren [sic!] politischen Beruf besser heute als morgen auf. [...] Man kann nicht glauben, durch konstitutionelle Versuche das Schicksal eines Volkes gestalten zu können.«¹⁴⁵

Der Aufschieb der Wahlrechtsreform hatte für den Fortbestand der Koalition keine nachhaltigen Folgen, wenngleich von nun an für aufmerksame Beobachter in ihr »ein feiner Haarriss«¹⁴⁶ erkennbar wurde. Vielmehr eröffnete er strategische Spielräume in Bezug auf künftige Koalitionsoptionen. Beide Parteivorsitzenden – Kiesinger¹⁴⁷ wie Brandt¹⁴⁸ – hatten auch zuvor in allen Diskussionen um ein mehrheitsbildendes Wahlrecht nie die Option aus den Augen verloren, statt auf eine Wahlrechtsänderung als Voraussetzung für eine parlamentarische Mehrheit auf eine politische Partnerschaft mit der FDP zu setzen. Mit der Entscheidung des Nürnberger Parteitags der SPD – und den Veränderungen im politischen Profil der FDP auf deren Parteitag in Freiburg zwei Monate zuvor – gewannen diese Überlegungen neue Nahrung. Gerade die Skeptiker hinsichtlich eines veränderten Wahlsystems, aber nicht nur sie, richteten von nun an ihre Schritte in diesem Bereich immer auch an der Frage aus, wieweit die zu treffenden Entscheidungen künftige Koalitionsoptionen beeinflussen.

Allerdings war mit dem Entschluss des Nürnberger Parteitags der SPD, die Entscheidung über ein Mehrheitswahlrecht auf den kommenden Parteitag nach der nächsten Bundestagswahl zu verschieben, die Debatte nicht völlig beendet. Ausgangspunkt neuer Überlegungen war der Bericht der von der SPD-Führung eingesetzten Wahlrechtskommission. In ihrer Anfang Juni 1968 fertig gestellten Studie favorisierte sie ein neues Modell, nämlich die Gruppenwahl in Dreierwahlkreisen. Hiernach sollte die Bundesrepublik in 166 Wahlkreise eingeteilt und in jedem Wahlkreis drei Abgeordnete gewählt werden. »Dieses Wahlrecht schafft«, wie sie betonte, »regierungsfähige Mehrheiten und eine starke Opposition. [...] Ferner beseitigt dieses Wahlrecht die Gefahr der politischen ›Verödung‹ weiter Regionen, da eine zweite Partei schon dann ein Mandat erringt, wenn sie mehr als ein Drittel der Stimmen der stärksten Partei erhält.« Gleichzeitig sprach sich die Kommission dafür aus, dieses

¹⁴⁵ Ebd., S. 819. Ähnlich auch im anschließenden Koalitionsgespräch. Vgl. Marx, Kreßbronner Kreis, Nr. 10, S. 69 f.

¹⁴⁶ So Günter Diehl, *Zwischen Politik und Presse. Bonner Erinnerungen 1949–1969*, Frankfurt am Main 1994, S. 411.

¹⁴⁷ In einem Fernsehinterview am 14. 1. 1968 hatte Kiesinger angedeutet, dass er sich für die nächste Legislaturperiode durchaus eine christlich-liberale Koalition vorstellen könne. Vgl. Schönhoven, *Wendjahre*, S. 248. Auch im Bundesvorstand zwei Wochen später hatte er zu erkennen gegeben, dass er »nicht zu den Dogmatikern des Mehrheitswahlrechts« gehöre. Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 29. 1. 1968, BV-Protokolle Nr. 17, S. 797.

¹⁴⁸ Brandt hatte der Wahlrechtsänderung immer relativ distanziert gegenübergestanden. Vgl. hierzu Schönhoven, *Wendjahre*, S. 256, 266 f.

neue Wahlrecht noch im Herbst 1968 einem SPD-Sonderparteitag vorzulegen und es dann bereits für die nächste Bundestagswahl einzuführen.¹⁴⁹

Dieses Modell der Gruppenwahl in Dreierwahlkreisen – oder auch eines analogen Wahlverfahrens in Viererwahlkreisen¹⁵⁰ – hatte schon in den Debatten um das relative Mehrheitswahlrecht vor allem bei denjenigen eine gewisse Rolle gespielt, die bei letzterem die Chancen ihrer Partei in Diasporagebieten als äußerst gering ansahen und die Entstehung von regionalen parteipolitischen Monostrukturen befürchteten. Sie erblickten in dem Votum der SPD-Wahlrechtskommission nun eine Gelegenheit, das Thema neu aufzurollen und doch noch ein stärker mehrheitsbildendes Wahlrecht einzuführen.

Aber sowohl die CDU- als auch die SPD-Spitze reagierte hierauf eher verhalten. Die Christdemokraten sahen vor allem den Koalitionspartner im Zugzwang und wollten nicht selbst die Initiative zu einer neuen Debatte ergreifen. Innerhalb der SPD verlagerte sich die Diskussion in deren Untergliederungen, wo dieser Vorschlag durchaus Zustimmung fand. Allerdings zeigte sich die Parteiführung »ziemlich kopf- und richtungslos«;¹⁵¹ weder ließ sie die Neigung erkennen, das in Nürnberg vereinbarte Moratorium in Frage zu stellen noch wies sie der innerparteilichen Diskussion Weg und Ziel. Auch ein Koalitionsgespräch Ende Juni 1968¹⁵² brachte keine neuen Impulse; zwar versicherten sich beide Partner gegenseitig der Relevanz der neuen Vorschläge, doch blieb es bei eher halbherzigen Bekräftigungen – und dem Rückverweis der Vorschläge an den neuen Innenminister zur weiteren Prüfung, was eine Entscheidung erneut hinauszögerte.

Diese dilatorische Behandlung der Wahlrechtsfrage lag nicht nur oder in erster Linie in der Komplexität der zu regelnden Materie oder der Unsicherheit über die Auswirkungen auf die eigene Partei begründet, sondern zumindest ebenso in Kalkulationen beider Regierungsparteien über andere Koalitionskonstellationen und generell über den künftigen Weg der FDP. Bereits zu Beginn der Wahlrechtsdebatte gab es in der Union Vorbehalte, ob die SPD hier mit offenen Karten spiele oder doch für die Zukunft auf ein anderes Bündnis setze. Auch wurde die gegenwärtige Schwäche der FDP als bedauerlich angesehen, da man möglicherweise auf sie als künftigen Koalitionspartner angewiesen war.¹⁵³ Mit Blick auf die Erholung der eigenen Partei, ablesbar an den aktuellen Landtagswahlergebnissen, sowie angesichts der innerparteilichen Auseinandersetzungen in der FDP um den künftigen Kurs schien sogar ein Auseinanderbrechen der Liberalen und damit eine »bürgerliche« Mehrheit möglich.

¹⁴⁹ Vorstand der SPD (Hrsg.), Bericht der Wahlrechtskommission, Bonn, im Juni 1968, auch abgedruckt in: Lücke, *Ist Bonn*, S. 167–180.

¹⁵⁰ Dieses Modell hatte auch die SPD-Wahlrechtskommission mit diskutiert, sich dann aber für dasjenige der Dreierwahlkreise entschieden. Vgl. für nähere Einzelheiten zu beiden Wahlsystemen Jesse, *Wahlrecht*, S. 192–204.

¹⁵¹ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 260. Dort auch nähere Einzelheiten zu dieser innerparteilichen Diskussion.

¹⁵² Vgl. Koalitionsgespräch vom 29. 6. 1968, Marx, *Kreißbronner Kreis*, Nr. 19, S. 135f.

¹⁵³ So Pohle in einem Vermerk vom 8. 4. 1967, in dem er Barzel über den Stand der Wahlrechtsdebatte in der SPD informierte, ACDP, 08-007-053/1.

»Daß wir die FDP völlig ausschalten aus unseren Überlegungen, das geht einfach nicht«, so Bundesschatzmeister Schmücker. Bei einer Spaltung der FDP könne es sehr wohl sein, »daß wir einen Zuwachs von zehn bis zwölf Leuten plötzlich haben und schon in dieser Legislaturperiode über die absolute Mehrheit verfügen. [...] Wir müssen [...] den konservativen Teil, der mehr an uns denkt, weiterhin so betreuen, daß wir uns nicht zwischen zwei Stühle setzen.«¹⁵⁴ Dies waren zwar nach wie vor Einzelstimmen, doch ließen sie erkennen, dass in der Union über andere Optionen nachgedacht wurde.

Dies galt auch für die SPD. Auch wenn die ungünstigen Prognosen über die Chancen der eigenen Partei unter dem Mehrheitswahlrecht der entscheidende Faktor für die Distanzierung von der Koalitionsvereinbarung gewesen sein dürften, so spielte die politische Umorientierung der FDP den Skeptikern doch in die Hände. Mit der Sommerpause 1968 war das Vorhaben einer Wahlrechtsänderung praktisch begraben. Zwar waren die Diskussionen in der Partei noch nicht verstummt, doch suchte vor allem Brandt diese Kontroverse zum Erlöschen zu bringen und die FDP als potentiellen Koalitionspartner nicht zu verschrecken. Zu einer Zeit, in der er »vor und hinter den Kulissen«¹⁵⁵ alle Kraft daran setzte, die Kandidatur Heinemanns für das Amt des Bundespräsidenten zu befördern, drohten die innerparteilichen Diskussionen um das Wahlrecht die hierfür notwendige Annäherung an die Liberalen zu durchkreuzen. So strebte er danach, die Entscheidung bis nach der nächsten Bundestagswahl zu vertagen und die Partei darauf einzuschwören, »mit dem geltenden Wahlrecht die Wahl zu gewinnen«.¹⁵⁶

Mit dieser Absage an eine Wahlrechtsänderung noch vor 1969 stand das Projekt vor dem Aus. Ohnehin war es immer eher ein Wunschziel der Wissenschaft und erst in zweiter Linie der Politik gewesen. Dies galt bereits für die Frühphase der Debatte, als vor allem die Deutsche Wählergemeinschaft sich die Einführung des Mehrheitswahlrechts auf das Panier geschrieben und bei einem Misserfolg dieses Projekts ein Scheitern der zweiten deutschen Demokratie in apokalyptischen Bildern an die Wand gemalt hatte. Zwar hatten die Argumente zugunsten eines mehrheitsbildenden Wahlrechts auch Resonanz in den politischen Parteien, vor allem in der Union, gefunden, doch hatten die Parteispitzen dessen Vor- und Nachteile sehr viel pragmatischer beurteilt als die wissenschaftlichen Protagonisten.

Dies wiederholte sich 1967/68. Auch nun waren es die Repräsentanten von Staatsrecht, Politologie und Soziologie, die – teils als Mitglieder der vom Bundesinnenministerium oder von den Koalitionsparteien berufenen Beiräte, teils als Stimmen in der Öffentlichkeit – am vernehmlichsten für eine Wahlrechtsänderung eintraten und bei einem Fehlschlag eine Rückkehr zu »Weimarer Verhältnissen« beschworen. Ihrer Sichtweise schloss sich vor allem Innenminister Lücke an, der den Übergang zum

¹⁵⁴ Sitzung CDU-Bundesvorstand am 4. 12. 1967, BV-Protokolle Nr. 16, S. 736.

¹⁵⁵ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 263. Dort, S. 262 ff., auch Einzelheiten zu den innerparteilichen Debatten um das Wahlrecht in diesen Monaten.

¹⁵⁶ Sitzung SPD-Parteirat am 1./2. 11. 1968, zit. n. ebd., S. 264, Anm. 90.

Mehrheitswahlssystem als eine »Schicksalsfrage« der Demokratie¹⁵⁷ ansah. Seine Parteikollegen wie auch die Repräsentanten der SPD beurteilten diese Thematik sehr viel pragmatischer. Gewiss spielte die Verärgerung über die als unzuverlässig und aufmüpfig angesehene FDP sowie das Erschrecken über die Wahlerfolge der NPD eine wichtige Rolle bei dem Votum für ein mehrheitsbildendes Wahlrecht, doch teilten sie die prinzipiellen Vorbehalte der Wissenschaft gegen das bisherige System nicht. Deren Beteuerung, dass eine klare Zuweisung von Regierungsverantwortung und Oppositionsrolle das parlamentarische Regierungssystem als Modell von alternierenden Regierungen deutlicher konturiere als ein auf Koalitionen angewiesenes Regime, fand zwar auch im politischen Raum Zustimmung, doch wurde sie nie mit solcher Vehemenz vertreten und entsprach auch nicht den eigenen Erfahrungen mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland.

Wie Schönhoven zu Recht hervorhebt, »spielten binnenorganisatorische Probleme der Parteien, Erwägungen zu ihrer regionalen Repräsentanz, zu ihren Siegchancen in unterschiedlichen Wahlsystemen, zu ihrem Zugang zu Politikgestaltung in der Regierung und zu ihren Koalitionsmöglichkeiten im Parlament eine viel größere Rolle.«¹⁵⁸ als diese modellhaften und abstrakten Leitgedanken. Dies galt für beide Koalitionsparteien. Auch Wehner und Schmidt,¹⁵⁹ die beiden wichtigsten Befürworter einer Wahlrechtsänderung in der SPD, sahen in einem solchen Systemwechsel in erster Linie eine Möglichkeit, die Regierungschancen ihrer Partei zu erhöhen. Brandt hatte dieses Kalkül offenbar von Anfang an weniger geteilt. Als sichtbar wurde, dass die SPD in dieser Frage nur verlieren konnte, dass sie trotz der programmatischen Öffnung von Godesberg den sozialstrukturellen Vorsprung der Union als gesellschaftlich breit verankerte Volkspartei noch nicht wettgemacht hatte, setzte er auf die Beendigung der Debatte und den Schwenk zu anderen Koalitionsoptionen.

Diese Frage künftiger Regierungschancen stand für beide Parteivorsitzenden, Kiesinger wie Brandt, im Vordergrund ihrer Strategie in der Wahlrechtsfrage. Wenn die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts diese Option begünstigen würde, sahen sie einen solchen Wechsel als taktisch klug an. Wenn jedoch eine Koalition mit der FDP nach der nächsten Bundestagswahl die bessere Alternative zu sein schien, hatten sie keine Bedenken, auf diese Linie umzuschwenken. »Ihre prinzipielle Zustimmung zum Mehrheitswahlrecht und ihr inhaltendes Zögern bei seiner Verwirklichung waren das Resultat dieser Diagonale.«¹⁶⁰ Hatte am Anfang noch der Wille vorgeherrscht, das in den Koalitionsgesprächen Vereinbarte auch umzusetzen, so zerbröselte dieser Vorsatz mehr und mehr angesichts des heftigen innerparteilichen Gegenwindes gegenüber diesem Projekt wie auch einer gewissen Neueinschätzung der FDP, die nun als künftiger Koalitionspartner in einem günstigeren Licht er-

¹⁵⁷ Lücke, *Ist Bonn*, S. 74.

¹⁵⁸ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 266.

¹⁵⁹ Wehners Kalkül ist pointiert beschrieben bei Hildebrand, *Von Erhard*, S. 352–365; zu Schmidt vgl. Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 104–116.

¹⁶⁰ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 267.

schien. Nun ging es zunehmend darum, der anderen Seite den »Schwarzen Peter« für das Misslingen der Wahlrechtsreform zuzuschieben.

2. *Wahlkampf, Wahlergebnis und Regierungsbildung*

2.1 Wahlkämpfe

Wahlkämpfe hatten unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung und die Arbeit des Bundestages. Mit der Kandidatenaufstellung wurde das Profil des zu wählenden Parlaments vorbestimmt, mit der politisch-programmatischen Ausrichtung des Wahlkampfes zeichneten sich erste Konturen für künftige Koalitionsbündnisse ab, und mit dem Ergebnis waren die numerischen Relationen zwischen den einzelnen Fraktionen festgeschrieben. Deshalb sollen in diesem Kapitel die Wahlkämpfe der Jahre 1949 bis 1965 charakterisiert, die Wahlergebnisse erläutert und die Rolle des Bundestages bzw. der Fraktionen bei den jeweiligen Regierungsbildungen nachgezeichnet werden.

Nach dem Abschluss der Arbeiten des Parlamentarischen Rates und der Verabschiedung des Wahlgesetzes blieb den politischen Parteien vor der ersten Bundestagswahl nur eine kurze Zeit für Kandidatenaufstellung und Wahlkampf. Zwar konnten sie auf Erfahrungen aus der Weimarer Republik und aus den Kommunal- und Landtagswahlen der vergangenen Jahre zurückblicken, doch insgesamt waren die Vorbereitungen für die Wahlen am 14. August 1949 stärker von Improvisation geprägt als spätere Urnengänge.

Zunächst stand die Kandidatenaufstellung im Vordergrund. Nach den Bestimmungen des Wahlgesetzes hatten die Landes- und Kreisverbände die Kandidaten für den Bundestag zu bestimmen. Die Führungen aller Parteien versuchten, diese Entscheidungen ihrer Parteigliederungen zu beeinflussen und so den Wählern ein aus ihrer Sicht attraktives und »ausgewogenes« Personaltableau zu präsentieren. Für die Christdemokraten war dies nicht zuletzt dadurch erschwert, dass sie noch keine formale Parteispitze herausgebildet hatten, sondern ihre Parteiorganisation aus voneinander unabhängigen Zonen- oder Landesverbänden bestand, die sich mit der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands ein lockeres Koordinierungsorgan geschaffen hatte. Diese Arbeitsgemeinschaft hatte sich bereits Anfang Januar 1949 darauf verständigt,¹ einen Wahlausschuss einzusetzen, der alle Maßnahmen zur Vorbereitung der Bundestagswahl koordinieren sollte. Dieser wiederum wies die Landesvorsitzenden an, die Kandidatenaufstellung in ihrem Bereich sorgfältig zu überwachen: »Es kommt darauf an, daß die künftige Fraktion so zusammengesetzt ist,

¹ Vgl. Tagung am 8./9.1.1949, abgedruckt in Kaff, Unionsparteien, Nr. 19, hier S. 341. Da dieser Wahlausschuss offenbar als nicht effektiv genug eingeschätzt wurde, schuf die Arbeitsgemeinschaft bereits 14 Tage später einen Wahlrechtsausschuss, in dem sich die Landesvorsitzenden unter dem Vorsitz Adenauers trafen und der größere Durchschlagskraft erreichte als der Wahlausschuss.

daß sie im Hinblick auf die grundlegenden gesetzgeberischen Arbeiten über hervorragende Persönlichkeiten mit entsprechenden Fachkenntnissen unter Berücksichtigung der wichtigsten Berufs- und Personengruppen verfügt. Dabei sind besonders Frauen, die junge Generation und die Flüchtlinge zu berücksichtigen. Eine Abstimmung der Landeslisten untereinander [...] unter diesem Gesichtspunkt ist erforderlich.«²

Gerade für die Union mit ihrem noch schwach ausgebildeten Parteiapparat und ihrem Vorsatz, möglichst alle Bevölkerungsschichten anzusprechen, musste es von vorrangiger Bedeutung sein, angesehene Personen als Kandidaten zu gewinnen. So verwundert es nicht, dass Adenauer als Parteichef zumindest für die Landes- und Bezirksverbände der britischen Zone versuchte, bestimmte prominente Männer und Frauen für eine Kandidatur zu gewinnen und damit die Attraktivität der CDU zu erhöhen.³ Ebenso sollten bekannte ehemalige Zentrums Politiker auf vorderen Listenplätzen kandidieren, um so bisherige Anhänger dieser Partei für die Christdemokraten zu gewinnen.⁴ Und schließlich wollte man wichtige Vertreter von Verbänden und Lobbygruppen auf den Landeslisten herausstellen und auf diese Weise Wähler ansprechen.⁵ Allerdings sollte sich zeigen, dass die Landes- und Bezirksverbände sich ihre Autonomie in der Kandidatenfrage nur schwer aus der Hand nehmen ließen und sich die Hoffnungen der Parteispitze auf Mitsprache und Koordination nicht in gewünschtem Umfang erfüllten.⁶ In ähnlicher Weise musste auch die Parteispitze der CSU erleben, dass sie die Nominierung ihrer Wahlkreis Kandidaten nicht steuern konnte; allenfalls bei der Aufstellung der Landesliste war ihr mehr Erfolg beschieden.⁷

In der SPD konzentrierten sich die Vorbereitungen für die bevorstehende Bundestagswahl im Zentralsekretariat der Partei in Hannover, wo Anfang 1949 ein »Wahlkampfbüro« unter der Leitung von Hans Hermsdorf, dem persönlichen Referenten von Erich Ollenhauer, geschaffen wurde. Schon zuvor hatte man eine Wahlkampfkommission gebildet, bestehend aus führenden Mitgliedern des Parteivorstandes, die nicht nur die politischen Aussagen der Partei im anlaufenden Wahlkampf formulieren, sondern auch Grundsätze für die Kandidatenaufstellung entwickeln sollte.⁸

² Schreiben an die Landesvorsitzenden vom 15. 2. 1949, ebd., Anlage zu Nr. 20, hier S. 373.

³ So beispielsweise Ludwig Erhard, Robert Pferdmenges, Gustav Heinemann und Günter Henle. Zu Erhard vgl. Wengst, Bundestagswahlkampf, S. 25 ff.; zu den anderen Genannten vgl. Adenauer, Briefe 1949–1951, Nr. 25, 29 und 33.

⁴ Vgl. Georg Franck an Adenauer am 28. 6. 1949, StBKAH, I/12. Genannt wurden Hans Spiecker und Richard Muckermann, beide wurden auch aufgestellt.

⁵ So berichtet der Landesgeschäftsführer der CDU Rheinland an Adenauer, dass auf den ersten Plätzen der Landesliste u. a. der Vorsitzende des Verbandes der Haus- und Grundbesitzervereine, der Präsident des rheinischen Landwirtschaftsverbandes und der Vorsitzende der Einzelhandelsverbände in Westdeutschland kandidierten, ebenso auch »die prominentesten Vertreter« der christlichen Arbeiterschaft sowie »führende Persönlichkeiten aus der katholischen und evangelischen Jugend«. Schreiben vom 30. 7. 1949, StBKAH, I/12.

⁶ Vgl. Wengst, Bundestagswahlkampf, S. 4 ff.

⁷ So Sitzungsprotokolle CSU-Landesgruppe, S. XXI.

⁸ Vgl. Albrecht, Einleitung zu: Die SPD unter Kurt Schumacher, Bd. 2, S. LIV ff.

Nach der Einschätzung des Ende 1945 aus der Emigration zurückgekehrten Heinz Kühn hing die Zukunft der Partei davon ab, »ob es uns gelingt, die junge Generation für die erneuerte Bewegung zu gewinnen und die Rauschebärte abzurasiern, die überzahlreich vergangenheitsbestätigend herumwackeln werden«. ⁹ Dies entsprach auch der Überzeugung von Schumacher, der sich energisch um eine Verjüngung der Partei und um deren Öffnung für bürgerliche Schichten bemühte. In seinen Anfang Mai 1949 verabschiedeten Richtlinien zur Auswahl der Bundestagskandidaten betonte deshalb der Parteivorstand nachdrücklich, dass nicht »in der Vergangenheit geleistete Arbeit« die wichtigste Kategorie für die Nominierung sein dürfe, sondern dass politische Urteilskraft und Sachkenntnisse in Themenbereichen, die für die künftige Fraktionsarbeit essentiell sein würden, die zentralen Anforderungen an die Bewerber sein sollten. ¹⁰

Auch die SPD schuf einen Ausschuss, die sog. Siebener-Kommission, zur Prüfung und Koordinierung der Wahlvorschläge der Landes- und Bezirksverbände. Neben der Nominierung von »Experten« sowie von Repräsentanten bestimmter gesellschaftlicher Gruppen wie Heimatvertriebene, Gewerkschaftler oder Kriegsversehrte befürwortete sie ebenfalls einen regionalen Proporz in der Kandidatenaufstellung. So wurden beispielsweise auf der Landesliste für Nordrhein-Westfalen die ersten zehn Plätze nach überregionalen Gesichtspunkten, also meist durch prominente, zugkräftige Kandidaten, besetzt, die folgenden zehn Plätze dann anteilig an die Bezirke Westliches Westfalen, Niederrhein, Östliches Westfalen und Mittelrhein vergeben, und für je weitere zehn Plätze wiederholte sich dieses Muster. ¹¹ Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass mitgliederschwache Bezirke nicht durch starke Regionalorganisationen majorisiert werden konnten und dass ein flächendeckendes Netz von Listenbewerbern Wählerstimmen anziehen würde.

Hartnäckig bestand die Parteispitze darauf, keine Doppelkandidaturen zuzulassen, also bisherige Landtagsabgeordnete zu zwingen, ihr Mandat niederzulegen, wenn sie für den Bundestag nominiert wurden oder einen Sitz dort gewonnen hatten. Von dieser Regelung wurde nur in wenigen prominenten Fällen Abstand genommen, wollte man mit diesem Ausschluss von Doppelmmandaten doch dem Wähler dokumentieren, dass die sozialdemokratischen Kandidaten sich voll und ganz der Arbeit im künftigen Parlament in Bonn widmen würden, und wollte zudem das Ausbluten der Landtagsfraktionen verhindern. ¹²

Wahlkampf und Wahlauf Ruf der KPD wurden ganz wesentlich von Berlin aus bestimmt, also vom SED-Politbüro und dessen Westkommission. Der politische Schwerpunkt der Kampagne lag auf einer eher plumpen Sammlungspolitik, die alle gutmeinenden, Volk und Vaterland liebenden Deutschen dazu aufrief, sich in einer

⁹ Kühn, Heinz, *Widerstand und Emigration. Die Jahre 1928–1945*, Hamburg 1980, S. 312.

¹⁰ Anlage zum Protokoll der Parteivorstandssitzung am 10. 5. 1949, *Die SPD unter Kurt Schumacher*, Bd. 2, S. 181ff.

¹¹ So Kitzinger, *Wahlkampf*, S. 33f.

¹² Vgl. Sitzung Parteivorstand am 29./30. 6. 1949, *Die SPD unter Kurt Schumacher*, Bd. 2, Nr. 10, S. 238 ff. Vgl. für Einzelheiten auch ebd., S. LVI.

»nationalen Front« zu versammeln. Wirtschafts- und sozialpolitische Themen spielten demgegenüber eher eine nachgeordnete Rolle. Das personelle Angebot der Partei konzentrierte sich auf deren führenden Köpfe, die nun den Sprung in den Bundestag versuchen wollten, auch wenn sie die Bildung eines Weststaates nach wie vor ablehnten. Dieser Spagat zwischen der Absage an eine Staatsgründung im Westen und der Mitwirkung an dessen Institutionen sollte der KPD im Wahlkampf dann auch zu schaffen machen.

Hatte schon die Führung der Unionsparteien konstatieren müssen, dass sie ihren Einfluss bei der Aufstellung der Wahlkreis- und Listenkandidaten nur schwer zur Geltung bringen konnte, so musste die FDP-Spitze einräumen, dass es »grundsätzlich kein Einwirkungsrecht auf die Liste der Landesverbände« gebe. Allerdings sollte es in ihrer Sicht nicht zu »Rechenstiftkandidaturen« kommen, vielmehr müsse »bei der Aufstellung der Kandidaten in den Landesverbänden die sachliche Eignung« entscheiden;¹³ ebenso sollte auf regionale und soziale Ausgewogenheit geachtet werden. Dennoch besaß die Parteiführung wenig Autorität, gegenüber den starken und eigenständigen Landesverbänden entsprechende Anweisungen durchzusetzen. Gerade angesichts der Heterogenität der einzelnen Regionalorganisationen konnte es kaum zu einer zentralen Abstimmung und Absprache über die Kandidatenaufstellung kommen. Dies dürfte auch für die anderen kleineren Parteien gegolten haben. Angesichts der dürftigen Quellenlage sind verlässliche Aussagen zu diesem Punkt kaum möglich, doch werden – vor allem wenn man bestrebt war, ein flächendeckendes, über die jeweiligen Hochburgen hinausgehendes Kandidatennetz zu präsentieren – lokale und regionale Einflüsse ausschlaggebend gewesen sein.

In größerem Umfang wurde im »bürgerlichen« Parteienspektrum versucht, über Wahlabkommen gemeinsamen Wahlkreiskandidaten zum Erfolg zu verhelfen. Auch hier ging die Initiative von der Unionsspitze aus, sollte hiermit doch, wie Adenauer sorgenvoll anmahnte, verhindert werden, »daß im Bundestag die sozialistische Partei zusammen mit der kommunistischen Partei eine Mehrheit bilden kann, die dann einen sozialdemokratischen Bundeskanzler wählt.«¹⁴ Allerdings ergaben sich erhebliche Probleme und Reibungsverluste bei der Umsetzung dieses Vorhabens. Mit Blick auf die Deutsche Partei favorisierte der CDU-Chef ein Wahlbündnis in Niedersachsen, was aber von den dortigen Landesverbänden vehement abgelehnt wurde. Ähnliches galt für analoge Versuche zugunsten einer Kooperation zwischen CDU und FDP in Hessen. Selbst lokal begrenzte Wahlabkommen in Wahlkreisen, wo die Aussicht bestand, den sozialdemokratischen Mitbewerber zu schlagen, erwiesen sich als schwierig. Entsprechende Kontakte in Bayern zwischen CSU und FDP liefen schließlich ins Leere, bei analogen Bemühungen in Nordrhein-Westfalen wurden zwar viele Wahlkreise ins Auge gefasst, doch führte dies nur in den Wahlkreisen Wuppertal I und II zu einer derartigen Vereinbarung. Flächendeckend erfolgreich

¹³ Sitzung des Bundeshauptausschusses der FDP am 1.7.1949, ADL, A 12–1.

¹⁴ Adenauer an Eugen Huth am 4.7.1949, Adenauer, Briefe 1949–1951, Nr. 35, hier S. 49 f. Vgl. zum folgenden auch Wengst, Bundestagswahlkampf, S. 19 ff.

waren diese Gespräche allerdings in Hamburg. Dort vereinbarten die Landesverbände von CDU und FDP, jeweils in vier der acht Wahlkreise dort einen gemeinsamen Kandidaten aufzustellen und wechselseitig ihre Anhänger aufzufordern, diesen zu wählen. Auch bei Plakatwerbung, Wahlkundgebungen und Rednereinsatz kooperierten beide Parteigliederungen. Aber Hamburg blieb die Ausnahme; im Allgemeinen waren die Rivalitäten untereinander so groß, dass sie die erwünschte Kooperation torpedierten.

Diese Muster wiederholten sich in den folgenden Wahlkämpfen. Auch nun versuchten die Parteispitzen, die Kandidatenauswahl zu beeinflussen, noch zaudernde Kandidaten anzusprechen oder ihren Landes- und Kreisverbänden die Nominierung von Bewerbern mit einem bestimmten beruflichen oder sozialen Profil nahezu legen. In der Sicht der SPD-Wahlkampfführung sollten »Kandidaten unter dem Gesichtspunkt ausgewählt werden, politisch urteilsfähig, sachlich arbeitsfähig und in der Lage zu sein, die sozialdemokratische Politik in der Öffentlichkeit agitatorisch zu vertreten«. Besonders berücksichtigt werden sollten »Spezialisten«, die man für die künftige Fraktionsarbeit benötigte, sowie Vertreter bestimmter gesellschaftlicher Gruppen oder Interessenorganisationen. Angeführt werden sollten die Landeslisten »von politischen Persönlichkeiten, [...] von denen eine agitatorische Wirkung ausgeht« – meist die Parteivorsitzenden oder prominente Landespolitiker.¹⁵

In ähnlicher Weise wollte die CDU erreichen, dass die künftige Fraktion »ein wahrer Ausdruck der Struktur unserer Partei sein« und im Sinne des Volkspartei-Anspruchs »die großen Schichtungen unseres Volkes [...] auch im Bild der Fraktion in Erscheinung treten« würden.¹⁶ Für die Wahl 1957 beschloss die Parteispitze sogar, eine kleine Arbeitsgruppe einzusetzen, die im Kontakt mit den Landesvorsitzenden die Kandidatenfrage erörtern und neue Namen ins Spiel bringen sollte.¹⁷ Ein zusätzliches Problem entstand 1957 und 1961 durch den Erosionsprozess der kleineren Parteien, als die Union darauf setzte, prominente Vertreter von FVP, GB/BHE und DP, die zu ihr übergewechselt waren, in sicheren Wahlkreisen oder an prominenter Stelle ihrer Landeslisten zu platzieren. Dies führte nicht selten zu Konflikten mit den lokalen oder regionalen Parteiorganisationen, die die Ansprüche bisheriger Kandidaten oder eigener Anwärter voranstellten. Dennoch setzte die Parteispitze darauf, diese »Neuzugänge« besonders herauszustellen, um deren ehemalige Wähler für sich zu gewinnen und so die verbliebenen Kleinparteien an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern zu lassen.¹⁸

¹⁵ Grundsätze für die Kandidatenaufstellung zum Bundestag 1953, AdSD, SPD PV-Protokolle 1953. Vgl. zur Umsetzung dieser Grundsätze auch Sitzung SPD-Parteivorstand am 29. 6. 1953, ebd., sowie Ollenhauer an Zinn am 26. 6. 1953, AdSD, Bestand Ollenhauer, Mappe 377. Für die Wahlen 1957 und 1961 wurden ähnliche Richtlinien aufgestellt. Vgl. Grundsätze 1957, AdSD, NL Menzel, Mappe R 4; Grundsätze 1961 AdSD, SPD PV-Protokolle 1961.

¹⁶ Sitzung CDU-Bundesvorstand am 22. 5. 1953, BV-Protokolle 1950–1953, Nr. 23, S. 570.

¹⁷ Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 7. 2. 1957, BV-Protokolle 1953–1957, Nr. 18, S. 1204 ff.

¹⁸ Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 11. 7. 1961, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 21, S. 987 ff.

Im Großen und Ganzen gelang es im Untersuchungszeitraum den Parteiführungen beider großen Parteien, ihre Vorstellungen zur Kandidatenaufstellung durchzusetzen. Auch wenn formal den Kreis- und den Bezirks- bzw. den Landesverbänden die Entscheidung zufiel, waren Anspruch und Position des SPD-Vorstandes doch gewichtig genug, um die nachgeordneten Parteiverbände für dessen personellen Vorstellungen zu gewinnen. In der CDU kam den regionalen Organisationen zwar größeres Gewicht zu, allerdings war der Parteivorsitzende auch hier erfolgreich, kraft seines Ansehens – und über informelle Kanäle – seine Auffassungen zur Kandidatenauswahl zur Geltung zu bringen. Für die FDP gilt dies nicht; angesichts der heftigen Flügelkämpfe um den richtigen Kurs der Partei und der generell schwachen Position der Führung in Bonn sah diese sich kaum in der Lage, die Kandidatenaufstellung in ihrem Sinne zu beeinflussen.¹⁹ In den anderen kleineren Parteien wiederum dürfte die innere Auszehrung sowie zum Teil Flügelkämpfe um den künftigen Weg die Parteispitze ebenfalls geschwächt und lokalen oder regionalen Kräften in diesen Fragen Auftrieb gegeben haben.

Für sie wurden Wahlkreisabsprachen ohnehin mehr und mehr zur Überlebensgarantie. Allerdings waren die Erfahrungen mit diesem Vorgehen nicht nur positiv. So klagte der Fraktionsvorsitzende von Brentano nach entsprechenden Abkommen zur ersten Bundestags- und zu einigen Landtagswahlen, dass »jedemal, wenn die CDU sich zu solchen Zweckbündnissen entschließt, [...] sie an Gesicht und an innerer Geschlossenheit« verliere,²⁰ und auch die Partner dieser Absprachen mussten zur Kenntnis nehmen, »daß die Wähler vielfach nicht geneigt sind, ihre Stimme an einen ›Eintopf-kandidaten‹ zu geben.«²¹ Insbesondere in den jeweiligen Wahlkreisen regte sich deutlicher Widerstand gegen das Ansinnen, den eigenen Bewerber zugunsten eines gemeinschaftlichen »bürgerlichen« Kandidaten zurückzuziehen. Dennoch drängte vor allem Adenauer darauf, in möglichst vielen Wahlkreisen zu derartigen Absprachen zu kommen, um so den Erfolg eines sozialdemokratischen Mitbewerbers, aber auch eine größere Zahl von Überhangmandaten zugunsten der SPD zu verhindern.

Das Insistieren des Kanzlers hatte Erfolg: vor der zweiten Bundestagswahl vereinbarten CDU, FDP, DP, BHE und Zentrum in dreißig Wahlkreisen derartige Absprachen zu Lasten der SPD.²² Dazu zählten erneut alle acht Hamburger Wahlkrei-

¹⁹ Vgl. etwa Sitzung FDP-Bundesvorstand am 30.7.1953, Sitzungsprotokolle 1949–1954, Nr. 35, S. 1101ff.

²⁰ Von Brentano an Adenauer am 14. 12. 1950, BA, NL 239/154.

²¹ O.D. Aufzeichnung »Zum Alleingang der Deutschen Partei in den Bundestagswahlen«, ACDP, I-026-008/2. In der Tat hatte das Präsidium der Deutschen Partei im Vorfeld der 2. Bundestagswahl zunächst beschlossen, im Sinne eines eigenständigen Profils von Wahlabsprachen abzusehen, revidierte seinen Kurs jedoch wieder.

²² Zahlen und Einzelheiten nach Schindler, Datenhandbuch, S. 139. Das Wahlbündnis im Wahlkreis 2 (Flensburg) richtete sich gegen den Kandidaten des SSW. Von großer Bedeutung waren die Absprachen für das Zentrum: Die CDU verzichtete darauf, im Wahlkreis 87 (Oberhausen) einen eigenen Kandidaten aufzustellen, wodurch Johannes Brockmann die Direktwahl in den Bundestag und damit die Überwindung der Sperrklausel für das Zentrum gelang. Als Gegenleistung empfahl

se, vier Wahlkreise in Schleswig-Holstein, zwölf in Niedersachsen, fünf in Nordrhein-Westfalen und einer in Hessen. In Niedersachsen war in vier Wahlkreisen auch die DRP in die Abkommen einbezogen worden, ja, im Wahlkreis Diepholz-Melle-Wittlage hatten sich DRP und DP gegen den örtlichen CDU-Bewerber verbündet. Auch in den Wahlkreisen Wiesbaden und Mannheim-Land konkurrierten gemeinsame Kandidaten von BHE und FDP bzw. ein Unabhängiger gegen den Unionsvertreter. In Bayern wiederum hatten CSU, BP, FDP und BHE in vierzehn Wahlkreisen Abkommen zu Lasten des SPD-Mitbewerbers vereinbart, darunter in allen vier Münchener Wahlkreisen. Der Erfolg dieses Vorgehens war jedoch eher gering; nach dem Zweitstimmenergebnis hätte in der Mehrzahl der Fälle der Unionskandidat oder aber der begünstigte Kandidat den Wahlkreis auch ohne die Absprache gewonnen.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Christdemokraten zögerten, vor der dritten Bundestagswahl erneut derartige Übereinkünfte ins Auge zu fassen. BHE und FDP, beide 1955 und 1956 aus dem Regierungsbündnis ausgeschieden, waren selbstredend nicht mehr Teil dieser Vereinbarungen. Mit dem Koalitionspartner DP schloss die CDU insgesamt zwölf Wahlkreis-Absprachen – sieben in Niedersachsen, fünf in Hessen – und garantierte damit deren parlamentarisches Überleben. Dennoch wurde am Wahltag deutlich, dass in allen sechs Wahlkreisen, die der jeweilige DP-Bewerber erobern konnte, ohne diese Übereinkünfte ein christdemokratischer Kandidat das Direktmandat gewonnen hätte. Dies verstärkte den Widerstand der Kreisverbände gegen eine Wiederholung dieser Praxis, so dass auch die Parteiführung sich 1961 gegen erneute Wahlkampfhilfen für den Koalitionspartner aussprach, vielmehr darauf setzte, dessen Wähler für sich zu gewinnen.²³

Im Vorfeld der dritten Bundestagswahl 1957 gab es auch in der SPD Überlegungen zu derartigen Wahlkreis-Absprachen. Im Mittelpunkt stand die in Auflösung begriffene Gesamtdeutsche Volkspartei. Allerdings traf das Kalkül der Parteispitze, prominente (ehemalige) Mitglieder der GVP entweder in sicheren Wahlkreisen oder an vorderen Positionen von Landeslisten kandidieren zu lassen, auf vielfachen Widerstand der jeweiligen Unterorganisationen. So weigerten sich die Bezirke Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, wo die Heinemann/Wessel-Partei 1953 noch die meisten Stimmen erhalten hatte, strikt, entsprechenden Plänen zu folgen.²⁴ Heinemann, mittlerweile zur SPD übergetreten, kandidierte schließlich auf der Landesliste Niedersachsen, Helene Wessel, nun ebenfalls SPD-Mitglied, auf der Lan-

die Zentrumsführung in allen anderen nordrhein-westfälischen Wahlkreisen, den CDU-Bewerber zu unterstützen, was zumindest im Wahlkreis 92 (Duisburg I) der CDU ein Direktmandat einbrachte.

²³ Vgl. Bundesgeschäftsführer Kraska an die Mitglieder des Geschäftsführenden Bundesvorstandes der CDU am 17. 3. 1960, ACDP, I-028-025/8; Sitzung CDU-Bundesvorstand am 11. 7. 1961, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 21, S. 987 ff.

²⁴ Vgl. Sitzungen SPD-Parteivorstand am 22./23. 1., am 8./9. 2. und am 29. 3. 1957, AdSD, SPD-PV-Protokolle 1957. Die (personellen) Vorstellungen der GVP sind enthalten in: Heinemann an Ollenhauer am 5. 2. und am 14. 3. 1957, AdSD, Bestand Ollenhauer, Mappe 215. Vgl. hierzu ausführlicher auch Müller, Gesamtdeutsche Volkspartei, S. 378 ff.

desliste Nordrhein-Westfalen, während etwa Diether Posser und Adolf Scheu nicht aufgestellt wurden. Gleichzeitig vereinbarten SPD und die aus der Fusion von Zentrum und Bayernpartei hervorgegangene Föderalistische Union in acht bayerischen Wahlkreisen ein Zusammengehen gegen die CSU, doch konnten deren Bewerber in allen acht Fällen das Direktmandat gewinnen.²⁵

Insgesamt erfüllten diese Wahlkreis-Abkommen nicht die in sie gesetzten Erwartungen. Während Adenauer bekannte, dass er »ein Freund solcher Wahlabsprachen stets gewesen sei und sie überall gefördert« habe,²⁶ stießen diese Bemühungen in den Wahlkreisen selbst auf großen Widerstand. Dies verwundert nicht, sahen sich viele Mitglieder dort doch um die Früchte ihrer langjährigen Parteiarbeit »vor Ort« gebracht, wenn auf Druck der Parteispitze nun ein fremder »Koalitionskandidat« vorgeschlagen wurde. Auch die Wähler zeigten sich in vielen Fällen irritiert und votierten nicht für den nun aufgestellten Bewerber. Der wichtigste Effekt dieser Absprachen war noch, dem kleineren Partner über den Gewinn von Direktmandaten die erneute Präsenz im künftigen Parlament zu sichern. Aus der Sicht des CDU-Vorsitzenden boten sie zudem die Möglichkeit, die kleineren Parteien frühzeitig für die Fortsetzung der Koalition zu gewinnen.

In seiner höchst anregenden Studie zur bundesdeutschen Wahlkampfkultur hat Thomas Mergel hervorgehoben, dass die Wahlkämpfe bis weit in die 1980er-Jahre von Strategien, Praktiken und Verfahrensweisen geprägt gewesen seien, die sich schon in Kaiserreich und Weimarer Republik herausgebildet hatten. In der Tat blieben der klassische Versammlungswahlkampf und die Nutzung traditioneller Medien das auffälligste Charakteristikum dieser Veranstaltungen. Die Kampagne des lokalen Bewerbers stand im Mittelpunkt: »Die kleine Wahlversammlung, in der ein oder mehrere Kandidaten sich präsentierten, häufig mit lokalen oder regionalen Themen, die relativ unaufgeregt verläuft und nach der Rede eine Diskussion kennt: Das ist die typische und erfolgreiche Wahlkampfform der Bundesrepublik geblieben.«²⁷ Den Höhepunkt dieser Ereignisse bildete nicht selten das Auftreten von Spitzenpolitikern der jeweiligen Parteien, die den lokalen Kandidaten unterstützen sowie Aufmerksamkeit und Schärfe in den Wahlkampf bringen sollten.

Neben dem Wort waren Text und Papier die zentralen Medien der Wahlkämpfe der 1950er- und 1960er-Jahre.²⁸ Plakate, Flugblätter, Inserate, Broschüren und Wahl-illustrierte machten den weitaus größten Teil der Wahlkampfmaterialien aus. Insbesondere die Plakatwerbung, mit der dem umworbenen Wähler die zentralen Slogans der Parteien vermittelt werden sollten, stand für die Wahlkampfmanager hoch im Kurs. »Entscheidend ist, daß der einfache Mann vor diesen Plakaten stehen bleibt.«²⁹ Ergänzt wurde sie von anderen textlastigen Formaten, mit denen kurzfris-

²⁵ Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 140.

²⁶ Adenauer an Hellwege am 20. 8. 1957, StBKAH, I/12.

²⁷ Mergel, Propaganda, S. 131.

²⁸ Dies spiegelt sich wider in dem (undatierten) Vermerk zur Vorbereitung des Bundestagswahlkampfes 1961, ACDP, 07-002-001/2.

²⁹ Mergel, Propaganda, S. 163.

tig auf aktuelle Debatten und Aktionen des politischen Gegners reagiert werden konnte. Insofern war »der Wahlkampf der alten Bundesrepublik [...] vor allem eine Papierschlacht«.³⁰ Das Radio spielte demgegenüber eher eine untergeordnete Rolle. Angesichts der hochgradigen Instrumentalisierung des Rundfunks für Propagandazwecke im Dritten Reich gab es bei allen Beteiligten – den Wählern wie den Wahlkampfmanagern – deutliche Vorbehalte gegen dieses Medium, dem man die Neigung zu Manipulation und Verführung zuschrieb. Aber auch die Laborsituation im Studio und der Zwang zu kurzen Sendespots von maximal fünf Minuten hinderte die Wahlkämpfer offenbar daran, den Rundfunk intensiver zu nutzen. Zwar wurde er für Wahlwerbezwecke eingespannt, auch erhielten die Parteien Sendezeit für ihre Wahlspots zugesprochen, doch blieb der Wahlkampf in diesen Jahren eindeutig papier- und textlastig.

Als größte Regierungsparteien konnten CDU und CSU in zunehmendem Maße die Möglichkeiten nutzen, die ihr über den ausgedehnten Apparat der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung standen. Hierzu zählte insbesondere das dem Bundeskanzleramt zugeordnete Bundespresseamt, das institutionell wie inhaltlich wesentlich zum Wahlerfolg der Unionsparteien beitrug. Vor allem Otto Lenz, den Adenauer schon 1951 mit Blick auf die kommenden Wahlen für die Schaffung einer zugkräftigen Propaganda als Staatssekretär in das Bundeskanzleramt geholt hatte, sollte sich hier als »umtriebige[r] Manager der Öffentlichkeitsarbeit«³¹ erweisen. Durch auf Breitenwirkung zielende Kampagnen, den intensiven Kontakt zu Presse und Rundfunk sowie – wenn auch zu diesem Zeitpunkt noch verhalten – den Einsatz von Wahlumfragen und Meinungsforschung vermochte er dem Wahlkampf der Union seinen Stempel aufzudrücken. Dem konnten die Sozialdemokraten nur wenig entgegensetzen. Deren Wahlkampfleiter, Fritz Heine, setzte dagegen eher auf den traditionellen Kampagnenzuschnitt und die vertrauten Werbemittel. Zudem war das Aktionsprogramm der SPD weniger darauf angelegt, die eigenen Vorstellungen zu propagieren als vielmehr, gleichsam rückwärtsgerichtet, auf die Unzulänglichkeiten und Fehler der Regierungspolitik in den vergangenen Jahren zu verweisen.

Bereits der Wahlkampf 1949³² wurde mit großer Härte geführt. Schon Anfang 1949 hatten die Unionsparteien erste Schritte zur Vorbereitung ihrer Wahlkampagne getan und einen Wahlausschuss gebildet mit dem Auftrag, »die erforderlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten, die sich im Hinblick auf die Wahl zur Koordinierung der gemeinsamen Interessen und der damit verbundenen Organisation, der Propaganda und Pressearbeit als notwendig erweisen« würden.³³ Im Mai wurde

³⁰ Ebd., S. 161.

³¹ Gotto, Klaus/Kleinmann, Hans-Otto/Schreiner, Reinhard (Bearb.), Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951–1953, Düsseldorf 1989, S. VII. Vgl. zur Rolle von Lenz auch Friedel, Mathias, Die Bundestagswahl 1953, in: Jakob, Nikolaus (Hrsg.), Wahlkämpfe in Deutschland. Fallstudien zur Wahlkampfkommunikation 1912–2005, Wiesbaden 2007, S. 112–136, hier S. 116 ff.

³² Vgl. hierzu Recker, Wahlen und Wahlkämpfe, S. 293 ff., und Niemann, Auftakt.

³³ Rundschreiben Dörpinghaus vom 12.1.1949, ACDP, I-109-012/7.

auch ein Wahlkampfleiter, Alois Zimmer, Fraktionsvorsitzender im rheinland-pfälzischen Landtag, nominiert, der als »Generaleinpeitscher«³⁴ eine einheitliche Lenkung des Wahlkampfes gewährleisten sollte. Zimmer richtete in Frankfurt am Main eine Zentrale Wahlkampfleitung ein, die vor allem die organisatorische Durchführung des Wahlkampfes steuern sollte.

Das dominierende Thema war die Frage der künftigen Wirtschaftsordnung. In den Düsseldorfer Leitsätzen, die am 15. Juli 1949, also wenige Wochen vor dem Wahltag, in einer großen Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, verkündete die CDU ihr Programm der »Sozialen Marktwirtschaft«, das eng mit dem Namen Ludwig Erhards verbunden war. Dessen Plädoyer für eine marktwirtschaftliche Ordnung mit sozialer Verantwortung, für die Freisetzung der Kräfte des Marktes, denen der Staat allenfalls den ordnungspolitischen Rahmen vorgeben würde, und für die Entfaltung individueller Energien traf angesichts der desolaten wirtschaftlichen Lage in der Wählerschaft auf viel Zustimmung. Demgegenüber ritt die SPD heftige Attacken gegen die Union als Partei von Kirche und Kapital und setzte »mit klassenkämpferischer Schärfe«³⁵ auf traditionelle Konzepte ökonomischer Planung und Lenkung, auf die Sozialisierung der Großunternehmen und eine zügige Bodenreform. »Das Programm der SPD roch nach Klassenkampf und Kommunismus, Erhards Konzept war Verheißung.«³⁶ Diese Konstellation begünstigte die Christdemokraten. Indem ihre Wahlkämpfer ein vieldebattiertes Sachthema in ein zugkräftiges Leitthema umwandeln und die bisherigen Leistungen und Erfolge der Partei auf diesem Feld herausstreichen konnten, vermittelten sie Orientierung für die Zukunft. Die SPD hingegen ließ sich in die Oppositionsrolle drängen; nicht nur mit ihren planwirtschaftlichen Konzeptionen, sondern generell mit ihrem gegen den Kurs des politischen Gegners angelegten Wahlkampfkonzept vermochte sie den Wählern nicht in eben solchem Maße detaillierte und praxisorientierte Antworten auf drängende politische Fragen zu geben.

Das zweite diesen Wahlkampf dominierende Thema war der Vorwurf gegenüber der SPD, sie stehe in allzu großer Nähe zum östlichen Kommunismus. Mit Blick auf die von der sowjetischen Besatzungsmacht in der SBZ erzwungenen Umgestaltungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie die soeben überstandene Blockade Westberlins war diese Unterstellung eine infame Diffamierung des politischen Konkurrenten. Diese Verunglimpfung der Sozialdemokratie als Fellow-Traveler der kommunistischen Machthaber in Moskau und in Ostberlin war eine Konstante der westdeutschen Wahlkämpfe bis weit in die 1960er-Jahre hinein und sollte die politische Kultur der Bundesrepublik tief prägen.

Angeheizt wurden diese Konfrontationen zwischen den beiden großen Parteien nicht zuletzt durch die beiden Spitzenkandidaten, die sich gegenseitig mit Vorwür-

³⁴ 3. Sitzung des Wahlausschusses der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft am 19. 5. 1949, abgedruckt in Kaff, Unionsparteien, Nr. 24, hier S. 601.

³⁵ Klotzbach, Staatspartei, S. 175.

³⁶ Görtemaker, Geschichte, S. 82.

fen überzogen. So richtete Schumacher in seinen Wahlkampfauftritten immer wieder heftige Angriffe auf die Union und auf Adenauer und Erhard, gipfelnd in dem Satz von der katholischen Kirche als der »fünften Besatzungsmacht«,³⁷ was seiner Partei wenig Sympathien in der katholischen Arbeiterschaft und darüber hinaus verschaffte, seinem Kontrahenten Adenauer aber die Gelegenheit gab, seine Partei als Hüterin christlicher Werte und Institutionen darzustellen und damit eine weitere zentrale Botschaft ihres Wahlkampfes zu unterstreichen. Der Spitzenkandidat der Unionsparteien hatte bereits die Auftaktveranstaltung der CDU am 21. Juli vor der Kulisse des Heidelberger Schlosses zu einer Abrechnung mit der SPD genutzt, die er verdächtigte, nach wie vor auf dem Boden des Marxismus zu stehen und der er nationale Unzuverlässigkeit vorwarf: »Die Gefahr für uns Deutsche und für ganz Europa, vom kommunistischen Heidentum verschlungen zu werden, ist keineswegs gebannt. Sie besteht nach wie vor. [...] Sehen Sie, das ist das Tiefste, um das es in diesem Kampf geht: wird Deutschland christlich oder wird es sozialistisch regiert werden? Wenn es sozialistisch regiert werden wird, dann seien wir uns klar darüber, daß der Sozialismus keinen Damm gegen den Kommunismus bildet.« Deshalb müsse beim bevorstehenden Urnengang jeder seine »Pflicht« tun.³⁸ Diese Vorhaltungen wiederholten sich bei vielen anderen Wahlkampfauftritten.

War schon der Wahlkampf 1949 von der scharfen Konfrontation zwischen Christ- und Sozialdemokraten geprägt gewesen, so steigerte sich dies in den folgenden Jahren noch. Vor allem die Unionsparteien versuchten, diese Kampagnen als Lagerwahlkampf zu gestalten. Bereits die oben beschriebenen Wahlkreis-Abkommen hatten ja dem Ziel gedient, dem sozialdemokratischen Konkurrenten einen gemeinsamen Kandidaten des Regierungsbündnisses entgegenzustellen. Dem Vorsatz, die »Loyalität« der Koalitionsparteien im Wahlkampf abzusichern und gegenseitige Angriffe zu unterbinden, diente auch ein im Sommer 1953 eingesetzter Koordinierungsausschuss,³⁹ in dem man verbale Attacken des Koalitionspartners zur Sprache bringen konnte. Dies war zwar insgesamt wenig erfolgreich, auch zeigten sich FDP und DP mehrfach irritiert über die Einengung ihrer Profilierungschancen, doch war allein die Schaffung eines solchen Gremiums ein Ausdruck dieses Lagerdenkens.

Die Ausrichtung auf den jeweiligen Spitzenkandidaten prägte auch in den folgenden Urnengängen das Wahlkampfkonzept der beiden großen Parteien. Adenauer wie Ollenhauer führten jeweils die Landeslisten ihrer Parteien an, und auch die anderen Parteien imitierten diesen Schritt.⁴⁰ Ohnehin war das Wahlkampfkonzept der CDU ganz auf den Kanzler zugeschnitten, ablesbar an dem berühmten Wahlplakat mit der väterlichen Figur des Regierungschefs, das mit der Aussage »Deutschland

³⁷ Vgl. hierzu ebd., S. 175f., sowie Wengst, Bundestagswahlkampf, S. 34f. Dort sind auch die Auseinandersetzungen zwischen beiden Kontrahenten um weitere Themen angesprochen.

³⁸ Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Konrad Adenauer. Reden 1917–1967. Eine Auswahl, Stuttgart 1975, S. 148.

³⁹ Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 15.7.1953, BV-Protokolle 1949–1953, Nr. 24, S. 623.

⁴⁰ Nur in Bremen führte Bundestags-Präsident Ehlers die CDU-Landesliste an. Spätere Wahlgesetze schlossen die mehrfache Kandidatur auf Landeslisten aus.

wählt Adenauer« Selbstsicherheit und Zuversicht ausstrahlen sollte. Den Auftakt zur Herausstellung des Kanzlers bildete seine USA-Reise im Frühjahr 1953, mit der sein Ansehen und seine Wertschätzung bei der westlichen Führungsmacht unterstrichen werden sollte, dann folgte der Parteitag der CDU zum Auftakt des Wahlkampfes, der als Podium für einen wirkungsvollen Auftritt des Regierungschefs und Parteivorsitzenden diente, und fand seinen Höhepunkt in einer etwa vierwöchigen Wahlreise in einem Sonderzug,⁴¹ in deren Verlauf jeweils Ansprachen auf Wahlkampfkundgebungen vorgesehen waren. In diesem Sonderzug fuhr auch eine sorgsam ausgewählte Gruppe von Journalisten mit, die die Zustimmung, die dem Kanzler entgegenschlug, möglichst ungefiltert in ihre Berichte einfließen lassen und damit das Medienbild des Wahlkämpfers Adenauer prägen sollten.

Die SPD imitierte diese Personalisierungstendenz, sichtbar gemacht an ihrem – allerdings wenig geglückten – Slogan »Statt Adenauer Ollenhauer«. Programmatistisch-inhaltliche Aussagen, die der Partei ja eigentlich wichtig waren, fielen dadurch deutlich zurück. Allerdings begünstigte diese Herausstellung des Spitzenpolitikers die Unionsparteien, da ihr Kandidat einen hohen Bekanntheitsgrad erreichte und für eine erfolgreiche Innen- und Außenpolitik stand. Ollenhauer fehlte das Charisma seines Vorgängers Schumacher, das politische Profil seiner Partei fand in ihm einen eher blassen, wenig werbewirksamen Repräsentanten, während der Kanzler als Personifikation des in den Jahren zuvor Erreichten galt; allenfalls Wirtschaftsminister Erhard als »Wahllokomotive« hatte neben ihm Platz. Die SPD leitete die zentrale Phase ihres Bundestagswahlkampfes mit ihrem Frankfurter Wahlkongress im Mai ein, wo schon der Generaltenor ihrer Kampagne angestimmt wurde, nämlich »mit hartem Nein die Regierung ins Visier.«⁴² zu nehmen. Dieser konfrontative Wahlkampfansatz drängte die Partei jedoch zunehmend in die Defensive; nicht in erster Linie für die eigenen Konzepte wurde geworben, sondern die Politik der Bundesregierung angegriffen.

Die anderen Parteien konnten dieser Personalisierungstendenz wenig entgegenzusetzen. Die Wahlkampfstrategie von CDU und SPD mit der Herausstellung der beiden Spitzenkandidaten benachteiligte sie,⁴³ da ihr personelles Angebot weniger wahrgenommen wurde als die Vorsitzenden der beiden großen Parteien. Auch wenn sie versuchten, dies in ihren Wahlkampfslogans⁴⁴ zu imitieren oder aber über inhaltliche Aussagen im Wahlkampf auf sich aufmerksam zu machen, erwies sich dieses Vorgehen als wenig erfolgreich. Die Anlage des Wahlkampfes als Lagerwahlkampf beeinträchtigte die Sichtbarkeit der kleineren Parteien und zwang sie, schon vor dem Wahltag ihre Position im künftigen Bundestag zu definieren, also bereits jetzt ihre Koalitionsneigung anzudeuten.

⁴¹ Vgl. zu dieser Wahlreise die Sitzung des CDU-Bundesvorstands am 18.1.1953, BV-Protokolle Nr. 18, S. 401ff.; sowie Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 93f.

⁴² Klotzbach, Staatspartei, S. 284. Dort, S. 281ff., auch Näheres zur SPD-Kampagne.

⁴³ Im Wahlkampf 1961 versuchte die FDP, ihren Spitzenkandidaten Mende in ähnlicher Weise herauszustellen wie CDU und SPD. Vgl. Aktenvermerk vom 19. 9. 1961, ADL, A 31–72.

⁴⁴ Die Wahlkampfslogans sind aufgelistet bei Schindler, Datenhandbuch, S. 146.

Die seit 1953 spürbare Tendenz zur Professionalisierung des Wahlkampfes setzte sich in den folgenden Kampagnen fort.⁴⁵ Die Christdemokraten gingen 1957 erneut mit Adenauer als ihrem Spitzenkandidaten in den Wahlkampf. Der Kanzler, auf dem Zenit seines Ansehens stehend, war wiederum die prägende Gestalt in diesen Wahlen. Mit dem Slogan »Sicherheit – keine Experimente!« traf die Partei ein weitverbreitetes Sicherheitsbedürfnis und gab – wie es schien – eine beruhigende Antwort auf die Atomkampagne der Opposition. Die SPD⁴⁶ konnte diesem Erfolgsrezept noch weniger entgegensetzen als vier Jahre zuvor und machte in ihrer Wahlkampf-führung unübersichtbare Anleihen bei der konkurrierenden CDU. So unternahm der alte und neue Spitzenkandidat, Partei- und Fraktionschef Ollenhauer, sechs Monate vor dem Wahltag eine Nordamerikareise, die sein Ansehen bei der westlichen Führungsmacht dokumentieren sollte, ebenso wurde der »Sicherheit«-Slogan im Wahlkampf-motto aufgegriffen, wenn auch nicht in so prägnanter Form wie bei den Christdemokraten. Die Absicht, den Wahlkampf auf innenpolitische Fragen zu lenken, hier die eigenen Vorstellungen zu akzentuieren und auch den Ton eher sachlich zu halten, durchkreuzte die Gegenseite jedoch schon bald mit aggressiven Tönen und der Unterstreichung außen- und verteidigungspolitischer Themen. FDP und BHE hatten durch den Austritt aus der Koalition nur scheinbar größere Freiheit gewonnen als vier Jahre zuvor. Die Zuspitzung des Wahlkampfes zu einem Schlagabtausch zwischen Kanzler und Oppositionsführer gewährte ihnen wenig Sichtbarkeit und ließ ihnen kaum Spielraum für die eigene Profilierung. Auch wenn sie versuchten, durch die Offenhaltung der Koalitionspräferenz ihre Eigenständigkeit zu betonen, setzte sich der Eindruck eines Lagerwahlkampfes mehr und mehr durch.

Den materiellen und organisatorischen Vorsprung, der die Wahlkampagnen der Unionsparteien 1953 und 1957 gekennzeichnet hatte, suchte die SPD 1961 mit einer neuen, professionelleren Strategie und mit der Herausstellung ihres »Kanzlerkandidaten« Willy Brandt wettzumachen. Bereits nach dem enttäuschenden Ergebnis 1957 war die Frage des Spitzenkandidaten kritisch diskutiert worden,⁴⁷ doch hatte sich Ollenhauer hier noch die Unterstützung der Parteispitze sichern können. Im Vorfeld des nächsten Urnenganges war klar, dass man mit einem neuen Kopf in das Kräftemessen mit der Union ziehen wollte. Hier konnte sich der populäre Regierende Bürgermeister von Berlin schnell gegen andere Kandidaten durchsetzen. Mit seinen politischen Grundsätzen, wegen seines Alters und dank seines politischen Stils stand er für eine moderne Sozialdemokratie und konnte damit als der ideale »Gegenkönig [...] zu Adenauer«⁴⁸ gelten. Unterstrichen wurde diese »Rundumerneuerung« der Partei⁴⁹ auch durch das Engagement von der SPD nahestehenden Schriftstellern

⁴⁵ Dies legt Mona Krewel, *Der Bundestagswahlkampf 1961*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 20, 2013, S. 171–198, ausführlich dar.

⁴⁶ Vgl. zum SPD-Wahlkampf 1957 zusammenfassend Klotzbach, *Staatspartei*, S. 388 ff.

⁴⁷ Vgl. Bundesvorstandssitzung am 18. 9. 1957, AdSD, PV-Protokolle 1957.

⁴⁸ So Merseburger, *Brandt*, S. 343. Dort, S. 375 ff., nähere Einzelheiten zu diesem Entscheidungsprozess.

⁴⁹ Brandt, *Erinnerungen*, S. 65 f.

und Intellektuellen im Wahlkampf,⁵⁰ das diesem einen neuen Schub und ein neues Image gegen sollte.

Die Ausarbeitung der Wahlkampfstrategie⁵¹ lag in den Händen der »Zentralen Wahlkampfleitung« der SPD in Bonn, die auch die politischen und propagandistischen Schwerpunkte festlegen sollte. Parallel hierzu wurde in Berlin ein »Arbeitsstab Willy Brandt« geschaffen, der als »Politisches Laboratorium« die Wahlkampf-führung des SPD-Spitzenmannes gestalten und unterstützen würde. In bewusstem Gegensatz zum polarisierenden Wahlkampfstil der CDU setzte dieses Gremium eher auf »weiche« Themen, mit denen Brandt zu einer harmonie- und sympathiebetonten Integrationsfigur für ein breites Wählerspektrum gemacht werden sollte. Daneben lag der Schwerpunkt auf innenpolitischen Fragen, bei denen man die Versäumnisse der Regierung anprangern wollte.

Auf dem Hannoveraner Parteitag im November 1960, der den Wahlkampf eröffnete,⁵² wurden Brandt und seine »Mannschaft« nominiert. Die Herausstellung eines »Kanzlerkandidaten« und einer Ministerriege in spe war ein neues Element in der SPD-Wahlkampfstrategie, mit der die Partei den Anspruch auf Gleichrangigkeit mit der politischen Gegenseite unterstreichen wollte. Dort abgeschaut war auch die Inszenierung einer »Deutschland-Fahrt« Brandts, die ihn mit allen Bevölkerungsschichten und Regionen in Berührung treten lassen und so die in Godesberg beschlossenen programmatische Öffnung der Partei sinnfällig zum Ausdruck bringen sollte. Ihren Abschluss bildete das »Deutschland-Treffen« am 11. und 12. August in Nürnberg, auf dem man Person und Profil des Spitzenkandidaten herausstellen und medienwirksam propagieren wollte. Am Schlußtag dieses Treffens lud Brandt – in Anlehnung an das Fernsehduell zwischen Kennedy und Nixon im Jahr zuvor – Adenauer zu einer Diskussion im Deutschen Fernsehen ein, ein Schlagabtausch, von dem er sich offenkundig eine Steigerung des Wählerzuspruchs erhoffte. Allerdings lehnte der Kanzler diesen Vorschlag ab, da ihm eine solche »Übertragung ausländischer Vorbilder auf die Bundesrepublik [...] nicht angezeigt« schien⁵³ und er die hierin aufscheinende Gleichstellung von Regierungschef und »Kanzlerkandidat« wohl für unangemessen hielt.

Für den Wahlkämpfer Adenauer und seine Partei stellte sich die Situation schwieriger dar als im Vorfeld bisheriger Urnengänge. Schon der optische und habituelle Unterschied zwischen dem jugendlich-dynamisch wirkenden Brandt und dem nunmehr 85jährigen Kanzler belastete den Wahlkampf der Unionsparteien. Hinzu ka-

⁵⁰ Vgl. Klotzbach, Staatspartei, S. 512, Anm. 82. Bereits im Wahlkampf 1957 hatten sich Schriftsteller und Künstler für die SPD engagiert. Vgl. hierzu Geppert, Dominik, Von der Staatskepsis zum parteipolitischen Engagement. Hans Werner Richter, die Gruppe 47 und die deutsche Politik, in: Ders./Hacke, Jens (Hrsg.), Streit um den Staat. Intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik 1960–1980, Göttingen 2008, S. 46–68.

⁵¹ Vgl. hierzu Recker, Wahlen und Wahlkämpfe, S. 303f.

⁵² Hier sollte auch ein Wahlkampfmanifest verabschiedet werden. Vgl. die Vermerke vom 3.3.1960 und 8.8.1960, AdSD, Bestand Ollenhauer, Mappe 400.

⁵³ Adenauer an Brandt am 16.8.1961, StBKAH, I/12; Antwort aufentsprechenden Brief Brandts vom 12.8.1961, ebd.

men politische Misserfolge Adenauers – die »Präsidentschaftsposse«⁵⁴, der »Fernsehstreit« –, die am Bild des souveränen Regierungschefs kratzten. Zudem drohte die Abschwächung weltanschaulicher Gegensätze, wie sie sich an der Wende von den 1950er zu den 1960er Jahren bemerkbar machte, das bisherige, auf Konfrontation setzende Wahlkampfkonzept zu lähmen. So setzte die Partei erstmals stärker auf einen Teamwahlkampf, der unter dem Motto »Adenauer, Erhard und die Mannschaft« den langjährigen Kanzler, den erfolgreichen Wirtschaftsminister und aussichtsreichsten »Kronprinzen« sowie die bekanntesten Kabinettsmitglieder plakatierte. Hinzu kam, dass sich die Christdemokraten mit einem »Anti-Adenauer-Wahlkampf« der FDP konfrontiert sahen; in der Hoffnung, sich auf diese Weise als Korrektiv einer CDU-Übermacht positionieren zu können, bestritten die Liberalen ihre Kampagne mit dem Versprechen, im Falle einer Regierungsbeteiligung nach der Wahl einen Kanzlerwechsel herbeizuführen. Und schließlich fiel die Endphase des Wahlkampfs in den Höhepunkt der Berlin-Krise und des Mauerbaus am 13. August 1961, was die bisherigen Wahlkampfplanungen über den Haufen warf und Brandt die Möglichkeit gab, sich als handelnder Krisenmanager und Vertreter der westlichen Welt wirkungsvoll zu inszenieren, während Adenauer selbst sich eher Zurückhaltung auferlegte und sein Agieren vom Wähler nicht als bedacht und souverän eingeschätzt wurde.

Der Kanzlerwechsel von Adenauer zu Erhard brachte in Bezug auf den Wahlkampf 1965 eine neue Konstellation, stand doch nun mit dem »Vater des Wirtschaftswunders« ein neuer, populärer Kandidat an der Spitze der Unionskampagne. Allerdings waren die beiden ersten Jahre seiner Kanzlerschaft von erheblichem Streit um die Akzentuierung der Außenpolitik, um verschiedene sozial- und gesellschaftspolitische Vorhaben einschließlich spezieller »Wahlgeschenke« für den kommenden Wahltag geprägt gewesen,⁵⁵ in denen Erhard es bei eher kraftlosen Maßhalteappellen belassen hatte, was manchem Bundestagsabgeordneten kein gutes Omen für die bevorstehenden Wahlen zu sein schien. »Es hat keinen Sinn mehr«, so ließ der Verleger Gerd Bucerius seinen Fraktionsvorsitzenden Barzel wissen, »über einen Wahlsieg der CDU zu reden, wenn ihr erster Mann auch dieses Mal nur an seiner Zigarre saugt, statt seinen energischen Führungswillen öffentlich darzutun.«⁵⁶ Ungeachtet dieser Grundstimmung in weiten Kreisen der Partei wurde Erhard zum Spitzenkandidaten nominiert⁵⁷ und in den Mittelpunkt der Wahlkampagne der CDU gestellt; allerdings sollten ihm auch »jüngere Kräfte« zur Seite gegeben werden, »die in der Lage sind, die Verantwortung für die politische Zukunft zu übernehmen«.⁵⁸ War schon Adenauer 1961 als Spitzenkandidat von einem Kreis von prominenten Unionsrepräsentanten umgeben gewesen, so wollte man auch nun die personelle Breite

⁵⁴ Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 502. Dort, S. 640 ff., auch nähere Einzelheiten zu diesem Wahlkampf.

⁵⁵ Vgl. hierzu Hildebrand, Von Erhard, S. 83–136, und Hentschel, Erhard, S. 435–569.

⁵⁶ Bucerius an Barzel am 30. 11. 1964, BA, NL 371/160.

⁵⁷ Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 9. 2. 1965, BV-Protokolle Nr. 18, S. 828.

⁵⁸ Sitzung CDU-Bundesvorstand am 21. 6. 1965, BV-Protokolle Nr. 20, S. 920.

der Partei mit dem politischen Schwergewicht Erhard in der Mitte präsentieren und nebenbei wohl auch die Ansprüche der »Kronprinzen« auf Zurschaustellung befriedigen.

Dies fand eine Entsprechung auf Seiten der SPD. Auch nun wurde Brandt von einer potentiellen Regierungsmannschaft mit den bekanntesten Köpfen der Partei umgeben, um so deren politisches Angebot auch visuell darzustellen.⁵⁹ Eine Besonderheit des Wahlkampfes 1965 war das Engagement einer Reihe von Künstlern, Architekten und Schriftstellern für die SPD. Zwar hatte es bereits 1961 einen Kreis von Publizisten und Wissenschaftlern gegeben, der unabhängig von der Wahlkampf-führung für Brandt Formulierungsvorschläge für bestimmte Reden, Aktionen und Pressekonferenzen unterbreitet hatte, nun aber trat neben einen ähnlichen Arbeitskreis mit analogen Funktionen das »Wahlkontor deutscher Schriftsteller« in Aktion, in dem prominente Autoren wie Günter Grass, Hans Werner Richter, Siegfried Lenz oder Martin Walser für die SPD und ihren Spitzenkandidaten warben.⁶⁰ In welchem Maße diese Aktivitäten der Partei zustattenkamen, ist schwer zu messen, doch gewann sie hierdurch gerade in linksbürgerlichen Kreisen an Ansehen, während Erhards Diffamierung der Schriftsteller Günter Grass und Rolf Hochhuth als »Pinscher« und »Banausen« der Wahlkampagne der Union einen eher dumpfen, anti-intellektuellen Anstrich verlieh.

Mehr als in den Wahlkämpfen zuvor spielte das Fernsehen als Medium für Wahlwerbung eine wichtige Rolle. Es ermöglichte es, die Wähler unmittelbar, gleichsam im Wohnzimmer, anzusprechen und ihnen die eigene Wahlaussage zu vermitteln. Zudem konnte der Spitzenkandidat dort wirkungsvoll platziert werden in seiner Doppelrolle sowohl als aktiver Staatsmann als auch als angesehener Mitbürger. Dieser Inszenierung folgten insbesondere die SPD-Werbespots, während die CDU »lange [brauchte], um den Kanzlerkandidaten als einen Menschen wie du und ich zu präsentieren.«⁶¹ Ohnehin traten dezidiert politische Botschaften und die sich aus ihnen ableitende Konfrontation zwischen den gegnerischen Lagern mehr und mehr in den Hintergrund zugunsten von vorgeblich unpolitischen »Wohlfühl«-Themen, mit denen Wählerschichten jenseits der eigenen Stammwählerschaft angesprochen werden sollten.⁶² Konturlosigkeit und Konformität der Wahlaussagen waren die Folge.⁶³

Im hier betrachteten Zeitraum zeichnete sich eine deutliche Professionalisierung der Wahlkämpfe ab. Dies galt zunächst einmal für die Unionsparteien. Bereits die Vorbereitung der Kampagnen in bundesweitem Maßstab wie auf lokaler Ebene wurde präzise geplant. Schon für die Wahlen 1957 erhielten die Wahlkreiskandidaten der

⁵⁹ Vgl. Bouvier, Zwischen Godesberg, S. 257.

⁶⁰ Vgl. hierzu Struve, Günter: Kampf um die Mehrheit. Die Wahlkampagne der SPD 1965, Köln 1971, S. 171 ff.; sowie Geppert, Von der Staatskepsis.

⁶¹ Mergel, Propaganda, S. 185.

⁶² Vgl. hierzu Struve, Kampf, S. 99 f., 163 ff.; und Kaack, Geschichte und Struktur, S. 163 ff.

⁶³ So Bouvier, Zwischen Godesberg, S. 258.

CDU statistische Analysen ihres Wahlkreises,⁶⁴ in denen sozialstrukturelle Daten wie auch bisherige parteipolitische Präferenzen ihrer Wähler aufgelistet waren, so dass sie ihre Kampagnen möglichst gezielt vorbereiten konnten. Dies wiederholte sich 1961. Ebenso wurde der Einsatz der Spitzenredner minutiös geplant. Schließlich weitete man die materielle Basis – Plakate, Inserate, Flugblätter, Kandidatenbriefe etc. – immer weiter aus, um so ein Optimum an Wirkung zu erzielen.⁶⁵

Gleichzeitig sollten die Erfahrungen aus anderen Ländern⁶⁶ für die eigenen Kampagnen genutzt werden. Auch 1956 hatten die Christdemokraten ihren Bundesgeschäftsführer und ihren Wahlkampfleiter in die USA geschickt, um die Präsidentschaftswahlen dort zu beobachten. Dies wiederholte sich 1960. Genauso waren die Unterhauswahlen in Großbritannien Ziel entsprechender Bemühungen. Auch die SPD entsandte 1956 eine Delegation mit ihrem Propagandaleiter an der Spitze in die Vereinigten Staaten, um den Eisenhower-Wahlkampf mitzuerleben. Vor allem aber war es der neue Spitzenkandidat Brandt, der diese Erfahrungen zu nutzen suchte. Schon für die Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus 1958 hatte er amerikanische Wahlkampftechniken zu adaptieren versucht, doch erfolgte der eigentliche Schub in dieser Richtung bei den Bundestagswahlen 1961. Ein Jahr zuvor hatte sein Wahlkampforganisator, Klaus Schütz, die Kennedy-Kampagne jenseits des Atlantiks beobachtet; dieser setzte seine Erfahrungen und Eindrücke nun in der Wahlkampf-führung des neuen »Kanzlerkandidaten« um. Auch in der Öffentlichkeit wurde dies als neuer Schritt in der »Amerikanisierung« der westdeutschen Wahlkampfkultur angesehen.

Aus den USA importiert war auch die Meinungsforschung, die seit den frühen 1950er Jahren Einzug in die westdeutschen Wahlkämpfe hielt. Auch hier waren die Unionsparteien Vorreiter dieser Entwicklung.⁶⁷ Bereits für die Wahl 1953 hatte Adenauer auf demoskopische Informationen zurückgegriffen, um die Regierungsbilanz herauszustreichen. Im Vorfeld der Wahl 1957 etablierte sich dann eine enge Zusammenarbeit zwischen dem CDU-Bundesgeschäftsführer und seinem Stellvertreter auf der einen sowie der Firma Emnid auf der anderen Seite, durch die die Wahlkampfstrategie der Partei abgestützt werden sollte. Dies setzte sich 1961 fort, wobei sich der Beratungsumfang und die Beratungsintensität noch ausweiteten.

Während also die Christdemokraten frühzeitig das Potential der Demoskopie für ihre Wahlkampfstrategie entdeckten, hatte die SPD zunächst deutliche Vorbehalte.⁶⁸ Im Vorfeld der Wahlen 1957 ließ sie zwei Umfragen durchführen, die jedoch nur partiell in ihre Kampagne einfließen. Vier Jahre später wurde das kurz zuvor gegründete »Institut für angewandte Sozialwissenschaft« dann zentral in die Vorbereitun-

⁶⁴ Vgl. z. B. Kraske an Kaiser am 13. 9. u. 20. 12. 1956, BA, NL 18/333.

⁶⁵ Vgl. die in der Sitzung des CDU-Bundesvorstandes am 6. 4. 1961 vorgelegten Zahlen, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 19, S. 915 ff.

⁶⁶ Vgl. hierzu Mergel, Propaganda, S. 64 ff.

⁶⁷ Vgl. hierzu im Detail ebd., S. 94 ff.; sowie Kruke, Demoskopie, S. 91 ff. Kruke, S. 96, charakterisiert diese Zusammenarbeit als »eine symbiotische Arbeitsbeziehung«.

⁶⁸ So Mergel, Propaganda, S. 99. Vgl. für Details auch Kruke, Demoskopie, S. 168 ff.

gen des SPD-Wahlkampfes einbezogen und lieferte beispielsweise Daten, nach denen die »Deutschland-Reise« Brandts konzipiert wurde.⁶⁹ Auch eine Image-Studie zum »Kanzlerkandidaten« fand Eingang in die SPD-Kampagne. Damit hatten die Sozialdemokraten gegenüber ihrem Hauptkonkurrenten in dieser Frage zumindest gleichgezogen.

Im Wahlkampf 1961 wurde erstmals auch das Fernsehen als neues Massenmedium von allen Parteien genutzt. Angesichts der wachsenden Bedeutung dieses Kommunikationsträgers – immerhin hatte die Zahl der angemeldeten Apparate 1957/58 die Millionengrenze überschritten und sollte bis Mitte der 1960er Jahre auf mehr als zehn Millionen ansteigen⁷⁰ – war es auch für Wahlkampagnen von zunehmendem Interesse. Somit bemühten sich die Parteien, ähnlich wie im Rundfunk auch hier Sendezeiten für Wahlwerbung zugesprochen zu bekommen,⁷¹ bot dieses Medium angesichts abnehmender Parteibindungen der Wählerschaft und steigender Bereitschaft zum politischen Wechsel doch die beste Möglichkeit, viele noch unentschlossene Wähler zu erreichen und deren Wahlentscheidung zu beeinflussen. Zudem konnte über das Fernsehen das aktuelle Tagesgeschehen direkter und einprägsamer vermittelt und dem Zuschauer nahegebracht werden. Die von Brandt angeregte, von Adenauer dann jedoch abgelehnte Diskussionsveranstaltung im Wahlkampf 1961 ließ beispielhaft erkennen, wie sehr die Parteien versuchten, das neue Medium für ihre Zwecke einzusetzen.

Diese Intensivierung und Professionalisierung des Wahlkampfes hatte ihren Preis – im wahrsten Sinne des Wortes. Angaben zu den Wahlkampfkosten der einzelnen Parteien sind nur schwer zu machen; selbst die Parteizentralen wussten vielfach nicht, welche Beträge hierzu auf den verschiedenen Organisationsebenen ihrer Partei verwandt worden waren. Dies galt insbesondere für die Summen, die in den einzelnen Wahlkreisen jeweils für Wahlkampfszwecke aufgewandt worden waren. Zudem ist die Quellenlage generell – und für die kleineren Parteien insbesondere – dürftig. Deshalb können hier eher Tendenzen aufgezeigt als verlässliche Summen genannt werden.

Die SPD-Führung schätzte ihre entsprechenden Ausgaben für 1949 auf 1 Million DM, wovon der Parteivorstand ein Viertel, Bezirke und Ortsvereine drei Viertel beigesteuert hatten. Für den Urnengang 1953 erhöhte die Partei vor allem den zentralen Fonds, während die Aufwendungen der nachgeordneten Parteiverbände im Wesentlichen gleich blieben.⁷² Der eigentliche »Quantensprung« erfolgte dann mit den Wahlen 1961; nach internen Angaben steuerte die Zentrale nun 8,8 Millionen DM zum Wahlkampf bei, während die Ausgaben der Bezirke bei 6,7 Millionen DM lagen und die Aufwendungen in den Wahlkreisen mit 0,8 Millionen DM beziffert wurden; zusammen mit Dienstleistungen der parteieigene Druckereien in

⁶⁹ So ebd., S. 213. Vgl. zu diesem Komplex generell ebd., S. 214 ff.

⁷⁰ Nachweise bei Recker, Wahlen und Wahlkämpfe, S. 305.

⁷¹ Vgl. für die CDU den (undatierten) Vermerk, ACDP, 07-002-001/2.

⁷² So Heine auf den Sitzungen des Parteivorstands am 26./27.10.1952 und am 6.1.1953, AdSD, SPD-PV-Protokolle 1952 und 1953.

Höhe von 1,2 Millionen DM ergab dies eine Gesamtsumme von 17 Millionen DM.⁷³ Für den Wahlkampf des sozialdemokratischen Hoffnungsträgers Willy Brandt wurde also der finanzielle Einsatz deutlich aufgestockt.

Sind schon die Angaben zu den Wahlkampfkosten der SPD vage, so fallen entsprechende Aussagen zum »bürgerlichen« Parteienspektrum noch schwerer. Zum einen hatten die Parteispitzen nur unvollständige Kenntnisse von den Wahlkampfauwendungen insbesondere der unteren Parteigliederungen, zum anderen wurde dies eher als *Arcanum* behandelt und kaum in Gremiensitzungen oder bei anderer Gelegenheit erörtert. Die Ausgaben der CDU für die erste Bundestagswahl dürften etwas höher gewesen sein als die ihrer sozialdemokratischen Konkurrenz,⁷⁴ während sie vor den folgenden Urnengängen deutlich anstiegen. Für die Wahlen 1953 bezifferte der Schatzmeister der CDU die Ausgaben der Bundesgeschäftsstelle seiner Partei auf 2,75 Millionen DM, wobei in dieser Summe die Aufwendungen auf Landes- und Wahlkreisebene offenbar noch nicht enthalten waren.⁷⁵ 1957 lagen die Gesamtausgaben bei 18,5 Millionen DM,⁷⁶ 1961 noch darüber, so dass – wiederum nach Aussagen des Bundesschatzmeisters – »die Bundespartei nach Abschluß des Wahlkampfes zum erstenmal erheblich verschuldet«⁷⁷ war.

Für die anderen Parteien lassen sich entsprechende Angaben nicht machen; ohnehin ist unklar, ob die Parteiführungen über die Wahlkampfausgaben auf den verschiedenen Organisationsebenen orientiert waren. Nicht zu bezweifeln ist jedoch, dass die politischen Konkurrenten von CDU und SPD außerstande waren, hier mit den beiden großen Parteien Schritt zu halten. Die geringere finanzielle Ausstattung bedeutete eine deutliche Benachteiligung im Wahlkampf, zumal dieser mehr und mehr zu Materialschlachten ausartete.

Da die Wahlkämpfe immer aufwendiger geworden waren, die Parteien aber konstant Schwierigkeiten hatten, hierfür die notwendigen Gelder aufzubringen, und weil auch in der Öffentlichkeit die Materialschlachten der Vergangenheit in zunehmendem Maße kritisch gesehen wurden, schlossen die Parteien dann 1965 eine Vereinbarung über die Begrenzung der Wahlkampfkosten.⁷⁸ Der Vorschlag ging von der SPD aus und umfasste die finanzielle Deckelung der Wahlausgaben, eine zeitliche Begrenzung des Wahlkampfes sowie die Einrichtung einer Schiedsstelle, die Verstöße gegen das Abkommen rügen und die Betroffenen zur Korrektur dieser Verfehlungen anhalten sollte.⁷⁹ Die Christdemokraten waren zunächst wenig erbaut von diesem Ansinnen, befürchteten sie doch, hierdurch in ihrer Wahlkampfstrategie all-

⁷³ So Sitzung Parteivorstand am 24. 5. 1962, ebd., SPD-PV-Protokolle 1962.

⁷⁴ Vgl. die Angaben bei Wengst, Bundestagswahlkampf, S. 48f.

⁷⁵ So Bach an Adenauer am 1. 7. 1953, ACDP, 07-003-002/1.

⁷⁶ So Burgbacher im Bundesparteiausschuss am 6. 5. 1966, ACDP, 07-001-022/9.

⁷⁷ Burgbacher in der Sitzung des CDU-Bundesvorstands am 11. 12. 1961, BV-Protokolle 1961–1965, Nr. 2, S. 84f. Dort auch die Angaben zum Wahlkampfbudget. Ähnlich bereits in der Bundesvorstandssitzung am 24. 4. 1961, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 20, S. 936.

⁷⁸ Vgl. für Einzelheiten Recker, Wahlen und Wahlkämpfe, S. 292f.

⁷⁹ Vgl. die Aufzeichnung über die Entstehung des Wahlkostenbegrenzungsabkommens, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 204.

zu sehr eingeengt zu werden, wollten auf der anderen Seite aber auch nicht »gegenüber der Öffentlichkeit die Verantwortung für das Nichtzustandekommen des Abkommens auf sich [...] nehmen«. ⁸⁰ So einigten sich die vier Bundestagsparteien nach langen Verhandlungen darauf, die Wahlausgaben zu begrenzen, allerdings nur hinsichtlich der zentralen Werbemaßnahmen im Bund und in den Ländern, während die Ausgaben in den Wahlkreisen nicht unter das Abkommen fallen sollten. Ebenso vereinbarte man, die einzelnen Werbekampagnen in Umfang und Dauer zu limitieren. Eine Schiedsstelle sollte darüber wachen, ob die Parteien ihrem Versprechen nachkamen, den Wahlkampf »in sachlicher und fairer Weise« zu führen. ⁸¹

Wie Thomas Mergel in seiner Studie zur bundesrepublikanischen Wahlkampfkultur prägnant herausgearbeitet hat, orientierten sich die Wahlkämpfe im Untersuchungszeitraum in Kommunikationsverhalten, Kampagnenzuschnitt und Semantik in hohem Maße an traditionellen Konzepten. Erfahrungen aus anderen Ländern flossen in sie nur spärlich ein, vielmehr griffen die Wahlkämpfer eher auf in der Vergangenheit erlernte und »bewährte« Konzepte zurück als auf ausländische Vorbilder. Im vorliegenden Zusammenhang einer Geschichte des Deutschen Bundestages besonders hervorzuheben sind zwei Aspekte, nämlich Kandidatenauswahl und politische Lagerbildung. Der Auswahl der Kandidaten maßen die Spitzen aller Parteien zentrale Bedeutung zu, bestimmte sie doch im konkreten wie im übertragenen Sinne das Gesicht der künftigen Fraktionen. Wie sich zeigte, setzten sie hierbei auf eine Mischung aus einer sozialstrukturell breit gefächerten Bewerberriege und fachkundigen »Experten«, um so nicht nur den Wähler zu überzeugen, sondern auch Performanz und Gestaltungskraft im künftigen Parlament zu optimieren. Nicht minder prägend war die Tendenz zu Lagerwahlkämpfen, bei denen die Scheidung in eine »bürgerliches« und ein »linkes« Lager dominierte und sich damit die Koalitionskonstellationen nach dem Wahltag bereits im Wahlkampf herauskristallisierten. Bis zum Ende der 1960er Jahre – und darüber hinaus – war dies das Muster in allen betrachteten Wahlkämpfen.

2.2 Wahlergebnisse

Nach der Einschätzung von Wolfgang Benz war »der erste Wahlkampf in der Geschichte der Bundesrepublik [...] wohl auch der härteste«. ⁸² Um die 402 Bundestagsmandate bewarben sich 16 Parteien und 70 parteilose Kandidaten. Neben Unionsparteien, SPD, Liberalen und KPD, die in allen Ländern antraten, gab es eine Fülle von Regional- und Interessenparteien, die nur in ihren Hochburgen oder in bestimmten Ländern Kandidaten und Listen aufgestellt hatten. Angesichts der res-

⁸⁰ Vermerk Kraskes vom 15.12.1964, Anlage zu einem Rundschreiben an die Präsidiumsmitglieder der CDU vom 15.12.1965, ACDP, I-028-025/1.

⁸¹ Vereinbarung vom 9.1.1965, abgedruckt bei Säger, Fritz/Liepelt, Klaus (Hrsg.), *Wahlhandbuch 1965. Sammlung von Texten, Daten, Dokumenten zu Wahlrecht, Wahlkampf, Wahlergebnissen, Wahlkreisen*, Frankfurt am Main 1965, Kap. 2.23, S. 12 ff.

⁸² Benz, *Von der Besatzungsherrschaft*, S. 252.

triktiven Lizenzierungspolitik der Alliierten hatten viele von ihnen an den Landtagswahlen zuvor nur mit großen Schwierigkeiten oder gar nicht teilnehmen können, drängten nun aber auf die politische Bühne. Die Wahlbeteiligung lag mit 78,5 Prozent niedriger als bei späteren Wahlen, war aber höher als bei den Landtagswahlen der Jahre 1946/47.

Einen eindeutigen Wahlsieger gab es bei dem Urnengang am 14. August 1949 nicht. CDU/CSU und SPD konnten, bei einem leichten Stimmenvorsprung der Unionsparteien, je etwa ein knappes Drittel der Wähler für sich gewinnen, der Rest fiel an die anderen Parteien.⁸³ Auch wenn CDU und CSU zusammen mit 31,0 Prozent der gültigen Stimmen die Nase vorn hatten, hatten sie gegenüber den letzten Landtagswahlen doch 6,7 Prozent verloren. Die Hochburgen der Christdemokraten lagen eindeutig in vor 1933 von Zentrumspartei und Bayerischer Volkspartei dominierten Regionen an Rhein und Ruhr sowie im Südwesten und Süden der Bundesrepublik. So konnten sie in Nordrhein-Westfalen mit einem Stimmenanteil von 36,9 Prozent 40 der 66 Direktmandate gewinnen, in Rheinland-Pfalz (49,1 Prozent) gar 11 der 15 und im späteren Baden-Württemberg (39,6 Prozent) 23 der 33 Wahlkreise. Im norddeutschen Raum bzw. dort, wo sie mit anderen, regional stark verankerten »bürgerlichen« Parteien in Konkurrenz standen, blieben sie jedoch deutlich hinter diesen Erfolgen zurück. In Schleswig-Holstein (30,7 Prozent) gewannen sie 7 der 14 Direktmandate, in Hamburg (19,7 Prozent) gingen die in das Wahlabkommen mit der FDP gesetzten Hoffnungen nur bedingt auf (3 der 8 Direktmandate, eines fiel an die FDP), und in Niedersachsen waren sie mit 17,6 Prozent ebenso wie in Bremen mit 16,9 Prozent und in Hessen mit 21,3 Prozent nach SPD und DP bzw. FDP jeweils nur drittstärkste Partei. Besonders schmerzliche Verluste musste die CSU hinnehmen. Mit der Bayernpartei und der WAV waren ihr insbesondere in der ländlich-konservativen Wählerschaft Ober- und Niederbayerns sowie unter den Vertriebenen und Flüchtlingen zwei Konkurrenten erwachsen, die ihren Stimmenanteil von 52,3 Prozent bei den Landtagswahlen 1946 auf 29,2 Prozent schrumpfen ließ.

Mit einem Rückgang ihres Stimmenanteils von 35,0 Prozent in den vergangenen Landtagswahlen auf nun 29,2 Prozent hatte die SPD ähnlich große Verluste zu beklagen. Die Gründe sind nicht einfach zu bestimmen, dürften aber wohl – neben der gestiegenen Wahlbeteiligung, die sich zugunsten des »bürgerlichen« Parteilagers auswirkte – auf ihrem Festhalten an wirtschaftsplanerischen Elementen sowie ihrer Denunziation in der gegnerischen Propaganda als marxistische, »Moskau« nahestehende Partei beruhen. Ausgesprochene Hochburgen vermochte sie weniger auszubilden als die CDU; in den Ländern nördlich der Mainlinie lag ihr Stimmenanteil mehr oder weniger deutlich über 30 Prozent, während sie in Rheinland-Pfalz, dem späteren Baden-Württemberg sowie in Bayern zwischen 22 und 28 Prozent erreichen konnte. Dieser relative Stimmenrückgang gegenüber den Landtagswahlen wog umso schwerer, als die SPD von dem Niedergang der KPD nicht profitieren konnte. Mit einem

⁸³ Vgl. zum Folgenden die Zahlen bei Kaack, *Geschichte und Struktur*, S. 196 ff., sowie Falter, *Kontinuität und Neubeginn*, S. 238 ff.

Stimmenanteil von 5,7 Prozent hatten die Kommunisten gegenüber den Urnengängen 1946/47 etwa ein Drittel ihrer Wähler verloren; angesichts ihrer zunehmenden Bloßstellung als Kostgänger und Interessenvertretung der Sowjetunion und ihres Satellitenregimes in Ostberlin war diese Abwärtsentwicklung nicht verwunderlich. Diese Erosion geschah auch in ihren Kerngebieten etwa in Nordrhein-Westfalen oder im südlichen Hessen und sollte sich in späteren Wahlen fortsetzen.

Als eigentlicher Wahlsieger konnten sich die Liberalen fühlen, die mit 11,9 Prozent der gültigen Stimmen unangefochten drittstärkste Partei wurden. Ihre Hochburgen lagen in den beiden Stadtstaaten, aber auch in Hessen, wo sie von der Schwäche der CDU profitierten und zweitstärkste Partei wurden, sowie in Rheinland-Pfalz und in dem Gebiet des späteren Baden-Württemberg. Damit konnten sie einerseits an traditionelle Hochburgen des Liberalismus, insbesondere des demokratischen Flügels, anknüpfen, aber auch von einem strikt antimarxistischen und »laizistischen« Kurs profitieren.

Alle anderen Parteien vermochten als Regionalparteien nur in ihren Hochburgen größere Wahlerfolge zu erzielen. Dies galt für die Deutsche Partei (bundesweit 4,0 Prozent), die allein in Norddeutschland antrat. Während sie in Niedersachsen, ihrem traditionellen Kerngebiet, mit 17,8 Prozent zwar noch vor der CDU zweitstärkste Partei wurde, aber gegenüber den vorangegangenen Landtagswahlen doch leichte Verluste hinnehmen musste, gelang es ihr, in Bremen ihren Anteil von 3,9 auf 18 Prozent zu steigern und in Hamburg und Schleswig-Holstein, wo sie erstmals an Wahlen teilnahm, auf 13,1 bzw. 12,1 Prozent der Stimmen zu kommen. Das Zentrum wiederum (bundesweit 3,1 Prozent) war und blieb eine auf Nordrhein-Westfalen konzentrierte Partei. Mit einem Stimmenanteil von 8,9 Prozent wurde es dort noch vor der FDP drittstärkste Partei, in anderen Ländern – mit Ausnahme von Niedersachsen (3,4 Prozent) – blieb es jedoch eine Splitterpartei. WAV (bundesweit 2,9 Prozent, in Bayern 14,4 Prozent) und Bayernpartei (bundesweit 4,2 Prozent, in Bayern 17,9 Prozent) traten ohnehin nur in Bayern an.

Diese Charakterisierung als Splitterparteien mit regionalen Hochburgen gilt auch für die nicht geringe Zahl an rechten und rechtsextremen Parteien. Waren sie zuvor – ähnlich wie die Bayernpartei – von den Alliierten in ihrer politischen Entfaltung eingeschränkt worden, konnten sie sich nach 1948 ohne größere Hindernisse entwickeln und bei den Bundestagswahlen Einbrüche in die Wählerschaft von Union, FDP und DP erzielen. Hierzu zählte in erster Linie die Deutsche Rechtspartei (bundesweit 1,8 Prozent), die in Niedersachsen 8,1 Prozent der Stimmen gewann und damit dort noch vor der FDP lag. Auffallend ist zudem, vor allem in Wahlkreisen mit einem hohen Anteil von Flüchtlingen und Vertriebenen, das relativ starke Auftreten von Wählergemeinschaften und unabhängigen Kandidaten, die mehrfach sogar Direktmandate gewinnen konnten.

Jürgen Falter hat die Bundestagswahl 1949 als »ein Bindeglied zwischen der ersten und der zweiten deutschen Republik« angesehen und hierbei auf die hohe regionale Stabilität der wichtigsten Parteigruppierungen verwiesen: »Trotz der riesigen Bevölkerungsverschiebungen der Nachkriegszeit und des durch den Krieg und seine Fol-

gen indizierten tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Wandels [blieben] viele alte Parteihochburgen bestehen.«⁸⁴ In der Tat sind die Anknüpfungspunkte an die Wahlen vor 1933 augenfällig. Dies gilt für sozialstrukturelle Merkmale wie für regionale Hochburgen. Entscheidender aber ist, dass – mit Ausnahme der KPD, deren Abstieg unübersehbar war – die drei Parteien, die bereits von den Besatzungsmächten als »Lizenzparteien« privilegiert worden und nun bundesweit mit Kandidaten und Wahllisten angetreten waren, mit diesen Wahlen das Fundament für die künftige Struktur des westdeutschen Parteiensystems legen konnten. Auch wenn die verschiedenen Regional- und Rechtsparteien 1949 noch durchaus ansehnliche Wahlerfolge zu verzeichnen hatten, so fehlte ihnen doch Substanz und Profil für eine dauerhafte politische Basis. Die Momentaufnahme des 14. September 1949 mochte dies vielleicht nicht zum Ausdruck bringen, doch strukturell⁸⁵ war die Entwicklung zu einem Dreiparteiensystem mit CDU/CSU und SPD als dominierenden Akteuren und der FDP als dritter Kraft mit den ersten Bundestagswahlen angelegt.

Die nächsten Urnengänge machten dies noch deutlicher. Die Wahl von 1953 hat Hans-Peter Schwarz zu Recht als »Erdrutschwahl« bezeichnet.⁸⁶ Die Unionsparteien erhielten 45,2 Prozent der Zweitstimmen⁸⁷ und mit 243 Mandaten (plus 6 Berliner Abgeordnete) knapp die Hälfte der Sitze im künftigen Bundestag. Von der Ausweitung des Elektorats – die Zahl der Wahlberechtigten stieg von 31,2 Millionen 1949 auf 33,1 Millionen 1953 – und der höheren Wahlbeteiligung – sie hatte 1949 bei 78,5 Prozent gelegen und wuchs nun auf 86,0 Prozent – profitierten vor allem CDU und CSU. Ihr Stimmenzuwachs⁸⁸ von fünf Millionen Wählern setzte sich je zur Hälfte aus Neu- und bisherigen Nichtwählern sowie aus Stimmengewinnen von anderen Parteien zusammen, und zwar nicht nur aus dem »bürgerlichen« Lager, sondern auch aus ehemaligen SPD-Anhängern. Die Sozialdemokraten konnten zwar ebenfalls eine Million Stimmen hinzugewinnen; angesichts der gestiegenen Wahlbeteiligung sank ihr Anteil jedoch um 0,4 Prozent auf 28,8 Prozent der Zweitstimmen und 151 Mandate (+ 11) ab. Deutlich waren auch die Verluste der kleineren Koalitionspartner: die FDP verlor 2,4 Prozent (nun 9,5 Prozent, 48+5 Mandate) und die DP 0,7 Prozent der Zweitstimmen (nun 3,3 Prozent, 15 Mandate), was ihr Gewicht in einer künftigen Koalition deutlich verringerte. Auch die anderen Kleinparteien waren Wahlverlierer, so die KPD (nun 2,2 Prozent), das Zentrum (nun 0,8 Prozent, 3 Mandate), die Bayernpartei (nun 1,7 Prozent) und die DRP (nun 1,1 Prozent). Neu im Bundestag saß der GB/BHE (5,9 Prozent, 27 Mandate),

⁸⁴ Falter, *Kontinuität und Neubeginn*, S. 236 und 241.

⁸⁵ So auch die These von Karl Rohe, *Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1992, S. 164 ff.

⁸⁶ Schwarz, *Ära Adenauer 1949–1957*, S. 195.

⁸⁷ Zahlen im Folgenden nach Schindler, *Datenhandbuch*, S. 151 ff.

⁸⁸ Vgl. hierzu auch den Bericht des Bundesgeschäftsführers »Analyse des Ergebnisses der Bundestagswahlen«, ACDP, 07-003-002/1.

während andere Neugründungen wie die Gesamtdeutsche Volkspartei an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert waren.

Aus der Sicht der CDU-Spitze besonders erfreulich war, dass der Partei weitere Stimmengewinne in evangelischen Wählerschichten gelungen waren, sie ihren Anspruch, eine interkonfessionelle Volkspartei zu sein, somit hatte festigen können. Demgegenüber mussten die Sozialdemokraten eine herbe Niederlage konstatieren. »Unsere Parolen haben nicht immer gezündet. Wir müssen Volkspartei werden, ohne aufzuhören, Arbeiterpartei zu sein«⁸⁹, mahnte Willy Brandt anlässlich der Zusammenkunft der SPD-Spitze nach der Wahl Mitte September 1953 an. Diese implizite Kritik am Erscheinungsbild der Partei wollte Ollenhauer zwar so nicht akzeptieren, doch hatte Brandt angedeutet, wohin der Weg für die Sozialdemokraten in künftigen Wahlen führen müsse. Deutlich geschrumpft war auch das Lager der kleineren Parteien; hatten sie 1949 noch ca. 35 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen können, so lag ihr Anteil nun bei 26 Prozent. Die Schaffung einer »dritten Kraft« neben Union und Sozialdemokratie, wie dies FDP und DP in den Jahren zuvor vorgeschwebt hatte, schien abgetan.

Diese Konzentration hin zu einem Dreiparteiensystem mit zwei großen und einer kleineren Partei setzte sich in den folgenden Wahlen fort. 1957 konnte die Union mit dem Kanzler an der Spitze, auf dem Höhepunkt seines Ansehens stehend, mit 50,2 Prozent der Zweitstimmen (270+8 Mandate) auch die absolute Mehrheit der Wähler hinter sich versammeln, während die SPD mit 31,8 Prozent der Zweitstimmen (169+12 Mandate) erneut ein enttäuschendes Wahlergebnis erzielte. »Aus allen Klassen ist das Wirtschaftswunder gewählt worden«, so ließ sich ein deutlich ernüchterter Erwin Schoettle vernehmen, »Wiedervereinigung und Aufrüstung zogen überhaupt nicht.« Erl er sekundierte ihm: »Jede Schlacht im Bundestag mit der Regierung um soziale Verbesserungen schlug bei der Regierung zu Buch, während wir unsere eigene politische Arbeit durch zu weitgehende Mitarbeit in den Ausschüssen blockieren.«⁹⁰ Dies war eine deutliche Kritik an der bisherigen parlamentarischen Strategie der Partei. Weiter reduziert war die Zahl der kleineren Parteien: der DP gelang mit 3,4 Prozent der Zweitstimmen (17 Mandate) erneut nur durch die Wahlhilfe der Union wieder der Einzug ins Bonner Bundeshaus, während der GB/BHE mit 4,6 Prozent der Zweitstimmen an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte. Die FDP, von der Spaltung der Partei eineinhalb Jahre zuvor noch geschwächt, büßte mit nun 7,7 Prozent der Zweitstimmen 1,8 Prozent ein und stellte 41 (+2) Abgeordnete im Deutschen Bundestag.

In der Wahl 1961 setzte sich der Erosionsprozess der kleineren Parteien fort. Profiteur waren in erster Linie die Unionsparteien, die trotz eines Verlustes von 4,9 Prozent nach wie vor mit 45,3 Prozent der Zweitstimmen die stärkste Partei im

⁸⁹ Sitzung PV, PA, KK, Bezirkssekretäre, Bundestagsfraktion und Länderminister am 17.9.1953, AdSD, SPD PV-Protokolle 1953. Kritik kam auch von Erl er und Reuter.

⁹⁰ Sitzung SPD-Parteivorstand am 18.9.1957, AdSD, SPD PV-Protokolle 1957. Auch Heinz Kühn reihte sich in diese Klage ein: »Sicherheit statt Experimente war die Schlacht der vollen Bäuche. Man habe die Schlacht verloren.« Sitzung SPD-Parteivorstand am 25.9.1957, ebd.

Bundestag waren und mit 242 (+9) Abgeordneten fast die Hälfte der Mandate erobert hatten. Die SPD gewann 4,4 Prozent und stellte mit nun 36,2 Prozent der Zweitstimmen 190 (+13) Parlamentarier. Größer noch war der Zuwachs der FDP um 5,1 Prozent auf nun 12,8 Prozent der Zweitstimmen und 67 Mandate, während DP und GB/BHE, nun zur Gesamtdeutschen Partei vereint, mit 2,8 Prozent der Zweitstimmen nur noch gut ein Drittel des in den Wahlen zuvor erzielten Zuspruchs erreichen konnten. Sie hatten in der Mehrzahl bisherige Wähler an CDU und FDP verloren, in geringerem Maße auch an die SPD, während die CSU zusätzlich vom Niedergang der Bayernpartei profitierte.

Dieses Gesamtbild bot der Union nicht nur Grund zu Zufriedenheit. Während sie den eigenen Zuwachs aus den nun nicht mehr im Bundestag vertretenen Parteien begrüßte, zeigte sie sich von den Stimmengewinnen von Sozialdemokraten und Liberalen durchaus alarmiert: »Gegenüber der Bundestagswahl 1957 hat sich am 17. September der Vorsprung der CDU/CSU vor der SPD sowohl stimmenmäßig wie prozentual genau halbiert. [...] Die Stimmenbewegung bei der Bundestagswahl 1961 ist [...] immerhin so einschneidend, daß, würde sie sich ein zweites Mal wiederholen, die SPD zur stärksten Partei würde.«⁹¹ Auch das Ergebnis der FDP beunruhigte sie: »Sie hat ihren Stimmenanteil nicht nur fast verdoppeln können, sie hat vor allem den negativen Trend der zurückliegenden Jahre aufzufangen und umzukehren vermocht. Dieser Trend war bis zu den Landtagswahlen der letzten Legislaturperiode so stark, daß man vielfach der FDP kaum noch eine Zukunft gegeben hatte, und daß man ein konsolidiertes Zwei-Parteien-System greifbar nahe glaubte.«⁹² Insofern stellte sich für die Unionsspitze die Frage, ob sie auf Dauer auf ein solches bipolares Parteiensystem zusteuern wolle und müsse oder ob es auf längere Sicht bei der jetzigen Situation bleiben werde. Dies sollte die Diskussion um ein mehrheitsbildendes Wahlrecht, wie sie wenig später dann ja auch aufflammte, neu beflügeln.

In den Wahlen am 19. September 1965 mussten die Unionsparteien zum ersten Mal auf ihr »Zugpferd« Adenauer verzichten, wengleich der neue Kanzler, Erhard, als »Vater des Wirtschaftswunders« in der Wählerschaft in hohem Ansehen stand. Obwohl viele Demoskopen ein »Kopf-an-Kopf«-Rennen der beiden großen Parteien vorausgesagt hatten, konnten die Unionsschwester einen überlegenen Wahlsieg erringen. Mit 47,6 Prozent der Zweitstimmen lagen sie nur 2,6 Prozent unter dem Rekordergebnis von 1957, ja, sie hatten sogar mehr Erst- und Zweitstimmen gewinnen können als damals. Mit 245 (+6) Mandaten blieben sie jedoch knapp unterhalb der absoluten Mehrheit im neuen Bundestag.⁹³ Auch die SPD hatte an Zuspruch gewonnen und lag nun bei 39,3 Prozent und 202 (+15) Mandaten, hatte somit die 40-Prozent-Marke knapp verpasst. Der »Genosse Trend« hatte also doch nicht die Schubkraft entwickelt, die man ihm zugetraut hatte.⁹⁴ Dieses Resultat veranlasste

⁹¹ Analyse des Bundesgeschäftsführers »Die Bundestagswahl 1961«, ACDP, I-026-013.

⁹² Ebd.

⁹³ Vgl. die Resultate bei Schindler, Datenhandbuch, S. 167.

⁹⁴ Vgl. zur parteiinternen Analyse der Wahl Schönhoven, Wendejahre, S. 47 ff.

ihren Spitzenkandidaten Brandt wenige Tage nach der Wahl, eine erneute Kanzlerkandidatur auszuschließen und auch sein Mandat nicht anzutreten, sondern an seiner bisherigen Wirkungsstätte in Berlin zu bleiben. Wahlverlierer war die FDP, die mit 9,5 Prozent der Zweitstimmen und 49 (+1) Mandaten deutlich unter ihrem Rekordergebnis von 1961 lag.

Alle Bundestagsparteien hatten von der weiteren Marginalisierung der kleineren Parteien profitiert, am deutlichsten die CDU, die etwa in Schleswig-Holstein, in Niedersachsen und in den beiden Stadtstaaten große Teile der Wählerschaft der DP für sich hatte gewinnen können, aber auch 1961 an die FDP verlorene Wähler zurückholen konnte. Generell konstatierten alle Wahlbeobachter⁹⁵ eine Auflösung traditioneller Milieus, also einen Rückgang der Stammwählerschaft und die Zunahme von Wechselwählern sowie die Einebnung bisheriger Hochburgen. So hatte die Union bei evangelischen Wählern punkten können, die SPD reziprok im katholischen Raum, aber auch bei den neuen Mittelschichten. Der gesellschaftliche Wandel dieser Jahre schlug sich in den Wahlergebnissen unübersehbar nieder.

Das Spezifische an diesen Wahlergebnissen war die Entwicklung hin zu einem Dreiparteiensystem. Den Rahmen hierfür hatten bereits die Alliierten abgesteckt, als sie mit ihrer Lizenzierungspolitik die großen vier Parteirichtungen eindeutig privilegiert hatten. Weitere Parteien hatten es schwer, sich neben ihnen zu entfalten. Mit der Aufhebung des Lizenzierungsgebots entstanden dann zusätzlich neue Parteien vornehmlich am rechten und rechtsextremen Rand, deren Gründung bisher von den Besatzungsmächten unterbunden worden war. Dennoch blieben auch ihre Erfolge begrenzt. In den Landtagswahlen der frühen 1950er-Jahre erlebten die kleineren Parteien zwar gewisse Erfolge, doch spätestens mit den Bundestagswahlen 1953 konsolidierte sich das westdeutsche Parteiensystem. Vertreterinnen spezifischer Interessen, Regionalparteien oder nationalistisch-extremistische Gruppen hatten Probleme, jenseits der dominierenden Parteien Zuspruch zu gewinnen. Diese Konzentration auf drei Grundrichtungen – der Niedergang der kommunistischen Bewegung besiegelte auch das Schicksal der KPD – sowie den Zerfall des konservativen Lagers hat schon Karl Rohe⁹⁶ als das spezifische Merkmal der bundesrepublikanischen politischen Ordnung herausgestellt.

Verbunden hiermit war der Siegeszug des Volksparteikonzepts. Waren die Parteien bis zum Ende der Weimarer Republik – mit Ausnahme der »negativen Volkspartei« NSDAP – auf bestimmte, soziologisch abgrenzbare Bevölkerungsgruppen fixiert geblieben, so bewirkte die Gründung der Unionsparteien, die sich als interkonfessionelle Sammlungsbewegung auf breiter sozialer Grundlage entwickelten, die Etablierung eines neuen Parteiensystems, in das sich schließlich auch die SPD und in gewisser Weise selbst die FDP einpassten. Die Orientierung der neuen Volksparteien auf die möglichst umfassende Mobilisierung der Wählerschaft ging einher

⁹⁵ Vgl. etwa Sitzung des CDU-Bundesvorstands am 20. 1. 1965, Nr. 1, S. 2 ff., und Kaack, Geschichte und Struktur, S. 289 ff.

⁹⁶ Vgl. Rohe, Wahlen und Wählertraditionen.

mit dem Abschleifen ihrer programmatischen Profile. Diesem politischen Deutungsangebot vermochten die kleineren Parteien nichts entgegenzusetzen, vielmehr erodierte ihre Wählerbasis binnen kurzem angesichts der von der politischen Konkurrenz ausgehenden Zugkraft. Deren Identifizierung mit dem sich entfaltenden »Wirtschaftswunder« und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats taten ein Übriges, um ihre Dominanz auf dem politischen Massenmarkt der Bundesrepublik zu untermauern.

Für den Bundestag bedeutete dies, dass die parlamentarischen Konstellationen im Hohen Haus am Rheinufer deutlich stabiler waren als im Reichstag der Weimarer Republik. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse dort und der Existenz verfassungsfeindlicher Parteien am linken und rechten Rand hatten sich die Regierungsbildungen in den 1920er Jahren als äußerst schwierig erwiesen und nicht selten eher fragile Bündnisse hervorgebracht. Sie hatten sich mehr oder weniger um die politische Mitte herum gruppiert und so oppositionelle Kritik den (radikalen) Rändern überlassen. Auch genuine politische Machtwechsel mit der Übernahme der Regierung durch bisherige Oppositionsparteien waren de facto ausgeschlossen gewesen. Dies gestaltete sich in der Bundesrepublik anders. Mit der Herausbildung zweier distinkter politischer Lager kam die Parteienkonstellation nun dem klassischen Westminster-Modell sehr viel näher als diejenige der Weimarer Republik. Auch wenn die Kanzlerwechsel 1963 und 1966 nicht anlässlich von Wahlen erfolgten, nahmen die Parteimitglieder wie die Wähler das bundesrepublikanische Parteiensystem doch als ein bipolares Modell wahr mit dem rivalisierenden Machtanspruch der beiden großen Parteien auf Regierungsführung und Kanzleramt; die Große Koalition galt bei allen Beteiligten als eine situationsbedingte Ausnahme. Diese Dominanz von Union und Sozialdemokratie wurde zudem untermauert durch den Siegeszug des Volksparteikonzepts, das nicht nur die Attraktivität der beiden Parteien für ihnen bisher fernstehende Wählergruppen erhöhte, sondern auch ihre Koalitionsoptionen verbesserte. Zwar blieb ein Regierungswechsel durch Wahlen bis 1969 noch aus, doch zeichneten sich entsprechende Bündniskonstellationen in Sondierungen während der 1960er Jahre mehrfach ab.

2.3 Regierungsbildungen

Die Rolle des Deutschen Bundestages bei der Installierung einer neuen Regierung konnte sich nicht allein in der Wahl des Kanzlers und der Vereidigung seiner Minister erschöpfen. Bei der Entscheidung, welche Koalition nach einer Wahl oder nach dem Rücktritt des bisherigen Amtsinhabers zustande kommen, wer als neuer Regierungschef ins Auge gefasst und wie Größe und Zusammensetzung des Kabinetts bestimmt werden würden, maßten er bzw. die künftigen Regierungsfractionen sich ein weitreichendes Mitspracherecht zu, das sie jedoch gegen entsprechende Parteieninstanzen wie gegen den künftigen Kanzler selbst durchsetzen mussten. Hierbei variierte ihr Einfluss je nach Situation und Konstellation, bis sie ihren Anspruch am Ende des Untersuchungszeitraums weitgehend durchsetzen konnten.

Nach den ersten Bundestagswahlen 1949 sprachen sich die Unionsparteien als stärkste Kraft im neuen Parlament ohne zu zögern die Initiative zur Regierungsbildung zu. Die koalitions- und personalpolitischen Weichenstellungen, die nach den Wahlen getroffen wurden, sollten sich als von weitreichender Bedeutung erweisen, prägten sie doch die (partei)politische Konstellation der jungen Bundesrepublik bis weit in die 1960er Jahre hinein. Dabei waren das Parlament bzw. die einzelnen Fraktionen dort in diese Entscheidungen so wenig eingebunden wie nach keiner der folgenden Wahlen. Zentrale Absprachen waren schon vor Zusammentritt des 1. Deutschen Bundestages getroffen worden, so dass die Abgeordneten dies nach dessen Konstituierung mehr oder weniger resigniert zur Kenntnis nehmen mussten. Entscheidender Akteur in diesen Wochen war Adenauer, der ohne zu zögern die Führung in diesen Fragen in die Hand nahm und mit erheblichem taktischem Geschick⁹⁷ seine Vorstellungen durchsetzte.

Aus späterer Sicht konnte es so aussehen, als seien mit der Zuspitzung der parteipolitischen Situation im Frankfurter Wirtschaftsrat in ein »bürgerliches« Lager und eine von der SPD dominierte Oppositionsbank sowie durch die Polarisierung im Wahlkampf über die Frage der künftigen Wirtschaftspolitik bereits die Weichen für eine Kleine Koalition im Bonner Parlament gestellt gewesen. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass die Situation offener war, als es zunächst schien. Getragen von der Einschätzung, dass nur auf diese Weise die anstehenden großen Aufgaben zu bewältigen seien, gab es in beiden großen Parteien gewichtige Befürworter eines gemeinsamen Regierungsbündnisses. Allerdings gelang es Adenauer wie Schumacher, diese Stimmen zurückzudrängen und die eigenen Vorstellungen durchzusetzen. Hierbei hielt sich der CDU-Chef nach den Wahlen mit öffentlichen Festlegungen zunächst eher zurück, wobei sein Einwurf, die CDU müsse auf der Besetzung des Wirtschaftsministeriums beharren,⁹⁸ schon darauf setzte, in diesem Punkt die eigene Partei hinter sich zu versammeln und die Sozialdemokratie abzurängen.

Die entscheidenden Weichen wurden dann in der berühmten Zusammenkunft führender Unionspolitiker in Rhöndorf am 21. August 1949 gestellt. Ein Tag zuvor hatte sich Adenauer mit dem bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Hans Ehard getroffen, um dessen Zustimmung für eine Koalition mit der FDP und für seine Kanzlerkandidatur zu gewinnen. Nach dem gegenseitigen Einverständnis in beiden Fragen einigten sich beide zudem relativ rasch darauf, für das Amt des Bundespräsidenten den Vorsitzenden der FDP, Theodor Heuss, vorzusehen, als Bundestagspräsidenten den bisherigen Präsidenten des Frankfurter Wirtschaftsrats, Erich Köhler, zu benennen und für das Bundeswirtschaftsministerium Ludwig Er-

⁹⁷ So Wengst, Staatsaufbau, S. 109. Die Regierungsbildung 1949 ist wissenschaftlich gut gearbeitet; neben Wengst, Staatsaufbau, sei auf seine Dokumentation »Auftakt zur Ära Adenauer« verwiesen sowie auf Morsey, Bildung; ders., Rhöndorfer Weichenstellung, und zuletzt Löttel, Bildung, Management und Krisen. Auf diese Darstellungen stützen sich die folgenden Ausführungen im Wesentlichen.

⁹⁸ So in einem Interview mit United Press am 17. 8. 1949, zit. nach Wengst, Auftakt, S. 109.

hard zum unumstößlichen Kandidaten zu machen. Ehard seinerseits meldete persönliche Wünsche für die Zusammensetzung des künftigen Kabinetts an – was Adenauer geflissentlich überging – und brachte sich selbst als ersten Bundesratspräsidenten ins Gespräch – was sein Gegenüber ohne Umschweif akzeptierte.

Gestärkt durch diese Übereinkunft, vermochte der Hausherr in Rhöndorf dann am nächsten Tag seine Vorstellungen weitgehend durchzusetzen. Die Festlegung gegen eine Koalition mit der SPD und für eine Regierungsbildung mit der FDP wurde überwiegend gebilligt, nur vier der Anwesenden votierten für eine Große Koalition. Allerdings legte eine Reihe von Teilnehmern nahe, auch die DP in die künftige Regierung mit einzubeziehen, was Adenauer schnell konzidierte. Sodann erhob er selbst Anspruch auf die Kanzlerschaft, da er – wie er eher reversiert bekräftigte – als Parteiführer in der Britischen Zone über hinlängliche Autorität verfüge, ebenso »über gewisse Erfahrungen in staatlichen Dingen und in der Verwaltung« und nicht zuletzt »stärkere Ellenbogen [habe], als ich früher geglaubt hätte«. ⁹⁹ Auch dies wurde ohne größere Diskussion akzeptiert. Bedenken erhoben sich jedoch gegen die Benennung von Heuss für das Amt der Bundespräsidenten sowie von Ehard für das des Bundesratspräsidenten, ohne dass dies jedoch weiter debattiert wurde.

Noch bevor die Unionsfraktion, die ja den Kanzler wählen und damit dessen Koalitionsentscheidungen billigen musste, überhaupt zusammengetreten war, waren damit wesentliche Pflöcke für das künftige personelle Tableau eingerammt worden. Mit Theodor Blank, Ludwig Erhard, Michael Horlacher, Jakob Kaiser, Erich Köhler, Hermann Pünder, Hugo Scharnberg, Carl Schröter und Franz Josef Strauß waren in Rhöndorf zwar wichtige Mitglieder der späteren Bundestagsfraktion anwesend gewesen, doch kann dies in keiner Weise als deren Beteiligung an den dort getroffenen Koalitions- und Personalentscheidungen gewertet werden. Bis zum Zusammentritt des Bundestages nutzte Adenauer zudem die Zeit, um weitere Gespräche mit den Spitzen von FDP und DP zu führen. Während mit ihnen schnell eine generelle Übereinkunft über die angestrebte Zusammenarbeit erreicht werden konnte, kamen neue Widerstände nun aus der CDU. Erneut ging es um eine mögliche Zusammenarbeit mit der SPD, sei es in Form eines Regierungsbündnisses, sei es bei der Wahl des Staatsoberhauptes. Den Befürwortern einer Großen Koalition wurde jedoch auch dadurch jede Basis entzogen, dass die SPD sich in ihren Bad Dürkheimer Beschlüssen vom 30. August 1949 für den Weg in die Opposition entschied. Auch innerhalb der Führung der Sozialdemokratie gab es Stimmen, die die Idee einer »nationalen Notgemeinschaft« ¹⁰⁰ befürworteten, doch konnten auch sie sich nicht gegen die Linie Schumachers durchsetzen, der angesichts des Wahlergebnisses die Rolle seiner Partei nur in einer kraftvollen Opposition erblickte. Deshalb ließ er den Parteivorstand mit diesen Bad Dürkheimer Beschlüssen einen politischen For-

⁹⁹ Aufzeichnungen über die Beratungen in Rhöndorf vom 21. 8. 1949, abgedr. in Wengst, Auftakt, Nr. 18, hier S. 40f.

¹⁰⁰ Sitzung SPD-Parteivorstand am 29./30. 8. 1949 in Bad Dürkheim, abgedr. in ebd., S. 84.

derungskatalog verabschieden, den er als »Oppositionsdokument der Partei« verstanden wissen wollte.¹⁰¹

Stärker noch als dies für die Unionsparteien galt, hatte die Parteispitze der SPD mit diesen Entscheidungen den Spielraum ihrer soeben gewählten Parlamentarier eingeschränkt. Als auf der Zusammenkunft in Bad Dürkheim die Frage aufkam, ob man nicht durch diese Festlegungen das Ermessen der künftigen Fraktion über Gebühr einschränke, hielt dem der Parteichef entgegen, »daß man die Fraktion noch nicht als existent betrachten könne. Völlig klar sei jedenfalls der Auftrag des Parteitages an den Parteivorstand, die Richtlinien der Politik zu bestimmen.«¹⁰² Dem habe sich die Fraktion unterzuordnen. Dies war ein unumstößliches Diktum des Parteivorsitzenden. Dennoch sahen manche in der SPD-Spitze in der Frage der personellen Besetzung des Amtes des Staatsoberhauptes eine Möglichkeit, die Tür für Annäherungsversuche zwischen den beiden großen Parteien nicht ganz zuzuschlagen. Erwägungen auf der Bad Dürkheimer Tagung, ob man nicht das österreichische Modell übernehmen solle, nach der die stärkste Partei den Kanzler und die zweitstärkste den Präsidenten stellte, oder in anderer Weise eine Absprache mit der Union versuchen solle, schienen Schumacher nur vordergründig einer Erwägung wert.¹⁰³ Stattdessen gelang es ihm wenig später, dem einen Riegel vorzuschieben und sich selbst für dieses Amt aufstellen zu lassen. Dies konnten die anderen Parteien nur als »provokatorische Kampfkandidatur« werten.¹⁰⁴

Damit spielte der SPD-Chef Adenauer in die Hände, der bei Kritik an seinem Abgrenzungskurs gegenüber der SPD immer darauf verweisen konnte, dass ja auf der Gegenseite keinerlei Bereitschaft zum Versuch einer Verständigung erkennbar sei. Dennoch blieb die Debatte über den Vorschlag, Heuss für das Amt des Bundespräsidenten zu nominieren, in der Union virulent. Neben Vorbehalten gegen Heuss sowie dem Wunsch, als stärkste politische Kraft für diese Position einen namhaften eigenen Kandidaten ins Spiel zu bringen, stand hinter diesem Disput auch immer die Frage, ob sich hier nicht ein Ansatz für eine Kooperation mit der SPD ergeben könnte. Deren Absage an einen gemeinsamen Kandidaten und die Nominierung Schumachers durchkreuzten dann jedoch diese Erwägungen, so dass Adenauer, »wenn auch unter großen Schwierigkeiten und unter Aufbietung aller taktischen Finessen«,¹⁰⁵ sein Konzept durchsetzen konnte.

Allein mit seinem Vorschlag, Ehard zum Bundesratspräsidenten zu wählen, sollte er Schiffbruch erleiden.¹⁰⁶ Dass die SPD-Ministerpräsidenten wenig Neigung zeigen würden, ihren bayerischen Amtsbruder zu wählen, konnte man voraussetzen,

¹⁰¹ Ebd., S. 86. Dort, S. 87 f., auch der Wortlaut der Erklärung.

¹⁰² Ebd., S. 86. Die in Bad Dürkheim verabschiedeten Leitsätze wurden eine Woche später auf einer Sitzung in Köln von sämtlichen Parteiführungsgruppen gemeinsam mit den Bundestagsabgeordneten und den Ministerpräsidenten gebilligt. Vgl. Klotzbach, Staatspartei, S. 190.

¹⁰³ Vgl. Wengst, Auftakt, S. 84.

¹⁰⁴ So die Einschätzung von Klotzbach, Staatspartei, S. 191.

¹⁰⁵ Wengst, Staatsaufbau, S. 123. Dort, S. 117 ff., auch nähere Einzelheiten zu diesen Punkten.

¹⁰⁶ Vgl. für Details ebd., S. 120 ff.

aber auch ihre Unionskollegen zeigten sich verstimmt über das unabgestimmte Vorpreschen des künftigen Kanzlers. So nahm der nordrhein-westfälische Ministerpräsident, Karl Arnold, in der Frage der anstehenden Koalitionsoptionen ohnehin der stärkste Befürworter eines Zugehens auf die SPD, die Gelegenheit wahr, seine Kandidatur für das Amt des Bundesratspräsidenten anzumelden. Wieweit er hoffte, hierdurch doch noch eine Große Koalition zu initiieren oder zumindest die Pläne seines innerparteilichen Gegenspielers aus Rhöndorf zu durchkreuzen, sei dahingestellt – jedenfalls konnte er seine Amtskollegen mit Ausnahme Ehards dafür gewinnen, seine Bewerbung zu unterstützen. Der düpierte Adenauer, von dieser Entwicklung völlig überrascht, musste in diesem Punkt schließlich seinen Misserfolg eingestehen.

Die Endphase der hier dargelegten Entscheidungen war bereits in die Zeit nach der Konstituierung des 1. Deutschen Bundestages gefallen. Aber die nun auch de facto handlungsfähigen Fraktionen vermochten es nicht, die zuvor von den Parteiführungen getroffenen Festlegungen wieder in Frage zu stellen. Weder die SPD-Parlamentarier noch ihre christdemokratischen Kollegen machten ernsthafte Ansätze, auf ihre Entscheidungskompetenz oder doch zumindest ihre Mitsprachrechte zu pochen und die anstehende Besetzung der höchsten Staatsämter mehr als nur formal abzusegnen. Allein die Ministerpräsidenten zeigten sich in der Lage, eine eigenständige Entscheidung zu treffen und auch gegen Adenauer durchzusetzen.

Für die Zusammenstellung der Kabinettsliste gilt dies in noch höherem Maße. Mit Bedacht hatte sich Adenauer auf der konstituierenden Sitzung seiner Fraktion zum Vorsitzenden wählen lassen und vermochte so die Diskussion um diese Fragen in die von ihm gewünschten Bahnen zu lenken. Artig erklärte er seinen Zuhörern auf dieser Sitzung, es sei »ganz selbstverständlich, daß die Fraktion allein das Recht hat, über die Regierungsbildung zu entscheiden«, schob dann aber sofort nach, dass sie dennoch »unbeschadet des Rechts ihrer selbständigen Entschlüsse dasjenige, was die zuständigen Parteinstanzen [...] denken, zu berücksichtigen hat.«¹⁰⁷ Zwar erörterten die Unionsparlamentarier die Koalitionsfrage sowie die Besetzung des Bundespräsidentenamtes auf ihrer ersten Sitzung ausführlich, doch mussten sie zur Kenntnis nehmen, dass die entscheidenden Weichen bereits vorher gestellt worden waren und dass die weiteren Verhandlungen ebenfalls von einem kleinen Gremium mit Adenauer an der Spitze geführt werden würden. Vergeblich mahnte von Brentano als künftiger Sprecher der Unionsabgeordneten am 8. September, also einen Tag nach der Konstituierung des Bundestages und im Vorfeld der Wahl des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs, gegenüber dem Noch-Fraktionsvorsitzenden an, »die gesamte Fraktion rechtzeitig über Ihre Pläne und Absichten zu unterrichten und der Fraktion dabei Gelegenheit zu geben, diese Ihre Gedankengänge in offener, vertrauensvoller und freundschaftlicher Aussprache zu diskutieren«, statt dass man sie »an den wesentlichen politischen Entscheidungen nicht beteiligt, sondern in letzter Stunde die Frage stellen will, sich mit Ja oder Nein zu bekennen.«¹⁰⁸ Dennoch

¹⁰⁷ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 1. 9. 1949, abgedr. in Wengst, Auftakt, Nr. 50, hier S. 141f.

¹⁰⁸ Von Brentano an Adenauer am 8. 9. 1949, StBKAH, III/38.

ließ sich der designierte Kanzler hierauf nicht ein, vielmehr gelang es ihm auch weiterhin, seine Fraktion von Mitsprachewünschen an der Kabinettsliste auszuschließen und sie mit vagen Hinweisen auf die von der Union zu besetzenden Ministerien abzuspeisen.¹⁰⁹ Allerdings vermochte er sich nicht völlig von den Ansichten und Interessen dort freizumachen; manches künftige Kabinettsmitglied wie Innenminister Heinemann, Arbeitsminister Storch oder Landwirtschaftsminister Niklas waren nicht seine Wahl gewesen, vielmehr waren sie ihm von Seiten des evangelischen Flügels, von den christlichen Gewerkschaften und von der Agrarlobby der Fraktion aufgegenötigt worden.¹¹⁰

Mit der gleichen Entschiedenheit suchte er die Mitsprache der kleineren Koalitionspartner – sei es von deren Parteigremien oder deren Bundestagsfraktionen – weitgehend auszuschalten. Auch wenn ihm dies (wie hinsichtlich der Unionsparlamentarier) nicht durchgehend gelang, verfügte er nach den ersten Bundestagswahlen doch über einen Handlungsspielraum wie später nie wieder. Zwar wurde in den Fraktionen mehrfach über den Stand der Kabinettsbildung berichtet, es wurden dort auch eigene personelle Vorschläge eingebracht, doch ließ sich Adenauer die Entscheidungen letztlich nicht aus der Hand nehmen. Selbst als am Tag vor der Kanzlerwahl einzelne Fraktionsmitglieder eindringlich mahnten, ihnen doch »Klarheit über die Besetzung der einzelnen Ministerposten« zu verschaffen, entzog sich der so Angesprochenen dieser Aufforderung und konstatierte nur mit leicht süffisantem Unterton, dass sie wie auch ihre FDP- und DP-Kollegen »in die traurige Notwendigkeit versetzt [seien], den Bundeskanzler wählen zu müssen, ehe die Koalitionsverhandlungen völlig abgeschlossen sind.«¹¹¹ Dies geschah dann am 15. September 1949 mit der nach dem Grundgesetz notwendigen Mehrheit von 202 Stimmen.

Hatte Adenauer den Fraktionen seiner künftigen Koalition schon 1949 nur wenig Einfluss auf seine Kabinettsliste gewähren wollen, so setzte er, nun durch die entsprechenden Wahlerfolge gestärkt, diese Strategie auch zu Beginn der folgenden Legislaturperioden fort. In einer gemeinsamen Sitzung von Partei- und Fraktionsvorstand seiner Partei vier Tage nach der Wahl 1953 gab er den dort Versammelten zwar einen ersten Einblick in seine Koalitionsplanungen und den Zuschnitt des Kabinetts,¹¹² schwieg sich aber über dessen personelle Zusammensetzung bewusst aus. Wie schon im Wahlkampf deutlich geworden, setzte er auf die Fortführung des bisherigen Regierungsbündnisses mit FDP und DP, wollte aber (auch mit Blick auf eine Zweidrittelmehrheit für die Wehrgesetzgebung und mögliche andere Vorhaben) auch den GB/BHE in die Koalition einbeziehen – »vorausgesetzt, daß er nicht zu

¹⁰⁹ Vgl. hierzu die Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion am 8. 9. 1949, 11. 9. 1949 und 14. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 65, 68 und 71, S. 291f., 327 ff. und 372 ff.

¹¹⁰ Vgl. hierzu Wengst, Staatsaufbau, S. 129 ff.

¹¹¹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 14. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 71, S. 379 (Zitat Strauß); Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 15. 9. 1949, ebd., Nr. 74, S. 412 (Zitat Adenauer).

¹¹² Vgl. Sitzung von Bundes- und Fraktionsvorstand am 10. 9. 1953, BV-Protokolle 1953–1957, Nr. 1, S. 6 ff.

teuer ist.«¹¹³ Zudem deutete er an, dass – nicht zuletzt mit Blick auf die personellen Ansprüche der dann vier Koalitionspartner – das Kabinett wohl vergrößert werden müsse und ihm der Gedanke überlegenswert erscheine, »ob wir nicht einige Minister schaffen sollen, die keinen besonderen Geschäftsbereich haben, die aber die Aufgabe haben, die Verbindung zwischen dem Kabinett und den Fraktionen, insbesondere mit unserer Fraktion, dauernd herstellen.«¹¹⁴ Dennoch wurden, wie Herbert Blankenhorn in seinem Tagebuch festhielt, auf dieser Sitzung »die eigentlichen heiklen Personalwünsche [...] umgangen. Der Kanzler hat sich diese Dinge vorbehalten. Man wird in der kommenden Woche wieder darüber reden. Der Kanzler wird sich dann nach Bühlerhöhe zurückziehen, um schließlich die fertige Liste zu präsentieren.«¹¹⁵

Zwar machte sich Adenauer in der Tat für drei Wochen in den Nordschwarzwald auf, doch war bei seiner Rückkehr keineswegs die Kabinettsliste komplett, vielmehr zogen sich die Verhandlungen noch bis weit nach der Kanzlerwahl hin.¹¹⁶ Strittig waren zum einen Zahl und Gewicht der den künftigen Koalitionspartnern zuzusprechenden Ministerien und zum anderen die Person der jeweiligen Amtsinhaber. Von diesen Entscheidungen blieb die Fraktion – und selbst der Fraktionsvorstand – der Union weitgehend ausgeklammert. Noch am Vormittag des 20. Oktober, dem Tag der Vereidigung des Kabinetts, beschwerte sich Bundestagspräsident Ehlers gegenüber dem alten und neuen Kanzler, »er hätte erwartet, daß er [Adenauer] die vollständige Ministerliste in dieser Fraktionssitzung bekanntgeben würde, damit man sie nicht erst dem General-Anzeiger entnehmen müsse.«¹¹⁷ Die Unzufriedenheit mit dieser Situation saß offenbar tief.

Für die anderen Koalitionspartner gestaltete sich dies tendenziell ähnlich. Die CSU, die deutliche Forderungen zur Zahl der ihr zuzusprechenden Ministerien und zur Person der zukünftigen Amtsinhaber erhoben hatte, musste sich im Kreis der Landesgruppe mit den entsprechenden Berichten ihres Vorsitzenden, Strauß, begnügen, der allerdings davon absah, die Offerten, die der Kanzler ihm gemacht hatte, dort zur Diskussion zu stellen. Die Parlamentarier von DP und GB/BHE folgten im Wesentlichen dem von ihrer Parteispitze vorgegebenen Weg, ohne Mitsprache und Mitentscheidung zu reklamieren.

Allein die FDP-Fraktion zeigte sich widerspenstiger. Da es an einer mit Autorität und Durchsetzungsvermögen ausgestatteten Führungsfigur an der Spitze der Partei fehlte, konnte die Fraktion hier ein größeres Gewicht reklamieren. Dies galt für die

¹¹³ Ebd., S. 7.

¹¹⁴ Ebd., S. 27.

¹¹⁵ Tagebuch Blankenhorn, Eintrag vom 10. 9. 1953, BA, NL 351/24.

¹¹⁶ Dies soll hier nicht im Einzelnen dargelegt werden. Vgl. hierzu Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, S. 197 ff., ders., Adenauer. Der Staatsmann, S. 106 ff., und Lötzel, Bildung, Management und Krisen, S. 56 ff.

¹¹⁷ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 20. 10. 1953, Sitzungsprotokolle Nr. 11, S. 23. Die Kabinettsliste war zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig, der neue Postminister, Siegfried Balke, trat sein Amt erst am 10. Dezember 1953 an.

Frage, ob man dem Regierungsbündnis beitreten wolle, sowie für Zahl und Gewicht der in diesem Fall zu fordernden Ministerien. Weil die Liberalen angesichts des Wahlergebnisses vom 6. September 1953 für eine parlamentarische Mehrheit nicht gebraucht wurden, gab es wichtige Stimmen in der Fraktion, die dafür plädierten, »zunächst etwas die kalte Schulter zu zeigen und sich bitten zu lassen«,¹¹⁸ oder die generell das Gewicht der Partei in einer neuen Koalition für so gering hielten, dass sich ein solcher Schritt kaum auszahlen würde.¹¹⁹ Einig waren sich alle Beteiligten darin, dass man nicht wieder »nur noch ein Wurmfortsatz der Regierung« sein und erneut »vier Jahre immer mit zwei Meter Abstand den Spuren des Bundeskanzlers« folgen wolle. Ebenso wenig wollte man »auf Randministerien abgedrückt werden«, sondern darauf drängen, »daß wir mehr Minister von Gewicht bekommen als wie es bisher der Fall war.«¹²⁰

Hatte zunächst die Fraktion dafür plädiert, die Partei solle nur dann in die Regierung eintreten, wenn das Kabinett nicht ausgeweitet werde, so revidierte sie diesen Beschluss noch am selben Tage und zeigte sich bereit, mit vier Ministern – Vizekanzler Blücher, Justizminister Neumayer, Wohnungsbauminister Preusker und Minister ohne Geschäftsbereich Schäfer – dem neuen Kabinett Adenauer beizutreten.¹²¹ Zunächst hatte die Fraktion sich massiv für die Nominierung Dehlers als Justizminister eingesetzt, jedoch zur Kenntnis nehmen müssen, dass dies nicht durchsetzbar war,¹²² und sich dann auf Neumayer als Kandidaten geeinigt. Als Adenauer dessen Benennung hinauszögerte, beschloss sie sogar, »jedem Ministerkandidaten die Verpflichtung aufzuerlegen, daß er seine Ernennung zum Bundesminister nur annimmt, wenn alle vier von der FDP benannten Kandidaten entsprechend dem Fraktionsvorschlag ernannt werden.«¹²³ Gleichzeitig verpflichtete sie »ihre« Minister darauf, im Falle eines Konflikts mit dem Koalitionspartner »auf Weisung der Fraktion wieder aus der Regierung auszuschneiden« und dies auch schriftlich niederzulegen.¹²⁴ Dies war ein gravierender Vorgang, wurde die Entscheidung über die Koalitionsfrage wie über die Ministerliste damit doch in die Hände der Bundestagsfraktion gelegt. Gleichzeitig war der Spielraum des Kanzlers, sein Kabinett nach seinen Vorstellungen zu gestalten, deutlich eingeschränkt. Über die Nie-

¹¹⁸ Becker an Dehler am 7. 9. 1953, ADL, Nr. 2216.

¹¹⁹ So in der Tendenz Stegner, Becker und Euler in der Fraktionssitzung am 2. 10. 1953, Sitzungsprotokolle Nr. 59, S. 19 f.

¹²⁰ Sitzung von Bundesvorstand und Bundestagsfraktion der FDP am 11. 9. 1953, BV-Protokolle 1949–1954, Nr. 36, S. 1151 (Hoffmann und Frühwald), 1148 (Euler) und 1160 (Haußmann).

¹²¹ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 17. 10. 1953, Sitzungsprotokolle Nr. 62, S. 199 ff. Die erste Entscheidung war mit 19 zu 18 Stimmen gefallen, die letztere mit 22 Ja- und 12 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen.

¹²² Dehler selbst hatte zunächst unterstrichen, dass es für ihn »nicht erträglich [sei], wenn Kollege Neumayer mein Ressort übernehme«. Dehler an Blücher und andere Vorstandsmitglieder am 13. 10. 1953, ADL, Nr. 2216. Vgl. hierzu auch Wengst, Dehler, S. 222–234; und Löttel, Adenauer und die FDP, S. 49 ff.

¹²³ Sitzung FDP-Fraktion am 17. 10. 1953, Sitzungsprotokolle Nr. 62, S. 199 ff. Diese Entscheidung fiel mit 41 zu null Stimmen bei zwei Enthaltungen.

¹²⁴ Sitzung FDP-Fraktion am 7. 10. 1953, Sitzungsprotokolle Nr. 61, S. 196 ff.

derlage in der Personalie Dehler tief verstimmt, versuchten die Liberalen sogar, auf die Benennung der Ministerkandidaten der Unionsparteien Einfluss zu nehmen, musste aber schnell erkennen, dass Adenauer sich dies nicht bieten ließ.¹²⁵

Am Ende der Regierungsbildung stand ein Kabinett mit dem Kanzler (und Außenminister) und achtzehn Ministern, von denen sieben die CDU, drei die CSU, vier die FDP, zwei die DP und zwei der GB/BHE stellten. Verwirklicht worden war auch die Überlegung, Bundesminister ohne Geschäftsbereich zu ernennen, deren Funktion darin bestehen würde, die enge Abstimmung zwischen dem Kabinett und ihrer Fraktion sicherzustellen. Dies waren Robert Tillmanns (CDU), Franz Josef Strauß (CSU), Hermann Schäfer (FDP) und Waldemar Kraft (GB/BHE). Wie weit dieser Schritt nur ein günstiger Weg war, um den personellen Ansprüchen der Koalitionspartner entgegenzukommen, oder ob sich hiermit die Regierungsarbeit effizienter gestalten ließ, musste die Zukunft erweisen.

Waren die Bundestagsfraktionen an den Koalitionsverhandlungen 1953 nur marginal beteiligt gewesen, so erwiesen sie sich doch als zentrales Reservoir für neue politische Amtsträger. Mit Ausnahme der GB/BHE-Vertreter und des noch parteilosen Ministers für Post- und Fernmeldewesen, Siegfried Balke, waren alle neuen Minister zuvor Abgeordnete im 1. Deutschen Bundestag gewesen. Mit Gerhard Schröder und Franz Josef Strauß stiegen zwei profilierte Parlamentarier der jüngeren Generation, beide zuvor Stellvertretende Fraktionsvorsitzende und auch in der Ausschussarbeit aktiv, zu Ministerwürden auf. Auch Robert Tillmanns, wie Schröder prominenter Vertreter des evangelischen Flügels seiner Partei, kam aus dem Fraktionsvorstand. Die beiden anderen »Neuen« aus der CDU, Heinrich Lübke und Franz-Josef Wuermeling, konnten bei ihrem Amtsantritt nicht auf derartige Funktionen in der Parlamentshierarchie verweisen; ersterer hatte seinen politischen Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen, wo er das Landwirtschaftsministerium führte, letzterer war ein profilierter Repräsentant des katholisch-konservativen Flügels der Partei. Von den neuen Ministern aus den Reihen der FDP, Neumayer, Schäfer und Preusker, hatten die beiden ersten verschiedene Ämter an der Spitze von Parlament und Fraktion bekleidet, während der dritte im Bundesvorstand seiner Partei aktiv gewesen war.

Auch auf die Veränderungen im Kabinett zur Halbzeit der Legislaturperiode konnten die Fraktionen nur wenig Einfluss nehmen. Den Entschluss, von Brentano zum Außenminister zu ernennen und zudem ein Verteidigungsministerium mit Theodor Blank an der Spitze zu schaffen, hatte der Kanzler lange abgewogen, in diesen Entscheidungsprozess auch Personen aus der Fraktionsspitze wie Krone einbezogen, doch waren diese Erörterungen auf seinen engsten Beraterkreis beschränkt geblieben. Zwar hatte die Unionsfraktion sich schon lange für die Berufung eines eigenständigen Außenministers und auch für die entsprechenden Ambitionen ihres Vorsitzenden eingesetzt, und auch die CSU-Landesgruppe hatte das Drängen von

¹²⁵ Es ging um die Verhinderung Würmelings als Familienminister. Vgl. ebd.

Strauß auf Schaffung eines Verteidigungsministeriums mit ihm an der Spitze nachhaltig unterstützt, doch waren sie in die Kabinettsumbildung des Juni 1955 nicht eingebunden. Dies galt in gleicher Weise¹²⁶ für das größere Revirement im Oktober 1956 nach dem Bruch der Koalition und der Spaltung von FDP und GB/BHE in einen Minister- und einen Fraktionsflügel. Zwar blieben – bis auf Fritz Neumayer – die bisher von beiden Parteien gestellten Minister im Kabinett, allerdings nutzte der Kanzler diese Situation für personelle Veränderungen auch unter ihren Unionskollegen. Weil trotz der Koalitionskrise keine Kanzlerwahl anstand, für die er die möglichst geschlossene Unterstützung der Koalitionsfraktionen benötigte, konnte Adenauer in dieser Situation deren Mitsprachewünsche im Wesentlichen ausblenden.

Da ein Jahr zuvor eine größere Kabinettsumbildung erfolgt war, war »1957 [...] kein Jahr für ein großes Stühlerücken«. ¹²⁷ Dennoch zogen sich die Koalitionsverhandlungen über sechs Wochen hin, bis die von Union und DP gebildete Bundesregierung vereidigt werden konnte. Erneut wechselten einige Minister den Kabinettsessel, was im einen oder anderen Fall auf Druck der Unionsfraktion geschah. Der heftigste Konflikt ergab sich über die politische Zukunft von Finanzminister Fritz Schäffer, der schließlich ins Justizministerium ging und durch ein politisches Schwergewicht aus dem CDU-Lager, Franz Etzel, in der 1. Legislaturperiode Vorsitzender des renommierten Ausschusses für Wirtschaftspolitik, danach Vizepräsident der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Luxemburg, ersetzt wurde. Auch der zweite neue Kopf im Kabinett, Wohnungsbauminister Paul Lücke, konnte auf eine parlamentarische Karriere als Ausschussvorsitzender zurückblicken. Erneut hatte sich die Fraktion als Reservoir für politischen Nachwuchs erwiesen. Allerdings gelang trotz bester Vernetzung dort zwei profilierten und ambitionierten Hoffnungsträgern nicht der Sprung ins Kabinett, nämlich Kurt Georg Kiesinger, der sich dann bald nach Baden-Württemberg orientierte, und Eugen Gerstenmaier, der den Präsidentensessel an der Spitze des Hohen Hauses einem minderen Ressort vorzog.

Für die Regierungsbildung nach den Wahlen 1953 und 1957 hatte die Person des künftigen Kanzlers festgestanden, so dass diese zentrale Personalfrage nicht von den Partei- und Fraktionsgremien zu entscheiden gewesen war und Adenauer, gestärkt durch den Wahlsieg, anschließend seinen Anspruch auf die autonome Zusammenstellung der Kabinettsliste auch in hohem Maße hatte durchsetzen können. Dies änderte sich 1961. Schon in der »Präsidentenchaftskrise« 1959 hatte die Unionsfraktion ihren Anspruch angemeldet, im Falle eines Kanzlerwechsels das letzte Wort zu haben. ¹²⁸ Mit der Festlegung des FDP-Vorsitzenden Mende nach dem als fulminant

¹²⁶ Dies betont auch Heidemeyer in seiner Einleitung zu den Sitzungsprotokollen der Unionsfraktion 1953–1957, S. LXXII.

¹²⁷ Schwarz, Ära Adenauer 1957–1963, S. 24.

¹²⁸ Vgl. Krone, Tagebücher, Bd. 1, S. 338, Eintrag vom 7. 3. 1959; sowie Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 26. 2. 1959, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 116, S. 334 ff.

angesehenen Wahlsieg seiner Partei 1961, zwar erneut eine Koalition mit der Union eingehen zu wollen, aber doch mit einem anderen Kopf an der Spitze des Kabinetts,¹²⁹ war die Kanzlerfrage ganz offen gestellt. Auf dem Weg zu dem Ziel, weiterhin Hausherr im Palais Schaumburg zu bleiben, waren für Adenauer die Sitzungen des CDU-Bundesvorstands am 19. und die der Unionsfraktion am 27. September 1961 die zentralen Wegmarken für den Verbleib im Kanzleramt. Im Parteigremium vermochte er mir der Ankündigung, »etwa zur Mitte dieser vier Jahre, wenn ich zum Kanzler gewählt werden sollte, zurück[zu]treten«, die dort Versammelten hinter sich zu bringen.¹³⁰ Dies ließ dann in der eine Woche später tagenden Fraktion mögliche Mitbewerber davon Abstand nehmen, ihren Hut in den Ring zu werfen. Stattdessen forderten die Anwesenden ihn explizit auf, »erneut das Amt des Bundeskanzlers zu übernehmen«,¹³¹ und nominierten ihn zusammen mit dem CSU-Vorsitzenden Strauß als Verhandlungsführer für die Koalitionsgespräche mit der FDP.

Auch für die Liberalen spielte die Haltung von Parteispitze und Fraktion die entscheidende Rolle für ihren Versuch, den bisherigen Amtsinhaber in Frage zu stellen. Auf einer gemeinsamen Sitzung beider Gremien am 19. September 1961 fassten sie den Beschluss, »unter bestimmten Bedingungen eine Koalition mit der CDU, aber ohne Adenauer« einzugehen.¹³² Damit hatten sie sich unzweideutig festgelegt, ohne dass ein Weg erkennbar wurde, wie sie diese Forderung durchsetzen wollten. Der lange Weg der FDP-Spitze von dieser Beteuerung hin zu der Einwilligung, den Personalvorschlag der Union zu akzeptieren, war ebenso kurven- wie dornenreich und diskreditierte das Ansehen der Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig. Erneut tat die Fraktion den entscheidenden Schritt, wo in einer Probeabstimmung am 20. Oktober 51 FDP-Abgeordnete ihre Bereitschaft bekundeten, Adenauer für eine Übergangszeit zu wählen.¹³³ Nicht ganz so groß war die Mehrheit an Tag darauf im Hauptausschuss der Partei, wo der Antrag, an dem Nein zu Adenauer festzuhalten, mit 59 zu 36 Stimmen abgelehnt wurde.¹³⁴ Parallel zu dieser Umorientierung der FDP erneuerte der alte und neue Regierungschef in einem knappen Schreiben an Heinrich Krone, zu diesem Zeitpunkt noch Fraktionsvorsitzender, (mit einem Durchschlag an dessen FDP-Pendant Mende) seine Zusage, vor Ende der Legislaturperiode zurück-

¹²⁹ Im Wahlkampf hatte Mende diesen Personalwechsel noch als Aufforderung an die Union formuliert, diesen Schritt zu vollziehen, in der Sitzung von Bundesvorstand und Fraktion am 19. 9. 1961 und der anschließenden Pressekonferenz verschärfte er dies dann zu einer unumstößlichen Bedingung. Vgl. Sitzungsprotokolle FDP-Bundesvorstand 1960–1967, Nr. 17, S. 91, 100, 108; und Informationsbericht Robert Stobels vom 20. 9. 1961, Lötzel, Adenauer und die FDP, Nr. 205, S. 851.

¹³⁰ Protokolle CDU-Bundesvorstand 1961–1965, Nr. 1, S. 7.

¹³¹ So Johann Peter Josten, Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 27. 9. 1961, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 3, S. 18. Ähnlich Hermann Kopf, ebd.

¹³² Sitzungsprotokolle FDP-Bundesvorstand 1960–1967, Nr. 17, S. 108.

¹³³ Sitzung FDP-Fraktion am 20. 10. 1961, Sitzungsprotokolle Nr. 112, S. 469. Im Protokoll ist diese Zahl nicht genannt, wohl aber bei Schwarz, Ära Adenauer 1957–1963, S. 234.

¹³⁴ Sitzung Bundeshauptausschuss der FDP am 21. 10. 1961, ADL, A 12–40, S. E 16.

zutreten; von einer Terminierung etwa nach zwei Jahren war nicht mehr die Rede.¹³⁵ Damit war der Weg frei für die Kanzlerwahl am 7. November 1961.¹³⁶

Hatte Adenauer immerhin erreicht, dass er noch vor dem Abschluss der Koalitionsgespräche zum neuen Regierungschef gewählt wurde, so gestalteten sich die Verhandlungen über die neue Kabinettsliste noch schwieriger als zu Beginn der bisherigen Legislaturperioden. Ein zentrales Anliegen der FDP war, für ihr Nachgeben in der Kanzlerfrage eine Kompensation zu erreichen, nämlich aus dem »Triumvirat«¹³⁷ der die Außenpolitik bestimmenden Kabinettsmitglieder, also dem Kanzler, dem Außen- und dem Verteidigungsminister, den Kopf von Außenminister von Brentano zu fordern. Ein solcher Frontalangriff auf ihr Nominierungsrecht stieß auf der Unionsseite auf heftigen Widerstand, der dann allerdings dadurch in sich zusammenfiel, dass dieser von sich aus sein Amt zur Verfügung stellte.¹³⁸ Aber auch andere Personalien sowie Überlegungen, die unterschiedlichen Wünsche der künftigen Koalitionspartner durch die Schaffung neuer Ministerien zu befriedigen, sorgten für schwierige, ja, »ziemlich chaotisch verlaufende«¹³⁹ Verhandlungen, die erst nach sieben Wochen zu einem Abschluss kamen. Wenn auch die entscheidenden Beratungen im kleinen Kreis geführt wurden, waren die Fraktionen doch stärker als in der Vergangenheit in sie eingebunden, indem in ihnen berichtet und zum Teil die weitere Marschroute festgelegt wurde. Der Ansehens- und Machtverlust des Kanzlers schlug sich in dieser Verlagerung der Gewichte zwischen dem auf sein Gestaltungsrecht pochenden künftigen Regierungschef und den Ansprüchen der Fraktionen auf Mitsprache und Teilhabe deutlich nieder.

Erneut erwiesen sie sich als das zentrale Reservoir für den Aufstieg ins Kabinett: mit neuen Ministerwürden betraut wurden aus der Unionsfraktion Hermann Höcherl, bisheriger Stellvertretender Fraktionsvorsitzender, der Fraktionsvorsitzende Heinrich Krone selbst sowie Elisabeth Schwarzhaupt, ebenfalls Stellvertretende Fraktionsvorsitzende und erste Frau auf einem Bonner Kabinettsstuhl. In Analogie hierzu kamen die neuen FDP-Minister ebenso weitgehend aus der Fraktionsspitze: Wolfgang Stammberger, bisher Vorsitzender des Ausschusses für Gesundheitswesen, Heinz Starke, bisher Stellvertretender Fraktionsvorsitzender im Europaparlament, Wolfgang Mischnick, Parlamentarischer Geschäftsführer seiner Fraktion, und Hans Lenz, bisher Stellvertretender Fraktionsvorsitzender; allein Walter Scheel war »einfacher« Abgeordneter gewesen. Mende hatte darauf verzichtet, in ein Kabinett Adenauer einzutreten.

Bei der Regierungsneubildung im Nachklang zur »Spiegel-Affäre« kam die Machtverlagerung hin zu den Fraktionen ein weiteres Stück voran. Vorreiter war erneut die FDP, deren Bundesvorstand und Bundestagsfraktion auf einer Sitzung

¹³⁵ Adenauer an Krone am 8. 11. 1961, Adenauer, Briefe 1961–1963, Nr. 17, S. 56.

¹³⁶ Hier wurde Adenauer mit 258 Ja-, 206 Nein-Stimmen und 26 Enthaltungen gewählt. Damit erhielt er 8 Stimmen mehr als die absolute Mehrheit.

¹³⁷ Sitzung FDP-Fraktion am 20. 10. 1961, Sitzungsprotokolle Nr. 112, S. 461 ff.

¹³⁸ Vgl. von Brentano an Adenauer am 28. 10. 1961, Baring, Bundeskanzler, S. 363 ff.

¹³⁹ Schwarz, Ära Adenauer 1957–1963, S. 236. Dort auch Näheres zu diesen Verhandlungen.

am 19. November 1962 anlässlich des Nürnberger Parteitags¹⁴⁰ einstimmig beschlossen, ihre Minister aus dem Kabinett zurückzuziehen; bereits zuvor hatte Mende den Kanzler wissen lassen, dass die liberalen Minister ihm schriftliche Entlassungsgesuche übergeben hätten, die er – wenn den Forderungen der FDP auf Umbildung der Bundesregierung nicht nachgekommen werde – an ihn weiterzuleiten gedenke.¹⁴¹ Ein Tag später erklärten auch die von CDU und CSU gestellten Bundesminister ihren Rücktritt. Somit, so Adenauer in sarkastischem Ton, sitze »augenblicklich – rein theoretisch betrachtet – der Bundeskanzler ziemlich Pik Solo da«¹⁴². Gleichzeitig erteilte er den Demissionären eine staatsrechtliche Lektion: Er sei »nicht Beauftragter der Fraktionen [...], die ihn zum Bundeskanzler gewählt hätten. Er habe eigene verfassungsmäßige Rechte, die er in vollem Umfange für sich in Anspruch nehme [...]. Auch die Bundesminister seien nicht als Beauftragte ihrer Fraktionen tätig.«¹⁴³ In diesem Sinne war er entschlossen, seinen so definierten Spielraum bei der Bildung eines neuen Kabinetts auch auszunutzen.

Eine Kanzlerwahl stand im Herbst 1962 nicht an, obwohl hinter den Kulissen diese Frage durchaus erörtert wurde. Allerdings sah sich Adenauer veranlasst, nun als Termin seines Ausscheidens aus dem Amt den Herbst 1963 festzulegen.¹⁴⁴ Mit dieser Fristsetzung im Rücken konnte er anschließend die Neubildung des Kabinetts in Angriff nehmen. Auch wenn er die besonders heiklen Gespräche in diesem Kontext, insbesondere die Kontaktaufnahme mit der SPD-Spitze, ohne Vorabsprachen mit Partei- und Fraktionsgremien führte, vermochte er die alte Souveränität in Personal- und Sachfragen nicht zurückzugewinnen. Der Rückzug von Strauß aus dem Kabinett war, wenn auch widerwillig, auf dessen eigene Initiative erfolgt, und hinsichtlich der Besetzung der Ministerposten versuchten die künftigen Koalitionspartner, auf die personellen Vorstellungen der anderen Seite Einfluss zu nehmen.¹⁴⁵ Am Ende stand ein Kabinett mit neunzehn Ressorts, davon sieben neue Minister, von denen – bis auf Verteidigungsminister von Hassel – alle aus den Fraktionsspitzen beider Koalitionäre rekrutiert worden waren.

1963, also beim Kanzlerwechsel von Adenauer zu Erhard, verschoben sich die Gewichte weiter zugunsten der Fraktionen.¹⁴⁶ Dies begann bereits damit, dass die Unionsfraktion ihren Vorsitzenden damit beauftragte, ihr nach entsprechenden Sondierungen einen Vorschlag für die Kanzlernachfolge zu unterbreiten.¹⁴⁷ Zwar versuchte Adenauer noch, diese eindeutige Festlegung aufzuweichen, um so Manövrierraum für eigene Einflussnahme zu gewinnen, doch ließen sich die Unionsabgeordneten

¹⁴⁰ Sitzung FDP-Bundesvorstand, BV-Protokolle Nr. 33, S. 372 ff.

¹⁴¹ Mende an Adenauer am 2. 11. 1962, Löttel, Adenauer und die FDP, Nr. 224, S. 935 f.

¹⁴² Sitzung CDU-Bundesvorstand am 22. 11. 1962, BV-Protokolle Nr. 7, S. 288.

¹⁴³ Koalitionsbesprechung am 4. 12. 1962, Löttel, Adenauer und die FDP, Nr. 228, S. 955.

¹⁴⁴ Vgl. Krone, Tagebücher, Bd. 2, Eintrag vom 6. 12. 1962, S. 127 f.

¹⁴⁵ Vgl. hierzu die Besprechung am 10. 12. 1962, Löttel, Adenauer und die FDP, Nr. 231, S. 946 ff.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu jetzt auch Geiger, Koalitionsverhandlungen.

¹⁴⁷ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 5. 3. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 139, S. 592 ff. Gegen diesen Beschluss hatte es keine Gegenstimmen gegeben.

hiervon nicht beeinflussen. Sechs Wochen später präsentierte von Brentano dann seinen Kandidaten, nämlich Ludwig Erhard. In der anschließend abgehaltenen geheimen Abstimmung erhielt der so vorgeschlagene eine breite Mehrheit: 159 Anwesende votierten für ihn als Kanzlerkandidaten, 47 stimmten mit Nein, 19 enthielten sich der Stimme.¹⁴⁸ Diese Kür durch die Fraktion war ein Vorgang ohne Vorbild.

Für die Liberalen war Erhard ohnehin ihr Wunschkandidat, so dass sie diesen Personalvorschlag mit Genugtuung aufnahmen. Auch nun benannte die FDP-Fraktion die Verhandlungskommission, die über den Zuschnitt des künftigen Kabinetts mit der Union verhandeln sollte.¹⁴⁹ Allerdings blieben auch diese Gespräche nicht ohne Konflikte, da die Liberalen – vergeblich – einen sechsten Ministerstuhl für sich reklamierten und vor allem ein attraktives Ressort für ihren Vorsitzenden Mende suchten. Diese Debatte wirkte dann auch in die Unionsfraktion hinein, deren Haltung gegenüber den Liberalen sich versteifte. Erhard war schließlich der erste Bundeskanzler, der die Kabinettsbildung zum Zeitpunkt seiner Wahl abgeschlossen hatte, so dass nach dieser Abstimmung am 16. Oktober 1963, bei der er 279 Stimmen erhielt, das Kabinett ein Tag später vereidigt werden konnte.

Die Rolle der Regierungsfractionen in Fragen der Kabinettsbildung hing ganz augenscheinlich von dem Gewicht und dem Ansehen des Kanzlers ab. Solange Adenauer hier seine Autorität und seine Erfahrung in die Waagschale legen konnte, vermochte er diesen Prozess weitgehend zu steuern. Dies galt zumindest für seine eigene Partei, während die Koalitionspartner mehr und mehr versuchten, das Tableau ihrer künftigen Minister selbst zu bestimmen. Gerade die Liberalen zeigten sich in dieser Frage höchst eigensinnig, wenngleich der künftige Kanzler doch Wege suchte, seine personellen Präferenzen zur Geltung zu bringen. Mit Beginn der 1960er Jahre wandelte sich dieses Bild. Zum einen verhärtete sich die Haltung der FDP, die die Vorgänge um die Parteispaltung 1955/56 noch nicht vergessen hatte und nun verbissen nach Mitteln und Wegen suchte, ihr 1961 erkämpftes neues Gewicht in eine eigenständige Rolle in der neuen Koalition umzumünzen. Zum anderen – wichtiger noch – nabelte sich selbst die Unionsfraktion ein Stück vom langjährigen Regierungschef ab und suchte in der Nachfolgefrage ihre eigenen Vorstellungen anzumelden. Dies galt nicht nur für die Anwärter selbst und deren Gefolgschaft, sondern sogar für enge Vertraute des Kanzlers wie Krone und von Brentano, die ihm nun nicht mehr vorbehaltlos folgen wollten. Ohnehin galt für einen Kanzlerwechsel während der Legislaturperiode, dass die Fraktion, die ja die notwendige Mehrheit in der neuen Wahl sicherstellen musste, in dieser Frage in der Vorhand war. Dies zeigte sich nicht nur 1963 bei dem Wechsel von Adenauer zu Erhard, sondern sollte sich auch 1966 erweisen.

Angesichts des deutlichen Wahlsiegs der Unionsparteien am 19. September 1965 schien der alte und neue Kanzler in einer komfortablen Situation zu sein, einem

¹⁴⁸ Vgl. Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 23. 4. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 154, S. 666.

¹⁴⁹ Vgl. Sitzungen FDP-Fraktion am 25. 6. 1963 und am 2. 9. 1963, Sitzungsprotokolle Nr. 142 und 144, S. 778 ff. und 789 ff.

neuen Regierungsbündnis mit den Liberalen seinen Stempel aufzudrücken. Allerdings hatte es bereits im Vorfeld Versuche gegeben, ihn als Regierungschef zu verhindern und gegebenenfalls eine Große Koalition oder ein Allparteienkabinett in Bonn zu installieren.¹⁵⁰ Die ungewöhnlichste dieser Aktionen waren wohl die Aktivitäten des Bundespräsidenten im Vorfeld der Wahl, mit denen er eine neue Kanzlerschaft des bisherigen Amtsinhabers verhindern und selbst Einfluss auf die Kandidatennominierung und die Zusammensetzung des Kabinetts erhalten wollte. Am 16. September 1965, drei Tage vor dem Wahltag, ersuchte Lübke die vier Parteivorsitzenden in einem Brief, angesichts der nach dem Wahlausgang »wahrscheinlich undurchsichtigen Koalitionsmöglichkeiten« nicht sofort einen Kanzlerkandidaten vorzuschlagen, sondern sich zunächst mit ihm zu treffen.¹⁵¹ Mit Blick auf die Verfassungspraxis der vergangenen fünfzehn Jahre war dieser Vorstoß mehr als ungewöhnlich, verfassungspolitisch auch bedenklich, sollte das Präsentationsrecht der Fraktionen nach diesen Vorstellungen doch »auf kaltem Wege« ausgehebelt werden.¹⁵² Dennoch setzte Lübke offenbar darauf, mit seinem Vorstoß eine andere Koalition mit einem anderen Kanzler an der Spitze ins Amt bringen zu können.

Mit dem Wahltag und dem überlegenen Erfolg der Unionsparteien war diese Vorstellung jedoch obsolet und Lübke der erste Verlierer dieser Bundestagswahl. An Erhard und dessen Präferenz für eine Koalition mit der FDP führte kein Weg vorbei. Nun verlagerte sich die fraktionsinterne Kritik auf die Besetzung der Ministerposten, wo vor allem die Namen Schröder, Strauß und Mende strittig waren. Den Kritikern Erhards war die Personalie Schröder mindestens ebenso verhasst wie die des alten und neuen Kanzlers selbst,¹⁵³ so dass sie alles daran setzten, dessen erneute Berufung zum Außenminister zu verhindern. Allerdings waren sie auch in diesem Punkt erfolglos und mussten zur Kenntnis nehmen, dass die potentiellen Alternativkandidaten sich gegenseitig blockierten und der designierte Regierungschef somit keine außergewöhnliche Mühe hatte, sich in diesem Punkt durchzusetzen.

Die Frage, welche Rolle CSU-Chef Strauß in Zukunft in der Bundespolitik spielen sollte, war weit diffiziler. Im Wahlkampf hatte sich die FDP darauf festgelegt, ihm auch in Zukunft einen Platz am Kabinetttisch zu verwehren, so dass sie alles daran setzen musste, mit Blick auf diese Beteuerung nicht erneut »umzufallen«. Andererseits hatte die CSU ihren Teil zum guten Wahlergebnis der Union beigetragen, ja, sogar die Liberalen übertroffen,¹⁵⁴ was die Überzeugung ihres Vorsitzenden unterstrich, dass ihm nun endlich Genugtuung widerfahren und er von allen Koalitionspartnern als ministrabel anerkannt werden müsse.¹⁵⁵ Diesen Spagat zwischen

¹⁵⁰ Vgl. Bouvier, Zwischen Godesberg, S. 259 ff. Auch Adenauer beteiligte sich an diesen Vorstößen. Vgl. Schwarz, Adenauer, Der Staatsmann, S. 902 ff.

¹⁵¹ Vgl. hierzu Morsey, Lübke, S. 460.

¹⁵² So die Einschätzung von Schwarz, Adenauer, Der Staatsmann, S. 904.

¹⁵³ Vgl. für Einzelheiten Oppeland, Schröder, S. 638 ff., und Geiger, Koalitionsverhandlungen, S. 106 ff.

¹⁵⁴ Das Resultat lautete 9,6% für die CSU und 9,5% für die FDP.

¹⁵⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden Möller, Strauß, S. 342 ff., und Siebenmorgen, Strauß, S. 307 ff.

seinen Wahlaussagen und den möglichen Koalitionszwängen vor Augen, hatte Mende bereits zehn Tage vor dem Wahltag in einem Brief an Erhard das Vorschlagsrecht des Kanzlers für die Ministerkandidaten der Union anerkannt und auch eine gewisse Ehrenerklärung für Strauß abgegeben. Dies empfand dieser jedoch nicht als ausreichend und suchte die Koalitionsverhandlungen zu blockieren. Nach einigem Hin und Her einigten sich beide Verhandlungskommissionen dann auf die Formulierung, dass sie »alle bisherigen Vorbehalte einschließlich der Bedenken hinsichtlich der Kabinettsfähigkeit führender Mitglieder ihrer Parteien als beendet [...] erklären und alle zwischen den Koalitionspartnern schwebenden Streitfragen unverzüglich zur gegenseitigen Zufriedenheit [...] beseitigen [wollten]. Beide Partner werden alles unterlassen, was das Ansehen von Angehörigen der an der Koalition beteiligten Parteien und Fraktionen herabzusetzen geeignet ist.«¹⁵⁶ Als Strauß dann noch im Fernsehen verkünden konnte, Erhard habe ihm ein Ministeramt angeboten, auf das er jedoch verzichtet habe,¹⁵⁷ war dieser Streitfall jedenfalls oberflächlich beigelegt. Wie der politisch bestens vernetzte Krone mutmaßte, werde »Strauß [...] dieses Mal nicht Minister; er will es auch nicht.«¹⁵⁸ Dass der mächtige und machtbewusste Vorsitzende einer der drei Koalitionsparteien nicht ins Kabinett eintrat, war kein gutes Omen für die zweite Regierung Erhard. Stattdessen entschied sich Strauß, an die Spitze der CSU-Landesgruppe zu treten und somit von einer politisch einflussreichen und von möglichen Kabinettsquerelen unbelasteten Position aus zu agieren.

Wollte die FDP auf alle Fälle versuchen, die Rückkehr von Strauß an den Kabinettsstisch zu vereiteln, so suchten umgekehrt die Unionsparteien die Wiederberufung Mendes zum Minister für Gesamtdeutsche Fragen zu verhindern. Neben der Verärgerung über dessen Haltung gegenüber dem CSU-Vorsitzenden spielten hierbei auch Vorbehalte gegen den außen- und deutschlandpolitischen Kurs des FDP-Chefs eine Rolle. War schon ein Außenminister Schröder nicht zu verhindern, so sollte in den Augen der Anti-Erhard-Fronde mit einem geeigneten CDU- oder CSU-Kandidaten hier eine Kurskorrektur eingeleitet und somit in diesem Politikfeld ein anderer Akzent im Sinne bisheriger deutschlandpolitischer Standpunkte gesetzt werden. Auch Erhard hielt lange daran fest, dass »Mende bleibt, aber nicht BMG.«¹⁵⁹ Diese hartnäckige Verweigerungshaltung nahm die FDP nun zum Anlass, der Erneuerung der Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU bis auf weiteres die kalte Schulter zu zeigen und so zu signalisieren, dass auf diese Weise in der nun anstehenden Konstituierung des Deutschen Bundestages und der anschließenden Wahl des Bundestagspräsidenten möglicherweise Carlo Schmid als dem Repräsentanten der größten Fraktion dieses Amt zufallen würde. Dieser Schachzug vergrö-

¹⁵⁶ Notiz Barzels vom 18. 10. 1965, BA, NL 371/353. Dies wurde dann in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 19. 10. 1965 (Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 317, S. 1581) den Mitgliedern zur Kenntnis gebracht.

¹⁵⁷ So Hildebrand, Von Erhard, S. 156. Genannt wurde hierbei das Innenministerium.

¹⁵⁸ Krone, Tagebücher, Bd. 2, S. 414, Eintrag vom 1. 10. 1965.

¹⁵⁹ Handschriftliche Notiz Barzels über die Koalitionsverhandlungen vom 14. 10. 1965, BA, NL 371/353.

berte zwar nicht gerade das Vertrauensverhältnis zwischen den künftigen Koalitionspartnern, doch drehte die Union schließlich bei und konzedierte dem FDP-Vorsitzenden den erwünschten Ministersessel. Süffisant hatte Mende zuvor darauf hingewiesen, dass Adenauer ihm 1961 immerhin das Außenministerium angeboten habe und ohnehin »überall in der Welt [...] Juniorpartner [das] Ausw. Amt innehabe«. ¹⁶⁰

Nachdem diese Personalien geklärt waren, konnte nun die Ministerliste endgültig zusammengestellt werden. Angesichts ihrer deutlich reduzierten Mandatszahl offerierte Erhard der FDP nur noch vier Ministerien, darunter zwei »klassische« Ressorts. Da das gewünschte Wirtschaftsministerium nicht zu erreichen war, ¹⁶¹ mussten sich die Liberalen schließlich mit dem Gesamtdeutschen Ressort (Mende), dem Finanz- (Dahlgrün), dem Wohnungsbau- (Bucher) und dem Entwicklungshilfeministerium (Scheel) zufriedengeben. Den Verzicht von Strauß, in das Bundeskabinett einzutreten, ließ sich die CSU mit der Zusprechung von fünf Ministerien honorieren, während für die CDU die restlichen Ressorts blieben. Überlegungen, das Kabinett zu verkleinern, waren angesichts der personellen Wünsche aller Koalitionspartner ebenso wenig zum Zuge gekommen wie eine durchgreifende Erneuerung oder Verjüngung. Da die Benennung der von der FDP wie der CSU gestellten Minister jenseits seiner Einflussmöglichkeiten lag und die CDU in Personalfragen tief zerstritten war, blieb dem Kanzler nur, weitgehend an den bisherigen Amtsinhabern festzuhalten. Böswillige Zungen sprachen dann auch davon, dass diese Regierungsmannschaft eher einem sechsten Kabinett Adenauer gleiche als einem eigenständigen Personaltableau des neuen Kanzlers.

Wie tief das Misstrauen zwischen den Partnern war und zu welchen geradezu grotesken Konstellationen die so schwierigen und von gegenseitigen Maximalforderungen geprägten Koalitionsverhandlungen führen konnten, zeigen die Überlegungen Mendes ein Tag vor der Kanzlerwahl, wie er sich verhalten solle, wenn ihm – entgegen allen Zusicherungen Erhards – auf dem Weg zur Entgegennahme seiner Ernennungsurkunde Strauß begegnen würde, ebenso wie er in Richtung Villa Hammerschmidt unterwegs. In einem solchen Falle, so zeigte er sich fest entschlossen, werde er die Koalition platzen lassen. ¹⁶² Von einem vertrauensvollen Miteinander konnte also auf keinen Fall die Rede sein. Erlers Feststellung vor seiner Fraktion, dass »die neue Bundesregierung noch handlungsunfähiger sei als die alte«, ¹⁶³ traf die Einschätzung vieler Beobachter in Bonn. Profilierte Köpfe wie Strauß, Barzel oder Gerstenmaier waren nicht in das Kabinett eingetreten und in dessen Disziplin eingebunden. Diese Umstände machten dem neuen Kanzler das Regieren nicht leichter.

Die zweite Regierung Erhard vermochte nie wirklich Fuß zu fassen, ihr Niedergang zog sich mehr als ein Jahr hin. Im Zentrum dieser Entwicklung standen erneut

¹⁶⁰ Ebd.

¹⁶¹ Vgl. Handschriftliche Notiz Barzels vom 18.10.1965, ebd.; und Sitzung FDP-Fraktion am 19.10.1965, Sitzungsprotokolle Nr. 176, S. 1059 ff.

¹⁶² Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 19.10.1965, ebd.

¹⁶³ Sitzung SPD-Fraktion am 26.10.1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 126, S. 721.

Haushaltsprobleme, wobei die Frage, ob zum Etaausgleich Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen ins Auge gefasst werden sollten, den zentralen Streitpunkt ausmachte. Zum Schwur kam es dann in der Kabinettsitzung am 26. Oktober 1966, in der die drei anwesenden FDP-Minister – Walter Scheel hielt sich an diesem Tag in Paris auf – nach langem Hin und Her einer Kompromissformulierung zustimmten, nach der, wenn Ausgabenkürzungen und der Abbau von Steuervergünstigungen zum Haushaltsausgleich nicht ausreichen würden, an letzter Stelle auch Steuererhöhungen in Betracht gezogen werden müssten.¹⁶⁴ Diese Festlegung trieb nun die FDP-Parlamentarier auf die Barrikaden. Angesichts erster Pressemeldungen, dass die Liberalen erneut »umgefallen« seien, distanzieren sie sich umgehend von diesem im Kabinett von ihren Ministern mühsam erreichten Kompromiss und zwangen sie, ihren Rücktritt zu erklären.¹⁶⁵ So konnte zwar die Spaltung in einen Fraktions- und einen Ministerflügel wie 1956 verhindert werden, doch war damit das Regierungsbündnis zerbrochen.

In der langen Agonie der zweiten Regierung Erhard hatten sich die beiden Koalitionsfraktionen zu den entscheidenden Akteuren entwickelt, die durch ihre zunehmend intransigente Haltung den Raum für Kompromisse in der Haushaltspolitik mehr und mehr einengten, während Kanzler und Kabinett wie gelähmt schienen. Der Bruch der Koalition durch den Rücktritt der vier FDP-Minister war dann der Endpunkt dieses Weges. Doch damit war eine neue Regierung noch nicht installiert, vielmehr mussten die Parlamentarier erkennen, dass es sehr viel schwieriger sein würde, auch einen Wechsel des Regierungschefs zu erreichen, ja, dass das Grundgesetz dem amtierenden Kanzler viele Stützen zur Wahrung seiner Position bot. Wenn die Unionsfraktion wieder die politische Initiative zurückgewinnen wollte, musste sie den zögerlichen Kanzler zum Rücktritt bewegen, um anschließend mit einem neuen Kandidaten mögliche Koalitionsoptionen auszuloten. Dies jedoch erwies sich als diffizil. Erst nach mehreren Gesprächen im kleinen Kreis zeigte Erhard in der Sitzung des Fraktionsvorstands am 2. November eine gewisse Bereitschaft zum Entgegenkommen mit der Formel, »er klebe nicht an seinem Sessel und an seiner Person werde die Bildung einer neuen Bundesregierung mit einer parlamentarischen Mehrheit nicht scheitern«.¹⁶⁶ Dennoch ließ er Art und Form seines Rücktritts weiter offen.

Mittlerweile war die SPD-Fraktion aktiv geworden und hatte am 31. Oktober im Bundestag einen Antrag¹⁶⁷ eingebracht, mit dem Erhard aufgefordert wurde, die Vertrauensfrage zu stellen. Dies war ein geschickter Schachzug, mit dem sie die Unionsfraktion zwang, sich trotz aller internen Bedenken hinter den angeschlagenen Kanzler zu stellen, und der die Liberalen zu der Entscheidung nötigte, ob sie Erhards Minderheitskabinett stützen oder sich dem sozialdemokratischen Anliegen

¹⁶⁴ Kabinettsitzung am 20. 10. 1966, Kabinettsprotokolle 1966, Nr. 49, S. 435–445.

¹⁶⁵ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 27. 10. 1966, Sitzungsprotokolle Nr. 193 und 194, S. 1191 ff.

¹⁶⁶ Aufzeichnung »Ablauf der Ereignisse seit dem 1. November 1966«, ACDP, 08-001-290/4. Vgl. auch Hildebrand, Von Erhard, S. 226 ff.

¹⁶⁷ BT Dr. 05/1070.

anschließen wollten. Über die Frage, ob dieser Antrag nach dem Grundgesetz zulässig sei, entbrannten dann heftige innerparlamentarische Debatten. Im Ältestenrat¹⁶⁸ konnten die Unionsvertreter mit ihrer Forderung, den SPD-Antrag nicht auf die Tagesordnung der nächsten Plenarsitzung zu setzen, nicht durchdringen. In der entsprechenden Debatte dort wenige Tage später versuchte die Fraktions Spitze erneut, den »verfassungswidrigen« Vorstoß der Opposition nicht behandeln zu lassen und stattdessen zur Tagesordnung überzugehen.¹⁶⁹ Auch hier standen SPD und FDP zusammen und lehnten den entsprechenden Geschäftsordnungsantrag der Union mit 246 Ja- gegen 255 Nein-Stimmen ab. In einer dramatischen Sitzung am Tag zuvor hatte die FDP-Fraktion dafür votiert, sich dem SPD-Antrag anzuschließen – wie der in der Sache unterlegene Mende vermutete, um »so die Geschlossenheit für Koalitionsverhandlungen mit der SPD zu demonstrieren«.¹⁷⁰

Diese Niederlage im Parlament mit dem gleichsam indirekten Misstrauensvotum gegen den Kanzler ließ nun die Union wieder die Initiative ergreifen. Noch am Nachmittag des Tages, an dem sich die Fraktion im Bundestag geschlossen vor den Kanzler gestellt hatte, debattierte der CDU-Bundesvorstand ausgiebig die aktuelle Situation und benannte schließlich vier Kandidaten, die sich der Fraktion als mögliche Kanzlernachfolger präsentieren sollten, nämlich Fraktionschef Barzel, Bundestagspräsident Gerstenmaier, Außenminister Schröder und Ministerpräsident Kiesinger.¹⁷¹ Es war der rheinland-pfälzische Landeschef Kohl gewesen, der das zögerliche Parteigremium dazu bewegt hatte, endlich entsprechende Namen zu nennen und damit die Ablösung Erhards voranzutreiben. In der folgenden Fraktionssitzung am 10. November stand nach drei Wahlgängen dann der neue Kanzlerkandidat fest, nämlich Kurt Georg Kiesinger, der sich mit 137 zu 81 zu 26 Stimmen gegen Schröder und Barzel durchgesetzt hatte.¹⁷² Am gleichen Tag¹⁷³ nominierte die Unionsfraktion eine Verhandlungskommission, die Gespräche »nach beiden Seiten«, d. h. mit SPD und FDP, aufnehmen sollte mit dem Ziel, eine neue Koalition zu bilden.

Die Annäherung zwischen Unionsparteien und SPD, die dann im Dezember 1966 in die Große Koalition münden sollte, hatte sich in mehreren Etappen vollzogen. Erste entsprechende Kontakte zu sozialdemokratischen Spitzenpolitikern hatte Adenauer¹⁷⁴ bereits nach den Bundestagswahlen 1961 gesucht, um so angesichts

¹⁶⁸ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 4. 11. 1966, BT ParlA, 5. WP ÄR.

¹⁶⁹ So Rasner, BT Plenarprotokoll 05/70, Sitzung vom 8. 11. 1966, S. 3289 ff. und 3296.

¹⁷⁰ Mende, Wende, S. 242. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 7. 11. 1966, Sitzungsprotokolle Nr. 195, S. 1199 ff. Mit 26:15:1 hatte sich die Fraktion entschieden, den SPD-Antrag zu unterstützen.

¹⁷¹ Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 8. 11. 1966, BV-Protokolle Nr. 9, hier S. 362 ff.

¹⁷² Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 10. 11. 1966, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 363, S. 2208 f. Gerstenmaier hatte vorher seine Kandidatur zurückgezogen. Nachnominiert wurde von einigen Mitgliedern Walter Hallstein, der im 2. Wahlgang ausschied.

¹⁷³ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 10. 11. 1966, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 364, S. 2211.

¹⁷⁴ Vgl. hierzu Schwarz, Adenauer, Der Staatsmann, S. 671 ff., Wirz, Guttenberg, S. 133 ff., und generell Morsey, Rudolf, Die Vorbereitung der Großen Koalition von 1966. Unionspolitiker im Zusammenspiel mit Herbert Wehner seit 1962, in: Kocka, Jürgen/Puhle, Hans-Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.), Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat, München 1994, S. 462–478.

der starren Haltung der FDP in der Kanzlerfrage denkbare Handlungsalternativen auszuloten. Die Bereitschaft der FDP, ihn erneut zum Regierungschef zu wählen, setzte diesen Sondierungen dann jedoch ein schnelles Ende. Ein Jahr später, auf dem Höhepunkt der Spiegel-Krise, konnte Adenauer, von der FDP und aus den eigenen Reihen zum Rücktritt gedrängt, hier anknüpfen und im Rahmen von offiziellen Verhandlungen mit der SPD-Spitze die Bedingungen für ein schwarz-rotes Bündnis ausloten. Obwohl auf beiden Seiten hochrangige Politiker für eine solche Verbindung eintraten, scheiterten die Gespräche schließlich an generellen Vorbehalten in den Fraktionen und den Parteigliederungen.

Dennoch war damit ein Anfang gemacht; »die lange Jahre undenkbare Vorstellung einer Großen Koalition war sowohl in der SPD wie auch in der CDU/CSU zu einer realpolitischen Variante zum christlich-liberalen Dauerbündnis geworden«. ¹⁷⁵ Auch nun rissen die Kontakte nicht ab, wenngleich der Kanzlerwechsel von Adenauer zu Erhard eine Große Koalition wieder in weite Ferne rückte. Mit der im Sommer 1966 einsetzenden »Kanzlerdämmerung« schlug die Lage erneut um; sowohl in der Öffentlichkeit als auch im kleinen Kreis wurde das Bündnis zwischen Schwarz und Rot immer öfter als Weg aus der aktuellen Krise empfohlen. Auf Seiten der SPD war es insbesondere Herbert Wehner gewesen, der seit Beginn der 1960er Jahre zielstrebig versucht hatte, eine Regierungsbeteiligung seiner Partei zu erreichen. In den Augen von Klaus Schönhoven »war und blieb [er] der sozialdemokratische Architekt der Großen Koalition«. ¹⁷⁶ Auch in der Agonie der Regierung Erhard im Spätsommer 1966 war es Wehner, der in verschiedenen Gesprächen mit Unionspolitikern die Möglichkeiten zur Bildung einer solchen Koalition sondierte.

Seine Partner dort waren vor allem Paul Lücke sowie Theodor Freiherr zu Guttenberg gewesen, die seit den frühen 1960er Jahren diesen Kontakt nie hatten abbrechen lassen. Für Lücke war die Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts das zentrale Motiv, um ein solches Bündnis einzugehen, während die anderen Befürworter eher generell in einer Großen Koalition die Möglichkeiten sahen, die vielen anstehenden Probleme von der Notstandsverfassung über die Finanzreform bis hin zur Außen- und Deutschlandpolitik zu meistern. Je schwieriger das Verhältnis zu den Liberalen wurde, desto attraktiver schien vielen die schwarz-rote Option zu sein.

Die SPD hatte bewusst darauf verzichtet, nach der Nominierung Kiesingers auch einen eigenen »Kanzlerkandidaten« zu benennen. Dennoch hätte eine sozialliberale Koalition ihr die Möglichkeit eröffnet, erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland den Kanzler zu stellen – eine durchaus attraktive Perspektive. Unsicher war nur, ob die knappe Mehrheit im Bundestag von 252 Stimmen für die Kanzlerwahl und die Umsetzung des Regierungsprogramms ausreichen würde, zumal es in der FDP-Fraktion dezidierte Gegner dieses Bündnisses gab. Parteichef Brandt wie auch Fraktionschef Erler galten im Allgemeinen als Anhänger einer sozialliberalen Koalition, während Wehner und Schmidt eher zu einem Bündnis mit

¹⁷⁵ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 42.

¹⁷⁶ Ebd.

der Union tendierten. Aber auch erstere mussten erkennen, dass das Risiko einer so knappen Mehrheit zu groß war, als dass die Partei dieses Wagnis eingehen konnte. An einem »Wochenende voller Dramatik«¹⁷⁷ fiel dann in den Entscheidungsgremien der SPD der Entschluss, die Weichen für ein schwarz-rotes Bündnis zu stellen.¹⁷⁸ Da Brandt, Wehner und Schmidt sich nachdrücklich für diese Konstellation einsetzten und auch der schwer erkrankte Erler dies in einem offenen Brief¹⁷⁹ ostentativ unterstützte, konnten die Skeptiker an den Rand gedrückt und der Regierungseintritt als Juniorpartner der Union besiegelt werden.

Standen in den Koalitionsgesprächen des November 1966 »die koalitionspolitisch gleichsam unbefleckten Sozialdemokraten« günstiger da als »die gerade im offenen Streit auseinandergelaufenen Partner«¹⁸⁰ und konnten die Unionsparteien immerhin ein parlamentarisches Gewicht in die Waagschale werfen, an dem die anderen Beteiligten nur schwer vorbeizugehen vermochten, so war die Lage für die FDP am schwierigsten. Einer Wiederauflage der schwarz-gelben Koalition standen die großen inhaltlichen Differenzen und atmosphärischen Störungen der vergangenen Wochen und Monate entgegen, während gleichzeitig ein Teil der Fraktion erhebliche Vorbehalte gegen ein sozialliberales Regierungsbündnis hatte und sich auch wohl weigern würde, »den ›Besatzungsmajor‹ Brandt«¹⁸¹ zum Kanzler zu wählen. Dieser Spagat war schwer zu überwinden. Wie Mende aus der Rückschau urteilte, sei »in der Koalitionsfrage [...] keine Einigkeit in der Fraktion zu erzielen gewesen. 1/3 der Abgeordneten sei für eine Koalition mit der SPD, aber ohne Brandt, 1/3 für eine Koalition mit der CDU, aber ohne Strauß, und 1/3 dafür eingetreten, daß die FDP in die Opposition geht, aber ohne Wahlrechtsänderung.« Sein Fazit war wenig ermutigend: »Eine solche Fraktion sei handlungsunfähig und mit einer solchen Fraktion könne man auch keine vernünftige Opposition machen.«¹⁸²

Mit der Entscheidung der entsprechenden Gremien von CDU/CSU und SPD in den letzten Novembertagen, eine gemeinsame Regierung zu bilden, konnte dann die Kabinettsliste zusammengestellt werden. Beide hatten sich zuvor versichert, »daß es keine a priori umstrittenen Personalfragen gibt«.¹⁸³ Das dann gerade noch vor der für den 1. Dezember terminierten Kanzlerwahl zustande gekommene »Kabinett der starken Männer« – ihm gehörte mit Käte Strobel nur eine Frau an – signalisierte durchaus einen personellen Neuanfang.¹⁸⁴ In den Pressekommentaren wurde dann auch zum einen die in der Ministerriege gebündelte fachliche Kompetenz und poli-

¹⁷⁷ Ebd., S. 65.

¹⁷⁸ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 26./27. 11. 1966, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 166, S. 2029 ff.; sowie Gemeinsame Sitzung von Parteivorstand und Parteirat am 28. 11. 1966, AdSD, SPD-PV 5. WP, Box 26.

¹⁷⁹ Vgl. Erler an Brandt am 28. 11. 1966, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 5077.

¹⁸⁰ So Hildebrand, Von Erhard, S. 247.

¹⁸¹ Sitzung FDP-Bundesvorstand und -Bundestagsfraktion am 14. 11. 1966, ADL, 14667.

¹⁸² Sitzung FDP-Fraktion am 16. 12. 1966, Sitzungsprotokolle Nr. 198, S. 1221 ff.

¹⁸³ (Undatierte) Notizen Schmidts von den Diskussionen der Verhandlungsdelegationen von SPD, CDU/CSU und FDP, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 5077.

¹⁸⁴ Vgl. für Einzelheiten Hildebrand, Von Erhard, S. 265 ff., und Schönhoven, Wendejahre, S. 72 ff.

tische Energie gerühmt, zum anderen aber ebenso die Zusammenbindung unterschiedlicher Lebenswege, wie sie Kiesinger, Brandt und Wehner verkörperten, und nicht zuletzt die politische Bandbreite, die vom protestantisch-national ausgerichteten Konservatismus (Schröder, von Hassel) über wirtschaftsliberale (Schiller, Schmücker) und arbeitnehmersnahe (Katzler, Leber) Positionen bis hin zu ehemaligen Neutralisten und Pazifisten (Heinemann) reichte.

Nicht am Kabinetttisch Platz nehmen, sondern an die Spitze ihrer Fraktion treten würden Rainer Barzel und Helmut Schmidt. Ersterer wollte durch seine Person dazu beitragen, dass »die BT-Fraktion für Lebendigkeit des Parlaments sorgt, auf's Allerengste – ja, auf's Innigste! – mit unseren Freunden in der Regierung nicht nur zusammenarbeitet, sondern zusammenhält und umgekehrt.«¹⁸⁵ In ähnlicher Weise definierte Schmidt seine Funktion damit, dass er »[s]eine Energie und [s]einen Ehrgeiz daransetzen [werde], die Regierung vom Parlament aus in Gang zu halten, aber sie auch zu kontrollieren. [...] Es ist eine falsche Rangskala, die gemeinhin in unserer öffentlichen Meinung ein Ministeramt höher bewerten läßt als ein hohes parlamentarisches Amt.«¹⁸⁶

Mit diesen Entscheidungen im Rücken wurde Kiesinger am 1. Dezember 1966 mit 340 Ja-, 100 Nein-Stimmen sowie 23 Enthaltungen zum neuen Bundeskanzler gewählt. Das notwendige Quorum von 249 Stimmen war damit weit übertroffen; angesichts der Tatsache, dass auf die neue Koalition 447 Mandate und nur 49 Mandate auf die oppositionelle FDP fielen, war dies kein überragendes Ergebnis. Vorbehalte gegen die Große Koalition vor allem im Lager der Sozialdemokratie dürften für dieses Ergebnis verantwortlich gewesen sein. Bemerkenswert war, dass weder der Kanzler noch sein Stellvertreter, Außenminister Brandt, in dieser Wahlperiode Mitglied des Bundestags waren. Auf Seiten der Unionsfraktion war nur Finanzminister Strauß neu in das Kabinett eingetreten, alle anderen führten ihr Ressort weiter oder hatten ein anderes Ministerium übertragen bekommen. Von den von der SPD gestellten Kabinettsmitgliedern konnten Außenminister Brandt, Justizminister Heinemann, Wirtschaftsminister Schiller und Bundesratsminister Carlo Schmid auf (wenn auch zum Teil lange zurückliegende) exekutive Erfahrungen vornehmlich auf Länderebene verweisen, während aus der Fraktionsführung neben Carlo Schmid und Karl Schiller nur Herbert Wehner an den Kabinetttisch wechselte. Die Personalrekrutierung folgte bei dieser ersten Regierungsbeteiligung auf Bundesebene also anderen Mustern als bei der Union.

Für Wolfgang Jäger¹⁸⁷ markieren die hier dargelegten Verschiebungen den langen und verschlungenen Weg »von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie«. Der Anspruch der Fraktionen auf Partizipation an der Zusammenstellung des Kabinetts und an dessen personeller Austarierung kollidierte mit dem Wunsch des künftigen Regierungschefs, seine »Mannschaft« autonom zu berufen. Zeigten sich

¹⁸⁵ (Undatierte) Notizen Barzels zu den Koalitionsverhandlungen, BA, NL 371/354.

¹⁸⁶ Schmidt an Otto A. Friedrich am 6.1.1967, AdSD, Depositem Helmut Schmidt, Mappe 5345.

¹⁸⁷ Vgl. Jäger, Von der Kanzlerdemokratie.

die kleineren Koalitionspartner schon früh entschlossen, sich die Nominierung »ihrer« Minister nicht aus der Hand nehmen zu lassen, so setzte schließlich auch die Unionsfraktion ihren Teilhabeanspruch sowohl in der Kanzlerfrage als auch hinsichtlich der künftigen Ministerkandidaten zu größeren Teilen durch. Zwar war für diese Fragen auch die Parteispitze ein konkurrierender Machtfaktor, doch blieb die Fraktion das beharrlichere und konstantere Element. Angesichts der engen Verzahnung zwischen Exekutive und Parlamentsmehrheit im voll ausgebildeten parlamentarischen Regierungssystem vermochte kein Kanzler sich diesem Anspruch auf Mitsprache zu entziehen.

3. *Die Sozialstruktur des Deutschen Bundestages*

Wer waren nun die 410 Parlamentarier, die am 16. August 1949 in den Deutschen Bundestag gewählt worden waren? Welche generationsspezifischen Prägungen lassen sich für sie ausmachen? Welche Voraussetzungen und Erfahrungen brachten sie für die künftige Arbeit als Abgeordnete mit? Wieweit veränderte sich das sozialstrukturelle Profil des Deutschen Bundestages im Untersuchungszeitraum? Was bedeuteten diese Wandlungs- und Erneuerungsprozesse für die politische Kontur des Parlaments am Bonner Rheinufer? Diesen und weiteren Fragen soll in diesem Kapitel nachgegangen werden.

Die »harten« Daten zum sozialstrukturellen Profil der Abgeordneten sind schnell zusammengetragen. Der 1. Deutsche Bundestag war ein von Männern dominiertes Parlament, nur 28 der 1949 gewählten Abgeordneten (6,8%) waren Frauen. Den prozentual größten Anteil an weiblichen Mitgliedern hatte das Zentrum (20%), gefolgt von SPD (10%) und CDU (8,5%), während alle anderen Fraktionen und Gruppen den oben genannten Durchschnitt nicht erreichten.¹ Dieser Anteil war geringer als in der Weimarer Republik; offenbar gab es so kurz nach Kriegsende und Währungsreform für Frauen hohe Hürden, sich – und schon gar auf Bundesebene – politisch zu betätigen. Der Anteil der weiblichen Abgeordneten stieg in den folgenden Wahlen leicht an, um danach bis 1965 wieder auf unter sieben Prozent zu fallen. Der höchste Anteil kam hierbei der SPD-Fraktion zu, wenngleich auch hier der Rückgang in den 1960er Jahren nicht zu übersehen war. Demgegenüber vermochte die CDU den Anteil an Parlamentarierinnen bis 1965 nicht zu steigern, obwohl die Parteiführung dies bei der Kandidatenaufstellung immer gefordert hatte. Aussichtsreiche Direktmandate oder Listenplätze waren für Frauen schwer zu erlangen.

Angaben zur Konfessionsstruktur des Deutschen Bundestages leiden darunter, dass die Zahlen unvollständig sind; insbesondere die SPD-Abgeordneten hielten mehrheitlich an dem Grundsatz fest, dass Religion Privatsache sei, und lehnten es deshalb ab, ihre Religionszugehörigkeit offen zu legen. Insofern können die jeweili-

¹ Zahlen nach Handschell, Abgeordnete, S. 152. Ähnlich auch Schindler, Datenhandbuch, S. 657. Auch die folgenden Angaben beruhen auf den Daten von Handschell und Schindler.

gen Zahlen eher Tendenzen wiedergeben als exakte Aussagen. Insgesamt gab im Untersuchungszeitraum je ein Drittel aller Abgeordneten an, katholisch oder evangelisch zu sein, während das letzte Drittel eine entsprechende Erklärung verweigerte. Bei den Sozialdemokraten wie bei den Liberalen überwog der evangelische Anteil deutlich; im Schnitt aller Wahlperioden lag der Prozentsatz der FDP-Parlamentarier, die sich zur evangelischen Konfession bekannten, bei gut fünfzig Prozent, derjenige für ihre katholischen Kollegen unter zwanzig Prozent, während der Rest eine entsprechende Erklärung abgelehnt hatte. In der SPD-Fraktion überwog bei Weitem die Zahl der »Verweigerer«, während 6,7 Prozent ihrer Abgeordneten anführten, katholisch, und knapp 18 Prozent, evangelisch zu sein. Für die Unionsfraktion sind diese Aussagen aussagekräftiger, hiernach waren konstant knapp 40 Prozent der Mitglieder evangelisch und gut 60 Prozent katholisch.² Damit bestätigt sich, dass der Anspruch der Parteigründer, die Gemeinsamkeit beider christlicher Konfessionen zur Grundlage des politischen Selbstverständnisses und der politischen Arbeit der Union zu machen, auch mit Blick auf die Bundestagsfraktion Früchte getragen hatte. Zwar blieb das Übergewicht der Katholiken in der Fraktion unübersehbar, doch vermochten die Protestanten ihren Rang und ihren Einfluss über die Jahre zu halten.

Aussagekräftiger sind dagegen die Daten zur Altersstruktur. »Altersmäßig«, so befand der 1949 gewählte spätere FDP-Partei- und Fraktionsvorsitzende Erich Mende im Rückblick, »war der 1. Deutsche Bundestag eine Versammlung von Senioren.« 249 Abgeordnete, so zählte er, also nahezu sechzig Prozent, waren älter als fünfzig Jahre, während »durch Diktatur und Krieg bedingt [...] die mittlere Generation entsprechend schwach vertreten« war.³ Dennoch war das neue Parlament jünger als seine Weimarer Vorgänger, das Durchschnittsalter aller Abgeordneten lag bei fünfzig Jahren, der älteste war der ehemalige Reichstagspräsident Paul Löbe (geb. 14. 12. 1875), gefolgt von dem nur drei Wochen jüngeren Konrad Adenauer (geb. 5. 1. 1876). Gut die Hälfte der Abgeordneten war vor der Jahrhundertwende geboren worden, hatte somit das Kaiserreich und seine politischen Strukturen noch bewusst erlebt und dann ihre berufliche und ggf. politische Karriere in der Weimarer Republik begonnen. Für die bei Mandatsantritt 40- bis 50-Jährigen, ein weiteres Drittel der Abgeordneten, waren die Weimarer Jahre und dann das Dritte Reich die entscheidenden generationsspezifischen Bezugspunkte. Jünger als vierzig Jahre waren im September 1949 nur vierzehn Prozent der Neuparlamentarier, in diese Altersgruppe hatte der Krieg große Lücken gerissen. Dieses Muster lässt sich für alle Fraktionen und Gruppen erkennen, wenngleich die geringen Fallzahlen für die kleineren Parteien die Proportionen verfälschen.

In den folgenden Legislaturperioden erhöhte sich das Durchschnittsalter der Mandatsträger. 1953 stieg es auf 50,9 Jahre, 1957 auf 51,8 Jahre und 1961 auf 52,3 Jahre an. Erst mit den Wahlen 1965 fiel es auf 50,9 Jahre zurück und sollte in den

² Vgl. für Einzelheiten Schindler, Datenhandbuch, S. 666.

³ Mende, Freiheit, S. 151.

folgenden Wahlperioden kontinuierlich unter fünfzig Jahre sinken. Hierbei lagen die entsprechenden Werte in der Unionsfraktion stets über diesem Mittelwert für den gesamten Bundestag, in der SPD-Fraktion jeweils unter dieser Marke, während sich für die FDP-Fraktion kein einheitliches Muster erkennen lässt.

Dieser Verjüngungsprozess mit Beginn der 5. Legislaturperiode soll hier näher betrachtet werden, da er den performativen Auftritt und den Arbeitsstil der neuen Abgeordneten unverkennbar beeinflusste. Hatte in der Unionsfraktion im 4. Bundestag die Gruppe der 50- bis 65-jährigen mit knapp 60 Prozent (140 Abgeordnete) noch deutlich dominiert, ging diese Alterskohorte vier Jahre später auf knapp 53 Prozent (132 Abgeordnete) zurück. Gleichzeitig stieg die Gruppe der unter 50-jährigen von knapp 33 Prozent (82 Abgeordnete) auf knapp 40 Prozent (100 Abgeordnete) deutlich an. Parallel verringerte sich der Prozentsatz der über 65-jährigen von knapp zwölf Prozent (29 Abgeordnete) auf knapp acht Prozent (19 Abgeordnete).⁴ Am spektakulärsten war der Aufwuchs unter den 30- bis 44-jährigen, deren Anteil sich von knapp 16 Prozent (32 Abgeordnete) auf knapp 30 Prozent (61 Abgeordnete) nahezu verdoppelte. Unter den Jüngeren, die 1965 zum ersten Mal in den Bundestag gewählt wurden, befand sich eine Reihe von Abgeordneten, die in den folgenden Jahren Karriere in der Bundes-, Landes- oder Europapolitik machen sollten. Hierzu zählten Heiner Geißler (geb. 1930), Hansjörg Häfele (geb. 1932), Egon Klepsch (geb. 1930), Heinrich Köppler (geb. 1925), Walther Leisler Kiep (geb. 1926), Günter Rinsche (geb. 1930), Bernhard Vogel (geb. 1932), Friedrich Vogel (geb. 1929) und Manfred Wörner (geb. 1934).

Die SPD-Fraktion stellte nach 1965 mit einem Altersmittel von 50,3 Jahren die jüngste Fraktion im Deutschen Bundestag.⁵ Mit 104 Abgeordneten machte die Gruppe der 30- bis 50-jährigen knapp die Hälfte der SPD-Parlamentarier aus, ja, von den zu Beginn der Legislaturperiode 30- bis 34-jährigen saß die Hälfte in der SPD-Fraktion.⁶ Auch hier zogen mit Klaus Dieter Arndt (geb. 1927), Hans Apel (geb. 1932), Klaus Hübner (geb. 1924), Günther Müller (geb. 1934), Klaus Richter (geb. 1923), Manfred Schulte (geb. 1930), Hugo Collet (geb. 1921) und Heinz Westphal (geb. 1924) eine Reihe von Jüngeren in den Plenarsaal am Rheinufer ein, die die Politik der kommenden Zeit mit prägen und die Riege der zu Beginn oder im Laufe der vergangenen Legislaturperiode in den Bundestag eingetretenen Jüngeren um Erhard Eppler (geb. 1926), Eugen Glombig (geb. 1924), Kurt Gscheidle (geb. 1924), Hans Matthöfer (geb. 1925), Konrad Porzner (geb. 1935) und Karl Ravens (geb. 1927) verstärken sollten.

Für die FDP-Fraktion galt Analoges. Hatte im 4. Deutschen Bundestag die Gruppe der 30- bis 40-jährigen mit 25 Abgeordneten etwa 37 Prozent ausgemacht, so stieg der Anteil dieser Alterskohorte 1965 auf 42 Prozent (22 Abgeordnete) an. Demgegenüber sank der Anteil der 50- bis 65-jährigen von ca. 54 Prozent (36 Abge-

⁴ Zahlen nach Handschell, Abgeordnete, S. 169 f.

⁵ Vgl. hierzu Schindler, Datenhandbuch, S. 563.

⁶ Vgl. Handschell, Abgeordnete, S. 170.

ordnete) 1961 auf 50 Prozent (25 Abgeordnete) 1965.⁷ Zu den Parlamentsneulingen des Jahres 1965 zählten der bei seiner Wahl erst 34-jährige Hans Friedrichs (geb. 1931) sowie Hans-Dietrich Genscher (geb. 1927), Karl Moersch (geb. 1926) und Richard Wurbs (geb. 1920).

Nicht alle, aber viele dieser Jüngeren waren Neuparlamentarier, 1965 zogen 132 Neulinge (25,5%) in das Parlament am Rheinufer ein;⁸ nach Kategorien der Anciennität waren sie die stärkste Gruppe dort. Unter den Wiedergewählten hatten 118 ihr erstes Mandat bereits in der 4. Wahlperiode, 99 in der 3. Wahlperiode, 90 in der 2. Wahlperiode und 79 in der 1. Wahlperiode errungen. Besonders markant war der Anteil der Neulinge mit 58 von 203 Abgeordneten in der SPD-Fraktion und mit 19 von 67 Abgeordneten in der FDP-Fraktion. Dieser Generationswechsel sollte die Arbeit im Bonner Bundestag prägen.

In der Forschung⁹ ist eine solche Orientierung an generationellen Prägungen, also an auffälligen Gemeinsamkeiten bestimmter Alterskohorten, zum Ausgangspunkt genommen worden, um gerade mit Blick auf Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts von spezifischen politischen Generationen zu sprechen. Hiernach wird eine solche politische Generation dadurch definiert, dass bedeutsame und langfristig folgenreiche Ereignisse und Entwicklungen die Erlebnisse einer zu dieser Zeit heranwachsenden oder in den Vordergrund tretenden Altersgruppe geprägt und sie dadurch scharf von Älteren oder Jüngeren abgegrenzt haben. Dies lässt sich auch auf die Bundestagsabgeordneten übertragen.

Schon Gerhard Loewenberg hat diese Unterscheidung zwischen denjenigen, die während des Kaiserreichs oder der Weimarer Republik »ihre politische Reife erreicht hatten«, und denjenigen, die »während oder nach der Nazizeit mündig wurden«¹⁰, zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen zu den politischen Prägungen der Bonner Parlamentarier gemacht. Für die ersteren bedeuteten, wie er unterstrich, der Weltkrieg, die Novemberrevolution und dann die erste deutsche Demokratie die entscheidenden Bezugspunkte ihres persönlichen, beruflichen wie politischen Lebenswegs. Mit der krisenhaften Zuspitzung in Politik und Wirtschaft zu Beginn der 1930er Jahre und dann der Machtübernahme der Nationalsozialisten habe sich ihre Lebenslage grundlegend geändert, zog Hitlers Machtantritt in der Regel doch immer das Ende jeder politischen und vielfach auch einen Bruch in der beruflichen Karriere nach sich. »Eineinhalb Jahrzehnte lang, in den entscheidenden Jahren ihres politischen Heranreifens, war dieser Generation eine offene politische Karriere außerhalb

⁷ Ebd.

⁸ Vgl. ebd., S. 80.

⁹ Dieser »Generationen-Ansatz« geht auf Karl Mannheim zurück. Vgl. Mannheim, Karl, Das Problem der Generation, in: Kölner Vierteljahresschrift für Soziologie 7 (1928), S. 157–185, 309–330. Vor allem Ulrich Herbert hat diesen Ansatz für seine Forschungen zum Dritten Reich und zur frühen Bundesrepublik aufgegriffen. Vgl. Herbert, Ulrich, Drei politische Generationen im 20. Jahrhundert, in: Reulecke, Jürgen (Hrsg.), Generationalität und Lebensgeschichte im 20. Jahrhundert, München 2003, S. 95–115.

¹⁰ Loewenberg, Parlamentarismus, S. 123.

der Nazi-Partei verschlossen. [...] Die harte Verfolgung jeder nicht nationalsozialistischen politischen Betätigung ließ nur wenige Alternativen übrig: Beteiligung an der Nazipolitik, Aufgabe aller politischen Betätigung, heimliche politische Aktivitäten, Emigration oder, für manche, Konzentrationslager.«¹¹ Diese Erfahrung vom Ende aller politischen Perspektiven, von teils gravierenden beruflichen Nachteilen und von Ausgrenzung und Verfolgung im Dritten Reich habe diese »Weimarer« Generation geprägt.

Hiervon grenzt Loewenberg diejenigen ab, die im Dritten Reich ihre politische Sozialisation erfuhren, für die in diese Jahre aber auch die wesentlichen Schritte ihrer beruflichen Laufbahn fielen, was für jeden von ihnen die Frage aufgeworfen habe nach Arrangement mit dem Regime, nach Mitwirkung an dessen politischen Zielen bzw. nach aktiver Unterstützung von dessen Politik, aber natürlich auch nach der Bereitschaft zu Verweigerung oder gar Widerstand. Für sie sei weniger die Erfahrung der fragilen Weimarer Demokratie, sondern die der Existenz unter einer repressiven Diktatur das entscheidende Lebensmuster gewesen.

Den noch Jüngeren, der sog. »Flakhelfer-Generation«, wiederum habe diese persönliche Auseinandersetzung mit dem NS-Regime gefehlt. Sie habe zwar die verschiedenen Stufen des nationalsozialistischen Erziehungssystems von Hitlerjugend über Arbeitsdienst bis hin zu Wehrdienst durchlaufen, sei mithin von dessen ideologischen Ansätzen durchaus geprägt gewesen, sei im Einzelfall auch in die letzten militärischen Maßnahmen des Regimes einbezogen worden, doch habe sie die Erfahrung von persönlichem Arrangement und Betätigung nicht machen müssen. Ihre beruflichen Anfänge und ihr politisches Engagement seien in der großen Mehrheit der Fälle in die Jahre nach 1945 gefallen, was ihnen wiederum einen anderen Blick auf die junge Bundesrepublik vermittelt habe. »Die politischen Erfahrungen der jüngeren Mitglieder des Bundestags«, so resümiert Loewenberg diese Unterschiede, »setzte mit dem Zusammenbruch des Nazismus ein, und die Berührung mit der Politik begann für sie mit der Arbeit für die alliierten Militärregierungen und die wieder entstehenden Institutionen der deutschen Demokratie. Diese Erfahrungen, von nachhaltig prägender Bedeutung für die Jüngeren, waren für die Älteren nur ein Übergang.«¹² Angesichts des geringen Anteils der »Flakhelfer-Generation« an den 1949 Gewählten spielten diese generationelle Scheidelinie für das Selbstverständnis des 1. Deutschen Bundestages, für dessen Arbeit und dessen kommunikative Praxis zunächst noch keine große Rolle, dies sollte sich erst im Zeitverlauf ändern.

Insgesamt gaben die Älteren, in der Weimarer Republik politisch sozialisierten im neuen Bundestag den Ton an. Dies folgte zunächst einmal aus ihrer schieren Zahl. Wichtiger noch war jedoch, dass sie über politische Erfahrungen verfügten, vielfach in der Weimarer Republik in parlamentarischen Vertretungskörperschaften mitgewirkt hatten und damit die parlamentarische Praxis kannten. Gerade letzteres war ein entscheidender Vorteil in der alltäglichen Arbeit. Zudem hatten sie als enga-

¹¹ Ebd.

¹² Ebd., S. 124.

gierte Demokraten politische Grundsätze und Leitlinien verinnerlicht, die sie als glaubwürdige Repräsentanten einer zweiten deutschen Demokratie sowohl gegenüber den Alliierten als auch gegenüber dem Wahlvolk auswiesen. Dies verschaffte ihnen Ansehen und Gewicht gegenüber den anderen Abgeordneten.

Betrachtet man die Bildungskarrieren der westdeutschen Parlamentsmitglieder im Untersuchungszeitraum, so ist der Trend zur Akademisierung unübersehbar.¹³ Hatte 1949 der Anteil der Abgeordneten mit einem gymnasialen Abschluss bzw. Abitur bei gut fünfzig Prozent gelegen, so war er bis 1965 auf gut sechzig Prozent angestiegen. Gleiches galt für die Hochschulbildung, hier stieg der Anteil von 44 auf 46 Prozent. Für beide Angaben zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Fraktionen; während 1949 für SPD und KPD der Anteil von Mandatsträgern mit Volks-, Haupt- oder Mittel-/Realschulabschluss deutlich überproportional war, dominierten im »bürgerlichen« Parteienspektrum die Parlamentarier mit Gymnasium/Abitur und Hochschulabschluss. Bis 1965 blieb diese Tendenz – wenn auch mit geringeren Abständen – erhalten: während unter den CDU/CSU- und FDP-Abgeordneten zwischen 75 und 80 Prozent einen gymnasialen Abschluss vorweisen konnten, waren es unter ihren SPD-Kollegen nur gut vierzig Prozent. Ähnliches galt für die Hochschulbildung. Ungeachtet des Selbstverständnisses zumindest der beiden großen Parteien als alle Gesellschaftsschichten integrierende Volksparteien war bei Kandidatenauslese und Wahlerfolg doch ein ausgeprägtes Bildungsprofil von Vorteil.

Konnten die Angaben zu den Bildungskarrieren noch – wenn auch mit gewissen Unsicherheiten – aus den Selbstdarstellungen der Abgeordneten in den Amtlichen Handbüchern des Deutschen Bundestages abgeleitet werden, so sind Aussagen zu ihrer Erwerbsstellung und beruflichen Funktion unmittelbar vor oder während ihrer Mandatszeit sehr viel schwieriger zu ermitteln. Zudem fehlt ein allseitig akzeptiertes Schema zur Kategorisierung der beruflichen Funktionen. Somit ist dies zu Recht als »eine der schwierigsten Aufgaben der Parlamentssoziologie« charakterisiert worden.¹⁴ Bei aller Unschärfe im Detail soll deshalb versucht werden, Angaben zur beruflichen Einordnung der Abgeordneten zu machen, um so die berufsstrukturelle Schichtung des Deutschen Bundestages wenigstens in groben Zügen herausarbeiten zu können.

Fragt man nach dem erlernten Beruf der 1949 gewählten Parlamentarier, so wird deutlich, das gut sechzig Prozent im Bereich der Dienstleistungsberufe zu verorten sind, gut zwanzig Prozent hatten ein Handwerk erlernt bzw. waren Facharbeiter, der Rest Landwirte oder andere.¹⁵ Für die einzelnen Fraktionen weichen die Zahlen leicht ab; so war bei CDU und CSU die Zahl der Landwirte höher als der Durchschnitt (17 bzw. 21%), ebenso bei FDP (17%) und BP (18%), während unter den KPD-Parlamentariern nur ein Drittel aus einem Dienstleistungsberuf kam, aber 53 Pro-

¹³ Zahlen nach Handschell, Abgeordnete, S. 461 ff. Dort, S. 24 f., zu den Erhebungskriterien.

¹⁴ Hess, Adalbert, Zusammensetzung und Sozialstruktur des Bundestages, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, S. 727–756, hier S. 734.

¹⁵ Aufschlüsselung bei Handschell, Abgeordnete, S. 250 ff.

zent eine Facharbeiter- bzw. handwerkliche Ausbildung hatten. Selbst unter den SPD-Abgeordneten waren zu sechzig Prozent Angehörige der ersteren Kategorie und nur zu dreißig Prozent solche mit einer Facharbeiter- oder Handwerkslehre, darunter in der Hauptsache Schlosser und Mechaniker.¹⁶

Geht man jedoch von der beruflichen Stellung vor oder während der Mandats-tätigkeit aus, so gewinnt dieses Bild andere und neue Facetten. Legt man das Raster zugrunde, das im Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages verwendet worden ist,¹⁷ saßen unter den Abgeordneten des 1. Deutschen Bundestages zu 25 Prozent Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes, zu knapp dreißig Prozent Angestellte politischer und gesellschaftlicher Organisationen und zu mehr als 35 Prozent Selbständige, Angestellte in der Wirtschaft und Angehörige freier Berufe. Unter den Beamten (91 Personen) war die Zahl der politischen Beamten (13), der Beamten des höheren Dienstes (25) sowie der kommunalen Wahlbeamten (28) besonders hoch, gefolgt von Professoren und Lehrberufen (insgesamt 23). Bei den Angestellten politischer und gesellschaftlicher Organisationen machten Angestellte von Parteien und Fraktionen gut die Hälfte aus (66 Personen) – und zwar in allen Bundestagsfraktionen und -gruppen – gefolgt von Angestellten von Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen (29 Personen) sowie von Angestellten von sonstigen Organisationen und Institutionen bzw. Verbänden (21 Personen). Aber auch in die Gruppe der als selbständig Klassifizierten waren viele Verbandsvertreter eingeschlossen.

Diese Zahlen lassen erkennen, dass viele der neuen Abgeordneten über Erfahrungen in der Politik verfügten und zum Teil dort weiterhin, wenn auch an anderer Stelle, tätig waren. Als gegenwärtige oder ehemalige Mitglieder von Landesregierungen, aber auch als kommunale Wahlbeamte (Bürgermeister, Landräte etc.) operierten sie gleichsam in zwei politisch-parlamentarischen Arenen, was ihr politisches Gewicht erhöhte. Über ihre politische Absicherung auf der regionalen oder der Landesebene hatten sie ihre Nominierung als Kandidat für den Bundestag erreichen können; die feste Verankerung in der Partei als Orts-, Kreis- oder Landesvorsitzender sowie der Weg über die vertikale Ämterakkumulation stellte gerade für die erste Bundestagswahl ein entscheidendes Rekrutierungsmuster dar. Dies galt in ähnlicher Weise für höhere Verwaltungsbeamte, denen der politische Raum ebenfalls nicht fremd war.

Nicht minder ausgeprägt waren Erfahrungen und Einsichten in die politische Praxis bei der zweiten Gruppe, den Angestellten politischer oder gesellschaftlicher Organisationen. Partei- und Fraktionsangestellte waren in allen Fraktionen vertreten, wenn auch mit Schwerpunkt bei KPD und SPD. Dies reichte von eher nachgeordneten Mitarbeitern, die für bestimmte Funktionen zuständig waren, bis zum Partei-vorsitzenden, der finanziell über sein Amt an der Spitze der Fraktion abgesichert

¹⁶ Dies entspricht den Angaben bei Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. XXVIII f.

¹⁷ Schindler, Datenhandbuch, S. 680. Dort, S. 688 ff., auch die folgenden Angaben.

wurde. Generell waren die Oppositionsparteien in stärkerem Maße auf diesen Typus von Abgeordneten angewiesen als das Regierungslager, das vielfach über seine Patronagemöglichkeiten, also über Kabinettsposten oder höhere Funktionen in der Ministerialbürokratie, eine derartige Rückendeckung bieten konnte. Aber auch dort war dieser Parlamentariertyp vertreten.

Diese Merkmale treffen auch auf die dritte Gruppe zu, Angestellte von Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen, die in der Mehrzahl in der SPD-, aber in nicht geringer Zahl auch in der CDU/CSU-Fraktion zu finden waren. Allerdings waren ihr Anteil und ihr Gewicht geringer als im Kaiserreich oder in der Weimarer Republik. Entweder hatte ihre Organisation sie 1949 gezielt nach Bonn gesandt, um Belange ihrer »Brotherren« im Bundestag zu vertreten, oder aber die Funktionsposition war wie im Falle der Partei- und Fraktionsangestellten eine bewusste und gewollte Absicherung für Abgeordnete ohne eine andere berufliche Stellung. Dies galt in ähnlicher Weise für Angestellte anderer Organisationen oder diesen eng verbundene Abgeordnete, die vor allem in den Reihen der »bürgerlichen« Parteien zu finden waren, wenngleich sich auch die SPD mit Erfolg bemüht hatte, das berufliche Profil ihrer Parlamentarier entsprechend zu differenzieren. Alle Bundestagsfraktionen hatten ein Interesse daran, Verbandsfunktionäre in ihre Reihen aufzunehmen, um die Klientel dieser Verbände an sich zu binden, und gleichzeitig waren die Verbände bestrebt, ihre Vertreter oder ihnen verbundene Abgeordnete im Bundestag zu platzieren.

Betrachtet man diese Angaben zum beruflichen Profil der neuen Parlamentarier, so ist offenkundig, dass die Bonner Abgeordneten in ihrer großen Mehrheit nicht der liberalen Konzeption vom unabhängigen Volksvertreter entsprachen, der auf Grund seiner besonderen beruflichen Stellung und seines hieraus resultierenden öffentlichen Ansehens von den Parteien als Kandidat aufgestellt und anschließend von den Wählern gewählt worden war. Selbst bei denjenigen, die angaben, neben ihrer Abgeordnetentätigkeit weiterhin freiberuflich oder als Angestellter/Arbeiter ihren Beruf auszuüben, müssen Art und Ausmaß dieser Tätigkeit näher betrachtet werden. Entweder mussten sie sich angesichts ihrer beruflichen Verpflichtungen im Bundestag auf die Rolle eines »Spezialisten« und »Hinterbänklers« beschränken, der sich nur zu spezifischen Fragen an der parlamentarischen Arbeit beteiligte und im Plenum auch nur selten das Wort ergriff, oder aber auch sie waren in Wirklichkeit Repräsentanten von Berufs- und anderen Verbänden, mit denen sie durch offene oder verdeckte Bindungen verknüpft waren. Schon im Kaiserreich und in der Weimarer Republik hatten sich die zeitlichen wie inhaltlichen Anforderungen an die Tätigkeit als Abgeordneter als so umfangreich herausgestellt, dass das Ideal des Honoratiorenpolitikers von der Realität des Berufspolitikers und/oder Partei- und Verbandsangestellten überlagert worden war und letztere das Gesicht des Reichtags immer deutlicher geprägt hatten.

Dies setzte sich nach 1949 fort. Auch in den nächsten Legislaturperioden waren – mit steigender Tendenz – gut zwanzig bis knapp dreißig Prozent der Bonner Parlamentarier Beamte. Die größten Gruppen unter ihnen waren jeweils sog. politische

Beamte, zu denen auch ehemalige Mitglieder von Landesregierungen gehörten, so dann generell Beamte des höheren Dienstes sowie kommunale Wahlbeamte. In diesem hohen Anteil, zu dem letztlich auch die Angestellten des öffentlichen Dienstes – fluktuierend zwischen 3,5 und 5,6 Prozent der Parlamentarier – hinzugezählt werden können, spiegeln sich zunächst einmal die günstigen Bedingungen wider, die öffentlich Bediensteten für ihre Mandatsausübung zugestanden wurden, nämlich die Beurlaubung bei Beibehaltung ihrer Stellung und das Fortlaufen der Pensionsrechte während dieser Zeit. Aber weitere Faktoren kamen hinzu.¹⁸ Politische Beamte hatten eine deutliche Nähe zur parlamentarischen Arbeit, was sie nicht selten zur Kandidatur für den Deutschen Bundestag veranlasste, und ihr Engagement dort wurde häufig durch mehrfache Wiederwahl honoriert. Gleiches galt für kommunale Wahlbeamte, die zwar ihre Präsenz in Bonn mit ihrem zweiten Mandat koordinieren mussten, dafür aber in ihrem Wahlkreis einflussreich und hoch geschätzt waren. Auch sie blieben vielfach über mehrere Legislaturperioden Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Während die FDP-Fraktion (und generell die kleineren Parteien) nur bei den Beamten des höheren Dienstes nennenswerte, wenn auch unterdurchschnittliche, Anteile aufweisen konnte, konzentrierten sich die politischen Beamten und die kommunalen Wahlbeamten in den beiden großen Fraktionen. Für die parlamentarische Arbeit war dies ein gewichtiger Vorteil. Beide Gruppen waren mit politischen Themen vertraut, waren verwaltungserfahren und hatten fachliche Kenntnisse in vielen Bereichen. Im Bundestagsplenum konnten sie so als versierte Redner zu unterschiedlichen Themen auftreten, in den Ausschüssen zählten sie zu den aktivsten und für die Gesetzgebungsarbeit wichtigsten Teilnehmern, und auch in den Fraktionen spielten sie im Allgemeinen eine maßgebliche Rolle. Die schon zahlenmäßige Dominanz von CDU/CSU- und SPD-Fraktion im parlamentarischen Alltag wurde durch diesen in ihren Reihen überproportional anzutreffenden Abgeordnetentypus noch weiter verstärkt.

Eine zweite große Berufsgruppe unter den Bonner Parlamentariern waren die Angestellten politischer und gesellschaftlicher Organisationen, die – mit leicht sinkender Tendenz – im Untersuchungszeitraum zwanzig bis fast dreißig Prozent der Abgeordneten ausmachten. In der SPD-Fraktion war dieser Block der Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre traditionell stark vertreten; in ihren Reihen betrug ihr Anteil 35 bis 40 Prozent der Mitglieder. Stärker noch als die Angehörigen des öffentlichen Dienstes war diese Berufsgruppe politiknah und auf politische Arbeit fixiert, wengleich sie durch ihr Selbstverständnis als Sachwalter von Partei oder Gewerkschaft in einer doppelten Loyalität standen und versuchen mussten, beides in Einklang zu bringen. Da gerade für die SPD die von der Partei vorgegebene Linie lange als Maßstab für ihr parlamentarisches Agieren gegolten hatte, sah sich diese Abge-

¹⁸ Hierauf verweist Loewenberg, *Parlamentarismus*, S. 148 ff.

ordnetengruppe hier in einer gewissen Scharnierfunktion. Im parlamentarischen Alltag überwog dann aber doch mehr und mehr die Orientierung an der von der Fraktion ausgegebenen Zielsetzung.

Angehörige sonstiger Organisationen und Institutionen im Schoße der SPD-Fraktion dürften vor allem Vertreter von parteinahen Verbänden etwa aus dem Bereich des Genossenschaftswesens, der Sozialverbände etc. gewesen sein. Auch für die Unionsfraktion war diese Gruppe der Angestellten politischer und gesellschaftlicher Organisationen mit durchschnittlich 15 Prozent der Abgeordneten kein geringer Faktor, neben Gewerkschaftsfunktionären, die den Sozialflügel der Fraktion stärkten, lag hier das Schwergewicht auf hauptamtlichen Repräsentanten von Interessenorganisationen aus dem Bereich von Industrie, Handwerk und Landwirtschaft.

Machten die Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes sowie die Angestellten politischer und gesellschaftlicher Organisationen im Untersuchungszeitraum jeweils etwa ein Viertel der Bundestagsabgeordneten aus, so betrug der Anteil der Parlamentarier, die beruflich aus der gewerblichen Wirtschaft und ihr verwandten Bereichen kamen, in den 1950er und 1960er Jahren zwischen 43 und 45 Prozent. Die größte Gruppe waren die Selbständigen mit 20 bis 25 Prozent, gefolgt von den Angestellten in der Wirtschaft mit zehn Prozent sowie von den Angehörigen freier Berufe mit ebenfalls zehn Prozent. Auch hier verschieben sich die Anteile in markanter Weise, wenn man den Blick auf die einzelnen Fraktionen richtet. Für die CDU/CSU schwankte der Wert um die 50 Prozent, für die SPD um die 25 Prozent und für die FDP um die 65 Prozent.

Wieweit diese Parlamentarier während ihrer Mandatszeit ihren Beruf weiter ausübten, also dem Ideal des unabhängigen Abgeordneten entsprachen, der auf Grund seiner beruflichen Stellung und seines gesellschaftlichen Prestiges gewählt wurde, müsste im Einzelnen geklärt werden. In der Mehrzahl der Fälle waren auch sie eher Repräsentanten und Interessenvertreter ihrer beruflichen Fachrichtung, als dass sie sich als eigenständige Unternehmer oder Mittelständler im Sinne besitzbürgerlicher Mandatsausübung hatten aufstellen und wählen lassen. Immerhin zählt das Datenhandbuch zu der Untergruppe der Angestellten in der Wirtschaft auch Angestellte von Wirtschaftsorganisationen, Verbänden und Industrie- und Handelskammern, und auch bei den Selbständigen – ob Unternehmer, Handwerker oder Land- und Forstwirt – war mancher mit entsprechenden Verbandsverbindungen, den im Wesentlichen die Interessen seines Berufsverbandes in den Bundestag getragen hatten.

Gleiches galt für die Angehörigen freier Berufe, etwa Ärzte, Rechtsanwälte oder Journalisten. Wie Loewenberg für die 2. Legislaturperiode herausgearbeitet hat, bekleidete mehr als ein Drittel der Parlamentarier, die angaben, parallel zu ihrem Abgeordnetenmandat weiterhin einer beruflichen Beschäftigung nachzugehen, nebenbei andere Wahlämter in Verbänden oder anderen Interessenorganisationen, besonders hoch schätzt er deren Zahl in der Wirtschaft, der Landwirtschaft und dem Gewerbe ein. Dies sieht er als »de[n] deutlichste[n] Beweis dafür, daß der Beruf einer großen Anzahl von Abgeordneten, die sich als privat berufsausübend betrachten, vorwiegend darin besteht, ihre Berufsinteressen in der Politik zu vertreten, und nicht in

ihrer eigentlichen beruflichen Beschäftigung«. ¹⁹ Für die folgenden Legislaturperioden dürfte dieser Anteil nicht geringer geworden sein.

Stärker als ihre Kollegen aus dem öffentlichen Dienst oder als die Partei- und Gewerkschaftsangestellten konzentrierten sich diese Abgeordneten im parlamentarischen Alltag auf die Themenfelder, die ihrer beruflichen Tätigkeit bzw. ihrem Interessenverband entsprachen. Im Plenarsaal traten sie vornehmlich als einschlägige Spezialisten in den entsprechenden Fachdebatten auf, zudem strebten sie in die Ausschüsse, die ihnen fachlich nahestanden. Wiederum nach Auswertungen von Loewenberg ²⁰ setzte sich in der 2. Legislaturperiode der Landwirtschaftsausschuss zu 55 Prozent aus Abgeordneten zusammen, die Mitglieder in einer dem Agrarsektor nahestehenden Organisation waren. Ähnliches konstatiert er für den Ausschuss für Mittelstandsfragen sowie für die Ausschüsse, die Fragen der Wirtschaft tangierten. Dieses Muster setzte sich in den folgenden Wahlperioden fort. Zwar versuchten die Fraktionen, diese Gremien plural zu besetzen, also für sie Vertreter unterschiedlicher beruflicher und sozialer Gruppen zu nominieren, doch vermochten es die Verbandsvertreter nach wie vor, ihre Nominierung für die entsprechenden Ausschüsse durchzusetzen und ihre Interessen dort dann kraftvoll zu vertreten.

Auch wenn die Kategorie des »Berufspolitikers«, der – nach Max Webers berühmter Definition ²¹ – nicht nur für die Politik, sondern auch von ihr lebt, soziologisch unscharf ist, so war der Trend zu einem solchen Parlamentarier, der keine unmittelbare Bindung mehr an seinen zuvor ausgeübten Beruf hatte, im Untersuchungszeitraum doch unübersehbar. Je mehr der Zeitaufwand wuchs, den der einzelne Abgeordnete für die Wahrnehmung seines Mandats – Plenum, Ausschüsse, Fraktion, Wahlkreis etc. – benötigte, desto weniger war er in der Lage, gleichzeitig, wenn auch reduziert, seinem Beruf nachzugehen, und desto stärker verengte sich der Kreis der Bewerber um ein Mandat auf solche Kandidaten, die als öffentlich Bedienstete, als Partei- oder Verbandsfunktionäre oder einem Verband bzw. einer Interessenorganisation auf andere Weise verbundene Personen ihre Aufmerksamkeit voll und ganz ihrer Abgeordnetentätigkeit widmen konnten. Ein aktives »Arbeitsparlament« zog den Trend zum Berufspolitiker nach sich.

Aber nicht nur die Darlegungen zur Berufsstruktur des Deutschen Bundestags weisen darauf hin, dass dieser Parlamentariertyp immer häufiger anzutreffen war, auch der Blick auf die Verweildauer im Bonner Bundeshaus bestätigt diese Beobachtung. Am 6. September 1953 zogen 245 neue Abgeordnete in den Deutschen Bundestag ein, knapp die Hälfte (48%) der 509 Parlamentarier betrat das Bundeshaus also zum ersten Mal als Volksvertreter. ²² Die Abweichungen für die einzelnen Fraktionen von diesem Mittel waren nicht gravierend, aber doch symptomatisch. Während der personelle Erneuerungsprozess unter den Christdemokraten (97 von 198

¹⁹ Ebd., S. 147.

²⁰ Vgl. ebd., S. 146 f.

²¹ Weber, Max, *Politik als Beruf*, München/Leipzig 1919.

²² Zahlen nach Handschell, *Abgeordnete*, S. 79.

Abgeordnete, 49%) in etwa dem generellen Trend entsprach, lag der Anteil für die CSU-Landesgruppe deutlich höher (34 von 52 Abgeordneten, 65%), ebenso für die Deutsche Partei (8 von 15 Abgeordneten, 53%) und – als parlamentarischer Neuling – für den GB/BHE (26 von 27 Abgeordneten, 96%). Nur die Anteile für SPD (61 von 162 Abgeordneten, 38%) und FDP (17 von 53 Abgeordneten, 32%) waren geringer als für das Gesamtparlament. Diese hohe und je unterschiedliche personelle Mobilität lässt sich zunächst einmal auf das Wahlergebnis zurückführen. 1953 zogen fünf Parteien, die 1949 zusammen fünfzig Mandate innegehabt hatten, sowie drei Unabhängige nicht wieder in den Bundestag ein. Gleichzeitig erhöhte sich die Mandatszahl von 410 auf 509. Dies schuf Spielraum für den Eintritt parlamentarischer Neulinge. Den größten Gewinn zogen hieraus die Unionsparteien, die ihren Stimmenanteil auf 45,2 Prozent hatten steigern können, während derjenige von SPD und FDP leicht zurückgegangen war.

Diese Zahlen lassen erkennen, dass zu Beginn der 2. Legislaturperiode die Auswahl der Kandidaten sehr viel sorgfältiger geplant wurde als vier Jahre zuvor. Bei der 1. Bundestagswahl waren vor allem bekannte Köpfe der Parteien, aber auch lokale »Platzhirsche« aufgestellt worden, ohne dass die Frage, in welchem Maße dieses Personaltableau die Arbeitsfähigkeit der einzelnen Fraktionen garantieren würde, ernsthaft berücksichtigt wurde. Dies war 1953 anders. Nun konnten die Partei- und Fraktionsführungen auf die Erfahrung einer vierjährigen Tätigkeit ihrer Abgeordneten in Bonn zurückblicken und so deren Eignung als Parlamentarier besser beurteilen als zu Beginn der 1. Legislaturperiode. Dies mochte zu mancher Empfehlung für Wiederaufstellung oder Nichtberücksichtigung geführt haben. Zudem achteten sie dieses Mal – und auch später – in besonderer Weise darauf, dass die künftige Fraktion eine ausgewogene Mischung aus profilierten, in den parlamentarischen Auseinandersetzungen redegewandten »Generalisten« und fachlich ausgewiesenen »Spezialisten« repräsentierte und dass auch spezifische soziale Gruppen – Frauen, Jüngere, Vertriebene, Mittelständler etc. – in angemessener Weise als Wahlkreis- oder Listenkandidaten aufgestellt wurden. Dies alles erklärt die hohe Fluktuation zu Beginn der 2. Wahlperiode.

Bei näherem Blick auf die oben angeführten Zahlen lassen sich weitere Rückschlüsse ziehen. Wie Heino Kaack in einer Studie zur personellen Mobilität des Deutschen Bundestages²³ errechnet hat, schieden zu Beginn der 2. Legislaturperiode 47 der 157 nicht wiedergewählten bisherigen Parlamentarier aufgrund des Wahlergebnisses aus; sie waren zwar von ihren Parteien ebenso gut platziert worden wie 1949, verloren aber entweder ihren bisherigen Wahlkreis oder kamen angesichts des Stimmenrückgangs ihrer Partei auf einem Listenplatz, der 1949 noch zum Eintritt in den Bundestag geführt hatte, nun nicht mehr zum Zuge. Neben den kleineren Parteien, die an der Fünfprozenthürde scheiterten und somit keine neuen Abgeordneten mehr in das Bonner Parlament schicken konnten, traf dies vor allem die Sozialdemo-

²³ Kaack, Heino, Personelle Mobilität des Deutschen Bundestages 1949–1969, in: ZParl 2, 1971, S. 387–418, hier S. 398.

kraten. Allein für 13 der 34 ausgeschiedenen SPD-Parlamentarier ergab sich deren Mandatsverlust aus der Niederlage in dem bisher von ihnen vertretenen Wahlkreis, der nun an CDU oder CSU ging. Zudem zogen sich zahlreiche Landespolitiker, die bisher ein Doppelmandat innegehabt hatten, wieder auf ihr ursprüngliches Tätigkeitsfeld zurück – zu nennen wären hier Rudolf Amelunxen, Werner Hilpert, Georg August Zinn, Waldemar von Knoeringen oder Otto Suhr. Auch dieser Schritt schuf Chancen für parlamentarische Neulinge. Und schließlich waren die Wählerpräferenzen 1953 volatiler als in den nächsten Wahlen, so dass mancher als sicher eingeschätzte Wahlkreis angesichts entsprechender Wählerwanderungen nun nicht mehr gewonnen werden konnte.

Zu Beginn der 3. Legislaturperiode lag der Anteil parlamentarischer Neulinge bei dreißig, vier Jahre später bei 25 und weitere vier Jahre später ebenfalls bei 25 Prozent.²⁴ Aus diesem Muster scherten am deutlichsten die Liberalen aus. Mehr als die Hälfte der FDP-Fraktion von 1953²⁵ schied am Ende der 2. Wahlperiode aus dem Parlament aus, obwohl nur für fünf dieser 28 Abgeordneten der Verlust ihres Mandats auf den Stimmenrückgang der Partei zurückzuführen war. Acht Abgeordnete, die 1953 noch der FDP angehört, aber sich nach dem Bruch der Koalition und der Spaltung der Partei der FVP angeschlossen hatten, verloren durch den Misserfolg ihrer neuen Partei ebenfalls ihr Mandat. Dreizehn Abgeordnete der FDP, darunter zwei Parteiwächler, kandidierten nicht mehr, und zwei Abgeordnete erhielten einen ungünstigen Listenplatz, der angesichts des Wahlergebnisses nicht zum Erfolg führte. Trotz des Rückgangs der Mandatszahl von 53 auf 43 setzte sich die FDP-Fraktion zu Beginn der 3. Legislaturperiode mehrheitlich aus parlamentarischen Neulingen zusammen. Auch zu Beginn der 4. Wahlperiode dominierten in ihr die neuen Mandatsträger (29 von 67 Abgeordneten, 43%), während zu diesem Zeitpunkt nur acht ihrer Fraktionsmitglieder seit 1949, sieben seit 1953 und 23 seit 1957 im Bundestag saßen. Auch wenn vor allem das gute Wahlergebnis 1961 von 12,8 Prozent für diesen hohen Anteil an Neuparlamentariern verantwortlich war, so hatte die Oppositionszeit doch ebenfalls eine gewisse personelle Erneuerung bewirkt, die sich nun in den Kandidatenlisten für die Bundestagswahl niederschlug. 1965 hatte sich die Fraktion konsolidiert; das Gros ihrer Mitglieder (32 von 50 Abgeordneten, 64%) gehörte seit vier bzw. acht Jahren dem Bundestag an, nur neun ihrer Abgeordneten (18%) saßen zum ersten Mal im Bonner Bundeshaus.

Leicht über dem Mittelwert für die Neuparlamentarier lag zu Beginn der 3. Legislaturperiode der Anteil der neuen CDU-Abgeordneten (71 von 223 Abgeordneten, 39%). Dies²⁶ dürfte erneut dem herausragenden Wahlergebnis und der Zunahme der Mandatszahl von 201 auf 220 geschuldet gewesen sein, das manchem Wahlkreis- oder Listenkandidaten nun den (überraschenden) Einzug in den Bundestag ermöglichte. Zudem schieden 53 CDU-Abgeordnete am Ende der 2. Wahlperiode aus dem

²⁴ Zahlen bei Handschell, Abgeordnete, S. 79 f.

²⁵ Vgl. Kaack, Personelle Mobilität, S. 404 f.

²⁶ Die folgenden Zahlen ebd., S. 403 ff.

Bundestag aus, sei es infolge ihres Alters oder auch weil sie ihr Mandat eher unerwartet dem exzeptionellen Wahlergebnis von 1953 verdankten, sie nun aber diesen Erfolg trotz der absoluten Mehrheit der Unionsparteien nicht wiederholen konnten. Mit dem für sie enttäuschenden Wahlergebnis von 1961 kehrte sich der Trend für die CDU um; nun saßen nur 39 von 201 Abgeordneten (19%) zum ersten Mal im Plenarsaal am Rheinufer. Zwar schieden 65 CDU-Parlamentarier am Ende der 3. Legislaturperiode aus dem Bundestag aus, sei es, weil sie sich aus Altersgründen nicht wieder aufstellen ließen, sei es, dass sie ihr Mandat infolge des Wahlausgangs verloren, doch konnte diese Lücke angesichts des Wahlergebnisses nur zum Teil durch neue Köpfe gefüllt werden. In der 5. Legislaturperiode schließlich waren die Neuparlamentarier (58 von 202 Abgeordneten, 29%) unter den christdemokratischen Abgeordneten die größte Anciennitätsgruppe. Für die CSU war die Entwicklung noch markanter; konnten 1957 immerhin 16 von 55 christlich-sozialen Abgeordneten (29%) neu in den Bundestag einziehen, so reduzierte sich diese Zahl 1961 auf 9 von 50 Parlamentariern (18%), um 1965 auf elf von 49 Personen (22%) zu steigen.

Für die SPD verlief die Entwicklung spiegelverkehrt. Hatte sie schon 1953 aufgrund des Wahlergebnisses nur 61 Neulinge (38%) in die neue Fraktion aufnehmen können, so sank diese Zahl 1957 auf 46 Abgeordnete (25%) und stieg erst wieder 1961 und 1965 auf jeweils 54 Neulinge (27 bzw. 25%). In den ersten vier Wahlperioden war der Anteil der Fraktionsmitglieder, die bereits seit 1949 für die Sozialdemokraten im Bundestag saßen, jeweils die größte Anciennitätsgruppe, erst 1965 drehte sich dieser Trend um. Nun gehörte ein gewisses Maß an Oligarchisierung ohnehin zu den Traditionen der Partei, wenngleich Schumacher versucht hatte, die Nachkriegssozialdemokratie von diesen Hypotheken zu befreien. Dennoch blieb die Wiederaufstellung bisheriger Wahlkreis- und Listenkandidaten für die SPD charakteristisch. Zumindest ebenso wichtig war jedoch die Festschreibung der Partei auf die Oppositionsrolle. Das Mandat für den Bundestag war die höchste oder doch sichtbarste politische Position, die ambitionierten Parteimitgliedern offenstand. Deshalb tendierten sie dazu, ihren Sitz auf den Abgeordnetenbänken dort zu verteidigen, zumal ihnen alternative Karrieremöglichkeiten – gelegentlicher Wechsel in die Landespolitik ausgenommen – kaum offenstand. Erst mit dem Erneuerungsprozess der Partei, der mit dem Namen »Godesberg« verbunden ist, sollten sich diese Strukturen aufweichen.

Unter diesen Abgeordneten mit einer langen Parlamentszugehörigkeit waren überproportional viele, die als Parteifunktionäre oder als Angestellte von Interessenorganisationen bzw. als Verbindungspersonen zu ihnen sich weitgehend der Arbeit im Deutschen Bundestag widmeten. Häufiger als ihre Kollegen mit einem anderen beruflichen Hintergrund gelang es ihnen, sich für ein sicheres Direktmandat nominieren oder auf einem günstigen Listenplatz aufstellen zu lassen, was ihre Wahl- bzw. Wiederwahlchancen erhöhte. In der Spitze ihrer Fraktionen, in der Leitung der Parlamentsausschüsse wie generell in den Führungsgremien des Bundestages waren sie überproportional vertreten. Wie ein zeitgenössischer Beobachter konstatierte, ließ »der Zwang zu einer solchen Mitarbeit in den Ausschüssen des Parlaments [...]

die Fraktionen nach Berufspolitikern verlangen und macht[e] es gerade den Experten oft unmöglich, ihre frühere berufliche Tätigkeit fortzusetzen. [...] Gegenwärtig [also zu Beginn der 1960er Jahre, M. R.] wird man davon ausgehen dürfen, daß etwa 150 der mehr als 500 Abgeordneten des Bundestages als Geschäftsführer der Fraktion, als Angehörige der Fraktionsvorstände oder als Vorsitzende der Parla-mentsausschüsse bzw. als Obleute der entsprechenden Arbeitskreise ihrer Fraktionen ständig an der politischen Willensbildung teilhaben und die größere Last innerhalb des Parlaments tragen.«²⁷ Sie waren die eigentlichen »Manager« des Parlaments, deren auf Effizienz und Professionalität abgestimmtes Handeln den politischen Stil im Bonner Bundeshaus mehr und mehr prägte. Dies bestätigt ein anderer kritischer Blick: »Heute ist der ›Beruf der Politik‹ eine hochspezialisierte Expertentätigkeit geworden, und die Parteien können gar nicht umhin, einen großen Teil dieser Experten selbst heranzuziehen. Die Mehrzahl der Abgeordneten sind Berufspolitiker, fast ein Drittel von ihnen wird allein für das Funktionieren der parlamentarischen Arbeit selbst benötigt. Es sind diese Entwicklungen in der Arbeitsteilung und Spezialisierung der Herrschaft, die man berücksichtigen muß, wenn heute so viel von der Herrschaft der Beamten und Funktionäre die Rede ist.«²⁸

Schwierig ist es, die Frage nach den parteipolitischen Bindungen der Abgeordneten vor 1945 zu beantworten. Die präziseste Antwort lässt sich noch für den 1. Deutschen Bundestag geben. Nach Klocksin²⁹ waren alle 14 KPD-Parlamentarier vor 1945 politisch aktiv gewesen, zwölf von ihnen bereits vor 1933, und zwei dann während des Dritten Reiches der Partei beigetreten. Einige hatten vor ihrem Wechsel zur KPD der SPD, der USPD und/oder der Sozialistischen Arbeiterjugend angehört, verfügten also über politische Erfahrungen über die eigene Partei hinaus. Alle waren zudem von politischer Verfolgung durch das NS-Regime betroffen, sieben Abgeordnete waren während des Dritten Reiches emigriert und dort im Widerstand aktiv, einige der späteren Emigranten sowie die in Deutschland Verbliebenen hatten in Gefängnissen oder Zuchthäusern eingesessen oder waren in Konzentrationslager verbracht worden. Eine derartige Vorprägung durch politisches Engagement und daraus resultierender Verfolgung vermochte keine weitere Fraktion im neuen Bundestag aufzuweisen.

Auch unter den 136 SPD-Parlamentariern in Bonn war ein hoher Prozentsatz vor 1933 politisch aktiv gewesen. Nach den Angaben von Petra Weber³⁰ hatten sich 112 Fraktionsmitglieder in den Weimarer Jahren der sozialistischen Bewegung angeschlossen, also SPD, ISK, SAP und der Gruppe »Neu Beginnen«. Auch wenn sich die überwiegende Mehrheit für die SPD entschieden hatte, war der Anteil derjenigen, die sich am Ende der Weimarer Republik oder im Widerstand in den linkssozia-

²⁷ Lohmar, Ulrich, *Innerparteiliche Demokratie*, Stuttgart 1963, S. 70.

²⁸ Zapf, Wolfgang, *Sozialstruktur deutscher Parlamente*, in: Fritz Sängler/Klaus Liepelt (Hrsg.), *Wahlhandbuch 1965*, Frankfurt am Main 1965, S. 12.

²⁹ Vgl. Klocksin, *Kommunisten*, S. 231. Die Nachrücker werden im Folgenden nicht mit berücksichtigt.

³⁰ Weber, *Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP*, S. XVIff.

listischen Gruppen engagiert hatten, mit einem Achtel doch relativ hoch. Zudem übten gerade sie auf die programmatische Ausrichtung der Nachkriegs-SPD, auf deren Performanz im Bundestag und auf deren Selbstverständnis als Oppositionsfraktion großen Einfluss aus. Verwiesen sei hier auf Willi Eichler, Hellmut Kalbitzer, Peter Blachstein, Willy Brandt, Fritz Erler, Erich Ollenhauer, Waldemar von Knoeringen und Kurt Schumacher, um nur die wichtigsten zu nennen. Ehemalige KPD-Mitglieder waren Herbert Wehner, Karl Mommer und Ernst Schellenberg, ebenfalls später profilierte Parlamentarier, aus dem bürgerlich-liberalen Parteienspektrum kamen nach 1945 Elinor Hubert, Willy Müller, Wilhelm Königswarter, Otto Heinrich Greve, Harald Koch und Walter Seiffert zur SPD. Auch wenn Schumachers Hoffnung, dass die »geistige Elite« des bürgerlich-liberalen Lagers zur SPD stoßen werde,³¹ nicht aufgegangen war, so war das politische Gewicht der von hier zur SPD Gewechselten in der künftigen politischen Arbeit doch nicht gering.

Wie für die KPD-Abgeordneten, stellte auch für die große Mehrheit der Mitglieder der SPD-Fraktion Verfolgung und/oder Emigration eine zentrale Erfahrung dar. Weber zählt 119 der 136 MdB's zu den während der NS-Zeit hiervon Betroffenen.³² Hierzu gehörten für einige Haftstrafen von nicht selten mehreren Jahren, andere hatten unter Gestapo-Aufsicht gestanden oder waren in Zuchthäusern und Konzentrationslagern misshandelt worden. Mancher war aus seiner früheren beruflichen Position entlassen worden oder hatte seine Anstellung aufgegeben, weil er eine weitere Tätigkeit dort nicht verantworten wollte. 25 Fraktionsmitglieder hatten den Weg ins Exil gewählt. Auch wenn exakte Zahlen fehlen, waren Drangsalierung und Verfolgung doch für die neuen SPD-Parlamentarier eine tägliche Realität gewesen. Hierbei gingen Verfolgung und Widerstand ineinander über. Im Widerstand aktiv waren fast alle Fraktionsmitglieder, die nach 1933 emigriert waren oder ISK, SAP und »Neu Beginnen« angehört hatten. Für die anderen sind die Angaben disparat, zumal wenn man die Spannweite zwischen aktivem Widerstand, Resistenz und Dissidenz in Rechnung stellt. Aber auch diejenigen unter den späteren SPD-Parlamentariern, die im Dritten Reich Gefängnis- oder KZ-Haft erleiden mussten, dürften zu Widerstandszirkeln gehört haben.

Die Angaben zu den Unionsabgeordneten sind spärlicher und unzuverlässiger, doch ergeben auch sie in der Summe ein aussagefähiges Bild über die parteipolitischen Bindungen vor 1945. Nach den Angaben von Helge Heidemeyer lässt sich für die Jahre vor 1933 »bei 70 Abgeordneten [...] eine frühere Parteizugehörigkeit sicher festmachen«³³, bei anderen könne aufgrund des Lebenslaufs die Nähe zu einer Partei im mittleren oder rechten Spektrum der Weimarer Republik zumindest vermutet werden. Der Hauptanteil unter diesen 70 Parlamentariern, nämlich 49, war vorher Mitglied des Zentrums oder der BVP gewesen. Dennoch war der »Zentrumsturm«

³¹ So Schumacher am 25. 8. 1945, Albrecht, Schumacher, S. 272.

³² Vgl. Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. XXIII ff.

³³ Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, S. XXV. Dort, S. XXV ff., auch zum Folgenden.

überwunden. Zwei Abgeordnete der neuen Fraktion waren vor 1933 Mitglieder der DDP gewesen, fünf der DVP, vier der DNVP, zwei des Christlich-Sozialen Volksdienstes, zwei der (Sudeten-)Deutschen Christlich-Sozialen Volkspartei und zwei hatten anderen Kleinparteien angehört. Wenn auch der Zustrom aus dem katholischen Parteiwesen unübersehbar war, war es den Unionsparteien doch gelungen, auch aus dem liberalen und konservativen Spektrum des Weimarer Parteiensystems Mitglieder und Mandatsträger zu gewinnen und so nicht zuletzt das protestantische Element in der neuen Fraktion zu verankern.

Auch wenn die Unionsfraktion mit Blick auf das Dritte Reich nicht das geschlossene Bild einer scharfen Opposition zur nationalsozialistischen Herrschaft bot wie ihr SPD-Pendant, so prägte die Erfahrung von Unterdrückung, Verfolgung und Widerstand doch auch sie. Nach Heidemeyer zählte sie keine Emigranten in ihren Reihen, wohl aber einige, die am aktiven Widerstand gegen Hitler mitgewirkt hatten. Dies galt insbesondere für Eugen Gerstenmaier, Jakob Kaiser, Robert Lehr und Josef-Ernst Fugger von Glött, die an der Planung und Ausführung des Attentats auf Hitler am 20. Juli 1944 beteiligt gewesen waren, 17 Mitglieder waren für kürzere oder längere Zeit aus politischen Gründen inhaftiert gewesen, zudem hatten mehr als 50 nach 1933 zwangsweise ihre politische Laufbahn beenden müssen, andere, etwa 30, waren angesichts ihrer Tätigkeit in partei- oder gewerkschaftsnahen Organisationen nun in existentielle Not geraten, wiederum andere als Beamte – auch als kommunale Wahlbeamte wie Adenauer – ihrer Ämter enthoben worden. Diese Erlebnisse prägten das Weltbild der neuen Abgeordneten auf nachhaltige Weise.

Für die Mitglieder anderer Fraktionen und Gruppen stehen bisher so detaillierte Auswertungen zu deren parteipolitischen Bindungen vor 1933 nicht zur Verfügung.³⁴ Die Zentrumsfraktion glich in dieser Hinsicht ihrer christdemokratischen Konkurrentin in hohem Maße. Von den zehn Bonner Abgeordneten hatten nur zwei (Thea Arnold und Gerhard Ribbheger) nicht der Vorgängerpartei angehört, einige hatten politische Mandate im Preußischen Landtag, im Provinziallandtag von Westfalen oder in Kreistagen wahrgenommen oder waren Preußischer Staatsrat gewesen. Sofern sie diese Mandate bis zum Frühjahr 1933 wahrgenommen hatten, hatten sie sie im Zuge der »Gleichschaltung« von Ländern und Kommunen unter teils entwürdigenden Umständen aufgeben müssen. Dies galt ebenso für diejenigen, die sich in der Christlichen Gewerkschaftsbewegung engagiert hatten. Eine hohe emotionale Bindung an die Zentrumstradition war also für diese Abgeordneten charakteristisch.

Parteiliches Engagement etwa in der Bayerischen Volkspartei lässt sich für die Mitglieder der BP-Fraktion nicht nachweisen, wohl aber Verfolgung, Haft und in Einzelfällen auch Mitwirkung im Widerstand. Die BVP-Tradition mündete also 1945 vor allem in die neue CSU. Auch die anderen kleinen Fraktionen und Gruppen fügen sich in dieses Bild fehlender politischer Traditionstränge ein, allein die Deutsche Partei wies in einzelnen Fällen personelle Kontinuitäten zur DVP (Hans Ewers)

³⁴ Die folgenden Angaben basieren auf den biografischen Details in Schumacher, M.d.B.

oder zur Deutsch-Hannoverschen Partei (Ernst August Farke, Heinz Matthes, Heinrich Peter Hellwege) auf.

Die FDP schließlich nahm das politische Erbe des Links- wie des Rechtsliberalismus auf, ergänzt um frühere Repräsentanten kleinerer Interessenparteien. Auch in ihren Reihen gab es zahlreiche Mandatsträger, die auf parlamentarische Erfahrungen in der Weimarer Republik zurückblicken konnten. Ebenso war manchem von ihnen politische Verfolgung präsent; der prominenteste unter ihnen war Thomas Dehler, der wegen seiner jüdischen Ehefrau zahlreiche Zurücksetzungen und berufliche Nachteile hatte erfahren müssen und im Zuge der sog. Reichskristallnacht im November 1938 sogar kurze Zeit in Haft genommen worden war.³⁵

Konzentrierte sich die Fortführung parteipolitischer Traditionslinien auf CDU/CSU, SPD, FDP, KPD und Zentrum, so hatte sich die überwiegende Zahl der neuen Bundestagsabgeordneten aus allen Fraktionen und Gruppen schon vor dem September 1949 als Abgeordnete in parlamentarischen Körperschaften auf Reichs-, Landes- oder kommunaler Ebene in den Besatzungszonen oder im Parlamentarischen Rat engagiert. Nach Emil Obermann³⁶ waren von den 139 Unionsabgeordneten 63 schon Mitglied in einem früheren Parlament gewesen, davon 20 bereits in der Weimarer Republik. Für die SPD war der Anteil noch geringfügig höher (66 der 131 Abgeordneten, davon 24 vor 1933), ebenso für die FDP (26 der 52 Abgeordneten, davon 10 vor 1933). Unter den kleineren Fraktionen und Gruppen war die KPD eindeutig Spitzenreiter (13 der 15 Abgeordneten, davon 3 vor 1933), gefolgt von Deutscher Partei (8 von 17 Abgeordneten, davon 1 vor 1933), Zentrum (3 von 10 Abgeordneten, davon 2 vor 1933), Bayernpartei (3 von 17 Abgeordneten, davon 1 vor 1933) und WAV (1 von 12 Abgeordneten).

Für die Reichsebene lässt sich dies noch weiter aufschlüsseln.³⁷ Drei der neuen Bundestagsabgeordneten waren bereits Mitglieder der Nationalversammlung 1919/20 gewesen, nämlich Paul Löbe, Louise Schröder und Helene Weber. Dem Reichstag bis 1933 hatten 29 der Bonner Neulinge angehört; dies waren Paul Bausch, Heinrich Gerns, Paul Gibbert, Michael Horlacher, Jakob Kaiser, Hugo Karpf, Heinrich Krone, Ernst Lemmer, Hans Schlange-Schöninggen und Helene Weber (alle CDU/CSU), Maria Ansorge, Fritz Baade, Ludwig Bergsträsser, Hermann Louis Brill, Fritz Henßler, Paul Löbe, Arthur Mertins, Friedrich Nowack, Kurt Pohle, Heinrich Georg Ritzel, Ernst Roth, Louise Schröder, Kurt Schumacher und Friedrich Wilhelm Wagner (alle SPD), Hans Dirscherl, Theodor Heuss und Hermann Höpker-Aschoff (alle FDP) sowie Willi Agatz und Hugo Paul (beide KPD). Für eine Mitgliedschaft in Länderparlamenten liegen bisher keine entsprechenden Angaben vor.

Der Weg in den Deutschen Bundestag führte jedoch nicht in erster Linie über die parlamentarischen Vertretungskörperschaften der Weimarer Republik, sondern vor allem über diejenigen der Besatzungszonen. Zwar liegen für politisches Engagement

³⁵ Vgl. Wengst, Dehler, S. 56 ff., und Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 86 ff.

³⁶ Obermann, Alter und Konstanz, S. 105.

³⁷ Vgl. für die folgenden Angaben Schindler, Datenhandbuch, S. 610 ff.

der Bundestagskandidaten auf kommunaler Ebene in diesen Jahren keine konkreten Zahlen vor, doch dürfte sie das wichtigste Rekrutierungsfeld dargeboten haben. Ihr kam eine zentrale Einstiegsfunktion zu, da sie nicht nur Machtpositionen bot, sondern ein kommunales Wahlamt oder auch die Mitgliedschaft in einem Kommunalparlament Aufmerksamkeit verschaffte und damit Kandidaturen für andere Funktionen begünstigte. Für andere Ebenen kann dies konkreter untermauert werden. 1949 hatten 124 der 410 Bundestagsabgeordneten (30%) in den Jahren zuvor bereits einem Landtag in den westlichen Besatzungszonen angehört,³⁸ sechs dem Länderrat der amerikanischen Besatzungszone, 40 dem Zonenbeirat der britischen Besatzungszone, 56 dem Wirtschaftsrat für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet und 34 dem Parlamentarischen Rat.³⁹ Hier hatten sie erste (oder neue) Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem gemacht, hier hatten sie sich in ihrer Partei und gegenüber den Wählern profiliert, hier hatten sie sich für eine Kandidatur zum Deutschen Bundestag qualifiziert. Nahezu allen führenden Parlamentarier der 1. Legislaturperiode – Heinrich von Brentano, Heinrich Krone, Wilhelm Laforet, Ferdinand Kleindinst, Heinrich Georg Ritzel, Walter Menzel, Carlo Schmid, Kurt Schumacher, Max Becker, Hermann Schäfer – konnten diese Erfahrungen vorweisen.

Betrachtet man diesen Personenkreis näher, so fällt auf, dass zwar die personellen Kontinuitäten zur Weimarer Republik unübersehbar sind, nach 1945 aber nicht die »erste Garde« der Weimarer Politiker erneut in politische Führungspositionen der entstehenden Bundesrepublik einzog. Dies hat schon Sebastian Ullrich betont und darauf hingewiesen, dass weder die ehemaligen Reichskanzler der Weimarer Republik noch etwa der preußische Ministerpräsident Braun nach 1945 eine führende Rolle in Deutschland übernehmen konnten und selbst die ehemaligen Reichs- sowie die preußischen Staatsminister nur in Einzelfällen in politische Spitzenpositionen zurückkehrten. Dagegen seien es eher die Politiker der zweiten und dritten Reihe gewesen, von denen der demokratische Neubeginn gestaltet wurde. »Die Namen Adenauer, Schumacher und Heuss waren vor 1933 sicherlich nicht unbekannt gewesen. In der ersten Reihe standen sie jedoch nicht.«⁴⁰

Dies hatte auch Auswirkungen auf Selbstverständnis und politischen Standort der Parteien. Am deutlichsten lässt sich dies an der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag ablesen.⁴¹ Die Erneuerung der Partei, wie sie von führenden Köpfen der Nachkriegssozialdemokratie in Angriff genommen wurde, umfasste nicht nur eine soziale Öffnung zur Volkspartei, sondern auch den Bruch mit der Weimarer Tradition, die für Überalterung, hierarchische Verkrustung und mangelnden Kampfeswillen gegenüber dem aufsteigenden Nationalsozialismus stand. Dieser Schnitt in der Parteientwicklung ließ sich mit der Abwendung von den führenden Köpfen der Weimarer SPD und dem Aufstieg der »zweiten und dritten Garde« eindeutig und sicht-

³⁸ Vgl. Handschell, Abgeordnete, S. 139.

³⁹ Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 610 f.

⁴⁰ Ullrich, Weimar-Komplex, S. 311.

⁴¹ Vgl. zum Folgenden Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. XIX ff.

bar demonstrieren. In dieselbe Richtung wies, dass in der neuen Fraktion den Außenseitern der Weimarer Sozialdemokratie ein überproportionales Gewicht zukommen sollte, also den Vertretern von ISK, SAP und »Neu Beginnen«, die ja für Kritik an der »Kompromisspolitik« der SPD vor 1933 standen.

Für die Unionsfraktion war dieser Traditionsbruch noch markanter. Zum einen war die Zahl der Mandatsträger, die vor 1933 bereits einer Vorgängerpartei, also Zentrum oder BVP, angehört hatten, deutlich geringer, als dies für die SPD galt, und zum anderen verstanden sich die Christdemokraten ja gerade als Neugründung, die in Abkehr von der Zentrumstradition die interkonfessionelle Sammlungsidee zum Ausgangspunkt ihres Selbstverständnisses machte. Führend Köpfe des alten Zentrums waren in der neuen Bundestagsfraktion gar nicht vertreten, auch hier waren es Politiker der »zweiten und dritten Reihe« wie Adenauer, Karl Gengler, Anton Hilbert, Michael Horlacher, Jakob Kaiser, Heinrich Krone, Fritz Schäffer oder Helene Weber, die im Bonner Bundestag die Rückbindung an das Weimarer Zentrum repräsentierten. Zudem war der Leitgedanke der neuen Partei, die Kluft zwischen den beiden christlichen Konfessionen zu überbrücken und so eine breit fundierte Volkspartei zu schaffen, ein klarer Abschied von der Zentrumstradition. Wenn von Anknüpfung an Weimarer Traditionslinien gesprochen werden kann, dann bei KPD und Zentrumspartei selbst. Auch die FDP wollte mit dem Zusammenschluss von Links- und Rechtsliberalen einen bewussten Neuanfang setzen. Ebenso griff die Deutsche Partei mit ihrer bundesweiten Ausdehnung über die alte Niedersächsische Landespartei hinaus.

Prägten schon die Weimarer Erfahrungen die parlamentarische Arbeit in Bonn mehr als die des Widerstandes,⁴² so galt dies noch in größerem Maße für das entsprechende politische Engagement in den Besatzungsjahren. Zu Ausmaß und Intensität der politischen Tätigkeit der späteren Bundestagsabgeordneten auf lokaler Ebene, sei es als Stadtverordnete bzw. Mitglied eines Kreistags, als (Ober-)Bürgermeister oder Landrat liegen bisher keine exakten Aussagen vor, doch war ihre Zahl nicht gering, wurde das politische Leben nach 1945 doch von der kommunalen Ebene her aufgebaut, so dass politisch Interessierte sich dort als erstes engagierten. So zählt Petra Weber elf amtierende oder ehemalige (Ober-)Bürgermeister, die für die SPD in der 1. Legislaturperiode im Deutschen Bundestag saßen, verzichtet aber auf Angaben zu weiteren kommunalen Mandaten, »da die Aussagen hierzu lückenhaft sind«.⁴³ Helge Heidemeyer spricht von 75 CDU/CSU-Abgeordneten, »das entspricht nahezu 50%«, die vor Eintritt in den Deutschen Bundestag Stadträte, Bürgermeister, Land- oder Kreisräte gewesen waren.⁴⁴ Jens Klocksinn führt für die KPD sechs kommunale Mandatsträger an,⁴⁵ und auch DP und BP dürften in ihren Hochburgen entsprechende lokale Vertreter gestellt haben. Parlamentarische Erfahrung als

⁴² So die Einschätzung von Weber, ebd., S. XXV.

⁴³ Ebd. S. XXX.

⁴⁴ Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, S. XXII.

⁴⁵ Klocksinn, Kommunisten, S. 231.

Landtagsabgeordnete hatten 124 der 410 Bundestagsmitglieder (30%), dies verteilt sich auf alle Fraktionen und Gruppen;⁴⁶ zudem hatten viele Landesminister oder ehemalige Ministerpräsidenten erfolgreich für das neue Bonner Parlament kandidiert. Dieser Erfahrungs- und Wissensvorsprung, der sich aus diesen parlamentarischen Karrieren ergab, half den Betroffenen, in der neuen Bundestagsfraktion eine prominente Rolle zu spielen; in der Tat war ihr Anteil in den Fraktionsführungen noch höher als in der Fraktion selbst.

Auch unter den neuen Abgeordneten, die erstmals 1953, 1957, 1961 oder 1965 in den Deutschen Bundestag einzogen, gab es noch einige, die auf parlamentarische Erfahrungen im Weimarer Reichstag verweisen konnten, wenngleich ihre Zahl deutlich abnahm.⁴⁷ Dies galt ebenso für die Mitgliedschaft in Wirtschaftsrat und Parlamentarischem Rat. Auch die Landtage der Bundesländer waren ein Rekrutierungsfeld für neue Bundestagsabgeordnete, wenngleich der Anteil und die Bedeutung dieses Reservoirs im Zeitverlauf zurückgingen. Typisch war eher die direkte Kandidatur für den Deutschen Bundestag.

Zu früheren Parteimitgliedschaften der neuen Abgeordneten ist die Datenlage noch spärlicher als diejenige für ihre Vorgänger. Sofern sie einer der Weimarer Parteien angehört hatten, dürfte dieses Mitgliedschaftsmuster ähnlich gewesen sein wie für die erste Generation der Bundestagsabgeordneten. Stärker noch als für die »1949er« stellte sich für ihre Nachfolger allerdings die Frage nach einer möglichen Mitgliedschaft in der NSDAP sowie generell nach ihrer Nähe zum NS-Regime. Dieses Problem institutioneller und personeller Kontinuitäten über das Jahr 1945 hinaus wird in der Zeitgeschichtsforschung gegenwärtig intensiv diskutiert. Da es hinsichtlich des Bundestages bisher an entsprechenden Studien mangelt, können hier nur allgemeine Tendenzen dargelegt werden.

Der 1. Deutsche Bundestag – dies wurde bereits betont – war durch die Generation geprägt, die ihre politische Sozialisation im späten Kaiserreich und vor allem in der Weimarer Republik erfahren hatte, die sich vielfach im linken und liberalen oder im katholischen Parteienspektrum der damaligen Zeit politisch engagiert und folglich dem Dritten Reich distanziert bis oppositionell gegenüber gestanden hatte. Sie war die eigentliche »Weimarer Generation«. Nach 1945 hatten ihre Angehörigen zu den Parteigründern gehört und zählten so zu den prominenten Köpfen ihrer Parteien in den Nachkriegsparlamenten. Dies galt auch für den 1. Deutschen Bundestag. Auch wenn auf dem rechten Flügel dort – und darüber hinaus – mancher ehemalige »Pg.« sitzen mochte, so waren Größe und Relevanz dieser Gruppe doch verschwindend gering.

Nach den folgenden Bundestagswahlen zog in das Bonner Bundeshaus dann auch eine jüngere Generation von Abgeordneten ein, die das Gesicht des westdeutschen Parlaments mehr und mehr prägen sollte. Diese Generation hatte sich im Allgemeinen vor 1933 nicht parteipolitisch betätigt und war nur im Einzelfall Mitglied einer

⁴⁶ Vgl. für Einzelheiten Handschell, Abgeordnete, S. 139.

⁴⁷ Vgl. die Nachweise bei Schindler, Datenhandbuch, S. 611 ff.

parlamentarischen Vertretungskörperschaft gewesen. Ihr beruflicher Aufstieg fiel in die Zeit des Dritten Reiches, was Arrangement mit dem Regime oder mehr bedeuten konnte. Den Weg in die Politik hatten ihre Angehörigen nach 1945 gestartet, und zwar nicht als prominente Parteigründer, sondern zunächst als einfache Parteimitglieder, hatten sich dann aber soweit profiliert, dass sie schließlich in das Parlament am Rheinufer gewählt wurden. Bei allen Abweichungen im Einzelfall ist dies das Muster, das sich für den Bundestag im Untersuchungszeitraum aufdrängt.

Auch unter diesen Abgeordneten gab es viele, die für Distanz zum NS-Regime, für Widerstand und Verfolgung stehen. Hingewiesen sei hier auf Heinrich Deist, Fritz Corterier, Hans Hermsdorf, Heinz Kühn, Kurt Mattick und Ludwig Metzger (alle SPD) oder auf Adolf Cillien, Johannes Even, Heinrich Scheppmann, Elisabeth Schwarzhaupt und Josef Stingl (alle CDU). Der größere Teil unter den »1953ern«, »1957ern« und »1961ern«, ja selbst mancher unter den »1965ern«, hatte sich jedoch schon aus beruflichen Gründen genötigt gesehen, sich mit dem NS-Regime zu arrangieren, war in seine Politik einbezogen worden oder aktiv in seine Dienste getreten. Wieweit dies auch den Eintritt in die NSDAP nach sich gezogen hatte, welches Ausmaß das Arrangement mit den neuen Machthabern oder gar die aktive Mitwirkung an deren Politik gehabt hatte, müsste jeweils im Einzelfall überprüft werden.

Allerdings tat gleichzeitig mit ihnen eine wiederum andere Generation den Schritt in den Deutschen Bundestag, nämlich die im oder nach dem Ersten Weltkrieg Geborenen, deren Schul-, Universitäts- und Militärzeit zwar in die Zeit des Dritten Reiches gefallen war, die ihre berufliche Karriere jedoch erst nach Kriegsende begannen. Zeitgleich zu ihrer beruflichen Etablierung oder zeitversetzt hierzu hatten sie auch den Weg in die Politik beschritten, der sie schließlich bis in das Bonner Parlament geführt hatte. Diese Kohorte ist relativ groß, zu ihr zählen Rainer Barzel, Ernst Benda, Werner Dollinger, Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg, Hans Katzer, Will Rasner, Kurt Schmücker und Ernst Majonica (alle CDU/CSU), Georg Kahn-Ackermann, Annemarie Renger, Helmut Schmidt, Hermann Schmitt-Vockenhausen, Karl Wienand, Wilhelm Dröscher, Georg Leber und Hans-Jürgen Wischniewski (alle SPD) sowie Wolfgang Stammberger, Walter Scheel, Wolfgang Mischnick und Wolfgang Döring (alle FDP). Auch aus dieser Alterskohorte der »Flakhelfer-Generation«⁴⁸ trat mancher in den letzten Kriegsjahren in die NSDAP ein, sei es angesichts schulischer oder außerschulischer Beeinflussung, aus blindgläubiger Überzeugung oder aus anderen Beweggründen und Umständen. Eine solche späte Mitgliedschaft zog jedoch in der großen Mehrzahl der Fälle keine tiefere Verstrickung in das oder offene Mitwirkung an dem nationalsozialistischen Unrechtsregime nach sich.

Nach Kriegsende standen die neu- oder wieder gegründeten politischen Parteien der Frage gespalten gegenüber, wie sie sich zur Aufnahme von ehemaligen NSDAP-

⁴⁸ Vgl. hierzu Herwig, Malte, Die Flakhelfer. Wie aus Hitlers jüngsten Parteimitgliedern Deutschlands führende Demokraten wurden, München 2013.

Mitgliedern in ihre Reihen verhalten sollten. Selbst die KPD⁴⁹ war hier unentschieden; dem Wunsch weiter Kreise an der Basis nach einer klaren Abgrenzung gegenüber ehemaligen »Pg.'s« stand das Bestreben der Parteiführung gegenüber, die Mitgliedszahlen zu erhöhen und so das politische Gewicht der Partei zu stärken. Nachdem sie ein anfängliches Aufnahmeverbot erlassen hatte, zeigte sie sich deshalb schon bald bereit, diese Regelung schrittweise zu lockern und früheren NSDAP-Mitgliedern den Weg in die eigenen Reihen zu öffnen. Unter den 15 Abgeordneten des 1. Deutschen Bundestages und wohl auch unter den drei Nachrückern war aber kein hiervon Betroffener.

Diese Ambivalenz zwischen eindeutiger politisch-ideologischer Abgrenzung und dem Vorsatz, die gesellschaftliche Basis der wieder gegründeten Partei auszubauen, kennzeichnete auch die Haltung der SPD in dieser Frage. Ursprünglich hatte Schumacher hier eine klare Linie proklamiert: Für Sozialdemokraten könne es »in der politischen Ablehnung der Nazielemente keine Konzession« geben; wer »politisch heimatlos gewordenen Nazis« einen »Unterschlupf« in einer demokratischen Partei biete, müsse mit deren systematischer Unterwanderung durch Aktivisten rechnen.⁵⁰ In mehreren Schritten revidierte er diese strikte Haltung dann jedoch in den nächsten Monaten, bis er in seinen »Politischen Richtlinien« vom August 1945 deutlich machte, dass zur Überwindung ihres klassenparteilichen Charakters die SPD allen aufbauwilligen und nicht belasteten Personen offenstehen solle. Dies bezog sich auch auf ehemalige NSDAP-Mitglieder, sofern sie sich im Dritten Reich nicht zu sehr auf das Regime eingelassen hatten. Auch solle die Partei auf Jugendliche zugehen, die zwar umständehalber der nationalsozialistischen Indoktrination erlegen waren, nun aber nach neuen Orientierungen suchten.⁵¹ Diese Haltung war in der Partei nicht unumstritten, da im eigenen Selbstverständnis im Sinne des »antifaschistischen« Neuanfangs die politische Hauptabgrenzung für viele »Genossen« zur NSDAP hin verlief. Ähnlich wie bei der KPD praktizierte auch die SPD eine Politik der allmählichen Lockerung ihrer Vorgaben zum Erwerb der Mitgliedschaft. »Wir müssen doch mit dem Wasser kochen, das wir haben« – so der Stoßseufzer eines engen Mitarbeiters von Schumacher, »wenn die Zahl der uns zur Verfügung stehenden Leute größer wäre, könnte man vielleicht einen strengeren Maßstab anlegen.«⁵² Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung weichte die Partei sukzessive ihre Kriterien zum Erwerb der Mitgliedschaft auf, was den Eintritt ehemaliger NSDAP-Anhänger begünstigte.

Für die Christdemokraten war die Ambivalenz zwischen dem Anspruch einer geistigen und sittlichen Erneuerung aus dem Christentum heraus und dem Wunsch nach einem breiten gesellschaftlichen Fundament für die neue Partei nicht weniger bedeutsam. Der striktere Teil waren die katholischen Gründerkreise, die ihr Ziel

⁴⁹ Vgl. hierzu Kössler, Till, Abschied von der Revolution. Kommunisten und Gesellschaft in Westdeutschland 1945–1968, Düsseldorf 2005, S. 79 ff.

⁵⁰ Rede vom 6. 5. 1945, zit. nach Meyer, SPD und NS-Vergangenheit, S. 33.

⁵¹ Vgl. ebd., S. 43 f.

⁵² Brief Kriedemanns vom 1. 4. 1946, zit. nach ebd., S. 46 f.

eines christlichen und föderalen Gesellschaftsaufbaus nicht zuletzt aus ihrer Gegnerschaft zum Nationalsozialismus ableiteten. Demgegenüber zeichneten sich die von Protestanten geprägten Gründungsaufrufe durch die Forderung nach einer breiten antimarxistischen Sammlung rechts von der SPD und einer Wiederaufbauhetorik aus, die auch ehemaligen NSDAP-Mitgliedern Integrationsangebote eröffnete.⁵³ Wenn die Partei ihren interkonfessionellen Anspruch ernst meinte, musste sie beiden gesellschaftlichen Deutungsangeboten Raum lassen und sie in ihr Profil einbinden. Dies sah die Parteispitze ähnlich. Auch wenn die Ablehnung der nationalsozialistischen Ideologie und die Erinnerung an den vielfachen Widerstand, ja, an das Märtyrertum von Christen beider Konfessionen das Selbstverständnis der Partei kennzeichneten, war es mit Blick auf ihren weiteren Ausbau doch notwendig, sich neuen Mitgliederschichten zu öffnen. Gerade ihr Erfolgsrezept einer die Sozialmilieus übergreifenden und aufsaugenden Sammlungspartei ließ es geboten erscheinen, die Trennungslinie zu ehemaligen »Pg.'s« nicht undurchdringlich zu ziehen.

Die kleineren Parteien – mit Ausnahme des Zentrums – zeigten sich bereit, sich dem Wählerpotential der ehemaligen Nationalsozialisten sehr viel weitherziger zu öffnen. Auch wenn verbal wie programmatisch der Trennungsstrich zur NS-Ideologie eindeutig blieb, machten sie diesem Personenkreis, sofern der Einzelne nicht als schwer belastet galt, vielfältige Integrationsangebote. Allein die Deutsch-Konservative Partei und die Deutsche Reichspartei gingen auch über diese Schwelle hinaus und warben mehr oder weniger offen um alte »Parteigenossen«.

Welche Auswirkungen diese Haltung für die Rekrutierung von Bundestagskandidaten hatte, müsste noch im Detail untersucht werden. Wenn man davon ausgehen könnte, dass sich die in den letzten Jahren für verschiedene Landtage erarbeiteten Ergebnisse⁵⁴ auch auf den Bundestag übertragen lassen, so ist von einer steigenden Zahl von ehemaligen NSDAP-Mitgliedern unter den Bonner Abgeordneten auszugehen. War in der 1. Legislaturperiode angesichts des wachsamen Auges der Alliierten auf den politischen Aufbauprozess in der entstehenden Bundesrepublik sowie der politischen Dominanz der »Weimarer Generation« die Anzahl ehemaliger »Pg.'s« wohl eher gering, so stieg sie in den folgenden Wahlperioden nicht nur wegen des oben beschriebenen Generationenwechsels, sondern auch angesichts größerer Nachsicht im Umgang mit NS-Belastungen deutlich an. In den Landtagen lag der Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder Ende der 1950er Jahre immerhin zwischen 30 und 50 Prozent, wobei die Zahlen je nach Fraktion deutlich differierten. Danach fielen sie bis in die 1980er Jahre wieder ab. Diese Kurve dürfte in ähnlicher Form

⁵³ So Bösch, Frank, *Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945–1969*, Stuttgart 2001, S. 70.

⁵⁴ Vgl. hierzu Kartmann, Norbert (Hrsg.), *NS-Vergangenheit ehemaliger hessischer Landtagsabgeordneter. Dokumentation einer Fachtagung*, Wiesbaden und Marburg 2014, S. 51. Die Resultate paralleler Untersuchungen zu Niedersachsen und Bremen sind in dieser Publikation mit aufgeführt. Die Ergebnisse einer analogen Untersuchung für Schleswig-Holstein fasst zusammen Danker, Uwe, *Parlamentarische Kontinuitätsstudien zur NS-Zeit. Methodische Potenziale und Grenzen am Beispiel des Falls Schleswig-Holstein*, in: *VfZG* 65, 2017, S. 75–101.

auch für den Bundestag zu ziehen sein. Hierbei differierten die Zahlen je nach Fraktion. Lag der Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder unter den SPD-Parlamentariern des Hessischen Landtags bei knapp fünfzehn Prozent und in den Reihen der CDU-Abgeordneten bei knapp zwanzig Prozent, so wiesen die Fraktionen von FDP, BHE und NDP dort einen deutlich höheren Prozentsatz ehemaliger »Pg.'s« auf. Für die Bremische Bürgerschaft, die Hamburgische Bürgerschaft oder auch die Landtage in Hannover oder in Kiel war die Entwicklung ähnlich. Diese Unterschiede dürften sich auch für den Bundestag ausmachen lassen. Schwer zu bestimmen ist hierbei zudem, welcher Grad von Arrangement, Mitwirkung, Einverständnis oder von exponiertem Engagement für die Politik des Dritten Reiches sich hinter diesen Zahlen verbirgt.

Noch viel weniger gibt es bisher valide Aussagen, welchen Einfluss die Präsenz ehemaliger »Pg.'s« für die Binnenkommunikation und die politische Arbeit der jeweiligen Fraktionen wie des Bundestages insgesamt hatten. Generell erwarteten die Fraktionsführungen, dass sich »Belastete« zur politischen Ordnung des Grundgesetzes wie zum programmatischen Profil ihrer Partei bekannten, sich in die Fraktion einfügten und aktiv an ihrer Arbeit teilnahmen. Weder im nichtöffentlichen Raum der Fraktionssitzungen noch im Plenum des Bundestages selbst wurde das Nebeneinander von »Tätern« und »Opfern«, von politisch oder rassistisch Verfolgten und ehemaligen NSDAP-Angehörigen thematisiert. Ausgegrenzt blieben diejenigen, die wie Mitglieder von SRP oder DRP offen zu ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit standen oder sich ihrer gar rühmten. Auch in der Arbeit des Deutschen Bundestages lässt sich ein spezifischer Einfluss ehemaliger »Pg.'s«, etwa durch gemeinsames Agieren in Gesetzgebungsverfahren, nicht erkennen. Das »Beschweigen« der Vergangenheit und der bewusste Blick nach vorn war, so scheint es, das einigende Band für alle Abgeordneten.



*Abb. 3: Parlamentarische Verhandlungen jenseits des Plenarsaals, hier bei einer Sitzung des Haushaltsausschusses am 18. Juni 1953.
© Bundesregierung / Bundesbildstelle (B 145 Bild-Nr. 5484)*

III. Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages

1. *Das Bundestagspräsidium*

1.1 Präsidium und Ältestenrat

»Feierliche Eröffnung des ersten Deutschen Bundestages. Der Alterspräsident Löbe eröffnet. Ich traf ihn kurz vor der Sitzung. Mein Schwanengesang, meinte er. [...] Löbe gedachte der Toten, der Opfer des Regimes und des Krieges. [...] Erich Köhler, der neu gewählte Bundestagspräsident, gedenkt wie Paul Löbe Berlins und der abgetrennten Zone. Das neue Deutschland soll ein Land der Freiheit und des Friedens sein. [...] An der Stirnwand des lichtdurchfluteten Saales die schwarz-rot-goldene Flagge und die Wappen der zwölf deutschen Länder, unter ihnen auch Berlins.« Mit diesen Worten¹ kommentierte Heinrich Krone, führendes Mitglied der Unions-Fraktion im Deutschen Bundestag und scharfsichtiger Beobachter der Bonner politischen Szene, die konstituierende Sitzung des frisch gewählten Parlaments im neuen Bundestagssaal am 7. September 1949. Es war ein symbolträchtiger Zufall, dass Paul Löbe, der bereits 1919/20 Vizepräsident der Weimarer Nationalversammlung und dann von 1920 bis 1932 Präsident des Reichstags gewesen war, als Alterspräsident die Eröffnungssitzung des Bonner Parlamentes leitete. Die Rückbesinnung auf die während der ersten deutschen Demokratie eingeübten parlamentarischen Bräuche und Praktiken war ein durchgängiges Kennzeichen in der Performanz des Bundestages. Hier suchte man Orientierung, hier knüpfte man an, hier schien eine Traditionsbildung möglich und erstrebenswert, hier war nach zwölf Jahren eines »uniformierten«² und pervertierten Reichstags ein Bezugspunkt³ gegeben. Diese Verzahnung repräsentierte Löbe in herausragender Weise.

Bereits einen Tag vor der Eröffnungssitzung hatte sich ein dem Ältestenrat ähnliches Gremium aus Mitgliedern aller im Bundestag vertretenen Parteien getroffen,⁴ um den Ablauf der ersten Sitzung des neu gewählten Parlaments vorzubesprechen. Neben der Übereinkunft, Löbe – der auch diese Zusammenkunft leitete – als Alters-

¹ Krone, Tagebücher, Bd. 1, S. 72. Löbes Rückblick auf die Reichstagssitzung vom 24. März 1933, also die Abstimmung über das Ermächtigungsgesetz, in der einige der soeben gewählten Bundestagsmitglieder diesem Gesetz zugestimmt hatten, fand Krone unangebracht. Demgegenüber konstatierte Herbert Blankenhorn, dass »die Konstituierung [...] würdig und ohne besondere Zwischenfälle« verlaufen sei. Tagebucheintrag vom 7. 9. 1949, BA, NL 1351/1a.

² Hubert, Peter, Uniformierter Reichstag. Die Geschichte der Pseudo-Volksvertretung 1933–1945, Düsseldorf 1992.

³ Vgl. hierzu auch Recker, Marie-Luise, »Es braucht nicht niederreißende Polemik, sondern aufbauende Tat.« Zur Parlamentskultur der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch des Historischen Kollegs 2002, S. 67–88.

⁴ Vgl. den Kurzbericht über diese Sitzung am 6. 9. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP.

präsidenten⁵ die Sitzung des Bundestags eröffnen zu lassen, verabredete man, am nächsten Tag »entsprechend der Geschäftsordnung des Reichstags« auch den Bundestagspräsidenten, die Vizepräsidenten sowie die Schriftführer⁶ zu wählen. Mit Mehrheit wurde »entsprechend der Regelung in der Geschäftsordnung des Reichstags«⁷ beschlossen, die Fraktionsstärke auf fünfzehn Mitglieder festzulegen; Anträge von Abgeordneten der DRP und der WAV, diese Zahl auf fünf bis zehn Mandatsträger zu senken, wurden dagegen verworfen. Auch eine Sitzordnung legte man fest.

Gemäß diesen Absprachen wurde in der konstituierenden Sitzung des Bundestags am 7. September 1949 der CDU-Abgeordnete Erich Köhler mit 346 Stimmen zum Bundestagspräsidenten gewählt⁸. Auch in diesem Fall wurde die seit der Weimarer Republik übliche Praxis fortgeführt, dass der Parlamentspräsident von der größten Fraktion des Hauses gestellt wurde. Wie kritiklos diese Maxime als selbstverständlicher Bestandteil parlamentarischer Spielregeln angesehen wurde, ließ sich daran erkennen, dass die SPD Köhler keinen Gegenkandidaten gegenüberstellte, sondern der Unionsfraktion dieses Amt bereitwillig überließ. Allein die KPD verstieß gegen diesen Kommt und nominierte den SPD-Abgeordneten Hans Böhm, der jedoch noch vor dem Wahlvorgang erklärte, dass er eine Wahl zum Bundestagspräsidenten nicht annehmen werde. Für Böhm votierten schließlich die fünfzehn KPD-Abgeordneten, während sich 41 Parlamentarier der Stimme enthielten. Damit hatte der Unions-Kandidat eine breite Mehrheit für sich gewinnen können.

Erich Köhler schien eine exzellente Wahl für dieses Amt zu sein. Während der Weimarer Republik war er Mitglied der DVP gewesen, hatte sogar dem Vorstand dieser Partei angehört, so dass er nun für die neue christdemokratische »Unions«-Idee einer auch in das ehemals liberale und konservative Spektrum hineinreichenden Volkspartei stand. Als Ehemann einer Jüdin hatte er 1933 seine Stellung als Geschäftsführer der Arbeitgeberverbände in Kiel verloren, war zunächst arbeitslos gewesen und hatte sich schließlich als Versicherungsagent durchgeschlagen, galt somit als Verfolgter der NS-Regimes. Nach 1945 hatte er zu den Mitbegründern der CDU in Hessen gehört, war 1946 Mitglied (und Fraktionsvorsitzender) der Verfassunggebenden Hessischen Landesversammlung, anschließend Mitglied (und erneut Fraktionsvorsitzender) des Hessischen Landtags, schließlich Mitglied (und Präsident) des bizonalen Wirtschaftsrats gewesen, verfügte also über eine breite parlamentarische Erfahrung. Nicht zuletzt dokumentierte er als Mitglied der evangelischen Kirche, dass die CDU ihren interkonfessionellen Anspruch ernst nahm und

⁵ Vgl. zu dessen Funktionen Klopp, Das Amt des Alterspräsidenten.

⁶ Zunächst war vorgesehen, vier Vizepräsidenten (Schmid, Schäfer, Ertzel/BP und Ewers/DP) zu wählen und die Schriftführer von den kleineren Fraktionen und Gruppen (KPD, WAV, Z und DRP) stellen zu lassen. Nach Bedenken sowohl in der SPD- als auch in der Unionsfraktion gegen die sich hieraus ergebende Gewichtung kam man noch vor der Eröffnungssitzung des Bundestags überein, nur zwei Vizepräsidenten zu wählen und den nicht berücksichtigten Fraktionen die Position der Schriftführer zu überlassen. Vgl. den Bericht über die Vorbereitungen am 7. 9. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP.

⁷ Kurzbericht über die Sitzung am 6. 9. 1949, ebd.

⁸ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/1 vom 7. 9. 1949, S. 3.

auch Protestanten für höchste Staatsämter nominierte. Zwar hatte es fraktionsintern auch Bedenken gegen diesen Personalvorschlag gegeben, doch hatte man sich schließlich mit großer Mehrheit darauf geeinigt, Köhler zu nominieren⁹.

Ebenfalls in der konstituierenden Sitzung wurden Carlo Schmid und Hermann Schäfer in offener Abstimmung zu Vizepräsidenten des Bundestages gewählt. Auch sie symbolisierten das seit 1945 veränderte Selbstverständnis ihrer Parteien. Schmid stand für die Öffnung der SPD für (bildungs-)bürgerliche Schichten; der Tübinger Völkerrechtsprofessor, Mitgestalter der Verfassungen von Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern sowie des Grundgesetzes, galt als eine herausragende Gestalt der Nachkriegssozialdemokratie. Durch seine Wahl zum Vizepräsidenten des Bundestages bekleidete er das protokollarisch höchste Staatsamt, welches die SPD 1949 besetzen konnte. Hermann Schäfer wiederum, in der Weimarer Republik führendes Mitglied von DDP und Staatspartei, nach 1945 dann Mitbegründer der FDP in Hamburg und seit 1947 stellvertretender Vorsitzender seiner Partei in der britischen Zone, schließlich Vizepräsident des Parlamentarischen Rates, repräsentierte die Kontinuität linksliberal-republikanischen Gedankengutes innerhalb der FDP. Er gehörte zur Führungsgarde der Liberalen, die – in unterschiedlicher Konstellation – für Spitzenfunktionen in Partei, Parlament oder Regierung in Frage kam.

Komplettiert wurden diese Personalentscheidungen noch am selben Tag durch die Wahl der Schriftführer¹⁰; auch sie zählten zur Prominenz ihrer Parteien. Vorgeschlagen und ebenfalls per Akklamation gewählt wurden Gustav Gundelach (KPD), Heinz Matthes (DP), Anton Freiherr von Aretin (BP), Herwart Mießner (DRP), Otto Pannenbecker (Z) und Alfred Loritz (WAV). Damit war der Vorstand des Bundestages konstituiert und das Plenum arbeitsfähig. Gleichzeitig kam man überein, einen Ältestenrat sowie einen vorläufigen Geschäftsordnungsausschuss zu schaffen, die jeweils aus drei Vertretern von CDU und CSU, drei der SPD, zwei der FDP und je einem Vertreter der anderen Fraktionen und Gruppen bestehen und in den nächsten Tagen ihre Arbeit aufnehmen sollten. Die Benennung und Konstituierung weiterer Ausschüsse wurde vorerst zurückgestellt, da hierfür noch fraktionsinterne und interfraktionelle Beratungen notwendig waren. Der Vortrag des letzten Satzes der 5. Sinfonie von Ludwig van Beethoven schloss die Sitzung im Bonner Bundeshaus ab¹¹.

⁹ Von Seiten der Sozialausschüsse der CDA war Josef Gockeln vorgeschlagen worden, doch einigte sich die Unionsfraktion mit 80:16 Stimmen auf Köhler. Vgl. Fraktionssitzung am 5. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 59. In dem Kurzprotokoll über diese Sitzung (ACDP 08-001-1006/1) ist die Relation sogar mit 100:16 Stimmen für Köhler angegeben.

¹⁰ Vgl. zur Aufgabenstellung Trossmann, Parlamentsrecht, S. 225 f. u. 280.

¹¹ Adenauer hatte ursprünglich vorgeschlagen, als Abschluss der konstituierenden Sitzung die Strophe »Einigkeit und Recht und Freiheit« des Deutschlandliedes zu singen, doch schien den anderen Fraktionen eine solche Vorentscheidung für eine Nationalhymne zu voreilig. Stattdessen einigte man sich darauf, dass der neugewählte Bundestagspräsident seine Ansprache »mit einem Gruß an das deutsche Volk« beenden und anschließend das Beethoven-Stück erklingen sollte. Vgl. Bericht über die Vorbesprechung am 7. 9. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP, sowie Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 6. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 61.

Auch die anderen Verfassungsorgane konstituierten sich noch im Laufe des Septembers 1949. Der Bundesrat war bereits vor dem Bundestag, nämlich am Vormittag des 7. September, zu seiner ersten Sitzung zusammengetreten, eine zeitliche Abfolge, die Adenauer als Vorsitzender der Unionsfraktion bitter beklagte, da hierdurch »der Bundestag [...] in die zweite Linie gedrückt« worden sei¹². Die Wahl des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold zum Präsidenten des Bundesrates war zudem ein später Sieg der Gegner von Adenauers koalitionspolitischem Kurs. In seiner zweiten Sitzung am 12. September 1949 nahm der Bundestag bei gleichzeitiger Anwesenheit des Bundesrates dem Bundespräsidenten, Theodor Heuss, den Eid ab, nachdem dieser zuvor – ebenfalls im Bundeshaus – von der Bundesversammlung im zweiten Wahlgang mit 416 Stimmen zum Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland gewählt worden war¹³.

In der dritten Sitzung am 15. September 1949 erfolgte die Wahl des Bundeskanzlers, bei der Adenauer mit exakt der ›Kanzlermehrheit‹ von 202 Stimmen bei 142 Gegenstimmen, 44 Enthaltungen und einer ungültigen Stimme zum Regierungschef bestellt wurde¹⁴. In der fünften Sitzung am 20. September schließlich wurden der Kanzler und die übrigen Kabinettsmitglieder vereidigt, anschließend legte Adenauer in einer ersten Regierungserklärung¹⁵ die Grundzüge seiner künftigen Politik dar. Die Aufforderung der SPD, der Kanzler solle – wie dies in einigen anderen europäischen Ländern üblich war – nach der Vorstellung des Kabinetts und der Darlegung seines Regierungsprogramms sich der Zustimmung des Bundestages versichern¹⁶, wies Adenauer jedoch weit von sich, da »ein Antrag, die Regierungserklärung zu mißbilligen, implicite ein Mißtrauensantrag sei und deshalb geschäftsordnungsmäßig nicht zugelassen werden könne«¹⁷. Hier wollte er den Aktionsraum des Regierungschefs nicht eingengt sehen und alle Ansprüche der Legislative von vornherein abblocken. Die im Grundgesetz vorgegebene starke Stellung des Bundeskanzlers sollte nicht durch Gesten oder Konzessionen gegenüber anderen Verfassungsorganen beeinträchtigt werden.

Der bereits in der ersten Plenarsitzung ins Leben gerufene Ältestenrat hatte als zentrales Verständigungsorgan über Organisation und Ablauf parlamentarischer Arbeit eine lange Tradition¹⁸. Auch hier knüpfte der Bundestag an seinen Weimarer Vorgänger an und entsandte 21 Mitglieder in dieses Gremium, wobei sein Präsident

¹² Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 6. 9. 1949, ebd., hier S. 271.

¹³ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/2 vom 12. 9. 1949, S. 9. Vgl. hierzu auch Wengst, Staatsaufbau, S. 122 f.

¹⁴ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/3 vom 15. 9. 1949, S. 13 f. Vgl. hierzu ebenfalls Wengst, Staatsaufbau, S. 109 ff.

¹⁵ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/5 vom 20. 9. 1949, S. 19 ff.

¹⁶ So Ollenhauer in der Sitzung am 23. 9. 1949, BT Plenarprotokoll 01/7, S. 102. Entsprechende Zustimmungsvoten waren im Frankreich der IV. Republik, in Italien, den Niederlanden und einigen skandinavischen Ländern üblich. Vgl. auch zur Diskussion in der SPD-Fraktion über diese Frage deren Sitzung am 22. 9. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 4, S. 18.

¹⁷ Kabinettsitzung vom 26. 9. 1949, Kabinettsprotokolle 1949, Nr. 7, S. 89.

¹⁸ Vgl. hierzu generell Maibaum, Ältestenrat; Franke, Seniorenkonvent, sowie Heer, Parlamentsmanagement, S. 248 ff.

und die beiden Vizepräsidenten als »geborene« Mitglieder zu diesem Kreis gehörten und die restlichen 18 Abgeordneten von den Fraktionen und Gruppen in Relation zu ihrer Kopfzahl¹⁹ gestellt wurden. Da im Ältestenrat zentrale Fragen der parlamentarischen Arbeit beraten wurden, waren es im Allgemeinen die Fraktionsvorsitzenden und ihre Stellvertreter oder andere in Geschäftsordnungsfragen erfahrene Parlamentarier, die für dieses Gremium nominiert wurden. Es schälte sich auch bald der Usus heraus, dass bei den größeren Fraktionen bestimmte Ältestenratsmitglieder die Stimmführerschaft für ihre Vertreter dort übernahmen²⁰, um so einheitliche Voten zu erreichen. Den Vorsitz führte der Bundestagspräsident, was ihm einen bestimmenden Einfluss auf die Beratungen gab.

Kontrovers war die Frage, ob auch ein Mitglied der Bundesregierung an den Sitzungen des Ältestenrates teilnehmen solle. Während Köhler dies zunächst ablehnte, sprach sich Adenauer entschieden für eine derartige Regelung aus, liege doch »eine solche Teilnahme [...] im allseitigen Interesse und [...] [sei s]eines Wissens bei allen Parlamenten üblich«²¹. Neben dem Wunsch des Regierungschefs, »mehr Einfluß auf die Dispositionen des Bundestages [zu] gewinnen«²², waren es ebenso praktische Fragen der Abstimmung über Termine, aber auch der Koordination zwischen der Regierung und den Mehrheitsfraktionen, die für eine solche Maßnahme sprachen. Adenauer setzte sich schließlich durch, so dass ab September 1949 meist Jakob Kaiser, zum Teil auch andere Kabinettsmitglieder²³, an den Sitzungen des Ältestenrates teilnahmen. Allerdings beließen sie es nicht allein bei der Koordination zwischen Exekutive und Legislative über Tagesordnungsfragen, etwa über die Terminierung von Redebeiträgen des Kanzlers und einzelner Minister, die Einbringung von Gesetzesvorlagen, die Behandlung von Anfragen, Interpellationen etc., sondern brachten im einen oder anderen Fall auch inhaltliche Positionen der Bundesregierung in die Diskussion dort ein. Insofern waren sie durchaus der vom Kanzler gewünschte Wachtposten in diesem Gremium.

Zentrale Aufgabe des Ältestenrates war es, den Präsidenten »bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen und insbesondere eine Verständigung zwischen den Fraktionen über den Arbeitsplan des Bundestages herbeizuführen«²⁴. Dies betraf sowohl die Einigung über den Arbeitsrhythmus des Parlaments als auch die Festlegung der Tagesordnung der kommenden Sitzungen. Damit wurde hier nicht nur die parlamentarische Arbeit vorstrukturiert, über die Festlegung der Beratungsgegenstände, die Gestalt und Dauer der Aussprache, die Vereinbarung von Rednerliste und

¹⁹ Die Relation war: 5 CDU/CSU, 4 SPD, 3 FDP, 1 DP, 1 Z, 1 KPD, 1 WAV, 1 BP, 1 DRP.

²⁰ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 18.7.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 132, S. 290.

²¹ Schreiben Adenauers an Köhler vom 27.9.1949, Adenauer, Briefe 1949–1951, S. 114.

²² Kabinettsitzung vom 26.9.1949, Kabinettsprotokolle 1949, Nr. 7, S. 342. Kaiser erklärte sich bereit, diese Aufgabe zu übernehmen, um so auch »die Gelegenheit wahr[z]unehmen, mit der SPD etwas ins Gespräch zu kommen«, Ebd.

²³ Vgl. die Zahlenangaben bei Schindler, Datenhandbuch, S. 883.

²⁴ § 12 GOBT. Vgl. auch Roll, Hans-Achim, Der Ältestenrat, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, S. 809–828; sowie Kabel, Rudolf, Entstehung der Tagesordnung durch interfraktionelle Vereinbarungen, in: Roll, Plenarsitzungen, S. 29–43.

Redezeit bestimmte der Ältestenrat in hohem Maße den konkreten Ablauf der Plenardebatten. Auch die Frage, an welche Ausschüsse eine Gesetzesvorlage nach der 1. Lesung im Bundestag überwiesen werden sollte, wurde dort ausgehandelt.

Traditionell fielen Entscheidungen in diesem Gremium nicht durch Abstimmungen, sondern im Konsens; nur wenn alle Mitglieder zustimmten oder zumindest keinen Widerspruch anmeldeten, galten die entsprechenden Vereinbarungen als beschlossen. Die Verständigung im Ältestenrat ließ erwarten, dass sich auch im Bundestagsplenium kein Widerspruch gegen die zuvor vereinbarte Tagesordnung oder den Sitzungsablauf erhob, sie war somit eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Parlamentsarbeit. Bei Nichteinigung oder im Fall von Widerspruch musste das Plenum (mit Mehrheit) über die anstehenden Fragen entscheiden.

Von Anfang an war die Bereitschaft zu fraktionsübergreifender Kooperation im Ältestenrat groß. Nicht nur schien die Bewältigung des umfangreichen Arbeitsprogramms allein auf diese Weise möglich, die frisch gekürten Volksvertreter wollten ihren Wählern auch nicht durch nachhaltige Auseinandersetzungen um Tagesordnungsfragen ein abschreckendes Bild des Parlaments vermitteln. Zwar gab es immer wieder Streit um prozedurale Fragen, um Redezeiten und Rednerfolge, um die Behandlung von Anfragen, Anträgen oder Gesetzesentwürfen, auch war vor allem für die kleineren Parteien die Versuchung groß, sich über solche Diskussionen zu profilieren, doch bestimmte dies nicht das Bild der Debatten. Insgesamt hat der Ältestenrat effizient und geräuschlos gearbeitet; wenn ihm als »zentrale[m...] Lenkungs- und Koordinationsorgan«²⁵ eine Scharnierfunktion für die parlamentarische Arbeit zukam, so hat er sie durchaus erfüllt.

Fachliche und organisatorische Unterstützung erfuhr der Bundestagspräsident auch durch den Bundestagsdirektor und die neu geschaffene Bundestagsverwaltung. Anknüpfungspunkt war hier zum einen das Büro des Frankfurter Wirtschaftsrates unter der Leitung von Heribert Kalveram (CDU), zum anderen das Sekretariat des Parlamentarischen Rates mit dem Generalsekretär Kajus Köster (SPD) und dessen Stellvertreter Hans Trossmann (CSU) an dessen Spitze. Köhler als ehemaliger Präsident des Wirtschaftsrates hatte eine deutliche Präferenz für Kalveram, hatte Mitte Juli 1949 auch bereits erste Schritte unternommen²⁶, um die Vorbereitungsarbeiten zur Einberufung des Bundestages an das Büro des Wirtschaftsrates zu ziehen und damit eine Vorentscheidung in seinem Sinne zu erreichen. In dieser Absicht war er jedoch auf den entschiedenen Widerstand Adenauers gestoßen, der der Bürokratie des Wirtschaftsrates deutliche Vorbehalte entgegenbrachte und als Präsident des Parlamentarischen Rates dessen Sekretariat favorisierte. Anfang August hatte er Trossmann zugesichert, es stehe für ihn »außer Zweifel, daß das Sekretariat des Parlamentarischen Rates den Kern des Bundestagsbüros«²⁷ bilden solle, dass er jedoch nicht dessen bisherigen Generalsekretär Köster, sondern ihn, den für Organisationsfragen

²⁵ Franke, Seniorenkonvent, S. 113.

²⁶ Vgl. für Einzelheiten Wengst, Staatsaufbau, S. 208 ff.

²⁷ Vermerk Trossmanns vom 10. 8. 1949, zit. n. ebd., S. 209.

zuständigen Trossmann, als bestgeeigneten Kandidaten für den Posten des Bundestagsdirektors halte.

Nach der Bundestagswahl und seiner Nominierung als Kandidat der Unionsparteien für das Amt des Bundestagspräsidenten vermochte Köhler Adenauers Festlegungen letztlich keinen Widerstand entgegenzusetzen, zumal Trossmann bereits mit großer Entschlossenheit begonnen hatte, die konstituierende Sitzung des Bundestages (und auch die des Bundesrates) vorzubereiten und damit Fakten zu schaffen. Was Köhler noch erreichen konnte, war die Zusage, Kalveram und seinen Mitarbeiterstab in die entstehende Bundestagsverwaltung zu integrieren. Gemäß diesen Absprachen bestellte der neue Bundestagspräsident in seiner ersten Hausverfügung²⁸ Trossmann zum Direktor des Bundestages und Kalveram zu dessen Stellvertreter.

Hans Trossmann brachte für die neue Position vielseitige Erfahrungen mit. Der Sohn des ehemaligen Reichstagsabgeordneten der BVP, Karl Trossmann, war vor seinem Übertritt in das Sekretariat des Parlamentarischen Rates stellvertretender Generalsekretär der CSU sowie ihr Fraktionssekretär im bayerischen Landtag gewesen, verfügte also über hinreichende Erfahrung im parlamentarischen Raum. Auch in dem Konflikt mit Kalveram hatte er sich mit Geschick und zupackendem Elan gegen dessen konkurrierende Ansprüche durchgesetzt und hierbei Gespür für den Umgang mit politisch-taktischen Fragen gezeigt. Während seiner mehr als zehnjährigen Amtszeit²⁹ vermochte er den Aufbau der Bundestagsverwaltung ganz wesentlich zu prägen.

Gemäß der Übereinkunft zwischen Köhler, Trossmann und Kalveram setzte sich das Bundestagsbüro anfangs zu etwa gleichen Teilen aus ehemaligen Mitgliedern des Sekretariats des Parlamentarischen Rates wie des Büros des Wirtschaftsrates zusammen, zu denen noch weitere Mitarbeiter aus der ehemaligen Reichstagsverwaltung, insbesondere im Stenographischen Dienst, stießen. Zu Beginn der Legislaturperiode umfasste es etwa 260 Personen³⁰, doch stieg die Zahl schon bald deutlich an. Für den Aufbau des Bundestagsbüros orientierte sich Trossmann nicht primär an der Reichstagsverwaltung der Weimarer Jahre, sondern übernahm die ihm vertraute, zuvor im Sekretariat des Parlamentarischen Rates bestehende Gliederung in drei Abteilungen³¹, die er nun zu Hauptabteilungen aufwertete. Die Hauptabteilung I Ver-

²⁸ Hausverfügung Nr. 1 vom 16. 9. 1949, AdSD, NL Carlo Schmid, Mappe 1307.

²⁹ Er wurde am 30. 4. 1970 durch Hellmut Schellknecht abgelöst. Vgl. zur Position des Bundestagsdirektors auch Pfitzer, Albert, Position und Verantwortung des Bundestagsdirektors, in: Busch, Eckart (Hrsg.), Parlamentarische Demokratie. Bewahrung und Verteidigung. Festschrift für Helmut Schellknecht zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1984, S. 77–83; sowie Roeskens, Heribert, Die Verwaltung des Deutschen Bundestages, in: ebd., S. 85–111.

³⁰ Nach einer Notiz vom 14. 9. 1949 (AdSD, NL Carlo Schmid, Mappe 1307) betrug die Zahl der vom Wirtschaftsrat übernommenen Personen 61, des vom Parlamentarischen Rat rekrutierten Personals 64 und der weiteren Mitarbeiter 136. Vgl. zur Entwicklung der Stellenpläne der Bundestagsverwaltung auch Schindler, Datenhandbuch, S. 3426 f.

³¹ In einem Gutachten über die Organisation der Bundestagsverwaltung vom Februar 1952 verwarf der Bundesrechnungshof diese Gliederung in drei Hauptabteilungen und mahnte eine Vereinfachung

waltung befasste sich im Wesentlichen mit Personal- und Haushaltsfragen sowie mit der technischen Ausstattung des Bundestages, die Hauptabteilung II Parlamentsdienst umfasste den Ausschussdienst, den Stenographischen Dienst und die Petitionsstelle, die Hauptabteilung III Wissenschaftlicher Dienst schließlich die Bereiche Bibliothek, Archiv und Registerabteilung.

Am wichtigsten für die konkrete Arbeit des Bundestages als Gesetzgeber waren die Hauptabteilungen II und III. Neu gegenüber der Reichstagsverwaltung der Weimarer Jahre war der Ausschussdienst; hier knüpfte der Bundestag an die Erfahrungen des Frankfurter Wirtschaftsrates wie des Parlamentarischen Rates an, wo sich die Schaffung eines entsprechenden Mitarbeiterstabes zur organisatorisch-technischen Vorbereitung und Abwicklung von Ausschusssitzungen wie auch zur fachlich-inhaltlichen Assistenz an der Gesetzesvorbereitung als äußerst nützlich erwiesen hatte. Entsprechend diesem Vorbild stellte die Bundestagsverwaltung nun den einzelnen Bundestagsausschüssen³² wissenschaftliche Assistenten, teils auch Schreibpersonal zur Seite, die den Vorsitzenden bei der Leitung der Ausschussgeschäfte zu unterstützen, die für die Beratung relevanten Materialien zu beschaffen und zusammenzustellen, das (Kurz-)Protokoll der Ausschussberatungen zu erstellen und schließlich die dem Plenum vorzulegenden Ausschussdrucksachen sowie die mündlichen und schriftlichen Berichte vorzubereiten hatten. Die Verlagerung der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse, die die künftige Tätigkeit des Bundestages prägen sollte, wurde durch die Schaffung eines Ausschussdienstes wesentlich unterstützt.

Die Einrichtung eines Stenographischen Dienstes dagegen reichte bis zum Paulskirchenparlament zurück; auch der Kaiserliche ebenso wie der Weimarer Reichstag hatten ihre Sitzungen protokollieren lassen. Demgemäß stand außer Frage, dass 1949 im Rahmen des Bundestagsbüros ein Stenographischer Dienst – zunächst mit zehn stenographischen Fachkräften, im wesentlichen ehemalige Reichstagsstenographen, ausgestattet – geschaffen wurde. Seine Aufgabe³³ war es, ein Wortprotokoll der Bundestagsdebatten zu erstellen, das nicht nur für das Parlament selbst, die Regierung und die ihr nachgeordneten Behörden oder auch für zahlreiche andere Institutionen die Beschlüsse der Volksvertreter und die ihnen zugrunde liegenden Motive und Argumentationen dokumentieren, sondern der Öffentlichkeit die hinter den Mauern des Bonner Bundeshauses ausgetauschten Argumente sowie die dort gefallenen Entscheidungen unterbreiten sollte. In seiner Arbeitsweise knüpfte der Steno-

der Organisationsstruktur an. Dennoch hielt der Bundestag (bei gewissen Veränderungen hinsichtlich der jeweiligen Bezeichnungen) an der bisherigen Struktur fest und baute sie später weiter aus. Vgl. Wengst, Staatsaufbau, S. 211. Vgl. hierzu und zum folgenden auch Schindler, Peter, Die Verwaltung des Bundestages, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, S. 829–858.

³² Vgl. Sitzung Organisationsausschuss am 2. 11. 1949, BT ParlA, OrgA 1. WP. Nach Dechamps, Macht, S. 69, hatten die größeren Ausschüsse je einen eigenen Assistenten, während von den kleineren jeweils zwei der Obhut eines gemeinsamen Assistenten anvertraut waren.

³³ Vgl. für weitere Einzelheiten Klein, Friedrich-Ludwig, Das Plenarprotokoll, in: Roll, Plenarsitzungen, S. 231–247.

graphische Dienst des Bundestages an seine Vorgänger an: die im Plenarsaal anwesenden Stenographen ließen nach dem Ende ihres Turnus eine Abschrift ihres Stenogramms anfertigen, das zunächst intern sachlich und sprachlich überarbeitet, dann den Rednern zur Korrektur ihrer Beiträge vorgelegt und anschließend gedruckt und damit veröffentlicht wurde. Angesichts der begrenzten personellen und technischen Ausstattung des Bundestags dauerte es zunächst zwei oder drei Tage, bis der gedruckte Stenographische Bericht über eine Bundestags Sitzung vorlag; dem vielfachen Wunsch³⁴, im Interesse der Aktualität der Debattenbeiträge diese Frist möglichst auf einen Tag zu verkürzen, kam die Bundestagsverwaltung allerdings erst in der zweiten Wahlperiode nach.

Auch der Wissenschaftliche Dienst erlangte seine zentrale Bedeutung für die Arbeit des Bundestages erst in den folgenden Legislaturperioden, allein die Bibliothek erfüllte bereits zuvor die ihr zugedachte Informationsfunktion. Da die alte Reichstagsbibliothek³⁵ nach einem Brand Anfang Mai 1945 zu großen Teilen vernichtet und die Restbestände angesichts der Besetzung und Teilung Berlins für Bonn nicht verfügbar waren, musste hier 1949 ein Neuanfang gemacht werden. Den Grundstock der neuen Büchersammlung bildeten die Bibliotheken des Wirtschaftsrats wie des Parlamentarischen Rates, die dann durch eigene Anschaffungen komplettiert und erweitert wurden. Dennoch konnte die Bundestagsbibliothek³⁶ erst langsam den Rang und die Funktion für die parlamentarische Arbeit einnehmen, die ihrer Vorgängerin bis 1933 zugekommen war.

Im September 1949 war auch eine Presse- und Informationsstelle des Deutschen Bundestages eingerichtet worden, über die der Kontakt zur Öffentlichkeit gehalten werden sollte. Hatte diese Pressestelle zunächst eher unsystematisch und ad hoc Presse und Rundfunk³⁷ über die Tätigkeit der Volksvertretung informiert, so wurde dies ein Jahr später systematisiert. Nun sollte nach jeder Sitzung des Ältestenrats der Bundestagspräsident ein Mitglied des Vorstandes der Bundespressekonferenz über Inhalt und Ergebnisse unterrichten; ebenso sollte zu jedem Ausschuss des Bundestages ein Mitglied der Bundespressekonferenz abgestellt werden, und schließlich sollten Ausschussvorsitzende zu wichtigen Gesetzesvorhaben Pressekonferenzen abhalten³⁸.

Die Hoffnung, mit Köhler einen in der Leitung von parlamentarischen Gremien versierten und erfahrenen Bundestagspräsidenten gewonnen zu haben, erwies sich als trügerisch. Unsicherheiten in der Verhandlungsführung, Fehlgriffe in der Aus-

³⁴ So bereits in der 75. Sitzung des Ältestenrats am 4. 5. 1950, BT ParLA, ÄR I. WP.

³⁵ Vgl. hierzu ausführlich Hahn, Gerhard, Die Reichstagsbibliothek zu Berlin – ein Spiegel deutscher Geschichte, Düsseldorf 1997, S. 477 ff. und 545 ff.

³⁶ Neben der Bibliothek wurde auch ein Archiv (unter Einbeziehung einer Pressedokumentation) aufgebaut.

³⁷ Die konstituierende Sitzung des Bundestages war live im Radio übertragen worden. Danach wurde in der 1. WP allein die Wehrdebatte am 18. 2. 1952 vollständig im Hörfunk gesendet. Daneben gab es regelmäßige Beiträge im NWDR und unregelmäßige Berichterstattung in anderen Programmen. Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 3842 f.

³⁸ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 28. 9. 1950, BT ParLA, ÄR I. WP.

legung der Geschäftsordnung, Ungeschick im Umgang mit unbotmäßigen Abgeordneten, auch Schwierigkeiten, Debatten nach persönlichen Entgleisungen Einzelner wieder in geordnete Bahnen zurückzulenken, ließen schon bald auf allen Seiten des Hauses Kritik aufkommen; die »recht liebenswürdigen Abgeordneten«³⁹ des bizonalen Wirtschaftsrates waren erheblich leichter zu lenken gewesen als die nun 400 Köpfe umfassende Versammlung. Schon während seiner ersten Amtshandlung, der Leitung der Wahl der Vizepräsidenten, musste sich Köhler in prozeduralen Fragen korrigieren⁴⁰, was ein ungünstiges Schlaglicht auf die Souveränität seiner Verhandlungsführung warf. Auch in späteren Sitzungen kam es immer wieder zu Unstimmigkeiten über Abstimmungsmodalitäten und -ergebnisse, über Verfahrensfragen und die Auslegung der Geschäftsordnung. Ohnehin »kein selbstsicherer Mann«⁴¹, fiel es ihm schwer, sich im Plenum durchzusetzen.

Wie schwierig das Hohe Haus zu lenken war, zeigte sich bereits in der Debatte über Adenauers Regierungserklärung, in der es zu tumultartigen Szenen im Bundestag kam, als sich nach Äußerungen des Vorsitzenden der KPD-Fraktion, Reimann, zur Wiedervereinigungspolitik und zur Oder-Neiße-Grenze massiver Protest in den Reihen der Regierungsfractionen⁴² erhob, ja, ein im Saal anwesender Zuhörer sogar durch die Reihen der Abgeordneten bis an das Rednerpult vordringen konnte, ohne dass Köhler in der Lage gewesen wäre, sich Gehör zu verschaffen und die Wogen zu glätten. Als er die Äußerungen Reimanns schließlich mit einem Ordnungsruf tadelte, nahm die KPD-Fraktion dies zum Anlass, den Bundestagssaal zu verlassen und dem Bundestagspräsidenten das Misstrauen auszusprechen. Allerdings wurde dieser Antrag von der Parlamentsmehrheit als geschäftsordnungswidrig angesehen⁴³ und deshalb nicht weiter behandelt. Auch die Rede Schumachers in dieser Sitzung hatte Köhler mehrfach unterbrochen und einzelne Äußerungen mit Ordnungsrufen belegt, was in der SPD-Fraktion kritisch kommentiert⁴⁴ und als unberechtigt zurückgewiesen wurde. Selbst in der Unionsfraktion sah man sich schon wenige Wochen nach Beginn der parlamentarischen Arbeit genötigt, »die Amtsführung des Präsidenten einer scharfen Kritik« zu unterziehen »und seine Abberufung« zu for-

³⁹ So die Kommentierung von Gerd Bucorius, vgl. Morsey, Rudolf, *Der politische Aufstieg Konrad Adenauers 1945–1949*, in: Ders. u. Reppen, Konrad (Hrsg.), *Adenauerstudien*, Bd. 1, Mainz 1971, S. 20–57, hier S. 52.

⁴⁰ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/1 vom 7. 9. 1949, S. 4.

⁴¹ Gerstenmaier, Streit, S. 313.

⁴² BT Plenarprotokoll 01/7 vom 22. 9. 1949, S. 65 ff. Für Adenauer waren diese Vorkommnisse ein deutlicher Hinweis auf das mangelnde Durchsetzungsvermögen des Bundestagspräsidenten: »Weichheit und Schlappeit in der Leitung der Bundestagsverhandlungen ruinieren den Parlamentarismus.« Kabinettsprotokolle 1949, Nr. 6 vom 24. 9. 1949, S. 313.

⁴³ Vgl. hierzu Sitzung am 30. 9. 1949, BT Plenarprotokoll 01/11, S. 206 ff.; Sitzung des Geschäftsausschusses am 19. 10. 1949, BT ParlA, GOA 1. WP; Sitzung des Ältestenrats am 21. 10. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP. Hierbei bezog man sich darauf, dass auch der Weimarer Reichstag am 26. 2. 1932 einen Misstrauensantrag der NSDAP gegen Reichstagspräsident Löbe als unzulässig erklärt habe.

⁴⁴ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 22. 9. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 4, S. 16.

dern⁴⁵, auch wenn der Fraktionsvorsitzende von Brentano versuchte, die Töne zu dämpfen.

Einen weiteren Höhepunkt erreichte die Diskussion um Köhlers Amtsführung nach der denkwürdigen Nachtsitzung des 24./25. November 1949, als Schumacher in der Aussprache über die Regierungserklärung Adenauers zum Petersberger Abkommen diesen als »Bundeskanzler der Alliierten« bezeichnete. In dem daraufhin ausbrechenden Tumult vermochte Köhler sich kein Gehör zu verschaffen, vielmehr verschärfte sein Ordnungsruf gegen Schumacher die Situation zusätzlich, sahen doch die einen dies als nicht angemessen an, während den anderen diese Strafe nicht weit genug ging. In der Fortsetzung der Sitzung am frühen Morgen des 25. November, zu der die SPD nicht erschienen war, fügte Köhler dem ersten Ordnungsruf den Ausschluss Schumachers von den Sitzungen des Bundestags für zwanzig Tage⁴⁶ hinzu. Dies nahm wiederum die SPD zum Anlass, noch am selben Tag in einer Sitzung des Ältestenrates dem Bundestagspräsidenten das Misstrauen auszusprechen⁴⁷, weil dieser Adenauers Äußerungen, die Schumacher zu seinem Zwischenruf provoziert hätten, nicht gerügt, dagegen den Vorsitzenden der SPD-Fraktion der Rechtslage zuwider nach Erteilung eines Ordnungsrufs auch noch mit dem Ausschluss von Plenarsitzungen bestraft habe. Dennoch blieb auch dieser Vorstoß ohne politische Folgen für Köhler.

Die Skepsis über dessen Amtsführung, insbesondere die Unfähigkeit, aus den Abgeordneten eine disziplinierte und arbeitsfähige Volksvertretung zu formen und hierbei die große Zahl an Fraktionen und Gruppen zu integrieren, war so verbreitet, weil manche Szenen im neu gewählten Bundestag Beobachter innerhalb und außerhalb des Bundeshauses in bedenklicher Weise an die Vorgänge in den letzten Jahren des Weimarer Reichstags gemahnten, als dieser durch das provokante Auftreten insbesondere der NSDAP- und der KPD-Abgeordneten an den Rand der Arbeitsfähigkeit geraten war. Dem sollte nun vorgebeugt werden. Zudem spiegelten sich in den Diskussionen um die Amtsführung Köhlers nicht nur die sich aus dem politischen Neubeginn 1949 ergebenden Unsicherheiten über die parlamentarischen Spielregeln wider, sondern auch die Befürchtungen der Oppositionsfraktionen, von der Regierung mit geschäftsordnungsmäßigen Instrumenten beiseite gedrückt und damit in ihren Rechten gegenüber der Exekutive beeinträchtigt zu werden. Heftiger Streit um prozedurale Fragen, ein demonstratives Ausschöpfen aller ihr zukommenden Rechte seitens der Opposition, was von Seiten der Regierungsfaktionen dann mit der ebenso rigorosen Ausnutzung ihrer Mehrheitsposition beantwortet wurde, prägten viele Debatten des neu gewählten Parlaments. Der Bundestagspräsident vermochte dem

⁴⁵ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 10. 11. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 42, S. 60. Ähnlich Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 10. 11. 1949, ebd., Nr. 43. Die Kritik bezog sich auf Köhlers Handhabung der Geschäftsordnungsdebatte am 10. 11. 1949 zur Forderung der SPD nach einer Regierungserklärung zur Pariser Konferenz.

⁴⁶ Vgl. Sitzung am 24./25. 11. 1949, BT Plenarprotokoll 01/18, S. 525f.

⁴⁷ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 25. 11. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP. Vgl. auch die Presseerklärung der SPD-Fraktion vom 25. 11. 1949, abgedruckt in: Sitzungsprotokolle 1. WP, S. 60, Anm. 1.

wenig entgegenzusetzen, zumal auch er zwischen seiner Stellung als überparteilicher Sitzungsleiter einerseits und der Einsicht in die konkreten Mehrheits- und damit Machtverhältnisse im Plenum andererseits hin und her gerissen war.

Ein letzter Eklat in der Amtsführung Köhlers war dann seine Handhabung des ›Falles‹ Hedler, in dessen Folge es sogar zu Tätlichkeiten im Bundeshaus kam. Wolfgang Hedler, einstiges Mitglied von Stahlhelm und NSDAP, über die Landesliste Schleswig-Holstein der DP in den Bundestag gewählt, hatte in einer Rede in Neumünster⁴⁸ Ende November 1949 die Widerstandskämpfer des 20. Juli 1944 als Landesverräter bezeichnet und auch die nationalsozialistische Judenpolitik in zweideutigen Äußerungen als berechtigt und angemessen erscheinen lassen. Ein daraufhin angestregtes Strafverfahren wegen Beleidigung, übler Nachrede und der Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener hatte am 15. Februar 1950 mit einem Freispruch Hedlers geendet. In einer Bundestagsdebatte am folgenden Tag⁴⁹ prallten dann die hierdurch aufgewühlten politischen Emotionen aufeinander. Ollenhauer distanzierte sich zu Beginn der Sitzung namens seiner Fraktion von Hedlers Äußerungen und verlangte eine Bestrafung der für den Freispruch verantwortlichen Richter wegen Rechtsbeugung. Die sich hieraus sowie aus jeweiligen Gegenreden ergebende hitzige, auch mit persönlichen Invektiven gespickte Diskussion vermochte Köhler trotz mehrfacher Interventionen, Verwarnungen und Ordnungsrufen seitens des Präsidiums nicht in parlamentarisch gesittete Bahnen zu lenken.

Die Situation geriet weiter außer Kontrolle, als Hedler trotz des noch schwebenden Verfahrens – die Staatsanwaltschaft hatte Revision angekündigt – sowie eines weiteren Verfahrens vor dem Entnazifizierungsausschuss wegen Fragebogenfälschung am 10. März wieder im Plenum erschien. SPD- und Unionsfraktion hatten sich bereits im Voraus⁵⁰ darauf verständigt, dass der Bundestagspräsident ihn in diesem Fall von der Teilnahme an der Sitzung ausschließen und des Saales verweisen solle. Dem entsprach Köhler, als Hedler versuchte, sich auf einen Abgeordnetenplatz der DRP⁵¹ zu begeben. Als Wehner und sein Fraktionskollege Heiland Kenntniss erhielten, dass der so Geächtete nun im Ruheraum der Abgeordneten verschiedenen Journalisten Interviews gewährte, stellten sie ihn zur Rede und wiesen ihn aus dem Bundeshaus, wobei es zu Handgreiflichkeiten zwischen den Beteiligten⁵² kam.

Die Frage, wie Wehner und Heiland für dieses Handgemenge, bei dem Hedler leichte Verletzungen erlitten hatte, gemaßregelt werden sollten, provozierte nun

⁴⁸ Vgl. für Einzelheiten Frei, *Vergangenheitspolitik*, S. 309 ff.; und Meyer, *SPD und NS-Vergangenheit*, S. 149 ff.

⁴⁹ Vgl. Sitzung am 16. 2. 1950, BT Plenarprotokoll 01/39, S. 1302 ff.

⁵⁰ Vgl. Sitzungen SPD-Fraktion am 22. 2. und 10. 3. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 42 und 45, S. 102 und 108.

⁵¹ Vgl. Sitzung am 10. 3. 1950, BT Plenarprotokoll 01/46, S. 1560 f. Hedler war am 19. 1. 1950 aus der DP-Fraktion ausgeschlossen worden, dann fraktionslos, am 28. 3. 1950 als Gast in die DRP-Gruppe eingetreten, seit dem 16. 9. 1950 wieder fraktionslos, bis er am 29. 4. 1953 in die WAV-Gruppe eintrat.

⁵² Vgl. den Bericht Wehners für den Geschäftsordnungsausschuss, BT ParlA, Präsidialregistratur Köhler 8/79, 192.

einen weiteren Eklat. Die SPD-Fraktion⁵³ zeigte sich allenfalls mit einer ›symbolischen‹ Ordnungsstrafe, also dem Ausschluss für ein oder zwei Sitzungstage, einverstanden, was zunächst auch unter den Unionsabgeordneten auf Zustimmung stieß. Unter dem Eindruck einer harten Haltung ihrer Koalitionspartner drängten sie dann jedoch auf eine »strenge Ahndung«⁵⁴ des Vorfalles, was Köhler mit dem Ausschluss Wehners für zehn und Heilands für acht Sitzungstage auch vollzog. Als er zudem der SPD-Fraktion verweigerte, im Plenum eine Erklärung zum Fall Hedler zu verlesen, verließen die Abgeordneten von SPD und KPD in großer Empörung den Plenarsaal.

Noch vor der Entscheidung Köhlers über das Strafmaß für Wehner und Heiland brachte die SPD-Fraktion am 16. März 1950 einen Antrag im Bundestag ein, nach dem »die Arbeit des Bundestages [...] durch die Art der Geschäftsführung des gegenwärtigen Präsidenten [...] außerordentlich erschwert [werde]. Der Bundestag ersucht deshalb den Präsidenten des Bundestages, sein Amt zur Verfügung zu stellen.«⁵⁵ Zwar wurde der Antrag erwartungsgemäß als unzulässig abgelehnt, doch zeigte die Tatsache, dass er überhaupt eingebracht und diskutiert wurde, die weit verbreitete Unzufriedenheit mit der Amtsführung Köhlers. Das verheerende Presseecho im In- und Ausland zum Fall Hedler und zur Bestrafung Wehners und Heilands ließ auch in den Regierungsfractionen einen Wechsel an der Spitze des Bundestages als erforderlich erscheinen, zumindest sahen sie es schon wenig später »für dringend notwendig [...] [an], die Angelegenheit Dr. Köhler einer alsbaldigen Lösung zuzuführen«⁵⁶. Nachdem er sich bereit gefunden hatte, nach der parlamentarischen Sommerpause 1950 nicht wieder auf den Stuhl des Bundestagspräsidenten zurückzukehren, trat er schließlich am 13. Oktober 1950 zurück⁵⁷.

Damit begann in der Unionsfraktion die Suche nach einem Nachfolger. Aus der Vielzahl der genannten Kandidaten kristallisierten sich die Namen Hermann Ehlers, Johannes Kunze und Robert Tillmanns heraus⁵⁸. Bereits diese Auswahl ließ die Richtung erkennen, die die Union einzuschlagen beabsichtigte, nämlich erneut einen herausragenden Repräsentanten des evangelischen Flügels der Partei für das zweit-

⁵³ Vgl. die Sitzungen am 15., 16. und 17. 3. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 46–48, S. 109–112.

⁵⁴ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 13. 3. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 97, S. 235. Vgl. hierzu ebenfalls Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 13. und 16. 3. 1950, ebd., Nr. 96 und 99, S. 242f. und 247; sowie Bundestagsitzung am 22. 3. 1950, BT Plenarprotokoll 01/49, S. 1683f.

⁵⁵ Sitzung am 16. 3. 1950, BT Plenarprotokoll 01/47, S. 1590. Diesem Antrag war im Ältestenrat eine lange Diskussion um dessen Zulässigkeit und um die Gestaltung dieses Tagesordnungspunktes in der anschließenden Plenarsitzung vorausgegangen. Vgl. Sitzung Ältestenrat am 14. 3. 1950, BT ParlA, ÄR 1. WP.

⁵⁶ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 18. 7. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 132, S. 290. Ähnlich auf einer Sitzung der FDP-Fraktion am 19. 7. 1950, Sitzungsprotokolle Nr. 17, S. 59 ff.

⁵⁷ Vgl. das Schreiben Carlo Schmidts an Adenauer vom 16. 10. 1950, BA, B 136/4510. Die Übernahme Köhlers in den Auswärtigen Dienst scheiterte schließlich.

⁵⁸ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 5. 9. und 11. 10. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 138 und 148, S. 300 und 310.

höchste Staatsamt zu nominieren⁵⁹. Nach dem spektakulären Ausscheiden Heinemanns aus dem Kabinett im Konflikt um die Frage der Wiederbewaffnung schien es mehr als opportun, den interkonfessionellen Anspruch der Partei durch die Wahl eines prominenten, auch in der Führung der EKD präsenten Protestanten zu dokumentieren. Zwar hätten auch Kunze, Verwaltungsdirektor der Bodelschwingschen Anstalten in Bethel und Schatzmeister der Inneren Mission, sowie Tillmanns, Mitglied der Synode der EKD und bis 1949 Leiter des Zentralbüros Ost von deren Hilfswerk, diesen Ansprüchen genügt, dass die Wahl auf Ehlers fiel, dürfte – neben seinen Qualitäten als Parlamentarier, wie er sie durch seine Mitgliedschaft im Haushaltsausschuss bewiesen hatte – nicht zuletzt der Tatsache geschuldet gewesen sein, dass sich die norddeutschen Abgeordneten vor der entsprechenden Fraktionssitzung am 12. Oktober 1950 auf ihn geeinigt hatten und er sich dort anschließend in einer Stichwahl⁶⁰ gegen seine Konkurrenten hatte durchsetzen können.

Allerdings war Ehlers in Partei und Fraktion nicht unumstritten. Der Oldenburger Oberkirchenrat hatte in den aktuellen heftigen Kontroversen um die Wiederbewaffnungsfrage die Positionen Heinemanns und Niemöllers nicht pauschal zurückgewiesen, sondern – bei Kritik an Wortwahl und Vorgehen – deren christlich-ethisch fundierte Argumente als diskussionswürdig verteidigt. Dies führte zu Protesten gegen seine Nominierung⁶¹, die Ehlers jedoch beiseite schieben konnte. Dennoch schlug sich dies in seinem Wahlergebnis nieder: beim Wahlakt in Bundestag am 19. Oktober 1950⁶² sprachen sich 201 von 325 anwesenden Abgeordneten für ihn aus, 55 Stimmen fielen auf (den nicht kandidierenden) Kiesinger, 59 Zettel trugen keinen Namen, die restlichen zehn der abgegebenen Stimmen zersplitterten sich. Damit hatte Ehlers sich zwar im ersten Wahlgang durchgesetzt, doch nur, weil die Mehrzahl der SPD-Parlamentarier für ihn gestimmt, während Teile der Union und auch der kleineren Parteien ihm keine Unterstützung gewährt⁶³ hatten.

Es gelang dem neuen Bundestagspräsidenten besser als seinem Amtsvorgänger, »das etwas verwilderte Hohe Haus souverän in Ordnung«⁶⁴ zu bringen, die Hitze der parlamentarischen Debatten zu dämpfen und sich im Plenum Gehör zu verschaffen. »Wenn er auf dem Präsidentenstuhl des Bundestags thronte und von dort die Debatte lenkte, imponierte die schon im äußeren Anblick gewichtige Persönlichkeit des Zwei-Zentner-Mannes durch Schlagfertigkeit, Humor und zupackenden Witz, durch eine souveräne, virtuose Handhabung der Geschäftsordnung, durch Gelassenheit auch dann, wenn in der Hitze des Aufeinanderpralls der Meinungen die Zwi-

⁵⁹ Dies unterstreicht Kurt Georg Kiesinger in einem Redebeitrag in: Buchheim, Adenauer und der Deutsche Bundestag, S. 45 f.

⁶⁰ Vgl. hierzu Meier, Ehlers, S. 283. Ein Protokoll der Fraktionssitzung am 12. 10. 1950 ist nicht überliefert.

⁶¹ Vgl. ebd., S. 283 f. Nach Erdmann, Ehlers, S. 14, erhielt er in der ersten Abstimmung 39 von 90 Stimmen und konnte sich dann in der anschließenden Stichwahl gegen seinen Konkurrenten durchsetzen.

⁶² Vgl. Sitzung am 19. 10. 1950, BT Plenarprotokoll 01/93, S. 3440 f.

⁶³ So die Einschätzung bei Erdmann, Ehlers, S. 14.

⁶⁴ Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, S. 125.

schenrufe in Geschrei ausufernten.«⁶⁵ Lärm und Pöbelszenen, wie sie auch nach dem Wechsel auf dem Stuhl des Bundestagspräsidenten in der 1. Legislaturperiode immer wieder vorkamen, sollten in seiner Sicht nicht dramatisiert werden⁶⁶, zumal sie sich auch in Ländern mit einer längeren parlamentarischen Tradition zutrug. In kontroversen Debatten griff er mit eigenen Redebeiträgen auch selbst in die Diskussion ein⁶⁷, was jedoch nicht nur auf Zustimmung stieß.

Vor allem blieben kleinere und größere Konflikte mit dem Bundeskanzler nicht aus. Die mehrfachen Beschwerden Adenauers über die Vielzahl von nicht gerügten Zwischenrufen in seinen Reden und die Unsitte, dass er »kaum einen Satz [habe] in Ruhe zu Ende sprechen können«⁶⁸, beantwortete Ehlers eher distanziert mit der Bemerkung, dass eine »äußerst flüssige und schwierige Grenze« zwischen dem (erlaubten) politischen Zwischenruf und einer (zu rügenden) versuchten Provokation bestehe, dass er aber auch gegenüber dem Regierungschef »die Ordnung im Hause nach den Regeln der Geschäftsordnung aufrechterhalten« werde⁶⁹. Wie gegenüber dem Bundeskanzler suchte er auch generell Rolle und Ansehen des Bundestags zu stärken und ihn zu einem eigenständigen, selbstbewussten Verfassungsorgan⁷⁰ zu machen. Wenn sein Stellvertreter Carlo Schmid anlässlich seines Todes 1954 ihn als »getreue[n] Eckart des Parlaments«⁷¹ bezeichnete, so steckte darin auch die Anerkennung, die er sich bis ins Lager der Opposition hinein erworben hatte.

Gestützt auf die Erfahrungen und Praktiken der 1. Legislaturperiode, konnte die parlamentarische Arbeit nach Zusammentritt des am 6. September 1953 gewählten neuen Bundestages rasch aufgenommen werden. Bereits in der konstituierenden Sitzung ein Monat später wurde Hermann Ehlers mit breiter Mehrheit – 466 von 500 abgegebenen Stimmen – erneut zum Bundestagspräsidenten gewählt; gemäß parlamentarischem Brauch hatte auch die SPD-Oppositionsfraktion sich auf die Wiederwahl von Ehlers⁷² verständigt. Ebenfalls in dieser Sitzung wurden Carlo Schmid (SPD), Hermann Schäfer (FDP) sowie Richard Jaeger (CSU) zu dessen Stellvertretern gewählt, die Erhöhung der Zahl der Vizepräsidenten und die Nominierung

⁶⁵ Erdmann, Ehlers, S. 17.

⁶⁶ Vgl. ebd. sowie Börner, Ehlers, S. 112 f.

⁶⁷ Vgl. z. B. Sitzung am 19. 4. 1951, BT Plenarprotokoll 01/136, S. 533; Sitzung am 8. 2. 1952, BT Plenarprotokoll 01/191, S. 8213; Sitzung am 5. 12. 1952, BT Plenarprotokoll 01/242, S. 11462; Sitzung am 18. 3. 1953, BT Plenarprotokoll 01/254, S. 12211.

⁶⁸ Adenauer an Ehlers am 13. 2. 1952, vgl. Adenauer, Briefe 1951–1953, Nr. 166, S. 182. Es ging um Adenauers Bundestagsrede vom 7. 2. 1952. Ähnlich auch (im Zusammenhang mit den tumultartigen Szenen bei der 2. Lesung des Deutschland- und EVG-Vertrags im Bundestag) in der Sitzung des Bundesvorstandes am 15. 12. 1952, vgl. BV-Protokolle, Nr. 16, S. 174, 203 und 216; sowie (ebenfalls in Zusammenhang mit dem Vertrag) in den Bundestagssitzungen am 19. 3. und 10. 6. 1953, vgl. BT Plenarprotokolle 01/255 und 01/269, S. 12307 und 13248.

⁶⁹ Sitzung am 10. 6. 1953, BT Plenarprotokoll 01/267, S. 13248.

⁷⁰ Hierzu gehörte auch das Pochen auf der protokollarische Stellung des Bundestagspräsidenten, vgl. Erdmann, Ehlers, S. 17 f.

⁷¹ Zit. n. ebd., S. 17.

⁷² Sitzung vom 6. 10. 1953, BT Plenarprotokoll 02/1, S. 4 ff.; Sitzung SPD-Fraktionsvorstand am 5. 10. 1953, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 184, S. 12, Anm. 1.

eines eigenen Kandidaten war auf Drängen der CSU erfolgt, die hiermit ihre parlamentarische Stärke und Eigenständigkeit⁷³ demonstrieren wollte. Nach seiner Ernennung zum Bundesminister legte Schäfer sein Amt nieder und wurde am 28. Oktober 1953 von Ludwig Schneider⁷⁴ abgelöst. Auch Vorstand und Ältestenrat⁷⁵ konstituierten sich schnell, so dass die parlamentarische Arbeit unverzüglich aufgenommen werden konnte.

Wenn insbesondere die Regierungsfractionen darauf gehofft hatten, mir Ehlers auf einen profilierten, in der Leitung des Bundestages erfahrenen und ausgleichenden Bundestagspräsidenten setzen zu können, so bedeutete dessen plötzlicher Tod Ende Oktober 1954 auch politisch einen herben Verlust für sie. Mit seiner Verbindung von kirchlichem und politischem Engagement hatte er das Profil der Christdemokraten in markanter Weise mit gestaltet und ein Zeichen für das Gewicht des protestantischen Elements innerhalb der Unionsparteien gesetzt. Hier galt es bei der Bestimmung seines Nachfolgers anzuknüpfen.

Die CDU/CSU-Fraktion, der das Nominierungsrecht zustand, verlagerte die Entscheidung zunächst in den Kreis ihrer evangelischen Abgeordneten. Hier⁷⁶ kristallisierten sich Eugen Gerstenmaier, Ernst Lemmer und Fritz Hellwig als die aussichtsreichsten Kandidaten heraus, wobei die Präferenz bei dem schwäbischen Theologen lag. Auch die Fraktion folgte dem Votum für Gerstenmaier und nominierte ihn⁷⁷ als ihren Kandidaten für das zweithöchste Staatsamt. Dessen Wahl an die Spitze des Deutschen Bundestages am 16. November 1954 verlief jedoch nicht so reibungslos wie erwartet. Entgegen parlamentarischen Gepflogenheiten hatte es die Unionsfraktion versäumt,⁷⁸ sich im Vorfeld der Wahl mit den anderen Fraktionen über ihren Personalvorschlag ins Benehmen zu setzen, was die SPD-Abgeordneten bewog,⁷⁹ weiße Stimmzettel abzugeben. Aber auch die kleineren Koalitionspartner,

⁷³ So Krone an Adenauer am 5. 10. 1953, ACDP, I-028-007/3.

⁷⁴ Sitzung am 28. 10. 1953, BT Plenarprotokoll 02/4, S. 23.

⁷⁵ In den Ältestenrat entsandte die Unionsfraktion 9 Vertreter, die SPD 5 und die anderen Fraktionen je ein Mitglied. Dem Bundestagsvorstand gehörten der Bundestagspräsident, die Vizepräsidenten, die Schriftführer sowie ein Parlamentarischer Geschäftsführer je Fraktion an.

⁷⁶ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 9. 11. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 101, S. 445. Vgl. hierzu und zu Folgendem auch Gniss, Gerstenmaier, S. 295ff.

⁷⁷ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 15. 11. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 105, S. 458f. In der Sitzung des Fraktionsvorstandes am 12. 11. 1954 (ebd., Nr. 103, S. 453) hatte man sich darauf geeinigt, keine Aussprache über die Kandidaten zuzulassen und das Abstimmungsergebnis nicht im Einzelnen bekanntzugeben. Nach Lemmer, Manches, S. 347, erhielt Gerstenmaier 80 Stimmen, er selbst 40 Stimmen. Die Kandidatur von Fritz Hellwig ist dort nicht erwähnt.

⁷⁸ Dies bestritt Krone, vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 16. 11. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 107, S. 472. Im Ältestenrat einen Tag zuvor hatte Krone zwar die soeben getroffene Entscheidung seiner Fraktion bekannt gegeben, doch hatte diese Nachricht die anderen Fraktionen offenbar nicht mehr an diesem Tag erreicht. Der Anregung des amtierenden Präsidenten, Carlo Schmid, angesichts der unzureichenden Vorbereitung die Wahl zu verschieben, wollte Krone jedoch nicht folgen, um nicht weitere Erörterungen zur Person des Kandidaten zuzulassen. Vgl. Vermerk Mendes vom 19. 11. 1954, ADL, A 31-9.

⁷⁹ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 16. 11. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 219, S. 133.

allen voran die FDP, zeigten sich verärgert über das Vorpreschen der Christdemokraten und verweigerten deren Kandidaten ihre Unterstützung. Da selbst die stärkste Regierungsfraktion sich nicht geschlossen zeigte, kam es im ersten Wahlgang⁸⁰ zum Eklat: Mit 206 Stimmen verpasste Gerstenmaier die zu seiner Wahl notwendige Mehrheit von 255 Stimmen deutlich. Im anschließenden zweiten Wahlgang⁸¹ nominierte die FDP-Fraktion sogar Lemmer als Gegenkandidaten, der dann 191 Stimmen, vornehmlich aus dem Lager der SPD und der kleineren Koalitionsfraktionen, auf sich vereinen konnte. Damit verfehlte Gerstenmaier mit 207 Stimmen erneut das notwendige Quorum. Erst im dritten Wahlgang reichte die relative Mehrheit von 204 zu 190 Stimmen gegenüber seinem Mitbewerber.

Die Hintergründe dieser Entscheidung⁸² sind nicht bis ins letzte Detail zu eruieren. Klar ist, dass Gerstenmaier von Anfang an auf die Unterstützung Adenauers zählen konnte, hatte er sich doch bisher als zuverlässiger Weggenosse des Kanzlers, auch mit Blick auf dessen außenpolitischem Kurs, erwiesen. Erst auf Drängen des Regierungschefs hatte er sich bereit gefunden, für das Amt des Bundestagspräsidenten zu kandidieren, obwohl er hierfür seine Ambitionen im außenpolitischen Bereich hatte aufgeben müssen. Innerhalb der Fraktion – auch der evangelischen Unionsabgeordneten – war er zwar der bevorzugte Kandidat, doch votierte eine Minderheitsgruppe konstant für den Mitbewerber Ernst Lemmer, der über sein Engagement für Berlin und generell für gesamtdeutsche Belange einen festen Anhänger Kern hinter sich scharen konnte. Wenn FDP und SPD diese Differenzen im zweiten und dritten Wahlgang aufgriffen und für Lemmer votierten, war dies wohl weniger gegen Gerstenmaier gerichtet, sondern sollte den Kanzler treffen, mit dem beide Fraktionen kurz zuvor über die Pariser Verträge scharfe Debatten geführt hatten.

Für den neuen Bundestagspräsidenten war dies ein denkbar schlechter Auftakt. In seiner Antrittsrede zollte er den Begleitumständen seiner Wahl durchaus Tribut und räumte ein, dass er das Erbe Ehlers' nicht ohne »schwere Bedenken« antrete. Dennoch bemühte er sich, die Gräben zu überbrücken, die sich zuvor im Bundestag aufgetan hatten, und mahnte zu Toleranz und Gemeinsamkeit: »Es ist wahr, die politischen Gegensätze in diesem Hause sind scharf und vielleicht vielfältiger, als sie auf den ersten und zweiten Blick hin erscheinen. Ich glaube nicht, daß das immer und unter allen Umständen so sein muß. Aber es ist auch wahr und es darf in einem solchen Augenblick auch ausgesprochen werden, daß dieses ganze Parlament mit allen seinen verschiedenen Fraktionen gemeinsam und entschieden auf den Fundamenten des freiheitlichen Rechtsstaats steht.«⁸³

⁸⁰ Sitzung am 16. 11. 1954, BT Plenarprotokoll 02/55, S. 2695 f.

⁸¹ Vgl. ebd., S. 2694–2697. Im 1. Wahlgang hatte Lemmer 41 Stimmen erhalten, offenbar größtenteils aus der Unionsfraktion. Je ein Abgeordneter hatte für Dresbach, Hellwig, Kiesinger und Carlo Schmid votiert. Die 172 Stimmhaltungen dürften im Wesentlichen auf das Konto der SPD und der kleineren Koalitionspartner gegangen sein.

⁸² Vgl. hierzu Gerstenmaier, Streit, S. 355 ff.; Lemmer, Manches, S. 347 ff.; Gniss, Gerstenmaier, S. 296 ff.

⁸³ Sitzung vom 16. 11. 1954, BT Plenarprotokoll 02/55, S. 2698 f.

Das Debakel vom 16. November 1954 war ein einmaliger Vorgang in der Wahl der Bundestagspräsidenten, zu Beginn der nächsten Wahlperioden⁸⁴ konnte Gerstenmaier jeweils die große Mehrheit der Abgeordneten für sich gewinnen und damit seine Statur als Repräsentant des Deutschen Bundestages unter Beweis stellen. Aber nicht nur für diese Position an der Spitze des Parlaments lässt sich ein hohes Maß an Kontinuität konstatieren, dies gilt nicht minder für die Vizepräsidenten. Der von der größten Oppositionsfraktion nominierte Kandidat, Carlo Schmid, amtierte vom Zusammentritt des 1. Deutschen Bundestages bis zu seiner Wahl zum Bundesratsminister am 1. Dezember 1966⁸⁵ und dann erneut in der 6. Wahlperiode. Die Sozialdemokraten übertrugen damit das ranghöchste Staatsamt, das sie zu besetzen vermochten, einem geachteten Parlamentarier, glänzenden Debattenredner und souveränen Versammlungsleiter, der zwar in der Fraktion eher als Außenseiter galt, auf dem Stuhl des Vizepräsidenten aber ein höchst präsentables Aushängeschild der SPD war.

Diese hohe Maß an personeller Kontinuität galt auch für den von der CSU-Landesgruppe vorgeschlagenen Vizepräsidenten Richard Jaeger. Beflügelt von ihrem Wahlsieg 1953, nachdem sie eine größere Zahl von Abgeordneten in das Bonner Bundeshaus entsenden konnten als die FDP, forderte sie eine angemessene Beteiligung an der Spitze des Parlaments. So wurde dem Bundestagspräsidenten ein dritter Vizepräsident zur Seite gestellt und Richard Jaeger für dieses Amt benannt. Er bekleidete es von Oktober 1953 bis zu seiner Ernennung zum Bundesjustizminister im Oktober 1965 und erneut nach dem Tode seiner Nachfolgerin Maria Probst vom Mai 1967 bis zum Ende der 7. Legislaturperiode.

Häufigere Wechsel ergaben sich auf dem Vizepräsidentenstuhl, der traditionell der FDP-Fraktion zustand. Nachdem Hermann Schäfer, der dieses Amt bereits in der 1. Wahlperiode bekleidet hatte und zu Beginn der 2. Wahlperiode wiedergewählt worden war, als Bundesminister für besondere Aufgaben in das Kabinett überwechselte, nominierte die FDP-Fraktion den hessischen Abgeordneten Ludwig Schneider aus Lollar, der am 28. Oktober 1953 mit breiter Mehrheit gewählt wurde. Da die Vizepräsidenten für die Dauer der Legislaturperiode bestellt wurden, behielt Schneider sein Amt, als er nach der Spaltung der FDP-Fraktion im Februar 1956 sich zusammen mit fünfzehn anderen ehemaligen liberalen Abgeordneten der Freien Volkspartei anschloss. Die (nun oppositionellen) FDP-Parlamentarier pochten jedoch⁸⁶ darauf, als drittstärkste Fraktion weiterhin im Präsidium des Bundestages vertreten zu sein, so dass man im Juli 1956 übereinkam, eine vierten Vizepräsidenten zu schaffen, und Max Becker in diese Position wählte. Der Bad Hersfelder Liberale amtierte etwas mehr als vier Jahre an der Seite Gerstenmaiers. Nach seinem Tod

⁸⁴ Zu Beginn der 3. WP erhielt er 437 von 494 Stimmen, vier Jahre später 463 von 504 Stimmen und 1965 385 von 508 Stimmen. Vgl. für Einzelheiten Schindler, Datenhandbuch, S. 865.

⁸⁵ In der Nachwahl 1966 wurde Karl Mommer (SPD) gewählt. Vgl. zu Schmid's Rolle als Vizepräsident Weber, Schmid, S. 409 ff.

⁸⁶ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 10. 4. 1956, ADL, 14660; Sitzung Ältestenrat am 2. 7. 1956, BT ParlA, ÄR 2. WP.

Ende Juli 1960 nominierte die FDP-Fraktion ihren ehemaligen Partei- und Fraktionsvorsitzenden Thomas Dehler,⁸⁷ um so dem ins politische Abseits Gedrängtem ein repräsentatives Amt anzutragen und ihn auf diese Weise wieder politisch einzubinden. Dehler übte dieses Amt bis zu seinem Tod im Juli 1967 aus; ihm folgte schließlich Walter Scheel. Insgesamt wird somit auch bei den Liberalen deutlich, wie stark sie auf Kontinuität setzten; die Spaltung von Fraktion und Partei 1956 sowie der Tod von Becker und Dehler erzwangen jedoch jeweils personelle Wechsel.

Eugen Gerstenmaier vermochte die Arbeit des Parlaments in einer Weise zu prägen wie keiner seiner Vorgänger oder seiner Nachfolger. Auch wenn das Amt des Bundestagspräsidenten nicht seinem politischen Ehrgeiz entsprach und ihm wenig »begehrtest« ja, »langweilig« erschien war,⁸⁸ bemühte er sich doch mit Erfolg, ihm politische Konturen zu geben und die Rolle des Bundestags als Verfassungsorgan zu stärken. Allerdings geriet er nach einer mehr als 14jährigen Amtszeit, in der er Status und Performanz des Deutschen Bundestages maßgeblich geprägt hatte, zu Beginn des Jahres 1969 in die öffentliche Schusslinie und musste schließlich zurücktreten. Anlass für diese Auseinandersetzungen war die Entschädigungszahlung, die er als Opfer des NS-Regimes Ende 1968 erhalten hatte.⁸⁹ Die Umstände seines Antrags auf Wiedergutmachung wie auch die Höhe des ihm zuerkannten Betrags – immerhin mehr als eine Viertel Million DM – wurden in der Öffentlichkeit höchst kritisch kommentiert und trieben ihn in die Defensive. In der Sache war gegen die Entscheidung der entsprechenden Behörden nichts einzuwenden, doch erregten seine Rechtfertigungsversuche aufgrund der Aggressivität, mit der er auf Anschuldigungen reagierte, nur neuen Widerspruch, ja, mit seiner starren Haltung, die jede Kritik als unberechtigt und haltlos abwehrte, und seiner teils provokanten Wortwahl heizte er die Debatte weiter an.

Die Union stellte sich vor Gerstenmaier und bekundete ihm in einer Ehrenklärung ihre Unterstützung. Die Sozialdemokraten sahen vorerst keinen Anlass, diese Auseinandersetzung für die im Herbst anstehenden Bundestagswahlen zu instrumentalisieren, und hielten sich mit Stellungnahmen zurück. Die oppositionelle FDP zeigte sich kampfeslustiger und attackierte den Bundestagspräsidenten scharf. Dessen harscher, auch rechthaberischer Umgang mit den gegen ihn erhobenen Anwürfen kostete ihn dann aber auch in den Koalitionsparteien Sympathien, stattdessen blätterte »die Firnis der Unterstützung [...] rasch ab«.⁹⁰ So machten erste Rückzugsforderungen die Runde. Zwar verteidigten die Spitzen der Regierungsfaktionen Gerstenmaier nach wie vor gegen die in der Wiedergutmachungs-Angelegenheit erhobenen Vorwürfe, doch ließ die Einschätzung, dass er in der Verfolgung seines Rechtsanspruchs »einen Zug von Kohlhaasscher Rechthaberei an sich«

⁸⁷ Vgl. hierzu Wengst, Dehler, S. 318 ff.

⁸⁸ Vgl. die Nachweise bei Gniss, Gerstenmaier, S. 297.

⁸⁹ Die Details dieser »Affäre« Gerstenmaier sollen hier nicht weiter dargelegt werden. Vgl. hierzu ebd., S. 442–453.

⁹⁰ Ebd., S. 448.

habe,⁹¹ doch auch Distanz zu seinem Umgang mit den öffentlichen Anwürfen erkennen. Angesichts des bröckelnden Rückhalts in den eigenen Reihen zog Gerstenmaier schließlich die Konsequenzen und verkündete – hörbar verbittert – am 23. Januar 1969 vor der Unionsfraktion, dass er zum Ende des Monats zurücktreten werde.

Keiner seiner Vorgänger hat dem Amt des Bundestagspräsidenten so sehr seinen Stempel aufgedrückt wie der streitbare Schwabe. Dies war natürlich auch seiner langen Amtszeit geschuldet. Schon bald nach seiner Wahl hatte er – durchaus mit Sinn für das zeremonielle Element seiner neuen Funktion – das performative Erscheinungsbild und die kommunikative Praxis des Deutschen Bundestages in mehreren Schritten verändert.⁹² Von der Würde und dem Verfassungsrang des zweiten Mannes im Staat durchaus überzeugt, hatte er versucht, die Rolle des Parlaments gegenüber der Regierung zu stärken und dessen Kontrollmöglichkeiten auszubauen. Auch mit seinen Anregungen zum Umbau des Plenarsaals sowie zur Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der Abgeordneten hatte er wichtige Impulse gesetzt für eine Adaption des bundesdeutschen Parlamentarismus an eine diskursivere Parlamentskultur. Auch wenn dies innerhalb und außerhalb des Plenarsaals nicht immer auf positive Resonanz gestoßen und viele Impulse im Laufe der Debatte versandet waren, hatten sie doch Wegmarken gesetzt für die Abkehr von der wenig Profil zeigenden Parlamentskultur des frühen Bonner »Provisoriums«.

Dies hatte ihm nicht nur Freunde in der politischen Arena beschert. Hatte er vor seiner Wahl durch seine loyale Unterstützung der Regierungspolitik durchaus das Vertrauen Adenauers gewonnen, so hatte sich dieses Verhältnis angesichts des Auftretens des neuen Bundestagspräsidenten, der vehement und publikumswirksam auf der Eigenständigkeit des Parlaments pochte, nachhaltig abgekühlt. Zwar war er im Laufe seiner Amtszeit immer wieder für hohe und höchste Regierungsämter gehandelt worden, doch fehlte es ihm an politischer Unterstützung und an einer Hausmacht innerhalb der Union. Dies sollte sich auch in der Krise 1969 zeigen. Während der Fraktionsvorsitzende und der Kanzler ihn zu halten versuchten, war der Rückhalt in der eigenen Fraktion nicht besonders ausgeprägt. Am wenigsten Unterstützung fand er in den Reihen der liberalen Parlamentarier. Hierfür mochte seine Präferenz für eine Große Koalition verantwortlich sein, aber auch manche seiner pointierten und provokanten Einlassungen in der aktuellen »Präsidentenaffäre«. Seine Äußerung »Nazi hätte ich sein müssen, dann bräuchte ich mich heute nicht zu verteidigen« oder »Wenn ich, wie so mancher, Trommelbube Hitlers gewesen wäre, dann

⁹¹ So Güde in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 23.1.1969, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 89, S. 1353. Güde war im Auftrag der Fraktion den Details des Entschädigungsverfahrens nachgegangen. Auch die SPD-Fraktion hatte eine kleine Kommission zur Untersuchung dieser Vorwürfe eingesetzt und war zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. Beide Koalitionsfraktionen debattierten ausführlich über die Bewertung des »Falles« Gerstenmaier. Vgl. Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion am 21. und 23.1.1969, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 88 und 89, S. 1324–1333, 1341–1356; Sitzungen der SPD-Fraktion am 21. und 23.1.1969, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 70a+b und 71, S. 553–536, 541–544.

⁹² Vgl. hierzu unten Kap. III.1.2.

wäre ich 1938 Professor geworden, wäre 1945 vielleicht für kurze Zeit aus dem Verkehr gezogen worden, hätte aber 131-er Bezüge bekommen und hätte schon bald wieder mein Ordinariat ausgeübt«⁹³, berührten in der aktuellen Diskussion um die nationalsozialistische Vergangenheit der politischen und wirtschaftlichen Eliten der Bundesrepublik Deutschland einen wunden Punkt und erzeugten gerade im liberal-konservativen Spektrum der öffentlichen Meinung Verstörung und Widerspruch. Dies machte sich die FDP zu eigen. Die SPD wiederum hegte durchaus Anerkennung für den aufrechten Widerständler, allerdings stieß hier die Höhe der Gerstenmaier zuerkannten Entschädigungssumme auf deutliche Ressentiments angesichts der beschämend geringen analogen Zahlungen für viele Genossen in den eigenen Reihen.⁹⁴ Vor diesem Hintergrund wirkten die als rechthaberisch und starsinnig empfundenen Rechtfertigungsversuche Gerstenmaiers wie ein Brandbeschleuniger. In der Öffentlichkeit zunehmend diskreditiert und von den eigenen Parteifreunden nur noch lauwarm unterstützt, blieb ihm letztlich nur der Rücktritt.

Nun war es an der Unionsfraktion, einen Nachfolger zu finden. In der entsprechenden Fraktionssitzung schlug deren Spitze drei Kandidaten vor, nämlich Walther Leisler Kiep, seit 1965 Abgeordneter und gegenwärtig Vorsitzender des Entwicklungshilfeausschusses, Kai-Uwe von Hassel, fast zehn Jahre Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, von 1963 bis 1966 Verteidigungsminister und in der Großen Koalition Vertriebenenminister, sowie Will Rasner, seit 1955 Parlamentarischer Geschäftsführer der Unionsfraktion. Um das Amt des Bundestagspräsidenten nicht zu »so eine[r] Art evangelische[m ...] Privileg aus der preußisch-deutschen Geschichte heraus«⁹⁵ erscheinen zu lassen, ergänzte Otto Schmidt/Wuppertal diese Liste noch um Heinrich Köppler, aus der Katholischen Jugendbewegung kommend und seit 1956 Generalsekretär des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken. Noch in derselben Sitzung setzte sich von Hassel mit 116 gegen 94 Stimmen gegen Köppler durch, die beiden anderen Bewerber waren nach dem ersten Wahlgang ausgeschieden.⁹⁶

Während die FDP-Parlamentarier sich bereit zeigten, dem Personalvorschlag der Christdemokraten zu folgen, ergab sich in der SPD-Fraktion eine heftige Debatte, ob man bereit sei, von Hassel zu wählen. Für die Mehrzahl der Redner war der Kandidat »unzumutbar«, da er sich als Ministerpräsident in Kiel unfair gegenüber der Opposition verhalten und als Wahlkampfleiter der CDU für die Bundestagswahl 1961 herabsetzende Bemerkungen über die Exiljahre Brandts vorgebracht habe. Deshalb sollte es den einzelnen Abgeordneten überlassen bleiben, wie sie sich gegenüber dem Personalvorschlag des Koalitionspartners verhalten würden.⁹⁷ So wurde Kai-

⁹³ So in der Frankfurter Neuen Presse vom 13. 1. 1969 und in der Augsburger Allgemeinen Zeitung vom 14. 1. 1969, zit. nach Gniss, Gerstenmaier, S. 443.

⁹⁴ Vgl. etwa die Presseerklärung der SPD-Fraktion zum Rücktritt des Bundestagspräsidenten vom 23. 1. 1969, BA, NL 397/199.

⁹⁵ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4. 2. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 90, S. 1360.

⁹⁶ Vgl. ebd., S. 1363.

⁹⁷ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 4. 2. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 72, S. 548ff.

Uwe von Hassel am 5. Februar 1969 mit 262 von 457 abgegebenen Stimmen zum Nachfolger Gerstenmaiers als Präsident des Deutschen Bundestages gewählt. 123 Abgeordnete stimmten mit Nein, 29 enthielten sich, 43 Stimmkarten waren ungültig. Die Mehrheit der SPD-Fraktion hatte sich somit wohl gegen von Hassel entschieden oder sich enthalten.⁹⁸

Dies war kein guter Start für den neuen Mann an der Spitze des Hohen Hauses. Im Vorfeld der Nominierung hatte es offenbar keinen Kontakt zwischen den Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien gegeben, vielmehr war die Zusammenarbeit der Koalition in personalpolitischen Fragen wie auch bei politischen Projekten generell zu diesem Zeitpunkt bereits äußerst brüchig geworden. Möglicherweise ging es der Unionsspitze bei diesem Alleingang darum, so kurz vor der Wahl des Bundespräsidenten am 5. März, in der ihr Kandidat Gerhard Schröder innerparteilich nicht unumstritten war, ein deutliches Signal an die FDP auszusenden. Von Hassel konnte in der knappen Zeit bis zum Ende der Legislaturperiode dann auch kein politisches Profil im neuen Amt gewinnen, allein im Rahmen der Kleinen Parlamentsreform – auf die unten noch eingegangen wird – vermochte er eigene Akzente zu setzen.

1.2 Das Bundeshaus am Rheinufer

Die Entscheidung für Bonn als künftigen Bundessitz und für die umgebaute Pädagogische Akademie am Rheinufer als Bundeshaus war höchst kontrovers gewesen. Hier hatte der Parlamentarische Rat bereits eine Vorentscheidung getroffen, als er in einem heftig umstrittenen Votum die Stadt am Rhein zum »vorläufigen Sitz der Bundesorgane« bestimmt hatte. Schon um den Tagungsort des Parlamentarischen Rates⁹⁹ hatten sich mehrere Städte in den drei Westzonen beworben, wobei sich Frankfurt am Main und Bonn als die aussichtsreichsten Kandidatinnen herausschälten. Dies wiederholte sich mit Blick auf den künftigen Bundessitz. Für Frankfurt sprachen insbesondere die lange Tradition als Freie Reichsstadt und Sitz des Deutschen Bundes sowie ihre Rolle als Tagungsort der Nationalversammlung 1848/49 und damit als »Heimat« der deutschen Demokratie. Angesichts dieses Symbolgehalts schätzten ihre Rivalinnen eine Entscheidung für die Stadt am Main jedoch auch als eine Abwendung von Berlin ein, das zwar angesichts seiner geografischen wie seiner politischen Lage – nämlich dem Würgegriff der UdSSR ausgeliefert – als Bewerberin ausschied, aber doch als künftige Hauptstadt eines vereinten Deutschlands nicht in Frage gestellt werden sollte. Diesem Provisoriums-Konzept, das den Anspruch Berlins nicht in Gefahr brachte, entsprach Bonn umso eher – das vorbeugende Prädikat »provisorisch« klang, wie der Journalist Alfred Rapp konstatierte, vor dem Städtenamen Bonn einleuchtender als vor Frankfurt.¹⁰⁰ Zudem bot seine Wahl

⁹⁸ Vgl. Sitzung vom 5. 2. 1969, BT Plenarprotokoll 05/212, S. 11521f.

⁹⁹ Diese Debatten sind ausführlich dargestellt bei Pommerin, *Von Berlin, hier S. 54 ff.*

¹⁰⁰ Zitiert bei Müller-List, Gabriele, *Bonn als Bundeshauptstadt (1949–1989)*, in: Höroldt, Dietrich (Hrsg.), *Bonn. Von einer französischen Bezirksstadt zur Bundeshauptstadt 1794–1989*, Bonn 1989, S. 639–743, hier S. 645.

die Möglichkeit, wichtige Bundesorgane in der britischen Zone zu verankern, die in dieser Hinsicht bisher eher vernachlässigt worden war. Der Parlamentarische Rat hatte Anfang 1949 sogar eine »Bundessitz-Kommission« gebildet, die die Vorzüge und Schwachpunkte beider Kandidatinnen (und weiterer Bewerberinnen) näher beleuchten sollte. Am 10. Mai 1949, zwei Tage nach der dritten Lesung des Grundgesetzes, fiel dann die Entscheidung: 33 Abgeordnete votierten für Bonn, 29 für Frankfurt, eine Stimme war ungültig.¹⁰¹ Damit war die Stadt am Rhein der Ort, wo sich der 1. Deutsche Bundestag am 7. September 1949 konstituierte.

Dieses Votum für Bonn war ohne Zweifel auch dadurch beeinflusst gewesen, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Rats in der am dortigen Rheinufer gelegenen Pädagogischen Akademie halbwegs hinreichende Bedingungen für ihre Arbeit vorgefunden hatten. Das in den frühen 1930er-Jahren im Bauhausstil am südlichen Stadtrand errichtete Gebäude war im August 1948 innerhalb kurzer Zeit für die neue Funktion umgebaut worden, wenngleich seine Ausgestaltung spartanisch blieb. Die Aussicht vor Augen, seine Stadt möglicherweise zur Bundeshauptstadt werden zu lassen, hatte der Bonner Oberstadtdirektor bereits Mitte 1948 ein Konzept zur Unterbringung der Bundesorgane erarbeiten lassen: »Bundestag und Bundesrat könnten im Gebäude der Pädagogischen Akademie untergebracht werden. Das hat den großen Vorteil, daß beide Kammern sich im gleichen Haus befinden. Die Lösung bedingt lediglich den Neubau eines Plenarsitzungsssaales für den Bundestag. Dieser Saal kann entweder durch Ausbau der bereits vorhandenen großen Turnhalle oder durch Neubau hergestellt werden.«¹⁰² Um die Chancen der Stadt am Rhein zu erhöhen, hatte das Kabinett in Düsseldorf Anfang November 1948 sogar beschlossen, den Ausbau der Pädagogischen Akademie auf Kosten des Landes vorzunehmen, und hatte den Architekten Hans Schwippert mit der Planung und Ausführung dieses Vorhabens beauftragt. Da Schwippert in den 1920er Jahren Kontakt zu Mies van der Rohe gehabt hatte, wurde ihm offenbar das stilistische Einfühlungsvermögen zum Ausbau der Bonner Akademie im Sinne des Bauhausstils und zur Einfügung der neuen Bauteile in die Gesamterscheinung des Hauses zugetraut.

Noch während in der umgestalteten Aula der ehemaligen Pädagogischen Akademie der Parlamentarische Rat tagte, waren so erste Schritte unternommen worden¹⁰³, um das Gebäude zum Sitz von Bundestag und Bundesrat zu machen. Die Turnhalle hatte Schwippert zu einer Wandelhalle um- und an sie einen Plenarsaal mit großen Glaswänden anbauen lassen, ein Symbol der Transparenz und der Öffnung der Volksvertretung zum Volk hin. Wenig später entstanden im Altbau der Akademie sowie durch den Neubau eines Südflügels ein Lese- und ein Schreiksaal, eine Sitzhalle, Fraktionssitzungssäle, Arbeitsräume und eine Bibliothek. Zudem ließ er die ehemalige Aula nach der Auflösung des Parlamentarischen Rates zu einem Sitzungssaal für den Bundesrat umgestalten. Damit stand zu den konstituierenden Sit-

¹⁰¹ Der Parlamentarische Rat, Bd. IX, Nr. 11, S. 683.

¹⁰² Zit. nach Galetti, Der Bundestag als Bauherr, S. 28.

¹⁰³ Vgl. hierzu Wefing, Parlamentsarchitektur, S. 105 ff.

zungen beider Verfassungsorgane am 7. September 1949 ein – wenn auch spartanisches – Parlamentsgebäude zur Verfügung.

Für den neu errichteten Plenarsaal¹⁰⁴ hatte Schwippert ursprünglich einen quadratischen Grundriss und eine kreisförmige, von innen nach außen leicht ansteigende Sitzordnung vorgesehen. Weder Bundestagspräsidium noch Bundesregierung oder Bundesrat waren innerhalb dieser in mehrere Segmente unterteilten Platzierung besonders hervorgehoben, vielmehr vereinte der Entwurf die Abgeordneten aller Parteien, Regierungs- und Oppositionsfraktionen, Legislative wie Exekutive, in einem einzigen parlamentarischen Rund. Dies jedoch stieß bei Adenauer, der sich als Präsident des Parlamentarischen Rates die Befugnis zusprach, diese Frage zu entscheiden, auf deutliche Vorbehalte. »Dr. Adenauer«, so ein Mitarbeiter des späteren Bundeskanzlers gegenüber dem Architekten¹⁰⁵, »zeigt sich Ihrer Argumentation gegenüber sehr aufgeschlossen und beurteilt Ihre entsprechenden Skizzen als ausgezeichnet, meint aber, für den Anfang der parlamentarischen Arbeit solle man nicht gleich zu solch radikalen Neuerungen greifen.«

Stattdessen setzte er eine Sitzordnung in Form eines zur Stirnseite hin geöffneten Halbbrundes durch, die diejenigen im Berliner Reichstagsgebäude der Weimarer Zeit verwandt war. Keilförmig auf die Mitte hin ausgerichtet und in einzelne Segmentabschnitte mit jeweils zwei Sitzen nebeneinander gegliedert, fanden darin 420 Abgeordnete Platz. Diesen Sitzreihen stand die um mehrere Stufen erhöhte Präsidentenbank frontal gegenüber und davor, um zwei Stufen abgesenkt, das Rednerpult. Links und rechts vom Präsidenten waren die ebenfalls erhöhten Plätze für die Bundesregierung und den Bundesrat angeordnet. Damit war »eine Saalordnung voll sprechender Symbolik«¹⁰⁶, ein strenges Gegenüber von Legislative und Exekutive und auch eine optische Über- bzw. Unterordnung geschaffen worden, das eher der überkommenen Parlamentsarchitektur der 19. Jahrhunderts entsprach, kaum aber der symbolischen Wiedergabe der Zuordnung der Verfassungsorgane in einer modernen Demokratie.

In diesem Saal fand am 7. September 1949 die konstituierende Sitzung des 1. Deutschen Bundestages statt. An der Stirnwand war ein weißer Veloursvorhang angebracht, der in Goldapplikation die Wappen der elf westdeutschen Länder – Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern – sowie Berlins zeigte. Allerdings erhob sich schon bald Widerspruch¹⁰⁷ gegen diese Ausschmückung, da sie den Anspruch des Bundestages, die Vertretung des gesamten deutschen Volkes zu sein, nicht widerspiegeln. Dennoch gab es keine Einigung, wie man weiterhin hinsichtlich Berlins verfahren und auf welche Weise der Anspruch auf einen gesamtdeutschen Nationalstaat bildlich dargestellt, wie also das Saarland, die Länder der »Ostzone« oder gar die nun unter

¹⁰⁴ Vgl. hierzu Recker, *Parlamentskultur*, S. 70 ff.

¹⁰⁵ Zitiert nach Wefing, *Parlamentsarchitektur*, S. 167.

¹⁰⁶ Zitiert nach Recker, *Parlamentskultur*, S. 73.

¹⁰⁷ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 5. 10. 1950, BT ParLA, ÄR 1. WP.

polnischer und sowjetischer Verwaltung stehenden Gebiete jenseits von Oder und Neiße durch analoge Wappen oder Symbole repräsentiert werden sollten. Hier war keine politisch nicht anstößige Lösung denkbar. Damit blieb es bis auf Weiteres bei der ursprünglichen Ausschmückung. Akribisch wurde von Anfang an auch die äußere Anmutung gestaltet: »Es wird vereinbart, daß die Fahnen der Länder nur bei festlichen Gelegenheiten aufgezogen werden sollen. Bei Plenarsitzungen wird die Bundesflagge auf dem Turm und am Eingang des Hauses gehißt, während bei einer sonstigen parlamentarischen Tätigkeit im Hause lediglich die Turmflagge gesetzt wird. Es wird ferner vereinbart, daß die Flaggen abends nach Schluß der jeweiligen Sitzung eingeholt und am Morgen neu aufgezogen werden.«¹⁰⁸

Die Verbindung¹⁰⁹ vom Plenarsaal zum Foyer, der Wandelhalle, der sog. Lobby, schufen drei zweiflügelige Glastüren sowie zwei weitere Türen an den äußeren Ecken. Eine Galerie bildete den Zugang zur Presse- und Gästeempore sowie zum südlichen Büroflügel. Zwischen den Raumgruppen des Bundestags und des Bundesrats lag das Restaurant, das rund 700 Gästen Platz bot und dem eine breite Terrasse zum Rhein vorgelagert war. An die südliche Seite der Wandelhalle schloss sich als Gegenstück zum Restaurant die Sitzhalle für etwa 150 Personen an. Ihr folgten in der Raumflucht Schreibzimmer und Bibliothek. Im Norden und Süden des Bundeshauses hatte Schwippert einen drei- bzw. einen fünfgeschossigen Büroflügel errichtet, der die Ausschuss- und Sitzungszimmer, die Büroräume des Präsidenten und der Vizepräsidenten sowie die Räume für Abgeordnete, Referenten und Verwaltung aufnahm. Bei Beginn der parlamentarischen Tätigkeit standen dem Bundestag somit rund 220 Räume mit ca. 12.000 m² Nutzfläche zur Verfügung. Die Mehrzahl der Arbeitsräume im Bundeshaus, wie die Pädagogische Akademie seit August 1949 offiziell genannt wurde, wurde von der Verwaltung des Bundestages und den Ausschusssekretariaten belegt. Für die 402 Abgeordneten waren nur rund 68 Büros vorhanden, die überwiegend von den Fraktionsführungen genutzt wurden.¹¹⁰

Da Schwippert offenbar keine Vorgaben für den Raumbedarf und die Funktionsabläufe des Bundestages vorgelegt worden waren, orientierte er sich vermutlich am Raumkonzept des Berliner Reichstags. Wie dort waren in Bonn für die einfachen Abgeordneten keine eigenen Büros vorgesehen, sondern die genannten Gemeinschaftsräume, also vor allem die Sitzhalle und die Bibliothek mit Lese- und Schreibsaal, in denen die Bearbeitung der Post und das Studium der Vorlagen erfolgen sollten; allein ein 40 cm großes Schließfach stand jedem Bundestagsmitglied zu. Die Standardzimmer waren etwa 2,30 m breit und 5 m tief und enthielten als Grundausstattung auf der einen Seite eine Schrankwand, auf der anderen Seite einen Arbeits- sowie einen Schreibmaschinentisch, dazu einen Stuhl und einen Papierkorb. Für sog.

¹⁰⁸ Sitzung Ältestenrat am 28.9.1949, ebd.

¹⁰⁹ Vgl. die Beschreibung bei Gisbert Knopp, Der Plenarsaal des deutschen Bundestages. Hans Schwipperts Planungsideen für das erste »moderne« Parlamentsgebäude der Welt, in: Breuer, Dieter/Cepl-Kaufmann, Gertrude (Hrsg.), Öffentlichkeit und Moderne. Die Moderne in der Öffentlichkeit. Das Rheinland 1945–1955, Düsseldorf 1999, S. 399–420, hier S. 408 ff.

¹¹⁰ Zahlen nach Galetti, Der Bundestag als Bauherr, S. 31.

Chefzimmer wurde der Schreibtisch durch zwei seitlich angeschlossene Elemente ergänzt. Diese identische Möblierung aller Abgeordnetenbüros sollte »ein Stück Demokratie als politisches Bekenntnis und gesellschaftlicher Lebensentwurf [repräsentieren]. Gleicher Schreibtisch, Stuhl und Schrank für den Präsidenten und den Sekretär, den Abgeordneten und die Schreibkraft [...]. Das Bonner Bundeshaus sollte nicht repräsentieren, keinen Ausdruck steigern, sondern der in ihm zu leistenden ›Arbeit dienen‹.«¹¹¹ Zwar gab es auch Widerspruch, wie Adenauers Veto gegen die ursprünglich vorgesehene Gestaltung des Plenarsaals zeigt, doch zumindest in der Ausführung der anderen Bauteile konnte sich Schwippert (auch mit Blick auf die begrenzten finanziellen Ressourcen und auf den engen Zeitrahmen) mit seinen unpathetischen, funktionalen Grundideen durchsetzen.

Trotz aller schnell begonnenen Bautätigkeit waren und blieben die Arbeitsmöglichkeiten der neuen Abgeordneten äußerst bescheiden. Während das Präsidium und die Fraktionsvorstände immerhin über eigene, wenn auch schlichte, Büroräume verfügten, mussten sich die »einfachen« Abgeordneten vielfach mit Stühlen und Tischen in den Gängen oder im Restaurant behelfen. Wie Schwippert zugeben musste, war auch Mitte Oktober 1949, also gut fünf Wochen nach der Konstituierung des Bundestags, der »Zustand des ›Faustrechts‹ im Hause immer noch nicht beendet«,¹¹² vielmehr waren Einrichtungsgegenstände aus den vorgesehenen Räumen weggetragen und dorthin gebracht worden, wo man sie für die tägliche Arbeit vermeintlich besser gebrauchen konnte.

Nicht weniger spartanisch war die räumliche Unterbringung¹¹³ der anderen Verfassungsorgane und Bundesbehörden. Für das Staatsoberhaupt und das Bundespräsidialamt wurde die Villa Hammerschmidt gekauft. Das Bundeskanzleramt, zunächst noch im Museum König einquartiert, konnte schon bald in das (sich bereits im Bundesbesitz befindende) Palais Schaumburg umziehen. Die Ministerien waren in bestehenden Gebäuden, über die ganze Stadt verstreut, untergebracht, viele davon in ehemaligen Kasernen. Die Alliierte Hohe Kommission schließlich residierte im ehemaligen Hotel Petersberg hoch über dem Rheintal, ein sinnfälliger Ausdruck der Machtverhältnisse unter dem Besatzungsstatut. Mit dem »Provisorium« Bonn war kein Staat zu machen – was ja ausdrücklich auch nicht beabsichtigt war.

Da der Parlamentarische Rat in der Hauptstadtfrage nur ein vorläufiges Votum gefällt hatte, musste der neugewählte Bundestag dieses Thema erneut aufgreifen und eine endgültige Entscheidung treffen. Bereits im Wahlkampf¹¹⁴ hatte die SPD angekündigt, die Verlegung des Bundessitzes nach Frankfurt am Main zu beantragen und damit das Resultat des 10. Mai 1949 zu korrigieren. Dies hatte Adenauer dazu veranlasst, auf einer Zusammenkunft führender Politiker der Unionsparteien in

¹¹¹ Ebd., S. 413f.

¹¹² Zitiert nach Vogt, Helmut, »Der Herr Minister wohnt in einem Dienstwagen auf Gleis 4«. Die Anfänge des Bundes in Bonn 1949/50, Bonn 1999, S. 95.

¹¹³ Vgl. Pommerin, Von Berlin, S. 182.

¹¹⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden ebd., S. 169 ff.

seinem Haus in Rhöndorf eine Woche nach der Wahl des Bundestages, auf der die Weichen für die künftige Regierungsbildung gestellt wurden, auch diesen Punkt anzusprechen. Falls die SPD-Fraktion, so seine Forderung, einen entsprechenden Antrag einbringe, solle eine unmittelbare Abstimmung hierüber verhindert, vielmehr der Antrag, wie parlamentarisch üblich, an einen Ausschuss überwiesen werden. »Würde sofort darüber abgestimmt, dann rein politische, nicht mehr sachliche Frage.«¹¹⁵ Durch einen solchen Aufschub, so sein Kalkül, könne Zeit gewonnen werden, um eine Mehrheit für Bonn zu erzielen.

In der Tat brachte die SPD-Fraktion bereits in der konstituierenden Sitzung des Bundestages den Antrag ein, dass das Parlament den Beschluss fassen solle: »Der vorläufige Sitz der leitenden Bundesorgane ist Frankfurt am Main. Der Bundestag versammelt sich alsbald in Frankfurt am Main.«¹¹⁶ Zwei Wochen später folgten ihr einige Abgeordnete von CDU und FDP um den hessischen Finanzminister und Bundestagsabgeordneten Werner Hilpert, die ebenfalls einen Antrag¹¹⁷ zugunsten der Mainmetropole stellten. Damit hatte der Bundeskanzler sich mit seiner Strategie nicht durchsetzen können, die Reihen der Koalitionsfraktionen geschlossen zu halten und der Opposition das Vorpreschen für Frankfurt zu überlassen.

Erfolgreich war dagegen Adenauers Plan, dem Votum des Plenums Ausschussberatungen vorzuschalten und so Zeit zugunsten Bonns zu gewinnen. Am 30. September entschied der Bundestag nach einer längeren Debatte über die beiden Anträge mit Mehrheit¹¹⁸, einen 27-köpfigen Sonderausschuss einzusetzen, der die Eignung beider Städte prüfen und den Abgeordneten einen Vorschlag vorlegen solle. Zum Vorsitzenden dieses Ausschusses wurde August Neuburger (CDU) bestimmt, in diesem Gremium sollten alle Fraktionen vertreten sein, wobei man vermeiden wollte, Parlamentarier aus Hessen und aus Nordrhein-Westfalen zu nominieren. Die Einsetzung des »Hauptstadt-Ausschusses« führte dazu, dass der Bundestag gar nicht mehr in der Sache über die Wahl zwischen der Stadt am Rhein und derjenigen am Main debattierte. Als Ende Oktober der Ausschussbericht, der ein deutliches Votum zugunsten Bonns enthielt, dem Plenum vorgelegt wurde, entspann sich keine Sachdiskussion, sondern ein Geplänkel um prozedurale Fragen der anschließenden Abstimmung. In diesem Urnengang votierten schließlich 176 Abgeordnete für die Verlegung des Bundessitzes nach Frankfurt gemäß der von der SPD-Fraktion sowie der Gruppe um Hilpert eingebrachten Anträge, während 200 Parlamentarier dies ablehnten¹¹⁹. Somit blieb es bei Bonn als Sitz der Bundesorgane.

¹¹⁵ Wengst, Auftakt, Nr. 18, S. 41.

¹¹⁶ BT Dr. 01/4 vom 7. 9. 1949.

¹¹⁷ BT Dr. 01/19 vom 20. 9. 1949. Vgl. hierzu auch Pappert, Hilpert, S. 245 ff. In der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 5. 9. 1949 war Adenauers Vorschlag, einen entsprechenden Antrag der SPD-Fraktion an einen Bundestagsausschuss zu überweisen, mit großer Mehrheit (gegen 4 Stimmen) angenommen worden. Vgl. Wengst, Auftakt, Nr. 59, S. 23 ff.

¹¹⁸ 196 Ja-, 169 Nein-Stimmen, 3 Enthaltungen. Vgl. BT Plenarprotokoll 01/11, S. 244–256.

¹¹⁹ 3 Enthaltungen, 11 ungültige Stimmen. Vgl. Sitzung am 3. 11. 1949, BT Plenarprotokoll 01/14, S. 341–343.

Damit hatte der Bundestag eine Chance verpasst, sich über die Hauptstadtfrage¹²⁰ Rechenschaft abzulegen über das Selbstverständnis des Bonner Staates, über seine Legitimität, seine historischen Wurzeln, sein Verhältnis zur Nationalstaatsidee, oder über die Dichotomie von »Provisoriums«-Konzept und »Kernstaats«-These zu debattieren. Längst war die Frage Bonn-Frankfurt parteipolitisch instrumentalisiert, galt es, einen »Sieg« der eigenen Seite zu erreichen und damit einen Erfolg der Gegenseite zu verhindern. Adenauer wie Schumacher standen für diese Vereinnahmung der Hauptstadtfrage und zwangen ihre Anhänger dazu, es ihnen gleich zu tun. Hatte der Parlamentarische Rat das Für und Wider jeder Entscheidung zumindest noch in Ansätzen diskutiert, so war dieses Thema mittlerweile zu politischen Schachzügen zwischen Regierung und Opposition herabgesunken.

Angesichts der räumlichen Enge des neuen Bundeshauses am Rheinufer können die Arbeitsbedingungen der Neuparlamentarier nur als unzulänglich bezeichnet werden. Es gab dort nicht einmal einen Saal, der die 140-köpfige Unionsfraktion aufnehmen konnte, so dass sie ihre ersten Sitzungen im Bürgerverein an der Poppelsdorfer Allee¹²¹ abhalten musste. Aber auch nach dem Umzug in einen entsprechenden Fraktionsraum im Bundeshaus fühlten sich die Abgeordneten dort »wie die Heringe in der Tonne«¹²². Für die anderen Fraktionen galt ähnliches. Noch unbefriedigender war die Ausstattung mit Räumen für die Fraktions Spitze wie für die Parlamentarier selbst. Das Sekretariat der CDU/CSU-Fraktion umfasste neben dem Büro von Brentanos drei oder vier Zimmer, darüber hinaus hatten die vierzehn von der Union gestellten Ausschussvorsitzenden je einen eigenen Raum zugewiesen bekommen, während die anderen Fraktionsmitglieder sich mit insgesamt zehn Räumen begnügen mussten¹²³. Für die anderen Fraktionen liegen entsprechende Angaben nicht vor, doch dürfte die Situation ähnlich gewesen sein. Erst im Laufe der Zeit sollte sich die Lage etwas entspannen, als durch Neubaumaßnahmen zusätzliche Büroräume für die Abgeordneten wie für Mitarbeiter und Fraktionssekretariat bereitgestellt werden konnten.

Entscheidende Schritte, um dem Bundestag ein zeitgemäßes Erscheinungsbild und seinen Mitgliedern angemessene Arbeitsbedingungen zu bieten, erfolgten dann in den kommenden Jahren. Angesichts der beengten Platzverhältnisse beschloss der Bundestagsvorstand bereits im November 1950 den Bau eines sechsgeschossigen Hochhauses,¹²⁴ in dem vier Sitzungssäle, neue Räume für die Bibliothek und rund 170 Büros für jeweils zwei Abgeordnete untergebracht werden sollten. Im Jahr 1953

¹²⁰ Die Entscheidung für Bonn zog die Einsetzung von zwei Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nach sich, von denen sich der erste der Auftragsvergabe bei der Errichtung der Bundesbauten widmen und der zweite der Frage nachgehen sollte, wieweit bei der Entscheidung für Bonn Abgeordnete bestochen worden seien. Beide Ausschüsse verliefen de facto im Sande. Vgl. hierzu Pommerin, Von Berlin, S. 196 f.

¹²¹ So Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, S. XXXIII.

¹²² Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 8. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 65, S. 310.

¹²³ So die Angaben bei Heidemeyer, Sitzungsprotokolle 1. WP, S. XXXI.

¹²⁴ Vgl. Galetti, Bundestag, S. 28.

wurde zudem östlich an den Plenarsaal ein dreigeschossiger Trakt angebaut, in dem sich Arbeits- und Konferenzzimmer für das Bundestagspräsidium und den Ältestenrat sowie Aufenthaltsräume für die Mitglieder von Bundesregierung und Bundesrat befanden. Im selben Jahr wurde zudem ein winkelförmiger Bau zwischen Südflügel und Abgeordnetenhochhaus errichtet,¹²⁵ in dem zwei große Sitzungssäle für die Fraktionen und weitere Büros enthalten waren. Dennoch war das Raumproblem für die Parlamentarier wie für die Bundestagsverwaltung nach wie vor ungelöst.

In der 2. Legislaturperiode verschärfte sich die Situation noch dadurch, dass die Zahl der Abgeordneten mittlerweile auf 509 Personen erhöht worden war. Mit Blick auf das neue Wahlgesetz, das diese Aufstockung nach sich ziehen würde, hatte der Vorstand des Bundestages bereits im Februar 1953 beschlossen,¹²⁶ den Plenarsaal nach Osten hin um 250 auf 1.235 Quadratmeter zu verlängern und an den beiden Seitenwänden neue, sieben Meter tiefe Zuschauertribünen zu errichten; unter ihnen sollten Wandelgänge für die Abgeordneten entstehen.

So konnten die neu gewählten Parlamentarier am 6. Oktober 1953 in dem umgestalteten Sitzungssaal Platz nehmen vor der neuen Stirnwand¹²⁷ mit der von stilisierten Eichenblättern umgebenen Stuckplastik eines Bundesadlers des Kölner Bildhauer Ludwig Gies, der »Fetten Henne«. Der weiße, bodenlange Vorhang mit den Wappen der westdeutschen Bundesländer und dem Berliner Bären, der den Bonner Plenarsaal bisher geschmückt hatte, war zuvor entfernt worden, weil mit der Bildung des Landes Baden-Württemberg die Bildornamentik nicht mehr zeitgemäß war und sich zudem Stimmen erhoben hatten, die auch die Wappen der Länder in der »Sowjetzone« sowie der unter polnischer Verwaltung stehenden Gebiete und nicht zuletzt des Saarlandes berücksichtigt sehen wollten. So hatte der Bundestagsvorstand im Februar 1953 den Beschluss gefasst, bei der Neugestaltung der Stirnwand an zentraler Stelle den Bundesadler anzubringen. Den Auftrag, einen Gestaltungsvorschlag auszuarbeiten, hatte er dem Bildhauer Ludwig Gies, Professor an den Kölner Werkschulen, erteilt, der seit den späten 1920er Jahren verschiedene Adler-Figuren für öffentliche Gebäude geschaffen hatte.

Dessen daraufhin realisierte Plastik, als Stuckarbeit in Gips ausgeführt, zeigte »einen eher rundlich-fülligen Adler von gebändigter Wildheit«. ¹²⁸ Als der Bauausschuss des Bundestages Ende August 1953 über den Entwurf von Gies entschied, unterstrichen seine Mitglieder den provisorischen Charakter der nun vereinbarten Lösung; immerhin bleibe die Möglichkeit offen, den Adler später in Bronze, Stein

¹²⁵ Der Bundestag hätte es vorgezogen, wenn der Bundesrat für sich einen neuen Plenarsaal errichtet hätte und er somit dessen Räume hätte übernehmen können. Eine solche Übereinkunft scheiterte jedoch am Veto der Länderkammer. Vgl. die Sitzungen des Ältestenrats am 16. 6. u. 5. 10. 1954, BT ParlA, ÄR 2. WP.

¹²⁶ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 5. 2. 1953, BT ParlA, ÄR 1. WP.

¹²⁷ Vgl. hierzu Peters, Christian, Die »fette Henne«. Der Adler im Deutschen Bundestag, in: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Flagge zeigen? Die Deutschen und ihre Nationalsymbole, Bonn 2008, S. 104–109.

¹²⁸ Ebd., S. 107.

oder Messing auszuführen oder an den äußeren Rändern der Stirnwand die Länderwappen zu ergänzen. Dennoch hat die von Gies entworfene »Fette Henne«, unter Zeitdruck entstanden und als Provisorium gedacht, alle weiteren Umbaumaßnahmen im Inneren des Plenarsaals überdauert und sich zu einem einprägsamen Symbol für den Bonner Bundestag entwickelt. Dieser Verständigung auf ein bildliches Emblem für den bundesdeutschen Parlamentarismus entsprach es, dass wenig später das Gebäude auch mit Portraits ehemaliger Parlamentspräsidenten, Reichspräsidenten und Reichskanzler ausgestattet wurde. Hierbei einigte man sich darauf,¹²⁹ diese Reihe mit Paul Löbe, Friedrich Ebert und Heinrich Brüning abzuschließen, also deren Nachfolger auszuklammern; außerdem sollten Bilder des Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Adenauer, sowie des Präsidenten des Wirtschaftsrates, Köhler, in Auftrag gegeben werden.

Zu Beginn der parlamentarischen Beratungen hatte man sich rasch auf eine – zunächst noch vorläufige – Sitzordnung geeinigt; hiernach sollten (aus der Sicht des Bundestagspräsidenten) auf der linken Seite des Parlamentssaals KPD und SPD platziert werden, rechts davon CDU und CSU, die FDP sowie die kleineren Gruppen und die Fraktionslosen, wobei »diejenigen Gruppen und Fraktionen, die Wert darauf legen, nicht am rechten Flügel zu sitzen«¹³⁰, in den hinteren Bankreihen zwischen Unions- und SPD-Fraktion Platz nehmen sollten¹³¹. Diese Ordnung wurde in den kommenden Jahren beibehalten. Nach dem Ausscheiden der KPD in den Wahlen 1953 übernahm die SPD-Fraktion die linken Sitzreihen, während die Parlamentarier von CDU/CSU, FDP und DP wie bisher rechts der Mitte Platz nahmen. Die Stühle zwischen diesen beiden Blöcken wurden den Abgeordneten von GB/BHE zugewiesen. Als kompliziert entpuppte sich die Lage nach der Spaltung von FDP und GB/BHE 1955 bzw. 1956, da die nun oppositionellen Restfraktionen¹³² ebenso wie die Regierungsflügel ihre angestammten Plätze behalten wollten. Die Gespräche hierüber erwiesen sich als höchst zäh,¹³³ so dass bis zum Ende der Legislaturperiode keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte. Mit dem Ausscheiden von GB/BHE und FVP nach der 2. und der DP nach der 3. Wahlperiode vereinfachte sich die Sitzordnung zu dem Drei-Fraktionen-Parlament, das bis zum Einzug der »Grünen« in den Deutschen Bundestag 1983 Bestand hatte.

Infragegestellt wurde die Sitzordnung erneut gegen Ende der 3. Wahlperiode. Im Rahmen von Überlegungen zur Reform der Plenumsarbeit, zur Neugestaltung des Sitzungsablaufs und zur Belebung des Debattenstils kamen auch Erwägungen zum

¹²⁹ Vgl. Sitzungen Ältestenrat vom 12. und 19. 1. 1954, BT ParlA, ÄR 2. WP. Ausgeschlossen wurden damit für die Weimarer Republik Göring, von Hindenburg sowie von Papen und von Schleicher. Ob diese »Ahnenreihe« erst 1919 begann oder auch Persönlichkeiten der Nationalversammlung 1848/49 sowie des Deutschen Kaiserreichs umfassen sollte, lässt sich den Protokollen nicht entnehmen, doch ist Ersteres wahrscheinlicher.

¹³⁰ Ebd. Hierfür entschied sich dann der BHE. Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 523.

¹³¹ Bericht über die Vorbesprechung am 7. 9. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP.

¹³² Vgl. Dehler an Gerstenmaier am 7. und 19. 6. 1956, ADL, N1–2227.

¹³³ Vgl. Sitzungen Ältestenrat am 30. 5., 1. 6., 7. 6., 19. 6., 2. 7. u. 22. 12. 1956, BT ParlA, ÄR 2. WP.

Tragen, durch bauliche Veränderungen die Diskussionskultur im Hohen Haus zu verbessern. In der Kritik stand insbesondere der »Hörsaal«-Charakter des Plenarsaals mit dem Rednerpult an dessen Stirnseite, was die freie und spontane Rede sowie den gegenseitigen Austausch der Argumente behindere. Aber auch das optische Gegenüber von Parlament und Regierung, wie es sich durch die Platzierung der Regierungs- und der Bundesratsbank vis à vis der Abgeordnetenitze einprägsam präsentierte, wurde gerügt, da es dem modernen Parlamentarismusverständnis nicht mehr entspreche. Um hier mögliche Gegenvorschläge auszuarbeiten, setzte der Ältestenrat im Dezember 1960 eine siebenköpfige Unterkommission ein, bestehend aus einigen Schriftführern sowie den parlamentarischen Geschäftsführern der vier Bundestagsfraktionen,¹³⁴ die diese Debatte auch in die Fraktionen tragen sollten.

Als Alternativmodell zur Sitzordnung des Bundestages wurde vor allem diejenige des britischen Unterhauses herangezogen, in der durch das Gegenüber von Regierungs- und Oppositionsfraktionen ein lebhafter Debattenstil mit Rede und Gegengrede sowie mit spontanen Interventionen auch der Hinterbänkler gepflegt werde. Wie Carlo Schmid, einer der entschiedensten Befürworter der Umbaupläne, hervorhob, müsse »das einander politisch gegenüberstehen [...] auch sichtbar zum Ausdruck kommen. Durch diese Sichtbarkeit wird aus der Abstraktion lebendige Wirklichkeit werden. [...] Es wäre gut, wenn in diesem Raume der Bundeskanzler – der jeweilige Bundeskanzler – dem jeweiligen Führer der Opposition so gegenüber säße, daß beide das Weiße im Auge des anderen sehen könnten. Vor allen Dingen wäre es gut, wenn wir, wie es im englischen Unterhaus der Fall ist, von unserem Platz aus reden könnten und wenn wir das Auge des Präsidenten einfangen könnten, um das Wort erteilt zu bekommen, nicht irgendwann, sondern unmittelbar nach einem bestimmten Gesagten. Das ergäbe dann endlich eine lebendige Diskussion.¹³⁵

Im Sinne des britischen Modells sollte auch die Regierungsbank in die Abgeordnetenreihen integriert werden. »Wer z. B. das Anliegen hat«, so Schmid's Fraktionskollege Mommer, »daß die Bundesregierung hier nicht als Obrigkeit auch im Höhenunterschied gleich soviel höher sitzt als wir, sondern daß wir sie zu uns hineinnehmen, wo sie hingehört als Ausdruck und Komitée dieses Hauses, das gleichzeitig wieder eigenes Verfassungsorgan ist – wer das haben will, daß sie als unseresgleichen erscheint, als die von diesem Hause, von der Mehrheit des Hauses damit Beauftragten, die Regierungsgeschäfte zu führen, wer das will, der muß dieser Lösung zustimmen und darf nicht glauben, daß man das auf irgendeine andere Weise erreichen könne.«¹³⁶ Damit knüpfte Mommer an Überlegungen an, die Schwippert schon 1949 für die bauliche Gestaltung des Plenarsaals erwogen hatte, mit denen er aber am Widerstand der künftigen Nutzer gescheitert war.

¹³⁴ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 1. 12. 1960, BT ParlA, ÄR 3. WP.

¹³⁵ Sitzung v. 8. 3. 1961, BT Plenarprotokoll 03/147, S. 8304. Auch Gerstenmaier setzte sich vehement für das englische Beispiel ein. Vgl. ebd., S. 8302 ff. u. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 7. 3. 1961, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 245, S. 797 ff.

¹³⁶ Sitzung vom 8. 3. 1961, BT Plenarprotokoll 03/147, S. 8306.

Allerdings gab es auch Widersprüche gegen eine so radikale Umgestaltung der Sitzordnung, und zwar nicht nur aus den Reihen der kleineren Fraktionen, die sich durch die Adaption des britischen Modells ausgeklammert fühlten, sondern auch von Christ- und Sozialdemokraten, in deren Augen »die Lebendigkeit des Parlaments mit der Sitzordnung in einen überkausalen Zusammenhang«¹³⁷ gebracht werde und die dafür plädierten, die für die deutsche Parlamentstradition charakteristische Anordnung beizubehalten. Dennoch votierte eine Mehrheit schließlich für einen Umbau des Plenarsaals¹³⁸, ohne jedoch Details festzulegen.

Die nun einsetzenden internen Erörterungen zur Konkretisierung dieses Beschlusses kamen jedoch zu keinem Ergebnis. Als ein mögliches Modell wurde eine »auf deutsche Verhältnisse modifizierte Unterhauslösung«¹³⁹ etwa in Form eines Hufeisens angesehen, bei dem die beiden großen Fraktionen rechts und links des Präsidenten und die Abgeordneten von FDP und DP am Scheitelpunkt der Krümmung zwischen sie platziert werden sollten. Die Kabinettsmitglieder wollte man in die Mitte der größten Regierungsfraktion integrieren und dem Bundesrat Plätze an der Rückwand des Plenarsaals zuweisen.¹⁴⁰ Hiergegen erhoben jedoch die Bundesregierung ebenso wie die Länderkammer, aber auch die kleineren Fraktionen Einspruch, da eine solche Positionierung ihrem Selbstverständnis und ihrem Selbstwertgefühl nicht entsprach. Angesichts dieser Meinungsverschiedenheiten konnte bis zum Ende der Legislaturperiode keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, so dass es bei minimalen Veränderungen – vor allem der Erneuerung des Gestühls – blieb.

Stattdessen rückte nun die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Abgeordneten in den Vordergrund der Debatte.¹⁴¹ So berief Gerstenmaier 1962 eine Planungskommission ein, der mehrere renommierte Architekten angehörten und die in den kommenden Jahren Vorschläge zur Beseitigung der latenten Raumnot des Parlaments wie zur städtebaulichen Neuordnung des Regierungsviertels erarbeitete. Für den Bundestag sollte südlich des bestehenden Gebäudes ein neues Abgeordnetenhaus entstehen, um so jedem Parlamentarier ein eigenes Arbeitszimmer zur Verfügung zu stellen und auch für die wachsende Bundestagsverwaltung Platz zu schaffen. Es zeigte sich jedoch sehr schnell, dass aufgrund von Eigentümeransprüchen sowie angesichts des periodischen Rheinhochwassers nur eine kleine Fläche des vorgesehenen Terrains bebaut werden konnte. So konzentrierte sich die Planungskommission auf die Errichtung eines Hochhauses an diesem Platz, das nicht nur das gewünschte Raumprogramm aufnehmen, sondern auch zu einem imposanten Erkennungszeichen des Parlaments werden sollte. Am Fuße dieses Hochhauses war ein

¹³⁷ Dresbach (CDU), Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 7. 3. 1961, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 245, S. 798.

¹³⁸ Vgl. Sitzung vom 8. 3. 1961, BT Plenarprotokoll 03/147, S. 8307.

¹³⁹ Sitzung Ältestenrat am 11. 4. 1961, BT ParlA, ÄR 3, WP.

¹⁴⁰ Vgl. Sitzungen Ältestenrat am 9. 2. und 21. 6. 1961, ebd.

¹⁴¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Galetti, Bundestag, S. 40 ff. und Gniss, Gerstenmaier, S. 320 ff.

flacher, lang gestreckter Anbau für einen neuen Plenarsaal und die Bibliothek vorgesehen.

Dieses Projekt eines 29-stöckigen Bürohochhauses geriet jedoch rasch in die Kritik der Gegner eines Ausbaus der Bundeshauptstadt, die immer wieder auf das »Provisoriums«-Konzept hinwiesen und in einem Ausbau des Bonner Parlaments- und Regierungsviertels einen Verrat am Wiedervereinigungsgebot und an den Ansprüchen Berlins sahen. Vor diesem Hintergrund verlief die Debatte um die Errichtung dieses Gebäudes höchst kontrovers, vor allem im Rahmen der jährlichen Beratungen über den Haushalt des Deutschen Bundestages entwickelte sich ein heftiger Schlagabtausch zwischen Befürwortern und Gegnern der Ausbaupläne. Am Ende stand jedoch ein Placet: Am 17. Februar 1965 beschloss der Bundestag, die Gelder für den Bau des Hochhauses freizugeben. Damit konnten die Bauarbeiten beginnen und im Herbst 1969 abgeschlossen werden. Das 112 Meter hohe Gebäude beherbergte in den unteren Geschossen 450 Räume für Abgeordnete, während im oberen Drittel 20 Ausschusssäle und 120 Büroräume für die Ausschussekretariate sowie ein Restaurant untergebracht waren. Mit diesem Hochhaus – in Anspielung an den nicht eben hochgewachsenen Bundestagspräsidenten als »Langer Eugen« bezeichnet – konnten den Parlamentariern endlich zufrieden stellende Arbeitsbedingungen geboten werden, während der parallel geplante Neubau von Plenarsaal und Bibliothek ad acta gelegt wurde.

Die Zögerlichkeit, Neu- und Umbaumaßnahmen für das Bonner Parlament zu beschließen, resultierte nicht zuletzt aus der Sorge, hiermit den Anspruch Berlins als gesamtdeutsche Hauptstadt infrage zu stellen. Deshalb waren die Planungen zugunsten Bonns immer auch mit Aktivitäten zugunsten Berlins verbunden. Bereits die Tatsache, dass in Bonn in der ersten Hälfte der 1950er Jahre neben den Anbauten an das Bundeshaus eine Vielzahl von Baumaßnahmen für das Bundeskanzleramt sowie für verschiedene Bundesministerien in Angriff genommen worden war, hatte zu deutlicher Kritik innerhalb und außerhalb des Deutschen Bundestages geführt. Vor diesem Hintergrund hatte die SPD-Fraktion im Dezember 1955 sogar den Antrag¹⁴² gestellt, nur noch begonnene Bauten zu Ende zu bringen, geplante oder bewilligte Projekte jedoch nicht mehr auszuführen. Zwar lehnte das Plenum¹⁴³ eine solche Bausperre ab, doch artikulierten sich in der Debatte um das Anliegen der SPD doch deutliche Vorbehalte gegen den weiteren Ausbau Bonns.

Stattdessen verlagerte sich der Blick auf Berlin. Bereits in der 1. Legislaturperiode hatte es immer wieder Mahnungen gegeben, Präsenz in der ehemaligen Reichshauptstadt zu zeigen und vor allem das im Krieg schwer zerstörte Reichstagsgebäude als optischen Kristallisationspunkt für den Wiedervereinigungsanspruch wiederherzustellen. Dies intensivierte sich in der 2. Wahlperiode, insbesondere der Ausschuss für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen beschäftigte sich mehrfach¹⁴⁴ mit der Planung

¹⁴² BT Dr. 02/1897.

¹⁴³ Vgl. Sitzung am 3. 10. 1956, BT Plenarprotokoll 02/162, S. 9004–9017.

¹⁴⁴ So am 27./28. 4. 1954, 7. 7. 1954 u. 30. 3. 1955. Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 3344.

eines Regierungsviertels in Berlin und mit dem Wiederaufbau des Reichstages. Den spektakulärsten Vorstoß startete jedoch der CDU-Bundestagsabgeordnete und Verleger der Wochenzeitung »Die Zeit«, Gerd Bucerus, mit seinem Antrag,¹⁴⁵ schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Parlament und die wichtigsten Bereiche der Bundesregierung nach Berlin zu verlegen. Zwar konnte Bucerus in der eigenen Fraktion¹⁴⁶ rund dreißig Abgeordnete zur Unterschrift unter seinen Antrag bewegen, doch sorgte die Fraktionsführung dafür, dass dieser im Bundestag nicht zur Abstimmung gestellt wurde. Als »gut gemeinte[r] [...], aber nicht wirklichkeitsgemäße[r] [...] Plan«¹⁴⁷, so der Mitbegründer des Kuratoriums Unteilbares Deutschland, Johann Baptist Gradl, versandete er im Parlamentsbetrieb.

Der öffentliche Disput um Bucerus' Initiative fügte sich allerdings in zeitlich parallele Initiativen zur Stärkung des Hauptstadtanspruchs der Stadt an der Spree ein. Die Bundesregierung und der Berliner Senat¹⁴⁸ hatten bereits 1955 einen städtebaulichen Ideenwettbewerb »Hauptstadt Berlin« vorbereitet und ausgeschrieben, um im Falle der Wiedervereinigung auf das auf sie Zukommende vorbereitet zu sein. »Wesentliches Interesse der Auslober war es, ein politisches Zeichen zu setzen. Für den größten Teil des Planungsgebiets [nämlich den Osten der Stadt, MR] fehlte ihnen die politische Legitimation und mit einer baldigen Umsetzung war nicht zu rechnen.«¹⁴⁹ Im Rahmen dieses Wettbewerbs sollte auch der Wiederaufbau des Reichstagsgebäudes vorbereitet werden; immerhin war der Wallot-Bau das einzige staatliche Gebäude von Symbolwert, das in den Westsektoren der geteilten Stadt lag. Auch wenn die Frage umstritten blieb, ob es im wiedervereinten Deutschland als Parlamentssitz genutzt werden sollte, wollte man den Bau als sichtbares Zeichen demokratischer Herrschaft unverzüglich und unabhängig von seiner späteren Verwendung wiederherstellen: »Die Tradition, die sich mit diesem Bauwerk des Deutschen Reichstages verbindet, ist [...] im Guten wie im Bösen eine Erinnerung daran, woher wir kommen. Und sie ist darüber hinaus eine Mahnung und eine Verpflichtung für uns, und die, die nach uns kommen.«¹⁵⁰

Neben diese Politik symbolischer architektonischer Entscheidungen traten demonstrative Akte von Bundespräsenz in Berlin. In der 1. Legislaturperiode hatten Regierung wie Bundestagsvorstand gezögert, die Zuordnung Berlins zum Bund politisch zu demonstrieren. Die Einberufung der Bundesversammlung zur Wiederwahl

¹⁴⁵ Vom Oktober 1956, vgl. Dahrendorf, Bucerus, S. 132 ff.

¹⁴⁶ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 22. 10. u. 5. 11. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 301 u. 306, S. 1276 u. 1290.

¹⁴⁷ Zit. n. Dahrendorf, Bucerus, S. 135.

¹⁴⁸ Auch der Bundestag hatte am 26. 10. 1955 einen Antrag der SPD-Fraktion angenommen, das Reichstagsgebäude wiederherzustellen und hierfür einen Architektenwettbewerb durchzuführen. Vgl. BT Dr. 02/108.

¹⁴⁹ Hein, Carola, Zur Geschichte der Hauptstadt Berlin, in: Berlinische Galerie (Hrsg.): Hauptstadt Berlin. Internationaler städtebaulicher Wettbewerb 1957/58, Berlin 1990, S. 10–32, hier S. 11. Vgl. für Einzelheiten auch Galetti, Bundestag, S. 82 ff.

¹⁵⁰ So Gerstenmaier in einer Rundfunkansprache 1956, zit. n. Reuth, Berlin–Bonn, S. 30.

von Heuss am 17. Juli 1954 nach Berlin war die erste Tagung eines Verfassungsorgans dort. Angestoßen worden war diese Entscheidung von einem Antrag der FDP-Fraktion, dem sich die SPD-Parlamentarier wenig später angeschlossen hatten.¹⁵¹ Vor der Beratung im Bundestag am 28. Mai 1954 war man interfraktionell übereingekommen, hierüber keine Aussprache stattfinden zu lassen, sondern ihn nach einer kurzen Begründung an den Rechts- sowie an den Gesamtdeutschen Ausschuss zu überweisen. Auf diese Weise konnte und sollte Zeit gewonnen werden. Insbesondere Adenauer, aber auch viele Mitglieder der Führungsspitze der Union¹⁵² fürchteten von diesem Vorstoß und dem zu erwartenden Einspruch der Alliierten negative Folgen für Berlin. Der Versuch, die Beratung der Anträge von FDP und SPD in den beiden Ausschüssen hinauszuzögern,¹⁵³ gelang jedoch nicht, so dass die Frage nun am 18. Juni im Bundestag zur Entscheidung anstand.

Mittlerweile hatte auch der GB/BHE Unterstützung für diesen Vorschlag signalisiert, während die DP sich unentschieden verhielt. Selbst unter den Unionsabgeordneten gab es gewichtige Befürworter für Berlin als Tagungsort der Bundesversammlung, so dass zu befürchten war, dass sich eine parlamentarische Mehrheit für die beiden Anträge gegen die Mehrheit und Spitze der CDU/CSU-Fraktion ergeben würde. In einer Fraktionssitzung drei Tage vor der entscheidenden Abstimmung im Bundestag wies Krone dann den Ausweg,¹⁵⁴ nämlich dem Bundestagspräsidenten die Entscheidung anheimzustellen und ihn um eine schnelle Entscheidung zu bitten. Noch am selben Tag berief Ehlers die Bundesversammlung für den 17. Juli 1954 nach Berlin ein.

Hier knüpfte dessen Nachfolger Gerstenmaier an und berief nicht nur die kommenden Bundesversammlungen (bis 1969), sondern auch den Bundestag regelmäßig nach Berlin ein. Im Jahr 1955 war zunächst eine Sitzung des Parlaments dort am 17. Juni in der Diskussion gewesen;¹⁵⁵ da dies mit einer parallelen Veranstaltung des Berliner Senats kollidiert hätte, wurde sie auf den Herbst verschoben. So kam der Bundestag am 19. und 20. Oktober 1955 und dann erneut am 10. und 11. Oktober 1956 im großen Hörsaal des Physikalischen Instituts der Technischen Universität in Berlin zu jeweils regulären Treffen zusammen. Die konstituierende Sitzung des 1957 neu gewählten Bundestages fand dann am 15. Oktober in der soeben fertig gestellten Kongresshalle im Tiergarten statt, die Herbsttagung des kommenden Jahres am 1., 2. und 3. Oktober erneut in der TU in Berlin-Charlottenburg.¹⁵⁶ Auch durch Ausschuss-, Fraktions- und Arbeitskreissitzungen suchte der Bundestag in der alten Reichshauptstadt Flagge zu zeigen.

¹⁵¹ BT Dr. 02/492 vom 28. 4. 1954 und BT Dr. 02/557 vom 11. 6. 1954.

¹⁵² Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag v. 28. 5. 1954.

¹⁵³ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 15. 6. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 63, S. 150 ff.

¹⁵⁴ Vgl. ebd.

¹⁵⁵ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 3. 5. 1955, BT ParlA, ÄR 2. WP.

¹⁵⁶ Vgl. die Tabelle bei Schindler, Datenhandbuch, S. 1500.

Diese Politik demonstrativer Präsenz hatte bei den Westalliierten keinen offenen Widerspruch gefunden, und auch die Sowjetunion hatte die Sitzung des Bundestages in Berlin 1955 noch begrüßt. Mit dem Chruschtschow-Ultimatum vom November 1958 änderte sich dies, nun betrachtete die Sowjetunion Westberlin als eigenständige, von der Bundesrepublik unabhängige politische Einheit und legte regelmäßig Beschwerden und Proteste gegen die Präsenz des Bundes in Berlin ein. Somit zögerte der Bundestag, das Plenum erneut nach Berlin einzuberufen, erhöhte jedoch die Zahl der Ältestenrats-, Ausschuss-, Fraktions- und Arbeitskreissitzungen deutlich. Die letzte reguläre Sitzung des Gesamtparlaments an der Spree am 7. April 1965 war dann auch von massiven Störungen durch die Sowjetunion und die DDR begleitet. Auch wenn der Bundestagspräsident das Recht, in Berlin zu tagen, noch einmal bekräftigte,¹⁵⁷ zeigten die östlichen Drohgebärden doch Wirkung: Bis zur Wiedervereinigung 1990 kam der Bundestag nicht mehr in Berlin zusammen.

Vor dem Hintergrund der Zweiten Berlin-Krise und des Chruschtschow-Ultimatums war vor allem die Frage umstritten, ob man die 3. Bundesversammlung erneut nach Berlin einberufen solle. In demonstrativer Untermauerung ihrer deutschlandpolitischen Grundsätze hatte die FDP-Fraktion im Vorfeld dieser Entscheidung einen Antrag¹⁵⁸ im Bundestag eingebracht, nach dem die Wahl des Bundespräsidenten immer in Berlin stattfinden sollte. So weit wollten die anderen Fraktionen jedoch nicht gehen. Während die SPD-Parlamentarier¹⁵⁹ sich dafür aussprachen, zumindest die nächste Bundesversammlung erneut nach Berlin einzuberufen, war die Haltung der Unionsabgeordneten in dieser Frage geteilt. Insbesondere Adenauer plädierte nachdrücklich dafür, angesichts der für denselben Zeitraum vorgesehenen Genfer Außenministerkonferenz zur Lösung der Deutschlandfrage von diesem Schritt abzusehen, – »man solle alles für Berlin tun, aber nichts Törichtes«¹⁶⁰ – und wurde hierbei von den Außenpolitikern der Fraktion, aber auch von Fraktionschef Krone unterstützt. Demgegenüber zeigten sich die Deutschlandpolitiker eher entschlossen, vor den Drohungen aus Moskau nicht zurückzuweichen und dem bedrängten Berlin den Rücken zu stärken. Gerstenmaier selbst neigte eher Letzteren zu, wollte mit Blick auf die Brisanz des Problems die Entscheidung jedoch vom Votum des Bundestages abhängig machen und rief deshalb für den 24. Juni 1959 eine Sondersitzung ein. Auf die Nachricht von der Vertagung der Genfer Konferenz am 19. Juni sagte er diese Sitzung jedoch ab und berief die Bundesversammlung für den 1. Juli 1959 nach Berlin ein. Diese Praxis setzte er bis 1969 fort.

¹⁵⁷ Vgl. BT Plenarprotokoll 04/178, S. 8945 ff.

¹⁵⁸ BT Dr. 03/1152 vom 9. 6. 1959.

¹⁵⁹ Vgl. Sitzungen SPD-Fraktion am 5., 12., 18. u. 19. 6. 1959, Sitzungsprotokolle 3, WP, Nr. 48, 50, 51 u. 52, S. 292 f. u. 303 ff.

¹⁶⁰ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 11. 6. 1959, Sitzungsprotokolle 3, WP, Nr. 134, S. 424. Die Unionsfraktion sowie der Fraktionsvorstand diskutierten im Mai und Juni 1959 mehrfach über diese Frage.

In der 1. Bundesversammlung hatten sich Berliner Abgeordnete nicht an der Abstimmung beteiligen dürfen. In der 2. Bundesversammlung hatte Köhlers Nachfolger Ehlers sie – wie im Bundestag üblich – zwar mitstimmen, ihre Voten jedoch in einer separaten Urne sammeln und getrennt auszählen lassen.¹⁶¹ Im Vorfeld der 3. Bundesversammlung hatte Gerstenmaier dann entschieden, selbst von dieser Praxis abzuweichen und den Berliner Parlamentariern das volle Stimmrecht bei der Kür des zweiten Bundespräsidenten einzuräumen. Dies brachte ihn erneut in heftige Auseinandersetzungen mit Innenminister Schröder und auch mit Adenauer selbst, doch ließ er sich in seiner Haltung nicht beirren und bekräftigte sie noch einmal vor der Bundesversammlung selbst.¹⁶² Auch diese Entscheidung hart am Rand der rechtlichen Gegebenheiten war als bewusster und demonstrativer Akt der Verbundenheit mit Berlin gedacht.

Dieses Oszillieren zwischen dem Provisoriumsvorbehalt, unter den die Bundesrepublik selbst und Bonn insbesondere gestellt wurden, und der Notwendigkeit, dem westdeutschen Staat und seinem Regierungssitz doch den Anschein von Souveränität und Funktionstüchtigkeit zu verleihen, prägte im Untersuchungszeitraum die Haltung der politisch Verantwortlichen gegenüber dem Ausbau der Stadt am Rhein zu einem repräsentablen und angemessenen Regierungssitz. Die Arbeitsbedingungen im Bundeshaus waren und blieben dürftig; in bewusstem Gegensatz zu der Pracht- und Machtentfaltung nationalsozialistischer Feierkulte und der Monumentalität der Architektur des Dritten Reiches sollte die Anmutung der provisorischen Bundeshauptstadt nüchtern und unpathetisch bleiben. Das Gebäude am Rheinufer strahlte in seiner verhaltenen Modernität und seiner Zweckdienlichkeit zwar eine gewisse Würde aus, doch blieb dies, zieht man etwa ausländische Vorbilder als Vergleich heran, deutlich hinter deren Aufmachung und Ausstattung zurück. Einen repräsentativen Regierungssitz konnte man sich allenfalls für das wiedervereinigte Deutschland vorstellen, nicht aber für die Gegenwart. Das Bundeshaus war auch in der Sicht der Abgeordneten selbst ihr Arbeitsort und ihre Wirkungsstätte, an dem sie ihrem spezifischen »Beruf« nachgingen, nicht aber Ausdruck von Pathos, Erhabenheit und bewusster Distinktion.

1.3 Der Bundestag als Kommunikationsraum

»Jeder Staat ist auch sinnlich wahrnehmbar – durch seine Flagge und Hymne, seine Jahrestage, nationalen Denkmäler und Staatsbauten. Er muß für die Menschen, die in ihm leben und sich mit seiner Verfassung identifizierten sollen, auch symbolisch

¹⁶¹ So Gniss, Gerstenmaier, S. 331, Anm. 31. Während die eine Seite darauf verwies, dass das Veto der Alliierten, Berliner Vertretern Stimmrecht in den gesetzgebenden Körperschaften zuzugestehen, noch immer bestehe, sah die andere Seite in der Bundesversammlung keine gesetzgebende Körperschaft, auf die sich dieses Veto beziehe, vielmehr könne die Funktion der Berliner Vertreter in der Bundesversammlung, da keine Aussprache und Beratung stattfand, nur in der Mitwirkung am Wahlakt liegen. Vgl. für beide Positionen die Briefe von Globke, Tillmanns und Kaiser an den BMI vom 24., 17. u. 13. 3. 1954, BA, B 136/4613.

¹⁶² Sitzung v. 15. 9. 1959, BT Plenarprotokoll 03/209.

sinnfällig werden.« Dies, so Peter Reichel, sei »in Deutschland schwieriger als anderswo«. Im Unterschied etwa zu Frankreich, dessen Trikolore und Hymne sich ungebrochener Beliebtheit erfreuten, spiegle sich in der deutschen Nationalsymbolik ein langer und wenig erfolgreicher Kampf um Freiheit, nationale Einheit und Demokratie – »mit Niederlagen, gescheiterten Revolutionen, Systembrüchen und Gewaltverbrechen«. Vor allem der Nationalsozialismus habe die Ästhetisierung der Politik so virtuos genutzt und für seine verbrecherischen Ziele so gründlich missbraucht, dass dieser Themenkomplex nachhaltig kompromittiert sei. Dabei sei aber auch die Bundesrepublik Deutschland auf die affektive Bindung der Menschen an das Gemeinwesen angewiesen. »Auch sie muß versuchen, der Bevölkerung ein sinnlich attraktives Identifikationsangebot zu machen und aus der Vielzahl historisch bedeutungsvoller Initialereignisse ein Feier- und Gedenktagsgewand zu schneiden, das auf historisch-kritische Kontinuität achtet und sinnstiftende Deutungen anbietet.« Hiermit jedoch hätte sie sich schwergetan.¹⁶³

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes hatten die Bundesrepublik bewusst als Provisorium geschaffen, der es somit an der Dignität, dem Prestige, ja, letztlich der Qualität eines »vollwertigen« Staates mangeln würde. Dennoch musste auch sie mit den symbolischen Attributen ausgestattet werden, die zu einem Staat gehörten; es musste eine (vorläufige) Hauptstadt bestimmt werden, in der die Verfassungsorgane und Bundesbehörden angemessen unterzubringen waren, und man musste sich auf eine Flagge, eine Nationalhymne, gegebenenfalls auch auf einen Nationalfeiertag einigen, um so »Gedächtnisorte« zu bestimmen, über die sich die Bevölkerung mit dem nun geschaffenen Gemeinwesen identifizieren konnte. Gerade angesichts der zerstörten deutschen Staatlichkeit, ja, der tiefen Brüche in der jüngeren deutschen Geschichte schien es dringend geboten, eigene Symbole zu entwickeln, über die die junge Republik sich über sich selbst zu verständigen vermochte. Der Provisoriumsvorbehalt des Grundgesetzes und die Macht des Faktischen, also die Verfestigung der bundesrepublikanischen Ordnung zu einem dauerhaften Gemeinwesen, standen sich hierbei allerdings tendenziell kontrovers gegenüber.

Neben der oben bereits erörterten Hauptstadtfrage war es die Debatte um Nationalsymbole – Hymne, Flagge, Nationalfeiertag –, mit der sich der neugewählte Bundestag Rechenschaft über den »Ort« der Bundesrepublik in der deutschen Geschichte geben konnte.¹⁶⁴ Aber auch hier gingen die Entscheidungen im Wesentlichen an ihm vorbei. Hinsichtlich der Bundesflagge hatte sie bereits der Parlamentarische Rat vorweggenommen und die Farben schwarz-rot-gold als Symbol für den westdeutschen Staat festgeschrieben. Diesem Votum waren heftige Debatten vorausgegangen. Schon der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hatte dieses Thema erörtert und vorgeschlagen, auf Schwarz-Rot-Gold zurückzugreifen.¹⁶⁵ Dies wiederholte

¹⁶³ Reichel, Schwarz-Rot-Gold, S. 7 ff.

¹⁶⁴ Vgl. hierzu auch Escher, Clemens, »Deutschland, Deutschland, Du mein Alles!« Die Deutschen auf der Suche nach ihrer Nationalhymne 1949–1952, Paderborn 2017.

¹⁶⁵ Vgl. Der Parlamentarische Rat Bd. II, S. 583.

sich im Ausschuss für Grundsatzfragen, der diese Frage im Oktober 1948 breit diskutierte. Zunächst war offen, ob der Parlamentarische Rat überhaupt über die Bundesflagge entscheiden dürfe oder ob dies nicht vielmehr der künftigen gewählten Volksvertretung vorbehalten werden solle. Heuss, unterstützt von verschiedenen Sozialdemokraten, widersprachen einem solchen Aufschub jedoch auf das Entschiedenste, vielmehr sei eine baldige Festlegung notwendig: »Die Ostzone hat die Farben schwarz-rot-gold schon als die ihren deklariert. Wenn wir nun eine Entscheidung über die Farben hinausschieben, dann geben wir den Propagandisten der Ostzone ein sehr billiges Argument in die Hand, daß wir eben doch nur verkappte Faschisten sind. Ich möchte sogar soweit gehen, zu sagen, wir müssen trotz der ganzen Sauerei im Osten die gleiche Flagge haben.«¹⁶⁶ Dem »Zonenstaat«, wo am 18. Mai 1948 Schwarz-Rot-Gold als Farben der »Deutschen Demokratischen Republik« propagiert worden waren, wollte man die nationalen Symbole des Vormärz nicht völlig überlassen.

SPD und FDP versammelten sich dann auch hinter dem Vorschlag »Die Farben des Bundes sind Schwarz-Rot-Gold«, womit letztlich die Weimarer Trikolore gemeint war. Demgegenüber zeigten die Vertreter von CDU und CSU Vorbehalte gegenüber einer solchen symbolischen Anknüpfung an die wenig geschätzte Republik von 1919 und votierten dafür, dass »die Flagge des Bundes [...] auf rotem Grunde ein schwarz liegendes Kreuz und auf dieses aufgelegt ein goldenes Kreuz« zeigen solle.¹⁶⁷ Diese Gestaltung ging auf Josef Wirmer zurück, der zum Umfeld der Männer des 20. Juli gehört hatte und dessen Bruder Ernst Mitglied der Unionsfraktion im Parlamentarischen Rat war. Mit dieser Kombination aus farblicher Anlehnung an die 1848er-Tradition und Kreuzsymbolik sollten »Paulskirchentradition und christliches Erbe [...] gemeinsam zum Ausdruck kommen«¹⁶⁸. Allerdings war dieser Vorschlag gleichzeitig auch ein Identifikationsangebot für diejenigen, die sich von liberalen westlichen Werten politisch-kulturell abgrenzen wollten. Angesichts der Brisanz des Themas vermied man im Ausschuss für Grundsatzfragen jedoch eine Abstimmung über die künftige Bundesflagge.

In Hauptausschuss und Plenum, wohin die Entscheidung weitergeleitet wurde, wiederholte sich diese Kontroverse. Während die einen auf die demokratischen und republikanischen Traditionslinien in der deutschen Geschichte hinwiesen, die mit der schwarz-rot-goldenen Fahne verbunden waren, wollten die anderen nicht »zu dem Symbol zurückkehren, das, Gott sei es geklagt, zweimal in unserer Geschichte von einem Erfolg nicht begleitet war«.¹⁶⁹ Dennoch setzten sich die Befürworter der

¹⁶⁶ Ausschuss für Grundsatzfragen, II. Sitzung am 14.10.1948, Der Parlamentarische Rat Bd. V, Nr. 14, S. 302.

¹⁶⁷ Ebd., 18. Sitzung am 5.11.1948, ebd., Nr. 23, S. 485–495.

¹⁶⁸ Hattenhauer, Hans, Deutsche Nationalsymbole. Geschichte und Bedeutung, 3. Aufl., Köln 1998, S. 33.

¹⁶⁹ So Walter Strauß in der 4. Sitzung des Hauptausschusses am 17.11.1948, Der Parlamentarische Rat Bd. XIV, S. 124.

Trikolore durch. Zwar hatten die Unionsabgeordneten angesichts des Widerstandes gegen ihren Vorschlag ihren Antrag dahingehend abgeändert, dass auch sie »schwarz, rot, gold« als Bundesfarben festschreiben wollten, dass allerdings »über die Gestaltung der Flagge [...] ein Bundesgesetz« entscheiden solle, doch fand auch diese Lösung keine Mehrheit.¹⁷⁰ Einen neuen Flaggenstreit im heraufziehenden Wahlkampf oder im neugewählten Bundestag wollte man auf alle Fälle vermeiden. So stimmte das Plenum des Parlamentarischen Rates am 8. Mai 1949 im Rahmen der dritten Lesung des Grundgesetzes mit 49 gegen 1 Stimme dafür, im Sinne der Trikolore »schwarz-rot-gold« zur Bundesflagge zu machen.¹⁷¹

Eingedenk der fatalen Auswirkungen des Flaggenstreits in der Weimarer Republik war es politisch sinnvoll, diese Entscheidung in die Hände des Parlamentarischen Rates zu legen. Schon er erhielt eine Fülle von Eingaben mit teils abstrusen Vorschlägen zur Flaggenfrage, ein deutlicher Hinweis, welche emotionale Kraft noch immer in dieser Kontroverse steckte. Das Ansinnen der Unionsparteien, statt der Trikolore ein schwarz-rot-goldenes Kreuz zur Bundesflagge zu machen, knüpfte an die »Abendland«-Ideologeme dieser Jahre an und zeigte gewisse kulturelle Reserven gegenüber der später vereinbarten Flagge auf. Dennoch war es nur folgerichtig, auf die Trikolore des Vormärz zurückzugreifen, bildete das symbolbehaftete Bekenntnis zu den Traditionen der deutschen Einheits- und Freiheitsbewegung doch ein durchgängiges Element im frühen westdeutschen Parlamentarismus. Zudem sollten diese Traditionslinien nicht der DDR überlassen werden, die mit ihrer Flagge ostentativ an dieses Erbe anzuknüpfen versuchte.¹⁷² Mit der Entscheidung des Parlamentarischen Rates war die Flaggenfrage dann auch abgetan; zwar blitzte in den kommenden Jahren noch hier und da bei den kleineren Parteien des bürgerlich-konservativen Spektrums der Versuch auf, mit diesem Thema politischen Zuspruch zu gewinnen, doch erwies sich dieser Funkenschlag als wirkungslos.

Die Frage einer Staatshymne war dagegen in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates offen geblieben. Grundsätzlich hätte es auf der Hand gelegen, nicht nur hinsichtlich der Bundesfarben an die Traditionen des Vormärz und der Paulskirche anzuknüpfen, sondern auch das Deutschlandlied¹⁷³ von Heinrich Hoffmann von Fallersleben, 1841 komponiert und nach einer Hymne Haydns vertont, zur Nationalhymne des westdeutschen Staates zu machen. Dies hätte erneut an die Gepflogenheiten der Weimarer Republik anknüpfen können, in der Friedrich Ebert am 11. August 1922, dem dritten Verfassungstag der Republik, das Lied zur offiziellen

¹⁷⁰ In der 10. Sitzung des Plenums am 8. Mai 1949 wurde diese Fassung mit 34 gegen 23 Stimmen abgelehnt. Vgl. Der Parlamentarische Rat, Bd. IX, Nr. 10, S. 589.

¹⁷¹ Ebd., S. 590.

¹⁷² Dies betont Ullrich, Weimar-Komplex, S. 476 ff. Ähnlich auch Feinstein, Margarete Myers, State Symbols. The Quest for Legitimacy in the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic 1949–1959, Boston/Leiden 2001.

¹⁷³ Vgl. hierzu und zum folgenden Pikart, Eberhard, Theodor Heuss und Konrad Adenauer. Die Rolle des Bundespräsidenten in der Kanzlerdemokratie, Stuttgart/Zürich 1976, S. 95 ff.

Hymne erklärt hatte. Allerdings schien das Deutschlandlied angesichts der Indienstnahme durch die Nationalsozialisten diskreditiert und in seinem Text nicht mehr zeitgemäß.

Hatte es im Reichstag der Weimarer Republik noch erregte Debatten um die Nationalhymne, generell um nationale Symbole, gegeben, so zeigte sich der Bundestag wenig geneigt, diese Frage aufzugreifen. Nach allgemeinem Dafürhalten – und auch nach Heuss' eigener Einschätzung¹⁷⁴ – war es die Aufgabe des Bundespräsidenten, hier einen Vorschlag zu machen. Heuss jedoch zeigte sich in diesem Punkt sehr zurückhaltend, wollte zumindest den Versuch unternehmen, »die Deutschen von dem lauten Traditional-Patriotismus zu trennen und sie zu einem tragisch verhaltenen Nationalgefühl zu führen«¹⁷⁵. Sein Vorstoß, eine neue Nationalhymne zu schaffen, erwies sich jedoch als wenig erfolgreich, vielmehr stieß die von ihm favorisierte Hymne allseits auf Ablehnung. Der verschiedentlich verfolgte Ansatz, bei entsprechenden Anlässen die (von Text her nicht anstößige) dritte Strophe des Deutschlandliedes zu intonieren, stieß zwar ebenfalls auf Vorbehalte, doch sollte sich dieser Weg als konsensfähig erweisen. Adenauer hatte ihn von Anfang an favorisiert, und da die Dekretierung der Nationalhymne der Gegenzeichnung des Kanzlers bedurfte, sah sich Heuss zu guter Letzt gezwungen, sich dieser Lösung anzuschließen. Die Entscheidung, »das Hoffmann-Haydn'sche Lied als Nationalhymne anzuerkennen« und »bei staatlichen Anlässen [...] die dritte Strophe« singen zu lassen¹⁷⁶, wurde allein in einem Briefwechsel zwischen Bundeskanzler und Bundespräsident festgehalten. Da Heuss eine feierliche Proklamation dieses Beschlusses ablehnte, begnügte man sich damit, den Briefwechsel im Bulletin der Bundesregierung¹⁷⁷ zu veröffentlichen. Kaum je eine Nationalhymne dürfte auf so ungewöhnliche Weise propagiert worden sein.

Unspektakulär war auch die Entscheidung für einen Nationalfeiertag¹⁷⁸; auch hier war der Bundestag (zunächst) nicht eingeschaltet. Überlegungen, den 8. Mai, den Tag der Schlussabstimmung über das Grundgesetz, als historisch-politischen Gedenktag vorzusehen, wurden schnell wieder verworfen, da er als Jahrestag der Kapitulation 1945 kaum für eine solche Funktion geeignet schien. Der Vorschlag von Bundesinnenminister Heinemann vom Sommer 1950, den ersten Sonntag im September als den Tag zu bestimmen, an dem man der Opfer des Nationalsozialismus, der Verfassungsordnung der Bundesrepublik sowie der deutschen Einheit gedenken wolle, stieß auf wenig Zustimmung, schien es doch widersinnig, einen »Totenge-

¹⁷⁴ Vgl. Schreiben des Chefs des Bundespräsidialamtes an Kabinettsmitglieder vom 11.7.1950, BA, B 136/4618.

¹⁷⁵ Heuss an Adenauer 24. I. 1952, Heuss-Adenauer, Unserem Vaterlande zugute, Nr. 64, S. 122.

¹⁷⁶ Adenauer an Heuss 29. 4. 1952, ebd., Nr. 74, S. 134. Vgl. auch für Einzelheiten Kabinettsprotokolle 1952, S. LXVIII ff.

¹⁷⁷ Bulletin vom 6. 5. 1952, S. 537.

¹⁷⁸ Vgl. hierzu und zum folgenden Wolfrum, Geschichtspolitik, S. 55 ff.

denktag und eine Art von Verfassungsfeier«¹⁷⁹ zusammenzulegen. Stattdessen fiel die Wahl auf den 7. September, den Tag der Konstituierung von Bundestag und Bundesrat ein Jahr zuvor, der nun als »Nationaler Gedenktag des deutschen Volkes« bestimmt¹⁸⁰ wurde. An diesem Tag wurde erstmals 1950 im Bundestag in feierlicher Weise mit Ansprachen des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers¹⁸¹ der Versammlung der deutschen Volksvertreter ein Jahr zuvor gedacht.

Allerdings war dieses Datum nur »mühsam zu pathetisieren«¹⁸², ihm fehlte »der dramatische Geschichtszakzent«.¹⁸³ Bereits im folgenden Jahr wurde die Feier aus Termingründen¹⁸⁴ auf den 12. September verschoben, im Jahr 1952 dann aber wieder auf den 7. September zurückverlegt und mit Reden des Bundestagspräsidenten sowie des Bundeskanzlers¹⁸⁵ ausgestaltet. Damit schien sich, wenn auch zögerlich und kaum in der Bevölkerung verankert, eine Konvention herauszubilden, die im Sinne eines »Verfassungspatriotismus« die neugeschaffene politische Ordnung zum Ausgangspunkt der Traditionsbildung machte. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die Bundesregierung selbst 1953, als die dramatischen Ereignisse in Ostberlin und in zahlreichen anderen Städten Ostdeutschlands eine andere Lösung am Horizont aufscheinen ließen, erwog, »aus Gründen der Tradition«¹⁸⁶ an diesem Gedenktag festzuhalten. Allerdings erwies sich das Geschehen in der DDR am 17. Juni 1953 als so spektakulär und mitreißend, dass nun der Bundestag aktiv wurde und einen neuen nationalen Gedenktag proklamierte.

Der Aufstand am 17. Juni war ein Ereignis, das die Westdeutschen tief bewegte. Er mutierte schnell zum Sinnbild für das unverbrüchliche Freiheits- und Einheitsbewusstseins der Ost- wie der Westdeutschen, aus dem heraus sich der Weg zur deutschen Einheit zwangsläufig öffnen werde. Nun schien auch in Deutschland das Volk für Freiheit und demokratische Rechtsordnung aufgestanden zu sein, womit es Anschluss an die westlichen Demokratien gefunden habe. Deshalb war es nicht erstaunlich, dass der Bundestag die öffentliche Erregung aufgriff und sich in großer Einmütigkeit auf die Schaffung eines »Tags der deutschen Einheit« verständigte, der als »Symbol der deutschen Einheit in Freiheit« diese Zielsetzung vermitteln sollte. Ein »dramatischer« und konsensualer Gedächtnisort schien gefunden.

¹⁷⁹ So Bundespräsident Heuss, zit. nach Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 89, Sitzung vom 11. 8. 1950, S. 627, Anm. 57.

¹⁸⁰ Er knüpfte an den Verfassungstag der Weimarer Republik an; seit 1921 wurde der 11. Mai, der Tag der Unterzeichnung der Weimarer Verfassung, als (nicht gesetzlicher) Feiertag begangen.

¹⁸¹ BT Plenarprotokoll 01/81, S. 3085–89.

¹⁸² Heuss, ebd., S. 3086.

¹⁸³ Neue Zeitung von 6. 7. 1953, zit. nach Wolfrum, Edgar, Geschichtspolitik und deutsche Frage. Der 17. Juni im nationalen Gedächtnis der Bundesrepublik (1953–89), in: GG 24, 1998, S. 382–411, hier S. 388.

¹⁸⁴ Anlass war die Teilnahme einer Delegation des Bundestages an der Tagung der Interparlamentarischen Union in Istanbul. Redner im Bundestag waren Eduard Spranger und Adenauer Vgl. BT Plenarprotokoll 01/161.

¹⁸⁵ BT Plenarprotokoll 01/227.

¹⁸⁶ Kabinettsitzung vom 7. 7. 1953, Kabinettsprotokolle 1953, Nr. 300, S. 387.

Dennoch waren Eintracht und Harmonie nur vordergründig, vielmehr lagen unter der Oberfläche des gemeinsamen parlamentarischen Vorgehens ganz unterschiedliche Interpretationsansätze¹⁸⁷ verborgen. Während die Sozialdemokraten das Geschehen in der DDR als Aufstand der Arbeiterklasse und als Revolte gegen die Zwangsvereinigung von KPD und SPD interpretierten, sahen die Liberalen das Aufbegehren in der Kontinuität der Ideale der Paulskirche, wohingegen die Christdemokraten es als Manifestation des Antikommunismus und des Wunsches bewerteten, sich der westlichen Werteordnung anzuschließen; die Deutungsmuster für die Ereignisse jenseits des »Eisernen Vorhangs« wiesen eher auf das Selbstverständnis der westdeutschen Betrachter hin denn auf Motive und Ziele der ostdeutschen Akteure.

Diese unterschiedlichen Interpretationen schlugen sich auch in einem von Emotionen geprägten deutschlandpolitischen Schlagabtausch zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien am 1. Juli 1953 nieder, als der Bundestag¹⁸⁸ über die Vorgänge in der DDR debattierte und die Koalitionsfraktionen sowie die SPD jeweils einen Gesetzentwurf¹⁸⁹ zur Einführung eines gesetzlichen Feiertags am 17. Juni einbrachten. Bereits die Benennung des neuen Gedenktages ließ unterschiedliche Deutungsmuster erkennen: Während der SPD-Antrag einen »Nationalfeiertag des deutschen Volkes« schaffen wollte und damit bewusst die Gemeinsamkeit zwischen dem westlichen und dem östlichen Deutschland unterstrich, sprach der Koalitionsantrag eher unterkühlt von einem »nationalen Gedenktag«. Es war der Vorsitzende des Gesamtdeutschen Ausschusses, Wehner, der die Benennung als »Tag der deutschen Einheit« vorschlug¹⁹⁰ und hiermit breite Zustimmung fand. Auch der Gesetzestext selbst wurde von den Ausschussmitgliedern einstimmig gebilligt. Im Sinne dieses überparteilichen Konsenses wurde das Gesetz am vorletzten Sitzungstag des 1949 gewählten Bundestages im Plenum einmütig, wenn auch »gegen die Stimmen der kommunistischen Gruppe«, angenommen¹⁹¹.

Mit dieser Entscheidung hatte das Bonner Parlament in der Debatte um nationale Symbole und Gedenktage einen deutlichen Markierungspunkt gesetzt. Das Gedenken an den Tag der Konstituierung von Bundestag und Bundesrat am 7. September, »eher Ausdruck der Verlegenheit«¹⁹², war ersetzt worden durch ein neues Datum, das die Freiheits- und Einheitsforderung des Grundgesetzes zum Bezugspunkt nahm. Dennoch stand hinter dieser Entscheidung kein einheitliches Geschichtsbild, sondern die politischen Akteure hatten sogleich versucht, die Vorgänge in der DDR

¹⁸⁷ Vgl. Wolfrum, *Geschichtspolitik*, S. 65 ff.

¹⁸⁸ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/278, S. 13870–13909.

¹⁸⁹ BT Dr. 01/4624 und 01/4625.

¹⁹⁰ Vgl. Gemeinsame Sitzung von Innen- und Gesamtdeutschem Ausschuss am 2.7.1953, Biefang, *Gesamtdeutscher Ausschuss*, S. 739. Es waren Kaiser und Tillmanns, beide in besonderer Weise der Ost-CDU verbunden, die die Zustimmung der Union zu dieser Formulierung herbeiführten. Ebd., S. 740.

¹⁹¹ Sitzung am 3.7.1953, BT Plenarprotokoll 01/280, S. 14070 f. Gesetz vom 4.8.1953, BGBl I, S. 778.

¹⁹² Wolfrum, *Geschichtspolitik und deutsche Frage*, S. 388.

in ihr jeweiliges historisches Koordinatensystem einzupassen. Zudem trug sie den Makel in sich, dass der neue Gedenktag nicht an ein Ereignis der eigenen, bundesrepublikanischen Geschichte anknüpfte, sondern vielmehr vorauswies auf eine gesamtdeutsche Zukunft, die als Visierpunkt der eigenen Selbstinterpretation bekräftigt wurde. In dieser Hinsicht war er ein sinnfälliger Ausdruck des »Provisoriums«-Konzepts.

Im Untersuchungszeitraum waren die Gedenksitzungen im Plenum des Deutschen Bundestages zum Tag der Deutschen Einheit die maßgeblichen Veranstaltungen¹⁹³ zur symbolischen Vergemeinschaftung der Abgeordneten und deren kommunikativer Verständigung über das nationale Selbstbild. Andere Rückbezüge – auf das Kriegsende am 8. Mai 1945, auf die Ausrufung der Republik am 9. November 1918, auf ältere, sich aus der deutschen Demokratiegeschichte ergebende Gedenktage – wurden nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, auch das »Erbe« des 20. Juli 1944 und generell des Widerstands gegen die nationalsozialistische Diktatur war lange kein Anknüpfungspunkt für die Selbstinszenierung des bundesrepublikanischen Parlamentarismus. Der in diesem Ereignis aufscheinende »Aufstand des Gewissens« blieb in seiner Deutung kontrovers¹⁹⁴ und in seiner Vorbildfunktion für den westdeutschen Staat widersprüchlich. Erst die Rede von Gustav Heinemann zum 25. Jahrestag des missglückten Attentats – nicht im Deutschen Bundestag, sondern in der Gedenkstätte Plötzensee – markierte hier einen Wandel, der auch die Einsicht in Worte fasste, dass die Deutschen nicht aus eigener Kraft, sondern durch die Befreiung von außen zu einer freiheitlichen Demokratie durchgebrochen seien.

Zeitgenossen wie späteren Beobachtern fiel immer wieder die »notorische Nüchternheit« des parlamentarischen Zeremoniells im Haus am Rheinufer auf; »die Bonner Nachkriegsrepublik verordnete sich«, wie der langjährige Bundestagspräsident Norbert Lammert im Rückblick konstatierte, »eine Formaskese, die nicht nur die monumental-ästhetische Repräsentation des Nationalsozialismus konterkarieren, sondern auch den transitorischen Charakter als nationalstaatliches Provisorium abbilden wollte.«¹⁹⁵ In der Tat hatten sich anlässlich des Zusammentritts des 1. Deutschen Bundestages dessen Mitglieder für eine höchst bescheidene, schlichte und schnörkellose Verfahrensordnung entschieden, die dem Selbstverständnis als vorläufiges und unvollständiges staatliches Gebilde entgegenkam. Zwar mehrten sich in den kommenden Jahren die Stimmen, die hier ein einer Volksvertretung angemessenes parlamentarisches Protokoll anmahnten und auf die Vorbilder in Paris und London, aber auch auf das Straßburger Europaparlament verwiesen,¹⁹⁶ doch verliefen entsprechende Initiativen im Sande. Auch die Hoffnung, mit dem Amtsantritt von

¹⁹³ Vgl. die Liste dieser Veranstaltungen bei Schindler, Datenhandbuch, S. 2010 ff.

¹⁹⁴ Vgl. hierzu Reichel, Schwarz-Rot-Gold, S. 65 ff.

¹⁹⁵ Lammert, Würde, S. 474.

¹⁹⁶ So vor allem Karl Mommer, Vorsitzender des Organisationsausschusses, vgl. dessen Sitzung am 27.9.1950, BT ParLA, OrgA 1. WP. Ähnlich am 16.10.1950, ebd. Vgl. hierzu auch Schmid, Erinnerungen, S. 476 f.

Hermann Ehlers im Herbst 1950 ein würdevolleres Sitzungszeremoniell durchsetzen zu können, erfüllte sich nicht, vielmehr hielt auch der neue Präsident an dem Selbstverständnis des Bundestages als nüchternem »Arbeitsparlament« fest.

Mit dem erneuten Wechsel zu Gerstenmaier änderte sich dies; als evangelischer Theologe hatte der Schwabe durchaus Sinn für Zeremonien, Rituale und Liturgie. Anlässlich eines Abendessens – so erinnerte dieser sich –, das Adenauer im Palais Schaumburg für das neu gewählte Präsidium des Bundestages gab, seien auch Fragen des parlamentarischen Stils besprochen worden: »Es war eine erste über die Fraktionsgrenzen und -rücksichten hinaus geführte kritische Auseinandersetzung mit dem deutschen Parlamentsstil. Er fand keinen einzigen Verteidiger.« Kritisiert werden sei vor allem die formlose Eröffnung der Parlamentsitzungen. Es zieme sich nicht, so der einhellige Eindruck, »wenn der Präsident erst einen in lauter Unterhaltung begriffenen durcheinanderlaufenden Haufen mit seiner Glocke zum Aufmerken bringen müsse. Er sei schließlich nicht der Lehrer einer Grundschulklasse.« Nach einigem Hin und Her sei dann der Vorschlag zur Diskussion gestellt worden, »daß beim Eintritt des amtierenden Präsidenten nach einem Glockenschlag und Ankündigungsruf das Haus sich erheben und stehen bleiben sollte, bis der amtierende Präsident Platz genommen habe. Der Bundeskanzler erklärte, daß sich die Regierungsbank dementsprechend verhalten werde. Die Herren vom Bundesrat schlossen sich stillschweigend an.«¹⁹⁷ Um der Feierlichkeit dieses Aufzuges Rechnung zu tragen, sollten der amtierende Präsident sowie der ihn beim Einzug begleitende Direktor des Bundestages – »dieser mit dem Grundgesetz in der Hand« – nicht mehr in schlichtem Tagesanzug erscheinen, sondern mit Cut und schwarzer Weste bekleidet sein.¹⁹⁸ Ebenso sollten die Saaldienere in Zukunft einen für sie angefertigten Frack tragen.

Die bei diesem Abendessen vereinbarten Neuerungen wurden dann zum Jahreswechsel 1954/55 umgesetzt. Hierbei hatte man sich darauf verständigt,¹⁹⁹ dass nicht Gerstenmaier, sondern Schmid in der ersten Plenarsitzung nach der Weihnachtspause das neue Eröffnungszeremoniell praktizieren solle. So schritt am 27. Januar 1955 »statt des gedrunghenen Präsidenten Gerstenmaier oder des hageren Vizepräsidenten Jaeger [...] der mit natürlicher Würde begabte Vizepräsident Carlo Schmid im Cut zur Präsidentenempore.«²⁰⁰ Angekündigt worden war sein Erscheinen von einem lang gezogenen Gongschlag, dem auf Tonband aufgenommenen Geläut der Berliner Freiheitsglocke und dem Ruf eines Saaldieners: »Der Präsident«, woraufhin sich die im Plenarsaal versammelten Abgeordneten erhoben. Damit war für den Bundestag ein Eröffnungszeremoniell gefunden worden, das im Wesentlichen bis heute gebräuchlich ist.

¹⁹⁷ Gerstenmaier, Streit, S. 366 f.

¹⁹⁸ Vgl. ebd., S. 367, sowie Feldkamp, Michael F., Das Hohe Haus. Protokoll und Zeremoniell im Deutschen Bundestag, in: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Flagge zeigen? Die Deutschen und ihre Nationalsymbole, Bonn 2008, S. 98–103.

¹⁹⁹ Vgl. die Sitzungen des Ältestenrats am 19. und 26.1.1955, BT ParlA, ÄR 2. WP.

²⁰⁰ So mit süffisantem Unterton »Der Spiegel« vom 2.2.1955.

Die Verständigung auf ein förmlicheres Eröffnungsverfahren war mehr als eine eher nebensächliche Petitesse. In dem Jahr, in dem die Bundesrepublik Deutschland mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts und dem Inkrafttreten der Pariser Verträge die – wenn auch immer noch beschränkte – staatliche Souveränität zurück gewann, verabschiedete sich der Deutsche Bundestag zumindest ein Stück vom Provisoriumskonzept und zeigte sich entschlossen, sich an den parlamentarischen Gepflogenheiten der westlichen Nachbarstaaten zu orientieren und deren Rituale zu imitieren. Diese sollte ihm den Nimbus der Gleichrangigkeit geben und die Bundesrepublik in den Kreis der westlichen Demokratien stellen. Als kommunikativer Akt symbolisierte das Eröffnungszeremoniell den verfassungsmäßigen Rang, den sich der Deutsche Bundestag selbst zuschrieb, nämlich Repräsentant des ganzen deutschen Volkes zu sein.

Dennoch blieb dies etwa im Vergleich mit älteren Demokratien ein bescheidener Rahmen; alle nun geschaffenen symbolischen Formen parlamentarischer Vergemeinschaftung konnten nicht die Patina aufweisen, die traditionelle Vorbilder im Laufe der Zeit entwickelt hatten. Gerhard Loewenberg, hierbei ganz offensichtlich das britische Unterhaus vor Augen, erinnerte sich lebhaft an den Eindruck, den er als ausländischer Zuschauer bei einem Besuch auf der Tribüne des Bundestages empfand: »Die Anwesenheit von 100 oder 200 Abgeordneten, die in den meisten anderen Parlamenten ins Auge fallen würde, geht in den großen Weiten des Plenarsaals verloren. Die große Entfernung zwischen der Rednertribüne und den Sitzen der Abgeordneten fordert die Unaufmerksamkeit geradezu heraus. Das Kommen und Gehen in der Regierungsbank, der lange Weg, den die Redner bis zum Rednerpult zurückzulegen haben, der ständige Wechsel in den vorderen Sitzen je nach dem Interesse der Abgeordneten am behandelten Thema erzeugen einen chaotischen Eindruck. Das größte Symbol im Raum ist ein stämmiger, stilisierter deutscher Adler an der Mitte der Rückwand, der in weiten Kreisen als eine Darstellung des Wirtschaftswunders karikiert worden ist. Verschiedene Bemühungen, dem Ganzen mehr Würde zu verleihen, wie etwa das Erscheinen des Präsidenten nach der effektvollen Ankündigung mit weißer Krawatte und Frack, woraufhin sich alle Abgeordneten von ihren Sitzen erheben, oder die Einführung dekorativer Uniformen für die Parlamentsdiener können doch nicht die Achtung erzeugen, die traditionellen Symbolen gezollt wird.«²⁰¹

Die von Gerstenmaier angestoßenen Neuerungen korrespondierten mit Erwägungen, den protokollarischen Vorrang, der dem Bundestagspräsidenten als »zweitem Mann im Staat« vor dem Regierungschef zukam, auch in der Realität durchzusetzen. Auf diesen Anspruch – so der Amtsinhaber – habe ihn Carlo Schmid kurz nach seiner Wahl zum Bundestagspräsidenten hingewiesen und damit ein auch in seiner Sicht legitimes Anliegen zur Sprache gebracht. Dennoch zögerte er, dies gegenüber dem Kanzler durchzusetzen. Für seine Person, so resümierte er

²⁰¹ Loewenberg, *Parlamentarismus*, S. 58f.

seine Haltung im Nachhinein,²⁰² wollte er Adenauer mit Rücksicht auf dessen hohes Alter den Vortritt lassen, grundsätzlich jedoch an dem Anspruch des Parlaments und seines Präsidenten festhalten. Dies war angesichts der realen Machtverhältnisse wie der bisher eingeschliffenen Praxis sicher eine kluge Entscheidung, doch lässt die Tatsache, dass das Thema des protokollarischen Vorrangs überhaupt in Betracht gezogen wurde, erkennen, dass das sich verändernde Selbstbildnis des Deutschen Bundestages auch Fragen der eigenen Position im Rahmen der Verfassungsorgane und damit des eigenen Gewichts umfasste.

Debatten über das Parlament als Kommunikationsraum ergaben sich im Untersuchungszeitraum auch im unmittelbaren Wortsinn. Hier stand zunächst einmal der Arbeitsrhythmus im Vordergrund, also die Notwendigkeit, die Anforderungen von Plenums- und Ausschussarbeit, von Fraktionssitzungen, Wahlkreisarbeit und Berufstätigkeit miteinander zu vereinbaren. Im Herbst und Winter 1949/50 wurde vielfach improvisiert und mit Zeitabläufen experimentiert, bevor die Abgeordneten zu einem geregelten Rhythmus fanden. Zunächst²⁰³ wurde ein Wochenturnus beschlossen, in dem sich sitzungs- und sitzungsfreie Wochen abwechseln sollten. Dies war das Modell des Reichstags sowie des Preußischen Landtags während der Weimarer Republik gewesen, auf das man hier zurückgriff. Allerdings erwies sich dieser Zeitrahmen schon bald als zu knapp und starr, so dass der Bundestag zu einem Drei-Wochen-Turnus übergang²⁰⁴, nach dem auf zwei Sitzungswochen eine sitzungsfreie Woche folgen sollte. Somit tagten am Montag die Ausschüsse, am Dienstag die Fraktionen, am Mittwoch, Donnerstag und Freitag je halbtägig Ausschüsse und Plenum und am Samstag wiederum die Ausschüsse. Damit sollte insbesondere dem Arbeitsvolumen der Ausschüsse Rechnung getragen werden, wo sich in einzelnen Gremien ein Stau von zu beratenden Gesetzesvorlagen ergeben hatte.

Diese Diskussionen um den Arbeitsrhythmus des Parlaments, also um die Abfolge von Sitzungs- und sitzungsfreien Wochen sowie um den detaillierten Zeitplan für die Sitzungswochen, setzten sich auch in der Folgezeit fort, ohne dass eine allgemein befriedigende Regelung gefunden werden konnte. Wie der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Johannes Kunze, beklagte, werde man »von der Technik der Arbeit so stark aufgezehrt [...], daß keine Zeit zur letzten Besinnung mehr bleibe«. ²⁰⁵ Auch sein Fraktionskollege Werner Dollinger kritisierte die zeitliche Belastung durch die Parlamentsarbeit: »Wenn die Dinge weiter so betrieben würden, dann könne man neben der Politik keine Berufsaufgaben mehr erfüllen.« Auch die Häufung von parlamentarischen Funktionen beklagte der CSU-Politiker. »Man solle doch die Verantwortung aufteilen. Immer wieder müßten Sitzungen ausfallen, weil einige maßgebende Herren zu sehr beschäftigt seien. Keiner dürfe mehr

²⁰² So Gerstenmaier, Streit, S. 367f.

²⁰³ Vgl. Sitzung Geschäftsordnungsausschuss am 4. 1. 1950, BT ParLA, GOA 1. WP.

²⁰⁴ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 16. 2. 1950, BT ParLA, ÄR 1. WP, sowie die Aufstellung bei Schindler, Datenhandbuch, S. 2006.

²⁰⁵ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 5. 10. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 86, S. 370.

Ämter annehmen, als er auch verkraften könne.«²⁰⁶ Ebenso wurde die mangelnde Präsenz in den Ausschusssitzungen beanstandet. Dennoch liefen alle Bemühungen um die Optimierung der Arbeitsorganisation ins Leere; es blieb auch in den folgenden Jahren bei vielfachen Wechseln zwischen einem Drei-Wochen- und einem Vier-Wochen-Turnus²⁰⁷, mit dem man den Anforderungen von Plenums-, Ausschuss-, Fraktions- und Wahlkreisarbeit nachkommen wollte.

Aber auch die Plenardebatte selbst sollte gestrafft und für die Öffentlichkeit interessanter und lebhafter gestaltet werden. In der 1. Legislaturperiode waren zum ersten Punkt bei verschiedenen Anlässen entsprechende Vereinbarungen im Ältestenrat beschlossen worden, wobei die Zeitanteile nach Fraktionsstärken proportional abgestuft worden waren. Allerdings hatte dies kaum den gewünschten Effekt gehabt, vielmehr hatten die Fraktionen dazu tendiert, die ihren Rednern zur Verfügung stehende Zeit auch auszuschöpfen. Dies war dann auch in den folgenden Wahlperioden das zentrale Argument gegen eine Begrenzung der Redezeit.²⁰⁸ Sowohl die kleineren Parteien als auch die SPD-Opposition²⁰⁹ befürchteten, dass hierdurch ihre Möglichkeiten der politischen Mitsprache und der Selbstdarstellung beeinträchtigt werden würden, waren sie doch auf das Plenum des Bundestages als Forum der öffentlichen Präsentation in besonderer Weise angewiesen. Auch der vielfache Verweis des Bundestagspräsidenten auf die ›freie‹, nicht vom Manuskript abgelesene Rede als Norm parlamentarischer Debattenkultur, durch die die Plenumsdebatte für den Zuhörer lebendiger und dynamischer werden würde, verhallte weitgehend ungehört. Was blieb, waren Appelle an die Selbstdisziplin der Abgeordneten und die Ermahnung, die Argumente knapp und präzise und möglichst ohne Redemanuskript vorzutragen.

Ausführliche Diskussionen gab es zudem um die Gestaltung der 1952 eingeführten Fragestunden, mit denen der Bundestag die Aktualität und Lebendigkeit seiner Plenarverhandlungen stärken wollte. Einen solchen Schritt hatten der Organisations- wie der Geschäftsordnungsausschuss bereits im Dezember 1949 befürwortet: »Bei der Fragestunde handelt es sich um die Übertragung einer Übung, die im englischen Parlament und in einzelnen deutschen Ländern bereits mit bestem Erfolg angewendet wird. Sie soll der Verlebendigung des parlamentarischen und demokratischen Lebens dienen und liegt im Interesse des Parlaments, der einzelnen Abge-

²⁰⁶ Ebd., S. 376. Ähnlich auch die Klage in der Fraktionssitzung am 12. 10. 1954, ebd., Nr. 89.

²⁰⁷ Vgl. die Aufstellung zum Arbeitsrhythmus des Bundestages bei Schindler, Datenhandbuch, S. 2006, wo auch die jeweiligen Wochenpläne angegeben sind.

²⁰⁸ In der 2. u. 3. Wahlperiode erfolgte keine Begrenzung der Redezeit. In der 4. Wahlperiode gab es gelegentliche Vereinbarungen im Ältestenrat zur Debattendauer. Anlässlich der viertägigen »Atomdebatte« vom 20.–25. 3. 1958 hatte die Unionsfraktion mit ihrer eigenen Mehrheit im Plenum eine Redezeitbeschränkung durchgesetzt, was die Oppositionsparteien als Übervorteilung ansahen und sie veranlasste, vor dem Bundesverfassungsgericht Organklage gegen den Deutschen Bundestag einzureichen, da in ihren Augen die Redezeitbeschränkung die Rechtsstellung der Abgeordneten und ihren Anspruch auf Gleichbehandlung im Parlament verletzte. Das BVerfG wies die Klage jedoch ab. Vgl. hierzu mit weiteren Details Stüwe, Opposition, S. 259 ff.

²⁰⁹ Vgl. Sitzung GOA am 5. 11. 1956, BT ParlA, GOA 2. WP.

ordneten und der Regierung.«²¹⁰ Dennoch hatten die Abgeordneten sich zu diesem Zeitpunkt nicht entschließen können, dieser Anregung zu folgen. Als dieses neue Debattenformat dann mit der neuen Geschäftsordnung eingeführt werden sollte, erhofften sie sich auch Anregungen vom britischen Beispiel, so dass der prozedurale Ablauf dieser Debatten im House of Commons im Ältestenrat und im Geschäftsausschuss detailliert erörtert wurde. Allerdings war man sich dort schnell einig, »daß die parlamentarische Praxis des englischen Parlaments aufgrund der dortigen Tradition und den anderen Verhältnissen (sic!) nicht auf unsere Verhältnisse übertragen werden könnte. Jedes Land habe eine andere Entwicklung genommen und daher auch andere parlamentarische Formen und Praktiken.«²¹¹

So blieben die schließlich vereinbarten Regelungen hinter dem britischen Vorbild zurück: Konnten im Unterhaus die Abgeordneten die Kabinettsmitglieder durch nicht vorher bekannte Fragen und Nachfragen gleichsam in die Enge treiben, waren im Bonner Bundeshaus²¹² die Fragen mindestens drei Tage vorher schriftlich mitzuteilen, um den Ministern Zeit zur Vorbereitung der Antwort zu geben; einem eher »gouvernementalen«, die Regierungsvertreter schonenden Modus wurde der Vorzug gegeben vor einem scharfen, investigativen Stil. Zudem durften eventuelle Zusatzfragen nur vom Fragesteller nachgeschoben werden und mussten sich strikt auf den betreffenden Gegenstand beziehen. Auch war diese Neuerung (zunächst) auf eine Zeitstunde pro Monat beschränkt²¹³. Der Wunsch nach einer geordneten und disziplinierten Debatte hatte Vorrang vor der Aussicht, mit den Fragestunden ein wirksames Kontrollelement gegenüber Regierung und Verwaltung zu schaffen. Die Furcht, als Versammlung von politikunfähigen Streithähnen abqualifiziert zu werden, saß tief.

Ein weiterer Diskussionspunkt war, in welchen Abständen Fragestunden auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt werden sollten. Ursprünglich war vorgesehen worden, eine Fragestunde pro Monat anzusetzen, wobei der Zeitrahmen sechzig Minuten nicht überschreiten sollte. Als im Laufe der 2. Legislaturperiode die Zahl der von Parlamentariern eingereichten Fragen deutlich anstieg und diese vielfach nicht im Rahmen der jeweiligen Fragestunde beantwortet werden konnten, einigte man sich darauf, die Zahl der monatlichen Fragestunden zu erhöhen und auch den zeitlichen Rahmen flexibler zu gestalten. Schließlich wurde sogar vereinbart,²¹⁴ jede Plenarsitzung mit einer Fragestunde zu beginnen.

²¹⁰ Sitzung GOA am 14. 12. 1949, BT ParlA, GOA 1. WP.

²¹¹ So Ritzel (SPD) am 18. 10. 1954, 10. Sitzung GOA, BT ParlA, GOA 2. WP, ähnlich am 7. 3. 1955, 14. Sitzung GOA, ebd.

²¹² Vgl. für weitere Einzelheiten Geck, Fragestunde, S. 31 ff.

²¹³ Nach den ersten Erfahrungen mit Fragestunden schlug der GOA vor, nicht erledigte Anfragen an den Anfang der nächsten Fragestunde zu stellen, ggf. mehrmals im Monat Fragestunden anzusetzen und die Regierung im Interesse der Vielzahl von Fragen zu knappen Antworten zu drängen. Vgl. Sitzung GOA am 11. 7. 1952, BT ParlA, GOA 1. WP.

²¹⁴ 7. Sitzung GOA am 12. 5. 1960, BT ParlA, GOA 3. WP.

Um die zur Verfügung stehende Zeit besser auszunutzen, wurde auch die Gestaltung der Fragestunden intensiv diskutiert. Der Vorschlag,²¹⁵ Fragen nicht mehr vorzulesen, sondern das Plenum und die Zuhörer auf der Galerie auf den gedruckten Text der Fragen zu verweisen, verwarf man angesichts der hiermit verbundenen praktischen Schwierigkeiten jedoch rasch wieder. Zudem wurden Fragesteller wie Antwortende ermahnt, sich kurz zu fassen und nicht zu viele Sachthemen in einer Frage miteinander zu verknüpfen. »Es wird ausdrücklich festgestellt, daß die Würde des Hauses nicht verletzt ist, wenn ein antwortender Minister eine Frage erschöpfend durch ein einfaches Ja oder Nein beantwortet.«²¹⁶ Zum Ende der 4. Legislaturperiode wurde dann noch die »Aktuelle Stunde« geschaffen,²¹⁷ in der bei je fünfminütiger Redezeit akute und brisante Themen debattiert werden konnten. Allerdings machten die Abgeordneten von diesem parlamentarischen Instrument nur zögernd Gebrauch; erst seit den 1980er Jahren wurde sie zu einem häufig genutzten Instrument der politischen Auseinandersetzung.

Inszenierung und Selbstinszenierung prägten auch das Verhältnis der Parlamentarier zu den Medien. Ohnehin stehen der moderne Parlamentarismus und der öffentliche Raum in einem engen Beziehungsverhältnis, ja, das eine ist ohne den anderen nicht zu denken; durch die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, und das bedeutete de facto durch die Medienöffentlichkeit, »erweiterte sich der Zuhörerkreis des Sitzungssaals in räumlicher und zeitlicher Hinsicht. Der Pressebericht, die Radionachricht und die im Fernsehen übertragene Diskussion sind Bausteine einer politischen Öffentlichkeit, die für die parlamentarische Demokratie unverzichtbar ist.«²¹⁸

Als zentrale Vermittler zwischen Bundestag und Öffentlichkeit galten noch immer die Printmedien. Schon aufgrund der räumlichen Bezüge war das Verhältnis zwischen den Abgeordneten und den Journalisten eng. Diese hatten ihre Büros direkt gegenüber dem Bundeshaus in drei – bald sprichwörtlichen – Pressebaracken, die mit Schreibmaschinen und Klappbetten ausgestattet waren.²¹⁹ Nicht nur wegen dieser kargen Ausstattung hockten Parlamentarier und Journalisten »immer zusammen, im Restaurant wie in der Bürozelle. Viele Abgeordnete hatten in Bonn nichts als eine Schlafstelle, ihr Zuhause war das Bundeshaus.«²²⁰ Dieses vertraute Miteinander von Politik und Presse änderte sich auch nicht, als viele der Journalisten im Laufe der nächsten Jahre ihre Notquartiere in den Pressebaracken verließen und in modernere Büros in der Nähe der nun errichteten Parlamentsneubauten umzogen. Wie einer der Beteiligten im Nachhinein konstatierte, brachte es »die Tätigkeit in

²¹⁵ Sitzung GOA am 7. 12. 1953, BT ParlA, GOA 2. WP.

²¹⁶ 89. Sitzung ÄR am 29. 11. 1955, BT ParlA, ÄR 2. WP.

²¹⁷ Vgl. Sitzungen ÄR am 3. 11. 1964 u. 19. 1. 1965, BT ParlA, ÄR 4. WP.

²¹⁸ Wintgens, Radio, S. 297.

²¹⁹ Vgl. hierzu Hannemann, Matthias/Preißler, Dietmar, Bonn – Orte der Demokratie, Berlin 2009, S. 44.

²²⁰ Ebd.

Bonn [...] mit sich, daß man täglich mit vielen Abgeordneten, Mitgliedern der Regierung oder der Ministerien spricht.«²²¹ In einer Zeit, in der der Kanzler mit Erfolg versuchte, über »Teegespräche« mit ausgewählten Journalisten seine »Botschaften« der medialen Öffentlichkeit zu vermitteln, zeigten sich auch die Parlamentarier gewillt, auf deren Berichterstattung Einfluss zu nehmen. Neben das persönliche Hintergrundgespräch wie das medienwirksame Interview traten hierbei auch die Pressetribüne, auf der die Korrespondenten den Bundestagsverhandlungen zuhörten, sowie die Fraktionssitzungen, zu denen sie – wenn auch in Auswahl – Zutritt erhielten.

Größere Skepsis²²² herrschte jedoch gegenüber der Übertragung von Plenardebatten in Rundfunk und Fernsehen. Dabei waren die konstituierende Sitzung des 1. Deutschen Bundestages am 7. September 1949 vom Rundfunk live gesendet und auch in den folgenden Jahren verschiedene Debatten zu zentralen Streitthemen – darunter die Wehrdebatte am 7./8. Februar 1952 sowie die Generaldebatte über die Stalin-Noten im März 1952 – direkt übertragen worden. Zudem verbreitete der Nordwestdeutsche Rundfunk seit dem Herbst 1949 in seiner Reihe »Die Woche im Parlament« zusammenfassende Beiträge und Ausschnitte aus den Plenarsitzungen. Die erste Live-Übertragung des Fernsehens²²³ erfolgte anlässlich der konstituierenden Sitzung des 2. Deutschen Bundestages am 6. Oktober 1953; im März dieses Jahres waren während der 3. Lesung der EVG-Verträge erstmals Fernsehaufnahmen im Plenarsaal gemacht worden, die dann am folgenden Tag gesendet worden waren. Auch in der Folgezeit wurden wichtige Debatten von Fernsehen und Rundfunk direkt übertragen, darunter die John-Debatte²²⁴ am 16. und 17. September 1954, die außenpolitische Debatte nach der Neunmächte-Konferenz in London am 5. und 7. Oktober 1954 sowie die viertägige Debatte über die Pariser Verträge im Februar 1955.

Dennoch regte sich schon bald Protest gegen diese Praxis. So artikulierten sich in der Unionsfraktion nach der John-Debatte mit Blick auf die dort gefallenen beleidigenden Äußerungen Bedenken, ob nicht das Ansehen des Parlaments durch die Direktübertragung leide. »Wenn man sich nicht in den Anfängen dagegen wehre, werde man gefragt werden, warum man nicht von Anfang an diese Dinge bedacht und abgelehnt habe.«²²⁵ Allerdings war es nicht allein die Furcht, das Parlament werde – ähnlich wie in der Weimarer Republik – als Ort von »Parteiengezänk« und als »Schwatzbude« verunglimpft werden, die zu diesem Umdenken führte, sondern stär-

²²¹ So Adolph Meuer, zit. nach Ziegler, Hörfunkberichterstattung, S. 39.

²²² Vgl. zum Folgenden vor allem Mayntz, Gregor, Die Fernsehberichterstattung über den Deutschen Bundestag. Eine Bilanz, in: ZParl 24 (1993), S. 351–366; sowie Ziegler, Hörfunkberichterstattung, S. 34 ff.

²²³ Vgl. hierzu die Angaben in Schindler, Datenhandbuch, S. 3482 ff.

²²⁴ Vgl. zur John-Affäre Schiffers, Reinhard, Verfassungsschutz und parlamentarische Kontrolle in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1957, Düsseldorf 1997.

²²⁵ So Rudolf Vogel in der Sitzung der Unionsfraktion am 5.10.1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 86, S. 377.

ker noch die Einschätzung,²²⁶ dass sich der Charakter der parlamentarischen Debatte ändere, wenn der Redner sein Wort nicht mehr allein an die anwesenden Abgeordneten und die Tribüne richte, sondern eher »Fensterreden« an seine unsichtbaren Zuhörer und Zuschauer jenseits des Parlamentsgebäudes halte. Dies verletze die »Würde« des Hohen Hauses. Und nicht zuletzt geriet die Praxis der Ausschnittsendungen in die Kritik, bei denen vor allem ins Gewicht fallende Redner wie der Kanzler oder die Hauptsprecher der großen Fraktionen in Szene gesetzt wurden, während die Auftritte anderer Parlamentarier so gut wie nie den Zuschauern und Zuhörern übermittelt würden. Hier versuchte der Bundestag, auf die Auswahl der Sendesequenzen Einfluss zu nehmen, wurde hierbei allerdings von den Sendern beharrlich abgewiesen.

Vor diesem Hintergrund versteifte sich Mitte der 1950er Jahre die Haltung der Parlamentarier gegenüber Fernsehen und Rundfunk. Während die 2. und 3. Lesung des Soldatengesetzes und der mit der Wehrgesetzgebung verbundenen Grundgesetzänderungen im Februar 1956 vom Fernsehen nicht,²²⁷ wohl aber vom Rundfunk übertragen wurden, stimmte der Bundestag der Live-Übertragung der Wehrpflicht-Debatte am 6. Juli 1956 in beiden Medien zu. Strittig war die Entscheidung hinsichtlich der Debatte am 29. Januar 1957 über eine Regierungserklärung Adenauers zur außenpolitischen Lage,²²⁸ als alle Fraktionen einer Fernsehübertragung skeptisch gegenüberstanden, Gerstenmaier jedoch keinen konkreten Anlass sah, von der bisherigen Praxis abzuweichen. Bezüglich der Euratom-Debatte am 10. Mai 1957 war die Konstellation genau entgegengesetzt; während der Bundestagspräsident bis zum Ende der Legislaturperiode weder Rundfunk noch Fernsehen bei Bundestagssitzungen zulassen wollte, waren es nun die Parlamentarier, die sich für eine Übertragung aussprachen.²²⁹

Zu Beginn des Jahres 1958 beschloss der Ältestenrat dann, das Fernsehen künftig für Arbeitssitzungen nicht mehr zuzulassen, »ausgenommen bleiben sollen Feierstunden oder Sitzungen, die nicht der parlamentarischen Auseinandersetzung, sondern der Dokumentation des einheitlichen Willens des Hauses dienen«.²³⁰ Diese Absage an Live-Sendungen wurde nun konsequent durchgehalten; bis zum Frühjahr 1962 wurde das Fernsehen von den normalen Sitzungen des Parlaments ausgeschlossen, lediglich die Feierstunden zum 17. Juni, die Vereidigung des Bundespräsidenten 1959 und eine Feier zum zehnjährigen Jubiläum der Verabschiedung des Grund-

²²⁶ Vgl. hierzu Mayntz, Fernsehberichterstattung, S. 354 f.

²²⁷ Sitzung ÄR am 9. 2. 1956, BT ParlA, ÄR 2. WP.

²²⁸ Sitzung ÄR am 29. 1. 1957, ebd.; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 29. 1. 1957, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 336, S. 1401.

²²⁹ Vgl. Sitzung ÄR am 12. 3. 1957, BT ParlA, ÄR 2. WP. Ebenso wurden die Sitzungen zum Gedenktag am 17. Juni 1957, die konstituierende Sitzung des 3. Bundestages am 15. 10. 1957 sowie die anschließende Wahl des Bundeskanzlers, die Vereidigung des Kabinetts und die anschließende Regierungserklärung des Kanzlers am 5. 11. 1957 übertragen. Vgl. Sitzung ÄR am 3. 10. 1957, BT ParlA, ÄR 3. WP.

²³⁰ Sitzung ÄR am 21. 1. 1958, ebd.

gesetzes wurden berücksichtigt. Im November 1959 verbot der Bundestag sogar Rundfunkübertragungen aus dem Plenum; selbst Foto- und Filmaufnahmen sollten nur noch »von Fall zu Fall« genehmigt werden.²³¹

Diese weitgehende Verbannung von Rundfunk und Fernsehen aus dem Plenarsaal zeugte von einem höchst eindimensionalen Parlamentsverständnis. Hinter dieser Scheu, Mikrofon und Kamera in das Innere des Bundeshauses hören und blicken zu lassen, stand das überkommene Bild der Volksvertretung, die in deliberativem Austausch um den besten Weg rang und an der die Öffentlichkeit nur in Gestalt der im Saal anwesenden Zuschauer sowie durch die Printmedien teilnahm. Insbesondere die Absicht, nur noch unkontroverse, den »einheitlichen Willen des Hauses« dokumentierende Debatten zu übertragen, entsprang einer harmonistischen, den Sinn parlamentarischer Auseinandersetzungen negierenden Haltung. Die alte Furcht, als Ort parteipolitischer Zänkereien und als »Schwatzbude« verunglimpft zu werden, zog diese höchst eigenartige Abwehr moderner Kommunikationsmedien nach sich. Schließlich trug zu dieser restriktiven Praxis auch die Furcht bei, dass »Fernsehbilder von schlecht besuchten Plenarsitzungen mit zeitungslisenden Abgeordneten«²³² die imaginäre »Würde« des Hohen Hauses beeinträchtigen könnten. Gerade Gerstenmaier sorgte sich um derartige Vorhaltungen.

Dennoch hatte er den Bundestag damit ins Abseits gesteuert. Angesichts des rasanten Aufstiegs des Fernsehens zum meinungsprägenden Massenmedium konnte die Politikvermittlung an ihm nicht vorbeigehen, zumal ohnehin mancher Parlamentarier den Weg in die Fernsehstudios suchte, um von dort aus seine Argumente und Ansichten der interessierten Öffentlichkeit zu vermitteln. Insbesondere in der SPD-Fraktion mehrten sich mittlerweile die Stimmen²³³ zugunsten der Aufweichung der bisherigen Praxis, und auch Medienvertreter suchten den Kontakt zum Bundestagspräsidenten, um die Rundfunk- und Fernsehberichterstattung aus dem Plenarsaal wieder zuzulassen. Allerdings dauerte es bis zum Herbst 1963, um hier ein Umdenken zu bewirken: Die spektakulären Sitzungen mit dem Wechsel von Adenauer zu Erhard konnten die Fernseh Zuschauer direkt verfolgen, wobei neben der ARD auch das neu entstandene ZDF sich mit einer zeitversetzten Ausstrahlung an dieser Übertragung beteiligte. Auch zur Verjährungsdebatte 1965 sowie zur konstituierenden Sitzung des 5. Deutschen Bundestages am 19. Oktober 1965 und der anschließenden Aussprache über die Regierungserklärung des wiedergewählten Kanzlers waren Fernsehkameras zugelassen.

Diese Übertragung nahm Gerstenmaier zum Anlass, um eine generelle Korrektur seiner Haltung anzukündigen. Zwar müssten, so der Bundestagspräsident in einem Zeitungsinterview, Vor- und Nachteile von Live-Übertragungen gegeneinander abgewogen werden, doch habe das Fernsehen durch seine Berichte »einen außerordent-

²³¹ Sitzung ÄR am 3. 11. 1959, ebd., Aktennotiz vom 15. 1. 1963, BT ParlA, Präsidialregistratur Gerstenmaier 8/79.

²³² Gerstenmaier, Streit, S. 378.

²³³ Sitzung SPD-Fraktionsvorstand am 22. 1. 1963, AdSD, SPD-Fraktion, 4. WP Bd. 1.

lichen Beitrag dazu geleistet, das Parlament und die Parlamentsdebatte Millionen nahezubringen. Das ist ein klarer Gewinn für eine parlamentarische Demokratie.«²³⁴ Anfang 1966 stellte der Ältestenrat²³⁵ dann die Weichen zugunsten der generellen Zulassung von Fernsehübertragungen, die nur im Einzelfall eingeschränkt werden sollten. Zwar wurde keine formale Entscheidung in dieser Frage getroffen, sondern das Thema vertagt, doch hatten sich mittlerweile alle Fraktionen dafür ausgesprochen, den Rundfunkanstalten wieder weitestgehende Freiheiten einzuräumen, so dass auch ohne ausdrücklichen Beschluss die Übertragungen geduldet und zur üblichen Praxis gemacht wurden. Damit hatte der Bundestag sich einer zeitgemäßen Medienpolitik geöffnet.

2. *Plenum und Ausschüsse*

2.1 Das Plenum

Mit seiner Konstituierung am 7. September 1949 und der Wahl von Präsidium und Vorstand hatte das neue Parlament seine Arbeit aufgenommen. Nun musste zunächst eine Geschäftsordnung erarbeitet werden, um so der Arbeit des Bundestages Struktur und Gerüst geben zu können. Wie bereits erwähnt, hatte man sich noch vor der konstituierenden Sitzung darauf verständigt, einen Geschäftsordnungsausschuss zu bilden, bestehend aus drei Mitgliedern der Unions-, drei der SPD-, zwei der FDP- und je einem Mitglied aller übrigen, im Bundestag vertretenen Parteien, der sich unverzüglich der Ausarbeitung einer Geschäftsordnung widmen sollte¹. Dieser einigte sich darauf, bis auf weiteres die Geschäftsordnung für den Reichstag in der Fassung vom 12. Dezember 1922 mit einigen Änderungen als vorläufige Geschäftsordnung für den Bundestag gelten zu lassen², um so Zeit zu haben, eine neue Ordnung zu erarbeiten.

Die wichtigste, unmittelbar anstehende Frage war die Festlegung der Fraktionsstärke, da dies indirekt über die parlamentarischen Rechte des einzelnen Abgeordneten wie über die Zusammensetzung der Ausschüsse entschied. Zunächst war vorgesehen, die Mindeststärke der Fraktionen – wie im Reichstag der Weimarer Republik – auf fünfzehn Mitglieder festzulegen³, eine Position, die vor allem von Unions- und SPD-Seite befürwortet wurde, da dies (neben den Zentrums-Parlamen-

²³⁴ »Welt am Sonntag« v. 5.12.1965.

²³⁵ Vgl. Sitzungen ÄR am 11. u. 19.1.1966, BT ParLA, ÄR 5. WP.

¹ Vgl. Vorbesprechung vom 7.9.1949, BT ParLA, ÄR 1. WP.

² Vgl. 1. Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses am 9.9.1949, BT ParLA, GOA 1. WP. Vgl. auch die Vorläufige Geschäftsordnung für den Bundestag in der Fassung vom 20.9.1949, BA, B 136/4509, abgedruckt in Sängler, Volksvertretung, S. 70 ff.

³ So bereits auf der Vorbesprechung zur Eröffnungssitzung des Bundestages am 6.9.1949, BT ParLA, ÄR 1. WP. Bereits hier hatte die WAV eine Senkung auf 10 und die DRP eine Senkung auf 5 Mitglieder gefordert.

tariern) die Abgeordneten der WAV und der Nationalen Rechten von den mit dem Fraktionsstatus verbundenen Rechten ausgeschlossen hätte. Angesichts anhaltender Proteste vor allem von Seiten der Zentrumspartei, an deren Kooperation in Bonn und Düsseldorf gerade Adenauer ein großes Interesse hatte, die aber auch die Sozialdemokraten als Stachel gegen die Regierung zu stärken suchte, zeigten sich Unions- wie SPD-Fraktion dann bereit, die Zahl auf zehn Mitglieder zu reduzieren⁴. Dem schlossen sich die anderen Parteien an, so dass allein der Nationalen Rechten der Fraktionsstatus vorenthalten wurde.

Einvernehmen herrschte über die Details der Gesetzgebungsarbeit. Gesetzentwürfe, Haushaltsvorlagen und Staatsverträge sollten in drei Beratungen, alle anderen Vorlagen in einer Beratung erledigt werden. Eine weitere Beratung war notwendig, wenn der Bundesrat Einspruch erhob oder der Vermittlungsausschuss einen Änderungsvorschlag machte. Eine Neuerung war, dass Vorlagen nun an mehrere Ausschüsse überwiesen werden konnten, wobei ein federführender Ausschuss bestimmt werden sollte, dessen Berichterstatter vor der zweiten Lesung dem Bundestagsplenum abweichende Auffassungen oder Anträge der anderen Ausschüsse bekannt zu geben hatte. Die Details der drei Lesungen, Fristsetzungen, die Einbringung von Änderungsanträgen und Entschließungen etc. orientierte sich wieder an den aus der Weimarer Republik gewohnten Mustern.

Längere Auseinandersetzungen gab es um die Frage, wie Finanzvorlagen zu beraten seien. Nach Art. 113 GG bedurften Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhten oder neue Ausgaben mit sich brachten, der Zustimmung der Bundesregierung. Dies wurde in der vorläufigen Geschäftsordnung nicht weiter konkretisiert. Am Tage der Abstimmung über sie brachte die FDP-Fraktion dann einen Antrag zu ihrer Ergänzung ein⁵, der sich an eine 1931 in die Geschäftsordnung des Reichstags eingefügte Bestimmung anlehnte und nach der Finanzvorlagen nur dann im Plenum und in den Ausschüssen behandelt werden konnten, wenn sie mit einem Ausgleichsantrag zu ihrer Deckung verbunden waren. Gegen eine solche Beschneidung des Initiativrechts erhoben die Oppositionsparteien vehement Protest, schien ihnen mit einem solchen »Maulkorb-Paragrafen« (Reismann/Z) doch ein grundlegendes Recht des Parlaments gegenüber der Regierung verletzt. Dennoch befürwortete schließlich eine Mehrheit im Plenum diese Einschränkung auch ihrer eigenen Rechte, um der Neigung der Gegenseite vorzubeugen, »sich auf der Fettweide der Opposition etwas freier zu tummeln, während die Mitglieder einer Regierungs-

⁴ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 6. 9., 8. 9., 14. 9. und 16. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 61, 65, 71 und 78, S. 270, 299 ff., 356 ff. und 425 ff., sowie Sitzung SPD-Fraktion am 13. 9. 1949, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 1, S. 4.

⁵ BT Dr. 01/59. Vgl. auch Sitzung Geschäftsausschuss am 27. 10. 1949, BT ParlA, GOA I. WP, sowie zur Diskussion in den Fraktionen Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 14. 9. und 16. 9., Wengst, Auftakt, Nr. 71 und 78, S. 361 und 426 ff., sowie Sitzung SPD-Fraktion am 21. 10. 1949, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 12, S. 39.

koalition immer von dem Finanzminister in ein bestimmtes Gehege verwiesen werden und sich daher nicht so frei bewegen können«. ⁶ Die Furcht vor einem »Missbrauch« parlamentarischer Rechte erwies sich als stärker als der Vorsatz, den Aktionsraum der Abgeordneten gegenüber der Exekutive zu wahren.

In den Bestimmungen der vorläufigen Geschäftsordnung zur Gestaltung der Plenarsitzungen wird generell das Bemühen deutlich, die parlamentarischen Beratungen in geordnete Bahnen zu lenken und Störungen durch »widerspenstige« Abgeordnete zu unterbinden. Selbstständige Anträge von Mitgliedern des Bundestages, auch Änderungsanträge, bedurften mindestens zehn Unterschriften, um eingebracht werden zu können, eine Hürde, die immerhin der Fraktionsstärke entsprach. Interpellationen an die Bundesregierung mussten von mindestens dreißig Parlamentariern unterzeichnet und dem Präsidenten schriftlich eingereicht werden. Dieser übermittelte sie an die Regierung, die ihrerseits erklären musste, »ob und wann« (§ 56) sie antworten werde. Entschied sie sich zur Antwort, so konnten fünfzig anwesende Abgeordnete eine Debatte über die hierin enthaltenden Aussagen verlangen. Auskünfte der Bundesregierung über die Ausführung von Bundestagsbeschlüssen erfolgten schriftlich; zu ihnen konnten Abgeordnete innerhalb von zwei Wochen Bemerkungen oder Einsprüche einreichen, die wiederum an die Bundesregierung übermittelt und von ihr beantwortet wurden. Es bedurfte alsdann dreißig Abgeordnete, um diese Antwort im Parlament zu debattieren. Damit war zwar kleinen Gruppen oder einzelnen »Störenfriedern« die Möglichkeit verwehrt, durch »Obstruktion« und »Filibustern« die Arbeit der Legislative zu behindern, aber ebenso waren die Rechte einzelner Abgeordneter oder des Parlaments insgesamt gegenüber der Exekutive deutlich eingeschränkt. Die Erinnerung an die tumultartigen Szenen im Reichstag und in einzelnen Länderparlamenten am Ende der Weimarer Republik stand für diese Bestimmungen Pate.

Dies galt nicht minder für die Ordnungsrechte des Bundestagspräsidenten. Er eröffnete, leitete und schloss die Sitzungen, bestimmte die Reihenfolge der Redner und erteilte ihnen das Wort, erteilte das Wort zur Geschäftsordnung »nach freiem Ermessen« (§ 83), verwies Redner zur Sache und konnte ihnen das Wort entziehen, wenn sie seinem Ordnungsruf nicht folgten. »Wegen gröblicher Verletzung der Ordnung« (§ 91) konnte er ein Bundestagsmitglied sogar bis zu dreißig Sitzungstage von der Teilnahme an den Verhandlungen im Plenum und in den Ausschüssen ausschließen. Das zur Ordnung gerufene Mitglied hatte den Sitzungssaal sofort zu verlassen, andernfalls wurde die Sitzung unterbrochen oder aufgehoben und der »unbotmäßige« Abgeordnete konnte weitere dreißig Sitzungstage von den Beratungen des Bundestages ausgeschlossen werden ⁷. Ein Einspruch gegen einen Ordnungsruf

⁶ So Höpker-Aschoff (FDP) in der Debatte um diese Frage am 8. 2. 1950, BT Plenarprotokoll 01/35, S. 1126 ff., hier S. 1129. Der FDP-Antrag auf Ergänzung der GOBT wurde mit 176 Ja-, 159 Neinstimmen und 2 Enthaltungen angenommen.

⁷ Auch dies entsprach den parlamentarischen Gepflogenheiten am Ende der Weimarer Republik: Seit dem 11. Dezember 1929 konnte der Reichstagspräsident ein Mitglied wegen gröblicher Verletzung der Ordnung bis zu 30 Sitzungstage von der Teilnahme an den Verhandlungen ausschließen.

oder Ausschluss war nur in schriftlicher Form möglich, er wurde »frühestens« (§ 92) auf die Tagesordnung der nächsten Plenarsitzung gesetzt und zur Abstimmung gestellt; auch dies unterstreicht die Disziplinierungsabsicht der Geschäftsordnung. »Wenn im Bundestag störende Unruhen entstehen«, konnte der Präsident die Sitzung auf bestimmte Zeit aussetzen oder aufheben. »Kann er sich kein Gehör verschaffen, so verlässt er den Präsidentenstuhl. Die Sitzung ist alsdann auf eine Stunde unterbrochen.« (§ 93) Dieses Ordnungsrecht reichte bis auf die Zuschauertribüne; wer dort »Beifall oder Missbilligung äußert[e] oder Ordnung und Anstand verletzt[e]« (§ 94), konnte auf Anordnung des Präsidenten aus dem Plenarsaal entfernt werden. Auch war dieser ermächtigt, die Tribüne »wegen störender Unruhe« räumen zu lassen.

Dem Präsidenten oblag die Feststellung der Beschlussfähigkeit des Bundestages; sie war gegeben, wenn mindestens die Hälfte der Abgeordneten anwesend war. Ebenso stellte er das Ergebnis von Abstimmungen fest, ob es sich um allgemeine Stimmabgaben oder um Sonderformen wie namentliche oder geheime Abstimmungen handelte. Ihm stand die Entscheidung bei Zweifeln über die Auslegung der Geschäftsordnung zu; nur bei einer »grundsätzliche[n], über den Einzelfall hinausgehende[n] Auslegung« einer Vorschrift war der Bundestag das ausschlaggebende Organ. Schließlich vertrat das Bundestagspräsidium den Bundestag zwischen zwei Wahlperioden und führte – ebenso wie der in Art. 45 GG genannte, aber nie in Aktion getretene Ständige Ausschuss – bis zum Zusammentritt eines neuen Bundestages seine Geschäfte fort.

Mit dieser am 20. September 1949 »fast einstimmig«⁸ angenommenen Geschäftsordnung hatte sich der Bundestag einen Ordnungsrahmen gesetzt, der sein Selbstverständnis als Arbeitsparlament deutlich widerspiegelte. Durchgängiges Ziel war es, die Effizienz der legislativen Arbeit sicherzustellen und – vor dem Hintergrund der seit dem Paulskirchenparlament herausgebildeten Strukturen und Modalitäten – möglichst reibungslose Abläufe und Verhandlungen zu garantieren. Weder schien es den Parlamentariern notwendig oder angebracht, sich bewusst von der Regierung abzugrenzen und die eigene Position als Verfassungsorgan in besonderer Weise herauszustreichen, noch war es ein spezifisches Anliegen, die Rechte des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion bzw. dem Plenum oder die der Minderheit gegenüber der Mehrheit zu festigen und auszubauen. Angesichts der Befürchtung, dass die große Zahl von Fraktionen und Gruppen im soeben gewählten Bundestag die parlamentarische Arbeit beeinträchtigen würde, ja, dass vor allem von Seiten der extremen Linken und Rechten versucht werden könne, die Volksvertretung zur Bühne der eigenen Selbstdarstellung zu machen und deren Tätigkeit lahm zu legen, wa-

Zum selben Zeitpunkt wurde auch das Recht der Wortentziehung nach dreimaligem Sach- oder Ordnungsruf vom Plenum an den Präsidenten übertragen. Vgl. Wermser, Bundestagspräsident, S. 64.

⁸ Sitzung am 20. 9. 1949, BT Plenarprotokoll 01/5, S. 20.

ren sich Union und Sozialdemokratie in diesem Bemühen relativ einig⁹. Allerdings begünstigte die Tatsache, dass man eine vorläufige Geschäftsordnung erstellte und eine definitive Ordnung einem späteren Zeitpunkt vorbehalten war, die Tendenz, zunächst einen Arbeitsrahmen zu schaffen und dessen Ausgestaltung im Sinne größerer parlamentarischer Autonomie auf die künftige Geschäftsordnung zu verschieben.

Nicht geregelt in der Geschäftsordnung waren die Rechte der Berliner Abgeordneten; angesichts der Brisanz dieses Themas und der Hoffnung aller Fraktionen (außer der KPD), doch in absehbarer Zeit eine Gleichstellung erreichen zu können, hatte man diese Frage bewusst ausgeklammert. In ihrem Genehmigungsschreiben für das Grundgesetz hatten die drei westlichen Militärgouverneure einen klaren Vorbehalt gegen einen solchen Schritt formuliert, indem sie Art. 21 und 144 Abs. 2 GG dahingehend interpretierten, »daß [...] Berlin keine stimmberechtigten Vertreter in Bundestag und Bundesrat erhalten und auch nicht durch den Bund regiert werden wird, daß es jedoch eine beschränkte Anzahl von Vertretern zur Teilnahme an den Sitzungen dieser gesetzgebenden Körperschaften benennen darf«¹⁰. Demgemäß kam man überein, dass bei der Wahl des Bundeskanzlers sowie bei Abstimmungen über die Vertrauensfrage die Berliner Abgeordneten nicht stimmberechtigt waren. Sie nahmen zwar an der Wahl teil, doch wurde für ihre Stimmkarten eine besondere Urne aufgestellt und ihre Stimmen wurden getrennt ausgezählt. Ähnliches galt bei namentlichen Abstimmungen. Im Gesetzgebungsverfahren waren sie im Rahmen der 1. Lesung eines Gesetzentwurfs voll stimmberechtigt (da hier nur über die Ausschussüberweisung abgestimmt wurde), ebenso in den Ausschussberatungen (da diese Beschlüsse nur vorbereitenden Charakter hatten), aber nicht mehr in der 2. und 3. Lesung, in der über den Inhalt des späteren Gesetzes entschieden wurde. Das Gleiche galt für die Schlussabstimmung. Bei internen Angelegenheiten des Bundestags galt wiederum der alliierte Vorbehalt nicht, also bei der Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter, der Einsetzung von Ausschüssen sowie bei Abstimmungen über Entschließungen oder über Geschäftsordnungsanträge. Damit hatten die Bonner Abgeordneten versucht, das Maximum an Beteiligung für die Vertreter Berlins zu erreichen, ohne den alliierten Vorbehalt auszuhebeln.

Mit diesen Entscheidungen hatte sich der Bundestag in den ersten Monaten nach seiner Konstituierung das organisatorische Gerüst für seine Beratungen geschaffen. Nun galt es, die vorläufige Geschäftsordnung durch eine neue Regelung zu ersetzen sowie eine Geschäftsordnung für den Vermittlungsausschuss auszuarbeiten, wie dies in Art. 77, Abs. 2 GG vorgesehen war. Für letzteres hatte der Juristische Ausschuss

⁹ Bereits aus dem (Beschluss-)Protokoll der Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses am 9. 9. 1949 (BT ParlA, GOA I. WP) wird deutlich, dass es (neben der Frage der Fraktionsstärke) größere Kontroversen um die neue GOBT offenbar nicht gab. Dies gilt auch für die folgenden Sitzungen am 14. und 15. 9. 1949, ebd. Vgl. hierzu auch den Mündlichen Bericht des Vorsitzenden des GOA, von Brentano, ACDP, I-122-082/2.

¹⁰ Schreiben vom 12. 5. 1949, zit. nach Trossmann, Parlamentsrecht, S. 54. Dort auch zum Folgenden.

der Ministerpräsidenten bereits konkrete Richtlinien¹¹ vorgegeben, die dann Ausgangspunkt der Beratungen in Bundestag und Bundesrat waren. Das Vorbild, auf das sich der Juristische Ausschuss bezogen hatte, waren die Conference Committees aus Mitgliedern des Repräsentantenhauses und des Senates, die im amerikanischen Verfassungsrecht die Aufgabe hatten, im Falle eines Dissenses zwischen beiden Häusern des Kongresses einen Vermittlungsvorschlag zu erarbeiten. Allerdings wollte man nicht das amerikanische Vorbild vollständig imitieren¹², sondern ebenso auf die spezifischen deutschen Verhältnisse Rücksicht nehmen.

Um möglichst rasch und geräuschlos einen Vermittlungserfolg zu erreichen, sollte der künftige Vermittlungsausschuss gemäß diesen Richtlinien nur aus je drei Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat bestehen. Er war als ständiger Ausschuss vorgesehen, dessen Mitglieder jedoch wechseln und damit den für den jeweiligen Vermittlungsgegenstand notwendigen Sachverstand vorweisen konnten. Der Vermittlungsausschuss sollte nicht öffentlich tagen, sondern in seiner Mitte eine Änderung der zwischen Bundestag und Bundesrat strittigen Gesetzesvorlage oder doch zumindest einen »möglichst eindeutig richtungsweisenden Vorschlag« erarbeiten, über den anschließend Volksvertretung und Länderkammer abzustimmen hatten. Bei einem negativen Ergebnis sollte der Fehlschlag einer Vermittlung formal festgestellt werden.

Die hier abgesteckte Linie entsprach jedoch nicht den Vorstellungen der Präsidenten von Bundesrat und Bundestag. Bereits Ende September 1949 drängte Karl Arnold bei seinem Kollegen Köhler auf eine baldige Fertigstellung der Geschäftsordnung für den Vermittlungsausschuss. Hierbei einigten sich beide Seiten auf eine »paritätische Zusammensetzung mit der Maßgabe von je 11 Mitgliedern beider Körperschaften unter Eingliederung stellvertretender Mitglieder, die jeweils nach Sachlage nach freiem Ermessen von beiden Körperschaften ernannt werden« sollten¹³. Um eine Arbeitsgrundlage für weitere Diskussionen zu haben, sollte Wilhelm Dörr, Köhlers persönlicher Referent im Wirtschaftsrat, mittlerweile Leiter der Rechtsabteilung im Bundesratsministerium, einen Geschäftsordnungsentwurf erstellen, der diesen Prämissen entsprach.

Dieser 35 Paragraphen umfassende Entwurf lag Anfang November 1949 vor¹⁴. Mit seinen überaus komplizierten Maßregeln für die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses sowie für das Abstimmungsverfahren dort war er jedoch kaum geeignet, den weiteren Gang der Diskussionen zu beeinflussen, vielmehr erhob der

¹¹ Richtlinien für den Erlass einer Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, abgedruckt in Dästner, Christian, Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, Berlin 1995, S. 33 ff.

¹² Die kritischen Punkte waren die Zahl der Mitglieder, die Einrichtung als selbständiger »politischer« Ausschuss oder als Fachausschuss und schließlich die Frage, wie Erfolg oder Misserfolg einer Vermittlung definiert werden sollten.

¹³ Zitat aus einem Aktenvermerk Köhlers vom 26. 10. 1949, zit. n. Dästner, Geschäftsordnung, S. 40.

¹⁴ Abgedruckt in ebd., S. 41 ff.

Bundesrat deutliche Einwände¹⁵ gegen Konzeption wie Detailregelungen dieses Entwurfs. Stattdessen einigten sich Länderkammer und Bundestag darauf,¹⁶ einen gemeinsamen Unterausschuss zu bilden, der nun seinerseits einen neuen Entwurf erstellen sollte. Maßgabe war nun, dass der Vermittlungsausschuss eine ständige Einrichtung mit nicht je nach Beratungsgegenstand wechselnden Mitgliedern sein und dass die Ausschussgröße so bemessen sein sollte, dass jedes Bundesland durch einen eigenen Vertreter an den Beratungen teilnehmen konnte. Auch für das Vermittlungsverfahren selbst und für die Definition von Erfolg und Misserfolg wurden bestimmte Vorgaben gemacht.

Dieser gemeinsame Unterausschuss, in den für den Bundestag die Abgeordneten Arndt, Ritzel, Kiesinger und Oellers und für den Bundesrat die Minister Katz, Fecht, Hofmeister und Klein entsandt wurden¹⁷, konstituierte sich am 20. Januar 1950, wählte den stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses zum Schutz der Verfassung, Kiesinger, zu seinem Vorsitzenden und beauftragte gleichzeitig den stellvertretenden Vorsitzenden des Rechtsausschusses, Arndt, damit, einen neuen Entwurf auf der Grundlage der bisherigen Materialien zu erarbeiten¹⁸. Bereits in seiner nächsten Sitzung am 26. Januar beriet der Unterausschuss diesen aus zehn Paragraphen bestehenden Entwurf¹⁹. Hiernach sollten beide Verfassungsorgane je zwölf Mitglieder (und deren zwölf Vertreter) in den Vermittlungsausschuss entsenden. Der Vorsitz sollte vierteljährlich zwischen einem Mitglied des Bundestages und des Bundesrates wechseln. Das Quorum für die Beschlussfähigkeit wurde auf acht Mitglieder festgelegt, Beschlüsse sollten mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst werden. Über einen Vermittlungsvorschlag sollte der Bundestag »alsbald« beraten, wobei die Abstimmung ausschließlich über diesen Vorschlag zulässig sein würde. Das Scheitern des Vermittlungsverfahrens sollte davon abhängig gemacht werden, dass zuvor drei Versuche zu einer Einigung unternommen worden waren, zwischen denen jeweils eine einwöchige Frist liegen sollte.

Dieser Arndt-Entwurf erwies sich schließlich als mehrheitsfähig. Der Unterausschuss verabschiedete ihn am 2. März mit nur geringfügigen Änderungen, am 17. März billigte der Geschäftsordnungsausschuss des Bundestages die Vorlage, und diese wiederum war Grundlage des Beschlusses des Bundestages vom 27. März, mit dem die Gemeinsame Geschäftsordnung vorläufig bis zum 31. März 1951 in Kraft gesetzt wurde²⁰. Auch der Bundesrat billigte am 14. April 1950 diesen

¹⁵ Vgl. den Vermerk des bayerischen Staatsrats Kollmann vom 3.12.1949, AdSD, SPD-BT-Fraktion 1. WP, Mappe 9, sowie den Brief des Hamburger Senatssyndikus Drexelius an den Vorsitzenden des Rechtsausschusses des Bundesrats, Katz, vom 7.12.1949 und Anlage, ebd.

¹⁶ Vg. Dästner, Geschäftsordnung, S. 49 f.

¹⁷ Sitzung GOA am 4.1.1950, BT ParlA, GOA 1. WP, sowie Dästner, Geschäftsordnung, S. 31.

¹⁸ Vgl. Protokoll dieser Sitzung am 20.1.1950, AdSD, SPD BT-Fraktion 1. WP, Mappe 10.

¹⁹ Protokoll vom 26.1.1950, ebd. Der Entwurf Arndts ist abgedruckt bei Dästner, Geschäftsordnung, S. 50 ff.

²⁰ Protokoll vom 2.3.1950, AdSD, SPD BT-Fraktion 1. WP, Mappe 10; BR-Drucksache 44/50 vom 3.3.1950; Protokoll GOA vom 17.3.1950, BT ParlA, GOA 1. WP; BT Plenarprotokoll 01/48 vom 27.3.1950, S. 1923 ff.

Text²¹. Damit war eine Übereinkunft zwischen beiden Verfassungsorganen erreicht, so dass der Vermittlungsausschuss tätig werden konnte. Auf Seiten des Bundesrates bestimmten die Landesregierungen ihren jeweiligen Vertreter in diesem Gremium, der Bundestag entsandte fünf Unions-, fünf SPD- und zwei FDP-Abgeordnete in den Ausschuss²². Mit wiederum nur geringfügigen Änderungen billigten beide Organe ein Jahr später die endgültige Geschäftsordnung und setzten sie am 19. April 1951 in Kraft²³.

Parallel hierzu erfolgten bereits erste Schritte zur Erarbeitung einer neuen Geschäftsordnung für den Bundestag. Noch vor Jahresende 1949 hatte der Organisationsausschuss mit entsprechenden Vorarbeiten begonnen. Hatte die am 20. September 1949 angenommene Geschäftsordnung ganz wesentlich auf dem Wortlaut der entsprechenden Ordnung für den Reichstag der Weimarer Republik beruht, sollten nun auch andere Beispiele herangezogen werden. Neben den Geschäftsordnungen einzelner Länderparlamente sowie den Ordnungen des Frankfurter Wirtschaftsrates und des Parlamentarischen Rates wollte man auch ausländische Vorbilder berücksichtigen; selbst eine Studienreise einzelner Mitglieder des Geschäftsausschusses nach Washington wurde angesetzt, um dort die Geschäftspraktiken des Kongresses kennen zu lernen²⁴. Dennoch blieb die 1848 beginnende Traditionslinie auch für die neue Geschäftsordnung bestimmend. Allerdings entschloss man sich, den Aufbau der neuen Geschäftsordnung zu modifizieren; hatte die bisherige Ordnung in einem ersten Teil Rolle und Zusammensetzung der einzelnen Organe des Bundestages skizziert und in einem zweiten Teil das Gesetzgebungsverfahren dargelegt, so entschloss man sich nun, den Ablauf der Aufgaben des Bundestages von Wahl und Zusammentritt des Präsidiums über die Gesetzgebungstätigkeit bis zur Fortführung der Geschäfte zwischen zwei Wahlperioden gleichsam »chronologisch« darzulegen.

Hinsichtlich der Wahl und der Aufgabenstellung von Präsident, Präsidium, Vorstand und Ältestenrat wurden keine wesentlichen Veränderungen vereinbart. Überlegungen, die Amtszeit des Präsidenten und seiner Stellvertreter auf ein Jahr zu be-

²¹ BR-Drucksache 222/50. Auf Vorschlag des Landes Hessen war eine Änderung eingefügt worden, nach der der entsendenden Körperschaft die Möglichkeit eingeräumt wurde, für einzelne Fälle andere als die ständigen Mitglieder in den Vermittlungsausschuss zu berufen.

²² Sitzung ÄR 25. 4. 1950, BT ParlA, ÄR 1. WP. Die CDU/CSU-Fraktion trat einen Sitz an die DP ab. Mit Bildung des Landes Baden-Württemberg reduzierte sich die Zahl auch der Bundestagsvertreter auf 10 (5 CDU/CSU, 4 SPD, 1 FDP). Vgl. Sitzung GOA am 9. 5. 1952, BT ParlA, GOA 1. WP. Vgl. für spätere Änderungen Dästner, Geschäftsordnung, S. 56 ff.

²³ Vgl. ebd., S. 54 ff. Zum ersten Mal wurde der Vermittlungsausschuss zum Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet angerufen. Vgl. Sitzung ÄR vom 20. 4. 1950, BT ParlA, ÄR 1. WP.

²⁴ Vgl. Sitzungen GOA am 13. 10. 1949, 14. 12. 1949, 16. 5. 1950, BT ParlA, GOA 1. WP. Neben den Geschäftsordnungen der 12 Landesparlamente, des Wirtschafts- und des Parlamentarischen Rates sollten auch diejenigen der Schweiz, Großbritanniens, der USA, Frankreichs, der Niederlande, Österreichs, Schwedens und Norwegens herangezogen werden.

grenzen²⁵, wurden verworfen und stattdessen die bisherige Regelung, sie für die ganze Wahlperiode zu wählen, beibehalten. Allerdings erachtete man es als notwendig, die Ordnungsrechte des Präsidenten in den Plenardebatten und im Bundeshaus selbst zu stärken; angesichts mancher tumultartiger Szenen dort in den vergangenen Monaten²⁶ schien es für die Binnendisziplin wie die Außenwirkung des Bundestages unabdingbar, hier die Eingriffs- und Ahndungsmöglichkeiten des Hausherrn²⁷ auszuweiten. Dennoch erwies es sich auch weiterhin als schwierig, eine Balance zu finden zwischen dem sich aus einer lebhaften, auch kontroversen Debatte ergebenden politischen Schlagabtausch mit zugespitzten Formulierungen auf der einen und herabsetzenden oder verleumderischen Zwischenrufen auf der anderen Seite. Die schließlich vereinbarte Regelung (§ 7) verdeutlichte die Ordnungsbefugnisse und das Hausrecht des Präsidenten noch einmal, doch blieb es eher seiner faktischen Sitzungsleitung überlassen, hier die richtige Linie zu finden.

Die einschneidendste Neuregelung war die Heraufsetzung der Fraktionsstärke auf fünfzehn Mitglieder. Angesichts des politischen Störfeuers, das die kleinen Fraktionen bisher im Plenum und in den Ausschüssen entfacht hatten, waren Regierungsfaktionen wie SPD-Opposition entschlossen²⁸, deren parlamentarische Aktionsmöglichkeiten durch diesen Schritt entscheidend einzuengen. Hiermit konnten nicht nur den notorischen Unruhestiftern KPD, Nationale Rechte und WAV bestimmte Foren der Selbstdarstellung und der politischen Propaganda genommen, sondern auch politische Konkurrenten wie Zentrum und Bayernpartei benachteiligt werden, auf deren Unterstützung man – wie zunächst vermutet – nicht angewiesen war. Um hier der Möglichkeit vorzubeugen, dass sich die Betroffenen zu politisch heterogenen Vereinigungen zusammenschlossen und damit Fraktionsstatus beanspruchten, wurde die Bildung von Fraktionen, deren Angehörige nicht Mitglieder derselben Partei waren, von der Zustimmung des Bundestages abhängig gemacht, und es wurde »technischen Arbeitsgemeinschaften zwischen Fraktionen« (§ 10) verwehrt, eine Änderung des Stellenanteile an Organen des Bundestages zu beanspruchen, die über die zuvor erreichte Zahl hinausging.

²⁵ Vgl. die Synopse der Vorläufigen Geschäftsordnung und der vom Ausschuss für Geschäftsordnung und Immunität im Mai 1950 erarbeiteten Fassung, § 14, ACDP, I-122-088/2. Hier hatte die Debatte um die Amtsführung Köhlers und um seine Abwahl Pate gestanden. Nach dem Amtsverzicht Köhlers und der Wahl von Ehlers erübrigten sich diese Gesichtspunkte.

²⁶ Hintergrund waren die Fälle Hedler und Goetzendorff. Günther Goetzendorff (WAV) hatte am 26. 1. 1950 den CSU-Abgeordneten Bodensteiner in der Wandelhalle des Bundeshauses geohrfeigt, weil dieser vor Dritten behauptet hatte, der sich als Anwalt der Flüchtlinge ausgebende Goetzendorff fahre ein Luxusauto. Goetzendorff wurde daraufhin für 20 Tage von Plenarsitzungen ausgeschlossen. Als sein Einspruch gegen diese Strafe abgelehnt wurde, kam es zu tumultartigen Szenen im Plenarsaal.

²⁷ Eine entsprechende Hausordnung sowie eine (die Abgeordneten verpflichtende) Ehrenordnung wurden dann jedoch nicht verabschiedet. Vgl. Sitzungen GOA am 7. 2., 14. 2., 17. 5. und 30. 6. 1950, BT ParlA, GOA 1. WP.

²⁸ Vgl. Schreiben von Brentano an Adenauer vom 27. 11. 1951, BA, NL 239/154.

Diese Bestimmungen sollten die Binnenstruktur des Bundestages nicht wesentlich verändern: FDP und DP mussten ihren bisherigen ›technischen‹ Zusammenschluss, der ihnen Vorteile bei der Bemessung ihrer Stellenanteile in den Bundestagsausschüssen gebracht hatte, auflösen, zudem verloren DP, Zentrum und KPD²⁹ ihren Fraktionsstatus, auch WAV und Zentrum lösten ihre Arbeitsgemeinschaft auf, stattdessen schlossen sich im Dezember 1951 Zentrum und Bayernpartei zur »Föderalistischen Union«³⁰ zusammen, deren Repräsentanten im Bonner Bundeshaus nun wiederum Fraktionsstatus beanspruchen konnten. Auch die politische Zusammensetzung der Ausschüsse veränderte sich in entsprechender Weise; eindeutiger noch als zuvor wurden sie von den Koalitionsfraktionen und der SPD-Opposition dominiert.

Generell wurden Zahl, Arbeitsweise und Mitgliederstärke der Ausschüsse intensiv diskutiert. Keine Zustimmung fand der Vorschlag des SPD-Abgeordneten Karl Mommer³¹, zur Entlastung der Plenumsarbeit einen Hauptausschuss aus etwa fünfzig Mitgliedern zu bilden, an den die Detailarbeit, also die drei Lesungen, zu weniger wichtigen Gesetzesvorhaben übertragen werden sollte. Auch die Beratung von Anträgen sowie Kleinen und Großen Anfragen wollte Mommer an den Hauptausschuss delegieren. Hiervon erhoffte er sich eine Entlastung der Plenumsarbeit, eine Erhöhung der Präsenz in Plenardebatten, wenn dort vor allem politisch bedeutsame Vorhaben diskutiert würden, sowie eine Verbesserung der Debattenkultur, indem man »mit dem etwas peinlichen System der Redezeitbemessung mit dem Tropfenzähler [...] brechen«³² und politische Vorhaben gründlich diskutieren könne. Eine so weit gehende Reorganisation der parlamentarischen Arbeit stieß jedoch auf erhebliche Bedenken und wurde im Geschäftsordnungsausschuss einstimmig abgelehnt, da hierdurch »das Parlament zu einer Abstimmungsmaschine degradiert«³³ und die Rechte der Abgeordneten in verfassungswidriger Weise eingeschränkt worden wären. Zudem war nicht auszuschließen, dass die Entscheidungen des Hauptausschus-

²⁹ Der KPD-Abgeordnete Kurt Müller war 1949 von der SED-Leitung nach Ost-Berlin verschleppt, dort inhaftiert und 1953 zu langjähriger Lagerhaft verurteilt worden. Am 10. 5. 1950 war er aus der KPD-Fraktion ausgeschlossen worden, so dass sie nun 14 Mitglieder zählte. Angesichts der ungeklärten Umstände seiner Verhaftung erkannte der Bundestag die aus Ostberlin übermittelte Mandatsniederlegung Müllers nicht an, sondern führte ihn weiter als fraktionslosen Abgeordneten. Vgl. Sitzung GOA am 12. 1. 1952, BT ParlA, GOA 1. WP.

³⁰ Vgl. hierzu die Diskussion über die Satzung der FU im GOA am 12. 1. 1952, BT ParlA, GOA 1. WP. Der GOA erkannte diesen Zusammenschluss von Z und BP zur FU an, so dass sie Fraktionsstatus erhielt.

³¹ Vgl. Schreiben Mommers an Ehlers vom 31. 1. 1951 und Anlage, BT ParlA, Präsidialregistratur Ehlers 8/79, 189.

³² Ebd.

³³ (Undatiertes) Exposé Erich Mendes zur neuen Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, ADL, A 32–15. Im Organisationsausschuss war die Schaffung eines Hauptausschusses zunächst befürwortet worden (vgl. Sitzung OrgA am 31. 1. 1950, ParlA OrgA 1. WP), doch lehnte der GOA dies schließlich ab. Vgl. Sitzungen GOA am 6. 2., 11. 5. und 4. 6. 1951, BT ParlA, GOA 1. WP.

ses im Plenum erneut diskutiert wurden und so letztlich keine Straffung der Parlamentsarbeit erreicht werden würde.

Auch der Zuschnitt der Fachausschüsse wurde diskutiert. Bereits in den vergangenen Monaten hatte sich gezeigt, dass manche Ausschüsse Parallelarbeit geleistet, dass von der Aufgabenstellung her verwandte Ausschüsse miteinander konkurriert und um die Federführung gestritten hatten. Hier schien es sinnvoll, bestimmte Ausschüsse zusammenzulegen und so die Ausschussarbeit generell zu straffen³⁴. Auch die Verkleinerung der Ausschüsse wurde erwogen, wobei neben dem Wunsch, hierdurch die Arbeitsbelastung der Abgeordneten zu reduzieren, auch die Hoffnung stand, die Mitwirkungsrechte der kleineren Fraktionen zu schmälern³⁵. Allerdings erwiesen sich diese Vorstöße als unrealistisch; die Macht des Faktischen stellte sich als beherrlicher heraus als die mehr oder weniger achtenswerten Motive der Reformvorschläge. Hier blieb kein anderer Weg, als bis zum Ende der Legislaturperiode an der gegenwärtigen Regelung festzuhalten und im kommenden Bundestag Zuschnitt und Mitgliederzahl der Ausschüsse neu zu bestimmen.

Überlegungen, die Ausschusssitzungen öffentlich zu machen, wurden ebenfalls wieder verworfen, um so die Arbeitsatmosphäre dort und die Kompromissbereitschaft der Mitglieder untereinander nicht zu beeinträchtigen. Allerdings kam man überein, nach amerikanischem Vorbild Hearings vorzusehen, also »öffentliche Informationssitzungen«, zu denen »nach Bedarf Interessenvertreter, Auskunftspersonen und Sachverständige, die Presse sowie sonstige Zuhörer zugelassen« (§ 73) sein sollten. Hiervon erhoffte man sich nicht nur eine Pluralisierung des Meinungsbildes und die Berücksichtigung von fachlichen oder interessenpolitischen Standpunkten, sondern auch »eine gewisse Läuterung der egoistischen Gruppeninteressen« im öffentlichen Kreuzverhör durch die Ausschussmitglieder. »Es können bessere, gründlichere, gerechtere Gesetze gemacht werden. Öffentliche Ausschussuntersuchungen würden so direkt und indirekt der Festigung der Demokratie in Deutschland dienen.«³⁶ Dies war ein hoher Anspruch an diesen parlamentarischen Reformschritt.

Zudem sollten auch die Plenardebatten gestrafft und belebt werden. Überlegungen, auf die erste Lesung von Gesetzentwürfen im Plenum zu verzichten und diese (mit Zustimmung des Ältestenrates) direkt an einen oder mehrere Ausschüsse zu überweisen³⁷, wurden jedoch wieder verworfen. Während die Koalitionsfraktionen mit den vorgeschlagenen Änderungen durchaus sympathisierten, zeigte sich die

³⁴ Vgl. hierzu die Sitzungen des Ältestenrats am 27. 4., 4. 5., 6. 7. und 27. 9. 1950, BT ParlA, ÄR I. WP, sowie des GOA am 14. 10. und 15. 11. 1951, BT ParlA, GOA I. WP.

³⁵ Vgl. die Sitzungen des GOA am 12. 1. 1951 und am 12. 1. 1952, BT ParlA, GOA I. WP.

³⁶ Karl Mommer: Entwurf und Begründung der Änderung des § 34 der Geschäftsordnung, Anlage zur Sitzung des Organisationsausschusses vom 17. 1. 1950, BT ParlA, OrgA I. WP.

³⁷ Vgl. Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 27. 11. 1950, ACDP, I-148-049/02; Protokoll (o.D., ca. Mai 1951) eines Vorschlags der drei Regierungsparteien, BA, NL 5/491; sowie Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 12. 2. 1951, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 178, S. 349.

SPD nicht bereit, eine so weitgehende Beschränkung der Plenumsarbeit hinzunehmen, von der sie als Opposition in besonderer Weise betroffen gewesen wäre. Gerade die 1. Lesung, die ja der generellen Aussprache, aber auch der Unterrichtung der Öffentlichkeit diene – so ihre Argumentation –, könne nicht gestrichen werden, ohne die Stellung des Parlaments und die Rechte der Abgeordneten massiv zu beeinträchtigen. Ihr Gegenvorschlag war, die 3. Lesung zu streichen, also die 2. Lesung mit einer Generaldebatte beginnen zu lassen, gefolgt von Einzelberatungen mit entsprechenden Abstimmungen, an die sich die Schlussabstimmung anschließen sollte. Dies wiederum erschien der Union nicht akzeptabel, verhinderte die Streichung der 3. Lesung doch die Möglichkeit, nach Abschluss der 2. Lesung und anschließenden fraktionsinternen Besprechungen Beschlüsse der 2. Beratung wieder zu korrigieren. Somit einigte man sich darauf,³⁸ an drei Beratungen festzuhalten, wobei in der ersten Lesung »nur die Grundsätze der Vorlagen besprochen« (§ 78) oder aber, wie bisher vielfach praktiziert, diese ohne Aussprache an die jeweiligen Ausschüsse überwiesen werden. Der zweiten Lesung sollte dann die Spezialdebatte vorbehalten und die abschließende dritte Lesung für eine Generaldebatte vorgesehen sein³⁹. Allein die Vorschrift, »in der Regel« (§ 74) die Ausschussberichte vor der zweiten Lesung nicht mündlich vorzutragen, sondern sie schriftlich zu erstatten, war eine Konzession an den Wunsch, die Plenardebatten zu straffen.

Heftig umstritten war erneut die Behandlung von Finanzvorlagen. Finanzminister Schäffer konnte in diesen Beratungen noch eine Verschärfung der bisherigen Regelungen durchsetzen. Der entsprechende Grundgesetzartikel hatte sich in der Regierungspraxis als bedeutungslos erwiesen, da ein Veto des Finanzministers gegen ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz den offenen Konflikt zumindest mit Teilen der eigenen Parlamentsmehrheit heraufbeschworen und den mangelnden Konsens im Regierungslager deutlich gemacht hätte. Deshalb sollte nun in der neuen Geschäftsordnung eine Verschärfung verankert werden, nach der ein von Mitgliedern des Bundestages eingebrachter Gesetzentwurf, der eine Erhöhung der Ausgaben oder eine Minderung der Einnahmen des Bundes bewirken würde, nur dann verabschiedet werden durfte, wenn er mit einem Ausgleichsantrag zur Deckung der Kosten verbunden war. Analoges galt für Änderungsanträge⁴⁰. Dem entsprach die Koalition schließlich mit ihrer eigenen Mehrheit. Eindringlich hatte Schäffer den Regierungsfractionen die Notwendigkeit für einen solchen Schritt noch einmal nahegelegt: »Ich halte es für einen Selbstmord der Regierungsparteien, der Opposition die Gelegenheit zu Agitationsanträgen zu geben und sie der Verantwortung für ihre

³⁸ Auch in den folgenden Jahren wurde dieses Thema immer wieder aufgeworfen, doch hielt man letztlich an der bisherigen Regelung der drei Lesungen fest.

³⁹ Vgl. Sitzung GOA am 25. 3. 1950, BT ParlA, GOA I. WP. Allerdings war man sich darüber klar, dass dies nicht schematisch angewandt werden konnte.

⁴⁰ Vgl. die Schreiben Schäffers an Adenauer vom 5. 9. 1951 und an StS Lenz vom 11. 10. 1951, BA, B 136/4509; die Aufzeichnung Krones vom 6. 4. 1951, BA, NL 5/491; sowie die Sitzung des GOA am 27. 11. 1951, BT ParlA, GOA I. WP.

Agitationsanträge, dem Steuerzahler gegenüber dann auch einzutreten, entschlüpfen zu lassen.«⁴¹ Damit hatte sich erneut eine die Exekutive begünstigende Regelung gegenüber der Aktions- und Entscheidungsfreiheit des Parlaments durchgesetzt. Allerdings wurden diese Bestimmungen (§ 96 Abs. 3 u. 4) nach einer Verfassungsklage der SPD vor dem Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt und gestrichen.⁴²

Nach etwa zweijähriger Debatte wurde die neue Geschäftsordnung am 6. Dezember 1951 schließlich gegen wenige Stimmen bei zahlreichen Enthaltungen angenommen. In den Beratungen des Geschäftsordnungsausschusses hatte es im Allgemeinen eine enge Kooperation zwischen den Regierungsfraktionen und den SPD-Parlamentariern gegeben, um die Arbeit des Bundestages zu optimieren, so dass die Zustimmung der Sozialdemokraten zur neuen Geschäftsordnung nahe gelegen hätte. Hier waren es, wie der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Schoettle in der Schlussdebatte ausführte⁴³, die von den Regierungsparteien durchgesetzten Bestimmungen zur Behandlung von Finanzvorlagen, die seinen Fraktionskollegen ein »Ja« nicht möglich mache, so dass man sich der Stimme enthalte.

In dieser Geschäftsordnung spiegelten sich die Erfahrungen, die der neu gewählte Bundestag in Bonn seit dem September 1949 gemacht hatte, in vielfacher Weise wider. Zuvorderst bestätigten seine Mitglieder die Selbsteinschätzung, dass man ein Arbeitsparlament sei. Die entsprechenden Regelungen zum Gesetzgebungsprocedere, zu Rolle und Aufgabestellung von Plenum und Ausschüssen, auch zu den Ein- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Regierung und Verwaltung schienen nicht revisionsbedürftig, sondern wurden allenfalls präzisiert und auf die Effizienz parlamentarischer Arbeit überprüft. Aber auch hinsichtlich der Rolle des Parlaments als Forum der öffentlichen Auseinandersetzung, als Bühne für die Austragung politischer Streitfragen, auch als Plattform der Kritik und Kontrolle der Regierung sahen sie keine Notwendigkeit, dessen Aktionsmöglichkeiten zu stärken und auszubauen. Im Gegenteil, die Maßnahmen zur parlamentarischen Ausgrenzung der kleineren Fraktionen, die neuen Regeln für die Plenardebatte, insbesondere die Bekräftigung der Ordnungsgewalt des Bundestagspräsidenten, kamen im Wesentlichen dem Wunsch nach Disziplin, Sachlichkeit und Effizienz entgegen, doch ging dies tendenziell zu Lasten des einzelnen Abgeordneten wie der politischen Minderheiten. Selbst dort, wo ausländische Vorlagen kopiert wurden – in der Einführung von Fragestunden und von Hearings – blieben die konkreten Einzelheiten hinter den Vorbildern zurück. Die Erinnerung an die tumultartigen Szenen im Reichstag gegen Ende der Weimarer Republik prägten die Debatten um die neue Geschäftsordnung stärker als der Vorsatz, die Rolle des Parlaments im bundesrepublikanischen Regierungssystem zu festigen und sein Gewicht zu untermauern.

⁴¹ Schäffer an von Brentano am 21. 9. 1951, StBKAH, III/38.

⁴² Urteil vom 6. 3. 1952, 2 BVerfGE 1/51.

⁴³ Vgl. Sitzung am 6. 12. 1951, BT Plenarprotokoll 01/179, S. 7440.

Die in der 1. Legislaturperiode vereinbarten Geschäftsordnungsregeln wurden auch in den folgenden Jahren als adäquater Rahmen für die Plenumsarbeit angesehen. Eine grundlegende Neufassung wurde zwar in periodischen Abständen ange-regt, kam jedoch nie zustande. Stattdessen blieb es bei der Modifikation von be-stimmten Passagen oder der Präzisierung von Einzelpunkten. Hierbei war die Frage der Behandlung von Finanzvorlagen und eine Novellierung von § 96 GO BT ein »Dauerbrenner«. Angesichts der Niederlage in dieser Frage vor dem Bundes-verfassungsgericht bestand der alte und neue Finanzminister Schäffer in den Ver-handlungen um die Regierungsbildung 1953 mit großem Nachdruck darauf, dass hier der Bundestag eine äquivalente Regelung verabschieden müsse, die das von den Karlsruher Richtern bekräftigte Initiativrecht des Parlaments zwar nicht beein-trächtigen, aber in der Praxis doch die Ausgabenwünsche der Abgeordneten in die Schranken weisen würde. Entsprechende Schreiben des Bundeskanzlers sowie des Finanzministers an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen⁴⁴ blieben allerdings zunächst ohne konkrete Reaktion; erst im Rahmen genereller Beratungen zur Neu-fassung seiner Geschäftsordnung griff der Bundestag auch diese Frage erneut auf.

Einen Antrag auf eine entsprechende Änderung von § 96 GO BT⁴⁵ brachten die Koalitionsfraktionen am Jahresende 1954 im Bundestag ein. Im Geschäftsordnungs-ausschuss wurde in langwierigen Verhandlungen⁴⁶ schließlich ein Kompromiss er-arbeitet, der die Rechte der Volksvertreter wahrte, den etatmäßigen Gegebenheiten aber doch Rechnung tragen sollte. Hiernach sollten Finanzvorlagen immer auch an den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen werden, der ihre Vereinbarkeit mit dem Haushaltsplan und der Haushaltslage zu prüfen hatte. Wurden in laufenden Gesetzgebungsverfahren in 2. Lesung Änderungsanträge angenommen, die eine er-hebliche Ausgabenerhöhung nach sich ziehen würden, sollte der so modifizierte Ge-setzentwurf erneut an den Haushaltsausschuss zurückverwiesen werden, damit er zur Frage der Deckung dieser Ausgaben Stellung nehmen konnte. In der abschließenden 3. Lesung war das Plenum jedoch nicht an das Votum dieses Ausschusses gebunden, sondern es konnte sich mit relativer Mehrheit über dessen Empfehlung hinwegset-zen und seine Vorstellungen durchsetzen.

Praktische Auswirkungen hatten letztere Regelungen jedoch offenbar kaum. Bei der Beratung des sog. Sozialpakets etwa⁴⁷ wurden Fragen der Finanzierbarkeit der jeweils diskutierten Leistungen im Allgemeinen schon im Referentenstadium abge-klärt oder entsprechende Änderungsanträge aus den Koalitionsfraktionen vorab mit der Regierung abgestimmt. Anträge zur Ausweitung des Leistungskatalogs, die von einzelnen Abgeordneten aus den eigenen Reihen oder von der Opposition einge-

⁴⁴ Vgl. Adenauer an von Brentano am 16. 10. 1953, BA, B 136/4509; Schäffer an Dehler am 15. 1. 1954 ADL, N1-2751; Adenauer an Dehler am 1. 2. 1954, ADL, N1-2750.

⁴⁵ BT Dr. 02/1048 vom 6. 12. 1954.

⁴⁶ Vgl. Sitzungen GOA am 10. 10. 1955, 19. 3. 1956, 16. 4. 1956, BT ParlA, 2. WP GOA.

⁴⁷ Vgl. hierzu unten Kap. IV.2.2.

bracht wurden, konnten mit der Koalitionsmehrheit abgewiesen werden, wenn dies politisch geboten schien.

Obwohl die Neufassung von § 96 GO BT intensiv diskutiert worden war, gingen diese Debatten letztlich an der Realität der parlamentarischen Konstellationen und der engen Verzahnung von Regierung und Koalitionsfraktionen vorbei. In ihnen spiegelte sich eher der Grundkonflikt zwischen dem politisch Wünschbaren und dem finanziell Machbaren, der jedes finanzwirksame Gesetz durchzog. Generell tendierten im Untersuchungszeitraum Regierungs- wie Oppositionsfraktionen dazu, auf Haushaltsdisziplin zu achten; hatten in der 1. Legislaturperiode vor allem die kleineren links- oder rechtsextremen Fraktionen und Gruppen nicht selten finanziell nicht gedeckte »Agitationsanträge« gestellt, so setzten nun neben den Koalitionsfraktionen auch die oppositionelle SPD sowie (ab 1955) die FDP darauf, sich als verantwortungsvolle, integre politische Kraft darzustellen, die zwar andere politische Akzente als die Regierungsparteien befürwortete, aber doch auf finanzielle Solidität achtete.

Ein höchst brisantes Thema war schließlich der Gesamtkomplex der Diätenregelung. Schon die Debatte um den Arbeitsrhythmus des Parlaments und um ein möglichst effizientes Zeitmanagement in Bezug auf die unterschiedlichen Funktionen und Aufgabengebiete der Abgeordneten hatte die Frage nach deren Selbstverständnis und Selbsteinschätzung aufgeworfen. Hinter diesen Diskussionen verbarg sich das Problem, wieweit die Bundestagsmitglieder sich – zumindest für die Dauer ihrer Amtszeit – als Vollzeit- bzw. Berufsparlamentarier sahen oder wieweit sie den Anspruch aufrecht erhielten, weiterhin – wenn auch zeitlich eingeschränkt – ihren angestammten Beruf auszuüben und nur eine Entschädigung für den Aufwand als Abgeordneter zu erhalten. Dies wiederholte sich bei den periodischen Diskussionen um die Diätenregelung.

Diese Frage war bereits in den ersten Zusammenkünften der Fraktionen im September 1949 erörtert worden. Im gegenseitigen Einvernehmen wurde zunächst die Zahlung von 500 DM pro Monat beschlossen⁴⁸, um zu einem späteren Zeitpunkt eine endgültige Regelung zu erarbeiten. Zur Vorbereitung einer solchen Entscheidung trat auf Vorschlag des Ältestenrates Anfang November 1949 eine vierköpfige interfraktionelle Arbeitsgruppe (Vogel/CDU, Mellies/SPD, Trischler/FDP, Mühlendorf/DP) zusammen, die die Struktur einer Neuregelung beraten und einen entsprechenden Vorschlag ausarbeiten sollte. Das Grundgerüste einer Diätenregelung war weitgehend unstrittig: Es sollte eine monatliche steuerfreie Grundvergütung festgelegt werden, die durch Tagegelder und einen allgemeinen Kostenersatz für bestimmte Aufwendungen in Bonn sowie im Wahlkreis und schließlich durch Reisekostenersatz aufgestockt werden sollte. Diskussionen gab es dagegen über die Relation dieser Aufwendungen zueinander, da bereits in den Jahren zuvor die entspre-

⁴⁸ Vgl. Kurzbericht über die Vorbesprechung zur Eröffnungssitzung des Bundestages am 6. 9. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP.

chenden Regelungen für die Mitglieder des bizonalen Wirtschaftsrates und des Parlamentarischen Rates in der Öffentlichkeit höchst kritisch bewertet worden waren und auch nun erste Pressekommentare die Diätenfrage begleiteten. Deshalb tendierten alle mit dieser Frage befassten Parlamentarier dazu, aus »optischen« Gründen die Grundvergütung möglichst gering anzusetzen und durch Tagegelder und weiteren Kostenersatz den sich aus der Abgeordnetentätigkeit ergebenden finanziellen Aufwand zu berücksichtigen.

Die Vorschläge, die die interfraktionelle Arbeitsgruppe schließlich formulierte⁴⁹, kamen der späteren Regelung bereits relativ nah. Sie setzte die Grundvergütung auf 600 DM monatlich und die Höhe der Tagegelder auf 30 DM fest. Umstritten blieb die Frage, ob die Unkosten für den Unterhalt eines Sekretariats und weitere Bürokosten pauschal mit 300 DM pro Monat abgegolten werden sollten oder ob über einen Sockelbetrag von 100 DM hinaus Einzelnachweise zu erbringen sein würden. Ebenso gab es Differenzen in der Frage, mit welchen Beträgen die Fraktionsbüros – gestaffelt nach Fraktionsgröße – aus Mitteln des Bundestags unterstützt werden sollten. Dies blieb auch in der Folgezeit ein langwieriger Diskussionspunkt.

Bereits im Ältestenrat, in den sich die Entscheidung verlagerte⁵⁰, traten die Differenzen innerhalb und zwischen den Fraktionen zutage. Insbesondere WAV und KPD, die ja an den ersten Beratungen nicht beteiligt gewesen waren, versuchten, sich mit Kritik an der vorgeschlagenen Regelung zu profilieren, die in ihrer Sicht mit Blick auf die materielle Notlage weiter Bevölkerungskreise nicht gerechtfertigt schien. Angesichts dieser Pattsituation sah der Bundestagspräsident den besten Ausweg darin, die Diätenregelung in die Hände des Rechtsausschusses zu übergeben⁵¹, wo – anders als im Ältestenrat – Mehrheitsentscheidungen möglich waren und damit der Widerspruch der kleineren Fraktionen überstimmt werden konnte. Dieser legte bereits nach wenigen Wochen einen Gesetzentwurf vor, der vor allem auf Adolf Arndt zurückging und in dem »in Anlehnung an das Diätengesetz des Deutschen Reichstages«⁵² nur die Grundregeln der Entschädigung festgelegt, entsprechende Beträge jedoch offen gelassen worden waren. Aber auch dieser Vorschlag fand keine einhellige Zustimmung, vielmehr beriet parallel eine interfraktionelle Arbeitsgruppe⁵³ weiter über einen Gesetzentwurf, der anschließend als Initiativantrag verschiedener Fraktionen in das Parlament eingebracht werden sollte.

Mehr als sechs Monate nach Konstituierung des Bundestages lag schließlich ein entsprechender Gesetzestext vor, der nun in schnellen Schritten verabschiedet

⁴⁹ Vgl. Ergebnis der Beratungen des interfraktionellen Diätenausschusses vom 9. 11. 1949, BT ParlA, I 34 A. Die Anknüpfung an die Regelung für den Reichstag ist offensichtlich; seit 1930 waren die Diäten dort auf 7200 DM pro Jahr, also 600 DM pro Monat, und 20 DM Tagegeld festgelegt worden. Vgl. Burmeister, Professionalisierung, S. 35.

⁵⁰ Vgl. die Sitzungen vom 11. 11., 22. 11., 30. 11. und 1. 12. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP. Auch in den Fraktionen wurden die Vorschläge der Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert.

⁵¹ Vgl. Schreiben Köhlers an Laforet vom 6. 12. 1949, BT ParlA, I 34/A.

⁵² Antwortscheiben Laforets vom 24. 1. 1950, ebd.

⁵³ Vgl. das Schreiben Köhlers an alle Fraktionsvorsitzenden vom 3. 2. 1950, ebd.

wurde: Am 27. März 1950 eingebracht und an den Haushaltsausschuss überwiesen, konnten die zweite und dritte Lesung bereits am 31. März abgeschlossen werden, nachdem ein Unterausschuss des Haushaltsausschusses letzte Hand an den Text angelegt hatte⁵⁴. Bemerkenswert ist, dass die nun »gegen eine kleine Minderheit angenommene«⁵⁵ Regelung weitgehend den Vorschlägen entsprach, die bereits in den ersten interfraktionellen Überlegungen erwogen worden waren. Rückwirkend zum 1. September 1949 wurden die Grunddiäten auf monatlich 600 DM festgesetzt, also den Betrag, den der Weimarer Reichstag nach einer Kürzung der ursprünglichen Summe in der Weltwirtschaftskrise beschlossen hatte. Hinzu kamen ein Tagegeld von 30 DM für Plenar-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen sowie ein allgemeiner Ersatz für Bürokosten etc. von 100 DM monatlich; gegen Einzelnachweis konnte zusätzlich ein Betrag von 200 DM hierfür in Anspruch genommen werden. Für die Benutzung eines eigenen PKW war eine Pauschale (200 DM im Monat) oder Kilometergeld (0,25 DM pro km) vorgesehen, daneben galt die schon aus dem Kaiserreich übernommene Regelung einer Freifahrkarte für die Bundesbahn weiter. Für den Unterhalt ihrer Fraktionsbüros erhielten die Fraktionen einen Grund- sowie einen sich an ihrer Stärke orientierenden flexiblen Betrag, der ihre Arbeitsfähigkeit sichern sollte. Mit Nachdruck verwiesen die meisten Redner in der abschließenden Debatte darauf, dass diese Regelung nicht unbillig sei: »Umgerechnet auf den Kopf der Bevölkerung zahlt der deutsche Steuerzahler für seinen Abgeordneten pro Jahr 33 Pfennig. Ich glaube, daß die Arbeit, die ein großer Teil der Damen und Herren dieses Hauses hier leistet, dem deutschen Steuerzahler mehr wert ist als 33 Pfennig pro Kopf und Jahr.«⁵⁶ Lebhafter Beifall auf allen Seiten des Hauses bekräftigte diese Aussage.

Hier knüpften die künftigen Bundestage an und weiteten die Regelungen in mehreren Schritten aus. In einem ersten Gesetz vom Mai 1954⁵⁷ wurde die Aufwandsentschädigung auf monatlich 750 DM erhöht und die Unkostenpauschale auf 700 DM festgesetzt. Zugleich wurde ein Übergangsgeld eingeführt, welches beim Ausscheiden am Ende einer Wahlperiode in Höhe von drei Aufwandsentschädigungen gezahlt würde. Vier Jahre später⁵⁸ koppelte man die Grunddiäten an das Amts-

⁵⁴ Vgl. die Kurzprotokolle der Sitzungen dieses Unterausschusses am 28. und 31. 3. 1950, BT ParlA, I 34/A, sowie die Sitzungen des Haushaltsausschusses am 30. und 31. 3. 1950, ebd. Personell war dieser Unterausschuss (Hilbert, Vogel, Scharnberg/CDU, Mommer, Mellies/SPD, Trischler/FDP, Decker/BP, Matthes/DP, Reismann/Z) identisch mit der interfraktionellen Arbeitsgruppe, die den Gesetzentwurf des Rechtsausschusses erneut beraten hatte.

⁵⁵ Sitzung vom 31. 3. 1950, BT Plenarprotokoll 01/56, S. 1877 ff., 2120 ff., hier S. 2122 und 2125.

⁵⁶ Schoettle (SPD) zum Abschluss der 3. Lesung, ebd., S. 2125. Nach Schindler, Datenhandbuch, S. 3196, betragen im Jahr 1949 die Ausgaben für Einzelplan 02/Deutscher Bundestag 242 000 DM, d. h. 0,099 % des Bundeshaushaltes. Dieser Anteil sollte in den folgenden Jahren sogar leicht sinken.

⁵⁷ Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 24. 6. 1954, BGBl. I, S. 637.

⁵⁸ Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 27. 5. 1958, BGBl. I, S. 379. Die Grunddiät betrug 22,5 % des Amtsgehalts eines Bundesministers (seinerzeit 1.100 DM im Monat), die Tagesgeldpauschale 500 DM im Monat, die Unkostenpauschale 600 DM im Monat und die Reisekostenpauschale je nach Entfernung 400 bis 12.240 DM im Jahr.

gehalt eines Bundesministers, so dass mit entsprechenden Erhöhungen von Dienst- und Versorgungsbezügen von Bundesbeamten auch diese Zahlungen aufgestockt würden. Gleichzeitig wurden die Unkostenerstattungen für Tagegelder, Reisekosten und Aufwandsentschädigung pauschaliert und deutlich ausgeweitet. In einem weiteren Diätengesetz vom 1964⁵⁹ wurde schließlich die Tagesgeldpauschale verdoppelt, um so den gestiegenen Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen.

Diese Entwicklung lässt erkennen, dass die Abgeordneten sich mittlerweile von den ursprünglichen Vorstellungen einer nur kargen, der generellen ökonomischen Situation entsprechenden Entschädigung für ihre mandatsbedingten Aufwendungen abgewandt und sich dem Selbstbildnis eines Vollzeitpolitikers angenähert hatten, dem für seine Tätigkeit im Wahlkreis wie in Bonn eine angemessene Honorierung zukommen sollte. Diese »notwendige und konsequente Absage an die Idee des Honoratiorenparlaments«⁶⁰ zog sich wie ein roter Faden durch die entsprechenden Verhandlungen. »Die Tendenz der modernen Parlamente«, so Bundestagspräsident Gerstenmaier in einer der Debatten, »geht unverkennbar auf die vollständige oder nahezu vollständige Inanspruchnahme des Mitglieds eines großen Parlamentes hin.« Deshalb müsse man bei den anstehenden Regelungen die konkrete Sachlage berücksichtigen, »die nicht nur den Gedanken an das Honoratiorenparlament, sondern auch die Vorstellung vom nebenamtlich wahrzunehmenden parlamentarischen Mandat zur Fiktion mache«.⁶¹ Vor diesem Hintergrund war es nur konsequent, den Abgeordneten eine auskömmliche Honorierung zu gewähren. Allerdings blieben – offenbar mit Blick auf die kritische Öffentlichkeit – die Grunddiäten nach wie vor gering; die entscheidenden Steigerungen erfolgten bei den anderen Leistungsarten, mit deren Hilfe ein angemessener Lebenszuschnitt auch am Zweitwohnsitz Bonn ermöglicht werden sollte.

Hatte die Erhöhung der Grunddiäten und der Pauschalen zur Erstattung des mandatsbedingten Aufwandes noch ohne größere Auseinandersetzungen innerhalb des Hohen Hauses erfolgen können, so entzündeten sich umso heftigere Kontroversen an der Frage einer Alters- und Hinterbliebenenversorgung der Bundestagsmitglieder. Bereits in der 1. Legislaturperiode war dieses Thema in kleinem Kreis diskutiert worden. Anlass, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, gaben einige Bundestagsabgeordnete, deren Wiederwahl ungewiss war und die fürchteten, nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag ohne gesicherte materielle Existenz zu sein. Politisch-moralisch besonders geboten erschien die Bereitstellung einer Altersversorgung für solche, meist ältere Parlamentarier,⁶² die im Dritten Reich durch Emigration oder Verfolgung Vermögen oder Pensionsrechte eingebüßt, sich nach 1945 aber mit großem Engagement in den Vertretungskörperschaften für den staatlichen Wie-

⁵⁹ Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 6.3.1964, BGBl. I, S. 486. Die Tagesgeldpauschale betrug nun 1.000 DM pro Monat.

⁶⁰ Gerstenmaier im Plenum am 18.4.1958, BT Plenarprotokoll 03/23, S. 1248.

⁶¹ Ebd.

⁶² So Klatt, Altersversorgung, S. 29 f.

deraufbau eingesetzt hatten und denen es angesichts der kärglichen Lebensumstände und der niedrigen Diäten in dieser Zeit nicht möglich gewesen war, selbst für die Zeit nach dem Ende ihres Mandats vorzusorgen. Dennoch hatte man keine Übereinkunft darüber erzielen können, wie dieses Anliegen umzusetzen sei.

Auch in der 2. Legislaturperiode wurde diese Frage in einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Bundestagvizepräsident Ludwig Schneider erörtert. Allerdings ließ sich dieses Vorhaben auch nun nicht realisieren, da die FDP-Parlamentarier⁶³ eine solche Versorgungsregelung aus prinzipiellen Gründen ablehnten und im Vorfeld der Bundestagswahl 1957 sich auch die anderen Fraktionen von entsprechenden Überlegungen distanzieren. Zu Beginn der 3. Wahlperiode wurde anlässlich neuer Anstöße zur Novellierung der Diätenregelung dann die Frage der Altersversorgung der Abgeordneten neu aufgegriffen. Insbesondere die SPD-Fraktion⁶⁴ setzte sich für diese Initiative ein und plädierte dafür, ihre Zustimmung zum neuen Diätengesetz an die Verabschiedung einer Altersversorgung zu koppeln. Dies ließ sich jedoch angesichts des Widerstandes aus den anderen Fraktionen⁶⁵ nicht erzwingen, so dass zunächst das neue Diätengesetz verabschiedet wurde und anschließend Wege zu einer interfraktionellen Einigung in der zweiten Frage gesucht werden sollten.

So einleuchtend dieser Schritt zur Anerkennung der Tatsache sein mochte, dass die Abgeordnetentätigkeit längst ein Vollzeitberuf war, so schwierig war die praktische Regelung für die Absicherung nach dem Ende des Mandats. Alle Pläne gingen davon aus, dass die Altersversorgung von den Betroffenen selbst getragen werden sollte, sie also einen bestimmten Teil ihrer Diäten – gedacht war an etwa fünfzehn Prozent – hierfür aufwenden sollten und ihnen dann frühestens nach zwei Legislaturperioden eine Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente zustehen würde. Allerdings wiesen alle Berechnungen aus, dass auf Dauer die vorgesehenen Beiträge zur Sicherung der Ansprüche nicht ausreichen und somit staatliche Zuschüsse notwendig sein würden. Dies war einer der kontroversesten Punkte. Zum anderen war strittig, wieweit diese Altersversorgung auf andere Versorgungsansprüche angerechnet werden oder beides parallel nebeneinander stehen sollte. Insbesondere in Bezug auf Parlamentarier, denen Altersbezüge als Beamte oder Angestellte im Öffentlichen Dienst zustanden, ergaben sich aus dieser Doppelung gravierende Probleme. Überlegungen, den Beitritt zur geplanten Versorgungskasse fakultativ zu gestalten und so diese Anrechnungsprobleme zu umgehen, wiesen die Befürworter der Schaffung einer Altersversorgung vehement zurück und beharrten auf der obligatorischen Mitgliedschaft aller Bundestagsabgeordneten.

Als angesichts dieser ungeklärten Fragen eine generelle Übereinkunft nicht zustande kam, brachten Ende 1959 34 Abgeordnete aus allen Fraktionen einen Gesetz-

⁶³ Sitzung FDP-Fraktion am 13.1.1954, Sitzungsprotokolle Nr. 67, S. 212.

⁶⁴ Vgl. Sitzungen SPD-Fraktion am 15.4.1958 u. 28.10.1958, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 19 u. 28, S. 34 u. 114 ff. Vgl. auch 13. Sitzung Haushaltsausschuss am 23.4.1958, BT ParlA, III 8 A, dort auch ein Satzungsentwurf der Abgeordneten Schellenberg, Matzner, Mommer und Ritzel, sowie Sitzung des Bundestagsvorstands am 5.5.1958, ebd.

⁶⁵ Vgl. Sitzungen ÄR 18.3.1958 u. 6.5.1958, BT ParlA, ÄR 3. WP.

entwurf⁶⁶ ein, in dem die zentralen Forderungen der Befürworter aufgenommen worden waren. Allerdings traf er auf entschiedene Gegenwehr der Skeptiker. Bereits die Frage, wie die 1. Lesung zu gestalten sei, erwies sich als höchst kontrovers. Während die Initiatoren auf eine schnelle Beratung setzten, um das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 1960 zu gewährleisten, kam inhaltlicher Widerstand aus der FDP-Fraktion, die auf einer mündlichen Begründung und damit auf einer öffentlichen Erörterung des Entwurfs im Plenum bestand.

In der 1. Lesung Mitte Februar 1960 prallten die unterschiedlichen Konzeptionen unversöhnlich aufeinander. Eindringlich warb Carlo Schmid für die Anerkennung der Tatsache, dass die Abgeordnetentätigkeit längst zu einer Vollzeitbeschäftigung geworden war: »Die Aufgaben der Parlamente sind ständig gewachsen. Wir können unser Mandat nur dann redlich ausüben, wenn wir viel Zeit darauf verwenden, [...] uns [...] das Sachwissen zu erwerben, ohne das wir hier ziemlich nutzlos wären. [...] Das Schwergewicht unserer Tätigkeit liegt ja – das wissen wir alle – nicht immer in diesem Saal, sondern in den kargen, bescheidenen Ausschußzimmern. [...] Das kann man nicht ›nebenher‹ machen, das kann man nicht als ein noch so arbeitswilliger Dilettant tun.«⁶⁷ Dem widersprach sein Kontrahent Oswald Kohut (FDP) auf das Entschiedenste: »Wir stehen nun einmal auf dem Standpunkt, daß Abgeordneter kein Beruf ist und daß die Diäten keine Entlohnung und keine Abgeltung für etwa erbrachte Leistungen darstellen. Vielmehr handelt es sich um eine Entschädigung für Aufwendungen, die mit der Ausübung des Mandats in Zusammenhang stehen.«⁶⁸ Deshalb wünschte er dem Gesetzentwurf »ein Begräbnis erster Klasse«.

In den anschließenden Ausschussberatungen⁶⁹ spalteten sich die Befürworter und Gegner des Vorhabens in zwei fast gleichstarke Lager; während die SPD-Vertreter den Gesetzentwurf befürworteten und FDP und DP ihn vehement ablehnten, ging durch die Christdemokraten ein tiefer Riss. Unter diesen Umständen war an eine baldige Verabschiedung nicht zu denken. Das Schicksal des Projekts war besiegelt, als Fraktionschef Krone⁷⁰ Mitte Juli 1960 erklärte, die Unionsfraktion werde den Gesetzentwurf ablehnen; angesichts der großen Kluft in seiner Partei auch in anderen Fragen und mit Blick auf die bevorstehenden Bundestagswahlen schien es ihm wenig geraten, das unpopuläre Thema der Altersversorgung der Abgeordneten wei-

⁶⁶ BT Dr. 03/1444 vom 2. 12. 1959. Der Gesetzentwurf sah einen Eigenbeitrag jedes Abgeordneten in Höhe von 15% der Aufwandsentschädigung vor. Bei Erreichen der Altersgrenze (65. Lebensjahr) sollten nach achtjähriger Zugehörigkeit zum Bundestag 40% der jeweiligen Aufwandsentschädigung als monatliches Ruhegeld gewährt werden. Nach zwölfjähriger Mandatsausübung konnte dieser Betrag auf einen Höchstsatz von 50% der Aufwandsentschädigung steigen. Rentenansprüche sollten nur geltend gemacht werden können, soweit das parlamentarische Ruhegeld zusammen mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen (Beamten- bzw. Ministergehälter und -pensionen) 50% des Ruhegehalts eines Staatssekretärs (damals rund 1.500 DM) nicht überschritt.

⁶⁷ Sitzung am 12. 2. 1960, BT Plenarprotokoll 03/101, S. 5438.

⁶⁸ Ebd., S. 5442.

⁶⁹ Vgl. 164. Sitzung des Haushaltsausschuss am 1. 3. 1961, BT ParlA, III 337 A; Sitzungen des Bundestagsvorstands am 17. 3. 1960, 28. 6. 1960, 9. 2. 1961, ebd.

⁷⁰ Horn an Krone am 22. 7. 1960, ACDP, I-028-012/9; Krone an Horn am 27. 7. 1960, ebd.

ter zu verfolgen. Statt einer Alterssicherung enthielt das schließlich im Mai 1961 verabschiedete Diätengesetz⁷¹ neben einer höheren Aufwandsentschädigung für Parlamentarier auch verbesserte Übergangsgelder nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundestag. Eine Altersversorgung konnte dies jedoch nicht ersetzen.

Das Diätengesetz 1964 klammerte diese Frage ebenfalls aus. Allerdings wurde nun die für die Abgeordneten obligatorische Todesfallversicherung⁷² auch auf ausgeschiedene Bundestagsmitglieder ausgedehnt, so dass deren Familien nach dem Ableben ihrer Angehörigen immerhin ein namhafter Beitrag zur Verfügung stand. Zudem wurde in diesem Gesetz ein seit 1956 bestehender und vom Bundespräsidenten verwalteter Hilfsfonds auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Aus diesem Topf konnte er in besonderen Fällen Abgeordneten, ausgeschiedenen Abgeordneten und deren Hinterbliebenen eine einmalige Unterstützung oder laufende Unterhaltszuschüsse gewähren. Aber auch diese Bestimmungen vermochten einen gesetzlichen Versorgungsanspruch nicht zu kompensieren.

Der letzte Schritt erfolgte schließlich im März 1968 mit der Einführung einer Alters- und Hinterbliebenenversorgung für ehemalige Bundestagsmitglieder. Immerhin hatte sich mittlerweile die Zahl der von dieser Problematik Betroffenen deutlich erhöht; die »Fälle« von Fritz Erler und Wolfgang Döring wurden auch in der Presse verschiedentlich besprochen.⁷³ Deshalb nahm der Druck zu, endlich eine Lösung zu finden. Allerdings waren alle Fraktionen bemüht, dieses als heikel angesehene Thema nicht breit oder gar kontrovers zu diskutieren, sondern möglichst in ihren Reihen oder im Schoß des Bundestagsvorstands eher geräuschlos eine einvernehmliche Lösung zu suchen.

So legte eine von den Spitzen der Koalitionsfraktionen eingesetzte Kommission unter der Leitung von Alex Möller und Peter Wilhelm Brand im Oktober 1967 einen Vorschlag vor, der auf einer »beamtenrechtlichen Lösung« für die Altersversorgung basierte, also einer Finanzierung aus dem Etat des Deutschen Bundestages und der Anrechnung von anderen Versorgungsleistungen der öffentlichen Hand.⁷⁴ Dem stand ein in einer Unterkommission des Bundestagsvorstands erarbeitetes Konzept gegenüber, das eine »versicherungsrechtliche« Lösung der Alterssicherung anstrebte, die demnach aus Eigenleistungen der Parlamentarier und nur gewissen Zuschüssen aus öffentlichen Mitteln (vor allem für ehemalige Abgeordnete, die ja keine Eigenleistungen erbracht hatten) bestritten werden sollte. Zudem sollte der Beitritt

⁷¹ Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 4. 5. 1961, BGBl I, 984. Nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag wurde bei nur einjähriger Parlamentszugehörigkeit eine Abfindungssumme in dreifacher Höhe der jeweiligen Aufwandsentschädigung gezahlt.

⁷² Lebensversicherung auf den Todesfall über 50.000 DM.

⁷³ Vgl. die Verweise bei Klatt, Altersversorgung, S. 62 f.

⁷⁴ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 17. 10. 1967, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 28, S. 228, Anm. 10; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 10. 10. 1967, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 33, S. 475 f. Vgl. auch Frehsee an die Vorsitzenden und Stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Fraktion am 29. 8. 1967, AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5112; sowie Antwortschreiben von Martin Hirsch und Egon Franke am 8. 9. bzw. 29. 9. 1967, AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5345 und 5346.

zu dieser Altersversorgung freiwillig sein bzw. diejenigen ausschließen, die bereits andere Versorgungsansprüche erworben hatten.⁷⁵ Da eine Übereinkunft in diesen zentralen Fragen nach wie vor nicht erreicht werden konnte und auch noch andere Punkte offen waren, entschied sich Bundestagspräsident Gerstenmaier, durch die Einschaltung externen Sachverständigen, also über verschiedene Gutachten einschlägiger Institutionen, den Knoten zu lösen. Aber auch dies war vergebens; da sie unterschiedliche Voten zu den entscheidenden Streitfragen enthielten, wiesen sie keinen Ausweg aus der verfahrenen Situation.

Somit lagen dem Bundestag schließlich zwei Gesetzentwürfe vor. Der erste⁷⁶ basierte auf den Beratungen der Möller/Brand-Kommission und wurde nun auch von Teilen der FDP-Fraktion getragen. Er sah vor, dass ausgeschiedene Abgeordnete nach siebenjähriger Parlamentszugehörigkeit und ab dem 65. Lebensjahr ein aus öffentlichen Mitteln aufzubringendes Ruhegehalt in Höhe eines Drittels des Mindestruhegehalts eines Bundesministers erhalten würden. Mit jedem weiteren Jahr der Zugehörigkeit zum Bundestag erhöhte sich dieser Betrag um jeweils fünf Prozent bzw. konnte die Leistung bereits vor dem 65. Lebensjahr bezogen werden. Einer solche Regelung konnten und wollten sich jedoch Teile der Unionsfraktion nicht anschließen; intern war zu hören, dass insbesondere »Gerstenmaier gegen den Koalitionsentwurf Sturm laufe«⁷⁷ und mancher Fraktionskollege sich deshalb schwer tue, diese gewichtige Stimme zu ignorieren. So entschlossen sich wenige Tage später Heinrich Windelen und 49 weitere Abgeordnete aus der Unions- sowie der FDP-Fraktion, einen eigenen Gesetzentwurf⁷⁸ mit einer versicherungsrechtlichen Konstruktion einzubringen, der in den Aussagen zu den materiellen Versorgungsleistungen dem interfraktionellen Entwurf relativ ähnlich war, aber vorsah, dass jeder Abgeordnete für die künftigen Altersbezüge eine Eigenleistung von 25 Prozent seiner Aufwandsentschädigung abführen sollte. Im Gegenzug sollten die Diäten der Abgeordneten von 22,5 auf 33,3 Prozent der Bundesministeregehälter erhöht werden. Zudem enthielt dieser Entwurf die Steuerpflicht für Diäten und Alterspensionen.

Nun war es am Bundestagsvorstand, eine Übereinkunft zu suchen.⁷⁹ Da die Zeit drängte – der Gesetzentwurf sollte noch vor Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1968 in 3. Lesung beraten werden – und die Vorbehalte gegen eine »beamtenrechtliche« Lösung wuchsen,⁸⁰ fielen die Würfel schließlich zugunsten der »versicherungsrechtlichen« Lösung im Sinne des Windelen-Entwurfs, allerdings bei Zwangs-

⁷⁵ Vgl. Ausarbeitung Troßmann vom 12. 6. 1967, ACDP 08–001–418/3; Niederschrift über die Sitzung der Unterkommission »Diätenreform« am 29. 6. 1967, ebd., und Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 23. 1. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 46, S. 739 ff.

⁷⁶ Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 2. 2. 1968, BT Dr. 05/2526.

⁷⁷ Frehsee an Möller am 24. 1. 1968, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 276.

⁷⁸ Antrag Windelen und andere vom 13. 2. 1968, BT Dr. 05/2575, 1. Lesung am 7. 2. bzw. 14. 2. 1968, BT Plenarprotokolle 05/152 und 156.

⁷⁹ Vgl. dessen Sitzungen am 15. 2., 6. 3. und 12. 3. 1968, BT Parla, V 185 A.

⁸⁰ Dies bezog sich vor allem auf die Frage doppelter Versorgungszahlungen aus öffentlichen Mitteln und die Sorge, dies könne Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht nach sich ziehen.

mitgliedschaft aller Abgeordneten an dieser Alters- und Hinterbliebenenversorgung.⁸¹ Ausgeklammert blieb nach wie vor die Frage der Besteuerung der Diäten, sie sollte erst 1975 nach dem sog. »Diätenurteil« des Bundesverfassungsgerichts eingeführt werden.

Damit hatte ein lange und kontrovers diskutiertes Thema seinen (vorläufigen) Abschluss gefunden. Bemerkenswert ist, wie schwer sich die Parlamentarier taten, ihr Selbstbild zu klären. Eindringlich hatte Bundestagspräsident Gerstenmaier seine Fraktionskollegen vor den entscheidenden Beratungen noch einmal beschworen, an der überkommenen Ansicht festzuhalten: »Ich plädiere dafür, soweit es überhaupt möglich ist, den Charakter des Abgeordnetenstatus, der eine Größe des Verfassungsrechts ist, unter allen Umständen zu verteidigen und ihn festzuhalten und nicht abrutschen zu lassen in die Nähe des beamtenähnlichen Gehalts.«⁸² Diese Sonderstellung war ohne Zweifel rechtlich zutreffend und entsprach dem eigenen Selbstverständnis. Allerdings konnte die Tatsache, dass die Tätigkeit der Bonner Parlamentarier längst aus dem Status des Ehrenamtes herausgewachsen war, nicht länger ignoriert werden; das Bild des materiell unabhängigen Abgeordneten, der seinen privaten Beruf für die Zeit seines Mandates hintanstellte und der deshalb für den Ausfall dieser Einkünfte entschädigt werden musste, entsprach immer weniger der sozialen Realität der im Bundestag Versammelten.⁸³ Dennoch hielt man an dieser Vorstellung hartnäckig fest. Der Schritt zu einer Anerkennung als »Berufspolitiker«, der dann auch die Gewährung einer »Besoldung« im Sinne eines Gehaltes sowie einer entsprechenden Alterssicherung nach sich zog, blieb selbst zwanzig Jahre nach der Konstituierung des Deutschen Bundestages noch kontrovers. Stattdessen wurde über die verschiedenen Novellierungen der Diätengesetzgebung versucht, den finanziellen Erfordernissen der Parlamentarier Rechnung zu tragen, ohne das eigene Selbstverständnis den alltäglichen Erfahrungen anzupassen.

2.2 Die Ausschüsse

Nach der Verabschiedung der vorläufigen Geschäftsordnung am 20. September 1949 konnten nun auch die Ausschüsse gebildet werden. Nach Rücksprache mit den Fraktionen hatte sich der Geschäftsordnungsausschuss darauf geeinigt⁸⁴, Zahl und Aufgabengebiete der Ausschüsse nicht in der vorläufigen Geschäftsordnung festzulegen, sondern zunächst einmal die als notwendig angesehenen Ausschüsse

⁸¹ Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages vom 3. 5. 1968, BGBl 1968 I, S. 334.

⁸² Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 23. 1. 1968, Sitzungsprotokolle Nr. 46, S. 744 f.

⁸³ Nach einer Untersuchung, die die Fraktionen vor der Verabschiedung des Diätengesetzes 1964 durchführten, lebten 27 Prozent der Abgeordneten ausschließlich von ihren Bundestagsbezügen, darunter waren 40 Prozent der SPD-Abgeordneten und 20 Prozent der Mitglieder der anderen Fraktionen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 11. 3. 1964.

⁸⁴ Vgl. Sitzungen des Geschäftsordnungsausschusses am 14. und 15. 9. 1949, BT ParlA, GOA I. WP.

zu bilden und die Schaffung weiterer ordentlicher oder Sonderausschüsse späteren Diskussionen vorzubehalten. Mit Ausnahme der Untersuchungsausschüsse (wie in Art. 44 GG festgelegt) sollten Ausschüsse nicht öffentlich tagen, Abgeordnete, die nicht Mitglieder waren, konnten als Zuhörer teilnehmen, für Teile der Verhandlungen konnte zudem Vertraulichkeit vereinbart werden. Bereits in der zweiten Sitzung des Ältestenrates⁸⁵ hatte Köhler eine Aufstellung über die im Reichstag und im Wirtschaftsrat gebildeten Ausschüsse sowie eine Skizze über die Verteilung der Sitze dort nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt⁸⁶ an die Fraktionen überreichen lassen und gleichzeitig die Bildung einer interfraktionellen Kommission ange-regt, die die notwendigen Entscheidungen vorbereiten sollte. Dennoch blieben die hiermit verbundenen Fragen kontrovers.

In der Unionsfraktion⁸⁷ tendierte man dazu, im Interesse der Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse die Höchstzahl der Mitglieder so zu bemessen, dass die kleineren Fraktionen nicht im Ausschuss vertreten waren, und auch deren Mitgliedern kein Anwesenheits- und Rederecht einzuräumen. Die SPD dagegen⁸⁸ setzte eher darauf, auch die kleineren Fraktionen in die Ausschussarbeit einzubeziehen und ihnen Stimm- oder zumindest Anwesenheitsrecht zuzubilligen. Im Plenum⁸⁹ stießen beide Positionen dann aufeinander. Während Erwin Schoettle namens seiner Fraktion eine Verteilung der Ausschusssitze vorschlug, nach der in dem größten Ausschuss (27 Mitglieder) alle Fraktionen und in den nächstkleineren jeweils eine Fraktion nicht mehr vertreten sein würden, setzte Hugo Scharnberg für seine Fraktion auf ein Verteilungsmodell, nach dem allein im größten Ausschuss die KPD noch einen Sitz erhalten, WAV und Zentrum aber in keinem Ausschuss vertreten sein würden und generell Union und SPD ein höherer Anteil zugemessen werden sollte, als ihrer Mandatszahl entsprach. Diesen Ausschluss von der Gesetzgebungsarbeit beantworteten WAV und Zentrum umgehend mit der Bildung einer Arbeitsgemeinschaft, durch die sie mit zusammen 22 Sitzen nun sogar noch besser als DP und BP gestellt werden mussten. Diesen Schachzug parierten die Regierungsparteien am folgenden Tag⁹⁰

⁸⁵ Vgl. Sitzung des Ältestenrates am 8. 9. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP.

⁸⁶ Dieses Verteilungsschema ist beschrieben in Schindler, Datenhandbuch, S. 2083.

⁸⁷ Vgl. Fraktionssitzung am 8. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 65, S. 299 und 304. Allerdings warnte Adenauer vor einem solchen Kurs: »Wenn man von vornherein die Ausschüsse unter dem Gesichtspunkt festsetzt, dass jemand ausgeschlossen werden soll, so glaube ich, dass das nicht richtig ist, ich würde es begrüßen, wenn es möglich wäre, auch die KPD vertreten zu sehen, damit sie dort vor die Frage gestellt wird, wie sie praktisch arbeitet, und nicht lediglich im Plenum lange Reden hält.« Ebd.

⁸⁸ Vgl. die Fraktionssitzungen am 14. und 28. 9. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 2 und 7, S. 6 und 24.

⁸⁹ Vgl. Sitzung am 29. 9. 1949, BT Plenarprotokoll 01/10, S. 193 ff.

⁹⁰ Vgl. ebd. Ursprünglich war im Gegenzug zur Bildung einer Arbeitsgemeinschaft aus Z und WAV die Bildung einer entsprechenden Arbeitsgemeinschaft von CDU/CSU, FDP und DP vorgeschlagen worden, ein Vorhaben, dem sich die Unionsfraktion jedoch verweigerte. So verständigten sich die beiden kleineren Regierungsparteien auf diesen Schritt, durch den sie den »bisherige(n) Zustand in der Verteilung der Ausschusssitze« wiederherstellen wollten. Sitzung FDP-Fraktion am 30. 9. 1949, Sitzungsprotokolle Nr. 4, S. 9 ff.

damit, dass FDP und DP ebenfalls eine Fraktionsverbindung eingingen und damit hinsichtlich der Ausschussbesetzung die alten Kräfteverhältnisse wiederherstellten. Auch in der generellen Frage der Verteilung der Ausschusssitze konnten sich die Regierungsfractionen mit ihrem Verteilungsschlüssel, der die Koalition begünstigte, durchsetzen, allerdings beschloss das Plenum ebenso, Gästen mit beratender Stimme die Teilnahme an der Ausschussarbeit zu ermöglichen.

Eine Übereinkunft konnte schließlich auch über Zahl und Zuschnitt der Ausschüsse erreicht werden. Je nach politischer Bedeutung und vermutetem Arbeitsvolumen sollten sie 7, 15, 21 oder 27 Mitglieder haben. Bundestagspräsident Köhler hatte schon in der ersten Sessionswoche eine Liste mit 19 Ausschüssen vorgelegt⁹¹, die sich aus den für die Organisation parlamentarischer Arbeit notwendigen Gremien (Ältestenrat, Ausschuss nach Art. 45 GG, Geschäftsordnungsausschuss, Wahlprüfungsausschuss, Petitionsausschuss), aus den traditionellen, schon im Reichstag eingerichteten Ausschüssen (Auswärtiger Ausschuss, Haushaltsausschuss, Finanzausschuss, Wirtschaftsausschuss, Ausschuss für Wohnungswesen, Landwirtschaftsausschuss, sozialpolitischer Ausschuss, Rechtsausschuss, Innenausschuss, Verkehrsausschuss, Postausschuss) sowie einigen speziellen, auf kommende Gesetzgebungsprojekte zugeschnittenen Ausschüssen (Lastenausgleichsausschuss, Heimatvertriebenenausschuss, Ausschuss für Beamtenrecht) zusammensetzte. In interfraktionellem Einvernehmen wurde diese Liste in den nächsten Wochen noch erweitert und dann im Bundestag zur Abstimmung gestellt⁹². Gleichzeitig hatten jedoch alle Fraktionen den Wunsch, weitere Ausschüsse einzurichten, so dass deren Zahl schließlich auf 39 anstieg. Diese Aufblähung war weniger sachlichen Bedürfnissen geschuldet, sondern eher Ausdruck des Profilierungsbemühens einzelner Fraktionen; die Hauptarbeit verblieb bei den traditionellen Ausschüssen.

Höchst kontrovers war die Besetzung der Ausschussvorsitze. Erste Überlegungen innerhalb der Unionsfraktion, nach amerikanischem Muster alle Vorsitze für die Regierungsparteien zu reklamieren⁹³, wurden schnell verworfen zugunsten der traditionellen Regelung, hier alle Fraktionen gemäß ihrer Stärke zu berücksichtigen; der Wunsch nach einer gedeihlichen Zusammenarbeit und nach Schaffung »eine[r] gute[n] Stimmung zu positiver Arbeit«⁹⁴ war größer als die Hoffnung, die Ausschussarbeit lenken und alle zentralen Positionen mit eigenen Fraktionskollegen besetzen zu können. Dennoch blieb die Frage, welcher Ausschussvorsitz auf jeden Fall für die eigene Fraktion reserviert werden müsse und welche Positionen an andere

⁹¹ Vgl. Sitzung des Ältestenrats am 8. 9. 1949, BT ParLA, ÄR 1. WP.

⁹² Vgl. Sitzung am 29. 9. 1949, BT Plenarprotokoll 01/10, S. 188 ff.

⁹³ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 8. und 14. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 65 und 71, S. 306 und 358 ff. Hierbei verwies man genüsslich darauf, dass dies auch in einigen SPD-regierten Ländern (so in Schleswig-Holstein) der Fall sei.

⁹⁴ So Johannes Albers in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 14. 9. 1949, ebd., Nr. 71, S. 360. Auch Adenauer hatte in der vorhergehenden Fraktionssitzung (vgl. ebd., Nr. 65, S. 304) auf diese Zielsetzung hingewiesen.

Fraktionen fallen konnten, höchst kontrovers; ja, mancher Wunsch nach Einrichtung eines weiteren Ausschusses resultierte nicht zuletzt aus der Absicht, diese Situation zu entschärfen und konkurrierenden Ansprüchen gerecht zu werden.⁹⁵ Zudem wurde in den interfraktionellen Vorgesprächen die Vereinbarung getroffen, »von einer starren Verteilung abzusehen und besondere Wünsche einzelner Fraktionen in bezug auf ein besonderes Sachgebiet und eine besonders fachkundige Persönlichkeit gegebenenfalls zu berücksichtigen«⁹⁶.

Ein erster Interessenschwerpunkt der SPD-Fraktion lag darin, die Leitung in den Ausschüssen zugesprochen zu bekommen, die keine konkrete Gesetzesmaterie zu bearbeiten hatten, sondern die Binnenorganisation des Bundestages regelten sowie gewisse Kontrollfunktionen des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung wahrnahmen. Somit stellte sie jeweils den Vorsitzenden im Ausschuss für Geschäftsordnung und Immunität, im Organisations-, im Bücherei- und im Petitionsausschuss, allein im Wahlprüfungsausschuss musste sie sich mit der Stellvertreterposition zufrieden geben und den ersten Platz der FDP überlassen. Der arbeitsintensivste dieser Ausschüsse war der Petitionsausschuss, der, von seinen Mitgliedern als »soziales Frühwarnsystem«⁹⁷ angesehen, in mehr als 270 Sitzungen die ihm vorgelegten Eingaben zu behandeln suchte. Ihm zur Seite gestellt war die bei der Bundestagsverwaltung angesiedelte Petitionsstelle, die seine Arbeit administrativ unterstützen und die Beratung und Beschlussfassung im Ausschuss durch Klärung der Sach- und Rechtslage vorbereiten sollte. Der Büchereiausschuss wiederum wurde nach Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung Ende 1951 aufgelöst und durch einen Büchereibeirat ersetzt.

Eine Sonderstellung nahm der Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung ein, der – gemäß Art. 65 GG – die Funktion des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zwischen den Wahlperioden zu wahren hatte. Mit Blick auf seine potenzielle Rolle war der Ausschuss durchaus prominent besetzt⁹⁸, doch trat er während der Legislaturperiode ohnehin nicht zusammen und sollte auch danach nicht in Aktion treten. Ohne Vorbild war auch der Ausschuss zum Schutze der Verfassung, der im Sinne eines präventiven Verfassungsschutzes durch die Beobachtung »subversiver und staatsfeindlicher Strömungen«⁹⁹ sich zum »Wächter der Verfassung«¹⁰⁰ machen wollte. Mit Georg-August Zinn (nach dessen Rückzug nach Hessen dann

⁹⁵ Am deutlichsten war dies für die Schaffung der Ausschüsse für Arbeit bzw. für Sozialpolitik, die später in der Gesetzgebung viel Doppelarbeit leisteten. Für manche Ausschüsse im Umfeld von Wirtschaft(sfragen), Wohnungsbau/Bau- und Bodenrecht oder auch Fürsorge/Gesundheitswesen galt ähnliches.

⁹⁶ So Karl Gengler in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 16.9.1949, Wengst, Auftakt, Nr. 78, S. 426.

⁹⁷ Vetter, Parlamentsausschüsse, S. 111.

⁹⁸ So entsandten alle Fraktionen ihre Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden in diesen Ausschuss.

⁹⁹ So Kiesinger am 22.11.1949, zit. nach Schiffers, Verfassungsschutz, S. 15.

¹⁰⁰ So Menzel am 1.7.1953, zit. nach ebd., S. 19.

ab Februar 1951 mit dem »Verfassungsexperten« der SPD, Walter Menzel) als Vorsitzendem sowie Kurt Georg Kiesinger (ab Mai 1952 Richard Jaeger) als dessen Stellvertreter prominent besetzt, sollte der Ausschuss gemäß dem Selbstverständnis seiner Mitglieder »nicht etwa nur ein Rechtsausschuss sein, der sich mit speziellen Fragen des Verfassungsrechts befasst«, sondern »eine parlamentarische Überwachungsstelle darstellen, die die Übereinstimmung der Lebenswirklichkeit mit der Verfassungswirklichkeit sicherstellt. Er soll das ›Gewissen‹ der Bundesrepublik sein.«¹⁰¹ Alle Mitglieder waren sich darin einig, dass es vornehmstes Ziel ihres Ausschusses sein werde, die Verfassungsordnung der Bundesrepublik zu verteidigen und ihren Feinden »mit Wachsamkeit und Entschlossenheit«¹⁰² entgegenzutreten. Neben legislatorischen Aufgaben, also der Beratung einschlägiger Gesetzesentwürfe, sowie Beobachtungs- und Kontrollfunktionen forderte man sogar gewisse Exekutivrechte gegenüber Verwaltung und Justiz, die jedoch nicht durchsetzbar waren¹⁰³. Dennoch blieb der Aufgabenbereich des Ausschusses vage, so dass er neben dem Rechtsausschuss wenig eigenes Profil gewinnen konnte.

Der größten Oppositionspartei fiel schließlich auch der Vorsitz im Auswärtigen sowie im Gesamtdeutschen Ausschuss zu. Auch wenn die staatliche Souveränität und außenpolitische Aktionsfreiheit der Bundesrepublik durch das Besatzungsstatut eingeschränkt war, zögerte der neu gewählte Bundestag nicht, beide Ausschüsse einzusetzen und damit seinen Anspruch auf Mitsprache und Mitgestaltung in diesem Bereich zu dokumentieren. Allerdings fiel es der Unionsfraktion, die mehrere ambitionierte Bewerber aufzubieten hatte, schwer, den Vorsitz im Auswärtigen Ausschuss den Sozialdemokraten zu überlassen. Es war insbesondere Adenauer, der dieser Vorstellung aufgeschlossen gegenüberstand, sah er – wenn die SPD einen akzeptablen Kandidaten präsentierte – hierin doch die Chance, den Weg zu einer ›bipartisan foreign policy‹ offen zu halten. Hier war sein Auge nicht von ungefähr auf Carlo Schmid gefallen¹⁰⁴, der als Gegenpol zu Schumacher und ausgewiesener Europäer eine ideale Besetzung für diese Position war. Der Regierungschef konnte im Unionslager die Kandidatur Schmidts dann auch gegen deutliche Widerstände durchsetzen, um so dessen »Stellung innerhalb seiner Fraktion zu stärken und [...] zu beweisen, daß die CDU willens ist, die Außenpolitik auf eine breite Basis zu stellen«¹⁰⁵. Der von der Unionsfraktion zu nominierende Stellvertreter sollte demgegenüber durch Präsenz und Wachsamkeit die außenpolitische Linie der Regierung wahren helfen. Für diese anspruchsvolle Aufgabe wurde schließlich Eugen Gerstenmaier nominiert, angesichts seines hohen Ansehens als Mitglied des Kreisauer Kreises und seiner vielfältigen internationalen Kontakte als

¹⁰¹ 1. Sitzung dieses Ausschusses am 19.10.1949, ACDP, I-122-097/4.

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ Vgl. hierzu Schiffers, Verfassungsschutz, S. 28 ff.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden Hölscher, Einleitung zu: Auswärtiger Ausschuss 1949–1953, S. XXIV ff., und Weber, Schmid, S. 407 f.

¹⁰⁵ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 28.9.1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 16, S. 15.

Leiter des Hilfswerks der Evangelischen Kirche eine überzeugende und in die Zukunft gerichtete Wahl.

Dass auch der zweite, in diesem Themenfeld agierende Ausschuss, der Ausschuss für Gesamtdeutsche Fragen, an die SPD fiel, war schon bemerkenswert. Ob hier ähnliche Überlegungen eine Rolle spielten, ob Rivalitäten innerhalb der Union oder mit den kleineren Koalitionspartnern vorgebeugt oder ob dem Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen ein parlamentarisches Pendant entgegengesetzt werden sollte, lässt sich im Nachhinein nicht mehr klären¹⁰⁶. Auch auf die Person des künftigen Vorsitzenden nahmen die Regierungsfraktionen keinen Einfluss, so dass der von der SPD vorgeschlagene Kandidat, Herbert Wehner, offenbar von allen Seiten akzeptiert wurde. Ihm stellte man – wenn auch nach einigem Hin und Her – den Kieler Abgeordneten Walter Brookmann (CDU) als Stellvertreter zur Seite. Dem Anspruch der Regierungsfraktionen, in diesem Aktionsfeld an herausgehobener Stelle präsent zu sein, kam man allenfalls mit der Schaffung eines Ausschusses für Berlin nach, dessen Vorsitz der Hamburger Rechtsanwalt und Verleger Gerd Bucerius übernahm und dem die SPD ihren parlamentarischen Geschäftsführer, Wilhelm Mellies, zur Seite stellte. Allerdings führte der Berlin-Ausschuss im Schatten des Auswärtigen wie des Gesamtdeutschen Ausschusses eher eine Randexistenz.

Im Bereich der Innen- und Rechtspolitik richtete man schließlich sechs Bundestagsausschüsse ein. Dies war zunächst der Rechtsausschuss, ein wahres Nadelöhr der künftigen Parlamentsarbeit, dem viele Gesetzentwürfe federführend oder zur Mitberatung überwiesen werden sollten, mit 271 Ausschusssitzungen und der Schaffung von 25 Unterausschüssen wohl der arbeitsintensivste Bundestagsausschuss nicht nur in der 1. Legislaturperiode. Für den Vorsitz dort benannte die Unionsfraktion den CSU-Parlamentarier Wilhelm Laforet, angesichts einer langen Karriere als Regierungs- bzw. Ministerialrat im bayerischen Innenministerium und Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, als Mitgestalter der Verfassung von Württemberg-Baden sowie des Grundgesetzes ein überzeugender Personalvorschlag. Als Stellvertreter stand ihm Adolf Arndt zur Seite, »Kronjurist« der SPD-Fraktion und nicht minder als exzellenter Fachmann und politischer Kopf ausgewiesen.

Ähnliches galt für den Beamtenrechtsausschuss. Nach dem frühen Tod des ersten Vorsitzenden, Ernst Falkner, stellvertretender Vorsitzender der Bayernpartei, übernahm Ende November 1950 Josef Ferdinand Kleindinst (CSU) den Vorsitz in diesem Ausschuss. Dem Juristen aus Göggingen bei Augsburg, Mitglied des Deutschen Beamtenbundes, sollte es gelingen, die schwierigen Fragen des Beamtenrechts souverän an den Klippen des Gesetzgebungsverfahrens vorbei zu lotsen und hierbei die an den Bundestag herangetragenen Erwartungen und Vorstellungen in eine handhabbare Gesetzesform zu gießen. Unterstützt wurde er dabei von seinem Stellvertreter Otto Arnholz, ebenfalls Jurist, Mitbegründer und späterer Vorsitzender des Reichsbanners Schwarz-Rot-Gold sowie führender Funktionär des freigewerk-

¹⁰⁶ So auch Biefang, Gesamtdeutscher Ausschuss, S. XX f. und XXXVII.

schaftlichen Allgemeinen Deutschen Beamtenbundes, nach 1945 dann Innenminister des Landes Braunschweig.

Schließlich war auch die Spitze des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung, dessen Vorsitz wiederum der SPD zufiel, mit ausgewiesenen Fachvertretern besetzt. Dies galt für Friedrich Maier, Ministerialrat im Badischen Innenministerium und Mitgestalter des politischen Neuanfangs in Baden, ebenso wie für seinen Stellvertreter Robert Lehr, in der Weimarer Republik Oberbürgermeister von Düsseldorf, nach 1945 Oberpräsident der Nordrhein-Provinz und zudem in vielen parlamentarischen Gremien als Verwaltungsexperte ausgewiesen. Nach dessen Wechsel ins Kabinett folgten ihm zunächst August Dresbach, Vizepräsident des Deutschen Landkreistages, im Oktober 1951 dann Anton Hoppe, Landrat des Kreises Recklinghausen und Mitglied des Provinziallandtages der Provinz Westfalen. In allen drei Ausschüssen waren Kompetenz, Erfahrung und administrative Schulung entscheidend für die künftigen Aufgaben.

Diesen parlamentarischen Gremien standen der Ausschuss für Patentrecht und gewerblichen Rechtsschutz (Vorsitz: Friedrich Wilhelm Wagner, SPD; Stellvertretung: Matthias Hoogen, CDU), der Ausschuss für innergebietliche Neuordnung (Vorsitz: August Euler, FDP; Stellvertretung: Anton Hilbert, CDU) sowie der Ausschuss für Grenzlandfragen (Vorsitz: Stefan Weickert, WAV; Stellvertretung: Heinrich Kemper, CDU) zur Seite, die jedoch an Bedeutung und Ansehen deutlich hinter den Erstgenannten zurückstanden. Die Einrichtung dieser Ausschüsse spiegelt die Unsicherheit über die in Zukunft auf den Bundestag zukommenden gesetzgeberischen Aufgaben wider, sie war aber wohl auch dem Wunsch geschuldet, die vielfältigen Ansprüche der einzelnen Fraktionen auf eine »angemessene« Repräsentanz in diesem Bereich zu befriedigen.

Parlamentarischem Brauch entsprach es, dass der Vorsitz im Haushaltsausschuss der stärksten Oppositionspartei zustand. Die SPD nominierte Erwin Schoettle, als Mitglied von Partei- und Fraktionsvorstand eines der politischen Schwergewichte der Fraktion, für diese Position; ihm stand als Stellvertreter ein Parlamentarier der FDP, der Nationalökonom Robert Nöll von der Nahmer, zur Seite. Mit mehr als 250 Sitzungen in der 1. Legislaturperiode war die Mitgliedschaft in diesem Ausschuss äußerst arbeitsintensiv, durch ihre Funktion, den Haushaltsplan des Bundes für das jeweilige Rechnungsjahr festzustellen und das Ausgabegebaren zu überwachen, galten die »Haushälter« als zentrale Kontrollinstanz der Volksvertretung gegenüber Regierung und Verwaltung.

Konnte die SPD den Vorsitz im Haushaltsausschuss für sich reklamieren, so war die Dominanz der Regierungsfractionen hinsichtlich der Spitzenpositionen in den wirtschaftspolitischen Ausschüssen unübersehbar. Schon früh hatten sich die Unionsabgeordneten darauf verständigt, die Verhandlungen über die Verteilung der Ausschussvorsitze »unter dem leitenden Gesichtspunkt« zu führen, »alle wichtigen wirtschaftlichen Ausschüsse zugesprochen zu erhalten«¹⁰⁷. Diese Maxime konnten

¹⁰⁷ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 5.10.1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 21, S. 20.

sie schließlich weitgehend durchsetzen. Allerdings bedeutete diese Gewichtung kein prinzipielles Desinteresse der SPD an diesem Themenfeld, immerhin nominierte sie für die ihr zufallenden Stellvertreterpositionen fachlich profilierte und als pragmatisch ausgewiesene Fraktionsmitglieder. Dennoch war die Vorrangstellung der Union in diesen Ausschüssen augenfällig.

Für den Wirtschaftsausschuss, die entscheidende Schaltstelle in diesem Themenfeld, nominierten die Christdemokraten Franz Etzel, als Mitglied des Zonenausschusses der CDU für die britische Zone und Vorsitzender von dessen Wirtschaftsausschuss ein wirtschaftspolitisches »Schwergewicht« der Fraktion. Sein Stellvertreter wurde der Wirtschaftsminister von Württemberg-Baden, Hermann Veit (SPD). Den Vorsitz im nicht minder prestigeträchtigen Finanzausschuss beanspruchte die FDP für sich und benannte für diese Position Hermann Höpker-Aschoff, der schon ihr Kandidat für das Finanzministerium gewesen und dort dem CSU-Kandidaten Schäffer unterlegen war. Die Stellvertretung ging erneut an die SPD, die hierfür den hessischen Wirtschaftsminister, Harald Koch, gewinnen konnte. Um auch den Christdemokraten in dem Themenbereich Finanzen eine Profilierungsmöglichkeit zu geben, wurde zudem ein Ausschuss für Geld und Kredit geschaffen, dessen Vorsitz der Hamburger Landesvorsitzende der CDU und Bankdirektor Hugo Scharnberg übernahm. Zweiter Mann im Ausschuss wurde Walter Seuffert (SPD), Fachanwalt für Steuerrecht und ehemaliges Mitglied des Frankfurter Wirtschaftsrates.

Hatte die FDP den Finanzausschuss für sich reklamiert, so konnte ihr Koalitionspartner Deutsche Partei durch den Vorsitz im Ausschuss für Außenhandelsfragen ebenfalls in diesem Themenfeld Profil zeigen. Trotz ihrer knappen Personaldecke gelang es ihr, mit Christian Kuhleemann, bereits Repräsentant seiner Partei im Frankfurter Wirtschaftsrat und Vizepräsident der Industrie- und Handelskammer Hannover, doch einen einschlägig orientierten Ausschussvorsitzenden (Stellvertreter: Richard Freudenberg, FDP) zu präsentieren. Ob erneut aus optischen Gründen ein weiterer Ausschussvorsitz der Union zufallen, ob ein wichtiges Fraktionsmitglied, dessen Ambitionen bei der Regierungsbildung nicht zum Zug gekommen waren, »abgefunden« oder ob dem ERP-Ministerium ein analoger Bundestagsausschuss gegenübergestellt werden sollte, sei dahingestellt; die Schaffung eines Ausschusses für ERP-Fragen und die Nominierung von Hermann Pünder für dessen Vorsitz lässt alle drei Interpretationen zu. Mit Fritz Baade (SPD), Direktor des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, wurde ihm ein prominenter und fachlich ausgewiesener Vertreter zur Seite gestellt. Allerdings waren die letztgenannten Ausschüsse politisch weniger von Belang, die – im Verhältnis zu den zentralen wirtschaftspolitischen Ausschüssen – kleinere Zahl von Mitgliedern und die geringere Zahl von Ausschusssitzungen macht dieses Gefälle deutlich. Allein der Landwirtschaftsausschuss, für dessen Vorsitz Heinrich Lübke (CDU) nominiert wurde¹⁰⁸, sollte aus diesem Muster herausfallen.

¹⁰⁸ Lübke, seit 1947 Landwirtschaftsminister in Nordrhein-Westfalen, übte seine Funktion in Düsseldorf und Bonn gleichzeitig aus. Als dies nach Änderung des Wahlgesetzes nicht mehr möglich war,

Als außerordentlich kompliziert erwies sich die Verteilung der Spitzenpositionen im Bereich der sozialpolitischen Ausschüsse. Gemäß ihrem Selbstverständnis reklamierten der Gewerkschaftsflügel der CDU sowie die SPD die entscheidenden Positionen jeweils für die eigenen Fraktionskollegen. Obwohl Einzelheiten nur schwer zu rekonstruieren sind, lässt die schließlich gefundene Regelung erkennen, dass intensive interfraktionelle Verhandlungen diesem Ergebnis vorangegangen sein müssen, bevor eine Balance der jeweiligen Ansprüche erreicht werden konnte. Den Vorsitz im Ausschuss für Sozialpolitik konnten die Sozialdemokraten für sich reklamieren und mit Willi Richter besetzen, der als führender Gewerkschaftsvertreter und Parteifunktionär in der hessischen SPD für diese Position unumstritten war. Für seinen Stellvertreter, Josef Arndgen, hessischer Arbeitsminister und ebenfalls führendes Gewerkschaftsmitglied, galt dasselbe auf Seiten der CDU/CSU-Fraktion.

Gleichsam als Kompensation für den Verzicht der Christdemokraten auf den Vorsitz im Ausschuss für Sozialpolitik wurde dann ein Ausschuss für Arbeit geschaffen, in dem der Vorsitz der Union zustehen sollte. Hierfür nominierte sie Anton Sabel, ebenfalls ein führender Kopf des Gewerkschaftsflügels seiner Partei. Sein Stellvertreter wurde wiederum Willi Richter. Nicht nur personell war die Verschränkung zwischen beiden Ausschüssen eng, auch in der politischen Arbeit sollte sich zeigen, dass beide häufig mit denselben Gesetzesvorlagen befasst waren und somit parallel arbeiteten.

An den Erfolg im Ausschuss für Sozialpolitik konnte die SPD in anderen Fällen nicht anknüpfen. In dem ebenfalls heftig umkämpften Feld des Wohnungswesens ging der Vorsitz in dem zentralen Ausschuss an die Union, die hierfür den Gewerkschaftsfunktionär und Gründer der Sozialausschüsse, Johannes Albers, nominierte. Sein Stellvertreter Erich Klambunde (SPD), Vorsitzender des Verbandes der Gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften, konnte dann gleichzeitig den Vorsitz im Ausschuss für Bau- und Bodenrecht (Stellvertreter: Carl Wirths, FDP) für sich reklamieren, mit sieben Mitgliedern einer der kleineren Ausschüsse, dessen politische Bedeutung auch eher gering war.

Die Nominierung von Linus Kather, führender Vertriebenenfunktionär seiner Partei, für den Vorsitz im Ausschuss für Heimatvertriebene war selbst von seinen Kritikern nicht zu verhindern, sein Vertreter wurde der sudetendeutsche Vertriebenenfunktionär Richard Reitzner (SPD). Wenn Kather jedoch darauf gesetzt hatte, aus dieser Position heraus die Gesetzgebung zum Lastenausgleich maßgeblich beeinflussen zu können, so hatte er sich getäuscht, da gleichzeitig ein Ausschuss für

legte er sein Bundestagsmandat nieder. Sein Nachfolger als Vorsitzender des Landwirtschaftsausschusses wurde der ehemalige Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland in Bonn, Karl Müller. Stellvertretender Vorsitzender war der Landwirt und Agrarexperte der SPD, Herbert Kriedemann. Im weitesten Sinne zu den wirtschaftspolitischen Ausschüssen gehörte auch der Ausschuss gemäß Artikel 15 GG, der sich mit Fragen der Vergesellschaftung, der Überführung in Gemeineigentum und den sich hieraus ergebenden Entschädigungsregelungen befassen sollte. Vorsitzender war der dem linken Flügel der SPD zuzurechnende Fritz Henßler, Stellvertreter Franz Etzel (CSU). Mit insgesamt 4 Sitzungen in der 1. WP führte der Ausschuss ein Schattendasein.

Lastenausgleich geschaffen wurde, dessen Vorsitz in den Händen des Verwaltungsdirektors der Bodelschwingschen Anstalten in Bethel, Johannes Kunze, lag (Stellvertreter: Johann Wartner, BP) und dem die Federführung in allen Fragen des Lastenausgleichs zukommen sollte. Angesichts der Vorbehalte, die in der Fraktionspitze gegen Kather zu spüren waren, ist die Vermutung nicht abwegig, dass sie auf die Schaffung eines parallelen Ausschusses setzte, in dem ein auch in Verwaltungs- und Fürsorgefragen ausgewiesener Vorsitzender die komplexen Lastenausgleichsgesetze zügig und erfolgreich durch die Ausschussberatungen bringen würde.

Waren die Ausschüsse für Heimatvertriebene und Lastenausgleich den Christdemokraten zugesprochen, so konnte die SPD mit Erfolg den Vorsitz im Kriegsofferausschuss für sich reklamieren. Ihr Kandidat, Bruno Leddin, Vertriebenenfunktionär und Leiter des Sozialamtes in Hannover, gewann in dieser Position jedoch wenig Profil; erst sein Nachfolger, Kurt Pohle, ebenfalls Vertriebenenfunktionär und in den späten 1940er Jahren Gesundheitsminister in Schleswig-Holstein, vermochte nach Leddins frühem Tod die Kriegsoffergesetzgebung maßgeblich mitzugestalten. Sein Stellvertreter war wiederum Josef Arndgen.

Angesichts dieses dichten Geflechts von Sozialpolitikern von Union und Sozialdemokratie fiel es den kleineren Fraktionen schwer, in diesem Themenbereich ebenfalls ein eigenes Profil zu zeigen. Am ehesten gelang dies noch der FDP, die mit dem Vorsitzenden des Verbandes der Deutschen Zahnärzte, Fritz Linnert, die Spitzenposition im Gesundheitsausschuss einnehmen konnte; sein Stellvertreter war wiederum der SPD-Politiker Kurt Pohle. Nach Linnerts frühem Tod Ende Oktober 1949 trat wiederum ein Arzt, Richard Hammer, seine Nachfolge an. Den Vorsitz im Fürsorgeausschuss reklamierte das Zentrum für die eigene Parteivorsitzende, Helene Wessel, die lange Jahre in der Fürsorgearbeit tätig gewesen war. Zweite Frau in diesem Gremium wurde die Vorsitzende des CDU-Frauenausschusses Westfalen, Maria Niggemeyer. Im Ausschuss für Jugendfürsorge verdiente sich Franz-Josef Strauß als Vorsitzender (Stellvertreterin: Martha Schanzenbach, SPD) seine ersten politischen Spuren auf Bundesebene.

Die restlichen Ausschüsse wurden im Wesentlichen mit »Experten« und Verbandsfunktionären besetzt. So leitete der FDP-Politiker Willy Max Rademacher, Speditionskaufmann und engagierter Interessenvertreter des Straßentransports, den Verkehrsausschuss, während sein Stellvertreter, Oskar Rümmele (CDU), als ehemaliger 1. Vorsitzender der Gewerkschaft der Deutschen Eisenbahner, Lobbyist des Schienenverkehrs war. An der Spitze des Ausschusses für Post und Fernmeldewesen agierte der Redakteur und Verlagsleiter Johann Cramer (SPD) sowie der Postbeamte und Bezirksvorsitzende des Zentrums im Ruhrgebiet, Otto Pannenbecker. Dem Ausschuss für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films standen der ehemalige Redakteur Rudolf Vogel (CDU) sowie der Chefredakteur der »Neuen Ruhr-Zeitung«, Karl Brunner (SPD), vor. Der Ausschuss für Kulturpolitik schließlich wurde von dem Oberschulrat, Vorsitzenden des kulturpolitischen Ausschusses im Hessischen Landtag und Mitglied des hessischen Rundfunkrats, Karl Gaul (FDP), sowie von Arno Hennig, Kulturreferent der SPD beim Parteivorstand in

Hannover, geleitet. Interessenpolitisches Engagement und fachliche Kompetenz verschränken sich hier in delikater Weise.

Bei der Auswahl der Ausschussmitglieder legten die Fraktionen ähnliche Kriterien an. Neben fachlicher Kompetenz und interessenpolitischer Nähe, beides häufig miteinander verschränkt, waren es aber auch regionale und konfessionelle Gesichtspunkte¹⁰⁹, die es zu berücksichtigen galt. Insgesamt haben es alle Fraktionen verstanden, ihre Mitglieder gleichmäßig in die Ausschussarbeit einzubinden. Im Durchschnitt war jeder Abgeordnete Vollmitglied in zwei oder drei und stellvertretendes Mitglied in zwei weiteren Ausschüssen. Alle Fraktionen setzten darauf, auch jeweils die Stellvertreterpositionen zu benennen, um so diesen Abgeordneten die Anwesenheit und damit die Mitwirkung in allen Ausschusssitzungen zu ermöglichen; allein die Unionsfraktion schöpfte dies nicht voll aus.

Das ausgewogenste Bild hinsichtlich der Besetzung der Ausschusssitze ergibt sich für die SPD-Fraktion. Allein Fraktionschef Schumacher war in diese Arbeit nicht eingebunden, angesichts seiner Inanspruchnahme als Parteivorsitzender und wohl auch mit Rücksicht auf seine Gesundheit hatte er hiervon Abstand genommen. Auch Ollenhauer, als Vertreter Schumachers in beiden Funktionen ebenfalls vielfach eingespannt, hatte sich nur in den Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung und in den Auswärtigen Ausschuss wählen lassen. Carlo Schmid dagegen, bereits Bundestagsvizepräsident, war als Mitglied in fünf Ausschüssen (darunter der Vorsitz im Auswärtigen Ausschuss) der »Spitzenreiter« der SPD-Fraktion. Dennoch vermochte er dies nicht in politischen Einfluss umzusetzen. Für ihn wie für Hermann Louis Brill und Otto Heinrich Greve galt wohl eher, dass ihr prominenter Name und ihre politische Erfahrung ihnen die Wahl in mehrere Bundestagsausschüsse ebnete. Für andere Fraktionsmitglieder – Adolf Arndt, Karl Mommer, Herbert Wehner, Georg-August Zinn – dürfte ihr entsprechendes Engagement in der Ausschussarbeit einen ersten Schritt zum Aufstieg in Partei und Fraktion bedeuten haben.

In der Unionsfraktion war das Bild nicht ganz so ausgeglichen. Neben den Kabinettsmitgliedern und Bundestagspräsident Köhler, die für die Ausschussarbeit ausfielen, waren auch drei weitere Fraktionsmitglieder in keinen Ausschuss gewählt worden: Josef Gockeln, der als Oberbürgermeister von Düsseldorf und Präsident des nordrhein-westfälischen Landtages seinen Arbeitsschwerpunkt ohnehin nicht in Bonn hatte, Friedrich Holzapfel, angesichts seines gespannten Verhältnisses zu Adenauer und der Nichtberücksichtigung bei der Regierungsbildung möglicherweise nicht länger an einer parlamentarischen Karriere interessiert, und Günther Sewald, der Ende November 1949 verstarb. Die Fraktionsspitze war – ähnlich wie bei der SPD – nur in geringem Maße in die Ausschussarbeit einbezogen: von Brentano war nur Mitglied in dem (nie zusammengetretenen) Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung, während seine Stellvertreter (außer Holzapfel) je-

¹⁰⁹ Vgl. hierzu Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 13.10.1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 23, S. 27 f. Die folgenden Angaben beruhen auf eigenen Auszählungen.

weils in zwei oder drei Ausschüssen mitwirkten. Deutlicher noch als bei den Sozialdemokraten lassen sich in der Unionsfraktion aus den entsprechenden Daten politische Karrieremuster ablesen: Es waren gerade jüngere Abgeordnete wie Theodor Blank, Eugen Gerstenmaier, Matthias Hoogen, Richard Jaeger, Kurt Georg Kiesinger, Paul Lücke, Richard Stücklen oder Franz-Josef Wuermeling, die durch ihr Engagement in der Ausschussarbeit den Grundstein für ihren Aufstieg in Partei und Fraktion legten.

Auch die kleineren Parteien – FDP, DP, BP, WAV und Zentrum – ahmten in etwa dieses Verteilungsschema nach; allein die KPD schloss sich ihm nicht an: Während der Fraktions- und Parteichef Max Reimann (Mitglied im Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung) für seine vielfältigen Aufgaben auch jenseits des Bundeshauses de facto freigestellt wurde, vereinte sein Stellvertreter Heinz Renner die Hälfte der der KPD zustehenden Ausschusssitze in seiner Hand, um so die parlamentarische Arbeit seiner Fraktion lenken und bestimmen zu können. Dennoch waren die kleinen Parteien – außer der FDP – kaum in der Lage, die Ausschussarbeit nachhaltig zu beeinflussen; zum einen fehlte es ihnen vielfach an entsprechenden Experten, zum anderen vermochten sie angesichts ihrer geringen personellen Stärke weder die Sachdiskussion zu bestimmen noch Entscheidungen zu prägen. Es waren die Christ- und die Sozialdemokraten, die hier den Ton gaben.

Analoge Absprachen zur Organisation der Bundestagsarbeit wurden auch zu Beginn der nächsten Legislaturperioden getroffen. Angesichts vielfacher Kritik an der Anzahl der Ausschüsse und an der Doppelarbeit in thematisch benachbarten Ausschüssen gab es immer wieder Überlegungen, deren Zahl zu reduzieren. Insbesondere Paul Löbe, in Fragen des parlamentarischen *Procedere* noch immer eine respektierte Autorität unter den Abgeordneten, plädierte zu Beginn der 2. Legislaturperiode vehement für eine Straffung der Ausschussarbeit: »Diese Ausschüsse waren zum Teil reine Konvente bestimmter Interessenkreise, und sie verfehlten damit ihre eigentliche Aufgabe. Soll ein Ausschuß die Arbeit des Plenums nicht nur sachkundig, sondern auch wirksam vorbereiten, so muß er ein möglichst genaues Spiegelbild der Vollversammlung geben. Sind aber Ausschüsse so einseitig aus einer Mehrheit von Juristen, Beamten, Kriegsversehrten, Vertriebenen, Post- und Eisenbahnvertretern usw. usw. besetzt, dann muß ein einseitiges Resultat bei den Beschlüssen herauskommen.« Auch war in seiner Sicht die bisherige Praxis, Vorlagen an mehrere Ausschüsse zu überweisen, »ein ungemein zeitraubendes Verfahren, das man sich bei entsprechender Zusammensetzung der Ausschüsse ersparen«¹¹⁰ könne. Sein Vorschlag war stattdessen, etwa fünfzehn Bundestagsausschüsse zu bilden und für bestimmte Gesetze Sonderausschüsse einzurichten.

Dem wollten die neu gewählten Parlamentarier sich jedoch ebenso wenig anschließen wie den Überlegungen der SPD-Fraktion,¹¹¹ jedem Ministerium spiegelbildlich

¹¹⁰ Vorschlag Löbes, Anlage zu Rundschreiben Mende vom 24. 9. 1953, ADL, A 32–33.

¹¹¹ Sitzung SPD-Fraktion am 5. 10. 1953, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 184, S. 12, Anm. 4.

einen Ausschuss zuzuordnen. Um eine Einigung über die Zahl der Bundestagsausschüsse und die Benennung der Ausschussvorsitzenden zu erreichen, hatte sich bereits Anfang Oktober 1953 eine interfraktionelle Kommission¹¹² gebildet, in deren Schoß die entscheidenden Weichen für diese Fragen gestellt wurden. In diesem Gremium kam man überein, eine Reihe von Ausschüssen¹¹³ nicht wieder zu bilden, bestimmte Ausschüsse zusammenzulegen¹¹⁴ und auch neue Ausschüsse einzurichten.¹¹⁵ Damit blieb es bei 36 Ausschüssen, allerdings kamen im Laufe der Legislaturperiode noch zwei weitere Ausschüsse¹¹⁶ hinzu. Um bei deren Besetzung auch die kleineren Fraktionen berücksichtigen zu können, kam man überein, die Mitgliederzahl von 15 auf 17 (9:5:1:1) bzw. von 21 auf 23 (12:7:2:1:1) bzw. von 27 auf 29 (15:9:3:1:1) zu erhöhen.¹¹⁷ Beibehalten wurde die Vergabe der Ausschussvorsitze nach dem Verfahren d'Hondt, so dass die CDU/CDU-Fraktion die Leitung von zwanzig, die SPD-Parlamentarier von elf, die FDP-Abgeordneten von drei und die DP- sowie die GB/BHE-Fraktion von je zwei Ausschüssen übernehmen würden; allerdings zeigten sich die Christdemokraten bereit, einen Ausschussvorsitz an die FDP abzutreten.

Dieser Neuzuschnitt der Ausschüsse sollte nicht zuletzt der Professionalisierung der Parlamentsarbeit zugute kommen. Gegenüber der 1. Legislaturperiode mit einer Gesamtzahl von mehr als 4.200 Ausschusssitzungen reduzierte sich diese Zahl¹¹⁸ auf knapp 3.500 in der 2. Legislaturperiode, gut 2.100 in der 3. Wahlperiode, etwas mehr als 2.500 Sitzungen in der 4. Legislaturperiode und knapp 2.200 Sitzungen in der 5. Wahlperiode. Hierbei dürfte eine straffere Verhandlungsführung eine gewisse Rolle gespielt haben, aber auch die Verringerung der Zahl der mitberatenden Ausschüsse. Dennoch blieb die Arbeitsbelastung in einzelnen Ausschüssen hoch. Spitzenreiter blieb der Haushaltsausschuss, dicht gefolgt vom Rechts-, vom Innen-, vom Wirtschafts-, vom Landwirtschafts- und vom Ausschuss für Sozialpolitik. Unter Berücksichtigung des Arbeitsrhythmus des Parlaments stand in diesen Ausschüssen in jeder Sitzungswoche mindestens eine mehrstündige Beratung an. Da alle Abgeordneten mehreren Ausschüssen angehörten, ergaben sich vielfache, sich zum Teil zeitlich deutlich überschneidende Belastungen.

¹¹² Aufzeichnung v. 29.10.1953. Mitglieder der Kommission waren Scharnberg, Kunze, Stücklen (CDU/CSU), Mellies, Schoettle, Menzel (SPD), Schneider, Mende, Blank (FDP), Samwer, Petersen (GB/BHE) und Merkatz (DP).

¹¹³ Dies waren der Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung, der Organisationsausschuss, der Ausschuss für ERP-Fragen, der Ausschuss für innergebietliche Neuordnung und der Hauptstadtausschuss.

¹¹⁴ Dies waren der Ausschuss für Berlin und der Ausschuss für Gesamtdeutsche Fragen.

¹¹⁵ Dies waren der Ausschuss für Besatzungsfragen und der Ausschuss für Sonderfragen des Mittelstandes.

¹¹⁶ Dies waren der Ausschuss für Wiedergutmachung sowie der Atomausschuss.

¹¹⁷ Sitzung Ältestenrat am 10. u. 11. 11. 1953, BT ParlA, ÄR 2. BT.

¹¹⁸ Zahlen nach Schindler, Datenhandbuch, S. 2024 ff.

Bemerkenswert ist die hohe Kontinuität bei der Besetzung der Ausschuss-Vorsitze;¹¹⁹ diejenigen, die sich in der Vergangenheit als Repräsentant ihrer Partei und Experte für das jeweilige Fachgebiet bewährt hatten, wurden nach Möglichkeit wieder nominiert. Allein in zwanzig Ausschüssen konnte der bisherige Vorsitzende in der 2. Wahlperiode seine Arbeit fortsetzen. Hierzu gehörten so wichtige Ausschüsse wie der Haushalts- (Schoettle), der Finanz- (Wellhausen), der Kredit- (Scharnberg), der Wirtschafts- (Naegel), der Arbeits- (Sabel), der Sozial- (Richter) oder auch der Beamtenrechtsausschuss (Kleindinst). Aber nicht allein von der 1. zur 2. Legislaturperiode ist diese Kontinuität zu konstatieren, auch für die Folgezeit lässt sich dies nachweisen. So wurden von der 1. bis zur 5. Legislaturperiode Erwin Schoettle für den Haushaltsausschuss und Herbert Wehner für den Gesamtdeutschen Ausschuss (ab 26. 1. 1967 Egon Franke) nominiert, zudem leitete von der 2. bis zum Ende der 5. Legislaturperiode Bernhard Bauknecht den Landwirtschaftsausschuss. Für jeweils drei Legislaturperioden amtierten Luise Albertz an der Spitze des Petitionsausschusses, Johannes Kunze an derjenigen des Lastenausgleichsausschusses, leitete Matthias Hoogen den Rechtsausschuss, Friedrich Maier den Innenausschuss, Richard Jaeger den Verteidigungsausschuss, Emil Kemmer den Jugendausschuss und Friedrich Wilhelm Willeke den Ausschuss für Kommunalpolitik.

Selbst dort, wo der Ausschussvorsitz 1953 wechselte, lassen sich bei näherer Betrachtung Kontinuitätslinien nachzeichnen. Angesichts der neuen Stärkeverhältnisse im Bundestag musste die SPD-Fraktion zwei Ausschussvorsitze abgeben, denjenigen im Auswärtigen sowie im Kriegsofferausschuss. Im ersteren Fall wurde Eugen Gerstenmaier (CDU),¹²⁰ bisher Stellvertreter, zum Vorsitzenden bestellt und der bisherige Vorsitzende, Carlo Schmid, rückte an seine Stelle; er verblieb in dieser Position (mit einer kurzen Unterbrechung 1956/57) bis zum Frühjahr 1967. Im Kriegsofferausschuss wechselte Kurt Pohle¹²¹ auf die Stellvertreterposition zugunsten des neuen Vorsitzenden, Helmut Petersen (GB/BHE). Ein analoger Austausch vollzog sich im Verkehrsausschuss, wo Willy Max Rademacher (FDP) zum Stellvertreter bestimmt wurde und Oskar Rümmele (CDU) den Vorsitz übernahm.

Entsprechende Veränderungen ergaben sich auch zu Beginn der 3. und der 4. Wahlperiode, wobei die Zahl dieser Wechsel 1957 größer war als 1961. Einige Ausschüsse wurden zu Beginn der 3. Legislaturperiode nicht wieder eingesetzt – so derjenige für Geld und Kredit, in besonderer Weise von seinem Vorsitzenden, Hugo Scharnberg, geprägt, derjenige für Beamtenrecht, in ähnlicher Hinsicht auf Josef Ferdinand Kleindinst zugeschnitten, sowie die Ausschüsse für Patentrecht, Post, Presse, Bau- und Bodenrecht¹²² und gemäß Art. 15 GG. In anderen Fällen kam dem Generationswechsel eine größere Rolle zu, so im Falle der Ausschüsse für Sozialpolitik und für Arbeit, wo die bisherigen Vorsitzenden, Willi Richter und An-

¹¹⁹ Zusammenstellung nach den Angaben ebd.

¹²⁰ Nach dessen Wahl zum Bundespräsidenten: Kurt Georg Kiesinger.

¹²¹ In der 3. Legislaturperiode übernahm Pohle wieder den Vorsitz im Kriegsofferausschuss.

¹²² Presse: mit Ausschuss für Kulturpolitik zusammengelegt; Post: mit Verkehrsausschuss zusammengelegt; Bau- und Bodenrecht: mit Ausschuss für Wohnungswesen zusammengelegt.

ton Sabel, von zwei nicht minder prägenden jüngeren Sozialpolitikern, Ernst Schelberg (Vorsitz bis 1969) und Heinrich Scheppmann (Vorsitz bis 1965) gefolgt wurden.¹²³ Als Generationswechsel ist ebenso die Ablösung von Wilhelm Naegel durch Fritz Hellwig im Wirtschaftsausschuss zu werten. Auch zu Beginn der 5. Legislaturperiode strebten alle Beteiligten ein hohes Maß an Kontinuität an. Nicht nur konnte etwa die Hälfte der Vorsitzenden und Stellvertretenden Vorsitzenden der einzelnen Ausschüsse ihre jeweilige Position wahren, auch die »Neuen« an der Spitze verfügten im Allgemeinen über langjährige Erfahrungen in »ihren« Ausschüssen und würden so imstande sein, für eine effiziente und geräuschlose Arbeit dort zu sorgen.

Gleichzeitig musste veränderten Mehrheitsverhältnissen im Bundestag Rechnung getragen werden. So waren nach der Spaltung von GB/BHE- und FDP-Fraktion 1955/56 und dem Austritt der jeweils größeren Gruppe aus der Regierungskoalition einige Ausschussvorsitze neu zu bestimmen. Hier einigte man sich darauf, diese Veränderungen jeweils erst zum Ende der nächsten Sommerpause zu vollziehen. Mit dem Wahlergebnis 1957 ergaben sich wiederum neue Verschiebungen in der Besetzung der Ausschussvorsitze, für die FDP-Fraktion besonders schmerzlich war der Verlust des bisher von Hans Wellhausen bekleideten Vorsizes im Finanzausschuss zugunsten von August Neuburger (CDU/CSU) und der Übergabe des von Karl Gaul innegehabten Vorsizes im Ausschuss für Kultur an Bruno Heck (CDU/CSU). 1961 konnten die Liberalen wieder drei Ausschüsse für sich reklamieren, während die Christdemokraten vierzehn und die Sozialdemokraten elf Spitzenpositionen besetzen konnten. 1965 reduzierte sich dies auf elf für die Unionsparteien, zehn für die SPD und zwei für die FDP.

Eine heftige Auseinandersetzung entspann sich zu Beginn der 3. Legislaturperiode um die Frage, ob Herbert Wehner wieder zum Vorsitzenden des Gesamtdeutschen Ausschusses gewählt werden sollte. Der Widerspruch aus den Reihen von CDU und CSU wie aus der DP¹²⁴ hatte sich daran entzündet, dass der Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion in ihren Augen in einer Bundestagsrede im April 1957 Innenminister Schröder beleidigt hatte,¹²⁵ doch artikulierten sich in dieser Kontroverse auch grundsätzliche Vorbehalte der Koalitionsparlamentarier gegen den SPD-Abgeordneten und dessen deutschlandpolitische Ansichten. Während ein Teil der Unionsfraktion¹²⁶ einschließlich des Kanzlers sich gegen die Wahl Wehners aussprach, plädierte vor allem Krone dafür, das Präsentationsrecht der SPD anzuerkennen, zumal Wehner sich bei Schröder für seine Wortwahl entschuldigt habe; »man müsse dabei ja immer die Konsequenzen für die Zukunft im Auge behalten«.¹²⁷ In der Tat hätte die Aufkündigung des bisherigen interfraktionellen Kon-

¹²³ Ausschuss für Arbeit bis November 1958: Josef Arndgen.

¹²⁴ Vgl. Merkatz an Schneider am 21. 11. und am 2. 12. 1957, ACDP, I-148-090-02.

¹²⁵ Vgl. hierzu Oppeland, Schröder, S. 307 ff.

¹²⁶ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 28. 11. 1957, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 22, S. 36 ff.

¹²⁷ Ebd., S. 37.

senses die Besetzung der Ausschussvorsitze unkalkulierbar gemacht.¹²⁸ So wurde Wehner Ende 1957 zum dritten Mal¹²⁹ in dieses Amt gewählt und sollte diese Position bis zu seinem Wechsel ins Kabinett im Dezember 1966 beibehalten.

Zu Beginn der 4. Wahlperiode gelang es nicht, sich vorab interfraktionell über die personelle Besetzung der Ausschüsse zu verständigen. Der Hintergrund war in diesem Fall der Streit um die Leitung des Auswärtigen Ausschusses.¹³⁰ In den Koalitionsverhandlungen hatte Adenauer der FDP zugesagt, ihrem Partei- und Fraktionsvorsitzenden Mende diesen Vorsitz zu überlassen; die Liberalen hatten gehofft, auf diese Weise zumindest partiell Einfluss auf den außenpolitischen Kurs der Bundesregierung nehmen zu können. Diese Übereinkunft zu Lasten der Autonomie des Parlaments stieß jedoch dort auf Widerspruch. Vor allem die SPD-Fraktion wehrte sich vehement gegen die geplante Vergabe des Vorsizes im Auswärtigen Ausschuss an die FDP und blockierte die bisher übliche interfraktionelle Vereinbarung zu diesen Fragen. Aber auch innerhalb der Unionsfraktion¹³¹ regte sich Widerstand. Vielen Mitgliedern schien es nicht angebracht, den Vorsitz eines so angesehenen und prestigeträchtigen Ausschusses dem Koalitionspartner zu überlassen. Zudem wurde ins Feld geführt, dass die Zusage an die FDP nur für den Fall gegolten habe, dass von Brentano Außenminister blieb; nachdem die FDP jedoch dessen Ausscheiden durchgesetzt habe, sei auch die ursprüngliche Vereinbarung hinfällig.

Zwar lenkte die Unionsfraktion schließlich im Sinne des Koalitionsfriedens ein, wenn auch in der heimlichen Hoffnung, dass ein Veto der SPD gegen diese Entscheidung ihre Zusage hinfällig machen und es zur Vergabe der Ausschussvorsitze nach dem Zugreifverfahren kommen würde. In der Tat hatten die beiden Parlamentarischen Geschäftsführer Rasner und Mommer offenbar bereits eine interne Absprache darüber getroffen, wie die Interessen der beiden großen Fraktionen in diesem Falle gesichert werden könnten. So erfolgte Mitte Januar 1962 im Ältestenrat¹³² die Verteilung der Ausschussvorsitze nach dem d'Hondtschen Prinzip. Auf diese Weise konnten sich die Christdemokraten den Zugriff auf den Auswärtigen Ausschuss sichern, den Liberalen verblieb im außenpolitischen Bereich der neu geschaffene Entwicklungshilfausschuss mit Robert Margulies an der Spitze.¹³³

¹²⁸ Dies hatte die SPD-Fraktion den Unionsparlamentariern deutlich gemacht. Vgl. Ollenhauer an Walter Badenhop am 2. 12. 1957, AdSD, Bestand Ollenhauer, Mappe 213.

¹²⁹ Von den 28 anwesenden Mitgliedern stimmten 16 mit Ja, 8 enthielten sich, 4 Stimmzettel waren ungültig. Vgl. Sitzungsprotokolle Nr. 23, S. 46, Anm. 3.

¹³⁰ Vgl. hierzu Auswärtiger Ausschuss 1961–1965, S. XIV ff. mit weiteren Details.

¹³¹ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 9. 1. 1962, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 316, S. 153; sowie Vermerk über eine Besprechung Mommer-Rasner am 8. 1. 1962, Anlage zu Sitzung des SPD-Fraktionsvorstands am 9. 1. 1962, AdSD, SPD-BT-Fraktion, 4. WP. Vgl. ebenfalls Stein an von Brentano am 6. 12. 1961, BA, NL 239/168, von Brentano an Stein am 7. 12. 1961, ebd., von Brentano an Mende am 12. 1. 1962, ebd.

¹³² Sitzungen ÄR am 16. und 17. 1. 1962, BT ParLA, ÄR 4. WP.

¹³³ Vgl. zur Verteilung der Ausschussvorsitze zu Beginn der 4. Legislaturperiode Schindler, Datenhandbuch, S. 2095.

Von diesem Einzelfall abgesehen, zeigten sich die Fraktionen bereit, die personellen Vorschläge der anderen Seite zu akzeptieren, da eine Infragestellung dieses Konsenses zu erheblichen Unsicherheiten in der Bestellung der Ausschussvorsitzenden geführt und das fein ausbalancierte Gesamtableau der Ausschussverteilung ins Wanken gebracht hätte. Die politische Konkurrenz untereinander wurde hier zugunsten eines gemeinsamen Vorgehens zurückgestellt, welches die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Betriebs sichern, im Sinne des *do-ut-des*-Prinzips die Ansprüche aller Beteiligten wahren und die informellen Regeln des parlamentarischen Grundkonsenses befestigen würde.

Die Position des Ausschussvorsitzenden erfüllte in der Sicht aller Bundestagsfraktionen vor allem zwei Funktionen, nämlich zum einen bewährten Experten ein Forum der politischen Arbeit bereitzustellen und die Gesetzesarbeit in diesem Fachgebiet maßgeblich zu prägen und zum anderen jüngeren Kollegen eine Plattform der Profilierung zu geben, aus der heraus sie sich für höhere Aufgaben in Fraktion oder Regierung empfehlen konnten. Dies galt zu Beginn der 2. Wahlperiode für Gerstenmaier und Kiesinger im Auswärtigen Ausschuss, für Matthias Hoogen im Rechtsausschuss, für Richard Stücklen im neu geschaffenen Mittelstandsausschuss und für Richard Jaeger im Ausschuss für Fragen der europäischen Sicherheit bzw. (ab 1956) Verteidigungsausschuss. Für die 3. Legislaturperiode ist hier an die Namen Schmücker (Wirtschaftspolitischer Ausschuss), Arndgen und Scheppmann (Arbeit und Sozialpolitik) sowie Heck (Kultur) zu denken, für die 4. Legislaturperiode an Hermann Kopf (Auswärtiger Ausschuss), Rolf Dahlgrün (Wirtschaftspolitik) und Hermann Schmitt-Vockenhausen (Innenausschuss), für die 5. Legislaturperiode an Friedrich Zimmermann (Verteidigungsausschuss), Ulrich Lohmar (Wissenschaftsausschuss), Walther Leisler Kiep (Entwicklungshilfesausschuss) und Holger Börner (Verkehrsausschuss).

Auch die Besetzung der Ausschüsse selbst erfolgte in gegenseitigem Einvernehmen. Wie bereits in der 1. Wahlperiode waren in den folgenden Jahren die Fraktionen ebenfalls darauf bedacht, ihre Mitglieder¹³⁴ möglichst gleichmäßig in die Ausschussarbeit einzubinden. In der Regel gehörte jeder Abgeordnete ein, zwei oder drei Ausschüssen an, die Mitwirkung in vier Ausschüssen war eine seltene Ausnahme. Geachtet wurde darauf, dass Parlamentarier, die in einem der großen, arbeitsintensiven Ausschüsse¹³⁵ ordentliches Mitglied waren, möglichst nicht ebenfalls für einen der anderen großen Ausschüsse benannt wurden. Insbesondere Ausschussvorsitzende sollten nicht mehr als zwei Ausschüssen angehören und – um ihre Präsenz in Bonn sicherzustellen – in kein europäisches Gremium gewählt werden. Auch für die ordentlichen Mitglieder zeichneten sich entsprechende Ausschusskarrieren ab, indem

¹³⁴ Hierbei wurden Kabinettsmitglieder ausgenommen und der Fraktionsspitze eine geringere Arbeitslast zugewiesen.

¹³⁵ Hierzu zählten die Ausschüsse für Verteidigung, Inneres, Rechtswesen, Haushalt, Finanzen, Wirtschaft, Landwirtschaft, Sozialpolitik und Verkehr. Vgl. zu den Kriterien für die Ausschussmitgliedschaft das Protokoll der 1. Sitzung der sog. Kommission der Unionsfraktion zur Ausschussbesetzung in der 4. Legislaturperiode, o.D., ACDP, 08-001-047/1.

einzelne »Experten« in vier oder fünf Wahlperioden Mitglied eines entsprechenden Ausschusses waren. Ebenso wiederholte sich die für die 1. Legislaturperiode konstatierte Benennung von fachlich ausgewiesenen oder verbandlich gebundenen Fraktionsmitgliedern für die entsprechenden Ausschüsse, so dass Paul Löbes eingangszitiertes Monitum geflissentlich überhört wurde.

Welche Kriterien für die Mitgliedschaft in einem Ausschuss relevant waren, lässt sich am Beispiel des Verteidigungsausschusses in der 4. Legislaturperiode darlegen. Als Findungskommission für alle Ausschüsse fungierte für die Unionsfraktion ein Arbeitsausschuss unter dem Vorsitz von Otto Schmidt (Wuppertal)¹³⁶, dem die Vorsitzenden der fünf fraktionsinternen Arbeitskreise sowie ein Vertreter aus jedem Landesverband der Partei angehörten. Als Mitglieder im Verteidigungsausschuss schlugen sie zunächst einmal diejenigen vor, die bereits in der vergangenen Legislaturperiode diese Funktion ausgeübt hatten und erneut in den Bundestag gewählt worden waren, zudem wurden je drei neue Mitglieder und stellvertretende Mitglieder benannt. Der auffälligste Wechsel war, dass Georg Kliesing, bisher Obmann der Fraktion für Verteidigungsfragen, auf eigenen Wunsch nicht wieder nominiert wurde; offenkundig war die Funktion als Vizepräsident (seit 1959, später Präsident) der NATO-Parlamentarier-Konferenz nicht mit einem herausragenden Platz im Verteidigungsausschuss vereinbar.

Aus der Sicht der Bundesregierung war dies keine optimale Besetzung. Nicht nur, dass nach ihrer Einschätzung die SPD-Fraktion die sachkundigeren Abgeordneten stellte und damit die Arbeit im Verteidigungsausschuss zu dominieren drohte, kritisiert wurde auch die regionale Auswahl der Ausschussmitglieder der Union. »Die Mitglieder des Verteidigungsausschusses müssen unbedingt häufiger die Truppen besuchen. Nur so kann das Vertrauen der Truppe zur politischen Führung im allgemeinen gestärkt und zur CDU als der stärksten Regierungspartei vertieft werden. Dies wirkt sich auf die politische Haltung der Einheitsführer und damit indirekt auch auf die Soldaten aus und mündet schließlich bei den wahlberechtigten Familienangehörigen.«¹³⁷ Deshalb solle man versuchen, aus jedem Bundesland einen Abgeordneten für den Ausschuss zu benennen, der Kontakt zu den dortigen Standorten der Bundeswehr halten müsse. Vor diesem Hintergrund schlug sie einige personelle Änderungen vor, die dann allerdings nur zum Teil berücksichtigt wurden.

Deutlich wird an diesem Beispiel, dass die Wiederbenennung bisheriger Ausschussmitglieder, zentraler Grundzug aller Fraktionen in jeder Legislaturperiode, zwar ohne Zweifel Sachkompetenz sicherte, aber doch dazu tendierte, neue Köpfe und neue politische Impulse abzuwehren. Neu gewählte Abgeordnete mussten tendenziell mit den Ausschusssitzen Vorlieb nehmen, die noch nicht durch bisherige Mitglieder belegt waren. Dies stärkte das Anciennitätsprinzip und die Hierarchisierung der Fraktionsstrukturen. Zum anderen spiegelte sich in der Kritik an der ur-

¹³⁶ Sog. Schmidt-Ausschuss. Vgl. zum Folgenden das Protokoll über die 1. Sitzung dieser Kommission, ca. Okt 1961, ACDP, 08-001-047/1.

¹³⁷ Vermerk Roesch vom 20. 11. 1961, BA, B 136/4592.

sprünglich vorgesehenen Besetzung des Verteidigungsausschusses aber auch die Auffassung wider, dass den Ausschüssen auch eine wichtige Verbindungsfunktion zum vorparlamentarischen Raum zukam. Ihre Mitglieder sollten Kontakt zu den einschlägigen Interessenverbänden und Wählergruppen halten, deren Forderungen aufnehmen und ihnen als Ansprechpartner dienen. Dies galt nicht nur für so offenkundige Fälle wie für den Verkehrsausschuss, den Landwirtschaftsausschuss oder die Ausschüsse für Arbeit und für Sozialpolitik, sondern ebenso für den Verteidigungsausschuss.

Diese Rekrutierungsmuster erzeugten unter den jüngeren Abgeordneten zunehmenden Unmut. Deren Mitte der 1960er Jahre mit Verve vorgebrachte Klage, die bisherigen Amtsinhaber zeigten wenig Neigung, ihre Positionen an »Neulinge« abzugeben, sondern sie verteidigten als »Zaunkönige« ihre angestammten Plätze,¹³⁸ lässt sich aus den entsprechenden Zahlen allerdings nicht ableiten. Von den 1098 zu Beginn der 5. Legislaturperiode zu vergebenden Positionen als ordentliches oder stellvertretendes Mitglied in den 23 Ausschüssen hatten 440 Parlamentarier, also ein gutes Drittel, bereits in der 4. Legislaturperiode dem jeweiligen Ausschuss angehört, 342 Abgeordnete, also ein knappes Drittel, waren 1965 erstmals in »ihren« Ausschuss gewählt und 316, wiederum ein gutes Drittel, waren zwar ebenfalls neu in dem jeweiligen Ausschuss, verfügten aber als MdB bereits vor 1965 über Erfahrungen in anderen Ausschüssen. Hier lässt sich auch keine Kluft zwischen ordentlichen und stellvertretenden Mitgliedern erkennen, sondern die Anteile zwischen »alten Hasen«, Neulingen und »Routinierten« waren in beiden Kategorien in etwa gleich.

Unterschiede ergaben sich jedoch in den einzelnen Ausschüssen. Am höchsten war der Anteil der Neulinge im Petitionsausschuss (27 von 54 Mitgliedern, 10 bisherige Mitglieder, der Rest waren »Ausschusswechsler«), der weder prestigeträchtig war noch besondere parlamentarische Routine oder Kompetenz verlangte. Das Gegenteil war der Fall im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (26 Mitglieder, 4 Neulinge), wo Vertrautheit mit dem parlamentarischen Procedere in besonderer Weise gefragt war. Schwierig war es für parlamentarische Neulinge auch, in den politisch sehr begehrten Auswärtigen Ausschuss gewählt zu werden (62 Mitglieder, 8 Neulinge); hier mochte die Mitgliedschaft im Ausschuss für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen (62 Mitglieder, 20 Neulinge) oder im Ausschuss für Entwicklungshilfe (26 Mitglieder, 11 Neulinge) eine gewisse Kompensation bieten.

In den »großen« und breitgefächerten innenpolitischen Ausschüssen waren die parlamentarischen Neulinge durchaus angemessen vertreten, so im Verteidigungsausschuss (62 Mitglieder, 20 Neulinge), im Innenausschuss (54 Mitglieder, 28 Neulinge – also mehr als die Hälfte), weniger schon im Rechtsausschuss (42 Mitglieder, 10 Neulinge), im Haushaltsausschuss (62 Mitglieder, 20 Neulinge) und im Finanz-

¹³⁸ So die Formulierung von Hugo Collet. Vgl. hierzu unten Kap. III.4. Die folgenden Zahlen beruhen auf eigenen Auszählungen.

ausschuss (54 Mitglieder, 16 Neulinge); hier dürfte ebenfalls die Absicht Pate gestanden haben, Fachkenntnisse und Erfahrung höher zu gewichten als Nachwuchspflege. In den für Interessenpolitik und Lobbyismus anfälligen Ausschüssen tendierten die »Platzhirsche« ebenfalls dazu, ihr Revier zu verteidigen. In den Ausschuss für Wirtschaft und Mittelstandsfragen (62 Mitglieder) zogen 15 Neulinge ein, in den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (62 Mitglieder) 17 Neulinge, in den Ausschuss für Sozialpolitik (54 Mitglieder) 13 Neulinge, in den Ausschuss für Arbeit (54 Mitglieder) 21 Neulinge und in den Verkehrsausschuss (42 Mitglieder) 15 Neulinge).

Über ein Tableau der beruflichen und verbandlichen Hintergründe der Ausschussmitglieder ließen sich noch weitere Spezifika der Ausschussbesetzung erkennen, doch sind Aussagen hierzu schwer zu machen. Nach mittlerweile fünf Wahlperioden hatten sich Routinen von entsprechenden Präferenzen, aber auch von »checks and balances« eingeschliffen. Aufschlussreich ist der Hinweis,¹³⁹ dass die Unionsfraktion in den Ausschuss für Arbeit und denjenigen für Sozialpolitik je zwölf Vertreter ihres Arbeitnehmer- sowie ihres Wirtschaftsflügels entsandte, so dass keine Gruppe die andere majorisieren konnte. Für die beiden anderen Fraktionen war diese Notwendigkeit eines innerfraktionellen Ausgleichs nicht so sehr gegeben, hier dürfte bei der Nominierung von Ausschussmitgliedern vor allem der Wunsch ausschlaggebend gewesen sein, unterschiedliche Verbandsinteressen zum Ausgleich zu bringen. Dies galt auch für andere Ausschüsse.

2.3 Kontrollfunktionen des Parlaments

Die Kontrolle der Regierung gehört zu den zentralen Obliegenheiten der Volksvertretung in einem parlamentarischen Regierungssystem; schon in Walter Bagehots klassischer Studie wird »the controlling function« zu den fünf ausschlaggebenden Aufgaben der Abgeordneten gezählt. Unter den Bedingungen eines modernen Parlamentarismus konzentriert sich diese Kontrollaufgabe vor allem auf die parlamentarische Opposition, indem sie die Regierungspolitik kritisch bilanziert und Defizite und Mängel benennt, aber auch Kritik aus dem Parlament öffentlich artikuliert und die Regierung unter Antwort- und Begründungszwang setzt.

Der Bundestag konnte diese Kontrollfunktion über verschiedene Instrumente wahrnehmen; von den einzelnen Möglichkeiten soll hier insbesondere auf das Interpellations- und das Budgetrecht eingegangen werden, die zu den wichtigsten Kontrollermächtigungen gehören. Aber auch das Zitierungsrecht war ein wenig spektakuläres, jedoch häufig genutztes Kontrollrecht des Parlaments, also die Möglichkeit, die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung bei Plenums- und Ausschusssitzungen zu verlangen.¹⁴⁰ Im Untersuchungszeitraum war jedoch die Hürde

¹³⁹ Vgl. Stefan Marx, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-BT-Fraktion 1966–1969, S. XXV.

¹⁴⁰ Vgl. die Liste dieser Herbeirufungen bei Schindler, Datenhandbuch, S. 1256 f.

für ein solches Vorgehen hoch, ein derartiger Antrag musste von so viel anwesenden Abgeordneten unterstützt werden, wie einer Fraktionsstärke entsprach; einzelnen Parlamentariern oder kleinen Gruppen sollte dieses Recht verwehrt bleiben. Das jeweilige Kabinettsmitglied hatte sich dann Fragen der Parlamentarier zu stellen und war auch zu einer Antwort verpflichtet. Allerdings lernten die Regierungsvertreter schnell, wenn ihnen dies geboten schien, auf vage und unverbindliche Antworten auszuweichen. Die Geste des Herbeirufens, die ja auch eine Machtdemonstration der Legislative gegenüber der Exekutive war, war hier oft wichtiger als die Antwort selbst.

Ein weiteres Instrument der Kontrolle waren parlamentarische Interpellationen, also Kleine und Große Anfragen, Fragestunden sowie Aktuelle Stunden, wie sie im Untersuchungszeitraum entwickelt und in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verankert worden waren. Allerdings waren parlamentarische Anfragen keine exklusive Waffe der Opposition. Auch Abgeordnete der Regierungsfaktionen bedienten sich ihrer, um der Regierung mit »Gefälligkeitsfragen« Gelegenheit zu geben, sich im Plenum ausführlich zu zuvor von ihr »bestellten« Themen und Problemen zu äußern und ihre Leistungen, Ansichten und Absichten zu erläutern. Ebenso versuchten Abgeordnete aus allen Fraktionen, Belange ihres Wahlkreises – seien es politisch-administrative Fragen, sozioökonomische Interessen oder kulturelle Angelegenheiten – durch eine parlamentarische Anfrage zu thematisieren und sich selbst zu deren Anwalt zu machen. Und nicht zuletzt boten parlamentarische Interpellationen kleineren Abgeordnetengruppen die Gelegenheit, ihre von der Fraktionsmehrheit abweichenden Ansichten zur Sprache zu bringen, so dass die inner- oder interfraktionelle Interessenheterogenität in ihnen aufscheinen konnte.

Dennoch sind die als Minderheitenrechte ausgestalteten parlamentarischen Anfragen eine der wichtigsten und wirksamsten Waffen der Opposition in der politischen Auseinandersetzung. Dies galt schon im Reichstag der Kaiserzeit sowie für dessen Nachfolger in der Weimarer Republik, aus dessen »Werkzeugkasten« sie dann auch in die Geschäftsordnung des Bundestages übernommen und weiter ausgebaut wurden. Hierbei sind drei Instrumente zu unterscheiden: die Große Anfrage mit der ihr folgenden Plenardebatte, die Kleine Anfrage mit der an sie gekoppelten Fragestunde sowie die Aktuelle Stunde.

Große Anfragen erwiesen sich als besonders geeignet, die großen Linien der Regierungspolitik zur Diskussion zu stellen. Nicht nur vermochte die Opposition, mit kritischen Fragekatalogen eine öffentliche Erörterung der Konzepte der Regierung im Grundsätzlichen wie im Detail in Gang zu setzen, sondern sie konnte hierbei auch ihre eigenen politischen Prinzipien und Vorstellungen wirkungsvoll darlegen. Das vorrangige Interesse der Fragesteller galt deshalb in der Regel auch nicht der (bis zur 4. Wahlperiode mündlichen, danach schriftlichen) Antwort der Bundesregierung, sondern dem Recht, anschließend Anfrage und Antwort auf die Tagesordnung des Bundestages setzen zu lassen und beides öffentlich zu debattieren. Insofern sind Große Anfragen »immer als besonders ›feierliches‹ und eben ›großes‹ Informations-

und Kontrollinstrument angesehen worden« und gelten als wichtigstes Mittel der politischen Richtungskontrolle.¹⁴¹

Für die ersten Jahre nach 1949 ist dies jedoch nur bedingt zutreffend. In der 1. Legislaturperiode wurden 160 Große Anfragen im Bundestag eingebracht, deutlich mehr als später, davon 61 aus der SPD-, 31 aus der Unions-, 12 aus der FDP-Fraktion und 56 interfraktionell. In der Mehrzahl der Fälle bezog sich der Gegenstand dieser Anfragen weniger auf politische Grundsatzentscheidungen, sondern vor allem auf bestimmte, in der Nachkriegszeit besonders brennende Einzelfragen. Bemerkenswert ist, dass zwar die Oppositionsparteien die meisten Großen Anfragen stellten, dass aber auch die Regierungsfraktionen sich dieses politischen Instruments bedienten. Hierbei agierten sie jedoch nicht gemeinsam, sondern je für sich, ja, eine große Anzahl der Anfragen wurde aus – oft interfraktionellen – Abgeordnetengruppen heraus eingebracht. In diesen Fällen stand somit weniger die Fraktion und die Fraktionszugehörigkeit im Vordergrund als vielmehr der Gegenstand der Frage, für den man die Aufmerksamkeit und Anteilnahme der Öffentlichkeit gewinnen wollte.¹⁴²

In den folgenden Legislaturperioden änderte sich dieses Bild; mit der Reduzierung der Anzahl der Fraktionen und der Verallgemeinerung und »Politisierung« der Großen Anfragen nahm auch die Zahl der von ganzen Fraktionen eingebrachten Großen Anfragen zu. Nun kamen mehr als die Hälfte bis zwei Drittel aus dem oppositionellen Lager, während aus dem Regierungsverband heraus tendenziell eher die kleineren Koalitionspartner als die CDU/CSU dieses Instrument benutzten, um auf sich und ihre politische Programmatik aufmerksam zu machen. Auch ging die Zahl der interfraktionell eingebrachten Anfragen markant zurück. Während für die 2. Legislaturperiode angesichts der Spaltungen und Koalitionsneubildungen ein eindeutiges Bild nur schwer zu zeichnen ist, sind die Zahlenverhältnisse für die 3. Legislaturperiode klarer: nun wurden von insgesamt 49 Großen Anfragen allein 44, also rund 90 Prozent, von den oppositionellen SPD- und FDP-Fraktionen eingebracht. Dies wiederholte sich in der 4. Wahlperiode, als 24 von 35 Großen Anfragen von den Sozialdemokraten, 2 von der Union und 5 von den Liberalen gestellt, 3 von der Regierungskoalition gemeinsam und schließlich 1 aus einer Abgeordneten-Gruppe aus CDU/CSU- und FDP-Parlamentariern unterzeichnet wurden. In der 5. Wahlperiode war dann die FDP-Fraktion die »eifrigste« Fragerin (14 Große Anfragen), dicht gefolgt von der Unions- (13 Große Anfragen) und der SPD-Fraktion (10 Große Anfragen), während die Zahl der interfraktionell eingebrachten Anfragen auf 8 stieg. Dies spiegelt den Koalitionswechsel und dann die neue Konstellation einer Großen Koalition wider.

Mit der Konzentration der Großen Anfragen auf politische Grundsatzfragen, mit deren Einbringung die Fraktionen auf ihre politischen Anliegen aufmerksam ma-

¹⁴¹ Witte-Wegmann, *Recht und Kontrollfunktion*, S. 117.

¹⁴² Vgl. ebd., S. 118 f. Als Beispiele nennt Witte-Wegmann Fragen nach dem Abschluss der Entnazifizierung, nach deutschen Kriegsgefangenen im Ausland u. a. m., mit denen die Fragesteller nicht zuletzt auf die Alliierten und deren Deutschlandpolitik zielten. Zu den Zahlen vgl. Schindler, *Datenhandbuch*, S. 2640 ff., zu den Themen der Großen Anfragen ebd., S. 2654 ff.

chen wollten, zielte dieses Interpellationsinstrument auch nicht mehr so sehr oder gar ausschließlich auf eine Antwort der Bundesregierung ab, sondern darauf, eine große öffentliche Aussprache über den Fragegegenstand herbeizuführen; Große Anfragen, die nicht zu einer Debatte im Plenum führten, gab es am Ende des Untersuchungszeitraums kaum mehr.¹⁴³ Sie wurden somit nicht in erster Linie als Frage, also als Instrument der Befriedigung des Informationsbedürfnisses, verstanden, sondern als Anstoß zur Eröffnung einer generellen Debatte und damit als Kontrollakt des Parlaments in Form einer öffentlichen Aussprache. Wie gezielt die SPD-Opposition diese Große Anfragen sehr zum Leidwesen von Regierung und Koalitionsfraktionen einsetzte, zeigte sich etwa in den noch zu analysierenden Parlamentsdebatten zur Sozialpolitik, als sie mit diesem Instrument die Versäumnisse der Gegenseite offenzulegen und anzuprangern versuchte und sie zur Vorlage entsprechender Gesetzesvorlagen nötigen wollte. Während bis 1965 die Anzahl der Großen Anfragen von Wahlperiode zu Wahlperiode abnahm und erst in der 5. Legislaturperiode wieder leicht anstieg, wurden die Aussprachen über sie immer länger, und jede Fraktion ging dazu über, mehr als einen Sprecher in die Debatte zu schicken. Mit der zunehmenden Konzentration der Großen Anfragen auf die großen politischen Sachgebiete, deren Komplexität jeweils eine längere Debatte der Experten nach sich zog, war diese Entwicklung nur folgerichtig.

Aber nicht nur die Länge und Intensität der Aussprachen im Anschluss an die Beantwortung der Großen Anfragen wuchs im Zeitverlauf an, sondern auch die Zahl der zu ihnen eingebrachten Entschließungsanträge. So wurden zu den 35 Großen Anfragen der 4. Wahlperiode allein 31 derartige Anträge gestellt. Dies erhöhte die Wirksamkeit der Großen Anfragen. Mit Entschließungsanträgen hatten die Fraktionen die Möglichkeit, zu Berichten und Erklärungen der Bundesregierung, aber auch zu Großen Anfragen und Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen und einen Beschluss herbeizuführen. In der Mehrzahl wurden sie nach ihrer Einbringung an die Fachausschüsse überwiesen, wo sie beraten und wo teilweise wiederum eigene Entschließungsanträge formuliert wurden, mit denen man die Bundesregierung zu politischen Initiativen oder zur Aufklärung bestimmter Sachverhalte aufforderte. Die Wirksamkeit der Großen Anfragen sollte auf diese Weise noch potenziert werden.

Vor allem in der Außenpolitik war die Große Anfrage ein beliebtes Mittel, um eine Debatte über bestimmte Themen und Entwicklungen zu erzwingen und den Kanzler oder den Außenminister zur Darlegung ihrer Positionen zu veranlassen. Da die Regierung in außenpolitischen Fragen häufig versuchte, die Wünsche des Parlaments nach Information und Mitsprache zu torpedieren, konnte über eine Große Anfrage, kombiniert mit anschließender Aussprache und ggf. einem Entschließungsantrag, dann doch eine Debatte im Parlament erzwungen werden. Aber auch in anderen Bereichen, insbesondere dort, wo gesetzliche Regelungen anstanden, versuchte die Opposition, über eine entsprechende Große Anfrage der Regierung ihre Versäumnisse vorzuhalten und die eigenen Vorstellungen zu diesem Komplex

¹⁴³ Vgl. die Zahlen bei Witte-Wegmann, *Recht und Kontrollfunktion*, S. 126, Anm. 17.

darzulegen, oder aber Koalitionsabgeordnete wollten »ihrem« Minister Gelegenheit geben, die bisherigen Aktivitäten der Regierung zu erläutern und die künftigen Schritte zu umreißen. Auf diese Weise lernten alle parlamentarischen Gruppen schnell, mit diesem Instrument umzugehen und es für ihre Belange zu nutzen.

Das formal anspruchloseste wie funktional vielseitigste Interpellationsinstrument waren Kleine Anfragen. Auch dieses Mittel gehört zur deutschen Verfassungs-tradition und war sowohl in der Geschäftsordnung des Kaiserlichen Reichstags als auch in der der Weimarer Republik bekannt. Nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom Dezember 1951 konnte über sie eine Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke von der Regierung schriftlich Auskunft über bestimmte Tatsachen verlangen. Mit diesem parlamentarischen Mittel vermochten die Fragesteller nicht nur vielfältige Informationen zu beschaffen, sondern sich auch zum Anwalt spezifischer Interessen und Verbände zu machen. In der Praxis wurden Kleine Anfragen (entgegen dem Text der Geschäftsordnung) nicht auf die Tagesordnung von Plenarsitzungen gesetzt, sondern in einem schriftlichen Verfahren erledigt, indem die Antwort der Bundesregierung als Drucksache an die Abgeordneten verteilt und als amtliche Mitteilung in den Stenografischen Bericht aufgenommen wurde.¹⁴⁴ Sie waren und sind ein ausgesprochenes Individualrecht kleinerer Abgeordneten-gruppen und haben traditionell den größten quantitativen Anteil an parlamentarischen Anfragen. War einer der Fragesteller mit der schriftlichen Antwort auf seine Kleine Anfrage nicht zufrieden, konnte er sein Anliegen als Mündliche Anfrage in der Fragestunde vorbringen.¹⁴⁵ Zunächst nur mindestens einmal im Monat, ab 1960 dann zu Beginn jeder Plenarsitzung angesetzt, bot sie die Möglichkeit, durch gezielte Fragen sowie durch entsprechende Zusatzfragen die Regierung dem Anlass entsprechend in die Enge zu treiben.

Insgesamt war die Kleine Anfrage, verbunden mit der Fragestunde, das bei weitem beliebteste Kontrollinstrument der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Ihre Zahl stieg von 355 Kleinen Anfragen in der 1. Legislaturperiode bis auf 488 in der 5. Legislaturperiode an. Zwar kamen auch hier die meisten Fragen aus der SPD-Fraktion, aber auch Parlamentarier von CDU/CSU, FDP sowie von DP, GB/BHE, KPD und FU nutzten dieses Mittel ausgiebig für ihre Zwecke.¹⁴⁶ Wenn sie mit dieser Handlungsweise auf eine Verlebendigung der Parlamentsarbeit hofften, so erfüllte sich dieser Vorsatz nur in bescheidenem Maße.¹⁴⁷ Das Gros der Anfragen bezog sich auf Wahlkreisfragen und spezielle Probleme der Abgeordneten, was sie zwar vor ihren Wählern zu Anwälten dieser Anliegen machte, für das Plenum selbst aber uninteressant war.

Bedurfte die Kleine Anfrage der Unterstützung von so viel Abgeordneten, wie zur Bildung einer Fraktion erforderlich waren, so waren Mündliche Anfragen in der Fra-

¹⁴⁴ Vgl. ebd., S. 49 ff.

¹⁴⁵ Vgl. zur Schaffung dieses Interpellationsinstruments oben, Kap. III.1.3.

¹⁴⁶ Vgl. die Zahlen bei Schindler, Datenhandbuch, S. 2642 f.

¹⁴⁷ So die Einschätzung von Witte-Wegmann, Recht und Kontrollfunktion, S. 163.

gestunde ein ausgesprochenes Individualrecht. Allerdings sahen die Geschäfts- bzw. Arbeitsordnungen sowohl der CDU/CSU- als auch der SPD- und der FDP-Fraktion vor, dass Mündliche Anfragen zuvor mit der Fraktionspitze abgeklärt werden mussten und möglichst in Abstimmung mit der Fraktion erfolgen sollten. Zwar war damit das Fragerecht nicht gänzlich ausgehöhlt, allerdings entschlossen sich nur wenige Abgeordnete, gegen den Willen ihrer Kollegen doch in der Fragestunde aktiv zu werden. Im Falle spezieller und lokalbezogener Angelegenheiten erhielt der Fragesteller im Allgemeinen das Einverständnis seiner Fraktion, und in den »großen« Fragestunden, in denen durch ein gekonntes Frage- und Antwortspiel, durch die gezielte Formulierung der Mündlichen Anfragen und der präzisen Zusatzfragen die Regierung möglichst in die Enge getrieben werden sollte, waren es in der Regel die bereits arrivierten und zur Spitze der Fraktion gehörigen Abgeordneten, die hier aktiv wurden.

Dass bei einer taktisch geschickten Handhabung eine Fragestunde zu einer »Sternstunde« parlamentarischer Debattenkultur werden konnte, zeigen zwei Beispiele aus dem Jahr 1962. Das erste bezieht sich auf die sog. »Europafragestunde« am 27. Juni 1962,¹⁴⁸ als – anlässlich eines Frankreichbesuchs des Kanzlers und angesichts des generellen Konflikts zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« – die SPD-Opposition versuchte, die Regierung zur Offenlegung ihrer europapolitischen Leitlinien zu zwingen. Mit insgesamt zehn inhaltlich aufeinander abgestimmten Mündlichen Anfragen von führenden Fraktionsmitgliedern sowie 44 Zusatzfragen von Abgeordneten aller Parteien sah sich Bundesaußenminister Schröder in dieser Fragestunde konfrontiert. Gerade durch die Kombination mehrerer Fragen und die Möglichkeit, Zusatzfragen nachzuschieben, verfolgte die Opposition das Ziel, die Regierung zur Erläuterung dieser für sie unangenehmen außenpolitischen Thematik zu zwingen und so – hoffentlich – die Bruchlinien in den eigenen Reihen offenzulegen. Allerdings erfüllte Außenminister Schröder diese Erwartung nicht, vielmehr entledigte er sich dieser Fragen mit großem Geschick, indem er in der Sache geschmeidig zu taktieren verstand und Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung und der sie tragenden Parteien zu harmonisieren vermochte.¹⁴⁹ Dennoch tat dieser Verlauf der Fragestunde dem Erfolg dieses Interpellationsinstruments keinen Abbruch, sondern stützt noch einmal die Einschätzung, dass die Fragestunde großes politisches Potential in sich barg.

¹⁴⁸ Für Einzelheiten vgl. ebd., S. 166 f.

¹⁴⁹ Dass Schröder mit der Fragestunde glänzend umzugehen verstand, zeigte auch eine zweite »Europafragestunde« am 13. November 1964, als es um die MLF und das Verhältnis der Bundesregierung zur Politik de Gaulles ging. Gegen die 14 Dringlichkeitsfragen der Opposition suchte sich die Unionsfraktion mit zwei Mündlichen Anfragen zur Wehr zu setzen, die dem Außenminister Gelegenheit zu einer Attacke auf außenpolitische Äußerungen Wehners geben sollten. Schröder antwortete auf alle Fragen »sachlich oder ironisch, immer aber kaltschnäuzig, selbstbewusst und als genauer Kenner der Materie.« (Der SPIEGEL, Nr. 47/1964, S. 32) Vgl. insgesamt Witte-Wegmann, Recht und Kontrollfunktion, S. 176 ff. Vgl. zu dieser »Europafragestunde« auch die BT-Sitzungen am 11. und 13. 11. 1964, BT Plenarprotokolle 04/145 und 04/147, S. 7156 u. 7225 ff.

War die »Europa-Fragestunde« ein klarer Punktsieg für Schröder gewesen, so entwickelte sich die dreitägige »Spiegel-Fragestunde« am 7., 8. und 9. November 1962, in der »sich die Regierung eines wahren Sperrfeuers von oppositionellen Mündlichen Anfragen in dieser Angelegenheit erwehren musste«,¹⁵⁰ zu einem wahren Desaster für sie. Da die Bundesregierung sich nicht bereit gezeigt hatte, gegenüber der Öffentlichkeit oder im Bundestag die Begleitumstände ihrer Aktionen gegen den »Spiegel« offenzulegen, entschloss sich die SPD-Fraktion, 18 Dringlichkeitsanfragen im Bundestag einzubringen.¹⁵¹ Sie wurden auf die Tagesordnung der Plenarsitzung vom 7. November gesetzt, doch nahm deren Diskussion wegen der großen Zahl von Zusatzfragen auch noch die Fragestunden vom 8. und 9. November in Anspruch.¹⁵² Als Bundestagspräsident Gerstenmaier am ersten Tag nach 60 Minuten die Fragestunde abbrach, waren erst zehn der eingereichten Fragen zur Sprache gekommen.¹⁵³ Allerdings ergriff anschließend der Bundeskanzler das Wort, um noch einmal die Vorwürfe gegen das Hamburger Nachrichtenmagazin darzulegen. Dies machte sich die SPD-Fraktion umgehend zunutze; die sich an Adenauers Erklärung anschließende mehrstündige Debatte brachte dann, unterbrochen von zahlreichen Zwischenrufen und teils tumultartigen Szenen, die erste große politische Auseinandersetzung um die Affäre um das Hamburger Nachrichtenmagazin. Entsprechend gereizt und spannungsgeladen verliefen die beiden weiteren Fragestunden, in der die Sozialdemokraten – mit Erfolg – versuchten, Innenminister Höcherl und Verteidigungsminister Strauß mit einer Fülle von Zusatzfragen in die Enge zu treiben. In der Tat gelang es ihnen, beiden das Eingeständnis von Fehlverhalten zu entlocken. In diesen drei »Spiegel«-Fragestunden wurden so die Kontrollmöglichkeiten der Mündlichen Anfragen deutlich sichtbar, allerdings war es das untereinander abgestimmte Frageverhalten der Opposition und eine insgesamt ungeschickt agierende Regierung, die diesen Erfolg ermöglicht hatten.

Die mit Beschluss vom 27. Januar 1965 eingeführte Aktuelle Stunde war wiederum eine Fortentwicklung der Fragemöglichkeiten. Entweder fand sie aus gegebenem Anlass auf Antrag von Abgeordneten in Fraktionsstärke statt oder aber nach der Antwort der Bundesregierung auf eine Mündliche Anfrage in der Fragestunde, wenn mindestens 30 anwesende Mitglieder des Hauses dies verlangten. Das Besondere an der Aktuellen Stunde war, dass kein Redner länger als fünf Minuten sprechen durfte und das Verlesen von Erklärungen oder von Reden unzulässig war. Für die Opposition war die Aktuelle Stunde ein besonders wirksames Instrument der Kritik, weil sie

¹⁵⁰ Witte-Wegmann, *Recht und Kontrollfunktion*, S. 168. Vgl. hierzu auch Schindler, Peter, *Die Fragestunde des Deutschen Bundestages*, in: PVS 7, 1966, S. 407–433, hier S. 427–430.

¹⁵¹ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 6. 11. 1962, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 31, S. 143f. Vor allem Arndt unterstrich, dass der Fraktion kein anderes wirksames Mittel zur Klärung der aufgeworfenen Fragen zur Verfügung stehe, sondern »es im Augenblick leider nur die Möglichkeit der Fragestunde gäbe«. Ebd., S. 144.

¹⁵² Vgl. zu den »Spiegel«-Debatten auch Möller, Strauß, S. 261ff., und Siebenmorgen, Strauß, S. 238ff.

¹⁵³ Vgl. BT Plenarprotokoll 04/51, S. 1949–1963. Fortsetzung am 8. 11. ebd., S. 2013–2026, und am 9. 11. ebd., S. 2075–2086.

mit ihr dem Plenum das Thema spontan vorschreiben, damit auch Überraschungseffekte erzielen konnte und weil ihr die Redezeitvereinbarung, kombiniert mit der Maßgabe, dass die Gruppe der »Redner« ebenso oft bzw. alternierend das Wort erhalten sollte wie die der »Gegenredner«, günstigere parlamentarische Darstellungschancen bot als andere Interpellationsinstrumente.

Untersuchungsausschüsse wiederum, ein weiteres »lebendiges Mittel parlamentarischer Kontrolle«,¹⁵⁴ sollten dem Bundestag ein zusätzliches Instrument an die Hand geben, um Mängel und Missstände im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich öffentlichkeitswirksam aufzudecken. Auf Antrag eines Viertels der Abgeordneten eingesetzt, sollten sie mit an Gerichtsverfahren angelehnten Mitteln die Aufklärung dieser Sachverhalte vorantreiben. Vor diesem Hintergrund wurden auch sie vor allem ein Werkzeug der parlamentarischen Opposition. In der 1. Legislaturperiode versuchten SPD, KPD und Bayernpartei in einer raschen Abfolge von Anträgen – mehr als die Hälfte der Untersuchungsausschüsse in diesem Zeitabschnitt wurde im Jahr 1950 eingesetzt¹⁵⁵ – das Skandalisierungspotential dieses Instruments für sich zu nutzen, mussten jedoch einsehen, dass ihre »Waffen« eher stumpf waren. Selbst die beiden bekanntesten Untersuchungsausschüsse, derjenige zur Hauptstadtfrage¹⁵⁶ und derjenige zur Personalpolitik im Auswärtigen Dienst,¹⁵⁷ vermochten den Untersuchungsauftrag nicht wirklich zu erfüllen. In den folgenden Wahlperioden ging die Zahl der Untersuchungsausschüsse dann auch deutlich zurück; was blieb war eher Skandalisierungs- als Aufklärungsabsicht.

Dass Untersuchungsausschüsse im Wesentlichen eine stumpfe Waffe der Opposition waren, lag an den Verfahrensregeln. Die Antragsteller konnten zwar das Untersuchungsobjekt bestimmen, mussten jedoch die Entscheidung über die Größe des Ausschusses, über eine mögliche Erweiterung des Untersuchungsthemas, über Beweisansprüche, generell über das Vorgehen, den Verlauf und die Dauer der Ausschussuntersuchungen der (Regierungs-)Majorität überlassen. Zudem blieb der Regierung die Entscheidung vorbehalten, ob sie als Zeugen geladenen Beamten oder anderen Mitarbeitern eine Aussagegenehmigung erteilte und wieweit sie bereit war, entsprechende Akten, die der Ausschuss angefordert hatte, zur Einsichtnahme freizugeben. Auch die Formulierung der Ergebnisse, also des Abschlussberichts, kam der Ausschussmehrheit zu. Zwar war es den Unterlegenen unbenommen, ein Minderheitsvotum zum Abschlussbericht abzugeben, doch wog dies die Verfahrensherrschaft der Mehrheit letztlich nicht auf.

¹⁵⁴ Schröder, Meinhard, Untersuchungsausschüsse, in: Schneider/Zeh, *Parlamentsrecht*, S. 1245–1259, hier S. 1247.

¹⁵⁵ Vgl. hierzu die tabellarische Übersicht zu Einsetzung und Untersuchungsauftrag bei Schindler, *Datenhandbuch*, S. 2188.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu Pommerin, *Von Berlin*, S. 196 ff.

¹⁵⁷ Vgl. hierzu Conze, Eckart/Frei, Norbert/Hayes, Peter/Zimmermann, Moshe, *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2010, S. 475–488, sowie Döschner, Hans-Jürgen, *Seilschaften. Die verdrängte Vergangenheit des Auswärtigen Amtes*, Berlin 2005, S. 190–279.

Die politisch brisantesten Untersuchungsausschüsse in der 1950er und 1960er Jahren waren sicherlich derjenige zum »Fall John«, der den mysteriösen Frontwechsel des Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Otto John, von West nach Ostberlin und damit »die wohl stärkste innenpolitische Erschütterung, die die Bundesrepublik im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens erfuhr«,¹⁵⁸ untersuchen sollte, sowie der »FIBAG-« und der »HS-30-Ausschuss«, in denen von der Opposition vermutete Unregelmäßigkeiten beim Aufbau der Bundeswehr im Zentrum standen, die sich aber politisch auch gegen Verteidigungsminister Strauß wandten.¹⁵⁹ Auch hier blieb das Ergebnis der parlamentarischen Untersuchungen eher mager; gerade in den beiden letzteren Fällen überwog die Skandalisierungsabsicht eindeutig den Aufklärungsanspruch. Da im Untersuchungszeitraum ohnehin die Presse sowie Rundfunk und Fernsehen über die schnellsten und wirkungsvollsten Möglichkeiten investigativer Recherche verfügten, konnte das Parlament hier vielfach nur hinterherhinken und das bereits zuvor Bekannte noch einmal aufgreifen und bewerten.

Neben dem Interpellations- und dem Untersuchungsrecht gilt das Haushaltsrecht als entscheidendes Instrumentarium des Parlaments, um politische Mitsprache auszuüben und politischen Gestaltungswillen zu dokumentieren. In manchen älteren Darstellungen gilt es als das »Königsrecht« der Volksvertretung; in der Tat war es neben dem Petitionsrecht das älteste parlamentarische Recht. Hierbei lag und liegt das Schwergewicht allerdings weniger auf der Haushaltsgestaltung, die sich – schon angesichts der Komplexität der Materie – als ein Recht der Exekutive etabliert hat, sondern auf Beratung und Kontrolle. Während die Beratung sich im Wesentlichen in den Haushaltsausschuss verlagerte, war die jährliche Lesung des Haushaltsgesetzes im Plenum eine willkommene Gelegenheit, die Verabschiedung der einzelnen Haushaltspläne sowie des Gesamthaushalts zu einer Generalausprache über Leistungen und Schwachstellen der Regierungspolitik zu gestalten. Insofern nahm und nimmt sie im Jahresrhythmus des Parlaments eine besondere Rolle ein.

Eine solche reflektierte und nuancierte Debatte über den Haushalt als dem »Schicksalsbuch der Nation« war die erste Haushaltsberatung im neu gewählten Bundestag jedoch nicht, vielmehr verlief die Verabschiedung des Bundeshaushalts 1949 relativ chaotisch. Dies bezieht sich nicht in erster Linie auf seine verspätete Einbringung – die 1. Lesung fand gerade einmal vier Wochen vor Jahresende statt, nämlich am 2. Dezember 1949¹⁶⁰ – und auf seine notdürftige Struktur, die der knappen Zeitspanne geschuldet war, welche dem Bundesfinanzministerium für die Aufstellung zur Verfügung gestanden hatte. Auch in den folgenden Jahren wurden die jeweiligen Haushalte nicht fristgerecht vorgelegt, was die Beratungen unter Zeitdruck setzte. Ungeordnet und planlos verliefen im Winter und Frühjahr 1949/50 vor allem die drei Lesungen im Plenum, in denen es den Abgeordneten der kleinen Fraktionen und Gruppen auf der Linken wie auf der Rechten gelang, die Debatte zu

¹⁵⁸ Schiffers, Verfassungsschutz, S. 5.

¹⁵⁹ Vgl. zu diesen beiden Ausschüssen Möller, Strauß, S. 209 ff.

¹⁶⁰ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/21.

dominieren und mit einer Fülle propagandistisch motivierter Anträge die Schlagzeilen der Hauptstadtresse zu füllen. Nach der Einbringung des Haushalts durch Finanzminister Schäffer waren es Heinrich Leuchtgens (Nationale Rechte) und Friedrich Rische (KPD), die noch vor den Repräsentanten von SPD, CDU und FDP, Schoettle, Pünder und Höpker-Aschoff, an das Rednerpult im Plenarsaal drängten und von hier aus das politische System der jungen Bundesrepublik einer ätzenden Kritik unterzogen. Die anderen Fraktionen antworteten hierauf mit einem Schwall von Zwischenrufen und beleidigenden Äußerungen, was die Redner nur weiter anfeuerte. Da keine Redezeitbeschränkung vereinbart worden war, hatte Bundestagspräsident Köhler auch keine geschäftsordnungsmäßigen Mittel, um diese erregte Debatte zu zügeln und in ein ruhigeres Fahrwasser zu lenken.

Dies wiederholte sich in der 2. Lesung am 22., 23. und 24. März 1950.¹⁶¹ Schon der vorgesehene Berichterstatter, Erwin Schoettle als Vorsitzender des Haushaltsausschusses, konnte seine Erläuterungen nicht vorbringen, da die SPD-Fraktion im Nachgang zum »Fall Hedler«¹⁶² den Sitzungssaal verlassen hatte und somit keiner ihrer Redner an diesem Tag zum Gesamthaushalt sowie zu den einzelnen Haushaltsplänen Stellung beziehen konnte. So war es an Schoettles Stellvertreter, Nöll von der Nahmer, das Ergebnis der Beratungen des Haushaltsausschusses vorzutragen. Obwohl der Ältestenrat dieses Mal auf eine ausgewogenere Rednerfolge geachtet hatte, waren es erneut Leuchtgens, Alfred Loritz (WAV) sowie Heinz Renner (KPD), die sich einen Überbietungswettbewerb an rhetorischer Polemik, gepaart mit drastischen, in der Sache undurchführbaren Kürzungsvorschlägen lieferten. Als einer seiner Kritiker ihn auf die Möglichkeit hinwies, dass er seine finanzpolitischen Vorstellungen zuvor im Haushaltsausschuss hätte zur Diskussion stellen und dort um Zustimmung hätte werben können, ließ Loritz den Zweck seiner Intervention deutlich werden: »Wir haben im Ausschuss schon Anträge aller Art gestellt; wir haben aber gesehen, wie die Regierungsparteien dort gegen die Opposition vorgegangen sind, und wir haben daraus die Lehre gezogen, dass nur noch hier, im Plenum, im vollen Licht der Öffentlichkeit, Anträge dieser Art gestellt werden sollen, damit es ihnen [den Kritikern, MR] nicht mehr möglich ist, über diese Anträge stillschweigend zur Tagesordnung überzugehen. Denn was hier gesprochen wird, wird bekanntlich alles bis zum letzten Wort und bis zur letzten Ziffer protokolliert.«¹⁶³ Auch in der 3. Lesung am 29. und 30. März 1950¹⁶⁴ wiederholten sich diese dema-

¹⁶¹ Vgl. BT Plenarprotokolle 01/49, 01/50 und 01/51, S. 1695–1863.

¹⁶² Vgl. hierzu oben, Kap. III.1.1. Angesichts der Handgreiflichkeiten zwischen Hedler und den SPD-Abgeordneten Wehner und Heiland im Bundeshaus hatte Bundestagspräsident Köhler Wehner für 10 und Heiland für 8 Sitzungstage von den Verhandlungen des Bundestages ausgeschlossen, was unter den SPD-Abgeordneten große Empörung auslöste. Als Köhler der SPD-Fraktion verwehrt hatte, eine Solidaritätserklärung für Wehner und Heiland zu verlesen, verließen am 22. März 1950 die SPD-Abgeordneten geschlossen den Sitzungssaal. Dadurch fielen neben Schoettles Rede auch die Debattenbeiträge von Ritzel, Zinn und Lützens aus.

¹⁶³ Sitzung am 22. 3. 1950, BT Plenarprotokoll 01/49, S. 1723 f. Ähnlich auch Leuchtgens.

¹⁶⁴ BT Plenarprotokoll 01/51.

gogischen Ausfälle insbesondere der Vertreter von DRP und WAV, wenngleich die Debatte insgesamt disziplinierter und sachlicher verlief als ihre Vorgängerinnen.

Gleichzeitig schien allerdings in dieser Haushaltsdebatte bereits vieles von dem auf, was sie in Zukunft prägen sollte: Pragmatismus, Sachbezogenheit und parteiübergreifende Kooperation. In seiner Rede zu Beginn der 2. Lesung betonte Nöll von der Nahmer mit großem Nachdruck, dass »meine Kollegen monatelang von Dienstag bis Freitag, Morgen für Morgen, stundenlang Titel für Titel des Haushaltsplanentwurfs mit einer Gründlichkeit durchgegangen sind, die nach meinem Empfinden jeder Kritik standhält.«¹⁶⁵ Dies bestätigte auch der Hauptredner der Unionsfraktion, in dessen Augen »die Arbeiten des Haushaltsausschusses ein Muster von Zusammenarbeit und von solider, fleißiger Arbeit eines Parlaments gewesen« seien. Und mehr noch: »Ich erwähne das auch in Bezug auf die ausgezeichnete Vorsitzführung durch den Herrn Abgeordneten Schoettle. Uns hat über die Fraktionen und die Koalition hinweg eine wirklich echte Zusammenarbeit, um zu einem guten Ziele zu kommen, verbunden, und ich habe sehr bedauert, dass ein Gast dieses Ausschusses¹⁶⁶ heute vor der in- und ausländischen Öffentlichkeit ein so falsches Bild von unserem jungen Parlamentarismus gibt, der wirklich verdient, dass das Wenige, was anzuerkennen ist, auch in aller Öffentlichkeit anerkannt wird.«¹⁶⁷

Dieser Habitus der Nüchternheit, der leidenschaftslosen Orientierung an der Sache, der rationalen Abwägung und des pflichtbewussten Engagements für eine solide Haushaltsführung prägte und prägt das Selbst- wie das Fremdbild des Haushaltsausschusses bis heute. Bereits im Kaiserlichen Reichstag und dann im Reichstag der Weimarer Republik hatte sich eine solche Haltung herausgeschält, an die der Bundestag nun anknüpfte. Der zentrale Vorwurf, der den Rednern der äußersten Linken und Rechten in der Debatte um den Bundeshaushalt 1949 entgegengehalten wurde, war dann auch, dass ihr Auftritt dem Gebaren der NSDAP-Abgeordneten im Deutschen Reichstag in den frühen 1930er Jahren ähnele, als diese das Parlament als Bühne für ihre politische Propaganda missbraucht und so dessen Arbeits- und Funktionsfähigkeit bewusst untergraben hätten. Dies habe sich nicht zuletzt in den Haushaltsdebatten dieser Jahre gezeigt, in denen Agitation und Demagogie die Reden aus diesem Lager bestimmt hätten.

Zu der Anmutung von Expertentum und Sachorientierung, wie dies von den Vertretern der Koalitionsparteien wie von der SPD-Opposition postuliert wurde, trug auch die hohe personelle Kontinuität im Haushaltsausschuss bei. Der 1949 zum Vorsitzenden gewählte Erwin Schoettle verblieb in dieser Position über zwanzig Jahre bis 1969 – nach Vereinbarung aller Bundestagsfraktionen auch während der Großen Koalition, obwohl diese Funktion nun eigentlich einem Vertreter der oppositionellen FDP zugestanden hätte. Auch sein Stellvertreter blieb jeweils über das Ende der

¹⁶⁵ Sitzung am 22.3.1950, BT Plenarprotokoll 01/49, S. 1695.

¹⁶⁶ Leuchtgens hatte keinen Sitz im Haushaltsausschuss erhalten, doch hatte Schoettle ihm zugestanden, als »Gast« an den Haushaltsberatungen teilzunehmen.

¹⁶⁷ Sitzung am 22.3.1950, BT Plenarprotokoll 01/49, S. 1737 f.

jeweiligen Legislaturperioden im Amt. Noell von der Nahmer wurde im April 1952 durch Martin Blank – ebenfalls FDP – abgelöst, der diese Position bis 1957, zuletzt als FVP-Abgeordneter, bekleidete. Nach 1957 wählte man den Christdemokraten Rudolf Vogel als Stellvertretenden Ausschussvorsitzenden; nach dessen Mandatsverzicht 1964 und seinem Wechsel zur OECD ersetzte ihn bis 1969 Hermann Conring, beide im Übrigen seit 1949 (Vogel) bzw. 1953 (Conring) Mitglied des Haushaltsausschusses. Auch unter den ordentlichen Mitgliedern lässt sich ein hohes Maß an Kontinuität feststellen.

Der Haushaltsausschuss genoss hohes Ansehen, die Mitgliedschaft dort war sehr begehrt. Um ihren Einfluss auf die Haushaltspolitik zu wahren, musste den beiden großen Fraktionen daran gelegen sein, ausgewiesene »Experten« in den Ausschuss zu entsenden; Neulinge hatten meist eine lange Wartezeit zu bestehen, bevor sie für dieses Gremium nominiert wurden. Angesichts ihrer schmaleren Personaldecke konnten sich die kleineren Fraktionen ein solches Auswahlverfahren nicht leisten; hier war der personelle Wechsel größer, was ihre Rolle und ihr Gewicht im Ausschuss nicht stärkte. Viele Mitglieder empfanden eine spezielle »Hierarchie« des Haushaltsausschusses, »es herrsche ein strenges ›Anciennitätsprinzip‹, eine ›Hackordnung‹, die so weit gehe, dass es eine entsprechende ›Sitzplatzregelung‹ mit festen Plätzen und ›eigener Mappe‹ am festliegenden Arbeitsplatz gebe«. ¹⁶⁸ Diese straffe Sozialisation in die Ausschussarbeit hinein gab dem Vorsitzenden wie den »alten Hasen« zusätzliches Gewicht.

Im Untersuchungszeitraum hielt der Haushaltsausschuss zwischen 180 und 250 Sitzungen je Legislaturperiode ab, eine Zahl, die von keinem anderen Ausschuss erreicht wurde. ¹⁶⁹ Diese Arbeitsbelastung erforderte zeitlich einen großen Einsatz: »Neben dem Haushaltsausschuss kann man nicht noch in anderen Ausschüssen sitzen.« ¹⁷⁰ Angesichts dieses hohen Arbeitsaufwandes wurde ihm zugestanden, im Bedarfsfall auch während der Sitzungen des Bundestagsplenums zu tagen.

Rasch bildete sich ein spezifisches »Drehbuch« für die Haushaltsberatungen heraus. Bereits die 1. Lesung des von der Regierung vorgelegten Haushaltsgesetzes war ein Höhepunkt parlamentarischer Dramaturgie. Auf die Einbringungsrede des Finanzministers, der zu den Eckwerten des Haushaltsentwurfs sprach und ihn in die jeweiligen politischen Zusammenhänge und Perspektiven einordnete, antwortete ebenfalls fachbezogen der finanzpolitische Sprecher der größten Oppositionspartei, gefolgt von Redebeiträgen der jeweiligen Obleute des Haushaltsausschusses. Die politische Generalaussprache über die Einzelhaushalte wurde dann beherrscht vom Bundeskanzler und seinen Ministern, dem Oppositionsführer und den Chefs der anderen Fraktionen sowie von einzelnen Ministerpräsidenten der Länder. Hier gab die Erörterung der jeweiligen Haushaltstitel Anlass und Gelegenheit, die Regie-

¹⁶⁸ Sturm, Roland, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Haushaltspolitik. Zum Selbstverständnis des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: PVS 26, 1985, S. 247–269, hier S. 253.

¹⁶⁹ Vgl. zu den Zahlen Schindler, Datenhandbuch, S. 2026.

¹⁷⁰ So die Einschätzung der SPD-Abgeordneten Ruth Zutt, zit. n. Sturm, Haushaltsausschuss, S. 15.

rungspolitik zu erläutern bzw. zu kritisieren und so eine Generalausssprache über sie zu führen. Eine zusammenfassende Wertung der Debatte durch den Finanzminister und die haushaltspolitischen Sprecher der einzelnen Fraktionen schloss die 1. Lesung ab.

Mit der Überweisung an den Haushaltsausschuss begann dann die interne Beratung des Haushaltsgesetzentwurfs und von dessen Einzelplänen. Hatte es zu Beginn der 1. Legislaturperiode vorab nur wenig Kontakte zwischen dem Ausschuss und den entsprechenden Bundesministerien gegeben, so entwickelte sich im Zeitverlauf ein relativ früher Informationsfluss von den einen zum anderen, so dass die Konturen der Einzelhaushalte bereits vor der Überweisung des Haushaltsgesetzes an den Ausschuss für dessen Mitglieder erkennbar waren. Lag der Entwurf für ein neues Haushaltsgesetz dem Ausschuss vor, bestellte er einen oder auch mehrere Berichterstatter für die Einzelpläne, die diese nun in Gesprächen mit Mitarbeitern aus der Haushaltsabteilung des Bundesfinanzministeriums sowie mit Vertretern der einzelnen Ministerien intensiv diskutierten. Hierbei saß ihnen ein »Heer von Beamten« gegenüber, »deren Aufgabe es ist, den Abgeordneten zu informieren, aber auch die Ausgabenwünsche ihres Hauses zu verteidigen«. ¹⁷¹ Neben der Ministerialbürokratie versuchten Vertreter von Verbänden und Interessenorganisationen, durch Eingaben oder im persönlichen Gespräch die Anliegen ihrer Lobbygruppe gegenüber den Mitgliedern des Haushaltsausschusses zur Geltung zu bringen. Wie Friedrich Schäfer, langjähriges Mitglied dieses Gremiums (1957–1969) berichtet, war »mancher Abend der Abgeordneten [...] damit ausgefüllt, daß mit den Vertretern der Verbände das zugeleitete Material in kleinerem Kreise erörtert wird«. ¹⁷²

Parallel zu diesen Gesprächen mit den entsprechenden Fachreferenten sowie mit Verbandsvertretern suchten die Berichterstatter aber auch die Rückkoppelung in ihre Fraktion, wo einzelne Teilbereiche des Bundeshaushalts sowie generelle haushaltspolitische Weichenstellungen sowohl in dem entsprechenden Fraktionsarbeitskreis wie im Fraktionsplenum diskutiert wurden. Dieser Schritt beinhaltete immer auch eine politische Einschätzung der Haushaltsansätze und lässt die weitverbreitete These fraglich erscheinen, dass der Haushaltsausschuss in einer politikfernen Sphäre der finanzpolitischen Sachlogik und Objektivität agiert habe. In den Regierungsfraktionen war es üblich, dass zu den jeweiligen Punkten Fachvertreter – der entsprechende Minister, sein Staatssekretär, einzelne Ministerialbeamte – anwesend waren und sich an der Diskussion beteiligten. Für die Oppositionsfraktionen galt dies nicht, hier griff man im Einzelfall auf entsprechende Fachexperten aus der Ebene der Bundesländer zurück.

Waren die Berichterstattergespräche abgeschlossen, begannen die eigentlichen Beratungen des Bundeshaushalts im Haushaltsausschuss mit Vorträgen der jeweili-

¹⁷¹ Sturm, Haushaltsausschuß, S. 16.

¹⁷² Schäfer, Friedrich, Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: Ders. (Hrsg.), Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet, Tübingen 1964, S. 251–267, hier S. 259.

gen Berichterstatter zu ihren Haushalten. In den Bereichen – der Mehrzahl der Fälle – in denen unter den Mitgliedern über die Fraktionsgrenzen hinweg Einigkeit bestand, folgte der Ausschuss in der Regel ihren Vorschlägen. Bei kontroversen Ansichten war eine Detailberatung mit einem entsprechenden Mehrheitsbeschluss notwendig. Wie seinerzeitige Teilnehmer und zeitgenössische Beobachter konstatierten, blieb »der Charakter der Beratungen [...] insgesamt gesehen, bis auf wenige ›Bereinigungssitzungen‹ am Ende der Beratungsperiode ein relativ fragmentierter, auf einzelne Haushalte bezogener«. Angesichts der Spezialisierung der Einzeletats sei der Ausschuss »gar nicht mehr in der Lage, alles zu überschauen«. Die Praxis »des eindimensionalen Abarbeitens von Teilbereichen der Haushaltspolitik« mache zudem deutlich, wie illusorisch unter diesen Rahmenbedingungen jede Empfehlung sei, eine eigenständige Haushaltsgestaltung des Bundestages zu erwarten, also aus dem Parlament heraus Alternativvorlagen zu erarbeiten und den Regierungsvorlagen entgegenzusetzen.¹⁷³

War angesichts der Komplexität der zu verhandelnden Materie und des großen Zeitdrucks schon im Haushaltsausschuss eine umfassende und gründliche Detailberatung des von der Regierung vorgelegten Haushaltsgesetzes nicht möglich, so galt dies noch viel mehr für die anschließenden zwei Lesungen im Plenum des Deutschen Bundestages. Auch wenn die Einschätzung, dass in manchem Fall »ernsthafte Beratungen durch Handauflegen auf die Einzelpläne ersetzt« worden seien,¹⁷⁴ wohl übertrieben ist, so konnte dort – jenseits der Berichterstatter, die wiederum die von ihnen betreuten Einzelpläne vorstellten – weder die Sachkunde aufgebracht noch das Zeitbudget bereitgestellt werden, die notwendig gewesen wären, um die Vorlage kritisch zu hinterfragen. Ohnehin waren große Teile des jeweiligen Jahreshaushalts – Fachleute sprechen von 92 bis 98 Prozent¹⁷⁵ – durch rechtliche und faktische Verpflichtungen gebunden, so dass der Spielraum für Veränderungen und Umschichtungen gering war.

Hatte im Haushaltsausschuss vielfach eine die Fraktionslinien überbrückende Kooperation zwischen dessen Mitgliedern den Diskussionsstil wie den Entscheidungsprozess geprägt, so fiel dieses Muster im Plenum auseinander. Nun positionierten sich in der politischen Bewertung des Haushaltsgesetzes die Koalitions- und die Oppositionsfraktionen gegeneinander, am Ende stand die Zustimmung auf der einen und die Ablehnung auf der anderen Seite des Hauses. Mochten im vertraulichen Interaktionsraum des Ausschusses noch sachliche Gesichtspunkte und Argumentationsmuster die Debattenkultur bestimmt haben, so überwog in der öffentlichen Arena des Plenarsaals der Dissens zwischen den politischen Lagern. Was die Plenardebatten um das Haushaltsgesetz sehr viel mehr prägte als die kritische Aus-

¹⁷³ Sturm, Haushaltsausschuß, S. 17. Dort auch die jeweiligen Verweise.

¹⁷⁴ So Rudi Walther, seinerzeitiger Vorsitzender des Haushaltsausschusses, in der Debatte über den Bundeshaushalt 1983, zit. n. ebd., S. 18.

¹⁷⁵ Vgl. Sturm, Entscheidungsstrukturen, S. 259.

sprache über das dort präsentierte Zahlenwerk, war eine generelle Auseinandersetzung mit der Politik der Bundesregierung.

Da in der 1. Lesung keine Details des Haushaltsentwurfs beraten worden waren, hatten hier die Mitglieder des Haushaltsausschusses zurückgestanden. Sie traten dann in der 2. und 3. Lesung in das Rampenlicht des Plenarsaals. Zunächst stellten die Berichterstatter ihre Sicht der jeweiligen Einzelpläne dar, die dann kontrovers diskutiert wurde. Aus den Reihen der Opposition wurden zudem in der Regel die politisch wichtigeren der Einzelanträge wiederholt, die sie bereits im Haushaltsausschuss gestellt hatte, die dort aber abgelehnt worden waren. Die 3. Lesung brachte schließlich die Schlusssprache zum Haushalt. Hier waren es der Vorsitzende des Haushaltsausschusses und sein Stellvertreter, die als erste das Wort zu einer Gesamtwürdigung ergriffen, gefolgt von Sprechern der anderen Fraktionen, meist den Obleuten der entsprechenden Fraktionsarbeitsgruppen, sowie am Ende der Bundesfinanzminister.

Dieses »Drehbuch« der Haushaltsberatungen hatte sich nach den eher chaotischen Anfängen 1949/50 langsam entwickelt und mindestens seit der 3. Legislaturperiode als jährliche wiederkehrende Praxis etabliert.¹⁷⁶ Wichtiger als das Zahlenwerk waren die Debatten zu den jeweiligen Einzelhaushalten, die sich zu politischen Generalausreden über die Arbeit des Regierungschefs und der einzelnen Minister entwickelten. Mehr als in den hochkomplexen Etatposten des Bundeshaushalts manifestierte sich in den Haushaltsdebatten das Kontrollrecht des Parlaments gegenüber der Bundesregierung. Diese drei Lesungen gehörten somit – trotz der spröden Materie – zu den »Sternstunden« des Parlaments.

Dass die Oppositionsfraktionen den Bundeshaushalt in der 3. Lesung ablehnten, gehörte zu ihrem Rollenverständnis, auch wenn sie sich im Einzelfall bei den Einzelplänen jeweiliger Ministerien der Stimme enthielten¹⁷⁷ oder – etwa bei denjenigen für den Bundespräsidenten, den Bundestag und den Bundesrat – für sie stimmten. Die Ablehnung eines Einzelhaushaltes durch eine Koalitionsfraktion kam dagegen einem Misstrauensvotum gleich. Zu einem solchen Schritt, nämlich (zusammen mit der oppositionellen SPD-Fraktion) den Haushaltsansatz des Familienministeriums zu streichen, entschied sich die große Mehrheit der FDP-Parlamentarier Anfang Mai 1954¹⁷⁸, nachdem Würmeling sie in einer Rede angegangen hatte. Zwar blieb angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag dieser Vorstoß ohne Wirkung, doch war er für die Liberalen wohl vor allem ein Symbol für die sich potentiell aus dem Haushaltsrecht ergebenden Möglichkeiten gegen einen missliebigen Minister. Brisanter war schon ein anderer Fall aus dem Frühjahr 1960, nämlich die Weigerung der SPD-Fraktion, angesichts der in der Öffentlichkeit kursierenden Vorwürfe gegen Vertriebenenminister Oberländer zu dessen Rolle im Dritten Reich den Haushalt

¹⁷⁶ Dies betont auch Bouvier, Zwischen Godesberg, S. 44.

¹⁷⁷ Vgl. für einzelne Beispiele ebd., S. 140 ff.

¹⁷⁸ Vgl. zu diesen Vorgängen Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 18. 5. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 57, S. 130; und von Brentano an Adenauer am 6. 5. 1954, STBKAH, III/38.

des Vertriebenenministeriums weiter zu erörtern, und deren Vorschlag, dessen Beratung bis zur Klärung dieser Vorwürfe auszusetzen und gegebenenfalls auch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu diesem Zweck zu beantragen.¹⁷⁹ Angesichts der Brisanz des Themas wie des schwindenden Rückhalts in seiner eigenen Fraktion trat Oberländer Anfang Mai 1960 zurück, so dass die SPD ihre Drohungen zurücknahm.

Das Ritual der Haushaltsdebatten, wie es sich im Laufe der Jahre herausgebildet hatte, blieb jedoch nicht ohne Widerspruch. Als im Frühjahr 1964 die abschließenden Lesungen des Haushaltsgesetzes in drei Tagen durchgezogen worden waren, beklagte sich Hans Dichgans (CDU) auch im Namen einiger Kollegen eindringlich bei seinem Fraktionsvorsitzenden über diese Gepflogenheit und die sich hieraus ergebende Hintansetzung der »einfachen« Abgeordneten: »Mir ist unverständlich, warum wir uns Jahr für Jahr bei den Haushaltsberatungen unter einen solchen Zeitdruck setzen. Immer wieder wird uns versichert, die Haushaltsberatungen seien der Kern der Parlamentstätigkeit.« Dies werde jedoch dadurch entwertet, dass nur wenige Redner zu den vorab vereinbarten Punkten sprechen dürften. »Warum sollen wir den Abgeordneten verwehren, ihre Anliegen, die den Haushalt betreffen, in der Haushaltsdebatte zur Sprache zu bringen? [...] Auf die Dauer können Sie den Fraktionskollegen nicht zumuten, daß sich ihre Funktion im Plenum auf dekoratives Dabei-Sitzen und die Abstimmung beschränken soll.«¹⁸⁰ Zwar war Dichgans' Lösungsvorschlag, den Zeitrahmen für die Haushaltsdebatten auszuweiten, auch keine akzeptable und auf breite Zustimmung stoßende Alternative, doch hatte er mit seiner Kritik an dem eingeschliffenen Ritual einen wunden Punkt getroffen.

In seinen Kontrollfunktionen füllte der Deutsche Bundestag im Großen und Ganzen die Rolle aus, die der Legislative in einem voll ausgebildeten parlamentarischen Regierungssystem vorgegeben war. Hier sah er sich ganz in der Tradition der deutschen Verfassungsentwicklung und übernahm die Instrumente, die bereits die Geschäftsordnung des Kaiserlichen Reichstags sowie die des Weimarer Parlaments gekannt hatten. Im politischen Alltag war es dann vor allem die Opposition, die sich diese Kontrollfunktion zumaß, während die Regierungsfaktionen hier in einer ambivalenten Situation waren. Wenn auch der »Erfolg« immer punktuell blieb und im westdeutschen Verfassungssystem der Exekutive großes Gewicht und ein großer Aktionsraum zugestanden wurde, zeigten sich die Parlamentarier doch gewillt, die Spielräume, die sich für sie aus dem Interpellations-, Untersuchungs- und Haushaltsrecht ergaben, auch aktiv zu nutzen. Mit Blick auf die Scheidelinie zwischen Regierungs- und Oppositionsfaktionen und der sich hieraus ableitenden Mehrheitsverhältnisse im Bonner Plenarsaal blieb es jedoch mühselig und kräftezehrend, gegenüber der Regierung zu punkten.

¹⁷⁹ Vgl. hierzu Sitzungen SPD-Fraktion am 5. 4. 1960 und am 8. 4. 1960, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 74 und 75, S. 411 ff. und 420 ff.; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 7. 4. 1960, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 195, S. 597 ff.

¹⁸⁰ Dichgans an Barzel am 22. 4. 1964, BA, NL 371/164.

3. Die Fraktionen

3.1 Die CDU/CSU-Fraktion

Die dritte Arbeitsebene des Parlaments neben Plenum und Ausschüssen waren die Fraktionen.¹ Sie konstituierten sich z. T. bereits vor Zusammentritt des neu gewählten Bundestages und unternahmen erste Schritte, um ihre künftigen Organisations- und Arbeitsstrukturen zu schaffen. Die Parlamentarier von CDU und CSU versammelten sich erstmals am 1. September 1949 im Bonner Bürgerverein. Schon eineinhalb Wochen zuvor, am 19. August 1949, hatten sich die neugewählten Abgeordneten der CSU in München getroffen, um über die künftige politische Strategie zu beraten. »Wir müssen uns fragen«, so eröffnete der ehemalige Ministerpräsident und eine Woche später zum Landesgruppenchef gewählte Schäffer die Sitzung, »bilden wir eine eigene Fraktion oder gehen wir in der CDU auf? Eine engste Arbeitsgemeinschaft halte ich für selbstverständlich, aber die Frage, ob wir dabei unser Eigenleben behalten wollen, müssen wir klären.« Franz Josef Strauß, zu diesem Zeitpunkt Mitglied im Landesvorstand und Generalsekretär der CSU, sekundierte ihm: »Für Bonn müssen wir [...] einen geschickten Mittelweg finden, etwa die Bildung einer ›Bayerischen Gruppe‹. Diese Gruppe soll ihre Meinung für sich separat bilden, an den großen Fraktionsitzungen der CDU aber teilnehmen und für sich selbst einen oder mehrere Sprecher wählen; also: Separate Meinungsbildung, Ausdruck dieser Meinung durch Sprecher, die gewählt werden, einerseits, andererseits eine gemeinsame Fraktion mit der CDU. Wir haben dann ein Zweifaches erreicht: Wir können hier unten in Bayern bestehen bleiben und wir können dort oben in Bonn unser gesamtes Gewicht in die Waagschale werfen.«²

Dieser Weg wurde dann auch eingeschlagen. Auf der schon angesprochenen gemeinsamen Sitzung aller Unionsabgeordneten am 1. September 1949 schlug Schäffer vor, wie bereits im Frankfurter Wirtschaftsrat und im Parlamentarischen Rat eine Fraktionsgemeinschaft zu bilden, die dann die zahlenmäßig stärkste Fraktion im neuen Bundestag werden würde mit allen sich hieraus ergebenden parlamentarischen Rechten. »Lebhafter Beifall«³ begleitete diese Zusicherung. Sodann schritt man zur Wahl des Fraktionsvorstandes. Einstimmig wurden Adenauer zum Vorsitzenden, Jakob Kaiser und Fritz Schäffer zu seinen Stellvertretern und nach einigen Personaldiskussionen Friedrich Holzzapfel zu einem weiteren stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gewählt. Dieses Personaltableau sollte die verschiedenen Strömungen innerhalb der Union repräsentieren: War Adenauer der unbestrittene Kopf der Partei, so stand Kaiser für die Sozialausschüsse und die ostzonalen Landesverbände, vertrat Schäffer die CSU und Holzzapfel die evangelischen Anhänger und Mitglieder der

¹ Die Rolle der Fraktionen als zentrale Aktionseinheiten des Bundestages hat vor allem Suzanne S. Schüttemeyer herausgearbeitet. Vgl. Schüttemeyer, Fraktionen.

² Sitzung CSU-Landesgruppe am 19. 8. 1949, Sitzungsprotokolle Nr. 2, S. 9.

³ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 1. 9. 1949, Wengst, Auftakt, Nr. 50.

Partei. Bei der Bestellung der weiteren dreizehn Vorstandsmitglieder wurden dann eher regionale Gesichtspunkte berücksichtigt und Repräsentanten der zonalen Landesverbände gewählt. Aber auch hier dominierten bekannte Köpfe wie Franz-Josef Wuermeling, Linus Kather, Robert Lehr oder Heinrich von Brentano.⁴

Die Unionsparlamentarier kamen nicht umhin, politische Festlegungen, die die Parteispitze seit den Bundestagswahlen getroffen hatte, zur Kenntnis zu nehmen und nachträglich zu billigen. Die von Adenauer forcierte Entscheidung zugunsten einer Koalition mit FDP und DP, wie sie auf der bereits erwähnten Zusammenkunft führender Unionspolitiker in dessen Rhöndorfer Wohnhaus am 21. August 1949 vereinbart worden war⁵, wurde in der Sitzung am 1. September durchaus kontrovers diskutiert. Allerdings gelang es dem neu gewählten Fraktionsvorsitzenden, durch eine souveräne Sitzungsleitung der Kritik Schranken zu setzen und Rückhalt für seinen Kurs zu finden. Mit nur einer Gegenstimme billigten die Fraktionsmitglieder schließlich die Erklärung, die Adenauer zuvor über Stand und Inhalt der Koalitionsverhandlungen gegeben hatte, und beauftragten den Fraktionsvorstand, die Gespräche gemäß dieser Linie weiterzuführen. Dies galt selbst für Adenauers Absicht, Theodor Heuss zum Bundespräsidenten wählen zu lassen, ein Vorschlag, der in der Fraktion besonders heftig diskutiert worden war.⁶

Die Arbeitsbedingungen der Neuparlamentarier können nur als unzulänglich bezeichnet werden. Wie bereits erwähnt, gab es nicht einmal einen Saal im Bundesthaus, der die 140-köpfige Unionsfraktion aufnehmen konnte, und auch die Unterbringung der Fraktionspitze wie des Fraktionssekretariats war mehr als dürftig. Der räumlichen Enge entsprach die finanzielle Ausstattung. Den acht Fraktionen standen laut Haushaltsplan⁷ für das Rechnungsjahr 1949 gut 200.000 DM zur Verfügung, in den folgenden Jahren der 1. Legislaturperiode erhöhte sich dieser Betrag auf knapp 350.000 DM. Der Ältestenrat hatte sich Ende November 1949 darauf verständigt, den Fraktionsbüros monatlich 1.000 DM als Sockelbetrag sowie 50 DM pro Fraktionsmitglied⁸ zu überweisen. Dies hieß, dass die Unionsfraktion etwa 8.000 DM, die SPD-Parlamentarier gut 7.500 DM, die FDP ca. 3.500 DM, DP- und BP-Fraktion jeweils etwa 1.700 DM, KPD- und Zentrumsfraktion jeweils um die 1.500 DM pro Monat erhalten haben dürften. Dies reichte nicht aus, um ein Fraktionsbüro zu finanzieren und Fraktionsmitarbeiter zu beschäftigen, so dass weitere finanzielle Einkünfte notwendig waren. In allen Fraktionen wurde es deshalb üblich, dass deren Mitglieder einen Teil ihrer Einkünfte an die Fraktionskasse ab-

⁴ Vgl. ebd.

⁵ Vgl. die Aufzeichnung über diese Sitzung ebd., Nr. 18, sowie generell Morsey, Weichenstellung.

⁶ Dies galt nicht nur für die Fraktionssitzung am 1. 9., sondern auch für diejenigen am 6. 9., 8. 9. und 11. 9. 1949 (Wengst, Auftakt, Nr. 61, 65 und 68) sowie für die Sitzung der CDU/CSU-Fraktion in der Bundesversammlung am 11. 9. 1949 (ACDP, 08-001-1500/5).

⁷ Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 3244. Das Rechnungsjahr 1949 umfasste den Zeitraum vom 21. 9. 1949 bis zum 31. 3. 1950.

⁸ Vgl. Sitzung Ältestenrat am 30. 11. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP.

führten. Die SPD-Parlamentarier vereinbarten, zwanzig Prozent ihrer Diäten für die Fraktionsarbeit zur Verfügung zu stellen, also monatlich etwa 100 DM; nur in Einzelfällen wurde der Betrag halbiert oder ganz erlassen⁹. Die Unionsabgeordneten lagen mit einer Geldsumme von 50 DM deutlich darunter¹⁰; für die anderen Fraktionen lassen sich keine detaillierten Angaben machen. Damit konnte man ein arbeitsfähiges Fraktionsbüro und einen Mitarbeiterstab für je anfallende Arbeiten nur unzureichend finanzieren.

Bereits in der konstituierenden Sitzung der Unionsfraktion legte Anton Pfeiffer, zuvor Vorsitzender seiner Fraktion im Parlamentarischen Rat, den neuen Fraktionskollegen den Entwurf einer Fraktionsgeschäftsordnung vor, der sich im Wesentlichen an den Bestimmungen ihrer Vorgängerin orientierte¹¹. Angesichts dringender tagespolitischer Aufgaben vertagte die Fraktion jedoch die Diskussion um dieses Dokument. Stattdessen benannte der Fraktionsvorstand eine Woche später einen vierköpfigen Ausschuss – von Brentano, Holzapfel, Strauß und Vogel –, dem die weitere Vorarbeit für eine neue Fraktionsgeschäftsordnung übertragen wurde¹². Allerdings konnte eine Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erst Ende 1950 verabschiedet werden¹³. Dennoch hatten sich bereits zuvor Geschäftsgewohnheiten herausgebildet, die im Wesentlichen der späteren Ordnung entsprachen.

Zur Unionsfraktion gehörten alle Abgeordneten von CDU und CSU sowie die ihr beigetretenen Hospitanten. Bereits unmittelbar nach Zusammentritt des Bundestages hatte sich der Parteilose Eduard Edert der Unionsfraktion angeschlossen; weitere sechs Abgeordnete stießen im Laufe der Legislaturperiode zu ihr, während sie selbst zwei Mitglieder verlor¹⁴. Damit stellten die Unionsabgeordneten die größte Fraktion im neu gewählten Bundestag und konnten so entsprechende Vorrechte geltend machen. Allerdings blieb diese Fraktionsgemeinschaft labil, vielmehr war die CSU-Landesgruppe darauf bedacht, ihre Eigenständigkeit und ihr eigenes Profil zu wahren. Deshalb forderte sie schon bald größere organisatorische, finanzielle und personelle Selbständigkeit, was ihr dann auch nach einigem Hin und Her gewährt wurde¹⁵. Weitere Gruppenbildungen innerhalb der Unionsfraktion im 1. Bundestag lassen sich ebenfalls nachweisen; so hielt die Arbeitnehmergruppe sporadisch Ar-

⁹ Vgl. hierzu Sitzungsprotokolle Nr. 2, S. 7, sowie die Liste in AdSD, SPD BT-Fraktion 1. WP, Mappe 26. Die 20-Prozent-Regel entsprach der Vereinbarung, die bereits die SPD-Parlamentarier in der Weimarer Nationalversammlung getroffen hatten.

¹⁰ Vgl. hierzu die Sitzungen von Fraktionsvorstand und Fraktion am 27. 10. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 35, und 36, S. 46 und 48. Hinzu kamen 10 bis 20 DM für einen Sozialfonds. Vgl. Sitzung Fraktionsvorstand am 30. 11. 1949, ebd., Nr. 52, S. 105.

¹¹ Vgl. Wengst, Auftakt, Nr. 50.

¹² Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 8. 9. 1949, ebd., Nr. 65, S. 285.

¹³ Sie wurde in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 12. 12. 1950 verabschiedet, über die jedoch kein Protokoll vorliegt (vgl. Sitzungsprotokolle 1. WP, S. 325, Anm. 1). Exemplare dieser Fraktionsgeschäftsordnung liegen in BA, NL 244/22 und in BA, NL 384/71 vor.

¹⁴ Vgl. Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 1. WP, S. XXVII.

¹⁵ Zu den Beschlüssen von Mindelheim vom Sept. 1951 vgl. Sitzungsprotokolle CSU-Landesgruppe Nr. 37 und 38.

beitssitzungen ab¹⁶, und auch die evangelischen Mitglieder trafen sich gelegentlich zu separaten Besprechungen¹⁷. Auch landsmannschaftliche Zusammenkünfte sind überliefert.

Diese landsmannschaftliche Gliederung war eine Besonderheit der Unionsfraktion. Neben der CSU-Landesgruppe, die die profilierteste und eigenständigste Gruppierung war und blieb, trafen sich auch die Fraktionsmitglieder aus Baden und Württemberg, aus Rheinland-Pfalz, aus Hessen, aus Nordrhein-Westfalen oder aus den norddeutschen Landesverbänden mehr oder weniger regelmäßig zu gemeinsamen Sitzungen, um etwa zu Beginn der Legislaturperiode die Besetzung der Ausschüsse zu beraten oder um andere personelle oder inhaltliche Fragen zu besprechen. Als wichtiger noch als die regionale Strukturierung sollten sich allerdings interessenpolitisch verfasste Gruppierungen erweisen. Hierzu zählte die Arbeitnehmergruppe, deren harter Kern die Vertreter der Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft waren und die sich die Durchsetzung ihrer wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen in den anstehenden Gesetzesberatungen zum Ziel gesetzt hatte, aber auch etwa der Diskussionskreis Mittelstand und die Arbeitsgruppe Landwirtschaft oder (später) der Evangelische Arbeitskreis. Waren schon die Christdemokraten eine verschiedene Milieus und gesellschaftliche Gruppen integrierende »Volkspartei«, so spiegelte sich diese Heterogenität auch in der Binnenstruktur der Fraktion wider.

Oberstes Beschlussorgan war die Fraktionsvollversammlung, sie sollte »die Grundlinien der Politik der Fraktion« bestimmen, die Tagesordnung der Bundestagssitzungen beraten und die jeweiligen Redner im Bundestagsplenum auswählen. Sie trat mindestens einmal pro Sitzungswoche – meist am Dienstagnachmittag – zusammen, bei Bedarf oder aktuellen Anlässen allerdings auch häufiger. Wahlen und Beschlussfassungen sollten mit einfacher Mehrheit erfolgen. In einem ersten Arbeitsordnungsentwurf war festgelegt worden, dass das Plenum erst bei Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder beschlussfähig sein sollte¹⁸; in der schließlich verabschiedeten Fassung wurde auf jedes Quorum verzichtet.

Allerdings gab es beständig Klagen über die unzureichende Präsenz im Fraktionsplenum. Bereits Mitte November 1949 mahnte von Brentano¹⁹ die regelmäßige Teilnahme und aktive Mitarbeit der Fraktionsmitglieder an und forderte sie auf, das Fraktionsbüro zu benachrichtigen, falls sie an Sitzungen der Fraktion, des Bundestagsplenums oder der Ausschüsse nicht teilnehmen konnten. Aber auch diese Kon-

¹⁶ So in einer Zusammenkunft des Gewerkschaftsflügels der CDU in Königswinter am 31. 8. 1949, vgl. Wengst, Auftakt, S. 153, Anm. 24. Eine weitere Zusammenkunft ist dokumentiert in dem Rundschreiben vom 28. 11. 1951, BA, NL 18/107. Vorsitzender war Josef Arndgen.

¹⁷ Vgl. zu diesem Arbeitskreis Mehnert, Gottfried, Von Siegen nach Wittenberg. Werden, Wirken und Wollen des Evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU 1952–1992, o. O. 1992.

¹⁸ Vgl. Geschäftsordnungsentwurf, Anlage zu einem Schreiben Tewaags vom 28. 2. 1950, BA, NL 5/490.

¹⁹ Vgl. Mitteilung Nr. 1 vom 18. 11. 1949, BA, NL 5/722; Rundschreiben von Brentanos vom 30. 11. 1950, BA, NL 5/490.

trolle blieb unzureichend; angesichts zeitlicher Überschneidungen zwischen Fraktionssitzungen, Plenardebatten, Ausschussarbeit, im Einzelfall auch durch Doppellmandate sowie berufliche Verpflichtungen ließen die Klagen über mangelnde Präsenz nicht nach.

Nachdem Anfang Februar 1950 im Bundestag ein Antrag der SPD, in dem verstärkte Aktivitäten der Regierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angemahnt wurden, angesichts der gelichteten Reihen der Koalitionsfraktionen angenommen worden war, schaltete sich selbst der Kanzler ein. In der nächsten Fraktionssitzung erschien er in Begleitung von sechs Kabinettsmitgliedern, um den Parlamentariern »mit tiefem Ernst«²⁰ die Konsequenz mangelnder Geschlossenheit und Disziplin vor Augen zu führen; selbst vor einer Rücktrittsdrohung scheute er nicht zurück, um seine Mahnung zu größerem Engagement zu unterstreichen. Als Konsequenz aus den organisatorischen Problemen sollten nun die Fraktionsarbeit gestrafft und die Kommunikation zwischen Fraktionsspitze und Mitgliedern verbessert werden²¹.

Dennoch änderte sich die Situation offenbar kaum. Als in zwei Fraktionssitzungen nur etwa vierzig bis fünfzig Mitglieder anwesend waren, ermahnte von Brentano seine Kollegen erneut zu größerer Disziplin. »Wenn 60 bis 70% der Fraktion den Sitzungen fernbleiben« und damit deren Arbeit »in dieser Weise lahmgelegt wird«, sehe er wenig Möglichkeiten, die Plenar- und Ausschussarbeit sorgfältig vorzubereiten. »Ich [...] halte es für völlig undenkbar, daß die bisherige unzulängliche Arbeitsweise in der Fraktion weiterhin bestehen bleibt. Ich muß alle Fraktionsmitglieder darum bitten, ernstlich die Frage zu prüfen, ob sie in der Lage sind, ihr Mandat neben ihren sonstigen Beanspruchungen in ausreichender Weise auszuüben, und muß diejenigen, die dies verneinen, weiterhin darum bitten, sich die Frage vorzulegen, ob sie nicht einem anderen Platz machen wollen. Ich glaube, keinem unserer Fraktionsfreunde besonders vorhalten zu müssen, wie ungeheuer groß die Verantwortung ist, die auf uns liegt.«²² Ob nach diesem Machtwort die Disziplin zunahm, läßt sich nicht eindeutig feststellen.

Die Fraktionsvollversammlung wählte schließlich auch die Fraktionsspitze. Nach der Ende 1950 verabschiedeten Arbeitsordnung sollte der Fraktionsvorstand den Vorsitzenden, seine drei Stellvertreter sowie weitere achtzehn Mitglieder umfassen. Von diesen achtzehn Mitgliedern wurden zwölf durch die Vollversammlung gewählt, die restlichen sechs Mitglieder dann vom neu gewählten Vorstand kooptiert. Auf diese Weise wollte man sicherstellen, dass der konfessionelle, berufliche und regionale Proporz innerhalb des Vorstandes gewahrt blieb und auch wichtige »Experten« in ihn berufen werden konnten.

Bereits die ersten Wahlen zum Fraktionsvorstand am 1. September 1949 waren gemäß diesen Grundsätzen erfolgt. Mit der Bildung der Bundesregierung mussten

²⁰ Vgl. Sitzung am 9. 2. 1950, BT Plenarprotokoll 01/36, S. 1141–1214, BT Dr. 01/406 vom 18. 1. 1950 sowie Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 10. 2. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 85.

²¹ Noch am selben Tag erschien die erste Nummer der »Nachrichten für die Fraktion«, die der Politische Referent, Tewaag, nun in wechselnder Folge herausgab. BA, NL 384/71.

²² Rundschreiben vom 30. 11. 1950, BA, NL 384/71.

jedoch bereits Ende September 1949 erste Nachwahlen erfolgen. Nun wurde Heinrich von Brentano zum neuen Vorsitzenden gewählt und Holzapfel, Hilbert und Strauß zu seinen Stellvertretern bestimmt²³. Nach der Verabschiedung der neuen Arbeitsordnung standen dann Ende Januar 1951 neue Vorstandswahlen an. Von Brentano wurde mit großer Mehrheit bestätigt. Seine Stellvertreter wurden erneut nach politischen Proporzgesichtspunkten gewählt: Johannes Albers repräsentierte die Sozialausschüsse, Carl Schröter die evangelischen Unionsabgeordneten (nach seinem Tod folgte ihm im Juni Gerhard Schröder nach), und Franz-Josef Strauß war stellvertretender Vorsitzender der CSU-Landesgruppe. In ähnlicher Weise wurden sodann alle zwölf Vorstandsplätze besetzt und weitere sechs Mitglieder kooptiert.

Als »ein[en] Mann von hoher Urteilskraft und ausgeprägtem Scharfsinn«, einen »in allen Sätteln gerechte[n] Jurist[en], der geschickt taktieren kann, auch sofort das Wesentliche einer Sache und sofort auch die Schwäche des Gegners erkennt und temperamentvoll und logisch auf die Sache zustößt«²⁴, so hat Walter Henkels, dem als Hauptstadtkorrespondenten der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung« das politische Personal dieser Jahre bestens vertraut war, den Vorsitzenden der Unionsfraktion charakterisiert. Als Mitbegründer der CDU in Hessen, Mitwirkender an der Verfassungsarbeit dort sowie in Bonn und als Vorsitzender seiner Fraktion im Hessischen Landtag brachte er beste Voraussetzungen mit für die neue Rolle an der Spitze der Unionsparlamentarier im Bonner Bundeshaus. Sein Verhältnis zum Regierungschef war nicht ohne Spannungen; zwar betrachtete er sich als dessen loyaler parlamentarischer Gehilfe, doch zeigte er durchaus Selbstbewusstsein, wenn es um Fraktionsbelange ging. Als seine wichtigste Aufgabe sah er es an, zwischen Kanzler und Fraktion zu vermitteln, was ihm bei manchem Abgeordneten den Ruf einbrachte, er sei zu weich und führe nicht energisch genug. Vor allem seit er seine Ambitionen auf den Posten des Außenministers zu erkennen gegeben hatte, lag er »an der Kette seines Ehrgeizes und mußte vermeiden, sich als Vorkämpfer der Fraktionsbelange mit dem Bundeskanzler zu brüsk anzulegen«.²⁵ Auch in fraktionsinternen Fragen fühlte er sich im Allgemeinen als Moderator, der zwischen unterschiedlichen Ansichten und Interessen einen Ausgleich suchen musste. Gerade in der Anfangszeit, als die meisten Abgeordneten sich noch nicht gut kannten und Abläufe und Entscheidungsstrukturen sich noch nicht eingeschliffen hatten, war dies eine wichtige Funktion des Vorsitzenden.

Dem Fraktionsvorstand, insbesondere dem Fraktionsvorsitzenden, stand ein Fraktionsbüro zur Seite, das ihn in seiner Arbeit unterstützen sollte und an dessen Spitze Armin Hellbach stand²⁶. Als »politischer Referent« wurde schließlich Helmut Tewaag vorgesehen und im Dezember 1949 angestellt. Zu seinen Aufgaben gehörte

²³ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 30. 9. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 20, S. 19 f., sowie generell ebd., S. XXXVIII ff.

²⁴ Henkels, Walter, Fünfzig Bonner Köpfe, Hamburg 1953, S. 60.

²⁵ Schwarz, Fegefeuer, S. 23.

²⁶ Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 1. WP, S. LII ff. Dort auch zum Folgenden.

es, den Fraktionsvorsitzenden zu beraten, die Arbeit der Fraktion zu koordinieren und Kontakte zu verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu halten. Die ersten Bemühungen, die Fraktionsarbeit zu straffen und effizienter zu gestalten, gehen eindeutig auf seine Initiativen zurück²⁷. Allerdings dürfte die Tatsache, dass er kein Bundestagsmandat besaß, die Durchschlagskraft seiner Tätigkeit begrenzt haben. Als er im April 1951 das Fraktionsbüro verließ, um eine Tätigkeit in der Industrie anzunehmen, wurde seine Position nicht neu besetzt, sondern eine neue Konstruktion gesucht.

Bereits wenige Tage, nachdem das Ausscheiden Tewaags der Fraktion zur Kenntnis gelangt war, diskutierte der Fraktionsvorstand die Absicht, Heinrich Krone als parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktion einzusetzen²⁸. In dieses Amt wurde Krone nach der parlamentarischen Sommerpause 1951 gewählt, doch nahm er die entsprechende Funktion bereits seit April 1951 wahr. Stärker als Tewaag zuvor konzentrierte sich Krone auf die Koordinierung der Fraktionsarbeit, um so größere Effizienz und Schlagkraft zu erreichen. Damit brachte er Potentiale und Fähigkeit ein, die die Rolle von Brentanos ergänzten und dem Vorgehen der Fraktion größere Konsistenz verliehen.

Offenbar war es auch Krone, der die Schaffung von Arbeitskreisen innerhalb der Fraktion anregte. Schon bald nach Konstituierung der Bundestagsausschüsse hatten sich die CDU/CSU-Mitglieder dieser Ausschüsse zu losen Arbeitsgruppen zusammengefunden und einen Obmann bestellt, der für die Kooperation und gegenseitige Abstimmung der Ausschussmitglieder sowie für den Informationstransfer zur Fraktion verantwortlich sein sollte. Angesichts der Vielzahl der Ausschüsse und der Konzentration der jeweiligen Arbeitsgruppen auf die konkrete Gesetzgebungsarbeit dort gab es vielfache Klagen, dass es an substanziellen Diskussionen zu übergreifenden Themenbereichen fehle und die Fraktion in Detailarbeit versinke. Jedenfalls regte Krone in einer ersten Stellungnahme zur künftigen Organisation der Fraktionsarbeit im Fraktionsvorstand die »Neubelebung bzw. Neuschaffung von Arbeitskreisen« an, »die jeweils mit anfallenden Arbeiten befaßt würden«²⁹.

Nach der Sommerpause 1951 nahmen die ersten dieser Arbeitskreise ihre Tätigkeit auf³⁰. Mitte September 1951 konstituierten sich die Arbeitskreise für die Bereiche Sozial-, Wirtschafts- und Kulturpolitik sowie für Mittelstandsfragen, später kam je ein Arbeitskreis für Verteidigungsfragen und für Ernährung und Landwirtschaft hinzu. Zu ihnen hatten alle Fraktionsmitglieder Zutritt, doch versammelten sich dort in der Regel diejenigen, deren politisches Interesse in diesen Themenfeldern lag und die entsprechenden Bundestagsausschüssen angehörten. Der Vorteil der Ar-

²⁷ Vgl. seine Rundschreiben vom 10. 2. 1950, BA, NL 384/71, und vom 28. 8. 1950, BA, NL 5/490.

²⁸ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 12. 4. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 204, S. 389. Vgl. auch ebd., S. LIVf. Zunächst war die Bezeichnung »parlamentarischer Sekretär« gebraucht worden.

²⁹ Krone in der Sitzung des CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 21. 5. 1951, ebd., Nr. 217, S. 412.

³⁰ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 3. 9. 1951, ebd., Nr. 235, S. 431, sowie generell S. XLIVff.

beitskreise etwa gegenüber den oben angeführten interfraktionellen Gruppierungen lag darin, dass hier eine größere Zahl von Teilnehmern zusammenkam und somit die Kooperation und Koordination in den entsprechenden Themenbereichen effektiver war als zuvor. Zumindest sollte sich die Einrichtung dieser Arbeitskreise als zukunftsfruchtig erweisen, und auch andere Fraktionen imitierten diese Strukturierung in der 2. Legislaturperiode.

Zunächst einmal oblag ihnen das, was bereits in der Arbeitsordnung vom Dezember 1950 angesprochen war, nämlich »die vom Vorstand und von der Fraktion zugewiesenen Aufgaben zu erledigen und [...] bei entsprechender Eigeninitiative durch Verarbeitung von Anträgen, Interpellationen und Anfragen die Durchsetzung unserer politischen Auffassung zu gewährleisten«³¹. Ebenso sollten sie die Beschlüsse des Fraktionsplenums vorbereiten und damit dessen Beratungen effizienter gestalten. Dies war in den ab September 1951 bestehenden, größeren und personell stabileren Arbeitskreisen ohne Zweifel besser möglich als in manchen informellen Gremien zuvor. Mit der neuen Form der Arbeitskreise erhielt die 140-köpfige Unionsfraktion eine Binnengliederung, die ihr die parlamentarische Arbeit erleichterte.

Anträge, Interpellationen und Anfragen aus den eigenen Reihen sollten dem zuständigen Ausschuss-Obmann und anschließend dem Fraktionsvorstand vorgelegt werden. Bei einem zustimmenden Votum konnten sie an das Bundestagspräsidium weitergeleitet werden, bei einer Ablehnung durch den Vorstand sollte die Fraktionsvollversammlung darüber entscheiden, ob dem Autor oder den Autoren nahegelegt werden sollte, das Vorhaben weiter zu verfolgen. Diese – im Einzelfall durchaus heikle – Beschränkung und Filterung der Aktionsfreiheit der eigenen Fraktionsmitglieder war Ergebnis eines längeren Diskussionsprozesses. Bereits kurz nach Konstituierung des Bundestages hatte der Fraktionsvorstand die Unionsabgeordneten ermahnt, Anträge, die aus der Fraktion heraus gestellt wurden, zunächst ihm und dann mit seiner Stellungnahme der Fraktion vorzulegen³². Auch in seinem ersten Rundschreiben vom 18. November 1949 hatte von Brentano noch einmal darauf hingewiesen, dass nur dann, wenn alle Fraktionsmitglieder sich an diese Maßregeln halten würden, »eine geordnete Fraktionsarbeit gewährleistet« sei. Zwar konzedierte er den Betroffenen, dass sie auch ohne das Placet von Vorstand und Plenum an ihren Anträgen festhalten und sie im Bundestag einbringen konnten, doch zeigte er unmissverständlich die Grenzen dieses Rechtes auf: »Ich nehme allerdings an, daß dies nur in Ausnahmefällen geschehen wird.«³³ In der dann verabschiedeten Arbeitsordnung fehlten entsprechende Aussagen, doch dürfte die Erwartung ähnlich gewesen sein.

³¹ Arbeitsordnung vom Dezember 1950, BA, NL 244/22.

³² Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 29.9.1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 19, S. 18.

³³ Mitteilung Nr. 1 vom 18. 11. 1949, BA, NL 5/722.

Ohnehin erwies sich die Balance zwischen der Aktionsfreiheit des einzelnen Abgeordneten und dem Wunsch nach politischer Geschlossenheit immer wieder als schwierig. Die Arbeitsordnung der Fraktion hob demonstrativ hervor, dass »die Fraktion [...] keinen Fraktionszwang« kenne. Dennoch wurden »Abgeordnete, die Bedenken tragen, sich Mehrheitsbeschlüssen anzuschließen«, dazu verpflichtet, ihre abweichende Auffassung im Fraktionsplenium deutlich zu machen³⁴. Unausgesprochen stand dahinter die Erwartung, dass die Betroffenen sich in den weiteren Schritten, insbesondere in den Bundestagsdebatten und –abstimmungen, der Mehrheitsmeinung anschließen oder etwa durch Stimmenthaltung oder Abwesenheit ihre abweichende Meinung nicht öffentlich machen würden³⁵.

In den Augen der Fraktionsspitze ließ die Geschlossenheit der Unionsfraktion zu wünschen übrig. Bei etwa der Hälfte der namentlichen Abstimmungen während der 1. Legislaturperiode votierte die Unionsfraktion nicht einheitlich. Meist gab es nur eine Hand voll Abweichler, während in bestimmten sozialpolitischen Fragen³⁶ oder auch bei einzelnen Voten zu politisch kontroversen Themen³⁷ der Dissens deutlicher war. In diesen Abstimmungen spiegelte sich vor allem der Widerstreit zwischen der Fraktionsmehrheit und den Mitgliedern der Sozialausschüsse wider, der in manchen Einzelfragen nicht überbrückt werden konnte. Dennoch muss diese Öffnung für abweichendes Verhalten nicht ausschließlich als ein Krisensymptom gedeutet werden, vielmehr war es der Preis für die politische und soziale Breite der Unionsfraktion; indem ein Ventil für (zahlenmäßig begrenzten) Protest geöffnet wurde, konnten der Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit der Fraktion gewahrt werden. Zudem gelang es der Fraktionsführung, in entscheidenden Abstimmungen die notwendige Geschlossenheit zu erreichen.

Ein weiteres Problem war die politische Abstimmung und Kooperation mit den anderen Koalitionsfraktionen. Sowohl der Regierungschef als auch der Fraktionsvorsitzende und die gesamte Fraktionsspitze waren immer wieder darum bemüht, sich mit den Abgeordneten von FDP und DP über parlamentarische Initiativen und Gesetzesvorhaben der Regierung zu verständigen und damit den Zusammenhalt der

³⁴ Arbeitsordnung vom Dezember 1950, BA, NL 244/22.

³⁵ So dezidiert auch Innenminister Lehr: »Dieses Verfahren der Abgeordneten [Abweichung von einem Beschluss des Fraktionsvorstands, M. R.] ist nicht Sinn der Demokratie. Wenn eine Mehrheitsentscheidung gefallen ist, muß man sich ihr fügen, und wenn man das im einzelnen nicht vermag, dann muß man den Stellvertreter, der zur Abstimmung bereit ist, entsenden. Diese Frage muß seitens der Parteileitung mit dem Vorstand und der Fraktion der CDU klargestellt werden.« Lehr an Adenauer am 18. 7. 1952, BA, NL 244/26.

³⁶ Dies galt etwa für Änderungsanträge zu den Bereichen Bundesanstalt AVAVG vom 23. 1. 1952, zum Lastenausgleichsgesetz vom 16. 5. 1952, zum Betriebsverfassungsgesetz vom 16. und 19. 7. 1952, zum Bundesvertriebenengesetz vom 26. 2. und 18. 3. 1953, zu den Knappschaftsrenten am 16. 4. 1953, zum Bundesbeamtengesetz am 13. 5. 1953 sowie zum Arbeitsgerichtsgesetz vom 10. und 17. 6. 1953.

³⁷ So in der Schlussabstimmung zum Israelvertrag am 18. 3. 1953 und in den Entscheidungen über den Richterwahlausschuss (14. 7. 1950), den Untersuchungsausschuss NWDR (8. 6. 1951), das Neugliederungsgesetz (16. 1. 1952), die gesamtdeutschen Wahlen (8. 2. 1952), die Todesstrafe (30. 10. 1952) sowie zu einem Änderungsantrag der SPD zum Viermächteverhalten zur Wiedervereinigung (1. 7. 1953).

Koalition auch von dieser Seite her zu unterstützen. Bereits in einer der ersten Sitzungen der Unionsfraktion wurde vereinbart, einen Koordinierungsausschuss mit drei Vertretern der CDU/CSU, zwei der FDP und einem Abgeordneten der DP zu bilden³⁸, um so die Gesetzesarbeit und das gemeinsame Auftreten im Bundestagsplenum miteinander abzusprechen. Wenig später wurde auch ein vierköpfiger Koalitionsausschuss gebildet³⁹, der durch regelmäßige Zusammenkünfte mit dem Kabinett politische Initiativen und Entscheidungen untereinander koordinieren sollte.

Allerdings sind beide Gremien nicht zu einer dauerhaften Einrichtung geworden. Stattdessen wurde im Allgemeinen auf ad-hoc-Zusammenkünfte einzelner Mitglieder der Koalitionsfraktionen⁴⁰ gesetzt, wenn Koordinierungsbedarf zu Einzelvorhaben oder -verfahren bestand. Dennoch blieben Klagen über mangelnde Abstimmung und einseitige Profilierungsbestrebungen der kleineren Koalitionspartner nicht aus. So war es insbesondere die FDP, der der Vorsitzende der Unionsfraktion mehrfach ein koalitionschädliches Verhalten vorwarf, indem sie »die Vorteile der Koalition zwar für ihre parteipolitische Propaganda gebrauch[e], aber zur gleichen Zeit in einer höchst subversiven Form gegen die Gesamtkonzeption der Bundesregierung« und der mit ihr verbündeten Fraktionen ankämpfe⁴¹. Ungeachtet dieser Vorbehalte mahnten von Brentano wie auch Adenauer regelmäßige Besprechungen zwischen den Spitzen der Koalitionsfraktionen immer wieder an⁴², um die politische Geschlossenheit der Regierungsparteien im Bundestag sicherzustellen.

Vielschichtig war auch das Verhältnis der Unionsfraktion zu Kanzler und Kabinett. Dem langjährigen Parlamentarier Adenauer war die Notwendigkeit eines engen Einvernehmens zwischen der Regierung und den Mehrheitsfraktionen durchaus präsent⁴³. Dementsprechend nahm er regelmäßig an den Sitzungen der Unionsfraktion und – vor allem – des Fraktionsvorstandes teil und versuchte, durch umfangreiche politische Lageberichte die Unionsabgeordneten auf die Regierungslinie einzuschwören und ihre Unterstützung zu gewinnen. Im Großen und Ganzen war er hierbei durchaus erfolgreich, wenn auch Klagen über unzureichende Informationen, über einen allzu engen Zeitrahmen für die parlamentarische Beratung der vereinbarten Vorhaben und über zu geringe eigene Gestaltungsspielräume der Fraktion nicht

³⁸ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 23. 9. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 13, S. 10. Von Unionsseite wurden die Abgeordneten Scharnberg, Arndgen und Brese als Mitglieder dieses Ausschusses benannt.

³⁹ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 27. 10. 1949, ebd., Nr. 34, S. 44, sowie Sitzung FDP-Fraktion am 27. 10. 1949, ADL, N 37–11. Er sollte sich aus zwei Vertretern der Union und je einem vom FDP und DP zusammensetzen. Auch die Kabinettsmitglieder wurden informiert und zur Teilnahme an diesen Sitzungen angehalten. Vgl. Kabinettsitzung am 11. 11. 1949, Kabinettsprotokolle 1949, Nr. 21, S. 194.

⁴⁰ So z. B. zum Kündigungsschutz-, zum Lastenausgleichs-, zum Betriebsverfassungs-, zum Investitionshilfe- sowie zum Wahlgesetz. Vgl. Sitzungen FDP-Fraktion am 3. 7. (ADL, 14659) und 20. 11. 1951 (Sitzungsprotokolle Nr. 37, S. 128 f.), sowie Krone an Lenz am 15. 11. 1951, BA, B 136/4537.

⁴¹ Von Brentano an Adenauer am 16. 8. 1951, Baring, Bundeskanzler, S. 81.

⁴² Vgl. z. B. Rundschreiben von Brentano am 6. 4. 1951, BA, NL 5/491, sowie Adenauer an von Brentano am 25. 9. 1952, BA, NL 239/155.

⁴³ Vgl. hierzu Morsey, Adenauer und der Bundestag, S. 14 ff.

abrissen. Andere Minister suchten den Kontakt zur Fraktion nicht so regelmäßig wie Adenauer; der Vorsatz, »die Kabinettsmitglieder zu regelmäßigen Vorträgen vor der Fraktion heranzuziehen«⁴⁴, erwies sich als undurchführbar. Hier war und blieb der Kanzler der entscheidende Verbindungspunkt.

Besonders eng war der Kontakt zwischen Fraktions- und Regierungschef. In den Beraterzirkel um Adenauer integriert, konnte von Brentano auf vielfachen Wegen und in unterschiedlichen Konstellationen die notwendigen Gespräche und Abstimmungsprozesse initiieren. Allerdings entsprach die Intensität dieses Gedankenaustausches bei weitem nicht den Vorstellungen des Parlamentarierers. Immer wieder beklagte er sich über Informationsdefizite, über mangelnde Rücksichtnahme des Kanzlers auf die Fraktion, über unzureichende Abstimmung und Termenschwierigkeiten⁴⁵, die die Zusammenarbeit erschwerte. Wie oben erwähnt, war von Brentano ohnehin kein standhafter und selbstbewusster Gegenpart des Kanzlers, sondern sah sich eher als Mittler zwischen Fraktion und Regierung⁴⁶. Den gelegentlichen Rücktrittsdrohungen⁴⁷ ließ er letztlich keine Taten folgen, sondern suchte die Kooperation und den Ausgleich.

Neben von Brentano gehörten eine Reihe weiterer Fraktionsmitglieder, insbesondere aus dem Fraktionsvorstand, zu bevorzugten Gesprächspartnern des Kanzlers. Je nach Thematik und Sachkenntnis zog der Regierungschef sie zu Beratungen hinzu oder suchte die Abstimmung mit ihnen. Auch an Kabinettsitzungen nahmen – in unregelmäßiger Folge und auch zeitlich nicht kontinuierlich – Fraktionsmitglieder teil⁴⁸. Dennoch war auch ein solches Kooperationsnetzwerk nicht unproblematisch; der privilegierte Zugang einiger Fraktionskollegen zu Kanzler und Kabinett erregte Unzufriedenheit und Misstrauen bei manchem »Hinterbänkler«, und generell tendierte er dazu, die Grenzen zwischen Legislative und Exekutive zu verwischen und die Kontrollfunktion des Parlaments zu beeinträchtigen. War diese Balance ohnehin für die Regierungsparteien schwierig zu bestimmen, so wurde sie durch Adenauers Umgang mit der Fraktion noch prekärer.

Die hier beschriebenen Vorgänge wiederholten sich zu Beginn der nächsten Legislaturperioden. Auch im Herbst 1953 mussten die Unionsparlamentarier für die Wahl ihres Vorstands zunächst die Regierungsbildung abwarten, stand doch nun erst fest, wer für die entsprechenden Positionen in der Fraktion in Frage kam. Somit amtierte der Vorstand der 1. Wahlperiode weiter⁴⁹ bis zur Neuwahl der Fraktionspitze Mitte November 1953. Die wichtigste Weichenstellung war dadurch gefallen, dass von Brentano den erhofften Sprung ins Kabinett nicht erreicht hatte, obwohl er sich große Hoffnungen auf die Übernahme des Außenministeriums gemacht hatte. Mit dieser Entscheidung war der Weg frei, ihn erneut zum Fraktionsvorsitzenden zu

⁴⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 9. 11. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 40, S. 54.

⁴⁵ Eine Fülle von Beispielen ist abgedruckt in Baring, Bundeskanzler.

⁴⁶ So auch Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 1. WP, S. XCII.

⁴⁷ Vgl. von Brentano an Adenauer am 16. 6. 1951, Baring, Bundeskanzler, S. 64 ff.

⁴⁸ Vgl. für Einzelheiten Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 1. WP, S. XCIf.

⁴⁹ Vgl. Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 2. WP, Nr. 22.

wählen. Auch wenn der Kanzler versuchte, ihm diesen Schritt mit dem Hinweis zu versüßen, dass die neue Bundestagsfraktion »nur von einem Mann« geleitet werden könne, »der nicht nur parlamentarische Erfahrung im allgemeinen, sondern spezielle Erfahrungen in der Fraktionsführung besitzt und über unbestrittenes persönliches Ansehen verfügt«,⁵⁰ war die Verweigerung eines Platzes am Kabinettsstisch doch eine herbe Enttäuschung für den alten und neuen Fraktionschef.

Dies hatte Rückwirkungen auf seine Amtsführung. Hatte es schon in der 1. Wahlperiode Klagen gegeben, von Brentano lasse die Zügel schleifen, leite die Fraktion nicht mit der notwendigen Härte und Disziplin, so verstärkten sich diese Stimmen nun noch. Kritisiert wurde seine mangelnde Präsenz, fehlender Führungswille und Engagement, auch Defizite in der Wahrung der Interessen der Fraktion gegenüber der Bundesregierung und den Koalitionspartnern.⁵¹ War es ihm nach 1949 durchaus gelungen, die Unionsabgeordneten zu einer aktionsfähigen Einheit zu formen und die divergierenden Interessen und Flügel zu integrieren, so breitete sich nun mehr und mehr die Einschätzung aus, dass es der Fraktion an einer klaren Leitung fehle, dass Sachdiskussionen zu zerlaufen drohten und Rücksichtnahmen gegenüber der Regierung die Einhaltung einer stringenten politischen Linie beeinträchtigen würden. Diese Veränderungen lagen auch darin begründet, dass die größer gewordene Fraktion schwieriger zu führen war als in der 1. Legislaturperiode, dass aber auch von Brentanos Enttäuschung über Adenauers Hinhaltenaktik gegenüber seinem Streben an die Spitze des Auswärtigen Amtes sein Engagement und seinen Elan als Fraktionsvorsitzender nicht beflügelte. In einer auf Profilierung und Eigenständigkeit setzenden Fraktion »kam der Fraktionsvorsitz seinem Naturell wenig entgegen«⁵². Auch wenn er in der turnusmäßigen Neuwahl der Fraktionsspitze Anfang 1955⁵³ mit großer Mehrheit im Amt bestätigt wurde, war doch die Kritik an seiner Amtsführung nicht verstummt.

Als von Brentano im Mai 1955 schließlich der lang ersehnte Wechsel ins Kabinett gelang, war der Weg frei für eine bessere Lösung an der Fraktionsspitze. Zur Wahl standen Kurt Georg Kiesinger, Vorsitzender des Arbeitskreises V für Außenpolitik und Verteidigungsfragen, ein aufstrebender Parlamentarier und geschliffener Redner, sodann der gegenwärtige Fraktionsgeschäftsführer, Heinrich Krone, sowie der eher chancenlose Vorsitzende des Landwirtschaftsausschusses, Karl Müller.⁵⁴ Hierbei setzte sich Krone mit klarer Mehrheit durch. Er konnte in der Tat »als einer der erfahrensten Parlamentarier der Unionsfraktion gelten«⁵⁵. Schon bisher hatte er die

⁵⁰ Adenauer an von Brentano am 14. 9. 1953, Adenauer, Briefe 1951–1953, Nr. 444, S. 433; ähnlich Adenauer an von Brentano am 21./22. 10. 1953, Adenauer, Briefe 1953–1955, Nr. 12, S. 31.

⁵¹ Vgl. zu diesen Klagen Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 2. WP, S. XLVIII. Ähnlich auch die Einschätzung von Schwarz, Fegefeuer, S. 22 f.

⁵² Franz, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 4. WP, S. XLI.

⁵³ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 25. 1. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 124, S. 540.

⁵⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 15. 6. 1955, ebd., Nr. 165, S. 669. Krone erhielt 122 Stimmen, Kiesinger 83 Stimmen und Müller 11 Stimmen. Ebd., S. IL.

⁵⁵ Ebd.

Fraktionsarbeit in hohem Maße aus der zweiten Reihe gelenkt und hierbei Ansehen und Respekt erworben. In den Augen eines exzellenten Sachkenners war Krone »ein harter, prinzipienfester, auch sehr urteilsfähiger Politiker [...] – zäher und unflexibler als von Brentano.«⁵⁶ Besser als sein Vorgänger verstand er es, den unterschiedlichen Ansichten und Interessen in der Fraktion zwar Raum zu geben, aber entsprechende Diskussionen doch zu bündeln und zu Entscheidungen zu führen. Sein ausgleichendes Wesen, seine sachliche, unprätentiöse Art und sein integrativer Führungsstil verschafften ihm schnell Autorität nicht nur innerhalb der Unionsabgeordneten, sondern auch in den Koalitionsfraktionen und selbst beim parlamentarischen Kontrahenten.

Auch zum Kanzler hatte Krone ein außergewöhnliches Vertrauensverhältnis. Zusammen mit Staatssekretär Globke gehörte er zum engsten Beraterzirkel Adenauers. Dies erleichterte die Abstimmung zwischen Regierung und Fraktion, verbesserte den Einfluss der Fraktion auf die Regierungspolitik, doch band es sie auch an die Linie des Kanzlers und engte somit ihren eigenen Handlungsspielraum tendenziell ein. Diese Konstellation provozierte immer wieder Versuche Einzelner oder der Gesamtfraktion, sich von diesen Fesseln zu befreien und sich als politisch eigenständiger Akteur zu profilieren. Dennoch gelang es Krone auch in diesen Situationen im Allgemeinen, die Lage zu entschärfen und die Fraktion wieder in weniger turbulente Fahrwasser zu steuern. In ihm fand sie »einen sicheren, ruhigen Steuermann«⁵⁷.

Mit Beginn der 2. Legislaturperiode musste auch der gesamte Fraktionsvorstand neu gewählt werden. Da die bisherigen Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Schröder und Strauß nun ins Kabinett übergewechselt waren, stand im engeren Vorstand ein größerer Personalwechsel an. Zu Stellvertretern von Brentanos wurden Adolf Cillien als Repräsentant des evangelischen Teils der Union, Johannes Albers, bereits bisher Stellvertretender Fraktionsvorsitzender und Vormann des Arbeitnehmerflügels, Richard Stücklen aus der CSU-Landesgruppe sowie – als neuer, vierter Stellvertreter – der Sozialpolitiker Johannes Kunze gewählt. Konfessionelle, regionale und interessenpolitische Gesichtspunkte waren, so gut es ging, berücksichtigt worden. Derartige Proporzgesichtspunkte bestimmten auch die Wahl der übrigen Vorstandsmitglieder. Gegenüber der 1. Wahlperiode war ihre Zahl in mehreren Schritten von 26 auf zuletzt 41 Abgeordnete erhöht⁵⁸ worden, was die Austarierung der entsprechenden Interessen begünstigte. Neben das Bemühen um konfessionelle und regionale Ausgewogenheit trat der Wunsch, Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen sowie ausgewiesene Fachleute im Fraktionsvorstand zu versammeln. Wo dies durch Wahl nicht in ausreichendem Maße gelang, ging man den Weg über die Kooptation entsprechender Kandidaten, um so eine integrative Spitze auszuprägen.

⁵⁶ Schwarz, Fegefeuer, S. 24.

⁵⁷ So Strobel in »Die Zeit« vom 23. 6. 1955, zit. n. Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 2. WP, S. L.

⁵⁸ Vgl. die Namen in ebd., XLII f., für die 3. Wahlperiode in Sitzungsprotokolle 3. WP, S. XXXI f.; für die 4. Wahlperiode in Sitzungsprotokolle 4. WP, S. XXXV ff.

Die Mitgliedschaft im Vorstand war Anerkennung bisheriger Leistungen, war in vielen Fällen eine Stufe auf der Karriereleiter, war für manche aber auch eine Rückfallposition bei dem Verlust anderer Ämter. Parlamentarischen Neulingen gelang nur in den seltensten Fällen die Wahl in dieses Gremium, vielmehr zählte Erfahrung als Ausschuss- oder Arbeitskreisvorsitzender oder als ausgewiesener Experte in einem entsprechenden Fachgebiet als Vorbedingung für diesen Aufstieg. Für manches Vorstandsmitglied war die Bewährung dort ein Ausgangspunkt für die Berufung ins Kabinett, an die Spitze des Bundestages oder in andere wichtige Positionen im Bund oder in den Ländern. Wie die Mitgliedschaft im Ältestenrat und der Vorsitz in einem Bundestagsausschuss tat sich hier eine Ebene mittleren Managements innerhalb des Parlaments auf, über die die parlamentarische Arbeit effektiver gesteuert werden konnte.⁵⁹

In der Tat entwickelte sich der Fraktionsvorstand mehr und mehr zum Leitungs- und Führungsorgan für die Unionsabgeordneten. Er bereitete die Fraktionssitzungen vor, legte die Diskussionspunkte fest, leitete schließlich die Sitzungen und führte deren Beschlüsse aus. Gesetzesinitiativen und Anträge aus dem Schoß der Fraktion mussten vor der Beratung in der Vollversammlung dem Vorstand vorgelegt werden, der eine Empfehlung für das weitere Procedere – (Rück)Überweisung an den zuständigen Arbeitskreis, Verabschiedung in der Fraktion, Einbringung im Bundestag – abgab und damit den weiteren Weg der Vorlagen vor entschied. »Diese Filterfunktion machte den Vorstand zum bestimmenden Dreh- und Angelpunkt des Fraktionslebens.«⁶⁰ Zwar musste sich die Vollversammlung nicht an die Vorgaben des Vorstandes halten, auch begehrte sie immer wieder gegen diese Bevormundung auf, doch ist insgesamt die Kanalisationsfunktion der Fraktionsspitze für Meinungsbildung und politische Marschrichtung der Unionsabgeordneten nicht zu übersehen.

Da der Fraktionsvorstand durch gewählte und kooptierte Mitglieder im Allgemeinen zwischen dreißig und fünfzig Personen umfasste,⁶¹ schälte sich bald ein engerer Vorstand heraus, der sog. »Elferrat«. Dieses anfangs elfköpfige informelle Entscheidungsgremium setzte sich aus dem Fraktionsvorsitzenden, seinen Stellvertretern, den Vorsitzenden der Arbeitskreise sowie dem Parlamentarischen Geschäftsführer zusammen. Bereits Krone wusste sich dieses Steuerungsinstruments zur Effektivierung der Fraktionsarbeit zu bedienen, doch sollte es seine eigentliche Bedeutung als Führungsstab für die strategische und konzeptionelle Ausrichtung der Unionsfraktion vor allem unter dem Vorsitz Barzels erlangen.

Wie schon seit Herbst 1951 erprobt, richtete die Unionsfraktion auch zu Beginn der 2. Legislaturperiode Arbeitskreise ein. Bereits auf der ersten Zusammenkunft der Parteispitze nach der Wahl hatte Adenauer auf die Schwierigkeit hingewiesen,

⁵⁹ So auch Schüttemeyer, *Fraktionen*, S. 60 ff.

⁶⁰ Franz, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 4. WP, S. XXXII.

⁶¹ Vgl. für die 2. WP Sitzungsprotokolle, S. XLIf.; für die 3. WP Sitzungsprotokolle, S. XXX ff.; für die 4. WP Sitzungsprotokolle, S. XXXIIf.

eine Fraktion von 250 Mitgliedern zusammenzuhalten, und hatte (neben dem Ausbau des Fraktionsbüros) angeregt, »möglichst viele der Fraktionskollegen zur Arbeit«⁶² heranzuziehen, um sie auf diese Weise zu integrieren. So wurden im November 1953 fünf Arbeitskreise⁶³ gebildet, die – ähnlich wie in der 1. Legislaturperiode – die Fachausschüsse des Bundestages nach sachlichen Themen zusammenfassten bzw. ihnen gegenüberstanden. Dementsprechend gehörten dem jeweiligen Arbeitskreis die ordentlichen Mitglieder der ihm korrespondierenden Bundestagsausschüsse an, allerdings stand die Mitarbeit dort allen Fraktionskollegen offen.

Den Vorsitz in den Arbeitskreisen übernahm jeweils ein in diesem Themenfeld ausgewiesener Experte,⁶⁴ in vielen Fällen der Vorsitzende eines Bundestagsausschusses oder sein Stellvertreter. Das Amt eines Arbeitskreisvorsitzenden erwies sich als maßgebliche Position innerhalb der Fraktion; der Inhaber war nicht nur der »geborene« Sprecher für das jeweilige Sachgebiet, was ihm eine wichtige Stimme im Bundestagsplenum gab, er war automatisch Mitglied des Fraktionsvorstandes und er qualifizierte sich durch die Arbeit an der Spitze eines Arbeitskreises für Höheres; Kurt Georg Kiesinger für die 2. Wahlperiode, Kurt Schmücker und Werner Dollinger für die 3. Wahlperiode, Josef Stingl und Ernst Majonica für die 4. Wahlperiode und Wolfgang Pohle für die 5. Wahlperiode mögen hier als Beispiele dienen.

Für die Unionsparlamentarier hat sich die Einrichtung der Arbeitskreise bewährt. In zunehmendem Maße wurden sie zur eigentlichen Arbeitsebene der Fraktion. Sachdiskussionen zu einzelnen Themen wie auch die Detailarbeit für anstehende Gesetzesvorhaben wurden vornehmlich hier geführt, was nicht zuletzt auch der Arbeit in den Fachausschüssen des Bundestages und der Abstimmung zwischen den Unionsvertretern in einander nahestehenden Ausschüssen zugute kam. Zudem waren sie ein Raum, in dem Gesetzesvorhaben, die zwischen einzelnen Flügeln strittig waren, vorberaten und Kompromisslinien ausgelotet werden konnten, die dann in der Fraktionsvollversammlung eine (breite) Mehrheit finden würden. Kam kein Kompromiss zustande, wurden in der Regel beide Positionen im Plenum vorgestellt und versucht, dort eine Einigung zu erreichen. Dieser Effekt, nämlich die Koordinierung und Straffung der Fraktionsarbeit und die größere Geschlossenheit der Fraktion, blieb auch Dritten nicht verborgen. So beklagte sich der Vorsitzende der FDP-Fraktion, Dehler, beim Regierungschef, es habe sich »eine Art Diktatur der Arbeitskreise der Fraktion der CDU/CSU entwickelt. Dort werden Entwürfe oder Stellungnahmen zu Gesetzen festgelegt und in der Folge in der Fraktion der CDU/CSU, in den Ausschüssen und im Plenum durchgezogen.«⁶⁵ Dies schien ihm nicht zuletzt

⁶² Sitzung CDU-Bundesvorstand am 10. 9. 1953, BV-Protokolle 1953–1957, Nr. 1, S. 5.

⁶³ Sitzungsprotokolle 2. WP, S. XXXVI. Um Missverständnisse zu vermeiden, benannte sich der Arbeitskreis für Mittelstandsfragen nun um in Diskussionskreis Mittelstand. Vgl. Rundschreiben vom 28. 10. 1953, BA, NL 5/493.

⁶⁴ Vgl. für die 2. WP Sitzungsprotokolle, S. XXXVI; für die 3. WP Sitzungsprotokolle, S. XXVIII; für die 4. WP Sitzungsprotokolle, S. XXXI.

⁶⁵ Schreiben Dehlers an Adenauer vom 13. 10. 1954, ADL, Nr. 2751. Als Beispiele nannte Dehler die Gesetzentwürfe über die Kinderbeihilfen und über das Rentenmehrtragungsgesetz.

mit Blick auf die Abstimmungen zwischen den Koalitionsfraktionen ein wenig adäquates Verfahren.

Allerdings gab es auch innerhalb der Unionsfraktionen Kritik an der Tätigkeit der Arbeitskreise. Beklagt wurde vor allem das »Auseinanderwachsen der Fraktion, da der einzelne Abgeordnete nicht mehr an allen Arbeiten partizipieren könne und dadurch nur noch zum Fachmann auf seinem Spezialgebiet werde«. Diese Entwicklung beeinträchtigte in der Sicht der Kritiker nicht nur die Diskussion im Fraktionsplenum, sondern auch die Arbeit in den Bundestagsausschüssen, da der offene Austausch mit den Mitgliedern der anderen Fraktionen dort erschwert und der Spielraum für interfraktionelle Kompromisse eingeengt werde.⁶⁶ Dies waren in der Tat Monita, die immer wieder gegenüber den Arbeitskreisen aufkamen. Vor allem die Fraktionsvollversammlung pochte mit Nachdruck darauf, dass sie das Entscheidungs- und politische Lenkungsorgan der Fraktion sei, dass den Arbeitskreisen zwar eine Vorbereitungs- und Clearingfunktion zukomme,⁶⁷ sie das Votum des Plenums aber nicht vorwegnehmen könnten.

In einer Fraktion mit 250 oder mehr Köpfen ließ sich eine solche Konzeption letztlich nicht verwirklichen. In der Tat war das Fraktionsplenum der »Verlierer« in diesem Prozess der Verlagerung von Leitungs- und Entscheidungsfunktionen in den Fraktionsvorstand sowie in die Arbeitskreise. Ihm blieb im Wesentlichen die Aufgabe, die von dort kommenden Vorlagen und Stellungnahmen abzusegnen, in umstrittenen Punkten Entscheidungen zu treffen und generell Raum zur Diskussion politisch wichtiger Themen zu lassen. Nicht selten artikulierten sich Unmut, wenn in der Fraktion Abgeordnete, die sich im Arbeitskreis nicht hatten durchsetzen können, die strittigen Punkte erneut zur Debatte stellen wollten, oder wenn versucht wurde, die Sachdiskussion hier noch einmal zu führen. Angesichts der zeitintensiven und detailreichen Sacharbeit an Gesetzes- und anderen Initiativen konnte nur eine arbeitsteilige Fraktionsorganisation die anstehenden Aufgaben bewältigen.

Dennoch führten diese Verlagerung der Gesetzesarbeit in die Arbeitskreise und die Abwertung des Fraktionsplenums immer wieder zu Diskussionen um eine Revision dieser Entwicklung und um eine generelle Optimierung der Fraktionsarbeit. Die Klagen, dass man »von der Technik der Arbeit [...] aufgezehrt« werde und somit »keine Zeit zur letzten Besinnung bleibe«, dass »die innere geistige Führung der Fraktion nicht so wirksam sei, daß sie auch den Letzten in der Fraktion erreicht«, dass »die notwendige Verbindung mit den Wurzeln der CDU nicht mehr vorhanden« sei,⁶⁸ zogen sich wie ein roter Faden durch viele Debatten. Ob hier eine stärkere Verzahnung von Plenum und Arbeitskreisen eine Abhilfe bot und ob generell der

⁶⁶ So Graf Sprei, Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 23. 6. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 67, S. 169.

⁶⁷ Brand in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 30. 1. 1962 und von Brentano in der Sitzung am 20. 2. 1962, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 39 u. 43, S. 183 u. 197 f.

⁶⁸ So Kunze, Hellwig und Lenze in der Fraktionssitzung am 5. 10. 1954, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 86, S. 370 ff.; ähnlich auch in der Fraktionssitzung am 12. 10. 1954, ebd., Nr. 89, S. 399.

Diskussion allgemeiner politischer Fragen mehr Raum gegeben werden sollte, war durchaus umstritten.

Der Unmut war so groß, dass sich die Unionsabgeordneten auf einer ganztägigen Fraktionssitzung Ende September 1956 in Bad Honnef⁶⁹ mit der Optimierung ihrer Arbeitsorganisation befassten. Die Ergebnisse dieser Überlegungen waren jedoch nicht spektakulär. Vereinbart wurde, dass in Zukunft Fraktionsvorstand und Fraktion je zwei Sitzungen pro Woche abhalten sollten, um genug Raum für Diskussionen zu schaffen. Fraktionssitzungen sollten besser strukturiert werden, indem am Beginn jeweils ein Überblick über die politische Situation stehen sollte, vorgetragen vom Fraktionsvorsitzenden und einzelnen Kabinettsmitgliedern und verbunden mit einer allgemeinen Diskussion, dann sollten die Arbeitskreisvorsitzenden über die zur Entscheidung anstehenden Fragen berichten und anschließend das Vorgehen der Fraktion im Bundestag und in seinen Ausschüssen abgesprochen werden. Schließlich wollte man auch die Pressearbeit der Fraktion verbessern und nach wichtigen Fraktions- oder Fraktionsvorstandssitzungen eine Pressekonferenz abhalten.

Allerdings scheinen diese Reformvorstellungen nur zu einem geringen Teil in die konkrete Fraktionsarbeit eingegangen zu sein, jedenfalls deuten die Fraktionsprotokolle kaum entsprechende Veränderungen an. Dennoch gelang es Krone offenbar besser als seinem Vorgänger, »einer ›Atomisierung‹ der Fraktionsarbeit«⁷⁰ entgegenzuwirken, sie »rationeller« zu gestalten und auf diese Weise die Unionsabgeordneten zu einer arbeitsfähigen Einheit zu formen. Eine bessere Aufgabenteilung im engeren Vorstand und die Straffung der Fraktionsarbeit prägten die parlamentarische Arbeit für die kommenden Jahre. Auch wenn selbst nun gelegentlich Unmut über ineffiziente Arbeitsabläufe und über die zu enge Anlehnung an Kanzler und Kabinett aufflackerte, konnte unter Krones Leitung die Fraktion zu einem sachbezogenen, effektiven Arbeitsstil finden.

Gleichzeitig veränderte sich auch die organisatorische Binnendifferenzierung der Unionsfraktion. Die bereits 1949 verabredete Fraktionsgemeinschaft der christdemokratischen und christsozialen Abgeordneten wurde nach 1953 fortgesetzt. Allerdings vermochte die Landesgruppe ihre Eigenständigkeit weiter auszubauen. Nicht nur sollte sie künftig bei Koalitionsbesprechungen als eine eigenständige Partei behandelt werden, auch im personellen Bereich konnte sie gegenüber der Gesamtfraktion das Kollegialprinzip weitgehend festschreiben. So würde sie künftig einen der Vizepräsidenten des Bundestages stellen, der Landesgruppenvorsitzende würde qua Amt Stellvertretender Vorsitzender der Gesamtfraktion, ebenso der Parlamentarische Geschäftsführer der CSU-Landesgruppe erster Stellvertreter des Geschäftsfüh-

⁶⁹ Sitzung am 25. 9. 1956, ebd., Nr., 290, S. 1201ff. Vgl. auch die Notiz zur künftigen Aufgabenverteilung vom 5. 11. 1956, ACDP, 08-001-413/1; sowie die Fraktionssitzung am 13. 11. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 310, S. 1310 ff.

⁷⁰ Rundschreiben Krones vom 27. 12. 1955, ACDP, I-165-008/1. Vgl. zu Krone auch Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 2. WP, S. 11 ff., und Schiffers, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 3. WP, S. XXXVII ff.

rers der Gesamtfraktion sein, und in ähnlicher Weise sollte auch bei der Besetzung von Arbeitskreisen und Bundestagsausschüssen verfahren werden.⁷¹ Wie Krone mit Befriedigung feststellte, habe er »mit Franz Josef Strauß längere Zeit verhandelt und [...] [sich] mit ihm über die weitere Zusammenarbeit in einer Fraktion verständigt. Es bleibt wie bisher.« Diese Einschätzung spielte den Drang nach einem eigenständigen Status herunter, doch war er sich sicher, dass »der Brei [...] nie so heiß gegessen [werde], wie er gekocht wird«⁷². Waren die Vereinbarung über die Fortsetzung der Fraktionsgemeinschaft und die sie begleitenden Absprachen zunächst mündlich oder in Briefwechselln festgehalten worden, so wurde dies später in einer speziellen Übereinkunft fixiert.⁷³ In der 2. Legislaturperiode gab sich die Landesgruppe auch eine eigene Geschäftsordnung.⁷⁴ Zudem achtete sie im gesetzgeberischen Alltag darauf, ein spezifisch ›christsoziales‹ Profil zu zeigen. Dennoch erwies sich die Fraktionsgemeinschaft zumindest bis zum Ende der 1950er Jahre frei von gravierenden Konflikten.

Zu Beginn der 4. Legislaturperiode stellte dann die SPD-Opposition die Gemeinschaft von CDU und CSU infrage.⁷⁵ Mit Blick auf § 10 der Geschäftsordnung des Bundestages, nach der die Fraktionsbildung durch Abgeordnete, die nicht einer Partei angehören, der Zustimmung des Plenums bedürfe, pochte sie in der konstituierenden Sitzung des neuen Parlaments⁷⁶ auf eine solche Abstimmung im Plenum. Dies wiederholte sich zu Beginn der 5. Legislaturperiode.⁷⁷ Auch wenn die parlamentarische Mehrheit für eine solche Entscheidung in beiden Fällen nicht gefährdet war, zeigte diese Intervention der SPD-Fraktion – neben gezielten Nadelstichen gegen die größere Regierungspartei – doch ein verschärftes Bewusstsein für die Vorteile, die sich für die Unionsabgeordneten aus diesem Zweckbündnis ergaben.

Die größte Erschütterung ergab sich aus der »Spiegel«-Affäre. Dem Druck auf Strauß, aus dem Bundeskabinett auszusteigen, begegnete der CSU-Chef mit der verkappten Drohung, aus der bewährten Fraktionsgemeinschaft auszutreten.⁷⁸ Allerdings ließ er diesem Ansinnen keine Taten folgen, fügte sich vielmehr darin, seinen Platz mit dem bisherigen Landesgruppenvorsitzenden, Werner Dollinger, zu tauschen und von Januar 1963 bis zu seiner Rückkehr ins Kabinett 1966 an die Spitze der CSU-Abgeordneten zu treten. Sie gewannen hiermit einen profilierten, wortgewandten Anführer, der sich jedoch bis zum Ende der Legislaturperiode sichtbar zurückhielt, an Sitzungen der Gesamtfraktion nur selten teilnahm und so neben Fraktionschef Barzel eher wenig Profil zeigte.

⁷¹ Vgl. Sitzung CSU-Landesgruppe am 13. 9. 1953, Sitzungsprotokolle, Nr. 84, S. 78 ff.

⁷² Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag vom 14. 9. 1953, S. 126.

⁷³ Vgl. Zellhuber/Peters, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CSU-Landesgruppe, S. LVII f.

⁷⁴ Vgl. ebd., Dok. A, S. 571 ff.

⁷⁵ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 17. 10. 1961, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 2, S. 12.

⁷⁶ Sitzung am 17. 10. 1961, BT Plenarprotokoll 04/1, S. 1.

⁷⁷ Sitzung am 19. 10. 1965, BT Plenarprotokoll 05/1, S. 1.

⁷⁸ So interpretiert zumindest Schwarz den achtseitigen Brief von Strauß an den Kanzler vom 19. 11. 1962. Vgl. Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 791.

Diskussionen um die Verbesserung der Fraktionsarbeit kamen dann wieder in der 4. Legislaturperiode auf. Dies hing nicht allein oder in erster Linie mit der Rückkehr von Brentanos an die Fraktionsspitze⁷⁹ zusammen, obwohl es der neue Vorsitzende, tief enttäuscht und verbittert über seinen Abschied aus dem Auswärtigen Amt und bald auch von seiner schweren Krankheit gezeichnet, an Führungskraft und politischem Engagement vermissen ließ. Generell hatten sich die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Unionsfraktion gewandelt. Die Bundestagswahl 1961 hatte die Statik der Fraktion neu justiert, was zu personellen und organisatorischen Veränderungen im Arbeitsablauf nötigte. Das angeschlagene Ansehen Adenauers nach der Präsidentschaftskrise, der schwierigen Regierungsbildung 1961 und den immer wieder aufbrechenden Nachfolgediskussionen führten zu Irritationen auch unter den Unionsabgeordneten und zu Störungen im Verhältnis von Kanzler und Fraktion. Schließlich ließen auch die Wandlungen im Profil von SPD und FDP sowie die sich entwickelnde Mediengesellschaft das Bedürfnis aufkommen, die eigene Kontur und die politische Schlagkraft zu schärfen und so in der gewandelten politischen Konkurrenzsituation den neuen Herausforderungen besser gewachsen zu sein. Die hierbei angesprochenen Themen deckten sich mit den bereits zuvor artikulierten Grava-mina: die unzureichende Abstimmung zwischen Arbeitskreis- und Plenumsarbeit, die mangelnde Strukturierung der Plenardiskussion, die unbefriedigende Verbindung zu Kabinett, Parteiorganisation und Presse sowie generell unzureichende Arbeitsbedingungen für die Parlamentarier.

Vor allem nach der »Spiegel«-Affäre und der aus ihr resultierenden tiefen Verunsicherung der Unionsfraktion wurde der Ruf nach einer besseren Organisation der Fraktionsarbeit und einer Optimierung der Diskussions- und Entscheidungsabläufe laut.⁸⁰ Auch wenn von Brentano sich formal an die Spitze dieser Bewegung setzte, vermochte er sie doch nicht zu bestimmen. Es waren vielmehr jüngere Abgeordnete wie Walter Althammer, Eduard Adorno, Max Güde oder Hansjörg Häfele, die zusammen mit anderen Parlamentsneulingen mit Reformvorschlägen hervortraten und so die Debatte vorantrieben. Zum einen wollten sie den Zusammenhalt der Fraktion gestärkt sehen, indem Aufgaben und Funktionen besser verteilt und auch die Kommunikation zwischen Fraktion und Vorstand intensiviert werden sollten. Zum anderen beklagten sie, dass »die Fraktion [...] mehr und mehr in routinemäßiger Kleinarbeit zu erstarren« drohe, und mahnten an, die politischen Grundsätze der Partei stärker in den Vordergrund zu stellen und »von sich aus die Marksteine zu großen Debatten [zu] setzen«.⁸¹ Auch die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion sollte aus ihrem »Dornröschenschlaf« aufgeweckt und der Kontakt zu Presse, Rundfunk und

⁷⁹ Bei den Wahlen am 24. 11. 1961 erhielt er 165 Ja- und 3 Nein-Stimmen bei 10 Enthaltungen, 1 Stimme war ungültig. Vgl. Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 4. WP, Nr. 21, S. 119.

⁸⁰ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 8. 1. 1963 und Sitzung Fraktionsvorstand am 21. 5. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 123 u. 160, S. 497 f. u. 684 ff. Vgl. zudem den Vermerk über die Sitzung des Parteipräsidiums der CDU am 8. 2. 1963, StBKAH, III/39.

⁸¹ Walter Althammer und Rudolf Werner: Gedanken zur Straffung der Fraktionsarbeit, 15. 9. 1963, ACDP, 08-001-039/1. Ähnlich auch die Argumentation in dem Brief von Adorno, Güde, Ruf und

Fernsehen intensiviert werden. Gerade Letzteres war ein Punkt, der immer wieder angesprochen wurde. Ebenso waren die unzureichenden Arbeitsbedingungen ein durchgängiges Monitum: »Die derzeitige Zumutung, ›Einmannbetrieb‹ sein zu müssen, wenn man sich nicht kostspielige Büros außerhalb des Bundeshauses leisten kann oder sie einem nicht eingerichtet und verfügbar gemacht werden, ist tödlich.«⁸² Dies blieb zwar in der 4. Legislaturperiode Zukunftsmusik, doch sollte sich von Brentanos Nachfolger dieses Anliegen stärker annehmen.

Dessen offenkundiger Autoritätsverfall, gepaart mit und auch bedingt durch seine fortschreitende Krankheit, ließ die Frage nach einem Wechsel an der Spitze der Fraktion immer dringender aufkommen. Im Januar 1963 war der bisherige Fraktionsvorsitzende noch einmal mit einem eindrucksvollen Ergebnis⁸³ wiedergewählt worden, doch mehrten sich in den folgenden Monaten die kritischen Stimmen. »Brentano greift nicht ein«, vertraute dessen Vorgänger Heinrich Krone im Herbst 1963 seinem Tagebuch an. »Er läßt es laufen. Die Fraktion zerfließt. Kein Wunder, wenn es an Führung fehlt.«⁸⁴ Angesichts des sich verschlechternden Gesundheitszustandes von Brentanos wurden dann im Dezember 1963 die Weichen zugunsten einer interimistischen Nachfolge gestellt. Von Brentanos Wunschkandidat war Rainer Barzel, der kurz zuvor seinen Platz am Kabinetttisch hatte räumen müssen. Obwohl auch andere Kandidaten im Gespräch gewesen waren, wählte die Fraktion ihn am 3. Dezember 1963 zu ihrem – wie es hieß – amtierenden Vorsitzenden.⁸⁵ Nach von Brentanos Tod wurde er dann ein Jahr später zum neuen Fraktionsvorsitzenden⁸⁶ gewählt.

Mit dem noch keine vierzig Jahre alten Barzel trat ein Vertreter einer neuen Generation an die Spitze der Unionsfraktion. »Gewandt und zungenfertig, zugleich bestimmend, selbstbewußt und vor allem zielstrebig, verkörperte Barzel den Typus

Müller-Hermann an von Brentano am 16. 11. 1962, ACDP, 08-001-399/3; sowie in dem Schreiben von Ruf an von Brentano am 9. 1. 1963, ebd.

⁸² Vorschlag Rommerskirchen, o. D., ACDP, 08-001-039/2. Von Brentano suchte sogar externen Rat bei Dr. Karl Schmidt-Lüders, leitender Angestellter der Robert Bosch GmbH, um aus der Perspektive eines Organisationsfachmanns Anregungen für die Optimierung der Fraktionsarbeit zu erhalten. Vgl. Ruf an von Brentano am 27. 6. 1963, BA, NL 239/77; von Brentano an Schmidt-Lüders am 21. 9. 1963, ebd.; Aufzeichnung von Schmidt-Lüders o. D., ACDP, 08-001-039/2. Die Empfehlungen ähnelten denen von Althammer und Rommerskirchen: Straffung der Plenararbeit, Stärkung des politischen und sozialen Zusammenhalts der Fraktion, Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit, eine Aufgabe »von wirklich ausschlaggebender Bedeutung«.

⁸³ 180 Ja- und 2 Nein-Stimmen, 11 Enthaltungen. Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 22. 1. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 129, S. 526.

⁸⁴ Krone, Tagebücher, Bd. 2, Eintrag v. 16. 10. 1963.

⁸⁵ Aus Teilen der Fraktion war Matthias Hoogen benannt worden, als langjähriger Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages ein höchst erfahrener Parlamentarier, doch verständigte sich der Fraktionsvorstand schließlich auf den Personalvorschlag Barzel. Das Fraktionsprotokoll gibt sein Wahlergebnis mit 161 Ja-, 131 Nein-Stimmen, 17 Enthaltungen und 4 ungültigen Stimmen an. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 3. 12. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 195, S. 905. Da die Fraktion nur 251 Mitglieder zählte, ist das von Barzel in seinen Memoiren angegebene Ergebnis (161 gegen 9 Stimmen bei 17 Enthaltungen) wahrscheinlicher. Vgl. Barzel, Ein gewagtes Leben, S. 186.

⁸⁶ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 1. 12. 1964, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 258, S. 1289. Das Ergebnis waren 179 Ja-, 3 Nein-Stimmen, 7 ungültige Stimmen.

des karrierebewußten »Machers«,⁸⁷ der die als »nicht regierbar«⁸⁸ geltende Fraktion nun durch die Untiefen des parlamentarischen Betriebes zu lotsen suchte. Mit Fleiß und Umsicht, taktischem Geschick und einem gewissen Hang zur Selbstinszenierung setzte er gegenüber den bisherigen Fraktionsvorsitzenden durchaus neue Akzente. Selbst diejenigen, die zunächst einen anderen Kandidaten favorisiert hatten, mussten zugeben, dass sie »einen besseren Fraktionsvorsitzenden [...] [noch] nicht erlebt« hatten.⁸⁹ Nach dem Urteil Adenauers, der Barzels Kandidatur energisch unterstützt hatte, war »die Fraktion selten so straff und zielbewußt geführt worden.«⁹⁰ Vor allem Erhards Führungsschwäche gab diesem den Freiraum, um die Fraktion als eigenständigen Akteur⁹¹ zu profilieren. Dem Vorsatz, die Fraktion zu einer aktionsfähigen parlamentarischen Kraft zu formen, kam sein auf Konsens und Ausgleich ausgerichteter Arbeitsstil durchaus entgegen. Wie nachdrücklich er auf Vermittlung und Kompromiss setzte, zeigte sich symbolisch daran, dass er einen runden Tisch in seinem Büro installieren ließ,⁹² an dem Kontrahenten Platz nehmen und ohne Ansehen von Person und Position ihre Ansichten austauschen konnten. Diese Konsensorientierung war jedoch nicht unproblematisch, da sie dazu tendierte, drängende Probleme auf die lange Bank zu schieben und Entscheidungen auszuweichen. Insofern gab es auch kritische Stimmen über den Fraktionsvorsitzenden. Sein Habitus eines modernen, unsentimentalen Managers und sein Hang zu Selbstinszenierung stießen vor allem in den Reihen der älteren Fraktionskollegen, aber nicht nur dort, auf deutliche Vorbehalte. Barzel wirke, so der eng mit der Hamburger CDU verbundene Dietrich-Wilhelm Rollmann, »auf viele Protestanten allzu katholisch, auf viele Katholiken allzu glatt.«⁹³ Diese Differenzen zwischen persönlichem Auftreten und politischem Arbeitsstil setzten seiner Hausmacht in der Fraktion Grenzen.

Dies zeigte sich noch nicht bei der Abstimmung im Oktober 1965, als die Fraktion Barzel mit einem fulminanten Wahlergebnis – 226 Ja-Stimmen, elf Enthaltungen, ein ungültiger Wahlzettel – erneut zu ihrem Vorsitzenden wählte.⁹⁴ In dieser überwältigenden Zustimmung spiegelte sich die Anerkennung, die er sich seit der

⁸⁷ So Franz, Corinna, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 4. WP, S. XLIII.

⁸⁸ Barzel, Im Streit und umstritten, S. 56.

⁸⁹ So Peter Wilhelm Brand in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 9. 11. 1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 320, S. 1620.

⁹⁰ Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 877.

⁹¹ Auch unter dem neuen Vorsitzenden Barzel wurden die Überlegungen zur Reorganisation der Fraktionsarbeit weitergeführt und in einer Fünferkommission, bestehend aus Ingeborg Geisendörfer, Helmut Artzinger, Hermann Biechele, Hans Dichgans und Josef Rommerskirchen, vorangetrieben. Allerdings kreisten auch hier die Diskussionen im Wesentlichen um die altbekannten Forderungen und Anregungen. Ein Impuls zur effizienteren Gestaltung der Fraktionsarbeit und zur Verbesserung ihrer Außendarstellung ging hiervon nicht aus. Der sich nähernde Wahltermin tat ein Übriges, um Schritte zur Umsetzung entsprechender Empfehlungen stagnieren zu lassen. Vgl. zur Arbeit der Kommission die verschiedenen Vermerke in ACDP, 08-001-039/2. Dort auch der Zwischenbericht über die Arbeit der Kommission vom 25. 6. 1965.

⁹² Vgl. Franz, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 3. WP, S. XLIV.

⁹³ Rollmann, Aufzeichnungen und Erinnerungen, S. 355.

⁹⁴ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 18. 10. 1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 316, S. 1576.

(zunächst interimistischen) Übernahme dieses Amtes im Dezember 1963 erworben hatte. Hierbei kam es Barzel zugute, dass der Kanzler es an politischer Führung fehlen ließ und es so dem Fraktionsvorsitzenden ermöglichte, »als Haupt einer Nebenregierung ein zweites Gravitationszentrum im Fraktionszimmer zu etablieren«. ⁹⁵ Dennoch blieb diese allgemeine Zustimmung nicht konstant. In der Regierungskrise des Jahres 1966 gelang es der Unionsfraktion und ihrem Vorsitzenden zunächst, eine stringente Linie zu vertreten, nämlich den angeschlagenen Regierungschef zu stützen, ohne sich der Möglichkeit anderer personeller Optionen zu verschließen. Angesichts der aufgewühlten Stimmung unter den Unionsabgeordneten war es keine geringe Leistung Barzels, sie zunächst hinter Erhard zu versammeln. Als dann jedoch die Nachfolgediskussion offen ausbrach, glitten dem Vorsitzenden die Zügel mehr und mehr aus den Händen; da er selbst seinen Hut in den Ring geworfen hatte, wandelte er sich zunehmend vom eigenständigen Steuermann zum parteiischen Mitbewerber. Aus dieser Perspektive wirkte sein Agieren in den Wochen und Monaten zuvor als hinterlistig und unaufrichtig, so dass ihm das Image eines »Brutus« oder »Königsmörders« zugeschrieben wurde. Ihren Niederschlag fand diese Einschätzung in der Abfuhr, die Barzel bei der Nominierung des Kanzlerkandidaten der Fraktion am 10. November 1966 erhielt, als ihm lediglich 26 Unionsabgeordnete ihre Stimme gaben. ⁹⁶

Durch diese Vorgänge deutlich angeschlagen, bemühte sich der bisherige Vorsitzende in der ersten Fraktionssitzung nach Bildung der Großen Koalition am 6. Dezember 1966 um einen Vertrauensbeweis und stellte sich vorzeitig einer Neuwahl. Allerdings misslang dieser Vorsatz: zwar wurde er im Amt bestätigt, doch beteiligten sich von den 251 Mitgliedern der Fraktion lediglich 183 an der Abstimmung, in der Barzel nur 122 Stimmen erhielt und damit 104 Stimmen weniger als im Oktober 1965. 32 Abgeordnete stimmten gegen ihn, 29 enthielten sich der Stimme. ⁹⁷ Nur etwa zwei Drittel der Anwesenden hatten für ihn votiert, rechnet man die Abwesenden ein, lag die Zustimmungsquote unter fünfzig Prozent. Dies war kein guter Start in die neue Koalition.

Das Verhältnis zu Bundeskanzler Kiesinger blieb dann auch kühl, wenngleich Barzel sich um eine loyale und der Rollenverteilung angemessene Haltung gegenüber dem Regierungschef bemühte. Stattdessen entwickelte sich eine enge, von gegenseitigem Respekt und Vertrauen gekennzeichnete Zusammenarbeit mit dem Vorsitzenden der SPD-Fraktion, Helmut Schmidt. »Wir werden nun«, so ließ er seinen frisch gewählten Amtskollegen wissen, »auf absehbare Zeit sowohl mit- wie gegeneinander besonders viel zu tun haben. Ich freue mich auf beides. Von mir werden Sie auch beim Gegeneinander immer spüren können, daß meine persönliche Wertschätzung für Sie unabhängig von sachlichen Differenzen ist. [...] Ohne Übertreibung: Von der Zusammenarbeit zwischen uns wird für unser Land noch mehr abhängen als

⁹⁵ FAZ vom 10. 11. 1966, zit. nach Schüttemeyer, *Fraktionen*, S., 146.

⁹⁶ Vgl. hierzu oben, Kap. II.2.3.

⁹⁷ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 6. 12. 1966, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 1, S. 6.

für unsere Parteien. Nehmen Sie aufrichtige Glück- und Segenswünsche entgegen. Von Herzen alles Gute für Sie!»⁹⁸

Die aus diesen Worten spürbare Wertschätzung sollte dann auch ihre Zusammenarbeit prägen. Beide hatten das Angebot, als Leiter eines – allerdings nicht erst-rangigen – Bundesministeriums in die Regierung einzutreten, abgelehnt und stattdessen die Position an der Spitze ihrer Fraktion übernommen, was ihnen nach ihrer Ansicht größere Gestaltungsspielräume und Einflussmöglichkeiten eröffnete als ein Platz am Kabinetttisch. Diese Einschätzung, dass der Vorsitz in einer Regierungsfraktion eines der machtvollsten Ämter in einer parlamentarischen Demokratie ist oder doch zumindest sein kann, verband beide miteinander und untermauerte ihr gemeinsames Wirken.

Eingedenk dieser Einschätzung bemühte sich Barzel entschlossen um die Effektivierung der Arbeitsstrukturen der Fraktion. Den engeren Fraktionsvorstand – ironisch-despektierlich »Elferrat« genannt – baute er zum strategischen und konzeptionellen Entscheidungszentrum der Unionsfraktion aus. »So wie der neue Vorsitzende die Fraktion gegenüber der Regierung stärkte, hob sich im Binnenverhältnis das Leitungsgremium immer deutlicher von der Gesamtfraktion ab.«⁹⁹ Der »Elferrat« tagte regelmäßig vor der Sitzung des Fraktionsvorstands und konnte so dessen Entscheidungen vorbereiten und vorausplanen. Der Eindruck, dass der vierzig- bis fünfzigköpfige Fraktionsvorstand als Steuerungsgremium zu groß, zu schwerfällig und zu unbeweglich sei, war unter den Unionsabgeordneten durchaus verbreitet. Vorschläge, die personelle Aufblähung zu vermindern und vor allem das Verfahren der Kooptation abzuschaffen, verliefen jedoch im Sande.¹⁰⁰ So verlagerte sich die Aufgabe, die Arbeit der Gesamtfraktion vorzustrukturieren und ihre Entscheidungen vorzubereiten, zunehmend in den »Elferrat«.

Zudem schrieb Barzel seinen Mitgliedern spezifische Aufgaben zu. Während er selbst in besonderer Weise für den Kontakt zu Kanzler und Kabinett, für die Zusammenarbeit mit dem Koalitionspartner und für die Verbindung zur Presse zuständig sein würde, sollten seine Stellvertreter die Diskussionen in den Arbeitskreisen und den Bundestagsausschüssen überwachen und zu diesem Zweck in regelmäßigen Abständen Besprechungen mit den Arbeitskreis-Vorsitzenden und den Obleuten der entsprechenden Ausschüsse anberaumen, um so den Informationsfluss zwischen diesen Ebenen zu verbessern und mögliche Schwierigkeiten frühzeitig zu erkennen. Zudem sollten sie den Kontakt zur Bundespartei, zu den Interessenverbänden sowie zu den europäischen Institutionen halten. Für jede Fraktionsinitiative sollte ein Berichterstatter benannt werden, der diese Vorlage von Anbeginn an bis zu ihrer Verabschiedung im Plenum betreuen und auf deren zügige Beratung in allen Gremien achten sollte. Schließlich wurde vorgesehen, in regelmäßigen Abständen – etwa ein-

⁹⁸ Barzel an Schmidt am 14. 3. 1967, BA, NL 371/70. Wie eine Randbemerkung Barzels ausweist, wurde der Brief »mit roten Rosen« zugestellt.

⁹⁹ Franz, Einleitung zu Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion 4, WP, S. XXXIX.

¹⁰⁰ Vgl. Marx, Einleitung zu Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion 5, WP, S. XXIII.

mal im Monat – eine Klausurtagung der Fraktion »mit gründlicher Aussprache über wichtige politische Themen« einzuberufen.¹⁰¹ In welchem Umfang diese Vorschläge dann auch umgesetzt worden sind, sei dahingestellt, doch zeugen sie von einem starken Willen zur Straffung und Optimierung der Fraktionsstrukturen.

Dass Barzels Anspruch auf Effektivierung der Fraktionsarbeit nicht nur auf Zustimmung stieß, zeigen die Bestrebungen der CSU-Landesgruppe nach größerer Eigenständigkeit. Als kleinste der Regierungsparteien sah sich die CSU von den beiden Großen, die in der Großen Koalition ihre gute Zusammenarbeit öffentlichkeitswirksam zelebrierten, mehr und mehr in eine Statistenrolle gedrängt. Landesgruppenchef Stücklen pochte dann auch mit Nachdruck darauf, dass seine Partei als eigenständige Kraft wahrgenommen und er aus eigenem Recht zu Koalitionsgesprächen und informellen Koalitionsrunden zugezogen werden müsse. Zu eskalieren drohte die Situation, als Parteichef Strauß bei einer Zusammenkunft der CSU-Führung in Bad Reichenhall Mitte September 1968 nicht nur den sozialdemokratischen Koalitionspartner angriff, sondern auch Bundeskanzler Kiesinger scharf attackierte und ihm Führungsschwäche vorwarf. Im Raum stand sogar die Drohung, die Fraktionsgemeinschaft mit der CDU aufzukündigen, aus der Koalition auszuschneiden und die CSU über die Grenzen Bayerns hinaus auszudehnen.¹⁰²

Allerdings fand ein solcher Kurs weder in der Parteispitze noch in der Landesgruppe in Bonn eine mehrheitliche Unterstützung; gerade Stücklen gehörte zu denjenigen, die hier auf Mäßigung drängten und an der bewährten Zusammenarbeit im Bundestag festhalten wollten. Dennoch hatten die scharfen Töne in Bad Reichenhall das Verlangen nach größerer Eigenständigkeit noch einmal deutlich unterstrichen. Als Konsequenz aus diesen Abgrenzungsbestrebungen arbeitete die Landesgruppe eine neue Geschäftsordnung aus, die sie am 1. Juli 1969 auf ihrer letzten Sitzung vor der Sommerpause annahm. In einer Art Präambel hielt sie dort fest, dass sie von nun an zu Beginn jeder Legislaturperiode über die Fortsetzung der Fraktionsgemeinschaft mit den CDU-Abgeordneten beschließen werde. Bei diesem »Zusammenschluß zur Gesamtfraktion« sollten die Rechte der Landesgruppe auf eigene politische Willensbildung und auf organisatorische Selbständigkeit« gesichert werden.¹⁰³ Zwar wurde dies erst nach der folgenden Bundestagswahl relevant, doch ließ dieser Vorgang die Spannungen aufscheinen, die sich in der gemeinsamen Fraktion aufgetan hatten.

¹⁰¹ Anregungen für Verbesserungen der Fraktions- und Parlamentsarbeit – vorgetragen in der Fraktionssitzung am 3. Oktober 1967, ACDP, 08-001-039/2. Die entsprechenden Vorschläge wurden nicht am 3., sondern am 10. 10. 1967 in der Fraktion diskutiert. Vgl. Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 33, S. 477 ff. Vgl. auch die von Rasner vorgelegten Vorschläge für eine Neuordnung der Fraktionsarbeit, Anlage zu Rundschreiben vom 8. 12. 1966, ACDP, 08-001-039/1.

¹⁰² Vgl. Buchstab, Günter, Ein parlamentarisches Unikum: die CDU/CSU-Fraktionsgemeinschaft, in: Schwarz, Machtfaktor, S. 255–274, hier S. 265; und Zellhuber/Peters, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CSU-Landesgruppe, S. LXXXIV f.

¹⁰³ Ebd., Dok. B, S. 576 ff.

Neben die Optimierung und Straffung der Arbeit der eigenen Fraktion trat das Bemühen um die enge Zusammenarbeit mit dem Koalitionspartner. Beide Fraktionsvorsitzenden hatten miteinander vereinbart, »daß immer dann, wenn die Herren Vorsitzenden oder die Herren Obleute in einem Bundestagsausschuß oder die Herren Arbeitskreisvorsitzenden in ihrem Bereich eine für die Koalition zum Streit führen könnende Frage erblicken, [sie] die Behandlung dieser Frage gütigerweise unterbrechen möchten, um eine Gelegenheit zum Gespräch auf anderer Ebene einzuräumen.«¹⁰⁴ Erleichtert wurde diese gegenseitige Abstimmung dadurch, dass beide Koalitionsfraktionen in der Regel parallel tagten, so dass im Bundestag Sendboten – von Barzel als »Zwischentreppenträger« bezeichnet¹⁰⁵ – zwischen ihnen hin und her verkehren und so die Führung der anderen Fraktion darüber informieren konnten, wie der Beratungsstand zu einzelnen Sachfragen in der eigenen Gruppe jeweils war. Zudem hatte man vereinbart, dass sich die Koalitionsfraktionen vor der Einbringung einer Anfrage oder eines Antrags im Bundestag miteinander abstimmen sollten, um so gegebenenfalls gemeinsam vorzugehen.

Ausgerichtet war diese Kooperation auf die beiden Fraktionsvorsitzenden. In den Jahren der Großen Koalition hatten sie fast täglich Kontakt – ob brieflich, telefonisch oder persönlich; zudem trafen sie regelmäßig zu Koalitionsgesprächen zusammen, an denen in der Regel auch ihre beiden Stellvertreter, Richard Stücklen und Alex Möller, teilnahmen.¹⁰⁶ Auf diese Weise wurden sie zur Achse des Regierungsbündnisses, um die sich dessen politische Arbeit drehte. Hartmut Soell, seinerzeit Mitarbeiter des SPD-Fraktionsvorsitzenden, bezeichnete das gegenseitige Verhältnis denn auch als eine »Pflichtgemeinschaft angesichts neuer Herausforderungen«, die im Laufe der Zeit nicht »ohne freundschaftliche Züge« geblieben sei.¹⁰⁷ Dies war umso wichtiger, als der Kanzler und sein Stellvertreter, Kiesinger und Brandt, zu keinem guten Verhältnis fanden.

Diese enge Zusammenarbeit ist vielfach konstatiert worden.¹⁰⁸ Zwar bildeten sich in der neuen Regierung auch andere »Zweigespänne« wie Schiller und Strauß oder Kiesinger und Wehner heraus, doch war dasjenige von Barzel und Schmidt das stabilste, belastbarste und dauerhafteste.¹⁰⁹ Beide Fraktionsvorsitzenden lehnten es ab, an Beratungen des Bundeskabinetts teilzunehmen, fürchteten sie hierdurch doch eine zu enge Bindung der Fraktion an die dort getroffenen Beschlüsse. Stattdessen setzte Barzel auf Unterrichtung durch den Bundeskanzler bei den regelmäßig, meist wöchentlich, stattfindenden Gesprächen mit ihm und Stücklen oder durch Kiesin-

¹⁰⁴ So Barzel in der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 14. 2. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 9, S. 76. Ähnlich auch die »Konfliktregel« für die SPD-Parlamentarier. Vgl. Protokoll der Sitzung des Fraktionsvorstands am 24. 10. 1967, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 208.

¹⁰⁵ Zit. nach Marx, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 5. WP, S. LXXVIII.

¹⁰⁶ Vgl. Marx, Stefan, In der ersten Großen Koalition 1966–1969, in: Schwarz, Machtfaktor, S. 87–112, hier S. 91. Ähnlich auch Eichhorn, Klippen, S. 160.

¹⁰⁷ Soell, Schmidt, Bd. 1, S. 804.

¹⁰⁸ Vgl. etwa Eichhorn, Klippen, S. 158 ff.; Schönhoven, Wendejahre, S. 176 ff.; Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 77.

¹⁰⁹ So die Einschätzung von Stefan Marx (wie Anm. 106), S. 112.

gers Staatssekretär. Allerdings empfand er diesen Informationsfluss doch mehr und mehr als unzureichend, so dass er im Oktober 1967 »Klage über mangelnden Kontakt zur Spitze der Bundesregierung«¹¹⁰ führte und gemeinsam mit Helmut Schmidt den Anstoß zur Errichtung eines festen Gesprächskreises der Koalitionspartner gab. Dieser »Kreißbronner Kreis«¹¹¹ entwickelte sich in der Folgezeit dann auch zur »Klammer und [zum] Klärwerk der Koalition«¹¹², bis im Wahljahr 1969 die Fixierung auf den kommenden Urnengang die Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit überlagerte. Gepaart mit einer Prise Ironie, spielte Barzel gegenüber seiner Fraktion die Bedeutung dieses informellen Gremiums dann auch herunter: der »Kreißbronner Kreis« sei »das Mittagessen mit dem Kanzler«, während die eigentliche Koordinationsarbeit beim »normale[n] Koalitionsgespräch der Handwerker, nämlich der Fraktionen untereinander«, geleistet werde.¹¹³ Zwar gab es während der Großen Koalition bei der Diskussion mancher Sachthemen für Barzel auch holperige Wegstrecken, doch gewann er durch sein effizientes Fraktionsmanagement rasch das Ansehen zurück, das er in den ersten Jahren an der Spitze der Unionsabgeordneten genossen hatte. Sein schlechtes Wahlergebnis vom Dezember 1966 war bald vergessen. Stattdessen konnte sein Stellvertreter Richard Stücklen im Dezember 1968 im Rückblick auf Barzels fünfjährige Amtszeit im Namen aller Anwesenden sprechen, wenn er »ihm für seine aufreibende, aufopfernde und erfolgreiche Arbeit als Fraktionsvorsitzender Dank« sagte.¹¹⁴

3.2 Die SPD-Fraktion

Hatte die Unionsfraktion sich bereits am 1. September 1949 konstituiert, so vollzog die SPD-Fraktion diesen Schritt eine Woche später, also am Vormittag der ersten Zusammenkunft aller neu gewählten Abgeordneten im Bonner Bundeshaus. In dieser Sitzung¹¹⁵ bestimmte sie den Parteivorsitzenden Kurt Schumacher zum Fraktionsvorsitzenden sowie Erich Ollenhauer und Carlo Schmid zu seinen Stellvertretern. Parlamentarische Geschäftsführer – zu diesem Zeitpunkt noch Fraktionssekretäre genannt – wurden dagegen erst später bestellt, und zwar Wilhelm Mellies als »politischer« und Adolf Arndt als »juristischer« Sekretär¹¹⁶. Demgegenüber dürfte der 21-köpfige Fraktionsvorstand ebenfalls in der ersten Fraktionssitzung am 7. September 1949 gewählt worden sein. Da die Abgeordneten sich untereinander nur zum Teil kannten und die Autorität des Parteivorsitzenden ohnehin groß war, ist anzunehmen, dass Schumacher hier die Feder führte und seine Vorstellungen

¹¹⁰ Barzel an Kiesinger am 18. 10. 1967, BA, NL 371/272.

¹¹¹ Vgl. hierzu unter Kap. IV.4.

¹¹² Soell, Schmidt, Bd. 1, S. 619.

¹¹³ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 5. 3. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 51.

¹¹⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 3. 12. 1968, ebd., Nr. 85, S. 1277.

¹¹⁵ Nach Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 1. WP, S. CXXIf., liegt kein Protokoll dieser Sitzung vor.

¹¹⁶ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 14. 9. und 18. 10. 1949, ebd., Nr. 2 und 11.

weitgehend durchsetzen konnte. Nicht von ungefähr war die personelle Verzahnung von Partei- und Fraktionsvorstand relativ hoch¹¹⁷, da die Kandidatur führender Funktionsträger der Partei in der vorangegangenen Bundestagswahl ausdrücklich befürwortet worden war.

Mit Schumacher hatte die Fraktion einen Politiker an ihre Spitze gewählt, der ihre Rolle im Deutschen Bundestag und ihr Auftreten dort in den kommenden Jahren maßgeblich prägen sollte. Als »ein[en] Mann zwischen den Zeiten, kein Weimarianer mehr, aber auch keine Zukunftsfigur der zweiten Republik« hat ihn Peter Glotz in einem knappen biografischen Portrait charakterisiert.¹¹⁸ Der »auf Haut und Knochen abgemagerte [...] Kriegsinvalid und langjährige [...] Lagerhäftling«¹¹⁹ war die dominierende Führungsfigur der wiedergegründeten SPD. Aus dem – so empfundenen – Versagen der bürgerlichen Parteien, die Hitler zur Macht verholfen und dann für sein Ermächtigungsgesetz gestimmt hatten, während die Sozialdemokratie als einzige politische Kraft die Republik bis zu ihrem Ende verteidigt und dann durch Verfolgung und Widerstand mannigfache Opfer im Kampf gegen Hitler gebracht hatte, leitete Schumacher den Führungsanspruch seiner Partei im neuen westdeutschen Staat ab. Als ihr die Wähler dies 1949 verwehrt, sah er ihre Rolle eindeutig in einem klaren Oppositionskurs. Mit der Tradition der Weimarer »Kompromisspolitik« und der Einbindung in eine von »bürgerlichen« Parteien geprägte Koalition wollte er brechen und seine Partei zur prägenden Kraft in einem nach-nationalsozialistischen Deutschland machen. Während – wie noch zu zeigen sein wird – in innenpolitischen Fragen die SPD-Fraktion durchaus zu Mitwirkung an entsprechenden Gesetzesvorhaben bereit war, war es insbesondere die Außen- und Verteidigungspolitik, in der Schumachers aggressiver Oppositionskurs durchschlag und die Fraktion auf ein unbedingtes Nein zu Adenauers Politik der Westintegration ein schwor. Von dieser politisch-strategischen Ausrichtung vermochte sich die Fraktion lange nicht zu lösen.

Der Vorrang der Partei vor der Fraktion, wie er in der Bestimmung der Fraktionspitze am 7. September 1949 zutage trat, wurde auch dadurch dokumentiert, dass der Parteivorstand auf seiner Sitzung in Bad Dürkheim am 28. und 29. August 1949 entscheidende Weichenstellungen für die künftige Fraktionsarbeit gestellt, die SPD nämlich auf die Oppositionsrolle im Bundestag festgelegt hatte. Einwänden, dass man die Fraktion nicht auf diese Weise binden, sie zumindest einbeziehen müsse, wischte Schumacher mit der Feststellung beiseite, dass »der Parteivorstand die Richtlinien der Politik zu bestimmen habe« und damit auch »befugt und verpflichtet sei, zur Parlamentspolitik Erklärungen abzugeben«¹²⁰. In einer Zusammenkunft der Führungsgremien der Partei, der Bundestagsfraktion und der Ministerpräsidenten der SPD am Vorabend der konstituierenden Sitzung des Bundestages wurde diese

¹¹⁷ Vgl. hierzu Nowka, Machtverhältnis, S. 57.

¹¹⁸ Glotz, Peter, Kurt Schumacher (1895–1952), in: Sarkowitz, Sie prägen Deutschland, S. 25–31, hier S. 28.

¹¹⁹ Ebd., S. 25.

¹²⁰ Vgl. die Niederschrift über diese Sitzung in Wengst, Auftakt, Nr. 42.

Linie noch einmal bekräftigt und am Schluss die in Bad Dürkheim verabschiedete Erklärung zur künftigen politischen Linie von Partei- und Fraktionsarbeit einstimmig gebilligt¹²¹. Damit war die Marschroute für die Fraktion vorgegeben.

Relativ rasch gelang es der SPD-Fraktion, sich eine Arbeitsstruktur zu geben, wobei sie vielfach auf Erfahrungen und Gewohnheiten aus den Weimarer Jahren, aber auch aus Wirtschaftsrat und Parlamentarischem Rat zurückgriff. Kopf und Zentrum war der Fraktionsvorsitzende, der durch ein Fraktionsbüro unter der Leitung von Willi Sander¹²² unterstützt wurde. Ihm standen einige Mitarbeiter und Sekretärinnen zur Seite; ein wissenschaftlicher Assistent, Wilhelm Hennis, wurde dann 1951 eingestellt, um vor allem den juristischen Sekretär, Adolf Arndt, zu unterstützen. Diese dürftige Ausstattung kam der in der Partei verbreiteten Ansicht entgegen, dass die Fraktion auf die Zuarbeit seitens des Parteivorstandes und seiner Ausschüsse zurückgreifen müsse und solle; erst langsam setzte sich die Auffassung durch, dass sie für ihre parlamentarische Arbeit einen eigenen Mitarbeiterstab benötige. Ohnehin waren Partei und Fraktion eng verzahnt; dies betraf nicht nur die personelle Ebene, indem die führenden Mitglieder der Fraktion auch zentrale Positionen im Parteivorstand und in dessen Ausschüssen einnahmen, vielmehr berichtete der parlamentarische Geschäftsführer Mellies regelmäßig in den Sitzungen des Parteivorstandes über die politische Arbeit der Bundestagsfraktion, so dass auch hier die gegenseitige Abstimmung und Zuarbeit sichergestellt war.

Das große Ansehen Schumachers als Parteichef und sein autoritärer Führungsstil prägten die parlamentarische Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion nachhaltig. Obwohl sein Versuch im Sande verlief, noch im Herbst 1949 eine Fraktionsgeschäftsordnung verabschieden zu lassen, in der die Abgeordneten in hohem Maße an die Vorgaben der Fraktionsspitze gebunden und ein Abweichen von der Fraktionsmehrheit sanktioniert worden wären, konnte er diese Maximen auch ohne eine solche Ordnung (die erst 1954 verabschiedet wurde) weitgehend durchsetzen¹²³. Dass es ihm bei den Wahlen zum Fraktionsvorstand 1949 gelang, seine Personalvorstellungen weitgehend durchzusetzen, mochte noch der Tatsache geschuldet sein, dass sich noch keine festeren Fraktionsstrukturen herausgebildet hatten. Aber auch bei den nächsten Wahlen 1951 gelang es ihm, Kandidaten vorzubestimmen und die Abstimmung in seinem Sinne zu lenken. Seine unbestrittene Autorität, aber auch taktische Finesse, waren die Grundlage für diesen Erfolg.

Auch ohne schriftlich fixierte Geschäftsordnung etablierte sich rasch eine Binnenstruktur der Fraktion. Die Mitglieder der einzelnen Bundestagsausschüsse und ihre

¹²¹ Vgl. ebd., Nr. 62.

¹²² So Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 1. WP, S. XL.

¹²³ Vgl. ebd., S. XLIV und LII. In der Fraktionssitzung am 19. 10. 1949 (ebd., Nr. 12) war insbesondere der Passus strittig, der einen Fraktionszwang bei Abstimmungen im Bundestag vorsah. Ein Antrag, vorläufig keine Geschäftsordnung aufzustellen, scheiterte mit 52:49 Stimmen. Daraufhin wurde eine Kommission (Arndt, Erler, Kalbitzer, Schoettle, Meitmann, Lütkens) eingesetzt, die den Entwurf noch einmal überarbeiten sollte. Entsprechende Vorschläge wurden aber in der 1. Legislaturperiode nicht mehr in der SPD-Fraktion erörtert.

Stellvertreter bildeten die für das betreffende Sachgebiet zuständigen Arbeitsgruppen der Fraktion. Ihre Aufgabe war es, Gesetzesvorlagen und Anträge zu initiieren und die bei der Ausschussarbeit anfallenden Detailprobleme zu diskutieren, da »nur die entscheidendsten Fragen [...] in der Gesamtfraktion beraten werden« sollten¹²⁴. Allerdings blieb die Realität deutlich hinter diesen Vorgaben zurück, klagten viele Fraktionsmitglieder über die Detaildiskussionen weniger »Experten« auch im Fraktionsplenum. Den Arbeitsgruppen war schließlich ein Obmann aus der Fraktion zugeordnet, der die Arbeit der SPD-Parlamentarier in den einzelnen Ausschüssen koordinieren, die Fraktion über die dort geleistete Arbeit informieren und den Kontakt zu den dem Parteivorstand zugeordneten Ausschüssen aufrechterhalten sollte. Sein Bericht in der Vollversammlung und sein Votum dort waren von großem Gewicht für seine Fraktionskollegen; nur selten gab es Einwände und Widerrede¹²⁵ zu seinen Ausführungen.

Ein prägnantes Merkmal war die hohe Geschlossenheit der Fraktion.¹²⁶ Zwar stand die Fraktionsvollversammlung als Ort der politischen Diskussion auch kontroversen Beiträgen und dissentierenden Meinungen offen, doch wenn dort einen Entscheidung gefallen war, erwartete die Fraktionsspitze, dass in der Plenardebatte des Bundestages die Minderheit sich der Mehrheitsmeinung anschloss und mit ihr stimmte. Dies erreichte sie in bemerkenswertem Ausmaß. In den namentlichen Abstimmungen in der 1. Legislaturperiode gab es kaum abweichende Voten einzelner SPD-Parlamentarier; nur in fünf von 115 namentlichen Abstimmungen in dieser Zeit wichen Fraktionsmitglieder vom Mehrheitsvotum ab¹²⁷. Dies setzte sich in den folgenden Legislaturperioden fort. Außer ihr verzeichnete allein die KPD eine entsprechende Geschlossenheit.

Ähnlich diszipliniert war auch das Antragsverhalten. Politische Initiativen der Fraktion gingen im Allgemeinen von der Fraktionsführung, meist im Benehmen mit den Obleuten, aus und wurden in der Vollversammlung beschlossen. Vorschläge einzelner Fraktionsmitglieder mussten mit der Fraktionsführung abgesprochen und von ihr gebilligt werden, bevor sie als Anträge im Plenum eingebracht werden konnten. Auch hier wurde im Sinne eines einheitlichen Auftretens die nach dem Grundgesetz wie nach der Geschäftsordnung des Bundestages gegebene Aktionsfreiheit der SPD-Parlamentarier eingeeengt und die gemeinsame politische Handlungsfähigkeit als höherwertiges politisches Gut eingeschätzt. Damit hatte sich die SPD-Fraktion relativ rasch eine differenzierte Arbeitsstruktur gegeben, die ihr im parlamenta-

¹²⁴ So Ollenhauer in der Fraktionssitzung am 28. 9. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 7, S. 24. Vgl. auch ebd., Einleitung, S. XLIf.

¹²⁵ Gegenbeispiele nennt Weber, ebd., S. XLVIIf.

¹²⁶ Vgl. hierzu ausführlich ebd., S. LIIIf.

¹²⁷ Vgl. die Liste zu den namentlichen Abstimmungen im 1. Bundestag, ACDP, Vo8-001-0373. Hierbei ging es um zwei Anträge zum Richterwahlausschuss (14. 7. 1950) und zum Lastenausgleichsgesetz (15. 5. 1951), um zwei Anträge zum Arbeitsgerichtsgesetz (10. u. 17. 6. 1953) sowie um einen Antrag zum Bundesgrenzschutz (19. 6. 1953). Abwesenheit als Ausdruck von Dissens lässt sich aus diesen Zahlen jedoch nicht quantifizieren.

rischen Raum Aktionsfähigkeit, Schlagkraft und Geschlossenheit verlieh und damit eine wichtige Voraussetzung für politischen Erfolg war. Hierbei kam ihr zugute, dass sie an das Selbstbewusstsein als einmütiger und schlagkräftiger Arm der Sozialdemokratischen Partei anknüpfen konnte. Dieses Selbstverständnis war letztlich wichtiger als das Gewicht und die Sanktionsmöglichkeiten der Fraktionsspitze, um politische Geschlossenheit zu erreichen. Ohne diese Selbsteinschätzung hätte die Autorität Schumachers und später Ollenhauers kaum so wirkungsvoll sein können.

Wie bereits in der 1. Wahlperiode, war es auch 1953 die SPD-Fraktion, die am 18. September 1953 als erste ihre Fraktionsführung bestimmte. Bereits nach dem Tod Schumachers am 20. August 1952 war die Neuwahl des Fraktionsvorsitzenden notwendig geworden. Namens des Fraktionsvorstandes schlug Schoettle vor, »als ersten Fraktionsvorsitzenden den Genossen Erich Ollenhauer zu wählen, und es dabei zu belassen, dass Carlo Schmid und Erwin Schoettle stellvertretende Vorsitzende bleiben«. Dem stimmte die Fraktion »einmütig« zu.¹²⁸ Dieses Streben nach personeller Kontinuität war nicht nur der Pietät gegenüber dem verstorbenen hochverehrten Partei- und Fraktionsvorsitzenden geschuldet, sondern entsprach dem Selbstverständnis und den politischen Perspektiven der Sozialdemokratie. Dennoch stand Ollenhauer eindeutig im Schatten seines charismatischen Vorgängers. Er galt als Mann des Parteiapparats, in der Tradition der Weimarer Funktionärgeneration stehend. Eine eigenständige Handschrift in der Ausgestaltung der Oppositionsrolle lässt sich nur schwer erkennen, vielmehr suchte er die Fraktion auf der vor Schumacher vorgegebenen Linie weiterzuführen. Zwar verzichtete er nicht auf seinen Führungsanspruch als Partei- und Fraktionsvorsitzender und »wußte durchaus mit Entschiedenheit seinen politischen Standpunkt in der Fraktion durchzusetzen«,¹²⁹ doch war sein Führungsstil weniger autoritär. Hatte Schumacher nicht selten an Partei und Fraktion vorbei durch Presseinterviews oder andere Stellungnahmen politische Linien vorgegeben, so suchte Ollenhauer die Unterstützung von Parteivorstand und Fraktion, bevor er mit Erklärungen an die Öffentlichkeit trat. Für die nächsten Jahre vermochte er so die Fraktion weitgehend im Sinne Schumachers weiterzuführen, bis die Troika um Erler, Wehner und Carlo Schmid eine Neuformierung der Führungsspitze und damit auch eine inhaltliche Neuausrichtung erzwang.

Vor diesem Hintergrund war die Wiederwahl Ollenhauers als Fraktionsvorsitzender zu Beginn der 2. Legislaturperiode unstrittig, zu seinen Stellvertretern wurden Wilhelm Mellies¹³⁰ sowie Erwin Schoettle bestimmt, während Carlo Schmid auf eine erneute Nominierung verzichtet hatte. Parlamentarischer Geschäftsführer wurden abermals Walter Menzel und Adolf Arndt. Ebenso wurde der Fraktionsvorstand in dieser Sitzung gewählt. Auch dieses Mal hatte man auf eine enge Verzahnung

¹²⁸ Sitzung SPD-Fraktion am 7. 10. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 155, S. 385.

¹²⁹ So Weber, Petra, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 1. WP, S. LXVI.

¹³⁰ Mellies war bis Oktober 1952 Parlamentarischer Geschäftsführer gewesen, dann wegen seiner Wahl zum Stellvertretenden Parteivorsitzenden aus der Fraktionsführung ausgeschieden. Vgl. Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. 385, Anm. 2, sowie zu den Wahlen zur Fraktionsführung ebd., Nr. 183.

zwischen Partei- und Fraktionsspitze gesetzt, mehr als die Hälfte des Fraktionsvorstandes war gleichzeitig Mitglied im Parteivorstand oder im Parteiausschuss der SPD. Dies sollte der engen Abstimmung zwischen Partei und Fraktion dienen.

Wie zuvor die Unionsparlamentarier, richtete auch die SPD-Fraktion zu Beginn der 2. Legislaturperiode Arbeitskreise ein, die der Straffung der Fraktionsarbeit und der Entlastung der Fraktionsvollversammlung von Detaildiskussionen dienen sollten. In ihrer Sitzung am 2. Dezember 1953 stimmte die Fraktion der Schaffung von sieben Arbeitskreisen¹³¹ zu, die jeweils das Tätigkeitsfeld mehrerer Bundestagsausschüsse umfassten. Grundsätzlich stand die Mitarbeit in den einzelnen Arbeitskreisen¹³² jedem Fraktionsmitglied offen, doch nahmen an ihren Sitzungen im Wesentlichen diejenigen Abgeordneten teil, die den dem Arbeitskreis zugeordneten Bundestagsausschüssen angehörten. Zum Vorsitzenden des entsprechenden Arbeitskreises wurde ein für dieses Fachgebiet ausgewiesenes Fraktionsmitglied, meist ein Vorsitzender oder Stellvertretender Vorsitzender eines analogen Bundestagsausschusses, bestimmt.

Die Arbeitskreise erwiesen sich nach Vorstand und Plenum mehr und mehr als dritte Arbeitsebene der Fraktion. Hier wurden Gesetzesinitiativen konzipiert, anschließend an den Fraktionsvorstand überwiesen, dort gebilligt und der Fraktion zur Annahme empfohlen oder, falls es Einwände gab, an den Arbeitskreis zurückverwiesen bzw. anderweitig erledigt. Ähnliches galt für andere parlamentarische Initiativen wie Große oder Kleine Anfragen. In den Arbeitskreisen verständigte man sich über die Vorlagen, die in den Bundestagsausschüssen jeweils zur Beratung anstanden, und über das Vorgehen in den einzelnen Lesungen dort sowie im Plenum. Für die Meinungsbildung der Fraktion waren somit die Arbeitskreise die primäre Instanz; angesichts der Größe der Fraktion und der Komplexität der Gesetzesarbeit war die Fraktionsvollversammlung immer weniger der angemessene Ort, um diese Fragen intensiv zu erörtern und zu entscheiden.

Dennoch blieb die Fraktionsvollversammlung die zentrale Schaltstelle parlamentarischer Arbeit. Sie war das Wahlorgan für den Fraktionsvorstand und andere Gremien, sie entschied, welche Gesetzentwürfe oder Initiativen in ihrem Namen im Bundestag eingebracht werden sollten, sie bestimmte die Redner in Plenardebatten und sie legte in letzter Instanz die politische Linie der SPD-Fraktion fest. Zwar konnten einzelne Fraktionsmitglieder – sei es als Einzelperson oder als Gruppe – auch parlamentarische Initiativen starten, doch mussten sie diese vorher vor dem Plenum vertreten und im weiteren parlamentarischen Verfahren deutlich machen, dass sie nicht im Namen der Fraktion sprachen.

Hatte zu Beginn der 2. Wahlperiode das Fraktionsplenum dem Vorschlag des Parteivorstandes zur Besetzung der Spitzenpositionen in der Fraktion noch bereitwillig zugestimmt, so zeichnete sich nach der 3. Bundestagswahl 1957 ein deutlicher

¹³¹ Vgl. die Bezeichnung der Arbeitskreise und die Namen der Vorsitzenden in Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. XLIII.

¹³² Vgl. zur 3. Wahlperiode Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 3. WP, S. XXXII.

Bruch ab. Die tiefe Enttäuschung über die neuerliche Wahlniederlage und die Einschätzung, dass die Ansätze und Ziele der sozialdemokratischen Oppositionspolitik neu bestimmt werden müssten, gaben den Anstoß zur Neuformierung des Spitzenremiums, das durch seine personelle Zusammensetzung breitere Wählerschichten anziehen sollte. Eine Gruppe reformorientierter Abgeordneter um Fritz Erler, Carlo Schmid und Herbert Wehner setzte sich mit Nachdruck¹³³ für diese institutionellen und personellen Veränderungen in der Fraktionsführung ein. Ihr Vorschlag war, die Zahl der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden auf drei zu erhöhen und auch drei Parlamentarische Geschäftsführer zu benennen.¹³⁴ Dies war eine deutliche Kritik an der bisherigen Fraktionsleitung, nicht zuletzt am Partei- und Fraktionsvorsitzenden selbst, der in den Augen der »Reformer« der Parlamentsarbeit zu wenig Profil verliert.

Zwar wurde Ollenhauer in der Fraktionssitzung am 30. Oktober 1957 mit 134 von 156 abgegebenen Stimmen mit breiter Mehrheit bestätigt¹³⁵ – dies diktierte schon das Gebot der parteiinternen Solidarität –, ihm zur Seite stellte man nun aber Erler, Schmid und Wehner, während der von Ollenhauer favorisierte Kandidat, Mellies, glatt durchfiel¹³⁶. Auch im Kreis der sechzehn weiteren Vorstandsmitglieder gab es einige neue Köpfe, von denen Heinrich Deist, Ernst Schellenberg, Gustav Heineemann und Helmut Schmidt¹³⁷ besonders zu erwähnen sind. Ebenfalls auf breite Zustimmung traf der Vorschlag, die Zahl der Parlamentarischen Geschäftsführer auf drei zu vermehren und mit diesen Aufgaben Arndt, Menzel und Karl Mommer zu betrauen, wobei dem neu in diese Funktion gewählten Mommer¹³⁸ der weitest reichende Einfluss auf den tagespolitischen Alltag der Fraktion zugewiesen wurde.

Diese Neuorientierung an der Spitze der Fraktion stand in engem Zusammenhang mit den personellen und politisch-programmatischen Umorientierungen auf dem Stuttgarter Parteitag der SPD 1958 und auf ihrem Godesberger Parteitag ein Jahr später. Wie der ebenfalls zum Kern der Reformgruppe gehörende Willy Brandt betonte, war es das Ziel dieses Vorstoßes, »in der Fraktion [...] deutlich [...] [zu machen], a) daß bei uns etwas in Bewegung ist, und b) daß wir auch personell einiges zu bieten haben.«¹³⁹ Zwar wurde die Position Ollenhauers nicht infrage gestellt, doch war er nun von einer Führungsriege umgeben, die in ihrer Mehrzahl eine Neuausrichtung der Partei- und Fraktionsarbeit zum Ziel hatte.

¹³³ Vgl. Klotzbach, Staatspartei, S. 403 ff., sowie Soell, Erler, Bd. 1, S. 301 ff.

¹³⁴ Sitzung SPD-Fraktionsvorstand am 22. 10. 1957, AdSD, SPD-Fraktion 3. WP, Mappe 12. Der erste Punkt war mit 11 Ja- und 2 Nein-Stimmen, der zweite Punkt einstimmig gebilligt worden.

¹³⁵ Vgl. Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 3. WP, Nr. 4, S. 8.

¹³⁶ Vgl. Soell, Erler, Bd. 1, S. 301. Schoettle, wie Mellies bisher Stellvertretender Vorsitzender, hatte angesichts seines gespannten Verhältnisses zu Ollenhauer auf eine erneute Kandidatur verzichtet.

¹³⁷ Vgl. Klotzbach, Staatspartei, S. 404 f.

¹³⁸ Vgl. zur Neuverteilung der Funktionen auch das Schreiben Wehners an Ollenhauer vom 9. 10. 1957, AdSD, SPD-Fraktion 3. WP, Mappe 16.

¹³⁹ Brandt an Erler am 7. 11. 1957, Brandt, Auf dem Weg nach vorn, Nr. 20, S. 194. Ähnlich auch Brandt an Wehner am 7. 11. 1957, ebd., Nr. 19, S. 193.

Die Frustration über die mageren Erfolge der bisherigen Arbeit reichte weit in die Fraktion hinein. Das Gefühl, »daß unsere Arbeit in der parlamentarischen Mühle weitgehendst untergeht« und dass »das Geleistete oder gar Durchgesetzte [...] zum Schluss noch Adenauer und seine Regierung angerechnet« werde, war weit verbreitet. »10 Jahre Opposition« – so das Fazit eines langjährigen Fraktionsmitgliedes Ende der 1950er Jahre – »sind für eine so große fest organisierte Partei eine harte Bewährungsprobe. Nicht nur in der Bevölkerung, auch bei unseren eigenen Mitgliedern ist das Bild über unser Wollen und unsere Ziele nicht mehr klar vorhanden. [...] Die Ursache liegt z. T. in unserem Bemühen, von dem, was die Regierungspartei bzw. die Bundesregierung an Gesetzen einbringt, noch das Beste herauszuholen zu wollen.«¹⁴⁰ Dies war eine deutliche Absage an die bisher praktizierte politische Strategie.

Diese Meinung blieb nicht allein. Nicht von ungefähr datierten Vorschläge zur Reform der Fraktionsarbeit vor allem aus den Anfängen der 3. Wahlperiode, als reformorientierte Kräfte an die Fraktions Spitze drängten und ihr ein neues Gesicht gaben. Die Umstrukturierung der Fraktionsführung und die Ansätze zur Verbesserung der Oppositionsarbeit gingen somit Hand in Hand. Den Auftakt zu dieser Diskussion¹⁴¹ bildete ein Artikel Karl Mommers im »Vorwärts« am 24. Januar 1958, in dem er seine Fraktionskollegen dazu ermunterte, nicht länger – wie bisher – vornehmlich in gesetzgeberischer Kleinarbeit sozialdemokratische Forderungen in entsprechende Vorlagen der Regierung oder der Koalitionsfraktionen einzuarbeiten. Stattdessen solle man sich stärker darauf konzentrieren, die Unzulänglichkeiten und Defizite der Regierung aufzuzeigen und diese Kritik durch entsprechende parlamentarische Vorstöße dem Wähler nahezubringen.

Diese Wortmeldung des Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion war offenbar eng koordiniert mit Vorschlägen aus der Feder des kurz zuvor in den Fraktionsvorstand gewählten Helmut Schmidt. Auch er kritisierte die vorherrschende Praxis, »in aufwendiger Kleinarbeit« in den Ausschüssen die Vorlagen der Regierung umzuarbeiten, um so eine Fassung zu erzielen, der man schließlich zustimmen könne. Stattdessen seien »als überragende Zwecke unserer parl. Arbeit« anzusehen: »a) Herausstellen sozialdemokratischer Alternativen, b) Kontrolle und Bloßstellung der Regierung und ihrer Verwaltungstätigkeit, c) Glaubhaftmachung unserer potentiellen Regierungsmannschaft.«¹⁴² Arbeitsaufwendige und komplizierte Initiativgesetze sollten in seinen Augen nur in Ausnahmefällen von der SPD-Fraktion ausgehen, vielmehr solle sie sich stärker auf Anfragen und selbstständige Anträge konzentrieren, um so ihr politisches Profil in Parlament und Öffentlichkeit darzulegen. Der zweite Kritikpunkt Schmidts war der Binnenbetrieb der Fraktion. Auch

¹⁴⁰ Lucie Beyer: Vorschlag zur Änderung der Arbeitsmethode der Fraktion, ca. August 1959, AdSD, NL Carlo Schmid, Mappe 1216.

¹⁴¹ Vgl. die Hinweise bei Hölscher, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 3. WP, S. XLVI f.

¹⁴² Schreiben Schmidts an Ollenhauer, C. Schmid, Wehner und Erler vom 24. 1. 1958, AdSD, SPD-Fraktion 3. WP, Mappe 16. Vgl. hierzu auch Soell, Schmidt, Bd. 1, S. 273 ff.

hier sollte in seinen Augen das sozialdemokratische Profil durch die Entlastung der Fraktionssitzungen von »Routineballast« und die Intensivierung politischer Diskussionen geschärft werden. Ebenso sollte eine bessere Pressearbeit dazu beitragen, dass die Aktivitäten der stärksten Oppositionsfraktion in der Wählerschaft besser wahrgenommen wurden.

Der Fraktionsvorstand machte sich diese Anregungen im Wesentlichen zu eigen und beschloss auf einer Sitzung Anfang März 1958 ein Bündel von Maßnahmen,¹⁴³ mit denen der Austausch zwischen Fraktionsspitze, Fraktionsplenum und Arbeitskreisen verbessert, die praktische Arbeit der Fraktion auf zentrale Vorhaben konzentriert und auch die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert werden sollten. Allerdings erwies es sich als schwierig, von der eingespielten Routine abzugehen und diese Maximen in die Praxis umzusetzen. Weitere Mahnungen gerade jüngerer Fraktionsmitglieder, die Erarbeitung eines Aktionsprogramms für den Rest der Legislaturperiode endlich in die Tat umzusetzen,¹⁴⁴ und der nahende Wahlkampf führten schließlich dazu, dass der Fraktionsvorstand Mitte März 1960 ein Arbeitspapier¹⁴⁵ vorlegte, welches in der nächsten Fraktionssitzung ohne weitere Diskussion gebilligt wurde. Dennoch war auch dieses Schriftstück so allgemein gehalten, dass konkrete Veränderungen der Fraktionsarbeit von ihm nicht zu erwarten waren. Trotz der mehr als zweijährigen Diskussion um eine Effektivierung des Fraktionsbetriebs gelang es nicht wirklich, eingeschliffene kollektive oder individuelle Verhaltensweisen zu verändern und neuen Herausforderungen anzupassen.

Der Vormarsch der »Reformer« machte jedoch vor der Fraktionsspitze halt. In den turnusmäßigen Wahlen 1958 und 1960 konnte Ollenhauer jeweils einen deutlichen Vertrauensbeweis erzielen¹⁴⁶, und auch zu Beginn der 4. Wahlperiode¹⁴⁷ wurde er mit großer Mehrheit in seinem Amt bestätigt. Zwar hatte es nach der Bundestagswahl 1961 Überlegungen gegeben, Brandt oder Erler an die Spitze der Bundestagsfraktion treten zu lassen, doch hatte man im Sinne tradierter sozialdemokratischer Solidarität am bisherigen Partei- und Fraktionschef festgehalten. Allerdings gab Ollenhauer den »Reformern« durchaus Raum und Gelegenheit, ihre Vorstellungen umzusetzen. So vermochten sie ihre Position auszubauen. Für Wehner, der nach seiner Wahl zum stellvertretenden Parteivorsitzenden 1958 das Stellvertreteramt in der Fraktion niedergelegt hatte, rückte Heinrich Deist in die »Troika« der Stellvertreter auf und blieb dort bis zu seinem Tod 1964.

¹⁴³ Vgl. Sitzung SPD Fraktionsvorstand am 7. 3. 1958, AdSD, SPD-Fraktion 3. WP, Mappe 12, sowie Rundschreiben Mommers an alle Fraktionsmitglieder am 8. 5. 1958, ebd., Mappe 20.

¹⁴⁴ Vgl. hierzu die Stellungnahme Mommers vom 16. 3. 1959, ebd.

¹⁴⁵ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 22. 3. 1960, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 73, S. 410, sowie das Arbeitspapier »Schwerpunkte der Fraktionsarbeit«, AdSD, SPD-Fraktion 3. WP, Mappe 21.

¹⁴⁶ Sitzung SPD-Fraktion am 4. 11. 1958, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 299, S. 118 ff. und Sitzung SPD-Fraktion am 15. 3. 1960, ebd., Nr. 72, S. 404 ff. Mit 114 von 138 Stimmen erhielt Ollenhauer jedoch 1958 ein schlechteres Ergebnis als 1960 mit 122 von 129 abgegebenen Stimmen.

¹⁴⁷ Sitzung SPD-Fraktion am 7. 12. 1961, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 8, S. 38 ff. Nun waren es 173 von 175 abgegebenen Stimmen.

Die wichtigste Rolle in diesem Gremium kam Eler zu, der angesichts der Erkrankung Ollenhauers »seit Anfang der 60er Jahre faktisch Führer der parlamentarischen Opposition«¹⁴⁸ war. Nach Ollenhauers Tod im Dezember 1963 stand dann die Neustrukturierung der Fraktionsspitze an. Die Wertschätzung, die Eler innerhalb der SPD-Parlamentarier genoss, drückte sich nicht zuletzt in dem Wahlergebnis aus (141 von 148 Stimmen), mit dem sie ihn am 3. März 1964 zu ihrem Vorsitzenden¹⁴⁹ wählten. Gleichzeitig kamen sie überein, die Zahl der Stellvertreter auf vier zu erhöhen; auf diese Weise kehrte Wehner in die Fraktionsspitze zurück, neben ihm standen nun Heinrich Deist, Carlo Schmid und Erwin Schoettle bzw. (nach dessen plötzlichem Tod noch im April 1963) Alex Möller¹⁵⁰. Zur Fraktionsführung gehörten schließlich noch die drei Parlamentarischen Geschäftsführer, auch hier hatte es zu Beginn der 4. Wahlperiode ein Revirement gegeben, in dem Arndt und Menzel auf eigenen Wunsch ausschieden und neben Karl Mommer nun Gerhard Jahn und Friedrich Schäfer traten.

Betrachtet man die personellen Veränderungen an der Spitze der SPD-Fraktion in diesen Jahren, so ist der Vormarsch der »Godesberger« unübersehbar. Noch immer waren Partei- und Fraktionsvorstand eng verzahnt, doch hatte sich das politische Gewicht zu Gunsten der Fraktion verlagert. Ihre Eigenständigkeit war gewachsen, sie war unabhängiger von der Parteiführung geworden und hatte auch in der Öffentlichkeit Ansehen als selbstverantwortlicher Akteur gewonnen. Allerdings hatte sich nach Ollenhauers Tod das Führungsproblem neu gestellt, indem nun Partei- und Fraktionsvorsitz nicht mehr in einer Hand vereint waren. Auch wenn man übereingekommen war, den neuen SPD-Chef Willy Brandt als Gast an Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen teilnehmen zu lassen und so die Abstimmung zwischen Partei- und Fraktionsarbeit zu erleichtern, prägte die latente Rivalität zwischen ihm und Eler die Fraktionsarbeit.¹⁵¹ Mit Brandts Entscheidung, sein 1961 errungenes Bundestagsmandat nicht wahrzunehmen und in Berlin zu bleiben, verlagerte sich im politischen Alltag der Schwerpunkt schnell wieder auf die Bonner Bühne. Hier war es Eler, der im Verein mit Deist, Schmid und Wehner Profil und Strategie der Fraktion bestimmte.

Eler war einer der prägenden Köpfe der SPD-Fraktion; »wie wenige verfügte er über die Gabe zur blitzschnellen Rede und Gegenrede, wobei er in der Rhetorik das Florett dem schweren Säbel vorzog.«¹⁵² Profiliert hatte er sich als Außen- und Verteidigungspolitiker, wo er vor allem der Wehrgesetzgebung seinen Stempel aufdrücken konnte. Mit ihm als (zunächst stellvertretendem) Vorsitzenden rückte einer der »Godesberger« Reformer an die Spitze der Fraktion, was deren Ausrichtung auf das neue programmatische Profil der Partei und auf einen neuen Stil begünstigte.

¹⁴⁸ Soell, Eler, Bd. 2, S. 701.

¹⁴⁹ Sitzung SPD-Fraktion am 3. 3. 1964, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 78, S. 422.

¹⁵⁰ Sitzung SPD-Fraktion am 14. und 16. 4. 1964, ebd., Nr. 81 u. 82, S. 434 u. 442f.

¹⁵¹ Dies hat vor allem Soell, Eler, Bd. 2, S. 929 ff., betont.

¹⁵² Soell, Hartmut, Fritz Eler (1913–1967), in: Oppeland, Deutsche Politiker, Bd. 2, S. 109–119, hier S. 116.

Nach dem charismatischen Schumacher und dem von »Lauterkeit und Integrität«¹⁵³ geprägten Ollenhauer übernahm nun ein Mann den Vorsitz, der mit nüchternem Blick auf die politischen Realitäten die SPD-Fraktion in eine neue Rolle im westdeutschen Parlamentarismus leiten wollte.

Angesichts des unübersehbaren Vormarsches der »Reformer« standen zu Beginn der 5. Legislaturperiode die Zeichen eher auf Kontinuität. Fraktionschef Erlers wurde mit 165 von 189 abgegebenen Stimmen in dieser Position bestätigt; Herbert Wehner als Stellvertretender Vorsitzender erhielt sogar 167 Stimmen, während die anderen Stellvertreter Helmut Schmidt (153 Stimmen), Karl Schiller (138 Stimmen) und Alex Möller (118 Stimmen) ebenfalls achtbare Ergebnisse erreichten.¹⁵⁴ Ein größeres personelles Revirement unter den Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden war verabredet geworden, indem Carlo Schmid und Erwin Schoettle, beide Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, als Kandidaten ausschieden und durch Karl Schiller, gerade erst in den Bundestag gewählt, sowie Helmut Schmidt ersetzt wurden, der nach seiner dreieinhalbjährigen Amtszeit als Innensenator in Hamburg wieder in das Parlament am Bonner Rheinufer zurückgekehrt war. Stand Wehner, primus inter pares unter ihnen und seit der Leukämieerkrankung Erlers und dessen wiederholten Klinikaufhalten amtierender Fraktionsvorsitzender, für die Kontinuität sozialdemokratischer Oppositionspolitik, so waren mit Alex Möller, 1964 in die Riege der Stellvertreter aufgestiegen, sowie Schiller und Schmidt doch drei jüngere, als selbstbewusst und durchsetzungsstark geltende Politiker in dieses Gremium gewählt worden, die das Gesicht der SPD im Deutschen Bundestag in den nächsten Jahren prägen sollten.

Mit der Bildung der Großen Koalition am 1. Dezember 1966 ergab sich wiederum ein größeres personelles Revirement, da aus den Führungsgremien der Fraktion eine Reihe von Mitgliedern ausschieden, die nun ins Kabinett wechselten – Herbert Wehner, Karl Schiller, Carlo Schmid, Gustav Heinemann, Georg Leber und Käte Strobel – in das Bundestagspräsidium gewählt – Karl Mommer – oder zu Parlamentarischen Staatssekretären ernannt wurden – Friedrich Schäfer und Gerhard Jahn. Dies war ein deutlicher Aderlass, der eine Reorganisation der Fraktionsstrukturen notwendig machte. Mit dem Tod Fritz Erlers im Februar 1967 hatten die SPD-Parlamentarier zudem den Verlust einer Führungsfigur zu beklagen, die die politisch-strategische Ausrichtung und die konkrete Arbeit der Fraktion in den vergangenen Jahren maßgeblich geprägt hatte. Allerdings hatte Erlers bereits die Weichen für seine Nachfolge gestellt: im September 1966 hatte er die Fraktionsleitung kommissarisch Wehner übertragen und – als dieser wegen seines Wechsels an die Spitze des Gesamtdeutschen Ministeriums hierfür nicht mehr zur Verfügung stand – sich mit ihm geeinigt, Helmut Schmidt mit der Fraktionsführung zu beauftragen, der dies in enger Abstimmung mit Alex Möller ausüben sollte.¹⁵⁵

¹⁵³ Bouvier, Beatrix, Erich Ollenhauer (1901–1963), in: ebd., Bd. 1, S. 187–197, hier S. 187.

¹⁵⁴ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 3. 11. 1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 127, S. 729.

¹⁵⁵ Vgl. Protokolle. Besprechung am 1. 12. 1966, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 254.

Schmidt gehörte ohne Zweifel zur Führungsreserve der Fraktion. »Als er 1953, vierunddreißig Jahre alt, in den Bundestag kam«, so charakterisierte ihn der den Bonner Betrieb mit wachem Auge beobachtende Walter Henkels, »gehörte er zu der nicht sehr starken Junioren-Mannschaft«. Aus ihren Reihen sei er »wohl der bestechendste und glänzendste Redner« gewesen – kurz: »Der Abgeordnete Helmut Schmidt war mit seinen jungen Jahren bereits eine politische Potenz.«¹⁵⁶ In den heftigen politischen Auseinandersetzungen um die Wiederbewaffnung und die Wehrgesetzgebung hatte er nicht nur durch seine Debattenbeiträge die Position der SPD-Fraktion maßgeblich bestimmt, sondern war auch in den Kreis um Erler, den »Wehrexperten« der Partei, aufgerückt. Auch in der Godesberger »Wende« der SPD hatte er eine wichtige Rolle gespielt. Anfang 1962 hatte er das Angebot seiner Heimatstadt Hamburg angenommen, als Innensenator dorthin zu wechseln, war dann aber 1965 wieder als Abgeordneter in den Bundestag zurückgekehrt.

Das Ansehen, das Schmidt mittlerweile in seiner Fraktion genoss, zeigte sich durch den Aufstieg in den Fraktionsvorstand, dem er von 1957 bis 1958 und dann wieder von 1960 bis 1962 angehörte. Zu Beginn der 5. Wahlperiode wurde er schließlich zu einem der fünf Stellvertreter Erlers gekürt. Dennoch war damit die Wahl an die Spitze der Fraktion nicht selbstverständlich, wie das eher mäßige Ergebnis bei seiner Wiederwahl in den Fraktionsvorstand im Oktober 1966 zeigte.¹⁵⁷ Zudem hatte sich Wehner für die Wahl von Alex Möller an die Spitze der SPD-Abgeordneten stark gemacht und hätte es bevorzugt, wenn Schmidt an den Kabinetttisch gewechselt wäre. Ob er damit eher die »Konkurrenz durch einen eigenwilligen und selbstbewußten Fraktionsvorsitzenden«¹⁵⁸ verhindern oder vielmehr die SPD-Ministerriege um einen klugen und eigenwilligen Kopf verstärken wollte, sei dahingestellt; da Schmidt kein attraktives und ihm adäquates Ressort angeboten werden konnte, führte letztlich an ihm als Fraktionsvorsitzendem kein Weg vorbei. Allerdings mochte mancher SPD-Abgeordnete wohl auch durchaus darüber erfreut sein, angesichts der Herausforderungen in der Großen Koalition einen rhetorisch begabten und gegenüber der Regierung selbstbewusst auftretenden Fraktionsführer zu haben.

Ähnlich wie es Barzel zuvor in der Unionsfraktion erlebt hatte, fiel das Wahlergebnis für Schmidt am 14. März 1967, drei Wochen vor Erlers Tod, eher mager aus. Von den anwesenden 144 Fraktionsmitgliedern stimmten 121 mit Ja, 22 mit Nein, ein Abgeordneter enthielt sich; der neue Fraktionsvorsitzende erhielt also die Unterstützung von gut der Hälfte seiner Fraktion.¹⁵⁹ Hierin mochte sich auch die Distanz derjenigen widerspiegeln, die Schmidt sein vehementes Plädoyer für eine Große Koalition fünf Monate zuvor nachtrugen. Bei seiner turnusmäßigen Wiederwahl im April 1968 erhielt er zwar größeren Zuspruch aus seiner Fraktion, doch war

¹⁵⁶ Henkels, Walter, Bonner Köpfe, Düsseldorf-Wien 1963, S. 294.

¹⁵⁷ Er erhielt 124 Stimmen, Wehner dagegen 148, Schiller 145 und Möller 142 Stimmen. Vgl. Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 4. WP, Nr. 160, S. 992, Anm. 2.

¹⁵⁸ So Tüffers, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 5. WP, S. XXXVII.

¹⁵⁹ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 14. 3. 1967, ebd., Nr. 13, S. 55. Die Fraktion hatte 217 Mitglieder.

dies noch immer weit entfernt von den Wahlergebnissen, die seine Vorgänger erhalten hatten oder die Wehner ab 1969 erreichen sollte.¹⁶⁰

Schmidts Führungsstil unterschied sich deutlich von dem früherer Vorsitzender. Wie Martin Hirsch, einer seiner Stellvertreter, konstatierte, habe Erler mit langer Leine führen können. »Helmut Schmidt ist genau das Gegenteil. Er hat sich in der Fraktion großen Respekt verschafft – und mit Recht, weil er kritische Situationen mit erstaunlichem Können gemeistert hat. Aber ich würde sagen: nur wenige lieben ihn echt. Er tut sich viel schwerer. Er muß jedes Mal kämpfen, um seine Meinung und die der Fraktion zusammenzubringen.«¹⁶¹ Berüchtigt waren seine Arbeitswut und seine ausgezeichneten Detailkenntnisse, was ihm den Respekt in der Fraktion und die Hochachtung für seine Leistung an ihrer Spitze einbringen sollte.

Für Barzel, sein christdemokratisches Pendant, war Schmidt eine vorzügliche Ergänzung. Ihr einvernehmliches Miteinander sollte eine der Voraussetzungen für den politischen Erfolg der Großen Koalition werden. Hierbei kamen ihnen jedoch auch unterschiedliche Rollen zu: während Barzel bei aller Eigenständigkeit als Fraktionsführer doch darauf Rücksicht nehmen musste, das Ansehen des Kanzlers nicht zu beschädigen, vermochte Schmidt stärker in die Position eines Kritikers der Regierung zu schlüpfen. Die starke Stellung beider Fraktionen während der Großen Koalition ging nicht zuletzt auf diese Zusammenarbeit ihrer Vorsitzenden zurück, sie werden zu Recht als die »personelle Achse der Koalition«¹⁶² angesehen.

Mit dem Wechsel an der Spitze der SPD-Fraktion von Erler zu Schmidt war jedoch das personelle Revirement nicht abgeschlossen. Bei Nachwahlen für den Fraktionsvorstand im Dezember 1966 hatte man beschlossen, die Zahl der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden auf fünf zu erhöhen, so dass nun zu Schmidt und Möller, die seit Beginn der Legislaturperiode amtierten, auch die beiden Sozialpolitiker Ernst Schellenberg und Egon Franke¹⁶³ sowie Martin Hirsch hinzustießen. Nach der Wahl Schmidts zum Fraktionsvorsitzenden wurde die Zahl der Stellvertreter dann wieder auf vier reduziert, so dass keine weitere Nachwahl notwendig wurde.¹⁶⁴ Da die bisherigen Parlamentarischen Geschäftsführer mit der Bildung der Großen Koalition neue Funktionen übernommen hatten, mussten auch sie ersetzt werden. Hier entschloss sich die Fraktion zu einer Mischung aus Erfahrenen und Neulingen: während zwei der Neuen, Heinz Frehsee und Karl Wienand, bereits seit Längerem dem Fraktionsvorstand angehört hatten und somit über Routine in parlamentarischen Angelegenheiten verfügten, bedeutete die Wahl von Manfred

¹⁶⁰ Schmidt erhielt 152 von 164 abgegebenen Stimmen bei 12 Nein-Stimmen. Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 2. 4. 1968, ebd., Nr. 56, S. 382, Anm. 5.

¹⁶¹ Hirsch, Martin, Diktatur des Establishments? Zur Willensbildung in der Fraktion, in: Hübner/Oberreuter/Rausch, Der Bundestag, S. 83–93, hier S. 92.

¹⁶² So Schönhoven, Wendejahre, S. 177.

¹⁶³ Beide waren von Willy Brandt favorisiert worden, vgl. Protokoll der Besprechung am 1. 12. 1966, AdSD, SPD-Fraktion 5. WP, Mappe 254.

¹⁶⁴ Vgl. Sitzungen SPD-Fraktion am 13. 12. 1966 und am 7. 3. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 3, S. 11f., und Nr. 12, S. 51.

Schulte, erst zu Beginn der 5. Legislaturperiode in den Bundestag gewählt, den »vorläufige[n] Abschluß einer parlamentarischen Blitzkarriere«¹⁶⁵ des gerade Siebenunddreißigjährigen.

Auch auf weiteren Positionen im Fraktionsvorstand standen personelle Veränderungen an. Wie parallel ihr CDU/CSU-Pendant entschloss sich auch die SPD-Fraktion, künftig den von ihr gestellten Bundestagsvizepräsidenten qua Amt die Mitgliedschaft im Fraktionsvorstand zuzuschreiben; dies schuf Platz für weitere Kandidaten.

Wie die Zuwahlen in den Fraktionsvorstand zeigten, war die Personaldecke der Regierungspartei SPD dünn, nachdem führende Köpfe an den Kabinetttisch übergewechselt waren. Auch aus der Länderebene kam kein Ersatz, so dass die Fraktion die nun vakanten Positionen mit ihrem eigenen Personal füllen musste. Dies schuf Spielraum für Aufstieg und Verjüngung. Mit Kurt Gscheidle (geb. 1924), Helmut Rohde (geb. 1925), Karl Ravens (geb. 1927), Hans Apel (geb. 1932) und Konrad Porzner (geb. 1935) trat die Generation der Dreißig- und Vierzigjährigen ins Rampenlicht, die ohne die Große Koalition wohl kaum so rasch die Chance zum Aufstieg in der Fraktionshierarchie erhalten hätte. Auch die Wahl von Manfred Schulte (geb. 1930) zum Parlamentarischen Geschäftsführer gehört in diesen Kontext.

Das zweite auffällige Phänomen – auch hier ist die Parallele zur Unionsfraktion unübersehbar – ist das Streben nach Aufgabenteilung und Spezialisierung innerhalb der Führungsspitze. Schon jeder der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sollte sich um »bestimmte Arbeitsgebiete bemühen«¹⁶⁶ und sich insbesondere um die Tätigkeit der in sein Fachgebiet fallenden Arbeitskreise der Fraktion kümmern. Auf diese Weise erhielt die Fraktionsspitze nicht nur eine bessere Übersicht über den jeweiligen Diskussionsstand zu einzelnen politischen Projekten dort, sondern sie würde auch in der Lage sein, die Arbeit in diesen Gremien zu koordinieren, eventuell anstehende Probleme auszuräumen und zudem parallel Einfluss auf die entsprechenden Debatten in den Bundestagsausschüssen zu nehmen. In ähnlicher Weise teilten die Parlamentarischen Geschäftsführer die anfallenden Tätigkeitsfelder unter sich auf. Beides kam einer straffen Führung der Fraktion entgegen, wie sie von Schmidt intendiert und ja auch praktiziert wurde.

Zu einem effizienten Fraktionsmanagement gehörte auch ein ausreichendes Team von Mitarbeitern und Assistenten. Schon in den Jahren der Opposition hatte die SPD-Fraktion kontinuierlich einen Stab von wissenschaftlichen Assistenten aufgebaut, um den ihr fehlenden Zugriff auf den Sachverstand der Ministerialbürokratie zu kompensieren. Dies war ihr nicht zuletzt möglich gewesen durch die Zuschüsse des Bundestages wie durch die Beiträge der eigenen Fraktionsmitglieder, die seit Mitte der 1950er Jahre deutlich angestiegen waren. Hatten die Zuschüsse des Bundestages im Jahr 1957 knapp 400.000 DM betragen, so sollten sie auf knapp

¹⁶⁵ So Tüffers, Einleitung zu ebd., S. XL. Dort auch nähere Einzelheiten zu diesen Wahlen.

¹⁶⁶ Protokoll der Besprechung des engeren Vorstands am 16.12.1966, AdSD, SPD-Fraktion 5. WP, Mappe 254.

2 Mio. DM im Jahr 1968 anwachsen – eine Verfünfachung des ursprünglichen Betrags. Die Summe der Fraktionsbeiträge erhöhte sich von knapp 310.000 DM im Jahr 1957 auf knapp 885.000 DM im Jahr 1968 – fast das Dreifache. Die Zahl der Fraktionsangestellten wuchs in diesem Zeitraum von 24 auf 95 Personen, eine Vervierfachung.¹⁶⁷ Neben Assistenten und wissenschaftlichen Mitarbeitern zählten hierzu auch Sekretärinnen, Mitarbeiter der Pressestelle, Sachbearbeiter für Archiv und Registratur, Boten und andere Hilfskräfte.

Zum Ende der 5. Legislaturperiode beschäftigte die Fraktion 33 Assistenten, davon waren 24 für die acht Arbeitskreise tätig, acht waren als persönliche Assistenten der Fraktionsführung und den Parlamentarischen Geschäftsführern zugeordnet, einer hatte Querschnittsaufgaben.¹⁶⁸ Dieser große Stab an Mitarbeitern führte zu Unmut in der Fraktion. Gerade die »einfachen« Mitglieder, die durch ihren Fraktionsbeitrag diesen personellen Aufwuchs mit finanzierten, aber hiervon nicht profitierten, waren wenig angetan von dieser Entwicklung. In ihren Augen hatte sich die Fraktionsführung einen üppigen Wasserkopf geschaffen, während sie selbst ihr tägliches Arbeitspensum im Parlament und im Wahlkreis ohne Hilfen, ob Mitarbeiter oder Sekretärinnen, bewältigen mussten. Der Ruf nach einer Parlamentsreform, einschließlich der Bewilligung von entsprechenden Hilfskräften für jeden Abgeordneten, hatte seinen Ursprung nicht zuletzt in dieser Missstimmung.

Der Wechsel von den Oppositions- auf die Regierungsbänke zog allerdings nicht nur größere personelle Veränderungen an der Fraktionsspitze nach sich, sondern erforderte auch neue Abstimmungsprozesse zwischen der Fraktion und »ihren« Ministern sowie mit dem Koalitionspartner. Der »institutionelle« Kontaktmann hierfür war Gerhard Jahn. Als einer der neu geschaffenen Parlamentarischen Staatssekretäre sollte er die Kommunikation zwischen der Fraktionsspitze und dem sozialdemokratischen Teil des Kabinetts sicherstellen und die Beteiligten zu regelmäßigen Treffen zusammenführen.¹⁶⁹ Auch bestand die Fraktion darauf, dass »ihre« Minister oder wenigstens die Staatssekretäre an ihren Sitzungen teilnahmen. Von dieser Gelegenheit der Information und Aussprache sollten beide Seiten profitieren: die Abgeordneten, indem sie über anstehende (Gesetzes-)Vorhaben ins Bild gesetzt wurden, und die Minister, indem sie ausloten konnten, wieweit sie für ihre Vorhaben auf die Unterstützung der Fraktion setzen konnten. Auf der anderen Seite wollte sich Schmidt als Fraktionsvorsitzender nicht von den SPD-Ministern vereinnahmen lassen und bekräftigte, dass er, wenn sie ihn einladen würden, an ihren Vorbesprechungen vor der wöchentlichen Kabinettsitzung teilzunehmen, hiervon »voraussichtlich [...] in der Regel keinen Gebrauch machen werde«.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Vgl. die entsprechende Aufstellung zu Einnahmen und Ausgaben der SPD-Fraktion, AdSD, NL Helmut Schmidt, Mappe 5072.

¹⁶⁸ So die Angaben bei Tüffers, Einleitung zu Sitzungsprotokolle 5. WP, S. XLIVf.

¹⁶⁹ Vgl. Protokoll der Besprechung des engeren Vorstands am 16.12.1966, AdSD, SPD-Fraktion 5. WP, Mappe 254. Kontaktmann zu den sozialdemokratischen Landtagsfraktionen wurde Karl Wienand.

¹⁷⁰ Protokoll der Vorbesprechung vom 17.1.1967, ebd.

Gegen Ende der Großen Koalition und den Wahltag im September 1969 fest im Blick, kühlte sich das Klima zwischen den beiden Regierungspartnern deutlich ab. Wie Schmidt im Fraktionsvorstand ausführte, wolle man »durch das, was im Parlament geschieht [...] nach innen und außen unsere eigene Zielsetzung klarmachen, insbesondere auf den Gebieten der gesellschaftspolitischen Reformen, der Arbeitnehmerfragen und auf allen Gebieten, die den kleinen Mann angehen. Wir sind uns bewußt, daß es keinesfalls erstrebenswert ist, sich durch eine Vielzahl von Initiativen mehr Niederlagen als Erfolge einzuhandeln. Wir geben daher im Zweifelsfall einer Kabinettsinitiative den Vorrang vor einer Parlamentsinitiative. Es darf nicht der Eindruck entstehen, als sei die SPD in der Großen Koalition der Juniorpartner gewesen, der nichts zu sagen hatte.«¹⁷¹ Wenn man vor den Wähler treten werde, sollten »Erfolge und Leistungen zählen – nicht Versprechungen und unvollendete Symphonien.«¹⁷² Diese Haltung, die sich für beide Koalitionspartner konstatieren lässt, trübte die bisher so gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit ein, ohne dass letztere jedoch völlig zum Erliegen kam.

3.3 Die FDP-Fraktion und die kleineren Fraktionen

Während die Entwicklung der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion angesichts der guten Quellenlage breit geschildert werden konnte, lässt sich dieser Prozess für die anderen Fraktionen nicht so detailliert nachvollziehen. Die dichteste Überlieferung gibt es noch für personelle Entscheidungen, während strukturelle Veränderungen im Zeitverlauf sich zum Teil nur lückenhaft rekonstruieren lassen. Wenig lässt sich über die Binnenorganisation der KPD-Fraktion sagen. Wie bei den Sozialdemokraten war auch hier die enge Verzahnung von Fraktions- und Parteispitze augenfällig. Gleichsam vorgegeben war die Wahl des Parteivorsitzenden Reimann zum Fraktionsvorsitzenden. Sein Stellvertreter an der Parteispitze, Walter Fisch, wurde auch sein Stellvertreter im Fraktionsvorstand; ihm wurden mit Gustav Gundelach, Heinz Renner und Walter Vesper drei weitere Vorstandsmitglieder zur Seite gestellt. Zu Beginn der Legislaturperiode waren sieben der fünfzehn Mitglieder des Parteivorstandes, einschließlich der das engere Sekretariat bildenden drei Vorsitzenden, gleichzeitig Angehörige der Fraktion¹⁷³. Generell sahen sich die KPD-Parlamentarier als Diener der Partei, die deren politischer Linie folgen und deren Vorgaben in der Parlamentsarbeit umsetzen mussten. Die weitgehende Ausgrenzung aus der Gesetzgebungsarbeit im Bundestag beantworteten sie mit bedingungslosem Zusammenstehen: eine Abweichung von der Fraktionslinie im parlamentarischen Alltag war nicht gestattet, ja, wurde von ihren Mitgliedern als Illoyalität und Treubruch eingeschätzt. So wies die KPD-Fraktion die höchste Geschlossenheit unter allen Fraktionen auf.

¹⁷¹ Protokoll der Sitzung des SPD-Fraktionsvorstands am 23. 9. 1968, AdSD, SPD-Fraktion 5. WP, Mappe 228.

¹⁷² Randbemerkung Schmidts zu Vermerk über Parlamentsinitiativen laut Fraktionsbeschluss vom 23. 9. 1968, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 513.

¹⁷³ Vgl. Klocksins, Kommunisten, S. 232.

Besser sind wir über die FDP-Fraktion informiert. Die liberalen Abgeordneten¹⁷⁴ trafen sich erstmals am 4. September 1949 und wählten den Parteivorsitzenden Theodor Heuss zu ihrem Fraktionsvorsitzenden. Nach dessen Kür zum Bundespräsidenten folgte ihm am 12. September Hermann Schäfer, kurz zuvor zum Vizepräsidenten des Bundestages gewählt. Schäfer, stellvertretender Vorsitzender des Hamburger Landesverbandes und während der Weimarer Republik Mitglied der Reichsvorstände von DDP und Deutscher Staatspartei, zählte zu den ausgewiesenen Mitgliedern des linksliberalen Flügels der FDP. Aus Gründen des innerparteilichen Proporz wurde ihm deshalb August-Martin Euler, Frontmann des betont national-liberalen Landesverbandes Hessen, als Stellvertreter an die Seite gestellt. Zweiter Stellvertreter wurde der Nürnberger Hans Wellhausen, Repräsentant des Wirtschaftsflügels der Partei. Auch für die FDP galt, dass Partei- und Fraktionsvorstand eng miteinander verzahnt waren¹⁷⁵; da die Fraktion bisher weder Zeit noch Gelegenheit gehabt hatte, ein eigenes Profil herauszubilden, erstaunt es nicht, dass die Parteiprominenz für diese Positionen vorgeschlagen und gewählt wurde.

Bereits am 19. September 1949 verabschiedete die FDP-Fraktion eine Geschäftsordnung¹⁷⁶; sie entsprach in den Grundzügen derjenigen der Unionsfraktion. Entscheidungsgremium war auch hier die Fraktionsvollversammlung, deren beschlussfähiges Quorum auf die Hälfte der satzungsgemäßen Mitglieder festgelegt wurde. Ob dies in den folgenden Sitzungen immer beachtet oder stillschweigend ignoriert wurde, lässt sich nicht mehr feststellen. Die Fraktionsvollversammlung war auch der Ort, in der Anträge und Anfragen, die im Namen der Fraktion im Bundestag eingebracht werden sollten, beraten und beschlossen wurden. Selbstständige Anträge einzelner Abgeordneter sowie Kleine und Große Anfragen sollten nur im Benehmen mit dem Fraktionsvorstand an das Bundestagspräsidium weitergeleitet werden. Laut Geschäftsordnung setzte sich der Fraktionsvorstand aus dem Vorsitzenden, seinen beiden Stellvertretern, dem Schriftführer, dem Fraktionsgeschäftsführer sowie einem Mitglied zusammen, das in besonderer Weise die Verbindung zu Presse und Rundfunk halten sollte. Nur sechs Wochen später wurde jedoch eine Erweiterung um zwei Beisitzer beschlossen¹⁷⁷. Weitere Untergliederungen der FDP-Fraktion scheint es in der 1. Legislaturperiode nicht gegeben zu haben, dies war bei einer Fraktionsstärke von etwas über fünfzig Köpfen wohl auch nicht notwendig.

In den nächsten Wahlen Anfang Januar 1951 kam es dann zu einer Kampfkandidatur um den Vorsitz der FDP-Fraktion zwischen Schäfer und Euler. In einem ersten Wahlgang¹⁷⁸ erhielten beide je 22 Stimmen, in einem zweiten Wahlgang konnte Euler nun 23, Schäfer erneut 22 Stimmen auf sich vereinen: Der Riss in der Partei, der

¹⁷⁴ Vgl. zur FDP-Fraktion jetzt auch Stalman, Einleitung Sitzungsprotokolle, hier S. 34 ff.

¹⁷⁵ So die Aussage von Schäfer in der Sitzung von Bundesvorstand und Fraktionsvorstand der FDP am 18./19. 11. 1949, BV-Protokolle, Nr. 6. Daten und Namen zum Fraktionsvorstand sind Schindler, Datenhandbuch, S. 961, entnommen.

¹⁷⁶ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 19. 9. 1949, Sitzungsprotokolle Nr. 1, S. 3 f.

¹⁷⁷ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 9. 11. 1949, ADL, N 37–11.

¹⁷⁸ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 10. 1. 1951, Sitzungsprotokolle Nr. 24, S. 80 ff.

sich auch in anderen Bereichen zeigte, ging mitten durch die Fraktion. Nachdem Euler so zum Vorsitzenden gekürt worden war, wurde Schäfer sodann mit 38 von 45 Stimmen zu dessen 1. Stellvertreter gewählt. Auch für die Position des 2. Stellvertreters kam es zu einer Kampfkandidatur zwischen Wellhausen und Artur Stegner, Vorsitzender des ebenfalls eher nationalliberalen Landesverbandes Niedersachsen. Hier konnte sich Wellhausen im zweiten Wahlgang durchsetzen. Stegner wurde schließlich – ebenfalls in einer Stichwahl – als einer der fünf Beisitzer gewählt; die anderen waren Oellers, Maier, von Rechenberg und Höpker-Aschoff. Dass es bei den nächsten turnusmäßigen Wahlen zu ähnlichen Konflikten gekommen ist, lässt sich nur vermuten. In diesen Wahlen Anfang Mai¹⁷⁹ wurde wiederum Schäfer zum Fraktionsvorsitzenden gewählt und Euler schied aus dem Vorstand aus. Stellvertreter Schäfers wurden nun Ernst Maier aus dem linksliberalen Landesverband Baden-Württemberg und erneut Hans Wellhausen. Dies bedeutete, dass der rechte Parteiflügel nicht mehr im Vorstand präsent war. Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktion waren Walther Kühn und – ab Ende Mai 1951 – Erich Mende¹⁸⁰.

Auch der Fraktionsvorstand der FDP beklagte das mangelnde Engagement der Fraktionsmitglieder und suchte die Fraktionsarbeit zu optimieren¹⁸¹. In den namentlichen Abstimmungen während der 1. Legislaturperiode zeigten sich die liberalen Abgeordneten wenig geschlossen; in etwa der Hälfte der Fälle votierten ein oder zwei Parlamentarier nicht mit der Fraktionsmehrheit. Größeren Dissens gab es bei Abstimmungen, in denen sich ein Teil der Fraktionsmitglieder als dezidiert »national« profilieren wollten, so in Lastenausgleichsfragen, in der Einführung der Todesstrafe, in der Beschränkung »jugendgefährdenden Schrifttums« sowie in der Abstimmung über den Israelvertrag¹⁸². Die Bereitschaft, den Zusammenhalt der Koalition zu wahren, kollidierte immer wieder mit dem Wunsch, sich als eigenständige politische Kraft zu präsentieren.

Analoges gilt für die DP-Fraktion. In der konstituierenden Sitzung am 8. September 1949 wurde der Parteivorsitzende Heinrich Hellwege zum Fraktionschef bestimmt, nach dessen Kabinettsintritt folgte ihm der Goslarer Oberbürgermeister Friedrich Klinge, der jedoch nur wenige Wochen bis zu seinem Tod am 21. Dezember 1949 diese Position einnehmen konnte. Danach wurde die Fraktion mehrere Monate vom »kommissarischen Vorsitzenden«, Hans Mühlenfeld, Gründungsmitglied und Generalsekretär der Partei, geleitet. Nach dem Ende der Sommerpause 1950 rückte dieser dann zum Fraktionsvorsitzenden auf, wobei ihm mit dem bisherigen Parlamentarischen Geschäftsführer Hans-Joachim von Merkatz ebenfalls ein prominentes Parteimitglied als Stellvertreter zur Seite gestellt wurde. Mit Heinz Matthes, ehemaliger Geschäftsführer der Deutsch-Hannoverschen Partei, als wei-

¹⁷⁹ Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 961.

¹⁸⁰ Nach dem Protokoll der Fraktionssitzung am 29. 5. 1951 (ADL, 14659) wurde Mende in dieser Sitzung zum parlamentarischen Geschäftsführer gewählt. »Bisher war er interimistisch mit der Wahrung dieser Aufgabe betraut gewesen.«

¹⁸¹ Vgl. Sitzungen FDP-Fraktion am 18. 10. 1950, 10. 4. und 12. 6. 1951, ADL, 14659.

¹⁸² Vgl. die Liste in ACDP, 08-001-0373.

terem Vorstandsmitglied wurde die Dominanz des niedersächsischen Landesverbandes noch weiter verstärkt; allein der vierte Mann, der Landwirt Otto Wittenburg, erster Landesvorsitzender der DP in Schleswig-Holstein, kam aus einer anderen Regionalorganisation der Partei¹⁸³.

Auch nach den ersten fraktionsinternen Wahlen standen die DP-Parlamentarier weiterhin im Schatten des niedersächsischen Landesverbandes. Auch die DP-Fraktion hatte sich eine Satzung¹⁸⁴ gegeben, die der personell von dauernder Fluktuation gekennzeichneten Parlamentariergruppe eine gewisse Disziplin und Arbeitsfähigkeit verleihen sollte. Dennoch blieb sie ein eher inaktiver und wenig profilierter Zirkel. Starker Mann der Fraktion¹⁸⁵ war Hans-Joachim von Merkatz, bis Anfang September 1950 parlamentarischer Geschäftsführer, nach der Wahl von Hans Mühlenfeld zum Fraktionsvorsitzenden nun stellvertretender Vorsitzender und parlamentarischer Geschäftsführer in einer Person, mit dem Wechsel von Mühlenfeld in den diplomatischen Dienst ab Mitte März 1953 dann selbst Fraktionsvorsitzender. Seine bisherigen Funktionen teilten sich bis zum Ende der Legislaturperiode Hans Ewers und Heinz Matthes. Merkatz, bereits vor 1949 als juristischer Berater der DP-Fraktion im niedersächsischen Landtag der Führung seiner Partei eng verbunden, ab 1952 auch Mitglied des Direktoriums der Deutschen Partei, war nicht nur die wichtigste Kontaktperson der Fraktion zum Parteivorsitzenden und Bundesratsminister Hellwege, sondern dominierte sie auch durch Sachkenntnis, politisches Urteilsvermögen und taktisches Geschick. Nicht zuletzt ihm war es zu verdanken, wenn die DP sich als relativ zuverlässiger und stabiler Koalitionspartner und damit als die »regierungsfrommste«¹⁸⁶ Partei der ganzen Koalition erwies. Allerdings war die Spannweite ihrer Flügel auch nicht so groß wie bei der FDP.

Fragmentarisch sind dagegen die Informationen zu den anderen Fraktionen und Gruppen. Mit Blick auf ihre geringe Abgeordnetenzahl blieb es meist bei der Benennung eines Vorsitzenden, ohne einen mehrköpfigen Vorstand zu schaffen. Angesichts der schmalen Personalbasis war auch in diesen Fällen die Verschränkung von Partei- und Fraktionsspitze das gängige Muster; dies gilt für das Zentrum (Helene Wessel) wie für die Wirtschaftliche Aufbauvereinigung (Alfred Loritz), allein die Bayernpartei, deren Vorsitzender Josef Baumgartner zwar in den Bundestag gewählt worden war, der seine politische Tätigkeit jedoch auf den Landtag in München konzentrieren wollte, wählte mit Gebhard Seelos ein anderes prominentes Parteimitglied zum Vorsitzenden¹⁸⁷.

¹⁸³ Daten und Namen nach Schindler, Datenhandbuch, S. 959, sowie nach Nathusius, Am rechten Rand, S. 317 f.

¹⁸⁴ Satzung, ACDP, I-026-003/2.

¹⁸⁵ So Meyn, Deutsche Partei, S. 25.

¹⁸⁶ So Doering-Manteuffel, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 167.

¹⁸⁷ Daten und Namen nach Schindler, Datenhandbuch, S. 983 ff. In der Wahl von Seelos spiegelten sich die erbitterten Auseinandersetzungen zwischen CSU und BP wider, war er am 1.7.1949 nach seinem Eintritt in die Bayernpartei doch von Ministerpräsident Ehard seines Amtes als Bayerischer Bevollmächtigter beim Länderrat in Stuttgart enthoben worden.

In den namentlichen Abstimmungen in der 1. Legislaturperiode¹⁸⁸ zeigten sich jedoch die Risse, die durch die kleinen Fraktionen gingen. Auch vor dem Anschluss der WAV an die DP und dem Zusammenschluss von Zentrum und Bayernpartei zur Föderalistischen Union war das Stimmverhalten uneinheitlich. In knapp der Hälfte der namentlichen Abstimmungen gab es in der DP-Fraktion einzelne oder mehrere von der Fraktionslinie abweichende Voten. In der Zentrums- bzw. FU-Fraktion lag diese Marke sogar bei 75 Prozent. Auch die Gruppen zeigten sich notorisch zerstritten. Allein die KPD-Parlamentarier fallen aus diesem Muster heraus; nur in zwei Fällen stimmte ein Mitglied gegen seine Kollegen. Diese Risse in den kleineren Fraktionen und die geringe Fraktionsdisziplin waren ein deutliches Zeichen für die Abspaltungs- und Diffusionsprozesse, die die 1. Legislaturperiode kennzeichneten. Aus acht Fraktionen, einer Gruppe und drei fraktionslosen Abgeordneten zu Beginn der parlamentarischen Arbeit waren am Ende der Wahlperiode fünf Fraktionen, zwei Gruppen und zwanzig fraktionslose Abgeordnete geworden.

Die fraktionslosen Abgeordneten standen außerhalb dieser Organisationsstrukturen, was ihre parlamentarischen Aktionsmöglichkeiten deutlich beschränkte. Noch vor der konstituierenden Sitzung des Bundestages hatten sich die als unabhängige Kandidaten gewählten Eduard Edert als Gast der Unions- und Richard Freudenberg als Gast der FDP-Fraktion angeschlossen, so dass neben dem Vertreter des Südschleswigschen Wählerverbandes, Hermann Clausen, nur noch Franz Ott als ›Wilder‹ im Bundestag saß. Mit dem Austritt von Fritz Dorls aus der Gruppe der DRP bereits am 2. Oktober 1949 begann dann ein Diffusions- und Veränderungsprozess¹⁸⁹; der im Laufe der Legislaturperiode die Zahl der Fraktionslosen auf bis zu 23 Personen anwachsen ließ. Allerdings vollzogen sich diese Veränderungen im Wesentlichen unter den kleinen Fraktionen und Gruppen, während die Koalitions- wie auch die SPD- und die KPD-Fraktion sich als relativ stabil erwiesen.

Insgesamt haben sich die Fraktionen rasch als die zentralen Aktionseinheiten des Bundestages etabliert; die Sichtweise vom »Fraktionsparlament«¹⁹⁰ hat sich seitdem zu recht eingebürgert. Sie waren die politischen Einheiten, die die Parlamentsarbeit strukturierten, die Führungspositionen des Bundestages besetzten, den zeitlichen Ablauf und die thematische Struktur der Plenarsitzungen festlegten und auch die personelle Zusammensetzung der Ausschüsse bestimmten. Sie schnürten den einzelnen Abgeordneten zwar in ein Fraktionskorsett ein, eröffneten ihm aber hierdurch sachpolitische Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten, die er als einzelner ›Wilder‹ nicht gehabt hätte, und boten ihm eine Plattform, von der aus er seine individuellen Entfaltungsmöglichkeiten, seine kollektiven Gestaltungschancen wie seine Kontrollfunktionen wahrnehmen konnte. Zudem war die Existenz politisch kohärenter Fraktionen eine wichtige Voraussetzung, um die Kalkulierbarkeit parlamentarischen Verhaltens zu sichern.

¹⁸⁸ Vgl. zur Zusammensetzung der Fraktionsführung der DP Schindler, Datenhandbuch, S. 959.

¹⁸⁹ Vgl. für Einzelheiten ebd., S. 908 ff.

¹⁹⁰ So als erster Thaysen, Uwe, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik, Opladen 1976, S. 69 ff.

Aber nicht in erster Linie die Schaffung eines Fraktionsparlaments war das Prägnante des politischen Neuanfangs 1949 in Bonn, sondern die Binnendifferenzierung der Fraktionen. Bildeten alle Fraktionen ein Leitungsgremium heraus, dem die Formulierung der politischen Linie nach außen, die Vertretung des Fraktionsstandpunkts gegenüber dem Gesamtparlament und der Regierung sowie die Integration der eigenen Mitglieder nach innen oblag, so schufen sich die beiden großen Fraktionen auch ein mittleres Management, das ihre Binnenstruktur und Arbeitsweise in markanter Weise bestimmte. Die Ausschussvorsitzenden, die Obleute sowie die Leiter der Arbeitsgruppen und -kreise waren unterhalb der Leitungsebene zentrale Akteure, die die Fraktionsarbeit im Einzelnen gestalteten und die Sachdiskussionen ganz wesentlich bestimmten. Nur mit diesen arbeitsteiligen Strukturen waren für Fraktionen dieser Größe die anfallenden Aufgaben noch zu bewältigen. Dieses mittlere Management war zudem die personelle Rekrutierungsbasis für den Aufstieg in höhere Ämter in Fraktion, Partei oder Regierung.

Der einzelnen Abgeordnete gewann seine Stellung innerhalb der Fraktion letztlich über seine Rolle als ›Experte‹. Durch seine Mitarbeit in den Bundestagsausschüssen wie in den fraktionsinternen Arbeitskreisen und -gruppen prägte er die Fraktionslinie mit, als Sachkenner fand er Gehör in der Fraktionsvollversammlung wie im Bundestagsplenum, als Fachmann wirkte er an politischen Initiativen und Sachentscheidungen der Fraktion mit. Diese Spezialisierung auf ein Themenfeld bedeutete, dass er in anderen Fragen auf den Sachverstand und das Urteil seiner Fraktionskollegen angewiesen war und in Abstimmungen entsprechen agieren musste. Die Fülle der anstehenden Sachfragen wäre ohne eine Hierarchisierung und Arbeitsteilung nicht zu erledigen gewesen.

Wenn die kleineren Fraktionen nicht in der Lage waren, eine solche Binnenstruktur herauszubilden, verschlechterte dies ihre Aktionsmöglichkeiten im Bonner Bundeshaus. Im Antragsverhalten, bei Anfragen und Interpellationen, aber auch in der konkreten Gesetzesarbeit konnten sie nicht das Gewicht und den Sachverstand aufbringen, den CDU/CSU- und SPD-Parlamentarier zu mobilisieren vermochten. Konnten FDP- und DP-Fraktion noch von ihrer Rolle als Regierungspartei profitieren, so fehlten insbesondere den kleineren Oppositionsfraktionen die Ressourcen, um politisch mithalten zu können. Die Stimmenverluste in der kommenden Bundestagswahl waren auch auf diesen Faktor zurückzuführen.

Mit den Wahlen 1953 änderte sich die parteipolitische Zusammensetzung des Deutschen Bundestages deutlich; das neue Wahlgesetz sowie ein gewisser Selektionsprozess unter den kleineren Parteien hatten das Ihre zu diesem neuen Bild beigetragen. Vermochten die beiden großen Fraktionen ihre Arbeitsstrukturen weiter zu differenzieren und zu verfeinern, so gelang dies den kleineren parlamentarischen Gruppierungen in geringerem Maße; interne Differenzen, ein geringeres Reservoir an versierten und routinierten politischen Talenten sowie generell das Festhalten am Bild des vielseitig agierenden, universell kompetenten und eigenverantwortlichen Honoratiorenparlamentariers waren für dieses Nachhinken verantwortlich. Zwar sahen auch sie sich gezwungen, dem Trend zu politischer Spezialisierung, fraktions-

interner Binnendifferenzierung und Arbeitsteilung Rechnung zu tragen, doch zeigten sie sich in geringerem Maße hierzu bereit als die SPD- und die Unionsabgeordneten.

Als künftiger Koalitionspartner hatten auch die FDP-Parlamentarier wie parallel die Unionsfraktion die Neuwahl des Fraktionsvorstands solange aussetzen müssen, bis die Regierungsbildung abgeschlossen war. In gewollter Distanzierung vom Kanzler wählten sie sodann den aus dem Kabinett ausgestoßenen Dehler mit großer Mehrheit zu ihrem neuen Vorsitzenden. Bei der Entscheidung über dessen Stellvertreter zeigten sich jedoch erneut deutliche Risse in der Fraktion; gewählt wurden schließlich August-Martin Euler und Erich Mende sowie als »parlamentarischer Sekretär« Martin Blank. Auch bei der Benennung eines Nachfolgers für Hermann Schäfer als Vizepräsident des Deutschen Bundestages gab es wieder zwei Kandidaten, auf die jeweils nahezu die Hälfte der Stimmen entfiel. Nominiert wurde schließlich Ludwig Schneider (Lollar).¹⁹¹ Diese massiven Divergenzen schwächten ohne Zweifel den Zusammenhalt der Fraktion. Die Tatsache, dass nicht – wie bei den beiden großen Fraktionen – versucht wurde, im Vorfeld von Wahlen Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken oder vorab »Paketlösungen« auszuhandeln, sondern dass die unterschiedlichen Standpunkte offen zutage traten, ließ zudem deutlich werden, dass es keine diesen Graben überbrückende Instanz – Partei- oder Fraktionschef – gab, dessen Autorität und Durchsetzungskraft ausgereicht hätte, diese Lage zu bereinigen. Dies kennzeichnete die Situation der FDP-Fraktion auch in den nächsten Jahren.

Mit Dehler hatte die Fraktion einen Vorsitzenden gewählt, der versprach, die Eigenständigkeit gegenüber Kanzler und Kabinett herauszustreichen und die Konturen der Partei in Parlament und Öffentlichkeit deutlicher als zuvor sichtbar zu machen. »An öffentlicher Bekanntheit, rhetorischer Begabung und politischem Durchsetzungswillen«, so die Einschätzung seines Biografen, »konnte in den Führungsgremien der FDP niemand an ihn heranreichen.«¹⁹² Die Wahl an die Spitze der Fraktion war somit weit mehr als ein Trostpflaster für die entgangenen Ministerwürden, vielmehr gewannen die liberalen Abgeordneten mit dieser Entscheidung einen größeren Aktionsspielraum, der den Konflikt mit der Regierung mit einschloss. Galt Parteichef und Vizekanzler Blücher als Gewährsmann für Koalitionstreue und die enge Bindung der FDP an die Unionsparteien, so stand Dehler für Eigenständigkeit und Autonomie. Dies sollte in den kommenden Jahren auf dramatische Weise zutage treten.

¹⁹¹ Das Ergebnis für Dehler war 45 Ja-, keine Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen. Bei der Wahl des 1. Stellvertreters erhielten Euler 32 Stimmen und Rademacher 11 Stimmen. Bei der Wahl des 2. Stellvertreters fielen auf Stegner 19 Stimmen, auf Mende 18 Stimmen, auf Wellhausen 9 Stimmen. In der Stichwahl siegte Mende (25 Stimmen) über Stegner (21 Stimmen). Bei der Wahl des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages kam Schneider auf 23 Stimmen, Hammer auf 21 Stimmen. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 20.10.1953, Sitzungsprotokolle, Nr. 63, S. 203f.

¹⁹² Wengst, Dehler, S. 236.

Wie zuvor die großen Fraktionen, entschlossen sich auch die FDP-Abgeordneten zu Beginn der 2. Legislaturperiode, Arbeitskreise zu bilden, um in diesen »seminarähnlichen« Besprechungen »die großen Problem der künftigen Politik durchzudiskutieren und Lösungen vorzubereiten«. ¹⁹³ Allerdings waren sie nicht so formalisiert und festgefügt wie die parallelen Gremien von CDU/CSU und SPD. Bei einer Zahl von etwa fünfzig Abgeordneten war die Notwendigkeit, eine differenzierte Arbeitsstruktur aufzubauen, nicht so augenfällig wie bei den großen Fraktionen, vielmehr sahen manche Kritiker hierin eine »Überorganisation«, die Überschneidungen oder Doppelarbeit nach sich ziehen würde. Stattdessen schienen ihnen ad-hoc-Arbeitskreise für bestimmte Fragenkomplexe der bessere Weg zu sein, um entsprechende Gesetzesvorhaben vorzubereiten und im Schoß der Fraktion zu beraten. Aber auch generelle Vorbehalte gegen die Entwicklung zum Vollzeitparlamentarier schlangen in dieser Debatte mit. »Ich gestatte mir die Bemerkung«, so spitzzüngig der auch als Rechtsanwalt tätige Ewald Bucher, »daß der Typ des berufstätigen Abgeordneten ebenso seine Lebensberechtigung hat wie der Berufspolitiker«. ¹⁹⁴

Damit gewannen die Arbeitskreise der FDP-Fraktion nicht die Kohärenz und Stetigkeit wie die parallelen Einrichtungen von Unionsparlamentariern und Sozialdemokraten. In der Tendenz waren aber auch sie der Ort, wo Initiativen vorbereitet, die Ausschussarbeit koordiniert und die spezialisierte Sachdebatte geführt wurde. Zudem war ihre Zahl geringer – am kontinuierlichsten trafen sich die Arbeitskreise für Außenpolitik, für Finanz- und Steuerfragen sowie für Agrarwirtschaft. Daneben scheinen auch ad-hoc-Arbeitskreise für bestimmte größere Gesetzgebungsvorhaben eingerichtet worden zu sein. ¹⁹⁵

Die Hoffnung, die Fraktionsvollversammlung hierdurch zu entlasten und die Diskussion dort auf grundlegende Fragestellungen zu konzentrieren, erfüllte sich jedoch nicht. Die FDP-Abgeordneten beharren auf ihrer umfassenden parlamentarischen Verantwortlichkeit und Entscheidungskompetenz und wollten sich dies nicht durch andere Gremien streitig machen lassen. Dies galt gegenüber den Arbeitskreisen, galt aber in noch größerem Maße für den Fraktionsvorstand, dessen Festlegungen in Sachfragen und dessen Vorpreschen in der Öffentlichkeit immer wieder für Verstimmungen sorgte. Erneut war es Ewald Bucher, der dessen Funktion auf die Aufgabe beschränkt sehen wollte, »politische Entscheidungen in dringenden Fällen und nur in solchen [zu fällen], wenn die Fraktion nicht zeitgerecht einberufen werden kann. Besonders dieser letzte Punkt scheint mir wichtig zu sein, da sich bis jetzt nur immer große Unannehmlichkeiten daraus ergeben haben, daß der Fraktionsvorstand politische Beschlüsse gefaßt und sogar veröffentlicht hat«. ¹⁹⁶ Angesichts der Flügelbildung innerhalb der Fraktion war dies ein zweckdienliches Vorgehen, doch schwang in diesen Mahnungen auch ein Parlamentsverständnis mit, das den sich

¹⁹³ Sitzung FDP-Fraktionsvorstand am 21. 10. 1953, ADL, A 31–6.

¹⁹⁴ Rundbrief Buchers vom 13. 1. 1955, ADL, N 1-2509.

¹⁹⁵ Rundbrief Mauks vom 10. 1. 1955, ebd.; sowie Sitzung FDP-Fraktion am 18. 1. 1955, ADL, 14660.

¹⁹⁶ Rundbrief Buchers vom 13. 1. 1955, ADL, N 1-2509.

selbst verantwortlichen Abgeordneten in das Zentrum der politischen Entscheidungen stellte.

Dass die Unzufriedenheit mit der Fraktions Spitze auch vor Dehler nicht Halt machte, zeigt das Ergebnis seiner Wiederwahl zum Fraktionsvorsitzenden Anfang 1955.¹⁹⁷ Dieses Mal stimmten nur 43 Abgeordnete für ihn, während zwei andere Namen favorisierten und zehn sich enthielten. Der eskalierende Streit mit Adenauer um außenpolitische Fragen wie generell fraktionsinterne Querelen hatten dazu geführt, dass die Autorität und Durchsetzungsfähigkeit des Fraktionsvorsitzenden nachhaltig beeinträchtigt waren.

Hatte Dehler schon 1953 – wenn auch mit feinem Spott – die Rolle der FDP dahingehend beschrieben, »daß wir die Opposition in der Koalition sein sollen«,¹⁹⁸ so sollte sich dies in den kommenden Monaten auf das Heftigste bewahrheiten. Der Dauerkonflikt mit dem Bundeskanzler führte die FDP-Fraktion in eine Zerreißprobe,¹⁹⁹ an der sie schließlich zerbrach. Erste Alarmzeichen für eine Eintrübung des Koalitionsklimas deuteten sich an, als in der »Affäre John« die FDP-Fraktion sich bei der Abstimmung über einen von der SPD eingebrachten Misstrauensantrag gegen Innenminister Schröder der Stimme enthielt²⁰⁰ und damit den Koalitionspartner nachhaltig verstimmt. Wichtiger noch waren Differenzen über außenpolitische Fragen, insbesondere das Saarproblem, die das Regierungsbündnis an den Rand des Bruchs trieben. Der sachliche Kern kann und muss hier nicht nachgezeichnet werden, doch berührte der Konflikt Grundfragen des politischen Miteinanders der Koalitionsfraktionen. Als Adenauer schließlich damit drohte, den Vorsitzenden der FDP-Fraktion nicht mehr zu vertraulichen Besprechungen hinzuzuziehen, veranlasste dies Dehler zu einem harschen Protestschreiben: »Ich besitze das Vertrauen meiner Fraktion. Die Zusammenarbeit in der Koalition verlangt, daß Sie alle schwebenden Fragen ohne Vorbehalt mit mir besprechen.«²⁰¹ Der Kanzler versuchte zunächst, in seinen Antworten verbindlicher zu bleiben, fand jedoch schon bald zu einem ähnlich schneidenden Tonfall.²⁰² Ebenso scharf reagierte von Brentano, der »sich die Zusammenarbeit mit Dr. Dehler nicht weiter vorstellen [konnte], es sei denn, daß er entsprechende Erklärungen abgebe«.²⁰³ Das Koalitionsklima war durch Dehlers Vorpreschen in außenpolitischen Fragen nachhaltig beeinträchtigt, die schwindende Vertrauensbasis zum Kanzler und zum Fraktionschef des größeren Partners drohte den Zusammenhalt und die Gestaltungskraft des Regierungsbündnisses zu unterminieren.

¹⁹⁷ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 25.1.1955, Sitzungsprotokolle Nr. 74, S. 224 ff.

¹⁹⁸ Sitzung des Bundeshauptausschusses der FDP am 20./21.11.1953, ADL, A 12–11.

¹⁹⁹ Dies kann hier nicht im Einzelnen ausgeführt werden; vgl. hierzu Wengst, Dehler, S. 239 ff., Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 249 ff., und Löttel, Adenauer und FDP, S. 53 ff.

²⁰⁰ Sitzung vom ca. 16. 9. 1954, BT Plenarprotokoll 02/42, S. 1974.

²⁰¹ Dehler an Adenauer am 17. 3. 1955, Löttel, Adenauer und FDP, Nr. 118, S. 413 ff.; ähnlich Dehler an Adenauer am 15. 3. 1955, ebd., Nr. 115, S. 409 f.

²⁰² Vgl. Adenauer an Dehler am 16. 3. 1955 und am 1. 4. 1955, Adenauer, Briefe 1953–1955, Nr. 221 u. 227, S. 254 f. u. 259 f.

²⁰³ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 8. 3. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 135, S. 575.

Ein zweites Konfliktfeld waren personelle und organisatorische Veränderungen im Bundeskabinett. Anfang Oktober 1955 hatte Adenauer sich entschlossen, ein Bundesministerium für Atomfragen zu schaffen²⁰⁴ und Franz-Josef Strauß, bisher Bundesminister für besondere Aufgaben, mit diesem Ressort zu betrauen, und hatte dies dem Vorsitzenden der FDP-Fraktion schriftlich mitgeteilt.²⁰⁵ Gegen diese kabinettinternen Veränderungen protestierte Dehler vehement und mahnte vorherige Konsultationen der Koalitionspartner an, was Adenauer jedoch ablehnte.²⁰⁶ Damit weitete sich der Streitpunkt zu einer Grundsatzfrage aus: »Sie bedauern in Ihrem Brief«, so der Vorsitzende der FDP-Fraktion, »daß meine Partei aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen und politischen Gründen Koalitionsbesprechungen über personelle und sachliche Änderungen für erforderlich hält. Wir bedauern aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen, daß Sie es nicht für erforderlich halten, das Einverständnis Ihrer Koalitionspartner zu personellen Änderungen und zu Aufgabenverschiebungen im Kabinett einzuholen. Dabei geht es uns nicht um unsere Partei, sondern um die Wirksamkeit unserer jungen Demokratie und um die gute Ordnung unseres Staates.« Diesen Standpunkt sah Dehler durch das Grundgesetz wie durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung gedeckt. »Die Minister sind nicht Fachminister und nicht Staatssekretäre im Sinne des Kaiserreichs, sondern politische Minister. Sie werden von ihrer Fraktion vorgeschlagen, weil sie ihr Vertrauen haben, und müssen es für die Dauer ihrer Tätigkeit im Kabinett bewahren. Die Vorstellung, daß ein Bundeskanzler zwar vor seiner Wahl sich mit den Parteien seiner Koalition nicht nur über ein politisches Programm, sondern auch über die Zusammensetzung der Regierung verständigt, daß er aber nach seiner Wahl keinerlei Bindungen unterliege, sondern ausschließlich nach seinem Ermessen verfahren könne, wäre unwirklich. Nach dem Sinne unseres Grundgesetzes und nach dem Wesen einer Koalitionsvereinbarung muß jede Änderung im Kabinett mit den Koalitionsparteien abgestimmt werden. Welche Folgerungen zu ziehen sind, wenn eine Verständigung nicht möglich ist, unterliegt der politischen Entscheidung der Beteiligten.«²⁰⁷

Eine solche kaum verhüllte Drohung mit dem Koalitionsbruch ließ der Kanzler nicht unbeantwortet, sondern drehte seinerseits den Spieß um. Ultimativ forderte er die FDP-Fraktion auf, noch vor der nächsten Bundestagsdebatte zur Außenpolitik in einem entsprechenden Schreiben klarzustellen, ob sie die bisherige außenpolitische Linie der Bundesregierung weiterhin trage und ob sie »bereit [sei], zusammen mit

²⁰⁴ Vgl. Kabinettsitzung am 6. 10. 1955, Kabinettsprotokolle 1955, Nr. 99, S. 553 f.

²⁰⁵ Adenauer an Dehler am 13. 10. 1955, Adenauer, Briefe 1955–1957, Nr. 34, S. 70 f.

²⁰⁶ Adenauer an Dehler am 20. 10. 1955, ebd., Nr. 36, S. 72 f.

²⁰⁷ Briefentwurf Dehlers vom 2. 11. 1955; ADL, N 1-2222. Unsicher über den Inhalt, hatte Dehler ihn an Wolfgang Haußmann zur Prüfung der rechtlichen Fragen übersandt. Dieser sah keine Bedenken gegen den Text. Vgl. Haussmann an Dehler am 3. 11. 1955, ebd. Dennoch milderte Dehler sein Schreiben an Adenauer vom 5. 11. 1955 (Löttel, Adenauer und FDP, Nr. 139, S. 451 ff.) leicht ab. Dehler ließ seine Bedenken gegen die Ernennung von Strauß von der Fraktion absegnen. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 8. 11. 1955, ADL, 14660.

der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der DP bis zum Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode im Jahre 1957 so zur Koalition zu stehen und in wichtigen Fragen mit den anderen Koalitionspartnern gemeinsam vorzugehen, daß eine agitatorische Auseinandersetzung über die gemeinsame Arbeit der Koalitionsparteien bei den Bundestagswahlen 1957 ausgeschlossen wird. [...] Es ist besser für Deutschland, in die Bundestags-Diskussion mit einer verkleinerten, aber in sich geschlossenen Mehrheit hineinzugehen, als mit einer Koalition, die in Wirklichkeit keine Koalition mehr ist.«²⁰⁸ Damit war die Gretchenfrage nach der Koalitionstreue gestellt.

Der sich zuspitzende Konflikt zwischen dem Kanzler und dem Vorsitzenden der FDP-Fraktion konnte auch die liberalen Parlamentarier nicht unberührt lassen. Die alten Gräben zwischen den Flügeln vertieften sich wieder und wurden durch neue Verwerfungen ausgeweitet. Die fraktionsinternen Auseinandersetzungen um den außenpolitischen Kurs der Bundesregierung mussten vor allem die freidemokratischen Minister treffen, die im Kabinett diese Linie mitgetragen hatten und die dies nun von Teilen der eigenen Parteigänger infrage gestellt sahen. Es war gerade für eine liberale Fraktion schon ein außergewöhnlicher Schritt, als sie Anfang 1955 den Beschluss fasste, »in Zukunft disziplinarische Maßnahmen gegen Mitglieder [zu] ergreifen, die sich in politischen Grundfragen auf demonstrative Weise gegen die durch Mehrheitsbeschluss festgelegte politische Linie der Fraktion wenden«.²⁰⁹ Erstes Opfer war Blücher, dessen »Ja« zum Saarstatut die Fraktion zum Anlass nahm, ihn zum Rückzug aus dem Kabinett aufzufordern. Erst die Intervention von Heuss und dessen Versicherung, er werde sich notfalls weigern, das Rücktrittsgesuch des Vizekanzlers anzunehmen, veranlasste den Fraktionschef zum Einlenken.²¹⁰ Die Spannungen zwischen dem »Ministerflügel« und der Fraktionsmehrheit wurden durch dieses Vorgehen noch gesteigert.

Der Konflikt erreichte seinen Höhepunkt im Spätherbst 1955. Ende November suchten Blücher und Preusker den Bundespräsidenten auf, um ihn davon zu überzeugen, »daß Dehler sowohl vom Parteivorsitz wie vom Fraktionsvorsitz entsetzt werden müsse«.²¹¹ Auch aus den Landesverbänden – Hessen, Berlin, Nordrhein-Westfalen – kamen massive Rücktrittsforderungen. Ihnen schloss sich die CDU/CSU-Fraktion an, die anmahnte, endlich das vom Kanzler geforderten Bekenntnis zur Koalitionstreue abzulegen, und sich demonstrativ hinter dessen Vorgehen stellte.²¹² Dies jedoch ließ die Stimmung unter den FDP-Abgeordneten zugunsten Dehlers umschlagen; die unverhüllte Einmischung der Unionsparlamentarier in die Interna der

²⁰⁸ Adenauer an Dehler am 22. 11. 1955, Adenauer, Briefe 1955–1957, Nr. 57, S. 94 ff.

²⁰⁹ Sitzung FDP-Fraktion am 25. 1. 1955, Sitzungsprotokolle Nr. 74, S. 225. Der Beschluss war gegen 3 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen gefasst worden.

²¹⁰ Vgl. hierzu Wengst, Dehler, S. 258 ff. Auch Adenauer weigerte sich, dem Rücktrittsgesuch zu entsprechen. Vgl. Adenauer an Blücher am 4. 4. 1955, Adenauer, Briefe 1953–1955, Nr. 230, S. 261 f.

²¹¹ Gesprächsaufzeichnung, zit. n. Wengst, Dehler, S. 275.

²¹² Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 28. 11. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 207, S. 887 f.

eigenen Fraktion veranlasste deren Mitglieder, sich hinter den angeschlagenen Fraktionsvorsitzenden zu scharen. In einer ganztägigen Sitzung am 29. November 1955 erörterten die FDP-Abgeordneten das weitere Vorgehen. Es war der um einen Ausgleich bemühte Blücher, der den Vorschlag machte, »auf einen weiteren Briefkrieg zu verzichten« und den vom Kanzler »ultimativ gestellten Termin zur Beantwortung des Briefes [...] nicht einzuhalten«. ²¹³ Stattdessen verständigte man sich einmütig darauf, ein Koalitionsgespräch anzuregen, ²¹⁴ in dessen Rahmen die vom Kanzler aufgeworfenen Fragen erörtert werden sollten.

Dennoch brachten diese Zusammenkünfte keine Klarheit ²¹⁵, im Gegenteil, Adenauers »in schneidendem Ton« vorgetragener Vorwurf, Dehler habe durch seine außenpolitischen Reden der Bundesrepublik schweren Schaden zugefügt, und der kaum verdeckte Hinweis des Kanzlers, dass er sich einer weiteren Zusammenarbeit mit ihm verschließen werde, machten deutlich, dass der Regierungschef beabsichtigte, die Koalitionsfrage zu stellen oder aber die FDP-Fraktion zum Sturz ihres Vorsitzenden zu zwingen. Ob er sich angesichts dieser Konstellation würde halten können, musste sich am 10. Januar 1956 erweisen, als die turnusmäßige Neuwahl der Fraktionsspitze anstand. Dehlers Kritiker innerhalb und außerhalb der Fraktion hatten den Nürnberger Unternehmer Hans Wellhausen zum Gegenkandidaten gegen den bisherigen Vorsitzenden gewinnen können. Das Ergebnis war denkbar knapp: Auf Dehler entfielen 27, auf Wellhausen 22 Stimmen, ²¹⁶ was den Riss in der Fraktion noch einmal verdeutlichte. Dennoch hatte Dehler eine Mehrheit hinter sich bringen können, wenn auch damit seine politische Zukunft nicht gesichert war. In den folgenden Wahlgängen an diesem Tage waren die Stimmenverhältnisse nicht so eng, da die beiden Bewerber für den stellvertretenden Vorsitz, Max Becker und Erich Mende, nicht gegeneinander antraten und der dritte, August-Martin Euler, führender Kopf in der Fronde gegen Dehler, seine Kandidatur zurückzog. Mit 36 Stimmen wurden Becker und mit 34 Stimmen Mende zu Dehlers Stellvertretern gewählt und anschließend Ewald Bucher und Martin Blank zu Parlamentarischen Geschäftsführern bestimmt.

Der in der Wahl der neuen Fraktionsspitze aufgipfelnde Konflikt um den politischen Kurs der FDP-Fraktion war Anfang Januar 1956 jedoch nicht beendet, im Gegenteil, die eigentliche Auseinandersetzung über diese Frage und die Spaltung der Fraktion standen noch bevor. Auslöser dieser Entwicklung waren die von der Unionsfraktion angestoßene Pläne ²¹⁷ für ein neues Wahlrecht, das die Chancen der FDP in künftigen Bundestagswahlen unterminieren würde, sowie koalitionspolitische Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen, die auf ein konstruktives Misstrauensvotum gegen Ministerpräsident Arnold und die Bildung einer sozialliberalen Koali-

²¹³ Sitzung FDP-Fraktion am 29. 11. 1955, Sitzungsprotokolle Nr. 80, S. 241 ff.

²¹⁴ Dehler an Adenauer am 29. 11. 1955, Löttel, Adenauer und FDP, Nr. 147, S. 470 f.

²¹⁵ Vgl. zu diesen Gesprächen am 6., 7. und 13. 12. 1955 Wengst, Dehler, S. 277 f., und Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 255 f.

²¹⁶ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 10. 1. 1956, Sitzungsprotokolle Nr. 85, S. 262 ff.

²¹⁷ Vgl. hierzu oben Kap. II.1.2.

tion in Düsseldorf hinausliefen. Beide Fragen vertieften die Gegensätze innerhalb der Bundestagsfraktion und ließen erneut die Frage nach der künftigen politischen Strategie aufkommen. Als die nordrhein-westfälischen Liberalen dann in der Tat am 20. Februar 1956 die Koalition wechselten, sahen sich die Kritiker Dehlers genötigt, entweder ihn von der Spitze von Partei und Fraktion zu verdrängen und damit eine Annäherung an den Koalitionspartner in Bonn zu erzwingen, oder aber selbst Fraktion und Partei zu verlassen.

Letzteres geschah am 23. Februar, als noch während einer Fraktionssitzung sechzehn Mitglieder ihren Austritt aus der FDP-Bundestagsfraktion erklärten.²¹⁸ Hierzu zählten die vier Bundesminister Blücher, Neumayer, Preusker und Schäfer sowie Euler, Wellhausen, von Manteuffel und Schneider. Sie konstituierten am 15. März 1956 eine neue Fraktion unter der Bezeichnung »Demokratische Arbeitsgemeinschaft«, die nun zu den Koalitionsfraktionen gehörte und mit den bisherigen Ministern weiterhin im Kabinett vertreten war. Wenige Tage nach dem offiziellen Gründungsparteitag in Bochum am 23./24. Juni 1956 benannten sie sich schließlich in Fraktion der »Freien Volkspartei« um, um sich dann nach der Sommerpause mit der DP-Fraktion zu einer Arbeits- und Aktionsgemeinschaft zusammenzuschließen und ab März 1957 eine gemeinsame Fraktion DP(FVP) zu bilden.²¹⁹

Die restliche FDP-Fraktion hingegen beschloss einen Tag nach der Sezession, in die Opposition zu gehen, um sich dort für die 1957 anstehenden Bundestagswahlen neu zu sammeln. Allerdings brachte die Abspaltung des Ministerflügels für die nun auf 37 Köpfe verkleinerte FDP-Fraktion kein Ende der internen Auseinandersetzungen.²²⁰ Anhaltende Diskussionen um eine Wiederannäherung zwischen beiden liberalen Gruppen, das Auseinanderfallen der FDP-Fraktion bei wichtigen Abstimmungen und der Wechsel im Fraktionsvorsitz von Dehler zu Max Becker Anfang 1957 zeigten deutlich, dass die erhoffte Stabilisierung bis zum Ende der Legislaturperiode nicht zustande kam.

Nach den Bundestagswahlen 1957 waren die Voraussetzungen für eine innere Konsolidierung deutlich besser. Der Wahlausgang hatte gezeigt, dass sich eine Politik der Konfrontation und der Abgrenzung von den Unionsparteien nicht auszahlte, wenig später sollte sich zudem an Rhein und Ruhr erweisen, dass auch das Zusammengehen mit den Sozialdemokraten den Liberalen nicht zum Vorteil gereichte. Dies sprach dafür, die Oppositionsrolle in Bonn zu nutzen, um die FDP in Zukunft wieder in eine bürgerliche Koalition dort zu führen, ein Kurs, den der neue Fraktionsvorsitzende, Erich Mende, bestmöglich verkörperte. Mende²²¹ hatte sich in den vergangenen Jahren zielstrebig in die Führungsgruppe der liberalen Parlamentarier vorgearbeitet, hatte als Parlamentarischer Geschäftsführer in der 1. und als Stellver-

²¹⁸ Vgl. Informationsbrief der FDP-Fraktion Nr. 65, ADL, N 11/77.

²¹⁹ Vgl. hierzu Schindler, Datenhandbuch, S. 934 ff. Dort, S. 965 f. und 959, auch Angaben zu den jeweiligen Fraktionsspitzen.

²²⁰ Vgl. Wengst, Dehler, S. 291 ff.

²²¹ Vgl. zu Mende Jansen, Hans-Heinrich, Erich Mende (1916–1998) in: Oppeland, Deutsche Politiker, Bd. 2, S. 132–142.

tretender Vorsitzender in der 2. Legislaturperiode auch genug parlamentarische Erfahrung, um im Oktober 1957 an die Spitze der Fraktion zu treten. In den internen Auseinandersetzungen der Vergangenheit hatte er als Mann der Mitte gegolten, der loyal zur Fraktionslinie gestanden und versucht hatte, den Zusammenhalt der Gruppe zu wahren. Dies prädestinierte ihn für den Fraktionsvorsitz im neu gewählten Bundestag. Ihm zur Seite²²² gestellt wurden Hans Lenz, bereits seit Januar 1957 Stellvertretender Fraktionsvorsitzender im letzten Bundestag und Repräsentant der baden-württembergischen FDP, und Jan Eilers aus Niedersachsen, ein parlamentarischer Neuling. Von größerem Gewicht waren die Parlamentarischen Geschäftsführer: Ewald Bucher, der seit der Sezession der FVP im Februar 1956 diese Amt bekleidete, sowie (ab November 1959) Wolfgang Mischnick. Zum Fraktionsgeschäftsführer erkor man Hans-Dietrich Genscher. Komplettiert wurde der Fraktionsvorstand durch den jeweiligen Bundestagsvizepräsidenten: zunächst Max Becker, nach dessen Tod im Sommer 1960 Thomas Dehler.

Während die bisherigen Fraktionsvorsitzenden dem Honoratiorenmilieu des liberalen Bürgertums verbunden waren und neben ihrem Mandat noch ihren bisherigen Beruf, meist den eines Rechtsanwalts, ausgeübt hatten, entsprach Mende dem Typus des Berufspolitikers. Mit ihm trat die Frontgeneration in den Vordergrund, die die Älteren mehr und mehr zu verdrängen begann. »Ihre Sozialisation erfuhren sie nicht in einem betulichen Honoratiorenmilieu, sondern während des Weltkrieges in Schützengraben und im Offizierskasino.«²²³ Dieser Generationswechsel betraf nicht nur die Fraktion, sondern auch die Spitze der Partei, wo Mende 1960 den 70-jährigen Reinhold Maier ablöste.

Mit der Wahl von Erich Mende zum Vorsitzenden professionalisierte sich die Fraktionsarbeit. Da die Liberalen in der Opposition von der Kooperation mit der größeren Regierungsfraktion und der Zuarbeit durch die Ministerialbürokratie abgeschnitten waren, mussten sie eigene Wege finden, um sich im parlamentarischen Alltag Geltung zu verschaffen. Am Anfang der 3. Legislaturperiode standen dann auch entsprechende Überlegungen zur Verbesserung der künftigen Tätigkeit.²²⁴ Hierzu gehörte die (nun endgültige) Installierung von Arbeitskreisen, die der Koordinierung der Ausschussarbeit, der Projektierung von parlamentarischen Initiativen der Fraktion und generell der Vorbereitung der Plenarsitzungen dienen sollte, hierzu zählte die Straffung der Fraktionssitzungen, die zum Ort der politischen Aussprachen und zum Entscheidungszentrum für anstehende Fragen werden sollten, und hierzu wurde auch eine Effektivierung der Pressearbeit gerechnet. Als besonders wichtig schätzte man die Kooperation zwischen Partei und Fraktion ein, da innerhalb der Parteistrukturen durch die Beteiligung an Landesregierungen oder aber über die beim Bundesvorstand angesiedelten Fachausschüsse die personelle Ka-

²²² Vgl. die Angaben in Schindler, Datenhandbuch, S. 962.

²²³ Stalman, Einleitung zu Sitzungsprotokolle FDP-Fraktion, S. 56.

²²⁴ Vgl. hierzu Rundschreiben Niebels vom 28. 10. 1957, ADL, Nr-2509; Rundschreiben Mauks o.D. (ca. Ende Oktober 1957), ADL, A31-2; sowie die Sitzung von Bundesvorstand und BT-Fraktion am 1./2. 11. 1957, BV-Protokolle Nr. 45, S. 298 ff.

pazität wie die fachliche Expertise vorhanden war, die man als Voraussetzung für die angestrebte Effektivierung der Fraktionsarbeit ansah. Auch wurde das Fraktionsbüro ausgebaut und die Rolle des Fraktionsgeschäftsführers gestärkt;²²⁵ mit dem Wechsel von dem eher blassen Fritz Niebel zu Hans-Dietrich Genscher im Sommer 1959 waren auch personell die Weichen für eine bessere Koordinierung der Fraktionsarbeit gestellt.

Für die DP- und die BHE-Fraktion lassen sich so detaillierte Angaben zur Binnenstruktur und zum Koalitionsgebaren nicht machen, so dass deren Aufbau nur knapp beschrieben werden kann. In der Deutschen Partei wurde mit Beginn der 2. Wahlperiode mit Hans-Joachim von Merkatz der – neben den beiden Kabinettsmitgliedern – dritte Spitzenpolitiker der Partei zum neuen Fraktionsvorsitzenden gewählt, Stellvertreter wurde Rudolf Eickhoff, Parlamentarischer Geschäftsführer Heinz Matthes²²⁶. Die Fraktion des GB/BHE wurde von Horst Haasler geführt, Stellvertreter waren Walter Eckhardt und Karl Mocker, Parlamentarischer Geschäftsführer Adolf Franz Samwer. Als Linus Kather, tief enttäuscht über die Besetzung des Vertriebenenministeriums mit Theodor Oberländer, sich im Dezember 1953 aus der aktiven Parteiarbeit zurückzog und im Juni 1954 sogar aus der CDU austrat und zum GB/BHE wechselte,²²⁷ nahm seine neue Partei sofort die Gelegenheit wahr, den prominenten Vertriebenenpolitiker zum (dritten) Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden zu wählen. Auch in den Bundestagsfraktionen von DP und BHE wurde die Bildung von Arbeitskreisen erwogen, doch nahm man angesichts der geringen Mandatsstärke wie auch der kleinen Zahl der Ausschussmitglieder in beiden Fraktionen Abstand von der Realisierung dieser Pläne.²²⁸ Generell litten beide Parteien darunter, dass es ihnen an profilierten und routinierten Parlamentariern fehlte; wählerwirksames Ansehen und Zugkraft genossen vor allem die Bundesminister, während die Abgeordneten deutlich in deren Schatten standen. Somit konnten die Fraktionen kein eigenständiges Gewicht neben der Regierung und dem christdemokratischen Koalitionspartner gewinnen.

Hinzu traten interne Spannungen, an denen die Fraktionen schließlich zerbrechen sollten. Für den BHE waren es – wie parallel für die FDP – die Pariser Verträge und das Saarstatut, die einen tiefen Riss innerhalb der Fraktion nach sich zogen. In der Abstimmung über dieses Vertragswerk am 27. Februar 1955 spaltete sich die Fraktion,²²⁹ sechzehn Abgeordnete stimmten gegen und elf für das Saarstatut. Nicht weniger gravierend war, dass sich wenige Wochen später BHE-Abgeordnete (wie auch einzelne FDP-Parlamentarier) der von der SPD-Fraktion angestrebten Nor-

²²⁵ Vgl. Geschäftsanweisung und Geschäftsverteilungsplan von ca. Ende 1959, ADL, Nr 2515.

²²⁶ Vgl. die Angaben in Schindler, Datenhandbuch, S. 265 u. 270.

²²⁷ Vgl. Kather an Adenauer am 10. 12. 1955, ACDP, I-377-06/2, sowie am 14. 6. 1954, ebd.

²²⁸ Vermerk vom 17. 1. 1955, BA, NL 267/27.

²²⁹ BT Plenarprotokoll 02/72, S. 3930 ff.

menkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht wegen des Saarstatuts²³⁰ angeschlossen. Für die Bundesregierung wie für die Koalitionsfraktionen insgesamt war dieses Ausscheren aus der gemeinsamen Linie eine schmerzliche Brückierung, verhalfen diese Dissidenten der Opposition doch zu einem Erfolg, den diese aus eigener Kraft – mit 162 Mitgliedern verfügte die SPD-Fraktion nicht über das erforderliche Quorum eines Drittels der Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nicht hätte erreichen können.

Weitere Schritte kamen hinzu. In den Mitte März 1955 anstehenden Wahlen des Fraktionsvorstandes hatten sich die Mitglieder des »Rebellenflügels« des BHE darauf verständigt, sich bei der Stimmabgabe gegenseitig zu stützen und so den »Ministerflügel« aus der Fraktionsspitze zu verdrängen. In der Tat gelang ihnen die nahezu komplette Auswechslung der eigenen Führung²³¹: Neuer Fraktionsvorsitzender wurde Karl Mocker, ihm zur Seite standen Erwin Feller und Frank Seiboth als Stellvertreter sowie Otto Klötzer und (wie bisher) Helmut Petersen als Parlamentarische Geschäftsführer. Damit hatte sich die fraktionsinterne Krise weiter verschärft. Als sich dann in den Haushaltsberatungen am 23. Juni 1955 zwölf Abgeordnete des »Rebellenflügels« bei der Abstimmung über den Etat ihres eigenen Kabinettsmitglieds, Vertriebenenminister Kraft, der Stimme enthielten²³² und ihm so für alle sichtbar das Vertrauen versagten, zogen er und sein Kabinettskollege Oberländer die Konsequenzen und traten am 11. Juli 1955 aus der Fraktion und wenig später auch aus der Partei aus; ihnen folgten weitere sieben Abgeordnete. Sie wurden zunächst als Hospitanten in die CDU/CSU-Fraktion aufgenommen,²³³ ein knappes Jahr später traten die meisten von ihnen der CDU bei.

Die »K.O.-Krise« schwächte die BHE-Fraktion nachhaltig, sie verlor nicht nur ein Drittel ihrer Mitglieder – darunter die Köpfe von Partei und Fraktion – sondern der Rest-BHE trat aus der Koalition aus, um sich über eine Abgrenzung von der Regierung und eine inhaltliche Neupositionierung als »Partei der ›nationalen‹ Mitte« neue Wählerschichten zu erschließen. Die neue Partei- und Fraktionsspitze²³⁴ vermochten den Rest-BHE jedoch nicht zu stabilisieren. Hatte die parlamentarische Arbeit schon vor der Spaltung unter personellen Querelen und inhaltlichen Defiziten gelitten, so galt dies nach dem Verlust des Ministerflügels in noch größerem Ausmaß. Bis zum Ende der Legislaturperiode konnte die Fraktion kein eigenständiges Profil als parlamentarische Kraft entwickeln; inhaltliche Differenzen zwischen dem »sozia-

²³⁰ Zur Normenkontrollklage von 174 Abgeordneten von SPD, FDP u. BHE am 18. 3. 1955 vgl. Stüwe, Opposition, S. 221f. sowie Sitzung SPD-Fraktion am 22. 3. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 231, S. 173.

²³¹ Vgl. Rundschreiben vom 12. 7. 1955, BA, NL 267/39; sowie Schindler, Datenhandbuch, S. 966. Linus Kather blieb Stellvertretender Fraktionsvorsitzender (bis zum 13. 9. 1955).

²³² Vgl. Neumann, Block, S. 137 ff.

²³³ Vgl. hierzu Kraft an Adenauer am 11. 7. 1955 und Anlage, BA, NL 267/36; Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 14. u. 15. 7. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 180 u. 181, S. 734 f. u. 736 ff. Vgl. auch das Protokoll über die Sitzung der Gruppe »Kraft-Oberländer« am 13. 9. 1955, BA, NL 267/39.

²³⁴ Parteichef wurde Friedrich von Kessel, Fraktionschef Karl Mocker bzw. ab April 1956 Erwin Feller. Vgl. Schindler, Datenhandbuch, S. 966 u. 986.

len« und dem »nationalen« Flügel sowie organisatorische, finanzielle und personelle Engpässe charakterisierten ihr Auftreten im Deutschen Bundestag. Das Scheitern an der Fünf-Prozent-Hürde in den Wahlen am 15. September 1957 bedeutete dann das Ende parlamentarischer Präsenz auf Bundesebene.

Von den Zerfallserscheinungen innerhalb der FDP- und der BHE-Fraktion konnten die DP-Parlamentarier nicht unberührt bleiben. Auch ihr Aktionsraum und ihr politisches Gewicht waren in der 2. Legislaturperiode dadurch eingegrenzt, dass sie angesichts der numerischen Stärke der Unionsfraktion nicht zur parlamentarischen Mehrheitsbildung benötigt wurden. Dies ließ sie nach Abgrenzung von den Koalitionspartnern suchen, ohne dass dies jedoch, wie bei ihren FDP- und BHE-Kollegen, zu diesem Zeitpunkt zur Spaltung und zum Austritt aus der Koalition führten. Allerdings gab es auch in ihren Reihen Differenzen in Sachfragen, die innerfraktionelle Auseinandersetzungen und eine gespaltene Stimmabgabe im Bundestag nach sich zogen.²³⁵

Ein wichtiger Schritt in dem Desintegrationsprozess der Fraktion war der Wechsel des bisherigen Vorsitzenden, von Merkatz, ins Bundeskabinett Anfang Juni 1955, wo er das Bundesratsministerium übernahm. Sein Nachfolger, Ernst-Christoph Brühler, hatte nicht das Durchsetzungsvermögen, um die DP-Parlamentarier mit fester Hand zu führen, vielmehr erweckte er den Eindruck, dass er »weder nach außen noch innerhalb der Fraktion [...] den auf ihn zukommenden Aufgaben gewachsen«²³⁶ sei. Sein Stellvertreter, Herbert Schneider, Kopf des auf größere Distanz zur Union setzenden Teils der DP-Abgeordneten, strebte mehr oder weniger offen danach, dessen Position einzunehmen, was die Spannungen innerhalb der Fraktion noch vergrößerte.

Die Spaltung der FDP im April 1956 war dann für die DP-Fraktion Anlass und Ausgangspunkt, um eine Neuformierung der politischen Kräfte rechts der Union in die Wege zu leiten. In der Verselbstständigung des Ministerflügels der Liberalen verbarg sich in dieser Sicht die Chance, »statt zu einer weiteren und verhängnisvollen Aufspaltung der bürgerlichen Kräfte vielmehr zu einer Verschmelzung zweier politischer Gruppen«²³⁷ zu kommen. Auch das Direktorium der DP sprach sich nach anfänglichem Sträuben für eine engere Zusammenarbeit mit der FVP aus. Ende September 1956 schlossen sich dann beide Fraktionen zu einer »Arbeits- und Aktionsgemeinschaft« zusammen, um so auch nach der nächsten Bundestagswahl »die Fortführung der bisherigen erfolgreichen deutschen und zugleich freiheitlichen sowie europäischen Politik zu sichern«.²³⁸ Die parlamentarische Zusammenarbeit sollte die Voraussetzung schaffen für ein Zusammengehen auf Parteiebene und im anstehenden Bundestagswahlkampf, zudem vereinbarte man ein gemeinschaftliches Vorgehen im parlamentarischen Alltag, etwa bei Anfragen, Anträgen oder Initiativ-

²³⁵ Vgl. Meyn, Deutsche Partei, S. 55f.

²³⁶ Vermerk des Generalsekretärs v. 20. 6. 1956, zit. n. ebd., S. 56.

²³⁷ Hasemann an Preusker am 24. 7. 1956, ACDP, I-148-091/02.

²³⁸ Erklärung der DP am 24. 9. 1956 u. Informationsdienst der FVP vom 25. 9. 1956, ebd.

gesetzentwürfen. Auch gemeinsame Fraktionssitzungen fanden seit Oktober 1956 statt.

Der Zusammenschluss beider Parteien erfolgte dann am 20. Januar 1957.²³⁹ Zunächst war auch erwogen worden, die Bayernpartei in diese Fusion einzubeziehen, doch hatte man nach ersten Sondierungen in dieser Richtung von diesem Plan wieder Abstand genommen. Die beiden Fraktionen vereinigten sich am 14. März 1957; mit einer Stärke von 34 Abgeordneten, darunter vier Minister,²⁴⁰ erreichte sie fast die Anzahl der FDP-Parlamentarier (seit 8. Januar 1957: 40 Abgeordnete). Dennoch war diese Fusion weniger aus programmatisch-politischen Gründen erfolgt, sondern war »in erster Linie ein Mandatsversicherungsgeschäft.«²⁴¹ Die Befürchtung, in den kommenden Wahlen an der Fünf-Prozent-Hürde zu scheitern oder, wenn erneut die Wahlhilfe des größeren Koalitionspartners eingefordert werden musste, zu sehr von diesem abhängig zu werden, machte diese Perspektive, den Ministerflügel der Liberalen zu integrieren, so attraktiv. Er versprach nicht nur numerischen Zuwachs, sondern auch finanzielle Verstärkung im kommenden Urnengang und die Möglichkeit, eine attraktive Wahlkampfmannschaft mit bundesweit bekannten Köpfen zu präsentieren.

Für die Stellung der DP im 1957 gewählten Bundestag hat sich die Fusion mit der FVP ohne Zweifel ausgezahlt. Zwar blieb sie mit 3,4 Prozent der Stimmen unter der Fünf-Prozent-Hürde, doch gelang ihr über sechs Direktmandate²⁴² der Einzug ins Parlament, wo sie mit 17 Abgeordneten knapp Fraktionsstärke erreichte. Allerdings war damit das politische Überleben nicht gesichert. Die gesamte 3. Legislaturperiode war durchzogen von Verhandlungen mit der CDU, der FDP und dem BHE, um so das politische Fortbestehen auch in Zukunft zu sichern. Dennoch setzte schon bald nach dem Wahltag der innere Zersetzungs- und Auflösungsprozess der Partei ein. Hierbei war die Bundestagsfraktion die Vorreiterin²⁴³ eines Zusammengehens mit der Union. Während die Parteispitze und auch der Landesverband Niedersachsen, die gewichtigste regionale Gruppierung, eher auf Distanz und Abgrenzung zur CDU setzten, um das Profil der DP zu schärfen, suchten die Bundestagsabgeordneten im parlamentarischen Alltag eher die Nähe zu und die Abstimmung mit dem Koalitionspartner. Angesichts des schlechten Abschneidens der Partei in verschiedenen Landtagswahlen stellte sich für die Fraktionsmitglieder schon bald die Frage, ob man den Wiedereinzug in den nächsten Bundestag aus eigener Kraft erreichen könne oder sich bei der Union politisch rückversichern müsse. Seit dem Sommer 1959 gab es Kontakte zwischen beiden Parteien um die Frage einer Änderung des Bundeswahlgesetzes oder erneuter Wahlkreisabsprachen für die Wahl 1961, doch zeigte sich

²³⁹ Niederschrift über die Besprechung zwischen zwei Verhandlungsgruppen der DP/FVP am 20. 1. 1957, ebd. Die Landesverbände beider Parteien vollzogen diesen Schritt im März u. April 1957.

²⁴⁰ Neumayer und Schäfer traten am 16. 10. 1956 als Minister zurück.

²⁴¹ Meyn, Deutsche Partei, S. 49.

²⁴² Dies waren Tobaben, von Merkatz, Matthes, Kalinke, Blücher und Preiß. In 5 Fällen hatte die CDU keine eigenen Kandidaten aufgestellt.

²⁴³ Vgl. Meyn, Deutsche Partei, S. 59 ff.

die Union wenig geneigt, auf diese Vorschläge einzugehen, sondern plädierte mehr oder weniger offen für eine Fusion beider Parteien.

In der Bundestagsfraktion führte dies zu vermehrten Zweifeln an der Überlebensfähigkeit der Partei. Nachdem im Juni 1958 bereits zwei ihrer Mitglieder, Otto Eisenmann und Alexander Elbrächter, zur FDP- bzw. zur CDU/CSU-Fraktion gewechselt waren, mehrten sich seit dem Sommer 1959 die Anzeichen, dass ihnen weitere Kollegen folgen würden. Am 1. Juli 1960 war es dann soweit, gaben neun Mitglieder, darunter die beiden Minister Seehofer und von Merkatz, ihren Austritt aus der DP-Fraktion bekannt und traten drei Monate später, am 20. September 1960, der Unionsfraktion bei.²⁴⁴ Dies war ein herber Substanzverlust, da nicht nur die beiden Kabinettsmitglieder, sondern auch Teile der Fraktionsführung, Kalinke und Preiß, sowie der von der DP gestellte Vizepräsident des Bundestages, Preusker, zu den Dissidenten gehörten. Die restlichen sechs DP-Abgeordneten, nun nur noch als »Gruppe« im Bundestag vertreten und ohne Repräsentanten in der Bundesregierung, wechselte in die Opposition, bevor auch sie sich noch vor der nächsten Bundestagswahl selbst auflöste.²⁴⁵

Die mangelnde Geschlossenheit der kleineren Parteien, die Unfähigkeit ihrer Fraktionsführungen, die Flügelbildung zu überwinden, und wohl auch das unzureichende Fraktionsmanagement generell lassen sich auch an deren Abstimmungsverhalten in Deutschen Bundestag ablesen. Während die beiden großen Fraktionen ihre Mitglieder zu großer Geschlossenheit führen konnten,²⁴⁶ zeigten sich die internen Differenzen bei FDP, DP und BHE sehr viel deutlicher. Vor allem als Regierungsparteien waren sie inneren Zerreißproben ausgesetzt, die sich in von der Fraktionslinie abweichenden Voten niederschlugen. Demgegenüber fand die FDP nach dem Ausscheiden ihres »Ministerflügels« und ihrem Wechsel in die Opposition zu größerer Geschlossenheit zurück, die sie allerdings nach ihrer Rückkehr in die Regierung wieder einbüßte.²⁴⁷

Der hier nur knapp beschriebene Konzentrationsprozess in der westdeutschen Parteienlandschaft und die parlamentarische Marginalisierung der kleineren Parteien, von denen nur die FDP ausgenommen war, hatten unterschiedliche Gründe. Neben generellen gesellschaftlichen Wandlungsprozessen und der Auflösung von sie bisher tragenden Milieuzusammenhängen, neben defizitären Organisationsstrukturen und zunehmenden Schwächen in der politisch-programmatischen Profilbildung waren es auch die mangelnden Aktivitäten und Initiativen im Deutschen

²⁴⁴ Sitzung vom 28. 9. 1960, BT Plenarprotokoll 03/124, S. 7173. Vgl. auch Meyn, Deutsche Partei, S. 67.

²⁴⁵ Am 25. 4. 1961 wechselte Fritz Logemann von der DP zur FDP. Am 3. 5. 1961 wechselten Peter Tobaben und Ludwig Schneider von der DP zur CDU/CSU. Heinz Matthes, Herbert Schneider u. Helmuth Schranz traten aus der DP aus, blieben aber fraktionslos.

²⁴⁶ Vorreiter war die SPD-Fraktion, die in nahezu allen namentlichen Abstimmungen in der 2., 3. und 4. Legislaturperiode ein einheitliches Votum abgab, während es in der Unionsfraktion in mehr als der Hälfte der Abstimmungen eine Handvoll Abweichler gab.

²⁴⁷ Vgl. hierzu die Aufstellungen für die einzelnen Legislaturperioden, ACDP, 08-001-0373.

Bundestag, die sie daran hinderten, öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen und damit politische Substanz zu zeigen. »Im Schatten der Macht«²⁴⁸ konnten sie im Wettbewerb mit den anderen, größeren Fraktionen nicht konkurrieren und über parlamentarische Arbeit potenzielle Wähler ansprechen. War ihnen dies in der 1. Legislaturperiode zumindest in Ansätzen gelungen, so blieben sie mit ihren entsprechenden Initiativen und Vorstößen in den folgenden Jahren weit hinter ihren Konkurrenten zurück.²⁴⁹ Hatten die Unions- wie die SPD-Fraktion und letztlich auch die FDP-Parlamentarier arbeitsteilige Fraktionsstrukturen schaffen können, mit denen sie die Arbeit im Bundestagsplenum und in seinen Ausschüssen vorbereiten und begleiten konnten, so fehlte den kleineren Fraktionen die Masse, der Sachverstand sowie die Professionalität und Spezialisierung, um mit ihnen gleichziehen zu können. Ihre Marginalisierung und der Wechsel der »Ministerflügel«, die diese Qualitäten noch am ehesten verkörperten, zur Unionsfraktion war eine konsequente Folge dieses Prozesses.

Politisch überlebt hat diesen Konzentrationsprozess unter den kleineren Parteien nur die FDP. Da sie während der Oppositionsjahre ein effizienteres und professionelleres Fraktionsmanagement als zuvor herausgebildet hatte, musste sie nach ihrer Rückkehr in die Bundesregierung zu Beginn der 4. Legislaturperiode die fraktionsinternen Strukturen nicht prinzipiell ändern. Als Mende es ablehnte, in ein Kabinett Adenauer einzutreten, stand er erneut für den Fraktionsvorsitz zur Verfügung;²⁵⁰ so dass sie für die nächsten zwei Jahre einen versierten und tatkräftigen Vormann hatte. Nach seiner Vereidigung als Vizekanzler und Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen im Oktober 1963 folgte ihm Knut von Kühlmann-Stumm in dieser Position. Von Temperament, politischem Herkommen und persönlichem Profil sowie angesichts seiner weitgefächerten unternehmerischen Aufgaben jenseits des Parlaments vermochte dieser allerdings der Rolle nicht gerecht zu werden, die Fraktion zu einem eigenständigen und kraftvollen Akteur im Deutschen Bundestag an der Seite der Union zu formen.²⁵¹ Stattdessen sah er sich überwiegend als Sachwalter seines Parteivorsitzenden Mende, der nun am Kabinetttisch die Belange der Liberalen vertrat. Als dann mit dem Ende der Regierung Erhard und der Bildung der Großen Koalition Kühlmann-Stumm die Rolle des Oppositionsführers zufiel, wurden diese Defizite noch augenscheinlicher. Angesichts dieser Situation, aber wohl auch eingedenk gesundheitlicher Einschränkungen, lehnte er bei der anstehenden Wiederwahl Ende 1967 eine erneute Kandidatur ab und trat als Stellvertretender Vorsitzender ins zweite Glied der Fraktion zurück.

²⁴⁸ Rowold, Manfred/Bracher, Karl Dietrich, *Im Schatten der Macht. Zur Oppositionsrolle der nicht-etablierten Parteien in der Bundesrepublik, Düsseldorf 1974.*

²⁴⁹ Vgl. die Zahlen u. Ergebnisse bei Krahenpohl, *Mächtig oder machtlos.*

²⁵⁰ Die Wahl Mendes erfolgte mit 49 Ja- und 12 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 18. 11. 1961, ADL, 14662. In dieser Sitzung wurde auch beschlossen, die Zahl der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden auf 3 zu erhöhen.

²⁵¹ Zu Kühlmann-Stumm vgl. Stalman, *Einleitung zu Sitzungsprotokolle FDP-Fraktion, S. 58.*

An seiner Stelle wurde im Januar 1968 Wolfgang Mischnick ohne Gegenkandidat mit 41 von 48 Stimmen zum Fraktionsvorsitzenden gewählt; er sollte dieses Amt dreiundzwanzig Jahre lang bis 1991 bekleiden. Von politischem Elan, Leidenschaft und organisatorischem Talent war er sehr viel besser als sein Vorgänger in der Lage, die von Barzel und Schmidt ausgeformte Rolle des Fraktionsmanagers nachzuzahlen. Als »einen erstklassigen Mann der zweiten Garnitur in der dritten Partei« charakterisierte ihn ein Laudator in einem Nachruf;²⁵² nach seiner Wahl in den Deutschen Bundestag 1957 war er bereits 1959 als Parlamentarischer Geschäftsführer in die Fraktionsspitze aufgerückt, bevor er zwei Jahre später am Kabinetttisch Platz nahm und 1963 als Stellvertretender Fraktionsvorsitzender wieder in die Führungsgruppe der Fraktion zurückkehrte.

Mit der Wahl von Wolfgang Mischnick vollzog die Fraktion eine deutliche personelle Neuausrichtung, die der zeitgleichen politisch-programmatischen Neupositionierung der FDP auf dem Freiburger Parteitag im Januar 1968 entsprach. Hatten Kühlmann-Stumm und Mischnick gleichsam »nur« die Plätze im Führungsgremium der Fraktion getauscht, so bedeutete die Wahl von William Borm (anstelle von Heinz Starke) bereits ein Jahr zuvor sowie von Wolfram Dorn (anstelle von Siegfried Zoglmann) zu Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden doch eine sichtbare Umorientierung an der Spitze der liberalen Bundestagsabgeordneten. Parlamentarische Geschäftsführer wurden 1965 der bisherige Fraktionsgeschäftsführer Hans-Dietrich Genscher sowie Werner Mertes. Diese personelle und politische Neuausrichtung wies zwar in die Zukunft, doch ließ sie bis zum Ende der Legislaturperiode wenig konkrete Auswirkungen erkennen. Nach ihrem Wechsel auf die Oppositionsbänke mussten die liberalen Parlamentarier sich zunächst auf ihre neue Rolle einstellen und die Möglichkeiten ausloten, die sich aus der Geschäftsordnung sowie aus den überkommenen Praktiken des Bundestages für eine so mitgliederschwache Fraktion ergaben, bevor sie neue Initiativen entwickeln und mit den Fraktionen der Großen Koalition die Klinge kreuzen konnten.

Die Professionalisierung der Fraktionsarbeit im Untersuchungszeitraum, wie sie insbesondere für die Unions- und die SPD-Parlamentarier erkennbar ist, wurde nicht zuletzt unterstützt durch die Verbesserung ihrer materiellen und personellen Ausstattung. Im entsprechenden Einzelplan für den Haushalt des Bundestages war für das Haushaltsjahr 1949 ein Gesamtbetrag von gut 200.000 DM »für die Unterhaltung der Büros der Fraktionen« vorgesehen;²⁵³ für ein Parlament mit acht Fraktionen eine eher schmale Ausstattung. Für die restlichen Jahre der 1. Legislaturperiode wurde dieser Posten auf knapp 350.000 DM aufgestockt, auch dies keine Summe, die eine selbstständige Personalwirtschaft getragen hätte, sondern den Fraktionen nur durch Zuschüsse der Mutterparteien gestattete, entsprechende Büros aufzubauen.

²⁵² Der Spiegel vom 14. 10. 2002, zit. nach ebd.

²⁵³ Zahlen nach Schindler, Datenhandbuch, S. 3244 ff. Das Rechnungsjahr 1949 umfasste den Zeitraum vom 21. 9. 1949 bis 31. 3. 1950.

Der 2. Deutsche Bundestag erhöhte diese Summe kräftig zunächst auf fast 750.000 DM im Jahr 1954, auf knapp 960.000 DM im Jahr 1955 und mehr als 1 Mio. DM im Jahr 1956. Die deutlichen Steigerungen resultierten zum einen aus der größeren Abgeordnetenzahl sowie zum anderen aus der Entscheidung, einen gesonderten Betrag vorzusehen als »Zuschüsse, die den Fraktionen zur Unterhaltung ihrer Büros sowie für wissenschaftliche Mitarbeiter und Hilfskräfte gezahlt werden«. ²⁵⁴ In den folgenden Jahren wuchs dieser Haushaltstitel weiter; zu Beginn der 3. Wahlperiode umfasste er fast 2 Mio. DM, am Ende der 4. Wahlperiode mehr als 3 Mio. DM, am Ende der 5. Wahlperiode fast 5 Mio. DM. Seit 1959 wurde der Ansatz ausdifferenziert zwischen einem im Verhältnis niedrigen »Grundbetrag«, der gerade 3.000 DM pro Fraktion und Monat ausmachte, und einem »Zuschlag entsprechend der Stärke der Fraktionen«, der sich pro Abgeordnetem auf mehr als 3.000 DM pro Jahr belief. Dies begünstigte die großen Fraktionen in besonderem Maße. Im Jahr 1963 wurden die Zuwendungen um eine dritte Position, einen »Zuschlag für den Gesetzgebungsdienst der Fraktionen« von jährlich fast 500.000 DM, ergänzt. Zusätzlich zu diesen Zahlungen aus dem Bundesetat behielten die Fraktionsführungen gewisse Beträge aus den Diäten ihrer Abgeordneten ein; für die Unionsparteien waren dies 30 DM pro Monat, für die FDP 50 DM und für die SPD 20 % der Grunddiäten. ²⁵⁵

Diese Mittel wurden verwandt, um Fraktionsbüros einzurichten und so die Arbeit der Fraktion nachhaltig zu unterstützen. Neben Schreib- und anderen Hilfskräften gehörten hierzu auch akademisch geschulte Mitarbeiter, die der Fraktions Spitze zuarbeiten sollten. Das Ziel war, »daß junge wissenschaftlich ausgebildete Assistenten [...] Gelegenheit finden [sollten], einmal in der Gesetzgebungsarbeit, vor allem aber auch in der kritischen Durchleuchtung des Sachmaterials, das bei der Gesetzgebungsarbeit berücksichtigt werden muß, den Abgeordneten des Hauses zur Hand zu gehen« mit der Perspektive, »auf diese Weise eine Art Schule für den politischen Nachwuchs [zu] schaffen«. ²⁵⁶

Vorreiter dieser Entwicklung war die SPD-Fraktion. 1951/52 beschäftigte sie mit Wilhelm Hennis, von 1952 bis 1956 mit Horst Ehmke als Mitarbeitern des zunächst noch als »juristischer Sekretär« firmierenden Parlamentarischen Geschäftsführers Adolf Arndt einen ersten solchen Fraktionsassistenten. In der 2. Legislaturperiode wuchs deren Zahl auf sieben an, darunter der Leiter des Fraktionsbüros und der Pressereferent, während die Zahl der Schreib- und anderen Hilfskräfte auf achtzehn Personen anstieg. ²⁵⁷ In den folgenden Jahren wurde dieser Mitarbeiterstab weiter ausgebaut, Mitte 1961 beschäftigte die Fraktion zehn Assistenten sowie dreißig wei-

²⁵⁴ Zit. n. Jekewitz, Jürgen, Das Personal der Parlamentsfraktionen. Funktion und Status zwischen Politik und Verwaltung, in: ZParl 26 (1995), S. 395–423, hier S. 403.

²⁵⁵ Loewenberg, Parlamentarismus, S. 197.

²⁵⁶ So Hans Reif (FDP), Sitzung vom 14. 6. 1955, BT Plenarprotokoll 02/86, S. 4733.

²⁵⁷ Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. XL f. Der Parteivorstand sah die sich hieraus ergebende Gewichtsverlagerung von der Partei hin zur Fraktion durchaus kritisch. Vgl. Sitzung SPD-Parteivorstand am 25./26. 3. 1955, AdSD, SPD PV-Protokolle 1955.

tere Personen, überwiegend Sekretärinnen und Hilfskräfte.²⁵⁸ In den folgenden Jahren erhöhten sich die Personalausgaben weiter, wobei – wie schon zuvor – der Parteivorstand seinerseits einen Teil dieser Kosten bestritt. Im Sommer 1966 verfügte die SPD-Fraktion über 67 Mitarbeiter, davon gut ein Drittel wissenschaftliche Assistenten.²⁵⁹ Diese meist mit einem Hochschulabschluss ausgestatteten Kräfte standen den Mitgliedern der Fraktionsspitze als Persönliche Referenten zur Seite, waren als Fachreferenten den jeweiligen Arbeitskreisen zugeordnet oder waren für die Presspolitik der Fraktion zuständig. Für die politische Arbeit der Abgeordneten wurden sie so zu einem unentbehrlichen Rückhalt und Unterstützer.

Für die Unionsfraktionen galt analoges. Zwar sahen sich die SPD-Parlamentarier in größerem Maße auf diesen Mitarbeiterstab angewiesen, da sie nicht wie die Regierungsfaktionen im parlamentarischen Alltag auf Hilfestellung seitens der Ministerialbürokratie zurückgreifen konnten, doch bemühten sich auch die Christdemokraten, einen entsprechenden Mitarbeiterstab zu schaffen, der ihre politische Arbeit unterstützen und professionalisieren sollte. Von Brentano hatte zu Beginn der 1. Legislaturperiode ein Fraktionsbüro mit einem Fraktionssekretär und weiteren Mitarbeitern eingerichtet, die ihm zuarbeiteten und die organisatorische Koordination der Fraktion übernahmen.²⁶⁰ Auch die CSU-Landesgruppe installierte ein eigenes Landesgruppenbüro. In der nächsten Legislaturperiode wurde dies weiter ausgebaut; seit der Mitte der 1950er-Jahre lassen sich etwa vierzig Mitarbeiter nachweisen,²⁶¹ mit Beginn der 5. Legislaturperiode stieg die Zahl schließlich auf mehr als fünfzig an.²⁶² Auch in der Unionsfraktion waren sie in ihrer Mehrzahl als Hilfskräfte und wissenschaftliche Mitarbeiter der Fraktionsspitze sowie den Arbeitskreisvorsitzenden zugeordnet oder aber für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Die FDP-Fraktion konnte schon angesichts ihrer geringeren finanziellen Ausstattung mit dieser Entwicklung nicht mithalten. Dies beeinträchtigte erkennbar ihre politischen Aktionsmöglichkeiten im parlamentarischen Alltag – ob in der Plenums- und Ausschussarbeit, ob in der Ausarbeitung von Anträgen und Anfragen – hatten sie schon allein mangels differenzierter Arbeitsstrukturen vielfach das Nachsehen. Seit 1956 beschäftigte die Fraktion Hans-Dietrich Genscher als wissenschaftlichen Assistenten; von 1959 an war er als Geschäftsführer bei der Fraktion und zeitweise gleichzeitig als Bundesgeschäftsführer tätig, bis er 1965 ein Bundestagsmandat erhielt und selbst in das Parlament einzog. Im Juni 1966 verfügten die Liberalen über insgesamt fünfzehn Fraktionsmitarbeiter,²⁶³ davon fünf Fraktionsassistenten; im Verhältnis zur Unionsfraktion mit zu diesem Zeitpunkt 33 Mitarbeitern, davon sechs wissenschaftlichen Assistenten, oder gar der SPD-Fraktion mit 67 Mitarbeitern, davon 23 wissenschaftlichen Assistenten, war dies eine schmale Ausstattung.

²⁵⁸ Hölscher, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 3. WP, S. XXXIV ff.

²⁵⁹ Potthoff, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 4. WP, S. LXIV ff.

²⁶⁰ Heidemeyer, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, S. LI ff.

²⁶¹ Schiffers, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 3. WP, S. LIII.

²⁶² Franz, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 4. WP, S. XLVI f.

²⁶³ Schindler, Datenhandbuch, S. 1008.

Die anderen Fraktionen waren noch schlechter gestellt. Die staatlichen Zuschüsse aus dem Haushalt des Deutschen Bundestages reichten nicht für den Ausbau eines arbeitsfähigen Fraktionsbüros, so dass deren Abgeordnete von dieser Seite kaum Unterstützung erwarten konnten. Dies benachteiligte sie im Vergleich zu ihren Kollegen aus den großen Fraktionen und war ein entscheidender Grund für ihre geringeren politischen Aktivitäten. Bei Großen Anfragen etwa²⁶⁴ konnten sie mit den anderen Fraktionen in keiner Weise mithalten, und auch bei den weniger komplexen Kleinen Anfragen war die Situation nicht günstiger. Ebenso wenig gelang es ihnen, in der Gesetzgebungsarbeit – ob Plenum oder Ausschüsse – eigene Akzente zu setzen. Für die interessierte Öffentlichkeit wurden sie zunehmend weniger sichtbar, so dass der Zuspruch am Wahltag mehr und mehr ausblieb.

4. Die »Kleine Parlamentsreform«

Die in den vorangehenden Kapiteln beschriebenen, im Laufe der Jahre eingeschliffenen Praktiken und Verfahrensweisen wurden zu Beginn der 5. Legislaturperiode massiv in Frage gestellt, als eine große Zahl von »Neulingen« in das Haus am Rheinufer einzog. Diese personelle Verjüngung hatte deutliche Auswirkungen auf Selbstverständnis und Arbeitsstil des Bundestages. »Auch ich«, so konstatierte der bei seiner Wahl 31-jährige Günther Müller, bisher Mitarbeiter im Kulturreferat der Stadtverwaltung München und Bundesvorsitzen der Jungsozialisten, »hatte Respekt vor dem Amt eines Abgeordneten und bewarb mich um einen Sitz im Deutschen Bundestag.« Für ihn wie für viele der Jüngeren war der Start in Bonn dann allerdings »eine Stunde der Ernüchterung. Die ersten Monate Parlamentserfahrung bestätigen nur den Unkenruf von der Krise unseres parlamentarischen Systems. [...] Der Abgeordnete stellt weitgehend keine Autorität mehr dar. Der Bonner Bundestag hat dekorative Funktionen, die ähnlich dem Hofzeremoniell bei der Eröffnung des britischen Parlaments aus einer vergangenen Zeit in die Gegenwart herübergerettet wurden.« In Müllers Sicht war das westdeutsche Parlament eine Dreiklassengesellschaft, die zum einen durch die Gruppe der Verbandsvertreter im Deutschen Bundestag, zum anderen durch den Kreis der engeren Fraktionsführungen einschließlich der »Zaunkönige« aus dem Feld der Arbeitskreis- und Ausschussvorsitzenden und schließlich durch die Schar des »Fußvolkes« unter den Abgeordneten gekennzeichnet war. Waren die ersten von ihrer materiellen Ausstattung her durch ihre Rückbindung an eine Lobby-Gruppe privilegiert und die zweiten durch ihre Scharnierfunktion im Parlamentsbetrieb prominent und exponiert, so blieb letzteren kaum eigenständige Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. »Sie erfahren am eigenen Leib, dass unsere parlamentarische Demokratie in einer Krise steckt, von der die meisten nichts ahnen. Ohne Reform an Haupt und Gliedern wird man diese Krise

²⁶⁴ Vgl. die Statistiken ebd., S. 2638 ff.

nicht stoppen können, eine Krise, die sicher nicht zur Abschaffung des Parlaments führen wird, sondern nur zu seiner Installation als reine Dekoration.«¹

Dies war keine vereinzelte Stimme, vielmehr häuften sich Mitte der 1960er Jahre derartige Klagen. Auch der junge Unionsabgeordnete Ernst Benda monierte, dass es leid sei, mit Blick auf herausgehobene Positionen im Parlamentsbetrieb immer »als »jung« bezeichnet zu werden. Ich werde in wenigen Wochen 40 Jahre alt. Dem Bundestag gehöre ich seit sieben Jahren an; vorher war ich vier Jahre Mitglied des Abgeordnetenhauses in Berlin, zuletzt Stellvertretender Fraktionsvorsitzender; vorher war ich vier Jahre Fraktionsvorsitzender in einer Bezirksverordnetenversammlung in Berlin.« Im Bundestag habe er dort mitgearbeitet, wohin ihn die Fraktion geschickt habe. Wenn ihm jetzt mit Blick auf den angestrebten Vorsitz im Rechtsausschuss entgegengehalten werde, derartige Positionen würden nach Alter und Anciennität vergeben, so werde er sich aus diesem Ausschuss zurückziehen und sich generell wieder stärker seinen beruflichen Aufgaben und seinen wissenschaftlichen Interessen widmen.² Ein derart selbstbewusstes Auftreten war durchaus neu. Es lässt erkennen, dass die Ansprüche an die Arbeit im Bundestag sich änderten, dass eingeschliffenen Hierarchien in Frage gestellt und generell die eigenen Talente und Fähigkeiten zum Maßstab für die Bundestagsarbeit gemacht werden sollten.

Heftige Kritik richtete sich auch gegen die Arbeitsbedingungen der Parlamentarier. »Die Regierung«, so erneut Günther Müller, »ist bei der Gesetzgebung der Gesamtheit der Abgeordneten überlegen. Sie hat einen Stab von Zehntausenden von Ministerialbeamten, die auf Weisung der Regierung oder – was noch gefährlicher ist – unkontrolliert im Grunde genommen fast alles vorschlagen können. [...] Von dieser Entwicklung der modernen parlamentarischen Demokratie ist natürlich vor allem die Opposition betroffen. Sie steht der Ministerialbürokratie fast machtlos gegenüber.« Deshalb sollte in seinen Augen zunächst einmal die sachliche Ausstattung des Abgeordneten mit Räumen und Mitarbeitern verbessert und zudem für das Gesamtparlament ein »parlamentarischer Hilfsdienst« geschaffen werden, »der die Kraft der Legislative gegenüber der Exekutive stärkt«, also vor allem die Abgeordneten mit Fachwissen und Expertise in der Gesetzgebungsarbeit unterstützen würde.³

Zum Zweiten wollte Müller das parlamentarische *Procedere* optimieren. Dies galt insbesondere für die Parlamentsdebatten. Zurzeit werde dort »weder debattiert, noch sind Abgeordnete in einer genügenden Zahl vorhanden. [...] Vor gelichteten Reihen werden Monologe vorgetragen, die kaum einen gegenseitigen Bezug aufweisen. Diese parlamentarischen Lesestunden werden Tage und oft Wochen vorher abgespro-

¹ Müller, Günther, Erfahrungen eines jungen Abgeordneten, in: Michael Hereth (Hrsg.), *Junge Republik. Beiträge zur Mobilisierung der Demokratie*, München-Wien 1966, S. 56–63, hier S. 56 f.

² Benda an Barzel am 11.12.1964, BA, NL 371/160. Am 14.12.1964 wurde nicht Benda, sondern Hans Wilhelm (geb. 1899) zum Vorsitzenden des Rechtsausschusses bestellt.

³ Müller, Erfahrungen, S. 60. Dies hatte Adolf Arndt schon 1962 in einem Vortrag vor der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft lebhaft kritisiert. Vgl. Arndt, Adolf, *Das zeitgerechte Parlamentsgebäude*, in: Ders., *Geist und Politik. Reden*, Berlin 1965, S. 238–255, hier S. 249 ff.

chen. Die Rednerliste liegt fest auf, die ›Zaunkönige‹ sind in den meisten Fällen die entscheidenden Leute. Bevor man etwa einen ›Neuen‹ sprechen läßt, zieht man es vor, einem ›Alten‹ die Chance für Selbsttore zu geben. Wenn wirklich mal ein ›Jüngerer‹ dran kommt, dann hält er nach bewährtem Vorbild statt einer ›Jungferrede‹ eine Antrittsvorlesung. Wer dies miterlebt, fragt sich wirklich, warum einem eigentlich die Reden nicht nach Hause geschickt werden, den Weg ins Bundeshaus könnte man sich dann oft sparen.«⁴ Um diese unzumutbare Situation zu überwinden, sollten die Plenarsitzungen gründlich umgestaltet und zum Ort einer lebhaften und auf den Austausch von Argumenten zentrierten Debattenkultur gemacht werden.

Diese harsche Kritik an den im Bundestag angetroffenen Unzulänglichkeiten und Defiziten war kein einzelnes Verdikt, vielmehr stimmten viele Parlamentsneulinge – von Manfred Abelein über Hans Apel, Hansjörg Häfele und Karl Moersch bis hin zu Olaf von Wrangel – in dieses Klagelied ein.⁵ Neu war, dass der Chor der Kritiker so groß war, sich über alle Fraktionen erstreckte und mit einer bisher unüblichen Polemik gegen Mängelercheinungen in Arbeitsweise und Performanz des Bonner Parlaments aufbegehrte. Auch wenn diese Vorwürfe nicht unbekannt waren und entsprechende Urteile die Arbeit des Deutschen Bundestages seit seinen Anfängen begleitet hatten, so sind Massivität wie Stil dieser Anwürfe und deren Resonanz in der Öffentlichkeit doch bemerkenswert.

Das Aufbegehren der »Jüngeren« mündete am Ende der 5. Legislaturperiode in die »Kleine Parlamentsreform«. Dass diese Impulse nicht wie vielfach in der Vergangenheit versandeten, sondern zu entsprechenden Veränderungen in Arbeitsweise und materieller Ausstattung des Deutschen Bundestages führten, war neben der Hartnäckigkeit der Protagonisten auch der konkreten politischen Konstellation geschuldet. Insgesamt waren die Rahmenbedingungen für eine solche Reform unter den Auspizien der Großen Koalition deutlich günstiger als zuvor. Zum einen waren sich alle Fraktionen bewusst, dass sie möglicherweise in der nächsten Wahlperiode die Oppositionsrolle übernehmen mussten und deshalb auf verbesserte Arbeitsbedingungen angewiesen sein würden. Auch wenn angesichts ihres Selbstverständnisses und ihrer bisherigen Rolle diese Perspektive in den Unionsparteien wohl am wenigsten denkbar schien, mussten auch sie zur Kenntnis nehmen, dass gegebenenfalls der Wählerwille eine Koalition gegen sie möglich machen konnte.

Für die beiden anderen Fraktionen war diese Perspektive noch greifbarer. Angesichts ihrer gegenwärtigen Lage als zahlenmäßig kleine und damit in ihren parlamen-

⁴ Müller, Erfahrungen, S. 58.

⁵ Vgl. für den Nachweis ihrer Diskussionsbeiträge Thaysen, Parlamentsreform, S. 290–295. Auch der in Anm. 1 genannte Aufsatzband von Michael Hereth versammelte kritische Beiträge zum bundesdeutschen Parlamentarismus, ebenso der aus einer Vortragsreihe hervorgegangene Band von Hübner, Erich/Oberreuter, Heinrich/Rausch, Heinz (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen. 24 Beiträge, München 1969. Zudem vermittelte die zeitgenössische Publikation von Friedrich Schäfer, immerhin Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion und ab Februar 1967 dann Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesratsministerium (Der Bundestag, Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Köln-Opladen 1967) ein umfangreiches Reformprogramm.

tarischen Rechten beschränkte Oppositionspartei stand die FDP schon aus Eigeninteresse diesen Forderungen ausgesprochen aufgeschlossen gegenüber. Für die SPD war die als Ausgrenzung wahrgenommene Verbannung in die Opposition in den vergangenen fünfzehn Jahren eine so prägende Erfahrung, dass auch sie diese Reformvorhaben unterstützte. Zum anderen hatten Unionsparteien und Sozialdemokraten beim Abschluss ihres Bündnisses nachdrücklich hervorgehoben, dass in Zukunft die Opposition nicht marginalisiert werden dürfe, ja, dass die Große Koalition Schritte unternehmen werde, um deren Rolle und Gewicht im parlamentarischen Alltag zu stärken. Diese Zusage musste nun eingehalten werden. Und nicht zuletzt verfügte das neue Regierungsbündnis über eine so große parlamentarische Mehrheit, dass selbst Verfassungsänderungen, wenn sie denn für einzelne Teile einer Parlamentsreform notwendig sein sollten, von ihr durchgesetzt werden konnten.

Allerdings waren es nicht allein die jüngeren, mit den vorgefundenen Arbeitsverhältnissen unzufriedenen Abgeordneten, die nun diese Reformmaßnahmen anstießen. Bereits in den vergangenen Legislaturperioden waren einzelne Punkte immer wieder thematisiert worden, doch dann im Allgemeinen an der vereinten Blockade der Regierungsfractionen abgeprallt. Dies änderte sich Mitte der 1960er Jahre. Gegen Ende der 4. Wahlperiode setzte die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft, ein seit 1952 bestehendes Gremium aus Abgeordneten der westdeutschen Landesparlamente sowie des Deutschen Bundestages, eine Kommission für Fragen der Parlamentsreform ein, für die von Seiten des Bonner Parlaments Hermann Dürr und Werner Mertes, Karl Mommer und Friedrich Schäfer, Parlamentarische Geschäftsführer der FDP- bzw. der SPD-Fraktion, sowie Thomas Ruf, Mitglied im Vorstand der CDU/CSU-Fraktion, benannt wurden.⁶ Sie nahm noch vor der Bundestagswahl 1965 ihre Arbeit auf und setzte sie auch in der neuen Legislaturperiode fort.⁷ Begleitet wurden deren Debatten von kritischen Stellungnahmen zur Realität des bundesdeutschen Parlamentarismus und hieraus abgeleiteten Vorschlägen zu dessen Reform, wie sie zu diesem Zeitpunkt vermehrt in der Wissenschaft und der Presse ventiliert wurden.⁸

Nach den Bundestagswahlen 1965 versandeten diese Impulse jedoch zunächst einmal im Getriebe des parlamentarischen Alltags, und auch nach der Bildung der Großen Koalition blieb dieses Thema eher peripher. Zwar tat der Geschäftsausschuss seiner Pflicht genüge und debattierte verschiedene ihm überwiesene Anträge zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, doch

⁶ Vgl. Drucksache Nr. 362 der IPA vom 15.12.1964, ACDP, 08-001-476/1. Vgl. zur IPA generell Burhenne, Wolfgang E./Kehrhahn, Joachim, Neue Formen parlamentarischer Zusammenarbeit, in: Podlech, Adalbert/Simon, Helmut/Vogel, Hans J. (Hrsg.), Die Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch, Baden-Baden 1981, S. 311–323.

⁷ Vgl. hierzu die Protokolle der entsprechenden Sitzungen, ACDP, 08-001-476/1.

⁸ Die Wissenschaftliche Abteilung des Deutschen Bundestages hatte für die Parlamentarier verschiedene dieser Stimmen zusammengestellt. Vgl. Kritik am Bundestag im Spiegel der Presse, 10. 6. 1964, ebd.; Vorschläge zur Parlamentsreform in Literatur und Presse. Eine Übersicht vom 12. 6. 1964, ebd.; Übersicht über die bisher gemachten Vorschläge zur Parlamentsreform, vom 2. 6. 1964, ACDP, 08-001-419/2.

sahen seine Mitglieder bis auf weiteres »für eine Parlamentsreform [...] kein[en] konkrete[n] Anlass«. Stattdessen einigten sie sich darauf, »punktweise nach den ihm vorliegenden Anträgen vor[zu]gehen und von einer weitergehenden Reform der Geschäftsordnung zunächst ab[zu]sehen.«⁹ Die parlamentarische Routine erstickte alle Ansätze, die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten zu optimieren und dem Bonner Bundestag bessere Möglichkeiten zur Erfüllung seines Verfassungsauftrags an die Hand zu geben.

So blieb es den parlamentarischen »Neulingen« überlassen, in dieser Frage initiativ zu werden. Auf Betreiben von Hugo Collet, ebenfalls ein vehementer Kritiker der aktuellen Situation, gründete sich im Juni 1968 eine fraktionsübergreifende »Arbeitsgemeinschaft Parlamentsreform im Deutschen Bundestag«, die in ihrer ersten Sitzung Collet selbst sowie Egon Klepsch (CDU/CSU), ebenfalls Parlamentsneuling, und Hansheinrich Schmidt (Kempten) (FDP), immerhin seit 1961 MdB, zu ihren Vorsitzenden wählte. Hatten an der Gründungsversammlung noch 28 Parlamentarier teilgenommen, so zählte die Arbeitsgemeinschaft im Juli 1969 bereits 168 Mitglieder. Ziel dieser Vereinigung war es, die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten zu verbessern, Stil und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages einer kritischen Prüfung zu unterziehen und so die Performanz des Parlaments zu reformieren.¹⁰ Mit diesem Schritt geriet, wie Collet voll Stolz hervorhob, »vieles in Bewegung [...], der Zug war ins Rollen gekommen, und im Bremserhäuschen gab es fast kein Personal mehr: Im Präsidium, beim Vorstand, im Ältestenrat und in den Fraktionsvorständen war man aufgeschlossen, bei den Fraktionen wurden eigene Arbeitskreise zur Parlamentsreform gebildet.«¹¹

In der Tat traten schon bald neben die bereits erwähnte Kommission für Fragen der Parlamentsreform der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft und Collets interfraktionelle Arbeitsgemeinschaft weitere parlamentsinterne Gesprächsrunden, die sich diesem Thema widmeten. Hier lag der Ball nun im Feld der Fraktionen. Nur wenige Tage nach der Initiative der »Neulinge« regte Helmut Schmidt an, auch in der SPD-Fraktion eine entsprechende Arbeitsgruppe einzurichten. Den Vorsitz sollte in seiner Sicht Karl Mommer übernehmen, der als Vizepräsident des Deutschen Bundestages dann deren Arbeitsergebnisse in die allgemeinen Reformdiskussionen würde einbringen können, darüber hinaus nannte er einige der jüngeren Fraktionsmitglieder. »Du siehst«, so leicht gönnerhaft in seinem Brief an Mommer, »dass wir ein bisschen den Akzent auf die Jugend gelegt haben, die Federführung muss aber in der Hand eines alten Hasen liegen, und natürlich muss die Fraktionsgeschäftsführung beteiligt sein.«¹² Neben Mommer, Heinz Frehsee und Manfred

⁹ 5. Sitzung GOA am 19.1.1967, BT ParlA, GOA 5, WP.

¹⁰ Vgl. Rundschreiben Klepsch vom 8.10.1968, AdSD, SPD-Fraktion 5, WP, Mappe 306.

¹¹ Collet, Hugo, Parlamentsreform – Selbstverständlichkeit, Notwendigkeit, Aufgabe?, in: Hübner/Oberreuter/Rausch, Bundestag von innen, S. 273–285, hier S. 277.

¹² Schmidt an Mommer am 25.7.1968, AdSD, SPD-Fraktion 5, WP, Mappe 306. Vgl. zur Initiative Schmidts auch Sitzungen SPD-Fraktion am 25.6.1968 und 23.9.1968, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 54 und 56, S. 431 und 449 ff.

Schulte als Fraktionsgeschäftsführer sowie Friedrich Schäfer gehörten dann auch Hans Apel, Hannsheinz Bauer, Hugo Collet, Kurt Gscheidle, Edith Krappe und Günther Müller dieser Kommission an, bis auf Bauer und Krappe alle deutlich jünger als fünfzig Jahre. Als zentrale Diskussionsfelder identifizierten sie die Organisation der parlamentarischen Arbeit und eine Straffung des Gesetzgebungsverfahrens sowie eine Optimierung der personellen und finanziellen Ausstattung der Fraktionen bzw. der einzelnen Abgeordneten.¹³

Ende Februar 1969 legte die SPD-Kommission ihre Ergebnisse vor.¹⁴ Angesichts des baldigen Endes der Legislaturperiode hatte sie sich darauf konzentriert, solche Vorschläge zu präsentieren, die noch in den nächsten Monaten umgesetzt werden konnten, so dass der neue Bundestag auf der Basis dieser Reformen seine Arbeit beginnen und dann weitere Impulse zur Fortsetzung dieses Prozesses entwickeln konnte. Im Zentrum der Empfehlungen standen der Ausbau der personellen und materiellen Ausstattung der Abgeordneten selbst wie der Fraktionen, die Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der Ausschüsse sowie Vorschläge zur lebendigeren Gestaltung der Plenardebatten.

Auch die Unionsfraktion schuf Anfang Februar 1969 eine solche Kommission für Parlamentsreform, an der unter dem Vorsitz von Manfred Wörner die drei Parlamentarischen Geschäftsführer Will Rasner, Josef Rösing und Leo Wagner sowie Walter Althammer, Hans Dichgans, Thomas Ruf und Otto Schmidt (Wuppertal) teilnahmen.¹⁵ Noch im selben Monat legte sie erste Überlegungen zu einer Reform des parlamentarischen *Procedere* und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Bundestagsabgeordneten vor, wenngleich nicht so umfassend und detailliert wie diejenigen der Sozialdemokraten.¹⁶ Damit standen – die Anregungen der interfraktionellen Arbeitsgemeinschaft Parlamentsreform eingerechnet – durchgreifende Vorschläge zur Reorganisation der Binnenstrukturen des Deutschen Bundestages, zur Reform der parlamentarischen Abläufe und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Abgeordneten vor.

Die Bundestagsspitze und der für diese Thematik zuständige Geschäftsordnungsausschuss waren an diesen Debatten nicht beteiligt gewesen. Hier war es der neue Bundestagspräsident, von Hassel, der diesen Faden aufnahm und die Diskussion an sich zog. Angesichts seiner langen Amtszeit an der Spitze des Bonner Parlaments und der hierbei entwickelten Routine brachte dessen Amtsvorgänger Gerstenmaier dieser Thematik offenbar nicht allzu großes Verständnis entgegen, zudem war zu diesem Zeitpunkt sein politischer Aktionsraum durch die öffentliche Debatte um

¹³ Vgl. hierzu Mommer an Schmidt am 11.10.1968 und Anlagen, AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5366. Vgl. auch die Kurzprotokolle der einzelnen Sitzungen, AdSD, SPD-Fraktion 5. WP, Mappe 306 und 307.

¹⁴ Vgl. Bericht der Kommission für Parlamentsreform vom 26.2.1969, AdSD, SPD-Fraktion 5. WP, Mappe 309.

¹⁵ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4.2.1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 90, S. 1361f.

¹⁶ Vgl. die Vorschläge von Hans Dichgans vom 6.2.1969, ACDP, 08-001-419/2; und den Vermerk des Pressereferats der CDU/CSU-Fraktion vom 20.2.1969, ebd.

seinen Wiedergutmachungsantrag deutlich eingeschränkt. Demgegenüber zeigte sich sein Nachfolger schnell bereit, sich über die Frage der Parlamentsreform im neuen Amt zu profilieren. Bereits in seiner Ansprache nach der Wahl zum Bundestagspräsidenten unterstrich er, dass in seiner Sicht »unsere Zeit [...] neue Formen parlamentarischer Arbeit [erfordere]. [...] In diese Richtung – Reformen und Verbesserung der Arbeit – gehen seit geraumer Zeit vielfältige Überlegungen. Dies ist auch mein Wunsch, und ich werde mich bemühen, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen.«¹⁷ Als ersten Schritt gründete er nun seinerseits einen »Arbeitskreis Parlamentsreform«, der unter der Leitung von von Hassels engstem Mitarbeiter im Wesentlichen aus Mitgliedern der Bundestagsverwaltung bestand¹⁸ und der in den nächsten Wochen die bisherigen Empfehlungen zu einer Parlamentsreform zusammenstellte und bündelte.

Diese Vorschläge sollte dann eine aus Abgeordneten aller Fraktionen zusammengesetzte »politische Kommission« diskutieren und somit entscheidende Weichenstellungen für die im Plenum zu verabschiedenden Reformmaßnahmen treffen.¹⁹ In ihr waren die »Reformer« zahlreich vertreten; neben von Hassel selbst gehörten ihr Hans Dichgans, Egon Klepsch, Thomas Ruf und Manfred Wörner (alle CDU/CSU), Hans Apel, Hannsheinz Bauer, Heinz Frehsee und Karl Mommer (alle SPD) sowie Hans-Dietrich Genscher und Werner Mertens (beide FDP) an. Im Rahmen von zwei Klausurtagungen Ende April und Mitte Mai 1969 diskutierte sie die ihr übermittelten Materialien und verdichtete sie zu 17 Reformempfehlungen.²⁰

Nun war es gemäß parlamentarischem *Procedere* am Geschäftsausschuss, diese Vorschläge zu prüfen und in Beschlussvorlagen umzuwandeln. Allerdings wehrte sich dessen Vorsitzender, Hannsheinz Bauer, zunächst gegen die hiermit verbundene Rolle, nur noch den juristischen »i-Punkt« auf die Entscheidung von »Vorschaltgremien« zu setzen,²¹ doch blieb ihm angesichts des Engagements in allen Fraktionen für konkrete Reformschritte und des knappen Zeitrahmens bis zum Ende der Legislaturperiode letztlich keine andere Wahl, als diesen Part zu übernehmen. Zwar hatte der Ausschuss sich, wie Bauer betonte, auch bisher immer wieder mit Fragen der Verbesserung der parlamentarischen Arbeit und der Organisation des Deutschen Bundestages beschäftigt, nun jedoch intensivierte er seinen Arbeitsrhythmus deutlich und diskutierte auf einer zweitägigen Klausurtagung im Berliner Reichstag Anfang Juni 1969 sowie auf weiteren Treffen in Bonn die ihm überwiesene Materie, so dass das Plenum in den letzten Sitzungen vor Ende der Legislaturperiode die entsprechenden Beschlüsse fassen konnte.

¹⁷ Sitzung vom 5. 2. 1969, BT Plenarprotokoll 05/212, S. 1522.

¹⁸ Vgl. Koop, Volker, Kai-Uwe von Hassel. Eine politische Biographie, Köln 2007, S. 181f.

¹⁹ So die Ausführungen von Hassels in der Bundestagssitzung am 27. 3. 1968, in der das Plenum intensiv die anstehenden parlamentarischen Reformen diskutierte. Vgl. BT Plenarprotokoll 05/225, S. 12405f.

²⁰ Vgl. Vorschläge der Reformkommission des Bundestages zur Arbeitsweise des Parlaments vom 27. 5. 1969, BT ParlA, GOA 5. WP. Vgl. hierzu auch Thaysen, Parlamentsreform, S. 189 f.

²¹ Sitzung am 27. 3. 1969, BT Plenarprotokoll 05/225, S. 12395.

Ein zentrales Anliegen des Reformpakets war, die Selbstdarstellung des Deutschen Bundestages zu verbessern. Hierzu sollten nicht nur die Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit deutlich aufgestockt, sondern vor allem die Plenardebatte lebendiger gestaltet und hierdurch die Wahrnehmung des Parlaments sowohl von der Zuschauertribüne aus als auch für die Medien generell optimiert werden. Nahezu alle Diskussionsteilnehmer beklagten die gegenwärtige Oligarchisierung der Redechancen und die Langatmigkeit vieler Reden. Allerdings war die Frage, wie diese Situation verbessert werden könne, höchst umstritten. Vor allem die »Reformer« wollten in Anlehnung an die Funktion des »Speaker« im britischen Unterhaus dem Bundestagspräsidenten größere Einwirkungsmöglichkeiten zubilligen und ihm das Recht zuschreiben, in die Rednerfolge einzugreifen, hier auch Jüngere und generell Hinterbänkler stärker zu berücksichtigen. Ihr Ziel war, auf diese Weise den Ablauf der Reden so zu gestalten, dass die Debatte stärker von Rede und Gegenrede bzw. vom Gegensatz zwischen Regierung und Opposition strukturiert werden würde. Diese Vorstellung stieß jedoch auf den vehementen Widerstand von Noch-Präsident Gerstenmaier, der die Position des unparteiischen Sitzungsleiters nicht aufgeben und nicht in die Rolle eines die Redechancen politisch steuernden »starken« Vorsitzen- den schlüpfen wollte.²²

Diese Zurückhaltung überzeugte die »Reformer« nicht. »Er sei in sehr vielen Gremien gewesen«, so warf Hans Dichgans in die Debatte ein, »aber er kenne kein anderes Gremium, wo der Vorsitzende sich so abstinenter verhalte wie der Präsident im Deutschen Bundestag. In allen anderen Gremien bemühe sich der Vorsitzende um den sachlichen Ablauf.«²³ Dennoch hatte ihr Vorstoß keinen Erfolg, hier wog nicht nur die Haltung des Amtsinhabers schwer, sondern auch dessen Unterstützung durch die »alten Hasen« in den Fraktionsführungen. Statt sich auf den Beistand des Bundestagspräsidenten zu verlassen – so deren Argument – müsse jeder Abgeordnete sich in der Fraktion durchsetzen und erreichen, dort als Redner ausgewählt zu werden.²⁴ »Das Wunschbild des Kollegen Dr. Dichgans sei das eines patriarchalischen Präsidenten und der sei unmöglich. Ein Präsident nach dem Musterbild eines Vaters oder Magisters, der versuche, die Debatte sachlich in die Hand zu bekommen, müsse scheitern.«²⁵

Allerdings war mit diesem Votum das Thema Rednerfolge und Redezeit nicht beendet, vielmehr schmolz nach Gerstenmaiers Rücktritt der Widerstand gegen Veränderungen in dieser Frage dahin. Auch wenn man auch nun dem Bundestagspräsidenten nicht die Vollmacht einräumen wollte, eigenständig in die Rednerfolge einzugreifen, sollte stattdessen bereits in den Fraktionen und dann im Ältestenrat doch darauf geachtet werden, dass Rede und Gegenrede gegeneinanderstehen würden,

²² Vgl. Sitzung GOA am 6.3.1968, BT ParlA, GOA 5. WP.

²³ Ebd.

²⁴ So Müller-Emmert, ebd.

²⁵ So Güde, ebd. Dichgans hatte seine Reformvorschläge auch Gerstenmaier selbst unterbreitet, war damit jedoch auf wenig Zustimmung gestoßen. Vgl. Dichgans an Gerstenmaier am 26.1.1968 und Antwortbrief vom 30.1.1968, BT ParlA, Präsidialregistratur Gerstenmaier 2/72, 24.

dass unterschiedliche Positionen zu Wort kommen konnten und dass auch die Opposition ihre Vorstellungen in angemessener Weise würde präsentieren können. Insbesondere sollte nach der Rede eines Mitglieds der Bundesregierung nicht erneut ein Sprecher das Wort ergreifen, der dessen Aussage bekräftigte, sondern ein Debattenbeitrag folgen, der eine alternative Sicht präsentieren würde. Hierin waren sich alle Beteiligten einig, so dass der Ausschuss einmütig beschloss, die Geschäftsordnung des Bundestages entsprechend zu modifizieren.²⁶ Dem schloss sich der Bundestag an.

Strittiger war die Frage, ob ebenfalls versucht werden sollte, durch eine Begrenzung der Redezeit eine größere Zahl von Rednern berücksichtigen zu können, generell die Plenarsitzungen lebendiger zu gestalten und damit auch die Außenwirkung des Bundestages zu verbessern. In der Einschätzung, dass im Plenum »doch keine Vorlesungen gehalten werden« sollten,²⁷ dass gerade die wohlgezielte und prägnante Kurzrede den Kern der parlamentarischen Debattenkultur ausmache, herrschte erneut großes Einvernehmen. Allerdings endete dieser Konsens, sobald bestimmt werden sollte, ob die Redezeit in Zukunft auf fünfzehn, zwanzig oder dreißig Minuten begrenzt und – wichtiger noch – wie die Einhaltung dieser Norm durchgesetzt werden sollte. Am vehementesten wandten sich die Vertreter der FDP gegen diese Regelung, sahen sie durch eine derartige Entscheidung doch ihre Möglichkeiten als parlamentarische Opposition deutlich eingeschränkt. Aber diese Ablehnung ging weiter. »Alle diese Regelungen«, so gab ihr Parlamentarischer Geschäftsführer Hans-Dietrich Genscher zu verstehen, »die in irgend einer Weise eine Strangulierung der freien Rede vorsähen, könnten dann sehr schnell zu perfektionistischen Beschneidungen der Rechte [der Parlamentarier] führen. [...] Er würde sagen, das hervorragende Recht sei die freie Rede, eine Redezeitbeschränkung auf 15 Minuten sei nicht zu machen. Bei einem Recht komme es nicht darauf an, ob man es wirklich ausübe, sondern ob man es habe. Er würde genauso argumentieren, wenn er nicht in der Opposition wäre.«²⁸ Auch in den Regierungsfractionen regte sich Protest gegen eine allzu strikte Begrenzung der Redezeit; gerade für Fraktionssprecher, die als zentrale Redner die Haltung ihrer Fraktion zu dem infrage stehenden Punkt vortragen wollten, sei eine derartige Einschnürung kaum praktikabel. Da zudem Mitgliedern der Bundesregierung sowie des Bundesrats jederzeit und uneingeschränkt ein Rede-recht im Plenum zustand, schien es unbillig, nicht auch den Abgeordneten – oder zumindest dem Fraktionssprecher – hier einen entsprechenden Zeitrahmen einzuräumen.

So musste ein Kompromiss gefunden werden. Nach der nun modifizierten Geschäftsordnung des Bundestages sollten Redner nicht länger als fünfzehn Minuten sprechen, allerdings konnte jede Fraktion für einen ihrer Redner eine Dauer von fünfundvierzig Minuten beanspruchen. Beide Redezeiten konnten auf Antrag vom

²⁶ Sitzung GOA am 12. 6. 1969, BT ParLA, GOA 5. WP. Dies betraf § 33 Abs. 1 GOBT.

²⁷ So Dichgans, Sitzung GOA am 6. 3. 1968, ebd.

²⁸ Sitzung GOA am 7. 3. 1969, ebd.

Präsidenten verlängert werden; er musste sie verlängern, wenn der Antrag von einer Fraktion gestellt wurde oder »Gegenstand oder Verlauf der Aussprache dies nahelegen«. Um einen Überblick über den Redezeitbedarf zu bestimmten Tagesordnungspunkten zu bekommen, konnte der Präsident den Redner um eine Zeitangabe bitten.²⁹ Damit war den Anliegen der »Reformer« in gewissem Umfang Rechnung getragen, allerdings blieb offen, wieweit sich diese Normen in die Realität umsetzen lassen würden.

Auch das Dauerthema »freie Rede« kam erneut zur Sprache. »Die freie Rede«, so unterstrich der Vorsitzende des Geschäftsordnungsausschusses, Hannsheinz Bauer, »gebe dem Parlament mehr Attraktivität und darum solle sie die Regel werden«, und sein Fraktionskollege Dichgans sekundierte ihm mit der Einschätzung, dass eine Fehlschlag in dieser Frage »der Verzicht auf die Reform wäre«.³⁰ So wurde auch nun der Grundsatz der freien Rede noch einmal beschworen und der Redner bei Verstoß mit schärferen Sanktionen belegt, doch musste offen bleiben, wieweit dies die gängige Praxis modifizieren würde. Immerhin sollte von nun an das Ablesen von vorbereiteten Reden nur noch nach vorheriger Anmeldung und »mit Angabe von Gründen« möglich sein; verstieß der Redner gegen diese Vorgabe, so konnte der Präsident ihm nach zweimaliger Ermahnung das Wort entziehen.³¹

Schließlich sollte die Fragestunde lebhafter gestaltet und stärker auf das Parlament als Forum des politischen Diskurses zugeschnitten werden. Auch in Zukunft wollte man jede Plenarsitzung mit einer Fragestunde beginnen. Um möglichst viele Fragen zulassen zu können und hierdurch auch die Aktualität der Fragestunde zu steigern, sollte in Zukunft jeder Fragesteller nur noch eine Hauptfrage (mit zwei Zusatzfragen) stellen können. Fragen, die sich auf ein Thema von nur regionaler Bedeutung – meist aus dem Wahlkreis des entsprechenden Abgeordneten – bezogen, würden nur noch schriftlich beantwortet.³² Größere Veränderungen wie z. B. die Anwesenheitspflicht des Regierungschefs bei Fragestunden – hier verwiesen die Befürworter auf das Beispiel des kanadischen Parlaments in Ottawa – oder die Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung, Fragen der Abgeordneten auch spontan und unmittelbar zu beantworten, wurden als überzogen und angesichts des Widerstandes der Betroffenen als kaum praktikabel verworfen bzw. deren weitere Erörterung auf die nächste Legislaturperiode verschoben.³³ Auch hinsichtlich der Aktuellen Stunden gab es deutliche Kritik an der »exzessiven Ausnutzung des Rederechts durch die Bundesregierung«, ihr wollte man nun eine analoge Ausweitung der Redezeit für die Parlamentarier – Regierungsmehrheit wie Opposition – entgegenstellen.³⁴ Aber auch hier blieb die Schwierigkeit bestehen, dass der Bundestag nicht einseitig Rechte

²⁹ Vgl. § 33 Abs. 2 der neuen GOBT.

³⁰ Sitzung GOA am 6. 3. 1968, BT GOA 5. WP.

³¹ § 37 Abs. 1 und 2 der neuen GOBT.

³² Vgl. Sitzungen ÄR 2. 10. 1968 und 13. 1. 1969, BT ParlA, ÄR 5. WP.

³³ Vgl. Sitzung GOA am 26. 6. 1969, BT ParlA, GOA 5. WP.

³⁴ Vgl. Sitzung GOA am 3. 6. 1969, ebd.

eines anderen Verfassungsorgans beschneiden konnte und auf die Kooperation und Selbstbindung der Bundesregierung angewiesen blieb. Im Endeffekt wurden die Richtlinien für die Fragestunde nur marginal modifiziert und die strikte zeitliche Limitierung der aktuellen Stunde gelockert.³⁵

Eine wesentliche Veränderung des parlamentarischen *Procedere* hätte sich ergeben, wenn der Deutschen Bundestag die Anregungen der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft rund um Hans Dichgans zur Straffung des Gesetzgebungsverfahrens in die Realität umgesetzt hätte. Der Vorschlag, in Analogie zu entsprechenden Regelungen etwa im Bayerischen Landtag die Beratungen auf zwei Lesungen zu beschränken, erhielt von vornherein wenig Zustimmung. Auf größere Resonanz stießen dagegen Pläne, die drei Lesungen zu verkürzen. Hierbei sollte die allgemeine Aussprache anlässlich der 1. Lesung fortfallen und zu diesem Zeitpunkt nur die Ausschussüberweisung beschlossen werden. Stattdessen wollte man die 2. Lesung aufwerten, indem hier die Generaldebatte zu dem entsprechenden Gesetzgebungsvorhaben stattfinden und auf der Basis des Ausschussberichts dann die Einzelberatung erfolgen sollte. In der 3. Beratung würde die allgemeine Aussprache erneut gestrichen werden, es sei denn, die Mehrheit des Bundestages entschied anders. Zudem konnten zu diesem Zeitpunkt nur noch solche Änderungsanträge gestellt werden, die nicht bereits in der 2. Lesung erfolgt waren.³⁶

Ohne Zweifel entsprach dieser Vorschlag dem Gebot der Effizienz, der hinter vielen Reformansätzen stand. Angesichts der zeitlichen Überlastung der Abgeordneten war es verständlich, dass die »Reformer« versuchten, hier zu schnelleren und reibungsloseren Anläufen zu kommen. Allerdings schienen sie doch die politische Brisanz ihrer Vorschläge zu verkennen. Generalaussprachen zu umstrittenen Gesetzesvorhaben auch und gerade in der 1. und der 3. Lesung gehörten zu den zentralen Selbstdarstellungsmöglichkeiten der Parlamentarier, insbesondere der Opposition. Sie waren traditionell der Ort für die Darlegung des eigenen politischen Standpunkts, für die Positionierung der Fraktionen oder des einzelnen Abgeordneten zu der zu regelnden Materie und damit für ein wesentliches Element der parlamentarischen Auseinandersetzung. Hier die Axt anzulegen, nahm den Abgeordneten eine maßgebliche Plattform, um der Regierung nach der Einbringung der Vorlage eine eigene Perspektive entgegenzusetzen und Änderungswünsche zu skizzieren. Dies galt ebenso für die politische Bewertung des zu verabschiedenden Gesetzes in der 3. Lesung. Deshalb trafen diese Vorstellungen auf deutlichen Widerspruch. Auch wenn bisher zu diesem Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens Generalaussprachen immer weniger genutzt worden waren, so wollte die Mehrheit der Parlamentarier hierauf doch nicht verzichten. Nicht nur Vertreter der FDP verwiesen auf die sich hieraus ergebenden Einschränkungen parlamentarischer Selbstdarstellung, auch Bundestagsvizepräsident Mommer stimmte ihnen in der Einschätzung zu, »daß an

³⁵ Vgl. für Einzelheiten Thaysen, *Parlamentsreform*, S. 199 f.

³⁶ Vgl. Sitzung GOA am 3. 6. 1969, BT ParLA, GOA 5. WP.

der bisherigen Praxis der drei Lesungen nichts wirklich reformbedürftig sei«. Schon bisher falle vielfach die allgemeine Aussprache in der 1. Lesung fort und verlagere sich auf die beiden anderen oder in eine der beiden Lesungen. »Weil die bisherige Praxis reibungslos funktioniere, gebe es keinen Grund, in die Geschäftsordnung mehr Starrheit hineinzubringen.«³⁷ Entsprechend diesem Votum beschloss der Bundestag, die Generaldebatte in der 1., 2. und 3. Lesung fakultativ zu machen und als Quorum für das Verlangen nach einer allgemeinen Aussprache die Fraktionsstärke vorzusehen. Nur Verträge mit auswärtigen Staaten bedurften nur noch zwei Lesungen – allerdings waren Ausnahmen möglich.³⁸

Hinsichtlich der Ausschussberatungen war eine erste Forderung der »Reformer«, die Sitzungen öffentlich zu machen und zudem allen Abgeordneten, aber auch Medienvertretern die Teilnahme zu ermöglichen. »Die Leute«, so Vizepräsident Mommer, »wollen wissen, wie die Gesetze im Parlament entstünden.«³⁹ Auch bei diesem Vorschlag stand das Gebot der Transparenz Pate, sollte doch der Vorwurf der Mausehelei und klandestiner Verabredungen ausgeräumt werden. Aber auch hier hielten ihnen die »alten Hasen« entgegen, dass dieser Vorschlag »im Hinblick auf die Arbeit des Hauses [...] abträglich [sei]. Wenn die Beratungen der Ausschüsse grundsätzlich öffentlich seien, würden laufend Prestige Gesichtspunkte in die Verhandlungen hineinspielen, was den Gang der Gesetzgebung in den Ausschüssen ganz erheblich belasten könne. In den Ausschüssen müssten Kompromisse geschlossen werden. Diese seien bei Öffentlichkeit der Verhandlungen sehr viel schwerer zu erreichen.« Ihrer festen Überzeugung nach müsse es Raum und Gelegenheit der vertraulichen und sachorientierten Verhandlungen geben, sonst drohten sie in Zirkel jenseits der Ausschussberatungen ausgelagert zu werden.⁴⁰ Auch hier musste das Verlangen nach Transparenz und mehr Öffentlichkeit gegen den notwendigen Freiraum für Kompromissuche ausbalanciert werden. Im Ergebnis einigte man sich darauf, für die Ausschusssitzungen die fakultative Öffentlichkeit einzuführen: zwar würden deren Beratungen im Grundsatz weiterhin vertraulich sein, doch konnten ihre Mitglieder durch Mehrheitsvotum die Zulassung der Öffentlichkeit für einzelne Sitzungen beschließen.⁴¹

Zudem wurden die Kompetenzen der Ausschüsse erweitert. Auch wenn sie sich bei ihren Beratungen weiterhin auf die ihnen überwiesenen Vorlagen bzw. Anträge beschränken sollten, wurde ihnen nun doch das lange strittige Selbstbefassungsrecht für allgemeine Fragen aus ihrem Geschäftsbereich zugesprochen. Dies sollte es ihnen ermöglichen, sich künftig umfassender als zuvor mit generellen Themen aus ihrem Fachgebiet zu beschäftigen und so das strikte Korsett ihrer bisherigen Themenstellung zu lockern. Nach den als positiv angesehenen Erfahrungen mit der Ver-

³⁷ Ebd.

³⁸ Vgl. für Einzelheiten Thaysen, Parlamentsreform, S. 197.

³⁹ Sitzung GOA am 3. 6. 1969, BT ParlA, GOA 5. WP.

⁴⁰ So Will Rasner, ebd. Ähnlich Thomas Ruf, ebd.

⁴¹ § 73 Abs. 2 der neuen GOBT.

anstaltung öffentlicher Informationssitzungen sollten zudem in Zukunft derartige Hearings häufiger durchgeführt werden. Nicht nur genügte nun als Quorum für die Ansetzung eines solchen Hearings ein Viertel der Ausschussmitglieder, auch wurde die Praxis der Auskunftserteilung vereinfacht und damit erleichtert.⁴²

Waren schon in den oben genannten Regelungen die Rechte von parlamentarischen Minderheiten in Ausschussberatungen gestärkt worden, so einigte man sich gleichzeitig auch auf analoge Grundsätze hinsichtlich des Plenums. Schon früh hatten die beiden Partner der Großen Koalition versichert, dass sie darauf hinwirken würden, die Aktionsmöglichkeiten der Opposition zu erweitern und so dem weitverbreiteten Unbehagen an ihrer übergroßen Mehrheit im Bundestag entgegenzuwirken. Dies geschah über die Vereinheitlichung entsprechender Quoren in der Geschäftsordnung. Waren bisher für Anträge zu Schluss, Vertagung oder Wiedereröffnung der Debatte, zur Einbringung von Großen Anfragen und deren Beratung, zur Einberufung des Vermittlungsausschusses, zur Herbeirufung eines Mitglieds der Bundesregierung oder des Wehrbeauftragten sowie zum Auskunftsverlangen von der Bundesregierung jeweils mindestens dreißig Abgeordnete notwendig, so sollte diese Hürde nun gesenkt werden. So sehr man bereit war, auf die FDP zuzugehen, so sehr fürchtete man jedoch gleichzeitig, durch eine zu starke Senkung des Quorums neuen – und unwillkommenen – Mitbewerbern im Deutschen Bundestag zu viele Rechte zugestehen zu müssen. Vor allem die Sorge, dass die NPD in den kommenden Bundestagswahlen die Fünf-Prozent-Hürde überwinden könnte und dann entsprechende Selbstdarstellungsmöglichkeiten bis hin zur Obstruktion ausnützen würde, schränkte die Bereitschaft zu substantiellen Änderungen deutlich ein.⁴³ Da die Beteiligten sich nicht auf ein zahlenmäßiges Quorum für die entsprechenden Geschäftsordnungsbestimmungen verständigen konnten, wichen sie auf die Maßregel aus, dass in Zukunft »so viele Mitglieder wie einer Fraktionsstärke entspricht« notwendig sein würden, um die oben genannten Rechte in Anspruch nehmen zu können. Parallel hierzu wurde die Fraktionsstärke in der Geschäftsordnung kodifiziert; Fraktionen waren nun Vereinigungen von mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages.⁴⁴

Zugleich einigte man sich auch auf eine Neudefinition des Fraktionsbegriffs. Dies sowie die Neufestlegung der Quoren und eine Regelung für die Stellvertretung des Bundestagspräsidenten waren Teil einer Paketlösung, auf die die drei Fraktionen sich schließlich verständigten.⁴⁵ Die oben beschriebene Neufestlegung der Quoren war von allem ein Anliegen der FDP-Parlamentarier gewesen, die hiermit ihre Position im parlamentarischen Alltag stärken wollten. Die Neudefinition des Fraktionsbegriffs betrieben die Abgeordneten von CDU und CSU, um so der Notwendigkeit zu ent-

⁴² Vgl. für Einzelheiten Thaysen, *Parlamentsreform*, S. 195 ff.

⁴³ So etwa Dittrich, *Sitzung GOA* am 16. 12. 1967, *BT ParlA*, GOA 5. WP.

⁴⁴ § 10 Abs. 1 der neuen GOBT. Von dem neuen Quorum waren § 30, 31, 46, 48, 75, 90, 106, 108 und 116 betroffen.

⁴⁵ Vgl. hierzu *Sitzungen GOA* am 23. 1. 1969 und 13. 2. 1969, *BT ParlA*, GOA 5. WP.

gehen, zu Beginn jeder Legislaturperiode um die Zustimmung des Hauses zur Bildung einer gemeinsamen Fraktion nachzusuchen, was die Sozialdemokraten zuletzt in Frage gestellt hatten. Auch wenn es letzteren schwer fiel,⁴⁶ dieses für sie vorteilhafte Faustpfand aus der Hand zu geben, stimmten sie dem Anliegen des Koalitionspartners doch schließlich zu: von nun an sollten Mitglieder einer Fraktion derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Bundesland miteinander im Wettbewerb stehen würden.⁴⁷ Die SPD erhielt hierfür die Zusicherung, dass in Zukunft der Bundestagspräsident im Falle seiner Verhinderung durch einen seiner Stellvertreter aus der zweitstärksten Fraktion vertreten werden würde.⁴⁸ War es bis 1966 unstrittig gewesen, dass Carlo Schmid diese Stellvertretung zukam, so war nach dessen Wechsel ins Kabinett als Bundesratsminister offen, ob dessen Nachfolger Karl Mommer oder nicht doch nach Lebensalter und Amtsjahren Thomas Dehler diese Position zukommen würde. Mit der Novellierung der Geschäftsordnung war nun klar, dass Mommer diese Funktionzustand.

Der Selbstdarstellung des Deutschen Bundestages sowie der Verbesserung der Machtposition des Bundestagspräsidenten sollte es schließlich dienen, dass Bundestagsvorstand und Ältestenrat nun zu einem einheitlichen Lenkungsorgan unter der Bezeichnung »Ältestenrat« zusammengefasst und dessen Zahl auf 23 Mitglieder erhöht werden würde. Wie von Hassel unterstrich, solle »der neue Ältestenrat [...] Gewicht haben, um die Arbeit des Parlaments vernünftig vorbereiten zu können. Dazu müssten ihm auch Persönlichkeiten von Gewicht angehören. So komme er zu der Überlegung, dass die Fraktionsvorsitzenden bzw. ihre Vertreter sowie die Vorsitzenden der Ausschüsse, die innerhalb der parlamentarischen Arbeit viel zu sagen hätten, dem Ältestenrat angehören sollten.«⁴⁹ Eine so hochrangige Besetzung konnte dann zwar nicht durchgesetzt werden, vielmehr gestand man den Fraktionen einen größeren Spielraum in der Benennung ihrer Vertreter zu, doch lässt die Diskussion erkennen, dass man hier ein durchsetzungsfähiges Steuerungsinstrument für die parlamentarische Arbeit schaffen wollte.

Der zweite Themenkomplex der »Kleinen Parlamentsreform« umfasste Vorkehrungen, um Rolle und Gewicht des Bundestages gegenüber anderen Verfassungsorganen zu stärken. Dem Bundesrat eine Verlängerung seiner Beratungsfrist im Gesetzgebungsverfahren von drei auf sechs Wochen zuzugestehen, war ein Akt der Courtoisie und der Kodifizierung bisheriger Praktiken. Allerdings zeigte die Begründung, dass »die Entscheidungen der Länderregierungen [...] sorgfältiger und eingehender Vorbereitungen in den Fachministerien der Länder und in den Aus-

⁴⁶ Vgl. zu den Einwänden der SPD-Fraktion gegen dieses »Paket« die Schreiben von Hansheinz Bauer und von Manfred Schulte an Helmut Schmidt vom 25.1.1969 und vom 18.3.1969, AdSD, Depositem Helmut Schmidt 5112.

⁴⁷ § 10 Abs. 1 der neuen GOBT.

⁴⁸ § 7 Abs. 5 der neuen GOBT.

⁴⁹ Hassel, Sitzung GOA am 3. 6. 1969, BT ParlA, GOA 5, WP.

schüssen des Bundesrates« bedürften,⁵⁰ dass der Bundestag mit diesem intensiven Beratungshabitus durchaus einverstanden war und hierin keine Konkurrenz sah. Ähnliches galt für Fristverlängerungen für die Anrufung des Vermittlungsausschusses und für einen Einspruch gegen ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz.

Sehr viel kontroverser wurde die Frage diskutiert, welche Konsequenzen sich für die Abgeordneten aus den von der Großen Koalition eingeführten neuen haushalts- und finanzpolitischen Konsolidierungsmaßnahmen ergaben. Mit dem Finanzplanungs- und Steueränderungsgesetz, das Ende 1966 in Kraft getreten war, sowie mit dem Stabilitäts- und Wachstumsförderungsgesetz vom Mai 1967⁵¹ wurde die Entscheidungshoheit des Parlaments bei haushaltswirksamen Gesetzen weit über den ja bereits mehrfach angesprochenen Artikel 113 GG hinaus eingeschränkt. Hier musste ein Weg gefunden werden, der einerseits das verfassungspolitisch nicht verhandelbare Haushaltsrecht des Bundestages nicht in Frage stellte, andererseits aber doch den Vorgaben der oben genannten Gesetze entsprach.

Die Verhandlungen hierüber waren langwierig und kontrovers und mündeten in eine »reichlich perfektionistische«⁵² Regelung dieses Komplexes. Zwar blieb die Entscheidungskompetenz des Bundestages auch bei finanzwirksamen Gesetzen aufrechterhalten, doch wurden nun Schritte bis zu deren Verabschiedung zwischengeschaltet, durch die die Parlamentarier ihre Entscheidung im Einzelfall noch einmal überprüfen und bestätigen mussten. So konnte die Bundesregierung in Zukunft verlangen, dass der Bundestag die Beschlussfassung über solche Gesetze aussetzte, die die Ausgaben des Haushaltsplans erhöhen oder neue Ausgaben nach sich ziehen würden. Innerhalb von sechs Wochen nach diesem Aussetzungsverlangen musste sie dem Parlament eine Stellungnahme zuleiten, in deren Licht der Bundestag dann seine Entscheidung fällen sollte. Blieb er bei seiner Haltung und beschloss dennoch ausgabenwirksame Maßnahmen jenseits des Haushaltsplans, so konnte sie innerhalb von vier Wochen nach dieser Entscheidung eine erneute Beschlussfassung des Bundestages verlangen in der Weise, dass der Gesetzentwurf an den federführenden Ausschuss sowie an den Haushaltsausschuss zurückverwiesen und dort erneut beraten werden musste. Erst wenn das Parlament auch nun an seiner Position festhielt, galt das Gesetz als verabschiedet.

Analoge Änderungen gab es auch für Finanzvorlagen. Kamen sie aus der Mitte des Hauses, so war die Bundesregierung gehalten, innerhalb von vier Wochen zu den finanziellen Auswirkungen Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahme hatte der Haushaltsausschuss dann bei seinen Beratungen zu berücksichtigen. Hatte eine Finanzvorlage Auswirkungen auf den laufenden Haushalt, musste der Ausschuss parallel zu seinem Bericht dem Bundestag einen Vorschlag zur Deckung der Minder-

⁵⁰ Reischl, Sitzung GOA am 27. 6. 1968, ebd. Die gravierendsten Verzögerungen in der Zuleitung von Vorlagen an den Bundestag ergaben sich, wie er beklagte, durch die Bundesregierung, die im Schnitt 56 Tage für ihre Stellungnahme benötigte. Ebd.

⁵¹ Vgl. hierzu Schönhoven, Wendejahre, S. 134 ff.; sowie Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 170 ff.

⁵² Thaysen, Parlamentsreform, S. 200. Dort, S. 198 ff., auch zum Folgenden.

einnahmen oder Mehrausgaben vorlegen. Im Sinne der mittelfristigen Finanzplanung wurde er zudem verpflichtet, nunmehr jede Finanzvorlage daraufhin zu prüfen, ob sie mit der für die nächsten Jahre zu erwartenden Haushaltslage vereinbar sein würde, und musste gegebenenfalls Möglichkeiten künftiger Deckung aufzeigen.

Ohne Zweifel schränkten diese Vorschriften den Aktionsraum des Bundestages als Gesetzgebungsorgan über Artikel 113 GG hinaus weiter ein. Auch wenn das Ziel unstrittig war, alle an den Entscheidungen in der Haushalts- und Finanzpolitik Beteiligten auf ihre Verantwortung zu verpflichten, waren diese Maßregeln doch ein weiterer Schritt hin zu der in der Forschung vielfach beschworenen haushaltspolitischen Entmachtung des Parlaments.⁵³ Dennoch bleibt zu fragen, welche Bedeutung diesen neuen Bestimmungen im politischen Alltag zukommen würde. War schon das Fallbeil des Artikel 113 GG bis zu diesem Zeitpunkt niemals angewandt worden, so stand zu erwarten, dass auch die neuen, im Rahmen der »Kleinen Parlamentsreform« beschlossenen Bestimmungen weniger in die Tat umgesetzt werden, sondern als Warnruf und Drohkulisse dienen würden. Allein die Existenz dieser Regeln – so ließ sich voraussehen – würde deren Anwendung überflüssig machen.

Dem auch in anderen Zusammenhängen zu beobachtenden Einzug des Planungsdenkens in die Politik entsprach es, dass der Bundestag sich mit der »Kleinen Parlamentsreform« das Instrument der »Enquête-Kommission« schuf. Waren Untersuchungsausschüsse ein Mittel, um Missstände, Skandale oder politisch umstrittene Vorgänge aufzuarbeiten, so sollten sich Enquête-Kommissionen generellen, kurz- oder langfristig anstehenden Sachkomplexen zuwenden. Der Vorschlag, ein solches Gremium zu schaffen, stammte von Horst Ehmke und war dann von den »Reformern« aufgenommen worden. Gegenüber reinen Sachverständigenkommissionen oder Hearings boten Enquête-Kommissionen⁵⁴ den Vorteil, dass an ihnen sowohl Abgeordnete als auch parlamentsexterne Experten teilnehmen würden, also das bisher vielfach praktizierte »Nebeneinander von parlamentarischer Arbeit und reinen Fachauskünften, die nachher nicht verwertet werden können, dadurch zu beseitigen, dass Wissenschaftler und Experten an der Beratung eines bestimmten Sachkomplexes beteiligt würden und mit den Abgeordneten zusammenwirken, damit das Erarbeitete nachher unmittelbar im Bundestag verwertet werden könne«.⁵⁵ Durch den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik im Rahmen der Enquête-Kommissionen versprach man sich eine stärker praxisorientierte Politikberatung und Vorbereitung des Parlaments auf Entscheidungen über komplexe und neuralgische Sachfragen.

Für das Selbstverständnis des Bundestages und sein Verlangen, für die politischen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft gewappnet zu sein und entsprechende Entscheidungen aus eigener Kompetenz treffen zu können, war die Schaffung der Enquête-Kommissionen ein wichtiger Schritt. Waren Hearings oder andere

⁵³ So z.B. Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. neu bearb. u. erw. Aufl., Opladen 1987, S. 281.

⁵⁴ Vgl. Ellwein/Hesse, Regierungssystem, S. 267 und 276.

⁵⁵ RR Jekewitz (BMBR), Sitzung GOA am 3. 6. 1969, BT ParLA, GOA 5. WP.

Formen, Expertenwissen für die eigenen Beratungen heranzuziehen, immer anlassbezogen, also meist auf ein konkretes Gesetzesvorhaben ausgerichtet, so bot das nun geschaffene Forum die Möglichkeit, als bedeutsam angesehene Themen aufzugreifen und sie mit externen Experten zu diskutieren. Dies schuf nicht nur Unabhängigkeit von entsprechenden Initiativen der Bundesregierung, der bisher das Recht zustand, Enquête-Kommissionen einzusetzen, sowie von der Übermacht des Fachwissens der Ministerialbürokratie, sondern eröffnete auch Wege und Mittel, die Untersuchung von solchen Sachverhalten zu veranlassen, die man als Gesetzgebungsvorarbeiten oder mit Blick auf die Stellungnahme des Bundestages zu wichtigen politischen Problemen als erforderlich ansah und in die man nun selbst eingebunden war. Dieser Austausch mit Wissenschaftlern und Repräsentanten der politischen Praxis würde nicht nur den eigenen Horizont erweitern, sondern genauso – und noch mehr – der Parlamentsarbeit in Plenum und Ausschüssen zugute kommen.

Die diffizilste Debatte innerhalb der Kleinen Parlamentsreform erwuchs jedoch über die sog. »Lobbyisten-Liste«. Der Vorwurf, dass mächtige Interessenverbände oder angesehene Einzelne in ungebührlicher Weise Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen würden, war nicht neu, vielmehr begleitete er den Parlamentarismus seit seinen Anfängen. Auch der Bundestag hatte dieses Thema mehrfach erörtert. Allerdings war die öffentliche Debatte um die »Herrschaft der Verbände«, über »Demokratie und Interessenpolitik«, über »Parteien und Verbände«⁵⁶ seit den späten 1950er Jahren deutlich angeschwollen. Sie fokussierte sich zum einen auf die Einwirkung von Interessenvertretern auf die Konzipierung von Gesetzesvorlagen innerhalb der Ministerialbürokratie, wo sich ihnen nach Einschätzung vieler Beobachter die größten Einflussmöglichkeiten boten, zum anderen aber auch auf die Phase der Ausschussberatungen zwischen 1. und 2. Lesung sowie generell auf den einzelnen Parlamentarier etwa über seinen Wahlkreis oder über seine Nähe zu bzw. Mitgliedschaft in einem solchen Verband. Sollte der Abgeordnete nach der klassischen Definition von Edmund Burke Repräsentant der ganzen Nation, aber nicht Interessenvertreter seines Wahlkreises sein, so drohte er in den Augen dieser Kritiker mehr und mehr zum Ombudsmann seines Elektors oder eines mächtigen Verbandes zu werden.

Vor diesem Hintergrund gehörte das Anliegen, den Einfluss organisierter Interessen im Gesetzgebungsprozess transparent zu machen, zu den zentralen Anliegen der »Reformer«. Zwar sei es, wie sie versicherten, »unbestritten, dass die Interessengruppen einen wichtigen Faktor bei der Meinungsbildung in der pluralistischen Gesellschaft bildeten«, auch sei es legitim, das Fachwissen der Interessenverbände im politischen Prozess fruchtbar zu machen, doch fehle es an Transparenz und Nachprüfbarkeit. »Im Interesse der Allgemeinheit und zur Wahrung zweier Wesensmerkmale der Demokratie, der Verantwortung und der Kontrolle, werde es allerdings für notwendig gehalten, daß die Interessenvertretung nicht verdeckt und nicht mit un-

⁵⁶ Vgl. Eschenburg, Theodor, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart 1955; Bethusy-Huc, Viola Gräfin von, *Demokratie und Interessenpolitik*, 1962; Varain, Heinz-Josef, *Parteien und Verbände*, Köln-Op-laden 1964.

lauteren Mitteln betrieben werde. Man müsse sich auch dessen bewusst sein, daß die Interessenverbände nicht nur Fachwissen vermittelten, sondern primär politische Entscheidungen, sei es auf gesetzgeberischem, sei es auf dem Verordnungswege, in ihren Sinne beeinflussen wollten.«⁵⁷

Als entscheidenden Schritt, um den Einfluss organisierter Interessen auf das Parlament transparent zu machen, sah man die Schaffung einer »Lobbyisten-Liste« an. Interessenverbände bzw. deren Vertreter sollten sich in eine solche Liste eintragen, wenn sie an Sitzungen der Bundestagsausschüsse teilnehmen oder bei öffentlichen Anhörungen Stellungnahmen zu den in Frage stehenden Themenkomplexen abgeben wollten. Verwiesen wurde hierbei immer wieder auf analoge Regelungen im amerikanischen Kongress. Allerdings begann der Streit schon bei der Festlegung der Details. Dies betraf die Frage, wer sich als Vertreter seiner Interessengruppe registrieren lassen müsse, wieweit die Registrierung freiwillig oder verpflichtend und ein Versäumnis sanktionsbewehrt sein sollte und ob nur Repräsentanten solcher Interessenverbände bei öffentlichen Anhörungen zugelassen sein sollten, die sich in entsprechende Listen eingetragen hatten. Thomas Ruf, einer der vehementesten Kritiker dieser Regelung, gab daraufhin mit sarkastischem Unterton den Ratschlag, »man könne auch das Telefonbuch abschreiben, dann käme man auch zu einer solchen Liste«; insofern solle man »es so belassen wie bisher«.⁵⁸ Das jedoch wollten die »Reformer« nicht akzeptieren. Dennoch waren die aufgeworfenen Fragen so komplex und die Aussicht, die avisierten Ziele zu erreichen, so vage, dass man keine Einigung erzielte und die Schaffung einer »Lobbyisten-Liste« auf die nächste Legislaturperiode vertagte. Erst der 6. Bundestag beschloss am 21. September 1972 entsprechende Bestimmungen zur Registrierung von Interessenvertretern beim Deutschen Bundestag.

Der zweite Ansatzpunkt waren die Abgeordneten selbst. Da auch sie vielfach Mitglieder von Verbänden und Vereinen waren, nicht selten dort sogar bestimmte Funktionen ausübten, stand zur Diskussion, ob sie diese Bindungen etwa durch Nachweis im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages offenlegen sollten. Dieser Vorschlag widersprach jedoch so sehr der Selbstwahrnehmung als dem Gesamtelektorat verpflichteter Volksvertreter und stieß deshalb auf so vehementen Widerstand, dass man hiervon relativ rasch Abstand nahm.

Die dritte Zielrichtung betraf die Erarbeitung von Referentenentwürfen in den beteiligten Ministerien. Da hier die Einbindung der Interessenverbände in die Vorbereitung und Konzipierung entsprechender Gesetze am stärksten ausgeprägt war, lag es im Sinne der Transparenz von Verbandseinflüssen nahe, hier deren Einflussnahme offenzulegen. Allerdings verfügte das Parlament über wenige Möglichkeiten, über entsprechende Direktiven auf das Vorgehen und die Arbeitsweise der Ministerialbürokratie einzuwirken. So blieb es bei eher marginalen Veränderungen, die die Bundesregierung schließlich in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundes-

⁵⁷ Bauer, Sitzung GOA am 31.10.1968, BT ParlA, GOA 5. WP.

⁵⁸ Ebd.

ministerien übernahm. Zum einen sagte sie zu, Referentenentwürfe, die sie Verbänden zur Kenntnisnahme übermitteln würde, gleichzeitig dem Bundestagspräsidenten zuzuleiten, so dass die Abgeordneten zeitgleich mit den Verbänden in sie Einblick nehmen konnten. Zum anderen verpflichtete sie sich, in der Begründung der vom Kabinett verabschiedeten und dem Bundesrat zuzuleitenden Gesetzentwürfe die »wesentlichen Ansichten« der zuvor gehörten Fachverbände wiederzugeben. Gemessen an dem Anspruch, die »Herrschaft der Verbände« einzudämmen und die Transparenz von Verbandseinflüssen zu gewährleisten, war dies entschieden zu wenig. Vor allem aber blieb der gesamte Bereich des Zugangs von Verbandsvertretern zu der für die Vorbereitung von Kabinettsvorlagen zuständigen Ministerialbürokratie ausgeklammert, was das Scheitern in dieser Frage noch offenkundiger macht.

Die durchschlagskräftigste Waffe, um Rolle und Gewicht des Deutschen Bundestages gegenüber der Exekutive zu stärken, war jedoch eine bessere finanzielle Ausstattung. Gerade von Seiten der »Reformer« wurde dies immer wieder thematisiert, die Klage über die »Klassenstruktur« des Hohen Hauses und die Unterscheidung zwischen den wenigen Privilegierten und dem Gros der schlecht versorgten »Neger«⁵⁹ ließ sich in unterschiedlichen Schattierungen immer wieder vernehmen. Hugo Collet, der ja zu den aktivsten »Reformern« gehörte, hat die Befremdung, mit der er den Arbeitsalltag des parlamentarischen Debütanten wahrnahm, höchst plastisch beschrieben: »Zusammen mit einem anderen Neuling wurde mir ein kleines Büro zugewiesen, in dem außer den blanken einfachen Möbeln nur ein Telefon installiert war. Ich leerte also im Hotel meinen Koffer und kaufte in einem Papierladen Ordner, Aktendeckel, Locher, Büroklammern, Leim und ähnliche Büro-Utensilien. In meinem beruflichen Leben war ich, ehe ich zum Bundestag ›aufstieg‹, immer in einer Position gewesen, in der ich mich um derartige Dinge nie habe kümmern müssen. Und nun stellte ich plötzlich fest, dass ich nicht nur im Parlament, sondern auch in meinem Parlamentsbüro zum ›Lehrjungen avanciert‹ war. Das war natürlich nicht ohne Wirkung auf das Bewusstsein, sich hier als Volksvertreter verantwortlich um Politik kümmern zu sollen.«⁶⁰

Aber nicht nur die räumliche Enge und die mühselige Organisation des parlamentarischen Alltags machten Collet zu schaffen, auch das Nebeneinander von Plenums- und Ausschussarbeit und deren Vorbereitung ließ sich nur schwer organisieren: »Mit Hilfe einer Strichliste habe ich während mehrerer Arbeitswochen à 70 Stunden versucht, Aufschluss über die Tätigkeit eines Abgeordneten zu gewinnen. Folgendes stellte sich heraus: Die Lehrlingstätigkeit nahm 20% der Zeit in Anspruch, die normale Angestelltentätigkeit 35%, die Sekretärstätigkeit 25% und für die politische Arbeit blieben ganze 25%. Ich machte also Politik nur in den Überstunden, und der Anteil an der politischen Arbeit war nicht viel größer beispielsweise als der eines ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikers. Von der Bundestagsverwaltung hatte man kaum Hilfe, in der Fraktion erhielt man zwar politische Sachinformationen

⁵⁹ So Peter Blachstein, Sitzung vom 27. 3. 1968, BT Plenarprotokoll 05/161, S. 8436.

⁶⁰ Collet, Parlamentsreform, S. 276.

und konnte diskutieren, aber mit seiner Büro-Organisation, mit seiner eigenen Arbeit und mit seiner Unzufriedenheit lebte man mitten im betriebsamen Haus wie ein Einsiedler auf einer Insel und hatte lediglich den Trost, dass es vielen anderen auch so ging.«⁶¹

Angesichts dieser Erfahrungen war der Vorsatz, die materielle Ausstattung der Abgeordneten deutlich zu verbessern, ein wesentlicher Punkt in der Agenda der »Reformer«. Bei einer Befragung zum Parlamentsverständnis im Jahr 1968 hatten nahezu achtzig Prozent der Bundestagsmitglieder die Notwendigkeit unterstrichen, bessere Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen, wobei die Entlastung durch einen Assistenten und /oder eine Sekretärin im Vordergrund stand.⁶² Ein erster Vorstoß von Egon Klepsch und weiteren 66 Abgeordneten der Unionsfraktion im April 1968, im Entwurf des Haushaltsgesetzes für das Jahr 1968 für jedes Bundestagsmitglied die Bereitstellung von bis zu 2000 DM monatlich für die Anstellung von Hilfskräften vorzusehen, versandete folgenlos im parlamentarischen Getriebe.⁶³ Erst mit dem Haushaltsgesetz für das Jahr 1969 wurden schließlich Mittel bewilligt, die es jedem Abgeordneten ab dem 1. April 1969 ermöglichten, für einen monatlichen Höchstbetrag von 1500 DM einen Mitarbeiter einzustellen.⁶⁴

Schließlich wurden mit der Kleinen Parlamentsreform die Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages deutlich aufgestockt. Nicht nur wurden in dessen Haushalt für das Jahr 1969 nun 4 Mio. DM für die Ausstattung der Abgeordneten mit Hilfskräften und Hilfsmitteln bereitgestellt, sondern auch 4000000 DM für den Ausbau des »Informationsflusses zur Parlamentsarbeit« sowie 3000000 DM für dessen Öffentlichkeitsarbeit.⁶⁵ Auch wenn bis zum Ende der 5. Legislaturperiode dieser Beschluss keine unmittelbaren Auswirkungen nach sich zog, war er doch der Startschuss für die Einrichtung und den Aufbau des Presse- und Informationszentrums des Deutschen Bundestages im Jahr 1970.

Dieser Erfolg war den »Reformern« nicht in den Schoß gefallen. Ohne den wachsenden Druck der »Habenichtse« unter den Abgeordneten wie auch einer für Reformen sensibilisierten Öffentlichkeit »wäre ein Aufbrechen der Machtoligarchien im Parlament und in der Verwaltung des Hohen Hauses undenkbar gewesen.«⁶⁶ Gerade für die Fraktionsspitzen einschließlich der Ausschuss- und Arbeitskreisvorsitzenden, also der von Günther Müller so titulierten »Zaunkönige«, bedeutete es eine Einbuße an Macht und Gewicht, wenn der »einfache« Abgeordnete nun von Hilfsarbeiten entlastet würde und sich stärker in politische Entscheidungen einschalten konnte. Nicht zuletzt dürfte auch die generelle Kritik aus dem Umfeld der APO am

⁶¹ Ebd., S. 277.

⁶² Vgl. Hirsch, Heide-Karen, Die persönlichen parlamentarischen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, in: ZParl 12 (1981), S. 203–223, hier S: 204.

⁶³ BT Dr. 05/2150. Vgl. auch Sitzung vom 4. 4. 1968, BT Plenarprotokoll 05/166, S. 8710–8724.

⁶⁴ BT Dr. 05/3922 vom 28. 2. 1969. Vgl. auch Sitzung vom 27. 3. 1969, BT Plenarprotokoll 05/225, S. 12363–12418.

⁶⁵ BT Dr. 05/3922 vom 28. 2. 1969, einstimmig angenommen am 27. 3. 1969.

⁶⁶ Hirsch, Mitarbeiter, S. 205.

parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland dazu beigetragen haben, die Widerstände gegen die Reformbestrebungen zu überwinden. Wie Manfred Wörner, ebenfalls einer der »Reformer«, unterstrich, dürfe es »nicht das Vorrecht der Außerparlamentarischen Opposition werden, unser System in Frage zu stellen, sondern wir unterziehen uns dieser Arbeit selbst. Wir sind uns diese kritischen Besinnungen, aber auch die Verbesserung, d. h. die Aktion, das Handeln, schuldig.«⁶⁷

Die Bedeutung der Kleinen Parlamentsreform liegt im vorliegenden Zusammenhang nicht allein oder in erster Linie in den Veränderungen in *Procedere* und *Performanz* des Deutschen Bundestages, auch nicht in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Abgeordneten, sondern in ihrem Stellenwert als Forum der Diskussion über Strukturen und Prämissen des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland. Erstmals seit dem Zusammentritt des Bundestages vor mehr als fünfzehn Jahren setzten sich dessen Mitglieder mit Substanz und Struktur eines zeitgemäßen Parlamentarismus, mit der Rolle der Abgeordneten in der modernen Parteiendemokratie, auch mit ihrem Bild in und ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit auseinander. Gerade diese Selbstreflexion über die eigene Tätigkeit unterscheidet diese Debatten der späten 1960er Jahre von früheren Bemühungen um die Optimierung parlamentarischer Abläufe. Dass es gerade die Jüngeren waren, die gegen das »Establishment« und die Oligarchisierungstendenzen aufbegehrten, ergab sich nicht nur aus ihrer Position als parlamentarische »Habenichtse«, sondern beruhte auch auf einem anderen Blick auf das politische System der Bundesrepublik und die politische Praxis dieser Jahre. Unterstützt und getragen wurden sie hierbei von einer sich für diese Themen öffnenden medialen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit, in der die Kritik der Parlamentarier aufgegriffen und verbreitet wurde.

Insbesondere die *Performanz* des Deutschen Bundestages wurde lebhaft und kontrovers diskutiert. Angesichts der medialen Kritik an dessen Debattenkultur waren Veränderungen dort ein zentrales Anliegen der »Reformer«. Die Themen waren nicht neu – Rednerfolge, Redezeit, freie Rede – wohl aber die Breite und die Vehemenz, mit der über diese Fragen gestritten wurde. Augenfälliger als zuvor standen sich hier das Fraktionsestablishment und die parlamentarischen »Newcomer« gegenüber, die eine Reform an Haupt und Gliedern forderten. In allen Debatten spielte der Seitenblick auf die Außenwirkung des Bundestages eine zentrale Rolle. Wenn die Plenardebatten lebendiger gestaltet, Rede und Gegenrede publikumswirksam gegenübergestellt und die Fragestunde aktueller ausgeformt werden sollten, wollte man hiermit immer auch das mediale Bild des Bundestages verbessern. Die Einschätzung, dass er als zentraler Akteur im politischen System nicht wahrgenommen werde, sondern das Augenmerk eher auf der Regierung liege, dass sich das Zerrbild leerer Bänke, eines spannungslosen und einschläfernden Debattenstils und damit politischer Belanglosigkeit, ja, Irrelevanz, in den Köpfen der Zuschauer und Medien-

⁶⁷ Sitzung am 27. 3. 1969, BT Plenarprotokoll 05/225, S. 12370.

vertreter festgesetzt habe, stand im Hintergrund aller Diskurse um eine Optimierung des Debattenstils und der Öffentlichkeitswirkung des Deutschen Bundestages.

Schließlich veränderte sich mit der Kleinen Parlamentsreform auch die Stellung des Abgeordneten. Hatte die vorausgegangene Diätenregelung einschließlich der Einführung einer Altersversorgung bereits das Bild des Honoratiorenpolitikers, der sich aus Gemeinwohlinteresse für eine gewisse Zeit und tendenziell nebenberuflich politisch betätigte, endgültig aufgegeben, so brach der Ruf nach einer besseren materiellen und personellen Ausstattung auch mit der Vorstellung des parlamentarischen »Alleskönners« und »Allroundpolitikers« und erkannte an, dass der moderne Parlamentarismus eine hochgradige Spezialisierung nicht nur, aber insbesondere in der Gesetzgebungsarbeit erfordere, wenn das Parlament mit der Exekutive mithalten wollte. Dies zog Zuarbeit und Entlastung von nachrangigen Tätigkeiten sowie den Rückgriff auf Expertenwissen etwa im Rahmen der neu geschaffenen Enquête-Kommissionen nach sich.



Abb. 4: Der Bundestag legte die Fundamente der Innen- und Außenpolitik, hier bei der Ersten Lesung der Pariser Verträge am 16. Dezember 1954.

© Bundesarchiv / Bundesbildstelle (B 145 Bild-Nr. F 2349-006)

IV. Der Bundestag als Gesetzgeber

1. Gesetzgebung unter dem Besatzungsstatut

Nach dem Buchstaben des Grundgesetzes wie nach dem eigenen Selbstverständnis war der Deutsche Bundestag in erster Linie Gesetzgeber. Deshalb sollen in diesem Kapitel die Strukturen dieser legislativen Tätigkeit herausgearbeitet werden. Zu fragen ist nach Rolle und Gewicht der hieran Beteiligten, nach dem Verhältnis von Regierungs- und Oppositionsabgeordneten, nach Unterschieden in Arbeits- und Debattenstil mit Blick auf die Ausschuss-, die Fraktions- und die Plenarebene, nach der Bedeutung organisierter Interessen wie schließlich nach den Bedingungen für Erfolg und Misserfolg entsprechender Gesetzgebungsvorhaben. Als Fallbeispiele werden Projekte aus dem Bereich der Sozialpolitik sowie der Außen- und Verteidigungspolitik herangezogen. Ersterer Komplex steht paradigmatisch für innenpolitische Vorhaben generell, deren parlamentarische Beratung, wie Beispiele zeigen,¹ nach ähnlichen Mustern abliefen. Letzterer Themenbereich war parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten in höherem Maße entzogen, gab auf diesem Feld doch die Bundesregierung die Richtung wie die einzelnen Schritte vor, während dem Bundestag nur begleitende Debatte und Ratifizierung blieben. Insofern zeigen die gewählten Fallbeispiele die Spannbreite parlamentarischer Aktivitäten in der Rolle des Deutschen Bundestages als Gesetzgeber auf. Ausgeklammert bleibt die voparlamentarische Ebene, also die Erarbeitung der jeweiligen Gesetze als Referentenentwürfe sowie deren Beratung und Verabschiedung im Kabinett selbst, da dies für die hier im Vordergrund stehenden Fragen nicht relevant ist; ebenso werden der inhaltliche Kern der behandelten Vorhaben und deren spezifische Veränderungen im Gesetzgebungsprozess nur insoweit angesprochen, als dies zum Verständnis des Dargelegten notwendig ist. Im Zentrum stehen somit Rolle und Performanz des Deutschen Bundestages als Gesetzgeber, nicht die Ergebnisse dieser Tätigkeit.

Mit ihrem Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz hatten die drei Militärgouverneure zwar den Startschuss zur Gründung der Bundesrepublik und zur Implementierung der vom Parlamentarischen Rat erarbeiteten politischen Ordnung gegeben, doch stand auch nun die Tätigkeit der neuen Verfassungsorgane bis auf Weiteres unter dem Generalvorbehalt des Besatzungsstatuts. Es räumte den Alliierten nicht nur zahlreiche »Vorbehaltsgebiete« ein, in denen sie Richtung und Inhalt der Politik bestimmen konnten – so die Außenpolitik, Sicherheitsfragen, Außenhandel und Devisenbewirtschaftung u. a. m. – sondern auch in den »Nicht-Vorbehaltsgebieten«, in denen der Bundestag gesetzgeberisch tätig war, war der Alliierten

¹ Vgl. etwa unten S. 376 ff., 385 ff. zur Beamtenengesetzgebung, zum Kartellgesetz oder zur Verabschiedung der Handwerksordnung. Dort auch Literaturangaben, die dies erläutern.

Hohen Kommission ein Vetorecht zugesprochen worden. Sie hatte deshalb ein Committee on Review of German Legislation eingerichtet, das die Gesetzgebungstätigkeit in Bonn zu überwachen und den Hohen Kommissaren Bericht zu erstatten hatte. Die sachliche Prüfung der einzelnen Gesetze oblag dann den jeweils zuständigen Stäben und Abteilungen der HICOG.²

Das Demokratisierungskonzept der drei westlichen Alliierten hatte nicht nur das Ende der NS-Diktatur und die Beseitigung von nationalsozialistischen Einflüssen im politischen, ökonomischen und kulturellen Leben sowie die Schaffung einer an westlichen Mustern ausgerichteten politischen Ordnung beinhaltet, ebenso sollten auch autoritäre, vormoderne, antiliberaler Strukturen und Werthaltungen zerstört und ihnen eine Gesellschaftsordnung entgegengesetzt werden, die auf den Prinzipien von Freiheit, Toleranz, Pluralismus und Humanität fußen würde.³ Auch wenn sich hier die Intentionen von Besetzern und Besetzten im Grundsatz trafen, gab es im Einzelfall doch erhebliche Konflikte um die Umsetzung der propagierten Normen. Dies sollte sich an verschiedenen Gesetzgebungsvorhaben zeigen, in denen sich zwischen beiden Seiten deutliche Differenzen über Wege und Ziele ergaben.

Neben der Schaffung einer pluralistischen demokratischen Ordnung gehörte die Reform des öffentlichen Dienstes zu den zentralen Zielen der Besatzungsherrschaft.⁴ Zwar mochte das deutsche Beamtentum in der deutschen Binnensicht als leistungsfähig und effizient erscheinen, in den Augen der Hohen Kommissare galt es als Hort vordemokratischer und autoritärer Werthaltungen, als allzu staatsfixiert, hierarchisch strukturiert und eher »Herr« denn »Diener« des Volkes im Sinne eines »civil servant«. Seine im Kaiserreich entwickelten Strukturen und Werthaltungen hatten nach ihrer Einschätzung auch die Weimarer Republik überdauert, ja, durch seine innere Distanz zum neuen Staat hatte es die Entwicklungschancen der ersten deutschen Demokratie nachhaltig untergraben. Anschließend hatte es sich dem NS-Regime bereitwillig zur Verfügung gestellt und sich von ihm für seine verbrecherische Politik in Dienst nehmen lassen. Deshalb war für sie eine Reform des öffentlichen Dienstes an Haupt und Gliedern eine notwendige Voraussetzung für die Einwurzelung der Demokratie in der jungen Bundesrepublik. Die Prinzipien, an denen sich die Personalrekrutierung in Zukunft auszurichten hatte, hatten sie klar artikuliert: Die Anstellung sollte allein aufgrund von Eignung und Fähigkeit erfolgen und damit »Außenseitern«, auch Nicht-Juristen, den Weg in den Staatsdienst öffnen, die Beförderung sollte auf dem Leistungsprinzip beruhen, für die Auswahl der Bewerber sollte ein Personalamt errichtet und für die Beamten die aktive Teilnahme an der Parteipolitik beschränkt werden. Vorbild war der angelsächsische Civil Service, nach ihm sollte die deutsche Beamtenschaft geformt werden.

² Vgl. Wengst, *Beamtentum*, S. 103.

³ Dies betraf vor allem die amerikanische Seite, während Briten und Franzosen hier zurückhaltender waren. Vgl. hierzu stellvertretend für viele Autoren Rupieper, Hermann-Josef, *Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie. Der amerikanische Beitrag 1945–1952*, Opladen 1993, S. 60–71.

⁴ Vgl. zum Folgenden ebd., S. 173–199.

Die deutsche Seite zeigte sich wenig bereit, auf diese Vorstellungen einzugehen. Schon als Briten und Amerikaner darauf gedrängt hatten, im Wirtschaftsrat der Bizone ein an diesen Prinzipien orientiertes Personalgesetz zu verabschieden, hatten die Abgeordneten dort die Verhandlung bewusst hinausgeschleppt; selbst der Hinweis der Militärregierung, dass das Zustandekommen eines solchen Personalgesetzes die Voraussetzung sei für den Erlass des Besatzungsstatuts und damit für die Aufhebung der direkten alliierten Kontrolle über die drei westlichen Zonen, hatte zu keinem Sinneswandel geführt. Verärgert von dieser Verzögerungstaktik hatten die Militärgouverneure zum 15. März 1949 das Militärregierungsgesetz Nr. 15 erlassen⁵, in das die zentralen Forderungen der alliierten Seite eingegangen waren. Mit diesem Gesetz hatten sie ein Präjudiz für den neuen westdeutschen Staat schaffen wollen, da sie befürchteten, dass auch der Parlamentarische Rat sich in diesen Fragen den alliierten Forderungen verschließen würde.

Auch dessen Mitglieder hatten sich wenig geneigt gezeigt, den alliierten Bestrebungen auf Reformen im öffentlichen Dienst entgegenzukommen. Hier wie auch in anderen, zwischen alliierter und deutscher Seite strittigen Punkten hatte sich vielmehr mehr oder weniger offen die Tendenz gezeigt, als positiv und bewahrenswert angesehene Traditionslinien deutscher Staatlichkeit weiterzuführen und sie gegenüber Veränderungswünschen zu verteidigen. Die Existenz einer staatsloyalen, fachlich kompetenten Beamtenschaft mit großen Korpsgeist gehörte ohne Zweifel zu diesem »Erbe«, dessen Schwachpunkte, ja, Schattenseiten jedoch nicht wahrgenommen oder ausgeblendet wurden. Diese Einstellung hatte auch für die Väter und Mütter des Grundgesetzes gegolten, zumal ein hoher Anteil von ihnen selbst Beamte bzw. Mitglieder des öffentlichen Dienstes waren. In diesem Sinne hatten sie darauf gesetzt, in der neuen Verfassung nur allgemeine Grundsätze festzulegen, um dann nach dem Ende der Besatzungszeit eigenständig entsprechende Ausführungsgesetze verabschieden zu können. Trotz alliierter Drängens hatten sie sich nicht bereit gezeigt, entsprechende Maximen in der neuen Verfassung zu verankern. Allein die Bestimmung, dass »jeder Deutsche [...] nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte« haben solle (Art. 33 Abs. 2 GG), hatte die Adaption alliierter Reformvorstellungen erkennen lassen. Dem hatte man jedoch das Bekenntnis an die Seite gestellt, dass die »Angehörigen des öffentlichen Dienstes [...] in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis« zum neuen Staat stehen sollten. Im Übrigen waren die kritischen Punkte vertagt und festgelegt worden, dass »das Recht des öffentlichen Dienstes [...] unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln« sei (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG).

Mit der Konstituierung der Bundesrepublik und dem Amtsantritt der Bundesregierung war es nun deren Aufgabe, diese Lücke im Grundgesetz zu schließen. Generell tendierte die deutsche Seite dazu, sich eher am traditionellen deutschen

⁵ Vgl. ebd., S. 33.

Beamtenrecht zu orientieren und die alliierten Reformbestrebungen möglichst abzuwehren. Dies galt für Regierung wie Opposition. Selbst wenn in der SPD hier und da gewisse Sympathien für die alliierten Reformvorstellungen vorhanden waren,⁶ so zögerte die Parteiführung doch, sich hierzu offen zu bekennen, musste sie doch fürchten, hierdurch als Befehlsempfänger der alliierten Seite gebrandmarkt zu werden. Zudem setzte sie darauf, als notwendig angesehene Reformen im öffentlichen Dienst nach der Regierungsübernahme auf eigene Initiative durchsetzen zu können. Und nicht zuletzt war das Millionenheer der Mitglieder des öffentlichen Dienstes ein willkommenes Wählerreservoir, das nicht durch eine vermeintliche Anbiederung bei den Alliierten zurückgestoßen und in die Arme der politischen Konkurrenten getrieben werden sollte.

Die Regierungsparteien waren noch weniger empfänglich für entsprechende Reformvorstellungen. Für sie gehörte die Existenz einer effizienten, staatsloyalen Verwaltung zu den bewahrenswerten Traditionen der deutschen Geschichte; weder im Rekrutierungsmodus noch in den Leitlinien zu Amtsführung und Treuepflicht oder in den Vorschriften zur politischen Betätigung von Beamten sahen sie Veränderungen als geboten an. Angesichts der Notwendigkeit, nach der Gründung der Bundesrepublik rasch eine funktionstüchtige Verwaltung aufzubauen, wollten sie alles vermeiden, was diesem Vorsatz entgegenstand oder was ihn behinderte. Zudem war auch für sie das Wählerreservoir der Mitglieder des öffentlichen Dienstes – ob im Amt oder noch in Hoffnung auf Wiedereinstellung – ein entscheidendes Segment für ihren politischen Zuspruch. Auch dies verstärkte den Unwillen, den alliierten Vorgaben zu entsprechen. Um sich beim Aufbau der Bundesbehörden den Vorgaben des nach wie vor gültigen Militärgesetzes Nr. 15 baldmöglichst entziehen zu können, setzte die Bundesregierung deshalb auf die rasche Verabschiedung eines vorläufigen Personalgesetzes, so dass sie nach dessen Inkraftsetzung und der zu erwartenden Suspendierung der alliierten Vorgaben Zeit für die Erarbeitung eines umfangreicheren Beamtengesetzes haben würde.

Mit Blick auf diese Überlegungen verabschiedete sie einen entsprechenden, nur acht Paragraphen umfassenden Gesetzentwurf⁷ bereits Ende September 1949 im Kabinett. Hinsichtlich der Stellung der Beamten zum demokratischen Staat waren insbesondere die Passagen relevant, in denen von ihnen ein Bekenntnis zur demokratischen Staatsauffassung (§ 3) und ein Diensteid (§ 5) verlangt wurden⁸; andere strittige Punkte, so die Frage der politischen Betätigungsfreiheit der Beamten und ihres passiven Wahlrechts, hatte sie bewusst ausgeklammert. Zwar wurde der Gesetzent-

⁶ Vgl. die Hinweise ebd., S. 188, sowie generell Wengst, *Beamtentum*.

⁷ Vgl. Wengst, *Beamtentum*, S. 110.

⁸ Im ursprünglichen Regierungsentwurf hatte es geheißen: »Die im Dienste des Bundes stehenden Personen müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zur demokratischen Staatsauffassung bekennen.« Der Bundesrat schlug vor, § 3 des Entwurfs so zu verändern: »Der Beamte ist verpflichtet, innerhalb und außerhalb des Dienstes nach Kräften für die Festigung und Vertiefung des demokratischen Gedankens einzutreten und die durch das Grundgesetz gewährleistete demokratische Staatsordnung zu unterstützen.« Dies wurde von der Bundesregierung in ihre Vorlage übernommen.

wurf in Bundesrat und Bundestag⁹ durchaus kontrovers diskutiert, doch betraf dies nicht die hier genannten Punkte. Mit den Stimmen der Regierungsfractionen und der SPD konnte die Vorlage dann am 2. März 1950 in 3. Lesung verabschiedet werden. Allerdings erhob nun die Alliierte Hohe Kommission Einspruch gegen den Gesetzentwurf und erinnerte die deutsche Seite an die von ihr formulierten Grundsätze in der Beamtenfrage. Nach einigem Hin und Her – und der Zusage der Bundesregierung, einen Bundespersonalausschuss zu schaffen – zeigten sich die Hohen Kommissare schließlich bereit, ihr Veto zurückzuziehen und das Militärgesetz Nr. 15 zu suspendieren. Damit konnte das Gesetz ausgefertigt und verkündet werden.

Mit diesem Gesetz waren die Weichen gestellt zugunsten der weitgehenden Übernahme der bisherigen Beamtenschaft in die öffentliche Verwaltung. Die genannten Passagen über die Stellung der Beamten zum demokratischen Staat konnten so weit ausgedehnt werden, dass sie aktuelle Amtsträger nicht von einer Weiterverwendung ausschlossen, ja, selbst »verdrängte« Beamte einschließlich solcher, die aufgrund ihrer NS-Vergangenheit im Entnazifizierungsverfahren als »Belastete« ihre Stellung verloren hatten, erhielten nun die Möglichkeit der Wiedereinstellung. Die Abgeordneten haben dieses Problem personeller Kontinuitäten nicht thematisiert – weder mit Blick auf die Persistenz autoritärer Werthaltungen in der Beamtenschaft noch hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf gesellschaftliches Klima und Demokratiediskurs. Loyalität zum neuen Staat und ein formales Bekenntnis zu dessen politischer Ordnung war ihnen angesichts der notwendigen Aufbaumaßnahmen wichtiger als eine gründliche Nachprüfung.

Im heraufziehenden Kalten Krieg und nach dem Beginn der militärischen Auseinandersetzungen in Korea verschoben sich jedoch die Gewichte. Nun stand nicht in erster Linie die Ausschaltung autoritärer oder nationalsozialistischer Werthaltungen im Zentrum entsprechender Leitlinien zur Schaffung einer staatsloyalen Beamtenschaft, sondern die Gefahr einer kommunistischen Subversion des öffentlichen Dienstes.¹⁰ Dass die Bundesregierung bereit war, gegenüber entsprechenden Personen rigoros vorzugehen, zeigte ein erster »Radikalenerlass«, nämlich ein Beschluss der Bundesregierung vom 19. September 1950 über die »Politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung«. Hiernach sollten disziplinarische Maßnahmen gegen denjenigen ergriffen werden, der »als Beamter, Angestellter oder Arbeiter im Bundesdienst an Organisationen oder Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Staatsordnung teilnimmt, sich für sie betätigt oder sie sonst unterstützt«¹¹. Insbesondere wurde eine Reihe von Organisationen genannt, deren Unterstützung als unvereinbar mit den Dienstpflichten angesehen wurde, darunter die KPD und eine Reihe ihr nahestehender Verbände und Gruppen sowie die SRP und einige rechtsradikale Vereinigungen¹².

⁹ Sitzung vom 21. II. 1949, BT Plenarprotokoll 01/18, S. 449 ff.

¹⁰ Dies unterstreicht Rigoll, Staatsschutz, S. 75 ff.

¹¹ GMBI 1950, S. 93.

¹² Vgl. die Liste bei Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 64.

Der Erlass war deutlich durch das Klima des Kalten Krieges und dessen antitotalitärem Grundkonsens geprägt. Im Visier standen insbesondere die KPD und ihr Umfeld, deren Einfluss und Aktivitäten beschränkt werden sollten¹³. Intern umstritten war allerdings die Aufnahme der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN) in diese Liste,¹⁴ die mit Abstand größte entsprechende Organisation in Westdeutschland, deren Nähe zu KPD und SED zwar offenkundig war, die aber doch der Nimbus von Widerstand und Verfolgung im Dritten Reich umwehte. Dennoch fand dieser Erlass durchaus die Unterstützung des Parlaments, wo alle Parteien jenseits von KPD und DRP der Entscheidung der Bundesregierung zustimmten. Zwar wurde das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der staatsbürgerlichen Freiheiten (Art. 3 Abs. 3 GG) und dem Schutzbedürfnis des Staates durchaus gesehen, doch der Akzent zugunsten des letzteren Grundsatzes gesetzt¹⁵. Gerade die SPD bemühte sich, ihre Distanz zur KPD und zu kommunistischen Tarnorganisationen zu demonstrieren. In dem scharfen antikommunistischen Klima der Zeit und im Vorgriff auf die Anträge an das Bundesverfassungsgericht auf Verbot von SRP und KPD sollte hier zumindest für den öffentlichen Dienst eine klare Schranke gesetzt werden.

Der zweite große Themenkomplex im Rahmen der Beamtengesetzgebung war die Frage des passiven Wahlrechts der Angehörigen des öffentlichen Dienstes und der sich aus ihrer Wahl zum Bundestag ergebenden Rechtsstellung. Auch hier ergaben sich erhebliche Konflikte mit der Alliierten Hohen Kommission. Nach dem Militärregierungsgesetz Nr. 20 mussten Beamte mit der »Annahme der Wahl ohne weiteres aus dem öffentlichen Dienst« ausscheiden¹⁶; dies hatte bereits für die Wahl vom September 1949 gegolten. Die deutsche Seite war sich allerdings einig, dass für die nächste Wahl eine Regelung angestrebt werden sollte, die dem Verlust bisheriger Rechte und Ansprüche vorbeugen und nach Ablauf des Mandats eine Rückkehr in das bisherige Dienstverhältnis möglich machen sollte. Die Bundestagsfraktionen zogen es jedoch vor, diese Frage nicht, wie zunächst geplant, im vorläufigen Personalgesetz, sondern unabhängig hiervon zu regeln, und legten im März 1950 einen interfraktionellen Antrag¹⁷ vor, nach dem die in den Bundestag gewählten Beamten mit Annahme des Mandats in den Wartestand treten sollten, damit ihre Ruhegehaltsansprüche während der Mandatszeit und deren Anrechnung auf das Besoldungsdienstalter sowie die Berechnung der Versorgungsansprüche gesichert und sie das Recht auf Wiedereinstellung in gleicher oder gleichwertiger Position erhalten würden. Zunächst hatten die Initianten beabsichtigt, ihren Antrag unter Verzicht auf

¹³ Hierauf weist Schiffers, ebd., S. 65, hin. Vgl. auch die Debatte um den Antrag der KPD-Fraktion auf Aufhebung dieses Erlasses am 27. 10. 1950, BT Plenarprotokoll 01/96, S. 3522 ff.

¹⁴ Vgl. hierzu Rigoll, Staatsschutz, S. 84.

¹⁵ Dies galt auch für die Durchführung dieser Maßregel auf Bundes- und Länderebene. Auch die Rechtsprechung und die Fachöffentlichkeit mussten sich an diesem Grundkonflikt orientieren. Vgl. hierzu Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 64 ff.

¹⁶ Wengst, Beamtentum, S. 54.

¹⁷ Initiativantrag CDU/CSU, SPD, FDP, DP, BP, WAV, Z. Vgl. hierzu ebd., S. 143.

eine Ausschussberatung in einer Sitzung in 1., 2. und 3. Lesung zu verabschieden, doch nahmen sie angesichts der Komplexität der zu regelnden Materie hiervon Abstand¹⁸ und überwiesen ihren Entwurf an den Beamtenrechtsausschuss. Dort wurden die Beratungen jedoch zurückgestellt, bis er gemeinsam mit einer parallelen Regierungsvorlage beraten werden konnte, die mittlerweile das Kabinettsstadium erreicht hatte.

Das Beratungsverfahren wurde dann allerdings durch den Einspruch der Alliierten Hohen Kommission gegen das (parallele) vorläufige Personalgesetz unterbrochen, da hiervon auch die Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Abgeordneten des öffentlichen Dienstes tangiert war. Die alliierte Seite drängte darauf, eine Regelung zu finden, nach der der Kandidat nicht erst mit seiner Wahl, sondern bereits mit seiner Nominierung als Wahlbewerber aus dem Amt scheiden würde, um so den Stein des Anstoßes, nämlich die politische Betätigung von Beamten während des Wahlkampfes, aus dem Weg zu räumen. Das Kabinett¹⁹ stimmte dieser Auflage notgedrungen zu und sandte seinen entsprechend modifizierten Entwurf auf den Weg durch Bundesrat und Bundestag.

Dort stieß die Neuregelung allerdings auf lebhaften Widerspruch. Der Beamtenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages beispielsweise kritisierte die »nicht genügende Festigkeit« der Bundesregierung²⁰ gegenüber den Hohen Kommissaren in diesem Punkt und entschied sich, einen Unterausschuss einzusetzen, der eine Lösung erarbeiten sollte. Angesichts des Konflikts zwischen Alliiertes Hoher Kommission, Bundesregierung und Bundestag wurde in diesem Gremium die Linie entwickelt, die einen Ausweg aus dieser Lage bot: zu diesem Zeitpunkt allein die Rechtsstellung der in den 1. Bundestag gewählten Beamten und Richter zu bestimmen und zu einem späteren Zeitpunkt, also nach der erhofften Revision des Besatzungsstatuts und damit einer Verringerung alliierter Einspruchsrechte, eine Regelung für künftige Wahlen zu finden. Entsprechend dieser Maxime erarbeitete der Beamtenrechtsausschuss einen neuen Gesetzentwurf²¹, der schließlich die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat fand und im Mai 1951 in Kraft trat. Hiernach waren die in den 1. Deutschen Bundestag gewählten Beamten und Richter mit dem Tag der Annahme der Wahl in den Ruhestand getreten, so dass ihnen die entsprechenden Rechte hinsichtlich Ruhegehalt, Dienstalter und Wiedereinstellung zugesichert waren. Die Alliierte Hohe Kommission, nach der Modifizierung des Besatzungsstatuts vom 7. März 1951 mit minderen Rechten ausgestattet, verzichtete schließlich darauf, im Nachhinein Vorbehalte anzumelden oder ein Veto einzulegen.

Hatten Bundesregierung und Parlament gehofft, dass mit der »kleinen« Revision des Besatzungsstatuts im März 1951 auch das noch ausstehende Bundesbeamtenengesetz einschließlich der Bestimmung der Rechtsstellung der in Zukunft in das west-

¹⁸ Vgl. ebd.

¹⁹ Kabinettsitzung am 12. 5. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, 65. Sitzung, S. 372 f.

²⁰ Vermerk vom 31. 8. 1950, zit. nach Wengst, Beamtentum, S. 147.

²¹ Vgl. für Einzelheiten ebd., S. 148 ff.

deutsche Parlament zu wählenden Beamten und Richter leichter nach den Vorstellungen der deutschen Seite zu gestalten sei, so mussten sie schnell erkennen, dass die Alliierte Hohe Kommission gewillt war, in dieser Frage die eigenen Vorstellungen mit Nachdruck zu verteidigen. Dies ließ erneut Konflikte zwischen den Beteiligten aufkommen und bewirkte immer wieder Verzögerungen und Abstimmungsnotwendigkeiten im Gesetzgebungsprozess.

Dass die Alliierten ihre Einwände gegen die deutschen Vorstellungen nicht hinterschieben würden, zeigte sich bereits²² bei der Verlängerung des vorläufigen Personalgesetzes. Als der Bundestag im Juni 1951 beschloss, dessen Befristung ganz zu streichen, erinnerte die AHK den Bundeskanzler erneut an seine mehrfache Zusicherung, in dem nun seit langem diskutierten Entwurf für ein Bundesbeamtengesetz den Ansichten der Alliierten in den entsprechenden Fragen Rechnung zu tragen. Falls dies nicht der Fall sei, worauf der mittlerweile auf Kabinettsebene diskutierte Gesetzentwurf hindeute, sehe man sich gezwungen, die Suspendierung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 auslaufen zu lassen, es also wieder in Kraft zu setzen. Damit war deutlich, dass die Alliierten bis auf weiteres wirksame Hebel gegen einen deutschen Alleingang in der Hand hatten.

Der von der Bundesregierung schließlich im Juli 1951 verabschiedete Gesetzentwurf kam denn auch den alliierten Vorstellungen in den zentralen Punkten entgegen. Nicht zuletzt deshalb stieß er im Bundesrat auf scharfe Ablehnung, wo die in der Vorlage enthaltenen Einschränkungen der politischen Betätigung von Beamten und die Inkompatibilitätsbestimmungen von Amt und Mandat als nicht mit »den Bestimmungen des Grundgesetzes« vereinbar und auch »im Interesse der jungen deutschen Demokratie geradezu als gefährlich«²³ abqualifiziert wurden. Angesichts dieses Widerspruchs, der in der Sache den eigenen Vorstellungen ohnehin eher entsprach als die alliierten Vorgaben, zeigte sich das Bundeskabinett ohne Zögern bereit, den Änderungsvorschlägen der Länderkammer »in allen wesentlichen Punkten«²⁴ zu folgen. Der deutschen Seite kam zugute, dass die Vetoposition der AHK, die bisher eine hohe Hürde für eine Einigung gewesen war, zerfiel. Angesichts der seit September 1951 geführten Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts durch einen Generalvertrag schien es mehr und mehr anachronistisch, in die deutsche Gesetzgebung einzugreifen. Obwohl die Hohen Kommissare nach wie vor ihre Einwände unmissverständlich artikulierten, sahen sie sich schließlich doch zu der Entscheidung veranlasst, »keine weiteren unmittelbaren Maßnahmen auf dem Gebiet des Beamtenwesens zu ergreifen«²⁵. Dementsprechend hoben sie im März 1952 das Militärregierungsgesetz Nr. 15 auf. Damit stand einem Beamtengesetz nach den Vorstellungen der deutschen Seite nichts mehr im Weg.

²² Vgl. ebd., S. 265 ff.

²³ So im Bundesratsausschuss für Innere Angelegenheiten am 25. 7. 1951, zit. n. ebd., S. 270.

²⁴ Aufzeichnung vom 10. 11. 1951, zit. n. ebd., S. 273.

²⁵ Alliierte Hohe Kommission an Adenauer am 25. 2. 1952, zit. n. ebd., S. 279.

Allerdings zogen sich die Verhandlungen im Beamtenrechtsausschuss des Bundestages, an den die Regierungsvorlage Mitte Januar 1952 überwiesen worden war, zäh hin. Für diese lange Beratungsdauer war nicht die hier im Mittelpunkt stehende Frage der demokratischen Treuepflicht und der politischen Betätigung der Beamten verantwortlich, sondern Probleme der Altersversorgung und der Berechnung der Ruhestandsbezüge, der Aufweichung des Juristenmonopols oder der Einführung eines »Trottelparagraphen«. Ohne erkennbaren Widerspruch entschloss sich der Ausschuss, die zentralen Anliegen der Alliierten, die parteipolitische Neutralisierung des Berufsbeamtentums und die Inkompatibilität von Amt und Mandat, beiseite zu schieben und den in den Bundestag gewählten Beamten die aktive Tätigkeit für eine politische Partei nicht zu verbieten. Hierbei sollte er jedoch »diejenige Mäßigung und Zurückhaltung [...] wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt«²⁶. Auch die Treueverpflichtung auf die grundgesetzliche Ordnung wurde noch einmal bekräftigt. Hiernach sollte sich »der Beamte [...] durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten«²⁷. Fragen des passiven Wahlrechts von Beamten wollte man dagegen in einem eigenständigen Gesetz regeln.

Obwohl der Beamtenrechtsausschuss die Gesetzesmaterie in insgesamt sechzig Sitzungen behandelt hatte, waren auch in der 2. Lesung im Bundestag am 13. Mai 1953 noch nicht alle Fragen geklärt, selbst unter den Mitgliedern der Regierungsfractionen gab es teils unterschiedliche Ansichten in Einzelfragen²⁸, so dass Änderungsanträge, ob von Koalitions- oder Oppositionsabgeordneten gestellt, teils angenommen, teils abgelehnt wurden. Insbesondere die Mitglieder der Unionsfraktion zeigten kein geschlossenes Stimmverhalten. In der 3. Lesung am 2. Juni 1953 wurden manche dieser Fragen erneut aufgegriffen, so dass selbst hier noch Modifikationen am Gesetzestext vereinbart wurden. In der Schlussabstimmung kamen diese Gegensätze jedoch nicht mehr zum Tragen: unter dem Zwang, so kurz vor den nächsten Bundestagswahlen dieses Gesetzgebungsvorhaben endlich zum Erfolg zu führen und damit ein kontrovers diskutiertes Thema abzuschließen, wurde die Vorlage bei einer Enthaltung und »gegen die Stimmen der kommunistischen Gruppe«²⁹ angenommen. Auch der Bundesrat gab schließlich grünes Licht zur Verkündung des Gesetzes am 14. Juli 1953. Wie der Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Bleek, hervorhob, war »mit dieser in Zusammenarbeit aller demokratischen Parteien dieses Hauses fertiggestellten großen gesetzgeberischen Arbeit«³⁰ ein wichtiger Erfolg gelungen.

²⁶ Sitzung Ausschuss für Beamtenrecht am 29. 9. 1952, BT ParlA, I 446 A 1.

²⁷ Ebd.

²⁸ Vgl. hierfür Wengst, Beamtentum, S. 292 ff.

²⁹ Sitzung vom 2. 6. 1953, BT Plenarprotokoll 01/267, S. 13160.

³⁰ Ebd., S. 13122.

Parallel hierzu war auch die Rechtsstellung derjenigen Beamten geregelt worden, die in Zukunft ein Bundestagsmandat übernehmen würden. Überlegungen³¹, das bisherige Rechtsstellungsgesetz einfach zu verlängern, wurden verworfen zugunsten einer Neufassung, die zwar im Innenministerium konzipiert, aus Zeitgründen dann aber nicht als Regierungsvorlage, sondern als Initiativantrag aus dem Bundestag eingebracht werden sollte. Inhaltlich lehnte sich der Entwurf eng an das erste Rechtsstellungsgesetz an. Da die wesentlichen Punkte nicht strittig waren, konnte das Gesetz in raschem Tempo verabschiedet werden: am 30. April 1953 als Gemeinschaftsantrag von CDU/CSU, FDP, DP und FU im Bundestag eingebracht, wurde der Entwurf nach der 1. Lesung am 13. Mai 1953 an den Beamtenrechtsausschuss überwiesen, der ihm zwei Sitzungen widmete, so dass er am 2. Juni in 2. und 3. Lesung verabschiedet werden konnte. Da auch der Bundesrat keine Einwände erhob, konnte das Gesetz am 4. August 1953 im Bundesgesetzblatt verkündet werden – gerade noch rechtzeitig für die Bundestagswahl am 6. September 1953.

Damit hatte der Bundestag ein schwieriges, für das Selbstverständnis des westdeutschen Staates jedoch wichtiges Gesetzespaket verabschiedet. Insgesamt waren die hier enthaltenen Bestimmungen zur politischen Treuepflicht der Beamten sowie zu Spielräumen und Grenzen ihrer (partei-)politischen Betätigung schärfer gefasst als in den entsprechenden Regelungen zur Zeit der Weimarer Republik³². Allerdings lässt sich kein einheitliches Muster erkennen, nach dem die Beamtengesetzgebung gestaltet und damit ein zuvor formuliertes Ziel erreicht worden wäre, vielmehr überwogen ad-hoc-Regelungen, die sich aus unterschiedlichen Ansätzen der alliierten und der deutschen Seite ergaben. Die Tendenz, vorläufige oder befristete Regelungen zu treffen mit dem Vorbehalt, nach dem Ende der alliierten Einspruchsmöglichkeiten neue Vorschriften zu verabschieden, begünstigte die Verfestigung überkommener Grundsätze und die Rückkehr zu »bewährten« Wertvorstellungen und Organisationsstrukturen. Eine grundlegende Reform und ein personeller Neuanfang waren damit abgeblockt, stattdessen der Nimbus der Berufsbeamtenschaft als integres, unbeschädigtes Fundament des Verwaltungshandelns und als unverzichtbare Stütze des Wiederaufbaus befestigt. Hinsichtlich der hier im Vordergrund stehenden Fragen der politischen Loyalität und demokratischen Integrität der Beamtenschaft setzten Bundesregierung und Bundestag darauf, dass sie mit den hier beschriebenen gesetzlichen Neuregelungen dieses Ziel erreichen könnten – und dass die Beamtenschaft der zweiten Republik sich dem demokratischen Verfassungsstaat offener und definitiver zuwenden würde, als es die der ersten getan hatte. Dies war ein Vorschuss auf die Zukunft, der sich allerdings, bei allen Abweichungen im Einzelfall, als zutreffendes Kalkül erweisen sollte.

³¹ Vgl. hierzu Wengst, *Beamtentum*, S. 299 ff.

³² Vgl. hierzu Gusy, Christoph, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1997, S. 166 ff. Allerdings war es in den 1920er Jahren weniger die Gesetzeslage, sondern die Haltung der Disziplinarbehörden und der Gerichte, durch die die Grenzen zwischen republiktreuem und republikfeindlichem Verhalten aufgeweicht wurden.

Die Alliierten mussten dies relativ ohnmächtig zur Kenntnis nehmen. Ihr Dilemma war, dass sie keine geeigneten Instrumente in der Hand hatte, um ihre Vorstellungen durchzusetzen, wollte sie den harten Oktroi vermeiden, der aus übergeordneten Gesichtspunkten nicht in Frage kam. Wenn es das Ziel war, die aufkeimende Demokratie in Westdeutschland zu stärken, konnten sie sie nicht durch eine alliierte Anweisung diskreditieren, zumal nicht zu einem Zeitpunkt, in dem sie beabsichtigten, die Bundesrepublik als Partner und Verbündeten in der westlichen Allianz zu gewinnen. Der deutschen Seite war diese Situation durchaus bewusst. Sie spielte auf Zeit, behandelte alliierte Aufforderungen dilatorisch, setzte auf Zwischenlösungen für eine bestimmte Zeitspanne und versuchte so, eine dauerhafte Regelung bis zu dem Punkt aufzuschieben, an dem die alliierten Einspruchsmöglichkeiten endgültig gefallen waren.

Letztlich war diese Hinhaltenaktik erfolgreich. Zwar kam der Alliierten Hohen Kommission formal durch ihren Genehmigungsvorbehalt im Prinzip eine starke Position zu, doch vermochte sie dies nicht mit letzter Konsequenz auszuspielen. Obwohl sie im Einzelfall – Beamtenengesetze, passives Wahlrecht für Beamte – massive Einwände gegen die entsprechenden Gesetzentwürfe vorbrachte, gelang es ihr nur schwer, die deutsche Seite zum Einlenken zu bewegen. Während der Bundeskanzler und das Kabinett sich noch flexibel gaben und bereit zeigten, den Vorstellungen der Alliierten in gewissem Umfang Rechnung zu tragen, erwiesen sich die Abgeordneten als wenig zugänglich für deren Argumente. Ob es die Überzeugung von der Richtigkeit der eigenen Vorstellungen war, ob sie sich vor den eigenen Wählern als resistent gegen alliierte Wünsche profilieren wollten oder ob sie darauf setzten, dass die AHK einem harten Konflikt ausweichen würde, ist nicht in jedem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens im Einzelnen nachzuweisen. Vor allem aber spielte die deutsche Seite auf Zeit, hoffte also darauf, dass mit einer Lockerung des Besatzungsstatuts auch die Einspruchsmöglichkeiten der Hohen Kommissare aufgehoben würden.

Dabei war die Beamtengesetzgebung nicht das einzige Konfliktfeld. Standen sich in der Frage des öffentlichen Dienstes jeweils die alliierte und die deutsche Seite gegenüber, so verliefen die Kontroversen in einem weiteren Feld alliierter Neuordnungsvorstellungen quer zu diesen Fronten. Die Demokratisierung der Wirtschaft war ein zentrales Ziel insbesondere der amerikanischen Besatzungspolitik, die in dieser Frage Großbritannien und Frankreich auf ihre Seite ziehen konnte. Gerade die deutsche Großindustrie galt in den Augen der Alliierten als Stütze und Rückhalt der autoritären Kräfte in Kaiserreich und Weimarer Republik, als »Steigbügelhalter« Hitlers und als williger Helfer und Profiteur von dessen Kurs militärischer Aggression und Ausbeutung. Deshalb sollte sie dekartellisiert und »entflochten« und die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik an einem neuen ordnungspolitischen Modell, dem des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs, orientiert werden.

Neben den verschiedenen von alliierter Seite erlassenen Entflechtungsmaßnahmen und Produktionsbeschränkungen, die hier nicht weiter zu betrachten sind, sollte eine entsprechende Kartellgesetzgebung dieses Ziel verwirklichen. Bereits in ihren

frühen Verordnungen³³ hatten die westlichen Alliierten die deutsche Seite verpflichtet, ihrerseits gesetzliche Maßnahmen zur Verhinderung wirtschaftlicher Machtbalung und Unternehmenskonzentration zu beschließen, um so den zerstörerischen Einfluss von Monopolen auf die Märkte zu unterbinden, aber auch den Staat vom Druck starker gesellschaftlicher Kräfte zu entlasten und damit die noch ungefestigte Demokratie in Deutschland zu schützen. Der bizonale Wirtschaftsrat hatte diesen Auftrag nicht zu erfüllen vermocht, so dass nun der neugewählte Bundestag vor der Aufgabe stand, ein diesen Vorgaben entsprechendes Gesetz zu konzipieren. In der Tat erinnerten die Hohen Kommissare den neuernannten Wirtschaftsminister³⁴ bereits Anfang Oktober 1949 eindringlich an das ausstehende Gesetz.

Der Riss in dieser Frage ging quer durch den Bundestag, die Koalitionsfraktionen, ja, die Bundesregierung und das Bundeswirtschaftsministerium. Erhard selbst, ein Teil seiner Ministerialbürokratie, Teile von Union und FDP sowie schließlich die SPD befürworteten im Sinne der alliierten Vorgaben ein Verbotsgesetz, nach dem die Bildung marktwirtschaftlicher Fremdkörper in Form von Kartellen generell verhindert werden sollte, der Rest der Regierungskoalition sowie nicht zuletzt die wirtschaftlichen Spitzenverbände DIHT und BDI setzten sich für ein Missbrauchsgesetz ein, nach dem Kartelle grundsätzlich und ohne Genehmigung zuzulassen waren und lediglich Missbrauch geahndet werden sollte. Diese Kräftekonstellation sollte die Kartellgesetzgebung prägen.

Schon die Erarbeitung einer Kabinettsvorlage und dann die Diskussionen im Kabinett waren von diesem Widerstreit geprägt. Allerdings stärkte das Risiko, dass im Falle eines »weichen« Kartellverbots die Hohen Kommissare nicht bereit sein würden, die alliierten Vorbehaltsrechte im Bereich der Dekartellisierung aufzuheben, dass sie vielmehr ein Kartellgesetz nach ihren Vorgaben oktroyieren würden, die Position des Bundeswirtschaftsministers. So wurde der von ihm vorgelegte Gesetzentwurf Anfang November 1951 im Kabinett verabschiedet³⁵ und damit der Weg für eine erste Abklärung mit der AHK eröffnet.

Der Entwurf überzeugte die alliierte Seite nicht, vielmehr meldete sie zahlreiche, auch substantielle Änderungsvorhaben an. So schienen die Verhandlungen³⁶ zunächst auf einen Abbruch zuzusteuern, bevor beide Seiten schließlich einlenkten und nach Kompromissen suchten. Mit Blick auf die ohnehin anstehende Lockerung der alliierten Vorbehaltsrechte verzichteten die Besatzungsmächte auf einen großen Teil ihrer Änderungswünsche, während die deutsche Seite ebenfalls in einigen Punkten den Hohen Kommissaren entgegenkam. So konnten die parlamentarischen Beratungen des Kartellgesetzes im Frühjahr 1952 beginnen.

³³ So im amerikanischen Militärgesetz Nr. 56 und in der britischen Verordnung Nr. 78 vom November 1946. Vgl. hierzu und zum Folgenden Robert, Rüdiger, Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik. Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Berlin 1976, S. 97–165, 186–331.

³⁴ Vgl. Hentschel, Erhard, S. 105.

³⁵ Vgl. Kabinettsitzung am 7. 11. 1951, Kabinettsprotokolle 1951, 184. Sitzung, S. 743 f.

³⁶ Vgl. Robert, Konzentrationspolitik, S. 161 ff., und Hentschel, Erhard, S. 174.

Der weitere, mühsame und verschlungene Weg des Kartellgesetzes durch Bundestag und Bundesrat blieb von dem Streit zwischen den Befürwortern einer Verbots- und denen einer Missbrauchsgesetzgebung geprägt. Ohne die Interventionsdrohung der Alliierten Hohen Kommission senkte sich die Waagschale jedoch langsam zugunsten der letzteren Position. Das schließlich im Juli 1957 verabschiedete Kartellgesetz war dann auch stark vom Geist der Missbrauchsregelung geprägt. Auch in diesem Fall hatte die deutsche Seite auf Verzögerung und Zeitaufschub gesetzt und so die Einflussmöglichkeiten der AHK umgangen. Der entscheidende Grund für diese Vertagungsstaktik war jedoch der tiefe Riss, der in dieser Frage durch die Koalitionsfraktionen ging und der eine von ihnen getragene Regelung in weite Ferne rückte. Da der Kanzler – und mit ihm die Fraktionsspitzen – ein geteiltes Votum der Koalition und eine Kooperation der Verbots-Anhänger mit der Opposition auf alle Fälle vermeiden wollte, mussten beide die Kompromissuche so lange fortführen, bis sich endlich eine eigene Mehrheit abzeichnete.

Aber nicht nur das Dekartellisierungs- und Dekonzentrationsgebot prägte die alliierten Forderungen nach einem neuen ordnungspolitischen Ansatz, vielmehr war dies eingebettet in die generelle Direktive nach einem Ende staatlicher Regulierungs- und Lizenzierungsmaßnahmen im Bereich der Wirtschaft. Dieser Konflikt entzündete sich in besonderer Weise an der Frage der Handwerksordnung. Während die Amerikaner in ihrer Besatzungszone die entsprechenden, noch aus den 1930er Jahren stammenden und stark von berufsständischen Elementen durchgezogenen Regelungen für die Gewerbezulassung bis auf wenige Ausnahmen schon bald aufgehoben hatten, war in der britischen und in der französischen Zone die überkommene Gewerbeordnung im Wesentlichen beibehalten worden.³⁷ Dies machte nach der Gründung des westdeutschen Staates eine bundeseinheitliche Regelung notwendig, beschwor aber gleichzeitig die Frage herauf, welchen Gestaltungsspielraum die Alliierten der deutschen Seite zubilligen würden.

Nicht zuletzt um einen Konflikt mit der AHK zu vermeiden, war die Bundesregierung nicht gewillt, in dieser Frage selbst aktiv zu werden, vielmehr gingen alle entsprechenden Initiativen vom Parlament aus. Bezeichnenderweise waren es zwei Verbandsvertreter, der BP-Abgeordnete Hermann Etzel, ehemaliger Syndikus der Handwerkskammer Oberbayern, und der FDP-Parlamentarier Hans Dirscherl, Präsident der Handwerkskammer Mittelfranken, die im Sommer 1950 entsprechende Vorstöße³⁸ unterbreiteten, nach denen die überkommene berufsständische Ordnung des Handwerks weitgehend erhalten bzw. wiederhergestellt werden sollte. Diese Initiativen machten sich die Koalitionsfraktionen dann als Gesetzentwurf aus ihrer Mitte zu eigen.

³⁷ Vgl. hierzu Rupieper, Wurzeln, S. 366 ff.

³⁸ BT Dr. 01/1017 und BT Dr. 01/1428. Vgl. zu den Hintergründen Scheybani, Abdolreza, Handwerk und Kleinhandel in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialökonomischer Wandel und Mittelstandspolitik 1949–1961, München 1996, S. 250 f.

Eine rasche Verabschiedung war jedoch nicht in Sicht, vielmehr stockten die Beratungen für einige Zeit im hiermit befassten Ausschuss für Wirtschaftspolitik. Angesichts der unklaren Situation hinsichtlich möglicher alliierter Einsprüche, aber auch angesichts von Bedenken, ob die grundgesetzlich garantierte Gewerbefreiheit durch die Forderung nach Befähigungsnachweis und Innungszwang eingeschränkt und eine entsprechende Handwerksordnung somit verfassungswidrig sei,³⁹ und nicht zuletzt mit Rücksicht auf andere vordringliche Gesetzesvorhaben befasste er sich erst im Februar 1951 mit dem ihm überwiesenen Antrag. Mit Blick auf die diffizile Lage beschloss er, einen Unterausschuss zu bilden, der die Gesetzesmaterie beraten und einen Text erarbeiten sollte, der sowohl die Verfassungsbedenken als auch die alliierten Einwände in Rechnung stellen würde.⁴⁰

Dieser Unterausschuss »Handwerksordnung« erarbeitet bis Ende 1952 in insgesamt 53 Sitzungen⁴¹ einen Gesetzentwurf, der den Vorstellungen der Mittelstandsvertreter deutlich entgegenkam, aber gleichzeitig spätere Einsprüche der Hohen Kommissare möglichst verhindern sollte. Ende März 1953 konnte er dann in 2. und 3. Lesung im Bundestag verabschiedet werden. Waren schon die Ausschussberatungen von dem Einvernehmen zwischen Regierungs- und Oppositionsabgeordneten gekennzeichnet gewesen, so setzte sich dieser Schulterschluss im Plenum fort; gegen die Stimmen der KPD wurde das Gesetz mit großer Mehrheit angenommen.⁴² Auch der Bundesrat gab seine Zustimmung.

Wenn dennoch das Gesetz erst im September 1953 in Kraft treten konnte, so lag dies an den nun aufbrechenden Auseinandersetzungen mit der AHK. Insbesondere der amerikanische Hochkommissar sah das Prinzip der uneingeschränkten Gewerbefreiheit durch das Gesetz gefährdet. Überlegungen der deutschen Seite, dies vorbeugend durch das Bundesverfassungsgericht prüfen zu lassen, zerschlugen sich an Vorbehalten der Bundesregierung gegen einen solchen Weg. Schließlich konnte Adenauer seinem Gegenüber die Zusage abringen, dass die amerikanische Gewerbefreiheitsdirektive binnen kurzem aufgehoben werden würde und somit das Gesetz in Kraft treten konnte und dass anschließend das Bundesverfassungsgericht sich der Bewertung der Handwerksordnung widmen würde.⁴³ Damit war eine der »heftigsten Kontroversen zwischen Militärregierung und deutschen Regierungen in der Geschichte der amerikanischen Besatzungsherrschaft in Deutschland« beendet.⁴⁴ Am 10. September 1953, kurz nach den Wahlen zum 2. Deutschen Bundestag, konnte das Gesetz schließlich im Bundesgesetzblatt verkündet werden.⁴⁵

³⁹ Dies war die Argumentationslinie des Bundesjustizministeriums. Vgl. hierzu ebd., S. 252.

⁴⁰ Vgl. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik am 14. 2. 1951, BT ParlA, I 536 A 1.

⁴¹ Vgl. die Sitzungsprotokolle in BT Parl A, I 536 A1 und A 2.

⁴² Sitzung vom 26. 3. 1953, BT Plenarprotokoll 01/258, S. 12531 ff.

⁴³ Eine solche Klage wurde jedoch erst 1955 eingereicht. Vgl. hierzu Scheybani, Handwerk, S. 270 ff.

⁴⁴ Ebd., S. 258.

⁴⁵ BGBl I, S. 1411.

Die hier beschriebenen Beispiele, die sich durch weitere Themenfelder ergänzen ließen,⁴⁶ machen deutlich, dass in der Frühgeschichte der Bundesrepublik die Alliierte Hohe Kommission ein nicht zu übergehender Akteur in der Gesetzgebungsarbeit war. Der Bundestag sah dies als folgenschwer an, wurde er hierdurch doch in seinem Recht als von den Wählern legitimierter, alleiniger Gesetzgeber deutlich eingeschränkt. Deshalb war auf seiner Seite die Bereitschaft, auf die Alliierten zuzugehen und ihre Einwände zu berücksichtigen, auch am wenigsten ausgeprägt. Während der Kanzler, als Repräsentant der deutschen Seite ohnehin der maßgebliche Gesprächspartner der Hohen Kommissare, sich in Ton und Sache flexibler zeigte, versteiften sich die Parlamentarier nicht selten auf ihren Anspruch, autonom und – wie es Art. 38 GG postulierte – an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen, ihre Entscheidungen zu fällen. Dennoch hatten auch sie zur Kenntnis zu nehmen, dass sie die alliierte Seite nicht übergehen konnten, vielmehr einen Ausweg aus dem Konflikt suchen mussten.

Diesen Weg bot die Zeitschiene. Alle Akteure auf der deutschen Seite setzten darauf, die alliierten Vorgaben dilatorisch zu behandeln, Entscheidungen hinauszuschieben und Zwischenlösungen zu suchen, bis die Einspruchsmöglichkeiten der Hohen Kommissare wegfielen, um dann eine Regelung nach den eigenen Maßstäben zu schaffen. Auch in Fragen, die zwischen ihnen strittig waren, versuchten die Abgeordneten nicht, zumindest nicht offen, die Alliierten auf ihre Seite zu ziehen und so eine Entscheidung im eigenen Sinne zu ermöglichen. Die Furcht, als deren willfähiger Gehilfe gebrandmarkt zu werden, war offenbar größer als die Hoffnung, mit alliierter Unterstützung eine entsprechende Regelung durchsetzen zu können. So blieb das Warten auf ein Ende der Einspruchsmöglichkeiten der AHK die von Regierung wie Opposition favorisierte Lösung. Dies erwies sich als erfolgversprechendes Kalkül. Angesichts der Diskussion um die Gewährung größerer Handlungsfreiheit für die deutsche Seite zeigte sie sich bereits vor der Revision des Besatzungsstatuts vielfach bereit, mit Blick auf die jeweiligen Gesetzgebungsvorhaben nicht auf ihren Einwänden zu bestehen, sondern die Entscheidung der deutschen Seite zu akzeptieren. Ausschlaggebend hierfür war ein höherrangiges Ziel: wenn sie die Bundesrepublik als politischen Partner gewinnen wollte, war es kontraproduktiv, hier neue Konflikte zu suchen. Alliierte Kontrolle und Entlassung in die demokratische Selbstbestimmung waren nicht auf einen Nenner zu bringen.

⁴⁶ So hinsichtlich der Sozialversicherungspolitik, im Erziehungswesen oder hinsichtlich der Polizei, vgl. hierzu Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, passim, sowie Rupieper, Wurzeln, S. 110–153 und 354–366.

2. Sozialpolitische Gesetzgebungsvorhaben

2.1 Die »Krypto-Koalition« der 1. Legislaturperiode

Die Tatsache, dass in der 1. Legislaturperiode im Bereich der Sozialpolitik manches Gesetzgebungsvorhaben von einer engen Zusammenarbeit der Bundestagsfraktionen im Rahmen einer informellen Großen Koalition getragen wurde, ist schon häufiger konstatiert worden. Dies als »eine Ausnahme in der politischen Landschaft der frühen Bundesrepublik«¹ zu kennzeichnen und hierin vor allem den gemeinsamen Wunsch von Regierungs- und Oppositionsparteien nach Überwindung aktueller Notlagen zu sehen, greift jedoch zu kurz. Ohne Zweifel hat der Vorsatz, die materielle Situation der Betroffenen möglichst rasch zu lindern, die Bereitschaft gefördert, politische Gegensätze hintanzustellen und entsprechende Vorhaben zügig und einvernehmlich durch die parlamentarischen Gremien zu bringen. Dies gilt für viele, im Folgenden umrissene Gesetzgebungsprojekte.

Von nicht minderer Bedeutung war es jedoch, dass die Unionsfraktion, auf deren Stimmverhalten es ankam, sich in der 1. Wahlperiode in solchen Fällen immer wieder bereit zeigte, auf ihren linken Flügel Rücksicht zu nehmen, sei es, um so ihre innere Geschlossenheit zu wahren, sei es, um in der Konkurrenz zur Sozialdemokratie oder zum Zentrum ihre sozialpolitische Kompetenz zu demonstrieren und damit entsprechende Wählerschichten an sich zu binden. Im Falle von sich anbahnenden Sachkoalitionen zwischen dem Gewerkschaftsflügel der CDU und den SPD-Parlamentariern war die Gesamtfraktion in vielen Fällen bereit, sich diesem Anliegen anzuschließen, selbst wenn dies den Dissens mit FDP und DP und damit ein uneinheitliches Stimmverhalten der Koalitionsfraktionen bedeutete. Implizit sah sich der linke Flügel der Unionsfraktion hierfür in der Pflicht, sich etwa in wirtschaftspolitischen Fragen den politischen Präferenzen der Fraktionskollegen unterzuordnen. Ein solch pragmatisches *do-ut-des*-Verhalten war die Voraussetzung für das Zusammenstehen der Gesamtfraktion und ein möglichst einheitliches Auftreten im Bundestag.

Auch die SPD-Parlamentarier zeigten sich aufgeschlossen für eine aktive Mitgestaltung in sozialpolitischen Fragen. Wie Petra Weber herausgearbeitet hat, war »die Fraktion bemüht, sich im innenpolitischen Bereich nicht in eine Neinsagerposition hineindrängen zu lassen«², sondern ihr Selbstverständnis als soziale Reformpartei auch dadurch zu demonstrieren, dass sie sich aktiv an der Verabschiedung entsprechender Gesetzesvorhaben beteiligte und – wo nötig – versuchte, eine in ihrer Sicht konservative Ausformung von Gesetzesvorlagen zu verhindern. Im Unterschied zu den programmatischen Visionen der Partei »zielte die Praxis der SPD-Fraktion sehr viel stärker auf einen bescheidenen reformistischen Landgewinn«³,

¹ Schulz, Wiederaufbau, S. 324.

² Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. LXXXVI.

³ Ebd., S. LXX.

handgreifliche sozialpolitische Verbesserungen waren ihr allemal näher als der traditionelle Parteimarxismus. Dies war auch der großen Zahl gewerkschaftsnaher Fraktionsmitglieder geschuldet; in den Augen von Petra Weber »kann« der Einfluss Willi Richters, einer der prominentesten Köpfe dieser Gruppe, »gar nicht überschätzt werden. [...] Für Richter, der sich als Anwalt des ›kleinen Mannes‹ verstand, war das Parlament ›Kampfplatz des sozialen Fortschritts.«⁴ Insofern stürzte sich die Fraktion mit großem Fleiß in die Kleinarbeit in den Ausschüssen, um dort den entsprechenden Gesetzesvorlagen eine sozialdemokratische Prägung zu geben.

Eine weitere Herausforderung für das Abstimmungsverhalten aller Bundestagsmitglieder in sozialpolitischen Gesetzgebungsvorhaben bedeutete in der 1. Legislaturperiode die Präsenz der kleineren Fraktionen und Gruppen, die über Agitationsanträge die anderen unter politischen Zugzwang zu setzen versuchten. Während die KPD hierbei durchweg isoliert blieb, ja, die SPD dezidiert Wert darauf legte, Distanz zu ihr zu halten, und auch die bürgerlichen Parteien sie an den Rand zu drücken suchten, bedeutete die Rivalität von CDU und Zentrum oder auch diejenige von CSU, BP und WAV, dass man sich nicht vom politischen Nebenbuhler übertrumpfen lassen wollte, sondern versuchte, in der jeweiligen Streitfrage mit ihm mitzuhalten. Das Profilierungsbestreben gegen die Konkurrenz im Bundestag untergrub in manchem Fall das Zusammenstehen als Fraktion oder als Koalition. Dies zeigte sich gerade in sozialpolitischen Gesetzgebungsvorhaben.

Eindeutige Abstimmungsmuster lassen sich somit in der 1. Legislaturperiode in diesem Themenbereich nicht erkennen. In den traditionellen Feldern staatlicher Sozialpolitik hatten die Fraktionen zwar durchaus unterschiedliche Vorstellungen über Grundsätze, Anspruch und Leistungsniveau sozialer Interventionsmaßnahmen, doch verlief die Trennungslinie nicht immer zwischen Regierung und Opposition, sondern der Riss ging zum Teil quer durch die Parteien, wobei SPD und KPD sich noch am geschlossensten zeigten. In welchem Maße persönliche Anschauungen und nicht primär Fraktionsdisziplin die politische Arbeit der Abgeordneten prägte, zeigen die vielen Fälle, in denen Abstimmungsentscheidungen in den Ausschüssen dann im Plenum im Sinne der Gesamtfraktion »korrigiert« wurden: da in die einschlägigen Ausschüsse im allgemeinen in diesen Fragen politisch festgelegte bzw. verbandlich gebundene Parlamentarier strebten, kam es hier eher zu politischer Übereinstimmung und Abstimmungsmehrheiten über das Regierungslager hinaus, so dass die Fraktionsspitzen sich dann bemühen mussten, Einsprüchen anderer Teile der Partei oder auch des Kabinetts gerecht zu werden und in der 2. und 3. Lesung ein einheitliches Abstimmungsverhalten innerhalb der Fraktion bzw. der Koalition zu gewährleisten. In manchem Fall war dies schwierig, so dass eine Anzahl von Enthaltungen und Gegenstimmen die Schlussberatungen vieler sozialpolitischer Gesetze prägte.

Aus der Sicht der Regierung, hier insbesondere des Bundesfinanzministers, war die angespannte Haushaltslage des Bundes der entscheidende Faktor, der alle aus-

⁴ Ebd., S. LXXIV.

gabenwirksamen sozialpolitischen Gesetzgebungsvorhaben bestimmen würde. Hieran hatten sich auch die Koalitionsfraktionen zu orientieren. »Wenn die Bundesregierung«, so Schäffer vor der Unionsfraktion Ende Januar 1950, »in ihren sozialpolitischen Vorschlägen bis an die Grenze des Möglichen geht und es wird im Bundestag eine weitere Erhöhung der Ausgaben beschlossen, dann wird ein Konflikt herbeigeführt. Um hier auf eine Zusammenarbeit zu kommen, erscheint es mir wünschenswert, dass ich jeweils den Gesetzentwurf der Fraktion mitteilen würde und ihr sagen würde, wie weit man gehen kann. Dann halten wir zusammen und jeder Antrag, der mehr Belastung bedeutet, wird abgelehnt.« Die Fraktion müsse bereit sein, sich »demagogischen Anträgen« zu entziehen. »Unter keinen Umständen darf man die SPD weiter als Einpeitscher für alle sozialen Gesetze auftreten lassen.«⁵ Diese rigorose Haltung unterstützte auch der Regierungschef. Die Fraktion, so Adenauer, müsse dem Bundesfinanzminister in den nächsten Monaten »unbedingt folgen«, denn man gehe »außerordentlich schweren Zeiten entgegen«. Zwar könne nicht jede Gesetzesvorlage vor der Einbringung ins Kabinett mit der Fraktion abgestimmt werden – »Der Bundestag ist nicht dazu berufen, ständig in die Exekutive hineinzureden« – doch sei es unabdingbar, dass die Fraktion die Regierungspolitik auch in diesem Bereich trage. »Man muß auch einmal ein am Herzen liegendes Anliegen zurückstellen können, sonst leiten wir der SPD Wasser auf die Mühlen. Letztlich steht über allem die Einheit der Fraktion und die Einheit der CDU/CSU.«⁶

Eine solche Rollenzuweisung war jedoch weder für die Koalitionsfraktionen insgesamt noch für die Unionsabgeordneten selbst akzeptabel. Zum einen hätte sie der Opposition das wählerwirksame Engagement für sozialpolitische Verbesserungen überlassen, zum anderen verkannte sie die Konkurrenz der Regierungsparteien untereinander um die Gunst der Wähler, und generell sahen sich auch die Koalitionsabgeordneten nicht ausschließlich oder in erster Linie als Gefolgsleute der Regierung. Die eigenen sozialpolitischen Vorstellungen, die Erwartungshaltung der Wählerbasis und nicht zuletzt die Überzeugung, dass Kanzler und Finanzminister die Haushaltslage des Bundes bewusst besonders schwarz malten, ließen sie – je nach Gesetzesvorhaben in unterschiedlichem Maße – nach eigenen Wegen suchen.

Wie weit einzelne Abgeordnetengruppen über die Fraktionsgrenzen hinweg eine – auch institutionalisierte – Zusammenarbeit in sozialpolitischen Fragen vereinbaren, lässt sich nur schwer abschätzen. Zwar gab es (zumindest zu Beginn der 1. Legislaturperiode) einen »interfraktionellen Ausschuss der Arbeiterkollegen im Bundestag«, in dem sich Repräsentanten der CDU, des Zentrums und der SPD sowie verschiedene Funktionäre des DGB zur Diskussion gemeinsamer Anliegen trafen⁷,

⁵ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 31. 1. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 78, S. 184. Konkret ging es um das Sozialversicherungsanpassungsgesetz.

⁶ Ebd., S. 184 f.

⁷ Vgl. den Bericht über die Sitzung dieses Gremiums am 16. 5. 1950, BA, NL 18/72. Offenbar war die Initiative von Seiten des DGB ausgegangen. Die Leitung des Ausschusses lag bei Matthias Föcher, Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstands und stellvertretender Bundesvorsitzender des

doch bleibt das Gewicht dieses Gremiums unklar. Hier dürfte die gemeinsame Arbeit in den jeweiligen Bundestagsausschüssen wichtiger gewesen sein als solche separate Treffen. Zudem entsprach es der parlamentarischen Tradition wie dem Selbstbild der Abgeordneten, die Fraktion als den Ort anzusehen, wo man für seine Überzeugungen stritt und wo so die politische Linie festgelegt wurde. Fraktionsübergreifende Zusammenkünfte einzelner Abgeordnetengruppen – der Frauen, der Heimatvertriebenen, der Mittelstandsvertreter etc. – als konstitutives Element parlamentarischer Arbeit lassen sich nicht nachweisen.

Im Folgenden sollen an einigen Beispielen und Themengruppen der Sozialpolitik unterschiedliche Muster von Abstimmungs- und Einigungsprozessen, wie sie sich innerhalb und zwischen den Ebenen von Plenum, Fraktionen und Ausschüssen ergaben, dargelegt und hierbei auch das Gewicht von Regierung und Ministerialbürokratie, der Länderkammer sowie von organisierten Interessen im Gesetzgebungsprozess vermessen werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit kann so die gesetzgeberische Binnenstruktur des Bundestages beleuchtet und dessen konkrete Gesetzgebungsarbeit nachvollzogen werden.

Besonders deutlich wurde die »Kryptokoalition«⁸ der Sozialpolitiker bei der Regelung der Kriegsfolgelasten, die nach der Schaffung des westdeutschen Staates nun als eine der dringlichsten Aufgaben des Bundestages angesehen wurde. Zwar hatte die Ländergesetzgebung seit 1946 in den meisten Bereichen bereits vorläufige Regelungen getroffen, doch ging die Kompetenz für diese Fragen mit der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland auf den Bund über, und die neu gewählten Abgeordneten zeigten sich angesichts der gravierenden Notlage der Betroffenen auch bereit, sich dieser Probleme vordringlich anzunehmen.

Das erste dieser Gesetze, das Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer, wurde relativ rasch beraten und bereits zwei Monate nach Einbringung der Regierungsvorlage im Bundestag in 3. Lesung einstimmig⁹ angenommen. Die Streitpunkte lagen nicht innerhalb oder zwischen den Parteien, sondern der eigentliche Kontrahent war der Finanzminister, der angesichts der vielen, auf den Bund zukommenden finanziellen Verpflichtungen das Ausgabenvolumen aus dem Heimkehrergesetz möglichst gering halten wollte und seinen Standpunkt in der Regierungsvorlage¹⁰ auch hatte durchsetzen können. Zwar betonten in der 1. Lesung nahezu alle Parteien, dass man »eine Reihe von Wünschen zu diesem Gesetz anzumelden« und »mit dem Herrn Finanzminister noch ein sehr eingehendes Wort zu sprechen« habe¹¹, doch

DGB. Bei dieser Sitzung ging es um Gesetzesvorhaben zur Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und um Fragen der Mitbestimmung.

⁸ Engelhardt, Ulrich, Strukturelemente der Bundesrepublik Deutschland. Überlegungen zum Problem historischer Kontinuität am Beispiel der Betriebsverfassung, in: VSWG 69, 1982, S. 373–392, hier S. 379 f.

⁹ BT Dr. 01/631.

¹⁰ Vgl. Kabinettsitzung vom 10. 1. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 34, S. 114.

¹¹ So Arndgen (CDU) und Pohle (SPD) am 17. 3. 1950, BT Plenarprotokoll 01/48, S. 1647 und 1645.

zeigten sie sich bereit, dem Entwurf zu folgen, und wiesen den Antrag der Bayernpartei¹² ab, die Leistungen auf das schon jetzt in Bayern gezahlte Niveau zu erhöhen.

In den Ausschussberatungen wurde zwar wiederum der geringe finanzielle Rahmen für Hilfsleistungen an Heimkehrer bedauert, doch blieb es auch hier bei der breiten Unterstützung der Regierungsvorlage¹³. Weitergehenden Wünschen hielt die Regierung entgegen, dass weder sie noch die Länderkammer bereit sein würden, ein höheres Ausgabenvolumen für dieses Gesetz zu akzeptieren, so dass es bei entsprechenden Veränderungen unweigerlich zu Verzögerungen bei der Verabschiedung und zu neuen Verhandlungen zwischen den Beteiligten kommen würde. Zugute kam dieser weitgehenden Einmütigkeit wohl auch, dass – im Unterschied zur später üblichen Praxis – Vertreter des soeben gegründeten Heimkehrerverbandes nicht zu den Ausschussberatungen zugezogen wurden, vielmehr musste dieser sich mit einem Appell¹⁴ an alle Bundestagsabgeordneten zugunsten seiner Mitglieder begnügen. Die Angehörigen des (federführenden) Kriegsopferausschusses, in der Mehrzahl selbst Betroffene und Verbandsfunktionäre, sahen sich offenbar als hinreichende Vertretung der Interessen der Heimkehrer und ihrer Familien. In der 2. und 3. Lesung brach diese Einmütigkeit zwischen den Parteien und zwischen Parlament und Regierung dann jedoch zusammen und der Debattenstil wurde deutlich polemischer. Neben der Bayernpartei brachten nun auch die WAV sowie die CSU Anträge auf Angleichung der Leistungen für Heimkehrer an das bayerische Niveau ein, so dass selbst die Regierungskoalition nicht mehr geschlossen zur bisherigen Vorlage stand. Die Vertreter von CDU, FDP und DP zeigten sich deutlich düpiert, zumal ihnen der Sprecher der SPD dieses unterschiedliche Stimmverhalten und die Tatsache, dass »aus Konkurrenzüberlegungen einer regionalen Gruppierung alles über den Haufen geworfen« werde¹⁵, genüsslich vorhielt.

Noch jedoch unterstützten sie den in den Ausschussberatungen gefundenen Kompromiss; als jedoch trotzdem in der 2. Lesung die Änderungsanträge der drei bayerischen Parteien (offenbar mit den Stimmen der Opposition) eine Mehrheit fanden, sahen auch sie keinen Anlass mehr, hinter diesen Absichten zurückzustehen, und votierten in der abschließenden Lesung ebenfalls für die neue Version. Das Nachsehen hatte der Finanzminister, der nun von den Abgeordneten seiner eigenen Partei im Stich gelassen worden war. Damit sah keine der Regierungsfractionen sich mehr genötigt, sich an die zuvor vereinbarten Regelungen zu halten, sondern tendierte dazu, das sozialpolitisch Wünschbare und Wählerwirksame vor das fiskalpolitisch Wohlerwogene zu setzen.

Die Beratungen über das Bundesversorgungsgesetz gestalteten sich ähnlich, angesichts der finanziellen Größenordnung der dort enthaltenen Maßnahmen war je-

¹² BT Dr. 01/719. Nur die WAV hatte sich diesem Antrag angeschlossen.

¹³ Vgl. Sitzung des Ausschusses für Kriegsopferfragen am 25. 3. 1950, BT ParlA, I 35 A. Es ging vor allem um die Höhe des Entlassungsgeldes: zunächst waren 50 DM vorgesehen, die BP hatte 150 DM gefordert, nun einigte man sich (bei Stimmenthaltung von WAV und BP) auf 100 DM.

¹⁴ Vgl. die Stellungnahme des Heimkehrerverbandes vom 18. 3. 1950, BT ParlA, I 35 B.

¹⁵ So Schoettle am 27. 4. 1950, BT Plenarprotokoll 01/59, S. 2171.

doch der Wunsch nach Abstimmung zwischen Koalitionsfraktionen und Regierung ausgeprägter als zuvor. Bereits zur ersten Beratung der entsprechenden Vorlage im Kabinett Ende Juni 1950 waren die Fraktionsspitzen zugezogen worden¹⁶, um so die zentralen Punkte miteinander abzustimmen. Auch mit den Kriegsofferverbänden und den Gewerkschaften hatte man noch vor Fertigstellung der Kabinettsvorlage Kontakt gesucht¹⁷. Dies war die Voraussetzung dafür, dass der Regierungsentwurf bereits zwei Monate nach der Einbringung im Bundestag¹⁸ verabschiedet werden konnte.

Im Vordergrund aller Erörterungen stand der finanzielle Rahmen, wie ihn der Finanzminister immer wieder vor Augen zu führen suchte. Schäffer selbst nahm an der 1. Lesung des Gesetzentwurfs im Kriegsofferausschuss teil und verwies mit Nachdruck darauf, dass, nachdem mittlerweile der erste Bundeshaushalt dem Parlament vorgelegt worden sei, »der Artikel 113 des Grundgesetzes automatisch wirksam wird und automatisch von allen gesetzgebenden Körperschaften beachtet werden muß«. Dies hieß, dass alle Beschlüsse von Bundestag wie Bundesrat, die über die entsprechenden Voranschläge des Haushaltes hinausgingen oder in Zukunft Ausgabensteigerungen mit sich bringen würden, der Zustimmung des Kabinetts bedurften. »Die Bundesregierung tritt insofern gewissermaßen als dritte gesetzgebende Körperschaft in diesem Gebiet neben Bundesrat und Bundestag.«¹⁹ Dies war ohne Zweifel eine extensive Auslegung der entsprechenden grundgesetzlichen Bestimmungen, doch wollte der Finanzminister hiermit die Pflöcke einrammen, an die sich der Bundestag gebunden fühlen sollte.

Allerdings zeigten sich die Parlamentarier wenig geneigt, sich dieser Drohung zu beugen. Insbesondere Vertreter der Oppositionsparteien verwiesen darauf, dass angesichts erster Diskussionen um einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag das Argument finanzieller Zwänge kaum glaubwürdig sei und dass man an die Bewilligung von Geldern für deutsche Streitkräfte nur denken könne, wenn die Bundesregierung sich zu einer deutlichen Verbesserung der sozialen Leistungen bereitfinden werde.²⁰ Damit war ein Nexus geschaffen, der auch bei anderen Gesetzesvorhaben immer wieder gegen die Argumente des Finanzministers ins Feld geführt wurde. Trotz dieser unüberhörbaren Betonung der Souveränität des Parlaments als Gesetzgeber si-

¹⁶ Vgl. Kabinettsitzung am 30. 6. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 79, S. 499. Da sich aus dem Bundesversorgungsgesetz sowie dem zeitgleich beratenen Beamtengesetz und dem künftigen Lastenausgleichsgesetz erhebliche Belastungen für den Bundeshaushalt ergaben, war vor allem dem Bundesfinanzminister daran gelegen, die Angehörigen der Regierungsfractionen auf seine Linie einzuschwören. Zur Lage des Bundeshaushaltes vgl. Henzler, Schäffer, S. 330 ff.

¹⁷ Vgl. Kabinettsitzung am 27. 5. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 86, S. 577. Ob auch die Abstimmung mit der SPD-Fraktion versucht wurde, konnte nicht festgestellt werden. Der Bundesarbeitsminister rechnete jedenfalls damit, dass »der Bundestag und seine Ausschüsse keine Erhöhung der Leistungen beschließen« würden. Ebd.

¹⁸ BT Dr. 01/1333.

¹⁹ Sitzung des Kriegsofferausschusses am 20. 9. 1950, BT ParlA, I 87 A 1.

²⁰ So Leddin (SPD) und Arnold (Z) in der 1. Lesung am 13. 9. 1950, BT Plenarprotokoll 01/84, S. 3172 und 3174.

cherten die SPD-Vertreter²¹ jedoch noch in gleichem Atemzug zu, dass man über die Fraktionsgrenzen hinweg die Zusammenarbeit suchen wolle, um den Gesetzentwurf der Bundesregierung im Sinne der angemessenen Forderungen der Betroffenen zu verbessern. Diese Maxime bestimmte dann auch die Ausschussarbeit.

Auch hier blieben die Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen begrenzt. Vertreter verschiedener Kriegsgopferverbände wurden zwar zur ersten Beratung der Gesetzesvorlage im Kriegsgopferausschuss eingeladen, um dort ihre Forderungen zu erläutern²². Dennoch blieb dies ohne erkennbaren Eindruck auf die Ausschussmitglieder, vielmehr verständigten sie sich darauf, das Gesetzesvorhaben in mehreren ganztägigen Sitzungen zügig zu beraten. Zwar gab es inhaltliche Differenzen in Sachfragen, doch dominierte die Absicht, möglichst Einvernehmen herzustellen und im Sinne der Betroffenen eine baldige Verabschiedung des Gesetzes zu erreichen. Da – trotz der Drohungen Schäffers – doch zum Teil die finanziellen Leistungen ausgeweitet worden waren, versuchte die Bundesregierung, wenn auch erfolglos, die 2. und 3. Lesung im Bundestag zu vertagen, um die Koalitionsfraktionen zur Wiederherstellung der ursprünglichen Regierungsvorlage zu bewegen.²³

Das hartnäckige Insistieren des Bundesfinanzministers auf Art. 113 GG schweißte die Abgeordneten über die Fraktionsgrenzen eher zusammen, als dass sie sich hierdurch hätten beeindrucken lassen. In der 3. Lesung betonten jedenfalls – bis auf die KPD – alle Oppositionsfraktionen, dass sie die nun getroffene Regelung einmütig unterstützten, und auch die Regierungsparteien zeigten sich in dieser Haltung einig²⁴: Die große Mehrheit der Schlussabstimmung (einstimmig bei Enthaltungen der vier Abgeordneten der KPD) machte diese breite Front noch einmal deutlich. Nun war es an der Bundesregierung, zu entscheiden, ob sie (gemäß Art. 113 GG) dem Bundesversorgungsgesetz ihre Zustimmung geben würde. Als die Vorschläge des Bundesfinanzministers zur Deckung der vom Bundestag beschlossenen Mehrausgaben auf Kritik stießen, eine weitere Verzögerung aber in der Öffentlichkeit kaum vermittelbar war, stimmte das Kabinett zwei Monate nach der 3. Lesung dem Gesetz schließlich zu²⁵.

Voraussetzungen, Mechanismen und Grenzen der »Gemeinsamkeitspolitik« lasen sich auch am Ersten Wohnungsbaugesetz, in nur zwei Monaten in einer »Gesetzgebung im Sauseschritt«²⁶ beraten und verabschiedet, prägnant nachzeichnen. Erste Initiativen der Opposition – KPD und SPD – mit denen die Regierung auf-

²¹ So Leddin (SPD), ebd., S. 3172.

²² Vgl. Sitzung des Kriegsgopferausschusses am 20.9.1950, BT ParlA, I 87 A 1, sowie die Stellungnahmen dieser Verbände, BT ParlA, I 87 B 1. Anschließend wies der BMF noch einmal mit allem Nachdruck auf den engen finanziellen Spielraum und die Einschränkung parlamentarischer Initiativen durch Art. 113 GG hin.

²³ Vgl. Kabinettsitzung am 17.10.1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 104, S. 752 f.

²⁴ Vgl. Leddin (SPD) und Lücke (CDU) im Bundestag am 19.10.1950, BT Plenarprotokoll 01/93, S. 3452 ff.

²⁵ Vgl. Kabinettsitzungen am 7.11.1950, 21.11.1950 und 19.12.1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 109, S. 814 f., Nr. 112, S. 839, und Nr. 117, S. 898.

²⁶ Schulz, Wiederaufbau, S. 217.

gefordert wurde, umgehend einen Gesetzentwurf zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus vorzulegen²⁷, erfolgten schon in den ersten Tagen und Wochen nach Konstituierung des Bundestages, und die anderen Fraktionen zogen rasch nach. Noch vor der Weihnachtspause 1949 brachte die SPD dann einen entsprechenden Gesetzentwurf aus der Feder von Erich Klabunde im Bundestag ein, der zuvor einstimmig von der Fraktion gebilligt worden war²⁸. Damit gerieten die Koalitionsfraktionen und die Bundesregierung unter Zugzwang, ihre eigenen Vorstellungen zu präsentieren. Zwar wurde im Wohnungsbauministerium bereits seit November 1949 ein entsprechender Gesetzentwurf vorbereitet, doch hatte er bis zum Jahresende noch nicht Kabinettsreife erlangt.

Die Unionsfraktion, die sich in diesem Bereich ebenfalls profilieren wollte, beklagte diese Konstellation lebhaft, setzte der Zeitvorsprung der Opposition sie doch in ein ungünstiges Licht. Deshalb erwog sie, die Koalitionsmehrheit im Bundestag zu nutzen, um die parlamentarische Behandlung des SPD-Entwurfs bis zur Einbringung der Regierungsvorlage aufzuhalten.²⁹ Der Ausschuss für Wiederaufbau und Wohnungswesen, an den der SPD-Entwurf und wenig später auch eine entsprechende Regierungsvorlage überwiesen worden war, konnte seine Beratungen in nur vier Wochen abschließen. Insbesondere für die Unionsfraktion stellte sich die Frage, wie sie sich gegenüber beiden Vorlagen verhalten sollte. »Im Vordergrund«, so die eigene Einschätzung, »steht die Entscheidung darüber, wie man sich den sozialdemokratischen Annäherungsversuchen gegenüber verhalten soll, von denen der Eindruck besteht, dass sie der sachlichen Erledigung des Wohnungsbauproblems dienlich sein könnten.« Angesichts offenkundiger Mängel der Regierungsvorlage, während »der Klubundesche Entwurf [...] die praktischen Erfahrungen seines Schöpfers [verrate], ohne den Stempel doktrinäerer, parteipolitischer Einstellung zu tragen«³⁰, standen die Unionsabgeordneten dem sozialdemokratischen Konzept durchaus aufgeschlossen gegenüber.

Beide Texte wurden im Laufe der Ausschussberatungen schließlich zu einem Entwurf zusammengefügt, was die zuständigen Ministerialbeamten zu dem Vorwurf veranlasste, dass »die Abgeordneten der Regierungskoalition in verschiedenen Punkten mehr dem Gesetzentwurf der SPD zuneigen als der Regierungsvorlage«³¹. Der auf diese Weise erarbeitete Gesetzestext wurde in der 2. und 3. Lesung im Bundes-

²⁷ Vgl. BT Dr. 01/10 und BT Dr. 01/73 vom 8. 9. und 5. 10. 1949.

²⁸ BT Dr. 01/352 vom 20. 12. 1949. Vgl. auch die Sitzung der SPD-Fraktion am 20. 12. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 29, S. 72. Der Gesetzentwurf fußte auf einer Entschließung, mit der sich der Wiederaufbauausschuss des Bundestages an die Bundesregierung gewandt und sie zur Vorlage eines Gesetzentwurfs ermahnt hatte. Vgl. Schulz, Wiederaufbau, S. 212.

²⁹ Vgl. Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion am 18. 5. und 19. 5. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 70 und 72, S. 159 und 162. Auch der Wohnungsbauminister versuchte – wenn auch vergeblich – in der 1. Lesung des Gesetzentwurfs der SPD, diesen bis zur Einbringung der Regierungsvorlage aufzuhalten. Vgl. Sitzung vom 20. 1. 1950, BT Plenarprotokoll 01/29, S. 923 f.

³⁰ Sitzung des CDU/CSU-Fraktionsvorstands am 16. und 17. 2. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 88 und 89, S. 228 f.

³¹ So eine Notiz Pergandes vom 16. 2. 1950, zit. n. Schulz, Wiederaufbau, S. 232.

tag am 28. März 1950 durch einen – erneut von Unions- und SPD-Abgeordneten gemeinsam eingebrachten – Änderungsantrag modifiziert und anschließend »mit eindeutiger Mehrheit«, nämlich gegen die Stimmen der KPD-Parlamentarier, angenommen³². Wenige Tage später gab auch der Bundesrat seine Zustimmung, weitere zwei Wochen danach ebenso die Alliierte Hohe Kommission. Damit konnte das erste Wohnungsbaugesetz, eine der wichtigsten entsprechenden Maßnahmen der jungen Republik, am 27. April 1950 in Kraft treten.

Die zügige Verabschiedung dieses Vorhabens wurde dadurch erleichtert, dass die wohnungspolitischen Aussagen der Parteien relativ nahe beieinander lagen. Strittige Fragen wurden teils ausgeklammert und auf später verschoben, teils in die Zuständigkeit der Länder verwiesen. Interessengruppen waren zwar von den Referenten des Wohnungsbauministeriums in gewissem Umfang herangezogen worden, konnten jedoch auf die Ausschussverhandlungen keinen wesentlichen Einfluss nehmen. Hier bestimmten die Wohnungsbauexperten der Parteien die Diskussionen. Der bemerkenswert schnelle Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wurde aber auch dadurch möglich, dass Regierung, Bundestag und Bundesrat eng kooperierten: das Wohnungsbauministerium stimmte seinem Entwurf noch vor der Verabschiedung im Kabinett mit den Ländern ab, die Wohnungsbauausschüsse von Bundestag und Bundesrat berieten am Tag vor der 2. und 3. Lesung den Gesetzestext gemeinsam, um Differenzen auszuräumen, und weitere Bedenken der Länderkammer konnten durch eine Entschließung des Bundestages hintangestellt werden³³.

Noch eindrucksvoller war diese »Kryptokoalition« im Falle des Wohnungsbauprämiengesetzes. Bei der Verabschiedung des Wohnungsbaugesetzes am 28. März 1950 hatte der Bundestag in einer Entschließung die Bundesregierung aufgefordert, eine Prämienregelung für Bausparer vorzulegen, um so die Benachteiligung kleinerer und mittlerer Einkommensbezieher gegenüber Gesellschaften und Einzelpersonen mit großem Einkommen in der steuerlichen Absetzbarkeit von Ausgaben für den Wohnungsbau zu kompensieren. Da eine Interpellation der SPD, in der die Gesetzesvorlage angemahnt wurde, von der Bundesregierung ausweichend beantwortet worden war³⁴, erarbeitete der Wohnungsbauausschuss in einem Unterausschuss selbst einen entsprechenden Gesetzesentwurf³⁵, der schließlich als gemeinsamer Antrag von CDU/CSU, SPD, FDP, DP, BP und Zentrum im Bundestag eingebracht wurde. Erneut an den Wohnungsbauausschuss überwiesen, wurde er dort mit den Vertretern von Wohnungsbau- und Finanzministerium, mit anderen Bundestagsausschüssen und mit einschlägigen Interessenorganisationen abgestimmt und modifiziert. Angesichts dieser breiten Übereinstimmung konnte die 2. und 3. Lesung am 24. Ja-

³² Abänderungsantrag Nr. 01/773 Lücke, Klubunde und Genossen; vgl. auch BT Plenarprotokoll 01/53, Sitzung vom 28. 3. 1950, S. 1927 ff.

³³ Auf diese Faktoren weist Schulz, Wiederaufbau, S. 237 f. und 251 f., hin.

³⁴ Vgl. BT Plenarprotokolle 01/86 und 01/102 vom 15. 9. 1950 und 15. 11. 1950.

³⁵ Vgl. gemeinsame Sitzung der Ausschüsse für Wiederaufbau und Wohnungswesen und für Bau- und Bodenrecht am 14. 2. 1951, BT ParlA, I 268 A, sowie die Sitzungen des Unterausschusses »Wohnungsbauprämiengesetz« am 13. und 19. 4. 1951, ebd.

nuar 1952 ohne Einzelberatung und ohne Diskussion in weniger als zwanzig Minuten abgeschlossen und das Gesetz einstimmig und ohne Enthaltungen angenommen³⁶ werden.

Allerdings hielt diese »Kryptokoalition« in Wohnungsbaufragen nicht auf Dauer. Als die Unionsfraktion Ende 1950 einen Vorstoß zugunsten der Förderung von »familiengerechten« Wohnungen und Eigenheimen unternahm, stimmte der Bundestag diesem Antrag noch einmütig zu³⁷. Im Zuge der Beratung der von der Bundesregierung daraufhin vorgelegten Novelle zum Wohnungsbaugesetz traten die Differenzen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien dann jedoch deutlich zutage. Weder im Ausschuss noch im Plenum konnte ein Einvernehmen zwischen beiden politischen Lagern hergestellt werden; unterschiedliche Positionen zur Frage der Eigenheimförderung und der Mietgestaltung untergruben den bisherigen Konsens. Abänderungsanträge der SPD fanden weder im Ausschuss noch im Plenum Zustimmung. Als ein von ihr bei der 3. Lesung gestellter Antrag ebenfalls mit den Stimmen der Regierungskoalition abgelehnt wurde³⁸, verließen ihre Abgeordneten den Saal und machten so den Bundestag beschlussunfähig. In einer Sondersitzung am 29. Juli 1953 wurde das Gesetz schließlich gegen die Stimmen von KPD und SPD angenommen³⁹. Im Bundesrat votierten die SPD-regierten Länder Niedersachsen, Hessen und Hamburg zwar ebenfalls gegen das Gesetz, konnten damit ein positives Votum der Länderkammer aber nicht verhindern. Somit trat die Novelle am 1. August 1953 in Kraft. Unterschiedliche wohnungspolitische Konzeptionen und der nahe Wahlkampf trieben die bisherige »Kryptokoalition« in Wohnungsbaufragen auseinander.

Dennoch gab es auch Gegenbeispiele zu dieser »Gemeinsamkeitspolitik«. Der markanteste Bereich war die Gesetzgebung zur Wiederherstellung der Selbstverwaltung in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung, in der Regierungs- und Oppositionsfraktionen »mit großer, ja erbitterter Intensität«⁴⁰ um einzelne Vorhaben stritten. Der wesentliche Konfliktpunkt war die Frage, in welchem Verhältnis Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie der Staat in den verschiedenen Selbstverwaltungsgremien repräsentiert sein sollten; während die Koalitionsfraktionen die vor 1933 gültigen Regelungen im Wesentlichen wiederherstellen wollten, versuchte die SPD in engem Schulterschluss mit dem DGB, eine Verbesserung des Status quo ante, nämlich die volle Selbstverwaltung der Versichertenvertreter oder zumindest eine Zweidrittelmehrheit für sie, zu erreichen. Diese Konfliktlinie hatte sich bereits im Wirtschaftsrat gezeigt, wo entsprechende Vorstöße der Opposition mit der

³⁶ Sitzung vom 24.1.1952, BT Plenarprotokoll 01/188, S. 7993f. Der Bundesrat stimmte am 15.2.1952 zu, so dass das Gesetz am 17.3.1952 in Kraft treten konnte. BGBl. I, S. 139.

³⁷ Vgl. BT Dr. 01/1676 und 01/1705, sowie BT Plenarprotokoll 01/108, Sitzung vom 15.12.1950, S. 4072 ff. Vgl. zum folgenden auch Schulz, Wiederaufbau, S. 278 ff.

³⁸ Vgl. BT Plenarprotokoll 01/279, Sitzung vom 7.7.1953.

³⁹ BT Plenarprotokoll 01/282, Sitzung vom 29.7.1953. Vgl. auch die mahnenden Schreiben Adenauers an die Vorsitzenden der CDU/CSU-, FDP- und DP-Fraktion vom 18.7.1953 und Krones an die Mitglieder der Unionsfraktion vom 23.7.1953, BA, NL 239/155.

⁴⁰ Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 132.

Mehrheit der »Frankfurter Koalition« zurückgewiesen worden, das Gesetz dann aber am Veto der Alliierten⁴¹ gescheitert war.

Damit war der Konflikt in den Bundestag verlegt. Der Versuch des DGB, bei der Debatte um das Selbstverwaltungsgesetz in der Rentenversicherung eine Gewerkschaftsachse quer zu den Fraktionsgrenzen zu bilden⁴² und durch außerparlamentarischen Druck die Abgeordneten zu einem Votum im eigenen Sinne zu bewegen, lief jedoch ins Leere. Sowohl in den beteiligten Ausschüssen als auch im Plenum ergab sich jeweils eine knappe Mehrheit⁴³ für die Verankerung des Paritätsprinzips, und auch der Versuch, über den Bundesrat eine andere Entscheidung zu erreichen, scheiterte schließlich.⁴⁴

Der zweite Konfliktpunkt zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien im Bereich der Sozialversicherungsgesetzgebung war die Auseinandersetzung um die Frage, ob am System der mehrgliedrigen Versicherungsträger festgehalten oder das Prinzip regionaler Einheitskassen eingeführt werden sollte. Als im Rahmen der Ausschussberatungen über das Selbstverwaltungsgesetz die Koalitionsparlamentarier einen Vorstoß zugunsten des mehrgliedrigen Systems machten⁴⁵, stieß dies auf den erbitterten Widerstand der Sozialdemokraten, die auch aus diesem Grund dem Gesetz ihre Zustimmung versagten. Bei dem Gesetzentwurf zur Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte dagegen, erst Anfang Mai 1953 im Bundestag eingebracht und dann im Schnellverfahren Anfang Juli 1953 verabschiedet,⁴⁶ votierten sie – wie alle anderen Abgeordneten – auch im Plenum für die Annahme der Vorlage, so dass das Gesetzgebungsverfahren noch vor Ende der Wahlperiode abgeschlossen werden konnte. Hatte im ersteren Fall der Grundsatzkonflikt um die Organisationsstruktur das geteilte Votum bestimmt, so wollte sich im letzteren Fall die Opposition so kurz vor den nächsten Bundestagswahlen den politischen Zuspriech in der Angestelltenschaft nicht verscherzen.

Der Streit um Zusammensetzung und Einfluss der Selbstverwaltungsorgane prägte auch die Debatte um die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Während die SPD-Parlamentarier den im April 1951 im Bundestag eingebrachten Regierungsentwurf vehement ablehnten, stellten sich die Koalitionsfraktionen hinter ihn und verabschiedeten ihn nach dreimonatiger

⁴¹ Vgl. ebd., S. 136 ff. Das Argument war, dass man dem künftigen Bundesgesetzgeber nicht vorgehen wolle.

⁴² Vgl. ebd., S. 140.

⁴³ Vgl. BT Dr. 01/248 (Initiativantrag der SPD), und BT Dr. 01/444 (Regierungsentwurf). 1. Lesung am 14. 12. 1949, BT Plenarprotokolle 01/23, 01/30 und 01/33; 2. Lesung am 5. 10. 1950, BT Plenarprotokoll 01/89, S. 3300 ff., 3. Lesung am 13. 10. 1950, BT Plenarprotokoll 01/91, S. 3384. Das Abstimmungsergebnis war 172:160:4E.

⁴⁴ Vgl. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 141. Bei der Novellierung des Gesetzes im August 1952 wiederholte sich dieses Abstimmungsverhalten. Vgl. ebd., S. 144.

⁴⁵ Vgl. Sitzung Ausschuss für Sozialpolitik am 16. 6. 1950, BT ParLA, I/105A.

⁴⁶ Vgl. BT Dr. 01/4319. Bei einer Entschließung, mit der die Koalitionsfraktionen im Juni 1952 die Bundesregierung zur Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs aufforderten, hatten sich die Sozialdemokraten der Stimme enthalten.

Beratung ohne wesentliche Abstriche.⁴⁷ Nun versuchte die Opposition, über den Bundesrat eine Modifikation in ihrem Sinne zu erreichen. In der Tat rief die Länderkammer⁴⁸ den Vermittlungsausschuss an, dessen Vorschlag der Bundestag mit der Regierungsmehrheit jedoch zurückwies und seinerseits die alte Gesetzesfassung wiederherstellte. Dieser wiederum verweigerte der Bundesrat seine Zustimmung: das Gesetz war gescheitert. Als die Koalitionsfraktionen im November 1951 einen neuen Entwurf gemäß den von der Bundesregierung propagierten Grundlinien einbrachten, wiederholte sich im Bundestag die bisherige Konstellation, also der deutliche Dissens zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Nun lag es am Bundesrat, einen Ausweg aus diesem politischen Patt zu suchen. Auch diesmal rief er den Vermittlungsausschuss an, doch konzentrierte er seine Kritik auf andere Punkte als die Frage der Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane. Dem nunmehr präsentierten Vermittlungsvorschlag schlossen sich sowohl der Bundestag als auch die Länderkammer an, so dass das Gesetz schließlich im März 1952 verkündet werden konnte.

Dieser heftige Dissens in Sozialversicherungsfragen ergab sich aus der Tatsache, dass die SPD-Opposition hier eine Umgestaltung erreichen wollte, die über die vor 1933 gültigen Regelungen hinausging. War für die Koalitionsfraktionen die Wiederherstellung des Status quo ante der gemeinsame Nenner, hinter dem sich die unterschiedlichen Flügel versammeln konnten, so beabsichtigten die Sozialdemokraten, sich als die »besseren«, die »eigentlichen« Interessenwahrer der Arbeitnehmerschaft zu profilieren. Dies war für den linken Flügel der Unionsfraktion ein schmerzlicher Vorgang, doch sahen sich dessen Mitglieder an die fraktions- wie koalitionsinterne Linie gebunden, die ihrerseits schon ein Kompromiss war und deren Aufkündigung gravierende Folgen für die eigene Gruppe wie für die beabsichtigte gesetzliche Regelung nach sich ziehen konnte.

In zwei zentralen Gesetzesprojekten der ersten Legislaturperiode, der Mitbestimmungsfrage und der Lastenausgleichsregelung, wechselte schließlich die parlamentarische Konstellation im Laufe der Zeit von einer »Gemeinsamkeitspolitik« zwischen Unionsabgeordneten und Sozialdemokraten zu einer deutlichen Scheidung zwischen Regierungsparteien und Oppositionsfraktionen. Zudem kam in beiden Fällen dem Druck aus dem vorparlamentarischen Raum weitaus größere Bedeutung zu als in den bisher diskutierten Fällen, ja, das Zusammenspiel von fraktionsinternem Dissens und außerparlamentarischen Akteuren erwies sich als entscheidend für Veränderungen im Kurs der parlamentarischen Beratungen. Da darüber hinaus in diesen beiden Themenfeldern grundsätzliche Fragen der Abstimmung innerhalb und zwischen den Koalitionsfraktionen, zwischen der Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit sowie zwischen dem Kanzler und der Unionsfraktion aufgeworfen wurden, sollen beide Gesetzgebungsprozesse hier etwas ausführlicher analysiert und

⁴⁷ Vgl. BT Dr. 01/2131.

⁴⁸ Vgl. für Einzelheiten Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 158 ff.

die sich für die Binnenstruktur und Arbeitsweise des Bundestages ergebenden Folgerungen dargelegt werden.

Angesichts differierender Ansichten der Bundestagsparteien, aber auch innerhalb der Koalitionsfraktionen, zur Ausgestaltung der betrieblichen wie überbetrieblichen Mitbestimmung war es vom Kanzler⁴⁹ wohlüberlegt, vor einer parlamentarischen Initiative zunächst auf eine Einigung der Sozialpartner zu setzen, deren wesentliche Elemente dann in ein Gesetz übernommen und damit verbindlich gemacht werden sollten. Allerdings hatte seine eigene Fraktion diese Linie schon früh durchbrochen und Mitte Oktober 1949 in einem Initiativantrag⁵⁰ die Regierung aufgefordert, ein Mitbestimmungsgesetz vorzulegen. Zwar hatte es gegen diesen Vorstoß innerhalb der Fraktion Bedenken gegeben, doch als die Antragsteller versicherten, dass ein solcher Schritt »aus grundsätzlicher Überzeugung durch die Arbeitnehmerschaft« geschehen⁵¹ müsse, hatten die Kritiker ihren Widerspruch zurückgenommen. Dennoch lief dieser Vorstoß ins Leere, ließ sich die Regierung durch ihn nicht zu eigenen Aktivitäten anregen, so dass – wie von Adenauer gewünscht und auch von den Spitzen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände bevorzugt – nun der Versuch zu einer Einigung im vorparlamentarischen Raum unternommen werden konnte.

Diese Option erwies sich jedoch rasch als Fehlschlag; das Scheitern dieser Verhandlungen rückte die parlamentarische Bühne schon im Frühsommer 1950 wieder stärker in den Vordergrund. Vor allem Unionsparlamentarier und Sozialdemokraten sahen sich angesichts des Wahlkampfs in Nordrhein-Westfalen in einem Wettlauf um das bessere Mitbestimmungskonzept. Während die SPD den engen Schulterschluss mit den Gewerkschaften suchte und deren Vorschläge im Wesentlichen in einen entsprechenden Gesetzentwurf übernahm⁵², musste in der Unionsfraktion zunächst der schwierige Ausgleich zwischen dem Unternehmerflügel und den Sozialausschüssen gesucht werden⁵³, bevor man mit der politischen Konkurrenz gleichziehen konnte. Auf einer gemeinsamen Sitzung von Fraktionsvorstand und den CDU/CSU-Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Arbeit am 9. Mai 1950 wurde ein für beide Seiten akzeptabler Entwurf gebilligt⁵⁴ und an die Fraktion weitergeleitet.

Die sich abzeichnende Festlegung der größten Koalitionsfraktion auf ein eigenes Mitbestimmungskonzept brachte nun FDP und DP unter Zugzwang. Wie Vizekanzler Blücher dem Regierungschef zu verstehen gab, wurde durch dieses Vorpre-

⁴⁹ Vgl. zum folgenden generell Müller-List, *Montanmitbestimmung*.

⁵⁰ BT Dr. 01/117 vom 19. 10. 1949. Vgl. auch BT-Sitzung vom 4. 11. 1949, BT Plenarprotokoll 01/15, S. 352 ff. Autor des Initiativantrags war Johannes Albers, führendes Mitglied von DGB und Sozialausschüssen der CDU.

⁵¹ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 19. 10. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 29, S. 37.

⁵² Der Gesetzentwurf, den die SPD-Fraktion am 25. 7. 1950 in den BT einbrachte (BT Dr. 01/1229), beruhte in seinen Grundzügen auf einem Gesetzentwurf des DGB, den er am 22. 5. 1950 Bundesrat und Bundestag zugeleitet hatte. Vgl. Müller-List, *Montanmitbestimmung*, Nr. 37.

⁵³ Zu diesem Zweck war in der Fraktionsvorstandssitzung am 1. 3. 1950 eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die einen Kompromiss erarbeiten sollte. Vgl. Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, Nr. 93, S. 236, Nr. 103 und 104, S. 253 ff.

⁵⁴ Vgl. ebd., Nr. 111, S. 266.

schen »die Notwendigkeit eines gleichen Handelns der Koalitionspartner« hintangestellt. »Wenn einmal unter schwersten Geburtswehen [...] eine Einigung der gesamten Fraktion zustandegekommen ist, dann erscheint jede einzelne Bestimmung sacrosanct und die Fraktion begibt sich jeder Beweglichkeit, zu einer Einigung zu kommen. Ich würde es deswegen absolut für richtig halten, einen mehrgesichtig zusammengesetzten Ausschuß der CDU, jedoch ohne Bindung, [...] mit meinen Freunden und dann mit der DP verhandeln zu lassen und erst die Generalausprache bei der CDU/CSU vorzunehmen, wenn mit den beiden anderen Koalitionspartnern gesprochen worden ist. Dann müßten selbstverständlich Ihre Freunde so vorgegangen sein, daß zur gleichen Zeit, in der die CDU/CSU-Fraktion befaßt wird, auch die Vorlage bei der Fraktion der DP und der FDP von seiten der Fraktionsvorstände möglich ist.«⁵⁵ Damit hatte Blücher ein Grundproblem der politischen Abstimmung innerhalb der Koalition angesprochen, das auch in anderen Fällen nicht selten eine Einigung erschwert hatte.

Allerdings verliefen die nun angesetzten Gespräche zwischen den Regierungsfraktionen »völlig negativ«⁵⁶. Um den Zusammenhalt der Partner bemüht, versuchte Adenauer, die Unionsabgeordneten von der Einbringung ihres Entwurfs abzuhalten oder doch zumindest zu erreichen, dass er nicht im Namen der Gesamtfraktion, sondern nur durch einige Mitglieder im Bundestag vorgelegt werden sollte⁵⁷. Dennoch ließ sich die Unionsfraktion von ihrem Vorhaben nicht abbringen, schon um dem konkurrierenden Entwurf der SPD ein eigenes Konzept entgegenzusetzen zu können.

Mit der 1. Lesung der Gesetzentwürfe von CDU/CSU- und SPD-Fraktion am 27. Juli 1950⁵⁸ war die parlamentarische Bühne eröffnet. Überlegungen, die Beratung auszusetzen und damit Zeit für weitere Koalitionsgespräche zu gewinnen oder aber auf den Regierungsentwurf zu warten⁵⁹, wurden schnell verworfen und die Ausschussberatungen begonnen. Derart von der größten Koalitionsfraktion unter Zugzwang gesetzt, blieb dem Kabinett nichts anderes übrig, als den Regierungsentwurf

⁵⁵ Blücher an Adenauer am 10. 5. 1950, abgedruckt in Müller-List, Montanmitbestimmung, Nr. 17.

⁵⁶ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 16. 5. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 115, S. 269. Ebenso auch die Einschätzung in der nächsten Sitzung am 17. 5. 1950, ebd., Nr. 116, S. 270. Dies war auch der Tenor in der FDP-Fraktion. Vgl. Protokolle der Sitzungen am 14. und 15. 5. 1950, ADL, 14659 sowie am 16. 5. 1950, Sitzungsprotokolle Nr. 14, S. 49 ff.

⁵⁷ Vgl. von Brentano an Adenauer am 13. 5. 1950, BA, NL 239/163. Die Einmischung des Kanzlers und dessen kritische Bemerkungen zum Gesetzesantrag der Fraktion veranlassten von Brentano zu einer scharfen Replik. Vgl. von Brentano an Adenauer 26. 5. 1950, abgedruckt in Baring, Bundeskanzler, S. 45–49. Der Fraktionsvorstand hatte von Brentano gebeten, dem Kanzler von der »scharfen Kritik« innerhalb der Fraktion »unmißverständlich Mitteilung zu machen, sowohl was die spezielle Materie des Gesetzentwurfs als solche angeht als auch die daraus folgende Konsequenz einer starken Vertrauenskrise.« Vgl. Sitzung am 31. 5. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 117, S. 272.

⁵⁸ BT Plenarprotokoll 01/80, S. 2928–2996.

⁵⁹ Vgl. Sitzungen FDP-Fraktion am 24. und 25. 7. 1950, Sitzungsprotokolle Nr. 18, S. 62 ff., und ADL, 14659, sowie Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 25. 7. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 136, S. 296 f.

ebenfalls zu verabschieden und an Bundesrat und Bundestag weiterzuleiten⁶⁰. Dort hatten die Ausschüsse für Arbeit und für Wirtschaftspolitik, an die die Entwürfe überwiesen worden waren, sich nach der parlamentarischen Sommerpause als »gemeinsamer Ausschuß« zur Beratung der Mitbestimmungsregelung konstituiert und einen sechzehnköpfigen Arbeitskreis gebildet, in dem nun die Gesetzesmaterie⁶¹ besprochen werden sollte. Allerdings veranlassten Entscheidungen jenseits des Parlaments, dass die Ausschussberatungen nicht zügig aufgenommen wurden, sondern zunächst eine Lösung für den Montanbereich gesucht und später ein allgemeines Betriebsverfassungsgesetz verabschiedet werden sollte.

Der Druck zugunsten einer Sonderregelung für Kohle und Stahl erfolgte vor dem Hintergrund entsprechender Neuordnungsnotwendigkeiten zur Ablösung alliierter Gesetze. Da den Gewerkschaften daran gelegen war, die weitgehenden Mitbestimmungsrechte im Montanbereich für die Zukunft festzuschreiben, aber auch die Unternehmerseite schon wegen der Eigentumsfrage ebenfalls auf eine kooperative Lösung setzte und schließlich die Bundesregierung die Aufhebung alliierter Restriktionen in diesem Feld mitgestalten wollte, war das Interesse an einer einvernehmlichen Lösung groß. Der gemeinsame Nenner war – grob gesprochen –, durch Übereinkunft der Sozialpartner eine Regelung für den Eisen- und Kohlebereich jenseits des Parlaments zu finden und anschließend eine Lösung für die restlichen Industriezweige zu suchen. Für den Kanzler kam hinzu, dass er auf diese Weise die Gewerkschaften in die Schumanplan-Verhandlungen einbinden und sie für eine Zustimmung zu den Westverträgen einschließlich der Wiederbewaffnungsfrage gewinnen wollte. Deshalb war er bereit, im Bereich der Montanmitbestimmung Entgegenkommen zu zeigen und eine von den Sozialpartnern getroffene Einigung auch gegen Widerstände in der Koalition politisch durchzusetzen.

Damit war die Tätigkeit der parlamentarischen Gremien in der Mitbestimmungsfrage erneut auf Eis gelegt. Anfang 1951 begannen die entscheidenden Gespräche im Kanzleramt, die schließlich eine Einigung der Sozialpartner in den umstrittenen Fragen brachten. Auf dieser Grundlage erarbeitete das Bundesarbeitsministerium einen Referentenentwurf zur Mitbestimmungsregelung in der Montanindustrie, der Ende Januar 1951 vom Kabinett verabschiedet und Mitte Februar vom Bundestag in 1. Lesung beraten wurde. Zusätzliche Brisanz erhielten die Verhandlungen durch den Beschluss des DGB⁶², für die Absicherung der paritätischen Mitbestimmung auch gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen in Erwägung zu ziehen. Ein solcher »politischer Streik« wurde im Kabinett⁶³ wie in den Koalitionsfraktionen⁶⁴ als verfas-

⁶⁰ Vgl. Kabinettsitzung am 31. 8. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 93, S. 663 ff., sowie BT Dr. 1/1546.

⁶¹ Vgl. hierzu und zum folgenden Buchhaas, Gesetzgebung, S. 267 ff.

⁶² Vgl. Müller-List, Montanmitbestimmung, Nr. 40 und 41.

⁶³ Vgl. Kabinettsitzung am 23. 1. 1951, Kabinettsprotokolle 1951, Nr. 125, S. 100 ff.; und Sonder-sitzungen vom 24. und 25. 1. 1951, ebd., S. 110 ff.

⁶⁴ Vgl. Sitzungen des CDU/CSU-Fraktionsvorstands am 9. und 16. 1. 1951 sowie der CDU/CSU-Fraktion am 23. 1. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 167, 168 und 171, S. 335, 337, 340 ff.

sungswidrig und als Versuch einer politischen Nötigung verurteilt. Insbesondere die FDP-Parlamentarier legten dem Regierungschef angesichts dieser Drohung den Abbruch der Verhandlungen nahe: »Dem Fraktionsvorstand erscheint es untragbar, wenn Sie, Herr Bundeskanzler, der Sie der Wahrer der verfassungsmäßigen Autorität des Staates sind, angesichts der verfassungswidrigen, im Widerspruch zum Gedanken der Demokratie stehenden Androhung eines politischen Streiks sich bemühen, die Streikdrohung durch Verhandlungen aus der Welt zu schaffen. Es kann nur Ihre Aufgabe sein, die Gewerkschaften aufzufordern, durch Zurücknahme dieser Streikdrohung den Weg für neue Verhandlungen freizumachen. Würden Sie, sehr verehrter Herr Bundeskanzler, anders handeln, so setzen Sie die Bundesregierung der Gefahr aus, zur Ersetzung der verfassungsmäßigen Wirksamkeit des Gesetzgebers durch das Faustrecht beizutragen. Der Fraktionsvorstand der Freien Demokraten legt Ihnen deshalb dringend nahe, die Verhandlungen mit den Gewerkschaften vorerst auf Rücknahme der Streikandrohung zu beschränken.«⁶⁵

Einzelne Fraktionsmitglieder⁶⁶ forderten sogar den Austritt aus der Koalition, da die angestrebte Mitbestimmungsregelung unvereinbar mit dem Programm der FDP sei. Dennoch setzten sich die besonnenen Stimmen durch. Wie der Fraktionsvorsitzende Euler zu bedenken gab, solle »man im Augenblick in der Koalition bleiben. [...] Der Arbeitgeber sei froh, dass der Streik vermieden sei, und warum sollte nun die FDP päpstlicher als der Papst sein, wenn die Arbeitgeber doch den Vereinbarungen zugestimmt hätten. [...] Die Bevölkerung und unsere Wähler vertreten die Ansicht, daß Schumachers Machtübernahme ein Verhängnis wäre; mit dem Ausscheiden aus der Koalition wäre damit der Weg frei.« Deshalb plädierte er für die Ablehnung des Regierungsentwurfs zur Montanmitbestimmung, aber gleichzeitig für den Verbleib in der Regierung.⁶⁷

Angesichts der weitgehenden Abstimmung der Tarifpartner im vorparlamentarischen Raum kam den parlamentarischen Beratungen des Montanmitbestimmungsgesetzes keine große Bedeutung zu. Diese Hintansetzung der politisch Verantwortlichen hatte schon zuvor für Unmut gesorgt⁶⁸. Aus diesen Vorbehalten heraus war es den Skeptikern gelungen, in der Ausschussphase noch Änderungen in ihrem Sinne

⁶⁵ Euler an Adenauer am 16. 1. 1951, BA, B 136/4542.

⁶⁶ Vgl. Sitzungen der FDP-Fraktion am 13. 1., 24. 1., 2. 2. und 13. 2. 1951, ADL, 14659, sowie Sitzungsprotokolle Nr. 26 und 28, S. 89 ff. und 94 ff.

⁶⁷ Vgl. Sitzung der FDP-Fraktion am 2. 2. 1951, ebd.

⁶⁸ Vgl. Sabel an Adenauer am 5. 1. 1951, ACDP, I-275-002/3, sowie von Brentano an Adenauer am 23. 1. 1951, BA, NL 239/163. Hierbei wies von Brentano den Kanzler darauf hin, dass »die überwiegende Mehrzahl der Sprecher der Fraktion der Meinung waren, daß die Nachgabe [gegenüber den Gewerkschaften, M. R.] nicht über das Vertretbare hinausgehen dürfte« und man »um der Erhaltung der rechtsstaatlichen Grundlagen unseres Staates willen, auch ein Scheitern der Verhandlungen in Kauf nehmen müsse«. In der FDP-Fraktion setzte ein Teil der Mitglieder darauf, das Montanmitbestimmungsgesetz, wenn man seine Einbringung schon nicht verhindern könne, »in 2. und 3. Lesung gemeinsam mit der CDU« zu Fall zu bringen. Fraktionssitzung am 13. 2. 1951, ADL, 14659.

zu erreichen,⁶⁹ doch sollte dies nicht von Dauer sein. Der Kanzler, bemüht, angesichts der Schumanplan-Verhandlungen das gute Einvernehmen mit den Gewerkschaften nicht aufs Spiel zu setzen, beschwor die Koalitionsfraktionen, dass »es Gründe der höheren Politik unbedingt [erforderlich machten], zu einem befriedigenden Ergebnis zu kommen.«⁷⁰ Zwar vermochte er nicht, die FDP- und die DP-Abgeordneten von ihrer ablehnenden Haltung abzubringen⁷¹, doch gelang es ihm, seine eigene Fraktion für die Wiederherstellung der Regierungsvorlage in der 2. Lesung im Plenum zu gewinnen⁷². Damit waren die Würfel gefallen: Am 10. April 1951 wurde das Montanmitbestimmungsgesetz in 3. Lesung mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und Zentrum verabschiedet und trat (nach einstimmiger Unterstützung durch den Bundesrat) am 21. Mai 1951 in Kraft.

Die Kooperation der Christdemokraten mit der SPD in der Montanmitbestimmungsregelung gegen die eigenen Koalitionspartner entsprang einer politischen Sondersituation. Der Gewerkschaftsflügel der Unionsfraktion wollte in der Konkurrenz zu SPD und Zentrum um die Stimmen der Arbeiterschaft Flagge zeigen und suchte deshalb einen engen Schulterschluss mit den Gewerkschaften in dieser Frage. Auch wenn er nicht in allen Punkten den von den Sozialpartnern vereinbarten Kompromiss teilte, stand er ihm jedoch näher als der Wirtschaftsflügel seiner Fraktion. Angesichts des Drucks, den zur selben Zeit Kather und der Vertriebenenflügel der Union auf Parlament und Koalitionsparteien ausübte, schien ihm ein selbstbewusstes Auftreten der Gewerkschaften einschließlich einer Streikdrohung offenbar nicht regelwidrig.

Vor allem aber war es das Engagement des Kanzlers, das Gestalt und Weg des Montanmitbestimmungsgesetzes bestimmte. Sein Bestreben, angesichts der anstehenden Verhandlungen um die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl auf die Kooperationsbereitschaft des DGB zu setzen, aber auch generell für die Westverträge einschließlich der Wiederbewaffnung die Gewerkschaften vom strikten Oppositionskurs der SPD abkoppeln zu können, war der entscheidende Beweggrund für seinen entschiedenen Kurs in dieser Frage. Zwar versuchte er durchaus, ein Einvernehmen zwischen den Koalitionsparteien auf der Basis des Regierungsentwurfs herzustellen, doch als ihm dies misslang, war aus seiner Sicht eine gespaltene Abstimmung der Koalition im Parlament das kleinere Übel gegenüber einer Brückierung der Gewerkschaftsseite.

⁶⁹ Vgl. für Einzelheiten Müller-List, *Montanmitbestimmung*, S. LXIII ff., sowie Buchhaas, *Gesetzgebung*, S. 266.

⁷⁰ Adenauer an von Brentano am 15. 3. 1951, Adenauer, *Briefe 1949–1951*, Nr. 409, S. 363.

⁷¹ Adenauer hatte an Fraktionssitzungen beider Parteien teilgenommen. Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 16. 3. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 197, S. 378, sowie Sitzung FDP-Fraktion am 2. 4. 1951, ADL, 14659.

⁷² Vgl. für Adenauers Bemühungen Adenauer an von Brentano am 28. 2. 1951, BA, NL 239/163, sowie die Sitzungen von Vorstand und CDU/CSU-Fraktion am 16. 3., 29. 3., 2. 4. und 3. 4. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 197, 198, 199, 200, S. 378 ff. In der fünfständigen Debatte am 3. 4. 1951 votierte die Fraktion mit 47:24 Stimmen bei 5 Enthaltungen für die Wiederherstellung der Regierungsvorlage.

Allerdings war Adenauer klar, dass er dies im Falle einer generellen Mitbestimmungsregelung nicht wiederholen konnte, hatten FDP und DP doch deutlich mit dem Ausscheren aus der Koalition gedroht. Zudem basierte die Sonderregelung für den Montanbereich implizit auf der Verständigung, dass man hier den Status quo festschrieb, während für die anderen Industriezweige eine andere Mitbestimmungslösung vereinbart werden sollte. Hierbei waren sich Kanzler und Unionsfraktion einig, dass dies nur eine restriktivere Regelung sein konnte.

Grundlage der späteren Einigung waren die Gesetzentwürfe, die im Sommer und Herbst 1950 im Parlament eingebracht⁷³ und an die Ausschüsse für Arbeit und für Wirtschaftspolitik überwiesen worden waren. Beide Gremien hatten sich darauf verständigt, zunächst einen gemeinsamen, sechzehnköpfigen Arbeitskreis zu bilden, der einen vorläufigen Gesetzentwurf erstellen sollte, um diesen Arbeitsentwurf dann zur Grundlage gemeinsamer Beratungen zu machen. Im Großen und Ganzen konnten sich in diesen Diskussionen die Positionen der Koalitionsparteien durchsetzen. Dies betraf zum einen die Ausgrenzung der überbetrieblichen Mitbestimmung und die Beschränkung des Gesetzes auf die gewerbliche Wirtschaft, also die Ausklammerung des öffentlichen Dienstes,⁷⁴ zum anderen die konkreten Bestimmungen hinsichtlich der Zusammensetzung, Aufgaben, Wahl etc. der Betriebsräte. Zwar mussten auch innerhalb der Koalitionsfraktionen immer wieder Kompromisse gefunden werden, die einzelnen Partnern schwer fielen, doch stießen Anregungen und Anträge der SPD im Allgemeinen auf Ablehnung.⁷⁵ Die Opposition fand sich von der Konsensbildung ausgeschlossen.

Ebenso wenig wiederholte sich die Kooperation zwischen dem Kanzler und den Tarifpartnern jenseits der parlamentarischen Beratungen. Zwar war Adenauer auch in diesem Fall an einem Einvernehmen mit den Gewerkschaften interessiert, suchte auch das Gespräch mit ihnen, doch zeigte er sich nicht bereit, inhaltlich auf ihre Forderungen einzugehen, vielmehr verwies er darauf, dass nach der »Sonderregelung für Kohle und Eisen« die Mitbestimmung »ausschließlich«⁷⁶ die Sache des Parlaments sei. Erneuten Streikdrohungen zeigte er die kalte Schulter. Auch die Forderung, die 2. und 3. Lesung des Betriebsverfassungsgesetzes zu verschieben und so Gelegenheit für weitere Konsensgespräche zu schaffen, stieß auf strikte Ablehnung im Kanzleramt.

⁷³ Vgl. BT Dr. 01/970, 01/1299, 01/1546, 01/3583. Vgl. oben S. 403f.

⁷⁴ Vgl. zur Mitbestimmungsregelung im öffentlichen Dienst Recker, Marie-Luise, Das Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955. Eine Fallstudie zum parlamentarischen Entscheidungsprozeß in der frühen Bundesrepublik, in: Kocka, Jürgen/Puhle, Hans-Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.), Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat, München 1994, S. 446–461.

⁷⁵ Wie Buchhaas, Gesetzgebung, S. 281, betont, gab es nur in wenigen Einzelfragen ein Zusammenwirken von sozialdemokratischen Ausschussmitgliedern und Vertretern des linken Flügels der CDU/CSU-Fraktion, während in allen zentralen Punkten die der Koalition angehörenden Ausschussmitglieder kooperierten und damit einen Gesetzentwurf schufen, der weitaus restriktiver war als der Entwurf der Unionsfraktion vom Sommer 1950.

⁷⁶ Besprechungsnotiz vom 14. 2. 1951, zit. n. ebd., S. 276.

In der 2. und 3. Lesung am 16., 17. und 19. Juli 1952⁷⁷ wurde das Betriebsverfassungsgesetz dann mit der Mehrheit der Stimmen der Koalitionsparteien verabschiedet. Die Änderungsanträge der Oppositionsparteien fanden hierbei keine Berücksichtigung. In den namentlichen Abstimmungen, die die SPD zu einzelnen ihrer Änderungsanträge erzwang, scherte etwa ein Dutzend Unionsabgeordnete, meist Mitglieder des linken Flügels, aus der Fraktionslinie aus und stimmte mit der Opposition oder enthielt sich der Stimme. In der Schlussabstimmung votierte allein Oskar Rümmele, langjähriges Mitglied der Christlichen Gewerkschaften, mit Nein, während sieben Unionsabgeordnete, darunter Josef Arndgen, Jakob Kaiser, Hugo Karpf, Peter Nellen und Josef Schüttler, sich der Stimme enthielten⁷⁸. Da auch der Bundesrat dem Gesetz zustimmte, konnte es zum Herbst 1952 in Kraft treten.

Eine Zusammenarbeit über die Fraktionsgrenzen hinweg zeichnete sich zunächst auch bei den parlamentarischen Beratungen über das Lastenausgleichsgesetz ab, doch erwies sich die Rücksichtnahme auf die Vertriebenen und ihre lautstarken Proteste als der Sprengsatz, der diese Kooperation zu Fall brachte. Angesichts der komplexen Materie und der bereits im Frankfurter Wirtschaftsrat erkennbaren, gravierenden Meinungsverschiedenheiten über die Grundsätze eines Lastenausgleichs⁷⁹ setzte der (für dieses Vorhaben federführende) Bundesfinanzminister auf eine frühzeitige Abstimmung mit den Regierungsfractionen, um so »die Haltung der Koalitionspartner auf [den] gleichen Nenner« zu bringen⁸⁰ und damit einer parlamentarischen Mehrheit für seine Vorstellungen sicher sein zu können. Eingedenk divergierender Vorstellungen in allen Fraktionen zu Fragen eines Lastenausgleichs, wo insbesondere Mitglieder der Vertriebenenverbände eine »weite« Lösung propagierten, versuchte Schäffer, Sachkenner aus den Koalitionsparteien jenseits der Verbandsvertreter um sich zu versammeln, um mit ihrer Unterstützung seine Vorstellungen für eine »enge«, die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts eingrenzende Regelung realisieren zu können.

Dies war der Hintergrund der Beratungen im »Unkeler Kreis«, in denen auf der Basis erster, vom Bundesfinanzminister erarbeiteter »Grundzüge« eines künftigen Lastenausgleichsgesetzes die zu regelnde Materie in fünf mehrtägigen Sitzungen

⁷⁷ BT Plenarprotokolle 01/223, 01/224, 01/225 und 01/227, S. 9931 ff. und 10237 ff.

⁷⁸ Vgl. zu den Abstimmungsergebnissen ebd., S. 10029 ff., 10149 ff. und 10289 ff. Während SPD und KPD jeweils geschlossen abstimmten, gab es bei FDP und DP einige Abgeordnete, denen das Betriebsverfassungsgesetz zu weit ging. Völlig auseinander fiel die FU, wo sich die bayerischen Mitglieder der Koalition und die ehemaligen Zentrumsmitglieder der Opposition anschlossen.

⁷⁹ Neben dem Grundprinzip, ob man eher eine »soziale« (Vorrang der Hilfe in materiellen Notlagen) oder eine »quotale« Regelung (Orientierung am zuvor erlittenen materiellen Verlust) anstrebte, waren vor allem die Höhe der Zahlungen sowie der Modus zur Aufbringung dieser Mittel umstritten. Vgl. Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 60 ff.

⁸⁰ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 16. 2. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 88, S. 228. Ähnlich Sitzung FDP-Fraktion am 12. 1. 1950, Sitzungsprotokolle Nr. 9, S. 35 f.

erörtert wurde⁸¹. Teilnehmer an diesen Treffen waren die zu den Regierungsparteien gehörenden Mitglieder des Lastenausgleichsausschusses des Bundestages sowie weitere »Experten« aus den Koalitionsfraktionen. Allerdings erfüllten sich die Hoffnungen nicht, mit dem »Unkeler Kreis« ein Gremium geschaffen zu haben, welches als Mittler und Scharnier zwischen Schäffer und den Regierungsfractionen eine parlamentarische Mehrheit für das Lastenausgleichsgesetz garantieren würde. Das Beharren des Finanzministers auf seiner Position einerseits, die »steife Haltung mancher Flüchtlingsvertreter«⁸² andererseits und generell die Neigung Schäffers, vor allem bestimmte, seiner Haltung nahestehende Parlamentarier ins Vertrauen zu ziehen und Teilnehmer an informellen Vorbesprechungen »nach verhandlungstaktischen Gesichtspunkten« auszuwählen⁸³, untergruben die Chancen des Sprechers des »Unkeler Kreises« und Vorsitzenden des Lastenausgleichsausschusses des Bundestages, Kunze, die Koalitionsparteien auf eine gemeinsame Linie zu verpflichten⁸⁴.

Angesichts der – wenn auch von Differenzen und Misstönen begleiteten – Zusammenarbeit zwischen Bundesfinanzministerium und »Unkeler Kreis« sahen sich die Vertriebenenvertreter in den Koalitionsfraktionen immer deutlicher ausgegrenzt, zumal sie auch in den Reihen des eigenen Verbandes zunehmend unter Druck gerieten. Auf Initiative von Linus Kather, Vorsitzender des Zentralverbandes der vertriebenen Deutschen und einer der aktivsten Vertriebenenfunktionäre in der Unionsfraktion, erarbeiteten sie einen eigenen, auf Vorarbeiten des Zentralverbandes beruhenden Entwurf eines Feststellungsgesetzes⁸⁵, das sie am 12. Juli 1950 als Initiativantrag im Bundestag einbrachten und dem sich die FDP-Fraktion anschloss. Hiermit sollte nicht nur Druck auf Schäffer ausgeübt werden, baldmöglichst einen Regierungsentwurf zum Lastenausgleichsgesetz vorzulegen, sondern mit einem eigenen Feststellungsgesetz wollte man erreichen, dass die Ansprüche der Betroffenen aufgelistet, damit in ihrem Umfang festgelegt und so das Lastenausgleichsgesetz im Sinne eines größeren Leistungsvolumens präjudiziert werden würde. Im Falle einer Verabschiedung dieses Gesetzes musste der Bundesfinanzminister die Maximen seiner Lastenausgleichspolitik aufgeben.

Um die bisherige Linie zu retten, suchte Schäffer erneut die Kooperation mit Kunze und den Mitgliedern des »Unkeler Kreises« und beschleunigte die Arbeiten an der Gesetzesvorlage, auch wenn sich dies weiterhin hinzog. Auf der anderen Seite gelang es der Unionsfraktion, die Beratungen des Kather-Entwurfs im Parlament zu verzögern und in den Ausschüssen zu »begraben«, bis der Regierungsentwurf zum

⁸¹ Vgl. hierzu Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 181 ff. Die Tagungen fanden vom 17.–19. 4., 13.–15. 5., 26.–28. 7. und 3.–5. 8. 1950 statt. Vgl. auch die Denkschrift Kunzes vom 10. 8. 1950, BT ParlA, I 332/B2.

⁸² Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 12. 5. 1950, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 113, S. 267.

⁸³ Sitzung FDP-Fraktion am 9. 5. 1950, ADL, 14659.

⁸⁴ Vgl. zu dessen Klagen Kunze an Adenauer am 6. 7. 1950, BA, NL 239/154, sowie Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 12. 5. und 31. 5. 1950, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 113 und 118, S. 267 und 272 f.

⁸⁵ BT Dr. 01/1140. In ihrer Sitzung vom 12. 7. 1950 hatte die Unionsfraktion der Einbringung dieses Gesetzes zugestimmt bzw. »keine Bedenken« erhoben. Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 130, S. 287.

Lastenausgleichsgesetz fertiggestellt war. Durch langgezogene Generaldiskussionen, die Einsetzung von Unterausschüssen, häufiges Wechseln der Ausschussmitglieder, Fernbleiben und damit Beschlussunfähigkeit oder auch die Beantragung umfangreicher Sachverständigengutachten zogen sich die Beratungen im Lastenausgleichs- sowie im Heimatvertriebenenausschuss praktisch ergebnislos hin, bis Ende Januar 1951 die Ausschussmitglieder die Behandlung des Feststellungsgesetzes mit der Begründung abbrachen, dass der mittlerweile im Bundestag eingebrachte Lastenausgleichsgesetzesentwurf die fraglichen Probleme regelt und dessen Beratung vordringlich sei. Damit hatte Schäffer »den von den Vertriebenenverbänden erzwungenen Wettlauf« zwischen beiden Gesetzesentwürfen doch noch zu seinen Gunsten entscheiden können⁸⁶.

Dieser Erfolg war auch mit Hilfe der Opposition zustande gekommen. Die SPD-Parlamentarier lehnten – ebenso wie die Mehrheit der Unionsfraktion – eine vorgezogene Verabschiedung eines Feststellungsgesetzes ab, tendierten darüber hinaus noch stärker als Schäffer und die Regierungsparteien für einen »sozialen« Lastenausgleich mit einer gewissen Umverteilungsfunktion⁸⁷. In der Ausschussarbeit unterstützten sie jedoch im Wesentlichen die Linie Kunzes gegen die Forderungen Kathers und der Vertriebenenabgeordneten, um so ein zumindest ihren Vorstellungen angenähertes Lastenausgleichsgesetz zu erreichen. Zudem schlugen sie in diesen Beratungen ein schnelles Tempo an, um nach der langen Vorgeschichte eine rasche Einigung zu erreichen. Eine wichtige Vorentscheidung war, dass der Regierungsentwurf allein an den Lastenausgleichsausschuss des Bundestages überwiesen werden würde, der von Fall zu Fall Vertreter anderer Ausschüsse zu seinen Beratungen zu ziehen sollte⁸⁸. Dies bedeutete, dass Kather und der Vertriebenenausschuss praktisch ausgeschaltet waren und Kunze als Ausschussvorsitzender die entscheidenden Weichen stellen konnte. In der Tat zog sich Kather von den Ausschussberatungen weitgehend zurück⁸⁹ und nahm nur selten an Sitzungen teil.

⁸⁶ Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 229. Vgl. zu den Einzelheiten der Beratungen des Feststellungsgesetzes und zu den verschiedenen Stadien der LAG-Referentenentwürfe ebd., S. 187 ff.

⁸⁷ Vgl. den Bericht über eine entsprechende Lastenausgleichskonferenz von SPD-Vertretern am 18.9.1950, BT ParlA, I 332/B6, sowie Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 174, Anm. 56. Diese Position hatten die maßgeblichen LAG-Experten der Fraktion, Kriedemann und Seuffert, in der Fraktionssitzung am 20.7.1950 noch einmal bekräftigt. Vgl. Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 65, S. 151.

⁸⁸ So der Beschluss in der 1. Lesung am 31.1.1951, BT Plenarprotokoll 01/115, S. 4383.

⁸⁹ Er widmete sich im Wesentlichen den parlamentarischen Beratungen des Bundesvertriebenengesetzes, dem er als Vorsitzender des entsprechenden Bundestagsausschusses seinen Stempel aufzudrücken suchte. Die einseitige Prägung des Gesetzesentwurfs durch die Sicht der Vertriebenen führte dann zu erheblichen Konflikten mit anderen Unionsparlamentariern sowie innerhalb der Koalition. Größter Streitpunkt waren die Bestimmungen zur bäuerlichen Siedlung von Vertriebenen, die auf den erbitterten Widerstand der Landwirtschaftsvertreter in CDU/CSU, FDP, DP und BP trafen. Vgl. BT Plenarprotokolle 01/250 und 01/251 (2. Lesung am 25. und 26.2.1953), S. 11968 ff., 01/254 und 01/257 (3. Lesung am 18.3.1953), S. 12292 f. und S. 12451. Die 2. und 3. Lesung wurde mehrfach verschoben, um Raum für Vermittlungsbemühungen zu schaffen. Die Drohung Kathers und seiner Gruppe, die CDU zu verlassen und sich dem BHE anzuschließen, erwies sich als stumpf. Damit

Damit konnte der Regierungsentwurf zügig und ohne größere Störungen beraten werden. Bei Auseinandersetzungen verliefen die Gräben weniger zwischen Koalition und Opposition, sondern eher zwischen der Ausschussmehrheit und einer Minderheit von Vertriebenen-Abgeordneten. Sozialdemokratische Ausschussmitglieder und Abgeordnete aus dem Regierungslager stimmten in vielen Detailfragen überein; Differenzen im Grundsätzlichen wurden zwar angesprochen, schlugen sich aber kaum in kontroversen Anträgen nieder. Angesichts der komplexen Materie zogen sich die Beratungen dennoch hin⁹⁰, bis sie von außen erneut unter Druck geraten sollten.

Da die eigenen Bemühungen um ein Feststellungsgesetz als Präjudiz für den späteren Lastenausgleich praktisch gescheitert waren, vielmehr der vom Bundesfinanzminister erarbeitete Regierungsentwurf zur Grundlage einer gesetzlichen Regelung gemacht werden sollte, setzte Kather nun auf außerparlamentarische Aktionen. Auf einer von ihm initiierten Kundgebung von mehr als 50.000 Vertriebenen auf dem Bonner Marktplatz am 18. Februar 1951 kritisierte er die bisherige Lastenausgleichspolitik der Bundesregierung in scharfer Form und drohte an, dass er bei Nichtbeachtung der Forderungen der Vertriebenen sich der Flüchtlingspartei BHE zuwenden werde⁹¹. Adenauer, von dieser Perspektive aufgeschreckt, empfing Kather zwei Tage nach der Bonner Demonstration zu einer langen Unterredung, eine weitere Zusammenkunft folgte fünf Wochen später⁹². Zwar kamen in diesen Gesprächen keine endgültigen Vereinbarungen zustande, doch war sich der Kanzler der Notwendigkeit bewusst, Kather und seine Gruppe in die Partei einzubinden. Der direkte Draht zwischen beiden riss nun nicht mehr ab und sollte ein Jahr später den Knoten lösen, der die Verabschiedung des Lastenausgleichsgesetzes zu behindern drohte.

Der zweite Faktor, der die bisherige Konstellation veränderte und Kunzes Kurs zu durchkreuzen drohte, war die Annäherung der SPD an die Vertriebenenbewegung. Aufgeschreckt über deren massive Proteste und die Wahlerfolge des BHE, zeigte sich die Parteiführung bereit, ihren Widerstand gegen ein eigenständiges Feststellungsgesetz aufzugeben und damit den Vertriebenenverbänden entgegenzukommen⁹³. Die Fraktion, von dieser Entwicklung überrascht, vollzog diesen Schwenk nur mit deutlicher Reserve mit⁹⁴. Die Annäherung zwischen SPD und BHE, deren spektakulärer Höhepunkt ein Regierungsbündnis in Hannover war, veranlasste

blieb den Kritikern nur die Einigung auf einen Minimalkonsens und die Hoffnung auf eine baldige Novellierung des Gesetzes.

⁹⁰ Allein die 1. Lesung nahm 20 Sitzungstage in Anspruch und datierte bis Ende April 1951, die 2. und 3. Lesung erfolgte von September 1951 bis März 1952.

⁹¹ Vgl. Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 251. Ausgespart von dieser Kritik blieb der Kanzler selbst, der in Kathers Augen bisher schlecht beraten gewesen war und den er zu einem aktiveren Interesse an den Belangen der Vertriebenen aufforderte.

⁹² Vgl. ebd., S. 252. Vgl. auch Sitzung des CDU/CSU-Fraktionsvorstands am 19.2.1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 185, S. 359.

⁹³ Vgl. hierzu im einzelnen Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 252 ff.

⁹⁴ Vgl. Sitzungen der SPD-Fraktion am 8.5., 29.5., 5.6. und 12.6.1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 107, S. 267, Nr. 109, S. 273 f., Nr. 110, S. 279 f., Nr. 111, S. 281 f.

Adenauer, nun erneut das Steuer herumzureißen. Angesichts der politischen Konsequenzen, die sich für das Parteiensystem insgesamt und die Union im Besonderen aus dem Aufstieg des BHE ergeben konnten, erwirkte der Regierungschef nicht nur umgehend einen positiven Kabinettsbeschluss für ein baldiges Feststellungsgesetz⁹⁵, sondern auch eine analoge Entscheidung der Unionsfraktion⁹⁶. Somit nahm Ende Juni 1951 der Lastenausgleichsausschuss die Beratungen über das Feststellungsgesetz wieder auf, die im Januar zugunsten des Lastenausgleichsgesetzesentwurfs unterbrochen worden waren, und schob die Behandlung des letzteren Entwurfs auf. Allerdings zeigten manche Ausschussmitglieder doch Vorbehalte, die bisherige Linie aufzugeben; alte Bedenken gegen ein eigenständiges Feststellungsgesetz wurden erneut artikuliert und damit die Autonomie des Ausschusses unterstrichen. Angesichts der komplexen Materie zogen sich die parlamentarischen Beratungen bis zum März 1952 hin, als auch die parallele Behandlung des Lastenausgleichsgesetzes fast abgeschlossen war⁹⁷.

Trotz des Zugeständnisses an den Vertriebenenflügel der Union, ein eigenständiges Feststellungsgesetz zu verabschieden, hatte der Lastenausgleichsausschuss an seiner Linie festgehalten, einen Kompromiss mit der Opposition zu suchen und damit eine breite Zustimmung in der 2. und 3. Lesung möglich zu machen. Die Maßregel, die SPD-Fraktion und auch die kleineren Oppositionsparteien mit ins Boot zu holen, war die dezidierte Leitlinie des Ausschussvorsitzenden, Kunze, gewesen. Wie er Adenauer gegenüber hervorhob, arbeite »die SPD [...] intensiv mit. [...] Ich habe bis jetzt den Ausschuß so geleitet, daß in nahezu allen Fällen zuerst das Einvernehmen der Koalition sichergestellt und alsdann die Erweiterung auf die Opposition angestrebt und in den meisten Fällen erzielt worden ist.« Ausdrücklich unterstrich er, dass »die Opposition in den Ausschussberatungen an den meisten Entscheidungen positiv beteiligt war. [...] Die Bayernpartei hat bis auf einen strittigen Punkt allen Beschlüssen der Koalition zugestimmt. Das Zentrum hat, in der großen Linie gesehen, die gleiche Haltung angenommen.«⁹⁸

⁹⁵ Vgl. Kabinettsitzung am 8. 6. 1951, Kabinettsprotokolle 1951, Nr. 152, S. 427 f., insbes. Anm. 28.

⁹⁶ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 12. 6. 1951 und CDU/CSU-Fraktion am 21. 6. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 226 und 230, S. 420 f. und 425 f. Der Riss ging mitten durch die Fraktion: Bei der Abstimmung über die Frage, ob vor dem LAG ein eigenständiges Feststellungsgesetz verabschiedet werden solle, ergab sich eine Mehrheit von 31:21 Stimmen. Insbesondere Kunze musste sich durch diese Volte düpiert fühlen. Auch die SPD-Fraktion revidierte ihre ablehnende Haltung gegenüber einem Feststellungsgesetz. Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 12. 6. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. III, S. 281 f.

⁹⁷ Mittlerweile war die SPD wieder davon abgerückt, die Forderungen der Vertriebenenverbände zu unterstützen; zwar sicherte sie mit ihren Stimmen die Zweidrittelmehrheit, die für einige Grundgesetzänderungen notwendig war, übte in der 3. Lesung aber Stimmenthaltung. Vgl. hierzu und zum anschließenden, vom Bundesrat initiierten Vermittlungsverfahren Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 261 ff.

⁹⁸ Kunze an Adenauer am 3. 10. 1951, BA, NL 239/154. Auch in der FDP-Fraktion zeichneten sich innere Spannungen zwischen den Vertriebenenabgeordneten und der Restfraktion ab. Vgl. Sitzungen FDP-Fraktion am 12. 2. und 22. 2. 1952, ADL, 14659, und am 28. 4., 13. 5. und 14. 5. 1952, ADL, 14660. Deshalb wurde Kunzes Gemeinsamkeitskurs kritisch gesehen und darauf verwiesen, dass bei einem

Diese breite Übereinstimmung über die Fraktionsgrenzen hinweg prägte auch den mittlerweile auf fast 400 Paragraphen angeschwollenen Gesetzentwurf in vieler Hinsicht. Um dieses Ergebnis nicht zu gefährden, gab die Spitze der Unionsfraktion die Marschroute aus, in den nun anstehenden beiden Lesungen im Bundestag diesen Kompromiss nicht durch neue Änderungswünsche zu gefährden und entsprechende Anträge abzulehnen. In diesem Sinne sollten mit den Koalitionspartnern und den Oppositionsparteien Verabredungen getroffen werden⁹⁹. Dies stieß jedoch auf den erbitterten Widerstand Kathers. Als er in zwei ganztägigen Fraktionssitzungen mit seinen Forderungen auf Ausweitung der Leistungen nicht durchdringen konnte¹⁰⁰, setzte er erneut auf außerparlamentarische Aktionen und mobilisierte am 4. Mai 1952, unmittelbar vor Beginn der 2. Lesung des Lastenausgleichsgesetzes im Bundestag, erneut zehntausende von Vertriebenen zu einer Protestkundgebung in Bonn. Hierbei drohte er nicht nur erneut mit einem Wechsel zum BHE, sondern ebenso damit, andere Gesetzesvorhaben, insbesondere die Ratifizierung der Westverträge, zu blockieren, falls der Bundestag den Forderungen der Vertriebenen nicht entgegenkommen würde.

Dies konnte den Kanzler nicht unbeeindruckt lassen. In der 2. Lesung des Gesetzes versuchte die Führung der Unionsfraktion zwar, an der zuvor vereinbarten Linie festzuhalten und ein geschlossenes Votum sicherzustellen. Zu Beginn der sieben-tägigen Redeschlacht wurde eine Erklärung abgegeben, die zu einem einheitlichen Abstimmungsverhalten der Regierungsparteien aufrief und die kategorische Ablehnung aller Änderungsanträge ankündigte¹⁰¹. Dies hinderte Kather und andere Vertriebenenabgeordnete nicht daran, eine Fülle von Änderungsanträgen einzubringen, die jedoch nahezu ohne Ausnahme von der Mehrheit der Regierungsparteien abgelehnt wurden. Äußerst misslich für die Koalition war zudem, dass die kleineren rechten Parteien sich den Initiativen Kathers anschlossen und damit Salz in die Wunden der Unionsfraktion rieben. Da mittlerweile auch die SPD von ihrem Kooperationskurs abzurücken drohte und die Konflikte im Koalitionslager genüsslich kommentierte, wurde die Situation für die Regierung immer prekärer. Zunächst über Mittelsmänner, dann auch direkt, suchte Adenauer nun den Kontakt zu Kather¹⁰², um ihn durch Konzessionen von seiner Drohung abzubringen, er werde das Lastenausgleichsgesetz bei der Schlussabstimmung ablehnen und aus der CDU austreten. Erst

weiteren Entgegenkommen gegenüber der SPD die FDP-Parlamentarier dem Gesetz nicht zustimmen könnten.

⁹⁹ Vgl. hierzu Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 25. 3. und 21. 4. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 295 und 299, S. 525 und 535; sowie Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 270 ff. In einer Koalitionsbesprechung beim Kanzler am 25. 4. 1952, an der auch die Ministerpräsidenten und die Finanzminister der Länder teilnahmen, hatte man sich darauf verständigt, alle Änderungsanträge abzulehnen. Vgl. die Erklärung der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und DP vor der 2. Lesung, BA, NL 384/72.

¹⁰⁰ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 22. und 29. 4. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 300 und 303, S. 536 ff. und 540 ff.

¹⁰¹ Vgl. Sitzung vom 6. 5. 1952, BT Plenarprotokoll 01/207, S. 8969 f.

¹⁰² Vgl. für Einzelheiten Schillinger, Entscheidungsprozeß, S. 226.

nach hinhaltendem Widerstand ließ sich Finanzminister Schäffer dazu bewegen, zusätzliche Mittel im Bundeshaushalt für die Forderungen der Vertriebenen bereitzustellen.

Damit war der Knoten durchschlagen. Nachdem das Ergebnis dieser Gespräche in einer Resolution¹⁰³ zusammengefasst und von den Koalitionsfraktionen gebilligt worden war, ließ Kather alle Änderungsanträge zum Lastenausgleichsgesetz fallen und erklärte, dass nun eine Ablehnung des Gesetzes nicht mehr in Frage komme. Nun war der Weg frei für die 3. Lesung, in der das Gesetz am 16. Mai 1952 mit den Stimmen der Regierungsparteien angenommen wurde. Der Bundesrat lehnte das Gesetz mit großer Mehrheit ab und erzwang damit ein Vermittlungsverfahren. Dort wurde schließlich eine Kompromissformel gefunden, die den föderalen Interessen auch der unionsgeführten Länder entgegenkam und der Bundesrat wie Bundestag schließlich zustimmten. Damit konnte das Gesetz nach äußerst wechselvollen und mühseligen Verhandlungen schließlich am 14. August 1952 in Kraft treten.

Die Verabschiedung des Lastenausgleichsgesetzes war die spektakulärste Abkehr von der Gemeinsamkeitspolitik in sozialpolitischen Fragen, die bisher so viele Gesetzgebungsvorhaben geprägt hatte. Allerdings war auch in diesem Fall die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen Koalition und Opposition bis in die 2. Lesung im Bundestag dominant. Erst die Daumenschrauben, die Kather seiner Partei anzulegen vermochte, durchkreuzten diese Linie. Der Machtblock der Vertriebenen, von ihrem Verbandsvorsitzenden wirkungsvoll in Szene gesetzt, veränderte die parlamentarische Konstellation nachhaltig.

Zum anderen verstand es Kather, sein Anliegen mit der Abstimmung über andere Gesetzesvorhaben zu verknüpfen. Die Widerstände und öffentlichen Proteste, die sich gegen die Verhandlungen mit den Westmächten über den Generalvertrag und den Verteidigungsbeitrag auftraten und die bis in das Kabinett und die Koalitionsfraktionen reichten, die Krise in den Wiedergutmachungsverhandlungen mit Israel und der Jewish Claims Conference und nicht zuletzt die Androhung gewerkschaftlicher Kampfmaßnahmen gegen den Entwurf für ein Betriebsverfassungsgesetz ließen deutlich werden, dass die Regierung im Frühjahr 1952 unter vielfachem Druck stand. Die Warnung an den Kanzler, dass man diese Vorhaben im Bundestag nicht unterstützen werde, falls die Regierung auf die Forderungen der Vertriebenen nicht eingehe, war somit ein wirksamer Hebel, um die eigenen Anliegen durchzusetzen. Nur vor diesem Hintergrund konnten die Vertriebenen und ihre Repräsentanten im Bundestag Regierung und Oppositionsparteien so nachhaltig unter Zugzwang setzen.

Betrachtet man die Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages zu sozialpolitischen Fragen in der 1. Legislaturperiode im Zusammenhang, so wird deutlich, wie stark die neugewählten Abgeordneten ihre Rolle noch definieren und das Beziehungsgeflecht von Legislative und Exekutive, von Koalitionsfraktionen und parlamentarischer Opposition noch austarieren mussten. Auffällig ist die rege Initiativtätigkeit in den ersten Monaten nach der Bundestagswahl, als SPD-, KPD-, zum Teil auch Zentrums-

¹⁰³ BT Dr. 01/3373.

und BP-Fraktion versuchten, durch entsprechende Vorstöße die Bundesregierung zum Handeln zu zwingen und damit politisch unter Druck zu setzen. Hiermit sollte zunächst einmal der Wählerschaft die eigene Kompetenz in sozialpolitischen Fragen demonstriert, aber nicht minder die Rolle des Parlaments bzw. der Opposition als Impulsgeber und Kontrolleur der Regierung hervorgehoben werden. Das Kabinett zog in dieser Konstellation zunächst den Kürzeren; da die Bundesministerien zu diesem Zeitpunkt im Allgemeinen noch im Aufbau waren, sahen sie sich kaum in der Lage, die angemahnten Gesetzesvorhaben rasch zu erarbeiten und zur Kabinettsreife zu bringen. Allerdings wurden hier bereits Unterschiede innerhalb der parlamentarischen Opposition offenkundig: den zweiten Schritt zu machen, also nach Einbringung des Initiativantrags (und dessen dilatorischer Behandlung durch das Kabinett) selbst ein entsprechendes Gesetz vorzulegen, gelang allein der SPD-Fraktion, die durch ihre Rückbindung an Parteigremien oder Landesregierungen diese mühevollen und Expertise erfordernde Aufgabe zu übernehmen vermochte. Unterschiede in parlamentarischem Aktionsradius und Schlagkraft wurden schon früh deutlich.

Die Regierungsfractionen sahen sich durch diese Aktivitäten der Opposition unter Zugzwang gesetzt. Wollten sie mit ihnen mithalten und auch ihr politisches Profil sichtbar machen, mussten sie ebenfalls parlamentarische Initiativen entwickeln – zumindest so lange und in dem Maße, wie die Regierung diese Funktion nicht ausfüllte. Dies galt zuvorderst für die Unionsabgeordneten. Zwar weniger als ihre SPD-Kollegen, aber dennoch deutlich wahrnehmbar, wirkten auch sie als Urheber parlamentarischer Gesetzesinitiativen, mit denen die Regierung zu konkreten Schritten aufgefordert und zudem die eigene Wählerbasis angesprochen werden sollte. Die Koalitionspartner FDP und DP gingen diesen Weg im Allgemeinen nicht mit, sei es, dass sie hierin eine Fehlperzeption der Aufgaben eines Parlaments sahen oder – eher noch – angesichts fehlender materieller Ressourcen von derartigen Versuchen Abstand nahmen. Auch hier zeigte sich die größte Regierungsfraction als der aktivste Part dieses Bündnisses.

Auffällig ist die »Gemeinsamkeitspolitik« in sozialpolitischen Fragen in der ersten Legislaturperiode. Zentral war ohne Zweifel zunächst einmal der Impuls, die materielle Notlage der betroffenen Bevölkerungskreise zu lindern und somit für rasche und angemessene Unterstützung zu sorgen. Hier war die Solidarität der Sozialpolitiker über Fraktionsgrenzen hinweg und ihr Tauziehen mit dem Finanzminister entscheidender als die Trennung in Regierungs- und Oppositionslager. Daneben gab es jedoch ebenso Gegensätze zwischen beiden Teilen vor allem da, wo konzeptionelle, programmatische Fragen berührt waren wie in der Sozialversicherungsgesetzgebung oder beim Betriebsverfassungsgesetz¹⁰⁴.

Allerdings ging die vielfach konstatierte »Krypto-Koalition« in sozialpolitischen Gesetzesvorhaben über rein sachorientierte Kooperation hinaus. Ein wichtiges Ele-

¹⁰⁴ Dies galt ebenso für die Kindergeldgesetzgebung, wo das Beharren auf den eigenen Konzeptionen einen Erfolg in der 1. Wahlperiode verhinderte. Vgl. Recker, Management.

ment dürfte in der besonderen (partei)politischen Stellung des Arbeitnehmerflügels der CDU/CSU-Fraktion gelegen haben. Von Anspruch und Selbstverständnis her gab es viele Berührungspunkte mit der SPD-Opposition, so dass die Zusammenarbeit im Bundestag nahe lag. Wenn auf der anderen Seite die Unionsparlamentarier als geschlossene Gruppe agieren wollten, mussten sie die Belange ihres katholisch-sozialen Flügels in Rechnung stellen, um ihn nicht in die Arme der Sozialdemokratie zu drängen. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag war die Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion in einer strategisch günstigen Position: sie konnte entsprechenden Gesetzesvorhaben durch Zusammenarbeit mit den SPD-Kollegen zur Mehrheit verhelfen, und sie konnte sie im Rahmen des Regierungsbündnisses verabschieden. Da jedoch gerade die kleineren Koalitionsfraktionen in sozialpolitischen Fragen vielfach Vorbehalte gegen die Anliegen des linken CDU-Flügels anmeldeten und ihre Zustimmung verweigerten, blieb als einziger Ausweg die »Gemeinsamkeitspolitik« zwischen Union und Sozialdemokratie. Dies führte im Einzelfall zu uneinheitlichen Voten der Regierungsparteien – so bei dem Montanmitbestimmungsgesetz – doch war die Unionsspitze bereit, diese Folgen zu tragen.

Die relative Geschlossenheit der Unionsfraktion in parlamentarischen Abstimmungen – auch wenn es immer wieder einzelne Gegenvoten und Enthaltungen gab – dürfte auf das Entgegenkommen gegenüber dem sozialpolitischen Flügel in den fraglichen Gesetzesprojekten zurückzuführen sein. Gerade bei den Christdemokraten war die Spannweite der Flügel groß, so dass die Fraktionsführung viel Kraft aufwenden musste, um die politische Geschlossenheit zu wahren. Wie weit die Arbeitnehmervertreter für die Unterstützung ihrer Belange seitens der Restfraktion sich stillschweigend verpflichten mussten, in Gesetzesvorhaben jenseits der Sozialpolitik anderen Flügeln der Fraktion entgegenzukommen, kann nur vermutet werden. Erst im Laufe der Zeit, vor allem im Vorfeld der nächsten Bundestagswahl, wurden die parlamentarischen Fronten eindeutiger, die Scheidung in Regierungs- und Oppositionsbänke augenfälliger, wenn auch die »Gemeinsamkeitspolitik« in sozialpolitischen Fragen bis 1953 nicht ganz aufhörte.

Hinzu kam, dass der sozialpolitische Flügel in den entsprechenden Gesetzesvorhaben eng mit dem Bundesarbeitsminister, Storch, kooperierte. Er war gleichsam die politische Hausmacht des Ressortchefs, der versuchte, hierdurch im Kabinett größeres Gewicht zu gewinnen. Die »Arndgen-Storch-Achse«¹⁰⁵ sorgte für einen engen Schulterschluss zwischen Ministerium und parallelem Bundestagsausschuss, wo die Ministerialbeamten ihre Fachkenntnisse in die parlamentarischen Beratungen einbrachten. Dies stärkte die Position des linken Flügels der CDU/CSU-Fraktion.

Das Selbstverständnis des Bundestages als Arbeitsparlament wird auch im Bereich der sozialpolitischen Gesetzesvorhaben deutlich. Insbesondere in den Ausschüssen leisteten die Mitglieder kompetente Detailarbeit und veränderten die ihnen überwiesenen Vorlagen zum Teil nicht unerheblich. Im Einzelfall wurden sogar, wie das Beispiel des Wohnungsbauprämiengesetzes zeigt, neue Gesetzestexte kon-

¹⁰⁵ Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 175, ähnlich ebd., S. 115.

zipiert. Bestimmend waren hierbei die Fachleute der jeweiligen Fraktionen – Josef Arndgen und Anton Sabel für die Christdemokraten, neben ihnen Johannes Kunze, Peter Horn oder die Sozialpolitikerinnen Maria Niggemeyer und Maria Probst, für die Sozialdemokraten in erster Linie Willi Richter, aber auch Herbert Kriedemann, Helmut Bazille, Kurt Pohle und Marta Schanzenbach. Die bei der Besetzung der Ausschüsse getroffenen personellen Entscheidungen erwiesen sich damit im Wesentlichen als richtig. Die anderen Fraktionen konnten auf sozialpolitischem Feld dagegen kaum eigenes Profil gewinnen, vielmehr dominierten hier die beiden großen Parteien. Auch die Abstimmung mit dem Bundesrat war relativ eng. Nicht nur wurden dessen Ansichten in der Ausschussarbeit des Parlaments berücksichtigt und somit späterer Konflikt vermieden, im Einzelfall gab es auch Abstimmung in konkreten Detailfragen oder – wie im Falle des 1. Wohnungsbaugesetzes – sogar gemeinsame Ausschusssitzungen. Pragmatismus in Gesetzgebungsfragen dominierte über institutionelle oder parteipolitische Differenzen.

Der Stellenwert organisierter Interessen war im hier betrachteten Themenfeld zunächst eher gering. Gewiss haben Kriegsopfer- und Fürsorgeverbände, Akteure aus dem Bereich von Frauen- und Familienbelangen, verschiedene statuspolitische Gruppierungen sowie Gewerkschaften und Unternehmerverbände versucht, in ihrem Sinne auf die entsprechende Gesetzesarbeit Einfluss zu nehmen. Allerdings drängt sich der Eindruck auf, dass dies am Anfang der Wahlperiode nur gefiltert gelang, dass die Parlamentarier sich selbst als Anwälte der betroffenen Bevölkerungsgruppen sahen, durch ihre Mitgliedschaft in entsprechenden Interessenorganisationen diese Funktion de facto auch erfüllten. Erst im Laufe der Zeit wuchs die Bedeutung des Lobbyismus an, konnten sich Einflusskanäle etablieren, wurden Verbandsvertreter in größerem Stil zu Ausschussberatungen, teils auch zu fraktionsinternen Gremien zugezogen. Bis zum Ende der Legislaturperiode hatte sich somit ein Muster etabliert, das sich in den folgenden Jahren noch ausweiten sollte.

Neben dem parlamentarischen Raum, also dem Einfluss auf einzelne Abgeordnete oder der Teilnahme an Ausschusssitzungen, stand der vorparlamentarische Raum als Aktionsfeld von Einflussnahme und politischem Druck. Es waren bestimmte Konstellationen, in denen er größeres Gewicht bekam, wie sich am Beispiel der Mitbestimmungsgesetzgebung und der Lastenausgleichsregelung zeigen lässt. In ersterem Fall konnten die Gewerkschaften in eine Schlüsselposition rücken, weil ihr Konzept einer paritätischen Mitbestimmungsregelung Anhänger unter den SPD- und Zentrumsabgeordneten wie auch dem linken Flügel der CDU/CSU-Fraktion hatte und gerade die Unionsparlamentarier ihren Zuspruch in der Arbeiterschaft nicht durch ein Zurückstecken in der Sache aufs Spiel setzen wollten. Zwar wiesen sie die Generalstreiksdrohungen der Gewerkschaften als Nötigung des Parlaments zurück, doch blieben diese Aktionen nicht ohne Wirkung. Es war dann Adenauer, der in dieser Konstellation eine günstige Gelegenheit sah, durch Zugehen auf die Gewerkschaften diese in einer anderen Frage, nämlich die der Westverträge und der Wiederbewaffnung, vom Kurs der SPD abzukoppeln und so einen Keil zwischen beide Gruppierungen zu treiben. Folglich nahm der Regierungschef die Fäden

auf und setzte schließlich eine Teillösung für die Montanindustrie durch. Das Parlament, auch die Koalitionsfraktionen, waren von diesen Gesprächen weitgehend ausgeschaltet und mussten letztlich die jenseits des Bundestages getroffenen Entscheidungen politisch umsetzen.

Die Wirksamkeit außerparlamentarischen Drucks war im Falle der Lastenausgleichsgesetzgebung noch ausgeprägter. Kather verstand es, seine Hausmacht, die Vertriebenenverbände, wirkungsvoll gegen Kanzler, Kabinett und Parlament in Szene zu setzen und über zwei machtvolle Demonstrationen in Bonn deren politisches Gewicht zu unterstreichen. Allen Bundestagsparteien stand die große Bedeutung der Vertriebenen als Wählerpotential vor Augen und ließ sie um deren Stimmen werben. Die Befürchtung, sie durch eine restriktive Lastenausgleichspolitik in die Arme des BHE zu treiben, war das zentrale Motiv hinter Adenauers Intervention. Keine andere Interessengruppe verfügte über eine so klare Option, sich einer anderen Partei zuzuwenden; angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag hätte eine Abspaltung des Vertriebenenflügels von der Union die Koalitionsmehrheit in Frage gestellt. Dies stand Kather wie Adenauer klar vor Augen. Vor diesem Hintergrund konnten die Vertriebenen durch ihre Protestkundgebungen die Lastenausgleichsgesetzgebung in eine andere Richtung lenken. Wenn auch widerwillig, mussten sich die Parlamentarier der Einsicht beugen, dass sie nur so unerwünschte (parteipolitische) Folgen abwenden konnten.

2.2 Der lange Weg des Sozialpakets

Waren in der 1. Legislaturperiode viele zentrale sozialpolitische Gesetze mit breiten parlamentarischen Mehrheiten verabschiedet worden, die auch das Gros der SPD-Abgeordneten mit einschlossen, so änderte sich dies nach den zweiten Bundestagswahlen. Nun standen bei entsprechenden Gesetzesvorhaben Regierungs- und Oppositionsfraktionen eher als Kontrahenten gegeneinander. Die Gründe hierfür waren vielfältig. Zunächst einmal hatten die Christdemokraten ihr parlamentarisches Gewicht deutlich ausbauen können, so dass sie fast die Hälfte der Abgeordneten stellten. Dies veränderte ihr Selbstverständnis und stärkte den Vorsatz, nun die Sozialpolitik deutlicher als zuvor nach ihren Grundvorstellungen zu gestalten. Mit dem Zuwachs an Mandaten hatten sich auch die innerfraktionellen Kräfteverhältnisse verändert; der wirtschafts- und mittelstandspolitische Flügel verlangte größere Mitsprache in sozialpolitischen Fragen, während das Gewicht der Sozialausschüsse geschrumpft war. Die strategische Position, die ihnen in der 1. Legislaturperiode zugekommen war, hatten sie verloren und sollten sie auch in den kommenden Jahren nicht wieder gewinnen. Auch wenn die SPD-Opposition nach wie vor bereit war, in sozialpolitischen Fragen an pragmatischen Reformen mitzuwirken, fehlte ihr ein entsprechender Verbündeter im Regierungslager. Dies veränderte das Kräfteparallelogramm in der Sozialpolitik nachhaltig.

Zudem erhielten inhaltlich-programmatische Fragen nun größeres Gewicht. Hatte die Sozialpolitik der 1. Legislaturperiode in hohem Maße unter dem Postulat

gestanden, die Folgen von Diktatur und Krieg zu meistern, so lösten fortan beim Ausbau des Sozialstaats weltanschaulich fundierte Ansätze den sozialpolitischen Pragmatismus der Anfangsjahre ab. Dies galt insbesondere für die Christdemokraten, die hier an die Grundprinzipien der katholischen Soziallehre anknüpfen und so der bundesdeutschen Sozialpolitik ihren Stempel aufdrücken wollten. Gerade hier sahen sie ein Alleinstellungsmerkmal, das sie von der oppositionellen SPD, aber auch von den eher marktwirtschaftlich orientierten Liberalen abgrenzen würde.

Gleichzeitig stellte sich für die Unionsparteien und auch die Koalition insgesamt mehr und mehr die Frage nach den (finanziellen) Grenzen des Sozialstaats. Vor allem der mächtige Wirtschaftsflügel der CDU und mehr noch die kleineren Koalitionspartner FDP und DP stemmten sich vehement gegen eine weitere Expansion der Sozialleistungen, die in ihren Augen die junge Bundesrepublik und deren Wirtschaft überfordern würde. Aus diesem Grund waren die hier betrachteten Jahre von heftigen parlamentarischen Kontroversen um sozialpolitische Gesetzesvorhaben, ja, von Auseinandersetzungen über Grundsätze, Wege und Ziele sozialpolitischen Handelns geprägt. Die Konfliktlinien ergaben sich nicht nur oder in erster Linie zwischen dem Regierungs- und dem Oppositionslager, sondern nicht minder innerhalb der Koalitionsparteien; selbst die Unionsfraktion hatte leidenschaftliche Debatten um Grundlagen, Reichweite und Zielsetzungen sozialpolitischer Vorhaben auszuhalten. Vor allem der christlich-soziale Arbeitnehmerflügel und der bürgerlich-liberale Wirtschafts- und Mittelstandsflügel standen hier im Widerstreit und mussten versuchen, sich auf eine gemeinsame Linie zu verständigen.

Zum anderen veränderte sich seit Mitte der 1950er Jahre die parlamentarische Strategie der Sozialdemokraten. Tief enttäuscht und frustriert über das Wahlergebnis 1953, gewannen die Stimmen innerhalb der Fraktion an Gewicht, die die bisherige gewissenhafte Mitarbeit insbesondere in den Ausschüssen als für die Partei wertlos ansahen, da die hierbei erreichten Verbesserungen in der Öffentlichkeit weitgehend der Bundesregierung zugute geschrieben wurden.¹⁰⁶ Deshalb sollte die SPD-Fraktion in den parlamentarischen Beratungen stärker ihre eigenen Konzeptionen herausstellen, die Unterschiede zu den Koalitionsparteien benennen und generell weniger auf gesetzgeberische Detailarbeit setzen als vielmehr auf parlamentarische Initiativen wie Anfragen und Anträge, mit denen im Plenum und damit vor den Augen und Ohren der Wählerschaft das sozialdemokratische Alternativprogramm dargelegt werden könne. Dies war keine Absage an die kleinteilige Ausschussarbeit, aber die Gewichte hinsichtlich parlamentarischer Aktivitäten sollten verschoben und neu justiert werden.

Die Ablösung des sozialpolitischen Pragmatismus im Rahmen der »Krypto-Koalition« der 1. Legislaturperiode durch stärker programmatisch-weltanschaulich

¹⁰⁶ Vgl. hierzu oben Kap. III.3.2.

geprägte Konzepte lässt sich an vielen Gesetzgebungsprojekten ablesen, so am 2. Wohnungsbaugesetz¹⁰⁷, an der Kindergeldgesetzgebung¹⁰⁸ sowie in der Vermögensbildung¹⁰⁹. Die Frage, nach welchen Grundprinzipien diese Gesetze gestaltet werden und wie weit das (finanzielle) Engagement des Staates bei diesen Vorhaben gehen sollte, entzweite nicht nur Regierungsfraktionen und Opposition, sondern wirkte auch als Spaltpilz innerhalb der Koalition. Zwar konnte der sozialpolitische Flügel der Unionsfraktion in diesen Fällen sein Konzept, also sein familien- und eigentumspolitisch unterfüttertes Eigenheimkonzept, ein »subsidiär« finanziertes Kindergeld für kinderreiche Familien sowie Ansätze zur Vermögensbildung breiter Schichten, durchsetzen, doch fand er hierfür weder die Unterstützung der SPD-Opposition noch die der kleineren Koalitionspartner.¹¹⁰ In langwierigen Verhandlungen wurde im Schoße der Unionsabgeordneten eine Übereinkunft gefunden, die mehr oder weniger eindeutig die Handschrift des Arbeitnehmerflügels trug; ihr schlossen sich die anderen Teile der Fraktion, wenn auch teils zähneknirschend, schließlich an.

Die wechselvollen parlamentarischen Konstellationen in der Sozialpolitik sollen im Folgenden am Beispiel der Sozialreform dargelegt werden, ein Projekt, das sich von der 2. bis zum Ende der 5. Wahlperiode verfolgen lässt. Klarer als für einzelne unterschiedliche Gesetzgebungsvorhaben können an diesem Beispiel die jeweiligen Strukturen und Bedingungen legislativer Arbeit, Motive und Ziele der beteiligten Akteure sowie entsprechende Veränderungen im Zeitverlauf dargelegt werden.

Um die überkommenen Schwächen und Lücken der sozialen Sicherung zu überwinden, hatte der neu gewählte Kanzler in seiner Regierungserklärung am 20. Oktober 1953¹¹¹ eine »umfassende Sozialreform« angekündigt. »Wir werden«, so Adenauer wenig später vor dem Bundesvorstand der CDU, »vor allem auf sozialem Gebiet, nachdem die ersten vier Jahre angefüllt waren mit dem Wegräumen des Schutts und der Heilung der Kriegsschäden, so gut es möglich war, für die Zukunft unserer Jugend und der Familien sorgen müssen. Wir werden auf sozialem Gebiet entscheidende Fortschritte machen und neue Wege einschlagen müssen. Das scheinen mir die Hauptthemen der Arbeit der kommenden Jahre zu sein.«¹¹² Gemeint war eine Reform des Gesamtkomplexes der öffentlichen Sozialleistungen, deren Recht zersplittert, deren Grundsätze inhomogen und deren Leistungsumfang unzureichend waren.

¹⁰⁷ Vgl. Schulz, Wiederaufbau, S. 288 ff.

¹⁰⁸ Vgl. für Einzelheiten Nelleßen-Strauch, Kindergeld, S. 45 ff., sowie Recker, Management, S. 203–228.

¹⁰⁹ Vgl. hierzu Dietrich, Yorck, Eigentum für jeden. Die vermögenspolitischen Initiativen der CDU und die Gesetzgebung 1950–1961, Düsseldorf 1996.

¹¹⁰ Die SPD stimmte dem 2. Wohnungsbaugesetz erst nach einem Vermittlungsverfahren zu. Vgl. Schulz, Wiederaufbau, S. 298.

¹¹¹ BT Plenarprotokoll 02/18, S. 11–22.

¹¹² BV-Protokolle 1953–1957, Nr. 1, Sitzung vom 10. 9. 1953, Zitat S. 13.

Dieser vollmundigen Ankündigung folgten jedoch keine unmittelbaren Taten, vielmehr zeigte Bundesarbeitsminister Storch zunächst wenig Initiative auf diesem Feld. Erst um die Jahreswende 1955/56 verdichteten sich die bisherigen Überlegungen zu einem konzeptionellen Grundriss,¹¹³ der die künftige Entwicklung bestimmen sollte. Dies war zum einen die Reduzierung des ursprünglichen Anspruchs, eine umfassende Sozialreform zu erarbeiten, auf die Vorlage einer Reform der Alters- und Invalidenversicherung, zum anderen die Bereitschaft, Überlegungen zu einer Dynamisierung der Renten und zu deren Anpassung an die allgemeine Lohnentwicklung, wie sie zuvor von einer Gruppe von Sozialwissenschaftlern in einer Denkschrift zur Sozialreform¹¹⁴ erarbeitet worden waren, in das eigene Konzept aufzunehmen. Diesen Vorstellungen schloss sich nicht nur das Sozialkabinett¹¹⁵ an, sondern auch das Kabinett selbst, wenn auch »gegen Einwände und Widerstände des Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsministers sowie der Vertreter der Koalitionspartner.«¹¹⁶

Das Kabinett stand nicht zuletzt deshalb unter Zugzwang, möglichst bald einen Regierungsentwurf zu verabschieden, weil es von der Opposition unter massiven Handlungsdruck gesetzt worden war. So hatte der Sozialexperte der SPD, Ernst Schellenberg, schon Mitte Januar 1956 auf einem Kongress seiner Partei angekündigt, man werde in Kürze einen eigenen Entwurf zur Rentenreform im Bundestag vorlegen. Die SPD-Fraktion vollzog diesen Schritt dann Mitte April 1956.¹¹⁷ In der 1. Lesung dieses Gesetzentwurfs¹¹⁸ verkündete Storch vollmundig, die Bundesregierung werde in den nächsten zwei Wochen selbst einen entsprechenden Entwurf erarbeiten, was dem aktuellen Diskussionsstand jedoch in keiner Weise entsprach. Erst am 23. Mai 1956 wurde der Regierungsentwurf¹¹⁹ auf den Weg gebracht mit der Maßgabe, dass »alle übrigen von einzelnen Ressorts noch gewünschten, überwiegend redaktionellen Änderungen [...] bei der Beratung der Gesetzesvorlage im Bundesrat vorgebracht werden«¹²⁰ sollten.

Allerdings war es weder mit redaktionellen Änderungen noch mit den Beratungen in der Länderkammer getan. Vielmehr formierte sich während der Lesungen im Bundestag massiver Protest aus dem gesamten Wirtschaftslager.¹²¹ Die Ablehnung reichte bis weit in die Unionsfraktion hinein, so dass der Bundeskanzler lange nicht sicher sein konnte, ob die geplante Rentenreform trotz der (mittlerweile) absoluten Mehrheit der CDU-/CSU-Fraktion im Bundestag noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden konnte.

¹¹³ Vgl. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 320 ff., sowie Schmähl, Sicherung, S. 405.

¹¹⁴ Vgl. für Einzelheiten Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 279 ff.

¹¹⁵ Sitzungen am 18. 1. und 17. 2. 1956, Kabinettsprotokolle, Ministerausschuß für die Sozialreform, 7. und 8. Sitzung, S. 136 ff. und S. 151 ff.

¹¹⁶ So in der Einleitung zu ebd., S. 34.

¹¹⁷ BT Dr. 02/2314 vom 18. 4. 1956. Vgl. auch Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 342 ff.

¹¹⁸ Sitzung vom 4. 5. 1956, BT Plenarprotokoll 02/132, S. 7570.

¹¹⁹ BT Dr. 02/2437 vom 5. 6. 1956.

¹²⁰ Kabinettsitzung am 23. 5. 1956, Kabinettsprotokolle 1956, Nr. 135, S. 374.

¹²¹ Vgl. für Einzelheiten Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 377–399.

Die Stellungnahme des Bundesrates¹²² zum Gesetzentwurf der Bundesregierung ließ schon die kommenden Kontroversen erahnen: In über hundert Einzelfragen meldete er Änderungswünsche an, denen die Bundesregierung jedoch nur in wenigen Punkten zustimmte. Angesichts der Komplexität der Materie und des großen Zeitdrucks hatte der Sozialpolitische Ausschuss des Bundestages, an den der SPD-Entwurf im Mai und der Regierungsentwurf Ende Juni¹²³ überwiesen worden waren, sich entschlossen, noch vor Ende der Parlamentsferien seine Beratungen aufzunehmen. Um sich voll auf die Rentenreform konzentrieren zu können, waren die Unionsmitglieder des Ausschusses von allen übrigen Fraktionsverpflichtungen freigestellt worden. Auch die SPD-Vertreter arbeiteten engagiert und konstruktiv bei den Beratungen mit, während aus den kleineren Fraktionen eher Sand ins Getriebe gestreut wurde. So begann ein Marathon von 42 Ausschusssitzungen von insgesamt 190 Stunden Dauer, der erst am 21. Dezember 1956 seinen Abschluss fand; mit Genehmigung des Bundestagspräsidenten hatte man auch in den parlamentarischen Weihnachtsferien noch getagt.

Dennoch fielen die entscheidenden Beschlüsse nicht im Sozialpolitischen Ausschuss des Deutschen Bundestages, sondern in der Unionsfraktion. Hier galt es, einen Ausgleich zwischen dem sozialpolitischen und dem wirtschaftspolitischen Flügel zu finden und anschließend die gesamte Fraktion auf dieses gemeinsame Konzept zu verpflichten. Angesichts der tiefen Gräben in der Fraktion zu zentralen Punkten des Gesetzentwurfs war dies nicht leicht; als in einer heftigen Diskussion im Fraktionsplenum Ende September 1956 die Ansichten aufeinanderprallten, gab der linke Flügel zu verstehen, »daß die Gegner der Vorlage in einer Sackgasse saßen, da [...] [er] mit der SPD zusammen und einigen Gruppen aus den kleineren Parteien gegen die Rechtskreise der Fraktion die Regierungsvorlage, koste es, was es wolle, durchziehen würde.«¹²⁴ Zur Umsetzung dieser Drohung kam es jedoch nicht, vielmehr zeigten sich letztlich alle Teilnehmer entschlossen, »unter Ausschöpfung der letzten Möglichkeiten eine Verständigung in dieser Frage zu finden. [...] Man solle einer solchen ungunstigen Gesetzgebung keine Brücke bauen, sondern durch gemeinsame Entschlüsse den Weg suchen.«¹²⁵ Angesichts dieser Sachlage sah sich der Kanzler genötigt, wiederholt der Fraktion ins Gewissen zu reden und ihr deutlich zu machen, wie wichtig es für die kommenden Bundestagswahlen sei, »daß die Fraktion geschlossen ist, und es darf nicht vorkommen, daß bei einem der großen Gesetze, die wir in den nächsten Monaten verabschieden werden, die Fraktion auseinanderfällt.«¹²⁶

¹²² Ebd., S. 399.

¹²³ 1. Lesung am 27. 6. 1956, BT Plenarprotokoll 02/154, S. 8334–8385.

¹²⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 26. 9. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 291, S. 1223, Anm. 27.

¹²⁵ Hans Schütz, ebd., S. 1231.

¹²⁶ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 11. 9. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 288, S. 1188; ähnlich am 16. 10. und am 13. 11. 1956, ebd., Nr. 300, S. 1272, und Nr. 310, S. 1315.

Um einen Ausweg aus dieser Pattsituation zu finden, bildete die Unionsfraktion Ende September 1956 eine neunköpfige Kommission¹²⁷ aus Vertretern des Arbeitnehmer- und des Wirtschaftsflügels sowie der Fraktionsmitte, deren Aufgabe es war, einen Kompromiss vorzubereiten. In zahllosen Besprechungen, zu denen auch noch andere Unionsabgeordnete hinzugezogen wurden, und in enger Abstimmung mit Adenauer konnten so in den nächsten Wochen die entscheidenden Formulierungen erarbeitet werden. Hierbei hatte der linke Fraktionsflügel das dynamische Prinzip, also die automatische Lohnkoppelung, für ihn ein nicht verhandelbares Hauptziel, durchsetzen können, während in anderen Fragen dem Wirtschaftsflügel entgegengekommen worden war.

Nachdem die Unionsfraktion sich in der dritten Novemberwoche 1956 auf diesen »unter unendlichen Mühen zustandegekommenen Kompromiß«¹²⁸ geeinigt hatte, galt es nun, die Zustimmung der beiden kleinen Koalitionsfraktionen zu suchen. Auch dies war ein mühevoll – und letztlich vergebliches – Unterfangen; in mehreren interfraktionellen Verhandlungsrunden wurde versucht, DP und FVP für die nun vereinbarte Linie zu gewinnen. Allerdings zeigten sich beide nicht bereit, ihre Bedenken insbesondere hinsichtlich einer Dynamisierung der Renten zurückzustellen, während andererseits die Union die einmal getroffene Fraktionslinie nicht mehr in Frage stellen lassen wollte.

Das Dynamisierungsprinzip setzten die Christdemokraten im Sozialpolitischen Ausschuss des Deutschen Bundestages dann auch allein ohne die Koalitionsparteien und gegen die Stimmen der SPD durch, während den Vorgaben für die laufende Anpassung der Renten von den Koalitionsparteien gemeinsam gegen die Stimmen der Opposition zum Sieg verholfen¹²⁹ wurde. Dass die SPD hier ihrem eigenen Gesetzentwurf den Vorzug gab, kann nicht verwundern, doch musste sie sich die Frage stellen, welche Linie sie in den weiteren Lesungen im Parlament verfolgen wollte.

Diese abschließenden Beratungen im Bundestagsplenum¹³⁰ sind als »Rentenschlacht« in die Parlamentsgeschichte eingegangen. Vier ganze Tage, vom 16. bis zum 21. Januar 1957, beanspruchte diese längste Debatte, die das Hohe Haus am Rhein bis dahin geführt hatte. Dabei konnte sich die im sozialpolitischen Ausschuss erarbeitete Fassung in der 2. und 3. Lesung in allen wesentlichen Punkten behaupten. Dies war der »bemerkenswert großen Geschlossenheit«¹³¹ der Unionsfraktion zu verdanken, die mit ihrer parlamentarischen Stimmenmehrheit die entscheidenden Passagen aus eigener Kraft durchzusetzen vermochte. Die Koalitionspartner, DP und FVP, blieben bei ihrem »klare[n] [...] Nein zum Grundsätzlichen des Kernstücks des Gesetzentwurfs«,¹³² da sie vor allem die finanziellen Auswirkungen der

¹²⁷ Zu den Mitgliedern vgl. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 408.

¹²⁸ So Peter Horn während einer Besprechung des Bundeskanzlers mit einer sechsköpfigen DGB-Delegation am 20. 12. 1956, BA, B 136/759.

¹²⁹ Vgl. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 411, Anm. 380.

¹³⁰ BT Plenarprotokolle 02/184–187, S. 10179–10245, 10304–10366, 10385–10471.

¹³¹ Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 419.

¹³² So Margot Kalinke am 17. 1. 1957 im Dt. Bundestag, BT Plenarprotokoll 02/185, S. 10313.

neuen Rentenformel für unkalkulierbar hielten. Dies war auch der zentrale Einwand der FDP, die sich deshalb dem ablehnenden Votum der beiden kleineren Fraktionen anschloss. Den SPD-Parlamentariern hingegen gingen die entsprechenden Reformen nicht weit genug, sie orientierten sich stattdessen an ihrem eigenen Gesetzentwurf und suchten mit insgesamt 156 Änderungsanträgen dessen Zielsetzungen durchzusetzen. Da sie jedoch bis auf wenige Randpunkte erfolglos waren, blieb in den ersten Beratungstagen offen, ob sie dem Gesetzentwurf in der 3. Lesung zustimmen würden. Erst in einer Sondersitzung unmittelbar vor der 3. Lesung beschloss die Fraktion,¹³³ allerdings gegen eine große Zahl von auf Ablehnung drängelnden Mitgliedern, dem Rentengesetz zuzustimmen.

So verabschiedete der Bundestag in der Nacht zum 22. Januar 1957 nach fünfzehnstündiger Schlussdebatte die Neuregelungsgesetze. Alle Abgeordneten von CDU und CSU, der SPD und auch der FVP stimmten zu, wohingegen die Freien Demokraten geschlossen mit Nein votierten und die Abgeordneten der DP sich mehrheitlich der Stimme enthielten. So konnte der Vorsitzende der Unionsfraktion nach der Schlussabstimmung erleichtert aufatmen: »Die Fraktion stimmt dem Gesetz geschlossen zu. Ein Erfolg der Union. Wir haben uns unter das Kompromiß gefunden und es im Plenum geschlossen durchgesetzt. Ein Weg, den wir auch in anderen wichtigen und schwierigen Fragen gehen müssen. Das Kompromiß ist in der Politik nicht von Übel. Es kostet Mühe und harte Diskussionen. Wer mit dem Kopfe durch die Wand will, verliert. Das Kompromiß ist durchweg das Optimum.«¹³⁴ Nachdem der Bundesrat am 8. Februar 1957 einstimmig zugestimmt hatte, traten die Gesetze rückwirkend zum 1. Januar 1957 in Kraft.¹³⁵

Mit der Rentenreform hatte die Bundesregierung ein zentrales Gesetzgebungsvorhaben verwirklicht, mit dem sie nun sechs Monate später vor die Wähler treten konnte. Zwar war der Anspruch, eine »umfassende Sozialreform« durchzuführen, nicht eingelöst, doch hatte sie trotz »unendlicher Mühen« zumindest ein wesentliches Teilstück umzusetzen vermocht. Drei Gründe vor allem waren für diesen Erfolg verantwortlich. Zum einen hatte der kontinuierliche Ansporn des Kanzlers dem Diskussionsprozess über viele Klippen und Hürden hinweggeholfen. Nicht nur war von Adenauer die Weichenstellung zugunsten der Dynamisierung der Renten ausgegangen, was vielfach hervorgehoben worden ist, sondern er hatte innerhalb des Kabinetts die Linie vorgegeben und zaudernde oder unwillige Minister zur Ordnung gerufen, er hatte in der Fraktion die divergierenden Meinungen zusammenzuführen und sie auf das gemeinsame Vorhaben zu verpflichten versucht, und er hatte in Besprechungen mit den Gewerkschaften, den Arbeitgebern und anderen Verbandsvertretern außerparlamentarische Kräfte einzubinden gewusst. Ohne diese

¹³³ Sitzung der SPD-Fraktion am 19.1.1957, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 310, S. 393, sowie die Ausführungen von Hans Reyman beim sog. Rhöndorfer Gespräch am 28.4.1977, vgl. Repgen, Konrad (Hrsg.), Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute, Stuttgart/Zürich 1978, S. 58f.

¹³⁴ Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag vom 21.1.1957, S. 240.

¹³⁵ BGBl 1957, S. 45, 88 und 533.

aktive Vermittlungs- und Ansporntätigkeit des Regierungschefs wären die Rentengesetze wohl nicht verabschiedet worden.

Zum zweiten konnte die Unionsfraktion die Gesetzesentwürfe mit ihrer eigenen parlamentarischen Mehrheit verabschieden. Zentrale Voraussetzung für einen Erfolg war somit die Geschlossenheit der Fraktion, was angesichts höchst divergierender Ansichten zwischen dem sozial- und dem wirtschaftspolitischen Flügel nicht einfach war. Hier gelang es der Fraktionsspitze, durch Vermittlung bzw. durch die Zwischenschaltung von innerfraktionellen Gesprächskreisen die unterschiedlichen Standpunkte einander anzunähern und letztlich auf einer einheitlichen Linie zu verschmelzen. Auch bei der Rentenreform erwies sich die Binnendifferenzierung der Fraktion in Arbeitskreise, Obleute und für bestimmte Themen zuständige Sprecher als der zentrale Faktor, da über sie die entsprechenden Kompromisslinien entwickelt werden konnten. Am Ende dieses langen und schwierigen Aushandlungsprozesses stand dann ein Gesetzestext, dem im Bundestag niemand aus der Fraktion seine Zustimmung verweigerte.

Die Nichteinbindung der kleineren Koalitionspartner war zwar ein Verstoß wider den Geist des Regierungsbündnisses, war aber der Preis für die unionsinterne Einigung. Ein Konsens zwischen allen drei Fraktionen in der Rentenreform wäre wohl nicht möglich gewesen, hätte jedenfalls die mühsam erreichte Balance zwischen Sozialausschüssen und Wirtschaftsflügel der Union infrage gestellt und ersteren mit der politischen Kooperation mit den Sozialdemokraten liebäugeln lassen. Da die koalitionsinterne Einigung zur Durchsetzung der Rentenreform nicht notwendig war, wurde sie auch nicht mit allem Nachdruck erstrebt – ein kaum verhülltes Indiz für die Nachrangigkeit der beiden Koalitionspartner in den Augen der Unionsfraktion.

Schließlich erhöhten die anstehenden Bundestagswahlen und der sich durch sie ergebende Termindruck den Einigungszwang. Ein Scheitern der Rentenreform zum Ende der Legislaturperiode wollte niemand verantworten, so dass mancher Kompromiss auch gegen die eigenen Überzeugungen vereinbart wurde. Zudem konnten angesichts der knappen Beratungszeit Befürworter wie Gegner einer Dynamisierung der künftigen Renten die finanziellen Folgen der neuen Rentenformel für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Staat nicht wirklich abschätzen,¹³⁶ was ihre Bereitschaft, sich in die Fraktionslinie einzufügen, erhöht haben dürfte. Ohne die Druckkulisse der nahenden Bundestagswahl wären diese Auseinandersetzungen um wünschbaren Ausbau und finanzielle Grenzen des Wohlfahrtsstaates wohl noch heftiger gewesen. Stattdessen konnte Adenauer nach der viertägigen »Rentenschlacht« im Bundesparteivorstand der CDU betonen, mit welcher »großer Hochachtung und [...] großer Freude« es ihn erfülle, dass die Fraktion »es fertiggebracht hat, in dieser so schwierigen Materie eine geschlossene Haltung zu zeigen in der gesamten Abstimmung«.¹³⁷

¹³⁶ Dies betont auch Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, S. 410 f.

¹³⁷ Sitzung am 7. 2. 1957, BV-Protokolle 1953–1957, Nr. 18, S. 1188 (Zitat).

Nach dem überzeugenden Wahlsieg der Union im September 1957 war die politische Konstellation für gesetzgeberische Erfolge im Bereich der Sozialpolitik sogar noch günstiger als zuvor, stellten die Christdemokraten mit 278 Mandatsträgern doch deutlich mehr als die Hälfte der Abgeordneten. Dennoch sollte sich dieses Kalkül als Trugschluss herausstellen, vielmehr gestalteten sich die entsprechenden parlamentarischen Beratungen als ausgesprochen zäh und kontrovers. Nicht nur gewisse Verschiebungen in der interessenpolitischen Zusammensetzung der Fraktion sowie der Wunsch nach Profilierung gegenüber den nach dem Godesberger Reformparteitag mit verändertem Selbstbewusstsein auftretenden SPD-Parlamentariern waren hierfür verantwortlich, sondern im hier betrachteten Zusammenhang auch ein sozialpolitischer Kurswechsel der Bundesregierung hin zu einer stärkeren Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und der Kritik am ausufernden Sozialstaat.

In seiner Regierungserklärung Ende Oktober 1957 hatte der alte und neue Kanzler angekündigt, dass die Sozialreform fortgeführt werden solle, wenn auch unter veränderten sozialpolitischen Rahmenbedingungen; sie solle »sich nicht [...] in dem Ausbau solidarischer Sicherheitseinrichtungen erschöpfen«, vielmehr sei »die Bundesregierung [...] entschlossen, den Gedanken der Selbsthilfe und der privaten Initiative in jeder Weise zu fördern und das Abgleiten in einen totalen Versorgungsstaat, der früher oder später den Wohlstand vernichten würde, zu verhindern.« Nach der massiven Kostenexpansion durch die Rentenreform sollten die nun folgenden Schritte ohne größere Belastungen für Staat und Wirtschaft und unter Stärkung der Eigenverantwortung der Betroffenen realisiert werden.¹³⁸

Im Fokus der Weiterführung der Sozialreform in der 3. Legislaturperiode stand eine umfassende Neuregelung der gesetzlichen Krankenversicherung,¹³⁹ mit der das zersplitterte Leistungsrecht vereinheitlicht, die Vermischung aus Versicherungs- und Versorgungsprinzip beseitigt und das Verhältnis von Leistungen und Beiträgen neu justiert werden sollte. Hierbei ging es um Fragen zum Leistungsumfang, zur Finanzierung dieser Leistungen und zur Implementierung nachfrage- und damit kostenregulierender Instrumente in das System der gesetzlichen Krankenversicherung.

Die Initiative, eine so komplexe Materie in Angriff zu nehmen, konnte nur bei der Bundesregierung liegen. Der neue Bundesarbeitsminister, Theodor Blank, setzte darauf, parallel zu den Vorarbeiten in seinem Ministerium eine breit angelegte Diskussion zwischen allen interessierten Verbänden und Gruppen über die Grundsätze der Reform stattfinden zu lassen und so eine möglichst große Zustimmung zu seinem Grundkonzept zu erreichen. Dies jedoch erwies sich als Fehlkalkulation, vielmehr lud dieses Vorgehen dazu ein, die eigenen Forderungen ungefiltert vorzubringen und auf deren Umsetzung zu drängen. So stieß der vom Bundesarbeitsministerium

¹³⁸ Sitzung vom 29.10.1957, BT Plenarprotokoll 03/3, S. 17 ff.

¹³⁹ Vgl. für die Einzelheiten Reucher, Reformen und Reformversuche, sowie Wasem, Jürgen u. a., Gesundheitswesen und Sicherung bei Krankheit und Pflegefall, in: Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 4, S. 373–432.

erarbeitete Referentenentwurf auf deutliche Ablehnung, wenn auch hinsichtlich je unterschiedlicher Teilbereiche.¹⁴⁰ Als besonders anstößig erwies sich die beabsichtigte Einführung einer Selbstbeteiligung der Versicherten, mit der das Ministerium die steigenden Gesundheitskosten drosseln und Bagatellfälle eindämmen wollte.¹⁴¹ Insbesondere die Ärzteschaft lief Sturm gegen diese Bestimmung. Aber auch die Gewerkschaften lehnten eine solche Beteiligung der Patienten an den Arztkosten strikt ab. Im Laufe der Debatte verhärteten sich die Fronten derart, dass ein Kompromiss kaum noch denkbar erschien.

Für die Opposition im Bundestag war dies eine günstige Gelegenheit, die Kritik aus dem vorparlamentarischen Raum zu verstärken und auf diese Weise die Regierungskoalition unter Druck zu setzen. Nachdem erste Details des Referentenentwurfs an die Öffentlichkeit gedrungen waren, reihte sich die SPD in die Riege der Kritiker ein.¹⁴² Auf einer Tagung in Bad Godesberg Mitte Januar 1959 zu Fragen der Gesundheitspolitik präsentierte sie nicht nur ihre eigenen Vorstellungen, sondern suchte auch den Schulterchluss mit den Gewerkschaften, den Vertretern der gesetzlichen Krankenkassen sowie der Ärzteschaft. Bereits Anfang November 1958 hatte sich die SPD-Bundestagsfraktion mit Vertretern der ärztlichen Spitzenverbände zu einem Meinungsaustausch getroffen, wobei beide ihre jeweiligen Positionen abgesteckt hatten. Die Sozialdemokraten hatten erkannt, dass, wenn man die Pläne der Bundesregierung zu Fall bringen wollte, dem Protest dieser Gruppe gegen die vom Arbeitsministerium konzipierte Krankenversicherungsreform die größte Durchschlagskraft zukommen würde. So formierte sich hier eine »Koalition der Unzufriedenen«¹⁴³ mit der SPD als parlamentarischer Speerspitze und der Ärzteschaft, den Gewerkschaften und Teilen der Krankenkassenverbände als öffentlichwirksamem Resonanzboden. Auch die FDP gehörte in dieses Lager, stand sie doch traditionsgemäß der Haltung der Ärzteschaft nahe,¹⁴⁴ wenngleich sie in der kommenden Auseinandersetzung keine herausragende Rolle spielen sollte.

Für die Regierungsparteien, voran die Christdemokraten, war dieser Schulterchluss der parlamentarischen Opposition mit dem verbandlichen Protest ein beunruhigendes Szenario. Die Unionsfraktion war in die Überlegungen des Bundesarbeitsministeriums und die Erarbeitung des Referentenentwurfs in keiner Weise eingebunden gewesen, wenngleich einzelne Abgeordnete als Vermittler zwischen Ministerium und Ärzteverbänden¹⁴⁵ eingeschaltet worden waren. Als eigenständiges Gremium beschäftigte sie sich erst unmittelbar vor der 1. Lesung des entsprechenden Gesetzentwurfs mit der Krankenversicherungsreform, was die interne Abstim-

¹⁴⁰ So Wasem, *Gesundheitswesen*, S. 383, und Reucher, *Reformen und Reformversuche*, S. 115 ff.

¹⁴¹ Zu anderen strittigen Punkten vgl. ebd.

¹⁴² Vgl. Reucher, *Reformen und Reformversuche*, S. 130 f.

¹⁴³ So ebd., S. 130.

¹⁴⁴ Ebd., S. 132. Vgl. auch die Leitsätze des Arbeitskreises III der FDP-Fraktion vom 1. 3. 1958, ADL, Nr.–2511.

¹⁴⁵ So Wasem, *Gesundheitswesen*, S. 388.

mung der unterschiedlichen Vorstellung zu zentralen Punkten dieses Entwurfs erschwerte.

Die divergierenden Meinungen innerhalb der stärksten Regierungsfraktion, die ja schon zuvor die sozialpolitische Gesetzgebungsarbeit geprägt hatten, waren in Gesundheitsfragen besonders ausgeprägt. Der rechte, der Industrie und mittelständischen Interessen nahestehende Flügel konnte sich noch am ehesten mit den Vorstellungen des Bundesarbeitsministeriums identifizieren. Er sah die Expansion sozialstaatlicher Leistungen mit großer Sorge nicht allein wegen der sich hieraus ergebenden zusätzlichen Belastungen für die Wirtschaft wie für den Bundesetat, sondern aus grundsätzlichen Erwägungen heraus. Im Sinne des bereits vom Kanzler in seiner Regierungserklärung nach der Bundestagswahl 1957 angesprochenen Subsidiaritätsprinzips warnten sie vor dem Abgleiten in den Wohlfahrtsstaat, ja, in den »Versorgungsstaat sozialistischer Prägung«¹⁴⁶ und setzten stattdessen auf Eigenverantwortung und Eigeninitiative des Individuums. Deshalb kamen die von Blank vorgesehenen Maßnahmen zur Beteiligung der Patienten an den Arztkosten und zu anderen Punkten ihnen entgegen. Der Arbeitnehmerflügel dagegen betonte eher den Ausbau des Leistungsrechts wie die Ausweitung des Kreises der in den gesetzlichen Krankenkassen Versicherten und wollte als kostendämpfende Maßnahme allenfalls eine Krankenscheingebühr akzeptieren. Die Hauptkritik richtete sich jedoch gegen andere Teile der geplanten Krankenkassenreform, vor allem die Neuregelung des Kassenarztrechts sowie die Sonderstellung von Knappschaften und Ersatzkassen. Auf einer Tagung in Königswinter Anfang Dezember 1958 hatten die Sozialausschüsse diese Position noch einmal bekräftigt.¹⁴⁷ Zwar zeigten sie sich bereit, sich angesichts der wachsenden Kritik der Öffentlichkeit wie der parlamentarischen Opposition schützend vor den aus ihren Reihen kommenden Arbeitsminister zu stellen, doch setzten sie ebenso darauf, dass ihre Vorstellungen in dem anstehenden Gesetzentwurf Berücksichtigung finden würden.

Angesichts der massiven Kritik an den bisherigen Plänen sah sich das Bundesarbeitsministerium vor der Notwendigkeit, bei der Konzipierung des Regierungsentwurfs diesen Bedenken entgegenzukommen und so eine konsensfähige Vorlage vorzulegen. Deren Ausarbeitung zog sich bis zum Juni 1959 hin. Angesichts der nach wie vor nicht ausgeräumten Bedenken innerhalb der Fraktion legte deren Vorsitzender Krone dem Bundeskanzler jedoch nahe, »vor Beginn der Parlamentsarbeit Ende September keine Entscheidung in der Frage der Krankenversicherung im Kabinett zu treffen«¹⁴⁸, was dieser ihm auch umgehend zusagte. Gleichzeitig tauchten erste Hinweise in der Presse zu Überlegungen in der Unionsfraktion auf, die geplante Krankenkassenreform in der 3. Legislaturperiode nicht mehr zu beraten.¹⁴⁹ Hintergrund war die Einschätzung, dass der Bundestagsausschuss für Sozialpolitik, mit

¹⁴⁶ Zit. nach Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 133f.

¹⁴⁷ Ebd., S. 137.

¹⁴⁸ Krone an Adenauer am 10.7.1959, BA, B 136/1393; Antwort Adenauers vom 15.7.1959, ebd.

¹⁴⁹ Vgl. Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 140, Wasem, Gesundheitswesen, S. 391f.

vielen anderen Gesetzesvorhaben überlastet, die Beratungen zu diesem Entwurf erst so spät in Angriff nehmen könne, dass die abschließende parlamentarische Beratung in das Vorfeld der nächsten Bundestagswahl geraten und die Krankenkassenreform somit Gegenstand des Wahlkampfes werden würde. Dies aber wollte man unbedingt vermeiden, zumal auch andere gegenwärtig kontrovers diskutierte sozialpolitische Vorhaben¹⁵⁰ in dieser Kampagne zu rechtfertigen sein würden. Vor allem die Sozialausschüsse führten diese wahltaktischen Überlegungen ins Feld.

Eine Initiative der Opposition brachte dann neue Bewegung in den Gesetzgebungsprozess. Am 20. Oktober 1959 beehrte die SPD-Fraktion in einer Großen Anfrage¹⁵¹ von der Bundesregierung Auskunft über Stand und Inhalt der Krankenversicherungsreform. Damit nutzte sie – wie dies in den fraktionsinternen Überlegungen zur Optimierung ihrer Performanz im Bundestag ja verabredet worden war – dieses scharfe, einer Grundsatzdebatte im Plenum den Weg ebene Mittel der Geschäftsordnung des Bundestages, mit dem sie die Regierungskoalition politisch unter Druck setzen konnte. Um einem solchen Offenbarungseid zuvorzukommen, entschloss sich das Bundeskabinett dann doch Ende Oktober,¹⁵² den vorliegenden Entwurf als Kabinettsvorlage zu verabschieden und ihn baldmöglichst dem Bundestag zuzusenden. Damit war das parlamentarische Verfahren eröffnet.

Obwohl die unionsgeführten Landesregierungen im Bundesrat die Mehrheit hatten, erwies sich die Länderkammer¹⁵³ als erste Hürde für den Regierungsentwurf. Mit 138 Änderungsanträgen, in denen sich viele der von der Opposition wie vom linken Flügel der Unionsfraktion vorgebrachten Vorbehalte widerspiegelten, verabschiedete sie ihn schließlich und wies ihn an die Regierung zurück. Die erste Lesung im Bundestag fand so am 17. Februar 1960 statt,¹⁵⁴ anschließend wurde der Gesetzentwurf an den Ausschuss für Sozialpolitik sowie – mitberatend – an die Ausschüsse für Arbeit und für Gesundheitswesen überwiesen. Während Letztere ihre Beratungen noch vor der parlamentarischen Sommerpause 1960 abschlossen, erwies sich der federführende Ausschuss als das entscheidende Nadelöhr für die Krankenkassenreform. Die 1. Lesung im Ausschuss konnte zwar im März 1960 abgeschlossen werden,¹⁵⁵ doch gelang dies nur, weil keine Beschlüsse zu den einzelnen umstrittenen Punkten gefasst wurden. Als Mitte Mai die 2. Lesung beginnen sollte, mussten die Unionsvertreter einräumen, dass es zu den entscheidenden Punkten noch immer keine innerfraktionell abgestimmten Vereinbarungen gebe. Die SPD-Mitglieder verließen daraufhin den Raum, so dass die Sitzung beendet¹⁵⁶ und die 2. Lesung bis auf weiteres aufgeschoben wurde.

¹⁵⁰ Dies waren eine Reform der Unfallversicherung, eine Kriegsopfernovele und die Aufhebung der Wohnraumbewirtschaftung (»Lücke-Plan«).

¹⁵¹ BT Dr. 03/1298.

¹⁵² Sitzung am 28. 10. 1959, Kabinettsprotokolle 1959, Nr. 83, S. 349 ff.

¹⁵³ Vgl. Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 145 ff.

¹⁵⁴ BT Plenarprotokoll 03/102, S. 5497–5572.

¹⁵⁵ Ausschuss für Sozialpolitik, 66. Sitzung vom 17. 3. 1960, BT ParLA, III-1002-A2.

¹⁵⁶ Ausschuss für Sozialpolitik, 73. Sitzung vom 12. 5. 1960, ebd.

Allerdings hatten sich die Entscheidungen längst auf eine andere Ebene verlagert. Angesichts der nach wie vor heftigen öffentlichen Diskussion um die Krankenversicherungsreform und der massiven Proteste der Ärzteschaft hatte sich der Kanzler entschlossen, sich in die strittige Angelegenheit einzuschalten. »Das Krankenkassengesetz«, so Adenauer vor dem Bundesvorstand seiner Partei Ende Januar 1960, »kann eine sehr üble Sache werden, denn die Ärzte sind ausgezeichnete Agitatoren bei der Wahl. Sie sprechen in ihren Sprechstunden mit sehr vielen Leuten und können hier sehr stark auf die ganzen Dinge einwirken. Dieser Kampf der Ärzte gegen das Krankenkassengesetz muß sehr ernst gesehen werden für den Ausgang der Wahl des Jahres 1961.«¹⁵⁷ Deshalb wollte er sie auf die Seite der Regierung ziehen. So empfing der Kanzler am 1. Februar 1960 die beiden Vorsitzenden des Hartmannbundes und drei Tage später den Präsidenten der Bundesärztekammer sowie den 1. Vorsitzenden der Kassenärztlichen Bundesvereinigung. Angesichts der kritischen Ausführungen der Ärztevertreter erwog er sogar, den Gesetzentwurf zurückzuziehen und einen modifizierten Entwurf vorzulegen, wovon ihn Fraktionschef Krone jedoch abbringen konnte.¹⁵⁸ Stattdessen drängte er Arbeitsminister Blank,¹⁵⁹ sich mit der Fraktion wie mit den Ärzten in den strittigen Fragen zu einigen.

Die Unionsfraktion reagierte empört auf diese Einengung ihrer Autonomie, der linke Flügel forderte Adenauer sogar auf,¹⁶⁰ seine Autorität auch gegenüber der Ärzteschaft einzusetzen und sie zur Mäßigung ihrer Anwürfe gegen die Krankenversicherungsreform zu bewegen. Auch Krone schloss sich dieser Kritik an und betonte, »daß die Fraktion für alle, die gehört werden wollen, zu sprechen sei. Kampf- und Notgemeinschaften aber seien staatsabträglich und wenn man sich diese Form des Auftretens, wie sie sich in den letzten Wochen gezeigt hätte, weiter gefallen lasse, dann könne man nicht absehen, wo das enden werde.« Ausdrücklich stärkte er Blank, »der in den letzten Monaten wie kein anderer unter ständigem Beschuß von allen möglichen Seiten gelegen habe«,¹⁶¹ den Rücken.

Dennoch ging für die Fraktion kein Weg daran vorbei, sich intern abzustimmen, eine gemeinsame Haltung zu den strittigen Fragen der Krankenkassenreform zu entwickeln und hierbei die Einwände aus dem vorparlamentarischen Raum zu berücksichtigen. Dies erwies sich jedoch als außerordentlich zäh. Statt sich auf die Gegenseite zuzubewegen, hielten die Vertreter der Sozialausschüsse an ihren Positionen fest und stützten dies durch die Mobilisierung ihrer Basis.¹⁶² Darüber hinaus konnten sie durch zwei Großveranstaltungen – den christlich-sozialen Arbeitnehmerkongress in Köln Ende März und den CDU-Parteitag in Karlsruhe Ende April 1960 – ihren Forderungen öffentliches Gehör verschaffen. Gestärkt durch die

¹⁵⁷ Sitzung CDU-Bundesvorstand am 29. 1. 1960, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 12, S. 587f.

¹⁵⁸ Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag vom 4. 2. 1960, S. 404.

¹⁵⁹ Sitzung vom 9. 2. 1960, Kabinettsprotokolle 1960, Nr. 95, S. 104 f.

¹⁶⁰ So Albers im CDU-Bundesvorstand am 29. 1. 1960, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 12, S. 594 f.

¹⁶¹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 9. 2. 1960 und 16. 2. 1960, Sitzungsprotokolle 3, WP, Nr. 172 und 182, S. 555 und 560.

¹⁶² So Reucher, S. 161 ff. (mit vielen Details).

Rückendeckung der eigenen Anhänger in Köln, forderten sie in Karlsruhe sogar den Parteivorsitzenden und Kanzler heraus und kritisierten die Politik der Bundesregierung. Selbst eine offene Rüge Adenauers ließ Albers nicht unwidersprochen. Der Parteitag stärkte mit seinen Beschlüssen dann auch den Arbeitnehmerflügel, der hieraus neue Legitimation zur Aufrechterhaltung seiner Forderungen ableiten konnte.

So musste in der Fraktion selbst nach einem gangbaren Kompromiss gesucht werden. Auf dem Karlsruher Parteitag hatte der Kanzler den streitenden Flügeln ein Vermittlungsangebot gemacht, das Teile der Fraktion nun aufgriffen. Mitte Mai trafen sich führende Sozialpolitiker der CDU mit dem Regierungschef¹⁶³ und erarbeiteten einen Vorschlag, der einige der kontroversen Punkte entschärfte. Auf der nächsten Fraktionssitzung fand dieser jedoch keine Zustimmung;¹⁶⁴ erst nach einer erneuten Unterredung zwischen Krone und Blank bei »eine[r] Flasche Wein«¹⁶⁵ und weiteren Gesprächen mit den Sozialexperten der Fraktion konnten sich die Unionsabgeordneten Ende Mai 1960¹⁶⁶ auf diese Kompromisslinie verständigen. Allerdings währte dies nicht lange. Nicht nur die betroffenen Interessengruppen, also Gewerkschaften, Krankenkassenverbände und Ärzteschaft, protestierten gegen diese Vereinbarung, auch große Teile der Fraktion – sowohl der rechte als auch der linke Flügel – distanzieren sich von dem zuvor einstimmig gefassten Fraktionsbeschluss.¹⁶⁷ Der Hintergrund für diese Kehrtwende war, dass der Kompromiss eher Grundsatzcharakter hatte, Details aber noch ausgearbeitet und die konkreten Auswirkungen der beschlossenen Neuregelungen noch abgeschätzt werden mussten. Als diese Effekte deutlich wurden, zogen sich beide Seiten wieder auf ihre ursprünglichen Positionen zurück. »Das Chaos in der Regierungsfraktion [war] größer als zuvor.«¹⁶⁸

Für die Koalition spitzte sich die Situation noch dadurch zu, dass die SPD Ende Juni 1960 ein »Vorschaltgesetz« im Bundestag eingebracht¹⁶⁹ hatte, mit dem sie die wichtigsten Regelungen vorweg beschließen lassen wollte, um sich den anderen Fragen im nächsten Bundestag zu widmen. Inhaltlich ging es vor allem um Leistungsverbesserungen, die im Wesentlichen durch eine Verlagerung der Kosten auf den Bund und die Arbeitgeber finanziert werden sollten. Die so strittigen Pläne des Regierungsentwurfs wären damit ad acta gelegt worden. Besonders empörend aus der Sicht der Unionsführung war, dass die SPD hier Forderungen des eigenen linken Flügels aufgenommen hatte und ihn so einlud, den Gesetzentwurf gemeinsam mit ihnen zu verabschieden.

¹⁶³ Dies waren Krone, Höcherl, Horn, Stingl, Schepmann und Ruf. Vgl. Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1957–1961, Nr. 203, S. 627, Anm. 19.

¹⁶⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 20. 5. 1960, ebd., Nr. 203, S. 626 ff.

¹⁶⁵ Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag vom 22. 5. 1960, S. 420.

¹⁶⁶ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 25. 5. 1960, Sitzungsprotokolle 3, WP, Nr. 204, S. 629 ff.

¹⁶⁷ Vgl. für Einzelheiten Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 167 f.

¹⁶⁸ Ebd., S. 168.

¹⁶⁹ BT Dr. 03/1926 vom 21. 6. 1960.

Eine solche »Rosinenpickerei« wollten die Christdemokraten jedoch auf keinen Fall unterstützen. Angesichts der verworrenen Lage schaltete sich nun der Kanzler erneut ein, um einen Ausweg zu finden. »In der Fraktion herrsche ein verbissenes Gegeneinander und eine gemeinsame Einstellung gegen das Ministerium«, klagte Adenauer im Bundesvorstand seiner Partei im Sommer 1960. »In der ganzen Sache sei eine Verbiesterung, der man nur Herr werden könne, wenn man mit etwas Neuem komme. Ob das dann den gleichen Inhalt habe, sei eine Frage für sich; aber es müsse eine neue Verpackung dabei sein.«¹⁷⁰ Mit deutlicher Verärgerung über die Vorgehensweise und den »Hochmut« des Bundesarbeitsministeriums forderte er Blank auf, den bisherigen Gesetzentwurf zurückzuziehen und bis zum Ende der Parlamentsferien einen neuen Entwurf auszuarbeiten.¹⁷¹ Eine solche Desavouierung wollte dieser jedoch nicht auf sich nehmen und deutete Rücktrittsabsichten an; erst durch die Vermittlung Krones konnten die Wogen geglättet werden.

Ob der Kanzler tatsächlich beabsichtigte, den Regierungsentwurf durch eine neue Vorlage zu ersetzen oder ob er nur Blank zum Einlenken bewegen wollte, sei dahingestellt. Nach diesem scharfen Zusammenstoß zeigte sich Blank in den strittigen Fragen jedenfalls deutlich kompromissbereiter. Dies galt nicht nur gegenüber seinen Kritikern in der Unionsfraktion, sondern auch gegenüber der Ärzteschaft. Mitte August 1960 traf sich der Kanzler – im Beisein des Bundesarbeitsministers – zum zweiten Mal mit Vertretern der Ärzteschaft, wobei erste Schritte zu einer Verständigung über die strittigen Fragen der Krankenversicherungsreform abgesteckt wurden. In mehreren Treffen zwischen Blank und ärztlichen Standesvertretern Anfang September konnte dies weiter vertieft werden. »Im guten Einvernehmen«,¹⁷² so konnte der Bundesarbeitsminister dem Kanzler berichten, habe man die strittigen Fragen erörtert.

Weitere Gesprächsrunden in unterschiedlicher Zusammensetzung schlossen sich an, so dass sich am Ende der parlamentarischen Sommerpause 1960 eine Einigung¹⁷³ abzeichnete. Nachdem das Kabinett, der CDU-Bundesvorstand sowie der Fraktionsvorstand den nun verabredeten Regelungen zugestimmt hatten, wurden sie Ende September auch in der Unionsfraktion¹⁷⁴ angenommen. Eindringlich mahnte der Kanzler in dieser Sitzung die Fraktion, Einigkeit zu zeigen: »Wenn ich mich an jenen Abend im Palais Schaumburg erinnere, wie wir zusammensaßen und soviel Meinungsverschiedenheiten wie Stimmen da waren, und wie sich das wie ein Alpdruck auf uns senkte, dann müssen wir froh sein, dass es gelungen ist, jetzt zu

¹⁷⁰ Sitzung CDU-Bundesvorstand am 6. 7. 1960, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 15, S. 721 und S. 727.

¹⁷¹ Vgl. ebd., sowie Adenauer an Blank am 14. 7. 1960, Adenauer, Briefe 1959–1961, Nr. 112, S. 125 f., und die Gesprächsaufzeichnung vom 18. 7. 1960, ebd., Nr. 112A, S. 127 f.

¹⁷² Blank an Adenauer am 14. 9. 1960, BA, B136/397.

¹⁷³ Zum Inhalt vgl. Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 172.

¹⁷⁴ Sitzung vom 21. 9. 1960, Kabinettsprotokolle 1960, Nr. 122, S. 327 ff.; Sitzung CDU-Bundesvorstand am 22. 9. 1960, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 17, S. 827 ff.; Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 26. 9. 1960, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 212, S. 667; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 27. 9. 1960, ebd., Nr. 213, S. 676 ff.

einer einheitlichen Auffassung zu kommen. [...] Nun habe ich die Bitte an die Fraktion: Jetzt so schnell wie möglich dieses Gesetz vollenden und einig dabei sein, geschlossen sein und die Sache zu einem guten Ende bringen! Wenn das gelungen ist, dann glaube ich, können wir bei der Bundestagswahl auf einen ähnlichen Erfolg in sozialer Hinsicht hinweisen wie 1957.«¹⁷⁵

Unter Adenauers mehr oder weniger deutlichem Druck war es den Unionsabgeordneten zwei Tage vor der 1. Lesung des von der SPD-Fraktion eingebrachten »Vorschaltgesetzes« gelungen, sich auf eine gemeinsame Linie für die Weiterberatung des Regierungsentwurfs zur Krankenversicherungsreform zu einigen, wobei die internen Differenzen übertüncht, aber nicht ausgeräumt waren. Als in der Aussprache über das »Vorschaltgesetz« der Sprecher der SPD-Parlamentarier, Ernst Schellenberg, vorschlug, den Regierungsentwurf fallenzulassen und stattdessen den SPD-Entwurf zu beraten,¹⁷⁶ wies die Unionsfraktion dieses Ansinnen vehement zurück, vielmehr werde man die eigene Vorlage »als Ganzes und mit tunlichster Beschleunigung«¹⁷⁷ verabschieden. Somit wurde im Oktober 1960 die 2. Lesung des Regierungsentwurfs im Ausschuss für Sozialpolitik des Bundestages wieder aufgenommen. Die Hoffnung auf eine zügige Beratung erwies sich jedoch als verfehlt. Schellenberg, der Vorsitzende dieses Ausschusses, legte es zusammen mit seinen Fraktionskollegen darauf an, durch die Anhörung weiterer Sachverständiger, umfassende Diskussionen zu allen Einzelpunkten und die Einbringung einer großen Zahl von Änderungsanträgen die Beratungen möglichst in die Länge zu ziehen.¹⁷⁸ Dieser Verzögerungstaktik hatten die Christdemokraten wenig entgegenzusetzen, manche Paragraphen wurden über mehrere Sitzungen hin beraten.

Nicht zuletzt durch diese breiten Grundsatzdiskussionen kamen in den Reihen der Christdemokraten die alten Differenzen wieder zum Vorschein. Strittig war zum einen die Auslegung der in dem Gespräch beim Kanzler mit den ärztlichen Standesvertretern vereinbarten Punkte und zum anderen deren Rolle in diesem Gesetzgebungsprozess generell. Die Einengung der eigenen Entscheidungsspielräume durch die ihnen vom Kanzler aufgenötigte Einbindung der Ärzteschaft empfanden manche Ausschussmitglieder als schwer erträglich, was ihre Kompromissbereitschaft deutlich schmälerte. Deshalb sah sich Adenauer genötigt, über den Fraktionsvorsitzenden Krone sowie über den Vorsitzenden des Bundesausschusses für Sozialpolitik der CDU, Heinrich Lünendonk, die Unionsparlamentarier¹⁷⁹ noch einmal zu dem gewünschten Einvernehmen aufzufordern.

Hatte dies schon wenig gefruchtet, so schlugen die Wogen noch höher, als bekannt wurde, dass die Vorsitzenden der wichtigsten ärztlichen Verbände sich in

¹⁷⁵ Ebd., S. 676.

¹⁷⁶ Sitzung am 29. 9. 1960, BT Plenarprotokoll 03/125, S. 7255.

¹⁷⁷ Peter Horn, ebd.

¹⁷⁸ Ausschuss für Sozialpolitik, Nr. 75 vom 29. 9. 1960, Nr. 76 vom 6. 10. 1960, Nr. 78 vom 20. 10. 1960, Nr. 80–91 vom 3. 11. 1960 – 19. 1. 1961; BT ParlA, III-1002-A2.

¹⁷⁹ Adenauer an Krone am 19. 11. 1960, Adenauer, Briefe 1959–1961, Nr. 185 u. Anlage, S. 216 ff.; Lünendonk an Adenauer am 1. 12. 1960, ACDP, I-028-007/2.

einem Brief beim Regierungschef¹⁸⁰ über die Haltung der Sozialpolitiker der Unionsfraktion beschwert und ihn aufgefordert hatten, seine Autorität ihnen gegenüber geltend zu machen. Nicht nur die Presse sprach von einer Aufforderung zur »Ausschaltung des Parlaments« durch des »Kanzlers Rute«, auch die Unionsabgeordneten reagierten mit Empörung. Selbst ein erneutes Gespräch der Ärzte beim Bundeskanzler unter Beteiligung Blanks und führender Sozialpolitiker der Fraktion konnte den Unmut nicht glätten. Damit war das Schicksal der Krankenversicherungsreform in der 3. Legislaturperiode besiegelt. Während die Ausschussberatungen – wenn auch ohne substantielle Fortschritte – fortgesetzt wurden, kam aus der FDP-Fraktion¹⁸¹ nun der Vorschlag, die Diskussionen einzustellen und nach der nächsten Bundestagswahl fortzusetzen. Dem schloss sich die Unionsfraktion¹⁸² wenig später an.

Das Scheitern der Krankenversicherungsreform in der 3. Legislaturperiode hatte viele Ursachen. Zunächst einmal war es ein höchst komplexes Vorhaben, bei dem sich viele Themenfelder verschränkten und bei dem der Vorsatz, Staat und Wirtschaft nicht über das bisherige Maß hinaus zu belasten, den vordergründig einfachsten Ausweg, nämlich eine Ausweitung der Aufwendungen, versperrte. Konträr zum bisherigen Trend der bundesdeutschen Sozialpolitik, den Leistungskatalog und damit das Finanzvolumen zu erweitern, sollten nun Steuerungsmaßnahmen in die Gesundheitspolitik eingebaut werden, mit denen die Kosten gedämpft und die beteiligten Akteure zu einem verantwortlichen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln gebracht werden sollten. Wie dies auszugestalten sein und wer welche Einschränkungen zu tragen haben würde, war der Kern der Kontroverse.

Vor diesem Hintergrund waren Zahl und Gewicht der außerparlamentarischen Vetospieler groß. Hatten auch gegen andere Gesetzgebungsvorhaben Verbände und Lobbygruppen ihren Einfluss teils durchaus massiv zur Geltung gebracht, so fochten hier unterschiedliche und potente Akteure Seite an Seite. Als besonders schlagkräftig erwies sich die Ärzteschaft. Nicht nur verfügte sie über gute Kontakte in die Ministerialbürokratie des Bundesarbeitsministeriums hinein, auch die Öffentlichkeit konnte sie mit ihrem Widerstand gegen das Vorhaben mobilisieren, eine Selbstbeteiligung der Patienten an den Behandlungskosten einzuführen. Adenauers Diktum, dass man keine Reform gegen die Ärzteschaft durchsetzen könne, trug dieser Einsicht Rechnung.

Allerdings erzeugte die aggressive Druckpolitik insbesondere der kassenärztlichen Bundesvereinigung auch Widerstand. Hatte sie sich zunächst darauf konzentriert, ihre Vorstellungen über ihre Kontakte in das Bundesarbeitsministerium hinein zu unterbreiten, so änderte sie, als dies nicht in gewünschtem Maße erfolgreich war, ihre Strategie zugunsten der Mobilisierung der Öffentlichkeit. Mit mehreren Groß-

¹⁸⁰ Vgl. für Einzelheiten Wasem, Gesundheitswesen, S. 399.

¹⁸¹ Sitzung FDP-Bundestagsfraktion am 17.1.1961, ADL, 14662; 92. Sitzung Ausschuss für Sozialpolitik am 25.1.1961, BT ParlA, III-1002-A2.

¹⁸² Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 7.2.1961, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 239, S. 761 ff.

veranstaltungen,¹⁸³ der Gründung von »Aktionsgemeinschaften« und einer Flugblattaktion versuchte sie, Parlament und Regierung unter Druck zu setzen und zur Änderung ihrer Pläne zu nötigen. Gleichzeitig bemühte sie sich um die Kooperation mit den Gewerkschaften, die ja ebenfalls gegen die Regierungspläne Sturm liefen. Dieses massive Auftreten warf bei manchem Beobachter die Frage nach der Autonomie des Parlaments auf; Theodor Eschenburgs provokantes Diktum von der »Herrschaft der Verbände«¹⁸⁴ bezog sich nicht zuletzt auf das Vorgehen der Ärzteschaft in der Frage der Krankenkassenreform.

Da die Unionsfraktion für ihre Forderungen wenig aufgeschlossen schien, setzte die Ärzteschaft darauf, die parlamentarischen Gremien zu überspielen und in direkte Verhandlungen mit dem Bundeskanzler zu treten. Solche Unterredungen mit Verbandsvertretern hatte Adenauer auch in anderen Gesetzgebungsverfahren dazu genutzt, öffentlichem Protest die Spitze zu nehmen und ihn zumindest teilweise zu dämpfen und zu kanalisieren. Diese Strategie verfolgte er auch im vorliegenden Fall; mehrfach empfing er Vertreter der ärztlichen Standesorganisationen zu längeren Gesprächen. Dies war weniger der Nähe in inhaltlichen Fragen geschuldet, sondern geschah vor allem aus wahltaktischen Überlegungen heraus. Auch die anschließenden Versuche, die widerstrebenden Unionsparlamentarier zu Kompromissen in den strittigen Punkten zu bewegen, erfolgten vor allem mit Blick auf die kommende Bundestagswahl.

Auf die Regierungsfraktion wirkte diese Druckkulisse eher kontraproduktiv. Mit Empörung reagierten Befürworter wie Kritiker von Blanks Gesetzentwurf auf die Pressionsversuche der Ärzteschaft, aber auch – wenn auch weniger vehement – auf die Mahnungen des Kanzlers. Angesichts der divergierenden Ansichten in den eigenen Reihen gelang es ihnen zwar nicht, sich diesen Einflussnahmen zu widersetzen und mit der eigenen Mehrheit ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden, doch suchten alle Beteiligten die Autonomie des Parlaments zu untermauern. Wenn der Abgeordnete Walter Gaßmann in einer Fraktionssitzung darüber klagte, es »gehe nah an Erpressung heran, was man in den letzten Wochen [...] erlebt habe«,¹⁸⁵ so sprach er damit vielen aus dem Herzen.

Der entscheidende Grund für den Misserfolg war jedoch der Meinungsstreit in der größten Regierungsfraktion. Angesichts unüberbrückbarer Differenzen in Sachfragen gelang es trotz vielfacher Einigungsbemühungen nicht, dort einen für alle Seiten tragfähigen Kompromiss zu finden. Auch die Einschaltung weiterer Gremien, insbesondere des Bundesausschusses der CDU für Sozialpolitik, erwies sich nicht als hilfreich. Selbst die dringlichen Mahnungen des Kanzlers, einen Kompromiss zu finden, mit dem man sich den Wählern präsentieren könne, hatten nicht den gewünschten Effekt. Hatte Adenauer zuvor in der Rentenreform durch entsprechenden Druck die widerstrebenden Meinungen auf seine Linie bringen könne, so reichte

¹⁸³ Vgl. für Einzelheiten Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 148 ff.

¹⁸⁴ Eschenburg, Theodor, Herrschaft der Verbände?, 2. Aufl., Stuttgart 1963.

¹⁸⁵ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 25. 5. 1960, Sitzungsprotokolle 3, WP, Nr. 204, S. 630 f.

seine Autorität jetzt hierfür nicht mehr aus. Selbst Fraktionschef Krone sah sich mehrfach veranlasst, dem Arbeitsminister mit Blick auf die Kritik des Kanzlers den Rücken zu stärken und generell die Autonomie der Bundestagsfraktion im Gesetzgebungsverfahren zu unterstreichen. Gleichzeitig drängte auch er seine Fraktionskollegen immer wieder zu Kompromissbereitschaft und Zusammenhalt, da man nur so politisch gestalten könne. Allerdings reichte auch dies nicht aus, um dem Gesetzentwurf zur Krankenversicherungsreform zum Erfolg zu verhelfen.

In der folgenden Legislaturperiode waren die Aussichten für einen neuen Anlauf in der Krankenversicherungsreform nicht besser. Hatten sich die christdemokratischen Abgeordneten vor 1961 trotz ihrer absoluten Mehrheit im Parlament nicht auf ein entsprechendes Gesetz verständigen können, so stand ihnen mit der FDP nun ein höchst selbstbewusster Koalitionspartner zur Seite, der zudem eigene Vorstellungen¹⁸⁶ in dieser Frage hatte. Von Brentano als neuer Fraktionsvorsitzender war ein zwar erfahrener, aber doch weniger tatkräftiger und durchsetzungsfähiger Kopf als Krone zuvor, was für die Gesetzgebungsarbeit kein gutes Vorzeichen war. Dies konnte auch nicht durch den Kanzler kompensiert werden; in seinen letzten Regierungsjahren war die Durchsetzungskraft Adenauers deutlich geschwächt, und auch sein Nachfolger Erhard war in dieser Hinsicht wenig erfolgreicher.

Eingedenk des Scheiterns des Regierungsentwurfs in der 3. Legislaturperiode hatte der alte und neue Arbeitsminister Blank unmittelbar nach den Wahlen ein neues Konzept¹⁸⁷ entwickelt, um seine Vorstellungen für eine Krankenversicherungsreform nun umsetzen zu können. Im Sinne eines Junktims sollten in einem »Sozialpaket« drei Gesetzentwürfe miteinander verbunden und gemeinsam verabschiedet werden. Dies war zum einen ein Gesetz zur Neuregelung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung, zum anderen ein Gesetz über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfall und zum dritten ein Bundeskindergeldgesetz. Sein Kalkül ging dahin, das jedes dieser Gesetzesvorhaben für einen bestimmten Teil der Regierungsfaktionen nur schwer zu akzeptieren sein, gleichzeitig aber den Forderungen eines anderen Teils entsprechen würde, so dass, wie er hoffte, in der Summe alle Beteiligten sich bereit zeigen würden, das Paket gemeinsam zu verabschieden.

Das erste Vorhaben in diesem »Sozialpaket«, das Krankenversicherungs-Neuregelungsgesetz, entsprach in wesentlichen Teilen dem in der 3. Legislaturperiode nicht mehr verabschiedeten Gesetzentwurf. Neben gewissen Veränderungen im Leistungsrecht wie in der Eigenbeteiligung der Versicherten entfielen vor allem die ursprünglich geplanten Änderungen im Kassenarztrecht, gegen die die Ärzteschaft Sturm gelaufen war. Dies wollte Blank nicht erneut riskieren. Kam dieses Gesetzesvorhaben dem Wirtschaftsflügel der Union sowie der FDP entgegen, so entsprach das Lohnfortzahlungsgesetz alten Forderungen der Sozialausschüsse; sie sollten

¹⁸⁶ Zur Position der FDP in sozialpolitischen Fragen vgl. die »Leitsätze und Überlegungen des Arbeitskreises III »Arbeits- und Sozialpolitik« der Fraktion vom 1.3.1958, ADL, N1–2511.

¹⁸⁷ Vgl. Wasem, Gesundheitswesen, S. 401.

hiermit dafür gewonnen werden, der Krankenversicherungsreform, insbesondere der Eigenbeteiligung der Versicherten, zuzustimmen. Das Bundeskindergeldgesetz schließlich, mit dem die bisher von den Arbeitgebern finanzierten Kindergeldbeiträge vom Bundeshaushalt übernommen werden würden, sollte der Wirtschaft eine Kompensation für deren finanzielle Mehrausgaben durch das Lohnfortzahlungsgesetz gewähren und somit Teilen der CDU/CSU und der FDP die Einwilligung in diese Maßnahme erleichtern.

Auch das Lohnfortzahlungsgesetz war ein strittiges Vorhaben im Rahmen dieser höchst komplex verwobenen »Sozialreform«. Bereits im 2. Bundestag hatte die SPD einen entsprechenden Gesetzentwurf¹⁸⁸ eingebracht, nach dem – parallel zur Regelung für die Angestellten – auch der Arbeiterschaft im Krankheitsfall der Anspruch auf die sechswöchige Fortzahlung ihres Lohnes eingeräumt werden sollte. Angesichts divergierender Ansichten zu diesem Vorstoß zwischen ihrem Arbeitnehmer- und ihrem Wirtschaftsflügel war es der Unionsfraktion nicht leicht gefallen, eine gemeinsame Haltung in dieser Frage zu entwickeln. Dennoch hatte sie schließlich einen Kompromiss im Sinne einer Teillösung festzurren können, den sie dann kurz vor den Wahlen 1957 auch geschlossen verabschiedete.

In der 3. Legislaturperiode war die Novellierung dieses Lohnfortzahlungsgesetzes¹⁸⁹ die Ersatzlösung gewesen, die nach dem Scheitern der Krankenversicherungsreform die sozialpolitische Bilanz der Regierung vor den Bundestagswahlen 1961 hatte aufbessern sollen. Vereinbart worden waren im Wesentlichen Leistungsverbesserungen, so dass Arbeiter und Angestellte im Fall krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit wenn auch nicht rechtlich, so doch zumindest finanziell fast gleichgestellt waren. Auch diese Novelle war das Produkt heftiger Richtungskämpfe in der Unionsfraktion gewesen; angesichts der divergierenden Ansichten hatte man versucht, im Schoße eines Unterausschusses der beiden Arbeitskreise IV (Arbeit und Soziales) und II (Wirtschaft und Ernährung) die Gegensätze zu überbrücken.¹⁹⁰ Im Ergebnis konnten sich die Vertreter der Sozialausschüsse weitgehend durchsetzen – mit Blick auf die anstehenden Wahlen keine außergewöhnliche Entwicklung.

Die rechtliche wie die finanzielle Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten hinsichtlich ihres Anspruchs auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall war der Kern des entsprechenden Gesetzentwurfs in Blanks »Sozialpaket«. Die sich hieraus ergebende finanzielle Belastung der Arbeitgeber wollte der Arbeitsminister durch die Übernahme der Kindergeldzahlungen auf den Bund kompensieren. Eine solche Finanzierung dieser Leistungen aus Steuermitteln war aus Kreisen der SPD-Opposition schon seit den frühen 1950er Jahren gefordert, von den Christdemokraten aber mit dem Hinweis auf das von ihnen favorisierte Subsidiaritätsprinzip abgelehnt¹⁹¹

¹⁸⁸ Vgl. für Einzelheiten Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 86 ff.

¹⁸⁹ Vgl. hierzu ebd., S. 182 ff.

¹⁹⁰ Vgl. Schreiben von Peter Horn an die Mitglieder dieses Unterausschusses am 13.4.1960, ACDP, 08-005-060/1; sowie Protokoll der Sitzung des Arbeitskreises II am 28.2.1961, ACDP, 08-003-027/2.

¹⁹¹ Vgl. Nelleßen-Strauch, Kindergeld, S. 103 ff.

worden. Das Bundeskindergeldgesetz vom November 1954 hatte dies mit der Schaffung von Familienausgleichskassen und der Aufbringung der Mittel durch die gewerbliche Wirtschaft verwirklicht. Auch in den verschiedenen Anpassungs-, Ergänzungs- und Änderungsgesetzen der nächsten Jahre war dies nicht in Frage gestellt worden, wenn auch durch die Ausweitung des Empfängerkreises die Aufbringung der Mittel und die Verwaltungsorganisation zunehmend komplizierter geworden waren. Mit der im Kindergeldkassengesetz vom Juli 1961¹⁹² vereinbarten Übernahme des Zweitkindergeldes auf den Bundesetat war dann der Weg gewiesen, den Blank im Rahmen seines »Sozialpaketes« für die gesamte Kindergeldfinanzierung anstrebte.

Blanks Konzept, im Rahmen eines »Sozialpakets« ein Junktum zwischen drei Gesetzesvorhaben herzustellen und sie nur gemeinsam in Kraft zu setzen, war ein ambitioniertes Vorhaben. Es setzte voraus, dass die verschiedenen Flügel der Regierungsparteien den von ihm veranschlagten Interessenausgleich akzeptieren und das Junktum politisch tragen würden. Vor allem aber bedurfte es einer harten, lenkenden Hand, um das Paket fest geschnürt durch alle Stadien der parlamentarischen Beratung zu führen. Dies war das größte Risiko.

Anders als vier Jahre zuvor vermied es Blank, die entsprechenden Verbände frühzeitig in die Planungen zur Sozialreform einzubeziehen. Druck kam nun vor allem von der SPD-Fraktion. Über eine Große Anfrage¹⁹³ wollte sie Ende Januar 1962 von der Regierung wissen, wieweit das in Adenauers Regierungserklärung zwei Monate zuvor angekündigte Projekt gedeihen und wann mit der Einbringung entsprechender Gesetzesentwürfe zu rechnen sei. Auf diese Weise in die Enge getrieben, verweigerte Blank eine Aussprache im Parlament¹⁹⁴ und ließ in einem dünnen Schreiben mitteilen, dass entsprechende Gesetzesentwürfe vorbereitet würden, eine Debatte hierüber jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht sei. Auch wenn dieses Vorgehen formal von der Geschäftsordnung des Bundestages gedeckt war, hatte die Bundesregierung zum ersten Mal die Aussprache über eine Große Anfrage verweigert; entsprechend heftig war die Reaktion von Opposition und Öffentlichkeit. Die SPD-Fraktion entschloss sich deshalb, ihre Große Anfrage unverändert erneut einzubringen¹⁹⁵ und so die Regierung zu einer Antwort zu zwingen.

Der Grund für die Verzögerung lag nicht zuletzt darin, dass bereits zu diesem Zeitpunkt Differenzen innerhalb der Union sowie zwischen Christ- und Freien Demokraten über die Ausgestaltung der drei Gesetzesvorhaben unübersehbar waren. Zu den Kontroversen, die schon in der vergangenen Legislaturperiode um die Krankenversicherungsreform offenkundig geworden und auch nun nicht ausgeräumt waren, kamen neue Konflikte um die Lohnfortzahlungs- und die Kindergeldregelung. Im ersten Fall war der zentrale Streitpunkt, ob man eine arbeitsrechtliche oder eine

¹⁹² Vgl. ebd., S. 216 ff.

¹⁹³ BT Dr. 04/153 vom 30. I. 1962.

¹⁹⁴ Sitzung vom 22. 2. 1962, BT Plenarprotokoll 04/16, S. 478–486.

¹⁹⁵ BT Dr. 04/215 vom 22. 2. 1962; BT Plenarprotokoll 04/35 vom 15. 6. 1962, S. 1451f.

versicherungsrechtliche Lösung anstrebte, ob also ein Arbeiter im Krankheitsfall seinen Anspruch auf volle Lohnfortzahlung gegenüber seinem Arbeitgeber oder seiner Krankenkasse geltend machen konnte. Während die Union mehrheitlich und die Sozialausschüsse insbesondere die arbeitsrechtliche Variante als unverzichtbar ansahen, tendierten der CDU-Mittelstandskreis sowie die FDP für die versicherungsrechtliche Lösung. In letzterem Fall war die zentrale Frage, zu welchem Zeitpunkt das Kindergeld vom Bund übernommen werden sollte; angesichts der angespannten Haushaltslage setzte Finanzminister Starke alles daran, diesen Termin hinauszuzögern.

Nach verschiedenen Gesprächen über die strittigen Punkte konnte im Koalitionsausschuss¹⁹⁶ Ende Oktober 1962 ein Kompromiss in der Frage der Lohnfortzahlung vereinbart werden, so dass die drei Gesetzesvorhaben des »Sozialpaketes« fünf Tage später vom Kabinett¹⁹⁷ verabschiedet wurden. Allerdings hatten die FDP-Minister wegen einer parteiinternen Sondersitzung zur »Spiegel«-Affäre nicht an der Kabinettsitzung teilgenommen, die Kabinettsvorlagen waren also ohne ihre Zustimmung gebilligt¹⁹⁸ worden. Dies sollte sich noch als Hemmschuh für das Verfahren erweisen.

Bedingt durch das Auseinanderbrechen des Kabinetts als Folge der »Spiegel«-Affäre und die Bildung einer neuen schwarz-gelben Koalition verzögerte sich die 1. Lesung des »Sozialpaketes«¹⁹⁹ bis Anfang Januar 1963. Versuche Adenauers, im Rahmen der Koalitionsverhandlungen mit der FDP eine Übereinkunft über die strittigen Punkte dieses Gesetzespakets zu erreichen, waren erfolglos geblieben. So waren der Bundestag und seine Ausschüsse – wenn überhaupt – der Ort, wo eine gemeinsame Linie erreicht werden musste. Bereits in der 1. Lesung traten die Gegensätze zwischen den Fraktionen offen zutage.²⁰⁰ Strittig war ebenso die Auswahl der einzubeziehenden Ausschüsse. Während die SPD-Fraktion den Ausschuss für So-

¹⁹⁶ Die Einberufung des Koalitionsausschusses war von der FDP gefordert worden. Vgl. Kühlmann-Stumm an Adenauer am 26. 9. 1962, StBKAH, I/12; Sitzungen FDP-Fraktion am 1. und 2. 10. 1962, Sitzungsprotokolle Nr. 128, S. 622–644.

¹⁹⁷ Sitzung vom 31. 10. 1962, Kabinettsprotokolle 1962, Nr. 52, S. 490 ff.

¹⁹⁸ Einen Tag zuvor hatte der Stellvertretende Vorsitzende der FDP-Fraktion, Döring, Adenauer gebeten, im Kabinett keine Entscheidung über das Sozialpaket herbeizuführen, sondern »in einer erneuten Koalitionsbesprechung unter Ihrem Vorsitz über diese Fragen eine für beide Fraktionen annehmbare Lösung« anzustreben. Brief vom 30. 10. 1962, BA, B136/3816, H. 1. Vor diesem Hintergrund ist nicht ausgeschlossen, dass die FDP-Minister der Kabinettsitzung mit Absicht fernblieben, wie Mischnick dies in der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 17. 1. 1963 (ADL, 14664) darstellte: »Die FDP-Minister haben bewußt an der Kabinettsitzung, in der das Sozialpaket dort verabschiedet worden ist, nicht teilgenommen, weil auf den Wunsch, die offenen Fragen noch einmal zu behandeln, nicht eingegangen worden ist. Er sagt dies, damit keine Legende entsteht, wonach durch den Zufall des Zusammentreffens mit der Koalitionskrise die Nichtbeteiligung erfolgt sei. Entscheidend war die methodische Behandlung des Sozialpakets für die Nichtbeteiligung. Es handelte sich um eine Demonstration der FDP-Minister.«

¹⁹⁹ BT Dr. 04/816 vom 7. 12. 1962 (KVNG), BT Dr. 04/817 vom 7. 12. 1962 (Lohnfortzahlung), BT Dr. 04/818 vom 7. 12. 1962 (Kindergeld).

²⁰⁰ Sitzung vom 23. 1. 1963, BT Plenarprotokoll 04/55, S. 2417–2471. Vgl. auch die Übersichten bei Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 210 ff.

zialpolitik unter dem Vorsitz ihres Sozialexperten Schellenberg an allen drei Gesetzentwürfen federführend oder mitberatend beteiligen wollte, suchte die Unionsfraktion genau dies zu verhindern. Zusammen mit den FDP-Parlamentariern konnte sie die Federführung des Ausschusses für Arbeit unter der bewährten Leitung von Heinrich Scheppmann vom Arbeitnehmerflügel der Union für das Bundeskindergehalt- und das Lohnfortzahlungsgesetz durchsetzen, während für das Krankenversicherungs-Neuordnungsgesetz am Sozialpolitischen Ausschuss als zentralem Beratungsort kein Weg vorbeiführte.

Die Ausschussberatungen standen unter keinem guten Stern. Angesichts der nach wie vor gravierenden, nur oberflächlich übertünchten Meinungsverschiedenheiten in der Unionsfraktion zeigten die Liberalen wenig Entgegenkommen. Der Fraktionsvorsitzende, von Kühlmann-Stumm, riet seinen Mitstreitern sogar, »in den Forderungen [immer] etwas weiter zu gehen, damit man sich noch etwas abhandeln lassen kann«. Auch die Fraktion selbst war sich darin einig, »daß man ziemlich aggressiv vorgehen« solle. »Wir müssen Anträge stellen, die im Ausschuss abgelehnt werden. Sie im Plenum selbst bei sicherer Ablehnung wieder zu stellen, wäre zwecklos, aber wir können dann unsere Haltung an Hand der Ausschussprotokolle später schriftlich belegen. [...] Wir brauchen keine Rücksicht auf die CDU zu nehmen. Es geht um die FDP und unsere Existenz und dann um alles andere.«²⁰¹ Das Ausmaß, in dem die Koalition sich auseinandergelebt hatte, könnte kaum besser dokumentiert werden.

Auch die Unionsfraktion stand nicht geschlossen hinter den Regierungsvorlagen.²⁰² Wenn auch immer wieder das gegenseitige Einvernehmen betont wurde, bestanden in Sachfragen nach wie vor deutliche Differenzen zwischen den einzelnen Flügeln. Angesichts der innerparteilichen Ungewissheiten infolge des anstehenden Kanzlerwechsels verstärkten sich die Spannungen noch, erst nach der Sommerpause 1963 unternahm die Unionsfraktion einen Einigungsversuch,²⁰³ um den dahindümpelnden Ausschussberatungen neuen Schwung zu geben.

Ähnlich wie in der vorangegangenen Legislaturperiode versuchte der Vorsitzende des Sozialpolitischen Bundestagsausschusses, Schellenberg, auch nun, die Beratungen des »Sozialpakets« in die Länge zu ziehen²⁰⁴ und hierdurch die Differenzen innerhalb der Regierungskoalition zum Vorschein zu bringen. Bis zur Sommerpause 1963 waren nur zwölf des mehr als 450 Paragraphen umfassenden Entwurfs des Krankenversicherungs-Neuordnungsgesetzes in 1. Lesung beraten worden, so dass die SPD-Mitglieder des Ausschusses verlangten, die Beratungen bis zur Klärung des Meinungsstreits innerhalb der Koalition auszusetzen. Eine solche Unterbre-

²⁰¹ Sitzung FDP-Bundestagsfraktion am 17.1.1963, ADL, 14664.

²⁰² So Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 218 ff.

²⁰³ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 24. und 25.9.1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 174 und 175, S. 739 f., 748 ff. und 757 ff. Bundeskanzler Erhard nahm selbst an einer Sitzung der FDP-Fraktion teil, um deren Zustimmung zum Sozialpaket zu erreichen. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 15.10.1963, Sitzungsprotokolle, Nr. 147, S. 821 ff.

²⁰⁴ Vgl. Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 223 f.

chung konnten Union und Liberale zwar mit den eigenen Stimmen verhindern, doch verweigerten die SPD-Vertreter nun die weitere Teilnahme an den Beratungen und verließen den Sitzungssaal.²⁰⁵ Daraufhin setzten die Koalitionsabgeordneten die 1. Lesung vorerst ohne die Opposition fort.

Die Ausschussberatungen zum Lohnfortzahlungsgesetz standen unter keinem günstigeren Stern. Hier war es der konsequente Widerstand der FDP gegen die arbeitsrechtliche Lösung, der den Fortgang der Erörterungen blockierte, während Christ- und Sozialdemokraten weitgehend übereinstimmende Ansichten vertraten. Die sich hieraus ergebende Möglichkeit einer gemeinsamen Verabschiedung der Gesetzesvorlage wollte die Union allerdings nicht wahrnehmen, sondern den Konsens auf Koalitionsebene suchen. Hier jedoch verhärtete sich die Haltung der FDP zunehmend.²⁰⁶ Ein Tag, bevor mit der 1. Lesung im Ausschuss für Arbeit begonnen werden sollte, bekräftigte das Fraktionsplenum der Liberalen noch einmal, »daß in den Fragen des Sozialpakets mit der FDP keine Kompromisse möglich sind«. Angesichts der unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten zwischen den Koalitionspartnern sei eine Einigung unwahrscheinlich. Deshalb stelle sich die Frage, ob das Sozialpaket »noch in dieser Woche auseinanderfallen soll oder nicht«.²⁰⁷

Dieses unnachgiebige Auftreten ließ auch die Position der Unionsfraktion härter werden. Sie unterstrich noch einmal, dass das Sozialpaket nur als Ganzes gemeinsam von den Regierungsfractionen verabschiedet werden könne, und bekräftigte, »daß das weitere Schicksal des Sozialpakets ein essentieller Teil der Koalitionspolitik« sei,²⁰⁸ bei seinem Scheitern sich somit die Koalitionsfrage stelle. Deshalb sollten auf der Ebene der Fraktionsspitzen sowie durch Einschaltung des Bundeskanzlers weitere Einigungsversuche unternommen werden.

Erschwerend kam hinzu, dass mittlerweile auch eine mögliche Erhöhung der Kriegsofferrenten mit in die Diskussion um das Sozialpaket hineinspielte. Bereits im Sommer 1962 hatte die SPD-Fraktion über einen entsprechenden Gesetzesantrag²⁰⁹ sowie eine Kleine Anfrage die Koalition zum Handeln aufgefordert. In der Union war es vor allem Maria Probst, selbst engagierte Spitzenvertreterin im Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner, die sich dieses Anliegens offensiv annahm und – da die Fraktion angesichts des Finanzvolumens zögerte – zusammen mit gleichgesinnten Abgeordneten Anfang März 1963 einen eigenen Gesetzentwurf²¹⁰ im Bundestag einbrachte. Dies wiederum rief die

²⁰⁵ Sitzung Sozialpol. Ausschuss am 1.10.1963, BT ParlA, IV-1063-A3. Vgl. auch Sitzung SPD-Fraktion am 2.10.1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 63, S. 335; und Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 8.10.1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 179, S. 805f.

²⁰⁶ 55. Sitzung Ausschuss für Arbeit vom 9.10.1963, BT ParlA, IV-1025-A2.

²⁰⁷ Sitzung FDP-Fraktion am 8.10.1963, Sitzungsprotokolle Nr. 146, S. 812 ff.

²⁰⁸ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4.11.1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 185a, S. 839.

²⁰⁹ BT Dr. 04/469 vom 13. 6. 1962. Vgl. auch Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 13. 6. 1962, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 24, S. 119; sowie BT Dr. 04/882 vom 9. 1. 1963 (Große Anfrage).

²¹⁰ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 3.10., 10.10. und 4.12.1962, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 89, 92 und 116, S. 356 ff., 369 f. und 469 ff.; sowie BT Dr. 04/1030 vom 5.3.1963.

FDP-Parlamentarier²¹¹ auf den Plan, die diese Wählergruppe nicht enttäuschen wollten und nun ihrerseits einen eigenen Gesetzentwurf zu diesem Thema in Erwägung zogen.

Für das Schicksal des Sozialpakets war dies der Sargnagel. Mittlerweile war nicht nur fraglich, ob die Regierungsfractionen sich auf eine gemeinsame Linie in dieser Frage würden einigen können, mit einer Erhöhung der Grundrenten für Kriegssopfer stand ein weiterer ausgabenwirksamer Haushaltsposten zur Diskussion, der den finanziellen Spielraum der Koalition in den anderen sozialpolitischen Vorhaben einschränkte. Vor allem als im Kriegssopferausschuss des Bundestages – wirksam unterstützt von einem »Marsch der deutschen Kriegssopfer auf Bonn«²¹² am 10. Dezember 1963 mit etwa 30.000 Teilnehmern – eine deutliche Aufstockung der Leistungen beschlossen worden war, versteifte sich auch die Haltung hinsichtlich des Sozialpakets. Insbesondere die FDP-Fraktion zeigte sich wenig bereit, von ihren Beschlüssen dort Abstand zu nehmen, selbst die Drohung des Kanzlers, nach § 113 GG sein Veto gegen einen über die Ansätze des Bundesetats hinausgehenden Gesetzentwurf einzulegen, vermochte sie nicht umzustimmen.²¹³ Die Beratungen des Krankenversicherungsneuregelungsgesetzes wurden so im Ausschuss für Sozialpolitik am 16. Januar 1964 mit den Stimmen von FDP und SPD zurückgestellt,²¹⁴ eine Woche später setzte auch der Ausschuss für Arbeit das Lohnfortzahlungsgesetz von der Tagesordnung ab.²¹⁵ Zwar wurden auch nun im Koalitionsausschuss sowie auf der Ebene der Fraktionen²¹⁶ noch verschiedene Versuche unternommen, das Projekt wieder anzustoßen, doch blieb dies vergebens. Das Sozialpaket war endgültig gescheitert.

Was blieb, um den Wählern überhaupt noch eine akzeptable sozialpolitische Bilanz präsentieren zu können, waren das Bundeskindergeldgesetz und Verbesserungen für die Kriegssopfer. Während Meinungsunterschiede um inhaltliche Fragen in den Hintergrund traten, war – mit Blick auf die angespannte Lage des Bundeshaushaltes – vor allem der Zeitpunkt strittig, zu dem die Gesetze in Kraft treten sollten. Hatte der Ausschuss für Arbeit die neue Kindergeldregelung auf den 1. April 1964 terminiert, so überboten die Regierungsfractionen dies noch²¹⁷ und zogen den Stichtag in der 2. und 3. Lesung auf den 1. Januar 1964 vor. Ebenfalls rückwirkend zu diesem Datum trat die Kriegssopfernovelle in Kraft.²¹⁸

²¹¹ Sitzung FDP-Fraktion am 5. 3. 1963, Sitzungsprotokolle Nr. 139, S. 759 ff.

²¹² Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 12. 1963.

²¹³ Sitzungen FDP-Fraktion am 3. 12. und 10. 12. 1963, Sitzungsprotokolle Nr. 150, S. 836 ff., und ADL 14664.

²¹⁴ 78. Sitzung Ausschuss für Sozialpolitik am 16. 1. 1964, BT ParlA, IV-1063-A3.

²¹⁵ 67. Sitzung Ausschuss für Arbeit vom 23. 1. 1964, BT ParlA, IV-1025-A2.

²¹⁶ Erhard an Kühlmann-Stumm am 24. 1. 1964, NL Erhard (NE 1.2.) 20; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4. 2. 1964, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 211, S. 981 ff.; Sitzung FDP-Bundestagsfraktion am 4. 2. 1964, Sitzungsprotokolle Nr. 154, S. 889 ff. Vgl. zum Hintergrund auch Reucher, Reformen und Reformversuche, S. 230 ff.

²¹⁷ Vgl. Nelleßen-Strauch, Kindergeld, S. 268.

²¹⁸ BGBl 1964 I, S. 265 und 285.

Damit hatte der lange Kampf um das »Sozialpaket« ein Ende gefunden. Waren in der vorherigen Legislaturperiode die parlamentarischen Auseinandersetzungen um die entsprechenden Gesetze von massiven Protesten und Einflussversuchen aus dem vorparlamentarischen Raum begleitet gewesen, so waren diese Stimmen mittlerweile deutlich verhaltener geworden. Stattdessen hatte sich der Konflikt um die inhaltliche Ausgestaltung in das Parlament und in die Fraktionen zurück verlagert. Während die Union nun einheitlicher auftrat, waren es vor allem die Differenzen zwischen den Regierungsfractionen, die eine Entscheidung immer wieder hinauszögerten. Insbesondere die FDP-Parlamentarier gaben sich wenig flexibel, beharrten vielmehr auf ihren Vorstellungen und setzten darauf, dass die internen Streitigkeiten beim Koalitionspartner ihnen in die Hände spielen, d.h. ihren Vorstellungen zum Sieg verhelfen würden. Aber auch innerhalb der FDP-Fraktion zeigten sich Kontroversen zwischen denjenigen, die im Interesse des gemeinsamen Regierungsbündnisses auf die Christdemokraten zugehen und Kompromisse ausloten wollten, und denjenigen, die auf dem eigenen Standpunkt beharrten und auf das Einlenken der Gegenseite setzten. Nicht zuletzt die Furcht, in den Ruch eines »Umfalls« zu kommen, wenn sie von ihren ursprünglichen Forderungen abgehen würde, stärkte diese Gruppe.²¹⁹

Auch in der Unionsfraktion waren die Konflikte zwischen den Flügeln nicht beigelegt. Vor allem aber verhärtete die Intransigenz der Freien Demokraten die Haltung der Gesamtfraktion. Obwohl auch hier die Appelle, sich verständigungsbereit zu zeigen und eine gemeinsame Linie mit dem Koalitionspartner zu suchen, nicht verstummt, verhalte dies ohne größere Resonanz. Selbst der leidenschaftliche Appell des ehemaligen Bundeskanzlers bewirkte kein Umdenken: »Wir sind doch eine politische Partei und die Fraktion ist ein politisches Gremium, und da haben wir in erster Linie eine allgemeine politische Aufgabe zu erfüllen. Es ist ganz ausgeschlossen, daß nun in dieser Weise, wie ich das zu meinem Entsetzen sehe, dieser sein Interesse, jener die seinen voransetzt und nicht das allgemeine, und das ist unsere Partei. [...] Es ist mit diesem Sozialpaket so, daß es nun zwei Jahre im Gerede ist, und wenn es zerbricht, dann sind wir blamiert, und zwar blamiert in einer Weise, daß uns nachgesagt wird, ihr kriegt nichts mehr fertig; und dann wird man sehen, wie die Wahlen 1965 ausfallen. Man muß ein Herz in die Hand nehmen und über den Graben springen! Einigkeit ist die Hauptsache!«²²⁰

Die SPD konnte sich dies genüsslich ansehen. Versuche, sie mit ins Boot zu holen, gab es nicht, vielmehr suchten die Koalitionsfractionen eine Mehrheit in den eigenen Reihen. Ohnehin war die Bereitschaft der sozialdemokratischen Abgeordneten gesunken, in der »Filigranarbeit«²²¹ in den Ausschüssen ihre zentrale Aufgabe zu sehen, waren die Erfolge, die die Fraktion hierbei erzielen konnte, der Öffentlichkeit wie der Parteibasis doch nur schwer zu vermitteln. Stattdessen setzte sie in den Dis-

²¹⁹ So vor allem in den Sitzungen der FDP-Fraktion am 21.1., 8.10. und 3.12.1963, ADL, 14664; und Sitzungsprotokolle Nr. 146 und 150, S. 812 f. und 836 ff.

²²⁰ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4.2.1964, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 211, S. 988 f.

²²¹ So Menzel auf dem Parteitag 1954 in Berlin, zit. nach Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. LXXXIX.

kussionen um das »Sozialpaket« zunehmend auf andere Mittel, vor allem Große Anfragen und Anträge, mit denen sie die Regierungskoalition unter Druck setzen wollte. Zwar blieb die Detailarbeit im Ausschuss weiterhin ein zentrales Standbein der SPD-Parlamentarier, doch kamen andere parlamentarische Aktionsformen hinzu.

Ein letztes Vorhaben der »Sozialreform« sollte dann im Rahmen der Großen Koalition verabschiedet werden, nämlich die Gleichstellung der Arbeiter mit den Angestellten hinsichtlich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Eigentlich wäre zu erwarten gewesen, dass im Schoße dieses Regierungsbündnisses weitreichende Reformmaßnahmen möglich sein würden, doch »die Große Koalition begann nicht als Koalition der Sozialpolitiker.«²²² Nicht zuletzt mit Blick auf die wirtschaftlich angespannte Lage hatte eine Ausweitung sozialpolitischer Leistungen wie die Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall in den Koalitionsverhandlungen 1966 keine Rolle gespielt; erst mit der Aufhellung des Konjunkturmehls gewannen derartige Themen größere Priorität. Es waren erneut die Gewerkschaften, die in dieser Frage Druck machten, wollten sie doch mit einem Erfolg in diesem seit langem diskutierten sozialpolitischen Themenfeld den Unmut an ihrer Basis über die Konzertierte Aktion, die ihre Aktionsfreiheit einzuschnüren drohte, und die geringe Steigerung der Reallöhne abwehren. »Wenn die Lohnfortzahlung nicht [...] komme«, so ließ die DGB-Spitze einige Bundestagsabgeordneten der Union wissen, »müsse mit einem Austreten der Gewerkschaften aus der konzertierten Aktion und in der Folgezeit mit scharfen Auseinandersetzungen über die Lohntarife gerechnet werden [...]. Die konzertierte Aktion [binde] nicht nur die Sozialpartner [...], sondern [verpflichtet] auch die Regierung [...], im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür zu sorgen, daß die Belange der Arbeitnehmer nicht zu kurz kommen.«²²³

Diese unverhohlene Drohung traf in beiden Regierungsfractionen durchaus auf offene Ohren. Schon im Sommer 1968, also ein Jahr vor den nächsten Bundestagswahlen, hatte der Parteivorstand der SPD²²⁴ verstärkte Initiativen im sozialpolitischen Bereich angemahnt, um so der spürbaren Vertrauenskrise in der eigenen Anhängerschaft entgegenzuwirken, die ihr angesichts ihrer geringen sozialpolitischen

²²² Süß, Winfried, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder in der Reformära; in: Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 5, S. 157–221, hier S. 159.

²²³ Notiz über ein Gespräch zwischen Vertretern des DBG und den Abgeordneten Blank, Götz und Müller (Remscheid) am 11. 10. 1968, ACDP, 08-005-022/2.

²²⁴ Vgl. Sitzung des SPD-Präsidiums am 25./26. 8. 1969, AdSD, SPD-PV Box 16. Mit Schreiben vom 3. 7. 1868 schlug Ernst Schellenberg dem Bundesgeschäftsführer der SPD, Hans-Jürgen Wischniewski, vor, sich für das Aktions- und Wahlprogramm für die kommende Bundestagswahl »an den Erklärungen der SPD-Regierungsmannschaft von 1965 [zu] orientieren. In dieser Hinsicht verweise ich auf die Erklärungen [...] zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, zur Krankenversicherungsreform, zur Volksversicherung«. AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5113. Auch in einer Besprechung führender Sozialpolitiker der SPD am 13. 8. 1968 bekräftigte Schellenberg noch einmal die Notwendigkeit, in der Sozialpolitik bei entsprechenden Themen einschließlich Lohnfortzahlung und Krankenversicherungsreform initiativ zu werden. AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5108.

Profilierung als Regierungspartei entgegenschlage. Gerade unter den eigenen Parteigängern – so die Diagnose – sei die Meinung weit verbreitet, dass die Überwindung der Rezession überwiegend zu Lasten der unteren Einkommenschichten erfolgt sei. Deshalb sei es dringend geboten, hier Gesetzesinitiativen zu entwickeln einschließlich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, in den Worten von Fraktionschef Helmut Schmidt »ein [...] politische[r] Schwerpunkt ersten Ranges«, der immerhin seit Mitte der 1950er Jahre im sozialpolitischen Forderungskatalog der Partei enthalten war.²²⁵

Auch die Christdemokraten erinnerten sich im Vorfeld der aufziehenden Bundestagswahl an entsprechende Reformzusagen. »Viele Mitglieder der Fraktion«, so konstatierte deren Führung, »sehen in der Einführung der Lohnfortzahlung eine Chance, in einem gesellschaftspolitisch unbestrittenen Anliegen den Gewerkschaften, den Sozialausschüssen der CDU und der kath. und ev. Arbeitnehmerorganisation entgegenzukommen, zumal ohnehin der Eindruck vorherrscht, dass die Lohnfortzahlung nicht aufzuhalten sein wird.« Allerdings war sie sich bewusst, dass vor allem ihr Mittelstandsflügel die mit der Lohnfortzahlung verbundene Belastung der Arbeitgeberseite nicht ohne Kompensation in anderen Fragen mittragen würde. Deshalb verständigte man sich darauf, hier einen Ausgleich durch erste Schritte zu einer Krankenversicherungsreform zu erreichen. »In der Gesamtbeurteilung kommt es für die CDU/CSU-Fraktion darauf an, so zu taktieren, daß entweder die Einführung der Lohnfortzahlung ohne Elemente der Krankenversicherungsreform verhindert wird, oder so überzeugend für die Lohnfortzahlung einzutreten, daß die SPD den politischen Erfolg zu Gunsten der Arbeitnehmer nicht ausschließlich auf ihr Konto buchen kann. Wirklich begründete Bedenken gegen die Lohnfortzahlung kann auch der Mittelstand nicht geltend machen. Für die CDU politisch unschädlich aber würde es sein, wenn die große Mehrheit der CDU/CSU für die Lohnfortzahlung stimmt, die Angehörigen des Mittelstandes aber gegen die Lohnfortzahlung stimmen.«²²⁶ So sollte es schließlich kommen.

Nach der parlamentarischen Sommerpause 1968 nahm das Projekt dann Fahrt auf. Schon im Rahmen der »Konzertierten Aktion« hatten die Gewerkschaftsvertreter dessen Verwirklichung angemahnt und andernfalls ihre Mitwirkung in diesem

²²⁵ Der SPD-Parteivorstand bekräftigte deshalb noch einmal seine »Erwartung«, dass die Fraktion und die eigenen Kabinettsmitglieder eine entsprechende Gesetzesinitiative ergreifen würden. Vgl. Sitzung am 12. 9. 1968, AdSD, SPD-PV Box 16.

²²⁶ Vermerk für Barzel vom 2. 10. 1968, ACDP, 08-005-060/2. Ähnlich auch Vermerk vom 18. 9. 1968, ebd.; Protokoll Sitzung Arbeitskreis IV am 1. 10. 1968, ACDP, 08-005-011/1. Die Frage, welche Detailpunkte die beabsichtigte Krankenkassenreform umfassen sollte, war strittig. Zur Debatte standen a) eine Senkung des Krankenkassenbeitrags für Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch den Fortfall des Krankengeldes, b) die Einführung von Elementen der Selbstbeteiligung an den Krankenkosten (Rezeptgebühr, Krankenhausstagegeld etc.), c) Ausbau des vertrauensärztlichen Dienstes, um bereits während der Lohnfortzahlung krankgeschriebene Arbeitnehmer vorzuladen, d) Anreize zur Senkung der Krankenkosten (Rückerstattung von Beiträgen bei Nichtinanspruchnahme von Krankenscheinen etc.), e) Heraufsetzung der Pflichtversicherungsgrenze für Angestellte. Diese Details waren höchst kontrovers; diese Debatte wird im Folgenden nicht weiter dargestellt.

Gremium in Frage gestellt. Diesen Impuls griffen Arbeitsminister Katzer und Wirtschaftsminister Schiller dann auf und kündigten auf dem Gewerkschaftstag der Gewerkschaft Textil-Bekleidung Mitte September 1968 an, noch in der laufenden Legislaturperiode die Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall regeln zu wollen. Dem schloss sich nun auch der Kanzler an, als er vor dem Bundestagsplenum Mitte Oktober 1968 die Bereitschaft seiner Regierung erklärte, in der Frage der Lohnfortzahlung aktiv zu werden. »Aber wir können dieses Problem nicht anpacken«, so fügte er hinzu, »ohne die unumgängliche Reform der Krankenversicherung mit ins Auge zu fassen und in Angriff zu nehmen.«²²⁷ Damit war wieder das »Paket« geschürzt, an dem die Realisierung der Lohnfortzahlung in der Vergangenheit gescheitert war.

Diese Position übernahmen dann auch die Regierungsfractionen. In parallelen Sitzungen im Anschluss an Kiesingers Bundestagsrede zeigten sich beide bereit, sich der vom Kanzler vorgegebenen Linie anzuschließen. Eindringlich – und mit Erfolg – warnte Fraktionschef Barzel seine Kollegen davor, sich hinsichtlich der Details der geplanten Krankenkassenreform zu sehr festzulegen; da er sich nach dieser Sitzung zu einem Gespräch mit Helmut Schmidt treffe, sei es unklug, wenn die Fraktion durch entsprechende Beschlüsse seinen Manövrierraum zu sehr einschränke. Da das Thema gerade in seiner Fraktion umstritten war, schlug er zudem vor, die Gesetzesinitiative der Bundesregierung zu überlassen.²²⁸

Dies korrespondierte mit den Verabredungen in der SPD-Fraktion. Auch sie wollte mit Rücksicht auf den Koalitionspartner in dieser Frage nicht initiativ werden. »Sowohl Katzer als auch Schiller haben sich dazu positiv ausgedrückt, und es wird eine schiedliche Lösung im Kabinett erwartet. Eine eigene Initiative«, so die Einschätzung von Schmidt, »würde Katzer todsicher in eine Frontstellung zum Arbeitgeberflügel bringen, was uns nicht dienlich sein kann, weil es uns auf eine Verabschiedung dieses Gesetzes ankommen muß und nicht allein darauf, daß wir einen Gesetzesvorschlag eingebracht haben, der aber dann im Kabinett abgelehnt wird beziehungsweise im Ausschuss liegen bleibt.«²²⁹

Das Gespräch zwischen Barzel und Schmidt besiegelte dann die zuvor getroffenen Verabredungen, ja, beide Fraktionsvorsitzenden bekräftigten in der Haushaltsdebatte im Bundestag am nächsten Tag noch einmal den abgesprochenen »Fahrplan«.²³⁰ Damit war nun die Bundesregierung am Zug. Bei der Erarbeitung des entsprechenden Referentenentwurfs hielt das federführende Arbeitsministerium

²²⁷ Sitzung vom 16. 10. 1968, BT Plenarprotokoll 05/188, S. 10165. Die Initiative von Schiller und Katzer rief postwendend deren Kabinettskollegen Kurt Schmücker auf den Plan, der vor den finanziellen Belastungen einer solchen Reform gerade für die mittelständische Wirtschaft warnte und forderte, diesen Schritt mit der Reform der Krankenversicherung zu verbinden. Dieses Junktim nahm Kiesinger in seiner Rede auf. Vgl. Marx, Einleitung zu Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 5. WP, S. XLVII f.

²²⁸ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 16. 10. 1968, ebd., Nr. 74, S. 1066. Zuvor hatte der Fraktionsvorstand diese Linie vorgegeben.

²²⁹ Sitzung SPD-Fraktion am 23. 9. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 56, S. 446. Vgl. auch Sitzung SPD-Fraktion am 16. 10. 1968, ebd., Nr. 60, S. 462 ff., wo diese Linie bekräftigt wurde.

²³⁰ Sitzung vom 17. 9. 1968, BT Plenarprotokoll 05/185.

engen Kontakt zu beiden Regierungsfraktionen, um so eine ungefährdete und zügige Verabschiedung im Bundestag zu erreichen.²³¹ Auf Einladung Schmidts stellte Katzer Anfang Februar 1969 sogar in der SPD-Fraktion seine Pläne vor, die dort allerdings kritische Nachfragen nach sich zogen.²³² Am selben Tag diskutierte auch die Unionsfraktion dieses Thema und verabschiedete einen Forderungskatalog zu Einzelheiten einer Krankenkassenreform, den zuvor eine fraktionsinterne Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Peter Wilhelm Brand erarbeitet hatte und die einige der vom Mittelstandsflügel geforderten Kompensationen enthielt.²³³ Diese Punkte übernahm das Bundesarbeitsministerium anschließend in seinen überarbeiteten Referentenentwurf.

Diese einseitige Abkehr von der zuvor gemeinsam verabredeten Linie und der Schulterchluss zwischen Katzer und der Unionsfraktion rief unter den SPD-Abgeordneten jedoch Empörung hervor. Als in zwei längeren und kontrovers geführten Koalitionsgesprächen keine Annäherung erreicht werden konnte, beschloss die Fraktion, nun selbst die Kooperation mit den Christdemokraten aufzukündigen und einen eigenen Gesetzentwurf vorzulegen. Über das Risiko eines solchen Schrittes ließ der Fraktionsvorsitzende seine Zuhörer nicht im Unklaren: »Wir [wollen] auf alle Fälle die Frage der Lohnfortzahlung in dieser Legislaturperiode durchbringen. [...] Die Gefahr eines Bruches mit der Großen Koalition sei hierbei nicht auszuschließen.«²³⁴

Dieser Entschluss rief wiederum die Unionsfraktion auf den Plan, die sich entschied, ebenfalls einen eigenen Initiativentwurf auszuarbeiten auf der Grundlage der Punkte, die zuvor die Brand-Kommission erarbeitet hatte.²³⁵ Nun allerdings scherte die CSU-Landesgruppe aus, die sich nicht mehr daran gebunden fühlte, auf einen Regierungsentwurf zu warten. Sie favorisierte stattdessen einen eigenen Gesetzentwurf, der sich an den Vorstellungen der mittelständischen Wirtschaft orientierte. Ein solches Vorgehen hätte die Bruchlinie innerhalb der Unionsparteien weiter vertieft. »Bei dieser Lage«, so ließ der besorgte Fraktionschef den Kanzler wissen, »fürchte ich, daß unsere Arbeitnehmergruppe, unterstützt von anderen, sich auch an die Kompromißvorlage [der Brand-Kommission, MR] nicht mehr gebunden

²³¹ So fand am 8.11.1968 im Bundesarbeitsministerium ein Gespräch über die Frage der Lohnfortzahlung statt, an dem neben den Bundesministern Katzer und Strobel je drei Abgeordnete der Koalitionsfraktionen teilnahmen. Vgl. Vermerk Götz vom 12.11.1968, ACDP, 08-005-060/2.

²³² Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 4.2.1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 72, S. 553 ff.

²³³ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4.2.1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 90, S. 1367 f. Dort, Anm. 21, auch die entsprechenden Beschlüsse. Vgl. zur höchst kritischen Bewertung dieser Beschlüsse durch die SPD-Fraktion die »Information für den Fraktionsvorstand« von Ernst Schellenberg vom 10.2.1969, AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5402.

²³⁴ Vgl. Koalitionsgespräche am 11. und am 21.2.1969, Marx, Kreßbronner Kreis, Nr. 31 und 32, S. 225 f. und 229 f.; sowie Sitzung SPD-Fraktion am 25.2.1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 74, S. 574.

²³⁵ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 18.3.1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 98, S. 1401 ff. Dies hatte zuvor der Arbeitskreis II empfohlen. Vgl. Protokoll über dessen Sitzung am 18.3.1969, ACDP, 08-003-001/4.

fühlen wird, so daß am Schluß die sozialdemokratische Initiative mehrheitsfähig werden könnte.« Eine solche Querfront der christlichen Sozialausschüsse und der SPD wollte Barzel jedoch auf jeden Fall verhindern. »Ich persönlich«, so schloss er seinen Brief, »halte es für dringend geboten, an unserem Kompromiß als Gesamtfraktion festzuhalten.«²³⁶ Erst nach längerem Hin und Her erklärten sich die CSU-Parlamentarier bereit, doch den Fraktionsantrag auf der Basis der Empfehlungen der Brand-Kommission mitzutragen.²³⁷

Damit lagen dem Deutschen Bundestag zwei Initiativgesetzentwürfe aus dem Schoß der Regierungsfractionen vor, die in den die Lohnfortzahlung betreffenden Teilen im Wesentlichen übereinstimmten, sich in den hiermit korrespondierenden Änderungen des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung allerdings in wesentlichen Punkten unterschieden.²³⁸ Auch die oppositionelle FDP legte Änderungsanträge vor, in denen sie mit einer versicherungsrechtlichen Lösung der Lohnfortzahlungsregelung ein zentrales Anliegen des Mittelstandsflügels der Unionsparteien aufnahm.²³⁹ Angesichts dieser Konstellation begann nun ein »Tauziehen um die Lohnfortzahlung, bei dem alle Beteiligten im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes hartnäckig um kleinste Bodengewinne kämpften.«²⁴⁰ Da ihre beiden Gesetzesinitiativen nicht mit der Unterstützung der oppositionellen FDP rechnen konnten, mussten die Koalitionspartner auch weiterhin nach Kompromissen suchen – oder ein Scheitern des Projekts riskieren, was beide nicht nur aus Prestige Gründen verhindern wollten. Zudem war das Zeitfenster bis zum Ende der Legislaturperiode äußerst eng, was der üblichen sorgfältigen Lesung in den Ausschüssen entgegenstand. Der Vorsitzende des Ausschusses für Sozialpolitik, Schellenberg, schlug sogar vor, im Sinne von Zeitersparnis die Vorlagen je hälftig federführend an seinen Ausschuss sowie denjenigen für Arbeit zu überweisen und deren Stellungnahmen dann zusammenzufassen. Dies geschah zwar nicht, doch einigten sich beide parlamentarischen Gremien darauf, ihre Beratungen miteinander zu koordinieren und den abschließenden Bericht in enger Abstimmung miteinander zu verfassen.²⁴¹

So wurden die drei Initiativentwürfe nach der 1. Lesung im Deutschen Bundestag Ende April 1969 an die Ausschüsse für Arbeit, für Sozialpolitik, für Wirtschaft und Mittelstandsfragen sowie an den Haushaltsausschuss überwiesen.²⁴² Die beiden ersteren begannen unverzüglich mit ihren Beratungen, beraumten sogar ganztägige Sondersitzungen hierfür an und führten auch Sachverständigenanhörungen

²³⁶ Barzel an Kiesinger am 5. 3. 1969, ACDP, I-226-A 002.

²³⁷ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 18. 3. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 98, S. 1402.

²³⁸ BT Dr. 05/3983 vom 18. 3. 1969, BT Dr. 05/3985 vom 18. 3. 1969.

²³⁹ Vgl. BT Plenarprotokoll 05/227, S. 12513–12538 und 12548–12551.

²⁴⁰ Schönhoven, *Wendejahre*, S. 359.

²⁴¹ Schellenberg konstatierte selbst, dass das von ihm vorgeschlagene *Procedere* »außergewöhnlich« sein würde. Vgl. Schellenberg an BT-Präsident von Hassel am 20. 3. 1969, BT ParlA, V 368 A2. Offenkundig spielte bei diesem Vorschlag auch die Konkurrenz um die Federführung zwischen Schellenbergs Ausschuss für Sozialpolitik und dem von dem christlichen Gewerkschaftler Müller (Remscheid) geführten Ausschuss für Arbeit eine Rolle.

²⁴² Vgl. Sitzung vom 23. 4. 1969, BT Plenarprotokoll 05/227.

durch.²⁴³ Wie eine Reihe von kontroversen Abstimmungen deutlich werden ließ, gelang es allerdings nicht, eine erkennbare gemeinsame Linie zu verfolgen, vielmehr setzte sich mal die eine, mal die andere Position durch. In einem Koalitionsgespräch hatten führende Sozialpolitiker beider Fraktionen versucht, wiederum Mittelwege auszuloten, doch hatten beide Fraktionsvorsitzenden Mühe, diese Abmachungen anschließend durch ihre Gremien billigen zu lassen. Während in der SPD-Fraktion »zahlreiche Bedenken« gegen den entsprechenden Vorschlag ihrer Unterhändler geltend gemacht wurden, musste Barzel seinen Zuhörern ins Gewissen reden, sich nicht zu sehr auf Einzelfragen zu versteifen: »In dieser wie in den anderen Fragen müssen wir [...] alle hier zusammenfinden. Deshalb ist es ganz unmöglich, daß einer hier erklärt, wenn das, dann werde ich – und dies werde ich auf gar keinen Fall. Dann können wir den Laden schließen. [...] Und deshalb muß man hier versuchen, einen Kompromiß mit dem Koalitionspartner noch zu finden.«²⁴⁴

Allerdings hatten diese Appelle nicht den gewünschten Erfolg. In einer spannungsreichen Sitzung im Ausschuss für Sozialpolitik fand nach der 1. Lesung dort²⁴⁵ weder der Unions- noch der SPD-Vorschlag eine Mehrheit, sondern sie wurden jeweils vom Koalitionspartner zusammen mit den FDP-Vertretern abgelehnt. Damit drohte eine offene Feldschlacht im Bundestag bevorzustehen. In einer sich anschließenden und sich bis zum nächsten Morgen hinziehenden Koalitionsrunde und einer weiteren, ebenfalls mehrstündigen Tagung des Koalitionsausschusses eine Woche später²⁴⁶ versuchten alle Akteure dann, das sich anbahnende Zerwürfnis doch noch abzuwenden. In der Tat wurden – wiederum unter der maßgeblichen Beteiligung der beiden Fraktionsvorsitzenden – neue Vorschläge erwogen, die zumindest eine gewisse Aussicht auf gemeinsamen Zuspruch erhoffen ließen.

Aber auch diese Verständigungsbemühungen hatten keinen Erfolg. In der 2. Lesung im Deutschen Bundestag am 11. Juni 1969 verbanden sich beide Koalitionsfraktionen zunächst, um den von der FDP vorgelegten Antrag zur Lohnfortzahlung abzulehnen. Anschließend wurde ein Änderungsantrag der SPD-Fraktion, der eine Modifikation der Ausschussfassung in ihrem Sinne enthielt, in namentlicher Abstimmung mit 184 Ja-, 200 Nein-Stimmen und 36 Enthaltungen, also einer Kombination von Stimmen aus Unions- und FDP-Abgeordneten, abgelehnt. Im Gegenzug stimmten die SPD-Parlamentarier gegen einen Änderungsantrag der Union, unterlagen hierbei jedoch.²⁴⁷ Diese Vorgänge hinterließen tiefe Spuren im Koaliti-

²⁴³ So im Ausschuss für Sozialpolitik am 29. 4. 1969 und im Ausschuss für Arbeit am 5. 5. 1969, vgl. die Sitzungsprotokolle, BT ParlA, V 368 A 1.

²⁴⁴ Sitzung SPD-Fraktion am 8. 5. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 83, S. 620; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 13. 5. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 106, S. 1502 f.

²⁴⁵ Vgl. Sitzung Ausschuss für Sozialpolitik am 20. 5. 1969, BT ParlA, V 368 A1.

²⁴⁶ Vgl. Koalitionsgespräche vom 2./3. 6. 1969 und vom 10. 6. 1969, Marx, Kreisbronner Kreis, Nr. 33 und 34, S. 234–261.

²⁴⁷ Vgl. BT Umdruck 05/677 (SPD-Antrag), und Umdruck 05/694 (CDU-Antrag). BT Plenarprotokoll 05/236 vom 11. 6. 1969, S. 13099 f. Anschließend erlitt die SPD ihre dritte parlamentarische Niederlage an diesem Tag bei der Abstimmung über einen Unionsantrag zum Berufsbildungsgesetz (Umdruck 05/680), der ebenfalls mit von der FDP unterstützt wurden. In der vorausgegangenen

onsgefüge. SPD-Fraktionschef Schmidt musste konstatieren, dass »die gestrigen Kampfabstimmungen das Klima in der Koalition entscheidend beeinflusst haben«. Allerdings warnte er davor, nun in trotziger Unnachgiebigkeit auf den eigenen Positionen zu beharren und damit ein Scheitern in der Sache in Kauf zu nehmen. Stattdessen schwor er seine Kollegen, »auf die festgelegte politisch-taktische Linie [ein], nach der es gelte, möglichst keine zusätzlichen Streitpunkte aufzuwerfen und zusätzliche Niederlagen zu vermeiden«. Auch wenn man in der Verfolgung der politischen Ziele konsequent bleiben müsse, sei es notwendig, »die psychologische Situation zu bedenken, daß auf jeden Fall vermieden werden müsse, nach den großen erzielten Fortschritten jetzt durch Niederlagen in Nebensächlichkeiten einen falschen Eindruck entstehen zu lassen. Er warnt deshalb vor einer weiteren spektakulären Auseinandersetzung.«²⁴⁸

Nicht weniger dramatisch verlief die Debatte in der Unionsfraktion. Auch hier gab es prominente Stimmen zugunsten der Chance, mit den sich jeweils ergebenden Mehrheiten, also gegebenenfalls auch mit Stimmen aus dem Lager der FDP, die eigenen Vorstellungen möglichst umfassend umzusetzen. Hier war es vor allem der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Stücklen, der seine Zuhörer zur Ordnung rief: »Wenn es gelungen wäre oder gelingen würde, dann wäre das durchaus des Schweißes der Edlen wert, daß die CDU und die SPD ein gemeinsames Konzept gemeinsam verabschieden. [...] Kein Mensch kann mir sagen, daß es ein Unglück wäre, weder für die einen noch für die anderen«, wenn man die verbliebenen, eher minimalen strittigen Punkte in der einen oder der anderen Weise regeln würden. »Das sind keine Weltanschauungsfragen, die damit zu entscheiden sind!«²⁴⁹ Dieser eindringliche Appell, den zentralen sozialpolitischen Erfolg, den man mit diesem Gesetz verzeichnen könne, nicht an nachrangigen Detailfragen scheitern zu lassen, zeigte Wirkung: die Fraktion besann sich darauf, in der nun anstehenden 3. Lesung doch den Kompromiss mit der SPD zu suchen und das Gesetz im Einvernehmen mit dem Koalitionspartner zu beschließen. Zwar wurden auch nun Änderungsanträge von FDP und SPD zu Detailfragen abgewiesen und stattdessen die entsprechenden Vorstellungen der Union durchgesetzt, doch in der Schlussabstimmung fanden beide Koalitionäre wieder zusammen. Mit 386 Ja-, 38 Nein-Stimmen und 7 Enthaltungen fand das Gesetz die »überwältigende Mehrheit«, die seiner sozialpolitischen Bedeutung entsprach.²⁵⁰

gemeinsamen Sitzung der Arbeitskreise II und IV der Unionsfraktion am 10. 6. 1969 zeigten sich einige Teilnehmer bereit, auf die SPD zuzugehen, während sich andere zugunsten der Durchsetzung der eigenen Vorstellungen aussprachen. Vgl. Protokoll in ACDP, 08-005-011/1.

²⁴⁸ Sitzung SPD-Fraktion am 12. 6. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 88, S. 631 und 633.

²⁴⁹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 11. 6. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 108, S. 1223. Der zentrale Streitpunkt, auf den Stücklen anspielt, war die Frage, zu welchem Stichtag die zuvor vereinbarte Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte in Kraft treten sollte. Dem Appell Stücklens schlossen sich auch Müller-Hermann, Mick und Müller (Remscheid) an. Ebd., S. 1223 f.

²⁵⁰ So Schönhoven, Wendejahre, S. 364. Vgl. Sitzung vom 12. 6. 1969, BT Plenarprotokoll 05/237, S. 13141 ff., Gesetz über die Lohnfortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle und über Änderungen des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung vom 27. 7. 1969, BGBl 1969 I, S. 946.

In der Tat war das Lohnfortzahlungsgesetz die zentrale sozialpolitische Errungenschaft der Großen Koalition. Dass es nach mehrmaligem Scheitern in den vergangenen Legislaturperioden nun endlich verabschiedet werden konnte, war ein großer Erfolg. Allerdings fand dieses Thema Ende der 1960er Jahre auch einen größeren politischen Zuspruch als zu Beginn dieses Jahrzehnts. Mit der Wandlung der Sozialpolitik von einer schichtenorientierten, auf erwerbszentrierte Sicherungssysteme fixierten Schutzfunktion zu einer umfassenden, auf die gesamte Bevölkerung bezogene Gesellschaftspolitik, wie sie sich in diesen Jahren vollzog,²⁵¹ erhielt der Abbau sozialer Ungleichheiten zwischen Arbeitern und Angestellten gemäß den Kategorien einer modernen Arbeitnehmergesellschaft ein neues Gewicht. Hatten sich die Sozialdemokraten schon 1960 und 1964 für ein derartiges Gesetz stark gemacht, allerdings eher mit Blick auf die finanzielle Besserstellung der Arbeiter im Krankheitsfall denn mit dem Ziel der Aufweichung der »Kragenlinie«, so tendierte auch die Union nun mehr und mehr für eine derartige Gleichstellung. Wenn der Kanzler versicherte, dass diese Frage »prinzipiell nicht mehr umstritten sei«²⁵², so zeigt dies deutlich die veränderte Sichtweise auch der Christdemokraten.

Strittig bis zuletzt blieben nur Ausmaß und Reichweite der Kompensation durch eine Krankenversicherungsreform. Hier jedoch lieferten sich beide Koalitionsfraktionen ein zähes Ringen um die Details. Erneut waren es die beiden Fraktionsvorsitzenden, die versuchten, hierbei das gemeinsame Ziel, nämlich eine einvernehmliche Verabschiedung des Gesetzes, nicht aus den Augen zu verlieren. Auch wenn die Friktionen zwischen den Koalitionsparteien generell zunahmen – hier wären die Stichworte Wahlrecht, Bundespräsidentenwahl und Aufwertungsfrage zu nennen – und auch der nahende Wahlkampf seine Schatten voraus warf, gelang es doch, das Gesetz über alle parlamentarischen Hürden zu bringen und noch vier Wochen vor der letzten Plenarsitzung zu verabschieden.

In der Langzeitbetrachtung über vier Legislaturperioden hinweg zeigte sich am Beispiel des »Sozialpakets«, wie komplex und mühevoll sich Gesetzgebungsverfahren gestalten konnten und wie viele Akteure an diesem Prozess beteiligt waren. Schon ein Einvernehmen in der Koalition herzustellen, erwies sich als schwierig und im Einzelfall als undurchführbar, ja, selbst innerhalb der Unionsfraktion waren die Meinungsverschiedenheiten in bestimmten Fragen so groß, dass ein gemeinsames Vorgehen nur schwer oder nur durch Paketlösungen denkbar schien. Die Vorstellung, dass die Regierungsfaktionen und selbst die Unionsparlamentarier im Sinne der »Kanzlerdemokratie« pflichtgetreu und zuverlässige Stützen des Regierungschefs und seines Kabinetts gewesen seien, geht weit an den parlamentarischen Gegebenheiten vorbei. Heftige Auseinandersetzungen um die Gestaltung der geschilderten Gesetzesprojekte durchzogen alle Wahlperioden.

²⁵¹ Dies ist in der Forschung mehrfach betont worden. Vgl. Hockerts, Hans-Günter, *Metamorphosen des Wohlfahrtsstaats*, in: Martin Broszat (Hrsg.), *Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte*, München 1990, S. 35–45; Süß, *Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder*, S. 205–221.

²⁵² Sitzung vom 16. 10. 1968, BT Plenarprotokoll 05/188, S. 10165.

Auffällig ist die Zahl der parlamentarischen Akteure. Neben die vorgegebenen Gremien – Fraktionsvorstand, Fraktionsvollversammlung, Fraktions-Arbeitskreise, Bundestagsausschüsse, Bundestagsplenium – traten informelle Zirkel, in denen versucht wurde, auftauchende Klippen zu umschiffen und unterschiedliche Standpunkte zusammenzuführen. Gerade in diesen kleineren Diskussionsrunden war die Chance zu einer Einigung besser als in größeren Zirkeln. Aber auch die dort getroffenen Vereinbarungen mussten anschließend von den geschäftsordnungsmäßig vorgesehenen Gremien gebilligt werden, was nicht immer gelang. Jedenfalls zeigt gerade diese Vielzahl an Beteiligten und die Verschränkung ihrer Diskussionszirkel, wie stark das Parlament darauf setzte, den jeweiligen Regierungsentwurf selbstverantwortlich im Sinne der eigenen Anschauungen umzugestalten.

Bemerkenswert waren zudem Zahl und Durchschlagskraft außerparlamentarischer Akteure. Schon in der 1. Legislaturperiode hatte vor allem Linus Kather gezeigt, wie man Proteste im vorparlamentarischen Raum geschickt anfeuerte, sie dann aufgriff und schließlich für die eigenen Belange nutzte. Im Rahmen des »Sozialpakets« war es eine heterogene Koalition aus Ärzteschaft, Gewerkschaften und Sozialverbänden, die als Vetospieler das Parlament unter Druck setzten. Hierbei reichten ihre Aktionsformen von Einflussnahme auf die Ministerialbürokratie des Arbeitsministeriums bei der Erstellung der entsprechenden Referentenentwürfe über Kontaktsuche zum Regierungschef sowie Einwirkungen auf die Abgeordneten bis hin zu öffentlichen Massenprotesten. Dies war ein bedrohliches Szenario, vor dem Parlament wie Kanzler dann auch immer wieder zurückwichen. Zwar geht Eschenburgs provokantes Diktum von der »Herrschaft der Verbände« weit über die Realität hinaus und unterschlägt die Eigendynamiken parlamentarischer Prozesse, doch im Falle des »Sozialpakets« war die Einflussnahme aus dem vorparlamentarischen Raum schon exzeptionell.

Woran es lange fehlte, war eine koordinierende Hand, die das Gesetzespaket durch den parlamentarischen Entscheidungsprozess gesteuert und Hindernisse aus dem Weg geräumt hätte. Hatten bei den sozialpolitischen Gesetzesvorhaben der 1. Legislaturperiode wie auch bei der Rentenreform 1956/57 Adenauer sowie von Brentano und Krone in engem Schulterschluss diese Vorhaben sicher durch die parlamentarischen Stationen gelenkt, so fehlte es ihnen in der Folgezeit an Geschick und Durchsetzungsvermögen, um auch die restlichen Teile des »Sozialpakets« zum Erfolg zu führen. Weder der mittlerweile politisch angeschlagene Adenauer noch Erhard noch Blank als der zuständige Ressortchef vermochten dies zu leisten, und auch die Spitzen der Unions- wie der FDP-Fraktion zeigten sich nicht in der Lage, eine Verständigung herbeizuführen. So war das Scheitern der »Sozialreform« abzusehen, und auch die Ersatz-»Erfolge« der christlich-liberalen Koalition, nämlich die Verabschiedung des Bundeskindergeldgesetzes und die Novellierung der Kriegsopferversorgung, waren nur möglich, weil man konfligierende Positionen überspielte und sich auf die Ausweitung der finanziellen Leistungen verständigte.

Mit der Großen Koalition änderte sich die Lage. Nun waren es die beiden Fraktionsvorsitzenden, die die Regie bei der Verabschiedung der Reste der »Sozial-

reform« übernehmen. Von Bedeutung war zunächst einmal, dass sie sich von der Umsetzung des Gesamtpaketes verabschiedeten und sich auf das Lohnfortzahlungsgesetz beschränkten. Dies stärkte die Erfolgsaussichten. Zudem setzten sie auf ein dichtes Netz von parlamentarischen Gremien und Diskussionszirkeln, um die konfligierenden Interessen einzubinden und zusammenzuführen. Beide waren zudem bemüht, diese Abläufe aufeinander abzustimmen und so gegenseitige Blockaden zu verhindern. In diesem Prozess waren der Kanzler und der Vizekanzler sowie der zuständige Ressortchef weniger gefragt als die Fraktionsspitzen, sie waren die lenkende und koordinierende Hand, die dem »Sozialpaket« bisher gefehlt hatte. Auch wenn der heraufziehende Wahlkampf unübersehbar seine Schatten voraus warf, suchten sie die Verabschiedung des Gesetzes zu koordinieren, um mit diesem Erfolg vor die Wähler treten zu können. In engem Einvernehmen miteinander und durch kontinuierliche Einwirkung auf ihre Fraktionen gelang es ihnen, Bedenken zu überwinden und das gemeinsame Ziel über partikuläre Interessen zu setzen.

3. *Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik*

3.1 Westbindung und Wiedervereinigung

In der Außenpolitik war der Entscheidungsspielraum des Parlaments naturgemäß geringer als in innenpolitischen Fragen. Nach dem Besatzungsstatut oblag dieser Aufgabenbereich ohnehin weitgehend der Alliierten Hohen Kommission, so dass der Bundestag wenig Mitspracherechte reklamieren konnte. Zudem galt Außenpolitik traditionell als Arkanum der Exekutive, eine Anschauung, die auch Adenauer verfocht und die er mit Vehemenz verteidigte. Schließlich konnte der Bundestag die von der Regierung abzuschließenden völkerrechtlichen Verträge nicht eigenständig verändern, sondern musste sich darauf beschränken, sie durch ein Ratifikationsverfahren in Geltung zu setzen. Was ihm verblieb, war, außenpolitische Fragen im Plenum und in seinen Ausschüssen zu diskutieren, der Bundesregierung gegenüber auf seinen Informationsanspruch zu pochen sowie angesichts der Notwendigkeit, entsprechende Verträge anschließend ratifizieren zu lassen, den Kanzler noch während der Verhandlungen zur Auskunft, zur Einbeziehung der außenpolitischen Ansichten seiner Mitglieder und generell zum Zugehen auf das Parlament zu bewegen.

Angesichts des geringen Handlungsspielraums der deutschen Seite und der Unsicherheit, wie sich die Beziehungen zur AHK gestalten würden, hätte es nahe gelegen, den Versuch zu unternehmen, nicht nur die Koalitionsfraktionen auf die außenpolitische Linie der Bundesregierung einzuschwören, sondern im Sinne einer »bipartisan foreign policy« auch die SPD und weitere kleinere Oppositionsparteien in einen solchen Konsens einzubinden. Wie die Diskussion um den Vorsitz im Auswärtigen Ausschuss gezeigt hatte, hatte Adenauer ein solches Kalkül durchaus verfolgt, zumindest darauf gesetzt, durch die Förderung Carlo Schmidts als zentralem

außenpolitischen Sprecher der Partei den Einfluss Schumachers in den Hintergrund zu drängen.

Allerdings erwies sich diese Hoffnung als verfehlt; schon bei dem ersten wichtigen außenpolitischen Schritt, nämlich eine deutsche Position zur Außenministerkonferenz der drei Westmächte in Paris am 9./10. November 1949 zu formulieren¹, verfiengen sich Regierungskoalition und Opposition in einem heftigen außenpolitischen Streit. Am 9. November empfing Adenauer die Fraktionsspitze der SPD, Schumacher, Ollenhauer und Schmid, zu einem vertraulichen Gespräch², bei dem er sie über den Stand der Demontagegespräche sowie über seine eigenen Vorschläge zu dieser Frage informierte. Schumacher, empört über diesen Alleingang des Kanzlers, verlangte die sofortige Einberufung des Bundestages, um den Westalliierten die Position der deutschen Seite zu verdeutlichen. Allerdings scheiterte dieser Vorstoß im Ältestenrat am Widerstand der anderen Fraktionen³; bereits in der Fraktionssitzung zuvor hatte der Kanzler die Unionsparlamentarier dort darauf eingeschworen, »diesen geplanten Störungsversuch mit allen Mitteln zu verhindern«⁴. Als ihm auf diese Weise die parlamentarische Bühne verweigert worden war, suchte Schumacher den Weg über die Presse, um in zwei Interviews Adenauers außenpolitischen Kurs scharf zu attackieren⁵.

Dies war kein guter Auftakt für die außenpolitische Debatte, die schließlich am 15. November 1949 stattfand und in der die Standpunkte beider Seiten deutlich aufeinanderprallten. Die Spannung entlud sich dann in der Plenarsitzung über das Petersberger Abkommen am 24./25. November 1949, in der Schumacher im Rahmen einer mehr als siebzehnstündigen Debatte Adenauer als »Bundeskanzler der Alliierten« abqualifizierte und hierfür für zwanzig Sitzungstage von den parlamentarischen Beratungen ausgeschlossen wurde⁶. Die Schärfe des parlamentarischen Schlagabtausches war nicht zuletzt durch die Ankündigung der SPD-Fraktion angeheizt worden, dass sie die Frage, ob die Inkraftsetzung des Petersberger Abkommens der Zustimmung des Bundestages bedürfe, vor das Bundesverfassungsgericht

¹ Hierbei ging es vor allem um die Demontagefrage und um erste Schritte zum Petersberger Abkommen. Vgl. Schwarz, *Ära Adenauer 1949–1957*, S. 65 ff.

² Vgl. hierzu Adenauer, *Erinnerungen 1945–1953*, S. 248 f., und Weber, Schmid, S. 682 ff.

³ 20. Sitzung Ältestenrat am 10. 11. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP. Nur die KPD hatte sich dem Antrag der SPD angeschlossen. Auf der nächsten Sitzung des ÄR, ebenfalls am 10. 11. 1949, wurde der Antrag der SPD, am 11. 11. 1949 eine Plenarsitzung zu außenpolitischen Fragen anzusetzen, mit Verweis auf technische Gründe abgelehnt. Ebd.

⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 10. 11. 1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 41, S. 58. Nach Absprache mit BT-Präsident Köhler ergriff nach dem Antrag Ollenhauers, eine Regierungserklärung zur Pariser Konferenz und eine anschließende Aussprache auf die Tagesordnung der Plenumsitzung vom 10. 11. 1949 setzen zu lassen, von Brentano das Wort und wies diesen Antrag ab. Damit war eine entsprechende Erweiterung der Tagesordnung abgelehnt. BT Plenarprotokoll 01/16, S. 362 f.

⁵ Vgl. hierzu Weber, Schmid, S. 419.

⁶ BT Plenarprotokoll 01/18, S. 449–527, hier S. 525. Der Vorfall hatte ein Nachspiel in der Sitzung des ÄR am 25. 11. 1949, in der sich die SPD-Fraktion über das Vorgehen Köhlers beklagte und mitteilte, dass sie dem Bundestagspräsidenten das Vertrauen entziehe. 26. Sitzung ÄR am 25. 11. 1949, BT ParlA, ÄR 1. WP.

bringen würde. In den Augen Adolf Arndts, der diese Verfassungsklage ausarbeitete, handelte es sich bei Adenauers Vorgehen »um nichts anderes als ein neues Glied in der Kette der Versuche der permanenten Ausschaltung des Parlaments, des Unterfangens, Verfassungskämpfe durch autoritären Handstreich zu gewinnen«⁷ – die Analogie zur Taktik Bismarcks im preußischen Verfassungskonflikt war mit Händen zu greifen.

Die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Petersberger Abkommen, denen sich zwei weitere Klagen der SPD-Fraktion dort zu außenpolitischen Verträgen anschlossen⁸, betraf die prinzipielle Frage nach den Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Bundestages in diesem Bereich. Während die Bundesregierung davon ausging, dass das Abkommen im Rahmen des Besatzungsrechts abgeschlossen worden sei und somit keinen Vertrag zweier souveräner außenpolitischer Akteure darstelle, folglich auch nicht der Ratifikation durch die Legislative bedürfe, sah die SPD-Opposition in ihm eine eigenständige außenpolitische Handlung der Bundesregierung, die den Bestimmungen von Artikel 59 GG unterliege. In der Sache entschied das Bundesverfassungsgericht in allen drei Fällen gegen die SPD-Fraktion; in Anlehnung an die bisherige Staatsrechtslehre wies es die Außenpolitik der Exekutive zu, allein bei der Ratifikation außenpolitischer Verträge habe der Bundestag ein Recht auf Information und Mitsprache. Darüber hinaus genügten in seiner Sicht die allgemeinen parlamentarischen Kontrollrechte, wie sie im Grundgesetz verankert waren⁹. Damit war die Mitwirkung des Bundestages an außenpolitischen Entscheidungen deutlich beschnitten und seine Funktion im Wesentlichen auf Kontrolle und nachträgliche Billigung durch Ratifikation beschränkt.

Der heftige Konflikt um das Petersberger Abkommen einschließlich der Ankündigung einer Verfassungsklage hatte die zaghaften Ansätze zu einer »bipartisan foreign policy« zugeschüttet. Adenauer wie Schumacher dominierten hierbei ihre Fraktionen und scheuten sich auch nicht, durch gezielte Presseinterviews vorzupreschen und anschließend die Billigung ihrer Fraktionskollegen zu suchen. Neben die Auseinandersetzung um die Mitspracherechte des Parlaments in außenpolitischen Fragen traten hierbei auch je unterschiedliche Konzepte von Regierungskoalition und Opposition, so dass eine Verständigung über ein gemeinsames Vorgehen mehr und mehr verschüttet wurde. Zugleich beförderte der Gegensatz zwischen beiden Seiten des Hauses den Schulterchluss der Koalitionsparteien, obwohl auch hier Vorbehalte gegenüber Adenauers Kurs nicht zu übersehen waren.

Dies sollte sich schon bei dem ersten bedeutenden außenpolitischen Schritt der Bundesrepublik zeigen, dem der Bundestag zuzustimmen hatte, nämlich dem Beitritt zum Europarat. Umstritten war dieser Schritt, weil dem westdeutschen Staat als

⁷ BT Plenarprotokoll 01/18, Sitzung vom 24./25. 11. 1949, S. 477.

⁸ Dies betraf zum einen das am 10. 2. 1950 abgeschlossene deutsch-französische Wirtschaftsabkommen, zum anderen den Kehler Hafenvertrag vom 19. 10. 1951. Vgl. hierzu und zur Sichtweise der SPD Gosewinkel, Arndt, S. 260 ff.

⁹ BVerfGE 1, 351 (Petersberger Abkommen), BVerfGE 1, 373 (deutsch-frz. Wirtschaftsabkommen), BVerfGE 2, 347 (Kehler Hafenvertrag).

»nur« assoziiertem Mitglied nicht dieselben Rechte zustehen würden wie einem ordentlichen Mitglied, somit die Frage der Gleichberechtigung aufgeworfen war, und – kritikwürdiger noch – weil gleichzeitig auch das Saarland als assoziiertes Mitglied aufgenommen werden sollte, was als erster Schritt zur Verselbständigung dieses Gebiets angesehen werden konnte und damit Grundfragen nach Wiedervereinigungsanspruch und gesamtdeutscher Zielsetzung der Bundesregierung aufgeworfen waren. Zudem hatte Frankreich kurz zuvor mit dem Abschluss der Saar-Konventionen einen Schritt vollzogen, der die deutsche Seite deutlich vor den Kopf gestoßen hatte. Angesichts dieses Affronts war in allen Bundestagsfraktionen die Frage diskutiert worden, ob man hieraus Konsequenzen für den Beitritt zum Europarat ziehen sollte. Während sich in den Koalitionsparteien die Meinung durchsetzte, dass der Schritt der Pariser Regierung die Chance auf die Mitarbeit am europäischen Einigungsprozess nicht vereiteln dürfe, man deshalb den Weg nach Straßburg antreten sollte, setzte sich in der SPD-Fraktion die ablehnende Haltung Schumachers durch¹⁰. Parallel hierzu hatte sich auch der Auswärtige Ausschuss des Bundestages mit den Saar-Verträgen und den eventuellen Konsequenzen für einen Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat beschäftigt. Hier hatten die SPD-Vertreter ihre Haltung noch offen gelassen, jedoch angedeutet, dass aus ihrer Sicht »durch den Abschluß der Konvention der Weg nach Straßburg versperrt sei«¹¹.

Angesichts dieser Vorgeschichte war die Schnelligkeit bemerkenswert, mit der das Beitrittsgesetz im Bundestag verabschiedet wurde. Zwar hatte die Bundesregierung bereits zuvor eine Denkschrift zur Frage des Beitritts zum Europarat in Umlauf gebracht, so dass die Grundprobleme den Parlamentariern bekannt waren, doch war ein Behandlungszeitraum von nur drei Tagen das Minimum jeder gesetzgeberischen Tätigkeit. Nach der 1. und 2. Lesung am 13. Juni 1950, in der Regierungsparteien wie Opposition die zentralen Argumente noch einmal austauschten¹², befasste sich der Auswärtige Ausschuss am 14. Juni mit dem Gesetzestext sowie einem Entschließungsantrag der Zentrumsparterie, in dem die gesamtdeutschen Vorbehalte noch einmal unterstrichen wurden. Allerdings wurde die Grundfrage nach Eintritt oder Nichteintritt in dieses Gremium nicht weiter diskutiert, sondern es wurden lediglich Einzelpunkte der vorliegenden Texte angesprochen und anschließend der Gesetzesvorschlag der Bundesregierung »mit Mehrheit« angenommen¹³. Dies wiederholte sich am nächsten Tag in der 3. Lesung im Bundestag¹⁴, so dass nach der

¹⁰ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 3.3.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 94 und 95, S. 237 ff., sowie Sitzung SPD-Fraktionsvorstand am 9.3.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 44, S. 107 f.

¹¹ Eichler (SPD) in der 11. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 9.3.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 11a, S. 57. Ähnlich auch Ollenhauer, ebd. In den Tagen zuvor hatten sich die zu den Koalitionsfraktionen gehörenden Mitglieder des Ausschusses bereits auf eine gemeinsame Linie verständigt. Vgl. Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, Nr. 95, S. 238 ff., Anm. 3.

¹² BT Plenarprotokoll 01/68 am 13. 6. 1950, S. 2459 ff.

¹³ 20. Sitzung AA am 14. 6. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, S. 88 ff.

¹⁴ BT Plenarprotokoll 01/69 am 15. 6. 1950, S. 2505 ff. Da von Seiten der Unionsfraktion eine namentliche Abstimmung beantragt worden war, lassen sich Zustimmung und Ablehnung genau zu-

Zustimmung auch des Bundesrats eine Woche später das Gesetz in Kraft treten und der Beitritt der Bundesregierung zum Europarat vollzogen werden konnte.

Auffällig an diesem Themenkomplex ist das Oszillieren zwischen einer gemeinsamen Haltung über Parteigrenzen hinweg und Polarisierung. In besonderer Weise auf Konsenskurs war – ähnlich wie dies für innen- und sozialpolitische Fragen konstatiert werden kann – der einschlägige Bundestagsausschuss. Nachdem dort zum ersten Mal die Frage diskutiert worden war, ob die Bundesrepublik angesichts der französischen Saarpolitik dem Europarat beitreten solle, wies ein interessierter Beobachter darauf hin, dass es in dieser Sitzung »zum ersten Male seit Bestehen der Bundesrepublik zu einem loyalen Abkommen zwischen der Bundesregierung und der Opposition gekommen ist. Das ist als eine durchaus positive Entwicklung anzusehen. Es wäre nur zu wünschen, daß auch in Zukunft sowohl über wichtige Fragen der Außenpolitik als auch der Innenpolitik eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen den Regierungsparteien und der Opposition herbeigeführt wird.«¹⁵ Hier war es insbesondere der SPD-Partei- und Fraktionsvorsitzende Schumacher, der sich diesem Konsens verweigerte und seinen Fraktionskollegen eine andere Linie vorgab. Als Mittel bediente er sich des Interviews, des Forums des Parteitags, des Rednerpults im Bundestag sowie verschiedener partei- und fraktions-internen Gremien.

Auch der Regierungschef hoffte offenbar auf eine gemeinsame Linie über die Fraktionsgrenzen hinweg. Am Tag vor der 1. Lesung des Ratifikationsgesetzes suchte er in einem Gespräch mit Schumacher die Haltung der SPD-Parlamentarier auszuloten, stieß bei seinem Gegenüber jedoch auf deutliche Ablehnung. Auch in der SPD-Fraktion¹⁶ waren die Meinungen zunächst geteilt gewesen, doch hatte der Fraktionsvorsitzende wenig Mühe, deren Mitglieder auf die bereits vorher vom Parteivorstand formulierte Linie festzulegen. Trotz des »Nein« zum Ratifikationsgesetz befürwortete er jedoch die Teilnahme von SPD-Parlamentariern am Europarat, eine Haltung, die seinen Fraktionskollegen sehr viel schwieriger zu vermitteln war. Während die einen in der Straßburger Organisation »nur eine Institution schwerkapitalistischer Interessen« sahen, die nicht durch das Mitwirken sozialdemokratischer Delegierter aufgewertet werden solle, plädierten andere dafür, dass »die Stimme Deutschlands [...] nicht nur durch die Anhänger Adenauers hörbar« gemacht¹⁷ werden dürfe, man sich also trotz des prinzipiellen Neins zu den Bedingungen des

schreiben: die Mitglieder der Regierungsparteien sowie die der WAV stimmten geschlossen mit Ja, diejenigen der SPD, der KPD und des Zentrums mit Nein, während das Votum von BP und DRP gespalten war. Gesetz vom 8.7.1950, BGBI I, S. 263.

¹⁵ So das bremische Bundesratsmitglied Senator Ehlers, vgl. Sitzungsprotokolle AA 1. WP, Nr. 11a, S. 58.

¹⁶ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 9.3.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 44, S. 107 f.

¹⁷ Sitzung SPD-Fraktion am 28.6.1950, ebd., Nr. 61, S. 136 ff. Ähnlich auf der Fraktionssitzung am 10.5.1950, ebd., Nr. 56, S. 124 f. In der Sitzung am 28.6.1950 stimmte die Fraktionsmehrheit dieser Linie zu, während 12 Mitglieder mit Nein votierten und sich 4 der Stimme enthielten.

Europarats-Beitritts an dessen Organen beteiligen solle. In letzterem Sinne entschied sich schließlich die Gesamtfraktion.

Hatte Adenauer keinen Erfolg gehabt, die SPD-Fraktion zu einem positiven Votum für den Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat zu gewinnen, so gelang es ihm besser, die eigene Koalition auf seine politische Linie festzulegen. Mit Blick auf dieses Ziel regte er eine enge Abstimmung der Regierungsparteien untereinander an, suchte auch selbst bzw. über die Fraktionsvorsitzenden die Meinungsbildung in seinem Sinne zu beeinflussen¹⁸. Entschiedenster Gegner von Adenauers Kurs war Jakob Kaiser, der befürchtete, dass der gemeinsame Beitritt der Bundesrepublik und des Saarlandes zum Europarat Rückwirkungen auf die Glaubwürdigkeit der bisherigen Wiedervereinigungspolitik habe und dieser Schritt zudem eine Bindung Deutschlands bedeute, die es in künftigen Konflikten zwischen den Supermächten von vornherein auf die westliche Seite festlege¹⁹. Dennoch konnte der Regierungschef diese Stimmen weitgehend isolieren und die große Mehrheit der Regierungsfaktionen auf seine Linie festlegen. In der namentlichen Abstimmung über das Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat waren Kaiser und einige andere Fraktionsmitglieder nicht im Plenarsaal anwesend, so dass aus der Unionsfraktion allein Matthias Mehs mit Nein stimmte. Auch FDP und DP standen einmütig zur außenpolitischen Linie des Kanzlers²⁰.

Die Mitglieder der Koalitionsfraktionen hatten sich auch deshalb bereit gezeigt, ihre Bedenken hinsichtlich eines parallelen Beitritts der Bundesrepublik und des Saarlandes zum Europarat zurückzustellen, weil Adenauer ihnen signalisiert hatte, dass mit der Initiative des französischen Außenministers Schuman zugunsten einer montanindustriellen Verflechtung zwischen Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Holland und Belgien eine neue Situation entstanden sei²¹, in deren Zusammenhang sich auch die Saarfrage in verändertem Licht darstelle. Allerdings lassen sich in der Debatte um den Schuman-Plan ähnliche Konflikt- und Abstimmungsmuster erkennen wie beim Ratifikationsgesetz zum Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat; der größte Unterschied war, dass sich dieses Mal der Bundestag vehement weigerte, sich auf den äußerst eng bemessenen Zeitplan des Bundeskanzlers einzulassen, und auf zusätzlichem Informations- und Beratungsbedarf bestand.

Zunächst war die Situation noch relativ offen. Als in Bonn Sachverständigenausschüsse eingerichtet wurden, die die deutsche Verhandlungsdelegation beraten und (wohl auch) das Informationsbedürfnis der Fraktionen befriedigen sollten, beteiligte

¹⁸ Vgl. den langen Bericht Adenauers in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 9. 5. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 110, S. 264 f. Ähnlich von Brentano in der Fraktionssitzung am 6. 6. 1950 in Vertretung des erkrankten Kanzlers. Ebd., Nr. 120, S. 275.

¹⁹ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 12. 6. 1950, ebd., Nr. 121, S. 277 f.

²⁰ Unentschuldigt abwesend waren Kaiser, Mensing, Winkelheide und Holzapfel. SPD, KPD und Zentrum stimmten geschlossen mit Nein, DRP und WAV geschlossen mit Ja, die BP war gespalten. Das Abstimmungsergebnis war 218:151:9 Stimmen. Vgl. BT Plenarprotokoll 01/69, Sitzung vom 15. 6. 1950, S. 2520 ff.

²¹ Vgl. hierzu Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, S. 95 ff.

sich neben den Koalitionsfraktionen auch die SPD an diesen Gremien²². Dennoch blieb die Informationsfrage der zentrale Kritikpunkt der Parlamentarier. Nach einer ersten Besprechung von Vertretern der Koalitionsparteien mit dem Kabinett Ende Juli 1950 mahnte von Brentano die »rechtzeitige und erschöpfende Information der hier in Bonn Mitverantwortlichen« an und verwies mit gezielter Spitze auf die engen Kontakte der französischen Delegation mit den politisch Verantwortlichen in Paris²³. Schäfer noch kritisierte der Vorsitzende der FDP-Fraktion, Schäfer, die schleppende Informationspolitik und warnte vor möglichen Konsequenzen: »Es muß vermieden werden, daß das Kabinett einem Verträge zustimmt, dessen Billigung durch die Koalitionspartner nachträglich nicht durchgesetzt werden kann.«²⁴

Während der Verhandlungen über den Schuman-Plan blieben die Parlamentarier von Informationen zu Stand und Inhalt der Beratungen weitgehend abgeschnitten. Erst zum Jahresende 1950 unterrichtete Staatssekretär Hallstein den Außenpolitischen Ausschuss sowie den Wirtschaftspolitischen Ausschuss des Bundestages in einer gemeinsamen dreistündigen Sitzung über die Grundzüge des Projekts, wobei jedoch manche Rückfragen der Ausschussmitglieder unbeantwortet blieben²⁵. Mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl am 18. April 1951 stellte sich dann die Frage nach der Ratifizierung des Vertrages durch Bundestag und Bundesrat.

Als erster meldete der Bundesrat deutliche Bedenken an. Nach eingehenden Beratungen in seinen Ausschüssen wie im Plenum fasste er den Beschluss, dass eine Ratifizierung des EGKS-Vertrags erst nach Erfüllung bestimmter Bedingungen erfolgen könne, insbesondere der verbindlichen Zusage, dass nach Inkraftsetzen des Vertrags gewisse alliierte Kontrollrechte abgeschafft und bestehende Produktionsbeschränkungen aufgehoben werden würden²⁶. Diese Argumentation griff die SPD-Fraktion auf und brachte sie als eigenen Antrag für die 1. Lesung des Ratifizierungsgesetzes im Bundestag am 12. Juli 1951 ein²⁷. Obwohl der Bundeskanzler zusicherte, dass auch er die von der SPD angesprochenen Zusagen erwarte, man ange-

²² Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 5.7.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, S. 285, sowie Sitzung SPD-Fraktion am 10.7.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 62, S. 140. Zudem gab es Sachverständigenausschüsse, denen auch Abgeordnete des Bundestages angehörten. Vgl. Sitzungsprotokolle AA, 1. WP, 21. Sitzung am 27.6.1950, S. 95, Anm. 3.

²³ von Brentano an Adenauer am 29.7.1950, BA, NL 239/154.

²⁴ Schäfer an Adenauer am 29.11.1950, BA, NL 251/5. Nach diesem Schreiben wurden die »ursprünglich eingesetzten beratenden Ausschüsse« in den vergangenen Monaten zu den Verhandlungen nicht mehr zugezogen.

²⁵ Dies bezog sich vor allem auf die Stellung und Zusammensetzung der Gemeinsamen Versammlung, die Struktur der Hohen Behörde und die Aufhebung des Ruhr-Statuts sowie anderer Produktionsbeschränkungen. Vgl. Sitzung AA und Ausschuss für Wirtschaftspolitik am 12.12.1950, Sitzungsprotokolle AA 1. WP, Nr. 34, S. 170 ff. Am 28.6.1950 hatten Adenauer und Hallstein bereits dem AA einen ersten Bericht erstattet, am 31.10.1950 hatte zudem Hallstein erneut zum Stand der Verhandlungen Stellung genommen. Vgl. ebd., Nr. 22 und 31, S. 97 f. und 149 ff.

²⁶ BR Dr. 470/51. Formuliert wurde die entscheidende Stellungnahme vom (SPD-regierten) Land Hamburg. Vgl. für weitere Einzelheiten BT ParlA, I 294 A.

²⁷ BT Dr. 01/2484. Vgl. auch die 1. Lesung am 12.7.1951, BT Plenarprotokoll 01/161, S. 6499 ff.

sichts der politischen Bedeutung der Montanunion diese Vorbehalte jedoch zurückstellen sollte, blieben die Sozialdemokraten bei ihrem »harten Nein«. Deshalb verlegten sie sich darauf, die Beratungen weiter zu verzögern, und schlugen vor, das Ratifizierungsgesetz und den eigenen Antrag an insgesamt fünf Bundestagsausschüsse zur Beratung zu überweisen. Diesem durchsichtigen Manöver widersetzte sich jedoch die Koalitionsmehrheit und bestimmte den Wirtschaftsausschuss als federführenden und den Auswärtigen Ausschuss als mitberatenden Ausschuss für die Gesetzesmaterie.

In beiden Gremien setzte sich die Verzögerungstaktik der Sozialdemokraten fort. In der ersten Beratung des Ratifikationsgesetzes im Ausschuss für Wirtschaftspolitik wurde der Antrag Nöltings (SPD) mit 12 zu 13 Stimmen abgelehnt, die Beratungen auszusetzen, bis auch in den anderen Mitgliedsstaaten das Ratifikationsverfahren begonnen habe, und zunächst die Klärung der Fragen abzuwarten, die sich aus den alliierten Vorbehaltsrechten und Auflagen ergaben. Stattdessen setzte die Ausschussmehrheit auf eine zügige Beratung, wobei man sich auf den materiellen Inhalt der Verträge beschränken und »die politischen Fragen der Behandlung in den Fraktionen und im Plenum [...] überlassen« wollte²⁸.

Dennoch zogen sich die Ausschussberatungen über den Herbst hin. Als Adenauer Mitte November 1951 darauf drängte, das Ratifikationsverfahren noch vor Jahresende abzuschließen, hatten weder der Wirtschafts- noch der Auswärtige Ausschuss ihre Beratungen beendet²⁹. Auf der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik am 13. Dezember 1951 kam es dann zum Eklat: Als die SPD-Vertreter erneut ihre Einwände gegen den EGKS-Vertrag vorbrachten und auf die Vorbehalte des Bundesrates und auf ihren eigenen Antrag verwiesen, beantragte der Unionsabgeordnete Schröder den Schluss der Debatte und die unverzügliche Abstimmung über das Ratifizierungsgesetz. Dies veranlasste die SPD-Mitglieder, den Beratungsraum zu verlassen, so dass mit den Stimmen der noch anwesenden Mitglieder das Ratifikationsgesetz angenommen und der SPD-Antrag als erledigt erklärt wurde³⁰.

Angesichts dieser aufgeladenen Atmosphäre stand der Versuch, noch am selben Tag im Ältestenrat eine Übereinkunft über das weitere Verfahren zu erreichen, unter keinem guten Stern. Als Adenauer wie auch die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien auf eine 2. und 3. Lesung noch vor der Weihnachtspause drängten, wertete der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion, Schoettle, dies als eine bewusste Brückierung der Opposition und mahnte die Gegenseite, »die politischen

²⁸ 90. Sitzung Ausschuss für Wirtschaftspolitik am 3. 9. 1951, BT ParlA, I 294 A.

²⁹ Vgl. 131. Sitzung ÄR am 13. 11. 1951, BT ParlA, ÄR 1. WP. Auch die Vorsitzenden der Koalitionfraktionen erinnerten den Kanzler an die noch ausstehende Klarstellung zur Aussetzung bisheriger alliierter Auflagen. Vgl. Adenauer, Briefe 1949–1951, Nr. 129, Anm. 2, S. 535, sowie dessen Antwort ebd., Nr. 129, S. 148.

³⁰ Vgl. 117. Sitzung Ausschuss für Wirtschaftspolitik am 13. 12. 1951, BT ParlA, I 294 A. Der AA beriet das Ratifikationsgesetz abschließend am 17. und 18. 12. 1951, stimmte ihm mit 12:7 Stimmen zu und lehnte den SPD-Antrag (BT Dr. 01/2484) mit der gleichen Stimmzahl ab. Vgl. Sitzungsprotokolle AA 1. WP, Nr. 69 und 70, S. 434–528.

Gründe, die für eine vorzeitige Ratifizierung sprechen, gegen die künftige innerpolitische Entwicklung abzuwägen«³¹. Angesichts dieses Appells lenkte Adenauer, der selbst an dieser Sitzung teilnahm, schließlich ein und erklärte sich einverstanden, den Termin auf Anfang Januar 1952 zu legen.

In diesen Debatten am 9., 10. und 11. Januar 1952 stießen die unterschiedlichen Meinungen und Einschätzungen³² mit unverminderter Deutlichkeit aufeinander. Die 2. und 3. Lesung begann jeweils mit einer Geschäftsordnungsdebatte, da die KPD die Absetzung der Beratungen verlangte. Allerdings vermied es die SPD sorgsam, sich diesen Anträgen anzuschließen; während sie bereit war, die 2. Lesung zu diesem Zeitpunkt durchzuführen, enthielten sich ihre Abgeordneten in der Abstimmung über die 3. Lesung, um sich nicht an die Seite der KPD-Vertreter stellen zu müssen. Dennoch blieben die politischen Konstellationen unverändert: Während die Abgeordneten der Koalitionsparteien das Ratifizierungsgesetz unterstützten, sahen die SPD-Parlamentarier auch in den mittlerweile erreichten Zusagen und Zugeständnissen der Westmächte keinen Grund, ihre ablehnende Haltung zu revidieren. In den namentlichen Abstimmungen am Ende der 3. Lesung votierten die Mitglieder von Union, FDP und DP (mit je einer Ausnahme) im Sinne des Regierungsentwurfs, während ihre Bundestagskollegen aus SPD und KPD geschlossen dagegen stimmten und die restlichen Abgeordneten uneinheitlich auftraten. Dennoch war eine deutliche Mehrheit von ca. 230 zu 140 Stimmen erreicht worden.

In den parlamentarischen Beratungen zu diesem Abkommen war die Scheidelinie zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen dominant, sie prägte sowohl die Ausschuss- als auch die Plenarberatungen. Zwar zeigte sich die SPD willens, wie zuvor hinsichtlich des Europarats geschehen, nach der parlamentarischen Entscheidung für den EGKS-Vertrag auch eigene Vertreter in das Montanparlament zu entsenden, doch tangierte dies nicht ihr prinzipielles Nein zum Schuman-Plan.

Der Bundesrat³³ vermied eine eindeutige Stellungnahme. Die politische Spaltung entlang der Parteilinien, die schon die Debatten im Bundestag gekennzeichnet hatten, wiederholte sich auch in der Länderkammer. Da Vorbehalte, die sie zuvor in einer Resolution geltend gemacht hatte, nach wie vor nicht ausgeräumt waren, zögerten auch die unionsgeführten Landesregierungen, eine uneingeschränkte Zustimmung auszusprechen. Stattdessen bekräftigte das Bundesratsplenum noch einmal seine Forderungen an die Bundesregierung und beschloss darüber hinaus, den EGKS-Vertrag passieren zu lassen, also von seinem Recht auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht Gebrauch zu machen. Damit war der parlamentarische

³¹ 132. Sitzung ÄR am 13.12.1951, BT ParlA, ÄR 1. WP. Nicht zuletzt um die Lage zu entspannen und die Haltung der SPD zu beeinflussen, informierte Adenauer Schumacher in einem Schreiben vom 17.12.1951 über seine Verhandlungen in London und Straßburg, wo die vom SPD-Antrag aufgeworfenen Fragen im Zentrum der Beratungen gestanden hatten. Vgl. Adenauer, Briefe 1951–1953, Nr. 148, Anm. 3, S. 543.

³² Vgl. BT Plenarprotokolle 01/182, 01/183 und 01/184 am 9., 10. und 11.1.1952, S. 7582–7836.

³³ Dies ist bei Wengst, Staatsaufbau, S. 311, näher ausgeführt.

Weg des Ratifikationsgesetzes abgeschlossen und der Weg zu seiner Inkraftsetzung frei.

Dass in außenpolitischen Fragen neben Dissens zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen aber auch andere Konstellationen möglich waren, zeigte sich hinsichtlich des Israel-Vertrags. Seinem Verhandlungspartner Nahum Goldmann hatte Adenauer zugesagt, das am 10. September 1952 in Luxemburg zwischen der Bundesrepublik und dem Staat Israel geschlossene Abkommen baldmöglichst Bundesrat und Bundestag zur Ratifizierung zuzuleiten, doch verzögerte sich dies angesichts deutlichen Widerstands sowohl innerhalb des Kabinetts als auch in den Koalitionsfraktionen bis in das Frühjahr 1953. Bereits während der Verhandlungen hatte Finanzminister Schäffer massive Vorbehalte gegenüber den sich aus dem Abkommen ergebenden finanziellen Belastungen erkennen lassen und auf Entlastungen an anderer Stelle gedrängt. Dies setzte sich nach Vertragsunterzeichnung fort. Allerdings verzichtete er in der entscheidenden Kabinettsitzung Mitte Februar 1953 darauf, im Sinne der Geschäftsordnung der Bundesregierung formellen Widerspruch gegen die Weiterleitung der Vorlage an den Bundesrat einzulegen³⁴. Damit konnte das Ratifizierungsgesetz noch am selben Tag der Länderkammer zugeleitet werden. Dort formierte sich ebenfalls Widerspruch, diesmal unter Führung des bayerischen Ministerpräsidenten Ehard, doch gelang es den Befürwortern, das Gesetz zügig durch Auswärtigen Ausschuss und Plenum des Bundesrates zu bringen und noch vor Ende Februar dem Bundestag zuzuleiten³⁵.

In der Unionsfraktion waren ebenfalls bereits vor Vertragsabschluss Bedenken gegen das Abkommen geäußert worden, doch wurden die kritischen Stimmen im Vorfeld der Beratungen im Bundestag lauter³⁶. In der 1. Lesung Anfang März 1953 ergriff allein Adenauer das Wort und warb um Zustimmung zu dem Vertrag. Anschließend entschied man sich, das Ratifizierungsgesetz ausschließlich an den Auswärtigen Ausschuss zu überweisen, um so eine zügige Verabschiedung zu gewährleisten³⁷. Dessen Mitglieder diskutierten das Abkommen im Rahmen einer ganztägigen Sitzung am 12. März, ohne dass jedoch die Vorbehalte völlig ausgeräumt werden konnten; bei drei Enthaltungen beschloss der Ausschuss, dem Plenum die Annahme des Ratifikationsgesetzes zu empfehlen³⁸.

³⁴ Vgl. hierzu Wolfssohn, Michael, Globalentschädigung für Israel und die Juden. Adenauer und die Opposition in der Bundesregierung, in: Herbst, Ludolf/Goschler, Constantin (Hrsg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 161–190, hier, S. 183 ff.

³⁵ Vgl. Sitzung BR am 20. 2. 1953, BT ParlA, I 394 A.

³⁶ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 4. 9. 1952 (Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 331, S. 594), CDU/CSU-Fraktion am 8. 9. 1952, 24. 2., 2. 3. und 3. 3. 1953 (ebd. Nr. 334, 376, 379 und 380, S. 597 f., 674, 677, 681 f.).

³⁷ Vgl. Sitzung vom 4. 3. 1953, BT Plenarprotokoll 01/252, S. 1209 ff. Bereits in der Unionsfraktion war die Frage der Ausschussüberweisung kontrovers diskutiert worden. Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 3. 3. 1953, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 380, S. 681.

³⁸ Vgl. 121. Sitzung AA, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 120, S. 1495 ff. Es enthielten sich von Merkat, Strauß und Reismann, die auch später im Plenum dieses Votum wiederholten.

In der 2. und 3. Lesung am 18. März³⁹ blieb eine weitere kontroverse Diskussion aus, vielmehr gaben für jede Fraktion Sprecher den Standpunkt ihrer Kollegen zu Protokoll. Deutlich wurde hierbei, dass die Unionsfraktion mehrheitlich, wenn auch nicht geschlossen, den Vertragsabschluss befürwortete, auch die Sozialdemokraten einmütig das Israel-Abkommen unterstützten, während FDP-, DP- und FU-Fraktion gespalten waren und Kommunisten wie Rechte das Abkommen ablehnten. In der auf Antrag der SPD durchgeführten namentlichen Abstimmung in der 3. Lesung zeigte sich dies noch deutlicher: Während die SPD geschlossen mit Ja und die KPD geschlossen mit Nein stimmte, gab es in der Unionsfraktion 84 Ja- und 5 Nein-Stimmen sowie 39 Enthaltungen. In der FDP-Fraktion votierten 17 Abgeordnete mit Ja, 5 mit Nein, während sich 19 enthielten, in der DP-Fraktion war die Relation 5 zu 5 zu 10 Stimmen. Von den FU-Abgeordneten votierten 3 mit Ja, während sich 13 enthielten, 5 Fraktionslose votierten ebenfalls mit Ja, 7 mit Nein und 5 mit Enthaltung. Damit hatte das Ratifizierungsgesetz mit 239 zu 35 zu 86 Stimmen zwar eine Zweidrittelmehrheit erreicht, allerdings nur durch das geschlossene Votum der SPD, während die Koalition nahezu gespalten war. In der Unionsfraktion kristallisierte sich die Ablehnung um die CSU-Mitglieder und um den rechten Flügel der Fraktion, während in FDP und DP die Befürworter des Abkommens sogar in der Minderheit waren⁴⁰. Die Regierung konnte den Israel-Vertrag nur mit der Unterstützung der SPD ratifizieren lassen; ob der Kanzler ohne diesen Rückhalt die Regierungsmehrheit hätte wahren können, muss offen bleiben. Immerhin konnte mit diesem Beschluss und dem zustimmenden Votum des Bundesrates zwei Tage später der Israel-Vertrag noch vor Ende der Legislaturperiode in Kraft treten⁴¹.

Den heftigsten innenpolitischen Streit um außenpolitische Fragen durchlebte die Bundesrepublik jedoch hinsichtlich der Deutschland- und EVG-Verträge. Nicht nur ließ die Frage eines deutschen Wehrbeitrages eine machtvolle, wenn auch heterogene außerparlamentarische Bewegung entstehen, die in Konkurrenz zum Bundestag trat, nicht nur wurden in die Wiederbewaffnungsdebatte alle obersten Verfassungsorgane – Bundespräsident, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sowie das Bundesverfassungsgericht – einbezogen, was mancher Beobachter als eine Verfassungskrise deutete, auch die Rolle des Bundestages als außenpolitischer Akteur und die Frage seines Informations- und Mitentscheidungsanspruchs waren betroffen.

Die politische Konstellation dieser Auseinandersetzung lag schon seit dem Sommer 1950 in ihren Grundzügen fest. Die Diskussion um einen westdeutschen Ver-

³⁹ BT Plenarprotokoll 01/254, S. 12273 ff. Die Hoffnung, die 2. und 3. Lesung bereits am 5. März durchführen zu können, zerschlug sich, da der Bundeskanzler erst an diesem Tag die Vorbehalte seines Finanzministers gegen das Abkommen ausräumen konnte. Vgl. Kabinettsprotokolle 1953, Nr. 279, S. 198.

⁴⁰ 15 CSU-Abgeordnete enthielten sich der Stimme, 5 stimmten mit Nein und 4 mit Ja. Bereits am Tag vor der 3. Lesung war es in der Unionsfraktion zu »leidenschaftlichen Debatten« gekommen; in einer Probeabstimmung war das uneinheitliche Votum (39 Enthaltungen und 4 Nein) bereits deutlich geworden. Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 17.3.1953, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 384a, S. 688.

⁴¹ Bundesratssitzung am 20.3.1953, BT ParlA, I 394 A; BGBl 1953 II, S. 35.

teidigungsbeitrag und die ersten konkreten Initiativen des Bundeskanzlers zur Aufstellung westdeutscher Streitkräfte hatten die öffentliche Debatte angeheizt, hatten aber auch bis in die Koalitionsparteien hinein die Forderung hörbar werden lassen, das Parlament als zuständige Verfassungsinstanz müsse in die Wehrdebatte einbezogen werden⁴². Dennoch hatte es der Regierungschef geschickt verstanden, die Mitsprachewünsche des Kabinetts wie die Informationsansprüche des Parlaments zu umgehen⁴³, und hatte die Verhandlungen um Pleven-Plan und Generalvertrag weitgehend abgeschirmt von äußeren Einflüssen selbst bzw. durch Hallstein und Blank führen lassen. Ende November 1951 lag der Generalvertrag in seinen politischen Grundzügen fest, so dass vor allem noch Vereinbarungen technischer Natur getroffen werden mussten; Ende Dezember 1951 beschlossen die Außenminister der Benelux-Staaten, Frankreichs, Italiens und der Bundesrepublik die Aufstellung der Europa-Armee bis Mitte 1954, so dass ab Jahresbeginn 1952 das innenpolitische Ringen um die Verträge beginnen konnte. Bis zur Unterzeichnung des Deutschlandvertrages am 26. Mai 1952 in Bonn und des EVG-Vertrags am folgenden Tag in Paris waren jedoch weder das Kabinett noch die Koalitionsfraktionen noch das Parlament insgesamt im Detail über Inhalt und Reichweite der Verträge informiert.

Von entscheidender Bedeutung war zunächst einmal die Haltung der SPD. Vertreter aller Koalitionsfraktionen waren sich darin einig, dass »man jeden Versuch unternehmen müsse, die SPD nicht aus der Verantwortung zu entlassen«⁴⁴, sondern sie angesichts der Tragweite der Entscheidung und der öffentlichen Diskussion um die Wiederbewaffnung zu einem Ja zu bewegen. Adenauer hatte sich bereits Ende Januar um eine Aussprache mit der SPD-Spitze bemüht, allerdings hatte diese Unterredung keine Annäherung der Standpunkte gebracht⁴⁵. Demgegenüber lag die Ablehnung der SPD-Fraktion de facto seit Anfang Dezember 1950 fest, als Schumacher vor der Fraktion und in einer außenpolitischen Grundsatzrede im Bundestag⁴⁶ die Verfassungsmäßigkeit eines deutschen Wehrbeitrages angezweifelt und die Legitimation des Bundestages verneint hatte, ohne erneutes Votum der Wähler eine Entscheidung in dieser Frage zu treffen. Beide Argumente waren von so prinzipiellem Zuschnitt, dass ein Zugehen auf die Regierung und ein Kompromiss in der Sache

⁴² Diese Forderung wurde insbesondere von der CSU erhoben. Vgl. Volkmann, Innenpolitische Dimension, S. 239 f. In einer außenpolitischen Grundsatzdebatte am 8. 11. 1950 hatte der Bundestag die Sicherheits- und Wehrproblematik erstmals ausführlich diskutiert. Vgl. BT Plenarprotokoll 01/98, S. 3563–3622. Vgl. zum Umfeld dieser Aussprache Volkmann, Innenpolitische Dimension, S. 256 ff.

⁴³ Vgl. für Einzelheiten ebd., S. 237 ff.

⁴⁴ Vgl. Aktennotiz von Brentanos über eine Koalitionsbesprechung beim Bundeskanzler am 23. 1. 1952, BA, NL 239/163. Ähnlich auch Protokoll der Sitzung der FDP-Fraktion am 25. 1. 1952, Sitzungsprotokolle Nr. 41, S. 139–142.

⁴⁵ Vgl. Adenauer an Ollenhauer am 22. 1. 1952, Adenauer, Briefe 1951–1953, Nr. 154, S. 168 f., und Ollenhauers Zusage vom 23. 1. 1953, AdSD, Bestand Ollenhauer, Mappe 409. Vgl. auch Volkmann, Innenpolitische Dimension, S. 301 f.

⁴⁶ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 1. 11. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 78, S. 195 ff., und BT Plenarprotokoll 01/98, Sitzung am 8. 11. 1950.

kaum möglich waren. Auf Anregung des Parteivorstandes reichte die SPD-Fraktion zusammen mit neun Abgeordneten der FU am 31. Januar 1952 sogar beim Bundesverfassungsgericht eine vorbeugende Normenkontrollklage ein, durch die festgestellt werden sollte, »daß Bundesrecht, welches die Beteiligung Deutscher an einer bewaffneten Streitmacht regelt oder Deutsche zu einem Wehrdienst verpflichtet, ohne vorangegangene Ergänzung und Abänderung des Grundgesetzes weder förmlich noch sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist«⁴⁷. Zwar gab es auch Gegenstimmen, die die Strategie für falsch hielten, »eine politische Machtfrage in einem dem Zivilprozeß ähnlichen Verfahren durch Streit um abstrakte Verfassungsnormen zu entscheiden«, doch blieben sie in der Fraktion in der Minderheit und fügten sich der Mehrheit⁴⁸. Selbst Überlegungen, einen Volksentscheid zu initiieren, kamen auf, doch stoppte Ollenhauer einen solchen Kurs rasch mit der Bemerkung, dass dieser Weg nach dem Grundgesetz nicht nur nicht möglich, sondern auch »nicht wünschenswert« sei⁴⁹. Diese Büchse der Pandora wollte die SPD nicht öffnen.

Das Problem der Koalitionsfraktionen war, einerseits die grundsätzliche Unterstützung der Politik des Kanzlers zu dokumentieren, andererseits Bedenken in der Sache⁵⁰ sowie Vorbehalte hinsichtlich Informationsstand und Zeitplan auch gegenüber der Bundesregierung deutlich zu machen. Für Union wie FDP kam hinzu, dass sich einige Parlamentarier über diese Frage als verteidigungspolitische Experten und mögliche künftige Minister profilieren wollten, was zusätzliche Reibungsflächen schuf; insbesondere der Sprecher der CSU-Landesgruppe, Strauß, suchte über dieses Thema seinen politischen Aufstieg zu befördern. Als sich der Vorstand der Unionsfraktion Ende Januar 1952 erstmals ausführlich mit diesem Thema beschäftigte, äußerten die Mitglieder erhebliche Bedenken zu Inhalt und Zeitplan. Angesichts dieser Zweifel beschlossen sie, mit Nachdruck darauf zu beharren, dass der Bundeskanzler die Fraktionsspitze noch vor deren Paraphierung über den EVG- und den Generalvertrag unterrichten müsse. Zudem wollten sie einen Fraktionsarbeitskreis schaffen, der sich mit Fragen eines deutschen Verteidigungsbeitrags und der Aufstellung deutscher Einheiten beschäftigen sollte. Dies war die Geburtsstunde des Arbeitskreises für Verteidigungsfragen, dem Strauß in der Zukunft ein spezifisches Profil verleihen sollte⁵¹.

⁴⁷ Wortlaut der Feststellungsklage in: *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, Bd. 1, München 1952, S. 3–14. Vgl. hierzu auch Gosewinkel, Arndt, S. 289 ff.

⁴⁸ So vor allem Brill, vgl. sein Schreiben an Arndt vom 12. 2. 1953, zit. nach Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, Nr. 130, Anm. 5.

⁴⁹ Sitzung SPD-Fraktion am 5. 2. 1952, ebd., Nr. 132, S. 333.

⁵⁰ Die wichtigsten Stichpunkte waren die Saarfrage, die Wiedervereinigungsproblematik und die Bindungsklausel.

⁵¹ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 22. 1. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 278, S. 496f. Als Blank am 8. 1. 1952 erstmals in der Fraktion über Fragen eines deutschen Verteidigungsbeitrags gesprochen hatte, hatte von Brentano »eine von breiten Kreisen der Fraktion gewünschte Diskussion verhindert«. Vgl. ebd., Nr. 273, S. 490.

Angesichts dieser kritischen Töne, die in ähnlicher Form auch in den anderen Regierungsfractionen angeschlagen wurden⁵², bemühte sich Adenauer nachdrücklich, den Unmut einzudämmen und bei den Koalitionsabgeordneten für die Verträge zu werben. In mehreren Koalitionsbesprechungen sowie durch Präsenz in den Fractionen selbst⁵³ suchte er die nahezu unterschriftsreifen Verträge zu erläutern und damit deren parlamentarische Ratifikation zu sichern. Im Vorfeld der verteidigungspolitischen Debatte im Bundestag am 7. und 8. Februar 1952, in der ein erster Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition nach der Verfassungsklage der SPD anstand, drängte der Bundeskanzler die Koalitionsfractionen deshalb, eine Resolution im Plenum zu verabschieden, in der sie die bisherige Verhandlungsführung der Regierung und deren Ergebnisse ohne Einschränkungen stützten und so dem Kanzler für die abschließenden Verhandlungen den Rücken stärken sollten. Allerdings waren deren Mitglieder nicht bereit, sich so weit festzulegen, zumal sie die Hoffnung noch nicht aufgegeben hatten, auch die SPD zu einem Ja zu den Verträgen bewegen zu können; die schließlich verabschiedete Resolution war deutlich unverbindlicher als vom Kanzler erhofft, so dass dessen Disziplinierungsversuch nicht aufgegangen war⁵⁴.

Angesichts der zunehmenden Unruhe in allen Koalitionsfractionen bequeme sich der Regierungschef schließlich, einer Gruppe von Ministern und Abgeordneten der Regierungsparteien in »informatischen Besprechungen« Einblick in die bisherigen Verhandlungsergebnisse zu geben⁵⁵. Allerdings konnte er den gewünschten Effekt nicht erreichen: nachdem anschließend die Fractionsspitzen über diese Gespräche informiert worden und weitere Details in die Öffentlichkeit gesickert waren, mehrten sich die Zweifel an Verhandlungsergebnis und Zeitplan. »Eine Paraphierung des ganzen Vertragswerks durch die Bundesregierung«, so fasste von Brentano die Stimmung in der Unionsfraction zusammen, »setzt [...] voraus, daß Sie als Regierungschef die absolute und zuverlässige Gewißheit haben, daß der paraphierte Vertrag demnächst vom Bundestag mit einer möglichst starken Mehrheit ratifiziert wird. Die Fraction kann aber eine solche Zusage naturgemäß erst geben, [...] wenn sie vorher über den Inhalt der abzuschließenden Verträge ausreichend unterrichtet ist.« Angesichts dieses Informationsdefizits – so von Brentano – »bat mich der Vorstand [der Fraction] völlig einstimmig, Ihnen zu sagen, daß bei dem gegenwärtigen

⁵² So vor allem in der FDP. Vgl. die Fractionssitzungen am 25.1., 5.2. und 7.2.1952, Sitzungsprotokolle Nr. 42, S. 144–147; und ADL 14659.

⁵³ Vgl. Aktennotizen über die Koalitionsbesprechungen am 23.1. und 25.3.1952, BA, NL 239/163; Sitzungen CDU/CSU-Fractionsvorstand am 25.1. und 4.2.1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 282 und 283, S. 502 ff.; Sitzung CDU/CSU-Fraction am 4.2.1952, ebd., Nr. 284, S. 504 ff., und Sitzung FDP-Fraction am 5.2.1952, ADL, 14659. Zur DP vgl. Volkman, Innenpolitische Dimension, S. 303 f.

⁵⁴ Vgl. BT Plenarprotokolle 01/190 und 01/191 vom 7. und 8.2.1952, S. 8095 ff. In der namentlichen Abstimmung zu der von CDU/CSU, FDP und DP eingebrachten Entschließung hatten SPD, KPD und der größte Teil der FU mit Nein gestimmt. Vgl. ebd., S. 8245 ff.

⁵⁵ Vgl. zu diesem Sonderausschuss, der ab 22.4.1952 im Museum König zu mehreren Besprechungen zusammenkam, Baring, Bundeskanzler, S. 89 f.

Stand der Verhandlungen, oder sagen wir richtiger der Unterrichtung, eine Zustimmung zu dem ganzen Vertragswerk mehr als zweifelhaft sei«⁵⁶.

Mit dieser Einschätzung gab der Fraktionsvorsitzende die Stimmung unter den Unionsabgeordneten zutreffend wieder. Als trotz des Drängens auf Information und vertiefte Beratung Adenauer seine dilatorische Haltung beibehielt und darauf hoffte, zunächst die schwierigen Verhandlungen abschließen zu können, um deren Ergebnisse dann den Regierungsfractionen vorzulegen und sie zur Zustimmung zu bewegen, spitzte sich die Situation zu. Von Brentano beschwerte sich vehement beim Regierungschef, dass es ihm »unmöglich« erscheine, wenn noch nicht einmal der Vorsitzende der größten Regierungsfraction wenige Tage vor deren Paraphierung die entsprechenden Verträge habe einsehen können, und dass er »jede Verantwortung für die weitere Behandlung des Vertragswerks« ablehne⁵⁷. Der Fraktionsvorstand stellte sich hinter den Vorsitzenden; als von Brentano ihn über seine vergeblichen Versuche unterrichtete, in die Verhandlungen eingeschaltet oder zumindest über den Inhalt der Verträge informiert zu werden, wurde aus dem Kreis der Teilnehmer »die Verfahrensweise der Regierung schärfstens kritisiert und eine grundsätzliche Lösung solcher immer wieder auftauchenden Divergenzen gefordert«. Namens der Mitglieder der CSU-Landesgruppe kündigte Strauß an, »daß ihre Geduld erschöpft sei und sie sich der Flucht in die Öffentlichkeit bedienen würden«. Auch andere Vorstandsmitglieder erwogen, sich dem anzuschließen, doch konnte von Brentano sie von einem solchen Affront gegen den Regierungschef noch abhalten⁵⁸.

Die anderen Koalitionsfraktionen zeigten sich nicht weniger irritiert über die Informationspolitik des Kanzlers. Nach einer gemeinsamen Sitzung des Parteivorstandes, des Fraktionsvorstandes und des Außenpolitischen Ausschusses der FDP mahnte Parteichef Blücher Anfang Mai 1952 weitreichende Änderungswünsche zu den Verträgen an⁵⁹, was Adenauer zu einer Lektion in der Frage außenpolitischer Verhandlungsführung und parlamentarischer Mitsprache veranlasste: »Ihr Vorgehen [...] ist völlig gegen jede Verabredung und bringt das ganze in eine heillose Verwirrung.« Statt eine einheitliche und gegenüber den Vertragspartnern verlässliche Verhandlungsführung zu erreichen, sah er durch die Mitsprachewünsche der Regierungsparteien »das Ende jeder Außenpolitik herbeigeführt«⁶⁰. Die Rolle des Parlaments, so sein Fazit, bestehe nicht darin, die Verhandlungsführung des Kanzlers

⁵⁶ von Brentano an Adenauer am 25. 4. 1952, ebd., S. 91 ff.

⁵⁷ von Brentano an Adenauer am 6. 5. 1952, ebd., S. 97 f.

⁵⁸ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 8. 5. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 307, S. 549 f.

⁵⁹ Vgl. Schreiben Blüchers an Adenauer vom 5. 5. und 6. 5. 1952, BA, NL 351/12. Blücher bezog sich auf eine gemeinsame Sitzung des Partei- und des Fraktionsvorstandes und von Vertretern des Außenpolitischen Ausschusses der FDP am 1. 5. 1952, in der detaillierte Änderungswünsche formuliert worden waren. Vgl. auch Schreiben von Brentanos an Adenauer vom 6. 5. sowie an Hallstein und Blank am 7. 5. 1952, BA, NL 239/163.

⁶⁰ Adenauer an Blücher, Adenauer, Briefe 1951–1953, Nr. 199, S. 212 ff.

und Außenministers durch eigene Forderungen zu erschweren, sondern nach Abschluss der Verhandlungen ein politisches Urteil über deren Ergebnis zu fällen.

In den Kabinettsitzungen am 10., 12. und 13. Mai 1952, zu denen auch führende Vertreter der Koalitionsfraktionen hinzugezogen wurden⁶¹, gab der Kanzler den Teilnehmern schließlich Einblick in die kurz zuvor paraphierten Verträge. Anschließend befassten sich die Unionsabgeordneten selbst in zwei Sitzungen mit EVG- und Generalvertrag⁶², und auch die anderen Koalitionsfraktionen zogen nach. Insgesamt suchte von Brentano – ungeachtet seiner kritischen Anmerkungen in den vergangenen Tagen und Wochen – die Wogen zu glätten und die Fraktion für die Unterstützung der Verträge zu gewinnen. Allerdings wurde deren Inhalt durchaus kontrovers diskutiert, so dass mancher Redebeitrag »etwas Frische in die Auseinandersetzung« brachte⁶³. Als Hauptkritikpunkt erwies sich die sog. Bindungsklausel in Artikel 7,3 des Deutschlandvertrags, nach der auch ein wiedervereinigtes Deutschland an den Generalvertrag gebunden sein sollte; nicht wenige Kritiker fürchteten, dass dies die Tür zur Wiedervereinigung auf unabsehbare Zeit verriegeln würde – angesichts des heftigen innenpolitischen Schlagabtauschs um die Stalin-Noten kurz zuvor ein Argument mit hoher politischer Emotionalität. In der Tat sah sich der Kanzler genötigt, über die Bindungsklausel erneut zu verhandeln. Da auch die Westmächte ein Interesse an der Ratifizierung der Verträge hatten, zeigten sie sich bereit, gewisse Modifikationen in den strittigen Fragen zu konzedieren und so den Mehrheitsparteien wie den Kritikern im Kabinett entgegenzukommen. In dieser Frage konnten die Parlamentarier einen wichtigen Erfolg erreichen⁶⁴.

Einen letzten Versuch, die Verträge noch vor der für den 26. und 27. Mai 1952 vorgesehenen feierlichen Unterzeichnung zur Debatte zu stellen und damit die Differenzen im Regierungslager zu offenbaren, unternahm schließlich die SPD: mit dem nach dem Grundgesetz notwendigen Quorum eines Drittels der Parlamentarier erzwang sie eine Sondersitzung des Bundestages am 23. Mai 1952, konnte sich allerdings mit ihrem Begehren, an diesem Tag über EVG- und Deutschlandvertrag zu debattieren, nicht durchsetzen⁶⁵. Mit markanten Worten beschwor Adolf Arndt das Recht der Abgeordneten, von der Regierung Auskunft über diese Abkommen zu verlangen, handele es sich hierbei doch »um ein Stück Verfassung, unter der wir leben sollen, um eine Art Übergrundgesetz. [...] Will die Bundesregierung diese Unterrichtung des Bundestages verweigern, will sie ihm das Wort abschneiden, so setzt sie sich in Widerspruch zu der einzig möglichen Auffassung von parlamentari-

⁶¹ Vgl. Kabinettsprotokolle 1952, S. 273–318.

⁶² Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 13. 5. und 17. 5. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 310 und 311, S. 552 ff.

⁶³ So die Charakterisierung des Beitrags von Strauß in der Sitzung am 13. 5. 1952, ebd., Nr. 310, S. 553.

⁶⁴ Vgl. für Einzelheiten Wiggershaus, Norbert, Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950, in: Anfänge, Bd. 1, S. 326 ff., sowie Baring, Außenpolitik, Bd. 2, S. 21 ff.

⁶⁵ Im Ältestenrat (146. Sitzung am 23. 5. 1952, ParlA, ÄR 1. WP) war es zu keiner Übereinkunft über die Tagesordnung gekommen, so dass die Sondersitzung letztlich eine 45-minütige Tagesordnungsdebatte war.

scher Demokratie. [...] Unter allen Umständen muß der Bundestag selbst hier und heute beweisen, daß er die Vertretung des Volkes ist.« Demgegenüber skizzierte Heinrich Krone als Sprecher der Mehrheitsfraktionen eine andere Aufgabenteilung: »Es ist unmöglich, einem Vertrag, an dem nicht nur das deutsche Volk, sondern auch andere Länder ebenso entscheidend beteiligt sind, unter ständiger Beeinflussung durch die widerstreitenden Meinungen und Interessen der Parlamente der beteiligten Länder auszuhandeln. Der Akt des Verhandeln muß den Regierungen überlassen werden. [...] Die Freiheit, den Vertrag anzunehmen oder abzulehnen, bleibt den Völkern und ihren Parlamenten nach der Unterzeichnung unbenommen. [...] Das Verlangen der Sozialdemokratie, vor der Unterzeichnung in eine Erörterung einzutreten, ist unmöglich. Es entspricht nicht der Verfassung, nicht der Geschäftsordnung dieses Hohen Hauses und nicht der internationalen Übung.«⁶⁶ Obwohl auch innerhalb der Koalitionsfraktionen das Informationsdefizit lebhaft beklagt worden war, zeigte sich, dass im Konflikt mit der Opposition Adenauer die eigenen Reihen geschlossen halten und die Koalitionsabgeordneten hinter sich scharen konnte. Dies sollte sich auch im Ratifikationsverfahren zeigen.

Mit dem Abschluss der Verhandlungen und der Unterzeichnung der Verträge konnten sie Bundestag und Bundesrat zur Ratifikation vorgelegt werden. Adenauers Wunsch, die parlamentarischen Beratungen noch vor der Sommerpause beenden zu können⁶⁷ und damit den zögernden Franzosen ein gutes Vorbild zu geben, stieß jedoch auf erhebliche Widerstände. Der Bundesrat, dem der Bundeskanzler die Vertragstexte am 30. Mai zugesandt hatte, sah sich außerstande, innerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Dreiwochenfrist zu dem umfangreichen Vertragswerk Stellung zu nehmen, und vertagte seine Entscheidung⁶⁸. Am 21. Juni 1952 gelangten die Verträge so ohne Stellungnahme der Länderkammer an den Bundestag. Innerhalb der Koalitionsfraktionen hatte der Bundeskanzler bereits mehrfach für eine baldige Ratifizierung geworben, war hierbei jedoch auf deutlichen Widerstand insbesondere unter den Unionsabgeordneten sowie in den Reihen der FDP gestoßen⁶⁹.

Somit geriet bereits die Frage der Terminierung der anstehenden drei Lesungen zu einer Kraftprobe zwischen Regierung und Parlament. Nachdem Adenauer zumindest seine Fraktion auf den von ihm favorisierten Zeitplan verpflichtet hatte⁷⁰, kam es dennoch im Ältestenrat zu keinem Konsens über den Vorschlag, Ende Juni die 1. Lesung vorzunehmen, den Ausschüssen vier Wochen Zeit für ihre Stellungnahme

⁶⁶ Sitzung vom 23. 5. 1952, BT Plenarprotokoll 01/214, S. 9413 ff., hier S. 9414 und 9418.

⁶⁷ Vgl. Sitzung ÄR am 11. 6. 1952, ParlA, ÄR 1. WP. Adenauer war in der Sitzung anwesend, um sein Anliegen durchzusetzen.

⁶⁸ Vgl. Schreiben Adenauers an Präsident BR vom 30. 5. 1952 und Sitzung BR am 20. 6. 1952, ParlA, I 545–548 A 1.

⁶⁹ Vgl. Kabinettsitzungen am 30. 5., 6. 6., 10. 6., 17. 6. und 27. 6. 1952, Kabinettsprotokolle 1952, Nr. 224, 225, 226, 228 und 230, S. 364, 371, 378 Anm. 24, 393 und 411 Anm. 23.

⁷⁰ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 9. 6. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 316, S. 567 f. In der FDP war die Haltung gegenüber diesem Vorschlag gespalten. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 13. 6. 1952, Sitzungsprotokolle Nr. 45, S. 153 ff.

zu geben und dann Mitte August die abschließenden Lesungen anzusetzen⁷¹. Diese Frage musste somit im Bundestagsplenum entschieden werden.

Hier jedoch zerschlugen sich Adenauers Terminvorstellungen von Anfang an. Bereits die 1. Lesung am 9. und 10. Juli 1952 erfolgte später, als vom Bundeskanzler gewünscht. Angesichts der öffentlichen Aufmerksamkeit für diese Aussprache wurde der Ablauf der Sitzung sorgsam geplant. Da die Debatten im Rundfunk übertragen wurden, waren nicht nur die zentralen Redner zeitlich günstig zu platzieren⁷², deren Beiträge sollten auch inhaltlich aufeinander abgestimmt werden und somit argumentativ überzeugend sein⁷³. In der Tat bot die 1. Lesung eine eindrucksvolle Präsentation der unterschiedlichen Standpunkte von Regierung und Opposition zu dem Vertragswerk. Anschließend vereinbarte man, die Ratifikationsgesetze federführend an den Auswärtigen Ausschuss sowie zur Mitberatung an eine Reihe weiterer Ausschüsse zu überweisen und zudem einen 21-köpfigen Sonderausschuss zur Mitberatung des EVG-Vertrags unter dem Vorsitz von Franz Josef Strauß einzusetzen. Hiermit wollte man dem Drängen der CSU auf größere Mitsprache in außen- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten entgegenkommen⁷⁴.

Die Beteiligung von insgesamt sieben Ausschüssen war jedoch nicht dazu angehtan, einen baldigen Abschluss der parlamentarischen Beratungen erwarten zu lassen, zumal es die Ausschüsse nicht dabei beließen, lediglich eine politische Einschätzung zu erarbeiten, sondern in eine detaillierte sachliche Prüfung der Vertragstexte einzutreten. Damit musste der Bundeskanzler die Hoffnung begraben, die Ratifikationsverfahren bis zum Spätsommer abschließen zu können. So hatte der federführende Auswärtige Ausschuss mit den Stimmen seiner SPD- und FDP-Vertreter Mitte Juli beschlossen, die Beratungen über die Verträge am 3. September aufzunehmen, und hatte eine große Zahl von Berichterstattern zu einzelnen Themenkomplexen eingesetzt⁷⁵. In insgesamt 23 Sitzungen berieten er bzw. seine Unterausschüsse die umfangreiche Materie bis Ende November 1952, und auch die anderen Ausschüsse standen diesem Beratungsaufwand nur wenig nach. Mit großem Nachdruck mahnte Adenauer deshalb Mitte September bei den Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien eine zügige Arbeit der Ausschüsse an⁷⁶. Da im Ältestenrat eine Vereinbarung über den Termin der 2. und 3. Lesung nicht zustande kam⁷⁷, musste die Entscheidung erneut im Bundestagsplenum gesucht werden. Hier zog sich der Bun-

⁷¹ Vgl. 148. und 149. Sitzung ÄR am 11. und 19. 6. 1952, ParlA, ÄR I. WP.

⁷² Vgl. Sitzung ÄR am 8. 7. 1952, ebd.

⁷³ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 24. 6. 1952, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 320, S. 573 f.; Sitzung FDP-Fraktion am 27. 6. 1952, Sitzungsprotokolle Nr. 47, S. 164 ff., sowie Schreiben von Brentanos an Strauß und andere Redner vom 27. 6. 1952, BA, NL 239/163, Hallstein an von Brentano am 27. 6. 1952 und Antwort von Brentanos vom 28. 6. 1952, ebd.

⁷⁴ Sitzungen am 9. und 10. 7. 1952, BT Plenarprotokolle 01/221 und 01/222, S. 9788–9923.

⁷⁵ Vgl. Sitzung AA am 18. 7. 1952, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 92, S. 914 ff.

⁷⁶ Vgl. Schreiben Adenauers an von Brentano, Mühlensfeld und Schäfer vom 18. 9. 1952, Adenauer, Briefe 1951–1953, Nr. 262 und 262a, S. 275; ähnlich an von Brentano vom 22. 9. 1952, ebd., Nr. 264, S. 276 f. Für den 30. 9. 1952 beraumte er dann eine Besprechung mit den Fraktionsvorsitzenden an.

⁷⁷ Vgl. Sitzungen ÄR am 30. 10. und 18. 11. 1952, ParlA, ÄR I. WP.

deskonzler jedoch eine empfindliche parlamentarische Niederlage zu: der Antrag der Unionsfraktion, die abschließenden Lesungen Ende November durchzuführen, wurde mit 179 zu 166 Stimmen abgelehnt⁷⁸.

Schließlich beraumte man die Beratungen auf den 3. bis 5. Dezember 1952 an. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Ausschussberatungen gerade abgeschlossen und die hierauf fußenden Berichte soeben fertiggestellt worden⁷⁹. In allen beteiligten Ausschüssen hatten die Meinungsunterschiede zwischen Regierungsfractionen und Opposition die Diskussionen bestimmt. Angesichts dieser Differenzen hatte man sich darauf geeinigt, jeweils Mehrheits- und Minderheitsberichte zu erstellen, ein ungewöhnliches Verfahren, das in dieser Form in keinem anderen Fall dokumentiert ist. Besonders eklatant war dieser Dissens im Rechtsausschuss gewesen, wo die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Verträge im Zentrum der Auseinandersetzungen gestanden hatte. Angesichts der Klage der SPD vor dem Verfassungsgericht und der parallelen Verhandlungen in Karlsruhe reichte dieser Streit weit über die Ausschussberatungen hinaus.

Auch im Auswärtigen Ausschuss war die politische Bewertung der Verträge kontrovers. Während der Verhandlungen um EVG- und Deutschlandvertrag hatte der Bundeskanzler den Ausschuss kaum in Inhalt und Strategie seiner Verhandlungsführung eingeweiht; angesichts der Komplexität und Problematik der Sache schien ihm die Mitsprache eines vielköpfigen Gremiums nicht opportun. Stattdessen setzte er auf einen kleinen, sechsköpfigen Unterausschuss⁸⁰, der allerdings zu strikter Verschwiegenheit verpflichtet war und der – ohne Einsicht in die Vertragstexte – auf die mündlichen Darlegungen der Regierungsvertreter angewiesen blieb. Dieser Versuch, die Opposition wie die Koalitionsabgeordneten durch begrenztes Entgegenkommen einzubinden und ihr Informationsbegehren zumindest teilweise zu befriedigen, führte jedoch nicht weit: die Klage der SPD vor dem Bundesverfassungsgericht wie die zunehmende Unruhe in den Regierungsfractionen zeigten, dass die Abgeordneten sich auf diese Weise nicht ruhig stellen ließen.

Hatte sich in der Forderung, die Bundesregierung solle den Auswärtigen Ausschuss über den Verhandlungsstand informieren und ihm auch die Vertragstexte vorlegen, das gemeinsame Interesse der Ausschussmitglieder an der Wahrung der Mitwirkungs- und Mitspracherechte des Parlaments auch in außenpolitischen Fragen artikuliert, so brach dieser Zusammenhalt mit Beginn des Ratifikationsverfahrens auseinander. Während die SPD ihre Kritik an den Verträgen verstärkte, sahen sich die Koalitionsmitglieder zum Schulterchluss mit der Regierung genötigt, um die Ratifizierungsgesetze über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Dies prägte die siebzehn Sitzungen zwischen Mai und November 1952, in denen sich der Aus-

⁷⁸ Sitzung am 18.11.1952, BT Plenarprotokoll 01/237, S. 10938. Zuvor hatte der CDU/CSU-Fraktionsvorstand diesen Kurs gutgeheißen. Vgl. Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 353, S. 628.

⁷⁹ Vgl. die entsprechenden Berichte als Anlagen zur 240. Sitzung des Bundestages am 3.12.1952, BT Plenarprotokoll 01/240, S. 11161 ff.

⁸⁰ Vgl. hierzu Hölscher, Einleitung zu Sitzungsprotokolle AA 1. WP, S. LXXXIX ff., sowie die Protokolle des Unterausschusses, ebd., S. 1723–1807.

schuss intensiv mit dem Vertragspaket auseinander setzte. Die unterschiedlichen Einschätzungen – Würdigung des Souveränitätsgewinns durch die Verträge und der Anerkennung der Bundesrepublik als europäischer Partner auf der einen Seite, Beibehaltung von Diskriminierungen und negative Rückwirkungen auf die Wiedervereinigungsoption auf der anderen Seite – prägten dann auch die schriftlichen Berichte der Generalberichtersteller, die der 2. Lesung der Verträge zugrunde lagen. Zuvor hatte der Auswärtige Ausschuss mit elf gegen acht Stimmen beschlossen, dem Plenum die Ratifizierung der Verträge zu empfehlen⁸¹.

Wie der Verlauf der 1. Lesung wurde auch derjenige der 2. Lesung exakt geplant⁸². Dies betraf nicht nur die Auswahl der Redner, sondern ebenso den zeitlichen Ablauf der Sitzung. Da die Debatte erneut im Rundfunk übertragen werden sollte, verbannte man die Verlesung der Ausschussberichte vornehmlich in die Vormittags- und Mittagsstunden, während die Regierungsvertreter wie die Hauptredner der Parteien sich die günstigsten Sendezeiten zu sichern trachteten. Nach einer dreitägigen Redeschlacht, in der im Wesentlichen die bekannten Argumente ausgetauscht wurden, stand dann die Stellungnahme zu dem Vertragswerk an. Hierfür hatte die SPD mehrere Änderungs- und die FU zwei Entschließungsanträge eingebracht, über die in namentlicher Abstimmung entschieden wurde. In diesen insgesamt 23 Abstimmungen zeigten sich die Union auf der einen sowie SPD und KPD auf der anderen Seite relativ geschlossen, während FDP⁸³, DP, FU sowie die fraktionslosen Abgeordneten doch ein eher uneinheitliches Stimmverhalten zeigten. Dennoch stand eine Mehrheit für die Verträge nicht in Frage.

»Vollkommen verblüfft und überrascht« musste die Unionsfraktion dann am zweiten Tag der 2. Lesung zur Kenntnis nehmen, dass die Bundesregierung nicht – wie ursprünglich vorgesehen – das Ratifikationsverfahren noch vor der Weihnachtspause abschließen wollte, sondern eine Vertagung der 3. Lesung und die Einreichung einer eigenen Klage vor dem Bundesverfassungsgericht anstrebte. Diese plötzliche Kehrtwende führte zu einer »recht schwierigen Sitzung« der Unionsfraktion, in der sich der Kurs Adenauers nur durch die massive Unterstützung von Brentanos und von Bundestagspräsident Ehlers durchsetzen konnte⁸⁴. Hintergrund dieser Volte war die Entwicklung um die Normenkontrollklage der SPD vor dem Bundesverfassungsgericht.

Gemäß der am 31. Januar 1952 von den Fraktionen der SPD und der FU zusammen mit dem bei der FDP hospitierenden Abgeordneten Freudenberg erhobenen

⁸¹ Vgl. ebd., S. LXX, sowie Sitzung AA am 26. 11. 1952, ebd., Nr. 108, S. 1416.

⁸² Vgl. Sitzungen ÄR am 27. 11. und 3. 12. 1952, ParlA, ÄR 1. WP, sowie Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 2. 12. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 361, insbes. S. 642.

⁸³ In einer Sitzung der FDP-Fraktion am 2. 12. 1952 (Sitzungsprotokolle Nr. 50, S. 175 ff.) waren die unterschiedlichen Positionen zu den Verträgen deutlich hervorgetreten. In einer Probeabstimmung hatten von den 45 Anwesenden 3 Mitglieder für ein Nein und 5 für eine Enthaltung votiert. Vgl. für die namentlichen Abstimmungen im BT Sitzung vom 5. 12. 1952, BT Plenarprotokoll 01/242, S. 11503–11535.

⁸⁴ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4. 12. 1952, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 362, S. 643 (Zitate).

Feststellungsklage sollte das Bundesverfassungsgericht bestätigen, »daß Bundesrecht, welches die Beteiligung Deutscher an einer bewaffneten Streitmacht regelt oder Deutsche zu einem Wehrdienst verpflichtet, ohne vorangegangene Ergänzung oder Veränderung des Grundgesetzes weder förmlich noch sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist«⁸⁵. Das Plenum des Bundesverfassungsgerichts hatte die Klage geschäftsordnungsmäßig dem Ersten Senat überwiesen, der in den Augen mancher Beobachter als »roter« Senat mit einer mit der SPD sympathisierenden Richtermehrheit galt. Kurz vor Abschluss der Westverträge hatte die Partei noch einen Antrag nachgeschoben, nach dem die Karlsruher Richter den Bundeskanzler verpflichten sollten, seine Unterschrift mit dem Vorbehalt zu verbinden, dass die Kontrakte erst nach Prüfung ihrer staatsrechtlichen Zulässigkeit in Kraft treten dürften. Den Erlass einer solchen Anordnung hatte das oberste Gericht jedoch zurückgewiesen.

Der Gang der SPD nach Karlsruhe war zum einen von der genuinen Überzeugung getragen, dass das Grundgesetz keine Handhabe zur Ratifizierung eines Wehrgesetzes biete, war aber ebenso auch ein von der größten Oppositionspartei immer wieder gesuchtes Mittel, um gegenüber der parlamentarischen Mehrheit ihre Position zur Geltung zu bringen. Ungewöhnlich war, dass im Laufe des Sommers und Herbstes 1952 noch weitere Verfassungsorgane in Zusammenhang mit den Westverträgen den Gang nach Karlsruhe antraten und so zu einem heftigen Konflikt um das Verhältnis von Politik und Justiz beitrugen.

Angesichts der Furcht, dass der »rote« Erste Senat der vorbeugenden Feststellungsklage der SPD stattgeben werde, beschloss Bundespräsident Heuss am 10. Juni 1952, das Bundesverfassungsgericht um ein Gutachten über die Vereinbarkeit der Westverträge mit dem Grundgesetz zu ersuchen. Die Zielsetzung, auf diesem Wege eine »Befriedung«⁸⁶ des Verfassungsstreits zu erreichen, scheiterte jedoch auf ganzer Linie, da dieser Schritt als Hilfestellung für die Regierung und damit als Parteinahme ausgelegt wurde. Zudem sahen die Karlsruher Richter, solange die Klage der Opposition beim Ersten Senat anhängig war, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Erstattung des von Heuss erbetenen Gutachtens als nicht gegeben an, was die Hoffnung der Bundesregierung durchkreuzte, dass das vom Plenum des Bundesverfassungsgerichts zu erstellende Gutachten präjudizierend auf die Entscheidung des Ersten Senats wirken und damit einen Erfolg der Opposition verhindern würde.

Als am 30. Juli 1952 die Richter des Ersten Senats die vorbeugende Feststellungsklage von SPD und FU als unzulässig zurückwiesen, solange »die gesetzgebenden Körperschaften ihre Beratungen noch nicht abgeschlossen« hätten⁸⁷, und gleichzeitig das Plenum das Gutachtenverfahren einleitete, schien die Hoffnung der Bundesregierung auf eine Entscheidung in ihrem Sinne gerechtfertigt. Dennoch verdichte-

⁸⁵ Text in: Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1, S. 4. Vgl. zum folgenden auch Volkmann, Innenpolitische Dimension, S. 374 ff.

⁸⁶ Pikart, Eberhard, Theodor Heuss und Konrad Adenauer. Die Rolle des Bundespräsidenten in der Kanzlerdemokratie, Stuttgart/Zürich 1976, S. 103.

⁸⁷ Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1, S. 446.

ten sich im Herbst 1952 Gerüchte, dass das Gericht die Westverträge als im Widerspruch zu den Bestimmungen des Grundgesetzes stehend interpretieren und damit die Rechtsauffassung der Opposition stützen werde. Diese Furcht vor einer politischen Niederlage in Karlsruhe veranlasste Adenauer, das Ratifizierungsverfahren im Bundestag zu verzögern und mit einer eigenen Klage eine für die Regierung positive Entscheidung zu suchen: Am 6. Dezember 1952, also ein Tag nach Abschluss der 2. Lesung der Ratifizierungsgesetze im Bundestag, erhoben die drei Koalitionspartner Verfassungsklage gegen die SPD-Fraktion: »Die Antragsteller verstoßen dadurch gegen das Grundgesetz, daß sie dem Deutschen Bundestag und der antragstellenden Mehrheit des Bundestages das Recht bestreiten, die Gesetze über den Deutschland-Vertrag und den EVG-Vertrag mit der [...] vorgeschriebenen Mehrheit zu verabschieden.«⁸⁸ Deshalb wollten die klagenden Parteien ihren Anspruch bestätigt sehen, die Ratifizierungsgesetze für beide Verträge mit einfacher Mehrheit über die parlamentarischen Hürden zu bringen.

Auf dieses Manöver bezog sich die selbst die Koalitionsfraktionen überraschende Vertagung der 3. Lesung und die »recht schwierige [...] Sitzung« der Unionsfraktion, in der sie mit diesem Verfahrensvorschlag konfrontiert wurde. Im Hintergrund stand das Kalkül des Kanzlers, dass das Gericht auch in diesem Fall die Klage der Verhandlung des Gutachtens vorziehen und damit den Weg zum Abschluss des Ratifikationsverfahrens freigeben würde. Zudem war für diese Klage der Zweite, »schwarze« Senat zuständig, was die Hoffnung auf eine Entscheidung im eigenen Sinne zusätzlich untermauerte.

Diese *Volte face* des Regierungschefs traf bei den Unionsabgeordneten auf deutliche Kritik, sah man doch den Bundestag »nun erst recht dem Bundesverfassungsgericht untergeordnet«. Hatte man im Streit mit der SPD das Argument von den »Grenzen der Justitiabilität« hochgehalten, so trug die Union diesen Konflikt nun selbst nach Karlsruhe, was nicht nur die eigene Glaubwürdigkeit untergrub, sondern auch die Autorität des Gerichts tangierte. Deshalb wandte sich ein nicht unbeachtlicher Teil der Fraktion dagegen, »eine Entscheidung aus der Faust plötzlich gegen die früheren Auffassungen zu fällen«. Dennoch gelang es dem Bundeskanzler, hierbei von Brentano und Ehlers tatkräftig unterstützt, schließlich, eine Mehrheit für seinen Kurs zu gewinnen⁸⁹. Dies wiederholte sich hinsichtlich der anderen Regierungsparteien⁹⁰, so dass der Kanzler auch in diesem Fall die Koalitionsfraktionen hinter sich versammeln konnte.

Allerdings durchschlugen die Karlsruher Richter dieses feingesponnene Netz, indem sie am 8. Dezember, also zwei Tage nach der Klageerhebung der Koalition, den Beschluss fassten, zunächst das vom Bundespräsidenten erbetene Gutachten zu er-

⁸⁸ Ebd., Bd. 2, S. 1–9, hier S. 5.

⁸⁹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 4. 12. 1952, Sitzungsprotokolle I. WP, Nr. 362, S. 643 und 644.

⁹⁰ In der Sitzung der FDP-Fraktion am 4. 12. 1952 (Sitzungsprotokolle Nr. 52, S. 179) hatten von 45 Anwesenden 40 Mitglieder für die Einreichung der Verfassungsklage gestimmt, 4 dagegen und 1 Fraktionsmitglied sich der Stimme enthalten. Zur DP vgl. Wiggershaus, Innenpolitische Dimension, S. 379 f.

stellen und die künftigen Urteile der Senate über die Verträge an das Gutachten des Plenums zu binden⁹¹. Damit war das taktische Manöver der Bundesregierung gescheitert. Aufgebracht über diese Entscheidung, warf sie den Karlsruher Richtern öffentlich vor, mit ihrem Spruch »sowohl über die Bestimmungen des Grundgesetzes wie auch über die des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes hinausgegangen« zu sein, indem sie »aus eigener Machtvollkommenheit Recht« gesetzt hätten⁹². Die Lage verbesserte sich nicht, als wiederum zwei Tage nach der Entscheidung in Karlsruhe der Bundespräsident auf Anraten des Kabinetts sein Gutachtengesuch beim Bundesverfassungsgericht zurücknahm; erneut schien sich das Staatsoberhaupt von der Bundesregierung und deren Kurs vereinnahmen zu lassen. In der erregten öffentlichen Diskussion drohte sich die Debatte um die Westverträge zu einer Verfassungskrise auszuweiten.

Der Knoten wurde durchschlagen, als der Zweite Senat am 7. März 1953 die Klage von Union, FDP und DP als unzulässig abwies; nun war der Weg zur 3. Lesung der Verträge am 19. März 1953 geebnet. In der sechsstündigen Debatte wurden erneut die bereits bekannten Positionen ausgetauscht. Am Ende stand mit 226 Ja-, 164 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen für den Deutschlandvertrag und 224 Ja-, 165 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen für den EVG-Vertrag eine eindeutige Mehrheit für Adenauers Vertragspolitik⁹³. Nun war es am Bundesrat, Stellung zu nehmen.

Hier war die Lage nicht weniger verworren als im Bundestag. Nicht nur spiegelten sich die Konfliktlinien zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien auch in der Länderkammer wider, strittig war hier ebenso das Problem der Verfassungsmäßigkeit des EVG-Vertrags wie die Frage, ob die Verträge der Zustimmung des Bundesrates bedurften. Dies verschränkte sich zu einem Knäuel, das nur schwer wieder zu entwirren war. Klar war, dass die Bundesregierung nicht auf eine loyale Mehrheit im Bundesrat setzen konnte; zumindest seit der Konstituierung Baden-Württembergs und der Bildung einer DVP/SPD/BHE-Regierung dort unter Reinhold Maier sprachen die parteipolitischen Zuordnungsverhältnisse nicht für eine rasche Zustimmung zu den Westverträgen. Auch waren sich manche Ministerpräsidenten sicher, dass die Verträge einer Ergänzung des Grundgesetzes bedurften. Vor allem aber zeigten sie sich von der Zustimmungspflicht des Bundesrates überzeugt⁹⁴; das Manöver des Bundeskanzlers, die Verträge in zustimmungs- und nicht zustimmungspflichtige Teile aufzuspalten, verhärtete die Positionen noch. Zudem sah sich die Länderkammer nur unzureichend über die Verträge und ihren diplomatisch-politischen Kontext informiert; zwar hatte Adenauer dessen Auswärtigen Ausschuss häufiger und früher über die anstehenden Verträge ins Bild gesetzt als das parallele

⁹¹ Vgl. Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2, S. 804.

⁹² Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 12. 12. 1952, zit. n. Wengst, Staatsaufbau, S. 320.

⁹³ Sitzung am 19. 3. 1953, BT Plenarprotokoll 01/255, S. 12296–12366. In der namentlichen Abstimmung votierten CDU/CSU, FDP und DP sowie SPD und KPD geschlossen (bis auf Mehs/CDU und Pfeleiderer/FDP), FU und die Fraktionslosen uneinheitlich.

⁹⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden Volkmann, Innenpolitische Dimension, S. 386 ff.

Bundestagsgremium, doch hatte dies nach wie vor nicht den Bedürfnissen der Ländervertreter entsprochen. Aus diesem Zusammenhang erklärt sich die Weigerung, im ersten Durchgang zu den Ratifizierungsgesetzen Stellung zu nehmen. »Wir lassen die Verträge eingehend untersuchen, denn wir sind nicht dazu da, um das Horst-Wessel-Lied zu singen und ja zu sagen« – so der Präsident des Bundesrates, der niedersächsische Ministerpräsident Hinrich Wilhelm Kopf⁹⁵.

Mit dem Abschluss des Ratifikationsverfahrens im Bundestag hatte sich die Situation nicht grundlegend gewandelt; die Vorbehalte hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze wie die Überzeugung, dass das gesamte Vertragspaket der Zustimmung des Bundesrates bedürfe, bestimmten nach wie vor die Haltung der Länderkammer. Allerdings hatten die mittlerweile erfolgten politischen Manöver rund um das Bundesverfassungsgericht auch den Bundesrat in eine gewisse Zwangslage gebracht. Die Zurückweisung der Feststellungsklage der SPD wie die Rücknahme des Gutachtenbegehrens seitens des Bundespräsidenten hatte die Länderkammer vor die Frage gestellt, wie sie sich nach einer 3. Lesung im Bundestag verhalten sollte. Überlegungen, eine Übereinkunft zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung über ein gemeinsam beim Bundesverfassungsgericht einzuholendes Gutachten zur Frage der Verfassungskonformität wie der Zustimmungsbedürftigkeit einzuholen, führten nicht weiter, da Adenauer, aber auch einige Ministerpräsidenten, sich einem solchen Kurs verschlossen. Der Bundeskanzler war stattdessen darauf aus, »das im institutionellen Packeis festgefahrene Ratifikationsverfahren auf politischem Weg wieder flott zu machen«⁹⁶. Dies hieß, dass er den Bundesrat vor die Entscheidung stellen wollte und hierbei auf eine Mehrheit in seinem Sinne setzte.

Ohnehin hatten sich angesichts der vielfältigen politischen Manöver rund um den Bundesrat bis zum Frühjahr 1952 zwei politische Lager herausgebildet: Während die vier unionsregierten Länder einmütig hinter dem Kanzler standen, hatte die SPD-Führung die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten auf die Parteilinie eingeschworen, so dass das entscheidende Gewicht dem Votum Baden-Württembergs zukommen würde. Maier, in der Zwickmühle zwischen dem ablehnenden Votum seines Kabinetts, dem massiven Druck seiner Parteifreunde und des Kanzlers zugunsten eines Ja sowie der wachsenden eigenen Neigung, die Verträge nicht scheitern zu lassen, besann sich schließlich auf den Ausweg, den der Bundesrat bereits im Falle des Schuman-Plans beschritten hatte, nämlich die Entscheidung zu vertagen und so die Frist für einen Einspruch des Bundesrates verstreichen zu lassen. Dies war der Hintergrund der Abstimmung in der Länderkammer am 24. April, als ein solcher Vertagungsantrag mit 20 gegen 18 Stimmen eine Mehrheit fand⁹⁷.

Dennoch war dieses »Unentschieden« dem Kanzler nicht genug, vielmehr wollte er eine Stellungnahme der Länderkammer zu den Westverträgen erreichen, um zu klären, was das Votum vom 24. April politisch bedeuten sollte. Am 15. Mai kam es

⁹⁵ So Hinrich Wilhelm Kopf, BR Sten. Ber., 87. Sitzung am 20. 6. 1952, S. 271.

⁹⁶ Volkmann, Innenpolitische Dimension, S. 397.

⁹⁷ BR Sten. Ber., 105. Sitzung am 24. 4. 1953, S. 178–195.

so zu einer zweiten Abstimmung, in der die beiden politisch eher rangniedrigeren, aber mit Sicherheit zustimmungspflichtigen Teile des Vertragswerks mit 23 gegen 15 Stimmen angenommen wurden und der Bundesrat darüber hinaus feststellte, dass nach der Sitzung vom 24. April zum Deutschland- und zum EVG-Vertrag der Vermittlungsausschuss nicht angerufen und dass damit das Gesetzespaket beschlossen sei⁹⁸. Damit hatte ein höchst komplexes Ratifikationsverfahren seinen Abschluss gefunden.

Allerdings erwies sich dieser Erfolg des Bundeskanzlers als letztlich wertlos, da die französische Nationalversammlung sich nach einigem Hin und Her weigerte, das Ratifikationsverfahren für das Vertragswerk einzuleiten, und es damit zum Einsturz brachte. Als Alternativlösung wurden schließlich die Pariser Verträge ausgehandelt, die der Bundesrepublik günstigere Bedingungen zugestanden, als sie EVG- und Deutschland-Vertrag vorgesehen hatten, nämlich neben Souveränitätsgewinn und militärischer Gleichberechtigung auch Sicherheit durch die sofortige Mitgliedschaft in der NATO. Aber auch sie mussten nun von Bundesrat und Bundestag gebilligt werden.

Hier wiederholten sich im Großen und Ganzen die Aktionsmuster, die sich bereits zuvor abgezeichnet hatten, wobei sich nun jedoch die Saarfrage zum Sprengsatz für die Koalition entwickelte. Ähnlich wie zuvor hinsichtlich des EVG- und des Deutschlandvertrags beurteilte die oppositionelle SPD die neuen, im Oktober 1954 unterzeichneten Verträge vor allem unter der Perspektive, wieweit sie mit dem Wiedervereinigungspostulat vereinbar waren, und lehnte sie deshalb genauso vehement ab wie ihre Vorgänger. Auch wenn erste fraktionsinterne Stimmen für eine differenziertere Betrachtung der in Paris ausgehandelten Abkommen votierten, blieb die Gesamtfraktion wie die Parteiführung doch bei ihrem dezidierten Nein.

Die Koalitionsfraktionen stützten die außenpolitische Linie des Kanzlers. Wie schon zuvor, begrüßten sie die Integration der Bundesrepublik in die westlichen Bündnisstrukturen, nahmen auch die in den Verträgen kodifizierten weiteren Souveränitätsgewinne zustimmend auf. Dennoch artikulierten sich auch Bedenken. Der entscheidende Diskussionspunkt war die Frage, ob nicht die Einbindung der Bundesrepublik in die NATO die Wiedervereinigung in noch größere Ferne rücke, da die Sowjetunion die Pariser Verträge zum Anlass nehmen könne, die DDR nun in die östlichen Bündnisstrukturen zu integrieren. Darüber hinaus entwickelte sich die Saar-Regelung zum eigentlichen Zündstoff innerhalb der Koalition, da die von Frankreich geforderte Verselbständigung des Saargebiets nicht nur generell die Einheitsfrage – gerade in den Grenzen von 1937 – aufwarf, sondern auch als Präjudiz für eine Abtrennung der unter polnischer und sowjetischer Verwaltung stehenden Gebiete jenseits von Oder und Neiße angesehen werden konnte. Während der Kanzler in dieser Frage seine Partei im Wesentlichen hinter seinem Kurs versammeln konnte, entwickelten sich in den kleineren Koalitionsfraktionen Bruchlinien, die schließlich

⁹⁸ Ebd., 107. Sitzung am 15. 5. 1953, S. 232–236.

zur Spaltung und zum Austritt des jeweils größeren Teils aus dem Regierungsbündnis führen sollten.

In die sich zuspitzende Entscheidung über das Schicksal der EVG und die Frage einer Ersatzlösung war der Bundestag⁹⁹ nur sehr spärlich involviert, die Parlamentarier waren im Wesentlichen auf die Presseberichterstattung angewiesen gewesen. Erst zwei Tage nach dem Ende der Londoner Neun-Mächte-Konferenz, auf der die Weichen für die späteren Pariser Verträge gestellt worden waren, nahm Adenauer im Bundestag zur außenpolitischen Lage Stellung. In der Debatte über diese Rede¹⁰⁰ prallten dann die gegensätzlichen Grundkonzeptionen von Regierungskoalition und Opposition unversöhnlich aufeinander. Gleichzeitig klangen hier aber auch bereits Dissonanzen innerhalb des Regierungslagers an, als FDP-Fraktionschef Dehler¹⁰¹ Adenauers Kurs der Westintegration zwar als großen Erfolg charakterisierte, aber gleichzeitig das Fehlen deutschlandpolitischer Initiativen beklagte. Hier zeigte sich ein grundlegender Dissens innerhalb des Regierungsbündnisses, der in den kommenden Monaten noch schärfer werden und die Koalition schließlich spalten sollte.

Im Rahmen der in Paris zu verhandelnden Verträge war das Saar-Statut das bei weitem heikelste Abkommen. Vor Adenauers Abreise nach Paris hatten Regierungswie Oppositionsvertreter im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages¹⁰² ein Lösungsmodell für die Saar diskutiert und hierbei in entscheidenden Punkten eine gemeinsame Sprachregelung gefunden. Als in Paris der deutsch-französische Dissens über das Saarproblem überzukochen drohte, entschloss sich Adenauer, die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen und des Auswärtigen Ausschusses in die französische Hauptstadt kommen zu lassen und – als sich die Fronten am Konferenztisch verhärteten – auch weitere Vertreter der Opposition zuzuziehen und so der französischen Seite die Grenzen seiner Kompromissmöglichkeiten zu demonstrieren. Die in Paris anwesenden Parlamentarier¹⁰³ billigten dann auch einhellig eine vom Bundeskanzler vorgelegte, als letztes deutsches Angebot gedachte Saar-Plattform, mit der der westdeutsche Regierungschef in die weiteren Verhandlungen gehen wollte. Dennoch sah er sich genötigt, auch hiervon abzugehen und der unter starkem innenpolitischem Druck stehenden französischen Seite in entscheidenden Punkten entgegenzukommen.

Während die anderen Teile der Pariser Verträge zumindest in den Regierungsfraktionen weitgehend begrüßt wurden, entwickelte sich das Saar-Abkommen zum Sprengsatz für die Koalition. Unter den Unionsparlamentariern war Jakob Kaiser

⁹⁹ Vgl. hierzu ausführlicher Ehlert, Hans, Innenpolitische Auseinandersetzungen um die Pariser Verträge und die Wehrverfassung 1954 bis 1956, in: Anfänge, Bd. 3, München 1993, S. 237 ff.

¹⁰⁰ Sitzung vom 7. 10. 1954, BT Plenarprotokoll 02/47, S. 2227–2234.

¹⁰¹ In den FDP-Gremien und in Interviews hatte Dehler in den Tagen zuvor sehr viel kritischere Töne angeschlagen, wollte in der Bundestagsrede aber zunächst einmal die Wogen glätten. Vgl. Wengst, Dehler, S. 246 f.

¹⁰² Sitzung vom 13. 10. 1954, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 22, S. 321 ff.

¹⁰³ Vgl. für Einzelheiten Thoß, Bruno, Die Lösung der Saarfrage 1954/55, in: VfZG 38 (1990), S. 225–288.

der prominenteste und entschiedenste Kritiker, was in den Augen des Regierungschefs zwar unerfreulich, aber letztlich zu verschmerzen war. Die Deutsche Partei stand – wie gewohnt – zur Außenpolitik des Kanzlers. Im BHE ging der Riss mitten durch die Fraktion: Während eine Gruppe um die Minister Kraft und Oberländer die Saar-Regelung mit trug, sah der Flügel um Feller, Seiboth und Kather darin einen Verzicht auf deutsches Territorium und damit ein Präjudiz für die Ostgebiete. Dieses kategorische Nein setzte sich dann auch innerhalb der Partei¹⁰⁴ durch.

Dramatischer noch verlief der Diskussionsprozess innerhalb der FDP. Partei wie Fraktion versammelten sich hinter einem entschiedenen »Nein« zur Saar-Regelung und verpflichteten auch ihre Minister auf dieses Votum¹⁰⁵, insbesondere Fraktionschef Dehler machte sich dieses Thema zu eigen und trieb damit einen Keil in die Koalition. In den Kabinettsitzungen, die der Beratung und Beschlussfassung über die Ratifizierungsgesetze gewidmet waren, erklärten Kaiser sowie die vier FDP-Minister, dem Saar-Abkommen in der vorliegenden Form nicht zustimmen zu können. Dies wiederum veranlasste den Regierungschef, die Koalitionsfrage ins Spiel zu bringen; er glaube nicht, so Adenauer, »daß die Koalition Bestand haben könne, wenn eine Fraktion einem Teil des Vertragswerkes nicht zustimme«¹⁰⁶. Die vier der DP sowie dem BHE angehörenden Kabinettsmitglieder zeigten sich schließlich bereit, unter bestimmten Auflagen die Saar-Regelung mitzutragen; eine dieser Auflagen war, die Pariser Verträge nicht in einem einzigen Ratifizierungsgesetz billigen zu lassen, sondern für jeden der vier Verträge ein eigenes Gesetz vorzulegen.

Angesichts dieser Unwägbarkeiten wurden die 1. Lesung der Verträge am 15. und 16. Dezember 1954¹⁰⁷ und die dort zu vereinbarende Überweisung an die Ausschüsse sorgfältig vorbereitet. Auf Vorschlag von Brentanos¹⁰⁸ trafen sich hierzu die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien im Amtszimmer des Bundeskanzlers, eine Stunde später wurde dieser Kreis um die Vorsitzenden bzw. Stellvertretenden Vorsitzenden¹⁰⁹ der wichtigsten Ausschüsse, an die die Ratifizierungsgesetze überwiesen werden sollten, sowie um weitere Parlamentarier erweitert, um so die Ausschussberatungen zu koordinieren und die Marschrichtung der Koalitionsparteien im Ratifizierungsverfahren abzustecken. Die Detailberatungen in den Ausschüssen

¹⁰⁴ Auf einem außerordentlichen Bundesparteitag in Bonn am 19. und 20. 2. 1955 wurde das Saar-Statut mit großer Mehrheit abgelehnt. Vgl. Neumann, BHE, S. 148 f.

¹⁰⁵ Vgl. Kurzprotokoll der gemeinsamen Sitzung der Vorstände von Bundestagsfraktion und Bundespartei am 2. 11. 1955, ADL, 14660. Vgl. generell Klingl, Friedrich, »Das ganze Deutschland soll es sein!« Thomas Dehler und die außenpolitischen Weichenstellungen der fünfziger Jahre, München 1987, S. 162 ff.

¹⁰⁶ Sondersitzung am 12. 11. 1954, Kabinettsprotokolle 1954, S. 504. Vgl. auch Sitzung Nr. 59 am 19. 11. 1954, ebd., S. 515 ff.

¹⁰⁷ Sitzungen vom 15. und 16. 12. 1954, BT Plenarprotokolle 02/61 und 02/62, S. 311–3258, von Fernsehen und Rundfunk übertragen.

¹⁰⁸ Von Brentano an Adenauer am 16. 12. 1954 und 31. 12. 1954, BA, NL 239/155.

¹⁰⁹ Dies waren Brookmann (Gesamtdeutscher Ausschuss), Hoogen (Rechtsausschuss), Kiesinger (Auswärtiger Ausschuss), Naegel (Wirtschaftspolitischer Ausschuss), Vogel (Haushaltsausschuss) sowie Jaeger, Krone und Pferdmeiges, Notiz vom 3. 1. 1955, ebd.

zeichneten sich dann auch »durch eine erstaunliche Sachlichkeit«¹¹⁰ aus. In den Schlussabstimmungen im Auswärtigen Ausschuss¹¹¹ wurden die Ratifizierungsgesetze zum Deutschlandvertrag sowie zu den Beitrittsabkommen zu WEU und NATO jeweils mit den Stimmen der Koalition gegen diejenigen der SPD-Mitglieder gebilligt; hinsichtlich des Saar-Abkommens schlossen sich dem ablehnenden Votum der neun SPD-Mitglieder auch die drei FDP-Abgeordneten und der Vertreter des GB/BHE an, doch ließ das Ergebnis von 16 zu 13 Stimmen deutlich werden, dass sich wohl auch im Bundestagsplenum eine Mehrheit für alle Verträge finden würde.

Die viertägige Ratifizierungsdebatte Ende Februar 1955 mit der 2. und 3. Lesung der vier Zustimmungsgesetze zu den Pariser Verträgen¹¹² wurde dann zu einem großen Schlagabtausch über die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung. Nicht nur die SPD-Opposition lehnte die Ratifizierung der Verträge ab, da sie in ihrer Sicht die Chancen für die Verwirklichung der deutschen Einheit zerstörten, auch Dehler¹¹³ kritisierte, dass Adenauer sich Verhandlungen mit Moskau verweigere, sah jedoch durch die Verträge das Tor zur Wiedervereinigung nicht endgültig zugeschlagen. Seinen Höhepunkt erreichte der koalitionsinterne Disput dann über die Saar-Regelung, als erneut Dehler zu einer Abrechnung mit dem Regierungschef ansetzte, »wie sie Adenauer aus den Koalitionsreihen noch nicht hatte hinnehmen müssen«.¹¹⁴ In einer erregt vorgetragenen und von zahlreichen Zwischenrufen begleiteten Rede warf er dem Regierungschef vor, in der Saar-Frage kein Konzept gehabt, die deutsche Sache dort aufzugeben und so »in einer Lebensfrage unseres Volkes« die gemeinsame außenpolitische Linie aller Bundestagsparteien mit Blick auf die Wiedervereinigung aufgekündigt zu haben. Die weitere Eskalation der Situation wurde nur dadurch verhindert, dass Adenauer auf eine unmittelbare Replik verzichtete und von Brentano für die Unionsfraktion diese Sichtweise scharf zurückwies.

In einer Sitzung am 25. Februar 1955 hatte die FDP-Fraktion intensiv die Frage diskutiert, wie sie sich zum Saar-Statut verhalten sollte. Als deutlich wurde, dass die Minister Blücher, Preusker und Schäfer sich nicht zu einem »Nein« verstehen würden, geriet die Debatte zu einer grundsätzlichen Kontroverse über das Verhältnis von freiem Mandat und Fraktionsdisziplin. Nachdem Mende ein »Ja« der Kabinettsmitglieder als »im Interesse der Partei für untragbar« bezeichnet hatte, verwies Dehler, den Konflikt noch verschärfend, auf den in der ersten Fraktionssitzung nach den Bundestagswahlen 1953 gefassten Beschluss, dass die Kabinettsmitglieder sich verpflichten müssten, auf Weisung der Fraktion jederzeit wieder aus der Regierung auszuscheiden. Dementsprechend müssten sie bei einem Abweichen von der Fraktionslinie ihre Ministerämter zur Verfügung stellen. Als der Fraktionsvorsitzende

¹¹⁰ Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 416.

¹¹¹ Sitzungen Ausw. A. 15., 16. und 17. 2. 1955. Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 38, 39 und 40, S. 846 ff.

¹¹² Sitzungen vom 24., 25. und 27. 2. 1955, BT Plenarprotokolle 02/69, 02/70 und 02/72.

¹¹³ Sitzung am 27. 2. 1955, BT Plenarprotokoll 02/72, S. 3899 ff.

¹¹⁴ Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 420. Vgl. auch BT-Sitzung am 27. 2. 1955, BT Plenarprotokoll 02/72, S. 3905 ff.

am Schluss der Sitzung die Frage stellte, ob den Ministern die Abstimmung zum Saar-Statut freigegeben werden soll, »ohne daß die Fraktion aus ihrer Haltung Konsequenzen ziehen würde«, wurde sie von elf der Anwesenden bejaht und von elf verneint¹¹⁵. Damit zeigte sich die Fraktion nicht nur tief gespalten, hiermit war implizit auch die Koalitionsfrage gestellt.

Nach einem fünfzigstündigen Sitzungsmarathon stand im Plenum des Deutschen Bundestages dann in den Abendstunden des 27. Februar 1955 die Abstimmung über das Pariser Vertragswerk an. Die in der Koalition nicht strittigen »eigentlichen« Verträge wurden jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit gegen die Stimmen der SPD-Parlamentarier angenommen. Auch das Saar-Abkommen erhielt mit 264 zu 201 Stimmen bei neun Enthaltungen eine komfortable Mehrheit, neben der Opposition hatten hier die Mehrheit von FDP und BHE sowie zwei Parlamentarier der Union dem Kanzler die Gefolgschaft verweigert¹¹⁶. Damit hatten die Pariser Verträge die entscheidende Hürde genommen, wenn auch um den Preis einer Zerreißprobe innerhalb der Koalition.

Die SPD-Parlamentarier waren geschlossen bei ihrem »Nein« geblieben. Auch wenn einige aus ihren Reihen zu bedenken gegeben hatten, ob zu den Verträgen nicht ein differenzierteres Votum angebracht sei, hielt die Partei- und Fraktionsführung doch an der bisherigen Linie einer grundsätzlichen Ablehnung von Adenauers West- und Integrationspolitik fest¹¹⁷. Die intransigent-doktrinäre Attitüde hatte sich noch einmal durchgesetzt, noch war man nicht bereit, das außenpolitische Ghetto zu verlassen. Um aus ihrer Position der Einflusslosigkeit zumindest ein wenig herauszukommen, erzog die Parteispitze zudem, ob man nicht über eine Änderung des Grundgesetzes den Weg zu einem Volksentscheid über die Pariser Verträge ebnen

¹¹⁵ Kurzprotokoll Sitzung FDP-Bundestagsfraktion am 25. 5. 1955, ADL, 14660. Anwesend waren 46 Fraktionsmitglieder. Ob der Rest sich enthalten hat oder bereits den Raum verlassen hatte, wird aus dem Protokoll nicht deutlich. Blücher, Schäfer und Preusker teilten am 26. 2., also noch vor der Schlussabstimmung am 27. 2., Dehler mit, dass sie dem Saar-Abkommen zustimmen (Blücher) bzw. sich der Stimme enthalten wollten. Vgl. die entsprechenden Schreiben als Anlage eines Briefes Dehlers an die Mitglieder des Vorstandes der Bundestagsfraktion und des Parteivorstandes, ADL, Nr. 2218. Blücher reichte Adenauer am 28. 2. 1955 sein Rücktrittsgesuch als Bundesminister ein (StBkAH, III/23), dem dieser jedoch nicht entsprach.

¹¹⁶ Den ersten drei Ratifizierungsgesetzen stimmten CDU/CSU- sowie DP-Fraktion geschlossen zu, aus der FDP-Fraktion scherten die Abgeordneten Bucher, Eberhard, Held, Hoffmann und Schwann bei einzelnen oder allen Gesetzen aus der Fraktionslinie aus. Der BHE votierte einmütig für Deutschland- und Truppenvertrag, beim Beitritt zu NATO und WEU stimmte Engell mit Nein, Feller und Keller enthielten sich. Dem Saar-Abkommen verweigerten zwei CDU-Parlamentarier (Knobloch und Walz) die Zustimmung, vier Unionsabgeordnete (Heye, Kaiser, Kemper und Kopf) enthielten sich. Von der FDP lehnten 31 Parlamentarier das Abkommen ab, vier enthielten sich (Blank, von Manteuffel, Preusker und Schäfer), sieben stimmten zu (Blücher, Hepp, Lenz, Pfeleiderer, Starke, Wellhausen und Wirths). Justizminister Neumayer nahm an der Abstimmung nicht teil. Beim GB/BHE verweigerten 16 Abgeordnete ihr Plazet, 11 (darunter die Minister Kraft und Oberländer sowie der Fraktionsvorsitzende Haasler) stimmten zu. Aus den Reihen der DP waren lediglich eine Nein-Stimme (Schranz) und eine Enthaltung (Schneider) zu verzeichnen. Alle Zahlen ohne Berliner Abgeordnete. Vgl. BT Plenarprotokoll 02/72, S. 3939 ff.

¹¹⁷ Klotzbach, Staatspartei, S. 338 ff.

solle. Allerdings setzte sich doch rasch die Einschätzung durch¹¹⁸, dass eine solche Verlagerung der Entscheidung in den außerparlamentarischen Raum höchst bedenklich sei und der Tradition der Partei nicht entspreche. Diese Einschätzung hinderte sie jedoch nicht daran, sich an der Paulskirchen-Bewegung zu beteiligen, die als überparteiliches Aktionsbündnis ebenfalls die Verträge zu Fall zu bringen versuchte. Diese »gefährliche Gemeinschaft mit einem emotionsbefrachteten, pazifistischen [...] Nationalismus«¹¹⁹, verbunden mit einem außerparlamentarischen Aufbäumen gegen die Politik einer parlamentarischen Mehrheit, war nicht unumstritten in der Partei und sollte die letzte derartige Aktion der deutschen Sozialdemokratie sein. Auch die nach der Ratifizierung der Verträge von 174 Abgeordneten, in der großen Mehrheit SPD-Parlamentarier, beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Normenkontrollklage gegen das Saar-Abkommen erwies sich als Sackgasse und wurde von dessen Erstem Senat zurückgewiesen¹²⁰.

Dieser erneute Versuch, die parlamentarische Einflusslosigkeit durch verfassungsprozedurale Aktivitäten zu überwinden, war ein Umschlagpunkt in der politischen Strategie der SPD-Fraktion, hatte sie doch wiederum die Erfahrung gemacht, dass sich die Karlsruher Richter nicht dafür instrumentalisieren ließen, parlamentarische Niederlagen der Opposition nachträglich in verfassungspolitische Siege zu verwandeln. Deshalb nahm sie von diesem Weg in Zukunft Abschied; die Verfassungsklage zum Saar-Statut blieb für lange Zeit – bis zur Klage der bayerischen Staatsregierung gegen den Grundlagenvertrag im Jahr 1973 – der letzte Normenkontrollantrag einer Opposition zu außen- bzw. deutschlandpolitischen Fragen.

Hatte sich in der Auseinandersetzung um die Pariser Verträge die traditionelle Konfliktlinie zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen erneut durchgesetzt, so war das Neue und Prägende das Zerwürfnis innerhalb des Regierungslagers. Bedrohlich aus der Sicht des Kanzlers war nicht in erster Linie der Dissens von Jakob Kaiser – obwohl Adenauer auch ihn auf die Fraktionslinie festzulegen versuchte¹²¹ –, sondern das Ausscheren von großen Teilen von GB/BHE und FDP. Die in der Abstimmung über die Saar-Regelung sichtbar werdende Aufspaltung beider Fraktionen in einen koalitionskonformen Flügel um die jeweiligen Minister und in eine hiervon abweichende Mehrheit war Vorbote und Auftakt eines Spaltungs- und Zerfallsprozesses, der in der Folgezeit beide Parteien betraf. Adenauer musste nun mit Gegenwind nicht nur aus der SPD, sondern auch aus dem »bürgerlichen« Lager rechnen, gerade in Dehler erwuchs ihm ein Widersacher in außen- und deutschlandpolitischen Fragen, der ihn noch erheblich in Bedrängnis bringen sollte.

Schon anlässlich des Saar-Abkommens hatte Adenauer zu einem ungewöhnlichen Mittel in heiklen außenpolitischen Entscheidungen gegriffen, nämlich ausgewählte

¹¹⁸ Partei- und Fraktionsvorstand entschieden sich mit 17:15:1 Stimmen knapp gegen einen solchen Kurs. Sitzung am 21.1.1955, AdSD, PV-Protokolle, vgl. auch Sitzung SPD-Bundestagsfraktion 25.1.1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 224, S. 144 f.

¹¹⁹ Klotzbach, Staatspartei, S. 345.

¹²⁰ BVerfGE 4, S. 157.

¹²¹ Adenauer an Kaiser am 23.2.1955, Adenauer, Briefe 1953–1955, Nr. 211, S. 242.

Parlamentarier zu den Verhandlungen in Paris hinzuzuziehen und sie so in die dort zu treffenden Verabredungen einzubinden. Dies wiederholte er anlässlich seiner Moskareise im September 1955. Da die Einladung der Sowjetregierung zu Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht nur in der Sicht der Öffentlichkeit erhebliche Rückwirkungen auf die Frage des Alleinvertretungsanspruchs der Bundesrepublik Deutschland und das Wiedervereinigungsziel generell haben konnte, schien es aus seiner Sicht angebracht, am Ende der Reise gleichsam Ohrenzeugen zu haben, »die bestätigen könnten, daß nichts in Moskau versäumt worden sei und ein anderer Erfolg nicht hätte erzielt werden können«¹²². Seine Einladung erging an den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Kurt Georg Kiesinger, an dessen Stellvertreter, Carlo Schmid, sowie an den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Bundesrates, den Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold. Versuche von FDP-Fraktionschef Dehler¹²³, auch einen Parlamentarier aus den eigenen Reihen in der Delegation zu platzieren, wies Adenauer kühl ab mit der Bemerkung, dass er nicht Repräsentanten der Bundestagsfraktionen, sondern die Spitzen beider Ausschüsse zur Teilnahme an der Reise gebeten habe. Aber auch Arnolds Wunsch, aus Paritätsgründen ebenfalls seinen Stellvertreter, den Bremer Senatspräsidenten Kaisen in die Liste aufzunehmen, schlug der Kanzler aus; »zwei Sozialdemokraten in der Delegation zu haben und die Koalitionspartner zu Hause zu lassen, wäre [...] ein Signal gewesen, das Adenauer nicht geben wollte«¹²⁴.

Die Teilnahme ihres Fraktionsvorstandsmitglieds Schmid an Adenauers Moskareise war unter den SPD-Parlamentariern höchst umstritten. Angesichts »Adenauers alleiniger Verantwortung und seiner eisigen Verweigerung jeder vorausschauenden Verständigung und wirklichen Beteiligung«, so ließ Adolf Arndt seinen Fraktionsvorsitzenden wissen, sollte es Carlo Schmid rundheraus ablehnen, »in Moskau Schmiere zu stehen«¹²⁵. In Voraussicht auf derartige Einwände nahm dieser die Einladung dann auch ohne Rücksprache¹²⁶ mit der Parteiführung unverzüglich an und zog sich angesichts der Kritik auf die Position zurück, dass es nicht deren Sache sei, »die Ausübung einer Ausschußfunktion zu billigen«¹²⁷. Dennoch hielt es der SPD-Vorstand für nötig, klarzustellen, dass die Mitreise des Stellvertretenden Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Interesse der Unterrichtung des Parlaments zu begrüßen sei, aber keine Verpflichtung der SPD begründe, das Moskauer Verhandlungskonzept mitzutragen.

¹²² Sitzung vom 31. 8. 1955, Kabinettsprotokolle 1955, S. 490.

¹²³ Dehler an Adenauer am 7. 9. 1955, Adenauer, Briefe 1955–1957, Nr. 10, S. 45; vgl. auch Wengst, Dehler, S. 269.

¹²⁴ Kilian, Werner, Adenauers Reise nach Moskau, Freiburg 2005, S. 90.

¹²⁵ Arndt an Ollenhauer am 31. 8. 1955, AdSD, SPD BT-Fraktion 2. WP, Mappe 19.

¹²⁶ Vgl. Weber, Schmid, S. 540 f.

¹²⁷ Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Partei- und Fraktionsvorstandes am 2. 9. 1955, AdSD, PV-Protokolle 1955.

Das Kalkül des Kanzlers, mit der Einladung an Schmid die kooperativen, unideologischen Kräfte innerhalb der Sozialdemokratie zu stützen, war unübersehbar. »Wenn es«, so Schmid Biografin, »in den 50er Jahren jemals eine gemeinsame Außenpolitik von Regierung und Opposition gab, so war es in Moskau.«¹²⁸ Generell nahmen die drei Eingeladenen an den Delegationssitzungen wie an den internen Besprechungen teil, wobei das gute Verhältnis zwischen Adenauer und Schmid besonders auffiel. Er, Kiesinger und Arnold waren auch an der Sondersitzung des Kabinetts¹²⁹ am 15. September 1955 zugegen, auf der das Ergebnis der Moskaureise diskutiert wurde. Ausdrücklich würdigte der Kanzler deren Beitrag zum Gelingen der Reise – eine deutliche Spitze an die Kritiker dieses außenpolitischen Schrittes.

Auch wenn die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und der Austausch von Botschaftern generell nicht ratifikationsbedürftig waren, hatte der Regierungschef Wert darauf gelegt, dass – angesichts der wiedervereinigungspolitischen Implikationen dieses Schrittes – das Ergebnis der Moskaureise vom Bundestag gebilligt werden¹³⁰ solle. Nach einem Bericht des Kanzlers in dessen Auswärtigem Ausschuss, der zu diesem Anlass um den Gesamtdeutschen Ausschuss des Bundestages und den Auswärtigen Ausschuss des Bundesrates erweitert worden war¹³¹, und einer Regierungserklärung vor dem Plenum des Deutschen Bundestages¹³² musste das Parlament nun Stellung beziehen. Obwohl es in allen Fraktionen Vorbehalte gegen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Moskau gab,¹³³ sahen sich doch alle Abgeordneten genötigt, etwaige Bedenken zurückzustellen, um das zweite wichtige Resultat der Moskauer Verhandlungen, die Heimkehr der deutschen Kriegsgefangenen, nicht zu gefährden. So billigte der Bundestag am 23. September 1955 einstimmig drei Entschlüsse,¹³⁴ die von allen Fraktionen gemeinsam eingebracht und in denen die zentralen Ergebnisse der Reise noch einmal bekräftigt worden waren. Ein größeres Maß an »Gemeinsamkeit« konnte der Kanzler sich nicht wünschen. Dennoch beeilte sich Ollenhauer, darauf hinzuweisen, dass die Zustimmung seiner Fraktion unter »voller Aufrechterhaltung unseres ablehnenden Standpunkts gegenüber der bisherigen Außenpolitik der Bundesregierung«¹³⁵ erfolge. Soweit ging die »Gemeinsamkeit« noch nicht.

Am Beispiel der Westverträge lassen sich die Möglichkeiten und Grenzen des Bundestages, auf den außenpolitischen Kurs der Regierung und auf den Inhalt von außenpolitischen Abkommen Einfluss zu nehmen, prägnant aufzeigen. Generell

¹²⁸ Weber, Schmid, S. 544.

¹²⁹ Kabinettsprotokolle 1955, S. 511 ff.

¹³⁰ Den Vorschlag hatte ursprünglich Carlo Schmid gemacht, vgl. Weber, Schmid, S. 546.

¹³¹ Auswärtiger Ausschuss, Sitzung vom 21. 9. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 50, S. 1012 ff.

¹³² Sitzung am 22. 9. 1955, BT Plenarprotokoll 02/101.

¹³³ Zu Kaiser vgl. Sondersitzung vom 15. 9. 1955, Kabinettsprotokolle 1955, S. 511 ff.; zu Dehler vgl. Klingl, Deutschland, S. 219 ff., und Wengst, Dehler, S. 268 ff.; zu Ollenhauer und Wehner vgl. Weber, Schmid, S. 547 f.

¹³⁴ BT Dr. 02/1693 u. 02/1694 vom 23. 9. 1955; BT Plenarprotokoll 02/102, Sitzung vom 23. 9. 1955, S. 5653 ff.

¹³⁵ Ebd., S. 5655.

kam diesem Themenbereich ein hoher Rang in parlamentarischen Debatten zu. Während sozial- oder wirtschaftspolitische Fragen eher selten Anlass zu Grundsatzkontroversen und emotionalen Redeschlachten im Bonner Bundeshaus boten, sondern vornehmlich der Spezialdebatte zwischen Experten, sei es im Plenum oder in den Ausschüssen, vorbehalten blieben, gehörten die Auseinandersetzungen um den außenpolitischen Kurs des westdeutschen Staates zu den Glanzlichtern der parlamentarischen Debattenkultur dieser Jahre. Hier maßen sich Regierung und Opposition aneinander, hier trafen die profiliertesten Redner aufeinander, hier versuchten jüngere Abgeordnete, auf sich aufmerksam zu machen und sich für Höheres zu qualifizieren. Die Rundfunkübertragung der Wehrdebatte am 7. und 8. Februar 1952 und der viertägigen Direktübertragung der Beratungen über die Pariser Verträge im Februar 1955 einschließlich der sorgsame Inszenierung der Rednerabfolge zu diesen Anlässen sind ein deutliches Indiz für die Bedeutung außenpolitischer Fragen für Profil und Performanz des Deutschen Bundestages.

Scharf konturiert war die Abgrenzung zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen. Unterschiedliche Ansätze zu Zielen und Wegen westdeutscher Außenpolitik behinderten jede Gemeinsamkeitspolitik – das Israel-Abkommen war hier eine markante Ausnahme. Auch dies verlieh diesem Themenfeld in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit. Hierbei gelang es Schumacher wie später seinem Nachfolger Ollenhauer, die größte Oppositionsfraktion auf seinen Kurs festzulegen. Abweichende Meinungen wurden abgewehrt, sei es durch die Autorität des Fraktionsvorsitzenden, durch das Ausspielen der Parteigremien gegen die Fraktion oder durch öffentliche Stellungnahmen und damit Festlegungen jenseits des Bundeshauses. Gegen Schumacher vermochte sich kein anderes Mitglied der SPD-Fraktion in außenpolitischen Fragen zu profilieren. Unter Ollenhauer konnten zwar andere außen- und verteidigungspolitische Redner wie Erler oder Helmut Schmidt größere Freiräume gewinnen, doch blieb hiervon die grundsätzliche Linie der Fraktion unberührt. Die scharf geschnittenen Gegenpositionen von Bundeskanzler und Oppositionsführer ließen zudem anderen Bundestagsfraktionen keinen Spielraum für ein eigenes außenpolitisches Profil. Weder verfügten sie über ein überzeugendes Gegenmodell noch wiesen sie markante Redner zu diesem Themenfeld auf noch waren sie kohärent genug, um hier eigenständig agieren zu können.

Die Regierungsfaktionen wurden durch diese Konstellation an die Seite des Kanzlers gedrängt. Generell waren auch hier Vorbehalte gegen den Kurs der Bundesregierung durchaus vorhanden. Dies betraf sowohl die außenpolitischen Grundentscheidungen selbst als auch die Grenzziehung hinsichtlich parlamentarischer Mitspracherechte. Während Bedenken gegenüber dem außenpolitischen Kurs der Bundesregierung oder gar alternative Konzepte doch im Wesentlichen Minderheitspositionen innerhalb von Partei und Fraktion blieben und die außenpolitische Linie des Kanzlers breite Zustimmung fand, waren Irritationen über Informationsdefizite und Zeitdruck nicht zu übersehen. Angesichts dieser Beeinträchtigung parlamentarischer Rechte hätte es nahe gelegen, den Schulterchluss mit der Opposition zu suchen und gemeinsam den Anspruch des Parlaments auf Mitsprache durchzu-

setzen. Gerade die SPD-Fraktion versuchte ja nachdrücklich – bis hin zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts –, hier der Regierung Schranken zu setzen und sie zur Beteiligung des Bundestages an außenpolitischen Entscheidungen zu verpflichten. Diese gemeinsame Frontstellung gegenüber der Bundesregierung kam jedoch nicht zustande. Der Graben zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen zu Wegen und Zielen westdeutscher Außenpolitik und die gegenseitigen Verletzungen über die heftigen parlamentarischen Attacken zu diesen Fragen waren so tief, dass eine solche Kooperation kaum realisierbar war. Nur in Einzelpunkten, meist Terminfragen, fanden beide Seiten des Hohen Hauses zusammen.

Die Koalitionsfraktionen brachte dies in eine schwierige Lage. Eingeklemmt zwischen ihrer Loyalität gegenüber der Bundesregierung auf der einen und ihrem Wunsch zur Wahrung der parlamentarischen Mitspracherechte auf der anderen Seite, rückten sie letztlich an den Kanzler und Außenminister heran. Intern fanden von Brentano und seine Kollegen zwar starke Worte, um Adenauers Kurs gegenüber Fraktion und Bundestag zu kritisieren, nach außen und im Vorfeld der Entscheidungen stellten sie sich jedoch an die Seite des Regierungschefs und mahnten alle Fraktionsmitglieder, es ihnen gleich zu tun. Die Zwänge des parlamentarischen Regierungssystems ließen den Koalitionsabgeordneten wenig Spielraum für eigenständiges Agieren.

Angesichts dieser Konstellation vermochte auch der Auswärtige Ausschuss wenig Profil zu entwickeln. Da konkrete Gesetzgebungsarbeit im Sinne der Diskussion und Veränderung von Regierungsvorlagen in diesem Fall nicht anstand, war dessen Rolle und Gewicht ambivalent. Von seiner Zusammensetzung her und auch angesichts der Nichtöffentlichkeit der Beratungen war er zwar prädestiniert, der Ort der vertraulichen Fühlungnahme zwischen Regierung und Parlament zu sein, doch war diese Hoffnung vergeblich: Zum einen zögerte Adenauer aus Furcht vor Indiskretionen, den Auswärtigen Ausschuss stärker in seinen außenpolitischen Kurs einzubinden, zum anderen drohte Schumachers und Ollenhauers unnachgiebiger Oppositionskurs jede Annäherung und Kooperation unter den Ausschussmitgliedern zu konterkarieren. Während die großen kontroversen Debatten dem Plenum vorbehalten blieben, führte der Auswärtige Ausschuss eher ein blasses Schattendasein.

Der Konflikt um Wege und Ziele der westdeutschen Außenpolitik prägte auch die Stellungnahmen des Bundesrates. Zwar zeigte sich Adenauer gegenüber der Länderkammer eher bereit, sie über außenpolitische Verhandlungen zu informieren¹³⁶, auch war die Atmosphäre unter den Ministerpräsidenten politisch nicht so aufgeladen wie im Bundestag, doch entsprach die Scheidelinie auch hier der Kluft zwischen Regierung und Opposition. Dass der Außenpolitik in beiden Kammern ein unterschiedlicher Stellenwert zugemessen wurde, zeigte sich nicht zuletzt im Ab-

¹³⁶ Der Bundesrat wies den Regierungschef bei seinen Informationsbegehren mit Bedacht auf Art. 53 des Grundgesetzes hin, nach dem »der Bundestag [...] von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten« sei. Dem vermochte sich der Kanzler nur schwer bzw. nur durch dilatorische Gesprächsführung und partielle Information zu entwinden.

stimmungsverhalten: während im Bundestag der Dissens auch in den Voten offen zutage trat, beschränkte sich der Bundesrat in schwierigen Einzelfällen darauf, eine Konflikte heraufbeschwörende Abstimmung zu vermeiden und die entsprechenden Vorlagen ohne dezidierte eigene Stellungnahme passieren zu lassen. Gerade hinsichtlich des EVG- und des Deutschlandvertrags war dies aus der Sicht der Bundesratsmitglieder die beste Lösung.

Der Grundsatzkonflikt zwischen Regierung und Opposition um den außenpolitischen Kurs wie um die Rolle des Bundestages in außenpolitischen Fragen führte schließlich dazu, das Bundesverfassungsgericht in diese Auseinandersetzungen einzubeziehen. In keinem anderen Politikfeld war dies so ausgeprägt wie hier. Insbesondere die Opposition versuchte, über diesen Weg ihre Position durchzusetzen. Der Versuch, das Karlsruher Gericht zum Schiedsrichter über einzelne außenpolitische Schritte zu machen, fachte den Konflikt zwischen Adenauer und Schumacher/Ollenhauer weiter an und verschärfte den Ton der Auseinandersetzungen nachhaltig. Vor allem aus dieser aufgeheizten Atmosphäre erklärt es sich, dass es ihnen gelang, ihren Kurs jeweils durchzusetzen, also ihre Fraktionen für den Gang nach Karlsruhe zu gewinnen, obwohl es in beiden Fällen Bedenken gegen einen solchen Schritt gab. Zwar weigerte sich das höchste deutsche Gericht, den ihm zugeschriebenen Part zu spielen, doch wurde es von beiden als Trumpfkarte in ihren Auseinandersetzungen eingesetzt. Der Konflikt um den außenpolitischen Kurs der Bundesregierung wurde personalisiert durch Kanzler und Oppositionsführer; ungeachtet der Kooperationsbereitschaft in anderen Politikfeldern war dies die maßgebliche Scheidelinie für die Binnenstruktur wie für die Außenwirkung des Deutschen Bundestages.

3.2 »Atlantiker« und »Gaulisten«

In den 1960er Jahren veränderten sich Rolle und Performanz des Bundestages im Bereich der Außenpolitik, nicht nur gewann er einen größeren Mitsprache- und Gestaltungsspielraum, auch das Verhältnis von Regierungs- und Oppositionsfraktionen zueinander verlor seinen konfrontativen Charakter. Dies resultierte vor allem daraus, dass die SPD ihre Position überdachte. Je deutlicher die Einschätzung wuchs, dass man sich mit der Absage an Adenauers außenpolitische Linie ins politische Abseits manövriert habe, desto stärker wuchs die Bereitschaft, die Politik der Westintegration als Realität zu akzeptieren – Wehners Aufsehen erregende Rede im Bundestag am 30. Juni 1960 war das klarste Zeichen dieser Neuorientierung. Auf der anderen Seite artikulierte sich innerhalb des »bürgerlichen« Lagers mittlerweile deutlicher Dissens mit der westeuropäischen Integrations- und Bündnispolitik des Kanzlers. Der zentrale Vorbehalt dieser Kritiker war, dass durch die forcierte Westbindung der Weg zur Wiedervereinigung mehr und mehr verbarrikadiert und damit ein zentrales Ziel westdeutscher Außenpolitik unerreichbar werde. Diese Stagnation der Deutschlandpolitik führte zu erregten außenpolitischen Debatten im Bundestag, in denen der Regierungschef sich massiven Anwürfen ausgesetzt sah. Eine weitere, nicht weniger tiefe Bruchlinie war der Konflikt zwischen »Atlantikern« und

»Gaullisten«, der sich an Adenauers Zugehen auf de Gaulle und der Entwicklung eines besonderen Verhältnisses zu Frankreich entzündete; er sollte die 1960er Jahre prägen.

Wolfram Hanrieder hat diese »Fragmentarisierung der Mitte« als entscheidendes Kennzeichen der außenpolitischen Polarisierung der 1960er Jahre angesehen¹³⁷, indem nun nicht mehr die Bipolarität von Regierungs- und Oppositionsparteien das Bild prägte, sondern die Bundesregierung sich wachsender Kritik aus dem eigenen Lager ausgesetzt sah, während die SPD sie im Rahmen ihres »Gemeinsamkeits«-Kurses in außenpolitischen Fragen stützte. Die sich aus dieser Konstellation ergebende neue »Unübersichtlichkeit« und die sich daraus ableitende größere Eigenständigkeit des Bundestages in der Außenpolitik sollte sich vor allem in den Debatten um den deutsch-französischen Vertrag vom 22. Januar 1963 zeigen, als das Parlament im Ratifizierungsverfahren dem Abkommen eine Präambel voransetzte, in der es diesen Vertrag in seine Gesamtsicht der deutschen Außenpolitik einzuordnen versuchte. Dies war ein bis dato unerhörter Vorgang.

Die Neubesinnung der SPD in außenpolitischen Fragen und die Abkehr von dem vormaligen Alles-oder-Nichts-Kurs vollzog die Partei zunächst einmal auf dem Feld der Europapolitik. Die Zustimmung der Fraktion zu den Römischen Verträgen im Juli 1957¹³⁸ war ein entscheidender Schritt weg von der bisherigen Ablehnung von Adenauers Europa- und Integrationspolitik und hin zu einer differenzierteren Abwägung der Vor- und Nachteile der entsprechenden Verträge. Von nicht geringer Bedeutung für dieses Umschwenken waren die Erfahrungen sozialdemokratischer Parlamentarier in verschiedenen europäischen Gremien, insbesondere in der Gemeinsamen Versammlung der Montan-Union, wo sie den Meinungs-austausch und die Kooperation mit Kollegen innerhalb der Sechsergemeinschaft zu schätzen gelernt¹³⁹ hatten. Aber auch die Tatsache, dass die Bundesrepublik im EWG- und Euratom-Vertrag weitgehend als gleichberechtigter Partner beteiligt wurde, half, die bisherigen Vorbehalte gegenüber europäischen Integrationsschritten zu überwinden. In dem im Rahmen des Auswärtigen Ausschusses eingerichteten Unterausschuss »Brüsseler Verträge«¹⁴⁰ beteiligten sich ihre Vertreter intensiv an den entsprechenden Debatten, um eine zügige Ratifizierung des Vertragswerks vorzubereiten. Auf einer gemeinsamen Sitzung von Partei- und Fraktionsvorstand stieß Wehners Vorschlag, sich in der 3. Lesung angesichts verschiedener kritikwürdiger Einzelpunkte der Stimme zu enthalten, auf wenig Verständnis, vielmehr überwog die Meinung, dass man das vorliegende Vertragswerk bejahen solle. Die Entscheidung fiel Mitte Juni 1957, als der Fraktionsvorstand nach mehr als dreistündiger Aussprache mit zehn Stimmen bei sechs Enthaltungen beschloss, den Verträgen zuzustimmen, und

¹³⁷ Hanrieder, Wolfram F., Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994, Paderborn 1995, S. 400.

¹³⁸ Sitzung vom 5.7.1957, BT Plenarprotokoll 02/224, S. 13319 ff.

¹³⁹ So Küsters, EWG, S. 446 f., und Klotzbach, Staatspartei, S. 366 f.

¹⁴⁰ Er konstituierte sich am 20.2.1957 und hielt bis April 1957 sechs Sitzungen ab. Vgl. Hölcher, Einleitung zu Sitzungsprotokolle Auswärtiger Ausschuss, 2. WP, S. XLVII.

die Fraktion anschließend dieser Entscheidung bei dreizehn Stimmenthaltungen folgte.¹⁴¹

Abgelehnt wurden die Römischen Verträge dagegen von den Parlamentariern von GB/BHE und FDP. Mit dem Austritt beider Parteien aus der Koalition gewannen die kompromisslosen, regierungskritischen Töne dort deutlich an Gewicht, wollte man doch über die Abgrenzung von der Regierung politisches Profil zeigen und neue Wähler gewinnen. Neben Sachfragen, vor allem dem als protektionistisch gewerteten Grundzug der geplanten Zollunion, waren es vor allem die deutschlandpolitischen Rückwirkungen einer immer engeren westeuropäischen Integrationspolitik, die in beiden Parteien den Ausschlag für das ablehnende Votum¹⁴² gaben. Hatten bisher die Sozialdemokraten dieses Argument gegen Adenauers Westpolitik ins Feld geführt, so bemächtigten sich nun die kleineren Oppositionsparteien dieser Begründung für ihr Nein.

Kritische Stimmen gab es auch innerhalb der Unionsparteien. Insbesondere der Flügel um Ludwig Erhard sah – ähnlich wie manche Abgeordnete der FDP – in den seiner Meinung nach protektionistisch-wettbewerbsfeindlichen Regeln der Verträge seine Warnungen vor einem dirigistischen Europa bestätigt.¹⁴³ Dennoch stellten er und seine Mitsstreiter diese Bedenken zurück und stimmten aus politischen Gründen für die Verträge. Allerdings initiierten sie einen dann von den Regierungsfractionen eingebrachten und von der FDP unterstützten Entschließungsantrag,¹⁴⁴ der die Bundesregierung zu ernsthaften Verhandlungen um die Ausweitung der EWG um weitere Länder und den Abschluss von Freihandelsabkommen verpflichtete. So hatte der Bundestag zumindest einen kleinen eigenständigen Akzent in die Verabschiedung des Vertragswerks einbringen können.

Mit der parlamentarischen Entscheidung über die Römischen Verträge hatte sich eine Annäherung der SPD an die außenpolitische Linie der Bundesregierung abgezeichnet, die sich in Zukunft noch verstärken sollte. Zwar blieben – schon mit Blick auf den Wahlkampf – konfrontative Töne nicht aus, doch insgesamt mehrten sich die Anzeichen für einen außenpolitischen Kurswandel der Partei. Die treibenden Kräfte kamen aus der Bundestagsfraktion, die hier eine Frontbegradigung anstrebten. Angesichts der heraufziehenden zweiten Berlin-Krise schien es ihnen dringlicher denn je, zur Unterstützung der bedrängten Frontstadt die Einheit aller politischen Kräfte in Westdeutschland herzustellen und die Zusammenarbeit mit den westlichen Alliierten zu suchen.¹⁴⁵ Diese Haltung wurde gestützt und forciert von Willy Brandt, dem als Regierendem Bürgermeister Westberlins ein solcher Schulterschluss mit der Bundesregierung und den westlichen Garantiemächten unausweichlich schien. Spektakulärer Höhepunkt dieses Gemeinsamkeitskurses in der Außenpolitik war die be-

¹⁴¹ Sitzung SPD-Fraktionsvorstand und -fraktion am 24. 6. 1957, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 323, S. 427.

¹⁴² Vgl. Küsters, EWG, S. 449 u. 468 f.

¹⁴³ Vgl. ebd., S. 423 f., und Koerfer, Kampf, S. 140 ff.

¹⁴⁴ Sitzung vom 5. 7. 1957, BT Plenarprotokoll 02/224, S. 13463.

¹⁴⁵ Dies betont auch Bouvier, Zwischen Godesberg, S. 42.

rühmte Bundestagsdebatte am 30. Juni 1960, in der Herbert Wehner als Hauptredner der Fraktion den Richtungswechsel klar benannte: »Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands geht davon aus, daß das europäische und das atlantische Vertragssystem, dem die Bundesrepublik angehört, Grundlage und Rahmen für alle Bemühungen der deutschen Außen- und Wiedervereinigungspolitik ist.« Damit hatte die Partei ihre außen- und deutschlandpolitische Fundamentalopposition aufgegeben. »Innenpolitische Gegnerschaft«, so Wehner, »belebt die Demokratie. Aber ein Feindverhältnis [...] tötet schließlich die Demokratie. [...] Das geteilte Deutschland [...] kann nicht unheilbar miteinander verfeindete christliche Demokraten und Sozialdemokraten ertragen.« Deshalb sei ein gemeinsames Nachdenken über die künftige Außenpolitik notwendig, um »herauszufinden, ob die demokratischen Kräfte in der Bundesrepublik nicht zu gemeinsamen Bemühungen um die Lösung der gesamtdeutschen Fragen imstande und fähig sind.«¹⁴⁶

Diese Rede war auch Sinnbild für die Aufwertung der Bundestagsfraktion gegenüber der Parteiführung, wie sie sich in der »Godesberger Wende« vollzogen hatte. Dass Wehner sein Bekenntnis zu den außen- und sicherheitspolitischen Grundlagen der westdeutschen Außenpolitik nicht auf einem Parteitag oder bei einer anderen Gelegenheit hielt, sondern sich hierfür das Rednerpult im Bundestag aussuchte, hatte somit symbolischen Charakter.¹⁴⁷ Für die Annäherung zwischen den beiden großen Parteien und für die von der SPD propagierte »Gemeinsamkeits«-Politik war diese »Flurbereinigung«¹⁴⁸ von zentraler Bedeutung, in der Sicht mancher zeitgenössischer Beobachter war mit diesem Schritt eine neue Ausgangslage entstanden, »von der aus alle Beziehungen zwischen den Fraktionen des Parlaments und ihrer Parteien einen von Grund auf veränderten Bezugspunkt hatten.«¹⁴⁹

Stattdessen verlagerte sich der Dissens in außenpolitischen Angelegenheiten nun in das »bürgerliche« Lager. Die ersten vorsichtigen Entspannungssignale zwischen den Supermächten veränderten die internationale Lage nachhaltig und ließen die Frage aufkommen, wie unter diesen Bedingungen das Ziel der Wiedervereinigung überhaupt noch zu erreichen sei; immerhin war 1955/56 das Bonner Regierungsbündnis an dieser Thematik, nämlich an der Saar-Frage, auseinandergebrochen, zumindest hatte der wachsende Dissens zur Frage der Vereinbarkeit von Westbindung und Wiedervereinigung einen entscheidenden Anteil an der Koalitionskrise gehabt. In dem Maße, in dem die Kräftekonstellation in Europa entlang der Schnittlinie des Eisernen Vorhangs sich verfestigte, ja, sich am Horizont eine gewisse Tendenz zu Entspannung und friedlicher Koexistenz auf der Basis des Status quo abzeichnete,

¹⁴⁶ BT Plenarprotokoll 03/122, S. 7052 ff. Vgl. zu dieser Rede auch Bouvier, Zwischen Godesberg, S. 57 ff.

¹⁴⁷ Zu diesem Bild passt, dass der Parteivorstand nicht vorab, sondern am nächsten Tag über die Reden Wehners und anderer sozialdemokratischer Sprecher diskutierte und sie billigte. Vgl. Parteivorstandssitzung am 1. 7. 1960, AdsD, PV-Protokolle.

¹⁴⁸ Brandt, Begegnungen und Einsichten, S. 44.

¹⁴⁹ Gaus, Günter, Herbert Wehner und der Bonner Parlamentarismus, in: Jahn, Gerhard (Hrsg.), Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie, Köln 1976, S. 148 f.

verstärkten sich diese Zweifel noch und entluden sich schließlich in der denkwürdigen Nachtsitzung des Deutschen Bundestages am 23./24. Januar 1958,¹⁵⁰ in der zunächst Dehler und dann Gustav Heinemann die Deutschlandpolitik Adenauers einer gnadenlosen Kritik unterzogen. Seit den Zeiten Schumachers hatte niemand mehr von der Rednertribüne des Bundestages herab die Politik der Bundesregierung so vehement und leidenschaftlich attackiert;¹⁵¹ in der Einschätzung von Hans-Peter Schwarz erlebte Adenauer hier »die erste große parlamentarische Niederlage seit 1949«. ¹⁵² Angesichts der Stagnation in der Deutschlandpolitik traf der Vorwurf von den vielen »versäumten Gelegenheiten«, die Wiedervereinigung voranzubringen, den Kanzler an einer neuralgischen Stelle. Dass hier die Kritik an dessen Westkurs mit den vertrauten national-neutralistischen Argumenten von zwei Oppositionsvertretern – wenn auch nicht aus dem Zentrum der jeweiligen Fraktionen heraus – artikuliert wurde, änderte nichts an der Brisanz dieses Vorgangs.

Dennoch war nicht der rückwärtsgewandte Blick auf vermeintliche Versäumnisse in der Deutschlandpolitik der Auslöser für die heftigsten außenpolitischen Debatten, die der Deutsche Bundestag je erlebt hatte, sondern der Konflikt zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« innerhalb der Unionsparteien,¹⁵³ der sich durch die letzten Kanzlerjahre Adenauers wie die Regierungszeiten Erhards und Kiesingers zog. »Die Missstimmung in der Fraktion war immens«, so erinnerte sich der Vorsitzende des fraktionsinternen Arbeitskreises »Außenpolitik«, Ernst Majonica, »kein Streit ist jemals so heftig ausgetragen worden in der Union wie der zwischen Gaullisten und Atlantikern«. ¹⁵⁴ Mit der strategischen Umorientierung der USA von »massive retaliation« hin zu »flexible response« und parallelen ersten entspannungspolitischen Bemühungen stellte sich für die Bundesrepublik die Frage, wie verlässlich der amerikanische Verbündete für die eigene Sicherheit noch sei und ob man die Möglichkeit ergreifen solle, über den Schulterschluss mit Frankreich diese Lücke zu schließen. Diese Kontroverse, in der sich außenpolitische Situationsanalyse, parteiinterne Machtkämpfe und der Konflikt um die Kanzlernachfolge miteinander verquickten, bot dem Bundestag einen Resonanzboden, wie er ihn in außenpolitischen Fragen noch nicht gehabt hatte, und eröffnete ihm Handlungsspielräume für eigenständige Initiativen auf diesem Feld.

Beredetester Ausdruck dieser neuen Aktionsfreiheit war die von allen Fraktionen des Deutschen Bundestages initiierte Entscheidung, dem deutsch-französischen Vertrag vom 22. Januar 1963 im Ratifizierungsverfahren eine Präambel vorzuschalten, mit der eine »authentische« Interpretation¹⁵⁵ des Abkommens gegeben werden

¹⁵⁰ BT Plenarprotokoll 03/9.

¹⁵¹ So das Urteil von Klingl, *Deutschland*, S. 310.

¹⁵² Schwarz, Adenauer. *Der Staatsmann*, S. 405.

¹⁵³ Die Frage nach der Berechtigung dieser Bezeichnung, nach der personellen Zusammensetzung dieser Gruppen und nach den inhaltlichen Unterschieden kann hier nicht erörtert werden. Vgl. hierzu Marcowitz, *Option*, und Geiger, *Atlantiker*.

¹⁵⁴ Interview von Majonica in Patz, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 70.

¹⁵⁵ Von Brentano an de Chapeaurouge am 28.3.1963, BA, NL 239/9.

sollte. Die Kritik der »Atlantiker« an diesem Dokument kreiste um die Frage, ob der deutsch-französische Freundschaftsvertrag mit den Verpflichtungen der Bundesrepublik aus den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften und die Atlantische Verteidigungsorganisation vereinbar war, was die »Gaullisten« entschieden bejahten, sie selbst jedoch für erläuterungsbedürftig hielten. Zudem hatte das Elysée-Abkommen eine besondere Brisanz dadurch erhalten, dass der französische Staatspräsident knapp zwei Wochen vor dessen Unterzeichnung auf einer Pressekonferenz seine ablehnende Haltung zur Aufnahme Großbritanniens in die EWG zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch einmal unterstrichen und damit die aktuellen Verhandlungen um den Beitritt des Inselstaates an den Rand des Scheiterns gebracht hatte. Dies sahen die »Atlantiker« als eine generelle Ablehnung des transatlantischen Gedankens und eine Beschränkung auf »Kerneuropa«.

In den Tagen zwischen de Gaulles spektakulärer Pressekonferenz und einem seit längerem angesetzten Besuch in Paris wurde Adenauer von verschiedenen Gremien nahegelegt, nicht nur das gute Verhältnis zu Frankreich zu bekräftigen, sondern auch das Anliegen des britischen EWG-Beitritts gegenüber seinem Gastgeber anzusprechen; neben dem außenpolitischen Arbeitskreis der Unionsfraktion und dem Fraktionsvorstand¹⁵⁶ war es insbesondere der Außenpolitische Ausschuss des Bundestages,¹⁵⁷ der – zudem in einer publizierten Erklärung – dieses Anliegen mit Nachdruck vortrug. Zwei Tage vor dem Abflug der deutschen Delegation nach Paris suchten zudem die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen ein Gespräch mit dem Kanzler und gaben ihm »ein Mandat des gesamten Bundestages sowohl hinsichtlich des weiteren Ausbaus der zweiseitigen Beziehungen als auch hinsichtlich der Weiterführung der Gespräche mit Großbritannien«.¹⁵⁸

Vor diesem Hintergrund schlug der Elysée-Vertrag »wie eine Bombe ein«.¹⁵⁹ Im Kabinett wie im Fraktionsvorstand¹⁶⁰ sah sich Adenauer einer starken Gruppe von Kritikern gegenüber. Die Skepsis verstärkte sich noch, als eine Woche später die Verhandlungen um einen Beitritt Großbritanniens zur EWG auf französischen Druck hin abgebrochen wurden. Als besonders vehementer Kritiker erwies sich Vizekanzler Erhard. In einem Interview für die »Süddeutsche Zeitung«¹⁶¹ stellte er

¹⁵⁶ Majonica an Adenauer am 18. 1. 1963, BA, NL 239/36; Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 21. 1. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 127, S. 518.

¹⁵⁷ Sitzung Auswärtiger Ausschuss am 17. 1. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 24, S. 467 ff.

¹⁵⁸ So fasste von Brentano den Tenor dieser Unterredung zusammen. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 22. 1. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 129, S. 522. In einem gemeinsamen Kommuniqué hatten der Bundestagspräsident und die drei Fraktionsvorsitzenden den Bundeskanzler und den Außenminister öffentlich aufgefordert, »bei aller Befriedigung über die Fortentwicklung der deutsch-französischen Freundschaft für die Beseitigung der Hindernisse [zu sorgen], die der Aufnahme Großbritanniens in die Europäischen Gemeinschaften entgegenstehen«. Zit. nach Patz, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 73.

¹⁵⁹ Carstens, Karl, *Erinnerungen und Erfahrungen*, Boppard a. Rh. 1993, S. 251.

¹⁶⁰ Sondersitzung am 25. 1. 1963, Kabinettsprotokolle 1963, S. 90 ff.; Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 25. 1. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 131, S. 536 ff.

¹⁶¹ *Süddeutsche Zeitung* vom 5. 2. 1963. Vgl. zu Inhalt und Hintergründen auch Marcowitz, *Option*, S. 78 ff.

nicht nur die Substanz des deutsch-französischen Vertrags in Frage, sondern betonte zudem, dass dieser »auf Wunsch der Fraktionen noch einmal gründlich auf alle politischen, wirtschaftlichen und militärischen Aspekte und Konsequenzen hin wird überprüft werden müsse«. Dass der Wirtschaftsminister in diesem Interview offen Anspruch auf die Kanzlernachfolge erhob und erstmals durchblicken ließ, notfalls gegen Adenauer anzutreten, erhöhte die Durchschlagskraft seiner Äußerungen noch.

In den Tagen und Wochen nach Abschluss des deutsch-französischen Vertrages verschärfte sich der Konflikt zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« innerhalb der Unionsfraktion¹⁶² in einer Weise, die die parlamentarische Unterstützung für das Abkommen ins Wanken zu bringen drohte. Zwar wurden Überlegungen, die Ratifikation scheitern zu lassen, schnell wieder fallengelassen, doch eskalierte der Streit derartig, dass ein zügiger und reibungsloser Abschluss des parlamentarischen Verfahrens nicht zu erwarten war. Hierbei wurde der Kanzler »von einer französischen Partei« um die CSU-Politiker Strauß und Guttenberg sowie den CDU-Abgeordneten von Merkatz unterstützt, doch war sie zu schwach, um sich innerhalb der Fraktion durchzusetzen oder dem Regierungschef eine harte Haltung gegenüber seinen Kritikern zu ermöglichen. Zudem zählte sie weder den Außenminister noch den Fraktionsvorsitzenden noch die profiliertesten außenpolitischen Nachwuchspolitiker der Fraktion in ihren Reihen, was die Durchschlagskraft ihrer Argumente schwächte. Unter den Unionsparlamentariern neigte sich die Haltung deutlich in die Richtung der »amerikanischen Partei«.

Ähnlich, wenn auch nicht so aufgewühlt, war die Lage in der FDP. Im Bundesvorstand seiner Partei bezeichnet Dehler den Elysée-Vertrag als »so überflüssig wie ein[en] bayerischen Kropf«. Er sah in ihm »ein Larifari, [...] dilettantisch und beinahe unwürdig.«¹⁶³ Soweit wollten andere FDP-Mitglieder nicht gehen, vielmehr standen sich Befürworter und Gegner des Vertrags ähnlich wie bei den Christdemokraten gegenüber. Dies aber bedeutete, dass der Regierungschef auch nicht auf die Unterstützung des Koalitionspartners zählen konnte, so dass die SPD im Ratifikationsverfahren zum Zünglein an der Waage werden konnte.

Die Sozialdemokraten standen dem Elysée-Vertrag eher distanziert gegenüber. Der »Frankreich-Experte« der Fraktion, Karl Mommer, hielt ihn sogar für »unannehmbar«.¹⁶⁴ Soweit wollten seine Fraktionskollegen nicht gehen, doch sollte in ihren Augen sichergestellt werden, dass die europäische Zusammenarbeit und die transatlantische Partnerschaft durch de Gaulles Politik nicht gefährdet würde. Wehner plädierte deshalb »gegen eine brutale Ablehnung und für die Überlegung, Zeit zu gewinnen. [...] Wenn wir in der Debatte richtig taktieren, so können wir die

¹⁶² Dies kann hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. Vgl. ebd., S. 74 ff.; Geiger, *Atlantiker*, S. 202 ff.; Lappenküper, Ulrich, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949–1963*, 2 Bde., München 2001, S. 1788 ff.

¹⁶³ Sitzung FDP-Bundesvorstand am 22. 2. 1963, BV-Protokolle 1960–1967, Nr. 37, S. 450 f.

¹⁶⁴ Sitzung SPD-Partei- und Fraktionsvorstand am 5. 2. 1963, AdSD, PV-Protokolle. Vgl. auch Marcowitz, *Option*, S. 96 ff.

CDU zwingen, eine Diskussion mit sich selbst zu führen.«¹⁶⁵ Auf keinen Fall dürfe sich die Partei als nationalistischer Gegner der deutsch-französischen Verständigung geben und durch ein hartes Nein eine Solidarisierung der Union mit Adenauers strittiger Politik auslösen.

Die Idee, dem Elysée-Vertrag im Ratifikationsverfahren eine Präambel voranzustellen, ging offenbar auf Kurt Birrenbach¹⁶⁶ zurück. Dieser in außenpolitischen Fragen gut vernetzte und einflussreiche Unionsabgeordnete war nicht nur einer der entschiedensten Kritiker des Abkommens, er sah die beste Möglichkeit, die argwöhnischen Stimmen im Ausland wie die ablehnenden Meinungen im Inland von der unverändert europäisch-atlantischen Grundhaltung der Bundesrepublik zu überzeugen, wenn der Bundestag mit einem einhelligen Votum diese Ausrichtung noch einmal bekräftigen würde. Letztlich sollte in der Sicht der »Atlantiker« ein solcher Kurs sogar dem Kanzler helfen, sein Gesicht zu wahren, würde er in ihren Augen doch gezwungen sein, zurückzutreten, wenn er in einer so entscheidenden Frage wie der Ratifikation des Elysée-Vertrags keine Mehrheit im Parlament hinter sich versammeln könnte.¹⁶⁷ Damit sollte die Präambel nicht nur die Mitspracherechte des Bundestages in außenpolitischen Fragen auf markante Weise unterstreichen, sondern auch den Christdemokraten aus ihrem Dilemma heraushelfen.

Nachdem in der Union die Idee einer Präambel auf Zustimmung gestoßen war, nahmen die Protagonisten dieses Kurses¹⁶⁸ Ende Januar 1963 Kontakt zu den Sozialdemokraten auf. Beide Seiten einigten sich darauf, in der für den 7. Februar vorgesehenen außenpolitischen Debatte des Bundestages¹⁶⁹ die Leitgedanken der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne der »Atlantiker« klar herauszustreichen und so den Grundstein für das weitere gemeinsame Vorgehen zu legen. Die zuvor von Unionsseite ins Spiel gebrachte Idee einer Präambel griff dann Carlo Schmid auf, als er wiederum eine Woche später im Auswärtigen Ausschuss den Vorschlag machte, ob man nicht die zuvor vom Außenminister bekräftigten Zusicherungen hinsichtlich der Fortsetzung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den USA und des Eintretens für die europäische Integration »etwa in Form einer Präambel«¹⁷⁰ in das Ratifikationsgesetz zum Elysée-Vertrag aufnehmen solle. Auch Vizekanzler Erhard forderte am selben Tag vor der Presse, der Bundestag solle »durch eine angehängte Resolution oder durch einen Annex«¹⁷¹ den deutsch-französischen Vertrag vor Fehldeutungen bewahren.

Die konkreten Weichen zugunsten der später im Parlament verabschiedeten Präambel wurden jedoch im Bundesrat gestellt. Einen Tag nach der außenpolitischen Aussprache im Bundestag hatte die Bundesregierung das Ratifikationsgesetz zum

¹⁶⁵ Ebd. und Sitzung SPD-Fraktion am 5. 2. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 46, S. 247.

¹⁶⁶ So Patz, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 77.

¹⁶⁷ Dieses Argument unterstrich Majonica, vgl. ebd., S. 78.

¹⁶⁸ Ebd., S. 78, nennt Birrenbach, von Brentano und Majonica.

¹⁶⁹ BT Plenarprotokoll 04/58, S. 2594–2643.

¹⁷⁰ Sitzung AA am 14. 2. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 26, S. 546.

¹⁷¹ Zit. nach Geiger, *Atlantiker*, S. 210.

Elysée-Vertrag der Länderkammer übermittelt,¹⁷² deren Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten sich anschließend mit der Materie befasste. Ein von der hessischen Landesregierung dort eingebrachter Antrag zur Änderung des Gesetzestextes fand zwar keine Mehrheit, auch nicht der Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg zugunsten der Einfügung einer Einleitungsformel bzw. Präambel, wohl aber ein Alternativantrag des CDU-regierten Nordrhein-Westfalen.¹⁷³ Er sah die Verabschiedung einer parlamentarischen Erklärung vor, in der die Bundesregierung ersucht wurde, bei der Anwendung des deutsch-französischen Vertrags auf die Ziele einer engen Partnerschaft mit den USA, des Festhaltens an der NATO und der Fortsetzung der europäischen Einigung unter Einbeziehung Großbritanniens sowie anderer beitriftwilliger Staaten hinzuwirken. Diese Entschließung¹⁷⁴ wies zwar in dieselbe Richtung wie die Anträge Hessens und Hamburgs, war jedoch insgesamt moderater und gegenüber der französischen Regierung taktvoller, so dass der Bundesrat sich mehrheitlich hinter sie stellte.

Damit lag nun der Ball im Feld des Bundestages. Angesichts der Brisanz des Vorgangs brachten sich die Fraktionen bereits im Vorfeld der 1. Lesung des Elysée-Vertrags in Stellung. Die Sozialdemokraten¹⁷⁵ hielten eine vorangestellte Präambel oder Entschließung für nicht ausreichend und sprachen sich für eine Zusatzklausel aus, wollten sich aber einer Zusammenarbeit mit den »Atlantikern« in der Unionsfraktion nicht verschließen. In der FDP¹⁷⁶ lief die Diskussion auf eine Präambel hinaus, wie sie der fraktionsinterne Arbeitskreis »Außenpolitik« zuvor vorgeschlagen hatte. Im Kreis der Unionsparlamentarier¹⁷⁷ neigte sich ebenfalls die Waagschale zugunsten einer Präambel. Insbesondere die Gruppe um Birrenbach plädierte für diesen Weg, während andere abwarteten und Adenauer einen solchen Zusatz nach wie vor vehement ablehnte. Dennoch konnte sich der Kanzler, ohnehin Regierungschef auf Abruf, nicht durchsetzen. Die Vorentscheidung fiel, als der Außenpolitische Arbeitskreis der Fraktion sich für eine Präambel aussprach. »Die CDU«, so der Hamburger Abgeordnete Blumenfeld, »müsse sich endlich einmal zu einer klaren Linie hindurchringen, wenn nötig, auch gegen den Widerstand des Herrn Bundeskanzlers.«¹⁷⁸

Nun mussten noch der Regierungschef und die verbleibenden Abgeordneten für diesen Kurs gewonnen werden, um die Geschlossenheit der Fraktion sicherzustellen

¹⁷² BR Dr. Nr. 58/63. Vgl. generell Geiger, Atlantiker, S. 210 ff., Patz, Parlamentarische Kontrolle, S. 81 ff.

¹⁷³ BR Dr. Nr. 58/2/63 und 58/3/63 vom 27. 2. 1963, BT Parla, IV 104 A.

¹⁷⁴ BR Dr. Nr. 58/1/63 vom 21. 2. 1963, ebd. Vgl. auch 254. Sitzung BR am 1. 3. 1963.

¹⁷⁵ Sitzung SPD-Parteivorstand am 21. 3. und 11. 5. 1963, AdSD, PV-Protokolle 1963.

¹⁷⁶ Vgl. Sitzung FDP-Bundesvorstand am 23. 3. 1963, BV-Protokolle 1960–1967, S. 487; sowie Bericht über Sitzung Arbeitskreis I am 23. 4. 1963, ADL, 14664.

¹⁷⁷ Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 14. 3. 1963, BV-Protokolle 1961–1965, S. 403. Auch mit französischen und amerikanischen Gesprächspartnern wurde die Möglichkeit einer Präambel erörtert. Vgl. Lappenküper, Beziehungen, S. 1808, und Geiger, Atlantiker, S. 211.

¹⁷⁸ Kurzerbericht Sitzung Arbeitskreis V am 26. 3. 1963, ACDP, 08-001-040/1. Blumenfeld wird hier zitiert nach Geiger, Atlantiker, S. 213.

und eine möglichst breite Mehrheit im Bundestag zu erreichen. So reiste Anfang April die Koalitionsspitze nach Cadenabbia, um den zögernden Osterurlauber umzustimmen. »Die Überbesorgten, die ganz sicher gehen wollen, die jetzt vor jedem Stirnrunzeln der Amerikaner in Treuekundgebungen ausbrechen, wollen in die Präambel einen Katalog von Prinzipien und Forderungen hineinpacken. Es geht doch nichts über beschriebenes Papier!«¹⁷⁹ So mokierte sich Heinrich Krone, ebenfalls an den Comer See mitgereist, über seine Weggefährten. Allerdings erkannte Adenauer angesichts der Phalanx seiner Kritiker schnell, dass kein Weg an einer Präambel vorbeigehen würde, so dass er diesem Kurs schließlich zustimmte.¹⁸⁰

Jetzt lag es am Bundestag, dies umzusetzen. Hier wurden die Weichen im Auswärtigen Ausschuss gestellt, an den das Ratifikationsgesetz zum Elysée-Vertrag nach der 1. Lesung Ende April¹⁸¹ überwiesen worden war. Ein von Ernst Majonica und Ernst Achenbach für die Koalition eingebrachter Entwurf für die Präambel nahm zu großen Teilen die Bundesratsentschließung auf. Demgegenüber versuchten die SPD-Parlamentarier eine erweiterte Version durchzusetzen, die noch einmal die Grundpfeiler deutschen Außenpolitik benannte.¹⁸² Schließlich einigten sich Birrenbach und Erler auf einen Text, der zwar in der Form weniger weitreichend war als die von den Sozialdemokraten ursprünglich favorisierte Version, inhaltlich aber entscheidende Punkte des SPD-Antrags aufnahm. In dieser Version verabschiedete der Auswärtige Ausschuss das Ratifizierungsgesetz zum deutsch-französischen Vertrag einschließlich der Präambel einstimmig und empfahl es dem Plenum zur Annahme. Dort wurde das Gesetz am späten Vormittag des 16. Mai 1963 in 3. Lesung »gegen einige Stimmen bei einigen Enthaltungen mit großer Mehrheit«¹⁸³ gebilligt. Anschließend gab es »Beifall im ganzen Haus, bei dem sich die Abgeordneten der CDU/CSU erheben«.

Die neue Eigenständigkeit des Deutschen Bundestages in außenpolitischen Fragen ergab sich aus zwei Entwicklungen, nämlich der Schwäche der Bundesregierung und der Annäherung der SPD-Opposition an die außenpolitischen Maximen der Koalitionsfraktionen. Die entscheidenden Schritte hin zu europäischer Integration und transatlantischer Sicherheitspartnerschaft hatte Adenauer in den 1950er Jahren gegen teil massive Bedenken aus den eigenen Reihen durchgesetzt, hatte hierbei mit Überzeugungskraft, Härte und kluger Taktik aber doch die notwendige Unterstüt-

¹⁷⁹ Krone, Tagebücher, Bd. 2, Eintrag vom 4. 4. 1963, S. 177. Zur Zusammensetzung der Gruppe vgl. Patz, Parlamentarische Kontrolle, S. 86.

¹⁸⁰ Vgl. hierzu den Bericht Kurt Schmückers, der anstelle von Brentanos die Delegation anführte, an seinen Fraktionschef vom 6. 4. 1963, BA, NL 239/46: »Die Atmosphäre in Cadenabbia war äußerst herzlich, der Kanzler sichtlich befriedigt über das gute Ergebnis. Nachfolgefrage wurde nicht angesprochen, dafür im Flugzeug umso heftiger.«

¹⁸¹ Sitzung am 25. 4. 1963, BT Plenarprotokoll 04/73, S. 3417 ff.

¹⁸² Beide Anträge in BT Parla, IV 104 A. Vgl. auch die Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses am 3. 5., 7. 5. und 8. 5. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 32, S. 635 ff., Nr. 33, S. 669 ff., Nr. 34, S. 685 ff., Text des Präambel-Entwurfs S. 691 f.

¹⁸³ Sitzung am 16. 5. 1963, BT Plenarprotokoll 04/77, S. 3754. Nach Osterheld (Ich gehe, S. 218) gab es 4 Enthaltungen und 4 Gegenstimmen.

zung im Parlament gewinnen können. Dies stand ihm nun nicht mehr zu Gebote. Der heftige Konflikt zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« lähmte die Unionsparteien und schwächte ihre parlamentarische Durchsetzungskraft, er beraubte den Regierungschef aber auch der Möglichkeit, seinen Standpunkt in der Fraktion durchzusetzen. Zudem war er ein Kanzler auf Abruf; dass seine Fraktion auf dem Höhepunkt des Konflikts um die Ratifizierung des Elysée-Vertrags die Weichen für die Nominierung Erhards stellte, war ein deutliches Symptom für Adenauers sinkenden Stern. In dieser Situation blieb ihm keine andere Möglichkeit, als den vom Parlament vorgezeichneten Weg zur Verabschiedung des deutsch-französischen Vertrags mitzugehen.

Die tiefe Spaltung der Unionsfraktion ließ beide Gruppen nach parlamentarischen Verbündeten suchen. Während die »Gaullisten« nur einige Mitstreiter unter den liberalen Abgeordneten ausmachen konnten, suchten die »Atlantiker« auch jenseits des Regierungslagers nach Gesinnungsgenossen. Indem die Sozialdemokratie sich mittlerweile ohne Einschränkung zur westlichen Bündnis- und Sicherheitspolitik bekannte, war sie ein gleichsam natürlicher Partner der »Atlantiker«. So konnte im Schoße dieser informellen »Großen Koalition« der Weg für die Präambel geebnet werden. Dass die SPD-Parlamentarier hiermit eigene taktische Ziele verfolgten, änderte nichts an der Grundkonstellation des alle Fraktionen übergreifenden Ziels, durch eine entsprechende, vom Bundestag zu verabschiedende Erklärung den Elysée-Vertrag abzurunden und ihn »authentisch« zu interpretieren. In diese Kooperation war auch der Bundesrat eingebunden, während die Bundesregierung außen vor blieb.

Der Konflikt zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« verstärkte sich in der Folgezeit noch. Jeder Schritt der Regierung Erhard zugunsten einer Einpassung in die Entspannungsbemühungen der USA löste neuen Streit um die Akzentuierung der westdeutschen Außenpolitik aus. Vor allem die Unionsfraktion zeigte sich hiervon in zunehmendem Maße gelähmt, während die SPD mehr und mehr zum Vorreiter derartiger Impulse wurde und hierbei von Teilen der FDP unterstützt wurde. In dieser neuen »Unübersichtlichkeit« vermochten weder die Bundesregierung noch der Bundestag kraftvolle Initiativen zu entwickeln.

Mit der Bildung der Großen Koalition ergab sich für die Behandlung außenpolitischer Themen eine neue Konstellation: zum ersten Mal kam der Außenminister nicht aus der Kanzlerpartei, sondern war der Spitzenvertreter des Koalitionspartners. Für die Union war es nicht leicht gewesen, die beiden Themenfelder, die in der Vergangenheit ihre politische Hegemonie begründet hatten, nämlich die Außenpolitik und die Wirtschaftspolitik, den Sozialdemokraten zu überlassen. Wie es ein Zeitgenosse plastisch in Worte fasste, trafen nun ein Regierungschef, der gern Außenminister, und ein Außenminister, der gern Kanzler geworden wäre, am Kabinetts-tisch aufeinander.¹⁸⁴ Die sich aus dieser Konstellation ergebende strukturelle

¹⁸⁴ Eine Einschätzung der Beziehungen zwischen Kiesinger und Brandt gibt Kroegel, Anfang, S. 169–174.

Rivalität wurde noch dadurch vertieft, dass beide – Kiesinger wie Brandt – jeweils als Parteivorsitzende die Belange ihrer Parteien und deren Aussichten in anstehenden Wahlen mit berücksichtigen mussten. Somit konnten außenpolitische Fragen schnell zu Rivalitäten innerhalb der Koalition führen.

Zum zweiten waren auch die inhaltlichen Konflikte, die sich in der Vergangenheit aufgetan hatten, nicht ausgeräumt.¹⁸⁵ Die erbitterten Auseinandersetzungen der letzten Jahre flauten zwar ab, zumal der exponierteste Vertreter der »Atlantiker«, Schröder, nun auf die Position des Verteidigungsministers gewechselt war und seine Gegenspieler bei den »Gaullisten«, Guttenberg und Strauß, als Parlamentarischer Staatssekretär im Kanzleramt bzw. als Finanzminister ebenfalls in die Kabinettsdisziplin eingebunden worden waren. Wenn auch die Beziehungen zwischen Bonn, Paris und Washington weiterhin nicht frei von Reibungen waren, ja, sich teils neue Probleme in der EWG und in der NATO auftraten, so wich die Vehemenz dieser Grabenkämpfe doch nun einem nüchterneren und leidenschaftsloseren Debattenstil.

Stattdessen verlagerten sich die Konflikte innerhalb der Regierungskoalition mehr und mehr auf unterschiedliche ost- und deutschlandpolitische Konzeptionen von CDU/CSU und SPD. Während sich die Unionsparteien in diesen Fragen letztlich nicht aus dem langen Schatten Adenauers lösen konnten, zeigten sich die Sozialdemokraten für eine größere Dynamik zur Überwindung der gegenwärtigen Stagnation aufgeschlossen. Hierbei verlief die Bruchlinie allerdings nicht allein zwischen den Parteien bzw. Fraktionen, sondern auch in ihrem Schoß zeigten sich jeweils unterschiedliche Schattierungen und Ansichten zu diesem Themenfeld.¹⁸⁶ Konnten diese Differenzen am Anfang noch im Zaum gehalten werden, so eskalierten sie zum Ende der Legislaturperiode und führten das Regierungsbündnis nahe an einen Bruch heran.

Vor diesem Hintergrund konnte das Bundestagsplenum kein Ort der Debatte und des Ringens um den einzuschlagenden außenpolitischen Kurs sein. Jede Diskussion zu diesem Thema drohte die latenten (oder auch manifesten) Gegensätze zwischen den Regierungsparteien sichtbar werden zu lassen und das Koalitionsklima zu belasten. Deshalb verzichteten beide Seiten darauf, die Klärung der Standpunkte vor diesem Forum zu suchen, und verlegten dies in andere Gremien. Auch ein kontinuierlicher außenpolitischer Schlagabtausch zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien kam nicht zustande, und zwar weniger wegen der geringen parlamentarischen Stärke der Liberalen, sondern vor allem weil die FDP in außenpolitischen Fragen tendenziell eher den Positionen der Sozialdemokraten nahestand und jede

¹⁸⁵ Die Außenpolitik der Großen Koalition ist gut erforscht. Vgl. hierzu ausführlich Hildebrand, Von Erhard, S. 301–352; Kroegel, Anfang, passim und Geiger, Atlantiker, S. 473–516.

¹⁸⁶ Die außen- und deutschlandpolitischen Debatten in der Unionsfraktion während der Großen Koalition sind breit dargestellt bei Taschler, Herausforderungen. Entsprechende Aussagen zur SPD-Fraktion finden sich bei Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 195–220, und bei Schönhoven, Wendejahre, S. 90–112, S. 380–428 und S. 469–486. Auf diese drei Darstellungen stützt sich das Folgende in hohem Maße.

außenpolitische Debatte im Deutschen Bundestag diese koalitionspolitisch brisante Konstellation deutlich gemacht hätte.

Der zentrale Ort der Auseinandersetzung über außenpolitische Themen waren die Fraktionen. Dort und in deren jeweiligem außenpolitischen Arbeitskreis wurden zum Teil heftige Debatten um die eigene außenpolitische Linie, um die Haltung zu anstehenden Fragen, auch um eigene Initiativen und Vorschläge geführt. Gerade die Arbeitskreise, in denen die außenpolitischen »Experten« der Fraktion versammelt waren, erwiesen sich als Brennpunkte entsprechender Diskussionen. Hier wurde um den richtigen Kurs gestritten, hier wurden Berichte für die Fraktionsvollversammlung konzipiert, hier wurden parlamentarische Initiativen im Bundestagsplenarium – Anträge, Anfragen etc. – vorbereitet, mit denen der außenpolitische Standpunkt der Fraktion deutlich gemacht werden sollte. Vor allem in diesem Gremium, in dem man auf die Vertraulichkeit der Verhandlungen setzte, wurde der außenpolitische Dialog am intensivsten geführt.

Dennoch war dies nur der erste Schritt. In der Fraktion mussten alle Mitglieder für die vom Arbeitskreis formulierte Linie gewonnen, mussten auch Skeptiker überzeugt oder Kompromisse mit Andersdenkenden gefunden werden. Insofern wiederholten sich hier, wenn auch mit anderen Akzentsetzungen, manche Debatten, die zuvor im entsprechenden Arbeitskreis geführt worden waren. Zudem war das Fraktionsplenarium der Ort, wo der Kanzler bzw. Außenminister über den außenpolitischen Kurs der Regierung Rechenschaft ablegen und um Zustimmung werben musste. Kiesinger wie auch Brandt erstatteten in ihren Fraktionen regelmäßig Bericht über anstehende außenpolitische Fragen und versuchten, dort Unterstützung für ihre Linie zu finden. Im Einzelfall suchten Kanzler und Außenminister auch die Fraktion des Koalitionspartners auf,¹⁸⁷ um dort den Kurs der Regierung zu erläutern und für deren außenpolitische Linie zu werben.

Die zweite große Arena außenpolitischer Debatten war der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestags. Hier trafen sich die »Experten« aller Fraktionen, die auch im Fraktionsplenarium auf diesem Feld den Ton angaben, hier versammelten sich Parlamentarier mit eigenen Kontakten in die Hauptstädte der Verbündeten oder anderer Staaten, hier war viel außenpolitischer Sachverstand versammelt. Angesichts der Komplexität der zu behandelnden außenpolitischen Fragen sowie der Notwendigkeit, bestimmte Informationen vertraulich zu behandeln, schien die Runde von 31 Ausschussmitgliedern eher der angemessene Rahmen zur Erörterung dieser Themen zu sein als das Bundestagsplenarium selbst. Abgeschildert von indiskreter Öffentlichkeit und medialer Begleitung, war der Auswärtige Ausschuss auch das Forum, vor dem Kanzler und Außenminister sowie weitere Regierungsvertreter den Abge-

¹⁸⁷ Kiesinger zog am 12. 12. 1967 vor der SPD-Fraktion eine Bilanz der Koalitionsarbeit und skizzierte künftige Aufgaben auch in der Außenpolitik (vgl. Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 35a und 35b, S. 258–300). Brandt war im Februar Gast im Arbeitskreis Außenpolitik der Unionsfraktion (vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 95) und am 23. 1. 1968 dann in der Fraktion selbst (vgl. Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 46, S. 706–729). Am 29. 4. 1968 traf er sich mit CDU-Abgeordneten zu einem Gespräch (vgl. Taschler, Herausforderungen, S. 247, 361f.)

ordneten Rede und Antwort standen, also ihrer Informationspflicht gegenüber dem Parlament nachkamen, vor dem sie aber auch Unterstützung für ihre außenpolitischen Ziele warben. Hier entwickelte sich ein intensiver Austausch über außenpolitische Fragen, in den auch die oppositionelle FDP mit einbezogen wurde.

Das Parlament als Ganzes trat demgegenüber zurück. Der Publizist Paul Sethe hatte schon nach den Bundestagswahlen 1965 konstatiert, dass »die Auseinandersetzung über die Außenpolitik längst aus dem Plenum verbannt« sei.¹⁸⁸ Mit der Bildung der Großen Koalition wurde dies noch offenkundiger. Da in beiden Regierungsparteien Differenzen über außenpolitische Fragen existierten – bei den Christdemokraten stärker als bei den Sozialdemokraten –, verbot es sich schon aus Gründen der Partei- oder der Koalitionsraison, dies im Bundestagsplenum durch entsprechende kontroverse Debatten vor Augen zu führen. Auch die oppositionelle FDP konnte einen solchen Schlagabtausch nicht erzwingen; zum einen gab es auch in ihren Reihen Meinungsverschiedenheiten um den einzuschlagenden außenpolitischen Kurs, und zum anderen war sie zahlenmäßig zu schwach, um eine entsprechende Aussprache auf die Tagesordnung des Bundestags zu setzen.

Insofern bedienten sich alle Fraktionen anderer Instrumente, um im Plenum außenpolitische Fragen zu thematisieren. Hierzu gehörten Anträge sowie Kleine und Große Anfragen, die dann eine entsprechende Debatte nach sich zogen. In der Mehrzahl der Fälle wurden diese parlamentarischen Initiativen von den beiden Koalitionsfraktionen eingebracht,¹⁸⁹ daneben aber auch – konkurrierend – von allen drei Bundestagsfraktionen¹⁹⁰ oder aber nur von einer der Fraktionen oder einer Gruppe von Parlamentariern. Das Ziel dieser Vorhaben war im Allgemeinen, den eigenen Standpunkt zu einer bestimmten außenpolitischen Frage zu markieren, aber auch, die Bundesregierung zu einer Antwort zu bewegen und damit inhaltlich festzulegen sowie in der anschließenden Aussprache die Ausführungen des Kanzlers oder des Außenministers kritisch zu kommentieren. In manchem Fall waren Tenor und Inhalt der Anfrage mit der Regierung abgesprochen, um ihr eine bestimmte Antwort zu ermöglichen. Insgesamt gelang es den Parlamentariern durch dieses Zusammenspiel, ihre Positionen in außenpolitischen Fragen zu verdeutlichen und auch die Bundesregierung zu zwingen, zu bestimmten Themen Stellung zu beziehen.

In seiner Regierungserklärung¹⁹¹ hatte der neue Kanzler in Anlehnung an das in den Koalitionsverhandlungen Vereinbarte den »Wille[n] zum Frieden und zur Verständigung der Völker« sowie zu Abrüstung und Rüstungskontrolle unterstrichen, den eigentlichen Streitpunkt, die Haltung der Bundesrepublik zu einem Verzicht auf Atomwaffen, jedoch ausgeklammert. Die schon zuvor in Erhards »Friedensnote« angesprochene Bereitschaft zum Austausch von Gewaltverzichtserklärungen wieder-

¹⁸⁸ Sethe, Paul, Das Parlament im Geheimen, in: »Die Zeit« vom 29.10.1965.

¹⁸⁹ Als Beispiele seien genannt: Große Anfrage vom 19.4.1967, BT Dr. 05/1650; Antrag vom 12.12.1967, BT Dr. 05/2382; Antrag vom 25.9.1968, Umdruck Nr. 505.

¹⁹⁰ Exemplarisch sei verwiesen auf die Großen Anfragen von SPD (BT Dr. 05/2016), FDP (BT Dr. 05/2025) und CDU/CSU (BT Dr. 05/2041) zur Verteidigungspolitik vom Juli 1967.

¹⁹¹ Sitzung am 13.12.1966, BT Plenarprotokoll 05/80, S. 3656–3665.

holte Kiesinger gegenüber der Sowjetunion und den Staaten des Warschauer Paktes und schloss in diese Politik nun auch die DDR ein. »Wir wollen [...] verhindern«, so führte er aus, »daß die beiden Teile unseres Volkes sich während der Trennung auseinanderleben. Wir wollen entkrampfen und nicht verhärten, Gräben überwinden und nicht vertiefen. Deshalb wollen wir die menschlichen, wirtschaftlichen und geistigen Beziehungen mit unseren Landsleuten im anderen Teil Deutschlands mit allen Kräften fördern.« Dies implizierte direkte Kontakte mit ostdeutschen Behörden, freilich ohne eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR und eingedenk der Überzeugung, dass allein die Bundesrepublik die legitime Vertreterin des gesamten deutschen Volkes sei.

Den Staaten Osteuropas bot Kiesinger eine Verbesserung der Verhältnisse »auf allen Gebieten des wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Lebens« an und betonte die Absicht seiner Regierung, »wo immer dies nach den Umständen möglich ist, auch diplomatische Beziehungen aufzunehmen«. Mit dieser Formulierung hatte er die Hürde der Hallstein-Doktrin verbal umschiffen und Möglichkeiten angedeutet, sie zu umgehen. Ausdrücklich hob der Kanzler den Wunsch des deutschen Volkes zur Aussöhnung mit Polen hervor und beteuerte, dass dessen Verlangen, »endlich in einem Staatsgebiet mit sicheren Grenzen zu leben«, vor dem Hintergrund der eigenen Teilung in Deutschland »besser als in früheren Zeiten« verstanden werde. Der Tschechoslowakei schließlich versicherte er, »daß das unter Androhung von Gewalt zustande gekommene Münchener Abkommen nicht mehr gültig ist«, ohne sich jedoch konkreter zu den zwischen Bonn und Prag umstrittenen Rechtsfragen zu diesem Thema zu äußern.

Mit diesem außenpolitischen Programm hatte Kiesinger eine Linie vorgezeichnet, der sich beide Koalitionspartner anschließen konnten. Allerdings ist der Einschätzung zuzustimmen, dass gerade dessen Aussagen zur Ost- und Deutschlandpolitik »bei den Sozialdemokraten auf mehr Zustimmung als bei den Christdemokraten stießen«. ¹⁹² Die Frage, wie diese Formulierungen auszulegen und politisch umzusetzen seien, war dann der eigentliche Streitpunkt der Zukunft. Insofern kamen beide Koalitionspartner bei Differenzen in der Sache immer wieder auf die Regierungserklärung zurück, die sie in ihrem Sinne zu interpretieren suchten.

Während in der Wiederbelebung der deutsch-französischen Beziehungen sowie in der Neujustierung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses beide Regierungspartner im Wesentlichen an einem Strang zogen, entwickelte sich der Streit um den Nonproliferationsvertrag zu einem ersten hochemotionalen Konfliktthema. ¹⁹³ In der Frage, ob die Bundesrepublik diesem von den USA im Zeichen der Détente-Politik vorgelegten und von ihr protegierten Vertrag beitreten solle, brach der Dissens innerhalb der Koalition schon bald nach der Wahl Kiesingers auf. Vor allem die CSU-Landesgruppe, aber auch Teile der CDU-Parlamentarier, lehnten eine Unterschrift unter diesen Vertrag vehement ab; Strauß' Verdikt, dass er in der vorliegen-

¹⁹² Schönhoven, *Wendejahre*, S. 92.

¹⁹³ Vgl. für Einzelheiten ebd., S. 105 ff., 469–480; Taschler, *Herausforderungen*, S. 84–106.

den Form »Deutschland endgültig zum geteilten Objekt eines Superkartells der Weltmächte« abwerte,¹⁹⁴ war nur eine besonders drastische Version dieser Zurückweisung.

Die SPD auf der anderen Seite plädierte in ihrer großen Mehrheit für eine Unterschrift. Außenminister Brandt sah in einem solchen Schritt ein Mittel, um die Bundesrepublik in die Linie der westlichen Entspannungspolitik einzureihen, während für die Kritiker ein deutscher Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag erst nach einem entspannungspolitischen Entgegenkommen der UdSSR denkbar war. Kiesinger und mit ihm eine Reihe von außenpolitischen »Experten« rund um Birrenbach, auch Fraktionschef Barzel, mutmaßten zwar, dass die Bundesrepublik letztlich an einer Unterschrift unter den Nonproliferationsvertrag nicht vorbeikommen werde, wollten aber zuvor bestimmte Modifikationen des Vertragsentwurfs erreichen, die in ihrer Sicht der besonderen Situation des geteilten Deutschland Rechnung tragen würden. Da eine Beilegung dieses Konflikts auch weiterhin nicht zu erreichen war, setzte der Kanzler erkennbar darauf, der Koalition diese Zerreißprobe zu ersparen, also eine Entscheidung über das Ende der Legislaturperiode hinaus zu verzögern. Außenminister Brandt musste dies letztlich hinnehmen. Auch Besuche in der Unionsfraktion sowie Gespräche mit führenden Unionsvertretern¹⁹⁵ brachten keine Lösung in seinem Sinne. Somit blieb ihm – wollte er nicht den Bruch des Regierungsbündnisses riskieren – nichts anderes übrig, als Kiesingers Kurs zu tolerieren.

Der eigentliche Konfliktpunkt zwischen den Koalitionspartnern war jedoch die Ost- und Deutschlandpolitik.¹⁹⁶ Die ersten Schritte, nämlich der Botschafteraustausch mit Rumänien und die Anbahnung entsprechender Kontakte mit Sofia, Budapest und Prag, wurden von beiden noch relativ einmütig getragen. Allerdings beendete die Reaktion Moskaus, das von nun an die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und weiteren Staaten des Warschauer Paktes von der vorherigen Anerkennung der staatlichen Existenz der DDR und der Preisgabe des westdeutschen Alleinvertretungsanspruchs abhängig machte, diesen Versuch einer polyzentrischen Auflockerung des Ostblocks und zog eine deutliche Verhärtung des Ost-West-Klimas nach sich. Insofern brauchte die Koalition die Frage, wie sie es mit einer Intensivierung der Kontakte etwa mit Warschau und Prag halten solle, nicht zu beantworten.

Stattdessen verlagerten sich die internen Spannungen auf das übergreifende Thema, wie Bonn die Politik gegenüber der UdSSR gestalten solle und wie es in der Deutschlandfrage vorankommen könne. In ersterem Punkt konnten die unterschiedlichen Ansichten zu Möglichkeiten und Reichweite eines Dialogs mit Moskau über einen Gewaltverzicht und eine generelle Verbesserung der Beziehungen innerkoalitionär noch gebündigt werden, zumal angesichts der brutalen Niederschlagung des

¹⁹⁴ Strauß an Kiesinger am 15.2.1967, zit. n. ebd., S. 91. Dort, S. 85–106, auch nähere Einzelheiten zur Diskussion um diesen Vertrag innerhalb der Unionsparteien.

¹⁹⁵ Vgl. hierzu die Verweise in Anm. 51.

¹⁹⁶ Vgl. hierzu Taschler, Herausforderungen, S. 107–129, 164–203, 242–269, 313–334, 363–380; und Schönhoven, Wendejahre, S. 112–129, 380–408.

»Prager Frühlings« und der Verkündung der »Breschnew-Doktrin« an Fortschritte in dieser Hinsicht nicht zu denken war. Allerdings musste sich Kiesinger in den eigenen Reihen den Vorwurf gefallen lassen, mit Blick auf die Chancen eines Dialogs mit Moskau zu gutgläubig gewesen zu sein. Auch in diesem Fall kaschierte die Verhärtung der ost-westlichen Lagerfronten die unterschiedlichen Ansätze beider Koalitionspartner in Bezug auf das deutsch-sowjetische Verhältnis.

Im Hinblick auf das deutsch-deutsche Nebeneinander war der Dissens um den einzuschlagenden Weg nicht so leicht beiseite zu schieben. Schon Kiesingers Entschluss, einen Brief des Ostberliner Regierungschefs Stoph entgegenzunehmen und ihn auch zu beantworten, führte zu heftigen Debatten unter den CDU/CSU-Parlamentariern. Die Anbahnung weiterer Kontakte etwa über ein neues Passierscheinabkommen oder über Post- und Telefon-Angelegenheiten stießen dort auf unüberhörbare Vorbehalte, während auf der anderen Seite die SPD-Fraktion mit Nachdruck auf derartige deutsch-deutsche Gespräche drängte. Die Feststellung ihres Vorsitzenden, Schmidt, im Bundestagsplenum, die DDR sei ein Staat, mit dem man geordnete Verbindungen herstellen müsse, ohne ihn aber völkerrechtlich als Ausland zu betrachten,¹⁹⁷ fasste die überwiegende Meinung der SPD-Parlamentarier zusammen. Hier jedoch fürchtete ein Teil der Unionsabgeordneten, mit derartigen Kontakten breche »ein Gebäude zusammen« und »das Zonenregime«, »Pankow«, werde in einer Weise aufgewertet, dass dies den Wiedervereinigungsanspruch untergrabe.¹⁹⁸ Auch hier blieb nur der Ausweg, auf Zeit zu spielen und keine Schritte zu riskieren, die den Bruch der Koalition nach sich ziehen konnten.

Der dramatischste Konfliktpunkt war jedoch der Umgang mit der Hallstein-Doktrin. Dieses Thema hatte schon die Regierung Erhard in hohem Maße belastet. Der Einsicht, dass die von Hallstein ein Jahrzehnt zuvor ausgegebene Maxime nur noch in beschränktem Maße dazu dienen konnte, andere Staaten, insbesondere solche der »Dritten Welt«, von der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR abzuhalten, musste sich auch die Große Koalition beugen. Bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Rumänien Ende Januar 1967, das ja schon seit 1949 Botschafter mit Ostberlin ausgetauscht hatte, konnte immerhin ins Feld geführt werden, dass dies ein »Geburtsfehler« aller Staaten des Warschauer Paktes sei. Bei der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen mit Jugoslawien ein Jahr später war dies schon schwieriger zu begründen, hatte Bonn doch 1957 die Beziehungen zu Belgrad abgebrochen, weil sich Jugoslawien die Zwei-Staaten-Theorie zu eigen gemacht hatte. Nun jedoch sollte die Doktrin »elastischer« gehandhabt werden, um – zumindest gegenüber den sozialistischen Staaten Osteuropas und nur dort – die ost- und deutschlandpolitischen Ziele der Bundesregierung durch eigene Botschafter zu vermitteln und die Vertretung deutscher Belange nicht allein den Botschaftern Ostberlins zu überlassen.

¹⁹⁷ Sitzung vom 14. 3. 1968, BT Plenarprotokoll 05/160, S. 8306.

¹⁹⁸ Krone, Tagebücher, Bd. 2, Eintrag vom 13. 4. 1967, S. 192.

Kiesinger hatte diese beiden Schritte entschlossen vorangetrieben, hierbei allerdings auch unerschwelliger Widerspruch in seiner Fraktion hinnehmen müssen. Insofern beilte er sich, ihr gegenüber zu betonen, dass diese »flexiblere« Handhabung der Hallstein-Doktrin gegenüber den beiden südosteuropäischen Ländern nach seiner festen Überzeugung keine Welle der Anerkennung der DDR in den Staaten der »Dritten Welt« nach sich ziehen werde, und verwies auf entsprechende Zusicherungen während seiner soeben abgeschlossenen Asienreise.¹⁹⁹ Deshalb stellte die Ankündigung des Irak und Kambodschas im Mai 1969, diplomatische Beziehungen zur DDR aufzunehmen, die Koalition vor eine Zerreißprobe. Der Konfliktfall war Kambodscha,²⁰⁰ mit dem die Bundesrepublik (im Gegensatz zum Irak) bereits Botschafter ausgetauscht hatte. Für die SPD ging es darum, im Vorfeld des herannahenden Bundestagswahlkampfes ihre Eigenständigkeit zu demonstrieren und das Ansehen des Außenministers und künftigen Spitzenkandidaten nicht durch eine Machtdemonstration des Kanzlers zu beschädigen. Der Union musste im Gegenzug daran gelegen sein, dass der in der Öffentlichkeit vielfach als entscheidungsschwach dargestellte Kanzler mit einer energischen Geste seinen Führungsanspruch in der Regierung manifestieren und eine an der traditionellen Nichtanerkennungspolitik orientierte Entscheidung durchsetzen würde.

Der Streit um die Frage, wie man auf den Schritt Kambodschas reagieren sollte, zog sich über die nächsten Monate hin und führte die Koalition an den Rand eines Bruchs. Als Brandt während eines Türkei-Besuchs die Meldung erhielt, die Bundesregierung habe den Abbruch der Beziehungen zu Pnom Penh beschlossen, drohte er schriftlich mit der Koalitionsfrage. In einer ganztägigen Kabinettsitzung am 30. Mai sowie einer bis in die Morgenstunden dauernden Beratung der Koalitionsspitzen am 2. Juni 1969 wurde schließlich ein Kompromiss erreicht: der deutsche Botschafter wurde abgezogen, die diplomatischen Beziehungen wurden aber nicht abgebrochen, sondern nur »eingefroren«. Damit hatte jede Seite, wenn auch mit Mühe, ihr Gesicht wahren können.

Nicht zu übersehen ist, dass sich die Kluft zwischen den beiden Koalitionspartnern im Zeitverlauf vergrößerte. Hatte am Anfang das Bemühen gestanden, strittige Punkte durch Kompromissformulierungen zu überbrücken oder sie durch dilatorische Behandlung auszuklammern, so ließ sich diese Strategie auf Dauer nicht fortführen. Während der ersten Phase der Großen Koalition gelang der Schulterchluss zwar im Großen und Ganzen, und auch die intransigente, ja, sich verhärtende Haltung der Sowjetunion und ihrer Verbündeten auf die zaghaften ostpolitischen Initiativen der Regierung Kiesinger trug dazu bei, die Koalitionäre zusammenzuschweißen. Spätestens mit dem Jahr 1968 veränderte sich dies jedoch. Wenn der Kanzler gegenüber seiner Fraktion mit Nachdruck auf seinen außenpolitischen Führungsanspruch hinweisen musste, zeigt dies, dass die Differenzen offenkundiger wurden: »Was außenpolitisch geschieht, das liegt ganz fest in meiner Hand. Ohne

¹⁹⁹ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 12. 12. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 43, S. 599.

²⁰⁰ Vgl. hierzu neben den in Anm. 186 genannten Titeln auch Eichhorn, Klippen, S. 272–282.

meinen Willen geschieht nichts; und das, was geschieht, geschieht mit meinem Willen, weil ich davon überzeugt bin und weil niemand mich dazu drängt. [...] Es ist meine Außenpolitik und niemandes sonst. Und so wollen wir es auch in Zukunft halten.«²⁰¹

Die sachlichen Konflikte zwischen den Koalitionsparteien auch in anderen Fragen (Notstand, Wahlrecht), der wachsende Konkurrenzdruck zwischen ihnen sowie der zunehmende Unwille, das Joch dieses Regierungsbündnisses noch länger zu tragen, waren für dieses Auseinanderleben verantwortlich. Wie fundamental dieser Dissens mittlerweile war, lässt die Bundestagsdebatte um eine Große Anfrage der FDP zur Deutschlandpolitik und dem von ihr vorgelegten Entwurf eines Vertrags mit der DDR im April 1969 deutlich werden. Während Wehner als Minister für Gesamtdeutsche Fragen den Vorstoß der Liberalen zwar nicht grundsätzlich ablehnte, aber die Erfolgchancen eines solchen Schrittes gegenwärtig als gering einschätzte und damit noch auf der Koalitionslinie lag, warnte von Wrangel als erster Redner der Unionsfraktion vor »Spaziergänge[n] in trügerische Gefilde« und plädierte für eine konsequente Fortsetzung der Nichtanerkennungspolitik, wie sie von der Union schon immer betrieben worden sei. Während der gesamten Rede von Wrangels rührte sich bei der SPD-Fraktion keine Hand zum Beifall, und auch bei dem anschließenden Debattenbeitrag Kiesingers beklatschte sie die Ausführungen des Kanzlers höchst spärlich.²⁰² Die Gemeinsamkeiten waren aufgebraucht.

Hinzu kam, dass mittlerweile die FDP sich den außenpolitischen Positionen der SPD, insbesondere zur Deutschland- und Ostpolitik, angenähert hatte. Diese Kurskorrektur des ehemaligen Koalitionspartners löste eine deutliche Verhärtung in den außenpolitischen Ansichten der Unionsparlamentarier aus, die sich mehr und mehr auf die traditionellen Positionen der Adenauer-Zeit zurück besannen. Die SPD auf der anderen Seite wurde durch den außenpolitischen Schwenk der FDP ermutigt, ihre entsprechenden Vorstellungen eindeutiger und offensiver zu vertreten. Immerhin schien sich hier ein neues Bündnis auf einem Feld abzuzeichnen, das Partei und Fraktion (und ihrem Parteivorsitzenden) in besonderer Weise am Herzen lag. Zwar riskierte sie kein vorzeitiges Ende der gegenwärtigen Koalition, doch eingedenk der erkennbar werdenden neuen Mehrheit war sie bereit, auf Zeit zu setzen und die mit der Union erreichbaren (Zwischen)lösungen mit zu tragen.

Dem Bundestag blieb hier wenig Raum. Weder konnte sich in außenpolitischen Fragen – wie in den 1950er Jahren – die Regierungskoalition gegen die Opposition profilieren noch vermochte das Parlament – wie in der ersten Hälfte der 1960er Jahre – die Regierung unter Druck zu setzen. Da gerade in der Ost- und Deutschlandpolitik durch alle Fraktionen ein Riss ging, setzten deren Führungen darauf, diese Thematik möglichst auszuklammern, jedenfalls keine großen Debatten im Plenum

²⁰¹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 6. 2. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 47, hier S. 778. Der Vertriebenenpolitiker Herbert Czaja hatte zuvor die Autorität des Kanzlers in der Außenpolitik in Frage gestellt und auf von der Regierungslinie abweichende Äußerungen in der SPD hingewiesen.

²⁰² Der Vorgang ist ausführlich beschrieben bei Taschler, Herausforderungen, S. 372 f.

zu führen. Insgesamt suchte sich die Große Koalition über andere Themen zu profilieren – Wirtschaft und Finanzen, Verkehrsinfrastruktur, Bildungsreformen, Notstandsgesetzgebung –, während in außenpolitischen Fragen der Dissens um den richtigen Weg die Herausstellung eines eigenen Profils lähmte.

4. *Der Bundestag im Geflecht der Verfassungsorgane*

Welche Rolle kam also dem Deutschen Bundestag im Geflecht der Verfassungsorgane zu? Welches Gewicht vermochte er ihnen gegenüber in die Waagschale zu werfen? Gab es Veränderungen im Zeitverlauf? Wie gestaltete sich die politische Zusammenarbeit zwischen Kabinett und Regierungsfractionen und zwischen den Koalitionspartnern selbst? Ließ sich der Kanzler auf Mitsprache des Bundestages etwa in der Zusammensetzung des Kabinetts oder bei anderen Personalangelegenheiten ein? Bei welchen Gelegenheiten trat die gewählte Volksvertretung als vereinter Akteur auf und wo dominierte eher die Trennungslinie zwischen Regierungs- und Oppositionsabgeordneten? Wieweit stand sie unter dem Druck verbandlicher Interessen? Diese und weitere Fragen sollen am Ende dieses Kapitels näher untersucht werden.

Nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland musste sich der neu gewählte Bundestag seine Stellung und seine Gestaltungsspielräume gegen die anderen Verfassungsorgane erst noch erstreiten, die ihm gegenüber einen organisatorischen oder machtpolitischen Vorsprung hatten. Zwar traten Bundesrat und Bundesregierung zeitgleich mit ihm bzw. erst zwei Wochen später zusammen, doch waren wichtige Entscheidungen über ihre künftige Rolle bereits zuvor gefallen. Die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder, die nun in der Länderkammer die politische Ordnung der Bundesrepublik mitgestalten wollten, waren in der Besatzungszeit auf deutscher Seite die zentralen Akteure gewesen und zeigten sich – gestärkt durch dieses Selbstbewusstsein – auch nun gewillt, die ihnen vom Grundgesetz zugemessene Stellung aktiv auszufüllen. Auch der designierte Kanzler stand diesem Gestaltungsanspruch in nichts nach und hatte bereits nach der Bundestagswahl erste Schritte zur künftigen Regierungsbildung unternommen. In diesem Machtdreieck musste der Bundestag seinen Platz finden und behaupten.

Hierbei hatten Parlament und Fraktionen auf die wesentlichen Personalentscheidungen des September 1949 wie auch auf die Auswahl der Kabinettsmitglieder nur wenig Einfluss; die Weichen für die Koalitionsentscheidung und für die personelle Besetzung der politischen Spitzenpositionen des soeben geschaffenen westdeutschen Staates waren unter der Ägide des künftigen Kanzlers bereits zuvor gestellt worden. Dies wusste der Regierungschef auch in den folgenden Jahren zu wahren. Versuche der Abgeordneten, in seine Organisationsgewalt einzugreifen und etwa den Zuschnitt von Ministerien durch Bundestagsbeschluss festzulegen¹, wies er

¹ Vgl. von Brentano an Adenauer am 22. 9. 1950 und 12. 10. 1950, BA, NL 239/154; Wellhausen, von Brentano und Mühlendorf an Adenauer, ebd.; Schäffer an Adenauer am 9. 3. 1951, BA, B 136/4509.

mit Nachdruck zurück. Initiativen, einzelnen Ministern das Misstrauen auszusprechen, oder andere Schritte, die Amtsführung eines Kabinettsmitglieds zu missbilligen, versuchte er frühzeitig abzublocken. Als die SPD-Fraktion im Juli 1950 die Entlassung Erhards und die DP-Fraktion wenig später die Entlassung Schäfers beantragten², beeilte sich der Kanzler, durch ein Gutachten des Justizministers³ die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Antrags und damit die Befassung des Bundestages mit diesem Anliegen abzustreiten. »Ein unzulässiger Antrag«, so Adenauer apodiktisch gegenüber dem Bundestagspräsidenten, »darf im Parlament nicht behandelt werden.«⁴ Dennoch folgte der Bundestag dieser Auffassung nicht blindlings, sondern diskutierte ausführlich über die Zulässigkeit einer solchen Initiative. Allerdings verlief die Scheidelinie zwischen Befürwortern und Zweiflern⁵ im Wesentlichen entlang der Grenze zwischen Regierung und Opposition; während die Mitglieder der Koalitionsfraktionen sich der Argumentation des Kanzlers anschlossen, negierten die anderen Abgeordneten eine so restriktive Auslegung des Grundgesetzes. Dies bedeutete, dass der Missbilligungsantrag gegen Erhard – derjenige gegen Schäfer wurde von der DP-Fraktion zurückgezogen – mit den Stimmen der Regierungsmehrheit zurückgewiesen und auch spätere Anträge⁶, das Verhalten oder bestimmte Äußerungen eines Ministers oder gar des Bundeskanzlers selbst zu missbilligen, regelmäßig mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen abgelehnt wurden. Ebenso scheiterte der Versuch, im Rahmen der Haushaltsberatungen über die Streichung des Amtsgehalts eines Ministers diesem indirekt das Misstrauen auszusprechen, an den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag. Die Regierungsfaktionen erwiesen sich in dieser in der zeitgenössischen Staatsrechtslehre unterschiedlich ausgelegten Frage als zuverlässige Stütze des Kanzlers und seiner Auffassung.

Ähnlich war die politische Konstellation hinsichtlich der Versuche, über das Herbeirufen von Regierungsmitgliedern oder andere Mechanismen die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive zu untermauern. Nach ersten Klagen über die unzureichende Präsenz einzelner Ressortchefs im Plenum beschloss das Kabinett, dass nach Möglichkeit immer drei Minister im Parlament anwesend sein sollten⁷. Dennoch versuchte die Opposition mehrfach⁸, in dieser Weise die Rechte der Legislative gegenüber der Exekutive zur Geltung zu bringen, wobei sie jedoch meist erneut angesichts des Einspruchs der Koalitionsmehrheit ihr Ziel verfehlte.

² BT Dr. 01/1176 und 01/1259.

³ Vgl. BM Justiz an Bundeskanzleramt am 22. 8. 1950, BA, B 136/4618.

⁴ Adenauer an Köhler am 9. 9. 1950, AdSD, NL Carlo Schmid, Mappe 1307.

⁵ Vgl. für Einzelheiten Wengst, Udo, Ministerverantwortlichkeit in der parlamentarischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland. Eine historische Bestandsaufnahme, in: Z Parl 15, 1984, S. 539–551.

⁶ Vgl. hierzu die Liste bei Schindler, Datenhandbuch, S. 1250.

⁷ Vgl. Schäfer an Adenauer am 12. 6. 1950, BA, B 136/4745; Globke an alle Minister am 28. 8. 1950, ebd.

⁸ Vgl. hierzu die Liste in Schindler, Datenhandbuch, S. 1256. Vgl. auch generell Thaysen, Uwe, Zur Praxis eines grundlegenden parlamentarischen Kontrollrechts. Die Herbeirufung von Regierungsmitgliedern durch das Parlament, in: Z Parl 5, 1974, S. 459–469.

Erfolglos waren im Allgemeinen auch die Versuche des Parlaments, im Falle von Ministerwechseln die Person des neuen Amtsinhabers mitzubestimmen. Während die Unionsfraktion 1950 mit der Nominierung Robert Lehrs zum Nachfolger von Innenminister Heinemann⁹ ohnehin den ursprünglichen Wunschkandidaten des Kanzlers vorschlug, blieben entsprechende Versuche in anderen Fällen vergeblich. Vorstöße, Postminister Schubert, Vertriebenenminister Lukascheck oder Landwirtschaftsminister Niklas¹⁰ durch ein prominentes Mitglied der Unionsfraktion zu ersetzen, schlugen in der 1. Legislaturperiode fehl. Der Tod von Wohnungsbauminister Wildermuth im März 1952 machte dann jedoch eine Neubesetzung dieses Ressorts notwendig. Hier lag die Entscheidung¹¹ in der FDP-Fraktion: In einer längeren Personaldebatte mit anschließender Stichwahl setzte sich schließlich Fritz Neumayer gegen Fraktionschef Schäfer durch. Dem entsprach der Kanzler ohne Verzug. Dies wiederum veranlasste Unionsfraktionschef von Brentano zu einem deutlichen Protest, da weder Fraktionsvorstand noch Fraktion hiervon unterrichtet worden waren. »Ich würde es wirklich bedauern, wenn ein Bundesminister von Ihnen berufen würde, ohne überhaupt die Stellungnahme der Fraktion zu einem solchen Vorschlag auch nur einzuholen. Ich sehe voraus, daß eine sehr tiefe Verstimmung in der Fraktion entstehen wird, der ich dann in keiner Weise begegnen kann.«¹² Dennoch ließ sich der Kanzler von diesem Einwurf nicht beeindrucken.

Am hartnäckigsten waren die Versuche aller drei Koalitionsfraktionen¹³, Adenauer zur Ernennung eines Außenministers zu bewegen. Aber auch diesem Ansinnen vermochte er sich immer wieder zu entziehen. Am nächsten kamen dieser Forderung noch die Überlegungen, das »Ministerium für den Marshallplan« nach dem Ende des ERP-Programms in »Bundesministerium für europäische Zusammenarbeit« umzubenennen¹⁴ und damit dem Drängen der FDP-Fraktion auf Aufwertung Blüchers im Kabinett Rechnung zu tragen. Dies veranlasste den Vorsitzenden der Unionsfraktion erneut zu einem geharnischten Protest: »Ich bin, wie ich Ihnen offen sagen muß, mehr als peinlich berührt, daß eine Frage von so grundsätzlicher Bedeutung von Ihnen entschieden werden soll, ohne die geringste Fühlungnahme mit der Fraktion, dem Fraktionsvorstand und mir. [...] Sie müssen mir schon erlauben, es Ihnen in aller Offenheit zu sagen, daß ich es als Fraktionsvorsitzender einfach für

⁹ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 11.10.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 147, S. 309.

¹⁰ Vgl. hierzu von Brentano an Adenauer am 16.11.1950, StBKAH, III/38; von Brentano an Adenauer am 16.7. und 19.7.1952, BA, NL 239/155.

¹¹ Vgl. Sitzungen FDP-Fraktion am 18.3. und 27.3.1952, ADL, 14659, und 24.6.1952, ADL 14660, sowie Schäfer an Adenauer am 9.7.1952, BA,B 136/4700.

¹² Von Brentano an Adenauer am 16.7.1952, StBKAH, III/38. Zuvor hatte Paul Lücke, der eigene Ambitionen auf dieses Amt hatte, gegen diese Personalentscheidung protestiert. Vgl. Lücke an Adenauer am 16.7.1952, StBKAH, III/11.

¹³ Vgl. hierzu Blücher an Adenauer am 17.11.1950, StBKAH, I/12; Schäfer an Adenauer am 29.11.1950, BA, NL 80/78; Euler an Adenauer am 13.7.1951, BA, NL 239/154.

¹⁴ Vgl. Adenauer an alle Kabinettsmitglieder am 11.7.1952, BA, NL 239/155; sowie generell Wengst, Staatsaufbau, S. 266 ff.

unerträglich halte, in einer Frage von solcher Bedeutung derartig übergangen zu werden. [...] Ich erhebe für mich und für meine Fraktion den Anspruch, bei der Errichtung neuer Ministerien [...] gehört zu werden.«¹⁵ Auch schloss er nicht aus, den Fraktionsvorsitz niederzulegen, falls der Kanzler an seinem Vorhaben festhalte. Zwar nahm Adenauer von diesem Plan wieder Abstand, doch war es nicht allein von Brentanos Protest, der dieses Vorhaben im Sande verlaufen ließen¹⁶. Widerstreitende Interessen der Koalitionspartner und die prekäre Koalitionsbalance im Kabinett ließen es dem Kanzler geraten erscheinen, am Status quo festzuhalten.

Ebenso wenig erfolgreich waren Versuche des Parlaments, an der Besetzung der Staatssekretärsposten und der Spitzen der Ministerialbürokratie mitzuwirken; entsprechende Vorstöße¹⁷ wusste der Kanzler vorzeitig abzublocken. Dies galt auch für alle Versuche, den Aufbau der Bundesverwaltung nach 1949 zu beeinflussen. Nicht nur die Unionsfraktion hatte sich große Hoffnungen gemacht, die Personalentscheidungen in den neuen Ministerien mit prägen und ihr nahestehende Bewerber in entsprechende Funktionen vermitteln zu können. Mitte Oktober 1949 hatte sie sogar ein Gremium von dreizehn Mitgliedern nominiert, das »sich mit den Grundlagen der einzuschlagenden Personalpolitik [...] befassen und in diesem Sinne mit den Ministerien zusammen [...] arbeiten« sollte¹⁸. Allerdings erwies sich diese Erwartung als vergebens; weder der Kanzler noch andere Kabinettsmitglieder zogen diesen Ausschuss in nennenswertem Umfang für den Aufbau der Ministerien heran. Entsprechende Intentionen der kleineren Koalitionspartner¹⁹ wurden in ähnlicher Weise enttäuscht.

Die Hoffnung auf Personalpatronage schwang auch bei Überlegungen mit, neben den beamteten auch parlamentarische Staatssekretäre zu berufen, die dann in besonderer Weise die Kontakte zwischen dem Parlament und einzelnen Ministerien pflegen und den Minister im Bundestagsplenum vertreten würden. Vor allem die FDP setzte schon bei dem Amtsantritt der ersten Bundesregierung auf die Einrichtung solcher »politischer Staatssekretäre«, was der Kanzler jedoch strikt ablehnte²⁰. Dennoch ließ der Vorsitzende der Liberalen nicht locker: »Parlamentarische Staatssekretäre [können] aufgrund ihrer politischen Stellung, ihrer Kenntnisse der Absichten

¹⁵ Von Brentano an Adenauer am 17. und 18.7.1952, Baring, Bundeskanzler, S. 110 f. und 113. Auch gegen den Vorschlag, Hermann Höpker-Aschoff zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts zu ernennen, hatte von Brentano vehement protestiert, da in seinen Augen »das Kabinett [...] nicht berechtigt war, einen solchen Vorschlag zu machen«. Von Brentano an Adenauer am 10.9.1951, StBKAH, III/38.

¹⁶ Auch Hellwege erhob Einwendungen. Vgl. Hellwege an Adenauer am 19.7.1952, StBKAH, III/22.

¹⁷ Vgl. Hellwege an Adenauer am 20.9.1949, StBKAH, III/21; von Brentano an Adenauer am 27.10.1949, StBKAH, III/38.

¹⁸ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 14.10.1949, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 25, S. 31 f. Vgl. auch ebd., S. LXXXVI; Rundschreiben an die Mitglieder des Personal-Ausschusses der Fraktion vom 26.10.1951, BA, NL 5/491, sowie Wengst, Staatsaufbau, S. 149, und Baring, Bundeskanzler, S. 36 ff.

¹⁹ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 19.10.1949, Sitzungsprotokolle, Nr. 6, S. 16 ff.

²⁰ Vgl. hierzu Sitzungen FDP-Fraktion am 21.9., 6.10. und 26.10.1949, ebd., Nr. 2, 5 und 8, S. 5 f., 12 f. und 28 f., sowie Kabinettsitzung am 7.10.1949, Kabinettsprotokolle 1949, Nr. 10, S. 106.

und Wünsche der Ministerien und auch der Ziele und Tendenzen ihrer Parteien eine vermittelnde Position [...] übernehmen. [...] Es gibt kaum ein besseres Mittel, um das Band Regierungsparteien–Regierung festzumachen, als durch sie.«²¹

Die Ernennung von drei Sonderministern im 2. Kabinett Adenauer hatte ebenfalls diesem Ziel, die Abstimmung zwischen Regierung und Koalitionsfraktionen zu verbessern, gegolten, doch wurde, wie oben dargelegt, dieser Schritt eher als Misserfolg angesehen und nicht wiederholt. Stattdessen griff der alte und neue Bundeskanzler nach den Bundestagswahlen 1957 und 1961 den ursprünglichen Vorschlag der FDP auf, nämlich neben den Bundesministern auch Parlamentarische Staatssekretäre oder »Staatsminister« zu berufen, die angesichts so komplexer Gesetzgebungsvorhaben wie das Sozialpaket oder das Notstandsrecht die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren intensivieren und ihnen so zum Erfolg verhelfen sollten.²² Allerdings erwiesen sich die Bedenken und Widerstände gegen einen solchen Schritt erneut als so groß, dass Adenauer hiervon Abstand nahm.

Nicht nur in personalpolitischen Fragen versuchte die Bundesregierung, die Mitsprachewünsche des Parlaments weitgehend auszuschalten, im Sinne eines Vorrangs der Exekutive wollte sie sogar die der Volksvertretung im Grundgesetz zugeschriebene Gesetzesinitiative einschränken. In den ersten Monaten nach Beginn der Legislaturperiode hatten Regierungs- wie Oppositionsfraktionen eine Reihe von Entschließungsanträgen im Bundestag eingebracht, mit denen die Bundesregierung zur baldigen Vorlage eines Gesetzentwurfs zu einem bestimmten Sachgebiet aufgefordert wurde, oder sie hatten selbst Initiativgesetzentwürfe auf den parlamentarischen Weg gebracht, mit denen sie Kanzler und Kabinett bewusst unter Zugzwang setzen wollten, möglichst bald einen entsprechenden eigenen Entwurf zu erarbeiten. Dies empfand der Kanzler als Einschränkung seiner Aktionsfreiheit, ja, als dem Geist des Grundgesetzes nicht entsprechend²³. Deshalb regte er an, in die Geschäftsordnung des Bundestages eine Bestimmung aufzunehmen, dass die Beratung eines Initiativantrags zurückgestellt werden sollte, wenn die Bundesregierung zusage, innerhalb eines bestimmten Zeitraums – gedacht war an eine vierwöchige Frist – einen eigenen Gesetzentwurf zu dieser Frage vorzulegen. Dies jedoch stieß auf erbitterten Widerstand nicht nur der Unionsfraktion. Mit aller Entschiedenheit wandte sich von Brentano gegen die »Auffassung, [...] daß die Gesetzesinitiative grundsätzlich beim Kabinett liege und daß allenfalls die Opposition, nicht aber die Regierungsfaktionen die Möglichkeit haben sollen, Gesetzentwürfe einzubringen«. Dies hieße, die Rolle der Koalitionsfraktionen auf die Aufgabe zu reduzieren, »auf Regierungsentwürfe zu warten und zu Regierungsentwürfen Ja zu sagen. [...] Die Vorstellung, [...] als sei

²¹ Blücher an Adenauer am 17.11.1950, StBKAH, I/12. Ähnlich auch Hellwege an Adenauer am 23. 4. 1951, BA, NL 244/26.

²² Vgl. Mommer an Brandt am 12. 9. 1961 und Anlage, AdSD, SPD-Fraktion 3. WP, Mappe 51; und von Brentano an Krone am 24. 10. 1961, StBKAH, III/16. Auch Erhard entschied sich gegen einen solchen Schritt. Vgl. Westrick an Dichgans am 10. 12. 1965, ACDP, 08-001-274/3, und Vermerk BMI vom 22. 9. 1965, ACDP, 08-002-044/5.

²³ So in der Kabinettsitzung am 16. 5. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 66, S. 391.

die stärkste Fraktion des deutschen Bundestages mit 140 Abgeordneten, von denen jeder einzelne vielen Tausenden von Wählern im Wort steht, letztlich nur ein ausführendes Organ der Exekutive und müsse auf eigene Willensbildung und auf eigene Initiative [...] verzichten, [...] erscheint mir, offen gesagt, absurd.«²⁴ Angesichts dieser einhelligen Ablehnung verfolgte der Kanzler sein Vorhaben nicht länger, sondern verlegte sich darauf, auf informellem Weg, also über Kontakte in die Regierungsfraktionen hinein, entsprechende Initiativen bereits im Vorfeld abzublocken. Hierbei war er durchaus erfolgreich; die Zahl entsprechender Anträge aus den Reihen der Koalitionsabgeordneten nahm in der Folgezeit deutlich ab.

Ein anderer Weg, um Initiativanträge der Opposition lahmzulegen, bedurfte der Mitarbeit der Regierungsfraktionen. Als im Oktober 1949 ein von der SPD vorgelegter Antrag zur Überprüfung des Sozialversicherungsanpassungsgesetzes²⁵ an den Ausschuss für Sozialpolitik überwiesen worden war, votierte die (Koalitions) Mehrheit dort dafür, dessen Behandlung bis zur Einbringung einer entsprechenden Regierungsvorlage zurückzustellen²⁶. Dies jedoch hielt der Ausschussvorsitzende, Willi Richter, für geschäftsordnungswidrig. Schließlich einigte man sich darauf, dass Ausschüsse nicht berechtigt seien, Beratungsgegenstände eigenständig von der Tagesordnung abzusetzen, sondern dass in einem solchen Fall das Plenum über die Weiterbehandlung zu entscheiden habe²⁷. Dort jedoch, gleichsam unter den Augen einer kritischen Öffentlichkeit, war eine solche Beschneidung des Initiativrechts sehr viel schwieriger durchzusetzen, so dass sich entsprechende Fälle nicht wiederholten.

Gewweigert, einen zuvor eingebrachten Gesetzentwurf zu behandeln, hat sich der Bundestag allein hinsichtlich der Wiedereinführung der Todesstrafe. Ende Februar 1950 hatte die BP-Fraktion einen entsprechenden Entwurf vorgelegt, dessen 1. Lesung für Ende März angesetzt war²⁸. Versuche, bereits im Ältestenrat eine parlamentarische Beratung zu stoppen, waren zuvor am Widerstand der Bayernpartei gescheitert. Im Bundestag fanden die Anträge der Abgeordneten Renner (KPD) und Schmid (SPD) auf Übergang zur Tagesordnung dann jedoch eine breite Mehrheit. In der Sache wiederholte sich dies, als Anfang Oktober 1952 erneut über zwei diesbezügliche Gesetzentwürfe, einer von der DP und einer von bayerischen Abgeordneten eingebracht, zu entscheiden war²⁹. Hier fand sich eine – allerdings nur knappe – Mehrheit, die sich einer Überweisung an den Rechtsausschuss in den

²⁴ Von Brentano an Adenauer am 26. 5. 1950, Baring, Bundeskanzler, S. 47 f. Dehler, den Adenauer um eine juristische Einschätzung gebeten hatte, sah keinen Spielraum, die Gesetzesinitiative des Bundestages durch eine entsprechende Bestimmung in der GOBT einzuschränken, hielt es aber für möglich, die einmonatige Aufschubfrist dort zu verankern. Vgl. Dehler an Adenauer am 1. 6. 1950, StBKAH, I/11, sowie Dehler an Adenauer am 9. 6. 1950, BA, B 136/4815.

²⁵ BT Dr. 01/35.

²⁶ Vgl. Sitzung Ausschuss für Sozialpolitik am 23. 11. 1950, ParlA, A Sozpol. 1. WP.

²⁷ Vgl. Sitzung GOA am 6. 2. 1951, ParlA, GOA 1. WP.

²⁸ BT Dr. 01/619. 1. Lesung am 27. 3. 1950, BT Plenarprotokoll 01/52, S. 1892–1920.

²⁹ BT Dr. 01/3679 und BT Dr. 01/3702. 1. Lesung am 2. 10. 1952, BT Plenarprotokoll 01/232, S. 10606–10628.

Weg stellte³⁰ und damit das Scheitern der Initiativen besiegelte. Die Ablehnung in der 2. und 3. Lesung vier Wochen später war damit vorgegeben.³¹

Auseinandersetzungen zwischen dem Kabinett und dem Parlament gab es um die Frage, wie weit die Regierung verpflichtet war, den Bundestagsausschüssen die Hilfestellung der Ministerialbürokratie für ihre Beratungen zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der Behandlung eines Initiativantrags der FDP-Fraktion über die Umstellung der Renten- und Pensionsversicherungen nach der Währungsreform hatte der Ausschuss für Geld und Kredit³² die Bundesministerien der Justiz, der Finanzen und für Wirtschaft um Formulierungshilfen und Stellungnahmen gebeten, was diese jedoch mit dem Argument abgelehnt hatten³³, dass die Bundesregierung mit Inhalt und Zielsetzung des Gesetzentwurfs nicht einverstanden sei. Diese Linie hatte das Kabinett bestätigt. Dennoch zögerte die Regierung, dies zur Leitlinie ihrer Haltung gegenüber der Volksvertretung zu erheben. Es war insbesondere die Ankündigung des Bundestages, dass er – falls diese Mitwirkung verweigert werde –, einen eigenen Expertenstab schaffen werde, der ihm in fachlichen Fragen Hilfestellung leisten sollte, welche das Kabinett zum Umdenken bewog. Stattdessen einigte es sich darauf, »jedem Konflikt mit dem Parlament in dieser strittigen Frage aus dem Weg zu gehen«³⁴ und je nach Einzelfall zu entscheiden.

Allerdings war diese Kontroverse für den Bundestag ein Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen, wie er seine Arbeit verbessern und wie er insbesondere die Voraussetzungen schaffen konnte, dass er sein Prärogativrecht der Gesetzesinitiative in vollem Umfang auszuüben vermochte. Als Antwort auf die Weigerung der Regierung, im beschriebenen Fall Formulierungshilfen für die Ausschussarbeit zur Verfügung zu stellen, verständigten sich alle Fraktionen außer der KPD auf einen Antrag³⁵ zur Schaffung eines Dokumentationsdienstes, den sie wenig später im Bundestag einbrachten. Die Zielsetzung der Initiatoren war es, den bei der Bundestagsverwaltung angesiedelten Ausschuss-Assistenzdienst durch einen knapp 50-köpfigen Dokumentationsdienst zu ergänzen. Seine Aufgabe sollte es sein, auf Antrag der Ausschüsse oder einzelner Abgeordneter Material und Informationen zur

³⁰ 146 Abgeordnete hatten für, 151 gegen die Ausschussüberweisung votiert, 2 Parlamentarier sich der Stimme enthalten. Auch hier war zunächst der Antrag auf Übergang zur Tagesordnung gestellt worden. Während die Zulässigkeit eines solchen Antrags 1950 nicht in Frage gestellt worden war, wurde nun argumentiert, dass nach der (neuen) GOBT bei Initiativ-Gesetzentwürfen ein solcher Antrag auf Übergang zur Tagesordnung in der 1. Lesung nicht zulässig, sondern eine Entscheidung in der Sache notwendig sei. Vgl. Trossmann, *Parlamentsrecht*, S. 244. Deshalb war die Ablehnung der Ausschussüberweisung der schnellste Weg, die Anträge zu »beerdigen«.

³¹ 2. und 3. Lesung am 30. 10. 1952. BT Plenarprotokoll 01/236, S. 10868 ff.

³² Vgl. den Protestbrief des Vorsitzenden des Ausschusses für Geld und Kredit, Scharnberg, an den Ältestenrat am 14. 7. 1950, ParlA, Präsidialregistratur Köhler 8/79, 164 u. 181.

³³ Vgl. Vermerk Dehlers vom 4. 5. 1950, BA, B 136/4815; Vermerk d. Bundeskanzleramts vom 13. 7. 1950, ebd.; sowie Kabinettsitzung am 7. 7. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 81, S. 518.

³⁴ Vermerk v. 29. 7. 1950, BA, B 136/4815, ähnlich der Vermerk Gumbels v. 14. 9. 1950, ebd. Vgl. auch die Kabinettsitzungen am 14. 7. und 31. 7. 1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 83 u. 88, S. 539 u. 607 f.

³⁵ Umdruck Nr. 01/85.

Vorbereitung und Begleitung der parlamentarischen Arbeit zusammenzustellen und die Abgeordneten bei der sach- und ›formgerechten‹ Formulierung von Gesetzesanträgen zu unterstützen. Er sollte somit »die sprechende und schreibende Handbibliothek des Parlaments«³⁶ sein. Vorbild für diese Einrichtung war der Legislative Reference Service des amerikanischen Kongresses, den eine 20-köpfige Parlamentariergruppe auf einer Studienreise nach Washington³⁷ Anfang Februar 1950 kennen gelernt hatte. Mit Hilfe dieses Dokumentationsdienstes wollte man der in allen westlichen Demokratien sichtbaren Verlagerung des politischen Gewichts von der Legislative zur Exekutive entgegenwirken. »In Deutschland ist es besonders wichtig, Selbstbewußtsein, Rechte und Ansehen des Parlaments zu stärken. Der Bundestag gewinnt an Gewicht, wenn er in die Lage versetzt wird, gute Arbeit zu leisten und auch häufiger von seinem Gesetzes-Initiativrecht guten Gebrauch zu machen.«³⁸ Ein Weiteres kam hinzu: »Der Erfolg dieses Parlamentsdienstes wäre eine bedeutende Verbreiterung der gesetzgeberischen Initiative des deutschen Bundestages.«³⁹

Dennoch war diesem Antrag kein Erfolg beschieden. Nach und nach rückten die Koalitionsfraktionen wie auch die kleineren Oppositionsparteien von diesem Vorhaben ab, so dass nur noch die SPD und das Zentrum es unterstützten. Die Furcht vor den Kosten eines solchen Dokumentationsdienstes, welche in der Öffentlichkeit heftige Kritik am Finanzgebaren des Bundestages hervorrufen konnten, die »Gefahr, daß hiermit der Opposition ein Instrument zu Agitationsanträgen an die Hand gegeben wird«⁴⁰, wie generell andere Vorstellungen von der Rolle des Parlaments waren für diesen Meinungsumschwung verantwortlich. Wenn in der Plenardebatte über diesen Antrag der FDP-Abgeordnete Fritz Oellers die Auffassung äußerte, dass »bei uns [...] die Gesetzesinitiative in überwiegendem Maße bei der Bundesregierung und ihren Ministerien« liege und dass deshalb der Bundestag die »Gesetzesinitiative nur soweit ausüben [solle], als die Bundesregierung versagt oder soweit die Opposition die Dinge zu beeinflussen beliebt«⁴¹, so zeigte dies einen deutlich gouvernementalen Denkstil. Hier war für die Unterstützung der Gesetzgebungsarbeit des Bundestages durch einen eigenen parlamentarischen Hilfsdienst kein Raum. Der Antrag wurde schließlich zurückgezogen⁴² und diese Initiative damit beendet.

Der Kernbereich des Konflikts zwischen Regierung und Parlament war und blieb jedoch die Frage der Zusammenarbeit und der politischen Abstimmung zwischen dem Kabinett und den Koalitionsabgeordneten. Zunächst war nach der Regierungsbildung 1949 offenbar sogar vorgesehen gewesen, einen Koalitionsausschuss zu bil-

³⁶ Entwurf des Interfraktionellen Antrags, BA, NL 384/33.

³⁷ Vgl. Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, S. 196, Anm. 7.

³⁸ Wie Anm. 36.

³⁹ Sitzung GOA am 26. 6. 1950, ParLA, GOA 1. WP; ähnlich Sitzung GOA am 16. 5. 1950, ebd.

⁴⁰ Sitzung FDP-Fraktion 24. 10. 1950, ADL, 14659. Die FDP-Fraktion war in dieser Frage gespalten, der »Ministerflügel« stand diesem Antrag eher ablehnend gegenüber. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion 20. 2. 1951, ebd.

⁴¹ Sitzung am 21. 2. 1951, BT Plenarprotokoll 01/119, S. 4562.

⁴² Vgl. Sitzung am 22. 2. 1951, BT Plenarprotokoll 01/120, S. 4583.

den, der wöchentlich mit dem Regierungschef zusammentreffen sollte.⁴³ Gleichzeitig ermahnte der Kanzler die Vorsitzenden der Regierungsfractionen, »ständige Föhlung« mit den Ressortchefs zu halten und so »schädliche Beschlüsse«⁴⁴ im Bundestag möglichst zu verhindern. Insbesondere beklagte er, dass in einigen Ausschüssen Mitglieder der Koalitionsparteien Vorhaben der Regierung kritisiert, Änderungsanträge gestellt und diese schließlich mit Hilfe der Oppositionsfractionen durchgesetzt hätten⁴⁵. Dies war in seiner Sicht nicht hinnehmbar. Das Kabinett beschloss daraufhin Mitte Februar 1950 Richtlinien für eine engere Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Koalitionsabgeordneten. Hiernach sollten die Fractionen für jedes Ministerium ein oder zwei Verbindungsleute benennen, die mit den Ressortchefs ständig Föhlung halten würden, zudem sollten die Minister möglichst häufig an Fractionensitzungen teilnehmen, um dort anstehende Gesetzesvorhaben zu erläutern und abzustimmen, und schließlich sollte auch die Koordination zwischen den Koalitionsfractionen verbessert werden. »Die Bundesregierung müsse darauf bestehen«, so die Mahnung des Regierungschefs, »daß die Regierungsparteien mehr Disziplin halten und enger mit der Bundesregierung zusammenarbeiten.«⁴⁶ Dennoch ließ sich eine solche Strategie und eine solche Gängelung der Koalitionsfractionen nur schwer durchhalten.

Da die Klagen über die unzulängliche Zusammenarbeit zwischen den Koalitionsfractionen und der Regierung nicht abrissen, startete Adenauer im Frühjahr 1951 einen neuen Versuch, nämlich über die Zuziehung der Fractionenvorsitzenden und anderer Mitglieder der Fractionsspitze zu den Kabinettsitzungen⁴⁷ eine bessere Koordination zu erreichen. Allerdings stieß dieser Vorstoß des Kanzlers bei den Ministern auf einhellige Ablehnung, schien ihnen dies doch »eine Verwischung der Grenzen der Exekutive einerseits und der Legislative andererseits, wie sie durch Herinnahme unabhängiger Parlamentarier in das Regierungskollegium herbeigeföhrt wird.«⁴⁸ Stattdessen sollte es bei der bisherigen Praxis bleiben, von Fall zu Fall einzelne Abgeordnete der Regierungsparteien zu Kabinettsitzungen zuzuziehen⁴⁹. Dies kennzeichnete Adenauers Regierungsstil auch in Zukunft.

Allerdings kam die Initiative zur Verbesserung der Kooperation nicht allein vom Kanzler, sondern auch von den Koalitionsfractionen. Anlass waren erneut Differenzen zwischen den Abgeordneten auf der einen und einzelnen Ministern auf der an-

⁴³ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 27.10.1949, ADL, N 37–11; ohne den Begriff »Koalitionsausschuss« auch in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 27.10.1949, vgl. Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 34, S. 44.

⁴⁴ Adenauer an von Brentano, Schäfer und Mühlenfeld am 15.12.1949, BA, B 136/4537.

⁴⁵ Vgl. Adenauer an von Brentano am 28.2.1950 und Anlage, BA, NL 239/154.

⁴⁶ Kabinettsitzung am 10.2.1950, Kabinettsprotokolle 1950, Nr. 44, S. 201.

⁴⁷ Vgl. StS Bundeskanzleramt an von Brentano, Euler und Mühlenfeld am 6.4.1951, BA, B 136/4781; sowie Kabinettsitzung am 10.4.1951, Kabinettsprotokolle 1951, Nr. 140, S. 296.

⁴⁸ Hellwege an Adenauer am 23.4.1951, BA, NL 244/26. Gleichzeitig regte er erneut die Schaffung von Parlamentarischen Staatssekretären an. Dem folgte auch die Unionsfraction. Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 24.4.1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 207, S. 395.

⁴⁹ Vgl. zu entsprechenden Zahlen Kabinettsprotokolle 1951, Einleitung.

deren Seite um inhaltliche oder verfahrensmäßige Details verschiedener Gesetzesvorhaben. Die drei Fraktionen⁵⁰ beauftragten daraufhin Ende 1950 ihre Mitglieder Hugo Scharnberg, Fritz Oellers und Hans-Joachim von Merkatz mit der Aufgabe, einen Vorschlag auszuarbeiten, wie die gemeinsame Arbeit im Parlament und die Kooperation mit dem Kabinett besser koordiniert werden könne. Hierbei mahnten sie eine größere Rücksichtnahme auf die Ansichten und Interessen des Parlaments an, die bei den entsprechenden Vorstößen des Kanzlers immer gefehlt habe. »Wie ein roter Faden«, so Scharnberg, ziehe sich durch Diskussion zu den infrage stehenden Gesetzesprojekten »die unrichtige Einstellung einer gewissermaßen ausschließlichen ministeriellen Verantwortung für die Legislative, während die verfassungsrechtliche, also primäre Verantwortung selbstverständlich bei dem Parlament liegt. [...] Meines Erachtens ist es unbedingt notwendig, daß die einzelnen Ministerien wegen wichtiger Gesetze schon in einem frühen Stadium mit den Koalitionsparteien die Fühlung aufnehmen. Dies ist auch meines Wissens in der Weimarer Republik stets so gehandhabt worden. Es ist durchaus nicht nötig und auch wahrscheinlich nicht zweckmäßig, generell festzulegen, wann die Einschaltung von Fraktionsvertretern erfolgen müßte. Dies wird von Fall zu Fall zu regeln sein. Jedenfalls aber sollte es zur Kabinettsreife eines wichtigen Gesetzes gehören, daß der betreffende Minister darüber orientiert ist und berichten kann, wie mutmaßlich sich die Regierungsfaktionen zu dem betreffenden Gesetzentwurf einstellen werden.«⁵¹

So weit wollte der Regierungschef jedoch nicht gehen. Zwar war es auch aus seiner Sicht notwendig, »daß Gesetzentwürfe von grundsätzlicher Bedeutung vor Beginn der parlamentarischen Beratungen politisch gesichert werden«, doch betonte er gleichzeitig, »daß eine Beteiligung von Fraktions-Vertretern an den Vorarbeiten auf der Referentenebene nicht in Betracht kommen kann. Dies würde dem im Grundgesetz weitgehend verwirklichten Grundsatz der Trennung der Gesetzgebungsgewalt und der Regierungsgewalt und wohl auch der Stellung der Bundestagsabgeordneten als Parlamentarier widersprechen. Sobald ein Entwurf aber die Billigung des Ressortchefs finden soll oder gefunden hat, halte ich es bei Entwürfen von grundlegender Bedeutung für wichtig, daß die dem Entwurf zugrunde liegenden gesetzespolitischen Grundsätze mit den Vertretern der Regierungskoalition besprochen werden. [...] Durch solche Absprachen soll in den Grundsätzen eine gemeinsame Linie gefunden werden, an der auch die Fraktionen der Koalition bei der parlamentarischen Beratung der Regierungsvorlagen festhalten werden.«⁵² Dies war ein deutlich engeres Korsett, als dies von Seiten der Koalitionsabgeordneten annehmbar und praktikabel war. War Scharnberg noch davon ausgegangen, dass auch der jeweils zuständige Minister für sein Vorhaben die Ansichten und Interessen der Abgeord-

⁵⁰ Einzelheiten lassen sich nur indirekt nachweisen. Vgl. hierzu Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 12.12.1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 161, S. 325; Scharnberg an Adenauer am 3.12.1950, BA, B 136/4781; Scharnberg an Oellers u. v. Merkatz am 17.1.1951, ACDP, I-148-049/02.

⁵¹ Scharnberg an Adenauer am 7.11.1950, StBKAH, III/21.

⁵² Adenauer an Scharnberg am 11.12.1950, BA, B 136/4781; ähnlich bereits ein Vermerk von Petz vom 6.3.1950, BA, B 136/4592.

neten berücksichtigen und einbeziehen musste, um ein Gesetzesvorhaben erfolgreich durch die parlamentarischen Beratungen zu bringen, so sah Adenauer die Koalitionsfraktionen letztlich in der Pflicht, die Initiativen der Regierung im Parlament zu unterstützen. Hier war ein Kompromiss nur schwer denkbar.

Die schließlich von Scharnberg ausgearbeiteten Vorschläge waren denn auch eher ein Appell zur Zusammenarbeit als ein konkreter Fahrplan für die Gesetzesarbeit. Hiernach⁵³ sollten wichtige Gesetze vor ihrer Verabschiedung im Kabinett mit Vertretern der Koalitionsfraktionen in einer gemeinsamen Gesprächsrunde abgestimmt werden. Für die generelle Koordination zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen war erneut die Bestellung von parlamentarischen Staatssekretären vorgesehen, die einerseits die Intentionen der Parlamentarier gegenüber der Regierung geltend machen, andererseits aber auch die Initiativen und Zielsetzungen des Kabinetts in die Fraktionen weitergeben sollten. Zudem sollte die Initiativtätigkeit der Koalitionsfraktionen aufeinander abgestimmt und auch die Ausschussarbeit so gestaltet werden, dass Differenzen zwischen den Koalitionsfraktionen und der Regierung frühzeitig ausgeräumt wurden.

Allerdings fanden diese Vorschläge in den Koalitionsfraktionen wenig Zustimmung. »Wegen starker Bedenken«⁵⁴ stellten die Unionsabgeordneten sie für eine spätere Beratung zurück, ohne diese Punkte je wieder aufzugreifen. Stattdessen schlug von Brentano dem Kanzler ein *Procedere* vor, das dem künftig praktizierten Vorgehen sehr viel näher kam: »Ich habe die Absicht, einen ganz kleinen Kreis, also etwa zwei – drei Mitglieder der Fraktion damit zu beauftragen, den ständigen Kontakt mit Ihnen aufrecht zu erhalten. Da ich selbstverständlich weiß, daß Ihnen die Zeit dazu fehlen müßte, denke ich daran, diese Herren bei Herrn Staatssekretär Dr. Lenz zu »akkreditieren«. Mit der Federführung möchte ich Herrn Kollegen Krone beauftragen, der mir hierzu besonders geeignet erscheint und den obendrein auch noch freundliche Beziehungen mit Herrn Dr. Lenz verbinden. [...] Es wäre die Aufgabe dieses kleinen Kreises, regelmäßig mit Herrn Dr. Lenz zusammenzukommen, um einerseits von ihm über die Vorschläge und Entscheidungen des Kabinetts unterrichtet zu werden, auf der anderen Seite Herrn Dr. Lenz über die Beratungen sowohl des Vorstandes sowie der Gesamtfraktion zu informieren. Ich bin überzeugt, daß wir damit eine wertvolle Arbeit leisten können mit dem Ziele, die beiderseitige Arbeit wirklich aufeinander abzustimmen.«⁵⁵

Diese Lösung erwies sich als praktikabel und zukunftsfruchtig. Mit der Bestellung von Heinrich Krone zum »parlamentarischem Sekretär« der Fraktion⁵⁶ im April 1951 war jemand gefunden worden, der sich sowohl die Verbesserung der Kooperation

⁵³ Vgl. zum Text Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1. WP, Nr. 169, hier fälschlicherweise als Unterlagen für eine Fraktionssitzung bezeichnet. Die parallele Aufzeichnung von Merkatz' vom 6.7.1951 (ACDP, I-148-049/02) entsprach diesen Punkten, war jedoch weniger konkret.

⁵⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 13.2.1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 180, S. 352. Ähnlich auch die Haltung der FDP-Fraktion, vgl. Sitzung am 20.2.1951, ADL, 14659.

⁵⁵ Von Brentano an Adenauer am 9.3.1951, BA, NL 239/154.

⁵⁶ Vgl. hierzu oben, S. 295.

zwischen den Koalitionsfraktionen untereinander als auch die Abstimmung mit der Regierung zur Aufgabe machte. In Lenz, ebenfalls im Frühjahr 1951 zum Staatssekretär im Kanzleramt berufen, fand er einen Partner, der diesen Absichten entgegenkam. Mit diesem »politischen Administrator und Feuerwehrmann für schwierige Felder zwischen Regierung, Koalitionsparteien, Verbänden und Besatzungsmächten«⁵⁷ gab es in der Regierungszentrale einen Ansprechpartner, der den komplexen politischen Ausgleich zwischen Koalitionsfraktionen, Unionsabgeordneten und Bundesregierung von seiner Seite unterstützte. Zwar blieben Klagen auch in Zukunft nicht aus. Noch im Sommer 1951 bemängelte von Brentano erneut, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Kabinett und der Fraktion zu wünschen übrig lasse. »Es kann nicht mehr so weiter gehen, daß ein großer Teil der Entscheidungen in bürokratischer Weise getroffen wird, bevor man überhaupt die Stellungnahme der Fraktion ermittelt.«⁵⁸ Wenn hier der Name »Lenz« an den Rand dieser Zeilen gesetzt war, wies dies auf die Lösung hin, die dem Regierungschef vorschwebte. Allerdings verstummten auch nun die Klagen über mangelnde Kooperation und Abstimmung nicht völlig⁵⁹, blieb der Zusammenhalt der Koalitionsfraktionen untereinander und deren Verbindung zu Kanzler und Kabinett prekär, doch hatte sich ein Arbeitsmodus entwickelt, der praktikabel war.

Ein erstes Ergebnis dieser Koordinationsbemühungen waren Überlegungen, sich auf ein konkretes Gesetzgebungsprogramm für die nächsten zwei Jahre zu verständigen. Hiermit sollte nicht nur der Überlastung des Bundestages, der »Verstopfung« vor allem von dessen Ausschüssen Rechnung getragen, sondern es sollte auch versucht werden, durch Konzentration auf besonders wichtige Vorhaben den Regierungsparteien ein überzeugendes politisches Aushängeschild für die kommende Bundestagswahl zu geben. Die Initiative ging vom Kabinett⁶⁰ aus, das Ende Juli 1951 beschloss, sich auf eine solche Liste zu verständigen. Allerdings war die Entlastung des Parlaments durch diesen Schritt eher gering, da nahezu alle laufenden und geplanten Vorhaben als dringend eingestuft wurden.

Im Dezember 1951 schalteten sich dann auch die Koalitionsfraktionen in diese Debatte ein. Ausgehend von der Einschätzung, »daß es unter allen Umständen vermieden werden muß, politisch wichtige Gesetze erst zum Schluß, wenn der Wahlkampf schon seine Schatten vorauswirft, in die zweite oder dritte Lesung oder gar in die Ausschüßberatungen zu bringen«⁶¹, schlugen sie vor, in Zusammenarbeit mit den Ministern das anstehende Gesetzesprogramm kritisch zu sichten und auf das

⁵⁷ Gotto, Einleitung zu Lenz-Tagebuch, S. VII.

⁵⁸ Von Brentano an Adenauer am 16. 6. 1951, Baring, Bundeskanzler, S. 64 ff, hier S. 69. Ähnlich auch von Brentano an Schäffer am 4. 10. 1951, StBKAH, III/21.

⁵⁹ Vgl. von Brentano an Adenauer am 30. 5. 1953, Baring, Bundeskanzler, S. 128 f.

⁶⁰ Vgl. Kabinettsitzungen am 26. 7. 1951, Kabinettsprotokolle 1951, Nr. 164, S. 574, und am 15. 1. 1952, Kabinettsprotokolle 1952, Nr. 195, S. 45.

⁶¹ Krone an Adenauer am 19. 12. 1951, BA, B 136/835. Vgl. auch Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 3. 12. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 266, S. 480; und Sitzung FDP-Fraktion 11. 12. 1951, ADL, 14659.

Machbare zu reduzieren. Dennoch blieb auch dieser Vorstoß vergebens, weder gelang es dem Parlament, in den anstehenden Beratungen ein gewichtiges Wort mitzusprechen⁶², noch konnte Einvernehmen über eine reduzierte Liste erreicht werden.

Somit musste der Kanzler zwei Monate vor Ende der Legislaturperiode gegenüber von Brentano zugeben, dass »dem Bundestag z.Zt. 105 Gesetzentwürfe der Regierung und eine fast gleich große Zahl von Initiativentwürfen des Bundestages und des Bundesrates vorliegen. Hierzu kommen noch 30 bis 40 neue Vorlagen der Bundesregierung, die auf ihre Dringlichkeit besonders geprüft sind und die unbedingt noch vor Ende der Legislaturperiode verabschiedet werden müssen«. Dies war angesichts der noch zur Verfügung stehenden Zeit ein nicht zu bewältigendes Arbeitsprogramm. Deshalb sollte erneut ein Versuch gemacht werden, diese Liste von zu verabschiedenden Vorlagen zu reduzieren. »Die Koalition muß entscheiden, welche das sind. Das darf nicht dem Zufall oder etwa der Opposition überlassen werden.«⁶³ Allerdings blieb auch dieser Versuch weitgehend vergeblich; die letzten Monate vor den Bundestagswahlen waren gekennzeichnet von hektischen parlamentarischen Beratungen, um zentrale Vorhaben⁶⁴ noch zu verabschieden, wenn auch manches als politisch wichtig Erachtete dem Ende der Legislaturperiode zum Opfer fiel.

Bemerkenswert an dieser Frage ist die Gewichtung zwischen Regierung und Parlament: Das Kabinett erwartete, dass die Koalitionsfraktionen letztlich seinen Vorgaben nachkamen. Deren Beteiligung war erwünscht, um das angestrebte Ziel zu erreichen, eine gleichberechtigte Mitsprache hinsichtlich der Auswahl der noch zu verabschiedenden Projekte wurde jedoch nicht in Betracht gezogen. Im Vorfeld der Bundestagswahlen blieb den Abgeordneten letztlich keine andere Option, als dieser Rolle zu entsprechen; es lag im zentralen Interesse sowohl des Kabinetts als auch der Koalitionsfraktionen, den Wählern ein überzeugendes Ergebnis der bisherigen Tätigkeit präsentieren zu können, und hierzu zählte nicht zuletzt die Verabschiedung wichtiger Gesetzesvorhaben. Ebenso wenig konnten die Mitglieder der Koalitionsfraktionen zu diesem Zeitpunkt größere Konflikte mit der Regierung riskieren; politische Geschlossenheit genoss im Vorfeld eines entscheidenden Wahlkampfes höchste Priorität. Deshalb fügten sie sich – wenn auch teils murrend – in die politische Pflicht.

Nicht nur gegenüber der Bundesregierung und einem selbstbewussten, zentrale politische Entscheidungen vorwegnehmenden Kanzler musste sich der Bundestag einen eigenen Spielraum verschaffen, auch bezüglich des Bundesrats traf er auf Ministerpräsidenten, die bis 1949 die zentralen politischen Akteure gewesen waren und die – gestärkt durch dieses Selbstbewusstsein – nun auch in der Bundesrepublik die politischen Entscheidungen mitgestalten wollten. Ein Rückzug auf die unmittel-

⁶² Vgl. Niederschrift zur Besprechung über das »Gesetzgebungsprogramm 1952« am 11. 2. 1952, BA, B 136/835, sowie Adenauer an alle Bundesminister am 9. 10. 1952 und am 20. 1. 1953, ebd.

⁶³ Adenauer an von Brentano am 5. 5. 1953, BA, NL 239/155.

⁶⁴ Westverträge, Israelabkommen, Beamtengesetz, Wahlgesetz, Auslandsschulden, Bundesergänzungsgesetz.

baren Interessen ihrer Länder und die Übergabe der Bonner Bühne an den Kanzler und sein Kabinett sowie an den Bundestag kam für sie nicht in Frage.

Nach dem Grundgesetz »wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit« (Art. 50), wozu ihnen ein eigenständiges Initiativrecht, die Gelegenheit der Stellungnahme zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung vor deren Zuleitung an den Bundestag (1. Durchgang) sowie die Möglichkeit des Einspruchs oder aber der Ablehnung von zuvor vom Bundestag verabschiedeten Gesetzen (2. Durchgang) zugewilligt worden war. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, hatte sich die Länderkammer⁶⁵ ein mit qualifiziertem Personal ausgestattetes Sekretariat geschaffen und gleichzeitig eine Reihe von Fachausschüssen gebildet, in denen die ihr übersandten Vorlagen beraten und die Entscheidungen des Plenums vorbereitet werden sollten. Die Befürchtung, dass hier eine »bedenkliche [...] Gegenbürokratie gegen die Ministerien«⁶⁶ gebildet worden sei, war nicht von der Hand zu weisen.

Die wesentlichen Auseinandersetzungen um die Rolle des Bundesrates im westdeutschen Verfassungssystem verliefen zwischen der Länderkammer und der Bundesregierung⁶⁷. Dennoch war auch der Bundestag hiervon tangiert. Strittig war vor allem, in welchem Ausmaß und in welcher Intensität der Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken sollte. Während der Kanzler ihm eher ein allgemeines Prüfungsrecht einräumen wollte zu der Frage, wieweit das jeweilige Gesetzesvorhaben (oder die zuvor erlassene Rechtsverordnung) die Interessen der Länder tangierte, sah der Bundesrat sich nicht nur aufgerufen, auch zu allgemeinen politischen Fragen Stellung zu nehmen, sondern ebenso verpflichtet, die ihm überwiesenen Vorlagen gründlich zu beraten und detaillierte Änderungsvorschläge zu machen. In diesem Streit konnte die Länderkammer sich im Wesentlichen durchsetzen, wenn auch Kontroversen in Einzelfragen nach wie vor die Situation prägten.

Von seinem Initiativrecht hat der Bundesrat eher selten Gebrauch gemacht. Von den 805 in der 1. Legislaturperiode eingebrachten Gesetzentwürfen wurden nur 32 von ihm unterbreitet⁶⁸, während vom Bundestag 301 und von der Bundesregierung 472 Vorlagen stammten. Hier überließ er den beiden anderen Verfassungsorganen bereitwillig das Feld. Er empfand sich somit nicht als politischer Impulsgeber, sondern als Wächter und Kontrolleur gegenüber den anderen, am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten. Damit entsprach er seinem von der Verfassung vorgegebenen Auftrag. »Er ist kein dem Bundestag gleichwertiges Parlament«, so fasste Justizminister Dehler seine Einschätzung zusammen, »und hat keine Zuständigkeit auf dem Gebiet der allgemeinen Politik. [...] Soweit aber dem Bundesrat Befugnisse zugewiesen sind, ist er nicht auf die Prüfung beschränkt, inwieweit durch eine be-

⁶⁵ Vgl. hierzu Wengst, Staatsaufbau, S. 212 ff.

⁶⁶ Vermerk des Bundeskanzleramts vom 12. 12. 1949, BA, B 136/4597.

⁶⁷ Vgl. hierzu Wengst, Staatsaufbau, S. 302 ff.

⁶⁸ Zahlen nach Schindler, Datenhandbuch, S. 2388. Die bedeutendste Initiative in der 1. Legislaturperiode war der Entwurf eines Bundesbahngesetzes, der von Nordrhein-Westfalen ausgearbeitet worden war. Daneben hat der Bundesrat mehrfach die Bundesregierung aufgefordert, Gesetzes- oder Verordnungsentwürfe zu bestimmten Fragen vorzulegen.

stimmte Maßnahme die Interessen der Länder berührt werden. Er kann vielmehr z.B. einen ihm zugeleiteten Gesetzentwurf nach allen Richtungen hin prüfen, auf seine Verfassungs- und Rechtmäßigkeit, auf Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der gesetzlichen Regelung, insbesondere auch auf seine Auswirkungen auf die Außen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. [...] So unerwünscht es scheinen mag, daß zum Teil im Bundesrat die politischen Debatten im Bundestag vorweggenommen werden oder sich diese wiederholen, so läßt sich doch hiergegen nichts unternehmen. Der Bundesrat ist zwar keine echte zweite Kammer, aber doch ein politisch zusammengesetztes Gremium. Soweit er nach dem Grundgesetz zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes berufen ist, ist jedes Mitglied des Bundesrates berechtigt, dazu seine Auffassung darzulegen. Es müssen nur die Ausführungen sich im Rahmen der konkreten Aufgabe halten.«⁶⁹ Damit hatte er ein gewichtiges Wort im parlamentarischen Verfahren mitzureden.

In diesem Sinne sah es die Länderkammer als wesentliches Anliegen an, zu den ihr überwiesenen Regierungsvorlagen im 1. Durchgang detailliert Stellung zu nehmen. Nach dem Grundgesetz hatte sie drei Wochen Zeit, um eine solche Äußerung zu erarbeiten. Dies bot Anlass zu manchem Konflikt mit der Bundesregierung um eine Fristverlängerung⁷⁰, war aber auch Ausgangspunkt zu pragmatischen Regelungen, um diese rigorose Terminierung zu umgehen. Die Stellungnahme des Bundesrates, im Allgemeinen mit einer weiteren Erläuterung der Bundesregierung versehen, wurde dann zusammen mit der Regierungsvorlage dem Bundestag übermittelt. Die ausführliche Stellungnahme des Bundesrates, häufig ergänzt von einer Neuformulierung einzelner Bestimmungen des Gesetzentwurfs⁷¹, wurde vom Bundestag nicht in erster Linie als Einschränkung seines Entscheidungsspielraums gesehen, sondern vielmehr als ein Hinweis, unter welchen Prämissen der Bundesrat im 2. Durchgang dem vom Parlament in 3. Lesung verabschiedeten Gesetz zustimmen würde. Dies war dem parlamentarischen Verfahren nicht abträglich. Wenn der Bundesrat in der 1. Legislaturperiode nur gegen ein einziges (nicht zustimmungspflichtiges) Gesetz Einspruch erhob⁷², so dürfte diese hohe Zustimmungsrates auch daraus resultieren, dass er in den anderen Verfahren seine Position bereits im 1. Durchgang deutlich gemacht hatte und der Bundestag dies berücksichtigen konnte⁷³.

⁶⁹ Dehler an StS Bundeskanzleramt am 10.7.1951, BA, B 136/4597.

⁷⁰ Vgl. hierzu Wengst, Staatsaufbau, S. 305 ff.

⁷¹ Im Falle des Gesetzentwurfs über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft fasste der Bundesrat seine Anregungen sogar zu einer Neufassung des Regierungsentwurfs zusammen, die dann von der Bundesregierung übernommen wurde.

⁷² Dies war das Preisgesetz. Vgl. auch die Zahlen in Schindler, Datenhandbuch, S. 2430 und 2433.

⁷³ In einem Referat von Ministerialrat Lechner, BMI, zur »Entwicklung der Rechtsstellung des Bundesrates« vom März 1952 (BA, B 136/4597) wird als einziger wesentlicher Konflikt zwischen Bundestag und Bundesrat die Kontroverse um die Wahl der Vertreter der Bundesrepublik zur Beratenden Versammlung des Europarats genannt. Der Forderung des Bundesrats, selbst eigene Vertreter in dieses Gremium zu entsenden, stellte sich der Bundestag entgegen. Den entsprechenden Gesetzentwurf, der die Wahl allein durch den Bundestag vorsah, ließ der Bundesrat passieren, indem er eine

Falls die Regierung einen frühen Widerspruch des Bundesrates umgehen wollte oder ihr an einer raschen Verabschiedung eines Gesetzes lag, konnte sie versuchen, den von ihr erarbeiteten Gesetzestext durch die Koalitionsfraktionen als Initiativantrag einbringen zu lassen. In dieser Konstellation entfiel die Stellungnahme des Bundesrates, sodass sofort die 1. Lesung im Bundestag erfolgen konnte. In Einzelfällen hat das Kabinett diesen Weg gewählt, doch wollte es im Allgemeinen seine Initiative nicht aus der Hand geben. Die überwiegende Mehrzahl der Initiativgesetze kam von einzelnen Abgeordneten, einzelnen Fraktionen oder Fraktionsbündnissen und stand in Konkurrenz zu Gesetzesvorhaben der Regierung. In diesem Fall war dem Bundesrat keine Möglichkeit eingeräumt, vor Beginn der Beratungen im Bundestag eine eigene Stellungnahme einzubringen.

Der zweite Einflusskanal der Länderkammer lag in den Beratungen der Bundestagsausschüsse⁷⁴. Neben Vertretern der Bonner Ministerialbürokratie nahmen in der Regel auch Repräsentanten des Bundesrates an diesen Sitzungen teil. Auch wenn hier die Vertreter der Bundesregierung im Allgemeinen durch Anregungen, Auskünfte und Formulierungshilfen die gewichtigere Rolle spielten, konnten die Repräsentanten des Bundesrates durch Empfehlungen und Stellungnahmen auch in diesem Stadium der Gesetzesarbeit die Interessen und Sichtweisen ihres Verfassungsorgans einbringen und die im 1. Durchgang vorgebrachten Anliegen erneut bekräftigen⁷⁵. Wie weit die Abgeordneten auf diese Anregungen eingingen, war von Fall zu Fall unterschiedlich.

Besonders eng war die Kooperation zwischen den Oppositionsfraktionen und dem Bundesrat. Dies galt weniger für die Mitglieder der kleineren Parteien als vor allem für die Sozialdemokraten. Durch SPD-geführte Landesregierungen konnten sie im Bundesrat nicht selten eigene Vorschläge und Vorstellungen in die Gesetzesarbeit einbringen und damit ihre Einflusschancen im Bundestag verbessern. Die Ministerialbürokratie dieser Länder bot ihnen zudem in manchem Fall Hilfestellung für die Formulierung von Verbesserungsvorschlägen und Änderungsanträgen, die sie dann in die Ausschussberatungen oder in die 2. oder 3. Lesung im Plenum einbringen konnte. Auch wenn die Ansichten und Interessen der SPD-Bundestagsfraktion und der entsprechend »gefärbten« Landesregierungen nicht immer deckungsgleich waren, konnte die stärkste Oppositionskraft im Bundestag doch von der Beteiligung des Bundesrates an der Parlamentsarbeit profitieren.

Nach dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen war es dann wieder der Bundesrat, der zu dem Gesetzestext Stellung nehmen musste. Angesichts der inten-

Stellungnahme ablehnte. Das Gesetz konnte daraufhin in der vom Bundestag beschlossenen Form am 16. 6. 1951 verkündet werden.

⁷⁴ Im Plenum ergriffen Bundesratsmitglieder nur selten das Wort, und wenn, dann meist zu kontroversen außenpolitischen Themen, wo sie eher die Opposition als die Regierungsfractionen unterstützten.

⁷⁵ Im Falle des Montanmitbestimmungsgesetzes hatte der Bundesrat beschlossen, angesichts interner Differenzen über den Inhalt des Gesetzes im 1. Durchgang keine Stellungnahme abzugeben, sondern Änderungswünsche in die Ausschussberatungen einzubringen.

siven Einbeziehung der Länderkammer in den Gesetzgebungsprozess waren Einsprüche im 2. Durchgang höchst selten. Obwohl knapp sechzig Prozent der in der 1. Legislaturperiode verabschiedeten Gesetze (nicht zustimmungspflichtige) Einspruchsgesetze waren, hat der Bundesrat nur in einem Fall seinen Einspruch⁷⁶ eingelegt. Auch bei den Zustimmungsgesetzen hat er nur in zwölf Fällen sein Einverständnis verweigert. In dieser Situation griff das Vermittlungsverfahren; hierbei konnte in vier der erwähnten zwölf Fälle eine Einigung erreicht werden. Auch dies unterstreicht die Verflechtung von Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren und die sich hieraus ergebende enge Kooperation zwischen beiden Verfassungsorganen.

Ein wichtiger Akteur im Gesetzgebungsprozess war in der 1. Legislaturperiode auch die Alliierte Hohe Kommission. Auch wenn die große Mehrzahl der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze nicht beanstandet wurde, kam es in bestimmten Themenfeldern zu langwierigen Auseinandersetzungen mit der »Regierung auf dem Petersberg«⁷⁷. Generell suchte die deutsche Seite deren Einflussnahme zu minimieren, indem sie die alliierten Vorbehalte auszuräumen suchte, strittige Punkte aus dem Gesetzesvorhaben ausklammerte oder auf Zeit spielte, also darauf setzte, dass mit einer Revision des Besatzungsstatuts auch die alliierten Vorbehaltsrechte eingeschränkt oder ganz aufgehoben würden.

Während der Bundeskanzler, der eigentliche Ansprechpartner der Hohen Kommissare, eher darauf setzte, durch einen pragmatischen Kurs deren Einwände auszuräumen oder zu umgehen, zeigten sich die Volksvertreter weniger bereit, ihren eigenen Handlungsspielraum einengen zu lassen. Insbesondere die Oppositionsparteien protestierten vehement gegen alliierte Auflagen und Vorschriften und verwiesen auf ihre Legitimation als gewählte Volksvertreter. Die Regierungsfractionen wollten – zumindest im öffentlichen Raum – einer solchen unnachgiebigen Position in nichts nachstehen und bekräftigten ebenso vehement die gesetzgeberische Souveränität des Bundestages. Im konkreten Fall – und unter der eindringlichen Mahnung des Kanzlers, die politischen Realitäten zu berücksichtigen – waren sie dann jedoch vielfach bereit, den alliierten Vorbehalten Rechnung zu tragen.

Zudem zahlte sich das Spiel auf Zeit aus. Mit der ersten Revision des Besatzungsstatuts, dem Petersberger Abkommen vom 22. November 1949, wurden die Einspruchsmöglichkeiten der Alliierten minimiert, und mit der Diskussion über einen Generalvertrag zeichnete sich ohnehin eine weitere Einschränkung oder gar Aufhebung des Besatzungsstatuts ab, so dass die Bereitschaft der Hohen Kommissare wuchs, die eigene Vetoposition nicht voll auszunutzen, sondern sich den Vorhaben der deutschen Seite nicht in den Weg zu stellen. Dennoch blieben sie ein Mitspieler auf der Bonner Bühne.

Das Bundesverfassungsgericht schließlich erwies sich als einflussreicherer Akteur, als die Bundesregierung erwartet hatte. Adenauers bekannter Stoßseufzer – »Dat

⁷⁶ Zahlen nach Schindler, Datenhandbuch, S. 2430 u. 2433.

⁷⁷ Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, S. 42.

ham wir uns so nich vorjestellt«⁷⁸ – drückte sein Erstaunen und seinen Ärger darüber aus, dass die Karlsruher Richter sich schon bald zum mächtigsten institutionellen Vetospieler⁷⁹ gegenüber der Bundesregierung aufschwangen und so die Machtverteilung zwischen der Regierung und ihrem parlamentarischen Widersacher, der Opposition, nachhaltig zu verändern drohten. Zwar lag die eigentliche Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Rolle als Schützer der Grundrechte und als Garant der verfassungsmäßigen Ordnung. Daneben erlangte es aber von Beginn seiner Tätigkeit an auch entsprechendes Gewicht als Mitspieler in der politischen Auseinandersetzung. Insbesondere die Opposition versuchte mit Bedacht, mit Hilfe der Karlsruher Richter ihre aus der parlamentarischen Minderheitsposition resultierende Schwäche zu überwinden und das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument gegen die Regierung und die sie tragende Bundestagsmehrheit einzusetzen. Aber auch die kleineren Bundestagsfraktionen und -gruppen unternahmten nicht selten den Gang nach Karlsruhe, um sich gegen politische Strangulierungsversuche seitens der großen Fraktionen zu wehren. Angesichts des Ansehens, das das Bundesverfassungsgericht schon bald genoss, zeigte selbst die Androhung, man werde gegebenenfalls eine Streitfrage nach Karlsruhe tragen, bereits Wirkung.

Für die Öffentlichkeit war der Bundestag zunächst einmal ein Redeparlament. Die kontroverse öffentliche Debatte um politische Streitfragen war naturgemäß ein zentrales Element seiner Tätigkeit. Hierbei profilierte sich eine Reihe von fulminanten und scharfzüngigen Rednern. Adenauer ergriff in der 1. Legislaturperiode in 66 Sitzungen das Wort,⁸⁰ »ein Meister der freien Rede«,⁸¹ der durch parlamentarische Routine und Schlagfertigkeit bestach. Zu den profilierten Rednern von Seiten der Unionsfraktion gehörten neben der Fraktionsspitze auch Gerhard Schröder, Kurt Georg Kiesinger, Eugen Gerstenmaier und Franz Josef Strauß, aus den Reihen der kleineren Koalitionspartner vor allem Thomas Dehler, für die Oppositionsparteien Kurt Schumacher, Herbert Wehner, Carlo Schmid, Adolf Arndt und Fritz Erler. Im Zentrum der großen Kontroversen standen insbesondere außen- und deutschlandpolitische Fragen. In diesen Debatten konnten Regierung wie Opposition ihre Konzepte gegeneinandersetzen, ja, dieser Schlagabtausch lebte von der Konfrontation der jeweiligen außenpolitischen Vorstellungen und Zielsetzungen. Dieses Bild vom antagonistischen Gegenüber von Koalitions- und Oppositionslager, wie es in den außenpolitischen Debatten zu erkennen war, hat die Wahrnehmung vom Deutschen Bundestag im Untersuchungszeitraum bis heute geprägt.

Betrachtet man andere Politikfelder, so wird dieses Gemälde differenzierter und uneindeutiger. Ein öffentlicher Schlagabtausch über derartige Fragen in der Plenar-

⁷⁸ Zitiert bei Geiger, Willi, Verfassungsentwicklung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Düsseldorf 1965, S. 19.

⁷⁹ So die Einschätzung von Stüwe, Klaus, Bundesverfassungsgericht und Opposition, in: van Ooyen, Robert/Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden 2006, S. 215–228, hier S. 215.

⁸⁰ So Morsey, Adenauer und Bundestag, S. 16.

⁸¹ Poppinga, Anneliese, Meine Erinnerungen an Konrad Adenauer, Stuttgart 1960, S. 226.

debatte findet sich sehr viel seltener als über die Außen- und Deutschlandpolitik; weder über Grundfragen der Sozialpolitik noch über wirtschaftspolitische Konzeptionen oder innen- und rechtspolitische Fragen fand in der Mehrzahl der Fälle etwa anlässlich der 1. oder der 3. Lesung entsprechender Gesetzgebungsmaßnahmen eine breite und kontroverse Auseinandersetzung statt. Hier war der Bundestag Arbeitsparlament; hier lag das Schwergewicht in der Ausschussarbeit, wo die Abgeordneten den entsprechenden Gesetzen ihren Stempel aufdrückten. Insgesamt konnten sie hier in Sachverstand und Erfahrung durchaus mit den Vertretern der Ministerialbürokratie mithalten. Angesehen war vor allem die beeindruckende »Juristenfraktion«⁸² im Rechtsausschuss mit (zunächst) Wilhelm Laforet, (dann) Matthias Hoogen und (später) Hans Wilhelmi an der Spitze. Aber auch die Arbeit in den anderen Ausschüssen, zumindest in den größeren von ihnen, war von Fachwissen und Überzeugungskraft, Gestaltungswillen und Engagement geprägt. Vor allem aber verwischte in den Ausschussberatungen wie in der Gesetzgebungsarbeit generell die Polarität von Koalitions- und Oppositionsfraktionen. Auch wenn die Existenz konzeptioneller Unterschiede in anstehenden Sachfragen nicht bagatellisiert werden soll, war die Tendenz zu einer kooperativen »Gemeinsamkeitspolitik« jenseits außen- und deutschlandpolitischer Themen doch sehr viel stärker ausgeprägt. Dies jedoch nahm die Öffentlichkeit weniger wahr.

Die hier dargelegten Versuche, das Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen auszutarieren und hierbei die Position des Deutschen Bundestages konkret abzustecken, bezogen sich vor allem auf die 1. Legislaturperiode, in der alle Beteiligten zunächst einmal darauf setzen mussten, ihre entsprechenden Spielräume abzustecken. In der Folgezeit nahmen diese Konfliktlagen ab, hatte sich doch mittlerweile ein praktikables und die Machtstrukturen der (frühen) Bundesrepublik reflektierendes Mit- und Gegeneinander herauskristallisiert. Weitere Debatten um diese Frage erwachsen vor allem aus dem Versuch, diese Positionen zu verfeinern, oder sie waren von der Absicht getragen, angesichts sich verändernder Machtverhältnisse selbst größere Gestaltungsspielräume zu erlangen. Dies soll im Folgenden dargelegt werden.

Auch die nächsten Legislaturperioden standen eindeutig unter dem Vorsatz, die Arbeit des Bundestages zu optimieren und insbesondere das Zusammenwirken zwischen Regierungsfractionen und Bundesregierung enger und effektiver zu gestalten. Schon die Ernennung von Ministern ohne Geschäftsbereich – Tillmanns, Schäfer, Kraft und Strauß – die in besonderer Weise die Verbindung zu ihren Fraktionen bzw. zur CSU-Landesgruppe halten sollten, war ja 1953 nicht nur der Befriedigung der personellen Ansprüche der künftigen Koalitionäre, sondern auch dem Ziel geschuldet gewesen, die möglichst reibungslose Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen zu garantieren und die Unterstützung der gesetzgeberischen Anliegen der Bundesregierung durch die Bundestagsmehrheit zu sichern. Allerdings erwies sich dieser Versuch als wenig überzeugend. Insgesamt waren und blieben die Fraktions-

⁸² Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 100.

vorsitzenden für diese Koordinierungsaufgabe wichtiger als die neuen Minister, denen zudem der Makel anhaftete, Abgesandte des Regierungschefs zu sein. Somit liefen entsprechende Kontakte im Allgemeinen über die Fraktionsspitzen, die ja von den Fraktionen als ihre Sprecher legitimiert waren und somit größere Autorität hatten, gegenüber Kanzler und Kabinett als deren Sachwalter aufzutreten, die aber auch eher Mittel und Wege fanden, Anliegen des Kanzlers in ihren Reihen durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund blieb die Ernennung von Sonderministern für diese Aufgabe ein einmaliger Vorgang; nach den Kabinettsumbildungen im Oktober 1955 und im Oktober 1956 wurde dieses Experiment nicht wiederholt, sondern den jeweiligen Ministern nun neue, konkrete Aufgaben zugewiesen.⁸³

Diese Veränderungen im Kabinett, insbesondere die Ernennung von Strauß zum Atom- und später zum Verteidigungsminister sowie die Berufung von Brentanos zum Außenminister, riefen erneut den lautstarken Protest der kleineren Koalitionspartner hervor. Fraktionschef Dehler wandte sich namens der Liberalen vehement gegen eine derartige »erhebliche Verlagerung der Gewichte im Kabinett« und verlangte, dies zuvor in einer Kabinettsbesprechung zu erörtern.⁸⁴ Dies hatte der Kanzler bewusst vermieden, da »man der Legislative nicht mehr als nötig das Mitspracherecht bei Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive einräumen dürfe.«⁸⁵ Dehler wendete seine Forderung nun ins Grundsätzliche. Hatte der Kanzler ihm zur Antwort gegeben, dass aus seiner Sicht bei Veränderungen im Kabinett keine verfassungsrechtlichen und politischen Fragen tangiert würden, die eine Absprache mit den Koalitionsparteien notwendig machten,⁸⁶ so griff Dehler diese Formulierungen auf und knüpfte hieran prinzipielle Erwägungen: »Nach dem Grundgesetz und nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung [gilt] das Kollegialprinzip. [...] Es entspricht dem Wesen einer Koalition, daß personelle und sachliche Änderungen im Kabinett im Einvernehmen mit den Parteien getroffen werden, die eine Regierung tragen. [...] Die Minister sind nicht Fachminister und nicht Staatssekretäre im Sinne des Kaiserreichs, sondern politische Minister [...]«⁸⁷

Diese verfassungsrechtliche Lektion war zwar eine scharfe – und in ihrer Schärfe auch gewollte – Attacke auf den Bundeskanzler, doch bewirkte sie kein Umdenken, vielmehr war sie eine weitere Eskalationsstufe in dem Konflikt zwischen Adenauer und Dehler, der schließlich zum Bruch der Koalition 1956 führte. In der Sache hatte der Vorsitzende der FDP-Fraktion durchaus recht, doch fehlte es den kleineren Koalitionspartnern an Gewicht – und ihm selbst in seiner Partei an der notwendigen Rückendeckung für seine Kritik – um gegenüber dem Kanzler diese Mitspracherechte einzufordern.

⁸³ Strauß wurde Bundesminister für Atomfragen, Tillmanns verstarb am 12. 11. 1955, Kraft wurde Sonderbevollmächtigter für wasserwirtschaftliche und wasserrechtliche Fragen und Schäfer Sonderbevollmächtigter zur Überprüfung der Lage des unselbständigen Mittelstands.

⁸⁴ Dehler an Adenauer am 13. 10. 1955, Löttel, Adenauer und FDP, Nr. 137, S. 448.

⁸⁵ Vgl. Kabinettsitzung am 6. 10. 1955, Kabinettsprotokolle 1955, Nr. 99, S. 554.

⁸⁶ Vgl. Adenauer an Dehler am 20. 10. 1955, Adenauer, Briefe 1955–1957, Nr. 36, S. 72 f.

⁸⁷ Dehler an Adenauer am 5. 11. 1955, Löttel, Adenauer und FDP, Nr. 139, S. 451 ff.

Der möglichst engen Zusammenarbeit im Bundestag sollten auch die Koalition-zusammenkünfte dienen, die seit dem Frühjahr 1954 in unregelmäßigen Abständen stattfanden. Der Anregung von Hugo Scharnberg, diese Gepflogenheit aus der 1. Legislaturperiode wieder aufzunehmen⁸⁸ und zu Beginn jeder Arbeitswoche die Fraktionsspitzen der Koalitionsparteien sowie einzelne Kabinettsmitglieder im Palais Schaumburg zu einer Aussprache zu versammeln, stimmten die anderen Fraktionen unverzüglich zu.⁸⁹ Umgesetzt wurden diese Überlegungen zur Straffung der Parlamentsarbeit jedoch nicht. Im Strudel der eskalierenden Koalitionskrise war an die Einführung derartiger Verfahrensregeln nicht zu denken. Erst nach der Bildung einer neuen Regierung aus CDU/CSU, DP und FVP im Oktober 1956 lassen sich mehr oder weniger regelmäßige Koalitionsbesprechungen nachweisen, die die genannten Zwecke erfüllen sollten.⁹⁰

Im 3. Deutschen Bundestag war es dann die Deutsche Partei, die darauf drängte, einen schriftlichen Koalitionsvertrag abzuschließen. Angesichts ihres zahlenmäßig und auch politisch prekären Gewichts in der Koalition schien ihr ein solcher Schritt eine Möglichkeit zu eröffnen, vom großen Koalitionspartner als gleichwertig anerkannt zu werden. So arbeitete sie unter der Federführung ihres bisherigen Justizministers von Merkatz eine detaillierte Koalitionsvereinbarung aus, die sie Mitte Oktober 1957 Adenauer zuleitete. In ihr war ein umfangreiches Bündel politischer Zielsetzungen aufgelistet, die der Arbeit der Koalition zugrunde liegen sollten, aber auch Verfahren zur Zusammenarbeit im Bundestag, die in etwa dem zuvor Genannten entsprachen.⁹¹ Allerdings verweigerte sich der Kanzler dezidiert einer solchen Einengung seines politischen Handlungsspielraums. Mit einer eigenen parlamentarischen Mehrheit im Rücken, auf dem Höhepunkt seiner Macht und seines Ansehens stehend, konnte er darauf setzen, die Koalition geschlossen hinter sich zu versammeln und seine Projekte dort durchzusetzen. In dieser Konstellation wären Koalitionsvereinbarungen oder auch nur regelmäßige Koalitionsgespräche eher eine Einengung seiner politischen Gestaltungsmacht gewesen denn ein Mittel, die Koalition zusammenzuhalten.

Diese Hinhaltetaktik war nach den nächsten Bundestagswahlen 1961 vorbei. Sichtlich um Werbung bei der FDP bemüht, bot der künftige Kanzler den Liberalen bereits in den ersten Gesprächen über ein mögliches Regierungsbündnis an, einen

⁸⁸ Wieweit es derartige Gespräche in der 1. Legislaturperiode gab, ist strittig; zumindest lassen sich für diese Jahre keine regelmäßigen Zusammenkünfte mit einem festgelegten Teilnehmerkreis nachweisen. Vgl. zu den Koalitionskontakten in der 1. Wahlperiode ebd., S. 526, Anm. 145.

⁸⁹ Vgl. Vermerk Niebel vom 7. 4. 1954, ADL, A 31–10; Eckart (GB/BHE) an Vorstand FDP-Fraktion am 27. 4. 1954, ADL, A 31–8; Dehler an Adenauer am 20. 12. 1954, Lötzel, Adenauer und FDP, Nr. 109, S. 397 f. Auch Adenauer stimmte diesem Vorgehen zu. Vgl. ebd., Anm. 2.

⁹⁰ So am 26. 11. 1956, 27. 11. 1956, 3. 12. 1956, 10. 12. 1956, 11. 12. 1956, 7. 1. 1957, 28. 1. 1957, 25. 2. 1957, 11. 3. 1957 und 18. 3. 1957. Vgl. die Kurzprotokolle dieser Sitzungen, ACDP, 08-001-290/6.

⁹¹ Vgl. Globke an Krone am 16. 10. 1957 und Anlagen, ACDP, I-028-055/2. Vgl. auch die deutlich umfangreichere Version vom September 1957, Anlage zu Merkatz an Kalinke am 26. 9. 1957, ACDP, I-026-002/2.

Koalitionsausschuss zu bilden.⁹² Dies griff die Gegenseite auf und arbeitete in den nächsten Tagen ein detailliertes Koalitionsabkommen aus, auf dessen Basis sich der Hauptausschuss der FDP schließlich für eine erneute Koalition mit der Union aussprach. Eine solche einseitige Abmachung, die allein die Ansichten und Prioritäten der Liberalen widerspiegelte, wollten die Christdemokraten jedoch nicht akzeptieren, doch weigerten sich die FDP-Vertreter beharrlich, die von ihrem Parteigremium gebilligte Fassung in den entsprechenden Punkten zu verändern. Am Ende dieses Streits stand die »finale Niederlage«⁹³ von CDU und CSU, die allenfalls noch versuchen konnten, die Bedeutung des Koalitionsabkommens herunterzuspielen.⁹⁴

In dem Koalitionsabkommen verständigten sich beide Seiten darauf, einen Koalitionsausschuss zu bilden, der zu Beginn jeder Woche tagen sollte und dem die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen, deren Stellvertreter sowie die Parlamentarischen Geschäftsführer angehören würden. Als die zentrale Funktion dieses Gremiums sahen die Beteiligten an, die Zusammenarbeit der beiden Partner im Bundestag sicherzustellen. Zu diesem Zweck sollten Gesetzesinitiativen der Regierung schon vor Einbringung im Kabinett in ihren Grundzügen dem Koalitionsausschuss zur Beratung vorgelegt und so eine Übereinkunft über ihre Ausgestaltung hergestellt werden. Ebenso wollte man Initiativgesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen vor Einbringung in den Bundestag dem Koalitionsausschuss zuleiten und dort möglichst Einvernehmen über Inhalt und Procedere erreichen. Zudem waren in dem Abkommen Grundzüge einer gemeinsamen Regierungspolitik der künftigen Koalition aufgelistet.⁹⁵

Diese Maßregeln wären eine bedeutende Einschränkung der Aktionsfreiheit der Koalitionsparteien im Parlament gewesen, doch erfüllte der Koalitionsausschuss nicht die in ihn gesetzten Erwartungen. Das zentrale Problem der neuen Koalition bestand in dem Vertrauensdefizit zwischen beiden Partnern, wie es in den holperigen und von gegenseitigem Misstrauen geprägten Koalitionsverhandlungen immer wieder zum Vorschein gekommen war. Die größte Schwachstelle des Koalitionsausschusses war die Nicht-Einbindung des Kanzlers bzw. des Kabinetts, was eine Koordinierung zwischen beiden Ebenen kompliziert machte. Schon wenige Monate nach Bildung der Koalition musste sich die FDP eingestehen, dass »die clearing-Funktion des Koalitionsausschusses [...] nur wirksam werden [könne], wenn an den Sitzungen der Bundeskanzler teilnimmt. Er sollte sie zweckmäßigerweise leiten.«⁹⁶ So vereinbarten beide Seiten dann auch im Sommer 1962, dass »künftig wieder alle wichtigen politischen Entscheidungen unter dem Vorsitz des Herrn Bundeskanzlers in einem kleinen Kreis unter Teilnahme der Fraktionsvorsitzenden, der Fraktionsgeschäftsführer und der zuständigen Bundesminister getroffen würden.«⁹⁷

⁹² Besprechungsvermerk vom 12. 10. 1961, Löttel, Adenauer und FDP, Nr. 212, S. 874.

⁹³ Ebd., S. 98. Dort, S. 96 ff., auch weitere Einzelheiten.

⁹⁴ Vgl. Rasner an Mende am 15. 12. 1961, ACDP, 08-001-054/1.

⁹⁵ Vgl. Koalitionsvereinbarung, Anlage zu Rundschreiben Genschers an FDP-Fraktion vom 5. 3. 1962, ADL, A 31-200.

⁹⁶ Vermerk Genscher vom 11. 7. 1962, ADL, A 31-43.

⁹⁷ Koalitionsbesprechung am 11. 7. 1962, Löttel, Adenauer und FDP, Nr. 221, S. 924.

Damit war die Initiative in Koalitionsangelegenheiten wieder ins Kanzleramt zurückverlegt worden. Wenn die FDP die Hoffnung gehabt hatte, mit dem Koalitionsausschuss ein eigenständiges Gremium zu schaffen, das als Scharnier zwischen den Koalitionsfraktionen dienen und die Fraktionen als Träger des Regierungsbündnisses aufwerten würde, so musste sie sich nun eingestehen, dass ohne die lenkende Hand des Kanzlers ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen beider Partner im Deutschen Bundestag kaum zu erreichen sein würde. Dies war eine schmerzliche Niederlage. Allerdings besserte sich die Situation auch nun nicht, vielmehr blockierten sich beide Koalitionäre gegenseitig.⁹⁸ Begleitet von politischen Spannungen, Querelen um die Kanzlernachfolge und auch divergierenden Ansichten in vielen Gesetzgebungsvorhaben blieb das politische Klima angespannt, war die Parlamentsarbeit von Streit und nicht abgestimmtem Vorgehen geprägt.

Einen zweiten Weg, die Kooperation zwischen Bundesregierung und Bundestag bzw. den Koalitionsfraktionen zu intensivieren und die Gesetzgebungstätigkeit zu optimieren, erblickte der Kanzler darin, ein zwischen beiden Verfassungsorganen vereinbartes Gesetzgebungsprogramm für die jeweilige Legislaturperiode zu erarbeiten und so für die nächsten Wahlen politische Akzente zu setzen. Bereits ein Jahr nach den Bundestagswahlen 1953 ließ Adenauer eine solche Liste von Gesetzesvorhaben erster und zweiter Priorität zusammenstellen, die er anschließend den Mitgliedern seines Kabinetts zur Bewertung und gegebenenfalls Ergänzung übersandte.⁹⁹ Allerdings hatte diese Initiative nicht den gewünschten Effekt: statt die Liste kritisch zu prüfen, antworteten die so Angesprochenen mit einer großen Zahl neuer Gesetzesprojekte aus ihren Häusern, die ihnen dringlich erschienen. Dies zog dann weitere Korrekturen an der Liste nach sich bis hin zur Bildung einer Unterkommission des Kabinetts, die sich auf diejenigen Gesetzesvorhaben verständigenden sollte, mit denen die Bundesregierung 1957 vor die Wähler treten wollte.¹⁰⁰

⁹⁸ So forderte die FDP-Fraktion im Herbst 1962 den Bundeskanzler auf, seine geplante Regierungserklärung zuvor im Koalitionsausschuss zu besprechen, was Adenauer und auch die Unionsfraktion jedoch weit von sich wiesen. Ebenso wurde der Vorschlag der FDP-Parlamentarier verworfen, anstehende Gesetzesvorlagen zur Reform der Krankenversicherung und zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall im Koalitionsausschuss zu besprechen. Obwohl letzteres dem Sinn des Koalitionsabkommens entsprochen hätte, wehrte der Vorsitzende der Unionsfraktion dies ab: »Ich kann auch Ihren Vorschlag, den Koalitionsausschuss unter dem Vorsitz des Herrn Bundeskanzlers mit den sozialpolitischen Gesetzesvorlagen des Bundesarbeitsministers zu beschäftigen, nicht akzeptieren. Diese Gesetze sind in ihren Grundzügen mit der Koalition besprochen, und die Fraktionen der Koalition haben ihre grundsätzliche Zustimmung erteilt. Es ist nun Aufgabe der Bundesregierung, in eigener Zuständigkeit die Vorlagen über den Bundesrat dem Bundestag zuzuleiten. Dann werden wir uns im Plenum und in den zuständigen Ausschüssen mit den Einzelfragen beschäftigen müssen.« Von Brentano an Kühlmann-Stumm am 28. 9. 1962, BA, NL 239/168. Vgl. auch Kühlmann-Stumm an Adenauer am 26. 9. 1962, ebd., und Mende an Adenauer am 2. 10. 1962, ebd.

⁹⁹ Vgl. Vermerk Haenlein, BkA, vom 7. 9. 1954, BA, 136/837, und Schreiben Adenauers an die Bundesminister vom 27. 9. 1954, BA, B 136/836.

¹⁰⁰ Vgl. Adenauer an die Bundesminister am 19. 11. 1954, ebd.; Vermerke Abicht, BkA, vom 7. 6. 1956, 26. 6. 1956 und 6. 7. 1956, ebd.

Die Problematik dieses Vorgehens lag weniger in dem Vorsatz des Kanzlers, das Kabinett auf ein solches Gesetzesprogramm zu verpflichten, sondern in dem Bestreben, die Koalitionsfraktionen in diese Übereinkunft einzubeziehen. Für sie bedeutete dies eine deutliche Beschränkung ihres politischen Handlungsspielraums, konnten sie letztlich doch nicht selbst entscheiden, wie sie den Ablauf der Beratungen zu einzelnen Gesetzentwürfen gestalten wollten, wie ihre politischen und zeitlichen Prioritäten in dieser Hinsicht aussahen, ja, wieweit sie selbst die Gesetzesinitiative ergreifen und eigene Vorlagen in den Bundestag einbringen wollten. Letztlich setzte das Vorgehen des Bundeskanzlers darauf, die Koalitionsabgeordneten zu Erfüllungsgehilfen der Bundesregierung zu machen, die das auf KabinettsEbene Vereinbarte ausführen würden.

Nicht weniger gravierend waren die Eingriffe in den Arbeitsrhythmus des Parlaments, die aus einer solchen Gesetzesliste erwuchsen. Aus Adenauers Umgebung wurde dann auch darauf hingewiesen, dass viele Bundestagsausschüsse, insbesondere der Rechts- und der Innenausschuss, schon mit den laufenden Gesetzgebungsverfahren völlig überlastet seien und kaum noch zusätzliche Projekte beraten könnten. Auch habe man »ohnehin auf den Bundestag keinen entscheidenden Einfluß«,¹⁰¹ so dass unsicher sei, wieweit seine Bereitschaft gehen würde, das Gesetzesprogramm der Regierung zu übernehmen.

Auch wenn die Führung der Unionsfraktion sich durchaus gewillt zeigte, sich auf ein solches Vorhaben einzulassen,¹⁰² blieb schon die Frage offen, in welchem Maße die Gesamtfraktion hieran mitwirken würde. Noch ungewisser war jedoch die Beteiligung der kleineren Koalitionspartner, die mit Blick auf die kommenden Bundestagswahlen durchaus eigene Akzente setzen wollten. Zudem gestalteten sich die parlamentarischen Beratungen zu manchen in der Liste der Bundesregierung prominent platzierten Gesetzesvorhaben als deutlich komplizierter und damit zeitaufwendiger als zuvor veranschlagt – die Wahlgesetze 1953 und 1956 oder die Wehrverfassung mögen hier als Beispiele gelten. Somit kann von einem Erfolg für das Ansinnen der Regierung kaum gesprochen werden, wenngleich die Gesetzesbilanz des Bundestages bis zum Sommer 1957 durchaus eindrucksvoll war.

In den nächsten Legislaturperioden wiederholte sich dies. Nur wenige Monate nach der Regierungsbildung ließ der alte und neue Kanzler bereits entsprechende Listen von bis 1961 in Kraft zu setzenden Gesetzesvorhaben erstellen, die dann im Kabinett verabschiedet und den Regierungsfraktionen übermittelt werden sollten.¹⁰³ Im Sinne einer »Rationalisierung« der Gesetzgebung¹⁰⁴ erwog man sogar, zu jedem Projekt ad hoc einen Arbeitskreis aus den zuständigen Fachreferenten der jeweiligen Ministerien sowie einzelnen fachlich ausgewiesenen Abgeordneten der Koalitionsfraktionen zu bilden, die das Vorhaben vom Entwurfsstadium an durch das Gesetz-

¹⁰¹ Vermerk Abicht vom 24. 5. 1956, ebd.

¹⁰² Vgl. Rundschreiben Krone vom 27. 3. 1956, BA, NL 5/494.

¹⁰³ Vgl. Vermerk Abicht vom 3. 3. 1958, BA, B 136/838.

¹⁰⁴ So die Formulierung von Innenminister Schröder, vgl. Vermerk Abicht vom 13. 5. 1958, ebd.

gebungsverfahren begleiten und so dessen reibungslose Verabschiedung sicherstellen sollten. Dies ging Bundestagspräsident Gerstenmaier dann doch zu weit, beschwor dies in seiner Sicht doch »die Gefahr einer Verwischung der Aufgaben von Regierung und Parlament« herauf. Deshalb solle man »es dabei belassen, daß die Bundesregierung bei bestimmten Gesetzentwürfen Abgeordnete, die dazu bereit sind, einschaltet, daß der Bundestag als solcher sich jedoch mit der Frage von Arbeitskreisen zur Ausarbeitung von Gesetzentwürfen nicht befaßt«. ¹⁰⁵ In der Tat verschwand dieser Vorschlag rasch in der Versenkung.

Unter den Auspizien der konfliktreichen schwarz-gelben Koalition war es in der 4. Legislaturperiode für den Kanzler noch schwieriger, ein derartiges Gesetzgebungsprogramm zu realisieren. Auch wenn er versuchte, das Heft des Handelns in der Hand zu behalten, stieß er bereits im Kabinett und mehr noch im Bundestag immer wieder auf Vorbehalte, sich auf konkrete Listen zu verständigen und die dort genannten Vorhaben auch in Angriff zu nehmen. Zwar war die Leistungsbilanz des 4. Deutschen Bundestags nicht wesentlich schlechter als die seiner Vorgänger, doch konnte von einer systematischen Abarbeitung eines Gesetzesprogramms keine Rede sein. Adenauers Nachfolger Erhard und Kiesinger verzichteten dann ganz auf die Ausarbeitung eines derartigen Gesetzgebungsprogramms; angesichts der Misserfolge der Vergangenheit und mit Blick auf einen selbstbewusster gewordenen Bundestag wollten sie dieses Kräftemessen wohl nicht riskieren. Bezeichnenderweise waren es vier Jahre später die Spitzen der Koalitionsfraktionen, die gegen Ende der 5. Legislaturperiode einen solchen »Dringlichkeitskatalog« berieten und untereinander abstimmten; ¹⁰⁶ sie waren nun die entscheidende Instanz für die Gestaltung der parlamentarischen Abläufe.

Auflaufen ließ das Parlament 1953 erneut Finanzminister Schäffer bei seinem Versuch, die Koalitionsfraktionen auf Ausgabendisziplin zu verpflichten. Noch vor seiner Zusage, erneut in das Bundeskabinett einzutreten, hatte er auf eine Änderung von § 96 GOBT gedrängt ¹⁰⁷ in dem Sinne, dass in Zukunft finanzwirksame Vorlagen, die der Bundestag verändert hatte, automatisch dem Haushaltsausschuss zuzuleiten seien und als unwirksam gelten würden, wenn dieser zu dem Ergebnis kommen sollte, dass sie keinen ausreichenden Deckungsvorschlag enthielten. Dies jedoch wollten die Koalitionsfraktionen in keinem Fall zugestehen. So einigte man sich darauf, die Muss-Bestimmung in eine dringliche Bitte umzuwandeln, was Schäffer

¹⁰⁵ Gerstenmaier an von Merkatz am 24. 6. 1958, ebd. Von Merkatz hatte diesen Vorschlag gemacht. Auch Globke befürchtete, »daß die Arbeitskreise nicht zu einer Beschleunigung, sondern zu einer Verlängerung führen würden«. Vermerk auf Brief von v. Merkatz an Adenauer vom 14. 10. 1958, ebd.

¹⁰⁶ Vgl. Vermerk vom 1. 4. 1969, ACDP, I-226-A 002. Bezeichnenderweise hatte Helmut Schmidt zuvor den Bundeskanzler ermahnt, eine solche Liste erarbeiten zu lassen: »In den vergangenen Legislaturperioden hat die Bundesregierung jeweils ein Gesetzgebungsprogramm beschlossen, dessen Vorbereitung in Händen einer vierköpfigen, aus Ministern und Staatssekretären zusammengesetzten Gesetzgebungskommission lag. Wegen der Kürze der noch verbliebenen Zeit erscheint es mir dringend erforderlich, einen Terminerwartungsplan unter Einbeziehung der gesetzgebenden Körperschaften zu erarbeiten.« Schmidt an Kiesinger am 15. 3. 1968, ACDP, 08-001-352/1.

¹⁰⁷ Vgl. Schäffer an Adenauer am 28. 9. 1953 und Anlagen, BA, NL 168/36.

dann zu der Erklärung veranlasste, dass er »es unter diesen Umständen wagen würde, das Amt des Finanzministers zu übernehmen«,¹⁰⁸

Nicht chancenreicher war Schäffers Versuch, zur Mitte der Legislaturperiode durch eine Novellierung der Bundestags-Geschäftsordnung doch noch eine strengere Haushaltsdisziplin und eine Reduzierung der »in erheblicher Zahl eingebrachten agitatorischen Anträge«¹⁰⁹ vor allem der SPD zu erreichen. Diese meldete umgehend deutlichen Widerspruch gegen ein solches »Ausnahmerecht gegen die Opposition« an.¹¹⁰ Im Endeffekt wurde schließlich dem Haushaltsausschuss ein noch größeres Gewicht in der Beratung finanzwirksamer Vorlagen eingeräumt, doch blieb sicher gestellt, dass die Entscheidung über diese Fragen dem Bundestagsplenium zukam.¹¹¹ Hierbei blieb es in der Folgezeit; Schäffers Nachfolger Etzel ließ sich auf diesen Streit mit dem Bundestag nicht mehr ein, und auch die Finanzminister aus den Reihen der FDP mochten zwar Ausgabendisziplin anmahnen,¹¹² doch drängten sie nicht auf eine Änderung der parlamentarischen Normen.

Ins Auge fällt, dass die »Krypto-Koalition« zwischen CDU/CSU und SPD in der Sozialpolitik, aber nicht nur dort,¹¹³ die die erste Legislaturperiode geprägt hatte, nach den Wahlen 1953 auseinanderbrach und einem scharfen Antagonismus zwischen Regierungskoalition und Opposition Platz machte. Zwar gab es hiervon auch Ausnahmen, wie die Wehrkoalition der Jahre 1955/56 zeigt, doch war das dominierende Muster dasjenige einer scharfen politischen Polarisierung zwischen beiden Seiten des Hohen Hauses. Komplementär hierzu rückten Bundesregierung und Koalitionsfraktionen näher aneinander. Gerade die 2. und 3. Legislaturperiode waren von einer engen Kooperation zwischen Adenauer und Krone gekennzeichnet; der Kanzler, auf dem Höhepunkt seiner Macht und seines Ansehens, hatte in dem Vorsitzenden der Unionsfraktion eine zuverlässige Stütze. Wie Hans-Peter Schwarz betont, war dieser für Adenauer »ein Glücksfall«, über den er die Fraktion steuern und politische Vorhaben dort durchsetzen konnte.¹¹⁴ Schwarz sieht diese Jahre als »hohe Zeit des klassischen Parlamentarismus«, in der »die deutsche politische Klasse und die breite Öffentlichkeit [...] an die Grundstruktur eines Regierungssystems gewöhnt [wurden], in dem die politischen Fronten nicht zwischen der Exekutive und dem Parlament verliefen, sondern zwischen der Bundesregierung mit der sie stützenden Mehrheit und der Opposition.«¹¹⁵

¹⁰⁸ Vermerk Schäffer vom 15. 10. 1953, ebd. Vgl. auch das entsprechende Schreiben Adenauers an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen vom 18. 10. 1953 (ebd.), das diese Formulierung aufnahm.

¹⁰⁹ So Vialon, BMF, Sitzung GOA am 16. 9. 1955, BT ParlA, GOA 2. WP. Anlass war die Bundestagsdrucksache 02/1048, die derartige Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin enthielt.

¹¹⁰ Josef Hellenbrock (SPD), ebd.

¹¹¹ Vgl. Sitzung GOA vom 10. 10. 1955, ebd.

¹¹² Vgl. Dahlgrün an von Brentano am 22. 11. 1963, ADL, N 1-2516; Dahlgrün an Dorn am 25. 11. 1963, ebd.; Zoglmann an Erhard am 4. 11. 1964, NL, Erhard NE 1,2)25.

¹¹³ Verwiesen sei z. B. auf die Beamtengesetzgebung, aber auch auf Kartellgesetz, Landwirtschaftsgesetz und Handwerksordnung.

¹¹⁴ Schwarz, Fegefeuer, S. 24.

¹¹⁵ Ebd., S. 37 und 36.

In der 4. Legislaturperiode zerfiel dieses Muster; nicht nur war die FDP nun ein sehr viel schwierigerer Partner als die DP zuvor, auch Adenauers Ansehen und sein Durchsetzungsvermögen gingen unübersehbar zurück. Heftiger Richtungsstreit innerhalb der Unionsfraktion, insbesondere zwischen »Atlantikern« und »Gauillisten«, und die Diadochenkämpfe um das Kanzleramt verkünelten sich zu Konfliktlagen, die selbst der Kanzler nicht immer zu beherrschen vermochte.

Der Bundestag konnte aus diesem Autoritätsverfall des Regierungschefs keinen Vorteil ziehen. Da der »Kampf ums Kanzleramt« (Koerfer) eröffnet war, spielten die sich hieraus ergebenden Rivalitäten ganz unmittelbar in dessen Diskussionen hinein und drohten die Arbeit der Regierungskoalition zu lähmen. Ja, indem in bestimmten Konstellationen die Option einer schwarz-roten Koalition aufblitzte, verschoben sich die parteipolitischen Konstellationen und schufen eine neue Unübersichtlichkeit. Auch wenn mit Erhards Amtsantritt diese Unsicherheiten vordergründig beigelegt waren, gewann der Bundestag hierdurch nicht neue Entschlossenheit und Tatkraft, vielmehr blieb die Kanzler- wie die Koalitionsfrage akut.

Es war dann die Große Koalition, durch die der Bundestag weiteres Gewicht erlangte. Die Vorsitzenden der beiden Regierungsfraktionen, Barzel und Schmidt, erwiesen sich nicht nur als umsichtige und tatkräftige Steuerleute des parlamentarischen Alltags, sie sahen sich in Verhandlungen über anstehende politische Vorhaben auch als Partner auf gleicher Augenhöhe mit Kanzler und Kabinett. Gegenüber seinen Anfängen hatte sich die Stellung des Parlaments am Rheinufer deutlich gewandelt.

Mit der Großen Koalition wurde dann auch ein neuer Anlauf zur Berufung von Parlamentarischen Staatssekretären gestartet. Allerdings stand bei diesem Schritt nicht allein die Verbesserung der Kooperation zwischen Bundesregierung und Bundestag im Vordergrund, sondern er sollte der Auftakt zu einer Reform der Regierungsstruktur sein, über deren Konturen jedoch wenig konkrete Vorstellungen herrschten. Jedenfalls ergriff die Bundesregierung relativ rasch die Initiative und verabschiedete bereits im Januar 1967 einen entsprechenden Gesetzentwurf im Kabinett, den sie im Februar an den Bundestag übermittelte und den die neue Koalition »nach vergleichsweise kurzen Beratungen«, einem »gesetzgeberischen Schnellverfahren [...], das eine gründliche Beratung des neuen Amtes nicht zuließ und der Bedeutung der neuen Institution nicht gerecht wurde,«¹¹⁶ bereits Mitte März 1967 verabschiedete.¹¹⁷

Strittig war zunächst einmal die Position des neuen Amtes innerhalb der Exekutive. Der Parlamentarische Staatssekretär würde neben den beamteten Staatssekretären treten, der hierdurch in seinem Ministerium vor allem auf seine Funktion als Chef der Verwaltung reduziert werden würde. Ob und welche Aufgaben ihm sein Minis-

¹¹⁶ Hefty, *Parlamentarische Staatssekretäre*, S. 33.

¹¹⁷ Vgl. BT Plenarprotokoll 05/98 vom 15.3.1967, S. 4507–4515. Nicht alle Koalitionsabgeordneten stimmten der Beschlussvorlage zu. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 6.4.1967, BGBl 1967 I, S. 396.

ter innerhalb seines Ressorts zuweisen konnte, blieb zunächst offen, doch wurde dies dann in einer Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung entschieden. Dort war auch festgelegt, dass er der regelmäßige Vertreter des Ministers im Kabinett, allerdings ohne Stimmrecht, sein würde und dass er diese Position auch in seinem Ministerium zugewiesen bekommen konnte. Auf Vorschlag des Ministers wurde er von Bundespräsidenten ernannt und schied mit ersterem aus dem Amt.

Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem seine Rolle gegenüber dem Bundestag von Belang. Der Parlamentarische Staatssekretär war und blieb Parlamentsmitglied und sollte seine Funktionen als Abgeordneter sowohl im Plenum als auch in den Ausschüssen weiterhin wahrnehmen. Dies war eine schwierige Vermengung von Legislativ- und Exekutivfunktionen, so dass die Amtsinhaber während der Großen Koalition ihre Ausschusssitze niederlegten, diese Praxis nach 1969 jedoch nicht durchgehalten wurde.¹¹⁸ Die wichtigste und bei der Schaffung dieses Amtes immer wieder herausgehobene Funktion gegenüber dem Bundestag war jedoch, bei Abwesenheit »seines« Ministers dort als dessen Vertreter aufzutreten. In der Praxis bezog sich dies vor allem darauf, in Fragestunden oder Aktuellen Stunden dem Plenum an seiner statt Rede und Antwort zu stehen. Da in der Vergangenheit die Ressortchefs häufig verhindert waren oder sich für diesen Zweck nur in begrenztem Umfang zur Verfügung gestellt hatten, sollte hiermit ein altes Monitum der Parlamentarier aller Fraktionen behoben werden. In der Tat wurde die Mehrzahl der entsprechenden parlamentarischen Anfragen nun von den Parlamentarischen Staatssekretären beantwortet.¹¹⁹

Schließlich war die Ernennung von Parlamentarischen Staatssekretären ein willkommener Schritt, um das Patronagereservoir der Regierungsparteien zu vergrößern. Wenn beabsichtigt war, insbesondere in den großen »klassischen« Ministerien jüngere »hoffnungsvolle« Abgeordnete auf eine solche Position zu berufen, so war damit ein Karriereweg eröffnet, der bis in den Kabinetssaal führen konnte. Da beide Koalitionsparteien schon aus optischen Gründen eine Vergrößerung des Kabinetts verwarfen, bot sich mit diesen »Juniorministern« die Chance, aufstrebenden Nachwuchspolitikern eine Gelegenheit zu geben, sich als »ministrabel« zu erweisen und sich auf eine spätere Aufgabe als Minister vorzubereiten. Diesem Rekrutierungsmuster entsprach auch die Liste der neuen Amtsträger: mit Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg (CSU) im Bundeskanzleramt, Gerhard Jahn (SPD) im Auswärtigen Amt, Ernst Benda (CDU) im Innenministerium (nach der Ernennung Bendas zum Innenminister dann Heinrich Köppler (CDU)), Albert Leicht (CDU) im Finanzministerium, Klaus Dieter Arndt (SPD) im Wirtschaftsministerium, Eduard Adorno (CDU) im Verteidigungsministerium und Holger Börner (SPD) im Verkehrsministerium wurden Bundestagsmitglieder zu Parlamentarischen Staatssekretären ernannt, die die Aussicht boten, von hier aus weitere Karrierestufen voranschrei-

¹¹⁸ So Hefty, *Parlamentarische Staatssekretäre*, S. 64.

¹¹⁹ Vgl. ebd., S. 63.

ten zu können. Neben den Aufstieg in der Parliamentshierarchie trat so ein weiterer Pfad der Bewährung und des Avancements.

Die Rolle eines »extrakonstitutionellen« Mitgestalters im westdeutschen Regierungssystem sei noch am Ende kurz betrachtet, nämlich die Einflussnahme von Interessenverbänden auf den politischen Entscheidungsprozess. Wie oben deutlich geworden ist, war bereits in der 1. Legislaturperiode der Einfluss von derartigen Lobbygruppen nicht gering. Wie der Landesvorsitzende der schleswig-holsteinischen FDP, Bernhard Leverenz, seine Parteikollegen beschwor, gefährde dies in bedenklicher Weise das parlamentarische Regierungssystem: »Meine Freunde, wenn Sie durch die Straßen von Bonn gehen, dann sehen Sie, wie die kleine und kleinsten Verbände hier ihre Vertretungen hingesetzt haben, mögen sie heißen wie sie wollen. In Wirklichkeit, seine wir doch ehrlich, haben sie in grauenhafter Weise die Macht an sich gerissen, sie lassen uns verrecken mit steifem Arm, wenn wir nicht das tun, was sie wollen. Wenn wir uns mit aller Gewalt gegen sie wehren, dann sperren sie uns das Geld.«¹²⁰ Allerdings vermochte er kein Gegenmittel gegen diesen Machtanspruch zu benennen, sondern verharnte in dieser larmoyanten Klage.

In der Folgezeit wuchs auch in der Öffentlichkeit das Bewusstsein für die Machtstellung der Verbände deutlich an. Insbesondere Theodor Eschenburg, der die bundesdeutsche Verfassungswirklichkeit ja in vielen Stellungnahmen kritisch kommentierte,¹²¹ sah durch sie die Aktionsfreiheit der politisch Handelnden in zunehmendem Maße beeinträchtigt. Hierbei verwies er auf den Verbandseinfluss auf die Personalpolitik in den Ministerien, auf die »ständische Einfärbung des Kabinetts« und nicht zuletzt auf entsprechende Interventionen in die Ausgestaltung für sie relevanter Gesetzesprojekte. In der Summe, so seine Überzeugung, sei »die Stoßkraft des Verbandseinflusses [...] seit 1949 wesentlich stärker als in der Weimarer Zeit«.¹²²

Es sei dahingestellt, ob diese Einschätzung zutreffend ist, doch ist unstrittig, dass die Lobbymacht der Verbände die Arbeit des Deutschen Bundestages massiv beeinflusst hat. Dies setzte schon mit den Wahlen und der Kandidatenaufstellung ein. Wie oben dargelegt, waren viele Abgeordnete entsprechenden Organisationen verbunden und sahen sich als deren Anwalt. In zunehmendem Maße versuchten die Verbände auch, Funktionäre aus ihren Reihen in das Bundeshaus am Rheinufer zu entsenden und so ihre Belange dort ganz unmittelbar durchzusetzen. Auch wenn sich manche Interessen gegenseitig neutralisierten und die Fraktionsführungen versuchten, diese Bindungen ihrer Abgeordneten verborgen zu halten, blieb diese Lobbymacht ein unübersehbarer Faktor für den Bundestag. Dieser Einflusskanal über Verbandssyndici als Abgeordnete war sicherlich der unmittelbarste und stabilste Weg, um auf die Tätigkeit des Hohen Hauses im eigenen Sinne einzuwirken.

¹²⁰ Sitzung des Bundeshauptausschusses der FDP am 20./21. 11. 1953, ADL, A 12–11.

¹²¹ Vgl. hierzu Wengst, Eschenburg, S. 203–242.

¹²² Eschenburg, Theodor, Das Jahrhundert der Verbände. Lust und Leid organisierter Interessen in der Politik, Berlin 1989, S. 109 f. Pointierter noch in ders., Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955.

Ihm vorgelagert war Lobbyarbeit gegenüber der Ministerialbürokratie in Bonn. Gerade bei der Vorbereitung der einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben und der Konzipierung der Referentenentwürfe ergaben sich die besten Gelegenheiten, die Gesetzesmaterie im eigenen Sinne zu gestalten. Ausmaß und Zielrichtung dieser Einflussnahme sind allerdings schwer zu bestimmen. Dennoch sind sich viele Autoren einig, dass hier eines der zentralen Einfallstore für Lobbyismus zu verorten ist. Das Kabinett mit dem Kanzler an der Spitze war ebenfalls Adressat entsprechender Einwirkungen. Wenn ein Minister einem Lobbyverband angehörte oder ihm nahestand – der Landwirtschaftsminister, der Vertriebenenminister etc. – war der Weg für Einflussnahme vorgezeichnet, wenngleich die Kabinettskollegen hier als Korrektiv wirken konnten. Der Kanzler bot sich selbst vielfach als potentieller Adressat und Vermittler von Verbandswünschen an – verwiesen sei auf seine Rolle in der Ausgestaltung der Mitbestimmungsgesetzgebung und der Krankenkassenreform –, doch lag sein Interesse bei der Einbindung vorparlamentarischen Drucks und dessen Ausgleich mit den Vorstellungen und Absichten der Koalitionsparteien. Für puren Lobbyismus stand kein Regierungschef zur Verfügung.

Der Bundestag und seine Ausschüsse waren die dritte Arena von Verbandseinfluss. Da nun der Gesetzgebungsprozess in die entscheidende Phase eintrat, wurden die Abgeordneten und hierbei insbesondere die Ausschussmitglieder massiv mit Stellungnahmen, Broschüren oder anderen Schriftstücken eingedeckt und es wurde das Gespräch mit ihnen gesucht. Der Effekt dieser Einflussnahme ist erneut schwer zu messen; selbst wenn der entsprechende Interessenverband einzelne Ausschussmitglieder auf seine Seite zu ziehen vermochte, waren anschließend die Fraktionen der Ort, wo die Haltung gegenüber den jeweiligen Gesetzgebungsvorhaben in der nun anstehenden 2. und 3. Lesung festgelegt wurde. Hier ergaben sich im Einzelfall gewichtige Gegenstimmen gegen allzu offenkundigen Lobbyismus, was dann Korrekturen an der Gesetzesvorlage erzwang. Auch wenn unstrittig ist, dass gerade die großen Interessenverbände im Gesetzgebungsverfahren einflussreiche Mitakteure waren, so wurden ihr Gewicht und ihre Durchschlagskraft doch immer wieder von anderen Akteuren gebrochen.

Dass Parlament und Öffentlichkeit mittlerweile sehr sensitiv auf Verbandseinflüsse reagierte, zeigten auch die Bemühungen, im Rahmen der Kleinen Parlamentsreform eine Lobbyistenliste zu erstellen. Auch wenn sich dieses Vorhaben angesichts der hiermit verbundenen Probleme vorerst zerschlug, sprach aus diesem Vorschlag doch der Wunsch, mehr Transparenz in dieses eher undurchsichtige Aktionsfeld zu bringen. Allerdings war und blieb verbandlicher Lobbyismus eine weitgehend im Verborgenen wirkende Einflussnahme; die oben angeführten Beispiele – etwa in der Lastenausgleichsgesetzgebung oder in der Krankenkassenreform – waren gleichsam nur die sprichwörtliche Spitze des Eisbergs.



Abb. 5: Zentrum der »Bonner Republik«: Das Bundeshaus mit dem »Langen Eugen« am 1. August 1967.

© Bundesregierung / Bundesbildstelle (B 145 Bild-Nr. 314142)

V. Die Weiterentwicklung der Verfassungsordnung und das Selbstverständnis des Deutschen Bundestages

1. Die »Streitbare Demokratie«

Neben der gewöhnlichen, regulären Gesetzgebungsarbeit, deren Strukturen und Abläufe im vergangenen Kapitel dargelegt worden sind, widmete sich der Deutsche Bundestag allerdings von Anfang an auch spezifischen Vorhaben, mit denen die verfassungsmäßige Ordnung ausgefüllt, konkretisiert und im Detail ausgestaltet werden sollte; hierdurch wollte er ihr Stabilität und Widerstandsfähigkeit gegen offene oder verdeckte Angriffe ihrer Gegner verleihen und sie im Sinne aktueller Aufgabenstellungen weiterentwickeln. Gerade angesichts der vielfältigen »Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus« (Fraenkel) war dieser Teil seiner legislativen Tätigkeit ein zentrales Element seiner Selbstinterpretation als Gestalter des demokratischen Neuanfangs und als Wähler der neuen politischen Ordnung.

Dies bezog sich zunächst einmal auf die »streitbare Demokratie«. Das Grundgesetz hatte zwar die Rahmenbedingungen hierfür geschaffen, die Konkretisierung dieses Begriffs und generell weitere Maßnahmen zum Schutz der Verfassungsordnung mussten nun jedoch vom Bundestag geleistet werden. Hierbei verschränkten sich verschiedene Handlungsstränge. Immer wieder angesprochen in allen entsprechenden Gesetzgebungsverfahren wurden die Erfahrungen, die die Abgeordneten aus dem Scheitern der Weimarer Republik ableiteten und die sie sich nun für einen besseren Schutz der Verfassung zunutze machen wollten. Gerade die aktuellen Angriffe und Störversuche aus dem rechten politischen Spektrum sahen – jenseits dieser Gruppierungen – alle Bundestagsparteien als ein Menetekel für die Zukunft des neuen Staates an, schienen sie doch eine Reminiszenz an die schlimmsten Erlebnisse in der Agonie der ersten deutschen Demokratie zu sein. Deshalb sollte den staatlichen Organen bessere Instrumente an die Hand gegeben werden zur Abwehr pseudolegaler Machteroberungstaktiken, wie sie die Nationalsozialisten im Vorfeld der »Machtergreifung« praktiziert hatten.

Ebenso unverkennbar war, dass die Ausgestaltung der »streitbaren Demokratie« in den antitotalitären Bezug der Nachkriegszeit und des Kalten Krieges eingebettet war. Die damals dominierende Totalitarismus-Theorie sah die nationalsozialistische Diktatur der Vergangenheit und die kommunistischen Diktaturen der Gegenwart als gemeinsame Erscheinungsformen eines Herrschaftstyps, gegen den man sich mit Verweis auf die liberale Demokratie und westliche Freiheitsrechte abgrenzte. Dieser »Antitotalitarismus im westlichen Denken ermöglichte es den Deutschen in der Bundesrepublik, den kulturell tief eingewurzelten Antikommunismus weiterhin zu pflegen; unter der Voraussetzung, daß man die neue Ordnung der freiheitlichen

Demokratie akzeptierte und sich in ihrem Regelwerk bewegte.«¹ An der Schnittstelle des »Eisernen Vorhangs« zwischen dem westlichen und dem östlichen Machtblock eingeschnürt, war die westdeutsche Gesellschaft besonders anfällig für diese anti-kommunistische Grundeinstellung. Ja, die ostentative Abgrenzung gegen die stalinistische Diktatur der Gegenwart überlagerte immer stärker die Distanz zur nationalsozialistischen Diktatur, die mehr und mehr zu einer fernen Vergangenheit herabsank. Dieser antitotalitäre Grundkonsens prägte die politische Kultur der frühen Bundesrepublik nachhaltig.

Dennoch sollte diese Instrumentalisierungsfunktion für die frühen 1950er Jahre auch nicht überbewertet werden. Auch wenn der Antitotalitarismus aus späterer Sicht vor allem als Bindemittel zu interpretieren ist, um alle Schichten der Bevölkerung hinter der politischen Ordnung des Grundgesetzes zu versammeln und den neuen westdeutschen Staat in die westliche Wertegemeinschaft und in das westliche Bündnis zu integrieren, darf die subjektive Bedrohungsperzeption der Zeitgenossen doch nicht unterschätzt werden. Nicht nur die westlichen Alliierten in Gestalt der Alliierten Hohen Kommission sahen die junge Bundesrepublik als ungefestigtes, für neonazistische Strömungen noch nicht immun und für kommunistische Verlockungen anfälliges Gebilde an, auch viele Repräsentanten der politischen Parteien schätzten seine politische Stabilität als fragil und die Anfälligkeit mancher Bevölkerungskreise für entsprechende politische Angebote als bedenklich an. Deshalb wollten sie die Verfassungsordnung auch durch gesetzliche Maßnahmen schützen und die Devise von der »streitbaren Demokratie« mit Inhalt füllen.

Allerdings gab es auch akuten Regelungsbedarf in diesem Bereich. Die Militärregierungen nach 1945 hatten Teile der Staatsschutzvorschriften, insbesondere soweit sie auf nationalsozialistische Gesetze und Verordnungen zurückgingen, aufgehoben, ohne dass bisher neue Regelungen an ihre Stelle gesetzt worden wären. Zwar hatten sie zum Teil eigene Strafnormen eingeführt, garantierten auch bis auf weiteres die Verfassungsordnungen der Länder und des Bundes, doch waren Bundesregierung wie Bundestag bestrebt, hier eigene Normen zu setzen und damit den Anspruch des Grundgesetzes auszufüllen.

Erste Anstöße kamen aus den Oppositionsparteien. Es war mehr als eine Koinzidenz, dass gerade Zentrum und SPD, Nachfahren und politische Erben der wichtigsten Träger der Weimarer Republik, in diesem Themenfeld die parlamentarische Initiative übernahmen. Sie leiteten aus ihrer Erfahrung eine besondere Verpflichtung ab, als »Turmwächter der Demokratie« darauf acht zu geben, dass die zweite deutsche Demokratie nicht wie ihre Vorgängerin dem Ansturm antiparlamentarischer Kräfte erliegen würde. Dieser Impuls wurde schon unmittelbar nach der Konstituierung des 1. Deutschen Bundestages deutlich, als die Zentrumsfraktion am 22. Sep-

¹ Doering-Manteuffel, Anselm, Freiheitliche demokratische Grundordnung und Gewaltdiskurs. Überlegungen zur »streitbaren Demokratie« in der politischen Kultur der Bundesrepublik, in: Becker, Frank u. a. (Hrsg.), Politische Gewalt in der Moderne, Münster 2003, S. 269–284, hier S. 273.

tember 1949 einen Antrag zum Schutz der Bundesfarben und der Bundesflagge² im Parlament einbrachte. Hintergrund dieser Initiative waren Äußerungen des Abgeordneten Hans Ewers (DP) in der Aussprache über die Regierungserklärung Adenauers gewesen, in denen er die vor dem Bundestag wehende Flagge als »Flaggengala« abgewertet und ihre Farbe als »Schwarz-Rot-Gelb«³ gekennzeichnet hatte. Dies hatte tumultartige Szenen im Plenum ausgelöst, rief diese Diffamierung doch Reminiszzenzen an die Verunglimpfung der Reichsfarben in der Weimarer Republik⁴ hervor. Allerdings wurde der Antrag des Zentrums parlamentarisch nicht weiter beraten⁵, da die Regierung zu erkennen gab, dass sie einen entsprechenden Passus zum Schutz der Bundesflagge in eine noch zu erarbeitende Strafrechtsnovelle einarbeiten wolle.

Anlass für die zweite Initiative war 1950 der »Fall« Hedler, also die breite Empörung über verschiedene Äußerungen des DP-Abgeordneten, die auf eine Reinwaschung des NS-Regimes und auf die Diffamierung der Widerstandskämpfer gegen den Nationalsozialismus abzielten, sowie die Entscheidung eines daraufhin angerufenen Gerichts, Hedler vom Vorwurf der Beleidigung, der üblen Nachrede, der Verleumdung und der Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener frei zu sprechen⁶. Um solchen Vorgängen in Zukunft vorzubeugen, brachte die SPD-Fraktion am 15. Februar 1950 den Entwurf eines »Gesetzes gegen die Feinde der Demokratie«⁷ ein, nach dem Angriffe auf die Menschenwürde und die Menschenrechte einer durch Abstammung, Glauben oder Weltanschauung gebildeten Gruppe unter Strafe gestellt sowie Äußerungen pönalisiert werden sollten, die die Verwerflichkeit des Völkermordes und der Rassenverfolgung leugneten und die die Achtung vor den und das Andenken an die im Dritten Reich Verfolgten verletzen. Auch hier kam die besondere Betroffenheit aus der eigenen Erfahrung von Diskriminierung und Repression zum Ausdruck und das hieraus abgeleitete moralischen Anliegen, neuen Anfängen rechtzeitig zu wehren. Allerdings wurde auch dieser Gesetzentwurf zunächst nicht weiter beraten, sondern beschlossen⁸, ihn zusammen mit der noch ausstehenden Strafrechtsnovelle zu erörtern.

Zentraler Akteur in diesem Bereich war jedoch die Bundesregierung. Deren Bemühungen um die Neufassung des politischen Strafrechts gingen ebenfalls auf die rechtsradikalen Umtriebe des Winters 1949/50 zurück, von denen der »Fall« Hedler nur der spektakulärste Vorgang war. Anfang Januar 1950 lag ein erster regierungs-

² BT Dr. 01/25.

³ Sitzung am 22. 9. 1949, BT Plenarprotokoll 01/7, S. 53.

⁴ Nach Gusy, Reichsverfassung, S. 89, war die Bezeichnung »schwarz-rot-gelb« spätestens mit dem Amtsantritt Hindenburgs salonfähig geworden, war also eng mit dem schleichenden Verfassungswandel unter dem zweiten Reichspräsidenten verbunden.

⁵ Sitzung am 20. 10. 1949, BT Plenarprotokoll 01/12, S. 265 ff.

⁶ Vgl. hierzu Frei, Vergangenheitspolitik; Schiffers, Bürgerfreiheit; sowie oben, S. 190 f.

⁷ BT Dr. 01/563, Vgl. auch Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 96 ff.

⁸ 1. Lesung am 16. 3. 1950, vgl. BT Plenarprotokoll 01/47, S. 1592 ff. Anschließend Überweisung an den Ausschuss zum Schutz der Verfassung und an den Rechtsausschuss.

interner Entwurf für eine Strafrechtsnovelle⁹ vor, der jedoch im Zuge der interministeriellen und parlamentarischen Beratungen noch erhebliche Umgestaltungen erfahren sollte. Diese Akzentverlagerungen waren nicht zuletzt den Veränderungen der weltpolitischen Lage und des sich hieraus ergebenden Bedrohungsszenarios geschuldet: mit dem Ausbruch des Koreakriegs, der als Beginn einer neuen globalen Offensive der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten empfunden wurde, stellte sich der Bedrohung durch den Rechtsradikalismus nun in größerem Maße als zuvor die Gefährdung durch die kommunistische Aggression, Subversion und Infiltration zur Seite. Diese Akzentverlagerung¹⁰ sollte die Debatte um das politische Strafrecht der Bundesrepublik nachhaltig prägen.

Vor dem Hintergrund des eskalierenden Konflikts in Korea wurde auf beiden Seiten des Parlaments der Impuls erkennbar, im Sinne eines antitotalitären Grundkonsenses, aus dem allein die KPD und die Rechtsradikalen ausgeschlossen blieben, zusammenzurücken und die anstehenden Gesetze einmütig zu verabschieden. Dies deutete bereits Justizminister Dehler an, als er den Regierungsentwurf im Bundestag begründete und auf die »wertvollen Anregungen«¹¹ verwies, die man aus dem Gesetzentwurf der SPD vom Februar 1950 übernommen habe. Allerdings gab es nicht unerhebliche Unterschiede zwischen beiden Entwürfen. Die Regierungsvorlage übertraf die SPD-Initiative nicht nur in Regelungsumfang und -dichte, indem sie den Straftatbestand des Hochverrats normierte und extensive Regelungen über Landes- und Friedensverrat, Störung der Verfassung, Herabwürdigung des Staates und der Staatsorgane sowie über Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen hinzufügte, sie stellte auch den strafrechtlichen Schutz des Staates und die Integrität seiner Institutionen und Amtsträger in den Mittelpunkt des politischen Strafrechts. Demgegenüber setzte der Oppositionsentwurf stärker auf den Schutz des Einzelnen und der Gemeinschaft, die auch gegen demokratie- und freiheitsfeindliche Bestrebungen staatlicher Machttträger gesichert werden sollten. Diese unterschiedlichen Ansätze waren in dem zu schaffenden politischen Strafrecht nur schwer miteinander zu vereinbaren.

Das Problem, eine Grenzlinie zu definieren zwischen dem Schutz der verfassungsmäßigen Regierungsform vor Angriffen, Subversion und Verunglimpfung und der Bereitschaft, auch Kritikern der bestehenden Ordnung die gesetzlich garantierte Meinungsfreiheit nicht vorzuenthalten, bestimmte die gesamte weitere Diskussion um die Strafrechtsnovelle. Vor allem die SPD steckte hier in einem Dilemma: einerseits bejahte sie die Notwendigkeit uneingeschränkt, die parlamentarische Demokratie, ihre Organe und Symbole auch gegen (gewaltlose) politische Angriffe abzuschirmen, andererseits musste sie sich dagegen verwahren, dass unter dem Deckmantel des politischen Strafrechts der Spielraum legitimer Kritik, sei es der

⁹ Vgl. hierzu Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 102. Vgl. zum Gesetzgebungsprozess im Detail auch Schröder, Friedrich-Christian, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, München 1970, S. 178–197.

¹⁰ Dies betonen Schiffers, ebd., S. 117, und Gosewinkel, Arndt, S. 211.

¹¹ Sitzung am 12. 9. 1950, BT Plenarprotokoll 01/83, S. 3105.

parlamentarischen Opposition im Bonner Bundeshaus oder einer wachsamem Öffentlichkeit, beschnitten werden würde. Aber auch die Regierungsparteien mussten sich fragen, wieweit sie sich dem von der Bundesregierung vorgelegten, von strafrechtlichem Perfektionismus und obrigkeitlichen Tendenzen nicht freien Entwurf anschließen wollten.

Widerspruch, sogar über alle Parteigrenzen hinweg, kam bereits aus dem Bundesrat, der Teile der Vorlage als »Maulkorbgesetz«, als »polizeistaatlich«, »unbrauchbar« und »unausgereift«¹² abqualifizierte. Ähnlich war die Reaktion des Bundestages. Die Einschätzung von Bundesjustizminister Dehler, dass »eine Überdosis der Freiheit, besonders eine zu weit getriebene Toleranz gegenüber den Feinden der Demokratie, zum Freitod der Freiheit führen« könne, dass man also »ein Freiheitsopfer bringen« müsse, »um die Freiheit zu bewahren«¹³, erregte vor allem auf Seiten der Opposition große Empörung. Insbesondere Arndt warnte davor, »die Freiheit zum Opfer zu bringen«, vielmehr gehe es darum, »die Freiheit gegen die Feinde der Demokratie und gegen diejenigen zu wahren, die intolerant die demokratischen Einrichtungen anzugreifen suchen. [...] Wir dürfen nie vergessen, daß wir Freiheit schützen wollen, und dürfen nicht durch Strafbestimmungen die Freiheit zu eskamotieren suchen, so daß zum Schluß gar nichts mehr da ist, was geschützt werden sollte.«¹⁴ Dennoch wurde sowohl von Seiten der Koalitionsfraktionen als auch der SPD die Absicht bekräftigt, in den strittigen Punkten zu einer Übereinkunft über die Parteigrenzen hinweg zu kommen.

Diese Intention sollte dann die weiteren Beratungen bestimmen. Allerdings verzögerte sich die Behandlung des Gesetzentwurfs um mehrere Monate, da der Rechtsausschuss, an den die Vorlage überwiesen worden war, zuvor seine Diskussionen um ein Bundesverfassungsgerichtsgesetz abschließen wollte. Von Mitte Februar bis Anfang Juli 1951 erörterte er die Strafrechtsnovelle¹⁵ in einundzwanzig zum Teil ganztägigen Sitzungen und gestaltete sie völlig neu. Unter der »souveräne[n] Verhandlungsführung«¹⁶ des Ausschussvorsitzenden Laforet (CSU) zeigten sich die Experten aus allen Fraktionen – Wahl, Majonica, Weber (CDU), Neumayer, Schneider (FDP), von Merkatz, Ewers (DP), Arndt, Greve (SPD) – gegenüber den Vertretern des Justiz- und des Innenministeriums durchaus in der Lage, eigene Akzente zu setzen sowie die Materie neu zu gliedern und umzuarbeiten.

Als besonders umstritten erwies sich die Definition dessen, was gegen Störungen, Gefährdungen und Umsturz geschützt werden sollte. Ursprünglich war vorgesehen, in den Paragraphen zur »Staatsgefährdung« den Terminus der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« einzuführen und den Begriff inhaltlich zu füllen. Der Parlamentarische Rat hatte die im deutschen Verfassungsrecht bisher unbekannte

¹² Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 125. Vgl. generell ebd., S. 118 ff.

¹³ Sitzung am 12. 9. 1950, BT Plenarprotokoll 01/83, S. 3105.

¹⁴ Ebd., S. 3118. Auch in der Fachöffentlichkeit wurden kritische Stimmen laut. Vgl. Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 146 ff.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 167 ff.

¹⁶ Ebd., S. 202.

Bezeichnung in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 18, Art. 21 Abs. 2, Art. 91 Abs. 1 GG), ohne sie jedoch zu erläutern, vielmehr war die Auslegung dieses Begriffs dem noch zu schaffenden Bundesverfassungsgericht übertragen worden, so dass der Bundestag dessen Rechtsprechung eigentlich nicht vorgreifen konnte. Zudem gab es, insbesondere von Seiten der SPD-Vertreter, Vorbehalte, eine Legaldefinition dieses Begriffs nach den Erfordernissen des Strafrechts zu entwickeln¹⁷. Während zunächst an dem Terminus festgehalten und versucht wurde, ihn inhaltlich zu füllen, überwogen schließlich doch die Bedenken, so dass man ihn durch die neutralere Formulierung der zu schützenden »Verfassungsgrundsätze« ersetzte, zumal mittlerweile die Errichtung des Bundesverfassungsgerichts bevorstand und seiner Interpretation nicht vorgegriffen werden sollte.

Nicht minder kontrovers wurde die Frage diskutiert, welche Punkte dieser Begriff umfasste. Einvernehmen bestand darüber, hierzu die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung sowie die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, die Unabhängigkeit der Gerichte sowie die Grundsätze des Wahlrechts zu zählen; auch die Anregung, die Maxime der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung einzubeziehen, fand wenig Widerspruch¹⁸. Ihr wurde auf Vorschlag des Abgeordneten von Merkatz das Recht auf die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition an die Seite gestellt, um so die Errichtung eines Einparteiensystems zu verhindern, gleichzeitig aber auch eine legale verfassungskonforme Opposition von verfassungsfeindlicher Propaganda und Agitation abzusetzen. Diese Initiative kam den Bedenken der SPD-Vertreter entgegen, in deren Sicht der bisherige Gesetzentwurf eher »die Struktur eines Gesetzes gegen die Opposition als die eines Gesetzes gegen die Kommunisten und Neofaschisten«¹⁹ hatte.

Besonders strittig war der Vorschlag, den Schutz der Grundrechte gegen Beeinträchtigung durch Gewalt sowie den Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft in den Katalog der Verfassungsgrundsätze aufzunehmen. Es war erneut Arndt, der sich entschieden gegen diesen Schritt wandte, da in seiner Sicht die Grundrechte »überhaupt nicht« in diese Liste der Verfassungsgrundsätze gehörten und der Terminus »Gewalt- und Willkürherrschaft« kein strafrechtlich justitierbarer Begriff sei²⁰. Während die anderen Teile der Strafrechtsnovelle größtenteils mit breiten Mehrheiten im Rechtsausschuss verabschiedet wurden, verweigerte die SPD hier ihre Zustimmung und kündigte entsprechende Änderungsvorschläge im Plenum an. Erst durch erneute interfraktionelle Gespräche zwischen der 2. und 3. Lesung²¹ konnte dieser Dissens beigelegt werden.

¹⁷ Vgl. 116. Sitzung des Rechtsausschusses am 26. 6. 1951, BT ParlA, I 212 A 1b sowie Bericht Unterausschuss II, Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 180. Spätere Version: ebd., S. 349 (§ 88 StÄG).

¹⁸ Sitzung Rechtsausschuss am 17. 5. 1951, BT ParlA, I 212 A 1a.

¹⁹ So Arndt am 13. 6. 1951 im Rechtsausschuss, ebd.

²⁰ Arndt am 26. 6. und am 26. 8. 1951 im Rechtsausschuss, BT ParlA, I 212 A 1b.

²¹ Vgl. Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 210 ff.

Der zweite Kritikpunkt richtete sich gegen die Bestimmungen über die »Herabwürdigung von Staatsorganen«, bei denen die Grenze zwischen notwendigem Schutz vor Verunglimpfung einerseits sowie politischem Meinungskampf andererseits schwer zu ziehen war. Erneut war es Arndt, der sich im Namen der SPD-Parlamentarier gegen ein solches »Gesinnungsstrafrecht« wandte und in der von den Regierungsparteien befürworteten Fassung »nicht mehr ein Gesetz gegen die Feinde der Demokratie«, sondern eher ein »Gesetz gegen die Demokratie selbst« erblickte. Dennoch sah auch er einen »berechtigten Kern« in den zuvor kritisierten Vorschriften: »Wir alle wissen, daß es vor 1933 sowohl in der Hand der Nationalsozialisten als auch der Kommunisten besonders die Waffe der, sagen wir einmal: Staatsverächtlichmachung gewesen ist, mit der man die Autorität der Weimarer Republik untergraben hat.«²² Dies war die Brücke, über die schließlich eine Kompromissformel vereinbart werden konnte, die auch der SPD-Fraktion die Zustimmung zu den entsprechenden Vorschriften ermöglichte.

Die Diskussion um die inhaltliche Bestimmung des Begriffs der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« und damit der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland war notwendig geworden, weil in der Strafrechtsnovelle das politische Strafrecht über den klassischen Hoch- und Landesverrat hinaus auf weitere Tatbestände, insbesondere auf gewaltlose politische Angriffshandlungen, damit auch auf die Bestrafung demokratiefeindlicher Absichten der Täter, ausgedehnt werden sollte. Diese Erweiterung der Tatbestände machte es notwendig, das zu schützende Gut sowie die zu ahndenden Vergehen präzise zu definieren, um einer extensiven Handhabung des neuen Strafrechts vorzubeugen. Hierbei zeigte sich, dass im Laufe des Gesetzgebungsprozesses die eher antinationalsozialistische Zielrichtung, die noch den Regierungsentwurf geprägt hatte, mehr und mehr verändert wurde zugunsten einer antikommunistischen Ausrichtung²³, dass also die stark vergangenheitsorientierte Prägung abgelöst wurde durch den Gegenwartsbezug und den Kalten Krieg. Unter dem Eindruck einer zunehmenden Bedrohung durch aus dem kommunistischen Machtbereich gesteuerte Kräfte, welcher mit den Maßnahmen des traditionellen politischen Strafrechts nicht beizukommen sei, wurde eine Reihe neuer Straftatbestände entwickelt, die dieser neuen Gefährdungssituation Rechnung tragen sollte. Dem konnte und wollte sich auch die Opposition nicht entziehen²⁴.

Die lange Beratungszeit einerseits, die durch die intensive Diskussion der Materie im Rechtsausschuss bedingt war, und das Bestreben andererseits, »angesichts der

²² Sitzung am 9.7.1951, BT Plenarprotokoll 01/158, S. 6117. Die Redner aus dem Regierungslager (Ewers/DP, Kopf/CDU) versuchten auffallend, eine Brücke zur SPD zu bauen, um eine breite Mehrheit in der Schlussabstimmung zu erreichen. Vgl. ebd., S. 6318f. sowie Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 112f.

²³ So ebd., S. 117.

²⁴ Allein die KPD stellte sich jenseits dieses Konsenses und prangerte die entsprechenden Bestimmungen als Kautschukparagrafen, als politisches Gesinnungsstrafrecht und als neue »Zuchthausvorlage« an. So der Abg. Fischer am 26.6.1951 im Rechtsausschuss, BT ParlA, I 212 A 1b, und in der 2. Lesung am 9.7.1951, BT Plenarprotokoll 01/160, S. 6307 und 6319.

zunehmenden Tätigkeit rechts- und linksradikaler staatsfeindlicher Elemente in der Bundesrepublik [...] ohne weiteres Zögern die für den strafrechtlichen Schutz des Staates unentbehrlichen Vorschriften unverzüglich in Kraft« setzen zu können²⁵, veranlasste die Parlamentarier schließlich dazu, Teile der Strafrechtsnovelle abzutrennen und vorweg zu verabschieden. Anfang Juli 1951 legte der Rechtsausschuss somit dem Plenum den völlig umgestalteten Gesetzentwurf vor, so dass die Vorlage noch vor der parlamentarischen Sommerpause verabschiedet werden konnte.

Allerdings war offen, wie weit die erhoffte breite Zustimmung erreicht werden konnte. Die KPD hatte bereits im Rechtsausschuss dem Entwurf ihre Zustimmung verweigert und wiederholte dies im Bundestag²⁶. Die SPD hatte zwar an der Umgestaltung des Regierungsentwurfs intensiv und konstruktiv mitgearbeitet, doch blieben in mehreren Punkten Einwände bestehen²⁷, so dass ein positives Votum im Plenum keineswegs sicher war. Als in der 2. Lesung entsprechende Abänderungsanträge der SPD abgelehnt wurden²⁸, regte der Vorsitzende des Rechtsausschusses, Laforet, an, noch vor der 3. Lesung eine erneute Sitzung dieses Gremiums anzuberaumen, um einen letzten Einigungsversuch zu machen. Begleitet von interfraktionellen Gesprächen konnten dort die Kompromissformeln erarbeitet werden, die beide Seiten für tragbar hielten, so dass die Strafrechtsnovelle schließlich am 11. Juli 1951 »gegen einige Stimmen«²⁹ angenommen wurde.

Damit war erreicht worden, was Laforet im Namen »de[s] größte[n] Teil[s] der Mitglieder des Rechtsausschusses [...] [als] außerordentlich wichtig« bezeichnet hatte, dass nämlich »bei der besonderen politischen und rechtlichen Bedeutung« der Materie »das Gesetz auf beiden Seiten des Hauses Zustimmung findet«³⁰. Auch der Bundesrat stellte mit Blick auf eine spätere Novellierung seine Bedenken zurück und verzichtete auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Nun musste noch der Einspruch der Alliierten gegen einige Vorschriften³¹ überwunden werden, indem diese ein eigenes Zusatzgesetz verkündeten, welches schließlich erst mit der Ablösung des Besatzungsstatuts hinfällig wurde.

Symptomatisch für die verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens war die Diskussion um die Bezeichnung des Gesetzes³². Der Titel des sozialdemokratischen Entwurfs, »Gesetz gegen die Feinde der Demokratie«, zielte auf den jeweiligen Personenkreis der Verfassungsgegner. Die Vorschläge des Bundesjustizministeriums, »Gesetz zum Schutze der Demokratie« und »Gesetz zum Schutze des Staates«, stellten dagegen das zu schützende Gemeinwesen ins Zentrum. Diese Benen-

²⁵ Gemeinsames Schreiben von BMJ und BMI an die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen (außer KPD und SRP) vom 5. 6. 1951, BT ParlA, I 212 A 1a. Vgl. zu neuen rechts- und linksradikalen Aktivitäten im Frühjahr und Sommer 1951 Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 207 ff.

²⁶ So der Abg. Fisch am 9. und 11. 7. 1951, BT Plenarprotokolle 01/158 und 01/160, S. 6307 und 6477.

²⁷ Vgl. für Einzelheiten Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 210. Dort, S. 211 ff., auch zum folgenden.

²⁸ Sitzung am 9. 7. 1951, BT Plenarprotokoll 01/158, S. 6327 ff.

²⁹ Sitzung am 11. 7. 1951, BT Plenarprotokoll 01/160, S. 6485.

³⁰ Ebd., S. 6476.

³¹ Vgl. Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 225 ff.

³² Vgl. ebd., S. 217 f.

nung erschien der SPD-Opposition jedoch zu staatsbezogen, so dass sie ihr den Vorschlag »Gesetz zur Bekämpfung der Feinde der Demokratie« entgegensetzte. Der Vermittlungsvorschlag des Abgeordneten Wahl (CDU), »Gesetz zum Schutz des Staates und seiner freiheitlichen Ordnung« fand ebenfalls wenig Zustimmung. Somit setzte sich ein Titel durch, der ähnlich bereits in ersten internen Vorentwürfen auf Ministerialebene verwandt worden war, nämlich »Strafrechtsänderungsgesetz«³³. Er war unspektakulär, aber auch neutral gegenüber dem bisherigen Namensstreit und wies zudem darauf hin, dass dem nun verabschiedeten Gesetz nur fragmentarischer Charakter zukommen sollte, dass also nur Teile der ursprünglichen Entwürfe dort eingeflossen seien und eine baldige Ergänzung beabsichtigt war.

Dennoch war das Gesetz mehr als eine unspektakuläre Novelle; vor dem Hintergrund der geschichtlichen Erfahrungen der Vergangenheit und der aktuellen Herausforderungen der Gegenwart sollten der Staat und seine Verfassung auch strafrechtlich geschützt werden. Die entscheidenden Streitpunkte waren, wie weit zur Verteidigung der demokratischen Freiheiten diese Freiheiten eingeschränkt oder teilweise außer Kraft gesetzt werden durften, welche zu schützenden Rechtsgüter in das Gesetz aufgenommen werden sollten und wie die gegen sie gerichteten Angriffsformen und Angriffsmittel zu definieren seien. Im Zentrum der ersten Entwürfe standen deshalb die Strafvorschriften³⁴, die vor allem die Angriffsformen des Rechtsradikalismus im Blick hatten: Verächtlichmachung von Staatsorganen und Verunglimpfung von Staatssymbolen, Volksverhetzung, Verwendung nationalsozialistischer Kennzeichen, politische Lüge, Schutz des Widerstandskampfes u. a. m. Unter dem Eindruck des Koreakrieges gerieten dann neue Straftatbestände ins Blickfeld, die ungleich schwerer zu umgrenzen waren und deren Berücksichtigung – angesichts ihrer Unbestimmtheit – bei allen Beteiligten Bedenken und Vorbehalte auslösten. Hierzu zählten der Begriff der Verfassungsverletzung, später als Staatsgefährdung in die Strafrechtsnovelle übernommen, der Verfassungsverrat sowie der Friedensverrat, beide in den Beratungen wieder aus dem Entwurf herausgenommen. Die Diskussion um die Frage, wie in diesem Bereich verfassungsgemäße und verfassungswidrige Handlungen gegeneinander abzugrenzen, wie die Grenzlinie zwischen legitimer, wenn auch kritischer Opposition und zu ahndender, auf die Zerstörung der Verfassungsordnung hinarbeitender Obstruktion zu ziehen sei, wie man generell eine Trennungslinie zwischen staatsbürgerlichen Freiheiten und Staatsschutz gerade bei gewaltlosen Staatsgefährdungsdelikten finden könne, durchzog die gesamte Arbeit an der Strafrechtsnovelle. Damit wurden direkt und indirekt auch immer wieder die Begriffsinhalte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, der wehrhaften Demokratie und der staatlichen Ordnung thematisiert.

Das Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 war nur eines, wenn auch »das Flaggschiff einer Flotte, die von 1950 bis 1953 zur Abwehr der damaligen inne-

³³ BGBl 1951 I, S. 739.

³⁴ Vgl. die Zusammenstellung bei Schiffers, Bürgerfreiheit, S. 339.

ren Gefahren«³⁵ und zum Schutz der Verfassung und der Verfassungsorgane auf Kiel gelegt worden war. Hierzu zählten die gesetzlichen Maßnahmen zur Errichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamtes sowie entsprechende Regelungen über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, das Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit von 1951 (das Verschleppung und politische Verdächtigung unter Strafe stellte) sowie das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge von 1953. Hier war erneut ein enger Bezug zum Parlament und seinem Schutz gegeben.

Hinsichtlich des Versammlungsrechts hatte bereits die Strafrechtsnovelle³⁶ die Schaffung einer Bannmeile um Bundestag und Bundesrat sowie um die Gebäude der Länderparlamente vorgesehen, in der öffentliche Versammlungen verboten waren und die Teilnahme an ihnen bestraft werden konnte. Ebenso konnte strafrechtlich belangt werden³⁷, wer Parlamentsmitglieder am Betreten der Gebäude hinderte oder das Hausrecht des Parlamentspräsidenten und dessen Anordnungen in anderer Weise missachtete. Hintergrund dieser Paragraphen war erneut der »Fall« Hedler. Bereits in die ersten Regierungsentwürfe (1950) waren entsprechende Bestimmungen eingeflossen; sie wurden während des Gesetzgebungsverfahrens nicht in Frage gestellt. Angesichts entsprechender Erfahrungen in der Vergangenheit³⁸ schien allen Beteiligten eine solche Schutzmaßnahme notwendig.

Anlass für ein Versammlungsgesetz, mit dem das Vereinsgesetz von 1908 ergänzt werden sollte, waren erneut die rechtsradikalen Ausschreitungen des Frühjahrs und Sommers 1950, insbesondere im Vorfeld verschiedener Landtagswahlen in diesen Monaten. Damit stand es in engem Zusammenhang mit dem Strafrechtsänderungsgesetz. Den politisch-pädagogischen Hintergrund des Vorhabens umriss Bundesinnenminister Heinemann bei der Einbringung der Vorlage im Bundestag: »Es gibt viele ungute Versammlungen, weil es bei uns keine fairen, gefestigten Spielregeln für Versammlungen gibt. Völker mit einer generationenlangen Festigung eines freiheitlich-demokratischen Lebens haben solche Spielregeln hinlänglich entwickelt, und sie werden von ihren Bürgern respektiert. Wir aber haben solche gefestigten Spielregeln nicht, und deshalb will die Vorlage eine Hilfestellung dafür bieten, daß sich auch bei uns solche Spielregeln einbürgern und festigen.«³⁹ Somit sollte das Gesetz »eine eindringliche Hilfestellung dafür bieten, dass in Deutschland die fairen demokratischen Spielregeln bei dem Ablauf von Versammlungen gewährleistet sind«⁴⁰. Ursprünglich waren auch die Bestimmungen über die Errichtung einer Bannmeile um Parlamente und Gerichte und über den Schutz der Bundesflagge und der Bundes-

³⁵ Ebd.

³⁶ § 106a.

³⁷ § 106b.

³⁸ Vgl. hierzu jetzt Kaiser, *Parlamentarische Polizeigewalt*.

³⁹ Sitzung am 12. 9. 1950, BT Plenarprotokoll 01/83, S. 3123.

⁴⁰ Memorandum des Ausschusses zum Schutz der Verfassung vom 15. 8. 1951, BT ParlA, I 459 B.

farben in dem Gesetzentwurf enthalten, doch wurden sie schließlich in die Strafrechtsnovelle⁴¹ übernommen.

Mit dem Versammlungsordnungsgesetz sollte der ordnungsgemäße Ablauf von Versammlungen gesichert und Verstöße hiergegen, insbesondere die Verhinderung oder Sprengung solcher Zusammenkünfte, geahndet werden. Versammlungen im Freien mussten 48 Stunden zuvor angemeldet werden und sollten einer gewissen polizeilichen Überwachungs- und Aufsichtspflicht unterliegen. Die Polizei und die Gerichte erhielten zudem einen Ermessensspielraum in ihrer Entscheidung, Versammlungen zu verbieten. Um den ordnungsgemäßen Ablauf dieser Veranstaltungen zu garantieren, wollte man vor allem die Position des Versammlungsleiters stärken. Er bestimmte ihren Verlauf, konnte Störern Ordnungsrufe erteilen, ihnen das Wort entziehen, Störenfriede aus der Veranstaltung ausschließen und diese sogar auflösen. Dies übertrug ihm eine machtvolle, autoritative und disziplinierende Rolle.

Unklar blieb, was als Störung einer Versammlung zu gelten habe und wie dies mit dem im Grundgesetz garantierten Recht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit zu vereinbaren sei. Eine »Festlegung der Spielregeln der Demokratie«⁴² bei Wahlkämpfen oder ähnlichen öffentlichen Veranstaltungen wurde auch von den Oppositionsparteien durchaus begrüßt, doch waren deren Grenzen schwer zu umreißen. Angesichts dieser Situation hatte der Gesetzentwurf eine wechselvolle Geschichte. Im Innen- und Verfassungsschutzausschuss, an den die Vorlage überwiesen worden war, wurde sie in engem Konnex mit der Strafrechtsnovelle beraten. »Im übrigen bleibt festzuhalten«, so das Resümee eines Teilnehmers, »daß, obwohl es sich um ein ausgesprochen politisches Gesetz handelt, weder im Plenum noch in den Ausschußberatungen schärfere Gegensätze zwischen den Parteien hervorgetreten sind. Der Grund hierfür liegt vor allem in dem maßvollen Verhalten der Vertreter der SPD. So wies der Vertreter der SPD im Plenum darauf hin, daß es weniger wichtig sei, Strafbestimmungen in ein solches Gesetz aufzunehmen als vielmehr an der Aktivierung einer sauberen politischen Moral mitzuwirken; es sei besser, die Politik zu aktivieren als die Polizei.«⁴³

Dennoch erwies sich das Spannungsverhältnis zwischen Versammlungsfreiheit und Versammlungsschutz als Scheidelinie zwischen den politischen Lagern. Insbesondere nachdem die SRP im Vorfeld des von der Bundesregierung vorbereiteten Verbotsantrags beim Bundesverfassungsgericht ihre öffentliche Agitation gezügelt hatte und damit das Störpotential bei Versammlungen abnahm, erhielten die Bedenken gegen die gerichtlichen Verbots- wie die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten und auch gegen manche eher unpräzisen Formulierungen wieder größeres Gewicht.

⁴¹ Vgl. Kabinettsprotokolle 1950, 59. Sitzung am 21. 4. 1950, 63. Sitzung am 5. 5. 1950, 74. Sitzung am 16. 6. 1950, S. 328f., 365, 475f.

⁴² Menzel in der Sitzung des Ausschusses zum Schutz der Verfassung am 12. 10. 1950, BT ParlA, I 459 A.

⁴³ Memorandum des Ausschusses zum Schutz der Verfassung vom 15. 8. 1951, BT ParlA, I 459 B. Ähnlich auch Lehr in der 3. Lesung am 6. 5. 1953, BT Plenarprotokoll 01/264, S. 12852.

Zweimal wurde die 2. Lesung im Plenum abgesetzt⁴⁴, um den Fraktionen Zeit für neue Beratungen zu geben, und sodann der Entwurf an den Verfassungsschutzausschuss zurückverwiesen⁴⁵, um dort die mittlerweile vorliegenden Änderungsanträge von KPD, SPD und DP einzuarbeiten und somit eine einvernehmliche Verabschiedung zu erreichen.

Angesichts des nahenden Wahlkampfes verhärteten sich jedoch die Fronten. Nicht nur wurden die KPD-Anträge einmütig abgelehnt⁴⁶, auch die Umarbeitungswünsche der SPD fanden wenig Gegenliebe, so dass deren Sprecher, Maier, dort bereits das ablehnende Votum seiner Fraktion ankündigte. Am 6. Mai 1953 wurde das Versammlungsgesetz dann mit 174 Ja-, 130 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen im Bundestag verabschiedet. Nun entschloss sich der Bundesrat⁴⁷, angesichts gewisser Unklarheiten in der Anwendung des Gesetzes durch die Polizeien der Länder den Vermittlungsausschuss anzurufen. Dessen Vorschläge wurden dann am 3. Juli 1953 von Bundestag wie Bundesrat angenommen.

Das Versammlungsgesetz stand in engem Zusammenhang mit den rechtsradikalen Umtrieben des Frühjahrs und Sommers 1950 sowie mit dem Aufstieg der SRP als regionaler Wahlpartei 1951/52. Unter dem Eindruck des schnell wachsenden Zulaufs zu ihren Veranstaltungen, der äußeren Begleiterscheinungen dieser Zusammenkünfte, welche an das Betragen der NSDAP erinnerten, sowie der dort gehaltenen Ansprachen schien es dringend geboten, hier Schranken zu setzen und Polizei wie Justiz Instrumente zum Einschreiten an die Hand zu geben. Insbesondere der Zulauf zu den Auftritten von Otto Ernst Remer, wählerwirksames Zugpferd der SRP, die nicht selten in Saalschlachten ausarteten oder Gegendemonstrationen auf den Plan riefen, beängstigten Regierung wie Parlament. Nur vor diesem Hintergrund lassen sich die auf Disziplin und geregelten Ablauf zielenden Bestimmungen der Gesetzesvorlage erklären, die nicht nur den äußeren Ablauf regelten, sondern auch dem Versammlungsleiter Mittel gegen aufbegehrende Minderheiten oder abweichende Meinungen in die Hand gaben. Erst als sich die Möglichkeit eines Verbots von SRP und KPD abzeichnete, deren Störpotential also nicht mehr mit Mitteln des Versammlungsrechts bekämpft werden musste, scherte die SPD aus dem bisherigen Konsens aus. Allerdings war ihre Furcht, sich hier selbst Fesseln anzulegen, letztlich unbegründet, vielmehr blieb das Versammlungsgesetz bis auf weiteres ein Instrument gegen radikale Parteien.

Mit der Errichtung des Bundesverfassungsgerichts entstand dann ein neues Verfassungsorgan, das sich in besonderer Weise dem Schutz der verfassungsmäßigen

⁴⁴ Sitzungen am 7. II. 1951 und 22. II. 1951, BT Plenarprotokolle 01/172 und 01/176, S. 7094 und 7211. Vgl. auch Sitzung SPD-Fraktion am 6. II. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 124, S. 306f.

⁴⁵ Sitzung am 18. 7. 1952, BT Plenarprotokoll 01/226, S. 10167.

⁴⁶ Vgl. 35. und 38. Sitzung des Ausschusses zum Schutz der Verfassung am 18. 9. 1952 und am 5. 2. 1953, BT ParLA, I 459 A. Eine dritte Rücküberweisung an den Ausschuss zum Schutz der Verfassung wurde notwendig, da die DP-Vertreter wegen Abwesenheit ihre Anträge nicht hatten erläutern können. Vgl. BT Plenarprotokoll 01/250 vom 25. 2. 1953, S. 11945.

⁴⁷ BR am 22. 2. 1953, BT am 3. 7. 1953, BR am 3. 7. 1953, BGBl. 1953 I, S. 684.

Ordnung verpflichtet fühlen und auf diese Weise die »streitbare Demokratie« wirkungsvoll unterstützen sollte. Der Parlamentarische Rat⁴⁸ hatte – außer der generellen Entscheidung, ein Bundesverfassungsgericht zu schaffen – auch dessen Kompetenzen verfassungsrechtlich festgelegt und zudem allgemeine Bestimmungen über die Besetzung des Gerichts sowie über die Wahl seiner Mitglieder erlassen. Dies musste vom neugewählten Bundestag nun konkret ausgefüllt werden. Diese Arbeiten begannen noch im Herbst 1949, zogen sich jedoch wegen langwieriger Diskussionen und unterschiedlicher Vorstellungen zwischen Regierung und Opposition bis in das Frühjahr 1951 hin.

Vorarbeiten im Bundesministerium der Justiz begannen bereits im Oktober 1949⁴⁹. War anfänglich erwogen worden, zunächst nur ein vorläufiges Gesetz zu schaffen und so Zeit für gründlichere Erörterungen zu gewinnen⁵⁰, so entschied sich die Bundesregierung doch gegen ein solches Vorhaben. Mit verantwortlich für diese Sinnesänderung war, dass die SPD-Fraktion ebenfalls einen Gesetzentwurf vorbereitete und Mitte Dezember 1949 als Antrag im Bundestag einbrachte⁵¹. Mit dieser parlamentarischen Initiative wollten die Sozialdemokraten nicht nur ihre Rolle als tatkräftige und konstruktive Opposition unter Beweis stellen, sondern ebenso gewisse strukturelle Vorgaben für ein Verfassungsorgan machen, dessen sie sich in Zukunft bedienen wollten, wenn die Regierung oder die Mehrheitsfraktionen ihre in der Verfassung gezogenen Grenzen zu überschreiten oder aber die Rechte des Parlaments als Ganzes oder der parlamentarischen Minderheiten zu beeinträchtigen drohten.

Der Initiativantrag der SPD nahm eine Reihe sozialdemokratischer Forderungen zur Gestalt eines Verfassungsgerichts auf, wie sie bereits im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat vorgebracht worden waren. Er stammte aus der Feder von Adolf Arndt⁵², der sich im Wesentlichen an seinen eigenen Vorschlägen zum hessischen Staatsgerichtshofgesetz orientierte. Nach diesem Entwurf sollte das Bundesverfassungsgericht ein selbständiges Verfassungsorgan sein und aus zehn ständigen Mitgliedern bestehen. Angesichts des aus der Weimarer Republik herrührenden Misstrauens der SPD gegen das beamtete Richtertum sollte nur eine Minderheit des Spruchkörpers Bundesrichter sein, für die restlichen Mitglieder sollten Erfahrungen im öffentlichen Leben und das Vertrauen der Allgemein-

⁴⁸ Vgl. hierzu auch Niclauß, Karlheinz, Der Parlamentarische Rat und das Bundesverfassungsgericht, in: van Ooyen, Robert/Möllers, Martin H. (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden 2006, S. 117–128.

⁴⁹ Die Entstehung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ist gut dokumentiert, vgl. vor allem Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, und Schiffers, Grundlegung. Auf beide Publikationen stützen sich die folgenden Ausführungen.

⁵⁰ Bereits der juristische Ausschuss der Ministerpräsidenten der amerikanischen, britischen und französischen Zonen hatte ein solches Vorgehen empfohlen und den Entwurf eines Gesetzes über das vorläufige BVerfG ausgearbeitet. Vgl. Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 95f.

⁵¹ BT Dr. 01/328 vom 14.12.1949, abgedruckt in Schiffers, Grundlegung, Nr. 2.

⁵² So Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, und Schiffers, Grundlegung. Auch Gosewinkel, Arndt, S. 184, konstatiert Arndts »überragenden Anteil« und dessen mutmaßliche »Alleinurheberschaft«.

heit genügen. Zudem sollte ihre Amtszeit zeitlich begrenzt werden. Dem Wunsch nach einem starken Bundesverfassungsgericht entsprach der Vorschlag, einen Bundesanwalt zu berufen, der bei Verdacht von Verfassungsverletzungen selbständig ein Verfahren in Gang setzen und sich als Vertreter des öffentlichen Interesses auch anderen Verfahren anschließen konnte. Auch im Kompetenzkatalog des neuen Verfassungsorgans sollten die Rechte der Bürger gegenüber Regierung, Verwaltung und Justiz gestärkt werden. Damit hatte die parlamentarische Opposition einen markanten Vorschlag vorgelegt, der die folgenden Diskussionen prägen sollte.

Der Bundesregierung wie den Mehrheitsfraktionen kam das schnelle Vorpreschen der SPD höchst ungelegen, doch entschlossen sie sich, sich der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs nicht in den Weg zu stellen und in den anschließenden Ausschussberatungen den noch ausstehenden Regierungsentwurf mitzubehandeln⁵³. Dort jedoch blieben zentrale Fragen nach wie vor strittig. Nicht nur zwischen Regierungs- und Oppositionsmitgliedern, sondern auch innerhalb der Koalitionsfraktionen gab es unterschiedliche Konzepte zum Status des Bundesverfassungsgerichts, zu seiner Zusammensetzung sowie zur Regelung von Verfahrensfragen und zum Kompetenzkatalog des Gerichts. Dem standen jeweils eigene Vorstellungen der Bundesregierung und des Bundesrats zur Seite. Allerdings wurde gleichzeitig der Wunsch nach Verständigung über Parteigrenzen hinweg deutlich, um »ein Bundesverfassungsgericht so zu installieren, daß es nachher wirklich ein Gericht ist, das von allen Parteien ästimiert und anerkannt wird.«⁵⁴ Nach komplexen Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen konnten schließlich im Laufe des Herbstes und Winters 1950/51 die Kompromisse geschmiedet werden, die für einen Konsens notwendig waren und die das Gesicht des zu schaffenden Bundesverfassungsgerichts prägen sollten. Damit stand der Verabschiedung des Gesetzes am 1. Februar 1951 nichts mehr im Weg, nur die Abgeordneten der KPD entzogen sich dem allgemeinen Konsens. Wie Vizepräsident Carlo Schmid mit Genugtuung betonte, hatte der Bundestag mit diesem Gesetz »einen mächtigen Pfeiler in den Bau der Bundesrepublik eingezogen.«⁵⁵

Diese breite Mehrheit in der Schlussabstimmung war nicht beiläufig entstanden. Angesichts der politischen Bedeutung des Gesetzes setzten alle Beteiligten auf einen Kompromiss, um die künftige Arbeit des neuen Verfassungsorgans nicht von vornherein zu belasten. Zudem lag die Entscheidung im Wesentlichen in den Händen von Verfassungsjuristen, also Spezialisten, die zwar zum Teil unterschiedliche Ansichten vertraten, aber doch die Argumente der Gegenseite zu würdigen wussten. Nachhaltigen Einfluss auf die Beratungen hatte der Rückgriff auf die Erfahrungen mit der Staatsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik, aber auch mit der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Bundesländern und mit ausländischen Vorbildern⁵⁶, ge-

⁵³ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 19. 1. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 71, S. 160 f.

⁵⁴ So Arndt in der Sitzung des Rechtsausschusses am 21. 3. 1950, Schiffers, Grundlegung, Nr. 16, S. 137.

⁵⁵ Sitzung am 6. 2. 1951, BT Plenarprotokoll 01/116, S. 4419.

⁵⁶ Vgl. hierzu im einzelnen Schiffers, Grundlegung, S. XIX ff.

rade die kritische Auseinandersetzung mit dem Status und der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Deutschen Reiches in den 1920er und 1930er Jahren war ein wesentlicher Impuls für die Debatten im Rechtsausschuss.

Das Bundesverfassungsgericht wurde als Zwillingsgericht konzipiert, wobei jeder der beiden Senate für bestimmte, durch das Gesetz festgelegte Fälle zuständig sein sollte. Jedem Senat sollten zwölf Richter angehören, von denen vier Bundesrichter, die anderen acht je für acht Jahre gewählte Juristen sein würden. Wahlorgane waren gemäß Art. 94 Abs. 1 GG Bundestag und Bundesrat, wobei jeder eine Hälfte der Richter in jedem Senat zu wählen hatte. Auch Präsident und Vizepräsident wurden – jeweils im Wechsel – von beiden Gesetzgebungsorganen gewählt. Beim Bundesrat erfolgte die Wahl durch das Plenum, während der Bundestag sein Wahlrecht einem zwölfköpfigen Wahlmännerausschuss übertrug. Das Quorum war jeweils so ange setzt, dass ein breiter Konsens notwendig war, im Bundesrat war dies eine Zweidrittel-, im Wahlmännerausschuss des Bundestages sogar eine Dreiviertelmehrheit.

Mit dem ihm zugesprochenen Kompetenzkatalog konnte das Bundesverfassungsgericht tief in die Verfassungsordnung der Bundesrepublik eingreifen; seine Charakterisierung als »Hüter der Verfassung« leitete sich gerade aus diesen Befugnissen ab. Den präventiven Schutz der Verfassung betraf vor allem sein Recht, im Falle von verfassungswidrigem Verhalten die Verwirkung von Grundrechten zu dekretieren, bezog sich zudem auf das Verbot von verfassungswidrigen Parteien und erstreckte sich schließlich auf die Wahlprüfung sowie die Präsidenten- und die Richteranklage. Sowohl gegenüber dem einzelnen Bürger als auch gegenüber Parlament, Parteien, dem Staatsoberhaupt und der Justiz selbst erhielten die Karlsruher Richter somit weitreichende Vollmachten. Ein zweiter Kompetenzbereich war die Entscheidung in Organstreitigkeiten, also in Streitigkeiten zwischen den obersten Bundesorganen sowie in denjenigen zwischen Bund und Ländern, zwischen einzelnen Bundesländern und innerhalb eines Landes. Diese »Schiedsrichterrolle« gab ihm ebenfalls ein besonderes Gewicht.

Der Legislative als Kontrollorgan gegenüber trat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Normenkontrolle, also der Prüfung von Bundesrecht und Landesrecht auf deren Verfassungsmäßigkeit. Ein Normenkontrollverfahren konnte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages in Gang gesetzt werden. Dies sollte sich als eine scharfe Waffe der Opposition sowie einzelner Landesregierungen gegen die Bundesregierung und die sie stützenden Mehrheitsfraktionen im Bundestag erweisen. Als grundlegende Neuerung erwies sich die Einführung des Rechtsmittels der Verfassungsbeschwerde; indem die Grundrechte hiermit einklagbar wurden, erhielten sie nicht nur einen neuen Rang und neues Gewicht, mit der Grundrechtsklage wurden ebenfalls der Legislative wie der Exekutive Schranken gesetzt.

Mit dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz, einer »der ersten großen Regierungs- und Parlamentsentscheidungen nach Errichtung der Bundesrepublik«⁵⁷, war ein

⁵⁷ Ebd., S. 94.

wichtiges Gebot des Grundgesetzes erfüllt worden. Kielmansegg sieht in der Schaffung dieses mit starken Kompetenzen ausgestatteten Gerichts »das in mancher Hinsicht bedeutendste, für die Bonner Republik charakteristischste Verfassungsorgan«. Von allen Entscheidungen des Parlamentarischen Rates sei wohl keine folgenreicher gewesen als die, der Republik eine machtvolle Verfassungsgerichtsbarkeit zu geben, »machtvoller, zählt man alle Kompetenzen zusammen, als in irgend einer anderen Demokratie, ohne Vorbild auch in der deutschen Verfassungsgeschichte«. Sie habe bewirkt, dass die Bundesrepublik ein Verfassungsstaat par excellence, ein in hohem Maße auf seine Verfassung ausgerichtetes und von ihr geprägtes Gemeinwesen geworden sei. »Das heißt nicht zuletzt: Das Gericht, das die Verfassung auch in genuin politischen Konflikten verbindlich auslegt, wurde von seiner Gründung an zu einem Mitakteur in den politischen Prozessen der Bonner Republik. Politik in der westdeutschen Demokratie – das ist immer Politik unter dem Vorbehalt der autoritativen Verfassungsinterpretation durch ein höchstes Gericht gewesen.«⁵⁸

Auch wenn es in den Jahren zuvor⁵⁹ Überlegungen gegeben hatte, gegen extremistische Parteien, gegen einzelne ihrer Mitglieder und von ihnen gesteuerte Organisationen vorzugehen, war erst mit der Errichtung des Bundesverfassungsgerichts das Instrumentarium geschaffen worden, um der »streitbaren Demokratie« auch in dieser Hinsicht Geltung zu verschaffen. Hierbei standen die SRP und die KPD im Fokus aller entsprechenden Erwägungen. Mit dem distanzierten Blick der Gegenwart ist festzuhalten, dass die SRP in keiner Weise eine akute Gefahr für den jungen westdeutschen Staat bildete. Sie war eine, wenn auch die wichtigste, unter den miteinander konkurrierenden neonazistischen Gruppierungen dieser Jahre, die das NS-Regime anpriesen und für die politische Ordnung der Bundesrepublik nur Verachtung übrig hatten. Aus der Sicht der Zeitgenossen konnte ihr aufsehenerregender politischer Höhenflug im Jahr 1951 jedoch als der Beginn einer Renaissance des Rechtsradikalismus gesehen werden. Die Partei war attraktiv für viele jüngere ehemalige Soldaten und Offiziere, für die die nationalsozialistische Weltanschauung noch immer ein wichtiger Bezugspunkt war, aber auch für Mitglieder und Sympathisanten ehemaliger NS-Funktionsträger der mittleren und unteren Ebene. Letztlich war auch nicht auszuschließen, dass sich Flüchtlinge und Vertriebene von ihr angezogen fühlen würden. Es handelte sich also in keiner Weise nur um eine kleine Splittergruppe der Gesellschaft, um die die SRP warb, sondern um ein Millionenpotential.

Im Frühjahr 1951 schienen sich die schlimmsten Befürchtungen zu bestätigen. Bei Landtagswahlen in Niedersachsen im Mai dieses Jahres eroberte die SRP 11 Prozent der Stimmen und 16 Mandate, in Bremen wiederholte sich dieser Erfolg im Oktober mit 7,7 Prozent und 8 Mandaten. Wenige Tage nach diesem Triumph hielt ihr Fraktionsvorsitzender Franz Richter, der kurz darauf als der unter falschem Namen lebende ehemalige NS-Funktionär Fritz Rößler entlarvt wurde, eine wütende anti-

⁵⁸ Kielmansegg, Nach der Katastrophe, S. 274.

⁵⁹ Vgl. hierzu Major, Patrick, *The Death of the KPD. Communism and Anti-Communism in West Germany 1945–1956*, Oxford 1997, S. 257 ff.

semitische Rede⁶⁰ im Deutschen Bundestag. »Er berührte damit eines der stärksten Tabus der deutschen Nachkriegsgesellschaft und demonstrierte, was in Deutschland sechs Jahre nach dem Zusammenbruch wieder möglich schien.«⁶¹

Die Bundesregierung sah diese Wahlerfolge mit wachsender Besorgnis und fürchtete ein Übergreifen des nordwestdeutschen Rechtsradikalismus auf andere Bundesländer. Zudem musste sie damit rechnen, dass diese Vorgänge ihre Position bei den schwierigen Verhandlungen um Generalvertrag und EVG nicht unerheblich belasten würden. Angesichts des agitatorischen Auftretens der Partei im niedersächsischen Wahlkampf beschloss das Bundeskabinett⁶² zwei Tage vor dem Urnengang dort, einen Verbotsantrag gegen die SRP vorzubereiten, um ihn möglichst bald dem Bundesverfassungsgericht vorlegen zu können. Gleichzeitig erwog es, einen parallelen Verbotsantrag gegen die KPD zu stellen⁶³, ein Vorhaben, das insbesondere von den kleineren Koalitionspartnern FDP und DP verlangt wurde, die hierdurch offenbar internen Vorbehalten gegen das SRP-Verbot entgegenkommen wollten. Am 16. November 1951 fiel schließlich die Entscheidung⁶⁴, in Karlsruhe Klagen gegen beide Parteien einzureichen.

Bedenken gegen diesen Schritt scheint es jenseits der Betroffenen von keiner Bundestagspartei gegeben zu haben. Die Regierungsfractionen stützten einmütig die Sichtweise und die Argumentation der Bundesregierung, dass »mit allen Mitteln versucht werden müsse, das Umsichgreifen derartiger Organisationen zu verhindern. Es dürfe nicht noch einmal dazu kommen, daß die Demokratie, wie es 1933 geschehen sei, an den demokratischen Grundsätzen sterbe.«⁶⁵ Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion stand nicht minder fest hinter dem beabsichtigten SRP-Verbot, ließ jedoch gewisse Bedenken erkennen, ob ein analoges Vorgehen gegen die KPD politisch klug sei. Dennoch nahm sie von einem eigenen Votum Abstand und schloss sich einer Erklärung des SPD-Parteivorstands an, in der beide Parteien als »verfassungswidrig« und »totalitär« gebrandmarkt, gleichzeitig aber auch taktische Vorbehalte gegen ein KPD-Verbot vorgebracht worden waren.⁶⁶

Das soeben konstituierte Bundesverfassungsgericht gab dem Antrag, die SRP zu verbieten, rasch statt. In ihrem Urteil vom 23. Oktober 1952 versuchten die Karls-

⁶⁰ Vgl. Sitzung am 15. 11. 1951, BT Plenarprotokoll 01/175, S. 7185.

⁶¹ Schwarz, *Ära Adenauer 1949–1957*, S. 132.

⁶² Vgl. Kabinettsitzung vom 4. 5. 1951, Kabinettsprotokolle 1951, Nr. 145, S. 346 ff. In der Landtagswahl am 6. 5. 1951 hatte die SRP 11,0%, der BHE 14,9% erhalten, während das Bündnis von CDU und DP auf 23,8% zurückgefallen war.

⁶³ Vgl. ebd., 146. Sitzung vom 8. 5. 1951, S. 356, sowie 179. Sitzung vom 12. 10. 1951, S. 698. Vgl. zum Hintergrund auch Major, *Death*, S. 284.

⁶⁴ Vgl. Kabinettsprotokolle 1951, 186. Sitzung, S. 765 f.

⁶⁵ So Adenauer in der Kabinettsitzung am 8. 5. 1961, ebd., Nr. 146, S. 356. Das SRP-Verbot wurde von den CDU/CSU-Abgeordneten nachhaltig begrüßt, über ein paralleles KPD-Verbot fraktionsintern nicht gesprochen. Vgl. Fraktionssitzung am 6. 6. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 120, S. 275; Fraktionsvorstandssitzung am 12. 6. 1951, ebd., Nr. 224, S. 418.

⁶⁶ Vgl. Fraktionssitzung am 21. 11. 1951, Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, Nr. 126, S. 311f. Willy Brandt und Werner Jacobi sprachen sich gegen ein KPD-Verbot aus.

ruher Richter zu umschreiben, was unter der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung« zu verstehen sei. Sie wurde als die Ordnung bestimmt, »die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit aller Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.«⁶⁷ Damit hatte das Verfassungsgericht die Prinzipien aufgereiht, die noch heute rechtlich maßgeblich sind.

Das Verfahren gegen die KPD zog sich dagegen lange hin. Obwohl der zuständige Erste Senat umfangreiches Material beschlagnahmen ließ, zögerte er die Eröffnung der mündlichen Verhandlung bis Ende November 1954 hinaus. Zuvor hatte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Wintrich, bei Adenauer nachfragen lassen, ob und wieweit »die Bundesregierung an ihrem Antrag weiterhin festhalten« wolle.⁶⁸ Da diese keine Neigung erkennen ließ, das Verbotverfahren anzuhalten, eröffneten die Karlsruher Richter schließlich die mündliche Verhandlung. Aber auch nach deren Abschluss zögerten sie mehr als ein Jahr, ein Urteil zu erlassen; erst die Drohung Adenauers, die Zuständigkeit für das Verfahren auf den Zweiten Senat zu übertragen, veranlasste das Gericht, seine Entscheidung am 17. August 1956 zu verkünden.

Der zentrale Punkt des Verfahrens war die Frage gewesen, ob sich für die KPD eine aktive Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nachweisen lasse, bzw. zu klären, wo die Grenze zwischen politischer Ideologie, die nicht justitiabel war, und der Verfassungswidrigkeit politischer Haltungen zu ziehen war. Der Beteuerung der KPD, dass sie sich mit ihren politischen Nahzielen und mit ihrer parlamentarischen Arbeit innerhalb des bundesdeutschen Verfassungsbogens bewege, schenkten die Karlsruher Richter keinen Glauben. Vielmehr erblickten sie in »grundsätzliche[r] Feindschaft gegen die bestehende Ordnung und gleichzeitige[m] Gebrauch dieser Ordnung kein[en] Widerspruch im Verhalten der KPD, sondern durch die Dialektik der Geschichte nach kommunistischer Doktrin selbst gefordert«. Deshalb standen in ihrer Sicht alle Erklärungen der Partei, sie wolle »nur eine im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung mögliche, bessere Demokratie verwirklichen, [...] der Tatsache nicht entgegen, dass sie zugleich die freiheitliche Grundordnung zumindest zu beeinträchtigen strebt. Diese Ordnung hat für die KPD lediglich den Wert eines Instruments, um sie letzten Endes selbst zu be-

⁶⁷ BVerfGE 2, 1 (12 f.).

⁶⁸ Vgl. den Verweis bei Brünneck, Alexander von, Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1968, Frankfurt a.M. 1978, S. 117. Wintrich war 1954 Hoepker-Aschoff nachgefolgt.

seitigen.«⁶⁹ Wie ihr höchst militanter und provokativer Habitus zeige, wolle sie durch ihre politische Tätigkeit die »obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung« beseitigen. Angesichts ihres »politischen Gesamtstil[s]« sei die Verfassungsfeindlichkeit der Partei manifest und die KPD deshalb zu verbieten.

Damit hatte das Bundesverfassungsgericht eine Gratwanderung in der Frage vollzogen, ob der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit sich auch auf dokumentierte Absichten und Ziele beziehen könne oder er auf nachweisbaren subversiven verfassungsgefährdenden Handlungen beruhen müsse, und sich im Falle der KPD eher auf ersteres gestützt. Dies stieß im politischen Raum auf wenig Kritik. Auch wenn einzelne Stimmen laut wurden, dass angesichts der Marginalisierung der KPD durch den Wähler das Verbotsverfahren eine »politische Torheit«⁷⁰, ja, eine »Eselei mit ganz langen Ohren«⁷¹ gewesen sei, so spiegelten sie doch nicht die vorherrschende Meinung wider. Der breite gesellschaftliche Antikommunismus in der Bundesrepublik trug das Verbotsverfahren gegen die KPD vollumfänglich mit. Angesichts vehementer Versuche der SED, die Legitimität des westdeutschen Staates in Frage zu stellen, und der noch in hohem Maße präsenten Erinnerung an den Zangengriff von Nationalsozialisten und Kommunisten auf die Weimarer Demokratie wollte man nun den »Anfängen wehren« und im Sinne einer streitbaren Demokratie die als noch fragil eingeschätzte politische Ordnung der Bundesrepublik schützen. Hierbei wurde mittlerweile die Bedrohung aus Moskau und Ost-Berlin als weit gefährlicher angesehen als die von versprengten Nationalsozialisten.

Der antitotalitäre Grundkonsens der hierfür entscheidenden politischen Kräfte, die Beschwörung der Weimarer Erfahrungen wie die Furcht vor der kommunistischen Aggression und Subversion prägten die hier skizzierten Debatten um ein politisches Strafrecht wie um die Ausformung der westdeutschen Parteiendemokratie. Schärfer als in späteren Jahren setzte man unter den Regierungs- wie unter den Oppositionsparlamentariern auf staatliche und gerichtliche Repressionsmaßnahmen, um gegen die Feinde der demokratischen Ordnung vorzugehen. Die politische Auseinandersetzung mit ihnen, also scharfe Angriffe und Ausgrenzung der Abgeordneten auf den äußersten linken und rechten Bänken im parlamentarischen Alltag, war zwar während der ersten Hälfte der 1950er Jahre ein bestimmendes Mittel in dieser Hinsicht, doch glaubte man, nicht allein auf diese Instrumentarien bauen zu können, sondern strafrechtliche Abwehrmaßnahmen mit hinzuziehen zu müssen. Erst mit der politischen Marginalisierung der radikalen Parteien links und rechts und generellen Tendenzen zu politischer Liberalisierung wurden auch Stimmen laut, die – auf die Stärke und Überzeugungskraft der westlich-liberalen Staatsform vertrauend – nun für einen weniger repressiven Kurs eintraten.

⁶⁹ BVerfGE 5,85 (333f.).

⁷⁰ Wilhelm Mellies in: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst vom 17. 8. 1956.

⁷¹ So Arndt, vgl. Gosewinkel, Arndt, S. 396. In der CDU/CSU-Fraktion äußerte allein Ernst Lemmer Kritik. Vgl. Sitzung vom 11. 9. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 288, S. 1191f.

2. *Die Diskussion um ein Parteiengesetz*

Ein zweites Themenfeld innerhalb der Aufgabe, die im Grundgesetz vorgegebenen Maximen gesetzgeberisch auszufüllen, betraf die Verabschiedung eines Parteiengesetzes. In der Diskussion um dieses Vorhaben, wie es in Art. 21 GG ja gefordert wurde, schienen prinzipielle Fragen nach der Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie und des Parteienstaates auf, an der es in Deutschland aus historischen Gründen lange gemangelt hatte, nach der Rolle der Parteien in der Sphäre zwischen Gesellschaft und Staat, nach ihrer Funktion als Mittler von sozialen Interessen und von politischen Vorstellungen über die Gestaltung des Gemeinwesens sowie nach ihrer Rolle für die Bildung politischer Eliten. Zudem berührte diese Thematik die Normierung der Grundsätze für Aufbau und Binnenstruktur politischer Parteien, für Verfahren demokratischer Willensbildung und nicht zuletzt für ihre finanzielle Ausstattung. Damit tangierte diese Debatte Grundprobleme des Parlamentarismus und der ihn bestimmenden Kräfte und wies somit weit über die zu regelnde Gesetzesmaterie hinaus. Allerdings fanden diese Diskussionen nicht in erster Linie im Deutschen Bundestag statt, sondern innerhalb der westdeutschen Staatsrechtslehre, die sich in den 1950er Jahren intensiv mit Fragen des Parteienstaates und des Parteienrechts beschäftigte, bis sich dann das Bundesverfassungsgericht einschaltete und in mehreren Aufsehen erregenden Urteilen konkrete Vorgaben für ein Parteiengesetz machte.

Mit der »Konstitutionalisierung« der Parteien durch Artikel 21 GG entwickelte sich schon bald nach dem Ende der Verfassungsberatungen des Parlamentarischen Rats eine intensive staatsrechtliche Literatur, die für die Debatten um das Parteiengesetz von zentraler Bedeutung werden sollte. Spezifisch für sie war, dass sie zwar den Parteienstaat als Erscheinungsform des modernen Parlamentarismus zur Kenntnis nahm, sich in ihr jedoch nach wie vor Vorbehalte gegen das westliche Verständnis von repräsentativer Demokratie hielten. Indem sie politische Parteien nicht als Ausdruck von gesellschaftlichem Pluralismus sah, sondern als Zwischenglieder zwischen dem amorphen »Volk« und den staatlichen Organen, als Manifestation und »Sprachrohr« des »Volks- und Gemeinwillens«, dessen sich das mündige Volk bediene, um sich artikuliert zu äußern und politische Entscheidungen zu fällen, rückte sie sie eng an den Staat heran bzw. band sie in seine Sphäre ein. Die Parteien wurden gleichsam »verstaatlicht«.

Geprägt und vorangetrieben wurde diese Debatte von Leibholz' Parteienstaatslehre, die einen Strukturgegensatz zwischen repräsentativem Parlamentarismus und parteienstaatlicher Demokratie ausmachte und den modernen Parteienstaat »seinem Wesen und seiner Form nach [als] nichts anderes als eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie oder, wenn man will, ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat« definierte.¹ Der Parlamentarismus,

¹ Leibholz, Gerhard, Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: Kluxen, Kurt (Hrsg.), *Parlamentarismus*, Köln-Berlin 1967, S. 349–363, hier S. 353.

so Leibholz, verliere hierdurch mehr und mehr seinen ursprünglichen Charakter, das Parlament werde zu einer Stätte, in der sich »gebundene Parteibeauftragte« versammelten und Entscheidungen verkündeten, die jenseits seiner Mauern, nämlich in Parteigremien, getroffen wurden. Habe sich der Parlamentarische Rat in Art. 38 GG noch zum klassisch-repräsentativen System bekannt, so habe er gleichzeitig über Art. 21 GG die zur politischen Wirklichkeit gewordene parteienstaatliche Demokratie zur Verfassungsnorm erhoben. Der Abgeordnete habe somit eine Doppelstellung, indem er einmal Repräsentant des Volkes und zugleich Exponent einer politischen Partei sei.

Leibholz war nur einer, wenn auch der wichtigste, der Akteure in dem zeitgenössischen Diskurs über Charakter und Ausbildung der westdeutschen Demokratie. Über diese juristische Fachdebatte, die gerade den Staats- und Verfassungsrechtlern unter den Abgeordneten nicht unbekannt blieb, über das Bundesverfassungsgericht, das ja personell eng verwoben war mit den führenden Köpfen der westdeutschen Staatsrechtslehre und in dem Leibholz selbst »einer der wichtigsten Richter«² des für diese Fragen zuständigen Zweiten Senats war, sowie über die für die Ausarbeitung eines Parteiengesetzes zuständige Ministerialbürokratie des Bundesinnenministeriums, die diese Debatte zweifelsohne rezipierte, bildeten diese Betrachtungsweisen gleichsam den Hintergrund für die entsprechenden Debatten im Plenarsaal am Rheinufer.

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes hatten in Art. 21 GG den Parteien einen verfassungsrechtlichen Status gegeben, sie als unverzichtbares, ja, konstitutives Element der parlamentarischen Demokratie anerkannt und damit einen deutlichen Bruch mit der deutschen Verfassungstradition vollzogen. In ihrer Gründung sollten sie frei sein, ihre Binnenstruktur sollte »demokratischen Grundsätzen« entsprechen, und über die Herkunft ihrer Mittel sollten sie öffentlich Rechenschaft geben. Im Sinne einer »streitbaren Demokratie« sollten zudem Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgingen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, als verfassungsfeindlich angesehen und verboten werden. Nähere Einzelheiten zu all diesen Punkten sollte der Bundesgesetzgeber regeln.

Das schon im Grundgesetz angemahte Parteiengesetz wurde jedoch erst 1967 verabschiedet.³ Diese lange Dauer hat viele Gründe. Eine generelle Skepsis gegenüber der Realität des modernen Parteienstaats, zudem Schwierigkeiten, die Parteien zwischen Staat und Gesellschaft konkret zu verorten, aber auch Vorbehalte, den Aufbau, die innere Ordnung und die politische Praxis der eigenen Partei gesetzlichen Normierungen zu unterwerfen, und nicht zuletzt Bedenken gegen die Offenlegung der Parteifinanzen verknäuelten sich zu einer Abwehrfront, an der alle Ansätze, ein

² Stolleis, *Geschichte*, S. 150.

³ Vgl. als ersten Aufriss Recker, Marie-Luise, *Der Parteienstaat in der Diskussion. Die Entstehung des Parteiengesetzes im Schnittfeld von Politik, Wissenschaft und Rechtsprechung*, in: Hein, Dieter/Hildebrand, Klaus/Schulz, Andreas (Hrsg.), *Historie und Leben. Der Historiker als Wissenschaftler und Zeitgenosse*, München 2006, S. 605–618.

Parteiengesetz zu verabschieden, lange Zeit abprallen sollten. Gerade für die Regierungsparteien galt, dass ihre Organisationsstruktur (noch) nicht soweit ausgebildet war, dass sie mit Blick auf die Definition von Parteimitgliedschaft, auf die innerparteiliche Willensbildung wie die Modalitäten für die Aufstellung von Kandidaten für innerparteiliche Wahlen oder für die Wahlen zu Repräsentativkörperschaften⁴ den Vorgaben eines Parteiengesetzes genügt hätten. Dies ließ sie zögern, dem grundgesetzlichen Auftrag auf Verabschiedung einer solchen Vorschrift nachzukommen. Vor allem aber das Gebot, »über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft [zu] geben«, war eine Hürde, die sie nur schwer zu überwinden vermochten, waren sie angesichts des völlig unzureichenden inneren Aufbringungsmodus doch in großem Maße auf Zuwendungen Dritter angewiesen. Deshalb kamen die Verzögerungsversuche auch vor allem aus dem Lager der »bürgerlichen« Parteien, bis die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Mitte der sechziger Jahre die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzes notwendig machte.

Dabei hatte es nach der Konstituierung der Verfassungsorgane im Herbst 1949 vielfache Initiativen gegeben, dem Verfassungsgebot zu entsprechen. Erste Entwürfe für ein Parteiengesetz⁵ kursierten innerhalb der Parteien bereits während der Beratungen des Parlamentarischen Rates. Nach dem Zusammentritt des 1. Deutschen Bundestages war es dann die Zentrumsparterie, bereits zuvor Motor in dieser Frage, die bei der Bundesregierung die Vorlage eines solchen Gesetzes anmahnte.⁶ Auch die SPD-Fraktion erörterte dieses Thema in ihren Reihen.⁷ Angesichts der Komplexität der zu regelnden Fragen sowie der Meinungsverschiedenheiten über zentrale Forderungen von Art. 21 GG wurde jedoch das Bundesinnenministerium der entscheidende Akteur. Nicht nur hatte es sich seit dem Frühjahr 1950 diesem Themenkomplex zugewandt, sondern im August 1950 auch einen ersten Rohentwurf erstellt und ihn anschließend in zwei Referentenbesprechungen mit den anderen beteiligten Ressorts abgestimmt. Auffällig ist der obrigkeitliche Duktus dieses Gesetzentwurfs, ja, die deutliche Anlehnung an die Lizenzierungspraxis der Alliierten für die Zulassung politischer Parteien. Nach diesem Entwurf sollten sie für ihre Tätigkeit einer staatlichen »Lizenz« bedürfen, d. h. sie mussten sich unter Beifügung ihres Partei-

⁴ Vgl. für Einzelheiten zur Organisationsstruktur der »bürgerlichen Parteien« in den fünfziger Jahren Franz, Corinna, Einleitung CDU, in: Dies./Gnad, Oliver (Bearb.), CDU und CSU. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1945–1990, Düsseldorf 2005, S. 58 ff.; Gnad, Oliver, Einleitung CSU, in: ebd., S. 549 ff.; Gniss, Daniela, Einleitung FDP, in: Gnad, Oliver u. a. (Bearb.), FDP sowie kleinere bürgerliche und rechte Parteien. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1945–1990, Düsseldorf 2005, S. 50 ff.; Reibel, Carl-Wilhelm, Einleitung DP, in: ebd., S. 190 ff.; Hausmann, Marion, Einleitung BHE, in: ebd., S. 246 ff.

⁵ So für die SPD (Menzel an Ollenhauer am 22. 3. 1948 und Anlage, AdSD, Bestand Ollenhauer, Mappe 367) und für die CDU (Entwurf vom 1. 11. 1949, ACDP, I-009-001/1).

⁶ Antrag der Zentrumsfraktion vom 6. 12. 1949, BT Dr. 01/275. Der Antrag wurde an den Rechtsausschuss überwiesen, der in seinem Bericht (BT Dr. 01/1426) vom 5. 10. 1950 die Bundesregierung aufforderte, ein Parteiengesetz gemäß Art. 21 Abs. 3 GG vorzulegen. Vgl. auch BT-Sitzung am 18. 10. 1950, BT Plenarprotokoll 01/92, S. 3430 f.

⁷ Vgl. Stichworte Menzels für ein Parteiengesetz vom 16. 5. 1950, AdSD, NL Menzel, Mappe R 13.

programms, ihrer Satzung und der Namen ihrer Vorstandsmitglieder bei einer staatlichen Registerbehörde in ein Parteienregister eintragen lassen. Änderungen in Programm, Satzung oder Zusammensetzung des Vorstandes waren dort anzuzeigen. Detailliert waren auch die Aussagen zur inneren Ordnung der Parteien; die Frage ihres stufenweisen Aufbaus, von Beitritt, Austritt und Ausschluss von Mitgliedern sowie die Modalitäten der Aufstellung von Wahlbewerbern waren eingehend behandelt. Knapp blieben dagegen die Aussagen zur Rechenschaftspflicht. Die Herkunft ihrer Mittel musste jede Partei öffentlich darlegen, wobei Spender, deren Zuwendung den Betrag von 3000 DM pro Jahr überstieg, namentlich zu nennen waren. Schließlich waren das Verbot und die Zwangsauflösung von Parteien im Einzelnen geregelt.⁸

Das Innenministerium hatte mit diesem Entwurf eine deutliche Wegmarke gesetzt, doch verlor es schon bald die Regie über das Gesetzgebungsprojekt, als aus den Parteien massive Bedenken gegen einzelne Bestimmungen dieser Vorlage kamen. Dies bezog sich zum einen auf die Frage des inneren Aufbaus der Parteien, zum anderen auf deren Finanzierung. Der Referentenentwurf des BMI sah vor, dass die Parteien in ihren Gebietsverbänden einen mindestens dreiköpfigen Vorstand sowie eine Mitglieder- bzw. Vertreterversammlung bilden mussten, denen die Beschlussfassung über alle grundsätzlichen Angelegenheiten, darunter auch die Aufstellung von Wahlbewerbern, obliegen würde. Eine solche differenzierte Organisationsstruktur konnten vor allem die kleineren Parteien, aber wohl auch CDU und CSU in ihren Diasporagebieten, nicht durchgängig aufweisen, so dass sie heftig gegen diese Bestimmungen opponierten.⁹ Zudem widersprachen die Regeln zur Kandidatenaufstellung der gängigen Praxis, dass höhere Parteiinstanzen – Landesvorstand, Parteispitze etc. – sich hier ein Mitsprache- und Entscheidungsrecht ausbedingten und dies im Allgemeinen auch ausübten. Insofern ging die auf juristische Präzision fixierte Sichtweise der Ministerialbürokratie des Innenministeriums an den parteipolitischen Realitäten deutlich vorbei.

Kontroverser noch waren die Finanzierungsfragen. In einem Brandbrief beschwor der Vorsitzende des Landesverbands Hamburg der CDU, Hugo Scharnberg, seinen Parteivorsitzenden Adenauer, dass, wenn »die Parteien öffentlich Rechenschaft ablegen müssen über die Mittel, die ihnen zufließen, und daß bei Spenden über DM 3000,- der Spender genannt werden muß, [...] die Finanzierung unserer Partei [...] außerordentlich erschwert werden würde«. Deshalb riet er dringend dazu, dieses Problem im Kreise der Landesvorsitzenden zu thematisieren. Gleichzeitig schlug er eine alternative Finanzierungsmethode vor, die für das Selbstverständnis der Partei-

⁸ Referentenentwurf vom 18. 7. 1950, Anlage zu einem Rundschreiben des BMI vom 5. 8. 1950, BA, B 136/4323. Nach einem Vermerk vom 26. 9. 1950 (ebd.) waren bei den Referentenbesprechungen am 19. und 25. 9. 1950 die Debattenbeiträge des Frankfurter Juristentags 1950 zugezogen worden, der sich dem Parteienrecht und dem künftigen Parteiengesetz gewidmet hatte.

⁹ Vgl. Aktennotiz vom 14. 3. 1950, ACDP, I-009-006/2. In den Referentenbesprechungen über die Vorlage des BMI hatten vor allem die Bevollmächtigten Blüchers (FDP) und Seebohms (DP) gegen diese Bestimmungen Einwände erhoben. Vgl. Vermerk vom 26. 9. 1950, BA, B 136/4323.

en nicht nur dieser Jahre durchaus typisch war, nämlich »die Finanzierung der politischen Parteien im Wesentlichen durch Staatsbeiträge, deren Höhe sich nach den jeweils auf die betreffende Partei entfallenden Wählerstimmen richten müßte. [...] Man müßte parallel zu einer solchen Bestimmung Spenden verbieten, so daß also den politischen Parteien ausschließlich Staatsbeiträge und in der Satzung ihrer Höhe nach festgelegte Mitgliedsbeiträge zufließen dürfen.« Für eine solche Regelung ließe sich in den Augen des Hamburger Landesvorsitzenden »eine ganze Reihe Gründe [...] anführen«.¹⁰

Die Intervention Scharnbergs war der Todesstoß für den Gesetzentwurf des BMI. Zwar versuchte es noch einmal, durch gewisse Modifikationen – darunter die Heraussetzung des kritischen Spendenbetrags auf 5000 DM, alternativ dessen Festlegung erst in den Ausschussberatungen¹¹ – den kritischen Stimmen aus den Parteien entgegenzukommen, doch blieb dies vergeblich. Stattdessen hatten Partei- und Fraktionsspitze der CDU vereinbart, einen Arbeitsstab einzusetzen, der die strittigen Fragen beraten und sich auch mit Vertretern der anderen Koalitionsparteien ins Benehmen setzen sollte. Dieser Arbeitsstab, an dem von Seiten der Unionsfraktion Hugo Scharnberg, Eduard Wahl, Gerhard Schröder und August Dresbach teilnahmen, kam dann rasch zu dem Ergebnis, »daß es nicht zweckmäßig ist, ein Parteiengesetz zu erlassen, bevor nicht die Frage des Wahlrechts geklärt ist. Der Arbeitsstab hat darüber hinaus die Auffassung, daß die Regierungsparteien keinen Anlaß haben, auf einen baldigen Erlaß eines Parteiengesetzes zu drängen.«¹² Dem schlossen sich die Koalitionsfraktionen an und insistieren darauf, nun auch die Erörterung des Gesetzentwurfs des Innenministers im Kabinett zurückzustellen.

In der Tat war mit dieser Entscheidung das Schicksal des Parteiengesetzes in dieser Legislaturperiode besiegelt. Zwar bemühte sich Innenminister Lehr, seinen Gesetzentwurf an die Wünsche der Koalitionsparteien anzupassen, auch wies er darauf hin, dass es für das anstehende Verbotungsverfahren gegen SRP und KPD von Vorteil wäre, ein Parteiengesetz verabschiedet zu haben, an dessen Bestimmungen zum Parteibegriff und zur inneren Ordnung der Parteien sich die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts dann orientieren konnten,¹³ doch wog selbst letzteres Argument offenbar nicht schwer genug, um die Vorbehalte gegen ein Parteiengesetz auszu-

¹⁰ Scharnberg an Adenauer am 10. 9. 1950, ebd. Auch der Wahlrechtsausschuss der CDU bekräftigte auf seiner Sitzung am 14./15. 12. 1951 in Königswinter (BA, B 136/1702) diese Auffassung: »Wenn der Staat sich der demokratischen Parteien für seine Aufgaben bediene, müsse er auch für die Existenzfähigkeit dieser Parteien Sorge tragen.«

¹¹ Vgl. Globke an Scharnberg am 12. 10. 1950, ebd., sowie Referentenentwurf vom 16. 10. 1950, Anlage zu einem Rundschreiben des BMI vom 23. 10. 1950, ebd.

¹² Von Brentano an Adenauer am 21. 5. 1951, ebd., ähnlich bereits Vermerk Gumbel vom 26. 4. 1951, ebd. Auch die Frage der Spenden wurde nicht weiter erörtert. Allerdings machte der BMI klar, dass in seiner Sicht eine Finanzierung der Parteien aus dem Bundeshaushalt »keinesfalls in Betracht« kommen könne. Memorandum BMI vom 18. 5. 1951, BA, NL 244/26.

¹³ Vgl. Vermerk Gumbel vom 23. 11. 1951, BA, B 136/4323, und Lehr an Adenauer am 16. 2. 1952, ebd.: »Die Bundesregierung hätte vor dem Bundesverfassungsgericht einen wesentlich besseren Stand, wenn sie die wirksame Handhabe des Parteiengesetzes zur Verfügung hätte.«

räumen. Mit dem (sachlogisch nicht überzeugenden) Argument, dass man erst die noch ausstehende Entscheidung zum zukünftigen Wahlrecht treffen müsse, bevor man auf dieser Basis ein Parteiengesetz verabschieden könne, wurden in den Koalitionsfraktionen wie im Kabinett alle weiteren Erörterungen zu dieser Frage abgeblockt.¹⁴

Nach der Bundestagswahl 1953 ließ der neue Innenminister Schröder,¹⁵ mit der Materie aus der bisherigen Debatte bestens vertraut, dann auch einige Zeit verstreichen, bis er neue Schritte zur Erfüllung des Verfassungsgebots unternahm. Möglicherweise um Zeit zu gewinnen, mit Sicherheit aber um die Diskussion zu versachlichen und neue Aspekte einzubringen, entschloss er sich Ende 1955, nach dem Vorbild englischer Royal Commissions zunächst einmal eine wissenschaftliche Kommission zu berufen, die Grundfragen einer Parteiengesetzgebung erörtern und hierbei abstecken sollte, welche Bereiche der Tätigkeit politischer Parteien einer normativen Regelung überhaupt zugänglich waren. Die hierfür in Aussicht genommenen Mitglieder – Staatsrechtler, Historiker, Politologen, insgesamt 17 Personen¹⁶ – waren wissenschaftlich in dieser Materie breit ausgewiesen und prägten auch die bereits angesprochene öffentliche Diskussion zu diesem Themenfeld in Deutschland. Zudem hatten sie teilweise, sei es als Mitglied des Bundesverfassungsgerichts, sei es als Berichterstatter, an den Verbotsverfahren gegen SRP und KPD teilgenommen, in denen der Parteibegriff und die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien ja breit diskutiert worden waren.

Die Berufung der Parteienrechtskommission war ein geschickter Schachzug Schröders, konnten in diesem Rahmen doch grundsätzliche Fragen nach Charakter und Struktur politischer Parteien, nach deren Funktion im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft, auch nach ausländischen Vorbildern für die zu regelnde Materie in die Debatte um ein Parteiengesetz aufgenommen werden. Indem er Juristen, Historiker und Sozialwissenschaftler an einem Tisch vereinte, nötigte er sie, die in der Staatsrechtslehre breit diskutierten Streitfragen zu Charakter und Rolle der politischen Parteien erneut zu reflektieren und hierbei die Realitäten des Parteienstaats im

¹⁴ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 8. 5. 1951, 12. 6. 1951 und 19. 6. 1951, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 212, 224, und 228, S. 402, S. 417 und 423; Kabinettsitzung am 29. 5. 1951, Kabinettsprotokolle 1951, Nr. 149, S. 398; Kabinetts-Sondersitzung am 10. 3. 1952, Kabinettsprotokolle 1952, S. 151 f. Auf dieser Sitzung zog der BMI seinen Entwurf förmlich zurück.

¹⁵ Einen knappen Überblick über Schröders Aktivitäten in dieser Frage gibt Oppeland, Schröder, S. 346 ff.

¹⁶ Dies waren Ernst Forsthoff, Konrad Hesse, Friedrich August von der Heydte, Gerhard Leibholz, Theodor Maunz, Arnold Köttgen, Hans Peters, Ulrich Scheuner; Hans Rothfels, Theodor Schieder, Ludwig Bergsträsser, Theodor Eschenburg, Michael Freund, Theodor Stammer, Walter Sprenger und Dolf Sternberger. Vgl. zur Zusammensetzung der Kommission und zu ihrem Arbeitsauftrag Brief Schröders an Adenauer am 11. 11. 1955 (und Anlagen), BA B 136/4323, sowie Schreiben Schröders an die Mitglieder der Kommission am 6. 10. 1955, ebd. Die Zusammensetzung der Parteienrechtskommission und die Verteilung der Arbeitsgebiete ist auch im Vorwort des publizierten Berichts erläutert: Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. Bericht der vom Bundesministerium des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Aufl., Frankfurt am Main/Berlin 1958.

20. Jahrhundert in gebührender Weise zu berücksichtigen. Damit – so sein Kalkül – würden sie einen fundierten Beitrag zu Hintergrund und Aufriss des anstehenden Gesetzgebungsprojekts liefern. Zudem mochte er darauf hoffen, den inhaltenden Widerstand seiner Partei- und Fraktionskollegen gegen ein Parteiengesetz durch den Verweis auf den wissenschaftlichen Sachverstand zu überwinden und die bisherigen Blockaden gegen die Erfüllung des Verfassunggebots zu durchbrechen.

Noch vor Jahresende 1955 nahm die Kommission ihre Arbeit auf und erörterte in insgesamt neun Sitzungen die anstehende Materie. Im Zentrum ihrer Diskussionen standen die Frage nach der staatsrechtlichen Stellung der politischen Parteien sowie der Parteibegriff. Da die Bildung von Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG als frei anerkannt worden war, schien der Kommission eine Registrierungspflicht, wie in den bisherigen Gesetzentwürfen vorgesehen, nicht angemessen; sie sollte in der Tat in keinem künftigen Entwurf mehr auftauchen. Auch suchte die Kommission die politischen Parteien von kommunalen Vereinigungen, Bürgerinitiativen und Interessenverbänden abzugrenzen, indem sie ihnen als wesentliche Kennzeichen ein differenziertes Programm, die Teilnahme an Wahlen sowie die Ausrichtung auf die politische Willensbildung in Parlamenten und generell »ein gewisses Mindestmaß an Dauer und Festigkeit« zuschrieb.¹⁷ Diese Definition einer politischen Partei sollte sich in der Folgezeit auch in der Rechtsprechung wie in der Staatsrechtslehre durchsetzen.

Großes Gewicht nahm in den Debatten der Parteienrechts-Kommission die Frage nach der inneren Ordnung der Parteien ein: »Das Grundgesetz hat mit dem liberalen Parteibegriff gebrochen. Heute erscheint die Partei nicht länger als eine Sonderart des Vereins, sondern als eine Einrichtung des Verfassungslebens. [...] In diesem Rahmen ist es konsequent, daß die Grundentscheidung der Verfassung für eine demokratische Ordnung auch im Aufbau der Partei respektiert wird und die Verfassung für die grundsätzliche Beachtung dieser Übereinstimmung Sorge trägt.«¹⁸ Nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen pochte die Kommission auf eine solche strukturelle Homogenität der Parteien mit den Grundsätzen des Staatsaufbaus, sondern durch eine demokratische Ordnung und die Willensbildung »von unten nach oben« sollte auch der Herrschaft des Parteiapparats und generell oligarchischen Tendenzen vorgebeugt werden, seit der berühmten Analyse von Robert Michels aus dem Jahr 1911¹⁹ eine permanente Furcht aller Parteitheoretiker.

Der zweite zentrale Punkt betraf die Rechenschaftslegung über die Parteifinanzen. Mit Nachdruck unterstrichen die Kommissionsmitglieder, dass die Offenlegung der Mittel, also die Vorlage einer nach den Hauptkategorien der Einnahmen gegliederten Aufstellung, sich zwingend aus Art. 21 Abs. 1 GG ergebe. Durch diese Offenlegung sollten nicht nur undemokratische Einwirkungen finanzieller Zuwendungs-

¹⁷ Ebd., S. 133.

¹⁸ Ebd., S. 155.

¹⁹ Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig 1911.

geber auf die Parteien abgewehrt, sondern es sollte auch verhindert werden, dass finanzstarke Wähler über ihre Spenden gleichsam mehr Gewicht und Einfluss als andere erlangen würden. Einer öffentlichen Finanzierung der Parteien wiederum, sei es durch unmittelbare staatliche Zuwendungen oder durch die Steuerbegünstigung von Spenden, wie dies zu diesem Zeitpunkt in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, stand die Kommission jedoch skeptisch gegenüber, würde dies in ihren Augen doch den Charakter der politischen Parteien als freie gesellschaftliche Vereinigungen tangieren.

Für ihre Beratungen hatte die Parteienrechtskommission auch das Gespräch mit Vertretern der politischen Parteien selbst gesucht, um konkrete Fragen eines künftigen Parteiengesetzes zu erörtern. Diese zeigten sich jedoch wenig aufgeschlossen für einen solchen Austausch und versuchten stattdessen, sich durch Vorabsprachen auf eine gemeinsame Linie zu verständigen, die ihren Vorstellungen von einem solchen Gesetz entsprach. Dies galt für die Regierungs- wie für die Oppositionsparteien. Insgesamt tendierten die Parteienvertreter dazu, das künftige Gesetz knapp zu gestalten, also dort nur wenige Vorschriften aufzunehmen, um so den eigenen Aktionsradius und die Gestaltungsmöglichkeiten in Organisations- und anderen Fragen nicht allzu sehr einzuengen.²⁰ Auf eine Debatte um den Charakter und die Strukturmerkmale des modernen Parteienstaats wollten sie sich auf keinen Fall einlassen.

Mit ihrem im Juli 1957 vorgelegten Bericht hatte die von Schröder eingesetzte Kommission eine umfassende Stellungnahme erarbeitet, die das Wesen und die Funktion politischer Parteien in der parlamentarischen Demokratie nach dem damaligen Stand der Wissenschaft reflektierte. Auch wenn sie nicht selbst einen Gesetzentwurf präsentieren wollte, waren Richtung und Reichweite eines künftigen Parteiengesetzes doch nun klar umrissen und die zu regelnden Fragen konkret angesprochen. Zudem hatte das Bundesverfassungsgericht mit seinem Verbotsurteil gegen die KPD kurz zuvor eine Legaldefinition entwickelt, nach der politische Parteien als »Vereinigungen von Staatsbürgern« zu verstehen seien, »die [...] mit Hilfe einer eigenen Organisation in einem bestimmten Sinne Einfluß auf die staatliche Willensbildung [...] nehmen.« Eine Partei müsse somit in der Sicht der Karlsruher Richter über eine ausreichende Zahl an Mitgliedern, eine feste Organisationsstruktur sowie eine Satzung und ein Parteiprogramm verfügen und auf die Mitwirkung ihrer Repräsentanten an der politischen Willensbildung in entsprechenden Vertretungskörperschaften auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene ausgerichtet sein.²¹ Hier konnte die Politik nun anknüpfen.

Mit der Publikation des Berichts nahmen die parlamentarischen Aktivitäten zur Verabschiedung eines Parteiengesetzes an Fahrt auf. Nach den Bundestagswahlen 1957 setzten Union, SPD und FDP Kommissionen ein, bestehend aus einschlägig profilierten Partei- und Fraktionsmitgliedern, die sich dieser Materie widmen und

²⁰ Vgl. Scheuner an Menzel am 20.6.56, AdSD, NL Menzel Mappe R 13; Vermerk Menzel vom 22.1.1957, ebd.; Rundschreiben Rösing vom 5.3.1957, ACDP, I-226-A 0058; Vermerk Scharnberg vom 30.4.1957, ebd.

²¹ Vgl. hierzu Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 485 f.

eine eigene Vorlage ausarbeiten sollten.²² Auf Initiative der FDP-Fraktion²³ forderte das Bundestagsplenum zudem die Bundesregierung auf, bis zum 1. Januar 1959 endlich einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Diese Aktivitäten spornten nun auch die Vorarbeiten im Innenministerium an. Die dort mittlerweile erarbeitete Kabinettsvorlage lehnte sich eng an den Kommissionsbericht an und übernahm dessen zentrale Aussagen zur Definition des Parteibegriffs, zur Rechtsstellung der Parteien, zu ihrer inneren Ordnung und zu einem Parteiverbot. Nicht anschließen mochte es sich allerdings den Vorgaben der Wissenschaftler bei der Frage der Rechenschaftslegung über die finanziellen Mittel der Parteien. Hier sah es – ohne Ausweisung individueller Quellen – nur summarische Angaben nach Einkunftsarten vor, die dann von einer noch zu bestimmenden Instanz (Bundesrechnungshof, Bundeswahlleiter) formell auf ihre Ordnungsmäßigkeit geprüft werden sollten.²⁴

Während die anderen Vorschriften eines künftigen Parteiengesetzes auch innerhalb der Parteien weitgehend unstrittig waren, war und blieb die Frage, wie und in welcher Form sie in Zukunft über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft ablegen sollten, weiterhin unkämpft. Schon der Justizminister gab zu bedenken, dass die vom Innenministerium gewählten Passagen wohl kaum den Forderungen von Art. 21 GG entsprechen und dass dies im Gesetzgebungsverfahren von den Oppositionsparteien auch aufgegriffen werden würde.²⁵ Im Kabinett spitzten sich die Debatten dann immer wieder auf das Problem der Parteifinancen zu, wobei neben die Frage der Rechenschaftslegung zunehmend auch die Möglichkeit finanzieller Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in die Debatte geworfen wurde.²⁶

Letzteres war eine höchst strittige Frage. Dem entsprechenden Drängen der Parteien hatte der Bundesfinanzminister schon im Jahre 1954 insofern nachgegeben, als er in einer Novellierung des Einkommenssteuergesetzes Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke und damit Spenden an politische Parteien als steuerlich abzugsfähig erklärt hatte. Allerdings war diese Vorschrift auf Betreiben der Hessischen Landesregierung im Juni 1958 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig verworfen worden, weil hierdurch finanzstarken Spendern ein größerer politischer

²² Zur SPD vgl. Vermerk vom 10. 11. 1958, AdSD, SPD BT-Fraktion 3, WP, Mappe 278; Dübber an Fritz Maier am 17. 12. 1958, ebd., sowie den Entwurf Dübbers vom 8. 12. 1957, AdSD, NL Menzel, Mappe R 13, und die (undatierte) Synopse, AdSD, SPD BT-Fraktion 3, WP, Mappe 278. Zur FDP vgl. den (undatierten) Entwurf Genschers, ADL, Nr. 3206. Zur CDU vgl. Kraske an Krone am 3. 10. 1958, ACDP, I-028-027/3, und Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 11. 11. 1958 und 18. 12. 1958, Sitzungsprotokolle 3, WP, Nr. 87, S. 252 f. und Nr. 96, S. 285.

²³ Entschließungsantrag der FDP-Fraktion vom 2. 7. 1958, BT ParlA, III 1014.

²⁴ Vgl. (undatierte) Zusammenstellung der grundsätzlichen Fragen des Parteiengesetzes, BA, B 136/4324; sowie Vorlage BMI vom 25. 7. 1958, ebd., und Vermerk Merkers vom 29. 7. 1958, ebd.

²⁵ Vgl. Schäffer an Schröder am 15. 12. 1958, BA, B 136/4324. In dem Gesetzentwurf der SPD war vorgesehen, dass Spenden über 10 000 DM pro Jahr für die Bundespartei und von über 5000 DM pro Jahr für Gebiets- oder Unterorganisationen unter Angabe des Spenders ausgewiesen werden mussten. Der Gesetzentwurf der FDP sah nur eine allgemeine Rechenschaftspflicht ohne Angabe individueller Quellen vor.

²⁶ Vgl. Kabinettsitzungen am 23. 7. 1958, 30. 7. 1958, 8. 12. 1958, 10. 12. 1958, 19. 12. 1958, Kabinettsprotokolle 1958, Nr. 31, S. 306, Nr. 32, S. 312 ff., Nr. 46, S. 421, Nr. 47, S. 428, Nr. 48, S. 438.

Einfluss eingeräumt werde als anderen und dies den Grundsatz der politischen Chancengleichheit verletze. Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe sei und den Parteien hierbei gemäß dem Grundgesetz eine entscheidende Aufgabe zukomme, hatten die Karlsruher Richter allerdings gleichzeitig unterstrichen, dass es in ihren Augen zulässig sei, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die sie tragenden Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen.²⁷ Damit war das Fenster für eine staatliche Parteienfinanzierung zwar einen Spalt geöffnet worden, doch war nicht klar, in welcher Weise und in welchem Umfang diese Ermächtigung in die Tat umgesetzt werden konnte.

Angesichts dieser Unsicherheit zogen sich die koalitionsinternen Debatten um das Parteiengesetz weiter hin. Zwar wurden immer auch Mitglieder der Koalitionsfraktionen sowie im Einzelfall Vorsitzende von Landesverbänden zu den Beratungen zugezogen,²⁸ doch lag die Federführung erneut bei der Exekutive und hier beim Innenministerium. Mehr und mehr spitzte sich die Diskussion auf das Problem zu, wie und durch welche Formulierungen man erreichen konnte, dass in Zukunft Parteien als gemeinnützig und staatspolitisch förderungswürdig gelten konnten und damit Spenden für sie als Sonderausgaben steuerlich abzugsfähig sein würden. Allerdings war den Befürwortern dieser Regelung klar, dass dies »scharfe Kritik bei der Opposition (zumindest bei der SPD und beim BHE) finden und daß eine neue Klage vor dem Bundesverfassungsgericht nicht zu vermeiden sein werde«. Deshalb planten sie, schon im Vorfeld von renommierten Staats- und Parteienrechtlern Gutachten zu erbitten, mit denen die Bundesregierung dann gegebenenfalls in ein solches Verfahren gehen konnte; »auch dürfte sich ein Empfang von Herrn Eschenburg durch den Herrn Bundeskanzler empfehlen, um ihn als Gutachter für die Opposition möglichst auszuschalten«²⁹, galt das vehemente Plädoyer des Tübinger Politologen gegen die steuerliche Begünstigung von Parteispenden in dem eben abgeschlossenen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht³⁰ doch als entscheidender Impuls für die Entscheidung der Karlsruher Richter, diese Regelung zu verwerfen.

Dennoch konnten sich die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien nicht entscheiden, diesen Weg zu gehen. Angesichts der juristischen Unwägbarkeiten jeder Regelung und der durchaus zutreffenden Einschätzung, dass die Opposition,

²⁷ Vgl. zu diesen Verfahren Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 505 ff.

²⁸ Vgl. Vermerk Merker vom 21.11.1958, BA, B 136/4324; Vermerk Köster vom 18.2.1959, ebd. Bereits zu der Kabinettsitzung am 30.7.1958, auf der ausführlich über das Parteiengesetz gesprochen worden war, waren Krone, Höcherl und Georg Ripken (DP) als Repräsentanten der Koalitionsfraktionen zugezogen worden.

²⁹ Vermerk Preß vom 10.7.1959, ebd.; ähnlich auch Vermerk Bachmann vom 27.7.1959, ebd. Für Adenauer galt Eschenburg durch seine »blendende Rede« in Karlsruhe als verantwortlich für die Niederlage der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht im Juni 1958. Vgl. Sitzung CDU-Bundesvorstand am 9.11.1959, BV-Protokolle 1957–1961, Nr. 10, S. 482. Insbesondere Eschenburgs Einschätzung, dass die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden einseitig die bürgerlichen Parteien begünstige, wurde in der Union kritisiert und als unzutreffend angesehen.

³⁰ Vgl. zu dem »etwas turbulent verlaufenen« Verfahren und der Rolle Eschenburgs Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 505 ff.

allen voran die SPD, sowohl die geplanten Vorschriften zur Rechenschaftslegung als auch eine mögliche steuerliche Begünstigung von Spenden als »eine Zumutung an den Gesetzgeber und eine gröbliche Verletzung des in Art. 21 GG enthaltenen Verfassungsauftrags«³¹ ansehen würden, zögerten sie weiterhin, sich auf eine konkrete Formulierung festzulegen. Erst nach der parlamentarischen Sommerpause 1959 einigte sich das Kabinett darauf, den Gesetzentwurf mit den zurückhaltenden Passagen zur Gemeinnützigkeit sowie zur Rechenschaftslegung ohne individuelle Nachweise Bundesrat und Bundestag zuzuleiten. Hierbei sollte die Ausarbeitung der Vorschriften für eine steuerliche Begünstigung von Parteispenden den Ausschussberatungen überlassen werden.³²

Damit war endlich das parlamentarische Verfahren eröffnet. Der Bundesrat zeigte sich bestrebt, den ihm übersandten Regierungsentwurf ausführlich zu beraten, und bildete hierfür jeweils einen Unterausschuss seines Rechts- und seines Innenausschusses.³³ Schon seit dem Sommer hatte es intensive Kontakte zwischen der SPD-Spitze und »ihren« Ministerpräsidenten gegeben, um sich gegenseitig abzustimmen und die Stellungnahme der Länderkammer zu beeinflussen.³⁴ Allerdings waren die Sozialdemokraten in einigen Punkten, vor allem in der Finanzierungsfrage, gespalten; während ein Teil der Partei sich für ein striktes Verbot staatlicher Alimentierung und eine strenge Rechenschaftspflicht einschließlich der Benennung der Spender einsetzte, konnte sich die andere Seite durchaus für eine öffentliche Finanzierung sowie für einen Nachweis der Einnahmen erwärmen, der »nicht weiter gehen [sollte] als es bisher die SPD in der Praxis tut, d.h. die Parteivorstände sollten auf ihren Parteitag einen groben Überblick über die Höhe der Einnahmen und Ausgaben geben. Eine Angabe des Namens der Spender trägt die Gefahr in sich, daß die Spenden versiegen würden.«³⁵ Dies spiegelte sich auch in der Stellungnahme des Bundesrats wider. Der Bundestag beriet den Gesetzentwurf dann zwar noch Anfang des Jahres 1960 in 1. Lesung und überwies ihn an den Innenausschuss, wo er jedoch bis auf weiteres zurückgestellt wurde und somit der Diskontinuität verfiel.³⁶

³¹ Stellungnahme Menzels zum Gesetzentwurf des BMI vom 15. 6. 1959, AdSD, SPD BT-Fraktion 3, WP, Mappe 16.

³² Vgl. Kabinettsitzungen vom 21. 5. 1959, 25. 5. 1959, 5. 6. 1959, 10. 6. 1959, 24. 6. 1959, 16. 9. 1959, Kabinettsprotokolle 1959, Nr. 66, S. 210ff.; Nr. 67, S. 217; Nr. 68, S. 225; Nr. 69, S. 227f.; Nr. 71, S. 240; Nr. 78, S. 300f. Vgl. zu letzterem auch Vermerk Stolzhausen vom 14. 9. 1959, BA, B 136/4324.

³³ Vgl. die entsprechenden Sitzungsprotokolle ebd.

³⁴ Vgl. Zinn an Menzel am 23. 7. 1959, AdSD, NL Menzel, Mappe R 13; Menzel an Zinn am 11. 8. 1959, ebd.

³⁵ Dübber an Fritz Maier am 17. 12. 1958, AdSD, SPD BT-Fraktion 3, WP, Mappe 278, der hier die Meinung von Parteivorstand und Kontrollkommission der SPD wiedergab. In einer Sitzung des Ausschusses für Inneres und Verfassungsrecht beim Parteivorstand am 4. 11. 1959 sprach sich erneut eine knappe Mehrheit für diese Position aus. Vgl. Ergebnisvermerk, AdSD, NL Menzel, Mappe R 13. Exponent der rigorosen Position war Zinn, auf dessen Initiative hin die Hessische Landesregierung in dem schon mehrfach angesprochenen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht den Antrag gestellt hatte, die Verfassungswidrigkeit aller steuerlichen Vorschriften festzustellen, welche Spenden an politischen Parteien begünstigten.

³⁶ 1. Lesung am 19. 2. 1960, BT Plenarprotokoll 03/104, S. 5627–5655.

Stattdessen verlagerten sich die Debatten um die Finanzierungsfragen nun wieder auf den Konflikt zwischen Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht. Dessen Urteilsspruch vom Juni 1958, dass, »da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungen wegen eine entscheidende Rolle zukommt, [...] es auch zulässig sein [müsse], nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen«,³⁷ nahmen die Regierungsfaktionen zum Anlass, nun auch ohne ein Parteiengesetz eine staatliche Finanzierung der Parteien ins Auge zu fassen. Gemäß einer interfraktionellen Vereinbarung wurde schon im laufenden Rechnungsjahr 1959 in den Haushalt des Bundesinnenministeriums ein Betrag von 5 Mio. DM für »Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien« ausgewiesen, und auch einige Landesregierungen folgten diesem Beispiel.³⁸ Ein Unterausschuss des Haushaltsausschusses, bestehend aus den Abgeordneten Stoltenberg (Vorsitz), Schoettle, Lenz, Schäfer, Leicht und Schild, sollte Richtlinien für die Vergabe dieser Mittel ausarbeiten.³⁹ Allerdings zogen sich die Debatten um entsprechende Kriterien hin; einerseits tendierten die Mitglieder des Unterausschusses dazu, nur die im Bundestag vertretenen Parteien in die Verteilung der Mittel einzubeziehen, sahen aber gleichzeitig die Gefahr, dass dies vom Bundesverfassungsgericht als Abkehr vom Grundsatz der Chancengleichheit angesehen werden könnte. Zum anderen war strittig, ob die Haushaltsmittel nach der jeweiligen Abgeordnetenzahl verteilt oder ob man sie in einen Sockelbetrag für alle Parteien und ergänzende Zuweisungen je nach Fraktionsstärke aufteilen sollte.⁴⁰

Durchsetzen konnte sich zunächst erstere Option, so dass die CDU knapp 2 Mio. DM, die SPD knapp 1,6 Mio. DM, die CSU knapp 500 000 DM, die FDP knapp 400 000 DM und die DP gut 130 000 DM erhielten. Gleichzeitig beschloss der Haushaltsausschuss, auch für das kommende Haushaltsjahr einen solchen Betrag in den Etat des Innenministeriums einzustellen, nun allerdings mit der neutralen Zweckbestimmung »Sondermittel für politische Bildungsarbeit«. ⁴¹ Im Jahr 1962 wurde dieser Betrag auf 20 Mio. DM, 1964 sogar auf 38 Mio. DM erhöht. Auf Betreiben von FDP und CSU ging man nun zur Splittung dieser Zuwendungen in einen Sockel- und einen Zusatzbeitrag über, der sich an der Fraktionsstärke orientierte.⁴²

³⁷ Urteil vom 24. 6. 1958, BVerfGE 8, 62.

³⁸ Titel 0602/620. Für die Landesebene enthält eine Aufstellung des Bundesratsministeriums folgende Angaben: Niedersachsen 500 000 DM, Nordrhein-Westfalen 1 Mio. DM, Schleswig-Holstein 250 000 DM, Hamburg 250 000 DM, Rheinland-Pfalz 90 000 DM. Hessen keine konkreten Angaben. Vgl. BMBR an StS BkA am 19. 2. 1960 und am 20. 5. 1960, BA, B 136/4324.

³⁹ Vgl. Vermerk Vialon vom 11. 11. 1959, ebd., und den ersten Entwurf derartiger Richtlinien, Anlage zu Stoltenberg an Globke am 14. 10. 1959, ebd.

⁴⁰ Vgl. zu dieser Diskussion Seifert, BMI, an Bachmann, BkA, am 30. 11. 1959 und Anlagen, ebd., und Aufzeichnung Bachmann vom 14. 12. 1959, ebd.

⁴¹ Vgl. Vermerk Bachmann vom 22. 4. 1960, BA, B 136/4325.

⁴² Vgl. zu diesen Zahlen Kaack, Parteiensystem, S. 384. Obwohl in diesen Finanzfragen alle Fraktionen im Allgemeinen einvernehmlich handelten, hielt die SPD – nicht zuletzt mit Blick auf die

Nur sehr verhalten wurde hierbei die Frage thematisiert, was unter »politische Bildungsarbeit« zu verstehen sei, für welche Zwecke diese Mittel also verwendet werden konnten. Ebenso reserviert gab man sich bei der Frage, ob es rechtlich zulässig sei, diese Zuwendungen auf die im Bundestag vertretenen Parteien zu beschränken, oder ob dies nicht den Grundsatz der Chancengleichheit verletze. Dies sollte in der Tat dann erneut das Bundesverfassungsgericht auf den Plan rufen.

Dennoch blieben Zweifel, ob dieser Weg, im Haushalt des Bundesinnenministeriums Mittel für politische Bildungsarbeit bereitzustellen, angemessen sei, oder ob man nicht besser eine gesetzliche Grundlage für entsprechende Zahlungen erarbeiten, also ein Parteiengesetz verabschieden solle einschließlich der Vorgabe, »Rahmenbedingungen für die Parteienfinanzierung aus Haushaltsmitteln zu schaffen und eine begrenzte Steuerabzugsfähigkeit von Spenden wieder einzuführen«. ⁴³ Dieser Weg wurde dann seit Frühjahr 1963 beschritten. Im Unterschied zur 1. und 2. Legislaturperiode wurden nun aber alle Bundestagsfraktionen in die Vorbesprechungen zu einem solchen Gesetzentwurf einbezogen mit dem Ziel, ihn als gemeinsamen Initiativantrag im Bundestag einzubringen. ⁴⁴ So sehr alle Beteiligten diesem Vorgehen im Grundsatz zustimmten, so schwierig erwiesen sich jedoch die Regelungen im Detail. Während die in diesen interfraktionellen Gesprächen verabredeten generellen Passagen eines künftigen Parteiengesetzes relativ unstrittig waren und sich weitgehend an die bisherigen Gesetzentwürfe, ja, letztlich an die Empfehlungen der Parteienrechts-Kommission anlehnten, blieb die Frage einer direkten (aus dem Bundeshaushalt) oder indirekten Finanzierung (über die steuerliche Begünstigung von Spenden) weiterhin strittig. Angesichts dieser Differenzen mussten Regierungs- und Oppositionsparteien im Herbst 1964 konstatieren, dass diese Einigungsversuche ins Leere gelaufen waren und »unmittelbar vor dem Abbruch« standen. ⁴⁵ Stattdessen sahen sie sich gezwungen, die Differenzen nicht mehr, wie zuvor geplant, im Vorfeld, sondern während des Gesetzgebungsprozesses auszuräumen, also vor allem während der Ausschussberatungen.

Im Lichte dieser Entwicklung brachten um die Jahreswende 1964/65 die CDU/CSU- und die FDP-Fraktion auf der einen sowie die SPD-Fraktion auf der anderen Seite je gesonderte Gesetzentwürfe im Bundestag ein, die dann nach der 1. Lesung an einen Sonderausschuss »Parteiengesetz« des Innenausschusses überwiesen wur-

Unpopularität eines solchen Schrittes – »es für unvertretbar, daß die Parteien selbst sich eine 90%ige Erhöhung ihrer Mittel bewilligen«, und stimmte im Haushaltsausschuss gegen diese Erhöhung. Vgl. Nau an Burgbacher am 1. 4. 1964, ACDP, 08-002-114/5; Burgbacher an Nau am 7. 4. 1964, ebd.; Burgbacher an Barzel am 17. 4. 1964, ebd.

⁴³ Niederschrift über die Sitzung des CDU-internen Arbeitskreises »Parteiengesetz« am 25. 9. 1962, ebd.

⁴⁴ Vgl. Höcherl an Rasner am 5. 3. 1962 und 8. 1. 1963, ACDP, 08-001-280/1; Kraske an Dufhues am 13. 2. 1964, ACDP, I-028-025/8; Burgbacher an Westrick am 18. 3. 1964, BA, B 136/4325; Burgbacher an Barzel am 17. 4. 1964, ACDP, 08-002-114/5; und Notizen Burgbachers vom 17. 4. 1964 und vom 29. 4. 1964, ebd.

⁴⁵ Burgbacher an Adenauer am 9. 11. 1964, ACDP, I-028-026/5. Ähnlich Sitzung des SPD-Parteivorstands am 11. 12. 1964, AdSD, PV-Protokolle 7.64–12.64.

den.⁴⁶ Allerdings erwies sich die Hoffnung als trügerisch, nun in diesem Rahmen die strittigen Fragen rasch zu klären und zu einer interfraktionellen Übereinkunft zu kommen. Das baldige Ende der Legislaturperiode vor Augen, beschloss der Sonderausschuss bereits in seiner 6. Sitzung, sich auf unbestimmte Zeit zu vertagen und die Verabschiedung eines Parteiengesetzes dem nächsten Bundestag anheimzustellen.⁴⁷

Dieses unspektakuläre Ende der parlamentarischen Beratungen war aber nicht nur den bevorstehenden Bundestagswahlen geschuldet, sondern vor allem der Tatsache, dass mittlerweile das Bundesverfassungsgericht erneut Pflöcke eingeschlagen hatte, an denen die Bonner Abgeordneten nicht vorbeigehen konnten. Gegen die seit 1959 praktizierte Finanzierung der Bundestagsparteien aus dem Etat des Innenministeriums hatten mehrere der nicht im Parlament vertretenen kleineren Parteien vor dem Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt bzw. eine Organklage erhoben, da sie sich in ihrem Grundrecht auf Chancengleichheit gegenüber den etablierten Parteien benachteiligt fühlten. Während die Karlsruher Richter lange zögerten, diese Vorstöße zu beraten, schuf die im Mai 1965 eingereichte Normenkontrollklage der Hessischen Landesregierung gegen die Ansätze des Bundeshaushalts 1965 für Zuschüsse an politische Parteien eine neue Situation. Der Hessische Ministerpräsident hatte hierbei ohne Absprache mit dem SPD-Parteivorstand agiert,⁴⁸ der eine staatliche Parteienfinanzierung in bestimmten Grenzen durchaus befürwortete, doch hatte Zinn ja bereits bei der erwähnten Normenkontrollklage vom 10. Juli 1957 deutlich gemacht, dass er finanzielle Zuwendungen an die Parteien aus öffentlichen Mitteln für verfassungswidrig hielt.

Der Beratungsprozess in Karlsruhe gestaltete sich höchst verwickelt und zog sich mehr als zwölf Monate hin. An den mündlichen Verhandlungen nahmen auch namhafte Bundestagsabgeordnete als Bevollmächtigte und Experten teil,⁴⁹ die die bisherige Praxis vehement verteidigten und so einen negativen Urteilspruch verhindern wollten. Angesichts interner Differenzen innerhalb des zuständigen Zweiten Senats über die zu entscheidenden Fragen, aber wohl auch, weil er vermeiden wollte, in die parteipolitischen Auseinandersetzungen des Bundestagswahlkampfes 1965 hineingezogen zu werden, erging sein Urteilspruch erst am 19. Juli 1966. In ihm verwarf er die bisherige Praxis der staatlichen Parteienfinanzierung mit dem Argument, dass der Verfassungsgeber im Grundgesetz die Vorstellung von freien, vom Staat unabhängigen Parteien festgeschrieben habe und es deshalb »mit Art. 21 und 29 Abs. 2 GG nicht vereinbar [...] [sei], den Parteien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln für ihre

⁴⁶ BT Dr. 04/2853 vom 17. 12. 1964 und BT Dr. 04/3112 vom 23. 2. 1965, 1. Lesung am 10. 3. 1965.

⁴⁷ 6. Sitzung am 24. 6. 1965, ParlA, IV 1014 A.

⁴⁸ Zinn bestritt dies; offenbar waren einige Mitglieder der Parteispitze, aber nicht der Parteivorstand insgesamt über diesen Schritt informiert gewesen. Vgl. Vermerk Maier vom 12. 1. 1966, AdSD, SPD BT-Fraktion 5. WP, Mappe 1354.

⁴⁹ Vgl. hierzu Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 512 ff. Laufer nennt in diesem Zusammenhang Gerhard Jahn (SPD), Ernst Benda (CDU), Hans Wilhelmi (CDU), Fritz Kempfler (CSU) und Thomas Dehler (FDP) sowie die Schatzmeister Nau (SPD), Burgbacher (CDU), Rubin (FDP) und Zimmermann (CSU).

gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu gewähren«. ⁵⁰ Hinsichtlich ihrer Finanzen müssten die Parteien von ihren Mitgliedern und Sympathisanten (über-)lebensfähig gehalten werden, was die Gewährung privater Spenden einschlieÙe, über deren Höhe jedoch öffentlich Rechenschaft zu geben sei. Die einzige verfassungsrechtlich zulässige staatliche Förderung konnte in seiner Sicht nur sein, »wenn unter Beachtung der Grundsätze der Parteifreiheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes ersetzt werden«. ⁵¹

Mit diesem Urteil hatte sich das Bundesverfassungsgericht weit von seiner bisherigen Rechtsprechung entfernt. Die Hintergründe für diese Veränderung sind nicht eindeutig zu bestimmen, dürften aber in personellen Wechseln im Zweiten Senat und generell in der Fortentwicklung der Staatsrechtslehre in den 1960er Jahren begründet sein. ⁵² Hatten die Karlsruher Richter zuvor die Parteien zu »integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten Lebens« erklärt und sie »aus dem Bereich des Politisch-Soziologischen in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution« erhoben, ja, ihnen die »Funktionen eines Verfassungsorgans« zugesprochen, »wenn sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken«, ⁵³ so wechselte es nun zum neuen Leitbild der Parteien als »frei konkurrierenden und aus eigener Kraft wirkenden Gruppen«. ⁵⁴ Dies verbot eine direkte oder indirekte Alimentierung aus dem Bundeshaushalt.

Das Karlsruher Urteil war eine herbe Niederlage für den Bundestag und die ihn tragenden Fraktionen. Es durchkreuzte zudem parallele Überlegungen, wie nun endlich dem Verfassungsauftrag nach Schaffung eines Parteiengesetzes nachzukommen und hierbei auch die Frage der Finanzierung einvernehmlich zu regeln sei. In »strikte[r] Vertraulichkeit« ⁵⁵ war man im Bundestagspräsidium kurz vor Ostern 1966 übereingekommen, gegebenenfalls Artikel 21 GG zu ergänzen, indem die Parteien nicht nur – wie bisher – bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken sollten, sondern – neu – »ihnen dafür staatliche Zuschüsse gewährt werden [können]. Diese müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den sonstigen Einnahmen der Parteien stehen«. ⁵⁶ In interfraktioneller Gemeinsamkeit wollte man gleichzeitig den Entwurf zu einem Parteiengesetz ausarbeiten und beides in engem Verbund im Bundestag verabschieden. Angesichts der heiklen Thematik sollten alle Schritte »möglichst auf den Kreis der unmittelbar Beteiligten« beschränkt und »bis auf weiteres weder im Fraktionsvorstand noch in der Fraktion noch viel weniger in der Presse irgendetwas gesprochen oder veröffentlicht werden«. ⁵⁷

⁵⁰ BVerfGE 20, 97.

⁵¹ BVerfGE 20, 113.

⁵² Vgl. hierzu Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 514 ff., und Stolleis, Geschichte, S. 327 ff.

⁵³ BVerfGE 1,208 (225); BVerfGE 2,1 (73); BVerfGE 4,27 (30).

⁵⁴ BVerfGE 20,56 (107).

⁵⁵ Gerstenmaier an Heck und andere am 30. 3. 1966, ACDP, 07-002-114/5.

⁵⁶ Entwurf, Anlage zu ebd.

⁵⁷ Burgbacher an Barzel am 29. 4. 1966, ebd.

So tagte ab Mitte Juni 1966 eine kleine interfraktionelle Arbeitsgruppe, die auf der Basis der noch in der 4. Legislaturperiode von Koalition bzw. Opposition eingebrachten Initiativanträge einen gemeinsamen Gesetzentwurf erarbeiten wollte. Anders als noch 1964/65, gelang ihr nun eine Einigung in den strittigen Punkten relativ rasch. Noch vor der Sommerpause hatte sie einen Gesetzentwurf konzipiert, der sich in seinen generellen Teilen zum Parteibegriff und zur inneren Ordnung der Parteien an die schon lange diskutierten Bestimmungen anlehnte. In der Finanzierungsfrage hatte man die umstrittene indirekte Finanzierung über die steuerliche Begünstigung von Spenden fallengelassen, jedoch Zuschüsse aus Mitteln des Bundes vorgesehen, die allerdings geringer sein mussten als die Eigenmittel der Parteien. Diese Zuschüsse sollten nun allen Parteien gewährt werden, die bei der vorangegangenen Bundestagswahl mehr als zwei Prozent der abgegebenen Zweitstimmen erhalten hatten.⁵⁸ Auch hatten die Parteien über ihre Finanzen Rechenschaft zu legen, wobei sie ab einem gewissen Gesamtwert (20 000 DM pro Jahr bei natürlichen Personen, 200 000 DM pro Jahr bei juristischen Personen) Spender namentlich nennen mussten.

Ursprünglich hatte die Arbeitsgruppe erwogen, diesen Entwurf noch vor der Sommerpause als Initiativantrag aller Fraktionen im Bundestag einzubringen, doch entschloss sie sich, auf eine solche Demonstration der Eigenständigkeit gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zu verzichten und zunächst dessen in Kürze ergehendes Urteil zur Parteienfinanzierung abzuwarten.⁵⁹ Das Votum des Zweiten Senats vom Juli 1966 machte, wie dargelegt, dann auch die entsprechenden Abschnitte des Gesetzentwurfs obsolet, so dass die Arbeitsgruppe nun alternative Formulierungen erarbeiten musste. Gemäß den Vorgaben des Karlsruher Urteils sollten in Zukunft statt unspezifischer Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt nun die Wahlkampfkosten erstattet werden; hierbei dachte man an einen Gesamtbetrag von 2,50 DM pro Wahlberechtigtem, der in Tranchen in den einzelnen Jahren der Legislaturperiode auszahlbar sei. Profitieren sollten hiervon diejenigen Parteien, die in den dann anstehenden Bundestagswahlen mindestens 2,5 Prozent der gültigen Zweitstimmen erhalten hatten,⁶⁰ was mit Blick auf die bisherigen Wahlergebnisse die kleineren Parteien von diesen Zahlungen ausschloss. Parallel hierzu erwog man zudem, auch die Fraktionsarbeit stärker finanziell zu unterstützen etwa durch einen Sonderfonds zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit oder durch Gewährung einer Pauschale an jeden Abgeordneten zur Beschäftigung eines Mitarbei-

⁵⁸ Vgl. Protokolle der Sitzungen dieser interfraktionellen Arbeitsgruppe, BT ParLA, V 119 A2, und Gesetzentwurf, Anlage zur 2. Sitzung am 24. 6. 1966, ebd. Die Schwelle für die Berücksichtigung der kleineren Parteien war strittig diskutiert worden. Bei einer Hürde von 3% wäre keine dieser Parteien berücksichtigt worden, bei 2% allein die NPD, bei 1% auch die DFU. Diskutiert wurde ebenfalls, ob die Bundestagsparteien etwa durch einen Sockelbetrag für sie gegenüber den kleineren Parteien privilegiert werden sollten.

⁵⁹ Vgl. 4. Sitzung am 29. 6. 1966, ebd.

⁶⁰ So die Vereinbarung in der 6. Sitzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe am 22. 9. 1966, ebd., und überarbeiteter Gesetzentwurf, ACDP, 07-002-044/4. Im Vorfeld dieser Sitzung waren auch Varianten zu diesen Zahlen diskutiert worden.

ters und zur Unterhaltung eines Büros.⁶¹ Mit leichten redaktionellen Änderungen sollte nun dieser Text den drei Bundestagsfraktionen zugesandt werden, so dass sie ihn als gemeinsamen Antrag im Bundestag einbringen konnten.⁶²

Dies geschah dann Ende 1967. Nach der 1. Lesung im Bundestag wurde er an verschiedene Ausschüsse überwiesen, doch war klar, dass es dort keine detaillierten Beratungen geben würde. Im federführenden Innenausschuss wurde sogar in einer öffentlichen Anhörung die zu regelnde Materie mit verschiedenen Wissenschaftlern noch einmal erörtert, ohne dass dies jedoch zu größeren Veränderungen führte. Nach einer knappen 2. und 3. Lesung konnte das Parteiengesetz dann Ende Juni 1967 verabschiedet werden.⁶³ Allerdings sollte es nicht Bestand haben. In einem neuen Urteilsspruch verwarfen die Karlsruher Richter die Hürde zur Erstattung der Wahlkampfkosten – 2,5 Prozent der Zweitstimmen – als Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien und schlugen eine Höhe von 0,5 Prozent vor. Ebenso beanstandeten sie die unterschiedliche Behandlung natürlicher und juristischer Personen in der Frage der Offenlegung der Spenden und regten eine Senkung auf 20 000 DM pro Jahr an. Diese Korrekturen übernahm der Bundestag in einer knappen Novelle des bisherigen Gesetzes, so dass nun – kurz vor den nächsten Bundestagswahlen – das Parteiengesetz endlich Gültigkeit erlangte.⁶⁴

In der langen Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes hatte der Deutsche Bundestag keine gute Figur abgegeben. Obwohl es einen eindeutigen Verfassungsauftrag gab, zögerten seine Mitglieder dessen Erfüllung lange hinaus. Wenn selbst der »Kronjurist« der SPD-Fraktion, Adolf Arndt, der Auffassung war, dass eine gesetzliche Definition des Parteibegriffs unmöglich sei und nur vom Bundesverfassungsgericht vorgenommen werden könne,⁶⁵ so zeigt dies deutlich die Reserve gegenüber dem Gebot, die eigene Rolle in der modernen Demokratie zu reflektieren und sich im öffentlichen Raum zu verorten. Dabei hätte gerade die Debatte um Art. 21 GG Gelegenheit geboten, zentrale Fragen des Parlamentarismus im 20. Jahrhundert aufzugreifen und mit Blick auf die eigenen Erfahrungen zu debattieren. Dies gilt etwa für die Funktion des Abgeordneten in der parteienstaatlichen Massendemokratie, für das Spannungsfeld zwischen seiner Entschließungsfreiheit und seiner Einbindung in Fraktionsstrukturen, aber auch für die Funktion der Plenardebatte zwischen deliberativem Anspruch und dem Referieren vorgeprägter politischer Positionen oder für die Rolle von Parteien für die Ausbildung politischer Eliten. Derartige Diskurse sucht man vergebens. Dies gilt für alle Parteien, wobei im »bürgerlichen« Par-

⁶¹ Vgl. Aktenvermerk Burgbacher vom 23. 8. 1966, BA, NL 371/217; Aktenvermerk Zimmermann vom 23. 8. 1966, ebd.

⁶² Vgl. 7. Sitzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe am 7. 10. 1966, BT ParlA, V 119 A2.

⁶³ Vgl. BT Dr. 05/88 vom 26. 1. 1967, 1. Lesung am 26. 1. 1967, Überweisung an Innenausschuss, Haushaltsausschuss und Finanzausschuss, öffentliche Anhörung im Innenausschuss am 21. 4. 1967, 2. und 3. Lesung am 28. 6. 1967, BT Plenarprotokoll 05/116, Sitzung vom 28. 6. 1967, S. 5797–5812, Zustimmung BR am 14. 7. 1967, BGBI 1967 I, S. 773.

⁶⁴ Urteil vom 3. 12. 1968, BVerfGE 24, 342 f.; Gesetz vom 22. 7. 1969, BGBI 1969 I, S. 925.

⁶⁵ So seine Bekundung im SPD-Parteivorstand in dessen Sitzungen am 30. 11./1. 12. 1956 und am 22./23. 1. 1957, AdSD, SPD PV-Protokolle 1956 und 1957.

teienspektrum die diskreten Vorbehalte gegen den modernen Parteienstaat und die mangelnde Bereitschaft, für Parteien als Ausdruck von gesellschaftlichem Pluralismus und als konstitutivem Element einer repräsentativen Demokratie zu werben, weiter verbreitet war als bei den Sozialdemokraten.

Damit überließen sie anderen Verfassungsorganen die Möglichkeit, bei der Ausführung von Art. 21 GG entsprechende Regelungen vorzugeben. Dies galt vor allem für das Bundesverfassungsgericht, das in den Verbotsverfahren gegen SRP und KPD den Parteibegriff sowie die Anforderungen an eine demokratische Willensbildung in den Parteien eingehend reflektieren sollte. Die Bundestagsparteien selbst hatten lange Vorbehalte gezeigt, sich in das Korsett derartiger Normen zu begeben, also Aufbau und Struktur der eigenen Parteiorganisation und die Modalitäten für parteiinterne Wahlen sowie für die Aufstellung von Wahlbewerbern an derartige Vorschriften anzupassen. Erst im Laufe der Zeit und mit der zunehmenden Differenzierung ihres organisatorischen Gerüsts sollte sich dies ändern. Auch hatten sie in den Wahlgesetzen 1953 und 1957 Vorschriften für die Kandidatenaufstellung geschaffen, die entsprechende Anforderungen der Karlsruher Richter aufgriffen. Zentrale Teile des im Grundgesetz angemahnten Parteiengesetzes, nämlich zu Aufbau und Struktur der Parteiorganisation wie zur demokratischen Willensbildung innerhalb der Parteien, waren somit bis zum Ende der 1950er Jahre – wenn auch in anderen Gesetzen und Entscheidungen – normiert.

Stattdessen konzentrierte sich das Interesse nun mehr und mehr auf Finanzierungsfragen, die zur dominierenden Thematik wurden. Irritierend ist hier vor allem das übergreifende Bestreben, sich eng an den Staat anzulehnen und durch staatliche Zuschüsse große Teile des eigenen Finanzbedarfs zu decken, ja, schlagkräftiger zu werden als die politischen Konkurrenten. Auch hier wechselte die Gestaltungsmacht mehr und mehr zum Bundesverfassungsgericht über, das in einer Reihe von bedeutenden Urteilen diesen Intentionen einen Riegel vorschob. Die Parteien mussten sich diesen Vorgaben mehr oder weniger zähneknirschend beugen, zumal sie in einzelnen Fragen keineswegs einig waren und das Bundesverfassungsgericht gern einschalteten, um in bestimmten Punkten eine Entscheidung im eigenen Sinne zu erreichen. In der letzten Phase war es dann der Interessengegensatz zwischen den Bundestagsparteien und ihren kleineren Konkurrenten ohne Präsenz im Bonner Plenarsaal, der die Karlsruher Richter auf den Plan rief und erstere zu Korrekturen des zuvor einvernehmlich verabschiedeten Parteiengesetzes zwang. Zwar gab es intern durchaus Kritik an der Rolle der Karlsruher Richter, doch wollte es angesichts der kritischen öffentlichen Diskussion gerade um die heikle Finanzierungsfrage keine der Bundestagsfraktionen »auf eine Kraftprobe zwischen den beiden Gewalten (Legislative und Verfassungsgericht) ankommen lassen, was für das Ansehen beider politisch von Schaden wäre.«⁶⁶ Dass sie selbst hierzu in vielfältiger Weise Anlass geboten hatten, wollten sie sich jedoch nicht eingestehen.

⁶⁶ Vermerk Maier vom 12. 6. 1969, AdSD, SPD BT-Fraktion 5. WP, Mappe 1358. Ähnlich auch Kempfler in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 10. 6. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 107. S. 1571.

3. Die Verabschiedung der Wehrverfassung

Eine der entscheidenden Herausforderungen, vor die sich der Deutsche Bundestag im Untersuchungszeitraum gestellt sah, war die Verabschiedung der Wehrverfassung. Da im Grundgesetz dieses Thema komplett ausgespart geblieben war, musste vor der Aufstellung westdeutscher Truppenkontingente ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, um die Streitkräfte in den Verfassungsstaat einzufügen. Angesichts der langen Schatten der Vergangenheit war dies eine zentrale Aufgabe für die junge westdeutsche Demokratie. Bereits im Kaiserreich waren alle Versuche des Reichstags gescheitert, das preußisch-deutsche Heer parlamentarischer Kontrolle zu unterwerfen, stattdessen hatte es seine Exklusivstellung im Verfassungssystem behaupten können. Aber auch nach Weltkrieg und Revolution war es nicht wirklich gelungen, das Verhältnis von Streitkräften und republikanischem Staat neu zu ordnen, vielmehr hatte sich der Reichswehrminister außerstande gesehen, die politische Kontrolle über die Reichswehr durchzusetzen und deren Entwicklung zu einem »Staat im Staate« zu verhindern. Ein extra-konstitutioneller Einfluss militärischer Kreise auf die Politik und deutliche Unterstützung bei der Abkehr von der demokratischen Ordnung waren die Folgen gewesen. Angesichts dieses Menetekels setzten nun die Abgeordneten darauf, hier einen Neuanfang zu starten und die Parlamentskontrolle umfassend durchzusetzen. Dies machte die Erarbeitung der Wehrverfassung zu einem zentralen Vorhaben für das westdeutsche Parlament.

Zunächst hatten sich die regierungsinternen Vorbereitungen für die anstehende Wehrgesetzgebung an den durch die EVG gestellten Vorgaben orientiert, wobei die Normenkontrollklage der SPD vor dem Bundesverfassungsgericht¹ die Frage nach Substanz und Reichweite der Befugnisse des Bundestages in diesem Themenfeld aufgeworfen hatte. Deshalb hatte Adenauer schon bald nach den Wahlen 1953 darauf gedrängt, durch eine Ergänzung des Grundgesetzes klarzustellen, dass die Wehrhoheit beim Bund liege, und hatte zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens angeraten, dies nicht durch eine Regierungsvorlage, sondern durch einen Initiativentwurf der Koalitionsfraktionen zu veranlassen. So brachten die Abgeordneten von CDU/CSU, GB/BHE und DP Anfang Dezember 1953 einen entsprechenden, eher knapp gehaltenen Gesetzentwurf ein, der die Verteidigungskompetenz dem Bund zuwies, den Ländern jedoch beim Wehrersatzwesen sowie hinsichtlich der landsmannschaftlichen Gliederung der Streitkräfte gewisse Mitsprachrechte einräumte. Noch am selben Tage zogen die FDP-Parlamentarier mit einem eigenen Gesetzentwurf nach, der Letzteres nicht enthielt.² Nicht nur, aber auch wegen dieser »empfindliche[n] Störung des zentralen Anliegens dieser Koalition«³ sowie angesichts genereller Unstimmigkeiten mit dem liberalen Koalitionspartner hatte die

¹ Vgl. hierzu oben, Kap. IV,3,1.

² BT Dr. 02/124 und 02/125 vom 4. 12. 1953. Vgl. auch Kabinettsitzung vom 17. 11. 1953, Kabinettsprotokolle 1953, Nr. 8, S. 516 f.

³ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 7. 12. 1953, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 27, S. 46.

Führung der Unionsfraktion noch vor der Einbringung im Bundestag den Kontakt zur SPD-Opposition gesucht,⁴ um so möglichst eine breite Mehrheit für diese Grundgesetzergänzung zu erreichen.

Die Sozialdemokraten reagierten hierauf zunächst eher verhalten.⁵ Hinter den Türen des Rechtsausschusses, an den die beiden Gesetzentwürfe überwiesen worden waren,⁶ verdeutlichten sie dann jedoch die Bedingungen, unter denen sie zu einer solchen Kooperation bereit waren. Seine Fraktion, so der stellvertretende Vorsitzende des Rechtsausschusses, Arndt, lege »sogar sehr großes Gewicht darauf [...], bei der Schöpfung einer deutschen Wehrverfassung beteiligt zu sein. [...] Aber dann müssen Sie, bitte, auch Verständnis dafür haben, daß für uns z.B. die Zustimmung zu einer Wehrpflichtsgesetzgebungskompetenz des Bundes abhängig ist«⁷ von der Klärung anderer, darüber hinausgehender Fragen. Dies waren für ihn die Regelung der Befehlsgewalt, die Schaffung besonderer Kontrollbefugnisse des Bundestages mit Blick auf die Armee sowie die Verabschiedung eines entsprechenden Soldatengesetzes. »Die eigentliche verfassungspolitische Aufgabe, hier eine bewaffnete Macht in eine von Parteien geformte parlamentarische Demokratie so einzugliedern, daß der Vorrang der politischen Instanzen und die Verantwortlichkeit des Bundestages und der Bundesregierung gewährleistet bleiben, ist eine der schwierigsten verfassungspolitischen Aufgaben, die es überhaupt gibt, ja man könnte etwas pessimistisch sagen: es ist die Aufgabe, die in Deutschland noch nie gelungen ist, und Sie wollen das mit drei Artikeln hier lösen. So geht's nicht!«⁸ Dies war eine klare Ansage.

Das Scheitern des EVG-Vertrags in der französischen Nationalversammlung Ende August 1954 unterband dann fürs erste jeden Ansatz zu einer übergreifenden Zusammenarbeit in der Wehrgesetzgebung. Stattdessen verabschiedete der Bundestag am 26. März 1954 die Erste Wehrgänzung, in der dem Bund in Art. 73 GG die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten »sowie die Verteidigung einschließlich der Wehrpflicht [...] und des Schutzes der Zivilbevölkerung« übertragen wurde.⁹ Dies war weniger, als in den ursprünglichen Initiativanträgen der Regierungsfractionen enthalten war. Koalitionsinternen Streit hatte es vor allem um die sogenannten landsmannschaftlichen Klauseln gegeben, die von der CSU gefordert und von der FDP vehement abgelehnt wurden, sowie um die Frage des Oberbefehls, den die Liberalen auf den Bundespräsidenten übertragen, die Christdemokraten jedoch beim Kanzler ansiedeln wollten. Angesichts dieser Ausgangslage hatte man sich auf die schließlich verabschiedete »kleine« Lösung verständigt, wobei der Kanzler den Koalitionsabgeordneten zusichern musste, dass sie baldmöglichst durch eine weitere Grundgesetzänderung ergänzt werden würde, in der

⁴ Von Brentano an Ollenhauer am 30. 11. 1943, AdSD, Bestand Ollenhauer, Mappe 195.

⁵ Sitzung SPD-Fraktion am 2. 12. 1953, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 189, S. 19.

⁶ Sitzung am 14. 1. 1954, BT Plenarprotokoll 02/9.

⁷ Sitzung Rechtsausschuss am 19. 2. 1954, BT ParLA, II 7A.

⁸ Sitzung Rechtsausschuss am 9. 2. 1954, ebd.

⁹ BGBl. 1954 I, S. 45.

dann auch die Frage des Oberbefehls, die Sicherung landsmannschaftlicher Interessen bei der Aufstellung der Streitkräfte sowie die Einrichtung der Wehrverwaltung als Bundesverwaltung zu regeln seien.¹⁰

Die SPD-Parlamentarier verweigerten der Ersten Wehrgängung ihre Zustimmung, da sie die EVG nach wie vor ablehnten und das Gesetz in ihrer Sicht die entscheidenden Fragen aussparte. Zwar reichten der Koalition die eigenen Stimmen, um die beabsichtigte Grundgesetzänderung durchzusetzen,¹¹ doch war man von der zunächst ins Auge gefassten Zusammenarbeit über Fraktionsgrenzen hinweg noch weit entfernt.

Mit dem Inkrafttreten der Pariser Verträge und dem Beitritt der Bundesrepublik zu WEU und NATO war klar, dass sich der Streitkräfteaufbau nicht in Form einer europäischen Armee, sondern im Rahmen von in das atlantische Bündnis integrieren westdeutschen Truppen vollziehen würde. Damit konnte nun auch die Verabschiedung der Wehrverfassung in Angriff genommen werden. Hatte der Kanzler bisher angesichts der Unklarheiten über die Form eines westdeutschen Kontingents alle konkreten Aufstellungsvorbereitungen strikt untersagt, so drängte er nun auf ein schnelles Tempo.¹² Für ein geordnetes Gesetzgebungsverfahren, das nicht nur eine Abstimmung innerhalb des Kabinetts, sondern auch mit den Koalitionsfraktionen und eventuell ebenfalls mit der Opposition erforderte, waren dies ungünstige Voraussetzungen. Zwar hatte der Sicherheitsbeauftragte, Blank, ein Bündel von dringenden Gesetzen vorbereitet, die bei Beginn der Truppenaufstellung in Kraft gesetzt sein müssten, doch war es evident, dass deren Verabschiedung einige Zeit beanspruchen würde. Dies war Adenauer entschieden zuwider; um möglichst rasch mit einem ersten Truppenkontingent die Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur westlichen Allianz bekräftigen zu können, wies er Blank deshalb Ende Mai 1955 an, unverzüglich ein nur wenige Paragraphen umfassendes Gesetz als Grundlage für die Einberufung erster Soldaten, nämlich eines zunächst nur symbolischen Freiwilligenkontingents, vorzulegen. Dies sollte dann bis zur Sommerpause die parlamentarischen Gremien passiert haben.

Angesichts erheblicher Vorbehalte in den Koalitionsfraktionen gegen einen so rigorosen Durchmarsch war dies ein kaum zu realisierendes Vorhaben. Als Blank Mitte Mai dem Fraktionsvorstand der Unionsparteien seine Überlegungen zur Wehrgesetzgebung vorstellte, wurden bereits deutlich Zweifel vorgebracht, dass erste Gesetze noch bis zu den Parlamentsferien verabschiedet werden könnten. Gleichzeitig beschloss die Fraktionsspitze, eine eigene Arbeitsgruppe für Wehr-

¹⁰ So Merkatz (DP) in der 2. Lesung am 26. 2. 1954, BT Plenarprotokoll 02/17, S. 552.

¹¹ 334:144 Stimmen. Vgl. ebd. Von Brentano hatte alle Mitglieder der Unionsfraktion nachdrücklich ermahnt, vollzählig an beiden Lesungen teilzunehmen. Vgl. Rundschreiben vom 10. 2. 1954, BA, NL 5/494.

¹² Vgl. für Einzelheiten Ehlert, Hans, Innenpolitische Auseinandersetzungen um die Pariser Verträge und die Wehrverfassung, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 2, S. 235–560, hier S. 430 ff.

fragen zu schaffen, die für die Unionsfraktion die entsprechende Gesetzgebung begleiten sollte.¹³

Obwohl der Kanzler die Verabschiedung des Freiwilligengesetzes noch vor der parlamentarischen Sommerpause erreichte, war der Preis, den er hierfür zu zahlen hatte, hoch. Nicht nur die Opposition interpretierte sein Vorgehen als einen »Überumpelungsversuch« und bezeichnete das Gesetz als »Ermächtigungsgesetz«,¹⁴ auch aus den Koalitionsfraktionen sowie aus der Länderkammer kam erhebliche Kritik. Anstoß erregte insbesondere der knappe Umfang des Gesetzentwurfs, der alle entscheidenden Fragen ausklammerte.¹⁵ Zwar wurde er im parlamentarischen Verfahren schließlich erheblich nachgebessert, doch blieb der Eindruck bestehen, dass der Kanzler die Gesetzgebungsorgane in unangemessener Weise unter Druck gesetzt habe und ohnehin eine ins Detail gehende Wehrgesetzgebung, die auch dem Parlament entsprechende Kompetenzen sichere, nicht anstreben würde.

Schon auf seiner ersten Station im Bundesrat traf der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf massiven Widerspruch, so dass die Länderkammer sich außerstande sah, abschließend zu der Vorlage Stellung zu nehmen. Obwohl Adenauer versuchte, zumindest die Ministerpräsidenten der unionsgeführten Bundesländer zu einer Zustimmung zu bewegen, musste er sich von Karl Arnold vorhalten lassen, dass man vor der Regelung von Einzelfragen über die Grundzüge der künftigen Wehrverfassung unterrichtet werden wolle. Eingedenk der Erfahrungen aus der Weimarer Republik gehe der Bundesrat zudem davon aus, dass die künftigen Streitkräfte der parlamentarischen Kontrolle unterworfen und die Wehrverwaltung zivilen Behörden anvertraut werden würde.¹⁶ Dies war ein deutlicher Einspruch gegen das Vorgehen des Kanzlers.

Der Tenor im Bundestag war nicht weniger kritisch. In einer Fraktionssitzung am 26. April 1955 hatten die SPD-Parlamentarier sich darauf verständigt, den Entwurf als Ausführungsgesetz zu den Pariser Verträgen in 1. Lesung abzulehnen, in den anschließenden Ausschussberatungen jedoch mitzuwirken und zu »versuchen, Verbesserungen soweit wie möglich zu erzielen«, dennoch in der 3. Lesung erneut diesem Gesetzentwurf »aus politischen Gründen [zu] widersprechen und gegen [...] [ihn zu] stimmen«.¹⁷ Angesichts der parteiinternen Konflikte um die sozialdemo-

¹³ Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 18. 5. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 156, S. 637. Die Mitglieder gehörten verschiedenen Bundestagsausschüssen an, meist dem Auswärtigen Ausschuss und dem Ausschuss für Sicherheitsfragen.

¹⁴ Vgl. Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 445.

¹⁵ BT Dr. 02/1467 vom 15. 6. 1955. Der Entwurf umfasste drei Paragraphen. In § 1 hieß es lakonisch: »Der Aufbau der Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland beginnt mit der Einstellung von freiwilligen Soldaten.« Bis zum Erlass des Soldatengesetzes sollte deren Rechtsstellung »sinngemäß« dem Beamtenrecht angepasst sein. Der Soldat sollte »durch Handschlag« verpflichtet werden und hatte gemäß dem knappen Pflichtenkodex des Entwurfs »treu zu dienen und Vaterland und Freiheit unter Einsatz seiner Person tapfer zu verteidigen«.

¹⁶ BR Sten. Ber., 142. Sitzung vom 10. 6. 1955. Vgl. für Einzelheiten Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 446 ff.

¹⁷ Sitzung SPD-Fraktion am 26. 4. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 234b, S. 180.

kratische Wehrkonzeption war dies zwar kein sachlich einleuchtender, aber ein auf die inneren Kräfteverhältnisse Rücksicht nehmender Weg, sich zu den Wehrgesetzen zu positionieren. Als nun mit dem Entwurf zum Freiwilligengesetz diese innerparteiliche Übereinkunft erstmals auf die Probe gestellt wurde, gab es nicht wenige Stimmen, die angesichts des als skandalös empfundenen Einbringungsverfahrens und des allzu dürftigen Inhalts dafür plädierten, sich in diesem Fall nicht an den zuvor gefassten Grundsatzbeschluss zu Mitwirkung an der Wehrgesetzgebung zu halten.¹⁸ Dennoch konnten sich die moderateren Töne durchsetzen, die auf den Nutzen einer aktiven Mitgestaltung hinwiesen. Allerdings unterstrich auch die SPD-Fraktion, dass vor einer Verabschiedung des Freiwilligengesetzes der adäquate Aufbau der Streitkräfte gesichert und dass Vorkehrungen zu deren politischer Kontrolle getroffen sein müssten.¹⁹

Schmerzlicher noch für den Kanzler war jedoch der offene Widerspruch der eigenen Fraktion. Er kristallisierte sich rund um die CSU-Landesgruppe heraus, ging aber auch weit in die Reihen der CDU-Abgeordneten hinein. Insbesondere der Vorsitzende des Bundestags-Sicherheitsausschusses, Richard Jaeger, soeben von der siebenwöchigen Reise einer Studienkommission des Ausschusses in die USA zurückgekehrt, wo er sich über die verfassungsmäßige Einordnung der dortigen Streitkräfte informiert hatte, fühlte sich von dem Vorpreschen des Kanzlers überrumpelt. Zu dessen Missfallen unterstrich Jaeger in der ersten Aussprache über die Wehrgesetzgebung im Bundestag den »alten Wunsch«, dass Regierung und Opposition unbeschadet aller außenpolitischen Differenzen in diesem Bereich zusammenarbeiten sollten. Hierbei werde man ernsthaft bemüht sein, die sozialdemokratischen Forderungen zu berücksichtigen, erwarte dafür dann aber auch die Zustimmung der Opposition zur Wehrgesetzgebung, zumindest nicht ihren offenen Widerspruch. Hintergrund dieser Offerte war ohne Zweifel die jahrelange konstruktive Zusammenarbeit im Bundestags-Sicherheitsausschuss, in dem mit Erler, Schmid, Wehner und Mellies die »sicherheitspolitischen Realisten« der SPD saßen; unter diesen Voraussetzungen schien Jaeger ein gemeinsames Vorgehen oder zumindest eine Abstimmung der jeweiligen Vorstellungen möglich.²⁰

Hiermit stand der CSU-Politiker nicht allein. Sein Anliegen, für eine so elementare Grundgesetzergänzung wie die Verabschiedung der Wehrverfassung eine breite, auch die Opposition einschließende Basis zu schaffen, teilten ebenso der neue Fraktionsvorsitzende Krone, sein nun zum Außenminister ernannter Vorgänger von Brentano, der Verteidigungsexperte Heye oder der neue Atomminister Strauß. Zwar dämpfte Erler sogleich Jaegers Erwartungen; die SPD werde alle Ausführungsgesetze zu den Pariser Verträgen ablehnen, sei aber bei der praktischen Ausgestaltung der Gesetze immer dort zu finden, »wo um jeden Zentimeter zivile Führung, parlamen-

¹⁸ Sitzung SPD-Fraktionsvorstand und Fraktion am 22. 6. 1955, ebd., Nr. 247, S. 206 ff.

¹⁹ Vgl. Ollenhauer, Arndt und Erler in der 1. Lesung am 28. 6. 1955, BT Plenarprotokoll 02/93, S. 5231–5236, 5255–5263, 5281–5293.

²⁰ Vgl. Sitzung vom 15. 5. 1955, BT Plenarprotokoll 02/87, S. 4870 ff.

tarische Kontrolle und Menschenwürde und demokratische Zuverlässigkeit«²¹ in den Streitkräften gerungen würde.

Die Ausschussberatungen zum Freiwilligengesetz legten den Grundstein für eine intensive und produktive Zusammenarbeit zwischen allen Bundestagsfraktionen, die die Wehrgesetzgebung der nächsten zwölf Monate prägen sollte. »Der Kampf um das Gesetz wurde mit verkehrten Fronten geführt. Als Novum in der bisherigen Parlamentspraxis standen nämlich nicht Regierung und Koalition Seite an Seite gegen die Opposition. Vielmehr bildete der Bundestag eine die Parteigrenzen verwischende gemeinsame Linie gegen die Regierung und erhielt dabei Flankenschutz von der Länderkammer. [...] [So] fand sich in diesen Tagen eine große Wehrkoalition zusammen, die – unabhängig von allen grundsätzlichen außenpolitischen Gegensätzen – fast ein Jahr lang die Verhandlungen über die Wehrgesetzgebung bestimmte.«²²

Die Schlüsselfigur für diese Kooperation über die Fraktionsgrenzen hinweg war Richard Jaeger. Nicht nur aufgrund seiner süddeutsch-föderalistischen Überzeugungen stand er der preußisch-deutschen Militärtradition skeptisch gegenüber, angesichts der fatalen Erfahrungen mit der Reichswehr wollte er auch eine Verselbstständigung der künftigen Armee zu einem »Staat im Staate« auf alle Fälle verhindern und sah in einer strikten parlamentarischen Kontrolle das beste Mittel hierfür. Um diese zu erreichen, war es in seinen Augen notwendig, auch die SPD in die Ausgestaltung der Wehrverfassung einzubinden. In seinem Stellvertreter an der Spitze des Sicherheitsausschusses, Fritz Erler, fand er einen ähnlich denkenden Partner, der zudem mit energischer Hand versuchte, seine Fraktion auf die Mitgestaltung der entsprechenden Gesetze festzulegen. Auch die FDP beteiligte sich aktiv an dieser Aufgabe; ihre exponiertesten Mitglieder waren Hasso von Manteuffel und Erich Mende.

Im Laufe der Ausschussberatungen wurde der Regierungsentwurf zum Freiwilligengesetz nicht nur in entscheidenden Punkten²³ umgestaltet – insbesondere wurde die Geltungsdauer zeitlich limitiert und das einzustellende Personal nach Umfang und Aufgaben begrenzt –, im Rahmen dieser Erörterungen wurden auch erste Vereinbarungen über die weiteren, noch zu verabschiedenden Wehrgesetze getroffen. Ein erster Punkt betraf vorgeblich organisatorische Fragen, nämlich die Spitzengliederung der Streitkräfte, den Aufbau des Verteidigungsministeriums und der Verteidigungsverwaltung sowie die Personalauswahl. Während die Bundesregierung der Auffassung war, dass es hierfür keiner gesetzlichen Regelung bedürfe, sondern sich dies nach Art. 86 GG aus der Organisationsgewalt der Exekutive ergebe, bestanden die Abgeordneten auf entsprechenden Bestimmungen. »Gewiss«, so Jaeger in einer erregten Debatte in der Unionsfraktion um diese Frage, »solle man bei der Errichtung der Streitkräfte nicht mit Mißtrauen gegen die zu ernennenden Personen be-

²¹ Ebd., S. 4873.

²² Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 455.

²³ Vgl. hierzu ebd., S. 455 ff.

ginnen, aber das Parlament dürfe immer ein Mißtrauen gegen gewisse Institutionen, gerade gegen die Bürokratie haben. Hier gehe es aber gar nicht um Mißtrauen, sondern um ein Parlamentsrecht. Wenn das Parlament schon Gesetze über den Wetterdienst und die Bundesanstalt für Warenverkehr beschließen könne, dann erst recht ein solches über die Spitze der Streitkräfte. Die Zuständigkeit des Bundestages sei durchaus gegeben.²⁴ Weitere Punkte betrafen ein Soldatengesetz, in dem der Status der Soldaten, ihre Rechte und Pflichten, ihre Besoldung u. a. m. zu regeln sein würden. Schließlich wurde auch der Komplex der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte, der Schaffung einer »Parlamentsarmee«, immer wieder angesprochen. Dies war allen Fraktionen ein zentrales Anliegen.

Die erste »Frucht« der Bemühungen des Bundestages, der Wehrverfassung seinen Stempel aufzudrücken, war das Personalgutachtergesetz, das zeitgleich mit dem Freiwilligengesetz noch vor der parlamentarischen Sommerpause 1955 verabschiedet wurde. Die Frage der Personalauswahl für die zu schaffenden Streitkräfte wurde als eines der heikelsten Probleme eines künftigen Verteidigungsbeitrages angesehen,²⁵ galt es doch zu verhindern, dass mit der Wiederaufstellung ehemaliger Wehrmachtsoffiziere, die notwendigerweise das personelle Gerüst der neuen Armee vom Obersten an aufwärts bilden würden, antidemokratische Gesinnungen wieder aufleben oder gar Personen verpflichtet würden, die an nationalsozialistischen Gräueltaten beteiligt gewesen waren. Deshalb sollte ein spezieller Personalausschuss in die Auswahl der künftigen Offiziere einbezogen werden. Während der Kanzler und sein Sicherheitsbeauftragter darauf hinwiesen,²⁶ dass sie dieses Ziel teilten, hierbei jedoch an eine von ihnen einzusetzende Regierungskommission dachten, bestand der Bundestag auf einer gesetzlichen Verankerung des Ausschusses einschließlich der Definition von dessen Kompetenzen. Strittig war allenfalls, ob dieser Punkt in das Freiwilligengesetz aufgenommen oder ein besonderes Personalausschussgesetz verabschiedet werden sollte.

Für Ersteres plädierte mit Nachdruck erneut Richard Jaeger,²⁷ wollte er hierdurch doch die Mitarbeit der SPD an der entsprechenden Wehrgesetzgebung erreichen, und wurde hierin von maßgeblichen Verteidigungsexperten seiner Fraktion unter-

²⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 12. 7. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 177, S. 726. Am Verlauf dieser Fraktionssitzung wird die enge Zusammenarbeit zwischen Jaeger und Erler deutlich. Adenauer hatte die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur Regelung der Spitzengliederung der Streitkräfte und des Verteidigungsministeriums in Frage gestellt und die Vermutung geäußert, dass die SPD-Fraktion entgegen ersten Zusagen im Sicherheitsausschuss, dies nicht zu tun, gegen eine solche Regelung Klage vor dem Bundesverfassungsgericht einreichen werde. Dies wiesen Jaeger und andere von sich. Noch während der Fraktionssitzung ließ Erler, dem die Argumentation des Kanzlers bekannt geworden war, Fraktionschef Krone eine offizielle Erklärung seiner Fraktion zukommen, dass man wegen der in Frage stehenden Regelung keine Verfassungsklage erheben werde. Damit wollte er Jaeger im Dissens mit Adenauer den Rücken stärken.

²⁵ Vgl. zum Gesamtkomplex Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 464 ff.

²⁶ Sitzung am 27. 6. 1955, BT Plenarprotokoll 02/92, S. 5219 f.

²⁷ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 20. 6. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 167, S. 678 f. Im Parlamentarischen Bericht des Bundespresseamtes über diese Sitzung wird darauf hingewiesen, dass »seit langer Zeit [...] keine Sitzung der Fraktion in einer so leidenschaftlichen Form vor sich gegang-

stützt.²⁸ Auch die kleineren Koalitionsparteien tendierten zu dieser Auffassung, lediglich die DP-Fraktion lehnte ein derartiges Berufungsverfahren als Ausdruck des Misstrauens gegenüber den künftigen Soldaten grundsätzlich ab.²⁹ In der Tat war die Schaffung eines solchen Auswahlausschusses eine der zentralen Forderungen der Sozialdemokraten. Wie Erler vor dem Parteivorstand ausführte, bedürfe »der Personalausschuß [...] einer gesetzlichen Grundlage und darf kein Gnadenakt der Regierung sein«.³⁰

Die Initiative zur gesetzlichen Absicherung des Personalausschusses durch einen knappen Passus im Freiwilligengesetz kam von dem BHE-Abgeordneten Feller. Dem stellte die SPD-Fraktion einen Ergänzungsantrag zur Seite, der dessen Einrichtung, Zusammensetzung, Aufgabe und Arbeitsweise konkretisierte.³¹ Hierbei favorisierte die Opposition ein eigenes Gesetz; nur wenn dies nicht erreichbar sei, sollte das Freiwilligengesetz entsprechend ergänzt werden. Im Sicherheitsausschuss einigte man sich darauf, einen Unterausschuss zu bilden, in dem das weitere Vorgehen abgestimmt werden sollte. Dort wurden dann rasch die Weichen für ein Spezialgesetz gestellt. Auch die inhaltlichen Fragen waren letztlich nicht strittig. So konnte am 11. Juli 1955 ein entsprechender, von den Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BHE gemeinsam unterstützter Gesetzentwurf³² im Bundestag eingebracht werden, der zwei Tage später in 1. Lesung und wiederum zwei Tage später in 2. und 3. Lesung mit nur wenigen Gegenstimmen verabschiedet wurde.³³ In allen Fraktionen hatten die Befürworter einer die parlamentarischen Trennungslinien übergreifenden Zusammenarbeit in der Wehrgesetzgebung die Skeptiker in ihren eigenen Reihen von den Vorteilen einer solchen Kooperation überzeugt, sodass dieses nahezu einstimmige Votum zustande kam.

Die Genese dieses Gesetzes lässt den Emanzipationsprozess des Bundestages und speziell der Unionsfraktion gegenüber Kabinett und Kanzler in der Frage der Wehrgesetzgebung augenscheinlich werden. War der Entwurf zum Freiwilligengesetz noch von der Bundesregierung ausgegangen, wenngleich das Parlament seine inhaltliche Gestaltung wesentlich bestimmt hatte, und hatte die Opposition sich nicht zu einem »Ja« durchringen können, so war die Lage hinsichtlich des Personalgutachtergesetzes eine völlig andere. Die gesetzliche Verankerung dieses Gremiums – gar in einem eigenen Gesetz – erfolgte gegen den ausdrücklichen Willen des Kanz-

gen [sei]. Vergleichbar hiermit sind nur die Schlußberatungen der Fraktion über das Kindergeldgesetz.« Ebd., S. 674, Anm. 10.

²⁸ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 24. 6. 1955, ebd., Nr. 171 a u. b, S. 683 ff.

²⁹ Vgl. Sitzung vom 27. 6. 1955, BT Plenarprotokoll 02/92, S. 5241 (Manteuffel/FDP), 5246 (Feller/BHE), 5250 (Matthes/DP), 5233 (Ollenhauer/SPD), 5288 f. (Erler/SPD). Schon in der Debatte um die erste Grundgesetzergänzung Ende Februar 1954 hatte Erler dies bekräftigt.

³⁰ Sitzung SPD-Parteivorstand am 3./4. 6. 1955, AdSD, PV-Protokolle 1955.

³¹ Sitzung SPD-Fraktionsvorstand und Fraktion am 7. 7. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 249, S. 213, Anm. 14.

³² BT Dr. 02/1595 vom 11. 7. 1955. Nur die DP-Fraktion hatte sich dieser Initiative entzogen.

³³ Sitzungen vom 13. 7. 1955 und 15. 7. 1955, BT Plenarprotokolle 02/97 und 023/99, S. 5463 u. 5528–5540.

lers und des Verteidigungsministers, die Initiative kam aus dem Parlament, und zwar fraktionsübergreifend, und der Inhalt war wenig strittig. Vor allem aber stimmte die SPD-Opposition zum ersten Mal einem Wehrgesetz zu. »Wir können uns«, so beschwor Ollenhauer vor der Entscheidung hierüber seine Fraktionskollegen, »der Verpflichtung gegenüber uns selbst und der Demokratie nicht ohne die zwingendsten Gründe entziehen. Wo schließlich gibt es solche Erfolge bei den herrschenden Machtverhältnissen im Bundestag wie in der Frage dieses Gesetzes, wo die Opposition fast vollständig ihre Anschauungen durchsetzen konnte? Ich bitte daher die Fraktion, diesem Gesetzentwurf ihre Zustimmung zu geben.«³⁴ Diese Einschätzung unterschlug geflissentlich den Anteil, den die anderen Fraktionen, voran die Christdemokraten, am Zustandekommen dieses Gesetzes hatten, doch wird aus Ollenhauers Ausführungen die Sogwirkung deutlich, die der Wunsch nach fraktionsübergreifender Kooperation in allen parlamentarischen Gruppen auf die noch zögerlichen Fraktionskollegen hatte. Dies sollte sich bei den anderen Wehrgesetzen wiederholen.

Noch während der Beratungen über das Freiwilligengesetz hatte die Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie baldmöglichst den Entwurf eines Soldatengesetzes vorlegen werde, in dem – anders als in der knappen, nur als Übergangslösung vorgesehenen, jetzt beratenden Vorlage – die Stellung der Soldaten fixiert und ihre Rechte und Pflichten definiert werden würden.³⁵ Zu diesem Problemkreis gehörte die Frage des aktiven und passiven Wahlrechts, die Freiheit zu politischer Betätigung, aber auch die Schaffung eines gewählten Vertrauensmanns der Soldaten. Vorarbeiten zu diesem Gesetz reichten bis in die EVG-Beratungen zurück; nach den Weichenstellungen für eine nationale Bündnisarmee konnte die Arbeit an den entsprechenden Regelungen nun mit größerer Intensität aufgenommen werden. Am 22. Juni 1955, also wenige Tage vor der 1. Lesung des Freiwilligengesetzes, wurde es im Kabinett verabschiedet³⁶ und anschließend an den Bundesrat weitergeleitet. Mit ihm sollte das neue Soldatenbild eines »Staatsbürgers in Uniform« in eine gesetzliche Form gegossen und die rechtliche Stellung der Armeeingehörigen, das Ausmaß ihrer politischen Rechte sowie die Form ihrer Verpflichtung – Eid oder Gelöbnis – festgeschrieben werden.

Schon der Bundesrat³⁷ mahnte an, dass in seiner Sicht das Soldatengesetz erst nach einer weiteren Grundgesetzänderung verabschiedet werden könne, die generelle Zuständigkeitsfragen im Bereich der Verteidigung regeln müsse. Eine solche zweite umfassende Wehrgergänzung hatte Adenauer dem in dieser Frage drängenden Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe, Strauß, bereits im Februar 1954 zugesagt,³⁸ doch wollte er nun nichts mehr von dieser Zusicherung wissen. Wenn denn schon, so sein Kalkül, aus politischen Gründen eine Verfassungsergänzung notwendig sein sollte,

³⁴ Sitzung SPD-Fraktion am 11.7.1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 251b, S. 219. Das Votum war 16 Ja-Stimmen, 1 Enthaltung.

³⁵ Vgl. Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 481.

³⁶ Sitzung vom 22. 6. 1955, Kabinettsprotokolle 1955, Nr. 87, S. 379 ff.

³⁷ BR Sten. Ber., 145, Sitzung vom 22.7.1955, S. 230–235.

³⁸ So Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 487.

dann solle man sich mit einem Minimum an Regelungen begnügen und die Einzelfragen im Rahmen der einfachen Gesetzgebung regeln. Dies jedoch traf in den Koalitionsfraktionen auf deutlichen Widerspruch, vom Protest der Sozialdemokraten ganz zu schweigen.

Dabei waren die Chancen der Koalition, eine Grundgesetzergänzung aus eigener Kraft durchzusetzen, mittlerweile dahin. Seit der Spaltung der BHE-Fraktion im Juli 1955 verfügte sie im Bundestag nicht mehr über das verfassungsändernde Quorum, und der Konflikt mit der FDP und deren Auseinanderbrechen im Februar 1956 verschärften diese Situation. Vor diesem Hintergrund erhielten in der Unionsfraktion diejenigen Kräfte Auftrieb, die schon zuvor dafür plädiert hatten, die SPD-Opposition einzubinden. Jenseits der Frage der Mehrheitsbeschaffung waren es vor allem politische Erwägungen, also die Absicht, den Aufbau der Streitkräfte durch eine breite parlamentarische Basis abzusichern, die auch nun im Fokus dieser Abgeordnetengruppe stand.

In der 1. Lesung des Soldatengesetzes Mitte Oktober 1955³⁹ wurde die Frage einer weiteren Wehrgänzung jedoch noch nicht angesprochen, vielmehr kreiste die Debatte um inhaltliche Fragen des Gesetzentwurfes. Demgegenüber schätzte der Sicherheitsausschuss, an den die Vorlage federführend überwiesen worden war, die Prioritäten umgekehrt ein,⁴⁰ wollte also zunächst die Grundgesetzänderung verabschieden und sich dann der weiteren Wehrgesetzgebung und damit dem Soldatengesetz widmen. Ausgangspunkt waren die Initiativanträge der Koalition, die seinerzeit schon die Grundlage der ersten Wehrgänzung gewesen waren; die entscheidenden Diskussionspunkte waren die Errichtung einer Wehrverwaltung als Bundesverwaltung, die Bekräftigung des landsmannschaftlichen Prinzips, die Einschränkung der Grundrechte der Soldaten hinsichtlich passivem Wahlrecht und politischer Betätigung, das Ernennungsrecht des Bundespräsidenten, die Frage der Militärgerichtsbarkeit und die Gestaltung des Oberbefehls.

Darüber hinaus setzten die Sozialdemokraten eigene Akzente. Gemäß des in den innerparteilichen Diskussionen entwickelten Forderungskatalogs für eine künftige Wehrverfassung drangen sie⁴¹ auf eine Sonderstellung des Bundestags-Sicherheitsausschusses, der die Rechte eines ständigen Untersuchungsausschusses erhalten und gegebenenfalls auch zwischen den Legislaturperioden tätig werden sollte. Zudem befürworteten sie, einen Parlamentsbeauftragten nach schwedischem Vorbild zu schaffen, der als Bindeglied zwischen Bundestag und Streitkräften fungieren sollte. Anfang 1954 war sogar eine Delegation des Sicherheitsausschusses nach Stockholm gereist, um sich über die Tätigkeit dieses »militärischen Ombudsmannes« zu informieren, und hatte unter dem Eindruck dieser Erfahrungen empfohlen, das schwedische Modell zu übernehmen. Hierbei zeigten sich nicht nur die SPD-Parlamentarier überzeugt von diesem Vorbild, sondern auch die Wehrexperten der Union. Auf

³⁹ BT Dr. 02/1700; Sitzung vom 12. 10. 1955, BT Plenarprotokoll 02/105, S. 5780–5795.

⁴⁰ 51. Sitzung Sicherheitsausschuss am 13. 10. 1955, BT ParlA II 231 A.

⁴¹ Ebd.

Vorschlag Jaegers wollte die CSU-Landesgruppe sogar einen entsprechenden Gesetzesvorschlag einbringen, wurde allerdings von der Fraktionsführung von einer solchen Initiative zu diesem Zeitpunkt abgehalten.⁴²

Während hier wie in verschiedenen anderen Fragen⁴³ das Einvernehmen zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen relativ groß war, entwickelte sich ein drittes, von den Sozialdemokraten vorgebrachtes Thema als unüberwindlicher Konfliktpunkt, nämlich die Forderung, den Verteidigungsminister vom Vertrauen des Bundestages abhängig zu machen.⁴⁴ Während die Befürworter dieses Vorschlags in dieser Regelung ein zentrales Element der parlamentarischen Kontrolle über die Streitkräfte sahen und zudem die Stellung des Ministers hierdurch gestärkt glaubten,⁴⁵ fürchteten seine Gegner stattdessen eine Aufweichung des Kanzlerprinzips und eine fundamentale Schwächung des Ressortchefs. Selbst Jaeger, der sich in anderen Punkten den Anliegen der Sozialdemokraten aufgeschlossen zeigte und um größtmögliche Gemeinsamkeit besorgt war, sah hierin eine rote Linie überschritten.

Konfliktpotenzial bot zudem der gesamte Komplex des Oberbefehls.⁴⁶ Die FDP wollte ihn gemäß militärischer Tradition dem Staatsoberhaupt zuordnen und hatte dies zu Beginn der Wehrberatungen in ihrem Initiativantrag⁴⁷ gefordert. Dies hätte eine machtpolitische Aufwertung des Bundespräsidenten bedeutet und nach der Meinung vieler Kritiker die Balance der Verfassungsorgane zueinander verändert. Demgegenüber war die Union der festen Überzeugung, dass dem Staatsoberhaupt lediglich der repräsentative Oberbefehl, etwa mit dem Recht der Ernennung und Entlassung der Offiziere, zugebilligt werden könne, die faktische Befehlsgewalt jedoch in den Händen der parlamentarisch verantwortlichen Regierung liegen müsse. Dissens gab es allenfalls über die Frage, ob diese Befugnisse dem Kanzler unmittelbar zugeordnet oder vom Verteidigungsminister im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Regierungschefs ausgeübt werden sollten.

Dies traf sich in vieler Hinsicht mit den Ansichten der Sozialdemokratie. Auch sie sprach sich eindeutig gegen den präsidialen und damit dem Zugriff des Parlaments entzogenen Oberbefehl aus. Auf ihre Initiative hin wurde der Begriff des »Oberbefehls« ersetzt durch die Formulierung »Befehls- und Kommandogewalt«; mit dieser Bezeichnung wollte sie verhindern, dass ähnlich wie in der Weimarer Republik sich die militärische Spitze an Parlament und Minister vorbei auf eine nur dem Militär vorbehaltene, quasi außerkonstitutionelle Kommandogewalt berufen konnte. Diese Befehls- und Kommandogewalt sollte dem Verteidigungsminister übertragen werden, im Verteidigungsfall jedoch auf den Bundeskanzler übergehen. Diese Konstruktion machte sich auch der vormalige Sicherheitsausschuss, mittlerweile in Ver-

⁴² Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 27.10.1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 199, S. 855.

⁴³ Vgl. hierzu Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 490 ff.

⁴⁴ Auch die FDP-Fraktion schloss sich dieser Forderung an. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 30.11.1955, Sitzungsprotokolle Nr. 81, S. 250 ff.

⁴⁵ Vgl. hierzu Arndt, 104. Sitzung Rechtsausschuss am 3. 2. 1956, BT ParlA, II 231 A.

⁴⁶ Vgl. hierzu Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 495 ff.

⁴⁷ BT Dr. 02/171.

teidigungsausschuss umbenannt, zu eigen. »Die Sozialdemokraten hatten mit dieser Entscheidung erneut einen durchschlagenden Erfolg erzielt, der Verteidigungsausschuss war ihren Überlegungen zur obersten militärischen Befehlsgewalt nahezu auf Punkt und Komma gefolgt.«⁴⁸

Hinsichtlich ihrer zweiten zentralen Forderung, der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Verteidigungsministers, konnte die Opposition einen ähnlichen Treffer nicht wiederholen. Angesichts grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedenken zeigten sich die Unionsparteien »unter keinen Umständen«⁴⁹ bereit, auf dieses Ansinnen einzugehen; zudem sahen sie mittlerweile die Sozialdemokratie in der Pflicht, ihrerseits Entgegenkommen und Kompromissbereitschaft zu zeigen. Angesichts dieser Pattsituation entschloss sich der Verteidigungsausschuss, in seinem Bericht an den Rechtsausschuss⁵⁰ diese Frage auszuklammern, so dass bis zur 2. und 3. Lesung im Bundestag auf Fraktionsebene eine Lösung gefunden werden konnte.

Nach Abschluss der Beratungen zur zweiten Wehrrergänzung des Grundgesetzes wandte sich der Verteidigungsausschuss ab Anfang Februar 1956 dem Soldatengesetz zu und schloss bis Ende Februar dessen Beratung ab. Da zentrale Fragenkomplexe bereits in der Vergangenheit diskutiert worden waren, blieben große Kontroversen aus.⁵¹ Das Soldatengesetz legte die Rechtsverhältnisse von Berufs- sowie freiwilligen Soldaten fest und enthielt darüber hinaus wichtige Vorschriften, die auch für die künftigen Wehrpflichtigen Geltung besitzen sollten. Es schuf die Basis für die Umsetzung des Konzepts vom »Staatsbürger in Uniform« in die militärische Praxis. Die verfassungsmäßig verbürgten Grundrechte und andere Rechte der Soldaten sollten nur soweit eingeschränkt werden, wie dies angesichts der militärischen Gegebenheiten notwendig schien. Dies galt auch für das passive Wahlrecht und die politische Betätigung von Soldaten, wo Lösungen vereinbart wurden, die denen für Angehörige des öffentlichen Dienstes entsprachen. Strittig blieb allein die Frage, in welcher Weise – ob durch einen Eid oder durch ein feierliches Gelöbnis – die Soldaten für ihren Dienst verpflichtet werden sollten. Bei den entsprechenden Abstimmungen im Ausschuss fand keine der vorgeschlagenen Regelungen eine Mehrheit, so dass die Entscheidung erst in der 2. und 3. Lesung im Plenum fiel, als sich ein von einer Gruppe von Unionsparlamentariern um die Abgeordneten Jaeger und Kliesing eingebrachter Antrag zugunsten der Vereidigung durchsetzen konnte.⁵²

Bis auf diese Frage sowie diejenige über den künftigen Namen der Streitkräfte wurden alle Bestimmungen des Soldatengesetzes vom Verteidigungsausschuss einstimmig verabschiedet. Obwohl die SPD-Opposition immer betont hatte, dass sie dieses Gesetz als Folgegesetz der Pariser Verträge im Parlament ablehnen werde, hatten sich ihre Ausschussmitglieder doch intensiv an dessen inhaltlicher Gestaltung

⁴⁸ Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 500.

⁴⁹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 12. 12. 1955, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 214, S. 914.

⁵⁰ BT Dr. 66/56 vom 18. 1. 1956, ParLA II 231 A.

⁵¹ Vgl. Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 502 ff.

⁵² Sitzung vom 6. 3. 1956, BT Plenarprotokoll 02/132, S. 6831 ff. u. 6849 ff.

beteiligt und den dort vereinbarten Formulierungen zugestimmt. Dies prägte die parlamentarischen Beratungen stärker als das spätere »Nein« in der 3. Lesung.

Vor diesem Hintergrund mussten die Sozialdemokraten nun entscheiden, wie sie sich in den zwischen ihnen und den Regierungsfractionen noch strittigen Punkten – Wehrbeauftragter, Sonderstellung des Verteidigungsausschusses als ständiger Untersuchungsausschuss, Abhängigkeit des Verteidigungsministers vom Vertrauen des Bundestages – verhalten sollte. In einer gemeinsamen Sitzung von Partei- und Fraktionsvorstand Anfang Februar 1956 warb Ollenhauer, unterstützt von Schmid und Wehner, nachdrücklich dafür, das Erreichbare, nämlich die Verwirklichung der beiden ersten Forderungen, durchzusetzen und hierfür auf den dritten Punkt zu verzichten: »Es besteht die Gefahr – wenn wir alle 3 Punkte zur Bedingung für die Zustimmung machen – daß die CDU die Verfassungsergänzungen überhaupt ablehnt und wir dann nichts erreicht haben.« Die bisher erzielten Erfolge seien durchaus beachtlich. »All das können wir nicht aufs Spiel setzen wegen der nicht durchsetzbaren 3. Forderung.« Dieser Marschroute stimmten die Anwesenden dann auch zu.⁵³

Auch die Unionsfraktion bewegte sich auf diese Kompromisslinie zu. Hatte der Fraktionsvorstand noch Mitte Januar 1956 alle drei Forderungen abgelehnt⁵⁴, so konnte in einem Gespräch Ende Februar 1956 zwischen Krone, Jaeger und Hoogen auf der einen sowie Ollenhauer, Erler und Arndt auf der anderen Seite eine Annäherung der Standpunkte erreicht werden. Zwar wies die Union ein parlamentarisches Vertrauensvotum für den Verteidigungsminister nach wie vor kategorisch von sich, war aber bereit, in den anderen beiden Punkten, also der Sonderstellung des Verteidigungsausschusses als ständigem Untersuchungsausschuss und der Berufung eines Wehrbeauftragten, auf die SPD zuzugehen, wenn diese im Gegenzug die verabredeten Grundgesetzänderungen mittrug.⁵⁵

Damit war man in der Lage, nun die entsprechenden Gesetze dem Bundestagsplenum vorzulegen. Im Vorfeld hatten Regierungs- und Oppositionsfractionen sich darauf verständigt, Wehrrergänzung und Soldatengesetz in einem gekoppelten Verfahren gemeinsam zu beraten und zu verabschieden. Angesichts der intensiven Diskussionen und Vorabsprachen im Verteidigungs- und im Rechtsausschuss konnten beide Vorhaben recht zügig, nämlich in nicht einmal zwei Stunden, in 2. und 3. Lesung beraten werden. Die zweite Wehrrergänzung wurde mit einem nahezu einmütigen parlamentarischen Votum (390:20 Stimmen) verabschiedet, das Soldatengesetz anschließend mit einer breiten Mehrheit (ohne die SPD-Abgeordneten).⁵⁶ Auch der Bundesrat stimmte beiden Vorlagen zu, so dass die Gesetze am 19. März 1956, knapp zwei Wochen vor Ablauf des Freiwilligengesetzes, in Kraft treten konnten.⁵⁷

⁵³ Sitzung SPD-Partei- und Fraktionsvorstand am 10. u. 11. 2. 1956, AdSD, VP-Protokolle 1956.

⁵⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 17. 1. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 223, S. 943.

⁵⁵ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 20. 2. 1956 u. CDU/CSU-Fraktion am 23. 2. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 234, S. 966 f. u. Nr. 236, S. 979 ff. Vgl. auch Notiz Globkes vom 20. 2. 1956, BA, B136/1700.

⁵⁶ Sitzung vom 6. 3. 1956, BT Plenarprotokoll 02/132, S. 6819 ff.

⁵⁷ BGBl. 1956 I, S. 11 u. 114.

Damit hatte die »Große Wehrkoalition« einen beachtlichen Erfolg erreicht. Wie Heinrich Krone, ein aufmerksamer und kluger Beobachter der politischen Szene, seinem Tagebuch anvertraute, war es das besondere Verdienst von Jaeger und Erler, dass dieser gemeinsame Kurs eingeschlagen und bis zum Schluss durchgehalten werden konnte. Zwar stoße die konstruktive Zusammenarbeit von Koalition und Opposition auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik auch auf Kritik, nicht zuletzt in der Sozialdemokratie, doch sah er die Verständigung mit der Opposition und deren Beteiligung am Aufbau der Bundeswehr als eine innenpolitische Entlastung und einen Erfolg an. »Regierung und Opposition können sich gegenseitig beglückwünschen.«⁵⁸ Selbst Adenauer, der immer wieder Unmut über den eigenständigen Kurs seiner Fraktion gezeigt hatte, pries nun vor dem CDU-Parteivorstand die Rolle Jaegers und Hoogens für den guten Verlauf und den Erfolg der Beratungen. Dies sei »ein großer Tag für den Bundestag« gewesen.⁵⁹

Im Rahmen der »Großen Wehrkoalition« hatte der Deutsche Bundestag mit der Verabschiedung der zweiten Wehrgärzung und des Soldatengesetzes die Grundlagen für die Einordnung der Streitkräfte in den Staat und für die innere Struktur der Bundeswehr geschaffen. Die Schaffung einer »Parlamentsarmee«, also die Verwirklichung einer institutionalisierten Kontrollgewalt der bewaffneten Macht durch das Parlament, sowie die umfassende gesetzliche Regelung der Rechtsstellung der Soldaten sind zu Recht als »parlamentarische [...] Pioniertaten aus den Aufbaujahren der Bundesrepublik« charakterisiert worden. »Damals wurde der Grundstein gelegt für den Einbau der Streitkräfte als selbstverständliches, den freiheitlich-demokratischen Rechts- und Verfassungsprinzipien adäquates Element in den Organismus des Staatswesens.«⁶⁰ Bemerkenswert war hierbei zum einen die gestaltende Rolle des Parlaments, das die vom Kabinett vorgezeichnete Marschroute souverän übergang und seine Vorstellungen zur Gesetzgebung eigenständig umsetzte. Auffallend war zum anderen das weitgehende Einvernehmen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen, die unter der Regie des Gespanns Jaeger-Erler die verschiedenen Gesetzesvorhaben über die parlamentarischen Hürden beförderten.

Diese »Große Wehrkoalition« zerbrach jedoch im Frühjahr 1956 an der Wehrpflichtfrage. Neben inhaltlichen Differenzen hinsichtlich der zu regelnden Sachentscheidung waren es mit Blick auf die im nächsten Jahr anstehenden Bundestagswahlen wohl auch in beiden politischen Lagern Bestrebungen, nach den innerparteilichen Differenzen um die bisherige Wehrgesetzgebung nun die eigenen Reihen zu schließen und das jeweilige wehrpolitische Profil auch gegenüber dem Wahlvolk herauszustreichen.

Für Adenauer und Blank stand in der Frage, innerhalb welchen Wehrsystems bzw. welcher Wehrform die Bundesrepublik ihren Verteidigungsbeitrag leisten werde, von Anfang an fest, dass man an die fast 150-jährige, nur in der Weimarer Republik un-

⁵⁸ Krone, Tagebücher, Bd. 2, Eintrag vom 1. 3. u. 26. 3. 1956, S. 204.

⁵⁹ Sitzung CDU-Bundesvorstand am 10. 3. 1956, BV-Protokolle 1953–1957, S. 847.

⁶⁰ Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 512.

terbrochene Wehrpflichttradition anknüpfen wollte. Im Rahmen der Ersten Wehrgänzung des Grundgesetzes war dem Bund im Februar 1954 entsprechend die Kompetenz zur ausschließlichen Gesetzgebung »über die Verteidigung einschließlich der Wehrpflicht für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an« (Art. 73, Abs. 1) zugewiesen worden. An diese Überlegungen knüpfte die Bundesregierung nach der Verabschiedung der Pariser Verträge an und erarbeitete einen Gesetzentwurf,⁶¹ der die Einführung einer allgemeinen Wehrpflicht vorsah. Sie sollte einen achtzehnmonatigen Grundwehrdienst sowie anschließende einzelne Wehrübungen umfassen.

Im Bundesrat,⁶² der die Wehrpflichtvorlage Ende März 1956 im ersten Durchgang beriet, geriet der Entwurf jedoch bereits ins Stocken. Die Kritik entzündete sich vornehmlich an der Festlegung der Wehrdauer, woraufhin die sozialdemokratisch geführten Landesregierungen im Verein mit einigen Unionsministerpräsidenten einen Abänderungsantrag beschlossen, nach dem die Wehrdienstdauer von achtzehn auf zwölf Monate reduziert werden sollte.

Eine solche zwölfmonatige Dienstzeit bei grundsätzlicher Bejahung der Wehrpflicht war auch innerhalb der Koalitionsfraktionen durchaus zustimmungsfähig,⁶³ wengleich dies bisher eher eine Minderheitsposition war. Entscheidender für das Schicksal des Regierungsentwurfs war, dass die Sozialdemokraten sich von ihm distanzieren und auf eine Freiwilligenarmee zusteueren. Der sozialistischen Tradition der Partei hätte es eigentlich entsprochen, für ein demokratisches Volksheer auf der Basis der Wehrpflicht zu votieren. Allerdings war das Rumoren an der Basis über den bisherigen Gemeinsamkeitskurs der Fraktion in der Wehrgesetzgebung offenbar so groß, dass die Parteiführung sich veranlasst sah, die Frage der Wehrform dilatorisch zu behandeln und den Sicherheitsausschuss beim Parteivorstand zu beauftragen, eine Empfehlung auszuarbeiten.⁶⁴ Dieser lehnte in seiner Stellungnahme die Wehrpflicht »solange die Teilung Deutschlands besteht« kategorisch ab und schlug vor, auf eine kleine Freiwilligenarmee zu setzen. Auch wenn die SPD-Parteispitze dieses Votum nicht einhellig begrüßte, stellte sie sich doch hinter diese Aussage⁶⁵ und übernahm so die Entscheidung gegen die Wehrpflicht.

Damit hing das Schicksal des Gesetzentwurfs an dem Votum der Unionsparteien. Auch wenn es vereinzelte kritische Stimmen zur Regierungsvorlage gab, stellte sich die Fraktion am Vorabend des Parteitags in Stuttgart doch geschlossen hinter das Konzept des Verteidigungsministers; angesichts des Schlingerkurses der SPD wie der generellen Vorbehalte in der Öffentlichkeit gegen die Aufstellung westdeutscher Streitkräfte wollte man durch eine klare Bejahung einer Wehrpflichtarmee, bei der »in der Frage der Dauer die militärischen Notwendigkeiten und die Maßstäbe der

⁶¹ Sitzung vom 8. 2. 1956, Kabinettsprotokolle 1956, Nr. 118, S. 172. Vgl. auch generell Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 514 ff.

⁶² BR Sten. Ber., 156. Sitzung am 23. 3. 1956.

⁶³ Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 518 ff.

⁶⁴ Sitzung SPD-Parteivorstand am 9./10. 3. 1956, AdSD, PV-Protokolle 1956.

⁶⁵ Sitzung SPD-Partei- und Fraktionsvorstand am 11. 5. 1956, ebd.

Natoverträge maßgebend seien«, ein unmissverständliches Zeichen setzen.⁶⁶ Im Rahmen der Koalition, also zusammen mit den Stimmen der DP-Abgeordneten, den BHE-Dissidenten sowie den Parlamentariern der FVP würde so eine Mehrheit für die Wehrvorlage erreichbar sein.

Während die Regierungsfractionen somit geschlossen in die parlamentarischen Beratungen über den Gesetzentwurf gingen,⁶⁷ gab es auf Seiten der Opposition unterschiedliche Stimmen und Ansichten. Im Verteidigungsausschuss, an den die Vorlage federführend überwiesen worden war, einigte man sich zunächst einmal darauf, zu verschiedenen Problemkreisen Sachverständige zu hören – für die Opposition eine willkommene Verzögerungstaktik, für die Regierungsfractionen eine Möglichkeit, ihre Haltung zur Wehrpflicht durch militärische Experten untermauern zu lassen. In der Tat bestärkten die in den Anhörungen auftretenden Fachleute im Wesentlichen die Regierungsauffassung. Allerdings hatte die Bundesregierung noch während der Ausschussberatungen den auch in den eigenen Reihen umstrittensten Teil der Vorlage, nämlich die Bestimmungen über die Wehrdienstdauer, vom vorliegenden Gesetzentwurf abgetrennt, um diese Frage in einem eigenen, später zu verabschiedenden Gesetz zu regeln. Mit diesen und weiteren Änderungen⁶⁸ wurde das Wehrpflichtgesetz Anfang Juli 1956 mit achtzehn gegen sieben Stimmen im Ausschuss verabschiedet und dem Bundestag zugeleitet.

Wie stark sich die Atmosphäre zwischen den politischen Lagern seit den Zeiten der »Großen Wehrkoalition« gewandelt hatte, zeigte sich in der 2. Lesung des Wehrpflichtgesetzes,⁶⁹ als die Regierungsparteien alle Änderungsanträge aus dem oppositionellen Lager konsequent niederstimmten und die SPD- und BHE-Abgeordneten daraufhin unter Protest den Plenarsaal verließen. Auch die 3. Lesung⁷⁰ war von diesem konfrontativen Klima geprägt. Nach einer mehr als achtzehn Stunden dauernden Debatte fiel dann in der letzten Sitzung vor den Parlamentsferien 1956 die Entscheidung: 269 Abgeordnete der Koalition stimmten für das Gesetz, 166 Parlamentarier von SPD, BHE und FDP lehnten es ab, 20 enthielten sich.⁷¹

⁶⁶ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 26. 4. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 258, S. 1066.

⁶⁷ 1. Lesung am 3. u. 4. 5. 1956, BT Plenarprotokoll 02/142, S. 7362 ff. u. 7450 ff.

⁶⁸ Dies betraf vor allem die Paragraphen über die Kriegsdienstverweigerung, Vgl. Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 529 ff.

⁶⁹ Sitzung vom 4. 7. 1956, BT Plenarprotokoll 02/157, S. 8571–8655.

⁷⁰ 3. Lesung am 6. u. 7. 7. 1956, BT Plenarprotokolle 02/159 u. 02/160.

⁷¹ Die FDP-Fraktion war in der Abstimmung auseinander gefallen. Als am Tag der 3. Lesung einige Mitglieder erklärten, dass sie dem Gesetz zustimmen wollten, andere jedoch bei ihrer Ablehnung blieben, entschied man sich für eine Enthaltung. Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 6. 7. 1956, ADL, 14660. Dennoch hielten sich in der Schlussabstimmung nur 19 Parlamentarier an diese Absprache, 10 FDP-Abgeordnete blieben bei ihrem Nein. Ebenso enthielt sich der CDU-Abgeordnete Peter Nellen. Nach dem Auseinanderfall der FDP-Fraktion in der 3. Lesung des Wehrpflichtgesetzes bot der Parlamentarische Geschäftsführer, Ewald Bucher, an, sein Amt zur Verfügung zu stellen, konnte aber von diesem Schritt wieder abgebracht werden. Sitzung FDP-Fraktion am 11. 9. 1956, Sitzungsprotokolle Nr. 89, S. 274 ff.

Nach dem positiven Votum des Bundesrates⁷² konnte es dann am 22. Juli 1956 in Kraft treten.

Was blieb, war die Entscheidung über die Wehrpflichtdauer. Hier war es der Kanzler, der plötzlich eine Kehrtwende vollzog und statt der ursprünglich vorgesehenen achtzehn Monate nun eine Dienstzeit von zwölf Monaten favorisierte. Hintergrund dieser Sinnesänderung⁷³ waren zum einen kritische Stimmen aus dem Unionslager, insbesondere der CSU, die für eine Verkürzung der bisher in Aussicht genommenen Wehrpflichtdauer eintraten, zum anderen die breite Ablehnung der Wehrpflichtgesetze in der Öffentlichkeit – ein Jahr vor der nächsten Bundestagswahl für den Wahlkämpfer Adenauer ein durchschlagendes Argument, die ursprünglichen Pläne zu überdenken. Die Fraktion war in diese Umorientierung nicht einbezogen worden, was deren Vorsitzenden dazu brachte, gegenüber dem Kanzler seine Überraschung und sein Erstaunen über dieses Vorgehen zu artikulieren. Dennoch schloss sie sich dem neuen Kurs an.⁷⁴

So konnte der Gesetzentwurf rasch verabschiedet werden. Da der Bundesrat schon bei der Beratung des Wehrpflichtgesetzes seine Präferenz für eine zwölfmonatige Dienstzeit bekundet hatte, ließ er die Vorlage ohne weitere Kommentare passieren. Im Bundestag⁷⁵ stellten sich alle Fraktionen außer der SPD hinter den Gesetzentwurf, so dass er – nur in zwei Detailfragen modifiziert – Anfang Dezember 1956 in 2. und 3. Lesung⁷⁶ verabschiedet werden konnte.

Damit hatten sich nur vier Monate nach den Erfolgen der »großen Wehrkoalition« die traditionellen parlamentarischen Fronten wieder herausgebildet. Nach den von einem breiten Konsens getragenen zentralen Wehrgesetzen wurde der Konflikt um die Wehrform zu der Entscheidung der gesamten Wehrgesetzgebung, die am heißesten umkämpft war. Ohne Zweifel trug der herannahende Wahlkampf hierzu bei, für den alle Bundestagsparteien ein eigenständiges und spezifisches Profil auch in der Wehrfrage präsentieren wollten. Nicht minder wichtig waren jedoch parteiinterne Konfliktlinien in der Wehrfrage und der Druck der Basis, den bisherigen gemeinsamen Kurs zu verlassen und der »eigentlichen« Parteilinie wieder stärker Geltung zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund verliefen die Beratungen über das Wehrpflichtgesetz in einer von Streit und Kontroverse geprägten Atmosphäre.

Dies tat dem Vorrang des Parlaments gegenüber der Regierung in den zentralen Wehrgesetzen jedoch keinen Abbruch. Dieser Brückenschlag über die Fraktionsgrenzen, ja, die Trennungslinie zwischen Regierungs- und Oppositionsbänken hinweg war das entscheidende Signum der »großen Wehrkoalition« vom Sommer 1955 bis zum Frühjahr 1956. Gegen den vielfach als regierungszentrierte »Kanzlerdemokratie« apostrophierten Regierungsstil Adenauers setzte sie einen deutlichen Kon-

⁷² Auch in der Länderkammer verlief die Abstimmung entlang der parteipolitischen Fronten. Vgl. BR Sten. Ber., 162. Sitzung am 20. 7. 1956, S. 251–260.

⁷³ Vgl. für Einzelheiten Ehlert, Innenpolitische Auseinandersetzungen, S. 538 ff.

⁷⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 26. 9. 1956, Sitzungsprotokolle 2. WP, Nr. 291, S. 1209.

⁷⁵ 1. Lesung am 8. 11. 1956, BT Plenarprotokoll 02/169, S. 9287 ff.

⁷⁶ 2. u. 3. Lesung am 5. 12. 1956, BT Plenarprotokoll 02/176, S. 9730 f. u. 9736 ff.

trapunkt und machte das Parlament am Rheinufer zum Gestalter der Wehrverfassung. Dass in einer so sensitiven Frage wie die der Einbindung der Armee in den Verfassungsstaat diese Kooperation gelang und der Bundestag sich zum Motor der Wehrgesetzgebung machte, war ein außergewöhnlicher Vorgang. Er zeigt, dass das Parlament seine Stellung als eigenständiges Verfassungsorgan ernst nahm, seinen politischen Gestaltungsspielraum auszufüllen verstand und hierfür auch die Zusammenarbeit über Fraktionsgrenzen hinweg suchte. Auch wenn in beiden politischen Lagern diese Linie nicht unumstritten war – und dann im Vorfeld der nächsten Bundestagswahl ja auch wieder aufgegeben wurde – so bestimmte sie doch für nahezu ein Jahr die politische Bühne im Bonner Bundeshaus.

Auch in der Sache schuf das Parlament eine zukunfts feste Regelung. »Die entschiedene Festschreibung der politischen Führung und der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte, des Schutzes der Grundrechte der Soldaten, des Verteidigungsauftrags der Bundeswehr, die das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition waren,« so die bilanzierende Einschätzung Kielmanseggs, »gab der westdeutschen Nachkriegswehrverfassung ihr charakteristisches Profil.«⁷⁷ Das damals gelegte Fundament habe sich als tragfähig erwiesen. Hierbei kam in seinen Augen den Verantwortlichen zugute, dass nicht – wie 1919 – eine bereits existierende Armee in den neuen Staat integriert werden musste, sondern dass »die Streitkräfte [...] diesmal in die bereits begründete Demokratie hineingeplant« werden konnten.⁷⁸ Dies gab dem Bundestag den zeitlichen und inhaltlichen Vorsprung, um eine Wehrverfassung nach seinen Grundsätzen im Sinne des Primats der Politik und parlamentarischer Kontrollrechte zu schaffen. Diesen Vorsprung hat er sich zu nutze gemacht.

4. Die Verjährungsdebatten

Die Verjährungsdebatten der 1960er Jahre gelten gemeinhin als »Sternstunden des Parlaments«, in denen sich der Deutsche Bundestag mit Ernsthaftigkeit und Aufrichtigkeit, mit hohem moralischem Engagement und jenseits aller Versuche auf parteipolitische Profilierung mit der nationalsozialistischen Erblast auseinandergesetzt habe. »Mit keinem anderen Thema«, so Peter Reichel in seiner entsprechenden Studie, »hat sich das Parlament so schwer getan, mit keinem anderen Thema [...] aber auch so sehr profiliert wie mit diesem.«¹ Dieses in der Forschung weit verbreitete Bild haben die Beteiligten in der Rückschau wirkungsvoll unterstrichen. Wie Ernst Benda, eine der Schlüsselfiguren in dieser Debatte, betont, seien dies »die seltenen Stunden [gewesen], in denen die Zugehörigkeit zu einer Fraktion oder zum Lager der Regierung oder der Opposition unwichtig wird und nur die Persönlichkeit des

⁷⁷ Kielmansegg, *Nach der Katastrophe*, S. 272.

⁷⁸ Ebd., S. 280.

¹ Reichel, *Vergangenheitsbewältigung*, S. 183.

Redners und das Gewicht seiner Argumente zählt.« Gerade der Zwang zu absoluter Ehrlichkeit und zum Verzicht auf jegliches Taktieren um tagespolitischer Vorteile willen sei selten so deutlich geworden wie in den Debatten, die sich mit den NS-Gewalttaten und ihrer strafrechtlichen Ahndung befassten. »Ist hier der pathetische Begriff der ›Sternstunde‹ angemessen? Er ist es, wenn man damals gefundene Erkenntnisse als Orientierung für das Parlament versteht, das stets aufs neue seinen Weg suchen muß und [...] sich an [...] Wegmarken vergewissern soll, ob es den richtigen Kurs steuert.«²

Aus der verklärenden Erinnerung mag diese Einschätzung verständlich erscheinen, doch lassen sich bei näherer Betrachtung dieser Diskurse doch Ambivalenzen, Distanzierungen und unscharfe Wertungen ausmachen, die dieses glänzende Bild einzutrüben vermögen. Sichtbar wird ein Diskussionsprozess, in dem die Akteure sich erst langsam von rechtspolitischen und rechtsdogmatischen Fragen frei machten und sich zu einem offensiveren, moralisch-politisch begründeten Umgang mit der Vergangenheit und den NS-Massenverbrechen durchrangen. Erst vor diesem Hintergrund konnten entsprechende Debatten zu »Sternstunden des Parlaments« werden.

Am Anfang der justitiellen »Aufarbeitung« der NS-Vergangenheit standen die Alliierten, die mit dem Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozess sowie den zwölf Nachfolgeprozessen die ersten Schritte hin zur strafrechtlichen Verfolgung der nationalsozialistischen Gewalttaten getan hatten. Weitere Verfahren wurden zudem in den einzelnen Besatzungszonen durchgeführt. Im Sinne der Politik der »Entnazifizierung« sollten schließlich der öffentliche Dienst, die Justiz und die Wirtschaft von ehemaligen Nationalsozialisten gesäubert, ja, insgesamt die deutsche Gesellschaft vom Geist des Nazismus befreit und so ein »unbelasteter« demokratischer Aufbau ermöglicht werden. Deutsche Gerichte, die seit Ende 1945 ihre Tätigkeit allmählich wieder aufnahmen, waren in den drei westlichen Besatzungszonen – nur sie sollen hier betrachtet werden – an der Verfolgung von Kriegs- und NS-Massenverbrechen zunächst nicht beteiligt. Ihre Befugnisse beschränkten sich anfangs auf einfache Straftaten, die von Deutschen an Deutschen oder Staatenlosen begangen worden waren, nur schrittweise wurde dies auch auf größere Verbrechenskomplexe und auf Angehörige der alliierten Nationen als Opfer erweitert. Die vollständige Gerichtshoheit erhielt die Bundesrepublik erst im Rahmen der Pariser Verträge mit dem »Überleitungsvertrag« von 1955, so dass nun auch bundesdeutsche Gerichte in vollem Umfang NS-Gewaltverbrechen verfolgen konnten.³

Von den mehr als 36.000 Strafverfahren, die westdeutsche Justizbehörden im Zeitraum von 1945 bis zur Jahrtausendwende in diesem Zusammenhang einleiteten,

² Benda, Ernst, Bewältigung der Vergangenheit – die Verjährungsdebatte des 10. März 1965, in: Barzel, Rainer (Hrsg.), Sternstunden des Parlaments, Heidelberg 1989, S. 163–181, hier S. 164 und 166.

³ Vgl. hierzu allgemein Raim, Edith, Justiz zwischen Diktatur und Demokratie. Wiederaufbau und Ahndung von NS-Verbrechen in Westdeutschland 1949–1949, München 2013; Eichmüller, Andreas, Keine Generalamnestie. Die Strafverfolgung von NS-Verbrechen in der frühen Bundesrepublik, München 2012.

fielen etwa 13.000 in den Zeitraum von 1945 bis 1949. Hierbei stieg die Zahl der Verfahren und Anklagen bis 1948 zunächst stark an und sank danach wieder rasch ab. »Untätigkeit«, so die jüngste Bilanz zu diesem Themenkomplex, »ist der deutschen Justiz in dieser Hinsicht jedenfalls nicht vorzuwerfen, wobei die Straftatkomplexe sehr unterschiedlich waren und von Denunziationen bis zu Verbrechen an politischen Gegnern und Totschlagsdelikten reichten.«⁴ Allerdings tat sich die westdeutsche Justiz schwer mit der Ahndung der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen, bei denen der Staat selbst zum kriminellen Täter geworden war und diese Verbrechen initiiert und organisiert hatte. Das in Deutschland geltende Strafrecht war ein für die »normale« Kriminalität geschaffenes Individualrecht, das für eine Verurteilung den Beweis einer individuellen Beteiligung an konkreten, genau bestimmten Straftaten und die Zurechnung einer persönlichen Schuld forderte. Dies ließ sich nur schwer auf NS-Gewaltverbrechen übertragen, so dass am Ende entsprechender Prozesse nicht selten Verfahrenseinstellungen oder unbefriedigende Urteilsprüche standen. Ohne Zweifel spielte hierbei auch eine deutliche Abneigung von Richtern und Staatsanwälten gegen die fortgesetzte Ahndung von NS-Straftaten eine Rolle, hatte doch der größte Teil des Justizpersonals der Bundesrepublik bereits in der Rechtsprechung des Dritten Reiches amtiert. Derartige Reserven förderten eine forcierte Aufarbeitung der nationalsozialistischen Verbrechen ebenso wenig wie die national-konservative Haltung vieler Juristen.

Hinzu kam, dass diese Prozesse in einem tendenziell auf Verdrängung und Schuldabwehr ausgerichteten gesellschaftlichen Klima stattfanden, in dem Solidarität mit und Engagement für die NS-Täter stärker ausgeprägt waren als der Wille und die Bereitschaft, sie für ihre Verbrechen zur Verantwortung zu ziehen. Eine »Schlussstrich-Mentalität« breitete sich aus. Norbert Frei hat deshalb die 1950er Jahre als eine Periode »äußerst ›zögerlicher‹ Ermittlungen in NS-Sachen« gekennzeichnet, in der es zu »verstärkten Lähmungserscheinungen innerhalb der Justiz« gekommen sei.⁵

Insgesamt herrschte in Rechtsprechung und Öffentlichkeit die Sichtweise vor, dass Hitler, Himmler und Heydrich sowie deren engere Umgebung die Initiatoren der NS-Gewaltverbrechen gewesen seien und Verwaltung und Justizapparat die entsprechenden Anweisungen und Maßregeln loyal, wenn auch widerwillig, ausgeführt hätten. Diese Konzentration auf die Spitze des NS-Regimes knüpfte an ein bereits von der Verteidigung in den Nürnberger Prozessen etabliertes Interpretationsmodell an, nach dem die überwältigende Mehrzahl der Täter ohne eigenen Willen gehandelt habe und daher das strafrechtliche Prinzip der individuellen Verantwortung für die Tat deren Verurteilung ausschließe. Diese Sichtweise bestimmte auch künftig den Diskurs über die NS-Gewaltverbrechen. Eine derartige Verquickung von Schuldabwehr und Selbstviktimisierung ließ wenig Raum für eine angemessene Differenzierung von Täter-, Mittäter- und Komplizenschaft. Die Berufung auf hierarchische

⁴ Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 85.

⁵ Frei, Vergangenheitspolitik, S. 128.

Ein- und Unterordnung, ja, auf Befehlsnotstand, die die Mitwirkung an schwersten Verbrechen allzu schnell zu Gehilfenschaft und Mitläufertum undefinierte, begünstigte stattdessen die allgemeine Tendenz zu Amnestie und Rehabilitierung.

Das zweite Charakteristikum, das dann auch auf die Verjährungsdebatten ausstrahlte, war die Deutung der nationalsozialistischen Machtübernahme als ein geradezu außergewöhnliches Ereignis, das über die Deutschen hereingebrochen sei. Die Charakterisierung des NS-Regimes als »Katastrophe« oder »Unheil«, als gleichsam naturhafte Erscheinungen, sparte die Frage nach konkreten Voraussetzungen, Antriebskräften und Unterstützern weitgehend aus. Die NS-Herrschaft wurde so aus dem historisch-gesellschaftlichen Kontext gelöst, die Frage nach Tätern und Opfern ausgeblendet oder anonymisiert. Dieser Distanz schaffende Blick auf das Dritte Reich, ein Habitus der Verschleierung und des Abtarnens bestimmte in den 1950er Jahren in hohem Maße den öffentlichen Diskurs zu diesem Thema.

Vor diesem Hintergrund lief die erste Verjährungsdebatte 1955 nahezu geräuschlos ab. Mit dem Mai 1955 verjährten Verbrechen aus der Zeit des Dritten Reiches, die mit einer Freiheitsstrafe von maximal zehn Jahren bedroht waren – Delikte wie schwere Körperverletzung und Freiheitsberaubung von mehr als einer Woche Dauer, also Vergehen, die die Verfolgungspraxis nach 1933 durchgängig charakterisiert hatten. Dennoch löste dieses Datum keine öffentliche Auseinandersetzung mit diesem Thema aus. Der Bundestag ließ diesen Stichtag verstreichen, ohne dass er sich genötigt fühlte, hier etwa durch eine Verlängerung der Verjährungsfrist oder durch andere Maßnahmen einzugreifen. Die »Aufweichung der Ahndungsmoral«⁶, wie sie mit verschiedenen Amnestiegesetzen der vergangenen Jahre in Erscheinung getreten war, überdeckte alle etwaigen Bedenken, ob diese Tatenlosigkeit angemessen sei.

Fünf Jahre später, als eine mögliche Verjährung für den im Höchstfall mit fünfzehn Jahren Freiheitsentzug bedrohten einfachen Totschlag anstand, hatte sich die Situation jedoch geändert. Die neue Sensibilität für die Verjährungsfrage war nicht zuletzt durch eine Reihe antisemitischer Vorfälle gestiegen, gipfelnd in der Schändung der Kölner Synagoge am Weihnachtsabend 1959, auf die Politik und Öffentlichkeit mit großer Bestürzung und Empörung reagierten. Zudem waren in den Jahren zuvor eine Reihe spektakulärer Prozesse gegen verschiedene ranghohe Funktionsträger im NS-Konzentrationslagersystem sowie der Ulmer Einsatzgruppenprozess gegen ehemalige Angehörige der Gestapo und des SD in Litauen durchgeführt worden,⁷ in denen deutlich geworden war, dass die Strafverfolgung von NS-Gewaltverbrechen noch keineswegs abgeschlossen, ja, dass insbesondere die im östlichen Europa vollzogene Ermordung von Millionen Juden, Polen, Sowjetbürgern und anderen Einwohnern sowie von Kriegsgefangenen kaum ins Blickfeld der Ermittlungsbehörden getreten war.

⁶ Ebd.

⁷ Vgl. für Details Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 146 ff., und Greve, Der justitielle Umgang, S. 19 f.

Diese Einsicht, aber auch die Erfahrung, dass die entsprechenden Staatsanwaltschaften sich mit den Ermittlungen schwer taten, sie teilweise sogar blockierten, führte dann im Dezember 1958 zur Errichtung der »Zentralen Stelle zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen« in Ludwigsburg, einer von den Bundesländern getragenen zentralen Ermittlungsbehörde mit dem Auftrag, sämtliche nationalsozialistischen Tötungsverbrechen außerhalb des Bundesgebietes in Vorermittlungsverfahren systematisch aufzuklären, ihre Erkenntnisse an die entsprechenden Staatsanwaltschaften weiterzuleiten und die NS-Verfahren zu koordinieren. Auch wenn sie als eine »schwache Behörde mit einer komplizierten Struktur«⁸ konzipiert war, begann doch nun »eine Art Neuanfang in der westdeutschen Strafverfolgung von NS-Verbrechen«,⁹ wenngleich auch weiterhin Vorbehalte und Widerstände ihre Arbeit begleiteten.

Das geschärfte Bewusstsein für die Defizite in der Ahndung der NS-Gewaltverbrechen zog im Frühjahr 1960 eine erste größere Verjährungsdebatte im Deutschen Bundestag nach sich, bei der die Frage im Mittelpunkt stand, ob die am 8. Mai 1960 eintretende Verjährung von Totschlag und Beihilfe zu Mord abgewendet werden solle – immerhin waren im Ulmer Einsatzgruppenprozess die Angeklagten mit Hinweis auf diese Delikte verurteilt worden, so dass bei bisher unentdeckten ähnlichen Delikten die Täter nach diesem Stichtag nicht mehr belangt werden können. Hier waren es die SPD-Parlamentarier, die als erste aus der bisherigen »vergangenheitspolitischen Einheitsfront«¹⁰ aussicherten. Über mehrere parlamentarische Anfragen versuchten sie, Auskunft über die bisherige Bilanz in der Verfolgung entsprechender Straftaten zu erhalten und so eine Entscheidung der eigenen Fraktion vorzubereiten. Mit Blick auf die Gefahr, dass in wenigen Monaten Totschlags- und Beihilfedelikte aus der Zeit des Dritten Reiches nicht mehr geahndet werden könnten, entschlossen sie sich, in dieser Frage politisch aktiv zu werden.

Der Spiritus rector der entsprechenden Gesetzesinitiative war Walter Menzel, in den frühen 1950er Jahren einer der führenden Köpfe der Fraktion, mittlerweile aber eher in den Hintergrund getreten. Um den Strafverfolgungsbehörden mehr Zeit für ihre Arbeit zu geben, schlug er vor, die Verjährungsfrist nicht am 8. Mai 1945, sondern erst am 16. September 1949 einsetzen zu lassen, und begründete seinen Vorstoß damit, dass in den Besatzungsjahren eine geordnete Strafrechtspflege blockiert gewesen sei und westdeutsche Gerichte erst mit der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit gehabt hätten, ihre Arbeit in größerem Umfang aufzunehmen.¹¹

Angesichts der öffentlichen Debatten um die jüngsten NS-Prozesse fand diese Initiative Menzels unter den SPD-Abgeordneten große Zustimmung, traf dort aber

⁸ Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 226. Vgl. zur Entstehung der »Zentralen Stelle«, zu ihren Aufgaben und zur Reichweite ihrer Ermittlungstätigkeit Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 162 ff.

⁹ Eichmüller, Keine Generalamnestie, S. 426.

¹⁰ Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 194.

¹¹ Vgl. Menzel an Arndt am 9. 2. 1960, AdSD, SPD-BT-Fraktion 3. WP, Mappe 325.

auch auf entschiedenen Widerspruch. Insbesondere Adolf Arndt, der »Kronjurist« der Fraktion, der die Position der SPD-Parlamentarier zu derartigen Fragen bisher maßgeblich bestimmt hatte, wandte sich vehement gegen einen solchen Fristaufschub, verbot in seiner Sicht doch das Grundgesetz eine derartige rückwirkende Ausdehnung staatlicher Strafgewalt. Auf die Möglichkeit angesprochen, dass nun NS-Gewalttaten ungestraft bleiben könnten, bekannte er dann auch ohne Umschweife, »er persönlich nehme es lieber in Kauf, daß eine Reihe von Totschlägern straffrei bleibe, als daß an den Grundsätzen der Verfassung gerüttelt werde«. ¹² Allerdings hatte sich mittlerweile die Haltung der SPD-Fraktion zum Umgang mit den NS-Gewaltverbrechen doch so deutlich verändert, dass Arndts Position in der Minderheit blieb. »Gegen wenige Stimmen« beschloss sie Ende März 1960, den von Menzel initiierten Gesetzentwurf im Bundestag einzubringen. ¹³

Dennoch war diesem Vorstoß kein Erfolg beschieden. Schon im Rechtsausschuss traf er auf den geballten Widerstand der Koalitionsabgeordneten sowie der Vertreter des Justizministeriums. ¹⁴ Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP hatten sich bereits zuvor entschieden gegen eine Verschiebung des Fristbeginns der Verjährung für Totschlag ausgesprochen. ¹⁵ Ebenso schlug der Versuch Menzels fehl, seinen Vorstoß dadurch zu retten, dass als Beginn der Verjährungsfrist nicht die Konstituierung der Bundesrepublik Mitte September 1949 gelten sollte, sondern der Zeitpunkt, ab dem deutsche Gerichte in den drei westlichen Besatzungszonen ermächtigt worden waren, entsprechende Verfahren auch gegen deutsche Staatsangehörige zu eröffnen, was immerhin einen Aufschub von ein bis zwei Jahren bedeutet hätte. ¹⁶ Dem stellte Bundesjustizminister Schäffer die Sicht seines Hauses entgegen, dass angesichts der »intensive[n] Verfolgung« der nationalsozialistischen Gewalttaten »sowohl durch die Besatzungsgerichte wie auch durch die deutschen Gerichte« ein Aufschub der Verjährungsfristen nicht notwendig sei. ¹⁷ Ihm sekundierte der Sprecher der FDP-Fraktion, Ewald Bucher, und griff hierbei einen Punkt auf, der in der Verjährungsdebatte insbesondere von Seiten der Liberalen, aber nicht nur von ihnen, immer wieder vorgebracht wurde. In seiner Sicht gefährdete die beabsichtigte Fristverschiebung die Rechtssicherheit. »Wir kommen nicht darum herum«, so schloss er seine Ausführungen, »daß nach Ablauf der Fristen immer noch neue Fälle aufgedeckt werden können und daß die Gefahr besteht, daß Täter der verdienten

¹² Protokoll der 99. Sitzung des BT-Rechtsausschusses am 17.3.1960, BT ParlA, III/1068A. Die Frage, wieweit das Grundgesetz oder das Strafgesetzbuch eine nachträgliche Verlängerung der Verjährungsfristen erlaube, wurde in den 1950er und 1960er Jahren strittig diskutiert. Während die ältere, »orthodoxe« Betrachtungsweise dies verneinte, teilten jüngere Rechtsexperten diese Befürchtung nicht. In der Rechtsprechung setzte sich diese Meinung zu Beginn der 1960er Jahre durch.

¹³ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 22.3.1960, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 73, S. 409; BT Dr. 03/1738 vom 23.3.1960.

¹⁴ Vgl. Protokoll 104. Sitzung des BT-Rechtsausschusses am 11.5.1960, BT ParlA, III/1068 A.

¹⁵ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 5.4.1960, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 193, S. 589 f.; Sitzung FDP-BT-Fraktion am 5.4.1960, ADL, 14662.

¹⁶ Vgl. Umdruck 03/624.

¹⁷ Sitzung am 24.5.1960, BT Plenarprotokoll 03/117, S. 6686.

Strafe entgehen. [...] Ich glaube, [...] wir müssen uns damit abfinden, daß sich der irdische Richter in Form der Verjährungsfristen selber eine Schranke gesetzt hat.«¹⁸ Dies war die bewusste Kapitulation vor der Ahndung der NS-Gewaltverbrechen.

Diesem Argument, dass die beabsichtigte Verschiebung der Verjährungsfristen das Vertrauen in die Grundnormen des Strafrechts und damit des Rechtsstaats erschüttern würde, setzte der Hauptsprecher der SPD-Fraktion, Ludwig Metzger, seinen entschiedenen Widerspruch entgegen und beschwor stattdessen die Möglichkeit, dass durch Nichtstun »das Vertrauen in die, die politisch zu handeln haben, in die, die Recht setzen, erschüttert wird.« Diese Gefahr schien ihm viel größer zu sein. »Wir stehen doch vor der Frage: Wollen wir sehenden Auges zulassen, daß der Zeitpunkt eintritt, wo wir mit gebundenen Händen dastehen und die Verbrecher sich über uns eins lachen und uns damit vor der ganzen Welt als unglaubwürdig hinstellen? Oder wollen wir politische Konsequenzen ziehen, wollen wir uns zu einer Tat aufraffen, wollen wir politisch etwas tun, was notwendig ist: Recht zu setzen, das es unmöglich macht, daß Menschen, die dieses Recht mit Füßen getreten haben, sich dann noch darauf berufen können, daß sie aus Rechtsgründen trotz ihres schweren Unrechts nicht mehr verfolgt werden können?«¹⁹

Ludwig Metzgers engagiertes Plädoyer war der erste prominente Beitrag in der langen Debatte um den Umgang mit den nationalsozialistischen Massenverbrechen, der nicht die rechtspolitische Doktrin des Rückwirkungsverbots in das Zentrum seiner Argumentation stellte, sondern die Folgen der Verjährung für das politische und moralische Ansehen der Bundesrepublik Deutschland hervorhob. Noch in den fraktionsinternen Diskussionszirkeln wie auch hinter den Türen des Rechtsausschusses hatten derartige Argumente kaum eine Rolle gespielt, allein in der SPD-Fraktion entwickelte sich »eine [...] lange [...] und eingehende [...] Diskussion«²⁰ um Menzels Vorstoß. Er und Metzger – aber niemand aus der engeren Fraktionsführung – waren dann auch die Redner im Bundestagsplenum zugunsten des Fraktionsantrags. Angesichts der politischen Kräfteverhältnisse dort verwundert es nicht, dass ein Aufschub der Verjährung abgelehnt wurde; mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen sowie einigen SPD-Stimmen entschied sich der Deutsche Bundestag, Menzels Vorstoß nicht zu folgen.²¹

Auch wenn die Verjährung von Totschlag und Beihilfe zu Mord im Frühjahr 1960 nicht angehalten wurde, markierte die Debatte um diese Frage doch einen Einschnitt. Mit der Gesetzesinitiative Menzels zerbrach die »große Vergangenheitskoalition«²², die bis zu diesem Zeitpunkt den Diskurs über diese Fragen gekennzeichnet hatte. War die SPD zunächst ein standhaftes Mitglied dieses Bündnisses gewesen, so zeigten sich nun erste Meinungsverschiedenheiten und Umorientierungen, in denen die bisherige Schweigsamkeit aufgebrochen, überkommene Anschau-

¹⁸ Ebd., S. 6692.

¹⁹ Ebd., S. 6695.

²⁰ Sitzung der SPD-Fraktion am 22.3.1960, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 73, S. 409.

²¹ Vgl. Sitzung am 24.5.1960, BT-Plenarprotokoll 03/117, S. 6697.

²² Frei, Vergangenheitspolitik, S. 398.

ungen und Maximen in Frage gestellt und politisch-moralische Aspekte stärker in den Vordergrund gerückt wurden.

Dies sollte sich noch verstärken, als mit Blick auf die NS-Gewaltverbrechen fünf Jahre später die Verjährung für Mord anstand. Mittlerweile hatte sich auch der Druck auf Bundesregierung und Bundestag verstärkt, in dieser Frage aktiv zu werden. Schon die bisherigen Entscheidungen waren von Vorhaltungen aus der DDR, aber auch aus anderen Staaten des Ostblocks begleitet gewesen, die Bundesrepublik verweigere sich der Bestrafung der Täter, ja, ihre Justiz und Verwaltung sei in hohem Maße von ehemaligen Nationalsozialisten durchsetzt. Um dies zu untermauern, hatten diese Länder zahlreiche belastende Dokumente publiziert und darauf hingewiesen, dass in den eigenen Archiven noch eine Fülle weiterer Materialien vorhanden sei, die für die Ahndung der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen von zentraler Bedeutung sein würden. Zwar hatte die Bundesregierung versucht, dies als durchsichtige östliche Propaganda abzutun, doch vermochte sie die Wirkung dieser Anschuldigungen nicht zu unterbinden.

Von größerer Durchschlagskraft waren dann allerdings die Stimmen aus dem Kreis der westlichen Verbündeten – so aus den USA, aus Frankreich und den Benelux-Staaten – sowie aus Israel, die die Bundesregierung mahnten, sie müsse sicherstellen, dass NS-Verbrechen auch weiterhin geahndet werden konnten. Die Sensibilisierung der westlichen Öffentlichkeit für dieses Thema war nicht zuletzt angestoßen worden von dem Eichmann-Prozess in Jerusalem und der nachfolgenden Kontroverse um Wesenszüge und Charaktermerkmale der Exekutoren des Holocaust.²³ Wie der Präsident des Jüdischen Weltkongresses, Nahum Goldman, Justizminister Bucher zu verstehen gab, seien die in Frage stehenden Tatkomplexe so außerordentliche Verbrechen, dass die Berufung auf überkommenen Rechtsnormen völlig unangebracht sei.²⁴

Damit standen die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien 1965 unter einem sehr viel größeren Druck als fünf Jahre zuvor. Aber auch die Haltung innerhalb der Bundestagsfraktionen begann sich zu ändern: angesichts der höchst restriktiven Haltung des Bundesjustizministeriums versuchten vor allem jüngere Abgeordnete, über parlamentarische Initiativen die Verjährungsdebatte voranzutreiben. Vorreiter war erneut die SPD-Fraktion, die auf Vorschlag von Gerhard Jahn im November 1964 anmahnte, das gesamte Dokumentationsmaterial über NS-Gewalttaten – ob in deutschen oder nichtdeutschen Archiven – systematisch auswerten zu lassen und dem Bundestag bis zum 1. März 1965 zu berichten, ob in allen in Betracht kommenden Fällen Ermittlungen eingeleitet worden seien, so dass die Unterbrechung der Verjährung sichergestellt sei.²⁵ Das Kalkül Jahns war hierbei evident: Wenn Justizminister Bucher wenige Wochen vor Ablauf der Verjährungsfrist einräumen

²³ Vgl. hierzu ausführlich Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 224 ff.

²⁴ Ebd., S. 233.

²⁵ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 10. 11. 1964, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 95, S. 524 ff. Vgl. hierzu auch Meyer, SPD und NS-Vergangenheit, S. 255 ff.

musste, dass hinsichtlich der Sichtung und Aufarbeitung des Materials nicht »alles zu schaffen [sei], dann müsse er Vorschläge machen. Die Chance, für eine Verlängerung die Mehrheit zu bekommen, sei dann größer.«²⁶ Zudem wollte die Fraktion versuchen, diesen Vorstoß als interfraktionellen Antrag aller drei Fraktionen im Bundestag einzubringen, um so dessen Durchschlagskraft zu erhöhen. Während die FDP-Parlamentarier sich diesem Vorhaben verweigerten, zeigte sich die Unionsfraktion bereit, dieser Initiative beizutreten.²⁷

Dieses Zusammenrücken der Oppositions- mit der größten Regierungsfraktion war ein entscheidender Schritt in der Debatte um die Verjährungsfrage. Mit ihm gewann der Bundestag größere Gestaltungsmacht, während die Bundesregierung zunehmend die Kontrolle über dieses Thema verlor. Zwar gelang es Bucher, den Kanzler und seine Kabinettskollegen auf seinen restriktiven Kurs festzulegen, doch traten in den beiden großen Fraktionen kritische Stimmen in den Vordergrund, die nicht mehr bereit waren, den bisherigen vergangenheitspolitischen »Burgfrieden« weiterhin mitzutragen, sondern die die politischen und moralischen Kosten dieser Diskursverweigerung hervorhoben. Während die eine Seite geradezu verstockt auf den vermeintlichen grundgesetzlichen Hindernissen für die Veränderung oder gar Aufhebung der Verjährungsfristen beharrte und lakonisch bemerkte, man müsse wohl auf sich nehmen, »notfalls mit einigen Mördern zusammenzuleben«,²⁸ zeigte sich die andere Seite zunehmend offen für kritische Stimmen in der deutschen²⁹ wie in der internationalen Öffentlichkeit,³⁰ die die Defizite der Bundesrepublik im Umgang mit den NS-Gräueltaten anprangerten.

Nachdem der Bundesjustizminister seinen Bericht zum Stand der Aufarbeitung der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen vorgelegt und hierbei deutlich gemacht hatte, dass er den Abschluss aller notwendigen Ermittlungen bis zum 8. Mai 1965 nicht garantieren könne, war es nun an der SPD-Fraktion, ihre Strategie in der Verjährungsfrage festzulegen. In ihrem Arbeitskreis Rechtswesen arbeitete sie zwei Vorlagen aus, die sie in der Fraktion zur Diskussion stellen wollte. Der eine, von Adolf Arndt ausgehende Gesetzentwurf sah eine Ergänzung des Grundgesetzes vor, nach der die Strafverfolgung von Mord und Völkermord generell nicht verjähren würde. Da zweifelhaft war, ob die notwendige Zweidrittelmehrheit für eine solche Verfas-

²⁶ So Jahn in der Sitzung des AK Rechtswesen der SPD-Fraktion am 10.11.1964, zit. nach Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 266. Dort auch nähere Einzelheiten zu diesem Vorstoß der SPD-Parlamentarier.

²⁷ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 8.12.1964, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 258, S. 1303f. Die Debatte war kontrovers, am Ende beschloss die Fraktion »mit Mehrheit«, den Antrag gemeinsam mit der SPD einzubringen. Vgl. BT Dr. 04/2823 vom 8.12.1964.

²⁸ So Bucher in einem Interview mit der »Süddeutschen Zeitung« am 18.1.1965, zit. nach Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 256.

²⁹ In einer von Horst Ehmke, seinerzeit noch kein Bundestagsabgeordneter, sondern Professor für Staatsrecht in Freiburg, initiierten Resolution sprachen sich 76 westdeutsche Staatsrechts- und Strafrechtslehrer für eine Verlängerung der Verjährungsfristen aus. Vgl. Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 228. Dort, S. 286 ff., auch Hinweise auf Pressestimmen zu diesem Thema.

³⁰ Vgl. zu einer entsprechenden Initiative von Simon Wiesenthal ebd., S. 289.

sungsänderung zu erreichen sein würde, beschränkte sich die zweite Vorlage darauf, das Strafgesetzbuch dahingehend zu ergänzen, dass die Verjährung von Mord künftig ausgeschlossen würde. Im Bundestags-Rechtsausschuss, an den beide Gesetzentwürfe überwiesen werden würden, sollten die eigenen Mitglieder dann »die Freiheit behalten, je nach Lage der Dinge entweder für die Verfassungsänderung oder für das einfache Gesetz zu votieren«.³¹

Eine derartige doppelte Gesetzesinitiative einer Fraktion war ein höchst ungewöhnlicher Vorgang, doch stand dahinter das Anliegen, den unterschiedlichen Auffassungen in der Fraktion entgegenzukommen. Gerade Arndt sträubte sich nach wie vor, eine Verlängerung oder Aufhebung der Verjährungsfrist durch einfache Gesetzgebung zu erreichen, und hielt – wenn sie denn überhaupt zulässig sei – hierfür eine Verfassungsänderung für notwendig. Innerhalb der Fraktion wurde das Für und Wider beider Initiativen dann auch breit diskutiert, wobei der Vorschlag zur Änderung des Strafgesetzbuchs jedoch weit größere Unterstützung fand als derjenige zu einer Änderung des Grundgesetzes.³² Das verschärfte Bewusstsein dafür, dass die Ahndung der NS-Gewaltverbrechen noch längst nicht abgeschlossen sei, ja, dass die Ermittlung der Täter und der entsprechenden Sachverhalte in vielen Fällen noch gar nicht begonnen hatte, veränderte auch deren Sicht auf die Verjährungsfrage.

Aber nicht nur die SPD-Fraktion wurde aktiv, auch aus der Unionsfraktion heraus wurde eine Gesetzesinitiative entwickelt. Die rechtlichen und rechtspolitischen Vorbehalte gegen eine Verlängerung oder gar Aufhebung der Verjährungsfristen spielten in ihren Reihen zwar immer noch eine gewichtige Rolle, doch hatte die Diskussion um die unzureichende juristische Verfolgung der NS-Verbrechen auch dort ihre Spuren hinterlassen und bisherige Positionen zum Verjährungsproblem in Frage gestellt. Diese weniger die rechtlichen, sondern stärker politisch-moralische Argumente in den Vordergrund rückende Haltung griff dann der junge Berliner Abgeordnete Ernst Benda auf und stellte sich an ihre Spitze. Zusammen mit anderen Fraktionsmitgliedern, etwa einem Viertel der Fraktion, entwickelte er eine Gesetzesinitiative, die für eine Verlängerung der Verjährungsfrist auf dreißig Jahre und bei Verbrechen, die mit lebenslangem Zuchthaus bestraft würden, für eine Aufhebung der Verjährungsfrist plädierte.³³

Über diesen Schritt hatte sich innerhalb der Fraktion eine heftige Debatte entwickelt. Da ein Zuwarten und damit das Auslaufen der Verjährungsfrist nun nicht mehr möglich war, kreiste die Diskussion vornehmlich darum, ob sich dennoch ein gemeinsames Vorgehen der Unionsabgeordneten erreichen lassen würde. Dies je-

³¹ Sitzung SPD-Fraktion am 9. 3. 1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 106, S. 602. Dort, Anm. 24 und 25, auch Einzelheiten zu den beiden Fraktionsanträgen BT Dr. 04/3161 und 04/3262 vom 9. 3. 1965.

³² Vgl. ebd., S. 600 ff.

³³ BT Dr. 04/2965 vom 9. 3. 1965. Zu den Unterzeichnern gehörten juristische »Schwergewichte« wie Hans Wilhelmi, Vorsitzender des BT-Rechtsausschusses, Franz Böhm oder auch Ferdinand von Friedensburg, aber auch eine Reihe jüngerer Abgeordneter wie Josef Stingl, Gottlieb Arnold, Herbert Czaja und Manfred Luda.

doch erwies sich in zunehmendem Maße als schwierig, da keine Seite bereit war, für das Ziel fraktionsinterner Geschlossenheit eigene Bedenken zurückzustellen, ja, die Gruppe um Benda wohl auch entschlossen war, hier Flagge zu zeigen. So einigte man sich darauf, »der Initiative Benda freien Weg [zu] geben.«³⁴ Nun verlagerte sich der Disput zu der Frage, ob diese unterschiedlichen Positionen auch in der 1. Lesung im Plenum ausführlich dargestellt werden sollten oder ob man eine Ausschussüberweisung ohne Aussprache vorziehe. Hier setzten sich die Befürworter einer kontroversen Debatte aber doch gegenüber den zögerlichen Fraktionskollegen durch. Es könne nicht angehen, so Benda, »daß in einer derart wichtigen und hochpolitischen Sache der Bundestag nicht debattiert. Solche Dinge müßten im Parlament diskutiert werden.« Andere sekundierten ihm. Diese Frage gehöre vor den Bundestag; »das Parlament sollte nicht in den Geruch kommen, sich zu einem geheimen Rat zu entwickeln.«³⁵ Diese Öffnung für den kontroversen Diskurs über den (juristischen) Umgang mit der NS-Vergangenheit war eine bedeutsame Veränderung gegenüber den bisherigen Debatten um die Verjährungsfrage.

Die 1. Lesung dieser drei Gesetzesvorlagen sowie einer weiteren Initiative des Hamburger Senats, mit der die Verjährungsfrist verlängert und bei bestimmten Verbrechen ganz aufgehoben werden sollte,³⁶ war dann die »Sternstunde des Parlaments«, die eingangs angesprochen wurde. Mit einer Dauer von sieben Stunden und insgesamt fünfzehn Rednern brachte sie eine eindrucksvolle Aussprache über den Umgang mit der nationalsozialistischen Vergangenheit.

Nachdem Bundesjustizminister Bucher den von der SPD-Fraktion veranlassten Bericht über die bisherige Bilanz in der Verfolgung nationalsozialistischer Straftaten vorgestellt und die weiterhin restriktive Haltung des Kabinetts in der Verjährungsfrage deutlich gemacht hatte, eröffnete Benda mit einer fulminanten Rede die Diskussion. Für ihn und seine Mit Antragsteller, so versicherte er, »steht über allen Erwägungen, daß das Rechtsgefühl eines Volkes in unerträglicher Weise korrumpiert werden würde, wenn Morde ungesühnt bleiben müßten, obwohl sie gesühnt werden könnten«. Im Gegensatz zu einer Schlussstrichmentalität, die propagiere, »man müsse um der Ehre der Nation willen mit diesen Prozessen Schluß machen, [...] gehört [es] für mich zum Begriff der Ehre der Nation, zu sagen, daß dieses deutsche Volk doch kein Volk von Mördern ist und daß es diesem Volke doch erlaubt sein muß, ja daß es um seiner selbst willen dessen bedarf, daß es [...] von diesen Mördern befreit wird, daß es, besser gesagt, deutlicher gesagt, sich selbst von diesen

³⁴ So Weber, Sitzung Arbeitskreis I der CDU/CSU-Fraktion am 19.1.1965. In der Sitzung zuvor hatte Oberstaatsanwalt Schüle, Leiter der Ludwigsburger Zentralstelle, einen umfangreichen Bericht zum Stand der Ermittlungen gegeben und versichert, dass in seiner Sicht die wesentlichen Schritte zur Aufspürung der NS-Gewaltverbrechen getan seien und eine Verlängerung der Verjährungsfrist nicht notwendig sei. An dieser Einschätzung hatten jedoch mehrere Teilnehmer Zweifel geäußert. Vgl. Dokumentation der Verhandlungen innerhalb der CDU/CSU-Fraktion zum Thema Verjährung von NS-Mordtaten, ACDP, 08-001-409/3.

³⁵ So Böhm, ähnlich Wilhelmi und Güde, zögerlicher Weber. Vgl. ebd.

³⁶ BR Dr. 21/65 vom 14.1.1965. Diese Initiative wurde von Hessen und Berlin unterstützt. Vgl. auch die 1. Lesung am 10.3.1965, BT Plenarprotokoll 04/170, S. 8516–8571.

Mördern befreit. Das gehört für mich zur Ehre der Nation, daß der, wie ich weiß, unvollkommen bleibende, aber redliche Versuch unternommen wird, das zu tun, daß man von sich sagen kann: man hat das, was möglich ist, getan, [...] man hat den redlichen Versuch unternommen.«³⁷

Diesem beeindruckenden Plädoyer für eine moralische Selbstreinigung durch die aufrichtige Konfrontation mit den NS-Gewalttaten setzte der Hauptsprecher der FDP-Fraktion, Thomas Dehler, ein nicht weniger emphatisches Bekenntnis zur bisherigen Rechtspraxis entgegen. »Die staatliche Strafgewalt«, so versicherte er, sei begrenzt. Der Staat sei an das gesetzte Recht gebunden, »auch wenn es peinvoll ist, auch wenn es unserem Gefühl widerstrebt«. Die Verjährung habe einen tiefen rechtspolitischen Sinn, sie verzichte nämlich »der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens wegen auf die letzte Gerechtigkeit«. Und er schloss seine Rede mit dem vielzitierten Satz, dass »zum Recht, zu unserem Recht, [...] auch [gehöre], daß Schuld, daß jede Schuld verjährt«. ³⁸ Damit hatte er einen ausdrucksstarken Kontrapunkt zu Bendas Rede gesetzt. So markant dieses Bekenntnis zum Rechtsstaatsprinzip war, so blind war es jedoch sowohl für die Dimension der NS-Gewaltverbrechen als auch für einen angemessenen Täterbegriff. Zwar sprach Dehler auch, wenn auch eher beiläufig, »diese schauerlichen nationalsozialistischen Mordtaten« an, doch überwog das unspezifische, unscharfe, ja, gleichsam »passivistische« Bild von dem »Schlimme[n], [das] über uns gekommen [ist] und [...] unser Volk in Not gebracht« habe.³⁹ In seiner gesamten Argumentation verblieb er durchgängig im Sprach- und Argumentationsduktus der »stummen« 1950er Jahre.

Dehlers Aufforderung, um des Rechtsstaatsprinzips willen an den bisherigen Verjährungsfristen festzuhalten, setzten die Sprecher der SPD-Fraktion dann Stellungnahmen entgegen, die stärker von politisch-moralischen Überzeugungen geprägt waren. Während Martin Hirsch sich »beglückt« von der Rede Bendas und der Einigkeit in einer so ernsten politischen Angelegenheit zeigte und bemüht war, den Weg zu einem gemeinsamen Vorgehen zu ebnen, präsentierte sich Gerhard Jahn weniger bereit, auf die Union zuzugehen. Seine Rede gipfelte in einem eindringlichen Appell an die Bereitschaft zu einer schonungslosen und selbstkritischen Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit. Dies beinhalte mehr Aufmerksamkeit für die Opfer und ihre Leiden, aber auch das Eingeständnis, dass jeder Einzelne für diese selbstkritische Prüfung Mitverantwortung trage. »Daran«, so schloss er seine Ausführungen, »wie ernst wir es mit [...] der Auseinandersetzung mit denjenigen, die Unrecht begangen haben, nehmen, werden wir eines Tages gemessen werden in der Frage, ob wir uns nach jener schrecklichen Zeit bewährt haben.«⁴⁰

Den letzten Höhepunkt dieser an beeindruckenden Redebeiträgen nicht armen Verjährungsdebatte boten dann die Ausführungen von Adolf Arndt. Dieser fühlte

³⁷ Ebd., S. 8524 und 8526.

³⁸ Ebd., S. 8541 f.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Ebd., S. 8537 und 8541.

sich von Bemerkungen Barzels zur Verführung der Deutschen durch Hitler und zum »Recht auf politischen Irrtum«, den man von krimineller Schuld trennen müsse, provoziert und wollte sich von dieser Sichtweise distanzieren. Abseits der kriminellen Schuld, so gab Arndt zu bedenken, gebe es auch eine geschichtliche und moralische Schuld. Und dann bekannte sich der im Dritten Reich aus politischen und rassistischen Motiven Verfolgte zu dieser Verantwortung: »Ich weiß mich mit in der Schuld. Denn sehen Sie, ich bin nicht auf die Straße gegangen und habe geschrien, als ich sah, daß die Juden aus unserer Mitte lastkraftwagenweise abtransportiert wurden. [...] Ich kann nicht sagen, daß ich genug getan hätte. Ich weiß nicht, wer das von sich sagen will. Aber das verpflichtet uns, das ist ein Erbe.« Deshalb müsse den Opfern Gerechtigkeit widerfahren durch den unbedingten Willen, die nationalsozialistischen Mordtaten aufzuklären. »Es geht darum, daß wir dem Gebirge an Schuld und Unheil, das hinter uns liegt, nicht den Rücken kehren, sondern daß wir uns als das zusammenfinden, was wir sein wollen: kleine, demütige Kärner, Kärner der Gerechtigkeit, nicht mehr.«⁴¹

Das Besondere und Beispielgebende an dieser »Sternstunde des Parlaments« war, dass hier zum ersten Mal vor dem Bundestagsplenum die Dimension der nationalsozialistischen Gewalttaten konkret angesprochen und die moralische Schuld der Deutschen ins Gedächtnis gerufen wurden. Betroffenheit und Ernsthaftigkeit kennzeichneten viele Redebeiträge. Hatten in bisherigen Debatten zum justiziellen Umgang mit den NS-Verbrechen im Allgemeinen rechtspolitische und rechtsdogmatische Fragen im Vordergrund gestanden, so wurde nun die Dimension von Zustimmung, Mitwirkung und Täterschaft der ehemaligen »Volksgenossen« klarer benannt und zudem der Blick auf die Opfer gelenkt. Vor allem aber unterstrichen viele Redner die Verantwortung der nun politisch Handelnden, dieses geschichtliche Erbe anzunehmen und sich mit ihm auseinanderzusetzen. Hierzu gehörte in ihrer Sicht auch, in der Verjährungsfrage keinen »Schlussstrich« zu ziehen, sondern einen offensiven Umgang mit der Vergangenheit zu beginnen einschließlich des Willens, die entsprechenden Taten weiter aufzuklären und die Täter zu verfolgen.

War die 1. Lesung der vier Gesetzentwürfe eine beeindruckende Auseinandersetzung mit der Frage gewesen, wie der Deutsche Bundestag sich zur Verjährungsfrage stelle, so stand nun das diffizile Problem an, aus diesen Initiativen – und eingedenk des in allen Fraktionen vorhandenen generellen Unwillens, die Verjährungsregelung überhaupt zu ändern – einen mehrheitsfähigen Gesetzentwurf zu formen. Da die eigenen Entwürfe im Rechtsausschuss keine Mehrheit gefunden hatten,⁴² hatten die SPD-Parlamentarier zunächst darauf gesetzt, den Benda-Entwurf zu unterstützen,⁴³ mussten nun aber konstatieren, dass auch er kaum mehrheitsfähig sein würde und die Union eine andere Lösung suchte. So verabschiedete der Rechtsaus-

⁴¹ Ebd., S. 8532 f.

⁴² Die beiden von der SPD-Fraktion eingebrachten Initiativen wurden mit 11:16 Stimmen bzw. 9:16:2E abgelehnt, der Benda-Entwurf erhielt 13:10:4E Stimmen. Vgl. Sitzung Rechtsausschuss am 18.3.1965, BT ParlA, RA 4. WP.

⁴³ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 24.3.1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 108, S. 620 ff.

schuss einen Vorschlag, der auf den ehemaligen Generalbundesanwalt Max Güde, in der Verjährungsfrage schon bisher in seiner Fraktion immer wieder als Vermittler aufgetreten, zurückging und nach dem die Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 31. Dezember 1949 außer Ansatz bleiben sollte. Diese Fristverlängerung wollte er allerdings auf solche schwere Mordtaten beschränken, auf die eine lebenslange Freiheitsstrafe stand, alle anderen mit mindestens zehnjähriger Haft bewehrten Straftaten sollten dagegen fristgemäß verjähren.⁴⁴

In den Fraktionen stieß dieser Kompromiss jedoch auf Widerstand. Lehnten die FDP-Parlamentarier jedes Hinausschieben der Verjährungsfristen vehement ab, so artikulierte sich auch in der Unionsfraktion⁴⁵ deutlicher Widerspruch gegen diesen Schritt; allein der Vorschlag, die Verlängerung der Verjährung auf besonders schwere Mordtaten zu begrenzen, konnte diesen Unmut begrenzen. Zu Recht wandte Benda, von der Abkehr von seinem Entwurf tief enttäuscht, ein, dass man hiermit der Sachproblematik, nämlich dem Umgang mit den NS-Gewaltverbrechen, ausweiche. Allerdings war das Lager der Gegner einer Verlängerung der Verjährungsfrist mit seinem Schwerpunkt in der CSU-Landesgruppe und unter den CDU-Mandatsträgern aus Norddeutschland nach wie vor so stark, dass ohne sie keine Entscheidung getroffen werden konnte oder sollte. Auf der anderen Seite versteifte sich in der SPD-Fraktion der Widerstand gegen die von Güde durchgesetzte Begrenzung der weiteren Strafverfolgung auf mit lebenslanger Freiheitsstrafe geahndete Mordtaten, kam dies mit Blick auf den Umgang mit NS-Verbrechen doch einer weitgehenden Amnestierung gleich. In schwierigen Verhandlungen⁴⁶ gelang es den Fraktionsführungen schließlich, eine Übereinkunft zu erarbeiten, die die von Güde vorgeschlagene Aussetzung der Verjährung um viereinhalb Jahre festschrieb, jedoch ohne die einschränkenden Amnestierungsmöglichkeiten. Diesem Kompromiss stimmte der Bundestag Ende März 1965 in namentlicher Abstimmung mit 341 (+20 Berliner) Stimmen zu, davon die übergroße Mehrheit aus CDU/CSU und bis auf einen (der sich enthielt) allen SPD-Abgeordneten sowie drei FDP-Parlamentariern, die 96 Gegenstimmen kamen aus den Reihen von FDP und CDU/CSU. Vier Parlamentarier enthielten sich.⁴⁷ Bundesjustizminister Bucher wollte diese Lösung nicht mit verantworten und trat zurück.

Das Ergebnis dieses Aushandlungsprozesses stand in deutlichem Gegensatz zu der »Sternstunde« parlamentarischer Debattenkultur, wie sie sich in der 1. Lesung der entsprechenden Gesetzentwürfe präsentiert hatte. Die Redebeiträge in der 2. und 3. Lesung »reichten nicht im Entferntesten an die aufrichtige Entschlossenheit heran, mit der noch zwei Wochen zuvor für eine Aufhebung der Verjährung argumen-

⁴⁴ Vgl. BT Dr. 04/3220. Um überhaupt eine Bewegung in der Verjährungsfrage zu erreichen, hatten auch die SPD-Vertreter im Rechtsausschuss diesem Vorschlag Güdes, wenn auch zögernd, zugestimmt.

⁴⁵ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 24.3.1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 280, S. 1425–1437.

⁴⁶ Vgl. für Einzelheiten Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 312 f.

⁴⁷ Vgl. BT Plenarprotokoll 04/175, S. 8760–8790.

tiert worden war.«⁴⁸ Hatten dort moralisch-ethische Grundhaltungen im Vordergrund gestanden sowie die Entschlossenheit, sich der Verjährung der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen entgegenzustellen, so ging es nun darum, einen Kompromiss zu finden, der von einer möglichst breiten Mehrheit getragen wurde. Damit drängten sich Fragen fraktioneller Geschlossenheit, parlamentarischer Taktik und politischen Kalküls sehr viel stärker in den Vordergrund. Dass dann eine Lösung verabschiedet wurde, die fünf Jahre zuvor verworfen worden war, machte die Entscheidung des Deutschen Bundestages nicht glaubwürdiger. Angesichts der drängenden Frist – der 8. Mai 1965 war der Stichtag, an dem Morddelikte aus den Jahren des Dritten Reichs verjähren würden – sahen die Befürworter der schließlich verabschiedeten Regelung vor allem die Chance, Zeit zu gewinnen, in der die Aufklärung entsprechender Straftaten vorangebracht werden konnte und an deren Ende dann gegebenenfalls neue Entscheidungen in der Verjährungsfrage anstehen würden.

Dies war der Fall, als 1969 die vier Jahre zuvor »gekaufte« Karenzzeit auslief. Mittlerweile hatte sich der internationale Druck auf die Bundesrepublik weiter erhöht, stand doch nun die Verabschiedung einer UN-Konvention an, nach der grundsätzlich keine Menschheits- und Kriegsverbrechen mehr verjähren sollten. Zudem hatte die DDR mittlerweile die Verjährung für Mord aufgehoben, was die Erwartungen an eine analoge Entscheidung Bonns verstärkte.⁴⁹ Auf der anderen Seite hatte sich mit der NPD eine politische Kraft gebildet, die einem endgültigen »Schlusstrich« das Wort redete und dies im bevorstehenden Bundestagswahlkampf zu ihrem Vorteil auszunutzen suchte.

Dieses Mal kam die Initiative, in der Verjährungsfrage aktiv zu werden, aus der Bundesregierung, wo Justizminister Heinemann bereits im Mai 1967 vorschlug, die Verjährungsfrist für Mord generell abzuschaffen und somit der Verabschiedung der UN-Konvention zuvorzukommen.⁵⁰ Allerdings verlief dieser Vorstoß zunächst im Sande, da insbesondere die Unionsfraktion eine solche vorzeitige Geste vehement ablehnte. Als dann die Vereinten Nationen die genannte Konvention Ende November 1968 annahm und wenige Monate später ja ohnehin die Verjährungsfrist für Mord auslief, steigerte sich der Handlungsdruck auf den Bundestag ganz erheblich.

Die SPD-Fraktion stand – mit Ausnahme von Adolf Arndt, der sich jedoch mehr und mehr aus der parlamentarischen Arbeit zurückzog – dem Ansinnen ihres Justizministers durchaus aufgeschlossen gegenüber.⁵¹ Demgegenüber lehnten die FDP-Parlamentarier eine Verlängerung oder gar Aufhebung der Verjährungsfrist vehe-

⁴⁸ Meyer, SPD und NS-Vergangenheit, S. 270.

⁴⁹ Vgl. Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 320 f.

⁵⁰ Vgl. ebd., S. 320.

⁵¹ Vgl. M. Hirsch an H. Schmidt am 30. 11. 1967, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 5092; Sitzung AK Rechtswesen am 27. 11. 1968, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 1449. Falls sich das Kabinett weigern sollte, den Gesetzentwurf Heinemanns mitzutragen, erwog Helmut Schmidt sogar, eine entsprechende Initiative Hamburgs im Bundesrat anzuregen. Vgl. Schmidt an Justizsenator Peter Schulz am 28. 11. 1968, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 5370.

ment ab. Somit kam es auf die Haltung der Unionsabgeordneten an, wenn ein solcher Schritt Erfolg haben sollte.

Die CDU/CSU-Fraktion tat sich erneut schwer, eine einheitliche Linie in der Verjährungsfrage zu finden. Neben unterschiedlichen inhaltlichen Positionen spielte hierbei auch die Sorge eine Rolle, durch eine Fristverlängerung oder gar –aufhebung der NPD, die publikumswirksam für ein baldiges Ende der NS-Prozesse eintrat, zu viele Wähler zuzutreiben. Im Vorfeld der Bundestagswahl 1969 bestimmte dieser Seitenblick auf die politische Konkurrenz auf der Rechten die Haltung der Unions-Parlamentarier mehr und mehr. So fand »die Gruppe der Christdemokraten, die den seinerzeitigen Gesetzentwurf für die Fristverlängerung unterzeichnet hatte, [...] nicht wieder zusammen«. ⁵² Stattdessen überwog in der Fraktion der Wille, die Verjährung beizubehalten oder – wenn dies aus außen- oder koalitionspolitischen Gründen nicht möglich war – bei einer Verlängerung der Verjährungsfrist größtmögliche Amnestieregelungen zu vereinbaren und von ihnen lediglich »Exzess-Täter« auszunehmen.

Nach langen fraktions- und regierungsinternen Beratungen lagen dem Bundestag schließlich drei Gesetzentwürfe vor, neben dem Antrag der Bundesregierung je einer der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion, die sich in ihren Aussagen zur Verjährungsfrage in spezifischer Weise unterschieden. Sollte nach dem Willen der Bundesregierung die Verjährung von Mord und Völkermord ganz gestrichen werden, so sah der SPD-Entwurf die Aufhebung der Verjährung von Völkermord sowie eine Fristverlängerung für Mord von zwanzig auf dreißig Jahre vor, während der CDU/CSU-Entwurf Mord und Völkermord nach dreißig Jahren verjähren lassen wollte bei entsprechenden weiten Amnestieregelungen für »Gehilfen«. ⁵³ Der Bundestags-Rechtsausschuss fügte diese Vorlagen zu einem Gesetzentwurf zusammen, der dann am 26. Juni 1969 in 2. und 3. Lesung beraten wurde. Mit ihm sollte (in Analogie zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion) die Verjährungsfrist für Völkermord aufgehoben und diejenige für Mord von zwanzig auf dreißig Jahre erhöht werden. Die von der Union geforderte Beschränkung auf »Exzess-Täter« hatte sich nicht durchsetzen lassen, allerdings waren durch die »kalte Verjährung«, wie sie sich etwa zeitgleich aus einer Novellierung des Ordnungswidrigkeiten-Gesetzes ergab, ⁵⁴ ohnehin erhebliche Strafmilderungen für NS-Täter erfolgt. Dem so vereinbarten Kompromiss stimmte schließlich eine stattliche Mehrheit, nämlich knapp drei Fünftel der Abgeordneten, zu, wobei das Gros der Unterstützung aus der SPD-Fraktion kam. ⁵⁵

⁵² Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 322. Dort, S. 320 ff. und 344 ff., auch eine ausführliche Darlegung der innerfraktionellen und innerkoalitionären Verhandlungen um diese Frage.

⁵³ Vgl. BT DR. 05/4220, 05/4326 und 05/4330. Vgl. auch die 1. Lesung am 11. 6. 1969, BT Plenarprotokoll 05/236, S. 13053–13070.

⁵⁴ Vgl. hierzu im Detail Miquel, Ahnden oder amnestieren, S. 327 ff.; und Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 399 ff. Ob es hierbei ein verdecktes Zusammenspiel zwischen den Befürwortern einer Amnestielösung und dem entsprechenden Referenten im Bundesjustizministerium gab, lässt sich nicht nachweisen, kann aber vermutet werden.

⁵⁵ Vgl. BT Dr. 05/4415, BT Plenarprotokoll 05/243, S. 13554–13564. Von den 411 Stimmberechtigten (+21 Berlinern) votierten 279 (+18) mit Ja, davon 104 (+39) aus der Unionsfraktion. 126 (+2)

Die Debatte des Jahres 1969 erreichte bei weitem nicht die Entschiedenheit, die Tiefe und den moralischen Ernst wie diejenige vier Jahre zuvor. Der Ton, in dem sich die »Hardliner« Einwirkungen, gar »Belehrungen« aus dem Ausland, sei es aus den osteuropäischen Staaten, sei es aus Israel oder aus der UNO, verboten, war scharf und apodiktisch, und auch ihr Manöver, die Verlängerung bzw. Aufhebung der Verjährungsfristen durch weitgehende Amnestieregelungen zu unterlaufen, ließ wenig Sensibilität für die politische und moralische Dimension der Verjährungsfrage erkennen. Der Einwurf, man sei schließlich »nicht das jüngste Gericht«,⁵⁶ verharmloste die Unzulänglichkeit der bisherigen Aufklärungsbemühungen. Es waren jüngere Abgeordnete gewesen – Ludwig Metzger, Gerhard Jahn und dann vor allem Ernst Benda – die sich diesem Thema stellten und damit in dieser Debatte andere Akzente setzten. Ihr Verweis auf die außerordentliche Dimension der NS-Gewaltverbrechen und die unübersehbaren Defizite in deren Ahndung setzte sich deutlich vom bisherigen Sprachduktus ab. Vor allem aber führten sie der Öffentlichkeit die unbedingte Pflicht der Bundesrepublik vor Augen, sich dieser Vergangenheit zu stellen und über sie – konkret wie im übertragenen Sinne – Gericht zu halten.

5. *Die Reform der Finanzverfassung*

Die Finanzverfassungsreform von 1969 war ein zentrales Vorhaben der Großen Koalition. Der damalige Bundesratspräsident Weichmann bezeichnete sie in der Schlussabstimmung in der Länderkammer als »die tiefgreifendste und weitreichendste Reform unseres Grundgesetzes in den zwanzig Jahren seines Bestehens«,¹ und auch unter späteren Beobachtern gilt sie als »eine der Glanzleistungen der Großen Koalition, auch wenn ihr der große Wurf einer in allen Facetten durchdachten föderalistischen Finanzverfassung nicht gelang«. ² Mit der Neujustierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern widmete sie sich einem zentralen Problem der föderalen Ordnung, das die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland seit ihren Anfängen begleitet hatte. Angesichts der Komplexität des Themas und der Notwendigkeit, in Bundestag und Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit für die hiermit verbundenen Verfassungsänderungen zu erreichen, schien eine Große Koalition – und für manche Beteiligte nur eine Große Koalition – der geeignete Rahmen, um dieses Vorhaben umzusetzen. Insofern können die Finanzverfassungsreform und die sich hierbei herausbildenden politischen Fronten paradigmatisch für die Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse innerhalb eines solchen Bündnisses stehen.

Abgeordnete stimmten mit Nein, 4 (+1) enthielten sich. 47 (+14) Parlamentarier aus den Reihen von CDU/CSU und FDP fehlten.

⁵⁶ Presseerklärung Barzels vom 7.5.1969, Anlage zu Barzel an H. Schmidt am 7.5.1969, BA, NL 371/364.

¹ BR Sten. Ber. 338, Sitzung, S. 108 ff.

² Schönhoven, *Wendejahre*, S. 335. Ähnlich auch Eichhorn, *Klippen*, S. 270.

Dabei war das Problem der Aufteilung der staatlichen Zuständigkeiten sowie der für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen öffentlichen Finanzmasse so alt wie die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland. Das Grundgesetz war von dem Grundsatz ausgegangen, die Aufgaben von Bund und Ländern und deren Erfüllung konsequent zu trennen, und hatte die staatlichen Steuereinnahmen strikt zwischen Bund (Zölle, Monopole, Verbrauchssteuern einschließlich der Umsatzsteuer) und Ländern (alle übrigen Steuern) aufgeteilt. Allerdings sollte der Bund berechtigt sein, Teile des den Ländern zustehenden Aufkommens der Einkommens- und Körperschaftssteuern zur Deckung solcher Ausgaben in Anspruch zu nehmen, die durch andere Einkünfte nicht abgesichert waren. Da seine Aufgaben seit den frühen 1950er Jahren erheblich gewachsen waren, hatte er seitdem von diesem Recht in immer stärkerem Maße Gebrauch gemacht, so dass beide Seiten schon bald ein großes Interesse daran bekundeten, angesichts dieser Mischfinanzierungen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf eine neue Grundlage zu stellen.

Die Finanzverfassungsreform von 1955,³ so weitreichend sie auch war, hatte nicht zu dem erhofften Ergebnis geführt, nämlich einer dauerhaften Stabilisierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Mit ihr waren die Einkommens- und die Körperschaftsteuer in Gemeinschaftssteuern des Bundes und der Länder umgewandelt und der Anteil des Bundes an deren Aufkommen auf ein Drittel, der der Länder auf zwei Drittel festgesetzt worden. Allerdings sollte dieses Anteilsverhältnis durch Bundesgesetz jeweils der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern angepasst werden, was dann in den nächsten Jahren auch zugunsten des Bundes geschah. Hinzu kam, dass er über Finanzzuweisungen sowie Haushalts- und andere Gesetze mehr und mehr reine Länderaufgaben mit finanzierte, nicht selten verbunden mit Sachauflagen, die die Länder erfüllen mussten, wollten sie nicht auf diese Bundesmittel verzichten. So »entstand eine Fondswirtschaft außerhalb und im Gegensatz zum Grundgesetz«,⁴ die die Forderung nach einer »großen« Finanzreform übermächtig werden ließ.

Schon die Finanzverfassungsreform 1955 hatte deutlich gemacht, dass die Konfliktlinien in diesen Fragen nicht allein oder vornehmlich zwischen Bund und Ländern verliefen, sondern dass auch die Länder – je nach Finanzausstattung und Interessenlage – in den anstehenden Fragen unterschiedliche Positionen vertraten. Insbesondere steuerschwache Länder tendierten dazu, den Argumenten des Bundes auf Stärkung des horizontalen (zwischen Bund und Ländern) und vertikalen (zwischen den einzelnen Bundesländern) Finanzausgleichs eine gewisse Sympathie entgegenzubringen. Wie komplex die Aushandlung einer solchen Neujustierung der Finanzbeziehungen war, zeigt allein der lange Zeitraum für die Verabschiedung der Finanzverfassungsreform 1955: immerhin drei Jahre brauchte man, bis nach harten

³ Vgl. für Einzelheiten Rensch, Finanzverfassung, S. 130–169.

⁴ Heinsen, Ernst, Der Kampf um die Große Finanzreform 1969, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Miterlebt – Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick, Stuttgart 1989, S. 187–223, hier S. 191. Heinsen war Verhandlungsführer Hamburgs in der Finanzreform 1969.

Auseinandersetzungen einschließlich der dreimaligen Anrufung des Vermittlungsausschusses und angesichts der allgemeinen Ermüdung aller Beteiligten das entsprechende Gesetz schließlich verabschiedet werden konnte.

Da jedoch auch nun die grundlegenden Probleme nicht gelöst waren, nämlich Bund und Ländern klare Aufgabengebiete zuzuweisen und ihnen zu deren Erfüllung die entsprechenden finanziellen Mittel zuzumessen, wurde schon Ende der 1950er Jahre der Ruf nach einem neuen Anlauf zur Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern immer lauter. Hier war die Einsetzung der sog. Troeger-Kommission ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Die Initiative, eine Expertenkommission zur Vorbereitung einer Finanzreform zu berufen, war aus dem parlamentarischen Raum gekommen,⁵ doch war der Antrag im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages liegengelassen. Stattdessen setzten im März 1964 der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder eine Sachverständigenkommission unter dem Vorsitz des ehemaligen hessischen Finanzministers und Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, Heinrich Troeger, ein mit dem Auftrag, gutachterliche Vorschläge zu erarbeiten, die die gegenwärtigen Auswüchse beseitigen und die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder neu ordnen sollten. Zur Unterstützung der Sachverständigen wurde zugleich eine Bund-Länder-Kommission aus zwei Bundesministern und vier Ministerpräsidenten gebildet, die parallel zu den Sachverständigen, aber auch gemeinsam mit ihnen beraten sollte.

Unter dem Stichwort eines »kooperativen Föderalismus« schlug die Troeger-Kommission eine umfassende Neustrukturierung der öffentlichen Finanzwirtschaft vor sowie ein verstärktes Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der ihnen obliegenden Aufgaben. Insbesondere forderte sie die Schaffung eines in der Verteilung flexibel zu handhabenden »großen Steuerverbundes«, bestehend aus Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer, durch den die Haushaltspolitik beider Ebenen aufeinander abgestimmt und auf diese Weise eine zeitgemäße und zweckdienliche Erfüllung aller staatlicher Aufgaben gewährleistet werden konnte. Auch griff sie den in der politischen Diskussion kursierenden Begriff der »Gemeinschaftsaufgaben« auf; nicht nur würden bereits jetzt zahlreiche Aufgaben von Bund und Ländern gemeinsam erledigt, in Zukunft würden »die großen öffentlichen Aufgaben der sog. Infrastruktur [...] noch höhere Anforderungen an die öffentlichen Haushalte stellen als bisher«, was eine gemeinsame Mitwirkung und Mitverantwortung beider staatlicher Ebenen erfordere. Als wesentliche künftige »Gemeinschaftsaufgaben« machten Troeger und seine Mitstreiter den Hochschulneu- und -ausbau, die Forschungsförderung, die Agrar- und Verkehrsstruktur sowie Projekte der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumordnung aus.⁶

⁵ Antrag der SPD-Fraktion vom 7. 12. 1961, BT Dr. 04/68, 1. Lesung am 17. 2. 1962, BT Plenarprotokoll 04/50, S. 177–180 und 184–189. Vgl. auch Renzsch, Finanzverfassung, S. 211 ff.

⁶ Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966. Vgl. hierzu auch Renzsch, Finanzverfassung, S. 214 ff.

Das Troeger-Gutachten war im Februar 1966 fertig gestellt, sollte aber in der Endphase der Regierung Erhard keine Rolle mehr spielen. Für die SPD war die Reform der Finanzverfassung eine der zentralen Projekte für ihren Eintritt in die Große Koalition gewesen, Wehner charakterisierte sie gar als Herzstück der vom Kabinett Kiesinger/Brandt angestrebten Neuordnung der bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen.⁷ Hierauf griff der neue Kanzler zurück, als er in seiner Regierungserklärung die Reform der Finanzverfassung »als eine der großen innenpolitischen Aufgaben« der nächsten Jahre bezeichnete.⁸ In der Tat schien eine Große Koalition die beste Voraussetzung dafür zu bieten, ein so komplexes Gesetzgebungsvorhaben durch Bundestag und Bundesrat zu bringen. Allerdings hatte sich ja schon bei anderen Finanzgesetzen gezeigt, dass die Konfliktlinien in den anstehenden Sachfragen nicht vornehmlich zwischen Bund und Ländern oder zwischen Regierung und Opposition, sondern vor allem zwischen »reichen« und »armen« Ländern unabhängig von der politischen »Farbe« ihrer Regierungen verliefen, dass der Bund hier also mit einer komplexen Gemengelage konfrontiert war, in der er noch am ehesten aus dem Lager der »armen« Länder Unterstützung zu rekrutieren vermochte, wenn sie darauf hoffen konnten, hierdurch in ihren finanziellen Nöten Beistand zu erfahren.

Dies sollte sich auch bei der Finanzverfassungsreform 1969 wiederholen.⁹ Um die zu erwartenden komplizierten Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten zu erleichtern, hatte die Bundesregierung den Vorschlag aufgenommen, nicht sofort eine Kabinettsvorlage zur Finanzreform zu erstellen, sondern zunächst zu versuchen, im Rahmen der beiden Koalitionsparteien – Bundesminister, Ministerpräsidenten bzw. Länderminister, Partei- und Fraktionsspitzen – die Probleme vorzuklären und zu versuchen, eine gemeinsame Linie zu finden. Ein weiteres Abstimmungsgremium war eine Bund-Länder-Kommission,¹⁰ sie setzte ihrerseits einen Arbeitsausschuss ein, der sich den anstehenden Fragen widmen sollte. Schließlich bildete auch das Bundeskabinett einen Kabinettsausschuss für die Finanzreform, der – neben dem Kabinett selbst sowie dem Kreßbronner Kreis – sich der Materie annahm.

Sowohl der Vorschlag eines »großen« Steuerverbundes als auch der der Einführung von Gemeinschaftsaufgaben entwickelten sich in den nun anlaufenden Beratungen zu zentralen Streitpunkten zwischen Bund und Ländern. Gerade die SPD hatte bereits im Vorfeld der Großen Koalition die Reform der Finanzverfassung zu ihrem speziellen Anliegen gemacht, so dass die Konflikte sie nun in besonderem Maße trafen. Während ihre Bonner Ministerriege wie auch die Bundestagsabgeordneten auf eine grundlegende Reform in Anlehnung an die Empfehlungen der Troeger-Kommission setzten, zeigten sich die sozialdemokratischen Regierungschefs der

⁷ So Schneider, *Kunst des Kompromisses*, S. 175, und Schönhoven, *Wendejahre*, S. 334.

⁸ BT Plenarprotokoll 05/80, S. 3660.

⁹ Die folgenden Ausführungen folgen im Wesentlichen Rensch, *Finanzverfassung*, S. 210–260, und Eichhorn, *Klippen*, S. 244–272.

¹⁰ Sie umfasste die Bundesminister für Finanzen, Wirtschaft, Justiz, Inneres, Bundesrat und Wissenschaft sowie die elf Regierungschefs der Länder.

Länder, angeführt vom hessischen Ministerpräsidenten Zinn, als deren beharrliche Gegenspieler.¹¹ Da die Mehrheit der finanzstarken Länder¹² – Hessen, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen – von »roten« Regierungschefs geführt wurden und auch viele Rathäuser westdeutscher Großstädte fest in »roter« Hand waren, erwuchs den sozialdemokratischen Protagonisten auf Bundesebene hierin ein unbeugsamer Widerpart.

In ähnlicher Weise war die CSU zerrissen: Während Parteichef und Bundesfinanzminister Strauß als der zuständige Ressortchef die Empfehlungen der Troeger-Kommission aufnahm und für einen umfassenden Reformansatz plädierte, pochten die CSU-Landtagsfraktion wie die Staatsregierung in München mit Nachdruck auf der Wahrung bayerischer Eigenständigkeit und föderaler Belange. Demgegenüber waren die Konflikte in der CDU weniger ausgeprägt, »ihre« Ministerpräsidenten, in der Mehrzahl Repräsentanten der finanzschwachen Bundesländer, sorgten sich zwar ebenso um die Aufrechterhaltung der föderalen Machtbalance, waren aber eher durch finanzwirksame Angebote des Bundes zu beeindrucken. In dieser undurchsichtigen Gemengelage musste nun eine Lösung gefunden werden.

In der ersten Verhandlungsphase von Anfang bis Mitte 1967 dominierten die Bemühungen, vor allem über die erwähnten Parteikommissionen zu einer Annäherung der Standpunkte zu kommen. Dieser Versuch, über die »Parteischiene« die unterschiedlichen Akteure einzubinden und so die Grundlage für eine »große« Finanzreform zu schaffen, war allerdings nur partiell erfolgreich: zwar konnten die Standpunkte der Beteiligten ein erstes Mal abgeklärt und gewisse Schnittmengen festgestellt werden, aber es zeigte sich doch, dass die Vorstellungen zwischen der Bundes- und der Landesebene nach wie vor ebenso divergierten wie die zwischen den einzelnen Ländern. Ohne eine konkrete inhaltliche Vorgabe zu dem anstehenden Gesetzesvorhaben, so wurde immer deutlicher, waren diese Gespräche nicht zu strukturieren. Deshalb stand am Ende dieser Verhandlungsphase ein von der Bundesregierung verabschiedetes Finanzverfassungsprogramm, das nun mit den Ländern beraten werden sollte. Es lehnte sich eng an das Troeger-Gutachten an und sah die Schaffung eines »großen« Steuerverbundes sowie einen Katalog von neun Gemeinschaftsaufgaben vor, deren Kosten der Bund bis zur Hälfte tragen wollte.

Die zweite Phase vom Juli 1967 bis zum Jahresende 1968 stand dann in Zeichen der Beratungen im Bundestag sowie zwischen Bund und Ländern. Hier war zunächst die Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Finanzreform gefordert, in deren Schoß nun die Vorstellungen beider Akteursebenen miteinander vereinbart werden sollten. Nach komplizierten Verhandlungen sowohl in dieser Arbeitsgruppe als auch an ihrem Rande verständigte man sich darauf, zwar das neue Instrument der Ge-

¹¹ So auch die Einschätzung von Schönhoven, *Wendejahre*, S. 336.

¹² Als steuerstarke Länder galten Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg; Bayern schloss sich ihnen aus grundsätzlichen föderalistischen Überlegungen heraus im Allgemeinen an. Steuerschwach waren Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland sowie das SPD-geführte Niedersachsen. Berlin als weitgehend vom Bund finanzierte politische Einheit hielt sich aus diesen Debatten meist heraus.

meinschaftsaufgaben einzuführen, aber deren Zahl auf drei zu reduzieren. Strittig blieb nach wie vor die Frage, ob ein »großer« Steuerverbund angestrebt werden oder ob es beim »kleinen« Verbund bleiben sollte. Auf der Basis dieser Verabredungen erstellte der Finanzminister sodann eine Regierungsvorlage. Mit ihrer Verabschiedung im Kabinett Mitte März 1968 und der Zustellung an den Bundesrat¹³ wurde das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Der Bundesrat lehnte erwartungsgemäß die ihm übersandte Vorlage ab. Zentraler Kritikpunkt war erneut der »große« Steuerverbund, insbesondere die finanzstarken Bundesländer wandten sich wortstark gegen die mit diesem Konzept verbundene Veränderung der horizontalen und vertikalen Finanzströme. Die Bundesregierung wiederum mochte sich dieser Sicht nicht anschließen und brachte ihren Gesetzentwurf Ende April 1968 in nahezu unveränderter Form im Bundestag ein.¹⁴ Nun mussten die zentralen, nach wie vor strittigen Fragen im Gesetzgebungsprozess geklärt werden.

Noch vor der 1. Lesung im Bundestag entbrannte ein heftiger Streit zwischen den Koalitionsparteien, ob der Gesetzentwurf an einen Sonderausschuss zur Finanzreform überwiesen werden sollte. Die SPD-Fraktion befürwortete einen solchen Schritt mit Nachdruck, da in ihrer Sicht die komplexe Materie nur so ebenso zügig wie gründlich beraten werden könne.¹⁵ Die CDU/CSU-Parlamentarier sperrten sich jedoch gegen diese Procedere, wobei die Gründe nicht wirklich ersichtlich sind. Zwar hätte der SPD-Fraktion der Vorsitz in diesem Ausschuss zugestanden, doch bot sie immerhin an, hierauf zugunsten eines Unionskandidaten zu verzichten, wenn dies die Bedenken des Koalitionspartners zerstreuen würde. Dennoch blieb dieser bei seiner ablehnenden Haltung. Da auch im Ältestenrat keine Übereinkunft zustande kam, musste das Plenum entscheiden: in einer namentlichen Abstimmung votierten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP geschlossen gegen die Einsetzung eines Sonderausschusses, so dass die Regierungsvorlage an den Rechtsausschuss (federführend), den Finanzausschuss sowie weitere Ausschüsse überwiesen wurde.¹⁶

Die Einsetzung eines Sonderausschusses wäre ein starkes Signal gewesen, dass der Bundestag sich der Finanzreform mit Entschiedenheit annehmen und diese Gesetzesmaterie nicht dem mit vielen Vorhaben überlasteten Rechtsausschuss und dem sich in einem ähnlichen Lage befindlichen Finanzausschuss überlassen wollte. Allerdings verliefen die Ausschussberatungen durchaus zügig; Anfang Dezember 1968 konnten beide ihre Ergebnisse präsentieren. Hierbei votierten beide Gremien im Sinne der Regierungsvorlage sowohl für das neue Instrument der Gemeinschaftsaufgaben als auch für die Schaffung des »großen« Steuerverbundes. Allerdings nahmen

¹³ Kabinettsitzung am 13. 3. 1968, Kabinettsprotokolle 1968, Nr. 117; BR Dr. 138/68.

¹⁴ BT Dr. 05/2861.

¹⁵ Sitzung SPD-Fraktion am 7. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 48, S. 397. In der Sicht von Alex Möller, Finanzexperte und finanzpolitischer Sprecher der Fraktion, »würde [...] die Finanzreform nicht zustandekommen«, wenn man keinen Sonderausschuss schaffen würde. Ebd.

¹⁶ Vgl. Koalitionsgespräch am 7. 5. 1968, Marx, Krefßbronner Kreis, Nr. 13, S. 85f.; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 7. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 59, S. 900ff.; Sitzung am 8. 5. 1968, BT Plenarprotokoll 05/171, S. 9204f.

sie ein Element auf, das in die Ausschussberatungen vom niedersächsischen Finanzminister Kubel eingeführt worden war, nämlich bei der Schaffung des »großen« Steuerverbundes die Steuern nicht mehr wie bisher nach örtlichem Aufkommen zu erheben und anschließend durch den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich zwischen dem Bund und den elf Ländern zu verteilen, sondern diese Verteilung einstufig nach deren jeweiligem »Bedarf« durch einfaches Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrats) vorzunehmen.¹⁷ Dieser Vorschlag beinhaltete eine deutliche Stärkung des Bundes, da die steuerstarken Länder ihre Position eingebüßt, die Unterschiede zwischen starken und schwachen Ländern nivelliert und alle nicht nur optisch, sondern auch materiell zu »Kostgängern« des Bundes gemacht werden würden. Hatten erstere Länder in den Ausschüssen des Bundesrates ihre Position noch durchsetzen können, so vermochten letztere in den Ausschüssen des Bundestages ihre Interessen besser zur Geltung zu bringen, gab es zwischen ihnen und den Mitgliedern dort doch tendenziell ähnliche Anschauungen über die Ausgestaltung eines »kooperativen« Föderalismus und über die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Ja, die Vermutung ist nicht aus der Luft gegriffen, dass das Parlament mit dem »großen« Steuerverbund, der Implementierung von Gemeinschaftsaufgaben und dem Vorschlag einer bedarfsorientierten Steuerverteilung bewusst »die Pflöcke so weit nach vorn gesteckt« habe, um hier ein politisches Zeichen zu setzen und ein Vermittlungsverfahren zu erreichen, in dem der Vermittlungsausschuss »jedenfalls nicht hinter die Regierungsvorlage zurückfallen« könne.¹⁸

Angesichts der sich abzeichnenden unnachgiebigen Position der beiden Bundestagsausschüsse hatte es parallel zu deren Beratungen weitere Versuche gegeben, zu einer Annäherung der Standpunkte zwischen Bundestag und Bundesrat zu kommen, wenn auch ohne Erfolg. So stand nun die 2. und 3. Lesung im Bundestag an. Die schwierigste Position nahm die SPD ein. Zum einen stellten »rote« Regierungschefs die Mehrheit der steuerstarken Länder, für die es nach ihrem eigenen Selbstverständnis darum ging, eine finanzielle Abhängigkeit vom Bund zu vermeiden und weiterhin in der Lage zu sein, »in den Ländern sozialdemokratische Politik machen zu können, wenn auf Bundesebene konservative Kräfte jede fortschrittliche Entwicklung blockieren«.¹⁹ Zum anderen waren ihre Parlamentarier – und auch die Partei als Ganzes²⁰ – die entschiedensten Befürworter einer durchgreifenden Finanzreform, die dem Bund neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen und ein an Funktionalitätserwägungen orientiertes föderales System implementieren würde. Beides jedoch

¹⁷ Vgl. die entsprechenden Sitzungsprotokolle des BT-Finanzausschusses vom 19. 6., 21. 6., 27. 6., 30. 9.–4. 10. und 14. 11. 1968, BT ParlA, V 323/324 A1 und A2. Der Rechtsausschuss, der teilweise gemeinsam mit dem Finanzausschuss beriet, übernahm dessen Beschlüsse. Vgl. Sitzung des Rechtsausschusses am 5. 12. 1968, ebd. Vgl. zu Kubels Vorstoß auch Renzsch, Finanzverfassung, S. 235 ff.

¹⁸ Heinsen, Kampf, S. 213, Heinsen berichtet, dass mehrere Abgeordnete diese Strategie intern geäußert hätten.

¹⁹ Informationen der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 18. 3. 1969, zit. n. Renzsch, Finanzverfassung, S. 253.

²⁰ So etwa auf ihrem Nürnberger Parteitag vom 17.–21. März 1968.

war nicht miteinander in Einklang zu bringen. Deshalb versuchte die SPD-Fraktion auch, die beiden Lesungen auf den Januar 1969 zu verschieben, um erneut mit den Ländervertretern nach Kompromisslinien zu suchen. Dem setzte die Union den Gegenvorschlag entgegen, »die Angelegenheit den von der Verfassung vorgegebenen Weg nehmen zu lassen und einmal, eventuell auch zweimal den Vermittlungsausschuss anzurufen.«²¹ Zuvor hatte Fraktionschef Barzel seinen SPD-Kollegen Schmidt »ebenso herzlich wie dringend«²² beschworen, auf seine Fraktion einzuwirken und die beabsichtigte Zeitverzögerung rückgängig zu machen. In der Tat lenkte diese schließlich ein, so dass die 2. und 3. Lesung der Finanzverfassungsreform am 11. Dezember 1968 durchgeführt werden konnte. Auch wenn in der Debatte Vertreter des Bundesrates darauf hinwiesen, dass für sie die jetzige Fassung inakzeptabel sei und deren Billigung durch den Bundestag die Verabschiedung der Reform vor Ende der Legislaturperiode gefährde, ließen sich die Abgeordneten hiervon nicht beeindrucken. Ohne größere Aussprache, auch ohne Einbringung gravierender Änderungsanträge wurde das Gesetz mit 354 Ja- und 42 Neinstimmen bei 2 Enthaltungen angenommen, alle Mitglieder der Koalitionsfraktionen hatten für die Vorlage des Rechtsausschusses gestimmt.²³

Die Anrufung des Vermittlungsausschusses leitete dann die dritte Phase des Gesetzgebungsverfahrens ein. Eine Woche nach der Abstimmung im Deutschen Bundestag beschloss die Länderkammer, einen Sonderausschuss einzuberufen, in dem nicht nur das weitere Procedere abgestimmt, sondern vor allem die Kluft zwischen »reichen« und »armen« Bundesländern verringert werden sollte. Dessen Mitglieder verständigten sich darauf, erhebliche Änderungen an dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz zu verlangen, und empfahlen dem Bundesrat, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Dem folgte die Länderkammer unverzüglich.²⁴ Dessen Verhandlungen zogen sich drei Tage hin, erneut begleitet von internen Einigungsgesprächen am Rande dieser Sitzungen. Obwohl die Konfliktlinien nach wie vor unverkennbar waren, gelang es doch, zu einem Ergebnis zu kommen, nämlich der Empfehlung, das Gesetzespaket in drei Bestandteile (Finanzverfassungsreform, Haushaltsreform, Kompetenzänderungen zwischen Bund und Ländern) aufzuschnüren und in einzelnen strittigen Punkten Modifikationen vorzunehmen. Da die Beschlüsse des Vermittlungsausschusses teilweise durch Kampfabstimmungen zustande gekommen waren, musste jedoch befürchtet werden, dass für diese Veränderungen die erforderliche Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Parlaments nicht erreichbar sein würde. Insbesondere die Frage eines »kleinen« oder »großen« Steuerverbundes, aber auch die nach den Verteilungskriterien für das Steueraufkommen, waren nach wie vor höchst strittig.

²¹ So Barzel in dem Koalitionsgespräch am 3. 12. 1968, Marx, Kreßbronner Kreis, Nr. 27, S. 208. Vgl. zu diesen Termindebatten auch Eichhorn, Klippen, S. 260 f.

²² Barzel an Schmidt am 4. 12. 1968, ACDP, I-226-A 002.

²³ BT Plenarprotokoll 05/204. Sitzung, S. 11025 ff.

²⁴ BR Sten. Ber., 334. Sitzung am 7. 2. 1969, S. 26 u. 36.

Vor dem Hintergrund einer unübersehbaren Ermattung angesichts der langen Verhandlungsdauer und das baldige Ende der Legislaturperiode vor Augen, zeigten die Vertreter der SPD nun doch eine gewisse Neigung, dem Votum des Vermittlungsausschusses zuzustimmen, auch wenn dessen Empfehlungen in ihrer Sicht nur die zweitbeste Lösung darstellten. Somit empfahlen SPD-Präsidium und Parteirat der Bundestagsfraktion wie den »roten« Landesregierungen, dem Vermittlungsergebnis zuzustimmen.²⁵ Auf der Seite der Unionsabgeordneten war die Situation zwiespältiger. Vor allem die CDU-regierten Länder Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein, in dieser Frage verbunden mit dem SPD-geführten Niedersachsen, lehnten zentrale Teile der Vorschläge des Vermittlungsausschusses ab, was bis in die Bundestagsfraktion hineinwirkte. So zeigten sich die Unionsabgeordneten in einer vor der Bundestagsabstimmung anberaumten Fraktionssitzung eher unsicher, wie sie sich verhalten sollten. Am Ende gab es zwar eine »klare Mehrheit« dafür, »der ganzen Geschichte [...] ihre Zustimmung zu geben«,²⁶ doch war klar, dass es neben der FDP, der die gesamte Finanzverfassungsreform nicht weit genug ging, auch Nein-Stimmen aus dem Unionslager geben würde.

In der entscheidenden Sitzung des Bundestages am 20. März 1969 wurde das Gesetz gemäß der Empfehlung des Vermittlungsausschusses in drei Teile zerlegt, so dass hierüber sowie über weitere Änderungsvorschläge des Ausschusses jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit zu entscheiden war. Die meisten dieser Abstimmungen ergaben jeweils die entsprechende Mehrheiten aus dem Lager der Koalitionsfraktionen, allerdings erhielt das Kernstück der Finanzreform, Steuerverbund und Finanzausgleich, vor allem wegen des gespaltenen Votums der Unionsfraktion nicht das notwendige Quorum.²⁷ Eine Woche später scheiterte das Finanzreformgesetz auch im Bundesrat; angesichts des ablehnenden Votums der steuerstarken Bundesländer sowie Bayerns wurde hier die notwendige Zweidrittelmehrheit deutlich verfehlt.²⁸ Nun war es die Bundesregierung, die erneut den Vermittlungsausschuss anrief, um in dieser verfahrenen Situation einen Ausweg zu suchen. Den Bedenken der Länder Rechnung tragend, änderte der Ausschuss sein bisheriges Votum zur Verteilung der Steuereinnahmen auf die Bundesländer in entscheidenden Punkten. Dieser Vorlage stimmte der Bundestag am 23. April 1969 mit 404 Ja- und 40 Neinstimmen bei 1 Enthaltung.

²⁵ Vgl. Sitzung von SPD-Präsidium am 3. 3. 1969 und SPD-Parteirat am 4. 3. 1969, AdDS, SPD-PV-Protokolle 1969.

²⁶ Barzel in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 20. 3. 1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 100.

²⁷ BT Plenarprotokoll 05/222 vom 20. 3. 1969, S. 12062–12073. Die Abstimmungen zu den einzelnen Grundgesetzartikeln ergaben jeweils große Mehrheiten der beiden Koalitionsfraktionen gegen die 35 Stimmen der FDP und einige wenige Abgeordnete der CDU/CSU, also jeweils eine Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Abgeordneten. Nur die gemeinsame Abstimmung über die entscheidenden Artikel 106 und 107 GG, in denen die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern geregelt wurde, blieb mit 273 Ja- zu 108 Neinstimmen bei 1 Enthaltung deutlich unter dem geforderten Quorum von 331 Stimmen. Die namentliche Schlussabstimmung ergab dann wieder 353 zu 36 Stimmen bei 1 Enthaltung.

²⁸ BR Sten. Ber., 336. Sitzung am 28. 3. 1969, S. 80 f.

men bei 2 Enthaltungen zu. Dem schloss sich die Länderkammer am 9. Mai 1969 einstimmig an. Damit war die Finanzverfassungsreform endlich verabschiedet.²⁹

Gabriele Metzler³⁰ liest aus diesen Debatten um eine Finanzreform in Anlehnung an das Troeger-Gutachten einen klaren Ansatz zur Modernisierung und »Verwestlichung« des bundesrepublikanischen Verfassungssystems. Indem die föderale Ordnung nicht mehr in erster Linie historisch gewachsene kulturelle und sozioökonomische Zusammenhänge bewahren sollte, wie dies in den Föderalismusdebatten der 1950er Jahre immer wieder aufgeschienen war, sondern als ein kooperativer Föderalismus gesehen wurde, der sich an Rationalitäts- und Funktionalitätserwägungen orientierte, sei ein technokratisches Element in die Föderalismusdiskussion eingezogen, der unitarisierende Tendenzen aufwies und die Gestalt des föderalen Systems an der Zweckmäßigkeit der Erfüllung staatlicher Aufgaben maß. Die Auseinandersetzung, ob eine solche Weiterentwicklung des föderalen Systems angemessen sei, prägte die parlamentarischen Debatten um die Finanzreform in unübersehbarer Weise.

Dass die Länderseite hierin eine Aushöhlung ihrer Eigenständigkeit, ja, ihres Staatscharakters sah, machte die Auseinandersetzungen so unnachgiebig. Auch wenn allen Beteiligten bewusst war, dass am Ende ein Kompromiss stehen musste, setzten sie sich doch mit großem Engagement für ihre Sicht in der föderalen Machtbalance ein. Besonders diffizil war die Situation der SPD. Zum einen war der hessische Ministerpräsident Zinn der Wortführer der harten Haltung der finanzstarken Bundesländer, als selbstbewusster, mit absoluter Mehrheit gewählter Regierungschef sah er die finanzielle Basis seines Landes, das sich als Musterbeispiel politischer Gestaltungsmacht unter sozialdemokratischer Ägide wahrnahm, durch die Reformvorschläge in Frage gestellt. Diese Leuchtturmfunktion zu zerstören, konnte nicht im Interesse der Partei sein. Zum anderen entwickelte sich der sozialdemokratische Regierungschef in Hannover, Diederichs, hierin unterstützt von seinem Finanzminister Kubel, zum Sprachrohr der finanzschwachen Länder, die für eine Neuverteilung des Steueraufkommens und auch für die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben durchaus aufgeschlossen waren und sich somit bemühten, auch für sie tragbare Kompromisslinien auszuloten. Dem standen Partei und Fraktion gegenüber, die zu den entschiedensten Befürwortern einer durchgreifenden Finanzreform zählten und erwarteten, dass ihre Position auch von den Landesregierungen in Rechnung gestellt wurde.

Wie unnachgiebig hier die Ansichten, ja, die Verfassungsorgane aufeinanderprallten, zeigt ein Briefwechsel zwischen Schmidt und Zinn zu einem Teilprojekt der Finanzreform. In entschiedenem Ton wies der SPD-Fraktionsvorsitzende in einem Rundschreiben zunächst die der SPD angehörigen Regierungschefs und Finanzminister der Länder darauf hin, dass in Bezug auf die anstehenden strittigen Punkte

²⁹ BT Plenarprotokoll 05/227 vom 23. 4. 1969, S. 12545; BR Sten. Ber., 338. Sitzung am 9. 5. 1969, S. 115; BGBl 1969 I, S. 359 und 363.

³⁰ Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 327–335.

im Falle eines Vermittlungsverfahrens »nicht erwartet werden kann, daß sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete als Mitglieder des Vermittlungsausschusses den Änderungswünschen des Bundesrates entgegenkommen werden. Gleichfalls kann nicht erwartet werden, daß nach Anrufung des Vermittlungsausschusses der Bundestag in dieser Frage seine Meinung ändert. Die Fraktionsführung der CDU/CSU im Deutschen Bundestag hat mich darüber unterrichtet, daß für die Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU das gleiche zutrifft.« Nachdem er auf einige der strittigen Punkte eingegangen war, versicherte er, dass er den Adressaten seines Briefes »zu großem Dank verpflichtet [wäre], wenn Sie die vorstehenden politischen Erwägungen noch vor Beginn der morgigen Bundesratssitzung zum Gegenstand einer nochmaligen Überprüfung ihrer (sic) bisherigen Kabinettsbeschlüsse machen wollten.«³¹ Eine solche Einmischung in die Belange der Länder wie in die Beratungen des Vermittlungsausschusses wollte sich Zinn nicht gefallen lassen. In seinem Antwortschreiben an den »Herrn Bundestagsabgeordneten Helmut Schmidt« übergang er dessen Versuch, in die Entscheidungen der Länderkabinette hineinzuregieren, mit demonstrativer Reserviertheit. Stattdessen wies er Schmidt kühl darauf hin, dass auch die Mitglieder des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 4 Satz 3 GG an Weisungen und Aufträge nicht gebunden seien und dass für ein erfolgreiches Vermittlungsverfahren eine offene, die Qualität der Argumente abwägende Aussprache unabdingbar sei. »Die Einflußnahme auf die Mitglieder des Vermittlungsausschusses [...] wäre ein Novum und ein sicheres Mittel, die Funktionsfähigkeit des Vermittlungsausschusses entscheidend zu beeinträchtigen.«³² Schmidt musste schließlich einlenken und dem »liebe[n] Georg-August« versichern, dass er keineswegs »die Prinzipien der Machtverteilung zwischen Bund und Ländern [...] zu Lasten der Länder verschlechtert sehen« wolle. Er bedaure, wenn er die sozialdemokratischen Minister in den Landesregierungen verärgert habe. »Dies [sic] Bedauern ist aufrichtig: vielleicht hätte ich – trotz der Eile – mein Fernschreiben etwas anders formulieren sollen.«³³

Dieses mit scharfen Waffen ausgefochtene Duell mag einen Eindruck von der Anspannung vermitteln, unter der gerade die sozialdemokratischen Akteure in ihren unterschiedlichen Funktionen und Rollen standen. In ähnlicher Weise war die CSU von den Debatten um die künftige Ausgestaltung der Finanzverfassung betroffen;

³¹ Schreiben Schmidts an die sozialdemokratischen Bundestagsmitglieder des Vermittlungsausschusses am 14. 12. 1967 (AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5106), in dem er sie von seinem Schreiben an die SPD-Minister und –Senatoren unterrichtet. In einem allerdings deutlich verbindlicher gehaltenen Schreiben vom selben Tage bat auch Barzel die CDU und CSU angehörenden Ministerpräsidenten, von der Anrufung des Vermittlungsausschusses Abstand zu nehmen. Schreiben vom 14. 12. 1967, BA, NL 371/252. Barzel und Schmidt hatten sich abgesprochen, eine Abschrift von Schmidts Brief befindet sich im Nachlass Barzel. In der Sache ging es um den Entwurf eines Finanzänderungsgesetzes und die Beteiligung des Bundes an bestimmten finanziellen Leistungen der Länder.

³² Zinn an Schmidt am 27. 12. 1967, AdSD, Depositum Helmut Schmidt 5106.

³³ Schmidt an Zinn am 1. 2. 1968, ebd.

obwohl Bayern zu den steuerschwachen Ländern gehörte, versuchte die bayerische Landesregierung wie die Landtagsfraktion in München, die (auch finanzielle) Eigenständigkeit ihres Bundeslandes mit aller Macht zu verteidigen, während die CSU-Landesgruppe in Bonn wie auch Parteichef und Finanzminister Strauß die Reformbemühungen nachdrücklich unterstützte. Allerdings bemühten sich alle Beteiligten um eine möglichst geräuschlose Beilegung der Differenzen. In der Sache konnte sich eher Strauß durchsetzen;³⁴ da die Partei ihre bundespolitische Rolle nur spielen konnte, wenn sie mit einer Zunge sprach, näherten sich die Akteure in München schließlich denen in Bonn an, nicht zuletzt um das prominenteste Kabinettsmitglied dort, gleichzeitig der für das Vorhaben zuständige Ressortchef, nicht nachhaltig zu beschädigen.

Die CDU war nicht in gleichem Maße von internen Auseinandersetzungen um die Reform der Finanzverfassung betroffen wie ihre Koalitionspartner. Zunächst einmal hatte dieses Thema für sie nicht denselben politischen Rang wie für die SPD, ein Erfolg in dieser Frage musste für die langjährige Regierungspartei auch nicht ein augenfälliger Ausweis für ihre politische Kompetenz sein. »ein modernes Deutschland zu schaffen«, und zudem waren entsprechende Konflikte zwischen ihren politischen Repräsentanten auf Bundes- und Landesebene schon in der Vergangenheit eine gängige Erfahrung gewesen. Zwar waren auch in ihrem Schoß die Auseinandersetzungen um diese Fragen spürbar, doch war dies weniger ausgeprägt als bei SPD und CSU.

Der Bundestag spielte in der Ausgestaltung der Finanzverfassungsreform auf den ersten Blick keine herausragende Rolle. In den beiden Regierungsfractionen wurde das Thema inhaltlich nicht eingehend besprochen, angesichts der Komplexität der Materie blieb es vor allem eine Angelegenheit von Spezialisten in den Arbeitskreisen und –gruppen, während in den Plenarsitzungen selbst eher die Meinung vorherrschte, »daß es besser ist, das jetzt nicht im einzelnen auszuloten«, sondern vor allem »die Bundestagsmeinung zu verdichten«, also ein taktisch kluges Abstimmungsverhalten zu verabreden.³⁵ Das Parlament als Ganzes war spät mit dieser Frage befasst, nämlich erst mit der Einbringung des Regierungsentwurfs im April 1968. In die vielfältigen Verständigungsbemühungen zuvor wie danach war es als Gesamtorgan nicht einbezogen gewesen. In Plenum und Ausschüssen setzte es sich dann für eine Maximalversion der Finanzverfassungsreform ein in dem Bemühen, hier »Pflöcke einzuschlagen«, an denen in dem zu erwartenden Vermittlungsverfahren keiner der beteiligten Akteure vorbeikommen konnte. Die wichtigste Rolle spielten noch der Rechts- und der Finanzausschuss, die die ihnen überwiesene Gesetzesmaterie intensiv berieten und mit ihren Vorschlägen eigenständige Vorstellungen einbrachten. Mit Blick auf diese Verschärfungen und Neuformulierungen lässt sich durchaus konstatieren, dass »sich der Bundestag neben Bundesrat und Bundesregierung zu

³⁴ Vgl. zu den Differenzen innerhalb der CSU Eichhorn, Klippen, S. 258 ff.

³⁵ So Barzel in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 10.12.1968, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 86, S. 949.

einem echten dritten Partner in der Reform«³⁶ entwickelte. An diesen in harten Auseinandersetzungen durchgefochtenen Punkten hielt dann auch das Plenum fest, und auch in den Gesprächen am Rande beider Vermittlungsverfahren zeigte es eher geringe Neigung zu Entgegenkommen und Kompromiss, sondern setzt darauf, dass am Ende seine Zustimmung für die anstehenden Verfassungsänderungen notwendig sein würde. In der Tat votierten die Koalitionsfraktionen in den entscheidenden Abstimmungen jeweils relativ geschlossen, allein nach dem ersten Vermittlungsverfahren wurde in einer – freilich für das Gesamtprojekt entscheidenden – Abstimmung das notwendige Quorum verfehlt.

Allerdings waren die Fraktionsspitzen selbst wie auch die finanzpolitischen Sprecher der Fraktionen sehr wohl in die Vermittlungsbemühungen einbezogen. Dies geschah zunächst auf der Parteiebene. Da sie im Allgemeinen auch Mitglieder ihrer jeweiligen zentralen Parteigremien waren, konnten sie sich in diesem Rahmen mit den anderen Akteuren, ob auf Seiten der Bundesregierung oder der Bundesländer, abstimmen. Neben der Bund-Länder-Kommission waren diese Parteigremien der geeignete Ort,³⁷ um strittige Positionen zu klären und zu Annäherungen zu kommen. Barzel und Schmidt selbst waren in ihren Parteien wiederholt in diese Gespräche eingebunden und spielten hier eine prominente Rolle. Aber auch im Parlament selbst lenkten und organisierten sie die Fraktionsarbeit zur Finanzreform und sorgten für einen reibungslosen Ablauf ebenso wie für die Einhaltung des Zeitplans. Gemeinsam und in gegenseitiger Abstimmung suchten sie die Mitwirkung des Bundestages an Beratung und Verabschiedung der Finanzverfassungsreform zu koordinieren. Wie auch in anderen Fällen erwies sich diese Zusammenarbeit als entscheidend, um dieses hochkomplexe Gesetzespaket über die Hürden der parlamentarischen Klippen zu befördern.³⁸

In der Sache war die Finanzverfassungsreform von 1969 eine entscheidende Weiterentwicklung der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Nicht nur war die Frage der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern bereits bei der Beratung des Grundgesetzes einer der zentralen Konfliktpunkte im Parlamentarischen Rat sowie zwischen ihm und den drei alliierten Militärgouverneuren gewesen, auch in den Folgejahren hatte diese Angelegenheit die Debatte um die Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung in hohem Maße geprägt. Mit der Reform von 1969 war nun, folgt man Gabriele Metzler, eine weniger an gewachsenen Strukturen, sondern sich stärker an Rationalitäts- und Funktionalitätserwägungen orientierende Sichtweise der Bund-Länder-Beziehungen zum Durchbruch gelangt. Auch wenn in dem langwierigen Gesetzgebungsverfahren verbissen um eine entsprechende Balance gekämpft wurde, überwölbte die Zielsetzung, eine »moderne«, den gesteigerten Auf-

³⁶ Eichhorn, Klippen, S. 271; ähnlich Renzsch, Finanzverfassung, S. 254.

³⁷ Dies sahen auch die Beteiligten so. Vgl. die Ausführungen von Strauß und Barzel in der Sitzung des CDU-Bundesvorstands am 13. 2. 1967, BV-Protokolle 1965–1969, Nr. 11, S. 444 f.

³⁸ Dies betont Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 180.

gaben des Bundes Rechnung tragende föderale Ordnung zu schaffen, doch die Diskussionen. Der »kooperative Föderalismus«³⁹ war geboren.

6. *Die Debatte über eine Notstandsverfassung*

Die Debatte über die Notstandsverfassung war eine ins Grundsätzliche gehende Auseinandersetzung über die Strukturen und Funktionsweisen des demokratischen Rechtsstaats, über Rolle und Gewicht der ihn tragenden Verfassungsorgane ebenso wie über Relevanz und Geltung der staatsbürgerlichen Grundrechte auch in Zeiten innerer oder äußerer Krisen. Insofern beleuchtet sie wie unter einem Brennglas Grundfragen des in dieser Untersuchung behandelten Themas. Für den Deutschen Bundestag stellte sich die Frage, wieweit er im Falle eines (äußeren oder inneren) Notstands an den dann anstehenden Entscheidungen beteiligt sein würde, in welchem Maße er, sei es in seiner Gesamtheit oder als ein personell reduziertes Substrat, seine Funktionen würde wahren können oder aber wie unüberhörbar im Krisenfall die »Stunde der Exekutive« ausgerufen würde.

Hintergrund alle Diskussionen um eine Notstandsverfassung in den 1950er und 1960er Jahren war die Erinnerung an den berichtigten Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung und an die Art und Weise, wie er in den letzten Jahren der Weimarer Republik eingesetzt worden war, um das parlamentarische Regierungssystem auszuhebeln, den Reichstag auszuschalten und den Reichspräsidenten sowie den von ihm gestützten Reichskanzler zu den entscheidenden Akteuren im politischen Raum zu machen. Diese Erfahrungen begleiteten implizit oder explizit alle Debatten um die Notstandsgesetze.

Der Parlamentarische Rat hatte darauf verzichtet, entsprechende Vorkehrungen in das Grundgesetz aufzunehmen. Zwar hatte der Herrenchiemseer Konvent in seinem Abschlussbericht durchaus eine Notstandsregelung vorgesehen, und auch in den ersten Beratungen seines Bonner Nachfolgers waren lange Zeit entsprechende Vorkehrungen diskutiert worden, doch hatte der Allgemeine Redaktionssausschuss Anfang Mai 1949 den Notstandsartikel wieder gestrichen. Der Hintergrund dieser Entscheidung war nicht zuletzt, dass die drei westlichen Alliierten sich vorbehalten würden, im Notstandsfall die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, so dass eine Regelung in der ohnehin als Provisorium geltenden westdeutschen Verfassung bis auf Weiteres nicht notwendig schien.¹ In der Tat gab das Besatzungsstatut den Westmächten das Recht, wieder die volle Staatsgewalt in ihren bisherigen Besatzungszonen zu übernehmen, »wenn sie dies für unerlässlich erachten für die Sicher-

³⁹ Vgl. hierzu Metzler, *Konzeptionen*, S. 327 ff.

¹ Die Gründe für den Entschluss des Allgemeinen Redaktionssausschusses, den Notstandsartikel zu streichen, sind nicht klar erkennbar. Walter Menzel wies später darauf hin, dass diese Entscheidung im Fünfer-Ausschuss gefallen sei. Vgl. Menzel an Rudolf Katz am 7.12.1959, AdSD, Bestand Ollenhauer Mappe 233. In dessen gedruckten Protokollen findet sich jedoch kein Hinweis auf diese Entscheidung. Ähnlich auch Oberreuter, *Notstand*, S. 182 f.

heit oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung in Deutschland oder um den internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen nachzukommen.«²

Im Rahmen der Debatten in der ersten Hälfte der 1950er Jahre um eine Revision dieses Besatzungsstatus und um den Abschluss eines »General-« oder »Deutschlandvertrags« mit den Westmächten zur Regelung der gemeinsamen Beziehungen wurde die Frage dieser Notstandsvollmachten zwar immer wieder angeschnitten, aber erst mit dem Inkrafttreten der Pariser Verträge am 5. Mai 1955 neu geregelt. Auch nun behielten die drei Mächte ihre »bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in Bezug auf den Schutz und die Sicherheit« ihrer in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte, »bis die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch instand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen.«³ Damit lag die Aufgabe, die Ablösung auch dieser alliierten Vollmachten zu erreichen, nun beim Parlament.

Die Debatte über eine Notstandsgesetzgebung verlief zögerlich und gewann erst Ende der 1950er Jahre an Intensität. Zunächst war der Bundestag eher marginal beteiligt, stattdessen lag die Initiative eindeutig beim Innenministerium. Erste Konzeptionen zu diesem Problemzusammenhang wurden dort bereits im Jahr 1955 erwo-gen,⁴ doch blieben diese Überlegungen eher vage und bedächtig. Dies war nicht nur der Komplexität der zu regelnden Materie geschuldet, sondern ebenso der Tatsache, dass gegenwärtig andere Themen im Vordergrund standen, vor allem die Wehrgesetzgebung und die Frage einer atomaren Rüstung. So zeigte sich auch das Kabinett willens, entsprechende Überlegungen bis auf weiteres zurückzustellen. Zudem bestanden für die das Grundgesetz ergänzenden Notstandsgesetze hohe parlamentarische Hürden, nämlich eine Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, was komplizierte Abstimmungsprozesse mit sich bringen würde.

Erst ein Jahr nach den nächsten Bundestagswahlen, Ende Oktober 1958, sprach Innenminister Schröder das Thema in einer Rede vor Delegierten der Gewerkschaft der Polizei an. Sowohl in der Unionsfraktion als auch im Innenausschuss des Deutschen Bundestages musste er sich daraufhin den Vorwurf gefallen lassen, zwar die Öffentlichkeit gesucht, aber bisher die zuständigen parlamentarischen Gremien übergangen zu haben.⁵ Dennoch drängten weder die Koalitions- noch die Oppositionsfraktionen darauf, nun in die Ausarbeitung eines Regierungsentwurfs einbezogen oder hierfür doch zumindest gehört zu werden. Diese allseitige Reserviertheit

² Besatzungsstatut, Dokumente zur Deutschlandpolitik II/2, S. 338–344.

³ Deutschlandvertrag Art. 5,2, BGBl 1955 II, S. 305.

⁴ Einen knappen Überblick über die Notstandsgesetzgebung in der 2. und 3. Legislaturperiode geben Oppelland, Schröder, S. 350 ff., sowie generell Spagnol, Notstand, und – mit Schwerpunkt auf SPD und Gewerkschaften – Schneider, Demokratie, passim.

⁵ Vgl. Oppelland, Schröder, S. 354 ff., und Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 3.11.1958, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 83, S. 248.

sollte sich rächen: als ein solcher Gesetzentwurf im Frühjahr 1960 in Bundesrat und Bundestag eingebracht wurde, war ihm kein Erfolg beschieden. Die Länderkammer lehnte wesentliche Teile des Entwurfs ab, das Bundestagsplenium überwies ihn zwar an die Ausschüsse, doch wurde er dort nicht mehr behandelt und verfiel so der Diskontinuität.

In seiner einführenden Rede zu dieser Gesetzesvorlage⁶ im Parlament Ende September 1960 hatte Schröder den Notstand als »die Stunde der Exekutive« bezeichnet, »weil in diesem Augenblick gehandelt werden muß und in diesem Augenblick nicht mehr die Möglichkeit besteht, etwa [...] das ganze Verordnungswerk, das unter Umständen binnen weniger Stunden erlassen werden muß, erst komplizierten Beratungen in wenn auch verkleinerten Ausschüssen zu unterbreiten«. ⁷ In der Tat gab der im Innenministerium erarbeitete Entwurf⁸ der Exekutive weitgehende Vollmachten. Konkrete Angaben, in welchen Fällen der Notstand auszurufen und wie zwischen innerem und äußerem Notstand zu unterscheiden sei, enthielt er nicht, stattdessen sollte in einem neuen Art. 115a GG nur von der »Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes« gesprochen werden, die mit polizeilichen oder anderen Maßnahmen nicht mehr behoben werden konnte. Die Feststellung des Notstands sollte vom Bundestag mit einfacher Mehrheit beschlossen werden; falls dieser bei Gefahr im Verzuge nicht mehr in der Lage sein würde, diese Entscheidung zu treffen, konnte dies vom Bundespräsidenten mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers angeordnet werden. Regierungschef und Kabinett waren dann auch die entscheidenden Akteure nach diesem Schritt, sie würden weitgehend in eigener Verantwortung über gesetzesvertretende Verordnungen die nun anstehenden Maßnahmen beschließen. Zudem sollten wichtige Grundrechte eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt werden können, insbesondere diejenigen auf freie Meinungsäußerung (Art. 5), auf Versammlungsfreiheit (Art. 9), auf Freizügigkeit (Art. 11) und auf Berufsfreiheit (Art. 12).

Eine so weitgehende Fixierung der Entscheidungskompetenz auf die Exekutive samt erheblichen Eingriffen in die Grundrechte wollten schon die Länder nicht mittragen und pochten im Bundesrat darauf, dass in die Feststellung des Notstandsfalls auch sie mit einbezogen und sie ebenso an den danach zu treffenden Entscheidungen beteiligt werden würden. Vor allem im Innen- und Rechtsausschuss des Bundesrates stieß Schröders Entwurf auf heftige Kritik, so dass schon hier deutlich wurde, dass kaum Aussicht auf Verabschiedung bestand. In seinem Gegenentwurf brachte der

⁶ BT Dr. 03/1800 vom 20. 4. 1960. Vgl. auch Oppelland, Schröder, S. 363 ff.

⁷ Rede vom 28. 9. 1960, BT Plenarprotokoll 03/124, S. 7174–7179, hier S. 7177. Die Bundesregierung brachte an diesem Tag insgesamt drei Entwürfe im Bundestag ein: den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes betreffend das Notstandsrecht, den Entwurf eines Notdienstgesetzes und den Entwurf zur Änderung des Bundesleistungsgesetzes. Nur letzteres wurde in der 3. Legislaturperiode noch verabschiedet. BGBl 1961 I, S. 1755.

⁸ Eine synoptische Darstellung der verschiedenen Gesetzentwürfe von 1960 bis 1968 ist enthalten in Oberreuter, Notstand, S. 319 ff.

Bundesrat hingegen erstmals einen sog. »Notstandsausschuss« ins Spiel, der paritätisch aus Bundestags- und Bundesratsmitgliedern bestehen und somit beide Verfassungsorgane an Entscheidungen im Notstandsfall beteiligen sollte.⁹

Diese kritische Sicht galt ebenso für den Bundestag. Während die Regierungsparteien und auch die FDP offenbar kaum eigene Vorstellungen zu einer Notstandsgesetzgebung entwickelt hatten, sondern sich an den entsprechenden Arbeiten des Innenministeriums orientierten,¹⁰ sah es die SPD schon früh als zentrale Aufgabe an, auf diesem Feld aktiv zu werden und ihre eigenen Vorstellungen zu präzisieren. Dieser interne Diskussionsprozess fiel in die Phase der programmatischen Neuorientierung hin zu »Godesberg«, was die Debattenbeiträge zu einer Notstandsverfassung immer auch zu Komponenten in diesem Ringen um den künftigen Kurs der Partei machte. Hierbei war es der pragmatische Flügel, der die detailliertesten Beiträge zu diesem Thema beisteuerte, während der linke Flügel vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Art. 48 WRV sich diesem Thema kaum nähern wollte.

Erste Wegmarken hatte Carlo Schmid bereits im Sommer 1955, also kurz nach Inkrafttreten des Deutschlandvertrags, in einem Rundfunkvortrag vorgegeben und hierin Forderungen formuliert, die für die Sozialdemokratie, zumindest für ihren »Reformflügel«, bei einer künftigen Notstandsgesetzgebung unverzichtbar sein würden. So sollte der Notstand nur durch den Bundestag ausgerufen werden können, die Bundesregierung oder der Bundespräsident hieran also nicht beteiligt sein. Das Parlament sollte die Kontrolle über alle angeordneten Notstandsmaßnahmen behalten und auch das Recht haben, sie durch Beschluss jederzeit aufzuheben. Falls höhere Gewalt den Bundestag hindern würde, sich zu versammeln, sollte der Bundesrat mit zeitlicher Befristung Verordnungen erlassen können.¹¹ Dennoch blieb diese Festlegung eine Einzelstimme, vorerst überwog in der Partei die Ablehnung jeder Vorsorge für den Notstandsfall.

Dies änderte sich erst mit der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs im Innenministerium. Ende Dezember 1959 hatte Matthias Hoogen, Rechtsexperte der Unionsfraktion und Vorsitzender des Bundestags-Rechtsausschusses, der SPD-Fraktion ein Gesprächsangebot zur Frage der Notstandsgesetzgebung unterbreitet, was diese auch prompt annahm. Allerdings solle nur »mit der CDU verhandelt werden, nicht jedoch mit der Regierung, weil Initiativen zu Verfassungsergänzungen vom Par-

⁹ Vgl. die Stellungnahmen des BR-Rechts- und BR-Innenausschusses sowie des BR-Plenums, BT ParlA, III 1009 A.

¹⁰ In der Unionsfraktion wurde dieses Thema nicht ausführlich oder kontrovers diskutiert, sondern im Wesentlichen jeweils der Bericht Schröders entgegengenommen. Vgl. Sitzungen Fraktionsvorstand vom 3. II. 1958, 10. II. 1958, 18. 12. 1958, 20. II. 1959, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 83, S. 248, Nr. 86, S. 253, Nr. 96, S. 285, Nr. 164, S. 495. Bei der 1. Lesung des von der Regierung eingebrachten Gesetzentwurfs im BT am 28. 9. 1960 fällt auf, dass er nicht von den »Schwergewichten« der Fraktion verteidigt wurde und die Redner der Unionsparteien auch inhaltlich nicht Stellung bezogen, sondern auf das anstehende parlamentarische Verfahren verwiesen.

¹¹ Rede Schmid am 30. 6. 1955, in den zentralen Punkten wiedergegeben bei Schneider, Notstand, S. 39 f.

lament ausgehen müßten«. ¹² Dennoch blieb dieser Gesprächsfaden dünn und fragil, erst im Februar und März 1960 fanden drei Unterredungen zwischen Hoogen, Arndt und Menzel statt. Hierbei zeichneten sich erste Annäherungen ab. So waren sich beide Seiten einig, dass für die Ausrufung des Notstands nicht die relative (Schröder-Entwurf), sondern die absolute (Hoogen) oder gar eine Zweidrittel-Mehrheit (Arndt und Menzel) des Bundestages erforderlich sei und auch der Bundesrat in diese Entscheidung (mit einfacher Mehrheit) einbezogen werden müsse. Falls Bundestag und Bundesrat am Zusammentritt verhindert waren, schlug die SPD vor, dass dann ein 22-köpfiger Ausschuss, bestehend aus 11 Vertretern der Länder und 11 Mitgliedern des Bundestages, die notwendigen Entscheidungen, also vor allem die Verabschiedung gesetzvertretender Verordnungen, treffen solle. Falls auch dieser Ausschuss nicht zusammenkommen konnte, war die Feststellung des Notstands durch den Bundespräsidenten zu treffen, wobei noch zu klären war, inwieweit die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat hieran zu beteiligen sein würden. ¹³

Offen blieb, wieweit beide Seiten für ihre jeweiligen Fraktionen sprechen konnten. Während in der SPD sich mittlerweile diejenigen durchzusetzen begannen, die eine Notstandsgesetzgebung für notwendig hielten und bereit waren, hieran aktiv mitzuarbeiten, gab es in den Unionsparteien offenbar unterschiedliche Auffassungen zu Inhalt und Reichweite einer Notstandsvorsorge. Zudem waren sie als Regierungsparteien gehalten, die Initiativen und Vorstellungen »ihres« Innenministers mitzutragen, was ihnen wenig Spielraum für die Entwicklung eigener Vorstellungen ließ. So wundert es nicht, dass die Kontakte Hoogens zur SPD-Fraktion bald abbrachen und im Juli 1960 ganz einschliefen. Angesichts der nach wie vor beträchtlichen Differenzen zwischen Regierung und Opposition über eine Notstandsregelung ging es beiden Seiten längst nicht mehr darum, zu einer Annäherung der Standpunkte und somit zu einem parlamentarischen Erfolg zu kommen, sondern der Gegenseite die Verantwortung für das Scheitern dieser Bemühungen zuzuschreiben. ¹⁴ So kurz vor den nächsten Bundestagswahlen drängte die Hoffnung auf eine gute Ausgangs-

¹² Sitzung SPD-Faktionsvorstand am 8.12.1959, AdSD, SPD-BT-Fraktion 3. WP, Mappe 12, dort auch Brief Hoogens an Arndt vom 8.12.1959 als Anlage. Ähnlich auch Sitzung des Parteivorstands am 4./5.12.1959, AdSD, PV-Protokolle 1959, und Ergebnisprotokoll e. Besprechen über das Thema Notstandsrecht am 9.12.1959, AdSD, NL Menzel, Mappe R 10 (Zitat).

¹³ Vgl. Aktenvermerke Menzels vom 23.2.1960 und 10.3.1960, ebd.; Besprechungsvermerke vom 25.2.1960 u. 20.5.1960, ebd., Aktenvermerk Menzel vom 12.8.1960, AdSD, NL Menzel, Mappe R 11. Die FDP wurde an diesen Sondierungen nicht beteiligt. Der Parteivorsitzende Mende hatte dies im Sommer 1960 zwar angemahnt, doch hatte die Unionsfraktion dies als »im Augenblick nicht opportun« zurückgewiesen. Vgl. Mende an Adenauer am 13.7.1960, BA, B 136/3816 H. 1, und Vermerk Bach vom 19.7.1960, ebd.

¹⁴ Auf dem SPD-Parteitag in Hannover im November 1960 hatte Ollenhauer noch einmal die Kritikpunkte am Schröder-Entwurf zusammengefasst, nämlich die Aufhebung wesentlicher Teile der Verfassungsordnung, die Ausschaltung der Länder sowie die Beseitigung wichtiger staatsbürgerlicher Grundrechte. Damit hatte er einen Katalog formuliert, der die Ablehnung der Partei begründete, der aber auch Anknüpfungsmöglichkeiten für künftige Gespräche bot. Vgl. Spornol, Notstand, S. 19.

position im kommenden Wahlkampf alle Erwägungen in der Sache in den Hintergrund.

Hatte Innenminister Schröder eher wenig Initiative gezeigt, den Bundestag – Regierungs- wie Oppositionsfraktionen – in die Vorarbeiten für eine gesetzliche Notstandsregelung einzubeziehen, so bemühte sich sein Nachfolger, Hermann Höcherl, um eine konstruktivere Zusammenarbeit. Obwohl auch er Zweifel hegte, ob angesichts der Mehrheitsverhältnisse dort die notwendigen Grundgesetzänderungen zu erreichen sein würden,¹⁵ war ihm bewusst, dass ohne ein solches Zugehen auf das Parlament jeder Versuch, dieses Gesetzespaket zu verabschieden, schon im Ansatz scheitern musste. Voraussetzungen für ein solches kooperatives Verhalten wurden nun in beiden großen Bundestagsfraktionen geschaffen. Nach einem ersten Gespräch Höcherls mit Ollenhauer noch im Dezember 1961 bildete die SPD-Fraktion Anfang Januar 1962 für die anstehenden Besprechungen über diese Fragen mit dem BMI eine Verhandlungskommission, in die Adolf Arndt, Friedrich Schäfer und Hermann Schmitt-Vockenhausen, der Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, berufen wurden. Diese wiederum sollte sich mit einem parallel geschaffenen fraktionsinternen zehnköpfigen Gremium abstimmen, in dem die unterschiedlichen Positionen innerhalb der Partei personell vertreten waren.¹⁶ Die Strategie der Fraktion umriss Wehner, Mitglied des letzteren Kreises, in prägnanten Worten: »Wir müssen aus der abwartenden Abwehrhaltung gegenüber den Notstandsplänen der Bundesregierung, die politisch nicht sehr vorteilhaft ist, [...] herauskommen. Die Frage ist nicht mehr, ob eine solche Gesetzgebung notwendig ist. [...] Die Partei darf in den Augen der Bevölkerung nicht nur für soziale Verbesserungen da sein, sondern sie muß auch bereit sein, auch für politisch schwerwiegende Aufgaben einzustehen, wenn es notwendig ist.«¹⁷

Auch wenn nicht alle Mitglieder dieses Gremiums diese Haltung teilten, bewegten sich Partei und Fraktion doch eindeutig auf eine kooperative Haltung zu. Die inhaltliche wie taktische Position der SPD in der Frage der Notstandsgesetzgebung wurde in einer Sitzung des Parteivorstands Mitte März 1962 festgeschrieben, wo eine von Wehner ausgearbeitete Sechs-Punkte-Erklärung verabschiedet wurde, die die Position der Partei für die nächsten Jahre festlegte. Hiernach sollte in dem anstehenden Gesetzespaket zwischen innerem Notstand sowie drohendem Verteidigungsfall unterschieden werden, zudem müsse gewährleistet sein, dass der Notstand nicht dazu benutzt werden könne, die parlamentarische Opposition auszuschalten oder die freiheitlich-demokratische und bundesstaatliche Grundordnung sowie die gewerkschaftlichen Rechte einzuschränken.¹⁸ Mit diesem Forderungskatalog »wurde nicht nur eine Reihe von Bedingungen für eine demokratische Notstandsgesetz-

¹⁵ Vgl. Kabinettsitzung am 25. 1. 1961, Kabinettsprotokolle 1961, Nr. 137, S. 73.

¹⁶ Vgl. hierzu Soell, Erler, S. 1064, Anm. 586, und Schneider, Notstand, S. 84.

¹⁷ Wehner am 6. 2. 1962 nach einem ersten Gespräch der SPD-Verhandlungsdelegation mit Höcherl, zit. n. Schneider, Demokratie, S. 85.

¹⁸ Aufgezählt nach ebd., S. 88. Auf dem Parteitag der SPD in Köln vom 26.–30. Mai 1962 wurden diese Punkte dann zur offiziellen Linie der Partei. Vgl. hierzu ebd., S. 90 ff.

gebung formuliert, sondern zudem war nun klar, die SPD-Führung wollte sich an der Ausarbeitung einer den inneren und äußeren Notstand umfassenden Regelung beteiligen.«¹⁹

Die Regierungsfractionen trafen nicht so eingehende Vorentscheidungen wie die SPD. Auch die Unionsfraction benannte eine dreiköpfige Kommission, bestehend aus Matthias Hoogen, dem Vorsitzenden des Rechtsausschusses, der ja bereits in der vergangenen Legislaturperiode der Wortführer der Fraction für eine Notstandsregelung gewesen war, dem Stellvertretenden Vorsitzenden des Innenausschusses, Walter Kühltau, und einem Mitglied des Verteidigungsausschusses.²⁰ Für die FDP lassen sich so konkrete Angaben nicht machen, doch bildete auch ihre Bundestagsfraction eine Arbeitsgruppe »Notstand.«²¹

In (je getrennten) Gesprächen mit den von den Fractionen benannten Verhandlungsdelegationen, die noch Ende März 1962 begannen und sich über den Sommer hinzogen, versuchte der Innenminister nun, eine Annäherung der Standpunkte zu bewirken, um so die notwendigen Mehrheiten für das geplante Gesetzespaket zu erreichen. In der Tat berücksichtigte der sog. Höcherl-Entwurf, den der Innenminister Ende Oktober 1962 zusammen mit einem Paket von weiteren »einfachen« Notstandsgesetzen vorlegte, einige der Forderungen der Bundestagsparteien. So galt nun nicht mehr ein nicht näher charakterisierter Ausnahmezustand als Grundlage des Notstandsrechts, sondern es wurde zwischen dem Zustand der äußeren und dem der inneren Gefahr unterschieden. In die Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr war neben dem Bundestag (Zustimmung mit einfacher Mehrheit) nun auch der Bundesrat eingebunden, bei Gefahr im Verzuge ging diese Befugnis an Bundespräsident und Bundeskanzler über. Das größte Entgegenkommen gegenüber SPD und Unionsparteien war wohl die Schaffung eines Notstands-Ausschusses, gebildet aus zwanzig Mitgliedern des Bundestages und zehn Mitgliedern des Bundesrates, der – wenn beide gesetzgebenden Körperschaften am Zusammentritt gehindert waren – an deren Stelle treten sollte. Gleichzeitig behielt jedoch die Bundesregierung das Recht zum Erlass von gesetzesvertretenden Notverordnungen.²² Allerdings war sich Höcherl nicht sicher, ob sich das Zugehen auf die Sozialdemokratie auszahlen würde: »Die entscheidende Frage sei [...], ob man die Notstandsverfassung zusammen mit der Opposition durchbringen werde und ob die Alliierten bereit sein würden, ihren Vorbehalt aufzugeben. Obwohl die Opposition Bereitschaft zur Mitarbeit gezeigt habe, werde sie wohl die Taktik verfolgen, wohl den Anschein der Mitarbeit aufrechtzuerhalten, bei unverzichtbaren Punkten aber erheblichen Widerstand zu leisten, um nachzuweisen, dass nur in einer großen Koalition diese Gesetze verabschiedet werden können.«²³

¹⁹ Ebd., S. 88.

²⁰ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraction am 15. 1. 1962 und 29. 1. 1962, Sitzungsprotokolle 1962, Nr. 33 und 38 b, S. 159 u. 179. Die Zusammensetzung der Kommission lässt sich nur indirekt erschließen.

²¹ Vgl. Sitzung FDP-Fraction am 22. 1. 1963, Sitzungsprotokolle Nr. 135, S. 730 ff.

²² Vgl. zum Inhalt Schneider, Notstand, S. 101 f., und Oberreuter, Notstand, S. 319 ff.

²³ Sitzung CDU/CSU-Fraction am 8. 1. 1963, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 123, S. 499.

Die parlamentarischen Debatten um den neuen Notstandsgesetzesentwurf standen von Anfang an unter dem Empfinden drohender außenpolitischer Zuspitzungen. Vor dem Erfahrungshintergrund der Berlin- und der Kuba-Krise 1961/62 wurde bis weit in die Reihen der Sozialdemokratie die Notwendigkeit bejaht, für den Fall weiterer internationaler Spannungen ein geeignetes Instrumentarium zu schaffen, das die gewaltenteilige parlamentarische Ordnung so weit wie möglich bewahren, aber sie doch auch zu raschen und angemessenen Antworten auf eine solche Situation befähigen würde. Dieser Spagat zwischen dem Wunsch, die Funktionen und Aufgabenkreise der bestehenden Verfassungsorgane nicht zu tangieren, und dem Gebot, im Angesicht drohender äußerer Gefahr die Funktionsfähigkeit des Staates zu wahren, sollte auch die weiteren Debatten um eine Notstandsverfassung prägen.

Im »turbulenten Herbst 1962«²⁴ begann dann die parlamentarische Behandlung der verschiedenen Notstandsgesetze. Der Bundesrat stimmte der Grundlinie des Gesetzespakets zu, formulierte allerdings Änderungsvorschläge, welche Rolle und Gewicht der Länderkammer ausweiten würden. Auch in der 1. Lesung im Bundestag ließen alle Redner den Willen erkennen, Kompromisslinien in den strittigen Fragen zu suchen, gleichzeitig jedoch die im Regierungsentwurf sichtbare Entmachtung des Parlaments sowie das Ausmaß der dort vorgesehenen Grundrechtseinschränkungen zu korrigieren.²⁵ Der Rahmen für diese Umgestaltung war vor allem der Bundestags-Rechtsausschuss, an den die Vorlagen federführend überwiesen worden waren und der sich in den kommenden zwei Jahren »in einem überaus arbeitsintensiven Verfahren«²⁶ der Neuformulierung zentraler Bestimmungen der Notstandsgesetze widmete. Das Bemerkenswerte an diesen Beratungen war, dass der Rechtsausschuss sich in großer Souveränität von dem Regierungsentwurf löste und einen eigenen Gesetzesentwurf ausarbeitete, der sich in beträchtlichem Ausmaß von ersterem unterschied.²⁷ Dieses eigenständige Vorgehen lässt sich für alle Ausschussmitglieder konstatieren; erst im Vorfeld der kommenden Bundestagswahl verhärteten sich die Positionen wieder, spielten taktische Erwägungen nun eine größere Rolle. Den Repräsentanten der verschiedenen Ministerien, die zu den Sitzungen des Rechtsausschusses geladen waren, kam eher eine beratende Funktion zu, sie erläuterten jeweils die Position ihres Ressorts zu den strittigen Punkten und erarbeiteten gemäß den Vorgaben der Ausschussmitglieder neue Formulierungshilfen, konnten aber wenig Einfluss auf die politischen Weichenstellungen des Ausschusses nehmen.

²⁴ Schneider, Notstand, S. 98. Dies bezieht sich auf die Kuba-Krise sowie auf die »Spiegel-Aktion« und die sich anschließende Regierungskrise. Dort, S. 104 ff., sowie bei Spornol, Notstand, S. 27 ff., auch zum Folgenden.

²⁵ Verabschiedung im Kabinett am 31. 10. 1962, Kabinettsprotokolle 1962, Nr. 52, S. 483 ff.; 1. Lesung im BR am 29./30. 10. 1962, 215. Sitzung BR; 1. Lesung im BT am 24. 1. 1963, BT Plenarprotokoll 04/56. Sitzung, S. 2516 ff.

²⁶ Schneider, Demokratie, S. 124. Schneider umreißt den Arbeitsaufwand mit 38 Sitzungen und 150 Stunden Beratung der Regierungsentwürfe.

²⁷ Vgl. Rechtsausschuss-Fassung 1965, Oberreuter, Notstand, S. 320 ff. Die folgenden Ausführungen beruhen auf der Auswertung der Beratungen des Rechtsausschusses, BT ParlA, IV 1074 A 2–A 5.

Im Zentrum der Beratungen stand die Frage, wieweit im Falle eines inneren oder äußeren Notstands das bestehende gewaltenteilige Regierungssystem erhalten bleiben würde oder in welchem Maße bestimmte Kompetenzen einzelner Verfassungsorgane auf andere Institutionen übertragen werden mussten. Die strikteste Befürworterin der Aufrechterhaltung bisheriger Kompetenzzuschreibungen war die Sozialdemokratie; selbst in Fällen, wo dies die Effizienz oder gar Praktikabilität der diskutierten Lösung zu beeinträchtigen drohte, zögerte sie, Alternativen in Erwägung zu ziehen. Als Hintergrund für diese Vorbehalte verwies sie immer wieder auf den Missbrauch von Art. 48 WRV durch den Reichspräsidenten und den Reichskanzler, so dass sie auch nun machtpolitische Verschiebungen zugunsten der Exekutive möglichst unterbinden wollte. Derartig ausgeprägte Vorbehalte gegen das Agieren von Bundeskanzler und Kabinett im Notstandsfall zeigten ihre christdemokratischen Kollegen nicht, wenngleich auch sie sich bemühten, die Mitwirkungsrechte des Parlaments – oder von dessen Ersatz, dem Notparlament – möglichst breit festzuschreiben. Den Liberalen kam in diesen Debatten kein großes Gewicht zu, die zentralen Akteure waren vielmehr Matthias Hoogen, Ernst Benda, Friedrich Schäfer, Adolf Arndt und Gerhard Jahn.

Der Rechtsausschuss hielt an der Unterscheidung zwischen äußerem und innerem Notstand fest, der ja schon im Regierungsentwurf enthalten gewesen war. Für die Situation eines inneren Notstands traf er jedoch wenig differenzierte Vorkehrungen, verlagerte die Abwehr einer solchen Krisensituation vielmehr auf die Länderebene und baute vor allem Art. 91 GG aus, in dem der Einsatz von Polizeikräften zur Sicherung des Bestandes oder der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes geregelt war. Hier setzten sich die Regierungsparteien mit ihrer Ausschussmehrheit durch, ohne auf die Warnungen der SPD-Vertreter vor einer derartigen Regelung, die die Erfahrungen der Weimarer Republik mit Art. 48 WRV in den Wind schlage, zu hören. Allerdings war diese Orientierung an der Regierungsvorlage eine riskante Strategie, hatte doch der Stellvertretende Vorsitzende des Rechtsausschusses, Friedrich Schäfer, schon in der 1. Lesung im Parlament und dann auch zu Beginn der Ausschussberatungen deutlich gemacht, dass »der Teil des Entwurfs, der sich mit dem inneren Notstand befasst, keine Diskussionsgrundlage« für die Sozialdemokraten sei.²⁸ Auch in den fraktionsinternen Debatten über die Frage, wie man sich am Ende gegenüber dem nun erarbeiteten Entwurf verhalten solle, sollte die als unzureichend empfundene Regelung für den inneren Notstand eine zentrale Rolle spielen.

Diese deutliche Reserve der SPD-Fraktion gegenüber den Vorkehrungen für den inneren Notstand war auch gespeist aus den dort vorgesehenen Einschränkungen der Grundrechte von der Freizügigkeit über die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie die Pressefreiheit bis hin zur Beschränkung der freien Arbeitsplatzwahl, der Einschränkung des Streikrechts und der Einführung einer Dienstpflicht.

²⁸ 50. Sitzung Rechtsausschuss am 2. 5. 1963, BT ParlA, IV 1074 A2.

Auch hier lehnte sich der im Rechtsausschuss diskutierte Entwurf eng an die Regierungsvorlage an, ohne dass es zu einer eingehenden Erörterung von Notwendigkeit und Ausmaß dieser Restriktionen gekommen wäre. Gerade hinsichtlich der drei letzteren Punkte bestanden für die eng mit der Gewerkschaftsbewegung²⁹ verwobene SPD große Bedenken, dass über derartige Vorschriften zentrale Errungenschaften der organisierten Arbeiterbewegung beschnitten oder gar zunichte gemacht werden konnten. Auch deshalb wuchsen in ihren Reihen die Vorbehalte gegen Teile des Gesetzentwurfs.

Einig waren sich Regierungs- wie Oppositionslager dagegen weitgehend hinsichtlich der Vorkehrungen für den Zustand der äußeren Gefahr. Er sollte – bei Gegenzeichnung des Bundeskanzlers – vom Bundespräsidenten verkündet werden, der jedoch zuvor möglichst auch die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat anzuhören hatte. Damit waren die Spitzen von vier Verfassungsorganen in diese Entscheidung eingebunden. Soweit praktikabel, sollten Parlament und Länderkammer ihre Funktionen weiter ausfüllen, erst wenn dies nicht mehr möglich war, würde ein »Notparlament« oder »Gemeinsamer Ausschuss« an deren Stelle treten. Die Zusammensetzung dieses Notparlaments war lange Zeit umstritten, erwogen wurde entweder eine paritätische Besetzung mit je zehn (oder elf) Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat oder ein Übergewicht des Bundestags mit zwanzig (oder zweiundzwanzig) Parlamentariern gegenüber zehn (oder elf) Repräsentanten des Bundesrats. Durchgesetzt hat sich dann letztere Aufgliederung, und um jedem Bundesland einschließlich Berlins eine Vertretung in diesem Gremium zu ermöglichen, beschloss man, die Gesamtzahl auf dreiunddreißig Mitglieder festzusetzen.

Nach einiger Diskussion kam man auch überein, dass in diesem Gremium keine »Bundestags«- und »Bundesratsbank« geschaffen werden sollte, sondern dass bei der Verabschiedung von Gesetzen oder Verordnungen alle Mitglieder gleichberechtigt mitwirken konnten. Dies schien schon deshalb geboten, weil gegebenenfalls angesichts der Verkehrslage oder anderer Umstände nur ein kleiner Kreis von Mitgliedern dieses Notparlaments an dessen Sitzungen teilnehmen konnte und in diesem Fall die eine oder die andere Seite ein bestimmtes Quorum nicht erreichen würde. Um diesen Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung aller Mitglieder des Notparlaments zu unterstreichen, sollten die vom Bundesrat benannten Personen von ihrer Weisungsgebundenheit entpflichtet werden.

Kontroverser diskutiert wurde die Frage, wie das Notparlament in Personalentscheidungen verfahren sollte. Dies bezog sich zunächst einmal auf ein konstruktives Misstrauensvotum und eine Nachwahl des Kanzlers im Falle von dessen Abwahl oder dessen Tod. Hier neigten einige Ausschussmitglieder dazu, sich am »normalen« *Procedere* zu orientieren, also das Wahlkollegium auf die Bundestags-Abgeord-

²⁹ Der DGB hatte sich auf seinem Bundeskongress in Hannover im Oktober 1962 mit 276 gegen 138 Stimmen gegen »jede zusätzliche Regelung des Notstandes und Notdienstes« gewandt. Vgl. Schneider, *Demokratie*, S. 95 ff.

neten dort zu begrenzen, während andere dies als numerisch zu schmal ansahen und es auch vorteilhafter fanden, wenn im Notstandsfall der Kanzler das Vertrauen der Mehrheit des gesamten Notparlaments haben würde. Letzteres Argument erwies sich schließlich als zwingender, so dass man diese Lösung wählte. Im Falle einer Neuwahl des Bundespräsidenten sollte das Notparlament als Ersatz für die Bundesversammlung gelten; in ähnlicher Weise wurden auch Nachwahlen für das Bundesverfassungsgericht sowie andere oberste Gerichte geregelt. Auffällig ist auch hier, dass die im Grundgesetz festgeschriebene Balance in der Zuordnung der Verfassungsorgane möglichst unverfälscht erhalten bleiben und nur aus einsehbaren Gründen der Praktikabilität hiervon abgewichen werden sollte.

Lange und heftige Diskussionen gab es um die Frage, wann das Notparlament in Aktion treten sollte. Auch hier votierten insbesondere die sozialdemokratischen Ausschussmitglieder dafür, die Erklärung, dass Bundestag und Bundesrat an ihrem Zusammentritt gehindert und/oder ihre Funktionsfähigkeit nicht länger gewährleistet seien, möglichst lange hinauszuschieben. Gleichzeitig setzte sie jedoch stark auf das Notparlament als Verkörperung einer »Allparteienverantwortung« im Notstandsfall, das als Partner wie als Gegenpart der Bundesregierung eng in die zu fallenden Entscheidungen eingebunden werden sollte. Den offenkundigen Widerspruch zwischen beiden Positionen, so verständlich jede von ihnen war, vermochte die Partei bis auf weiteres nicht aufzulösen.

Für ein frühes Einschalten des Notparlaments sprach der Wunsch, die bei Eintritt des Verteidigungsfalls zu verabschiedenden Gesetze und Verordnungen schon vorab zu beraten und dann schnell implementieren zu können. Eine Behandlung dieser Materie im Bundestag selbst noch vor Eintritt des Spannungsfalls, also gleichsam auf Vorrat, schien weder eingedenk der notwendigen Geheimhaltung noch mit Blick auf eventuell hierdurch ausgelöste Besorgnisse in der Bevölkerung möglich. Andererseits mussten im Angesicht einer internationalen Krise derartige »Schubladengesetze« alsbald verabschiedet und umgesetzt werden. Als möglicher Ausweg aus dieser Zwangslage entwickelte sich dann die Idee, das Notparlament bereits in Friedenszeiten zusammentreten und die notwendigen Gesetze und Verordnungen dort unter Ausschluss der Öffentlichkeit bis zur Entscheidungsreife beraten zu lassen, so dass sie im Notstandsfall umgehend in Kraft gesetzt werden konnten. Dies wurde allerdings von allen Seiten als problematische Konzeption eingeschätzt, da hier schon vorab die Gesetzgebungsfunktion von Bundestag und Bundesrat eingeschränkt und stattdessen die zu regelnde Materie einem Ersatzorgan übergeben werden würde. So beließ man es bei eher vagen Formulierungen zum *Procedere* im Notstandsfall und kam überein, das konkrete Vorgehen später in einer Geschäftsordnung des Notparlaments festzulegen.

Die SPD, die am deutlichsten für das Festhalten an der gewaltenteiligen Verfassungsordnung votierte, konnte sich mit einer starken Rolle des Notparlaments auch deshalb anfreunden, weil so ein Notverordnungsrecht für die Bundesregierung umgangen werden sollte. Mehrfach betonte Friedrich Schäfer, »seine Fraktion [...] habe sich von Anfang an in diesem Sinne festgelegt« und »werde einem Notverordnungs-

recht, gleich in welcher Weise verklausuliert, nicht zustimmen können.«³⁰ Dies jedoch stieß bei den christdemokratischen Ausschussmitgliedern auf deutlichen Widerspruch. Mit stüffisantem Unterton gab Schäfers Unionskollege Karl Kanka zu bedenken, dass »ein gesundes Misstrauen gegenüber den in der Exekutive an den Schalthebeln sitzenden Männern [...] natürlich zu bejahen [sei], man dürfe dieses Misstrauen aber auch nicht übertreiben.«³¹ Die Frage eines Notverordnungsrechts der Bundesregierung im Notstandsfall blieb bis zum Schluss umstritten und sollte eines der entscheidenden Argumente für die SPD sein, den im Rechtsausschuss erarbeiteten Gesetzentwurf abzulehnen.

Wenn aber in ihren Augen der Notstandsfall nicht – wie 1955 von Schröder propagiert – die »Stunde der Exekutive« sein sollte, bot das Notparlament ein willkommenes Instrument, um der Bundesregierung ein die Legislative repräsentierendes neues Verfassungsorgan entgegenstellen zu können, das gleichwohl in enger Zusammenarbeit mit ihr und ohne Verzug die notwendigen Maßnahmen treffen konnte. »Es komme darauf an«, so erneut Schäfer, »daß die Regierung in der Notstandssituation entweder durch das Gesamtparlament oder durch den Notstandsausschuss eine breite politische Rückendeckung für ihre Maßnahmen habe. Auf die Allparteienverantwortung, also die Zweidrittel-Verantwortung, könne unter keinen Umständen verzichtet werden.«³²

Diese Einschätzung lässt bereits anklingen, dass die Installation eines Notparlaments in den Augen der SPD auch in anderer Hinsicht große Vorteile bot. Über die Mitgliedschaft in diesem Gremium vermochte sie weitreichende Mitwirkungsrechte an allen im Notstandsfall zu treffenden Entscheidungen zu erwirken. Zwar lehnte sie die Vorstellung ab, dass in dieser Situation die Bildung eines Allparteienkabinetts das Gebot der Stunde sei, doch sprach sie immer wieder von einer Allparteienverantwortung, die dann Platz zu greifen habe und die auch von allen verantwortlichen politischen Kräften verwirklicht werden müsse. Über das Notparlament, wo sie auf der »Bundestags-« wie auf der »Bundesratsbank« vertreten war, war in ihrer Sicht diese Allparteienverantwortung am besten zu praktizieren. Auch wenn sie dies nirgends *expressis verbis* sagte, dürfte ihr Bemühen, den Vertretern der Länderkammer im Notparlament keinen minderen, sondern einen gleichberechtigten Status zuzuschreiben, auch von dem Kalkül geprägt gewesen sein, das eigene Gewicht dort zu stärken und so eine bedeutsame Mitwirkungsfunktion im Notstandsfall festzuschreiben.

Für die Unionsvertreter galt dies nicht in gleichem Maße. Zwar setzten auch sie auf das Notparlament als neues Verfassungsorgan und wollten es mit umfangreichen Rechten ausstatten, doch lässt sich bei ihnen eine so grundsätzliche Skepsis gegen die Exekutive generell und gegen ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung im

³⁰ 114. Sitzung Rechtsausschuss am 21. 1. 1965, BT ParlA, IV 1074 A4. Hierbei verwies er auf die eindeutige Festlegung der SPD auf ihrem Parteitag in Karlsruhe 1964. Ähnlich auch 67. Sitzung Rechtsausschuss am 7. 11. 1963, BT ParlA, IV 1074 A3.

³¹ 62. Sitzung Rechtsausschuss am 10. 10. 1963, BT ParlA, IV 1074 A2.

³² 60. Sitzung Rechtsausschuss am 4. 10. 1963, BT ParlA, IV 1074 A2.

Besonderen nicht konstatieren. Schon Matthias Hoogen hatte hier die Linie vorgegeben mit der Feststellung, dass er sich nicht vorstellen könne, »wie ohne ein Notverordnungsrecht der Regierung in Notstandssituationen unmittelbaren Gefahren begegnet werden kann. [...] Wir müssen uns darauf beschränken, Sicherheiten gegen Mißbrauch einzubauen.«³³ Und auch sein Kollege Eduard Wahl sekundierte ihm: »Die Liebe zu den normalen Verhältnissen, die sicher alle beseele, dürfe nicht dazu führen, daß man die normalen Verhältnisse nicht bewältigen könne.«³⁴ Insgesamt waren die Christdemokraten deutlich pragmatischer als ihre sozialdemokratischen Kollegen und beurteilten die zu treffenden Vorkehrungen für den Notstandsfall stärker unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit. Dies verband sie mit den Vertretern der FDP im Rechtsausschuss, die jedoch insgesamt wenig Profil zeigten. Mit der Zuschreibung von Notstandsvollmachten an die Bundesregierung konnten sich die Koalitionsparteien in der entsprechenden Abstimmung dann auch durchsetzen.³⁵

Die Verhandlungen des Rechtsausschusses über eine Notstandsregelung waren insgesamt von einem offenen und vertrauensvollen Debattenklima gekennzeichnet. Eine Rückbindung an die Fraktions- oder Parteiebene erfolgte eher selten – bei den Sozialdemokraten noch eher als bei Christdemokraten oder Liberalen. Dennoch waren in diesen Debatten nach wie vor feine Risse zu erkennen, votierten doch in den angeführten Streitfragen jeweils die Koalitionsvertreter gemeinsam, so dass sie ihre Linie gegenüber ihren SPD-Kollegen durchsetzen konnten. Auch Gespräche auf anderer Ebene – mit dem Bundeskanzler,³⁶ zwischen den Fraktionsvorsitzenden³⁷ – brachten keine Fortschritte in den strittigen Punkten. Eine Zustimmung der SPD und damit die notwendige Zweidrittelmehrheit waren nicht sichergestellt.

Diese Vorbehalte verstärkten sich, je näher die Bundestagswahl 1965 heranrückte. Zudem wurden nun in der Öffentlichkeit³⁸ – aus den Hochschulen, den Kirchen, den Gewerkschaften – massive Vorbehalte gegen die geplanten Regelungen laut, die das Gesetzespaket grundsätzlich in Frage stellten. Hatten die entsprechenden Debatten bisher im geschützten und abgeschirmten Rahmen des Bundestags-Rechtsausschusses stattgefunden, so wurde nun der vorparlamentarische Raum zu einer großen Diskussionsbühne. Im Zentrum dieser Kontroversen stand zum einen erneut – und immer wieder mit dem Hinweis auf den Missbrauch des Art. 48 WRV – eine generelle Absage an alle Vorkehrungen für den Notstandsfall, zum andern die

³³ 98. Sitzung Rechtsausschuss am 7. 10. 1964, BT ParlA, IV 1074 A3.

³⁴ 60. Sitzung Rechtsausschuss am 4. 10. 1963, BT ParlA, IV 1074 A2. Ähnlich auch Weber (CDU), Busse (FDP) und Schäfer (StS BMI) in der 114. Sitzung des Rechtsausschusses am 21. 1. 1965, BT ParlA, IV 1074 A4.

³⁵ 98. Sitzung Rechtsausschuss am 7. 10. 1964, BT ParlA, IV 1074 A3; 114. Sitzung Rechtsausschuss am 21. 1. 1965, BT ParlA, IV 1974 A4.

³⁶ So am 1. und 6. 6. 1964, vgl. Soell, Erlers, S. 812.

³⁷ So am 18. 3. 1965, vgl. Notiz Erlers, AdSD, NL Erlers 150, und Soell, Erlers, S. 814 ff. Vgl. auch Schreiben Erlers an Barzel und Kühlmann-Stumm am 26. 1. 1965, AdSD, NL Erlers 150.

³⁸ Vgl. hierzu vor allem Schneider, Demokratie, S. 127 ff.; sowie Spornol, Notstand, S. 41 ff. Diese Welle der Kritik kann im vorliegenden Zusammenhang nur angerissen werden.

harsche Kritik an den vorgesehenen Grundrechtseinschränkungen. Insbesondere die Gewerkschaften wandten sich vehement gegen die geplanten Abstriche am Streikrecht, an der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie an der Pressefreiheit, aber auch gegen die vorgesehene Dienstpflicht. Ihren Höhe- und Schlusspunkt erreichte diese Protestbewegung mit dem Kongress »Demokratie vor dem Notstand« am 30. Mai 1965 in Bonn, auf dem die dort auftretenden Redner den im Rechtsausschuss erarbeiteten Entwurf gleichsam in der Luft zerrissen. Allerdings zeigten sich auf diesem Kongress auch Differenzen zwischen den Protestgruppen: während der DGB sich gegen eine Teilnahme an dieser Veranstaltung entschieden hatte, suchte die IG Metall den Kontakt zu der universitären Opposition gegen die Notstandsgesetze, wobei jedoch auch das universitäre Lager – studentische Hochschulgruppen, einzelne Hochschullehrer – durchaus unterschiedliche Ansichten zur Frage der Notstandsgesetze vertrat. Von einer einheitlichen und einmütigen Position waren die Kritiker weit entfernt.

Für die Haltung der SPD zum Notstandsgesetzesentwurf war diese massive öffentliche Protestwelle von einschneidender Bedeutung. Angesichts ihrer traditionell engen Bindung an die Gewerkschaftsbewegung war sie für diesen Druck durchaus empfänglich, wenngleich sie versuchte, in den anstehenden Entscheidungen eine eigene Linie zu verfolgen. Aber auch an der Parteibasis regte sich vielstimmiger Protest,³⁹ der bis in die Bundestagsfraktion hinein emporstieg. Viele Parteimitglieder in den Wahlkreisen zeigten sich mit der Haltung »ihres« Abgeordneten in dieser Frage und dem Kurs der Parteiführung generell unzufrieden und machten ihrer Ablehnung Luft. Aber auch den Gewerkschaften nahestehende Abgeordnete sahen sich in einer doppelten Loyalität, was ihre Bereitschaft schmälerte, den im Rechtsausschuss erarbeiteten Kompromiss mitzutragen. Vor diesem Hintergrund versuchte die Fraktionsspitze, Nachbesserungen des vorliegenden Textes zu erreichen. In interfraktionellen Gesprächen Mitte Mai 1965⁴⁰ wurden dann auch einige Kritikpunkte, vor allem hinsichtlich der Dienstpflicht, beseitigt, doch blieb dies insgesamt eher marginal. In weiteren Kontakten zwischen den Koalitionsfraktionen und den SPD-Parlamentariern in den folgenden Tagen offenbarten sich nach wie vor erhebliche Differenzen in zentralen Fragen. So musste Erler Ende Mai gegenüber seinen Fraktionskollegen konstatieren, dass »nach Lage der Dinge [...] die Aussichten, zu einer Verabschiedung der Notstandsgesetze noch in diesem Bundestag zu gelangen, sehr gering«⁴¹ seien.

Die Unionsfraktion war lange davon ausgegangen, dass man noch in der laufenden Legislaturperiode dieses zentrale Gesetzesvorhaben zu Ende führen könne. Noch im Sommer 1964 hatte sich Barzel zuversichtlich gezeigt, dass man »die SPD festnageln« und »daß das ganze Notstandspaket bis Ende 1964 verabschiedet wer-

³⁹ Vgl. hierzu ausführlicher ebd., S. 131 ff.

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 132, sowie Sitzungen SPD-Fraktion am 18. 5. 1965 und am 24. 5. 1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 113, S. 652, und Nr. 114, S. 661.

⁴¹ Sitzung SPD-Fraktion am 26. 5. 1965, ebd., Nr. 115, S. 672.

den könne«,⁴² und auch noch im Frühjahr 1965 war er bestrebt, die 2. und 3. Lesung noch vor Ostern durchzuführen.⁴³ Auch nach den interfraktionellen Gesprächen Mitte Mai versicherte er, »von Seiten der CDU/CSU gehe man kompromißbereit in die Verhandlungen und hoffe, eine Einigung zu erzielen. Es müsse sich jetzt zeigen, daß dieser Staat von allen demokratischen Kräften getragen werde und daß diese zu gemeinsamem Handeln im Interesse der Nation fähig seien.«⁴⁴

Die FDP schaltete sich erst in der letzten Verhandlungsphase stärker in die Diskussion um die Notstandsgesetze ein. Auch sie vereinte in ihren Reihen Befürworter wie Gegner einer solchen Gesetzgebung,⁴⁵ was das Gewicht ihrer Stimme beeinträchtigte. Allerdings zeigte sie sich bereit, im Sinne der Koalitionsraison auf die Union zuzugehen und in den strittigen Fragen – Rolle und Funktion des Notparlaments, Notverordnungsrecht der Regierung – nach Kompromissen zu suchen. Am schwersten fiel ihr dies hinsichtlich der Einschränkung der Grundrechte, wo sie ihrer traditionellen Rolle als deren Hüter nachzukommen suchte.⁴⁶

Die Kehrtwende ging dann von der SPD aus. Angesichts der öffentlichen Protestwelle wurden seit Mitte Mai 1965 die Kontakte zu den Gewerkschaften deutlich ausgeweitet, was die Haltung zu dem Notstands-Gesetzesentwurf tangieren musste. Ende Mai sah sich Erler zu dem Hinweis genötigt, dass die Fraktion in dieser Frage nicht frei entscheiden könne, sondern »Aufträge der Parteitage ausführt.«⁴⁷ Dies war einerseits eine Mahnung an die öffentlichen Kritiker, dass auch sie sich an die Resolution des Kölner Parteitags 1962 zu halten hatten, nach der eine Notstandsregelung nicht prinzipiell ausgeschlossen werden sollte, aber ein enger Kriterienkatalog für ihren Inhalt und ihre Reichweite abgesteckt worden war, andererseits ein Hinweis an die Bundestagsabgeordneten, dass sie in innerparteiliche Loyalitäten eingebunden seien. Bevor nun eigene Entscheidungen getroffen werden würden, so der Partei- und Fraktionsvorsitzende, solle man zunächst einmal die Sitzung von Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission in den nächsten Tagen und deren Votum abwarten. Auf dieser Sitzung in Saarbrücken beschloss die Parteispitze dann, die Notstandsverfassung in der vorliegenden Form abzulehnen, allenfalls bei substantziellen Modifikationen könne man diese Haltung revidieren. Das Dilemma der Partei führte Wehner dort seinen Zuhörern noch einmal klar vor Augen: »Die CDU dürfe nicht in die Lage kommen, uns der Unzuverlässigkeit in Sicherheitsfragen zu

⁴² Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 2.6.1964 und am 8.6.1964, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 233, S. 1113, und Nr. 235 b, S. 1129; ähnlich auch Sitzung Fraktionsvorstand am 12.10.1964, ebd., Nr. 246, S. 1202.

⁴³ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 15.3.1965, ebd., Nr. 277, S. 1403.

⁴⁴ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 11.5.1965, ebd., Nr. 289, S. 1462. Ähnlich auch Sitzungen CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 17.5.1965, ebd., Nr. 291 a, S. 1475, und CDU/CSU-Fraktion am 18.5.1965, ebd., Nr. 292, S. 1477.

⁴⁵ Vgl. Sitzung FDP-Fraktion am 22.1.1963, Sitzungsprotokolle Nr. 135, S. 730 ff.

⁴⁶ Vgl. Sitzungen FDP-Fraktion am 15.10.1964, ADL 14665; am 11.5.1965 und am 25.5.1965, ADL, 14666; am 26.1.1965, am 14.6.1965 und am 22.6.1965, Sitzungsprotokolle Nr. 166, 174 und 175, S. 996–1002, 1046–1048, 1055f.

⁴⁷ Sitzung SPD-Fraktion am 26.5.1965, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 115, S. 670.

beachtigen. Andererseits müsse man jetzt Wahlkampf führen und könne nicht die Kraft für Auseinandersetzungen mit der Gewerkschaft vergeuden.«⁴⁸

Damit waren die Würfel gefallen. Auch wenn noch letzte Versuche unternommen wurden, zwischen den divergierenden Positionen zu vermitteln,⁴⁹ blieben Erfolge doch aus. So wurde in der Schlussabstimmung im Rechtsausschuss der dort erarbeitete Entwurf Ende Mai 1965 mit den Stimmen der Koalitionsparteien und bei Enthaltung der SPD-Vertreter an den Bundestag überwiesen.⁵⁰ In der anschließenden 2. und 3. Lesung dort⁵¹ musste nun jede Seite ihre Haltung rechtfertigen. Angesichts des nahen Wahlkampfs prallten die Meinungen unversöhnlich aufeinander. Während die Koalitionsredner das bisher Erreichte hervorhoben und die Vorzüge der Notstandsregelungen unterstrichen, sahen sich die Sozialdemokraten dem Vorwurf ausgesetzt, sich unter dem Druck der Gewerkschaften dem zum Greifen nahen Konsens verweigert zu haben. Dies versuchte die SPD mit dem Hinweis auf die Defizite des vorliegenden Gesetzentwurfs zu kontern, doch boten ihre Debattenredner insgesamt kein überzeugendes Bild. So verfehlte der im Rechtsausschuss erarbeitete Entwurf am 24. Juni 1965 mit 238 Ja- gegen 167 Nein-Stimmen die notwendige Zweidrittelmehrheit. Die Scheidelinie zwischen den beiden Lagern verlief – bis auf zwei Ausnahmen⁵² – säuberlich entlang der Fraktionsgrenzen. So vertrauensvoll und konsensorientiert die Verhandlungen im Rechtsausschuss im Allgemeinen auch gewesen waren – im öffentlichen Raum des Plenarsaals und im Angesicht des heraufziehenden Wahlkampfs überwog die Disposition zur gegenseitigen Abgrenzung.

Was schließlich – teils mit, teils gegen die Stimmen der SPD-Fraktion – verabschiedet wurde, waren die »einfachen« Notstandsgesetze,⁵³ die parallel zu der »eigentlichen« Notstandsvorlage beraten worden waren und mit denen vor oder bei Eintritt des Notstandsfalls Vorkehrungen zum Schutz der Zivilbevölkerung sowie zur Sicherstellung zentraler Versorgungsfunktionen getroffen werden sollten. Auch hier tat sich die SPD schwer, eine überzeugende Linie zu finden: während die einen – die Mehrheit – durch ihre Zustimmung zu den Schutzgesetzen ihre prinzipielle Bereitschaft bekunden wollten, an der Vorsorge für den Notstandsfall mitzuwirken, sahen andere – eine Minderheit – hierin eine problematische Abweichung von der zuvor vereinbarten Linie.

Mit der Bildung der Großen Koalition änderte sich die politische Konstellation; nun war die SPD-Fraktion in die Regierungskoalition eingebunden und gehalten, die Erfolgsbilanz dieses Bündnisses mit zu gestalten. Dies stärkte die pragmatischen

⁴⁸ Sitzung Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission der SPD am 28. 5. 1965, AdSD, SPD-PV-Protokolle Jan.–Aug. 1965.

⁴⁹ Vgl. Erlar an Barzel am 26. 1. 1965, ACDP, 08-002/037/2; Barzel an Erlar am 7. 4. 1965, ebd.; Benda an Barzel am 13. 5. 1965, ebd.; Benda an alle Fraktionsvorsitzenden am 13. 5. 1965, ebd.

⁵⁰ Vgl. 136. Sitzung Rechtsausschuss am 26. 3. 1965, BT ParlA, IV 1074 A 5. Ergebnis der Beratungen war der Entwurf des Rechtsausschusses vom 31. 5. 1965, BT Anl. 99, Dr. 04/3494.

⁵¹ BT Plenarprotokolle 04/190, 04/192 und 04/193 vom 16., 22. und 24. 6. 1965, S. 9691–9739.

⁵² Oswald Kohut und Heinrich Schneider (beide FDP) stimmten mit Nein; Enthaltungen gab es keine.

⁵³ Vgl. für Einzelheiten Schneider, *Demokratie*, S. 146 ff.

Kräfte. Aber bereits vor diesem Regierungswechsel waren erste Schritte unternommen worden, um endlich einen Schlussstrich unter dieses schwierige und konfliktbeladene Thema ziehen zu können. So hatte der neue Innenminister, Lücke, zur Vorbereitung eines Regierungsentwurfs im Frühjahr 1966 eine interfraktionelle »Zwölferkommission« berufen,⁵⁴ in der – ausgehend von dem im Rechtsausschuss erstellten, dann aber im Plenum in der 3. Lesung gescheiterten »Benda-Entwurf« – die dort noch offen gebliebenen Fragen weiter erörtert werden sollte mit dem Ziel, eine konsensfähige Vorlage zu erarbeiten. Hierbei war Lücke optimistisch, »noch vor den Parlamentsferien dem Kabinett einen neuen Regierungsentwurf vorlegen« zu können. Dessen Beratung sollte dann »ohne Zeitdruck vor sich gehen. Eine Zeitspanne von 1–2 Jahren sei durchaus wünschenswert«. Geplant war auch, in den Bundestagsausschüssen in Expertenanhörungen Befürworter und Gegner einer Notstandsverfassung zu Wort kommen zu lassen. Begleitet werden sollten die parlamentarischen Beratungen durch »eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit über die Probleme der Verfassungsergänzung«. ⁵⁵ Damit schien eine zügige und reibungslose Verabschiedung vorgegeben.

Die zweite wichtige Initiative des Innenministers war der Vorschlag, Mitglieder aller Bundestagsfraktionen sowie des Bundesrates zu der Stabsrahmenübung der NATO »Fallex 66« einzuladen, damit sie dort durch Mitwirkung an den entsprechenden Planspielen die Wirksamkeit der künftigen Notstandsverfassung testen und insbesondere die Funktionsfähigkeit des »Notparlaments« erproben konnten.⁵⁶ In Lückes Sicht sollte »hier gewissermaßen der Laboratoriumsversuch gemacht werden [...], dessen Aufgabe es sei festzustellen, wie sich der Gemeinsame Ausschuss im Notstandsfalle bewähre«. ⁵⁷ Nach anfänglichem Zögern folgten alle drei Fraktionen dieser Einladung und zeigten sich nach Abschluss der Übung durchaus überzeugt von deren Ergebnissen.⁵⁸

⁵⁴ Vgl. Wehner an Lücke am 17.2.1966, AdSD, NL Helmut Schmidt 5465; Lücke an Wehner am 24.2.1966, ebd. Mitglieder dieser Kommission waren die Abgeordneten Benda, Even, Kempfler, Wilhelmi (CDU/CSU), Jahn, H. Schmidt, Schmitt-Vockenhausen (SPD), Busse, Dehler, Dorn (FDP) sowie als Vertreter der Länder die Ministerpräsidenten Bennemann (Niedersachsen) und Filbinger (Baden-Württemberg). Die Vertreter der FDP schieden im Oktober 1966 aus dieser Kommission aus, die restlichen Mitglieder tagten bis zur Fertigstellung des Regierungsentwurfs im Frühjahr 1967 weiter.

⁵⁵ Vermerk vom 18.5.1966 über die Ergebnisse der Sitzungen der »Zwölfer-Kommission« am 2. und 22.3. sowie am 3.5.1966 im BMI, ACDP, 08-002-037/2.

⁵⁶ Vgl. Sitzung SPD-Fraktionsvorstand am 27.1.1966, AdSD, Fraktionsvorstandsprotokolle.

⁵⁷ Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Arbeitskreise Innenpolitik, Rechtswesen und Sicherheitspolitik der SPD-Fraktion am 20.9.1966, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5, WP, Mappe 419. Nach einer Aufzeichnung des BMI vom 27.4.1967 (ACDP, 08-002-037/1) hielten die Mitglieder von Bundestag und Bundesrat während dieses Fallex-Manövers 18 Sitzungen mit einer Beratungsdauer von 32 Stunden ab.

⁵⁸ Vgl. die entsprechenden Erklärungen von Ernst Benda und Bert Even sowie von Wolfram Dorn vom 21.10.1966, ADL, NI-3179; Sitzung FDP-Fraktion am 19.4.1966, Sitzungsprotokolle Nr. 184, S. 1120 ff.; Sitzung SPD-Fraktion am 20.9.1966, Sitzungsprotokolle 4, WP, Nr. 155, S. 948 ff. Allerdings machte die SPD-Fraktion deutlich, dass ungeachtet dieses positiven Votums sie ihr Verhalten in der parlamentarischen Behandlung der Notstandsgesetzgebung damit nicht festlegen wolle. Vgl. Stel-

Damit waren wichtige Weichenstellungen für den neuen Regierungsentwurf getroffen, der nun im Detail ausgearbeitet werden musste. Insofern bedeutete das Ende der Regierung Erhard und deren Ablösung durch die Große Koalition keine Unterbrechung in diesem Vorhaben, zumal Lücke selbst weiterhin das Innenministerium leitete. Im Frühjahr 1967 war der sog. »Lücke-Entwurf« dann fertig gestellt. Wie dies in den Vorgesprächen vor allem von SPD und FDP angemahnt worden war, sollten die Grundrechtseinschränkungen auf ein Minimum reduziert werden und nicht mehr die Artikel 5 (Meinungs- und Pressefreiheit), 8 (Versammlungsfreiheit) und 9 (Vereinigungsfreiheit) betreffen. Zudem wurden Stellung und Befugnisse des »Gemeinsamen Ausschusses« neu austariert. War im »Benda-Entwurf« vorgesehen gewesen, dass dieser Ausschuss schon vorab, also in Friedenszeiten, zusammenzutreten und die im Zustand der äußeren Gefahr zu erlassenden Gesetze vorbereiten und auch billigen sollte, wurde diese Vorschrift nun beseitigt und festgeschrieben, dass das Notparlament nur nach Feststellung des Verteidigungsfalls in Aktion treten konnte. Damit war ein wesentlicher Einwand gegen die bisherigen Planungen beseitigt.

Schien sich also im Rahmen der Koalition eine Annäherung der Standpunkte abzuzeichnen, so geriet nun die beabsichtigte Notstandsregelung in den Fokus überbordender öffentlicher Diskussionen. Zwar hatte es auch zuvor deutliche Proteste gegen das Projekt einer Notstandsverfassung gegeben, nun weiteten sie sich zu einer massiven Front gegen dieses Vorhaben aus. Ging es der einen Seite um die Verabschiedung einer gesetzlich zu fixierenden Vorsorge für den Notstandsfall, die den demokratischen Rechtsstaat auch in Extremsituationen vor dem Zusammenbruch bewahren würde, so sah die andere Seite in jeder Notstandsgesetzgebung eine generelle Ermächtigung der Exekutive zur Beseitigung der Demokratie. Diese konträren Positionen sollten die öffentlichen Debatten bis zur Verabschiedung der Notstandsverfassung im Mai 1968 prägen. Dabei wurde der Austausch der Argumente im Parlament und in den Hearings des Deutschen Bundestages immer stärker überlagert von der Mobilisierung einer außerparlamentarischen Massenbewegung, deren gesellschaftliche Bandbreite zeitweise von Schriftstellern, Publizisten und Wissenschaftlern über die Gewerkschaften bis hin zur nun rapide wachsenden Studentenbewegung reichte.⁵⁹ Auch wenn Divergenzen innerhalb dieses Bündnisses um den einzuschlagenden Weg sowie über die Notwendigkeit und Reichweite einer Notstandsregelung nicht zu übersehen waren, bildete es doch eine eindrucksvolle Phalanx gegen die von Regierung und Parlament getragenen Pläne.

Ein erster Höhepunkt dieses außerparlamentarischen Protestes war der Kongress »Notstand der Demokratie«⁶⁰ am 30. Oktober 1966 in Frankfurt am Main, zu dem

lungnahme von Gerhard Jahn vom 21.10.1966, ADL, Nr. 3179, und Sitzung SPD-Fraktion am 25.10.1966, Sitzungsprotokolle 4. WP, Nr. 159, S. 980 ff.

⁵⁹ So die Einschätzung von Schönhoven, *Wendejahre*, S. 268.

⁶⁰ Vgl. zu diesem Kongress Schauer, Helmut (Hrsg.), »Notstand der Demokratie«. Referate und Materialien vom Kongress am 30. Oktober 1966 in Frankfurt, Frankfurt am Main 1967; sowie Schneider, *Demokratie*, S. 174–188, und Spornol, *Notstand*, S. 36 ff.

ein Kuratorium gleichen Namens eingeladen hatte und hinter dem verschiedene Studentenverbände, Abrüstungsbefürworter, Teile der Gewerkschaftsbewegung sowie eine Reihe von publizistischen und akademischen Notstandskritikern standen. Vor etwa 20.000 Teilnehmern charakterisierten die Redner dort die geplanten Notstandsgesetze als Auftakt zur Beseitigung von grundlegenden Bürgerrechten, als Ableiten in einen diktatorischen Maßnahmestaat unter dem Deckmantel einer »formalen Demokratie« oder gar als Ausgangspunkt und Auftakt für eine in den »Faschismus« führende Ausnahmegesetzgebung und riefen zu Protest und Widerstand auf.

Diese Mobilisierung außerparlamentarischer Kritik, die von einem großen publizistischen Echo begleitet wurde, traf die Bundestagsparteien mit enormer Wucht. Insbesondere die SPD erschütterte sie bis ins Mark. Nicht nur gab es viele personelle Überschneidungen zwischen ihrem Gewerkschaftsflügel und dem sich formierenden Protest, generell verstärkte er die Vorbehalte in vielen Parteibezirken gegen eine Notstandsregelung. Auch der in Godesberg eingeleitete gesellschaftliche Öffnungsprozess hin zu neuen Wähler- und Anhängerschichten drohte durch diesen Konflikt ins Stocken zu geraten, galt es für die Partei doch, die kritischen Stimmen aus dem linksliberalen, akademisch geprägten Bürgertum nicht zu verprellen, gleichzeitig aber auch die eigene Regierungsfähigkeit und politische Verlässlichkeit nachzuweisen.

Angesichts der anschwellenden öffentlichen Debatte hatten sich die Koalitionsfraktionen darauf verständigt, die Notstandsgesetze zügig zu beraten und möglichst noch vor der parlamentarischen Sommerpause 1968 zu verabschieden.⁶¹ Nachdem Lückes Gesetzentwurf am 10. März 1967 vom Kabinett in einer Sondersitzung verabschiedet worden war und auch der Bundesrat der ihm übersandten Vorlage zugestimmt hatte,⁶² stand nun Ende Juni 1967 die 1. Lesung im Bundestag an. Für eine gelassene und sachorientierte Behandlung des Themas war dieser Zeitpunkt denkbar ungünstig.⁶³ Anlässlich des Staatsbesuchs des iranischen Schah in der Bundesrepublik Ende Mai/Anfang Juni 1967 war es in mehreren Städten zu Demonstrationen gegen dessen autoritäres Regime gekommen, ja, bei entsprechenden Zusammenstößen zwischen Demonstranten und Sicherheitskräften in Berlin am 2. Juni der Student Benno Ohnesorg von einem Polizisten erschossen worden. Dies löste eine bundesweite Demonstrations- und Protestwelle aus, in der auch die anstehende Notstandsgesetzgebung eine Rolle spielte.

⁶¹ Vgl. Sitzungen CDU/CSU-Fraktion am 14. 2. 1967 und 14. 3. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 9 u. 14, S. 79 u. 181. Barzel sprach hier von einer Koalitionsabrede. Schmidt sah dies skeptischer und unterstrich, dass »das Parlament [...] Zeit und Muße für die Beratung der Notstandsgesetze haben« müsse und dass »nach seiner Rechnung [...] eine Verabschiedung vor den Sommerferien 1968 nicht möglich« sei. Sitzung SPD-Fraktion am 11. 4. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 14a, S. 63. Hiermit wollte er vor allem den fraktionsinternen Kritikern entgegenkommen.

⁶² Vgl. Kabinettsitzung am 10. 3. 1967, Kabinettsprotokolle Nr. 70; BR, Sten. Ber. 308. Sitzung am 28. 4. 1967, S. 51–63, BR Dr. 162/67.

⁶³ So auch die Meinung von Schneider, Demokratie, S. 206. Dort, S. 206 ff., auch zum Folgenden.

Parallel hierzu und schon zuvor war in verschiedenen Aufrufen, offenen Briefen und Veranstaltungen gegen dieses Vorhaben protestiert worden verbunden mit der Aufforderung an die Abgeordneten, die Notstandsgesetzgebung noch einmal kritisch zu prüfen. Besondere Aktivitäten entwickelte die »Kampagne für Abrüstung«, die nicht nur in vielen Städten mit verschiedenen Veranstaltungen auf ihre Position aufmerksam machte, sondern zwei Tage vor der 1. Lesung der Gesetzesvorlage in zehn überregionalen Tageszeitungen einen Appell an die Bundestagsmitglieder publizierte, diesen Entwurf abzulehnen. Einen Tag später trafen sich auf ihre Einladung hin in Bonn mehr als 5.000 Demonstranten zu einer Kundgebung, auf der diese Kritik noch einmal bekräftigt wurde. Wenn am selben Abend die Vorsitzenden der vier Bundestagsparteien – Kiesinger, Brandt, Mende und Strauß – im Juridicum der Universität im Rahmen der Fernseh-Sendung »Journalisten fragen – Politiker antworten« in einer öffentlichen Diskussion mit Bonner Studenten gegenzuhalten versuchten,⁶⁴ so war dies ein weitgehend vergeblicher Vorstoß, den außerparlamentarischen Protest durch sachliche Informationen einzudämmen.

In dieser Atmosphäre fand dann am 29. Juni 1967 die 1. Lesung im Deutschen Bundestag statt. Vor dem Hintergrund der lautstarken öffentlichen Debatte und eingedenk nach wie vor bestehender partei- und fraktionsinterner Divergenzen in zentralen Fragen wurde sie sorgfältig orchestriert.⁶⁵ Die Fraktionsführungen der beiden Koalitionsparteien hatten sich darauf verständigt, die Grundkonzeption der Notstandsvorlage zu rechtfertigen, aber deutlich zu machen, dass im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens kritische Punkte konstruktiv diskutiert werden und im Detail auch Modifikationen denkbar sein sollten. So wollte man Einverständnis im Ganzen und gleichzeitig Offenheit im Detail demonstrieren.

Dies fiel der Unionsfraktion noch am leichtesten. Auch wenn einzelne ihrer Redner warnten, dass die Partei schon bei dieser Vorlage bis an den Rand des Vertretbaren gegangen sei und weitere Änderungen Widerspruch hervorrufen würden, blieb man doch dabei, im Bundestag nicht jeweils abweichende Meinungen zu präsentieren, sondern das Einvernehmen in den eigenen Reihen dadurch zu unterstreichen, dass man eine Generallinie verabredete und die einzelnen Redner jeweils zu spezifischen Sachthemen sprachen.⁶⁶

Dies konnte die SPD-Fraktion nicht praktizieren. Wenige Tage vor der 1. Lesung hatte Innenminister Lücke im Arbeitskreis »Rechtswesen und Innenpolitik« der Fraktion noch einmal die zentralen Punkte des Gesetzentwurfs erläutert und sich kritischen Fragen gestellt. In der entscheidenden Fraktionssitzung selbst wurde dann die Linie der Sprecher für die SPD festgelegt, die – ähnlich wie bei der Union – eine grundsätzliche Zustimmung zu der Vorlage andeuten sollten mit dem Vorbehalt, dass sie »durchaus noch verbesserungsfähig sei«.⁶⁷ Allerdings hatten am Vortag Kri-

⁶⁴ Vgl. Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion 5. WP, S. 420, Anm. 4.

⁶⁵ Vgl. Sitzung SPD-Fraktionsvorstand am 27. 6. 1967, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 202.

⁶⁶ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 27. 6. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 26, S. 392 ff.

⁶⁷ Wehner in der Sitzung der SPD-Fraktion am 27. 6. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 23, S. 184. Vgl. zu dieser Sitzung auch Schneider, Demokratie, S. 208 ff.

tiker des Lücke-Entwurfs rund um die Abgeordneten Kurt Gscheidle und Hans Matthöfer ein eigenes Memorandum vorgelegt, das von 62 der 202 sozialdemokratischen Bundestagsabgeordneten unterstützt wurde und in dem die Initiatoren deutlich machten, dass sie zentrale Punkte der Regierungsvorlage ablehnten. Zwar blieben diese Vorstellungen noch auf dem Boden des Koalitionsentwurfs, auch suchten die Unterzeichner des Memorandums den Verdacht einer innerparteilichen Fraktionsbildung zu vermeiden,⁶⁸ doch war mit ihm ein deutlicher Widerspruch markiert, auf den die Fraktionsführung Rücksicht nehmen musste. Jedoch verzichteten Gscheidle und seine Mitstreiter in der 1. Lesung der Notstandsgesetze darauf, das Wort zu ergreifen, während der Hauptredner der Fraktion, Martin Hirsch, Vorsitzender des Arbeitskreises »Rechtswesen« der Fraktion und zentraler Koordinator von deren Auftreten in der Notstandsfrage, sich bemühte, Kritikpunkte der innerparteilichen Opposition aufzunehmen, ohne die sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder, die dem Entwurf ja zugestimmt hatten, zu brüskieren.⁶⁹

So blieb es der Opposition überlassen, die weitreichendsten Angriffe auf den Regierungsentwurf zu formulieren. Die Position der FDP war diffizil, hatte sie zuvor doch als Koalitionspartner sowohl den Höcherl- als auch den Benda-Entwurf mit getragen und sah sich nun in der Pflicht, die Kritik an den Notstandsgesetzen im Bundestag zur Sprache zu bringen. Allerdings waren auch in der Vergangenheit die Differenzen zwischen dem »rechten« und dem »linken« Flügel der Partei in der Notstandsfrage groß gewesen, wenn man dies auch im Sinne der Koalitionsraison über-tüncht hatte. Nun jedoch gewannen die kritischen Stimmen das Übergewicht. Fraktionslinie wurde somit, dass man nun angesichts der Großen Koalition und des Fehlens einer parlamentarischen Sperrminorität »das Notstandsrecht viel schärfer beurteilen« müsse als zuvor und dass es deshalb »die Haltung der FDP in bezug auf den Notstand sein [müsse], daß die Interessen des Bürgers gewahrt werden und das Parlament nicht ausgeschaltet wird.«⁷⁰ Daher sprachen die Redner aus den Reihen der FDP in der 1. Lesung nicht nur die aus ihrer Sicht kritischen Punkte ohne Umschweif an, sondern kündigten auch an, nach der Sommerpause einen eigenen Gesetzentwurf zur Notstandsregelung vorzulegen.⁷¹

Die Koalition hatte sich darauf verständigt, dass parallel zur Beratung der Notstandsvorlage auch die einfachen Notstandsgesetze sowie novellierte Versionen der

⁶⁸ Dies unterstreichen Schneider, ebd., S. 208 f., und Abelshäuser, Nach dem Wirtschaftswunder, S. 170. Dort auch Einzelheiten zum Inhalt des Memorandums.

⁶⁹ Vgl. Sitzung am 29. 6. 1967, BT Plenarprotokoll 05/117, S. 5880 ff.

⁷⁰ Gemeinsame Sitzung von Bundesvorstand und Bundestagsfraktion der FDP am 15. 6. 1967, ADL, 14668.

⁷¹ Sitzung am 29. 6. 1967, BT Plenarprotokoll 05/117, S. 5887. Der FDP-Entwurf eines »Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall« vom 2. 10. 1967 (BT Dr. 05/2130) wurde nach seiner Einbringung im Bundestag an den Rechtsausschuss überwiesen. Barzel hielt diesen Gesetzentwurf für »völlig unzureichend [...] und im Widerspruch zur bisherigen Haltung dieser Partei« stehend. Zudem fürchtete er, dass er bei der SPD an Boden gewinne, und argwöhnte deshalb, dass »in Sachen Notstandsgesetzgebung [...] die parlamentarischen Aussichten innerhalb der Koalition nicht gut« stünden. Barzel an Kiesinger am 27. 10. 1967, ACDP, I-226-A 002.

schon in der 4. Legislaturperiode verabschiedeten Sicherstellungsgesetze im Bundestag eingebracht werden sollten⁷² und zwar nicht zuletzt, um die öffentliche Diskussion um die Notstandsverfassung zu besänftigen und die Debatte über die Zusammenstellung eines solchen Gesamtpakets zu versachlichen. Als Lücke diese Entwürfe nicht noch im Sommer 1967 präsentieren konnte, mahnte die SPD mehrfach deren Vorlage an,⁷³ fürchtete sie doch, in der öffentlichen Diskussion und insbesondere gegenüber den Gewerkschaften ohne die Präsentation dieser Entwürfe noch weiter in die Defensive zu geraten. Das Kabinett verabschiedete die entsprechenden Gesetzesvorlagen dann noch Ende Oktober 1967,⁷⁴ so dass sie nun im Bundestag eingebracht und schließlich zusammen mit der Notstandsverfassung Ende Mai 1968 verabschiedet werden konnten.

In gemeinsamen Sitzungen des Rechts- und des Innenausschusses fanden im Deutschen Bundestag vom 9. November bis zum 14. Dezember 1967 fünf öffentliche Anhörungen zur geplanten Notstandsverfassung statt.⁷⁵ Die Auswahl der 42 Sachverständigen für diese Hearings war sorgsam orchestriert worden; in diesen Veranstaltungen sollten Befürworter wie Kritiker einer Notstandsverfassung, darunter prominente Fachvertreter der entsprechenden akademischen Disziplinen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, auch eine Reihe von Gewerkschaftlern, aber keine Repräsentanten etwa des SDS oder der sich formierenden Außerparlamentarischen Opposition, zu Wort kommen und den Abgeordneten Rede und Antwort stehen. Um auch die öffentliche Meinung zu beeinflussen und die Aufgeschlossenheit des Deutschen Bundestages für Vorbehalte und Kritik zu demonstrieren, entschloss man sich, die Hearings vollständig in Rundfunk und Fernsehen zu übertragen.

Allerdings stand, wie viele zeitgenössische und auch spätere Beobachter konstatierten, das publizistische Aufsehen, das die Hearings erregten, in keinem Verhältnis zu ihrem Inhalt und ihrem Ertrag.⁷⁶ Vor allem die Kritiker einer Notstandsverfas-

⁷² Dies waren das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (BT Dr. 05/2585) sowie das Wirtschaftssicherstellungs- (BT Dr. 05/2387), das Ernährungssicherstellungs- (BT Dr. 05/2361), das Verkehrssicherstellungs- (BT Dr. 05/2388) und das Arbeitssicherstellungsgesetz (BT Dr. 05/2362). Vgl. Vermerk Guttenberg vom 9.10.1967, BA, NL 397/90.

⁷³ Vgl. Brandt an Kiesinger am 28. 8. 1967, AdSD, NL Helmut Schmidt 5343; Ehmke an Schmidt am 5.10.1967, AdSD, NL Helmut Schmidt 5344; Schmidt an Kiesinger am 4.10.1967, AdSD, NL Helmut Schmidt 5347. Auch im »Kreßbronner Kreis« war dies ein wiederkehrendes Thema.

⁷⁴ Vgl. Sondersitzung am 20.10.1967, Kabinettsprotokolle, Nr. 98.

⁷⁵ Vgl. die Protokolle der Sitzungen am 9. 11., 16. 11., 30. 11., 7. 12. und 14. 12. 1967, BT ParlA, V 212 A1 und A2. Der Bundestag befürchtete massive Störversuche anlässlich der Hearings und traf entsprechende Sicherungsmaßnahmen. Hierzu gehörten der massierte Einsatz der Polizei sowie Absperrungen an den unmittelbaren Zugangsstraßen zum Bundeshaus, da dies »die einzige Möglichkeit sei, geplante größere Demonstrationen und Infiltrationen noch vor dem Bundeshaus aufzufangen«. Auch an den Einsatz von Wasserwerfern war gedacht. Zudem plante der Bundestagspräsident, die Ermächtigung zur Strafverfolgung gemäß § 106 b StGB zu erteilen. Vgl. Sitzung Ältestenrat am 5. 11. 1967, BT ParlA, ÄR 5, WP.

⁷⁶ Dies betonen übereinstimmend Eichhorn, *Durch alle Klippen hindurch*, S. 211 f.; Schneider, *Demokratie*, S. 223; Spornol, *Notstand*, S. 80 f., und Schönhoven, *Wendejahre*, S. 276. Allein Oberreu-

sung fühlten sich nicht selten einem »Kreuzverhör« ausgesetzt.⁷⁷ Insgesamt wurden bekannte Positionen ausgetauscht, resümierten die Sprecher noch einmal ihre Haltung gegenüber den einzelnen Punkten einer Notstandsverfassung. Ein Erkenntnisgewinn für die Abgeordneten und die Bereitschaft, ihr Konzept grundsätzlich oder doch zumindest in zentralen Punkten zu ändern, war jedenfalls in diesen Veranstaltungen nicht zu erkennen.

Den schwierigsten Part hatten ohne Zweifel die Sozialdemokraten,⁷⁸ die ihre Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit als Koalitionspartner sichtbar machen, aber auch den kritischen Stimmen in ihren Reihen Rechnung tragen mussten. In den Hearings waren die gegensätzlichen Ansichten in ihrem Umfeld noch einmal deutlich geworden, allerdings hatten manche Redner, vor allem aus den Gewerkschaften, auch versucht, Brücken zwischen den strittigen Positionen zu bauen und deutlich zu machen, dass man die Notstandsgesetzgebung nicht grundsätzlich ablehne, sondern bestimmte Regelungen kritisch sehe, und hatten hierin von der Gruppe um Gscheidle und Matthöfer Rückendeckung erhalten. Insofern waren – bei aller grundsätzlichen Kritik aus der Front der Gegner – die Wege zu einer Verständigung innerhalb der Fraktion auch nach den Hearings nicht verschüttet.

Noch während dieser öffentlichen Anhörungen veranstaltete die SPD Mitte November 1967 eine Bundeskonferenz,⁷⁹ auf der sie ihre Politik in der Großen Koalition, darunter ihre Haltung zu einer Notstandsverfassung, den Teilnehmern, mehr als 800 Funktionären aus allen Parteigliederungen, erläutern wollte. Auch auf parallelen »Gebietskonferenzen« sollte der eigenen Basis die politische Linie der Parteispitze vermittelt werden. Allerdings artikulierte sich auf diesen Veranstaltungen vor allem Kritik an den Notstandsgesetzen, so dass sich die Parteiführung genötigt sah, bei allem grundsätzlichen »Ja« doch gewisse Veränderungen im Detail in Aussicht zu stellen. Dies musste den Aktionsspielraum der Fraktion einengen.

Allerdings drohte die Frage, wie man sich zum Ergebnis der Hearings verhalten solle, auch die Phalanx der Gegner durcheinander zu bringen oder gar zu spalten. Während zumindest der gemäßigte Flügel deutlich machte, dass er eine Notstandsregelung nicht grundsätzlich ablehnte, sondern vor allem in sensiblen Punkten Vorbehalte hatte,⁸⁰ versteifte sich die Position der »Nein«-Sager zusehends. Im Rückblick auf die Ausgestaltung der Hearings und die dort erlebte Atmosphäre eines gleichsam »blockierten« Dialogs galten ihnen derartige Veranstaltungen in zunehmendem Maße als probates Mittel der Regierungsparteien, im Zeichen einer »For-

ter, Notstand, S. 218, sieht in den Hearings eine Revitalisierung der willensbildenden Funktion des Parlaments und eine Verschränkung parlamentarischer und vorparlamentarischer Willensbildung, die für die Legitimität des parlamentarischen Systems entscheidend sei.

⁷⁷ So die Gewerkschaftler Otto Brenner (IG Metall) und Heinz Kluncker (ÖTV). Vgl. Schneider, Demokratie, S. 42, und Schönhoven, Wendejahre, S. 276.

⁷⁸ Vgl. hierzu Schneider, Demokratie, S. 218 ff., und Schönhoven, Wendejahre, S. 276 f.

⁷⁹ Vgl. Vorstand der SPD (Hrsg.), Bundeskonferenz der SPD in Bad Godesberg vom 13. bis 15. 11. 1967, Protokoll, Bonn o. J.

⁸⁰ Paradigmatisch hierfür die Haltung des DGB-Vorsitzenden Ludwig Rosenberg, vgl. Schneider, Demokratie, S. 224 f.

maldemokratie« durch vorgebliche Diskussionsbereitschaft den Anschein zu erwecken, dass sie zu einer Revision des Regierungsentwurfs bereit seien, und damit die Energien der außerparlamentarischen Opposition zu lähmen. Um dieser Strategie zu begegnen, sahen sie sich vor die Notwendigkeit gestellt, ihre Aktivitäten für den weiteren »Kampf« gegen die Notstandsgesetze zu intensivieren und hierfür auch neue Formen der Auseinandersetzung ins Auge zu fassen.

Diese Zuspitzung der Situation konnte die Regierung und die sie tragenden Parteien nicht kalt lassen. Der »Kreßbronner Kreis« diskutierte Mitte Dezember 1967 ausführlich den Stand der Notstandsgesetzgebung, wobei die Union ihren Koalitionspartner ermahnte, seinerseits, sei es in parteiinternen Gremien, sei es im Austausch mit den Gewerkschaften, keine definitiven Festlegungen zu treffen, da es sonst unmöglich werde, in weiteren Verhandlungen einen Kompromiss zu erzielen. Gleichzeitig drängte der Kanzler seine Parteikollegen aber auch, »es dem Koalitionspartner nicht schwerer [zu] machen, als er es ohnehin schon hat, ohne daß wir darum Dinge aufgeben, die wir für absolut unverzichtbar halten.«⁸¹ Dieses Entgegenkommen der Union nahm Fraktionschef Helmut Schmidt dankbar auf und versicherte seinerseits, dass seine Partei in den anstehenden Gremiensitzungen keine Beschlüsse fassen werde, »die die Möglichkeit einer Einigung mit der CDU blockieren würden.«⁸²

Die Probe auf dieses Exempel musste dann in einer zweitägigen Klausurtagung Mitte Januar 1968 gelingen. Hier versuchte die SPD-Fraktion, vor Eintritt in die Ausschussberatungen ihre Haltung zu Lückes Gesetzentwurf zu klären und abzustecken, wie man in den strittigen Punkten vorgehen wolle bzw. welche Spielräume den eigenen Unterhändlern in den künftigen Gesprächen und Verhandlungen gegeben werden sollten. Auch wenn sich die Fraktionsspitze sichtlich bemühte, dies möglichst weit zu gestalten, konnte sie nicht verhindern, dass auf dieser Klausurtagung der Flügel um Gscheidle und Matthöfer in bestimmten Positionen⁸³ seine Vorstellungen mehrheitlich durchsetzte. Auch wenn Schmidts Stellvertreter Egon Franke –

⁸¹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 12. 12. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 43, S. 592. Die Sitzung des »Kreßbronner Kreises« war am selben Tage gewesen. Ebenfalls am 15. 12. 1967 tagte im BMI eine 11-köpfige Gruppe bestehend aus dem Minister und seinem Parl. Staatssekretär, Mitgliedern der Fraktionsspitzen beider Koalitionsparteien, den Vorsitzenden und Stellv. Vorsitzenden des BT-Innen- und des Rechtsausschusses sowie der beiden Berichterstatter zu den Notstandsgesetzen in diesen Ausschüssen, um das weitere Vorgehen, insbesondere die Ausschussberatungen, untereinander abzustimmen. Hier erinnerte Barzel noch einmal »an den Grundsatz der Großen Koalition, daß vor der Abstimmung über wichtige kontroverse Punkte in den Ausschüssen die Verhandlungen unterbrochen und eine Entscheidung der Fraktionen eingeholt werden sollten«. Vermerk vom 19. 12. 1967, ACDP, VIII-002-036/3. Die Zusammensetzung dieser Gesprächsgruppe unterstreicht noch einmal die sorgfältige Vorbereitung und Orchestrierung der parlamentarischen Beratungen.

⁸² Koalitionsgespräch am 11. 1. 1968, Marx, Kreßbronner Kreis, Nr. 1, S. 14.

⁸³ Dies betraf die Sicherung des Streikrechts als wichtiges Instrument des grundgesetzlich festgeschriebenen Koalitionsrechts, den Vorrang des Grundsatzes der Freiwilligkeit vor Dienstverpflichtungen bei der Heranziehung von Arbeitskräften, enge Grenzen für die Brief- und Telefonkontrolle, keinen Einsatz der Bundeswehr im Falle eines inneren Notstands sowie die Verankerung des Widerstandsrechts in der Verfassung.

der Hamburger nahm wegen Krankheit an der Sitzung seiner Fraktion nicht teil – im Sinne der ursprünglichen Intentionen abschließend versicherte, dass man hier nur Beschlüsse »über die Grundlinien« geschaffen habe und nun »die Beratungen und Aushandlungen im einzelnen beginnen müßten«, ⁸⁴ war doch klar, dass diese Festlegungen zunächst einmal im Raum standen. Insofern war es eher eine Kaschierung der Situation, wenn Schmidt in einem anschließenden Koalitionsgespräch Barzel versicherte, dass seine Fraktion auf ihrer Klausurtagung keine festen Beschlüsse gefasst habe, sondern dort nur »eine vorläufige Bestandsaufnahme« erfolgt sei, und beide verabredeten, in den nun anstehenden Ausschussberatungen gemeinsame Lösungen für die strittigen Fragen zu erreichen. ⁸⁵

Intern allerdings wurden die Dissonanzen doch deutlicher. Angesichts des unüberhörbaren Rumorens in seiner Fraktion sah sich Barzel zu der Drohung an die SPD genötigt, »es sei auch denkbar, daß eine Notstandsgesetzgebung an der Bundestagsfraktion der CDU/CSU scheitere«, denn man brauche »ein Notstandsgesetz, das kein Pappschwert sei.« ⁸⁶ Unmissverständlicher noch wurde Ernst Benda, Parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium und einer der zentralen Experten der CDU für die Notstandsgesetzgebung. Er persönlich, so betonte er in einem langen Schreiben an Barzel, sei »ganz allgemein der Auffassung, daß die CDU/CSU-Fraktion in den Absprachen mit der SPD diese sehr nachdrücklich auf die vor Einbringung des Regierungsentwurfs in allen Einzelheiten getroffenen Verabredungen hinweisen sollte.« Selbst in den Punkten, in denen die vom Koalitionspartner zur Diskussion gestellten Varianten annehmbar schienen, empfahl er dringend, »diesen mit sehr großer Zurückhaltung zu begegnen. In keinem wichtigen Sachpunkte bringen die SPD-Vorschläge sachliche Fortschritte gegenüber dem Regierungsentwurf, den ich nach wie vor für weitaus besser halte als die nun gemachten neuen Vorschläge.« Zudem dürfe die Union nicht den Vorwurf provozieren, »daß sie in einer so wichtigen Frage wie der Notstandsverfassung keinen genügenden Mut zeige, sondern immer wieder und weiter zurückweiche.« Auf keinen Fall dürfe der Eindruck entstehen, »als ob sie lediglich zu dem Zwecke, überhaupt eine Notstandsregelung zu erreichen, diese in ihrem Inhalt völlig verwässert habe. [...] Sollte das schließlich gefundene Ergebnis bei objektiver Betrachtung nicht ausreichen, eine wirklich praktikable Regelung zu erhalten, würde ich es für besser halten, die Notstandsverfassung wiederum scheitern zu lassen, als lediglich den Anschein eines in Wirklichkeit nicht brauchbaren Ergebnisses zu erwecken.« ⁸⁷

Diese Einschätzung war in der Union keine Einzelstimme; die Taktik eines Teils der SPD-Fraktion, im Verein mit den Gewerkschaften und eventuell auch mit ande-

⁸⁴ Sitzung SPD-Fraktion am 15./16.1.1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 36, S. 300–321, hier S. 320.

⁸⁵ Gesprächsnotiz Bendas vom 24.1.1968 über dieses Koalitionsgespräch, BA, NL 371/356.

⁸⁶ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 23.1.1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 46, S. 704. Die Unionsfraktion hielt vor den Bundestags-Hearings keine spezielle Sitzung zur Notstandsfrage ab, sondern behandelte dieses Thema routinemäßig in ihren turnusmäßigen Fraktionssitzungen.

⁸⁷ Benda an Barzel am 19.1.1968, BA, NL 371/356.

ren außerparlamentarischen Kräften die Regierungsvorlage in ihrem Sinne zu modifizieren, war für den Regierungspartner durchaus ein Affront. Da zu diesem Zeitpunkt auch andere politische Projekte stockten – Wahlrecht etc. – stand es für den Zusammenhalt der Koalition nicht zum Besten. Zwar versicherten sich beide Fraktionsvorsitzenden noch einmal, dass »das Scheitern der Notstandsverfassung [...] eine schwere Niederlage für die große Koalition (sic!) bedeuten und ein historisches Versäumnis darstellen«⁸⁸ würde, doch standen die Erfolgsaussichten zu diesem Zeitpunkt durchaus auf der Kippe.

In den nun anstehenden Lesungen der Notstandsgesetze im Rechts- und im Innenausschuss des Deutschen Bundestages sollte dann eine Wiederannäherung der Standpunkte versucht werden. Wie bei kaum einem Gesetzesvorhaben, das in diesem Kapitel vorgestellt wird, wurden diese Beratungen durch Koalitionsgespräche und Treffen der Fraktionsspitzen begleitet. Waren beispielsweise die Wehrgesetzgebung 1955/56 oder die Strafrechtsreform in hohem Maße durch die vertrauensvolle und intensive Kooperation der Mitglieder der jeweiligen Ausschüsse geprägt gewesen, so war im Fall der Notstandsgesetzgebung ein solcher Rückzug in die intime Arbeitsatmosphäre dieser Beratungsgremien nicht möglich. Angesichts der innerparteilichen Spannungen um die noch offenen Fragen, aber auch der heftigen – und noch weiter eskalierenden – öffentlichen Kontroversen um die anstehende Notstandsregelung war immer wieder eine intensive Absprache »auf höchster Ebene« notwendig, um die Ausschussberatungen zu begleiten und bei auftretenden Differenzen Lösungsvorschläge zu formulieren.⁸⁹

Vor allem der SPD lag daran, noch vor ihrem Parteitag in Nürnberg vom 17. bis 21. März 1968 die Beratung der Notstandsverfassung in den zuständigen Ausschüssen weitgehend abzuschließen und so den Delegierten dort einen in der Koalition abgestimmten Entwurf vorlegen zu können. In der Tat konnten die Lesungen in den Ausschüssen bis Anfang April 1968 beendet werden. Für eine so komplexe Gesetzesmaterie waren elf Sitzungen des (federführenden) Rechtsausschusses,⁹⁰ selbst wenn sie teilweise ganztägig terminiert waren, flankiert von entsprechenden Sitzungen des Innenausschusses, ein eher knappes Zeitbudget. Auch dies weist darauf hin, dass die entscheidenden Weichenstellungen bereits vor der Einbringung der Notstandsvorlage im Bundestag erfolgt waren und dass auch nun die Suche nach Kompromissen nicht in erster Linie hinter den Türen der beiden Ausschüsse, sondern in kleinen Gesprächsrunden abseits dieser Beratungen erfolgten. Wenn in den Ausschüssen eine Übereinkunft nicht erzielt werden konnte – so das gängige Muster – wurde der strittige Punkt zurückgestellt, bis nach einem Koalitionsgespräch eine Lö-

⁸⁸ Gesprächsnotiz Bendas über das Koalitionsgespräch am 32.1.1968, ebd., sowie Vermerk Barzels vom 24.1.1968, ebd.

⁸⁹ Vgl. z.B. Sitzungsprotokolle über Koalitionsgespräche am 6.2.1968 und am 14.2.1968, ACDP, 08-002-036/3.

⁹⁰ Vgl. Sitzungen des Rechtsausschusses am 18.1., 25.1., 8.2., 15.2., 7.3., 8.3., 13.3., 15.3., 26.3., 28.3. und 4.4.1968, BT ParlA, V 212 A2.

sung umrissen werden konnte, die dann in die Ausschussarbeit einfluss.⁹¹ Hierbei war es vor allem das Duo der beiden Fraktionsvorsitzenden, das Stockungen und Divergenzen immer wieder zu überwinden half und so die Verhandlungen vorantrieb.

Mit dem Ergebnis der Ausschussarbeit im Rücken, wollte und musste sich die SPD-Führung nun den Delegierten ihres Nürnberger Parteitags stellen. Allerdings hatten sich die öffentlichen Proteste gegen die Notstandsgesetzgebung schon vorher deutlich verstärkt. Ohnehin hatten seit dem »heißen Sommer 1967«⁹² außerparlamentarische Aktionen immer wieder die Notstandsdebatte begleitet. Anfang Januar 1968 hatte die »Kampagne für Abrüstung«, nun umbenannt in »Kampagne für Demokratie und Abrüstung«, auf einem öffentlichen Kongress ihre prinzipielle Ablehnung derartiger Regelungen noch einmal bekräftigt. Und auch an der SPD-Parteibasis war der Protest gegen die Notstandsgesetze erneut aufgeflammt. Dennoch konnte sich die Parteiführung in Nürnberg weitgehend durchsetzen.⁹³ Mit der dort verabschiedeten Entschließung bekannte sich die SPD zu ihren bisherigen Parteitagsbeschlüssen in der Notstandsfrage, begrüßte aber auch das bisherige Ergebnis der entsprechenden parlamentarischen Beratungen und forderte ihre Bundestagsfraktion auf, bestimmte Punkte noch weiter im Sinne der Partei zu verbessern.

Damit war der Weg für die beiden abschließenden Lesungen im Plenum geebnet. Zuvor jedoch waren weitere Hindernisse zu überwinden. Der Rücktritt Lückes aufgrund der Absage der SPD an eine baldige Wahlrechtsänderung und die Berufung Bendas zu seinem Nachfolger erwiesen sich als kein größeres Hemmnis, da der bisherige Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium seit der vergangenen Legislaturperiode der führende Experte der Union in der Notstandsgesetzgebung war und schon den Lücke-Entwurf maßgeblich mitgestaltet hatte. Problematischer war das erneute Anschwellen der außerparlamentarischen Aktionen. Das Attentat auf Rudi Dutschke, den wohl bekanntesten Wortführer der APO, am 11. April 1968 und die anschließenden »Osterunruhen« in vielen deutschen Städten zogen eine Welle von Protesten und Ausschreitungen nach sich, wie sie der westdeutsche Staat noch nicht erlebt hatte. Auch wenn der Fokus dieses Aufbegehrens nicht speziell oder in erster Linie auf die Notstandsgesetzgebung gerichtet war, sondern die Gesellschafts- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik generell und deren vermeintliche Verformungen und Defekte in den Blick nahm, wurde in diesen Veranstaltungen auch die geplante Notstandsverfassung thematisiert und als Ermächtigung zur Beseitigung der Demokratie diffamiert.

⁹¹ Vgl. als Beispiele die Stichwortprotokolle Bendas über die Koalitionsgespräche am 6. 2. und 14. 2. 1968, BA, NL 371/356, sowie dessen Schreiben an Helmut Schmidt vom 6. 3. 1968, AdSD, NL Helmut Schmidt 5356. Auch im »Kreßbronner Kreis« war dies verabredet worden. Vgl. Koalitionsgespräch am 14. 5. 1968, Marx, Kreßbronner Kreis, Nr. 14, S. 97.

⁹² So Schneider, Demokratie, S. 206. Dort, S. 230 ff., auch weitere Einzelheiten.

⁹³ Vgl. zu den Debatten dort ebd., S. 234 ff., und Krohn, Gesellschaftliche Auseinandersetzungen, S. 274 ff.

Die unübersehbare Radikalisierung der Studentenbewegung vergrößerte jedoch den schon seit längerer Zeit erkennbaren Graben zwischen der Außerparlamentarischen Opposition und den Gewerkschaften. Hatten beide im Herbst 1966 noch gemeinsam die erste Protestwelle gegen die Notstandsgesetzgebung getragen, so trennten sich spätestens seit dem Frühjahr 1968 beider Wege. Allerdings waren schon von Anfang an Risse in diesem Bündnis erkennbar gewesen, da Teile der Gewerkschaftsbewegung mit der DGB-Führung an der Spitze sich nicht so energisch an die Seite der Notstandsgegner gestellt hatten wie manche Einzelgewerkschaft und sie die Mobilisierung einer außerparlamentarischen Massenbewegung eher kritisch sahen. Dieser Dissens in zentralen Fragen der Strategie gewerkschaftlichen Handelns konnte auch in der Folgezeit nicht überwunden werden. Bei den öffentlichen Hearings zu den Notstandsgesetzen hatte der pragmatische Flügel sich durchaus sachlich mit aus seiner Sicht kritischen Punkten in dem Regierungsentwurf auseinandergesetzt und hierbei eng mit dem Gewerkschaftsflügel der SPD-Fraktion um Gscheidle und Matthöfer agiert, während die andere ihr prinzipielles »Nein« unterstrichen hatte. Die Veränderungen in den für die Gewerkschaften sensitiven Punkten, die der linke SPD-Flügel anschließend durchsetzen konnte, schwächten wiederum die Position der prinzipiellen Gegner und begünstigten eine gewisse Wiederannäherung an die Partei.

Als im Januar 1968 die »Kampagne für Demokratie und Abrüstung« versuchte, die Aktivitäten der Notstandsgegner für die letzte Phase der Auseinandersetzungen um dieses Gesetzgebungsverfahren zu koordinieren, waren die Gewerkschaften schon nicht mehr mit dabei.⁹⁴ Die Zuspitzung des Protestes in den »Osterunruhen« und die hierbei dominierenden Formen der Auseinandersetzung verhärteten die jeweiligen Positionen und entfremdeten Studentenbewegung und Gewerkschaften weiter. Als das Kuratorium »Notstand der Demokratie« für den 11. Mai 1968, also wenige Tage vor der 2. Lesung der Notstandsgesetze im Deutschen Bundestag, zu einem »Sternmarsch« nach Bonn aufrief und hierbei als »Kampfziel« den Widerstand gegen eine »faschistische« Aushöhlung der bundesrepublikanischen Demokratie proklamierte, setzte der DGB sich hiervon demonstrativ ab und veranstaltete eine eigene Kundgebung zu den Notstandsgesetzen in Dortmund. Deutlicher konnte kaum zum Ausdruck kommen, dass die ehemaligen Partner weit auseinandergerückt waren.

Für die Verabschiedung des anstehenden Gesetzesvorhabens war der Zerfall der Notstandsopposition im »heißen« deutschen Mai 1968 durchaus positiv. Nachdem der Rechtsausschuss am 4. Mai 1968 seinen Entwurf⁹⁵ vorgelegt hatte, wurden in weiteren Koalitionsgesprächen noch offene Fragen geklärt, bevor am 15. und 16. Mai dann die 2. Lesung anstand. Klar war, dass es aus der SPD-Fraktion, aber auch aus den Reihen der FDP, eine Reihe von Änderungsanträgen geben würde. Dies warf für die Spitzen der Regierungsfractionen die Frage auf, ob sie für die Abwehr dieser

⁹⁴ Vgl. hierzu und zum Folgenden Schneider, *Demokratie*, S. 230 f. und 244 ff.

⁹⁵ BT Dr. 05/2873.

Änderungen und anschließend für die Annahme der Notstandsverfassung insgesamt die notwendige Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten würde erreichen können. Wie Barzel in einer Sitzung des »Kreßbronner Kreises« mitteilte, werde die Unionsfraktion der Ausschussversion »mit überwiegender Mehrheit« zustimmen,⁹⁶ während Helmut Schmidt einräumen musste, dass in seiner Fraktion »12–15 Abänderungsanträge zu erwarten [seien], von denen zwei oder drei nach seiner Meinung Berücksichtigung verdienen.«⁹⁷ In einem Marathon von Sitzungen der Fraktionen, der Fraktionsführungen, des »Kreßbronner Kreises« oder auch informeller Gruppen wurden dann die beiden Lesungen vorbereitet und die Haltung der Koalitionsfraktionen miteinander abgestimmt.

Während die Unionsparlamentarier am Vorabend der 2. Lesung nur relativ kurz über ihr Vorgehen debattierten und ihre eine Woche zuvor getroffenen Entscheidungen noch einmal bekräftigten,⁹⁸ versuchte die SPD-Fraktion in einer ganztägigen Sitzung, die bis zum nächsten Morgen um drei Uhr dauerte, ihre Position zu klären. »Mit dem Geschick eines orientalischen Teppichhändlers«, so der SPIEGEL, »lenkte Fraktionschef Schmidt die Debatte, gab Formulierungshilfe, regte Kompromisse an und hielt ständigen Kontakt mit seinem Koalitionspendant Rainer Barzel, dem Chef der ein Stockwerk höher tagenden Christenfraktion.«⁹⁹ Insbesondere wies er darauf hin, dass eine Ablehnung der Notstandsvorlage, also ein Verfehlen der Zweidrittelmehrheit, den Bruch der Koalition bedeuten und dies der SPD angelastet werden würde. Ursprünglich hatte die Gruppe um Gscheidle und Matthöfer fünfzehn Änderungsanträge vorbereitet, deren Annahme sie als unabdingbare Voraussetzung für ihre Zustimmung erklärte, doch erwies sich die Einwirkungskunst des Fraktionsvorsitzenden als erfolgreich: »Die 15 Essentials der Linksfrondeure schnurrten auf Schmidts Fraktionsgrill zu vier Kompromissbeschlüssen zusammen.«¹⁰⁰ Bei einem Treffen der beiden Fraktionsspitzen am nächsten Morgen und anschließenden kurzen Sitzungen beider Fraktionen noch vor der 2. Lesung im Plenum bzw. in deren Mittagspause wurde dies dann innerhalb der Koalition abgestimmt.¹⁰¹

Angesichts dieses Vorlaufs verlief die 2. Lesung der Notstandsverfassung am 15. und 16. Mai 1968 »in einer hektischen und gereizten Stimmung«. In der Sicht zeit-

⁹⁶ Koalitionsgespräch vom 7. 5. 1968, Marx, Kreßbronner Kreis, Nr. 13, S. 85. In einer diesem Koalitionsgespräch vorausgehenden Fraktionssitzung hatte der entsprechende Arbeitskreis der Unionsfraktion den Anwesenden empfohlen, »der Gesamtlösung [...] zuzustimmen«. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 7. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 59, S. 907, ebenso S. 916.

⁹⁷ Koalitionsgespräch am 7. 5. 1968, Marx, Kreßbronner Kreis, Nr. 13, S. 85.

⁹⁸ Vgl. Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 14. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 61.

⁹⁹ Sitzung SPD-Fraktion am 14. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 50a, S. 401. Da kein Protokoll dieser Fraktionssitzung überliefert ist, ist der entsprechende Artikel des SPIEGEL vom 20. 5. 1968 in Auszügen abgedruckt. Die Unionsfraktion tagte am 14. 5. 1968 von 15 bis 16.45 Uhr.

¹⁰⁰ Sitzung SPD-Fraktion am 14. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 50a, S. 401.

¹⁰¹ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 15. 5. 1968, ebd., Nr. 51; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 15. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP., Nr. 62 und 63. Die Fraktionsspitzen hatten sich um 8 Uhr getroffen, von 9.20 bis 9.45 Uhr sowie von 14.33 bis 14.59 Uhr kam die CDU/CSU-Fraktion zusammen, von 9.25 bis 10.30 Uhr und von 14.40 bis 14.50 Uhr die SPD-Fraktion.

genössischer wie späterer Beobachter schien »zeitweise [...] der Bestand der Großen Koalition auf dem Spiel zu stehen«. ¹⁰² Dennoch waren die intensiven Vermittlungsbemühungen der beiden Fraktionsspitzen erfolgreich: Beide Fraktionen verpflichteten sich, den Versuchungen der oppositionellen FDP nicht zu erliegen und nicht für deren Anträge zu stimmen, zudem einigten sie sich darauf, die zuvor innerkoalitionär abgestimmten Änderungsanträge gemeinsam einzubringen und so die hierbei gewonnene politische Eintracht auch im Plenum deutlich zu machen. ¹⁰³ Die augenfälligste Bestätigung für dieses Einvernehmen war, dass Kurt Gscheidle, einer der Wortführer des dissentierenden Flügels der SPD-Fraktion, nun auf den mehrheitlichen Kurs seiner Kollegen einschwenkte und seine Zustimmung zu dem vereinbarten Kompromiss ankündigte, da »der Kompromiß in der Demokratie das Normale und nicht das Verwerfliche ist«. ¹⁰⁴ Auch Barzel würdigte am Ende der Debatte den Erfolg dieses gegenseitigen Aufeinanderzugehens: »Somit hat sich die Große Koalition als fähig erwiesen, große Fragen demokratisch zu lösen.« ¹⁰⁵

Auf den 29. und 30. Mai 1968 war dann die 2. und 3. Lesung der einfachen Notstandsgesetze terminiert, die parallel zur Notstandsverfassung beraten worden waren und die die Regelungen ablösen und ergänzen sollten, die noch in der 4. Legislaturperiode verabschiedet worden waren. ¹⁰⁶ Am Tag zuvor war die lange erwartete Erklärung der drei westlichen Alliierten eingegangen, in der sie sich bereit erklärten, auf bestimmte, bisher nach Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrags innegehabte Rechte zu verzichten, wenn der Notstandsentwurf in seiner aktuellen Fassung angenommen werde. ¹⁰⁷ Dies war von beiden Regierungsfractionen wie auch von der FDP immer wieder als Voraussetzung für die Verabschiedung der Notstandsverfassung angemahnt worden.

Am 30. Mai 1968 fand dann die 3. Lesung des 17. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes statt. Der SPD-Fraktionsvorstand hatte beschlossen, dass alle Fraktionsmitglieder, die nicht an der diese Lesung vorbereitenden Fraktionssitzung teilnahmen, »telegraphisch auf ihre Verpflichtung zur Teilnahme an der Bundestagssitzung hingewiesen werden sollen. Auch aus dem Ausland sollen die Abgeordneten zurückgerufen werden.« ¹⁰⁸ Auch die Unionsfraktion war sich bewusst, dass es »auf jede Stimme ankommen« werde, und hatte deshalb für ihre Mitglieder Präsenz-

¹⁰² Eichhorn, *Durch alle Klippen hindurch*, S. 217.

¹⁰³ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 15. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 51; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 15. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 63. In drei von vier Fällen setzten sich die Änderungsanträge durch. Die FDP-Fraktion brachte in der 2. Lesung insgesamt 18 Änderungsanträge ein, die jedoch alle abgelehnt wurden. Vgl. Sitzung am 15. 5. 1968, BT Plenarprotokoll 05/174, S. 9313–9378 und 9411–9478.

¹⁰⁴ Sitzung am 16. 5. 1968, BT Plenarprotokoll 05/175, S. 9427.

¹⁰⁵ Ebd., S. 9460.

¹⁰⁶ Vgl. Sitzungen am 29. 5. 1968 und 30. 5. 1968, BT Plenarprotokolle 05/177 und 05/178, S. 9550–9586.

¹⁰⁷ Erklärung der Drei Mächte zur Auflösung der alliierten Vorbehaltsrechte nach Verabschiedung des Gesetzes vom 27. 5. 1968, BGBl 1968 I, S. 715.

¹⁰⁸ Sitzung SPD-Fraktionsvorstand am 27. 5. 1968, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 224.

pfligt angeordnet.¹⁰⁹ In einem Koalitionsgespräch verständigten sich beide Regierungspartner darauf, dass in dieser abschließenden Lesung nur die Spitzen der Koalition das Wort ergreifen sollten, nämlich zunächst Brandt als Außenminister und SPD-Vorsitzender, dann die beiden Fraktionschefs und schließlich Kiesinger als Bundeskanzler und CDU-Vorsitzender. Diese Rednerfolge wurde in den entsprechenden Fraktionssitzungen dann bestätigt.¹¹⁰ Es war – wie Schmidt selbst bezeugte – ein »immenser Vertrauensbeweis der Fraktions-Linken«,¹¹¹ dass auch sie seiner Nominierung als Schlussredner für die Gesamtfraktion zustimmte; allein Matthöfer kündigte an, die Gründe für sein »Nein« im Plenum darzulegen.

So votierten in der Schlussabstimmung im Deutschen Bundestag von 485 anwesenden Mitgliedern (und 22 Berlinern) 384 (und 20) mit Ja und 100 (und eins) mit Nein, während sich eins (und eins) enthielt. Von den Nein-Stimmen entfielen eine auf die CSU, 53 auf die SPD und 46 auf die oppositionelle FDP.¹¹² Dies bedeutete eine Zustimmung von nahezu 80 Prozent, die notwendige Zweidrittelmehrheit wurde somit deutlich übertroffen. Zentral für diesen Erfolg war die breite Zustimmung auch der sozialdemokratischen Parlamentarier: war die Ablehnung des Lücke-Entwurfs ursprünglich von mehr als 90 Abgeordneten getragen gewesen, also von über vierzig Prozent der Fraktion, so hatten jetzt mehr als drei Viertel mit »Ja« gestimmt, was nicht nur auf die Veränderungen in der Regierungsvorlage zurückging, sondern auch auf die intensiven partei- und fraktionsinternen Diskussionen sowie auf die Einsicht, dass ein Scheitern auf die SPD zurückfallen würde. Mitte Juni 1968 pasierte die Notstandsgesetzgebung dann auch den Bundesrat. Damit hatte sie alle parlamentarischen Hürden genommen.¹¹³

Auch außerparlamentarische Aktionen hatten dies nicht mehr verhindern können. Ohnehin hatte die Protestwelle gegen die Notstandsgesetze mit dem Sternmarsch auf Bonn am 11. Mai 1968 und der parallelen Veranstaltung der Gewerkschaften in Dortmund ihren Kulminationspunkt überschritten. Nach Angabe des SPIEGELS beteiligten sich in der Woche der Verabschiedung der Gesetze ca. 150.000 Personen an öffentlichen Protestaktionen,¹¹⁴ doch waren dies im Wesentlichen örtliche und damit in ihrer Wirkung begrenzte Veranstaltungen. Forderungen, am Tag vor der 3. Lesung der Notstandsverfassung einen Generalstreik zu veranstalten, lehnte die Gewerkschaftsspitze strikt ab, hielt sie es doch »für einen Verstoß gegen die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie, gegen einen mit großer Mehrheit gefassten

¹⁰⁹ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 28. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 64, S. 702.

¹¹⁰ Vgl. Koalitionsgespräch am 28. 5. 1968, Marx, Krefßbronner Kreis Nr. 16, S. 106; Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 28. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 64; Sitzung SPD-Fraktion am 28. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 52b, S. 423f.

¹¹¹ Schneider, Kunst des Kompromisses, S. 163. Vgl. zu Matthöfers Beweggründen und der Reaktion Schmidts Abelshauer, Nach dem Wirtschaftswunder, S. 177f.

¹¹² Vgl. Sitzung am 30. 5. 1968, BT Plenarprotokoll 05/178, S. 9653f.

¹¹³ Vgl. BR Sten. Ber., 326. Sitzung am 14. 6. 1968, S. 141, 147, 149–150; BGBl 1968 I, S. 709.

¹¹⁴ Der SPIEGEL vom 24. 6. 1968, S. 38. Vgl. zum Folgenden auch Krohn, Gesellschaftliche Auseinandersetzungen, S. 297 ff., sowie Schneider, Demokratie, S. 255 ff.

Beschluß des Bundestags zum Streik aufzurufen.¹¹⁵ Je augenfälliger die Protestbewegung gegen die Notstandsgesetze in eine Massenbewegung mit zunehmend systemkritischen Untertönen und partiell gewaltsamen Protestformen einmündete, desto entschiedener zogen sich die Gewerkschaften – mit lokalen Ausnahmen – aus ihr zurück, um ihren eigenen Standpunkt nicht durch »falsche« Verbündete diskreditiert zu sehen.

Mit dem 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes wurden in die westdeutsche Verfassung insgesamt 28 Verfassungsartikel eingefügt, geändert oder aufgehoben. Unterschieden wurde zwischen dem Verteidigungsfall, d. h. dem Fall eines Angriffs von außen auf die Bundesrepublik mit Waffengewalt, und dem ihm vorgelegerten Spannungsfall, dem Fall des inneren Notstands, also der Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder oder der freiheitlich-demokratischen Grundordnung von innen her, und dem Katastrophenfall durch Naturkatastrophen oder andere schwere Unglücksfälle. In letzterem Fall konnten künftig Polizeikräfte anderer Bundesländer, der Bundesgrenzschutz sowie die Bundeswehr zur Behebung der Lage eingesetzt werden. Dies galt in analoger Weise auch für den inneren Notstand; zudem konnte in diesem Fall die Bundesregierung Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutz von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer heranziehen. Diese Bestimmungen über den Einsatz von Streitkräften im Inneren waren heftig umkämpft gewesen. Ein solcher Einsatz war einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat dies verlangten. Zudem durften sich – eine vom Gewerkschaftsflügel der SPD schließlich erreichte Vorschrift – die Maßnahmen zur Abwehr des inneren Notstands nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die arbeitspolitische Ziele verfolgten und von den Sozialpartnern geführt wurden. Gleichzeitig – auch dies eine noch kurz vor der 3. Lesung eingeführte Konzession an die Kritiker – wurde ein Widerstandsrecht in das Grundgesetz eingefügt, das »alle[n] Deutsche[n] das Recht zum Widerstand« einräumte, »wenn andere Abhilfe nicht möglich ist« (Art. 20 Abs. 4 GG).

Hinsichtlich des äußeren Notstands wurde zwischen dem Spannungs- und dem Verteidigungsfall unterschieden. Wenn der Bundestag (mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen) den Spannungsfall feststellte, konnten bereits bestimmte »einfache« Notstandsgesetze zur Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft und zur Sicherung der Versorgung der Streitkräfte und der Zivilbevölkerung in Kraft gesetzt werden. Die Feststellung des Verteidigungsfalls erfolgte (auf Antrag der Bundesregierung) ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit der Bundestagsabgeordneten und bedurfte der Zustimmung des Bundesrats. Mit der Verkündung des Verteidigungsfalls ging die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über, zudem wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes erweitert, und auch der Bundesregierung wurden zusätzliche Befugnisse beim Einsatz des Bundesgrenzschutzes sowie gegenüber den Landesregierungen übertragen.

¹¹⁵ DGB-Nachrichtendienst vom 20. 5. 1968, zit. n. ebd., S. 257.

Für die Dauer des Verteidigungsfalls sollte die Auflösung des Bundestags ausgeschlossen sein. Bei unüberwindlichen Hindernissen für den Zusammentritt des Parlaments trat der Gemeinsame Ausschuss¹¹⁶ an seine Stelle. Dieser Gemeinsame Ausschuss – das Notparlament – sollte zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestags und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrats bestehen; seine Größe betrug also 22 plus 11 Personen. Erstere sollten vom Bundestag entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt werden und durften nicht der Bundesregierung angehören, letztere vertraten je ein Bundesland und sollten (entgegen der »normalen« Praxis) an Weisungen ihrer Landesregierungen nicht gebunden sein. Der Gemeinsame Ausschuss war beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend war, und fasste seine Beschlüsse – sofern das Grundgesetz nicht ein anderes Quorum vorgab – mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Gesetzentwürfe sollten dort verkürzt, nämlich nur mit einer Beratung, verabschiedet werden, allerdings durfte der Gemeinsame Ausschuss weder das Grundgesetz ändern noch ganz oder teilweise außer Kraft setzen, auch durfte er die Verfassungsposition und die Aufgabenstellung des Bundesverfassungsgerichts nicht tangieren. In Aktion treten konnte er erst, wenn angesichts der politischen Lage oder der Verkehrssituation dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestags unüberwindliche Hindernisse entgegenstanden oder dieser beschlussunfähig war. Seine Beratungen waren nicht öffentlich. Der Bundespräsident sowie die Mitglieder der Bundesregierung hatten das Recht, letztere auf Beschluss des Ausschusses auch die Pflicht, an dessen Sitzungen teilzunehmen.

Analog zu den entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes wurde dem Gemeinsamen Ausschuss auch das Recht eingeräumt, den Bundeskanzler zu stürzen und einen neuen Regierungschef zu wählen. Im Rahmen eines konstruktiven Misstrauensvotums war eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder für die Wahl eines Nachfolgers notwendig, bei einer Vakanz durch Rücktritt oder Tod konnte der Gemeinsame Ausschuss auf Vorschlag des Bundespräsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Regierungschef bestimmen. Außer Funktion treten sollte der Gemeinsame Ausschuss, wenn Bundestag und Bundesrat in der Lage waren, ihre grundgesetzlich vorgegebenen Aufgaben wieder zu übernehmen. Beide Kammern konnten dann Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses aufheben, ebenso konnten sie durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluss den Verteidigungsfall für beendet erklären.

Die Notstandsverfassung eröffnete auch die Möglichkeit, falls notwendig, bestimmte Grundrechte einzuschränken. Dies betraf die Heranziehung von Wehrpflichtigen und in beschränktem Umfang auch von Frauen zu zivilen Dienstleistungen sowie gewisse Einschränkungen der Freizügigkeit und des Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnisses. Ausmaß und Reichweite dieser Grundrechtseinschränkun-

¹¹⁶ Die folgenden Ausführungen sind nicht nur dem Grundgesetz entnommen, sondern auch der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses. Da auch diese Bestimmungen in den Verhandlungen um die Notstandsverfassung intensiv beraten worden waren, sind sie hier mit aufgeführt.

gen waren im Vorfeld der Verabschiedung der Notstandsverfassung ein höchst strittiges Thema gewesen, auch hier hatte der Bundestag erreicht, dass dies auf das Notwendigste beschränkt war und die Grundrechte in allen wesentlichen Punkten unberührt blieben.

Unverkennbar ist, dass die Notstandsverfassung die grundgesetzliche Ordnung und die Zuordnung der Verfassungsorgane zueinander in hohem Maße widerspiegelte. Dies war allerdings von Anfang an die Absicht des Parlaments gewesen. Dem Diktum des Innenministers, der Notstands sei »die Stunde der Exekutive«, hatte es die Forderung entgegengestellt, dass auch in diesem Fall die gesetzgebenden Körperschaften nicht ausgeschaltet werden durften, sondern der Exekutive ein Kontrollorgan gegenübergestellt werden müsse. Dies war dann der Gemeinsame Ausschuss, dessen Befugnisse bis hin zu Kanzlerwahl und –abwahl denen von Bundestag und Bundesrat nachgeahmt wurden. Ob dieses Gremium im Ernstfall wirklich ein eigenständiger und kraftvoller Mit- bzw. Gegenspieler der Bundesregierung werden würde, sei dahingestellt, zumindest aber verkörperte es den Anspruch des Parlaments, auch in dieser Situation an den politischen Entscheidungen beteiligt zu sein. Auch die anderen Bestimmungen der Notstandsverfassung reflektierten den Vorsatz, die grundgesetzliche Ordnung auch im Notstandsfall möglichst lange und möglichst umfassend aufrechtzuerhalten. In dem Moment, in dem die westdeutsche Verfassung in der Öffentlichkeit bislang am stärksten angegriffen und in Frage gestellt wurde, machte sich der Bundestag gleichsam zu ihrem vehementesten Befürworter.

Mit der Verabschiedung des 17. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes endete ein mehr als achtjähriges Ringen um eine Notstandsverfassung. Auch in diesem Gesetzgebungsverfahren war der Bundestag der entscheidende Akteur gewesen.¹¹⁷ Wie Hans Günter Hockerts hervorhebt, wurde hier »jene große öffentliche Verfassungsdebatte nachgeholt [...], zu der es bei der Verabschiedung des Grundgesetzes unter der Vormundschaft der Westmächte nicht eigentlich gekommen ist.«¹¹⁸ Schon früh hatte das Parlament sich gegen das Konzept eines von der Exekutive dominierten Notstandsfalls gewandt und mit dem »Benda-Entwurf« im Schoße seines Rechtsausschusses sogar eine eigene Vorlage erarbeitet. Auch wenn dieser Entwurf angesichts nach wie vor bestehender Vorbehalte der SPD schließlich nicht verabschiedet wurde, so hatte er doch deutlich gemacht, wie und mit welchen Instrumenten die Abgeordneten den Notstandsfall regeln wollten. Ja, der »Benda-Entwurf« war so überzeugend, dass der neue Innenminister Lücke ihn 1965 in wesentlichen Teilen übernahm.

Auch in der Großen Koalition blieb das Parlament der entscheidende Gestalter. Im Unterschied etwa zur Strafrechtsreform bemühten sich die Regierungsfraktionen allerdings nicht, auch die oppositionelle FDP in die Konsensbildung einzubinden, vielmehr suchten gerade die Sozialdemokraten jeden Anschein zu vermeiden, dass

¹¹⁷ Dies betont auch Eichhorn, *Durch alle Klippen hindurch*, S. 220 f.

¹¹⁸ Hockerts, Hans Günter, *Rahmenbedingungen*, in: *Geschichte der Sozialpolitik*, Bd. 5, S. 54.

sie ihre Vorstellungen mit Unterstützung der Liberalen durchsetzen wollten.¹¹⁹ Stattdessen war ihnen klar, dass sie dieses Vorhaben nur zusammen mit ihrem Koalitionspartner verabschieden konnten und dass andernfalls ihre Regierungsbeteiligung, ja, ihre Reputation als verlässlicher Regierungspartner, in Frage stand.

Hatte in der 4. Legislaturperiode der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags seinen neuen Entwurf relativ eigenständig erarbeiten können, so war diese Arbeit nach 1966 eng in die Abstimmung zwischen den Fraktionen, den Partei- und den Koalitionsgremien eingebunden. Zudem konnte er vielfach Kompromisslinien nicht selbst formulieren, sondern war auf Abstimmungsprozesse jenseits seiner Türen angewiesen. Zentral waren und blieben die Fraktionen und ihre Untergliederungen, die entsprechenden Arbeitskreise. Angesichts des hohen Maßes an personeller Überschneidung konnte jedoch die Arbeit des Rechts- wie des Innenausschusses und der entsprechenden fraktionsinternen Arbeitskreise eng miteinander verzahnt werden.¹²⁰ Auf diesem Weg war es möglich, die Ausschussarbeit und die Beratungen in den Fraktionen aufeinander abzustimmen.

Stärker als bei parallelen Gesetzgebungsvorhaben wurden die Parteien und ihre Gremien in die Ausarbeitung der Notstandsverfassung einbezogen. Dies galt weniger für die Unionsparteien, wo beispielsweise der CDU-Bundesvorstand diese Materie nur beiläufig erörterte. Bei der SPD jedoch spielte diese Thematik im Parteivorstand und in anderen Gremien eine große Rolle, und auch auf mehreren Parteitagungen war sie ausführlich und höchst kontrovers diskutiert worden. Auch in den Parteigliederungen selbst erregte diese Frage die Mitglieder, gerade die Unruhe an der Parteibasis und die von hier ausgehenden Forderungen auf Umgestaltung oder gar Aufgabe des bisherigen Gesetzentwurfs haben die Parteiführung erkennbar verunsichert. Zudem veranlassten die Vorbehalte aus dem Gewerkschaftslager, dem sich die SPD historisch und politisch verbunden fühlte, Parteivorstand und Parteipräsidium, sich in die Debatte um die Notstandsgesetzgebung einzuschalten und auf Berücksichtigung entsprechender Forderungen zu insistieren.

Schließlich war die breite öffentliche Diskussion ein Spezifikum der Notstandsdebatten. Dies galt schon für die frühen Gesetzentwürfe unter der Ägide von Schröder und Höcherl und kulminierte dann in der Zeit der Großen Koalition. Der Bundestag trug dieser öffentlichen Debatte dadurch Rechnung, dass er fünf Hearings ansetzte, in denen auch prominente Kritiker und Gegner ihre Positionen vortragen und mit den Abgeordneten diskutieren konnten. Ohne Zweifel war dies ein signifikanter Versuch, ablehnende Stimmen auch im Parlament zu Wort kommen zu lassen und ihnen dort eine Bühne für ihre Kritik zu bieten. Inhalt und Ertrag standen jedoch in keinem Verhältnis zu dem publizistischen Aufsehen, das die Hearings er-

¹¹⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen Brandts in dem Koalitionsgespräch am 16.1.1968, Marx, Krefbronner Kreis, Nr. 2, S. 19.

¹²⁰ Dem Arbeitskreis I (Allgemeine und Rechtsfragen) der CDU/CSU-Fraktion gehörten die Mitglieder des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, des Petitions-, des Innen- und des Rechtsausschusses an, ähnlich war die Situation in der SPD-Fraktion.

regten, vielmehr zeigten sich die Mitglieder des Rechts- und des Innenausschusses wenig bereit, ihr Konzept grundsätzlich zu ändern.¹²¹

Auch der anschließende Versuch, die öffentliche Meinung gegen die Notstandsgesetze zu mobilisieren, lief letztlich ins Leere. Die Aktionen der »Kampagne für Abrüstung« und der Frankfurter Kongress »Notstand der Demokratie« Ende November 1966 mochten noch wie die Formierung eines breiten gesellschaftlichen Bündnisses gegen die Notstandsgesetze erscheinen, mit der Radikalisierung des Protestes sowohl inhaltlich als auch in seinen Aktionsformen zerfiel dieses Bündnis jedoch zusehends. Schon der Sternmarsch auf Bonn am Tag vor der 2. Lesung der Notstandsgesetze hatte diese Spaltung deutlich gemacht, und die Ausweitung des Protestes zu einer grundsätzlichen Kritik am politischen System der Bundesrepublik tat ein Übriges, um ihn in den Augen der Abgeordneten vollends ins Leere laufen zu lassen. Für die parlamentarische Arbeit am entscheidendsten war öffentliche Kritik dort, wo sie innerparteilichen Dissidenten, etwa dem Flügel um Gscheidle und Matthöfer, Unterstützung und Argumente für ihre Vorstellungen lieferte.

Das Kabinett spielte für die Erarbeitung der Notstandsverfassung keine entscheidende Rolle; für eine ausführlichere Diskussion dort war die zu regelnde Materie wohl auch zu diffizil. Der »Kreßbronner Kreis« erörterte diese Thematik zwar mehrfach, doch bezog sich dies immer auf Abstimmungsprozesse zwischen den Koalitionspartnern, die anschließend dann weiterberaten und inhaltlich gefüllt werden mussten. Der Kanzler und der Außenminister nahmen in ihrer Eigenschaft als Parteivorsitzende in bestimmtem Ausmaß Einfluss auf die parlamentarischen Debatten, Kiesinger weniger, Brandt mehr.¹²² In der Anfangsphase ging es dem Vizekanzler allerdings eher darum, die Kritiker in seiner Partei einzubinden, die Unruhe in deren Gliederungen einzudämmen und dann auf dem Nürnberger Parteitag eine Entschlie- ßung verabschieden zu lassen, die einerseits den Dissidenten entgegenkam, andererseits den Weg zu einem Kompromiss mit dem Koalitionspartner nicht verschüttete. Mit der Radikalisierung der öffentlichen Kritik rückte Brandt jedoch stärker an die Fraktion heran. Dort ergriff er selten das Wort zu diesem Thema, erst am Vorabend der 3. Lesung im Bundestag beschwor er deren Mitglieder, das Erreichte nicht aufs Spiel zu setzen, sondern »möglichst geschlossen abzustimmen und in der Abstimmung den Beweis einer möglichst starken politischen Gemeinsamkeit zu liefern«.¹²³

Es waren die beiden Fraktionsvorsitzenden, die »in unermüdlicher, vertrauensvoller Kleinarbeit«¹²⁴ die Notstandsgesetze an den Klippen der parlamentarischen Beratungen vorbei navigierten und deren Verabschiedung schließlich sicher stellten. In ihren beiden Fraktionen, aber auch in den anderen Gremien, in denen sie vertreten

¹²¹ So auch Eichhorn, *Durch alle Klippen hindurch*, S. 211.

¹²² Dies ist auch die Einschätzung von Eichhorn, vgl. ebd., S. 220.

¹²³ Sitzung SPD-Fraktion am 28. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 52b, S. 422. Insofern übersieht der bei Soell, Helmut Schmidt, S. 738, wiedergegebene Vorwurf des Fraktionsvorsitzenden, Brandt habe ihn während des Konflikts um die Notstandsgesetze vor allem in der Auseinandersetzung mit den Gewerkschaften im Stich gelassen, Rolle und Intentionen des SPD-Parteichefs.

¹²⁴ Barzel, *Ein gewagtes Leben*, S. 258.

waren, setzten sie sich vehement für einen pragmatischen Kurs und für die Aushandlung von Kompromissen ein, die auch der Regierungspartner tragen konnte. »Wenn es ganz schwierig wurde, fielen Entscheidungen unter vier Augen.«¹²⁵ Diese mussten dann wieder in die jeweiligen Gremien vermittelt und dort mehrheitsfähig werden. Als Fraktionsvorsitzende griffen sie immer wieder in die Debatten ein und versuchten, sie dorthin zu lenken, wo sie in ihrer Sicht zu Resultaten kommen würden. Und auch im Parlament selbst waren sie darum bemüht, sich als »ehrliche Makler« sowohl in Bezug auf die eigene Fraktion als auch für den Koalitionspartner zu präsentieren. Helmut Schmidts Biograf würdigt denn auch dessen Erfolg, »die wichtigsten Ziele der SPD erreicht und zugleich die Fraktion zusammengehalten zu haben«, und charakterisiert dessen Rede zur 3. Lesung, die dies verkörperte, als dessen »parlamentarisches Meisterstück«.¹²⁶ Schmidt selbst war wohl klar, dass er »sein Amt zur Verfügung stellen mußte, wenn die Erreichung der 2/3 Mehrheit in der 3. Lesung an der SPD-Fraktion scheitern sollte«.¹²⁷

Für Rainer Barzel lassen sich derartige Elogen nicht finden. Dennoch war seine Rolle nicht weniger bedeutend. Sie bestand nicht in erster Linie in der partei- und fraktionsinternen Kompromissuche und der Verpflichtung von Kritikern auf die Fraktionslinie, sondern in dem Bemühen, die Unionsparlamentarier auf die Notwendigkeit gemeinsamer Abmachungen mit dem Koalitionspartner einzuschwören und dissentierende Voten zu verhindern. Ähnlich wie Schmidt musste Barzel die Bandbreite der Verständigungsbereitschaft seiner Fraktionskollegen – und deren Grenzen – abschätzen können, da er nur so in Verhandlungen mit seinem sozialdemokratischen Gegenüber Zusagen machen konnte, deren Einhaltung er anschließend auch durchzusetzen vermochte. Auch wenn die Unionsabgeordneten in der Ausarbeitung der Notstandsgesetze keine große Rolle spielten, so waren sie doch mehr und mehr verstimmt über die Forderungen der SPD und deren offenes oder verdecktes Zusammenspiel mit außerparlamentarischen Kräften. Diese Stimmung zu neutralisieren und den Kompromisskurs nicht zu verlassen, war keine geringere Anstrengung als diejenige von Schmidt.

7. Die Strafrechtsreform

Liberalisierungstendenzen im Strafrecht werden im Allgemeinen mit der sozialliberalen Koalition nach 1969 in Verbindung gebracht, als im Bereich des politischen Strafrechts, aber auch im Sexualstrafrecht und im Ehe- und Familienrecht weitreichende, auch gesellschaftlich umkämpfte Novellierungen verabschiedet wurden. Übersehen wird hierbei, dass bereits die Große Koalition diesen Themenbereich auf-

¹²⁵ Eichhorn, *Durch alle Klippen hindurch*, S. 221. Ähnlich auch Schönhoven, *Wendejahre*, S. 289.

¹²⁶ Soell, *Helmut Schmidt*, S. 737.

¹²⁷ So die Vermutung von Heinz Frehsee, *Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion*. Vgl. Vermerk Guttenberg vom 8. 5. 1968, BA, NL 397/91.

griff, die späteren Regelungen vorbereitete und auch selbst wichtige Neuerungen beschloss. Zudem war eine Reform des noch aus dem Kaiserreich stammenden Strafgesetzbuchs seit Beginn der 1950er Jahre ein vielfach beschworenes Anliegen des Deutschen Bundestages, wenngleich das Vorhaben im Dickicht der parlamentarischen Beratungen immer wieder stecken blieb und erst Mitte der 1960er Jahre deutlichere Konturen annahm. Deshalb sollen hier der Werdegang dieses Projekts verfolgt und die im Rahmen der Strafrechtsreform bis 1969 verabschiedeten Gesetzesnovellen betrachtet werden, gehörten sie nach Ansicht von Sachkennern doch »zu den wichtigsten ›Modernisierungen‹ der deutschen Gesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg«. ¹ In ihrem Kontext wurde nicht nur nach der gesellschaftlichen Bedeutung von Strafe, Sühne und Vergeltung sowie nach dem Ziel staatlicher Strafen gefragt, auch die Bewertung von Kriminalität und abweichendem Verhalten geriet in Bewegung. Und nicht zuletzt schien in diesen Diskussionen ein verändertes Staatsverständnis auf, das das Verhältnis von Staat und Individuum umgestaltete und die Bedeutung der staatsbürgerlichen Rechte neu justierte. Auch aus diesem Grund gehört die Strafrechtsreform in den Kreis der in diesem Kapitel zu analysierenden Gesetzesprojekte.

Die Notwendigkeit, das 1871 geschaffene Strafgesetzbuch zu reformieren, war schon zu Beginn der 1950er Jahre unstrittig. ² Zwar war es bis zu diesem Zeitpunkt bereits durch eine Vielzahl von Novellen umgestaltet und ergänzt worden, doch hatten diese Schritte in den Augen vieler Beobachter seine Stringenz und seine innere Geschlossenheit deutlich beeinträchtigt. Somit waren sich alle Beteiligten einig, durch eine Strafrechtsreform ein neues »Gesetz aus einem Guss« zu schaffen, das den aktuellen Diskussionen in Wissenschaft und Praxis gerecht wurde. Nach Vorarbeiten noch unter Justizminister Dehler berief dessen Nachfolger Neumayer deshalb im Frühjahr 1954 eine »Große Strafrechtskommission«, an der Strafrechtswissenschaftler, Ministerialjuristen des Bundes und der Länderjustizverwaltungen sowie Mitglieder der politischen Parteien, der Richterschaft und der Rechtsanwaltschaft teilnahmen.

Die Beratungen dieser Kommission ³ zogen sich lange hin. Dies war zum einen der schwierigen und umfangreichen Materie geschuldet, die sie zu erörtern hatte, zum anderen aber auch unterschiedlichen Konzeptionen und Ansichten ihrer Mitglieder zu zentralen Fragestellungen einer Strafrechtsreform. Auf der Grundlage der Empfehlungen der Großen Strafrechtskommission sowie der Änderungsvorschläge einer von den Länderjustizverwaltungen 1959 eingesetzten entsprechenden Länderkommission stellte das Bundesjustizministerium dann einen ersten Gesetzentwurf zu einer Strafrechtsreform fertig und leitete ihn im September 1960 der Bundesregie-

¹ So Gödecke, Petra, Die Strafrechtsreform zwischen Vergeltung und Resozialisierung, rigider »Sittlichkeit« und vorsichtiger Toleranz, in: Requate, Jörg (Hrsg.), Recht und Justiz im gesellschaftlichen Aufbruch (1960–1975). Bundesrepublik Deutschland, Italien und Frankreich im Vergleich, Baden-Baden 2003, S. 261–273, hier S. 261.

² Vgl. hierzu Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 362 ff.

³ Vgl. hierzu im Detail Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 9 ff.

rung zu. Allerdings blieb dieser Entwurf bereits auf den ersten Etappen der parlamentarischen Beratungen stecken: angesichts großer Differenzen innerhalb und zwischen den Fraktionen zu zentralen Punkten des geplanten Gesetzes zögerte der Ältestenrat des Deutschen Bundestages dessen Platzierung auf der Tagesordnung des Plenums immer wieder hinaus, so dass es noch vor der 1. Lesung am Ende der Legislaturperiode der Diskontinuität verfiel.

Nicht besser ging es einem von Justizminister Stammberger 1962 vorgelegten neuen Gesetzentwurf, der sich in großen Teilen am alten Entwurf orientierte. Zwar wurde er im Oktober 1962 in den Bundestag eingebracht,⁴ doch mit der »Spiegel«-Affäre und dem Rücktritt Stammbergers verzögerten sich die parlamentarischen Beratungen weiter. Strittig war, ob der Bundestag den Entwurf nach der 1. Lesung an einen Unterausschuss des Rechtsausschusses überweisen sollte – der dann nur Empfehlungen aussprechen, aber keine Beschlüsse fassen konnte – oder ob er einen Sonderausschuss »Strafrechtsreform« bilden sollte, der dieselben Rechte zu Beratung und Beschlussfassung haben würde wie jeder Ausschuss. Da diese Frage bis zur 1. Lesung Ende März 1963⁵ noch nicht geklärt war, wurde der Regierungsentwurf zunächst an den Rechtsausschuss überwiesen; er bildete seinerseits einen entsprechenden Unterausschuss, der auf Beschluss des Bundestages dann Mitte Dezember 1963 in einen Sonderausschuss verwandelt wurde.⁶ Aber auch in diesem Rahmen konnte die Beratung des Gesetzentwurfs bis zum Ende der Legislaturperiode nicht abgeschlossen werden.

Um das weitere Vorgehen zu beschleunigen, entschieden sich die Regierungsfraktionen zu Beginn der 5. Legislaturperiode, den vorliegenden Gesetzentwurf in unveränderter Form aus der Mitte des Bundestages erneut einzubringen und in einem neuen Sonderausschuss weiter zu beraten.⁷ Die Erfolgchancen waren zu diesem Zeitpunkt größer als in den vergangenen Jahren; zunächst einmal stand die gesamte Legislaturperiode für die Beratungen zur Verfügung, und zudem waren alle Beteiligten entschlossen, das langwierige Vorhaben endlich zu einem guten Ende zu bringen. »Jedenfalls«, so ein Mitglied des Sonderausschusses, »muß die Sache vom Tisch. Das ist auch eine Grundsatzfrage, ob ein modernes Parlament in der Lage ist, mit einem so großen Gesetzgebungswerk fertig zu werden. Wenn wir wieder scheitern, fällt das auf den Parlamentarismus insgesamt zurück.«⁸ Auf der anderen Seite gab es allerdings noch immer tiefe Gräben innerhalb und zwischen den Fraktionen zu zentralen Punkten der zu regelnden Materie, was einer baldigen Verabschiedung des Gesetzes entgegenstand.

⁴ BT Dr. 04/650 vom 4. 10. 1962.

⁵ Vgl. Sitzung vom 28. 3. 1963, BT Plenarprotokoll 04/70.

⁶ Vgl. Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 27. Dem Unter- bzw. Sonderausschuss gehörten 7 Abgeordnete der Unions-, 6 der SPD- und 2 der FDP-Fraktion an. Vorsitzender war Max Güde (CDU/CSU), sein Stellvertreter Adolf Müller-Emmert (SPD).

⁷ BT Dr. 05/29 vom 11. 11. 1965, 1. Lesung am 13. 1. 1966, BT Plenarprotokoll 05/14.

⁸ So Köppler, Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 3. 10. 1967, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 32, S. 462.

Strittig war zunächst einmal die Frage nach dem Sinn von Strafe und Sühne sowie nach der Rolle des Staates bei der Durchsetzung von Sittlichkeitsnormen und der Bewertung von Kriminalität und abweichendem Verhalten. Im bisherigen Strafrecht drückte sich das Verlangen des Staates nach Vergeltung und Sühne in einem dreigliedrigen Strafsystem aus, nämlich der Zuchthausstrafe für besonders schwere Vergehen, der Gefängnisstrafe als häufigster Strafnorm sowie Kurzzzeitstrafen für Vergehen von geringerem Gewicht. Hier kam aus reformorientierten Kreisen der Strafrechtswissenschaft seit Beginn der 1960er Jahre der Ruf nach einer »Einheitsstrafe«, also der Streichung der als besonders stigmatisierend angesehenen Zuchthausstrafe und der weitgehenden Ablösung von Kurzzzeitstrafen durch Geldbußen oder Bewährungsstrafen. Vor allem aber sollte im Strafvollzug statt Sühne das Prinzip der Resozialisierung in den Vordergrund treten, also der »Erziehung und Besserung« des Straftäters, was eher den Täter als die Tat in den Mittelpunkt staatlicher Strafaktionen rückte und dessen positive Wandlung zum Kernanliegen dieser Maßnahmen machte. Der zweite große Themenkomplex betraf das Sittlichkeitsstrafrecht, wo Reformveränderungen etwa beim Scheidungsrecht und bei Sexualnormen (einfache Homosexualität, Kuppelei etc.) anmahnten. Hier sollte der Staat sich auf den Schutz »harter« Rechtsgüter wie Leben und Eigentum konzentrieren und den Bereich der privaten »Sittlichkeit« der Entscheidung des einzelnen Bürgers überlassen.

Besonders schwer tat sich die CDU/CSU-Fraktion mit der Akzeptanz dieser Reformansätze.⁹ Schon in den vergangenen Legislaturperioden waren aus ihrer Mitte die Wortführer für die Entscheidung gekommen, an den überkommenen Normen festzuhalten, wenngleich es auch in ihren Reihen Kollegen gab, die mahnten, auf Dauer werde man sich den neuen Tendenzen im Strafrecht nicht verschließen können. Im Verein mit den Freien Demokraten hatten die Unionsparlamentarier in den beiden Sonderausschüssen des Bundestages bis 1965 jedoch darauf hingewirkt, dass die dort verabschiedeten Entwürfe sowohl am dreigliedrigen Strafsystem als auch an den überkommenen Normen des Sittlichkeitsstrafrechts festhielten.

Nun jedoch begannen die Liberalen, sich umzuorientieren. Hatten sie sich bisher an der Seite des Koalitionspartners weitgehend für die Beibehaltung der bisherigen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs eingesetzt, so ließ ihre justizpolitische Sprecherin, Emmy Diemer-Nicolaus, in der 1. Lesung des zuvor eingebrachten Gesetzesentwurfs zu Beginn der 5. Legislaturperiode erkennen, dass ihre Fraktion sowohl in der Frage der Einheitsstrafe und des Resozialisierungspostulats als auch im Bereich des Sittlichkeitsstrafrechts zu gewissen Veränderungen bereit sei. »Wir müssen«, so ihre Schlussfolgerung, »auch den Mut haben, gerade auch auf dem Gebiet des Sittlichen dann, wenn kein unbedingtes kriminalpolitisches Bedürfnis besteht, von Strafbestimmungen ab[zurück]sehen. [...] Das bedeutet, daß die strafbaren Tatbestände auf das kriminalpolitisch Notwendige beschränkt werden müssen.«¹⁰ Mit dem

⁹ Vgl. hierzu Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 35 ff.

¹⁰ BT Plenarprotokoll 05/14, S. 551.

Wechsel auf die Oppositionsbänke im Dezember 1966 und den politischen und programmatischen Umorientierungen der FDP im Umfeld ihres Freiburger Parteitagssollten sich diese Tendenzen weiter verstärken.

Die Abgeordneten der SPD hatten die im Rahmen der beiden Bundestags-Sonderausschüsse getroffenen Entscheidungen teils eher widerwillig mitgetragen, teils abgelehnt. Jedenfalls standen sie den dort diskutierten Neuansätzen am nächsten, wenngleich auch in ihren Reihen durchaus unterschiedliche Auffassungen hierzu zu finden waren. Mit Beginn der 5. Legislaturperiode verschoben sich jedoch auch hier die Gewichte. Kurz zuvor hatte sich die SPD auf ihrem 1. Rechtspolitischen Kongress am 26./27. März 1965 in Heidelberg¹¹ klar hinter die Forderung nach Abschaffung der Zuchthausstrafe wie der kurzfristigen Freiheitsstrafe gestellt, ebenso nach Stärkung des Resozialisierungsgedankens sowie nach der Beschränkung des Strafrechts auf kriminelles Unrecht, was viele bisher strafbare Sittlichkeitsdelikte ausklammerte. Damit war absehbar, dass auch die Bundestagsfraktion nun diese Punkte in den künftigen Verhandlungen in den Vordergrund stellen würde.

Der entscheidende Impuls für die Umorientierung kam jedoch von außen, nämlich aus der Strafrechtswissenschaft.¹² Die genannten Themenkomplexe wurden auch in ihren Reihen durchaus strittig diskutiert, wobei vor allem eine jüngere Generation von Hochschullehrern und Praktikern sich für entsprechende Reformen einsetzte. Hatten in der 1954 berufenen Großen Strafrechtskommission noch die traditionellen Fachvertreter den Ton angegeben und den dort erarbeiteten Entwurf geprägt, so erhob mit Beginn der 1960er Jahre eine neue Altersgruppe mit anderen strafrechtstheoretischen Grundauffassungen ihre Stimme und sollte fortan die Diskussion mehr und mehr prägen. Aus ihrer Mitte heraus erarbeitete sie einen Alternativ-Entwurf zum Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs,¹³ den sie im Oktober 1966 der Öffentlichkeit präsentierte.

Die vierzehn Autoren dieses Entwurfs mit dem Tübinger Strafrechtler Jürgen Baumann und seinem Göttinger Kollegen Claus Roxin an der Spitze setzten eindeutig auf die Einheitsstrafe und verwarfen stigmatisierende Strafen wie die Zuchthausstrafe und das Arbeitshaus oder als kontraproduktiv angesehene Strafnormen wie Kurzzzeitstrafen. Im Zentrum ihres Ansatzes stand das Resozialisierungsprinzip. »Resozialisierung ist das Leitmotiv des Alternativ-Entwurfs«, so Hans Schultz, ebenfalls einer der Autoren. Durchaus mit Gespür für die Bedeutung von medialer Resonanz für die Durchsetzung ihrer Vorstellungen, starteten sie anschließend eine publizistische Offensive, um die zentralen Leitlinien ihres Entwurfs der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Der zweite Akteur waren die Kirchen. In ihren Reihen vollzog sich in den 1960er Jahren insbesondere in Bezug auf die Sozialethik ein deutlicher Wandel der An-

¹¹ Vgl. hierzu Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 39 f.

¹² Vgl. hierzu und zum Folgenden Gödecke, Strafrechtsreform, S. 264 ff.

¹³ Vgl. ebd. 1968 publizierte diese Gruppe noch einen Alternativentwurf zum Sexualstrafrecht, der jedoch hier nicht weiter betrachtet werden soll.

schauungen und Bewertungen.¹⁴ Auch hier mehrten sich die Stimmen, die eine Trennung von Sittengesetz und Strafrecht forderten und die Strafbarkeit etwa von Ehebruch oder einfacher Homosexualität angesichts fehlender Sozialschädlichkeit verneinten. Wenn diese Stimmen auch nicht so prägnant und entschieden waren wie diejenigen aus dem Lager der Strafrechtler, so ergänzten sie deren Auffassungen doch und gaben ihnen noch größere öffentliche Aufmerksamkeit.

Dies blieb nicht ohne Rückwirkungen auf die parlamentarischen Beratungen zur Strafrechtsreform. Auch zu Beginn der 5. Legislaturperiode beschloss der Bundestag, einen Sonderausschuss einzusetzen, der sich dieser Materie widmen sollte. Die Zusammensetzung dieses Ausschusses – sechs CDU/CSU-Parlamentarier, sechs SPD-Abgeordnete und ein Vertreter der FDP¹⁵ – ließ schon erkennen, dass sich die Aussichten der »Reformer« zu bessern schienen. Zudem war mehr als die Hälfte der Mitglieder neu benannt worden, was einen offeneren Umgang mit den neuen Tendenzen im Strafrecht begünstigte. In der Tat zeigte sich bereits in den ersten Monaten seiner Beratungen, dass der Sonderausschuss diesen Anliegen durchaus aufgeschlossen gegenüberstand.¹⁶ Die FDP-Fraktion übernahm sogar den Alternativentwurf der Strafrechtsprofessoren und brachte ihn im November 1967 als eigenen Gesetzentwurf¹⁷ im Deutschen Bundestag ein, wo er an den Sonderausschuss weitergeleitet wurde.

Gleichzeitig wurde diesem Ausschuss auch die Beratung einer Reform des politischen Strafrechts übertragen. Resolutionen des 1. Rechtspolitischen Kongresses der Partei sowie des Nürnberger Parteitags 1964 aufgreifend, hatte die SPD-Fraktion im Dezember 1965 einen entsprechenden Gesetzentwurf¹⁸ im Bundestag eingebracht, der – ebenso wie später ein paralleler Regierungsentwurf¹⁹ – an den Sonderausschuss zur weiteren Beratung überwiesen wurde. Mit beiden Initiativen sollte das politische Strafrecht, das noch von der Bedrohungskonzeption des Korea-Kriegs und der Furcht vor kommunistischen Subversionsversuchen geprägt war²⁰, liberalisiert und insbesondere die Staatsschutzbestimmungen gelockert bzw. an die aktuelle Lageeinschätzung angepasst werden. Dies war ein zweites wesentliches Themenfeld für die Beratungen des Bundestags-Sonderausschusses.

¹⁴ Vgl. für Details ebd., S. 271f.

¹⁵ Die Mitglieder waren Bühler, Güde, Köppler, Rollmann, Schlee und Wolf für die CDU/CSU-Fraktion, Arndt, Hein, Heinemann, Kafka und Müller-Emmert für die SPD-Fraktion und Diemer-Nicolaus für die FDP-Fraktion.

¹⁶ Vgl. hierzu Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 41ff.

¹⁷ BT Dr. 05/2285. Auch die SPD-Fraktion hatte erwogen, den Alternativ-Entwurf im Bundestag einzubringen, hatte hierauf jedoch »aus verschiedenen technischen Gründen« verzichtet. Deshalb sah sie in dem Schritt der FDP auch nur »eine reine ›Show‹. Die derzeitige Opposition schmückt sich eben gern mit fremden Federn, noch dazu mit ›professoralen‹.« Hirsch an Rau am 2.5.1968, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 5361.

¹⁸ BT Dr. 05/102 vom 8.12.1965.

¹⁹ BT Dr. 05/136 vom 16.12.1965.

²⁰ Vgl. hierzu oben, Kap. IV.1.

Die Bildung der Großen Koalition im Dezember 1966 unterbrach dessen Arbeit nicht, allerdings änderten sich nun die politischen Konstellationen. Da keine Aussicht bestand, für ein Festhalten an den bisherigen Prinzipien und Normen noch Verbündete zu finden, wuchs der Druck auf die Unionsvertreter, auf den neuen Koalitionspartner zuzugehen und sich einer Reform des Strafrechts zu öffnen. Auch der neuen Justizminister, Heinemann, setzte sich deutlich stärker als sein Vorgänger Jaeger für dieses Anliegen ein und suchte die Reform voranzutreiben. Von zentraler Bedeutung wurde dann der Kurswechsel der FDP; hatten ihre Vertreter in der Vergangenheit eng an der Seite der Christdemokraten gestanden, so schwenkten sie nun in das Lager der Reformier über. Insbesondere nach ihrem Freiburger Parteitag 1968 stand sie in rechtspolitischen Fragen eng an der Seite der Sozialdemokraten, so dass sich hier neben der Außen- und Deutschlandpolitik für die Zukunft ein zweites Feld politischer Gemeinsamkeiten aufat.

In dem abgeschirmten Raum des Bundestags-Sonderausschusses konnten sich die Reformkräfte dann auch bald durchsetzen. Dessen Mitglieder hatten sich relativ rasch darauf verständigt, vor Eintritt in die materiellen Verhandlungen Sachverständige aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen anzuhören, insbesondere Strafrechtler, Richter, Staats- und Rechtsanwälte sowie Vertreter der Polizei und des Justizvollzugs. In zwei Etappen konnten sie im Frühjahr 1966 in insgesamt 37 Sitzungen²¹ zu den entsprechenden Punkten Stellung nehmen und ihre Vorschläge präsentieren. Die Form öffentlicher Hearings hatte man gewählt, um dem Thema auch jenseits des Bundeshauses breite Aufmerksamkeit zu verschaffen. Allerdings blieb die Resonanz doch weit hinter derjenigen zurück, die parallel etwa der Notstandsgesetzgebung zufiel.

Die Teilnehmer an den Hearings trafen auf Ausschussmitglieder, die für ihre Anliegen durchaus empfänglich waren. Die SPD-Fraktion hatte ihre führenden Rechtsexperten in den Sonderausschuss entsandt, darunter Arndt, Kaffka, Müller-Emmert, Hirsch und Jahn, und stand eindeutig hinter den Bemühungen um eine Reform des Strafrechts. Dies galt auch für die FDP-Vertreterin, Diemer-Nicolaus. Die Unionsmitglieder vertraten demgegenüber ein breiteres Meinungsspektrum, wenngleich auch ihr prominentester Kopf, Max Güde, Vorsitzender des Sonderausschusses und damit in einer Schlüsselfunktion für dessen Beratungen, sowie seine Kollegen Köppler, Rollmann und Schlee die Reformansätze befürworteten. Die SPD- wie die FDP-Fraktion luden zudem Autoren des Alternativ-Entwurfs ein, in ihren Sitzungen ihre entsprechenden Standpunkte vorzustellen und zu diskutieren.²²

Angesichts dieser Konstellation gelang es den »Reformern« relativ rasch, im Sonderausschuss ihre Vorstellungen durchzusetzen. Dies bezog sich zunächst einmal auf

²¹ Die Hearings fanden statt vom 28. 2.–2. 3. 1966 und am 23. 5. 1966. Vgl. die Protokolle in BT ParlA, V 344/345 A1.

²² Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 18. 4. 1967, Sitzungsprotokolle 5, WP, Nr. 16, S. 117 ff.; Sitzung FDP-Fraktion am 20. 6. 1967, ADL, 14668. Auch im Arbeitskreis Rechtswesen der SPD-Fraktion hatten Autoren des Alternativ-Entwurfs mit dessen Mitgliedern über ihre Vorstellungen diskutiert. Vgl. Hirsch an Rau am 2. 5. 1968, AdSD, Depositum Helmut Schmidt, Mappe 5361.

die sog. »Einheitsstrafe«. Die Zuchthausstrafe, die in der Sicht vieler den Straftäter noch nach seiner Entlassung stigmatisierte, sowie das Arbeitshaus sollten ebenso abgeschafft werden wie kurze Haftstrafen, deren Wirkung als gering eingeschätzt wurde. Letztere wollte man ablösen durch (nach Tagessätzen differenzierte) Geldstrafen und/oder sie zur Bewährung aussetzen. Somit blieb als Regel- bzw. »Einheits«-Strafe eine meist mehrjährige Gefängnisstrafe, deren Ausgestaltung im Sinne des Resozialisierungsgedankens reformiert werden sollte. Das Konzept von Strafe als Sühne und Vergeltung für begangenes Unrecht und vom Staat als Garanten für Recht und sittliche Ordnung wurde hier deutlich zurückgenommen zugunsten eines stärker an der Täterpersönlichkeit ausgerichteten Strafrechts, das dessen Reintegration in die Gesellschaft den Vorrang vor Abschreckung und Buße einräumte.

Waren im Strafrechts-Sonderausschuss diese Reformansätze in mehr oder weniger großem Einvernehmen beschlossen worden, so taten sich die Fraktionen schwerer, dessen Empfehlungen zu folgen und in der 2. und 3. Lesung für sie zu stimmen. Der schwierigste Part kam hierbei der Union zu. Während die SPD- wie die FDP-Fraktion die in diesem Rahmen gefundenen Lösungen klar unterstützten, musste Güde hart für eine Mehrheit für seinen Kurs kämpfen. Eindringlich beschworen er und andere Mitglieder des Strafrechts-Sonderausschusses ihre Fraktionskollegen, für den ausgehandelten Kompromiss, insbesondere die Streichung der Zuchthausstrafe, zu stimmen: »Ich bitte Sie herzlich, der Punkt ist ein Angelpunkt eines weit gestreckten Kompromisses dafür, daß ich in diesem Punkt nachgegeben habe, allerdings nicht ganz gegen mein Herz, weil ich also der Einheitsstrafe von Anfang an zugeneigt war, aber für diesen Punkt habe ich den Gesamtkompromiß eingehandelt. Es ist ein Gesamtkompromiß, wenn Sie mir das herauschlagen, weiß ich nicht mehr, was ich überhaupt noch in der Hand habe.«²³

Der hier angesprochene Kompromiss bezog sich auf die Übereinkunft, zu diesem Zeitpunkt nur den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs zu reformieren, den besonderen Teil, der in allen Fraktionen strittiger war und dessen Novellierung etwa im Sittlichkeitsstrafrecht insbesondere für die Christdemokraten viele Zumutungen enthalten würde, dagegen bis zum Ende der Legislaturperiode hintanzustellen. In der Tat berührten die hier enthaltenen Themen – Scheidungsrecht, Unehelichenrecht, Schwangerschaftsabbruch, einfache Homosexualität etc. – gerade für die Unionsabgeordneten, aber nicht nur für sie, weltanschauliche und ethische Fragen, in denen sie zu den in der Diskussion stehenden Umgestaltungen nicht bereit waren. Insofern war es nur konsequent, sich auf die Reform des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs zu konzentrieren und die anderen Fragen in die Zukunft zu verschieben. Mit Verweis auf diese Abmachung gelang es Güde und den anderen Unionsvertretern im Strafrechts-Sonderausschuss schließlich, ihre Fraktionskollegen für die beschriebenen Reformansätze zu gewinnen. Auch wenn vor allem Ältere und auch die CSU-Vertreter rund um den ehemaligen Justizminister Jaeger sich schwer taten, von bisherigen Standpunkten und Vorstellungen Abschied zu nehmen, so stellte sich

²³ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 22. 10. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 76, S. 1132.

in entsprechenden Debatten doch jeweils eine Mehrheit der Anwesenden hinter die nun erörterten Maßnahmen.²⁴

Die SPD-Fraktion war sich bewusst, dass sie in diesem Themenbereich auf den Koalitionspartner Rücksicht nehmen musste und nicht versuchen sollte, entsprechende Neuregelungen zusammen mit der FDP zu verabschieden. Wie Vorstandsmitglied Karl Mommer betonte, dürfe »der Kompromiß, den das Reformwerk enthalte, nicht durchlöchert werden«. Deshalb sei in den anstehenden Beratungen allen Lockangeboten der Freien Demokraten eine Absage zu erteilen.²⁵ In der Tat wurden von der FDP-Fraktion eingebrachte Änderungsanträge in der 2. und 3. Lesung des vom Sonderausschuss vorgelegten Gesetzentwurfs im Plenum jeweils abgelehnt. Allerdings hatte Güde seine Fraktionskollegen doch nicht vollständig überzeugen können: bei der Abstimmung über die Einführung der Einheitsstrafe, dem Kern der Reform, stimmte mehr als die Hälfte der Unionsfraktion mit Nein.²⁶

Dennoch war die Verabschiedung dieses Gesetzes²⁷ ein großer Erfolg. In den fünfzehn Jahren seit der Einsetzung der Großen Strafrechtskommission hatte sich die Haltung der Abgeordneten gegenüber den Prinzipien von Strafe, Sühne, Prävention und Resozialisierung entscheidend geändert. Nicht in erster Linie die abschreckende Wirkung staatlicher Strafmaßnahmen und die Aufrechterhaltung der vorgegebenen gesellschaftlichen und sittlichen Regeln standen fortan im Mittelpunkt des Strafrechts, sondern der Täter und seine Tat. Dies veränderte die Rolle des Staates, der sich von dem umfassenden Anspruch, Vergehen gegen die öffentliche Ordnung und Abweichungen vom moralisch-sittlichen Wertekanon zu ahnden, tendenziell zurückzog auf die Position des Wahrer der grundgesetzlich vorgegebenen Ordnung und auf die Sanktionierung sozialschädlichen Verhaltens.

Noch deutlicher wurden die Liberalisierungstendenzen in der Reform des politischen Strafrechts, die ja ebenfalls in dem genannten Sonderausschuss mitberaten und nahezu zeitgleich mit dem Allgemeinen Teil verabschiedet wurde. Die in den frühen 1950er Jahren erlassenen Bestimmungen zum strafrechtlichen Staatsschutz

²⁴ Vgl. Sitzungen der CDU/CSU-Fraktion am 22.10.1968 und am 6.5.1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 76 und 104, S. 1113–1144 und 1407–1453.

²⁵ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 6.5.1969, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 82, S. 615. Ähnlich argumentierte auch Hirsch im Fraktionsvorstand. Vgl. Sitzung am 6.5.1969, AdSD, SPD-BT-Fraktion 5. WP, Mappe 246.

²⁶ Vgl. Sitzung vom 7.5.1969, BT Plenarprotokoll 05/230, S. 12757 f. 257 (+13 Berliner) Abgeordnete votierten mit Ja, 91 (+2) mit Nein (darunter 1 FDP-Mitglied, alle anderen CDU/CSU), 2 (1 SPD und 1 FDP) enthielten sich.

²⁷ 1. und 2. Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 25.6.1969 und vom 1.9.1969, BGBl 1969 I, S. 645 und 717. Vom Besonderen Teil des StGB wurden bis 1969 nur wenige Punkte verabschiedet und der Rest auf die nächste Legislaturperiode verschoben. Gestrichen bzw. nicht mehr verfolgt wurde 1969 eine Anzahl von Tatbeständen, die nach dem Verständnis der Zeit nicht (mehr) strafbar erschienen wie etwa das Duell, die Gotteslästerung, der Ehebruch oder die einfache Unzucht zwischen Männern. Auch die beiden letzten Punkte waren höchst strittig gewesen. Ebenso verabschiedet wurde das Gesetz über die rechtliche Stellung der nichtehelichen Kinder vom 19.8.1969, BGBl 1969 I, S. 1243, das die im Grundgesetz (Art. 6,5) angemahnte rechtliche Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder in Angriff nahm.

atmeten die Atmosphäre des Kalten Krieges; sie waren Antworten auf die vorangegangenen kommunistischen Machtübernahmen in Ostmitteleuropa sowie auf den Korea-Krieg und hatten sich als »Einfallstor für eine überbordende antikomunistische Rechtsprechung« erwiesen.²⁸ Deshalb hatte sich der Bundestag darauf geeinigt, im Zuge der Strafrechtsreform auch das politische Strafrecht zu modernisieren.

Auch hier fanden die entscheidenden Verhandlungen im Rahmen des Strafrechts-Sonderausschusses statt. Grundlage der Beratungen war – wie oben erwähnt – ein von der SPD noch unter der Regierung Erhard konzipierter Gesetzentwurf, ein zeitlich paralleler Regierungsentwurf sowie ein erneut von Strafrechtslehrern erarbeiteter Alternativentwurf zum politischen Strafrecht, der allerdings erst im Oktober 1967 fertig gestellt worden war und dann in die Beratungen eingebracht wurde. Drei der Autoren, nämlich Ulrich Klug, Walter Stree und Werner Maihofer, wurden im Rahmen der öffentlichen Hearings auch im Sonderausschuss angehört.

Angesichts erster vorsichtiger Entspannungsschritte auch im Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander sowie genereller Liberalisierungstendenzen in Gesellschaft und Sozialkultur ließ die Bildung der Großen Koalition eine Reform des politischen Strafrechts nur noch dringlicher erscheinen. Wie der rechtspolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Müller-Emmert, in der 2. Lesung des späteren Gesetzes betonte, zeichnete sich das bisherige politische Strafrecht aus »durch überängstlichen Perfektionismus, durch Vielstraferei und durch zu hohe Strafandrohungen, kurz, durch all das, was man als Hypertrophie des Strafrechts zu bezeichnen pflegt«.²⁹ Maßgeblich geprägt von der Bedrohungsperzeption des Kalten Krieges, ließ vor allem die unbestimmte und weite Fassung einzelner Tatbestände eine extensive Auslegung der Normen zu, was bei einer entsprechenden Handhabung durch die Gerichte zu einer sehr weitgehenden Strafbarkeit im Staatsschutzrecht geführt hatte.³⁰ Die schwierige Aufgabe, Strafnormen zu entwickeln, die einerseits den Bestand des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats sichern, andererseits aber die durch das Grundgesetz gewährte staatsbürgerliche Freiheitssphäre nicht zu weit einschränken sollten, blieb so der Justiz überlassen.

Hier sollte das neue politische Strafrecht ansetzen. Der SPD-Entwurf zum politischen Strafrecht wie auch die Regierungsvorlage sahen das wesentliche Ziel der Novellierung in der Streichung von als entbehrlich angesehenen Normen sowie in der Präzisierung und Neufassung ungenauer und vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus bedenklicher Formulierungen von entsprechenden Tatbeständen. Der Alternativentwurf der Strafrechtler orientierte sich demgegenüber strikt an den Entscheidungen und Wertungen, die durch das Grundgesetz und die dort kodifizierten staatsbürgerlichen Grundrechte vorgezeichnet waren, was bedeutete, dass die bisherigen Straf-

²⁸ Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 382.

²⁹ Sitzung vom 29. 5. 1968, BT Plenarprotokoll 05/177, S. 9542.

³⁰ Vgl. für Einzelheiten Görtemaker/Safferling, Akte Rosenberg, S. 388 f.

bestimmungen zur »Staatsgefährdung« zum größten Teil gestrichen bzw. – soweit sie beibehalten wurden – verdeutlicht werden sollten.³¹

Im Strafrechts-Sonderausschuss, an den die drei Entwürfe ja überwiesen worden waren, sollte nun »gewissermaßen eine Brücke«³² zwischen ihnen gebaut werden, indem die jeweils geeignetsten und zweckdienlichsten Elemente aus ihnen in das neue Gesetz übernommen werden würden. Wie Güde rückblickend konstatierte, hatte man sich für die Arbeit an der Reform auf drei Kriterien geeinigt: »Der eine Richtpunkt war die stärkere Anpassung an das Grundgesetz«, was vor allem eine Eingrenzung und Präzisierung von Straftatbeständen nach sich zog. »Ein zweites Ziel war die Anpassung an die gesamtdeutsche Auseinandersetzung.« Als drittes Element nannte er sodann »das Bild relativer politischer Entspannung im Verhältnis von West und Ost. Unter allen drei Gesichtspunkten hieß [...] die Folgerung: Einschränkung des politischen Strafrechts.«³³

Die Absicht, die Intensivierung der deutsch-deutschen Kontakte zu befördern und Bestimmungen abzubauen, die die »begrüßenswerten Kontakte zwischen den Menschen aus beiden Teilen Deutschlands oder die geistige Auseinandersetzung mit dem Kommunismus behindern« würden³⁴, stand im Mittelpunkt einer größeren Anzahl von Reformanstößen im Bereich des Staatsschutzrechts. So empfahl der Sonderausschuss,³⁵ den räumlichen Geltungsbereich der wichtigsten Staatsgefährdungsdelikte auf Tathandlungen innerhalb der Bundesrepublik zu begrenzen. Angesichts eines geplanten (dann jedoch nicht zustande gekommenen) Redneraustausches zwischen SPD und SED sowie im Vorfeld der Olympischen Spiele in München, zu denen auch Sportler und Sportfunktionäre aus der DDR anreisen würden, sollte so verhindert werden, dass unter der Prämisse, dass das deutsche Strafrecht für alle Staatsangehörigen und somit auch für DDR-Bürger gelte, die Betroffenen befürchten mussten, für ihre Tätigkeit im anderen deutschen Staat nun bei ihrem Aufenthalt in der Bundesrepublik strafrechtlich belangt zu werden. Zudem sollten generell durch diese Einschränkungen persönliche, wirtschaftliche und wissenschaftliche Kontakte zwischen beiden Teilen Deutschlands erleichtert werden.

In dieselbe Richtung lief die vom Sonderausschuss empfohlene Umstellung der sog. Organisationsdelikte auf das Feststellungsprinzip. Musste bisher im Falle von verdeckten oder offenen Aktivitäten zugunsten einer verbotenen Partei oder Vereinigung oder einer ihrer Ersatzorganisationen unmittelbar das Bundesverfassungsgericht oder das zuständige Verwaltungsgericht einschreiten und diese Aktivitäten unterbinden, so sollte in Zukunft dieser direkte Verfolgungszwang aufgehoben werden. Stattdessen würde nun die Initiative für strafrechtliche bzw. Verbotsmaßnahmen den Händen der Judikative entwunden werden und von Bundesregierung,

³¹ Vgl. zum Inhalt der drei Entwürfe Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 54 ff.

³² BT Dr. 05/2860 vom 9. 5. 1968, Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses, S. 1.

³³ Sitzung vom 29. 5. 1969, BT Plenarprotokoll 05/177, S. 9540.

³⁴ BT Dr. 05/2860. Schriftlicher Bericht des BT-Sonderausschusses, S. 1.

³⁵ Vgl. hierzu Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 61 ff.

Bundesrat oder Bundestag ausgehen. Damit lag die Entscheidung, ob juristische Maßnahmen in die Wege geleitet werden sollten, zunächst einmal bei den genannten Verfassungsorganen, so dass politischen Opportunitätserwägungen ein größerer Raum zugemessen werden konnte. Dies bewirkte das weitgehende Ende der politischen Justiz gegen Kommunisten und in ihrem Umfeld aktive Sympathisanten und hatte auch Auswirkungen etwa auf die zeitgleichen Bestrebungen zur Wiedergründung einer kommunistischen Partei in Westdeutschland.

Aus dem Alternativentwurf der Strafrechtler übernahm der Sonderausschuss sodann die Pönalisierung des Friedensverrats. Hiermit sollte die Führung eines Angriffskriegs verurteilt werden – ein in der Sache unstrittiger Punkt, wobei allenfalls die konkrete Fassung dieser Vorschrift Dispute hervorrief. Kontroverser diskutiert wurde dagegen die mögliche Lockerung des Legalitätsprinzips, indem in Zukunft von der Verfolgung politischer Straftäter abgesehen werden konnte, wenn diesem Schritt »überwiegend öffentliche Interessen« entgegenstanden. Diese Hinwendung zu Opportunitätserwägungen stieß bei manchen Parlamentariern auf Widerspruch, fürchteten sie doch, dass damit der Weg zu politischen Einflüssen auf die Rechtsprechung eröffnet würde. Erst langsam bewegten sie sich in dieser Frage auf ihre Kollegen zu und schlossen sich dieser Sichtweise an. Dennoch blieb dies ein strittiger Punkt.

Gelockert werden sollten mit Blick auf die »Spiegel«-Affäre auch die Bestimmungen zum (publizistischen) Landesverrat, wo die Reformer vor allem den Begriff des Staatsgeheimnisses einschränken wollten. Gegen eine derartige »Aufweichung, eine Art von Striptease des Staatsschutzes«³⁶ wehrten sich dann doch insbesondere Teile der Christdemokraten, wenngleich sie sich bereit fanden, auf die anderen beiden Fraktionen zuzugehen, um die anderen Bestimmungen der Strafrechtsnovelle nicht zu gefährden: »Denn«, so ihr Wortführer Jaeger, »ich bin natürlich der Meinung, besser 50 Prozent zu erreichen, als für 100 Prozent zu kämpfen und dabei mit fliegender Fahne unterzugehen.«³⁷

Ohnehin hatten auch bei der Novellierung des politischen Strafrechts Sozialdemokraten und Freie Demokraten eng zusammengearbeitet und so dem vom Bundestags-Sonderausschuss vorgelegten Gesetzentwurf ihren Stempel aufdrücken können. Dies vermochten die Unionsabgeordneten in der 2. und 3. Lesung dann auch nur in eher nebensächlichen Punkten wieder in ihrem Sinne zu revidieren. So wurde das 8. Strafrechtsänderungsgesetz mit dem politischen Strafrecht als Kern Ende Mai 1968 bei etwa zehn Gegenstimmen mit breiter Mehrheit angenommen.³⁸ Damit hatte man nach langen Diskussionen einen bedeutenden Reformschritt tun können.

Nicht erfolgreich waren jedoch die Bemühungen, auch das Demonstrationsstrafrecht zu reformieren.³⁹ Die in diesem Zusammenhang zentralen Vorschriften zu

³⁶ So Jaeger, Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 28. 5. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 64, S. 725.

³⁷ Ebd., S. 726.

³⁸ Vgl. Sitzung vom 29. 5. 1968, BT Plenarprotokoll 05/177, S. 9550.

³⁹ Vgl. zum Folgenden Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 83 ff.

Aufbruch, Aufruhr und Landfriedensbruch waren seit Erlass des Strafgesetzbuchs 1871 inhaltlich nicht geändert worden und spiegelten unverkennbar das obrigkeitliche Rechtsdenken dieser Zeit wider. Im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes mit ihrer herausragenden Bedeutung der Grundrechte, insbesondere der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung, war hier eine Liberalisierung des alten Strafrechts mehr als geboten.

Der vom damaligen Strafrechtssonderrusschuss 1962 vorgelegte Gesetzentwurf hatte keine wesentlichen Neuerungen im Bereich der Demonstrationsdelikte vorgesehen, und auch der Alternativentwurf der Strafrechtler blieb in diesem Punkt eher unbestimmt. Dennoch waren sich die Mitglieder des neuen Sonderrusschusses einig, dass schon mit Blick auf divergierende Gerichtsurteile in der Vergangenheit eine Reform mit dem Ziel der Entkriminalisierung und Präzisierung der einzelnen Normen notwendig war. Auf einer Klausurtagung des Ausschusses in Garmisch-Partenkirchen Mitte März 1969 hatten sie deshalb Neuformulierungen zu zentralen Punkten⁴⁰ erarbeitet, die den Strafrahmen für die entsprechenden Delikte einschränkten oder manche Straftatbestände ganz strichen.

Dennoch sollten diese Ansätze zur Reform des Demonstrationsstrafrechts den Bundestag in dieser Legislaturperiode nicht erreichen.⁴¹ Widerstand insbesondere aus den unionsgeführten Bundesländern sowie Vorbehalte in der CDU/CSU-Fraktion verknäuelten sich zu einer Abwehrfront, die die vom Sonderrusschuss vorgelegten Neuformulierungen nicht zu überwinden vermochten. Angesichts des beginnenden Wahlkampfs verhärteten sich die Fronten in Parlament und Öffentlichkeit, konnte die Liberalisierung des Strafrechts doch als Infragestellung der staatlichen Ordnungsmaßnahmen im Rahmen der Studentenunruhen und als eine »Prämie« an die Demonstranten angesehen werden. Gerade vor dem Hintergrund dieser sich zunehmend radikalierenden Protestbewegung war an eine Durchsetzung dieser Reformansätze nicht zu denken. Zudem befürchteten die Unionsvertreter, aber nicht nur sie, mit einer vermeintlich »weichen Welle« im Strafrecht die Wahlchancen der NPD weiter zu begünstigen, die bereits heftig gegen die Abschaffung der Zuchthausstrafe polemisierte. Die schwache Unterstützung durch seine Fraktionskollegen wie auch von Teilen der Länderregierungen im Blick, schlug Güde deshalb vor, die Beratungen des Sonderrusschusses zu den Demonstrationsdelikten zu beenden und eine Reform dem neuen Bundestag zu überlassen. Da auch seine anderen Mitglieder kein großes Engagement für die Umsetzung der zuvor gefassten Absprachen zeigten, beschloss der Sonderrusschuss Anfang Juni 1969 gegen das Votum von Diemer-Nicolaus und bei Stimmenthaltung der sozialdemokratischen Mitglieder, die Bera-

⁴⁰ Dies waren vor allem die öffentliche Aufforderung zu Ungehorsam, der Aufruhrtatbestand sowie der Landfriedensbruch. Vgl. ebd., S. 86 ff.

⁴¹ Allein das Bannmeilengesetz wurde geändert (Gesetz vom 28. 5. 1969, BGBl. 1969 I, S. 449), allerdings sollte die Verkleinerung des Bannkreises rund um das Bundeshaus weniger »Liberalisierungs«-Zielen dienen, sondern den Schutz des Parlaments mit einem geringeren Polizeiaufgebot möglich machen.

tungen der Vorschriften über die Straftaten gegen den Gemeinschaftsfrieden auszusetzen.⁴²

Obwohl damit ein wesentlicher Baustein aus dem Reformwerk herausgebrochen worden war, war die Bilanz der Großen Koalition in Strafrechtsfragen durchaus beachtenswert. »Aus einem ehemals dem Vergeltungs- und Sühnegedanken verhafteten und die sittenbildende Kraft des Strafrechts beschwörenden« Ansatz wurde ein Sanktionskonzept, das am Resozialisierungsgedanken sowie am Prinzip der Liberalisierung und Entkriminalisierung des Strafrechts ausgerichtet war. »Mit dem Mittel des Strafrechts sollten keine weltanschaulich oder religiös begründeten Ansichten und Meinungen durchgesetzt bzw. keine moralische Konformität erzwungen werden, sondern das Strafrecht sollte nur als ein äußeres Mittel der sozialen Kontrolle dienen und auf die Sanktionierung sozialschädlichen Verhaltens beschränkt bleiben.«⁴³

Auch auf dem hier behandelten Feld gewann der Bundestag Gewicht und Gestaltungsspielraum. War in den ersten Legislaturperioden die Strafrechtsreform eher dahingedümpelt und angesichts des geringen Engagements des Justizministers wie der Koalitionsfraktionen immer wieder schnell »begraben« worden, so änderte sich dies Mitte der 1960er-Jahre. Angestoßen oder doch zumindest befördert von Reformanregungen aus dem vorparlamentarischen Raum, griff der Bundestag dieses Thema nun auf und verabschiedete zum Ende der 5. Legislaturperiode ein Bündel von Gesetzen, mit denen der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuchs deutlich reformiert und auch das politische Strafrecht in Teilen umgestaltet wurde. Getragen wurden diese Veränderungen von den Sozial- und den Freien Demokraten, was auf die Fortsetzung dieser Anstrengungen im Rahmen der sozialliberalen Koalition voraus wies, während die Unionsabgeordneten in diesen Fragen uneins waren. Einem Flügel, der im Wesentlichen an den bisherigen Normen und Vorstellungen festhalten wollte, stand eine Gruppe gegenüber, die durchaus aufgeschlossen für die neuen strafrechtlichen Ansätze war. Deshalb war sie bereit, diese Neuansätze parlamentarisch mitzutragen. Um ihren eher zögerlichen Kollegen entgegenzukommen und die Einheit der Fraktion zu wahren, zeigte sie sich aber bemüht, nur solche Teile des Reformkatalogs zu verabschieden, die fraktionsintern konsensfähig schienen. Im Strafrechts-Sonderausschuss gelang ihr dieser Schulterschluss auch weitgehend, während in den anschließenden Lesungen im Plenum die Unionsfraktion – wie in manchen anderen Themenfeldern der Großen Koalition – doch auseinanderfiel.

Im Unterschied etwa zu den Notstandsgesetzen war in diesem Fall der steuernde Einfluss der beiden Fraktionsvorsitzenden nicht der entscheidende Impuls für die Verabschiedung des Gesetzespakets. Hier waren es angesehene Fachpolitiker, meist die rechtspolitischen Sprecher der Fraktionen, die den Ausschlag gaben – Diemer-Nicolaus für die FDP, Hirsch und Jahn für die SPD und Güde für die CDU/CSU. Insbesondere Max Güde, der ja schon in den Verjährungsdebatten der Wortführer und Spiritus rector auf Seiten der Unionsabgeordneten gewesen war, erfüllte hier die

⁴² Sitzung vom 3. 6. 1969, zit. n. Holtz, Entscheidungsprozeß, S. 92.

⁴³ Ebd., S. 98.

Koordinations- und Überzeugungsfunktion, die in anderen Fragen Barzel ausübte. Angesichts seiner fachlichen Kompetenz und seines hohen Ansehens innerhalb und außerhalb des Parlaments brachte er seine Fraktionskollegen dazu, trotz erheblicher Widerstände in den eigenen Reihen sich koalitionskonform zu verhalten und die strittigen Gesetze, wenn auch nicht geschlossen, mit zu verabschieden. Der Preis hierfür war die Aufteilung der angestrebten Reform in einen aktuell zu verabschiedenden Teil und in Maßnahmen, die in die Zukunft verschoben werden sollten. Dieser Kompromiss entsprach vielen Vorhaben der Großen Koalition und war die Voraussetzung dafür, dass sie bis zum Ende der Legislaturperiode zusammenhielt.

Auffällig ist vor allem die Tendenz zur Liberalisierung des Strafrechts. Hatte der Bundestag zu Beginn der 1950er Jahre gerade im Bereich des Staatsschutzstrafrechts eher rigide Normen in Kraft gesetzt, um die neu gegründete Demokratie vor äußeren und inneren Angriffen zu schützen, so rückte er nun mehr und mehr hiervon ab und nahm zentrale Bestimmungen wieder zurück. Dass er selbst in dem politisch aufgeheizten Klima von »1968« an dieser Linie festhielt, zeigt, wie stark sich die Sicht auf dieses Themenfeld seither gewandelt hatte. Die gesellschaftlichen und sozialkulturellen Wandlungsprozesse der 1960er Jahre machten vor den Türen des Bundeshauses am Rheinufer nicht halt, sondern prägten auch die Abgeordneten dort. Die Verschiebungen von der Präventionsnotwehr eines machtvollen Staates, wie sie dem Ersten Strafrechtsänderungsgesetz von 1951 zugrunde lag, hin zu einer eher zurückhaltend agierenden Staatsmacht und zur Akzentuierung der grundgesetzlich vorgegebenen staatsbürgerlichen Rechte des Individuums vollzogen sich zwar nicht konfliktlos und waren auch nicht in vollem Umfang von Erfolg gekrönt, doch sollten sie entsprechenden Reformschritte der späten 1960er Jahre prägen.

8. *Parlament und außerparlamentarischer Protest*

Nach der langen Stabilitätsphase der Adenauer-Ära durchlebte die Bundesrepublik in den 1960er Jahren eine Zeit gesellschaftlicher Unruhe und politischer Verunsicherung. »Parlaments- und Parteienkritik wuchsen deutlich an, das Systemvertrauen schien verloren zu gehen.«¹ In Öffentlichkeit, Medien und Wissenschaft artikulierte sich ein tiefes »Unbehagen an der Bonner Demokratie«²; sie wurde als »Schönwetterdemokratie« angesehen, die bisher durch das Wirtschaftswunder und den ökonomischen Nachkriegsoptimismus gestützt worden sei, deren Zukunft jedoch angesichts negativer Wachstumsraten und damit schrumpfender Verteilungsspielräume als höchst ungewiss eingeschätzt werden müsse. Sei die Adenauer-Ära – wenn auch patriarchalisch geprägt – von politischer Stabilität bestimmt gewesen, so sei nun die

¹ Schönhoven, Unbehagen, S. 338.

² Fraenkel, Ernst, Deutschland und die westlichen Demokratien, 2. durchges. Aufl., Stuttgart 1964, S. 48. Ähnlich auch Euchner, Walter, Zur Lage des Parlamentarismus, in: Schäfer, Gert/Nedelmann, Carl (Hrsg.), Der CDU-Staat. Studien zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, München 1967, S. 63–79, insbes. S. 70 ff.

CDU in Diadochenkämpfe verstrickt, während die SPD nach ihrer programmatischen Umorientierung und ihrer »Gemeinsamkeitspolitik« ihre oppositionelle Wächterrolle aufgegeben und sich stattdessen auf einen demokratiegefährdenden Anpassungskurs an das »bürgerliche« Lager festgelegt habe. Gleichzeitig lasse sich mit den Wahlerfolgen der NPD eine Renaissance des Rechtsradikalismus erkennen, was immer wieder zu Parallelen zum Aufstieg der NSDAP in der Staatskrise der Weimarer Republik verleite.

Andere Beobachter gingen noch weiter. So wurde schon in den frühen 1960er Jahren das »Ende des Parteienstaats« prognostiziert³ und vorausgesagt, dass ein wirklicher Machtwechsel durch Wahlen nicht mehr möglich sei. Angesichts der Entideologisierungprozesse in den überkommenen Klassen- und Konfessionsparteien habe sich die Parteienlandschaft völlig verändert. Die moderne Volkspartei als »Allerweltpartei« sei durch programmatische Unbestimmtheit und demonstrativen Pragmatismus geprägt, was sie austauschbar, ja, sie zur »pluralen Fassung einer Einheitspartei« mache.⁴ Der Abnahme der sozialen Politisierung entspreche ein Rückgang der politischen Polarisierung und ein Versiegen und Versanden der Opposition. Insofern sei die politisch aufgeklärte Öffentlichkeit aufgerufen, eine nicht-parlamentarische »wirkliche« Opposition zu bilden, die durch ihre Kampagnen im öffentlichen Raum »politische und gesellschaftliche Mißstände schonungslos aufzudecken« habe.⁵

Diese – wirklichkeitsfernen – Thesen nahmen Teile der Außerparlamentarischen Opposition dieser Jahre begierig auf und integrierte sie in ihre Fundamentalkritik an der Bonner Demokratie. Ohne diesen Diskurshintergrund sind die Ansatzpunkte und die Reichweite dieser Kritik, aber auch deren Resonanz in bestimmten Segmenten der Öffentlichkeit nicht zu verstehen. Der Bundestag hatte diesen Sichtweisen zunächst einmal wenig entgegenzusetzen, wengleich auch er sich in mehreren Debatten darum bemühte, sich über sein Selbstverständnis, über seine Sicht auf das politische System der Bundesrepublik und über die Zukunft ihrer freiheitlich-demokratischen Ordnung zu verständigen.

Nun war außerparlamentarischer Protest keineswegs ein neues Phänomen, vielmehr begleitete er den Deutschen Bundestag von Anfang an.⁶ Mitgliederstarke Verbände – Kriegsoffer und -hinterbliebene, Flüchtlinge und Vertriebene, Gewerkschaften, Bergleute, Bauern etc. – nahmen die parlamentarische Beratung sie tangierender Gesetzesvorhaben immer wieder zum Anlass, ihre Mitglieder zu machtvollen Demonstrationen in Bonn zusammenzurufen, wodurch sie die Abgeordneten auf die eigenen Forderungen aufmerksam machen und deren Erfüllung anmahnen wollten.

³ Krippendorff, Ekkehart, Ende des Parteienstaats?, in: Der Monat 14 (1962), S. 64–70.

⁴ Agnoli, Johannes, Die Transformation der Demokratie, Berlin 1967, S. 40.

⁵ Ebd., S. 81.

⁶ Eine Protestgeschichte der Bundesrepublik existiert bisher nicht, wäre aber sowohl in ihrer inhaltlichen Dimension als auch mit Blick auf ihren performativen Habitus ein reizvolles wissenschaftliches Vorhaben. Vgl. hierfür bisher vor allem Rupp, Außerparlamentarische Opposition; Rolke, Protestbewegungen, und Otto, Vom Ostermarsch.

Der moderne Interventionsstaat ließ es opportun erscheinen, sich durch derartige Massenkundgebungen in den Gesetzgebungsprozess zu entsprechenden politischen Vorhaben einzuklinken; viele Vorhaben aus dem Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik, aber nicht nur dort, waren von solchen außerparlamentarischen Aktionen begleitet.

Die Abgeordneten sahen diese Demonstrationen nicht generell als illegitim oder als Nötigung des Parlaments an, wenngleich im Einzelfall schon Unmut über die Wucht laut wurde, mit der die Forderungen dort vorgebracht wurden. In einer pluralistischen Gesellschaft, als die sie die Bundesrepublik verstanden, war in ihren Augen die Artikulation der jeweiligen Interessen ein statthaftes Anliegen, sofern entsprechende Verhaltenskodizes gewahrt blieben. Zudem waren sie zum Teil selbst Mitglied eines derartigen Interessenverbandes oder fühlten sich ihm verbunden, was Kritik an außerparlamentarischen Aktionen die Spitze nahm. Und nicht zuletzt waren sie darauf aus, von diesen Verbänden repräsentierte gesellschaftliche Gruppen als Wähler der eigenen Partei zu halten oder zu gewinnen, was ebenfalls dafür sprach, auf deren Anliegen einzugehen. Solange die Demonstranten das parlamentarische System und damit die Befugnis des Bundestages, die anstehende gesetzliche Regelung autonom und aus eigenem Recht zu treffen, nicht in Frage stellten, blieben deren außerparlamentarische Aktionen letztlich akzeptiert und respektiert.

Ein Grenzfall schien sich aufzutun, als im Vorfeld des Montanmitbestimmungsgesetzes die Gewerkschaften es nicht bei öffentlichem Protest beließen, sondern einzelne von ihnen Vorbereitungen für einen Streik trafen, mit dem sie die Abgeordneten unter Druck setzen wollten, die bisherige Mitbestimmungsregelung beizubehalten bzw. auf weitere Industriezweige auszudehnen.⁷ Ein solcher »politischer« Streik wurde vor allem im Regierungslager als Herausforderung für das Parlament und als systemwidrige Provokation angesehen, als eine Machtdemonstration der Gewerkschaften, die ihre Sichtweise von sozialer Demokratie derjenigen der gewählten Volksvertreter entgegensetzen wollten. Hier wollten sie den Vorrang und die Entscheidungskompetenz des Parlaments unbedingt wahren. Durch die Intervention Adenauers konnte diese Eskalation dann allerdings abgewendet werden, doch blieb die Drohung eines »politischen« Streiks auch in Zukunft bei verschiedenen Anlässen – wie zuletzt anlässlich der Notstandsgesetzgebung – akut.

Die Nagelprobe, wie sich der Bundestag zu außerparlamentarischem Protest stellte, kam mit der Wiederaufrüstungsdebatte. Die leidenschaftliche »Ohne mich«-Welle, die in den frühen 1950er Jahren über die Bundesrepublik hinweg zog, stellte alle Bundestagsparteien vor die Frage, wie sie sich zu den hier aufgeworfenen Themen positionieren sollten. Allerdings war diese Bewegung⁸ weit gefächert; sie reichte von denen, die aus persönlichen Gründen den Wehrdienst ablehnten, über diejenigen,

⁷ Vgl. hierzu Müller-List, Montanmitbestimmung, S. LIVf.

⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden Volkmann, Hans-Erich, Die innenpolitische Dimension Adenauer-scher Sicherheitspolitik in der EVG-Phase, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik, Bd. 2, S. 235–604, hier S. 493 ff.

die den Kurs der militärischen Westintegration aus gesamtdeutscher Verantwortung nicht mittragen wollten, bis zu denen, die die Furcht vor der Wiedergeburt des deutschen Militarismus antrieb. Angesichts dieser Heterogenität vermochte sie letztlich keine politische Stoßkraft zu entwickeln, die über den reinen Protest hinausging. Zwar gab es gewisse personelle Überschneidungen zwischen ihr und den Parteien vornehmlich des linken politischen Spektrums, doch blieb dies politisch eher unerheblich, zumal die Parteiführungen auf Abstand zu diesen außerparlamentarischen Kräften gingen.

Ihren Höhepunkt erreichte diese Bewegung mit einer Kundgebung in der Frankfurter Paulskirche,⁹ als vor etwa tausend Teilnehmern prominente Redner, darunter der Theologe Helmut Gollwitzer und der Vorsitzende der GVP, Gustav Heinemann, unter dem Motto »Rettet Einheit, Frieden und Freiheit!« dazu aufriefen, die Ratifizierung der Pariser Verträge auszusetzen, fürchteten sie doch, dass die militärische Integration der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungsbündnis eine Wiedervereinigung auf demokratischer Grundlage für unabsehbare Zeit unmöglich machen werde.

Bereits die »Ohne mich«-Bewegung war von Unterschriftensammlungen, Kundgebungswellen und Abstimmungskampagnen vornehmlich auf lokaler Ebene begleitet gewesen, mit denen die Öffentlichkeit für deren Anliegen mobilisiert werden sollte. Eine neue Qualität erhielten diese Aktionen mit der Entstehung der Volksbefragungsbewegung, die zumindest in Teilen auf diese Aktivitäten aufbaute.¹⁰ Ihre Mitglieder wollten die reine Protesthaltung hinter sich lassen und mit einer Unterschriftensammlung ein markantes Zeichen setzen, das dann – so die Hoffnung – von der Politik aufgenommen werden würde. Im Anschluss an eine Großkundgebung in Essen Anfang 1951 unter dem Motto »Rettet den Frieden – gegen Remilitarisierung und Wiederaufrüstung« konstituierte sich ein vorbereitender Ausschuss für die Durchführung einer entsprechenden Befragung der westdeutschen Bevölkerung; wenige Wochen später, im April 1951, bildete sich dann der »Hauptausschuss für Volksbefragung«, dem die Durchführung dieser Aktion oblag.

Diese Initiative stellte gleichsam die Systemfrage, da das Grundgesetz keine plebiszitären Elemente kannte, sondern sich die Verfassungsväter bewusst für ein reines Repräsentativsystem entschieden hatten. Am wenigsten Skrupel, sich mit der Volksbefragungsbewegung zu identifizieren, hatte noch die KPD. Zum einen gehörte der Rekurs auf »das Volk« als Legitimation für politisches Handeln ohnehin zu ihrem ideologischen Gerüst, zum anderen sah sie in dieser Bewegung die Chance, ihre schmalen parlamentarischen Aktionsmöglichkeiten um die außerparlamentarische Ebene zu erweitern, und nicht zuletzt bot das Großthema »Frieden« die Gelegenheit, in engem Schulterschluss mit der ihr ja eng verbundenen SED Adenauers Kurs der Westintegration Stolpersteine in den Weg zu legen. Allerdings erfüllten sich

⁹ Vgl. hierzu Rupp, *Außerparlamentarische Opposition*, S. 50 ff., und Rolke, *Protestbewegungen*, S. 175 f.

¹⁰ Vgl. hierzu Volkmann, *Innenpolitische Dimension*, S. 495 ff.

diese Hoffnungen nicht, zu durchsichtig waren die Motive der KPD, zu offenkundig waren auch die Verbindungslinien ihrer Kampagne zum DDR-Regime, als dass sie aus der Volksbefragungsbewegung in größerem Maße hätte politisches Kapital schlagen können.

Die SPD tat sich schwer, eine einheitliche Linie gegenüber dieser außerparlamentarischen Initiative zu finden. Gerade auf ihrem linken Flügel fand sie durchaus Zustimmung; auf einer Konferenz in Frankfurt am Main votierten rund 1.000 Mitglieder einhellig für die Volksbefragung und bildeten eigens einen Aktionsausschuss für deren Unterstützung. Diese Haltung ragte bis in die Bundestagsfraktion hinein, wo beispielsweise Hermann Louis Brill und Werner Jacobi sich für die Durchführung einer Volksbefragung aussprachen.¹¹ Dem setzte die SPD-Führung jedoch deutlichen Widerspruch entgegen. »Dieser Bundestag«, so in apodiktischem Ton Schumacher, »ist nicht legitimiert, eine zustimmende Entscheidung für die deutsche Aufrüstung zu treffen. Unter anderen Voraussetzungen gewählt, kann er nicht über ein Problem entscheiden, zu dem sich das Volk nicht geäußert hat. [...] Da man den Weg des Volksentscheids und der Volksbefragung nicht gehen kann, ist die Neuwahl des Deutschen Bundestages die unausweichliche Konsequenz.«¹² Wehner sekundierte ihm, indem er die Volksbefragungsbewegung in den Dunstkreis kommunistischer Infiltrationsversuche rückte und sie als ein Manöver bezeichnete, mit dem die SED als deren Drahtzieher um Anhänger in der Bundesrepublik warb. »Es wird also der Versuch gemacht, durch Organe, die den legitimen gesetzgebenden und Exekutivorganen gegenübergestellt werden, diese in die Rolle der Ungesetzlichkeit zu verdrängen und illegitime Organe »gesetzlich« zu machen. [...] Diese Aktion muß als ungesetzlich unterbunden werden.«¹³

Anfänglich hatte die Volksbefragungsbewegung selbst bei CDU- und FDP-Kommunalpolitikern Befürworter gefunden, doch gelang es den Parteiführungen rasch, derartige Sympathien zu unterbinden. Wie Adenauer den Befürwortern dieses Projekts ins Stammbuch schrieb, kenne »das Grundgesetz [...] keine Volksbefragung«. Auch der Hinweis auf derartige Vorkehrungen in einigen Länderverfassungen ließ er nicht gelten, da für die Wehrfrage »der Bundestag [...] die hierzu kompetente Körperschaft« sei.¹⁴ In dem Erlass, mit dem die Bundesregierung die Durchführung der Volksbefragung schließlich unterband bzw. die für sie agierenden Organisationen verbot, verschob sie die Argumentation jedoch in die antikommunistische Sphäre und verwies auf die Infiltrierung der Aktionskomitees durch von Ost-Berlin gesteuerte Gruppen, weshalb »die Durchführung der Aktion [...] einen Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes« darstelle.¹⁵

¹¹ Vgl. Sitzung SPD-Fraktion am 1. 11. 1950, Sitzungsprotokolle 1. WP, Nr. 78, S. 204 f.

¹² Ebd., S. 203.

¹³ Sitzung vom 26. 4. 1951, BT Plenarprotokoll 01/139, S. 5496 f.

¹⁴ Rede auf dem CDU-Parteitag in Goslar am 20. 10. 1950, zit. nach Volkmann, Innenpolitische Dimension, S. 497.

¹⁵ Erlass des BMI vom 24. 4. 1951, zit. nach ebd.

Der Hinweis in allen politischen Lagern, dass die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keine plebiszitären Elemente kenne, dass somit der Deutsche Bundestag die entscheidende Arena für die Debatte um die Wiederbewaffnung sei, war nicht von der Hand zu weisen. Bewusst und aus guten Gründen hatten die Väter und Mütter des Grundgesetzes auf die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid verzichtet. Auch allen genannten Rednern, ob Schumacher, Wehner oder Adenauer, dürften die fatalen Auswirkungen plebiszitärer Aktionen in der Weimarer Republik noch in lebhafter Erinnerung gewesen sein, so dass sie das politische System der Bundesrepublik derartigen Zerreißproben nicht aussetzen wollten. Auch war nicht zu übersehen, dass die Volksbefragungsaktion mehr und mehr in das Fahrwasser SED-naher Kräfte geriet, was ihre Zielsetzung diskreditierte. Dennoch war das Anliegen der großen Mehrheit der Unterzeichner¹⁶ ernst zu nehmen, und nicht alle Unterstützer konnten dem Dunstkreis des Kommunismus zugeschrieben werden.

Ein Eingehen auf die Volksbefragungsbewegung kam für den Kanzler jedoch nicht in Frage, vielmehr setzte er darauf, durch die Wiederbewaffnung die anvisierten außenpolitischen Ziele, nämlich Westintegration und Souveränitätsgewinn, zu erreichen, und nahm es in Kauf, wenn dieser Schritt zum gegenwärtigen Zeitpunkt unpopulär war. Die Regierungsfractionen schlossen sich ihm an, selbst wenn in ihren Reihen der eine oder andere dem Kurs des Kanzlers skeptisch gegenüberstand. Die immer offener zutage tretende Stützung der Volksbefragungsbewegung durch von der SED abhängige Organisationen tat ein Übriges, um jedes Eingehen auf Stimmen aus dem außerparlamentarischen Raum abzuwehren.

Dies galt ebenso für die SPD. Sorgfältig war die Parteispitze darum bemüht, jeden Verdacht abzuwehren, dass sie sich im Dunstkreis kommunistischer Tarnorganisationen bewege oder gar gemeinsame Sache mit der KPD mache. Deshalb beeilte sie sich, die Volksbefragungsbewegung als von Ost-Berlin gesteuert zu diskreditieren. Um jedoch den Unmut in der Bevölkerung über Adenauers sicherheitspolitischen Kurs aufzufangen, schlug sie ein gleichsam »verfassungskonformes« Vorgehen, nämlich Neuwahlen, vor, von denen sie sich eine deutliche Stärkung ihrer Position im Deutschen Bundestag erhoffte. Auf den ersten Blick war dieser Schritt durchaus geschickt, da ein solches Wählervotum als Plebiszit über die Wiederbewaffnungsfrage angesehen werden konnte und so einerseits dem Anliegen der außerparlamentarischen Akteure gerecht wurde und andererseits innerhalb der Verfassungsordnung blieb. Allerdings war auch der SPD-Führung klar, dass das Grundgesetz den Weg zu vorzeitigen Neuwahlen mit verschiedenen Hürden versperrt, ja, dass der Parlamentarische Rat die Möglichkeit eines »appel au peuple« bewusst schwierig gestaltet hatte.

So war das Bundestags-Plenum die einzige Arena, wo die Wiederbewaffnungsfrage thematisiert werden konnte.¹⁷ Auch wenn die Debatte dort leidenschaftlich geführt und von den Tribünenbesuchern wie von den Hörern am Radio mit Span-

¹⁶ Volkman, ebd., S. 497, spricht von 4 bis 5 Mio. Unterschriften.

¹⁷ Vgl. hierzu oben Kap. IV.3.1.

nung verfolgt wurde, blieb der Dialog mit den Kritikern aus dem vorparlamentarischen Raum doch aus. Im Sinne der repräsentativen Demokratie sahen sich die Abgeordneten in ausreichendem Maße legitimiert, diese Frage zu behandeln, ohne den Stimmen jenseits des Parlaments Raum zu geben.

Hatte die Wiederbewaffnungsfrage keinen substantiellen Impuls für machtvolle außerparlamentarische Aktionen entfachen können, so änderte sich dies mit der »Kampf dem Atomtod«-Bewegung.¹⁸ Den Anstoß zu dieser neuen, nun deutlich vehementer und mit neuen Aktionsformen auftretenden außerparlamentarischen Protestwelle bildete die Mitte der 1950er Jahre aufflammende Debatte um das atomare Wettrüsten und die Stationierung entsprechender Waffen in Westdeutschland. Das neue Kriegsbild, das sich durch die Atomwaffe ergab, war geeignet, existentielle Befürchtungen nach der vollständigen Vernichtung von Leib und Leben oder doch zumindest von kaum vorstellbaren Zerstörungen heraufzubeschwören. Dieses Nachdenken über die moralische und ethische Dimension einer militärischen Nutzung der Kernenergie, die in den USA seit dem Abwurf der Atombombe auf Hiroshima eingesetzt hatte, erreichte nun auch die Bundesrepublik, wo die Frage, ob die Politik berechtigt sei, derartige Waffen, die die menschliche Zivilisation bedrohten, in ihr militärstrategisches Kalkül einzubeziehen, zum Ausgangspunkt der neuen Protestbewegung wurde. Aus der Unbedingtheit dieser Abwehrhaltung erwuchsen die Vehemenz und die Rigorosität der »Anti-Atomtod«-Kampagne.

Zunächst schien das Parlament seine Funktion als Bühne für diese Fragen wahren zu können. Angesichts auch öffentlicher Erörterungen über eine mögliche Ausrüstung der Bundeswehr mit Trägerwaffen für Atombomben brachte die SPD-Fraktion Anfang April 1957 eine Große Anfrage zu diesem Thema ein,¹⁹ die dann allerdings Ausgangspunkt neuer außerparlamentarischer Aktivitäten werden sollte. Adenauers Diktum auf einer drei Tage später anberaumten Pressekonferenz, dass die taktischen Atomwaffen »nichts weiter [seien] als die Weiterentwicklung der Artillerie«,²⁰ veranlasste eine Gruppe hochangesehener deutscher Atomphysiker, in einer öffentlichen Stellungnahme diese Verharmlosung von Atomwaffen scharf zurückzuweisen.

Diese Erklärung,²¹ unterzeichnet von achtzehn der namhaftesten westdeutschen Atomforscher vornehmlich aus der Universität Göttingen, darunter Max Born, Otto Hahn, Werner Heisenberg, Max von Laue und Carl Friedrich von Weizsäcker, entfaltete ihre Wirkung weit in das politisch aufgeschlossene bürgerliche Lager hinein. Verstärkt wurde dies, als sich diesem Appell in den nächsten Wochen bekannte Vertreter der Evangelischen Kirche sowie eine Reihe weiterer Wissenschaftler, Schriftsteller und Künstler anschlossen. Auch eine moralische Autorität wie Albert Schweitzer gesellte sich zu ihnen und verlas über Radio Oslo einen Aufruf zur Ein-

¹⁸ Vgl. hierzu Rupp, *Außerparlamentarische Opposition*, S. 65 ff. und Otto, *Vom Ostermarsch*, S. 56 ff.

¹⁹ BT Dr. 02/3347 vom 2. 4. 1957.

²⁰ Zit. nach Schwarz, *Ära Adenauer 1949–1957*, S. 359.

²¹ Vgl. den Wortlaut bei Rupp, *Außerparlamentarische Opposition*, S. 74 ff. Dort auch zum Folgenden.

stellung der Kernwaffenversuche. Damit hatte die Debatte eine gesellschaftliche Breite und moralisch-ethische Durchschlagskraft erreicht, die die Politik nicht ignorieren oder als kommunistisch gesteuerte Kampagne abqualifizieren konnte.

Adenauer versuchte zunächst abzuwiegeln, indem er die Kompetenz der Atomforscher bestritt, sich in dieser Weise zu militärstrategischen Fragen zu äußern. Allerdings besann er sich schnell eines Besseren und lud einige von ihnen zu einem Gespräch in das Palais Schaumburg ein. Dennoch vermochte dies die öffentliche Debatte um die moralisch-ethische Dimension von Atomwaffen und die Frage, wie weit die Bundeswehr mit entsprechenden Trägerwaffen ausgestattet werden sollte, nicht zu stoppen.

Zunächst jedoch gelang es dem Parlament, seinen Geltungsanspruch als Arena für diese Auseinandersetzungen zu behaupten: die durch die Große Anfrage der SPD-Fraktion angestoßene Atomdebatte am 10. Mai 1957 geriet zu »eine[r] der heftigsten parlamentarischen Auseinandersetzungen in der Geschichte der Bundesrepublik«. ²² Zwar bezogen sich die Redner aus dem Regierungs- wie aus dem Oppositionslager immer wieder auf den Appell der Atomwissenschaftler, doch zeigten sie sich nicht bereit, sich mit deren Argumenten in einem substantiellen Sinne auseinanderzusetzen. Stattdessen kreiste die Debatte vor allem um die Frage des west-östlichen militärischen Gleichgewichts sowie um mögliche Schritte zu atomarer Abrüstung und zu einem Test-Stopp-Abkommen. ²³ Angesichts des aufziehenden Wahlkampfs entgleiste sie jedoch mehr und mehr zu Invektiven gegen den politischen Gegner. An eine ernsthafte Debatte über die Risiken der militärischen Nutzung der Nukleartechnologie war unter diesen Bedingungen nicht zu denken.

Als sich nach den Bundestagswahlen zeigte, dass der »Göttinger Appell« keine Folgen im politischen Raum nach sich zog, radikalisierte sich der Protest. Anlässlich einer NATO-Konferenz in Paris im Dezember 1957 sah sich die bundesrepublikanische Öffentlichkeit mit einem weiteren Aufruf namhafter Hochschullehrer konfrontiert, der in der Forderung gipfelte, »die Möglichkeit eines Abschusses von Kernwaffen von deutschem Boden aus zu verhindern«. ²⁴ Diese Mahnung fügte sich ein in ähnliche Kampagnen in anderen Ländern, von denen ein von dem amerikanischen Chemiker und Nobelpreisträger Linus Pauling initiiertes und schließlich der UNO übergebener Appell mit mehr als 10.000 Unterschriften von Wissenschaftlern aus West und Ost sowie die Anfang 1958 in London konstituierte »Campaign for Nuclear Disarmament« mit dem renommierten Nobelpreisträger Bertrand Russell an der Spitze nur die prominentesten Beispiele waren.

Diese langsam anlaufenden Aktivitäten vor Augen, hatte Ollenhauer schon am 20. November 1957 im SPD-Parteivorstand die Frage aufgeworfen, ob man diese neue außerparlamentarische Unruhe nicht aufnehmen und – etwa in Anknüpfung an die »Paulskirchen«-Bewegung – sich mit einem Appell mit Unterschriften aus

²² Schwarz, *Ära Adenauer 1957–1963*, S. 53.

²³ Vgl. Sitzung vom 10. 5. 1957, BT Plenarprotokoll 02/209.

²⁴ Zit. nach Rupp, *Außerparlamentarische Opposition*, S. 120.

allen Gesellschaftskreisen an die Öffentlichkeit wenden solle.²⁵ Diesem Vorschlag entsprechend, startete die Partei ab Januar 1958 eine Aufklärungskampagne, deren Leitung anfangs Wilhelm Mellies, immerhin stellvertretender Parteivorsitzender, und nach dessen schwerer Erkrankung Walter Menzel, einer der drei Parlamentarischen Geschäftsführer, übertragen wurde. Ende Februar trafen sich Ollenhauer und Menzel dann mit Vertretern der Evangelischen Kirche, der Gewerkschaften, führenden Persönlichkeiten des literarisch-publizistischen und des wissenschaftlichen Lebens.²⁶ Man einigte sich hierbei darauf, eine Appell »Kampf dem Atomtod!« zu veröffentlichen und einen Arbeitsausschuss zur Koordinierung weiterer Maßnahmen zu gründen.

Die nun anlaufende Kampagne, die sich auch auf regionale und lokale Komitees stützen konnte, brachte einen großen Mobilisierungsschub; bis Ende Juni 1958 nahmen weit über 300.000 Personen an entsprechenden Demonstrationen teil.²⁷ Sie erzeugte damit »eine Basiswirkung, wie sie seit 1945 keine politische Forderung der SPD- und Gewerkschaftsführung hatte erzielen können.«²⁸ Auf dem Stuttgarter Parteitag der SPD im April 1958 wurde dann auch der Beschluss gefasst, die »Kampf dem Atomtod!«-Aktion fortzusetzen.

Wie bereits bei der »Paulskirchen«-Bewegung vermengte sich dieser öffentliche Appell nun mit Aktivitäten, »Volksbefragungen« zur Atomrüstung in Gang zu bringen. Die SPD-Spitze, vom Ausgang der Bundestagswahl im September 1957 tief frustriert, zögerte zunächst, sich diesen Impuls zu eigen zu machen. Allerdings überwog schließlich die Hoffnung, diese Protestbewegung einzufangen und für die Partei gewinnen zu können, alle Bedenken, hiermit gegebenenfalls den Boden des Grundgesetzes zu verlassen. Anlässlich einer von der Union veranlassten, von »Siedehitze«²⁹ gekennzeichneten Redeschlacht im Deutschen Bundestag³⁰ um die Außen- und Sicherheitspolitik brachte die SPD-Fraktion am 25. März 1958 einen Gesetzentwurf ein, indem sie eine Volksbefragung zur Ausrüstung deutscher Streitkräfte mit atomaren Sprengkörpern und zur Anlage von Abschussvorrichtungen für diese Waffen in Westdeutschland forderte.³¹ In Analogie hierzu wurden auch auf Länderebene – so in den sozialdemokratisch regierten Stadtstaaten Hamburg und Bremen – sowie auf kommunaler Ebene – so vor allem in Hessen – entsprechende Maßnahmen für eine Volksbefragung auf den Weg gebracht.

Die Lesung des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion geriet dann zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung über die Möglichkeiten und Grenzen plebiszitärer Elemente innerhalb des Grundgesetzes. Den schwersten Stand hatten hierbei die

²⁵ Vgl. Protokoll der PV-Sitzung am 20. 11. 1957, AdSD, SPD-PV-Protokolle 1957.

²⁶ So Klotzbach, Staatspartei, S. 470.

²⁷ Vgl. für die Details Rupp, Außerparlamentarische Opposition, S. 81 ff.

²⁸ Klotzbach, Staatspartei, S. 471.

²⁹ So Rupp, Außerparlamentarische Opposition, S. 151.

³⁰ Vgl. Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT Dr. 03/238; BT Plenarprotokolle 03/18-21, Sitzungen vom 20., 21., 22. und 25. 3. 1958.

³¹ Vgl. BT Dr. 03/303 vom 25. 3. 1958.

Initiatoren des Gesetzentwurfs. Wenn die SPD-Redner mehrfach auf die Unterschiede zwischen den verfassungsmäßig nicht zulässigen Volksbegehren und Volksentscheid auf der einen und einer Volksbefragung auf der anderen Seite verwiesen, so mussten sie sich von der Gegenseite vorhalten lassen, dass ihre Fraktion sich damit ausgerechnet das Instrument³² zu eigen mache, mit dem Hitler seine diktatorische Stellung abgesichert habe – ein politisch geradezu tödlicher Vorwurf. Dementsprechend defensiv argumentierten sie denn auch und stellten ihre Initiative als eine doch vom Parlament selbst ausgehende Aktion heraus, mit dem es sich über den Willen der Wähler orientieren wolle.

Dies jedoch ließen die Regierungsfractionen nicht gelten. »Eine Volksbefragung«, so Bundestagspräsident Gerstenmaier in entschiedenem Ton vor den Unionsabgeordneten, »sei im Grundgesetz nicht vorgesehen. Eine Befragung ohne rechtliche Konsequenzen sei sinnlos. Dieser Antrag ruiniere die Art und Form des freiheitlichen Rechtsstaates in der festgelegten Form der parlamentarischen Demokratie repräsentativen Charakters. Das Volk werde durch das Parlament repräsentiert. In diesem vollziehe das Volk seine Entscheidungen nach Reflexion und Debatte, was das Volk selbstverständlich selbst nicht könne. [...] Das Verfahren, das die Opposition angeschlagen habe, öffne der Demagogie Tür und Tor.« Somit komme der CDU »die Aufgabe zu, hier die freiheitliche Demokratie zu verteidigen«.³³ Angesichts dieser eindeutigen Haltung wurde der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion dann auch in der 2. Lesung in namentlicher Abstimmung abgelehnt, ohne dass er an einen der Bundestagsausschüsse überwiesen worden wäre.³⁴

Die noch schmerzhaftere Niederlage für die Initiatoren des Gesetzentwurfs war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das Ende Juli 1958 die in Hamburg und Bremen erlassenen Gesetze über eine Volksbefragung zu Atomwaffen für nichtig erklärte und dem Land Hessen einen Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens bescheinigte, da die Regierung in Wiesbaden die Beschlüsse der Gemeinden über eine Befragung der wahlberechtigten Gemeindemitglieder zur atomaren Aufrüstung der Bundeswehr geduldet habe.³⁵ Dieser Spruch der Karlsruher Richter war das Todesurteil für die »Kampf dem Atomtod!«-Kampagne; ein verfassungswidriges Verhalten wollten sich deren Unterstützer dann doch nicht nachsagen lassen. Drei Wochen zuvor hatte die SPD in Nordrhein-Westfalen, wo die Atomrüstungspolitik in ihrem Wahlkampf dort eine prominente Rolle gespielt hatte, eine

³² Vgl. Gesetz über Volksbefragungen vom 14. Juli 1933. Mit entsprechenden Abstimmungen hatte Hitler den Austritt des Dritten Reiches aus dem Völkerbund und das Verlassen der Abrüstungskonferenz, seine Einsetzung als Staatsoberhaupt nach dem Tod Hindenburgs sowie den Einmarsch deutscher Truppen ins Rheinland legitimieren lassen.

³³ Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 15. 4. 1958, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 56, S. 150 f.

³⁴ Sitzung vom 13. 6. 1958, BT Plenarprotokoll 03/31, S. 1695, 1746. Alle anwesenden SPD-Abgeordneten hatten für den Gesetzentwurf gestimmt, alle anwesenden CDU/CSU-, DP- und FDP- Abgeordneten mit Nein außer zwei FDP-Parlamentariern, die sich der Stimme enthalten hatten.

³⁵ BVerfGE 8, S. 104–122.

empfindliche Niederlage hinnehmen müssen,³⁶ was die Bereitschaft der Partei, weiter auf dieses Pferd zu setzen, erheblich beeinträchtigte. Ende Oktober mussten Ollenhauer wie Menzel vor den Mitgliedern des Parteivorstands eingestehen, dass die Parteibasis immer weniger hinter den Anti-Atom-Komitees stand.³⁷ Angesichts dieser dürftigen Erfolgsbilanz und im Licht neuer außenpolitischer Herausforderungen, insbesondere des Chruschtschow-Ultimatums und der zweiten Berlin-Krise, ließ sie das Unternehmen dann auch ohne größeres Aufsehen einschlafen.

Die »Kampf dem Atomtod!«-Kampagne war machtvoller und gesellschaftlich breiter als die »Paulskirchen«-Bewegung. Wieder war es ein nicht hinterfragbares, absolutes, politisch unverhandelbares Ziel, das im Zentrum stand, nämlich die Vernichtung der Bevölkerung durch einen Atomkrieg zu verhindern. Die Regierungsfractionen waren nicht unanfällig für dieses Thema, doch versammelten sie sich schnell hinter dem Kanzler und dessen Außen- und Sicherheitspolitik, mit der diese Gefahr ausgeräumt werden sollte. Zudem schwang in ihren Stellungnahmen ein gewisser Unterton mit, dass man das moralisch-ethische Prinzip einer Welt ohne Atomwaffen durchaus anerkenne, die Frage, wie man dies politisch umsetzen könne, aber den hierfür gewählten Instanzen zubilligen müsse. Ohne erkennbare Zweifel positionierten sie sich als standhafte Vertreter des Prinzips der repräsentativen Demokratie, in der die Rolle des Parlaments nicht durch Anmaßungen aus dem vorparlamentarischen Raum in Frage gestellt werden durfte.

Die Sozialdemokratie war empfänglicher für dieses Thema. Dies ergab sich zum einen aus ihrem programmatischen Fundament, in dem das Friedenspostulat, die Abrüstungsfrage und die internationale Kooperation in diesem Bereich einen deutlich größeren Raum einnahmen als bei den Christdemokraten. Insbesondere die Parteibasis zeigte sich anfällig für diese Argumente. Zudem sah sie in der Kooperation mit der »Kampf dem Atomtod!«-Bewegung eine Möglichkeit, als Widerpart der Regierung Aufmerksamkeit zu erregen oder gar aus ihrer langen, frustrierenden Verbannung auf die Oppositionsbänke ausbrechen zu können.

Dennoch stellte dies für die Partei schon vor »Godesberg« eine Gratwanderung dar. Nach Tradition und eigenem Selbstverständnis sah sie sich als parlamentarische Kraft, nicht als außerparlamentarische Bewegung, und die Erfahrungen mit dem plebiszitären »appel au peuple« in der Weimarer Republik und im Dritten Reich waren nicht dazu angetan, diese Sichtweise zu ändern. Auf der anderen Seite schien es durchaus verlockend, sich das Potential des außerparlamentarischen Protestes zu nutze zu machen und dessen Trägergruppen für sich zu gewinnen. Zu welcher zweifelhaften Unternehmung dieser Spagat zwischen dem parlamentarischen und dem außerparlamentarischen Raum führen konnte, zeigte insbesondere die Initiative für eine Volksbefragung: sie widersprach eindeutig dem eigenen Verfassungsverständnis, zudem knüpfte sie an Akklamationsformen aus dem Dritten Reich an, was sie

³⁶ Die CDU erreichte 50,5%, die SPD 39,2%, die FDP 7,1%. Die Regierung Steinhoff wurde abgewählt, neuer Ministerpräsident war Franz Meyers.

³⁷ Sitzung des SPD-Parteivorstand am 23.10.1958, AdSD, PV-Protokolle 1958.

zusätzlich diskreditierte. Entsprechend verkrampft verlief dann auch die politische Debatte zu diesem Vorstoß, in dem nicht die erste Garde der Fraktion – und nicht die »Godesberger« Reformer – auftraten. Nach der parlamentarischen Niederlage verschwand das Thema dann auch schnell von der Agenda und wurde in der Zukunft nicht wieder aufgegriffen.

Das dritte Aufblühen außerparlamentarischen Protestes ergab sich anlässlich der Debatten um eine Notstandsverfassung und mündete in den »heißen« Mai 1968, der manche Beobachter an das Ende der Weimarer Republik gemahnte. Erneut war es ein gleichsam »sakrosanktes« Thema, das im Mittelpunkt dieser Kontroversen stand, nämlich die Bewahrung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik und deren Ausbau zu einer »echten« Demokratie. In dieser Diagnose spiegelten sich Veränderungen der politischen Kultur wider, die die Verfassungswirklichkeit Westdeutschlands als allenfalls formale Demokratie werteten. Ralf Dahrendorfs vielzitiertes Urteil, dass das politische System der Bundesrepublik »zwar nicht in seiner Absicht, aber doch in seiner Wirkung autoritär« sei, die parlamentarischen Institutionen nicht mit Leben gefüllt, sondern im bloßen Ritual erstarrt seien,³⁸ war hier nur ein Befund unter anderen. Zwar sei es, wie er meinte, anders als nach 1918 gelungen, eine stabiles und weithin akzeptiertes Gerüst demokratischer Institutionen zu errichten, doch sei die Gesellschaft selbst nach wie vor von autoritären Strukturen und ideologischen Rückständen aus der Zeit des Obrigkeitsstaats gekennzeichnet. Deshalb müsse nun der institutionellen Demokratisierung die Hinwendung der Westdeutschen zu westlichen Werten und Verfassungsnormen folgen.

Diese Mahnungen verknäuelten sich mit heftigen öffentlichen Debatten um die Gründe für das Scheitern der ersten deutschen Demokratie³⁹, die zu diesem Zeitpunkt Wissenschaft und Öffentlichkeit nachhaltig bewegten. Neben die bisher dominante These vom »Versagen« des Weimarer Parlamentarismus, das den Reichspräsidenten schließlich zum Zentrum des politischen Aktionsraums gemacht habe, trat nun in zunehmendem Maße die Einschätzung, dass es der Weimarer Republik an einer durchgreifenden Liberalisierung und Demokratisierung der Gesellschaft gemangelt und sie so autoritären, obrigkeitsstaatlichen Kräften in zunehmendem Maße den politischen Raum überlassen habe. Das politische System sei nur formal auf das Parlament ausgerichtet gewesen, während Bürokratie, wirtschaftliche Interessengruppen und Reichswehr einen »Staat im Staate« gebildet und sich der politischen Einbindung in das Machtgefüge der parlamentarischen Parteiendemokratie entzogen hätten. Dies habe sie mit Hitler paktieren lassen. Damit waren Themen und Deutungsmuster angesprochen, die auch in der Debatte um die Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland höchst virulent waren.

Vor diesem Hintergrund war die Erarbeitung einer Notstandsverfassung politisch ein heikles Unterfangen. Allerdings einte die Zielsetzung, eine Regelung in Analogie zu Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung zu vermeiden, alle politischen Kräfte

³⁸ Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie*, S. 461.

³⁹ Vgl. hierzu Ullrich, *Weimar-Komplex*, S. 583 ff.

im Deutschen Bundestag. Hinter den verschlossenen Türen des Rechtsausschusses⁴⁰ bemühten sich deshalb dessen Mitglieder darum, einen Entwurf zu erarbeiten, der zwischen ihnen konsensfähig sein würde. Diese Abschottung von öffentlicher Diskussion und diese Verwischung der Konturen zwischen Regierung und Opposition war dann auch der Ansatzpunkt für sich ins Grundsätzliche wendende Kritik aus dem vorparlamentarischen Raum.

Dies galt zunächst einmal für die SPD selbst, deren Parteibasis, gerade wenn sie dem linken Flügel der Partei verbunden war, gegen die beabsichtigte Notstandsregelung Sturm zu laufen begann. In ihrem eigenen Selbstverständnis und vor dem Hintergrund ihrer Parteigeschichte sahen sich die Sozialdemokraten als die berufenen Bewahrer der Demokratie in Deutschland, was sie zu unnachgiebigen Kritikern der von ihnen konstatierten Einschränkung demokratischer Freiheiten durch die geplante Notstandsregelung machte. Zudem waren sie historisch wie emotional eng mit einem weiteren machtvollen Akteur im vorparlamentarischen Raum verbunden, nämlich mit den Gewerkschaften, die sich ähnlich wie die SPD ein Wächteramt für eine demokratische Ordnung in Deutschland zuschrieben und ebenfalls die nun diskutierten Regelungen im Notstandsfall vehement ablehnten. Aus dieser Interaktion zwischen parlamentarischem und außerparlamentarischem Raum erwuchsen die frühen Proteste gegen die vorgesehene Notstandsregelung.

Als weiterer Akteur trat Mitte der 1960er Jahre die sich mehr und mehr politisierende Studentenbewegung zu dieser Front der Kritiker hinzu. Ging es dem linken Flügel der SPD, den Gewerkschaften und manchem Repräsentanten einer skeptisch eingestellten intellektuell-linksliberalen Öffentlichkeit bei ihrer Ablehnung der Notstandsgesetze um die defensive Verteidigung von Verfassungspositionen, letztlich um die Bewahrung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, so stand die sich formierende Studentenbewegung mit dem SDS an der Spitze dem bestehenden Staat und der Gesellschaftsordnung in großen Teilen ablehnend gegenüber. »Für die Antiautoritären im SDS fügten sich die Notstandsgesetze in ihr übergreifendes Bild einer zunehmend autoritären und antidemokratischen Entwicklung von Staat und Gesellschaft, in der die demokratischen Institutionen am Ende nur noch formal Bestand haben würden. Vor dem Hintergrund der Gesellschaftsanalyse des ›autoritären Staates‹ erschienen die Notstandsgesetze gar als Vorbereitung auf eine bevorstehende offen diktatorische Herrschaft.«⁴¹ Insofern verknüpfte sich der Kampf gegen die Notstandsgesetze für sie mit generell systemüberwindenden Zielsetzungen.

Die erste Aufgipfelung dieser außerparlamentarischen Protestbewegung war der am 30. Mai 1965 in Bonn veranstaltete Kongress unter dem bezeichnenden Motto »Demokratie vor dem Notstand«, auf dem neben Vertretern der ihn veranstaltenden Studentenverbände auch namhafte Gewerkschaftler, Intellektuelle und Wissenschaftler sprachen – die eingeladenen Bundestagsabgeordneten hatten sich einer De-

⁴⁰ Vgl. hierzu oben Kap. V.6.

⁴¹ Phillips, Sozialdemokratie, S. 134.

batte verweigert.⁴² Auch wenn der Kongress keine großangelegte Mobilisierung der Öffentlichkeit bewirkte – eines vermochte die Protestwelle zu erreichen: die SPD-Bundestagsabgeordneten entzogen dem vorliegenden, im Schoße des Rechtsausschusses erarbeiteten Entwurf der Notstandsgesetze ihre Unterstützung. In die bevorstehenden Wahlen wollten sie nicht mit einer offenen Flanke bei diesem Projekt gehen.

Mit dem Eintritt in die Große Koalition im Dezember 1966 veränderte sich die Konstellation. Zwar hatte sich die SPD mit ihrer »Gemeinsamkeitspolitik« schon in den vergangenen Jahren als moderate, pragmatische, auf die politische Mitte ausgerichtete politische Kraft präsentiert, zu der radikaler Protest nicht passte, mit dem Wechsel ins Regierungslager war es nun aber unerlässlich, zu den gemeinsam mit dem Koalitionspartner verabredeten Vorhaben zu stehen und sich nicht Einflüssen aus dem außerparlamentarischen Raum zu öffnen. Dies sollte sich vor allem hinsichtlich der weiteren Debatten um die Notstandsgesetze und dann in Bezug auf die Pauschalanwürfe der Außerparlamentarischen Opposition gegen die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zeigen. Auf der anderen Seite schienen mit diesem die politische Arena zahlenmäßig beherrschenden Bündnis die Grundregeln der parlamentarischen Demokratie außer Kraft gesetzt und eine übermächtige Regierung ein ihr gefügiges Parlament mit einer machtlosen Opposition zu beherrschen. Dieser Widerwillen gegen die Große Koalition verband sich so mit der Kritik an der vermeintlich nur formalen, nur »institutionellen« Demokratie in Westdeutschland und generellen Vorbehalten gegen die wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung, deren durchgreifende Demokratisierung in den vergangenen zwanzig Jahren versäumt worden sei.⁴³

Die Entfremdung zwischen der Bundestagsfraktion und der Parteibasis, die bereits in den vergangenen Debatten um die Notstandsgesetze deutlich geworden war, weitete sich nun noch aus. Während die Partei- und Fraktionsspitze entschlossen war, in diesem Regierungsbündnis nun endlich eine Notstandsregelung zu verabschieden, vermengten sich in den Parteigliederungen die Vorbehalte gegen dieses Vorhaben mit einem generellen Unbehagen an der Großen Koalition. Dies war ein explosives Gemisch, das sich im Vorfeld des »heißen« Mai 1968 entladen sollte.

Ähnliches galt für die Kritik aus den Gewerkschaften. Auch hier verband sich der Widerstand gegen bestimmte Teile der Notstandsgesetze, insbesondere die Grundrechtseinschränkungen, mit deutlichem Missfallen an dem neuen Regierungsbündnis, was dann zu heftigen außerparlamentarischen Protesten führte. Zwar war die DGB-Spitze hier deutlich vorsichtiger als manche der Einzelgewerkschaften, wollte sie doch das Prinzip der Einheitsgewerkschaft nicht durch allzu offene Unterstützung derartiger Aktionen in Frage stellen, doch gerade aus dem Schoß der kämpferischen IG Metall entwickelten sich massive Aktionen gegen die Notstandsgesetze.

⁴² Vgl. Schneider, *Demokratie*, S. 137 f.

⁴³ So etwa Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie*.

Das Neue und Prägende an der entstehenden Außerparlamentarischen Opposition war die Mitwirkung der Studentenbewegung, die nicht nur argumentativ bald die Oberhand gewinnen sollte, sondern auch neue Formen kollektiven Handelns in die Protestbewegung einbrachte. Durch das provokant inszenierte Übertreten von gesellschaftlichen Konventionen und Regeln, durch bewusste Zuspitzung und Dramatisierung, auch durch ein gerütteltes Maß an Selbstgewissheit, Arroganz und Überheblichkeit forderte sie die etablierte Politik geradezu heraus. In diesen zuspitzenden, dramatischen, expressiven Dimensionen von Protest unterschied sich die sich formierende APO politikulturell ganz wesentlich vom nüchternen, formalisierten und institutionalisierten Parlamentsbetrieb. Dies verhinderte jegliche Kooperation zwischen beiden Ebenen.

Diese Verquickung von politischem und habituellem Konfliktgebaren unterminierte allerdings auch die Gemeinsamkeit des Protestes. Auf dem Kongress »Demokratie vor dem Notstand« am 30. Mai 1965 in Bonn und der Folgeveranstaltung »Notstand der Demokratie« am 30. Oktober 1966 in Frankfurt am Main waren Studentenverbände, Gewerkschaftsvertreter und Repräsentanten einer kritischen linksliberalen Öffentlichkeit noch gemeinsam aufgetreten, wenngleich sich bereits zu diesem Zeitpunkt erste Risse in diesem Bündnis zeigten. An dem Sternmarsch auf Bonn am 11. Mai 1968, zu dem das »Kuratorium Notstand der Demokratie« anlässlich der 3. Lesung der Notstandsgesetze aufgerufen hatte, beteiligte sich der DGB jedoch nicht mehr, sondern veranstaltete eine eigene Kundgebung in Dortmund. Unterschiedliche Einschätzungen über Wege und Mittel außerparlamentarischer Aktionen, über Funktion und Zielsetzung derartigen Protestes wie über Formen und Ausprägungen von politischem Dissens hatten zu diesem Zerfall der außerparlamentarischen Notstandsopposition geführt.

Längst jedoch hatten sich die thematischen Schwerpunkte der aus der Studentenbewegung sowie anderen Einzelorganisationen hervorgegangenen Außerparlamentarischen Opposition weiterentwickelt zu übergreifenden Forderungen nach »Demokratisierung« und dem Abbau autoritärer Verkrustungen in Staat und Gesellschaft.⁴⁴ Mit der quantitativen Ausweitung der APO ging somit die weitere Radikalisierung ihrer Trägergruppen einher. Die gewaltsamen Ausschreitungen vor der West-Berliner Oper am 2. Juni 1967 und der Tod Benno Ohnesorgs sowie das Attentat auf Rudi Dutschke am 11. April 1968 lösten eine heftige Solidarisierungs- und Politisierungswelle insbesondere im studentischen Milieu aus. Während der Ostertage 1968 kam es zu Straßenschlachten, »wie sie es seit den letzten Jahren der Weimarer Republik nicht mehr gegeben hatte«.⁴⁵

Befördert durch die Bildung der Großen Koalition, absorbierte die APO antiparlamentarische Theorien und Denkmodelle, insbesondere die neomarxistischen

⁴⁴ Vgl. hierzu Thomas, Nick, *Protest Movements in 1960 West Germany. A Social History of Dissent and Democracy*, Oxford 2003; Lönnendonker, Sieghard/Rabehl, Bernd/Stadt, Jochen, *Die anti-autoritäre Revolte*, Wiesbaden 2002.

⁴⁵ Fichter, Tilman/Lönnendonker, Sieghard, *Kleine Geschichte des SDS*, 4. überarb und erg. Aufl., Essen 2008, S. 176.

Theorien Horkheimers und der Frankfurter Schule und dessen Lehrsatz vom »autoritären Staat«⁴⁶, nach dem Staat und Privatwirtschaft zugunsten der herrschenden Schichten mehr und mehr verschmelzen und sich in der Konsequenz das Parlament zu einem korporatistischen Block im Dienste des Kapitals formieren würden. Ähnlich argumentierte Johannes Agnoli, dessen Abhandlung »Die Transformation der Demokratie«⁴⁷ unter den Jüngern des Antiparlamentarismus »kanonischen Rang beanspruchen«⁴⁸ sollte. Agnoli interpretierte die Geschichte der repräsentativen Demokratie als Verfallsgeschichte, in der das Parlament den pluralistischen Meinungs- und Interessenkampf mittlerweile nur mehr zum Schein austrage und letztlich zum Teilorgan des autoritären Staates degeneriere. Die bundesrepublikanische Demokratie erschien ihm als »Demokratie ohne Demos«, das Parlament als bloße »Fiktion der durch Volksvertretung verwirklichten Volksfreiheit«, das allgemeine und gleiche Wahlrecht als Kaschierung der faktischen gesellschaftlichen Ungleichheit der Bürger.⁴⁹ Diesen parlamentarismuskritischen und antiparlamentarischen Thesen wurden – wenn auch nicht systematisch entwickelt – räte- bzw. basisdemokratische Konzepte zur Seite gestellt, in deren Rahmen die für politisches Handeln relevanten Entscheidungen herrschaftsfrei getroffen und die Verselbständigung von Herrschaftsrollen unterbunden werden sollten.

Der Bundestag tat sich schwer, mit diesen antiparlamentarischen Parolen wie generell mit dem eskalierenden Protest umzugehen. Im Frühjahr 1968 debattierte er mehrfach über diese Situation, darunter am ausführlichsten in einer Sondersitzung zu diesem Thema am 30. April 1968, also kurz nach dem Attentat auf Dutschke und den anschließenden Osterunruhen.⁵⁰ Hatte in den Fraktionssitzungen, die diesen Debatten vorausgingen, noch die Verurteilung der Aktionen der Protestierenden und ihrer gezielten Gewaltanwendungen und Rechtsbrüche im Vordergrund der verschiedenen Redebeiträge gestanden und man eine harte Antwort des Staates gefordert, so konnte sich später im Plenum doch eine »nachdenklichere« Position der Fraktionsvorsitzenden durchsetzen.

Rednerfolge und Inhalt der Beiträge wurden sorgfältig aufeinander abgestimmt. Die Spitzen beider Koalitionsfraktionen waren fest entschlossen, »die Debatte möglichst fest in der Hand zu behalten und ungewollte Wortmeldungen zu vermeiden.«⁵¹

⁴⁶ Horkheimer, Max, *Der autoritäre Staat* (1940/42), in: Ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 5: »Dialektik der Aufklärung« und Schriften 1940–1950, hrsg. von Gunzelin Schmid Noerr, Frankfurt am Main 1987, S. 293–319.

⁴⁷ Agnoli, Johannes/Brückner, Peter, *Die Transformation der Demokratie*, Berlin 1967.

⁴⁸ Schneider, Franz (Hrsg.), *Dienstjubiläum einer Revolte. »1968« und 25 Jahre*, 2. Aufl., München 1993, S. 49.

⁴⁹ Vgl. Agnoli, *Transformation*, S. 68 f. und 61 f.

⁵⁰ Vgl. BT Plenarprotokoll 05/169, S. 8989–9050. Die anderen Debatten fanden statt anlässlich einer Fragestunde mit anschließender Aktueller Stunde am 9. 2. 1968 (BT Plenarprotokoll 05/154, S. 7870–7893) und der Aussprache über den Bericht des Bundeskanzlers zur Lage der Nation im geteilten Deutschland am 14. 3. 1968 (BT Plenarprotokoll 05/160, S. 8293–8381).

⁵¹ Vermerk Guttenberg vom 22. 4. 1968, BA, NL 397/91. Vgl. zu Rednerfolge und Debattenbeiträgen Vermerk Guttenberg vom 23. 4. 1968, ebd.

Den Tenor, den er anschlagen wollte, hatte Barzel vor seinen Fraktionskollegen bereits deutlich gemacht: »Diese Debatte morgen [...] muß [...] deutlich machen: dies Parlament begreift, um was es denen in der Jugend geht, die nicht Umsturz und Sozialrevolution wollen, sondern die ernste Anliegen haben.«⁵² Durch die Unterscheidung zwischen den Teilen der Protestierenden, die aus seiner Sicht berechnete Anliegen hatten und denen man ein Gesprächsangebot machen wollte, und denjenigen, die auf Gewalt und antidemokratische und antiparlamentarische Parolen setzten, wollte er einen Keil zwischen beide Gruppen treiben, letztere isolieren und erstere wieder für die politische Ordnung der Bundesrepublik gewinnen.

Einer analogen Argumentation bediente sich auch Innenminister Benda in der Sondersitzung des Bundestags, als er betonte, dass Kritik, auch leidenschaftliche Kritik, zu den Elementen gehöre, die den freiheitlichen Rechtsstaat ausmachten. Staat und Gesellschaft seien »stets verbesserungsfähig und stets verbesserungsbedürftig. [...] Demokratie wird niemals ein utopischer Zustand sein, in dem es nichts zu verbessern gibt. Sie ist immer ein Ideal, das von neuem angestrebt werden muß. [...] Jede nicht antiparlamentarische Gruppe, welche die Meinung mündiger Bürger auf dem Boden der verfassungsmäßigen Ordnung äußert, sollte dem Parlament stets willkommen sein. Wo es um eine solche geistige, von mir aus ruhig auch kämpferische Auseinandersetzung geht, werden wir uns nicht entziehen.«⁵³ Dennoch blieb dieses Gesprächsangebot unspezifisch, sowohl was den Rahmen dieses Dialogs, die hierzu einzuladenden Teilnehmer wie dessen Inhalt angeht.

Diesem Duktus entsprachen die Reden von Scheel, Schmidt und Barzel. Allein der FDP-Fraktionschef wurde in dem Sinne konkret, dass er den ausgebliebenen »Wechsel der Macht« im Herbst 1966 bedauerte, denn »nur der Machtwechsel bewirkt die Funktionstüchtigkeit der Demokratie«. Auch räumte er ein, dass der Kontakt der Abgeordneten zur Bevölkerung nie besonders eng gewesen sei. »Auch die Gefahr der Isolierung dessen, was wir ›Bonn‹ nennen, der Zentrale der politischen Institutionen nämlich, ist immer sehr groß gewesen. Nicht umsonst hat sich der Begriff ›Bonn‹ als ein negativer Begriff in der demokratischen Diskussion eingebürgert und nicht als ein positiver Begriff.«⁵⁴ Dies war ein gewisses Eingeständnis, dass die Performanz des westdeutschen Parlamentarismus kritisch hinterfragt und dessen Erscheinungsbild mit Blick auf die Zuschauer jenseits des Bundeshauses reformiert werden müsse.

So weit wollten die Vorsitzenden der Regierungsfractionen aber nicht gehen. Mit vermeintlich großzügiger Geste gestand Schmidt ein, dass der westdeutsche Staat, auch die Bonner Demokratie, Fehler hätten, »wenn Sie wollen, tausend Fehler«, aber im Vergleich zu den Staats- und Gesellschaftsformen der Deutschen in der Vergangenheit, die »tausendmal tausend Fehler« gehabt hätten, seien die gegenwärtigen

⁵² Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 29. 4. 1968, Sitzungsprotokolle 5. WP, Nr. 58, S. 856. Ähnlich auch am 6. 2. 1968, vgl. ebd., Nr. 47, S. 750 f.

⁵³ BT Plenarprotokoll 05/169, S. 8996 f.

⁵⁴ Ebd., S. 9003.

Institutionen in hohem Maße verteidigungswert. Zudem müsse man »diese idiotische Oberlehrerillusion einmal vom Tisch [...] kriegen, als ob die Demokratie etwas schlechthin Ideales wäre.«⁵⁵ Das jedoch sei sie fürwahr nicht, vielmehr gelte es, sie ständig zu verbessern und weiterzuentwickeln. Reformen mit Augenmaß, nicht revolutionärer Umbruch und Neuordnung – das war seine Parole.

Diesem Tenor schloss sich Barzel an, betonte aber stärker die Sachzwänge der parlamentarischen Arbeit: »Eine demokratische Gesellschaft reformiert sich durch Diskussion, durch Gespräch, durch Entscheidung, durch Evolution. Sie reformiert sich nicht durch eine Revolution des Totalitären, denn dann bliebe keine Demokratie mehr übrig. Eine neue Stunde Null – das wäre Revolution. Fortschritt durch Werktagsarbeit – das heißt Demokratie. [...] Wenn wir Stein auf Stein in diesem grauen Alltag der Parlamentsarbeit setzen [...], dann arbeiten wir nicht für uns, sondern an großen Reformen. [...] Demokratie braucht ebenso schöpferische Unruhe, Diskussion und Kritik wie Gesetzmäßigkeit. In der Gesetzmäßigkeit ist der Fortschritt auf eine demokratische Weise möglich.«⁵⁶

Damit hatte Barzel die inhaltlichen wie die habituellen Unterschiede zwischen der außerparlamentarischen Protestbewegung und dem Deutschen Bundestag unmissverständlich benannt. Der radikalemanzipatorische Anspruch der APO war unvereinbar mit der nüchtern-pragmatischen Haltung der Parlamentarier, die auf die Einhaltung von kodifizierten Verfahren und kommunikativen Regeln setzten. Selbst die SPD, die zunächst noch ein gewisses Verständnis für auch radikale Forderungen der Jüngeren nach politischen Veränderungen gezeigt hatte,⁵⁷ hatte mit einer fundamentaloppositionellen, utopischen, marxistischen Linken letztlich keine Berührungspunkte mehr; stattdessen setzte sich in der Partei die Wahrnehmung einer manifesten Bedrohung der westdeutschen Demokratie durch totalitäre Kerne der Studentenbewegung fest. Der auf graduelle Verbesserungen hin orientierte Reformansatz des Parlaments und seiner Mitglieder war meilenweit entfernt von den unbedingten, idealistisch-utopischen Politikentwürfen, dem expressiven politischen Stil und den postmaterialistischen Wertorientierungen, die die APO kennzeichneten. Insofern lief das Gesprächsangebot des Bundestags ins Leere, auch der erhoffte Dialog mit als gemäßigt angesehenen Teilen der jüngeren Generation kam nicht zu stande.

Nach Selbstverständnis und Selbsteinschätzung verstanden sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als engagierte Verteidiger der im Grundgesetz kodifizierten parlamentarischen Demokratie. Immer wieder das allzu zaghafte Verhalten der republikanischen Kräfte in der ersten deutschen Demokratie beklagend, wollten sie sich als standhafte Verfechter der verfassungsmäßigen Ordnung präsentieren, die ihren Gegnern entschlossen die Stirn bieten würden. Dies galt für alle Versuche, über plebiszitäre Elemente das repräsentative System in Frage zu stellen

⁵⁵ Ebd., S. 9009.

⁵⁶ Ebd., S. 9022 und 9021.

⁵⁷ Dies betont Phillips, Sozialdemokratie, S. 236 ff.

und auf die »wahre«, die »eigentliche« Stimme des Volkes zu verweisen. Diese kompromisslose Haltung ging in manchem Fall einher mit wenig Feingefühl für die politischen Anliegen des außerparlamentarischen Protestes, der ja seine Durchschlagskraft und seine gesellschaftliche Breite vor allem dadurch hatte erhalten können, dass seine Träger diese Themen im Parlament nicht aufgehoben sahen. Stattdessen beharrten die Bonner Parlamentarier darauf, dass sie – und nur sie allein – dazu berufen seien, über diese Fragen zu entscheiden. Plebiszitären Nebenwegen sollte so jede Autorisation entzogen werden.

Dies galt ebenso für die Herausforderungen durch die APO der späten 1960er Jahre. Deren parlaments- und parteienkritischen, auch antiparlamentarischen Parolen begegneten sie mit einer vehementen Verteidigung der bestehenden politischen Ordnung. Fragen, wieweit die Bonner Demokratie Patina angesetzt habe und Erneuerung brauche oder aber wie der Politikstil und die Debattenkultur des Parlaments auf die westdeutsche Bevölkerung wirke, wurden nicht gestellt – zumindest nicht im öffentlichen Raum des Bundestagsplenums, aber auch kaum in internen Parlaments- oder Parteigremien. Der Duktus von Verständnis für die Anliegen der »Gemäßigten« unter den Protestierenden und das damit verbundene Gesprächsangebot war nicht verbunden mit konkreten Vorschlägen, sondern blieb letztlich inhaltsleer.

Dennoch fiel die außerparlamentarische Protestwelle nach ihrem Kulminationspunkt im Frühjahr 1968 rasch in sich zusammen. Innere Spannungen, Streitigkeiten über die Auslegung des marxistischen Dogmas, auch über die Gewaltfrage, spielten hierbei eine wichtige Rolle. Mit der Verabschiedung der Notstandsgesetze brach zudem eines der zentralen Mobilisierungsmomente weg. Ebenso nahm der Regierungswechsel 1969 dem Protest viel Wind aus den Segeln. Die Große Koalition blieb Episode, stattdessen konnte die FDP in der Opposition ihr Profil schärfen und 1969 in die alte Rolle des »Kanzlermakers«, also des kleineren Koalitionspartners, zurückkehren. Weder wurde, wie die Kritiker befürchtet hatten, die Bundesrepublik durch die übergroße Regierungsmehrheit im Parlament unregierbar noch sank sie ab zu einer »schwarz-roten Proporzfirma«⁵⁸ oder gar zu dem prognostizierten Einparteienstaat.

⁵⁸ Schönhoven, Unbehagen, S. 353.

Schlussbetrachtung

In seiner Bilanz zur Rolle des Parlaments und der Parteiendemokratie in der Bundesrepublik 25 Jahre nach deren Gründung hat Wilhelm Hennis unterstrichen, dass sich der Deutsche Bundestag von Anfang an mit großem Ernst und Eifer in seine Arbeit gestürzt habe. »Eine ›Stunde Null‹«, so Hennis, »eine Mußestunde der Besinnung, hat es für diejenigen, die den westdeutschen Staat auf allen seinen Ebenen aufgebaut haben, nie gegeben.«¹ In der Tat waren das Selbstbewusstsein und die Selbstsicherheit markant, mit der die frisch gewählten Abgeordneten im Bonner Bundeshaus die parlamentarische Arbeit aufnahmen und im Detail gestalteten. Hierbei spielte, wie oben mehrfach hervorgehoben worden ist, der Rückgriff auf die Praktiken des Reichstags der Weimarer Republik und seiner Vorgänger eine wichtige Rolle. Auch wenn alle Beteiligten sich in der Maxime einig waren, dass »Bonn« nicht »Weimar« werden sollte, so war die Orientierung an dem parlamentarischen *Procedere* der ersten deutschen Demokratie doch ein augenfälliges Spezifikum des bundesdeutschen Parlamentarismus.

Zugute kam der Ausformung einer funktionstüchtigen parlamentarischen Demokratie die Existenz eines ihr affinen Parteiensystems. Alle Bundestagsparteien bekannten sich zu den Grundsätzen eines parlamentarischen Regierungssystems – oder ihnen drohte ein Verbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Dies entlastete den Bundestag nicht nur von radikaler Kritik an seinen Rändern, es erweiterte im Vergleich zur Weimarer Republik auch die Koalitionsoptionen und schuf damit die Möglichkeit alternierender Regierungsbündnisse. In der Tat ist die Entwicklung hin zu einem bipolaren Parteiensystem ein Charakteristikum dieser Jahre. Dies war nicht von Anfang an vorgegeben, doch markierte die Entscheidung im September 1949 für eine kleine, »bürgerliche« Koalition den Ausgangspunkt für diese Konstellation. Indem die beiden großen (Volks-)Parteien Anführer und Taktgeber des Regierungs- bzw. des Oppositionslagers wurden, etablierten sie ein dichotomisches Muster, das für den bundesdeutschen Parlamentarismus charakteristisch wurde. Auf diese Weise, so erneut Hennis, wurde »das Bonner Parlament [...] in Leistung und Struktur dem Londoner Unterhaus sehr viel ähnlicher als dem Reichstag der Weimarer Republik«.²

Als weiterer zentraler Faktor für die politische Stabilität des westdeutschen Staates wird immer wieder das Grundgesetz genannt und es als eine Verfassung charakterisiert, »die von den Ambivalenzen der halb parlamentarischen, halb präsidentiellen, halb repräsentativen, halb plebiszitären Weimarer Demokratie entschlossen ab-

¹ Hennis, Wilhelm, Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie, in: Löwenthal/Schwarz, Die zweite Republik, S. 203–243, hier S. 204.

² Ebd.

schied genommen« habe.³ In der Tat prägte die um einen starken Regierungschef zentrierte »Kanzlerdemokratie« die formativen Jahre des jungen westdeutschen Staates. Die sich aus der Verfassung ergebenden politischen Möglichkeiten hat der erste Kanzler dann auch zielstrebig ausgenutzt. Wie oben gezeigt wurde,⁴ konnte er sich hierbei auf eine stabile politische Mehrheit stützen. In diesem Zusammenhang hat Kielmansegg zu Recht unterstrichen, dass Adenauer »kein Erzieher zur Demokratie« gewesen sei.⁵ Schon vom Naturell her ein großer Polarisierer, auch mit einer gewissen politischen Skrupellosigkeit ausgestattet, war Fairness im Umgang mit dem politischen Gegner nicht seine Sache. Zur Integration insbesondere der SPD in das neue Gemeinwesen hat er wenig beigetragen. Wie sein Umgang etwa mit dem Bundesverfassungsgericht oder mit dem Amt des Bundespräsidenten und immer wieder auch mit dem Bundestag zeigt, besaß er wenig Sinn dafür, dass der demokratische Verfassungsstaat bei allen Auseinandersetzungen um die richtige Politik Respekt vor seinen Institutionen verlangte.⁶ Hier war ihm die Erlangung und Behauptung politischer Mehrheiten wichtiger als der politische Stil.

Dennoch – und dies zählt im vorliegenden Zusammenhang mehr – wies Adenauers straffer Führungsstil dem zunächst noch fragilen Gemeinwesen Richtung und Ziel. Seine Fähigkeit, Zustimmung für seine Politik zu mobilisieren – in erster Linie für die Westbindung, aber auch für andere Vorhaben – zeigte dem Wahlvolk, dass parlamentarische Demokratie und politische Autorität einander nicht ausschlossen, sondern dass erstere auch bei heftigen Kontroversen durchaus zu Entscheidungen fähig war. »Daß die zweite deutsche Demokratie in ihrem ersten Jahrzehnt von einem starken Kanzler regiert wurde, dem rasch eine überragende Autorität zuwuchs, hat ihr – bei allen Ambivalenzen – geholfen, nicht geschadet.«⁷

Für diese politischen Debatten um den richtigen Weg war das Parlament am Bonner Rheinufer die zentrale Arena. Nirgends wurde diese antagonistische Konstellation so klar sichtbar wie in den Auseinandersetzungen über außenpolitische Themen. In den großen, mit scharfem rhetorischem Schwert ausgetragenen Redeschlachten über die Westverträge und die Bündnispolitik standen sich Koalitions- und Oppositionsfraktionen unversöhnlich gegenüber. Sie lehrten die Deutschen nicht nur, dass Demokratie Konflikt bedeutete, der mit Argumenten auszutragen war und von Mehrheiten entschieden wurde, sie bewirkten auch, dass sich die Koalitionsabgeordneten hinter dem Kanzler und das Gros der Oppositionsparlamentarier hinter dem SPD-Fraktionschef versammelten. Der Anspruch der beiden großen Parteien, alternative Politikentwürfe zu formulieren und in der Regierung dann umzusetzen, schlug sich in keinem anderen Politikfeld so unmissverständlich nieder wie in der Außenpolitik der 1950er Jahre. Hier war der Bundestag »Redeparlament« mit dem Anspruch, die zentralen politischen und gesellschaftlichen Konfliktlinien der Zeit zu

³ Kielmansegg, *Nach der Katastrophe*, S. 270.

⁴ Verwiesen sei hier vor allem auf die Aussagen in Kap. IV.4.

⁵ Ebd., S. 283.

⁶ So auch die Einschätzung ebd., S. 282 f.

⁷ Ebd., S. 283.

thematizieren. Dies ist ihm auch gelungen. In leidenschaftlichen Debatten hat der Deutsche Bundestag immer wieder um Westbindung und Wiedervereinigungsanspruch, um Wiederbewaffnung und Sicherheitsfrage sowie um Form und Intensität der europäischen Integration gerungen.

In anderen Fragen war die parlamentarische Konstellation nicht so eindeutig. Wie vor allem am Beispiel der Sozialpolitik gezeigt werden konnte, wurden zentrale innenpolitische Gesetze der frühen Bundesrepublik vielfach einvernehmlich von einer »Krypto-Koalition« aus Regierungsfraktionen und (zumindest) SPD-Opposition verabschiedet, und selbst wo dies nicht der Fall war – beim Lastenausgleich, bei der Montanmitbestimmung – waren die Beratungen lange von einem solchen Einvernehmen geprägt gewesen. Diese Mitwirkung (wie auch die Regierungsbeteiligung auf Länderebene) hat die Einwurzelung der SPD in die neue politische Ordnung ohne Zweifel gefördert. Indem gerade die nach Gründung der Bundesrepublik notwendige Integrations- und Aufbaugesetzgebung in großem Einvernehmen zwischen den politischen Lagern verabschiedet wurde, konnten etwaige Vorbehalte gegen die pluralistische Parteiendemokratie abgebaut werden.

Ohnehin war die detailreiche Ausschussarbeit ein Spezifikum des westdeutschen Parlamentarismus. Schon Gerhard Loewenberg hat in seiner geradezu klassischen Darstellung zum »Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland« darauf hingewiesen, dass die Fraktionen »schon im Kaiserreich [...] die Tendenz« entwickelt hätten, »sich in der Zurückgezogenheit der Ausschüsse auf die Gesetzgebung zu konzentrieren, da hier und nicht in der öffentlichen Debatte die Möglichkeiten der Einflussnahme lagen«. ⁸ Die fleißige Tätigkeit in den Ausschüssen gehörte somit zum historischen Erbe des deutschen Parlamentarismus und unterschied ihn von Entwicklungen in anderen Ländern der westlichen Welt. In der Tat haben sich die neu gewählten Abgeordneten von Anfang an mit Vehemenz in die Ausschussarbeit gestürzt, um so die entsprechenden Gesetzesvorlagen nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Hier war der Bundestag im Wesentlichen ein »Arbeitsparlament«, das die Gesetzentwürfe der Regierung oder aus dem Hause selbst nach seinen Vorstellungen formte. Überlegungen zu der Frage, wie detailreich diese Beratungen sein sollten und wie weit der Anspruch auf Umgestaltung gehen könne, wurden nicht angestellt, vielmehr gerade hier der größtmögliche Einflussbereich des Parlaments gesehen.

Mit dem Ende der 1. Legislaturperiode zerbrach diese »Krypto-Koalition«, stattdessen standen sich nun Koalitions- und Oppositionsfraktionen auch in der Gesetzgebung konfrontativer gegenüber. Insofern hat Hans-Peter Schwarz die nächsten zwei Wahlperioden als Zeit der klassischen Ausformung des westdeutschen Parlamentarismus bezeichnet. Mit dem engen Schulterschluss zwischen Regierungschef und Koalitionsfraktionen in der parlamentarischen Arbeit, gestützt von der vertrau-

⁸ Loewenberg, *Parlamentarismus*, S. 454. Andere Autoren sehen dies ähnlich, vgl. etwa Hennis, *Rolle*, S. 223, und ders., *Die Kehrseite des Parteienstaates*, in: Ders., *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*, Stuttgart 1998, S. 49–56.

ensvollen Kooperation zwischen Adenauer und Fraktionschef Krone, bildete sich die charakteristische Konstellation für ein »prime ministerial government« heraus, in dem die parlamentarische Mehrheit die Regierung und ihre politischen Vorhaben trägt und die Opposition das traditionelle Kontroll- und Wächteramt der Volksvertretung übernimmt. Auch wenn auch jetzt der Schulterchluss im Regierungslager nicht lückenlos war, vielmehr die Koalitionsfraktionen durchaus Eigensinn bewiesen, und auch die Fühlungnahme mit der Opposition in Gesetzgebungsfragen nicht völlig zum Erliegen kam, so können diese Jahre doch als »die hohe Zeit des klassischen deutschen Parlamentarismus«⁹ bezeichnet werden.

Als zu Beginn der 1960er Jahre die »Kanzlerdemokratie« brüchiger wurde, tarierten sich die Gewichte neu aus. Der Bundestag gewann neue Eigenständigkeit, wenngleich die politische Linie verwischte und die bisherige Trennung in Regierungs- und Oppositionslager einer neuen Unschärfe Platz machte. Dem Profil der parlamentarischen Demokratie war dies durchaus abträglich; die heftigen Dispute etwa um die außenpolitische Ausrichtung der Bundesrepublik oder um die Grenzen sozialstaatlicher Expansion zeigten dies unmissverständlich an. Woran es mangelte, war vor allem der enge Schulterchluss zwischen Kanzler/Kabinett und den Regierungsfractionen, wie ihn Adenauer und Krone zuvor praktiziert hatten; die alte Polarisierungsstrategie zugunsten eines scharf konturierten »Bürgerblocks« mit FDP und DP hatte sich abgenutzt. Mehrfache Regierungskrisen und Kabinettsumbildungen waren die Folge. Zudem wurde die Scheidelinie zwischen Koalition und Opposition im Bundestag fluider, im Zuge der »Gemeinsamkeitspolitik« der SPD wuchsen die Berührungspunkte zwischen beiden Lagern an, und auch Erhards schon lebensweltlich wie auch wirtschaftspolitisch vorgegebenen Option für die Erneuerung des Bündnisses mit den Liberalen brachte hier keinen Umschwung.

Mit der Bildung der Großen Koalition änderte sich die Konstellation erneut. Nun war das Regierungslager so groß, ja, parlamentarisch so übermächtig, dass von einer kraftvollen Opposition nicht mehr gesprochen werden konnte. Die für das parlamentarische Regierungssystem charakteristische Dichotomie zwischen beiden Seiten des Hauses geriet außer Balance. In dieser Situation wuchsen die Vorsitzenden der beiden Regierungsfractionen in die Position von Steuerleuten hinein, die die Regierungsvorhaben durch die Untiefen der Gesetzgebungsstationen lotsten. Weniger der Regierungschef oder der Vizekanzler erwiesen sich als die Garanten für den Erfolg dieser Projekte, sondern das »Dioskurenpaar« Barzel/Schmidt. Unter ihrer Führung gewann das Parlament neue Eigenständigkeit und neue Freiräume.

Die politische Selbstformierung des Deutschen Bundestages vollzog sich nach 1949 ohne Zögern oder Unsicherheiten, vielmehr knüpfte man bewusst an das bewährt angesehene Vorbild des kaiserlichen und des Weimarer Reichstags an. In den sporadisch aufflammenden Debatten um die Modifikation der Geschäftsordnung und des parlamentarischen Procedere spielten zwar ausländische Vorbilder eine gewisse Rolle, doch waren die Abgeordneten nur bei eher nachrangigen Punkten

⁹ Schwarz, CDU/CSU-Fraktion, S. 36.

bereit, sie zu adaptieren. Die seit dem Paulskirchenparlament 1848/49 eingespielte Verfahrensroutine erwies sich als stärker als der Wunsch, sich westlichen Mustern zu öffnen. Hier sah man als positiv konnotierte Traditionslinien, die man nun fort-schreiben wollte.

Die Mutation des Plenums zu »eine[r] Art öffentliches Notariat« für Entscheidungen, die vorher in den Fraktionen und in den Fachausschüssen vorbereitet und in der Sache gefällt worden waren, setzte sich im Untersuchungszeitraum fort. »Im Plenum«, so der langjährige Abgeordnete Ulrich Lohmar, »wird bekundet, was geschehen soll; entschieden werden die Streitfragen der Politik woanders.«¹⁰ Die Auswahl der Redner markierte hierbei die »Kleiderordnung« und Gewichtung innerhalb der Fraktionen, wobei die Opposition, ihrer Funktion entsprechend, stärker auf die öffentliche Selbstdarstellung dort angewiesen war als die Regierungsparteien. Aber auch für sie war das Plenum ein Prestigeforum, wo das politische Ansehen der Abgeordneten sich in ihrem Auftreten niederschlug.

Größere Veränderungen ergaben sich in den Fraktionen. Mit der Einrichtung von Arbeitskreisen entschloss man sich, neben Fraktionsvorstand und Fraktionsplenum eine dritte Arbeitsebene zu schaffen, in der sich die Mitglieder der betreffenden Bundestagsausschüsse sowie generell die an dieser Thematik Interessierten trafen. In diese Arbeitskreise verlagerte sich mehr und mehr die Sachdebatte zu anstehenden Gesetzesvorhaben oder anderen Themen, während das Plenum von dieser Detaildiskussion entlastet wurde. Dies stärkte nicht nur die Bedeutung der »Experten« unter den Abgeordneten, die ja in diesen Arbeitskreisen versammelt waren, sondern erhöhte generell die politische Schlagkraft der Fraktion. Von dieser Entwicklung profitierten insbesondere die beiden großen Fraktionen, die in der 1. bzw. zu Beginn der 2. Legislaturperiode entsprechende Arbeitskreise schufen. Sie optimierten hiermit ihre Leistungsfähigkeit in der Gesetzesarbeit, aber auch im Interpellations- und Kontrollrecht generell. Der Bedeutungsverlust der kleineren parlamentarischen Gruppierungen gegenüber den beiden großen Volksparteien schritt durch diese Entwicklung weiter voran.

Mit dieser Herausbildung einer differenzierten Binnenstruktur entstand eine parlamentarische Führungsschicht, die sich auch für andere Aufgaben empfahl. Mitgliedern des Bundestagspräsidiums, der Fraktionsspitzen oder auch aus der Runde der Arbeitskreis- bzw. Ausschussvorsitzenden ebnete sich in vielen Fällen der Weg an den Kabinetttisch oder auf ranghohe Positionen in Verwaltung oder Justiz. Gerade für die Berufung zum Minister war der Weg über zentrale Funktionen im Bundestag der gängige Weg; andere Rekrutierungsmuster – über die Mitgliedschaft in einer Landesregierung, ein hohes Parteiamt oder als angesehener »Experte« im öffentlichen Raum – spielten demgegenüber eine deutlich geringere Rolle. Deshalb waren diese Ämter begehrt und wurden gerade von jüngeren, ambitionierten Mandatsträgern angestrebt.

¹⁰ Lohmar, Das Hohe Haus, S. 89 und 101.

Gegenüber der Spitze ihrer Partei konnten die Fraktionen relativ rasch Eigenständigkeit und auch Aktionsfreiheit gewinnen. Im »bürgerlichen« Parteienspektrum war dies ohnehin die gängige Gewichtung, da hier pragmatische Politikansätze im Allgemeinen größere Relevanz hatten als programmatische Leitlinien. Zudem war die Parteiorganisation dort eher schwach ausgeprägt, was ihren Einfluss auf die eigenen Abgeordneten beschneidete. Für die KPD galt das Gegenteil, wobei ihre Ausgrenzung aus dem parlamentarischen Alltag diese Fokussierung auf das weltanschauliche Profil der Partei verstärkte. Hinsichtlich der SPD ist mittlerweile das alte Bild von einem Übergewicht der Partei- über die Fraktionsspitze revidiert; nicht nur die enge personelle Verflechtung zwischen beiden Gremien steht einer solchen Einschätzung entgegen, auch konnte sich bereits im parlamentarischen Alltag der 1950er Jahre die auf handgreifliche Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen setzende Linie der Fraktion im Allgemeinen gegenüber älteren Parteitraditionen und Dogmen durchsetzen. Mit dem Godesberger Programm erhob die Partei dann »zum offiziellen Programm, was schon lange gängige Praxis der SPD-Fraktion war: soziale Reformpolitik in einer pluralistischen Demokratie.«¹¹ Auch wenn programmatische Leitlinien und Parteitagebeschlüsse auf allen Seiten als Richtschnur für die Fraktionen beschworen wurden, blieb die konkrete Arbeit hiervon nicht essentiell bestimmt.

Der Weg zum Berufspolitiker, der nicht nur »für«, sondern auch »von« der Politik lebt, setzte sich im Untersuchungszeitraum fort. Die Verschiebung des sozialstrukturellen Profils der Abgeordneten weg vom eher honoratiorenhaften Volksvertreter, der auf Grund seines öffentlichen Ansehens aufgestellt und gewählt worden war, hin zum Vollzeitpolitiker, der – sei es als Angehöriger des öffentlichen Dienstes, als Wahlbeamter, als Partei- oder Verbandsfunktionär – sich durch seine Nähe zum politischen Raum für ein Mandat qualifizierte oder es anstrebte, war nicht neu, schritt aber unübersehbar weiter voran. Auch das Selbstverständnis der Parlamentarier entsprach diesem Entwicklungspfad, wie die vielfachen Debatten um die Diätenregelung zeigen. Angesichts der komplexen Aufgaben, die auf den frisch gewählten Abgeordneten warteten, war dieser Trend zu Professionalisierung und Spezialisierung unausweichlich. Zwar bemühten sich die Parteien, dem Wähler ein sozial und beruflich breites Spektrum an Kandidaten zu präsentieren, doch stand dieser Anspruch, tendenziell ein Abbild der Wählerschaft zu sein, der Notwendigkeit entgegen, ausgewiesene Fachvertreter wie Verbindungsleute in den vorparlamentarischen Raum in das Hohe Haus am Rheinufer zu entsenden.

In den für die Verfassungsordnung sensitiven Bereichen – Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen, Einbau der Bundeswehr in den demokratischen Staat, Vorsorge für den inneren wie den äußeren Notstandsfall, Schaffung einer zukunftsfähigen föderalen Ordnung – zeigte der Bundestag durchaus ein eigenständiges Profil. Gegenüber Kanzler und Kabinett, die hier in manchem Fall keinen detaillierten Regelungsbedarf sahen, setzte er stattdessen auf eine umfassende gesetzliche Normierung, die er dann auch in seinem Schoße erarbeitete. In der Wehrgesetzgebung etwa

¹¹ Weber, Einleitung zu Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1. WP, S. LXXVII.

und später in der Notstandsgesetzgebung arbeiteten hinter den Türen der entsprechenden Ausschüsse Regierungs- und Oppositionsfraktionen eng und vertrauensvoll zusammen, um im Angesicht der »Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus« (Fraenkel) eine »demokratiekonforme« Regelung zu gestalten. Auch in der Sicherung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen standen die beiden großen Fraktionen Seite an Seite, wenngleich sich im Detail doch Unterschiede in der Gewichtung von staatlicher Gegenwehr und individuellen Freiheitsrechten zeigten. In diesen für den jungen Staat zentralen Themenfeldern hat der Deutschen Bundestag seinen Gestaltungsauftrag souverän und eigenständig eingelöst.

Betrachtet man die Performanz wie die Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages im Zeitverlauf, so lässt sich dies in die »Meistererzählung« von der Liberalisierung und Westernisierung der Bundesrepublik Deutschland einfügen. Hiernach durchlebte die Bundesrepublik im Untersuchungszeitraum einen Prozess gesellschaftlichen und soziokulturellen Wandels, der als »Fundamentalliberalisierung« von Staat und Gesellschaft, Politik und Kultur bezeichnet worden ist.¹² Getragen von politischen Umorientierungsprozessen im Sinne von Partizipation, Demokratisierung und Pluralisierung habe sich der zuvor vorwiegend institutionell gefasste Demokratiebegriff zu einer auch gesellschaftliche und kulturelle Werthaltungen umfassenden Norm erweitert. »Das Eingewöhnen in eine funktionierende Parteiendemokratie, das allmähliche Erlernen der Spielregeln und Funktionsweisen von Parlamentarismus und Pluralismus erwiesen sich als Voraussetzung für die allmähliche Anverwandlung, schließlich für Ausweitung und Kritik des 1949 etablierten Demokratie-modells.«¹³

Dies lässt sich an verschiedenen Themen zeigen. Hatte in den Debatten um eine »streitbare Demokratie« in den frühen 1950er Jahren die Ausformung eines wehrhaften Staates und eine harte Abgrenzung gegen »totalitäre« Feinde der politischen Ordnung im Zentrum gestanden, so schien in der angestrebten Novellierung des Strafgesetzbuchs Ende der 1960er Jahre wie generell im Umgang mit gesellschaftlicher Dissidenz eine offenerere, tolerantere Haltung durch. Waren die ersten Entwürfe für eine Notstandsverfassung von der Stärkung der Exekutive und deutlichen Einschränkungen im Katalog der Grundrechte gekennzeichnet, so suchte die 1969 verabschiedete Fassung die im Grundgesetz vorgegebene Balance zwischen den Verfassungsorganen auch im Notstandsfall zu wahren und ebenso die staatsbürgerlichen Rechte so weit wie möglich unangetastet zu lassen. Hatte in beiden Fällen am Anfang der enge Schulterschluss von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen gestanden und zudem die Initiative bei der Exekutive gelegen, so verlagerte sich dies sukzessive in das Parlament, wo in fraktionsübergreifender Kooperation die entspre-

¹² So Herbert, Ulrich, Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: Ders. (Hrsg.), Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 7–49, hier S. 7.

¹³ Herbert, Geschichte Deutschlands, S. 696.

chenden Regelungen erarbeitet wurden. Gerade diese beiden Fallbeispiele, in denen man eine Entwicklungslinie von den frühen 1950er zu den späten 1960er Jahren ziehen kann, lassen diese Wandlungsprozesse deutlich werden.

Auch in den Reflexionen des Deutschen Bundestages über sich selbst lässt sich diese Liberalisierungstendenz konstatieren. In den ersten Legislaturperioden finden sich keine größeren Debatten über das Selbstverständnis der Abgeordneten, über die Arbeitsstrukturen des Parlaments oder über seinen Auftritt im öffentlichen Raum. Erste Anstöße, die eigene Performanz zu überdenken, ergaben sich aus den beengten räumlichen Verhältnissen im Bonner »Provisorium« am Rheinufer. Mit entsprechenden Umbaumaßnahmen wie mit den von Bundestagspräsident Gerstenmaier angestoßenen Veränderungen des parlamentarischen *Procedere* verbanden sich dann erste Diskussionen über den Rang des Parlaments im westdeutschen Regierungssystem, um einen »würdevollen« Auftritt der Volksvertretung, ja, um eine Sitzordnung, die die Verflechtungen zwischen Legislative und Exekutive in einer modernen parlamentarischen Demokratie besser abbilden würde als das traditionelle Gegenüber von Regierungsbank und Abgeordnetenreihen. Zwar blieb dieser Diskurs verhalten und eher auf anlassbezogene Themen wie architektonische Bauformen, zeremonielle Auftritte und räumliche Zuordnungen fokussiert, doch standen hinter diesen Debatten elementare Dialoge um die Selbsteinschätzung des Parlaments und um seine Stellung in der bundesdeutschen Verfassungsordnung.

In den 1960er Jahren weitete sich dies dann aus zu generellen Erörterungen um angemessene parlamentarische Arbeitsstrukturen und um die Rolle der gewählten Volksvertretung im staatlichen Rahmen. Nicht nur wuchs die Bereitschaft der Parlamentarier, mit Fragestunde, Hearings und anderen neuen Instrumenten ausländische Vorbilder zu adaptieren und sich damit zu »verwestlichen«, generell entwickelte sich eine heftige öffentliche Debatte um das westdeutsche Regierungssystem, in der dem Bundestag verkrustete Strukturen, die mangelnde Bereitschaft zu kontroversen Debatten, ja, die Abkapselung von der Wählerschaft vorgeworfen wurden. Diesen Anwürfen suchten gerade jüngere Abgeordnete mit eigenen Er widerungen zu begegnen. Gleichzeitig waren diese Debatten für sie aber auch Anstoß und Triebfeder für Pläne, die Parlamentsarbeit zu optimieren und sie im Sinne von »Transparenz« und »Partizipation« zu verbessern. Am Ende dieses Diskussionsprozesses stand dann die Kleine Parlamentsreform vom Frühjahr/Sommer 1969. Auch wenn das Ergebnis wenig spektakulär war und den zuvor formulierten Reformansätzen bei Weitem nicht entsprach, wurden in diesen Diskussionen doch erneut Rolle und Performanz des Deutschen Bundestages intensiv verhandelt. Hatte nach der Konstituierung der westdeutschen Verfassungsorgane das schnelle Eintauchen in die Gesetzgebungsarbeit für alle Abgeordneten im Vordergrund gestanden, so war mittlerweile die distanzierende Reflexion über die eigene Tätigkeit ein konstitutives Element der Selbstwahrnehmung als Parlamentarier. Seine Kinderschuhe hinter sich lassend, war der Bundestag erwachsen geworden.

Abkürzungsverzeichnis

ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
ADL	Archiv des Liberalismus
AdSD	Archiv der sozialen Demokratie
ÄR	Ältestenrat
APO	Außerparlamentarische Opposition
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BA	Bundesarchiv
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMBR	Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates
BMI	Bundesministerium des Innern
BP	Bayernpartei
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BV	Bundesvorstand
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVP	Bayerische Volkspartei
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DM	Deutsche Mark
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DP	Deutsche Partei
DRP	Deutsche Reichspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
FU	Freie Union
FVP	Freie Volkspartei
GB	Gesamtdeutscher Block
GG	Grundgesetz
GOA	Geschäftsordnungsausschuss
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVP	Gesamtdeutsche Volkspartei
ISK	Internationaler Sozialistischer Kampfbund
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KZ	Konzentrationslager
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands

NS	Nationalsozialismus, nationalsozialistisch
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
ParlA	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages
Pg.	Parteigenosse (Mitglied der NSDAP)
SAP	Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
SSW	Südschleswigsche Wählerverband
StBKAH	Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus
StGB	Strafgesetzbuch
TU Berlin	Technische Universität Berlin
UN/UNO	United Nations (Organisation)
USA	United States of America
VfZG	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
WAV	Wirtschaftliche Aufbauvereinigung
WEU	Westeuropäische Union
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Verfassung
Z	Zentrumspartei
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Abbildungsverzeichnis

- Einband: Plenarsitzung des Deutschen Bundestages am 20. Oktober 1953
© akg-images (Bild-Nr. AKG160)
- Abb. 1: Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates am 20. Oktober 1948
mit Theodor Heuss (FDP) und Hans-Christoph Seebohm (DP)
© Bestand Erna Wagner-Hehmke, Haus der Geschichte, Bonn 18
- Abb. 2: Vereidigung von Bundeskanzler Adenauer am 20. September 1949
mit Bundestagspräsident Erich Köhler
© Bundesregierung / Georg Munker (B 145 Bild-Nr. 90880) 60
- Abb. 3: Sitzung des Haushaltsausschusses am 18. Juni 1953
© Bundesregierung / Bundesbildstelle (B 145 Bild-Nr. 5484) 178
- Abb. 4: Erste Lesung der Pariser Verträge im Bundestag am
16. Dezember 1954
© Bundesarchiv / Bundesbildstelle (B 145 Bild-Nr. F 2349-006) 374
- Abb. 5: Das Bundeshaus mit dem »Langen Eugen« am 1. August 1967
© Bundesregierung / Bundesbildstelle (B 145 Bild-Nr. 314142) 536

Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Archivalische Quellen

BT ParlA Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages

Gesetzesdokumentation

Materialien zu unterschiedlichen Gesetzgebungsvorhaben 1.–5. WP

Ausschüsse

Ältestenrat

Ausschuß für Geschäftsordnung

Ausschuß für Organisation

Präsidentialregistratur

Ehlers

Köhler

Gerstenmaier

BA Bundesarchiv Koblenz

B 136 Bundeskanzleramt

Nachlässe

NL 371	Nachlass Rainer Barzel
NL 255	Nachlass Hans Furler
NL 351	Nachlass Herbert Blankenhorn
NL 267	Nachlass Waldemar Kraft
NL 239	Nachlass Heinrich von Brentano
NL 384	Nachlass Günter Henle
NL 257	Nachlass Knut Freiherr von Kühlmann-Stumm
NL 5	Nachlass Hermann Pünder
NL 80	Nachlass Franz Blücher
NL 168	Nachlass Fritz Schäffer
NL 178	Nachlass Hans-Christoph Seebohm
NL 216	Nachlass Heinrich Lübke

ACDP Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin

Nachlässe

I – 009	Nachlass Bruno Dörpinghaus
I – 026	Nachlass Margot Kalinke
I – 028	Nachlass Heinrich Krone
I – 048	Nachlass Elisabeth Schwarzhaupt
I – 083	Nachlass Fritz Hellwig

- I- 098 Nachlass Theodor Blank
 I- 108 Nachlass Richard Jaeger
 I- 122 Nachlass Wilhelm Laforet
 I- 148 Nachlass Hans-Joachim von Merkatz
 I- 210 Nachlass Eugen Gerstenmaier
 I- 221 Nachlass Franz-Josef Wuermeling
 I- 226 Nachlass Georg Kiesinger
 I- 275 Nachlass Anton Sabel
 I- 377 Nachlass Linus Kather

CDU-Parteigremien

- 07-001 CDU-Bundespartei

Fraktionen

- 08-001 CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages
 08-002 CDU/CSU-Fraktion, Arbeitskreis I
 08-003 CDU-CSU-Fraktion, Arbeitskreis II
 08-005 CDU/CSU-Fraktion, Arbeitskreis IV
 08-006 CDU/CSU-Fraktion, Arbeitskreis V

AdSD Archiv der Sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Nachlässe und Deposita

- Brandt, Willy
 Deist, Heinrich
 Erler, Fritz
 Henßler, Fritz
 Knoeringen, Waldemar von
 Markscheffel, Günter
 Menzel, Walter
 Preller, Ludwig
 Schmid, Carlo
 Schmidt, Helmut
 Schoettle, Erwin

Bestände der SPD-Parteiführung und des Parteivorstands sowie zentraler sozialdemokratischer Parlamentsfraktionen

- Bestand Kurt Schumacher
 Bestand Erich Ollenhauer
 SPD-Parteivorstand
 SPD-Bundestagsfraktion

ADL Archiv des deutschen Liberalismus, Gummersbach

Protokolle der Bundestagsfraktion

- A 12 Bundeshauptausschuss

Nachlässe

A 31	Nachlass Erich Mende
A 32	Nachlass Erich Mende
N 1	Nachlass Thomas Dehler
N 37	Nachlass Franz Blücher
N 11	Nachlass Max Becker
N 19	Nachlass Hans Reif

StBKAH Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Rhöndorf

Nachlass Konrad Adenauer

Archiv der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn

*Nachlass Ludwig Erhard*2. *Quelleneditionen*

Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, 5 Bde., München 1976–1983.

Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages.

Sitzungsprotokolle 1949–1953, bearb. v. Wolfgang Hölscher, Düsseldorf 1998.

Sitzungsprotokolle 1953–1957, bearb. v. Wolfgang Hölscher, Düsseldorf 2002.

Sitzungsprotokolle 1957–1961, bearb. v. Joachim Wintzer, Düsseldorf 2003.

Sitzungsprotokolle 1961–1965, bearb. v. Wolfgang Hölscher, Düsseldorf 2004.

Sitzungsprotokolle 1965–1969, bearb. v. Joachim Wintzer, Düsseldorf 2006.

Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag.

Sitzungsprotokolle 1949–1953, bearb. v. Helge Heidemeyer, Düsseldorf 1998.

Sitzungsprotokolle 1953–1957, bearb. v. Helge Heidemeyer, Düsseldorf 2003.

Sitzungsprotokolle 1957–1961, bearb. v. Reinhard Schiffers, Düsseldorf 2004.

Sitzungsprotokolle 1961–1966, bearb. v. Corinna Franz, Düsseldorf 2004.

Sitzungsprotokolle 1966–1969, bearb. v. Stefan Marx, Düsseldorf 2011.

Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag.

Sitzungsprotokolle 1949–1972, bearb. v. Andreas Zellhuber u. Tim Peters, Düsseldorf 2011.

CDU-Bundesvorstand

Adenauer: »Es musste alles neu gemacht werden.« Die Protokolle 1950–1953, bearb. v. Günter Buchstab, Stuttgart 1986.

Adenauer: »Wir haben wirklich etwas geschaffen.« Die Protokolle 1953–1957, bearb. v. Günter Buchstab, Düsseldorf 1990.

Adenauer: »... um den Frieden zu gewinnen.« Die Protokolle 1957–1961, bearb. v. Günter Buchstab, Düsseldorf 1994.

Adenauer: »Stetigkeit in der Politik.« Die Protokolle 1961–1965, bearb. v. Günter Buchstab, Düsseldorf 1998.

Kiesinger: »Wir leben in einer veränderten Welt.« Die Protokolle 1965–1969, bearb. v. Günter Buchstab, Düsseldorf 2005.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokolle und Drucksachen. Online verfügbar: <http://pdok.bundestag.de>.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1953 ff.

FDP-Bundesvorstand.

Die Liberalen unter dem Vorsitz von Theodor Heuss und Franz Blücher. Sitzungsprotokolle 1949–1954, bearb. v. Udo Wengst, Düsseldorf 1990.

Die Liberalen unter dem Vorsitz von Thomas Dehler und Reinhold Maier. Sitzungsprotokolle 1954–1960, bearb. v. Udo Wengst, Düsseldorf 1991.

Die Liberalen unter dem Vorsitz von Erich Mende. Sitzungsprotokolle 1960–1967, bearb. v. Reinhard Schiffers, Düsseldorf 1993.

Die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1969, bearb. v. Volker Stalman, Düsseldorf 2017.

Der Gesamtdeutsche Ausschuß. Sitzungsprotokolle des Ausschusses für gesamtdeutsche Fragen des Deutschen Bundestages 1949–1953, bearb. v. Andreas Biefang, Düsseldorf 1998.

Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Friedrich Kahlenberg, Hartmut Weber und Michael Hollmann. Online verfügbar: <http://www.bundesarchiv.de/kabinettsprotokolle>.

Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, 14 Bde., München 1975–2009.

Bd. 1: Vorgeschichte.

Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee.

Bd. 5: Ausschuß für Grundsatzfragen.

Bd. 6: Ausschuß für Wahlrechtsfragen.

Bd. 7: Entwürfe zum Grundgesetz.

Bd. 9: Plenum.

Bd. 10: Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuss, Überleitungsausschuß.

Bd. 11: Interfraktionelle Besprechungen.

Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes.

Bd. 14: Hauptausschuß.

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag.

Sitzungsprotokolle 1949–1957, bearb. v. Petra Weber, Düsseldorf 1993.

Sitzungsprotokolle 1957–1961, bearb. v. Wolfgang Hölscher, Düsseldorf 1993.

Sitzungsprotokolle 1961–1966, bearb. v. Heinrich Potthoff, Düsseldorf 1993.

Sitzungsprotokolle 1966–1969, bearb. v. Bettina Tüffers, Düsseldorf 2009.

Die SPD unter Kurt Schumacher und Erich Ollenhauer 1946–1963, Sitzungsprotokolle der Spitzengremien, hg. von Willy Albrecht, 2 Bde., Bonn 2000, 2003.

3. *Literatur*

- Abelshausen, Werner: Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer, Bonn 2009.
- Adenauer, Konrad: Briefe 1949–1951, bearb. v. Hans Peter Mensing, Berlin 1985.
- Adenauer, Konrad: Briefe 1951–1953, bearb. v. Hans Peter Mensing, Berlin 1987.
- Adenauer, Konrad: Briefe 1953–1955, bearb. v. Hans Peter Mensing, Berlin 1995.
- Adenauer, Konrad: Briefe 1955–1957, bearb. v. Hans Peter Mensing, Berlin 1998.
- Adenauer, Konrad: Briefe 1957–1959, bearb. v. Hans Peter Mensing, Paderborn 2000.
- Adenauer, Konrad: Briefe 1959–1961, bearb. v. Hans Peter Mensing, Paderborn 2004.
- Adenauer, Konrad: Briefe 1961–1963, bearb. v. Hans Peter Mensing, Paderborn 2006.
- Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1965.
- Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1953–1955, Stuttgart 1966.
- Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1955–1959, Stuttgart 1967.
- Albrecht, Willy (Hrsg.): Kurt Schumacher. Reden – Schriften – Korrespondenzen 1945–1952, Berlin 1985.
- Alleman, Fritz René: Bonn ist nicht Weimar, Köln u. a. 1956.
- Alleman, Fritz René: Zwischen Stabilität und Krise. Etappen der deutschen Politik 1955–1963, München 1963.
- Apel, Hans: Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen – die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise, in: ZParl, Jg. 1, 1970, H. 2, S. 223–232.
- Arndt, Adolf: Demokratie als Bauherr, in: Ders. (Hrsg.): Geist der Politik. Reden, Berlin 1965, S. 217–237.
- Arndt, Adolf (Hrsg.): Geist der Politik. Reden, Berlin 1965.
- Arndt, Claus: Der Bundestagsabgeordnete als Ausschußmitglied, in: ZParl, Jg. 15, 1984, H. 4, S. 523–529.
- Arndt, Klaus Friedrich: Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, Berlin 1966.
- Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949, bearb. v. Udo Wengst, Düsseldorf 1985.
- Augstein, Rudolf: Herbert Wehner und die Große Koalition, in: Jahn, Gerhard (Hrsg.): Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie, Köln 1976, S. 32–38.
- Baring, Arnulf (Hrsg.): Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949–1964, Hamburg 1974.
- Baring, Arnulf: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München u. a. 1969.
- Barzel, Rainer: Im Streit und umstritten. Anmerkungen zu Adenauer, Erhard und den Ostverträgen, Frankfurt u. a. 1986.
- Barzel, Rainer: Ein gewagtes Leben. Erinnerungen, Stuttgart u. a. 2001.
- Benz, Wolfgang: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946–1949, Frankfurt am Main 1984.
- Birke, Adolf M.: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes, in: ZParl, Jg. 8, 1977, H. 1, S. 77–92.
- Blankenhorn, Herbert: Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, Frankfurt a. M. u. a. 1980.
- Bodenheim, Dieter G.: Das parlamentarische Fragerecht nach dem Grundgesetz, in: ZParl, Jg. 11, 1980, H. 1, S. 38–53.
- Börner, Weert: Hermann Ehlers und der Aufbau einer parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Bonn 1967.

- Bouvier, Beatrix: Zwischen Godesberg und Großer Koalition. Der Weg der SPD in die Regierungsverantwortung, Bonn 1990.
- Bracher, Karl Dietrich/Morsey, Rudolf/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949, bearb. von Udo Wengst, Düsseldorf 1985.
- Bracher, Karl Dietrich: Der parlamentarische Parteienstaat zwischen Bewährung und Anfechtung, in: Scheel, Walter (Hrsg.): Nach dreißig Jahren. Die Bundesrepublik Deutschland – Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Stuttgart 1979, S. 29–46.
- Brandt, Willy: Auf dem Weg nach vorn. Willy Brandt und die SPD 1947–1972, bearb. v. Daniela Münkkel, Bonn 2000.
- Brandt, Willy: Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960–1975, 130. Aufl., Hamburg 1976.
- Brandt, Willy: Erinnerungen, Berlin 1989.
- Brünneck, Alexander v.: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland. 1949–1968, Frankfurt a. M. 1978.
- Buchhaas, Dorothee: Gesetzgebung im Wiederaufbau. Schulgesetz in Nordrhein-Westfalen und Betriebsverfassungsgesetz 1945–1952, Düsseldorf 1985.
- Buchheim, Hans (Hrsg.): Konrad Adenauer und der Deutsche Bundestag, Bonn 1986.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Aufl., Frankfurt a. M. u. a. 1958.
- Burkhardt, Armin: Das Parlament und seine Sprache. Studien zu Theorie und Geschichte parlamentarischer Kommunikation, Tübingen 2003.
- Burmeister, Kerstin: Die Professionalisierung der Politik am Beispiel des Berufspolitikers im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993.
- Busch, Eckart/Schellknecht, Helmut (Hrsg.): Parlamentarische Demokratie. Bewährung und Verteidigung. Festschrift für Helmut Schellknecht zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1984.
- Collet, Hugo: Parlamentsreform – Selbstverständlichkeit, Notwendigkeit, Aufgabe?, in: Hübner, Erich/Oberreuter, Heinrich/Rausch, Heinz (Hrsg.): Der Bundestag von innen gesehen. 24 Beiträge, München 1969, S. 273–285.
- Cullen, Michael S.: Der Reichstag. Parlament, Denkmal, Symbol, Berlin 1995.
- Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965.
- Dahrendorf, Ralf: Liberal und unabhängig. Gerd Bucerius und seine Zeit, München 2000.
- Dästner, Christian: Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, Berlin 1995.
- Dechamps, Bruno: Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung, Meisenheim a. Gl. 1954.
- Dexheimer, Wolfgang F.: Koalitionsverhandlungen in Bonn 1961–1965 – 1969. Zur Willensbildung in Parteien und Fraktionen, Bonn 1973.
- Dexheimer, Wolfgang F./Hartmann, Max: Zur Geschichte und Struktur der Arbeitskreise und -gruppen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: ZParl, Jg. 1, 1970, H. 2, S. 232–236.
- Dittberner, Jürgen: FDP, Partei der zweiten Wahl. Ein Beitrag zur Geschichte der liberalen Partei und ihrer Funktionen im Parteiensystem der Bundesrepublik, Opladen 1987.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Katholizismus und Wiederbewaffnung. Die Haltung der deutschen Katholiken gegenüber der Wehrfrage 1948–1955, Mainz 1981.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung 1949–1963, Darmstadt 1983.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: Der Staat, Jg. 30, 1991, S. 1–18.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999.

- Domes, Jürgen: Das Freiwilligengesetz im Zweiten Deutschen Bundestag. Eine Studie zum Oppositionsverhalten des Parlaments, Heidelberg 1960.
- Domes, Jürgen: Mehrheitsfraktion und Bundesregierung. Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln u. a. 1964.
- Dubiel, Helmut: Niemand ist frei von der Geschichte. Die nationalsozialistische Herrschaft in den Debatten des Deutschen Bundestages, München u. a. 1999.
- Düding, Dieter: Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Vom Fünfparteien- zum Zweiparteienlandtag, Düsseldorf 2008.
- Edinger, Florian: Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien. Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse, Berlin 1992.
- Edinger, Lewis J./Esser, Elisabeth M.: Kurt Schumacher. Persönlichkeit und politisches Verhalten, Köln u. a. 1967.
- Egen, Peter: Die Entstehung des Evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU, Bochum 1971.
- Eichhorn, Joachim Samuel: Durch alle Klippen hindurch zum Erfolg. Die Regierungspraxis der ersten Großen Koalition (1966–1969), München 2009.
- Ehmke, Horst: Mittendrin. Von der großen Koalition zur deutschen Einheit, Berlin 1994.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. neubearb. u. erw. Aufl., Opladen 1987.
- Engels, Dieter: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag, 2. neubearb. Aufl., Heidelberg 1991.
- Erdmann, Karl Dietrich (Hrsg.): Hermann Ehlers – Präsident des Deutschen Bundestages. Ausgewählte Reden, Aufsätze und Briefe, 1950–1954, Boppard a. Rh. 1991.
- Eschenburg, Theodor: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, 2 Bde., München 1964.
- Eschenburg, Theodor: Jahre der Besatzung 1945–1949, Stuttgart 1983.
- Fait, Barbara: »In einer Atmosphäre von Freiheit«. Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone 1946, in: VfZ, Jg. 33, 1985, S. 420–455.
- Falter, Jürgen W.: Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: PVS, Jg. 22, 1981, S. 236–263.
- Feldkamp, Michael: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 1998.
- Ferdinand, Horst: Beginn in Bonn. Erinnerungen an den ersten Deutschen Bundestag, Freiburg i. Br. 1985.
- Feuchte, Paul: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983.
- Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964.
- Frei, Norbert: Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, München 1996.
- Franke, Harald: Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages, Berlin 1987.
- Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960.
- Galetti, Nino: Der Bundestag als Bauherr in Berlin. Ideen, Konzepte, Entscheidungen zur politischen Architektur (1991–1998), Düsseldorf 2008.
- Gassert, Philipp: Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Kanzler zwischen den Zeiten, München 2006.
- Gaus, Günter: Staatserhaltende Opposition oder Hat die SPD kapituliert? Gespräche mit Herbert Wehner, Reinbek b. Hamburg 1966.
- Geck, Hans-Ulrich: Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, Berlin 1986.

- Geiger, Tim: Atlantiker gegen Gaullisten. Außenpolitischer Konflikt und innerparteilicher Machtkampf in der CDU/CSU 1958–1969, München 2008.
- Geiger, Tim: Koalitionsverhandlungen und Koalitionsmanagement in der Kanzlerschaft Ludwig Erhards 1963–1966, in: Gassert, Philipp/Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Paderborn 2017.
- Gerstenmaier, Eugen: Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht, Frankfurt a. M. u. a. 1981.
- Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 11 Bde., Baden-Baden 2001–2011.
- Bd. 3: Schulz, Günther (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland 1945–1957, Baden-Baden 2005.
- Bd. 4: Ruck, Michael/Boldorf, Marcel (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland 1957–1966, Baden-Baden 2007.
- Bd. 5: Hockerts, Hans-Günter (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland 1966–1974, Baden-Baden 2006.
- Gniss, Daniela: Der Politiker Eugen Gerstenmaier 1906–1986. Eine Biographie, Düsseldorf 2005.
- Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999.
- Görtemaker, Manfred/Safferling, Christoph: Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit, München 2016.
- Görtemaker, Manfred/Safferling, Christoph (Hrsg.): Die Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit – eine Bestandsaufnahme, Göttingen 2013.
- Goswinkel, Dieter: Adolf Arndt. Die Wiederbegründung des Rechtsstaats aus dem Geist der Sozialdemokratie (1945–1961), Bonn 1991.
- Gotto, Klaus: Der Versuch einer Großen Koalition 1962, in: Blumenwitz, Dieter/Gotto, Klaus/Maier, Hans/Reppen, Konrad/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Bd. II: Beiträge der Wissenschaft, Stuttgart 1976, S. 316–338.
- Gotto, Klaus/Globke, Hans (Hrsg.): Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Stuttgart 1980.
- Gotto, Klaus/Kleinmann, Hans-Otto/Schreiner, Reinhard (Bearb.): Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951–1953, Düsseldorf 1989.
- Greve, Michael: Der justitielle und rechtspolitische Umgang mit den NS-Gewaltverbrechen in den sechziger Jahren, Frankfurt a. M. 2001.
- Günther, Frieder: Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen De-zision und Integration 1949–1970, München 2004.
- Handscheil, Christian (Bearb.): Abgeordnete in Bund und Ländern. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1946–1990, Düsseldorf 2002.
- Hanrieder, Wolfram F.: Die stabile Krise. Ziele und Entscheidungen der bundesrepublikanischen Außenpolitik 1949–1969, Düsseldorf 1971.
- Haungs, Peter: Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980.
- Haungs, Peter: Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl, in: ZfP, Jg. 33, 1986, S. 44–66.
- Haungs, Peter: Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich: Adenauers Nachfolger, in: APuZ, 1989, H. 1–2, S. 28–39.
- Heer, Sebastian: Parlamentsmanagement. Herausbildungs- und Funktionsmuster parlamentarischer Steuerungsstrukturen in Deutschland vom Reichstag bis zum Bundestag, Düsseldorf 2016.

- Hefty, Julia: Die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund. Eine Entwicklungsgeschichte seit 1967, Düsseldorf 2005.
- Henkel, Joachim: Amt und Mandat. Die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Berlin u. a. 1977.
- Hentschel, Volker: Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München 1996.
- Henzler, Christoph: Fritz Schäffer 1945–1967. Eine biographische Studie, München 1994.
- Herbert, Ulrich: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014.
- Herbst, Ludolf/Goschler, Constantin (Hrsg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989.
- Hereth, Michael: Parlamentarische Opposition in Deutschland am Beispiel des Verhaltens der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion von 1949–1966, Erlangen u. a. 1968.
- Hereth, Michael: Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, München u. a. 1969.
- Heuss, Theodor/Adenauer, Konrad: Unserem Vaterlande zugute. Der Briefwechsel 1948–1963, bearb. v. Hans Peter Mensing, Berlin 1989.
- Hildebrand, Klaus: Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969, Stuttgart u. a. 1984.
- Hirscher, Gerhard: Carlo Schmid und die Gründung der Bundesrepublik. Eine politische Biographie, Bochum 1986.
- Hirsch-Weber, Wolfgang/Schuetz, Klaus (Hrsg.): Wähler und Gewählte. Eine Untersuchung der Bundestagswahlen 1953, Berlin u. a. 1957.
- Hirsch-Weber, Wolfgang: Gewerkschaften in der Politik. Von der Massenstreikdebatte zum Kampf um das Mitbestimmungsrecht, Köln u. a. 1959.
- Hockerts, Hans Günter: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, Stuttgart 1980.
- Hockerts, Hans Günter: Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: ZRS, Jg. 32, 1986, H. 1, S. 25–41.
- Hockerts, Hans Günter/Herder-Dorneich, Philipp/Reppen, Konrad (Hrsg.): Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute, Stuttgart 1978.
- Hoecker, Beate: Frauen in der Politik. Eine soziologische Studie, Opladen 1987.
- Hoegner, Wilhelm: Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, München 1959.
- Hölscheidt, Sven: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestags, Rheinbreitbach 1988.
- Hölscheidt, Sven: Frage und Antwort im Parlament, Rheinbreitbach 1992.
- Holtz, Axel: Der politische Entscheidungsprozeß zu den Strafrechtsreformen in der Zeit von 1962 bis 1975, Diss. Freiburg 1989.
- Hübner, Emil/Oberreuter, Heinrich/Rausch, Heinz (Hrsg.): Der Bundestag von innen gesehen, München 1969.
- Hüwel, Detlev: Karl Arnold. Eine politische Biographie, Wuppertal 1980.
- Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen 1992.
- Jäger, Wolfgang: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie. Für Wilhelm Henning zum 65. Geburtstag, in: ZfP, Jg. 35, 1988, S. 15–32.
- Jekewitz, Jürgen/Melzer, Michael/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates. Festschrift für Friedrich Schäfer, Opladen 1980.
- Jesse, Eckhard: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983, Düsseldorf 1985.
- Jordan, Klaus Eckart: Das parlamentarische Untersuchungsverfahren in den ersten drei Legislaturperioden des Deutschen Bundestages, Tübingen 1964.

- Kaack, Heino: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971.
- Kaack, Heino: Personelle Mobilität des Deutschen Bundestages, in: ZParl, Jg. 2, 1971, H. 4, S. 387–418.
- Kaack, Heino: Zur Abgeordnetensoziologie des Deutschen Bundestages. Zugehörigkeitsdauer und Altersschichtung, in: ZParl, Jg. 19, 1988, H. 2, S. 169–187.
- Kaase, Max/Wildenmann, Rudolf/Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): Wahlen und politisches System, Opladen 1983.
- Kabel, Rudolf: Entstehung der Tagesordnung durch interfraktionelle Vereinbarungen, in: Roll, Hans-Achim/Blischke, Werner (Hrsg.): Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke, Berlin 1982, S. 29–43.
- Kaff, Brigitte (Bearb.): Die Unionsparteien 1946–1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden, Düsseldorf 1991.
- Kaiser, Tobias: Der Schutz eines »heiligen Ortes«. Eine kulturgeschichtliche Studie zur parlamentarischen Polizeigewalt im europäischen Kontext, Düsseldorf 2019 (in Vorbereitung).
- Kalfeleiter, Werner/Hans-Joachim Veen: Zwischen freiem und imperativem Mandat. Zur Bindung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, in: ZParl, Jg. 5, 1974, H. 2, S. 246–267.
- Kasten, Hans-Hermann: Möglichkeiten und Grenzen der Disziplinierung des Abgeordneten durch seine Fraktion: Fraktionsdisziplin, Fraktionszwang und Fraktionsausschluß, in: ZParl, Jg. 16, 1985, H. 4, S. 475–484.
- Kielmansegg, Peter Graf: Lange Schatten. Vom Umgang der Deutschen mit der nationalsozialistischen Vergangenheit, Berlin 1989.
- Kielmansegg, Peter Graf: Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland, Berlin 2000.
- Kißler, Leo: Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages. Theorie – Empirie – Reform, Berlin 1976.
- Kitzinger, Uwe: Wahlkampf in Westdeutschland. Eine Analyse der Bundestagswahl 1957, Göttingen 1960.
- Klaas, Helmut: Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Boppard a. Rh. 1978.
- Klatt, Hartmut: Die Altersversorgung der Abgeordneten. Ein Beitrag zur Problematik des Abgeordnetenstatus und der Parlamentsstruktur, Tübingen 1972.
- Klatt, Hartmut (Hrsg.): Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Bundestages, Bonn 1980.
- Klingl, Friedrich: »Das ganze Deutschland soll es sein!«. Thomas Dehler und die außenpolitischen Weichenstellungen der fünfziger Jahre. Eine Analyse der außenpolitischen Konzeption und des außenpolitischen Verhaltens Thomas Dehlers, München 1987.
- Klocksins, Jens Ulrich: Kommunisten im Parlament. Die KPD in Regierungen und Parlamenten der westdeutschen Besatzungszonen und der BRD 1945–1956, Bonn 1993.
- Klopp, Heinrich Wilhelm: Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag. Historische Entwicklung. Bestellung, Befugnisse und Rechtsstellung einer Institution des deutschen Parlamentarismus, Berlin 2000.
- Klotzbach, Kurt: Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965, Berlin u. a. 1982.
- Knorr, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Grossen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluss der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Grossen Koalition, Meisenheim a. Gl. 1975.
- Koerfer, Daniel: Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Stuttgart 1987.
- Krawewski, Wolfgang/Neunreither, Karlheinz: Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag 1949–1953, Köln u. a. 1963.

- Kranenpohl, Uwe: Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen 1999.
- Kretschmer, Gerald: Fraktionen. Parteien im Parlament, Heidelberg 1984.
- Krippendorff, Ekkehart: Das Ende des Parteienstaates?, in: Der Monat, Jg. 14, 1962, H. 160, S. 64–70.
- Kroegel, Dirk: Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition, München 1997.
- Krohn, Maren: Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Notstandsgesetze, Köln 1981.
- Krone, Heinrich: Tagebücher, 2 Bde., bearb. von Hans-Otto Kleinmann, Bd. 1: 1945–1961, Düsseldorf 1995; Bd. 2: 1961–1966, Düsseldorf 2003.
- Kruke, Anja: Demoskopie in Deutschland. Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949–1990, Düsseldorf 2007.
- Küpper, Jost: Die Kanzlerdemokratie. Voraussetzungen, Strukturen und Änderungen des Regierungsstiles in der Ära Adenauer, Frankfurt a.M. 1985.
- Küstners, Hanns Jürgen: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982.
- Lammert, Norbert: Die Würde der Demokratie. Das parlamentarische Zeremoniell des Deutschen Bundestages, in: Biefang, Andreas/Epkenhans, Michael/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Das politische Zeremoniell im Deutschen Kaiserreich 1871–1918, Düsseldorf 2008, S. 469–480.
- Lange, Erhard H. M.: Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956, Meisenheim a. Gl. 1975.
- Laufer, Heinz: Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1968.
- Lemke-Müller, Sabine: Abgeordnete im Parlament. Zur Parlamentskultur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren, Rheinbreitbach 1999.
- Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967.
- Lehmer, Ernst: Manches war doch anders. Erinnerungen eines deutschen Demokraten, Frankfurt a.M. 1968.
- Lichtenberg, Peter: Die Aktuelle Stunde im Deutschen Bundestag. Ein Beitrag zur politischen Bildung und zum parlamentarischen Selbstverständnis, Berlin 1983.
- Liesegang, Helmuth C. F.: Parlamentsreform in der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente zur Reform von Aufgabe und Arbeit des Parlaments und seiner Abgeordneten im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin u.a. 1974.
- Löttel, Holger: Adenauer und die FDP: Bildung, Management und Krisen bürgerlicher Koalitionen 1949–1963, in: Gassert, Philipp/Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Paderborn 2017, S. 51–82.
- Löttel, Holger (Bearb.): Adenauer und die FDP, Paderborn 2013.
- Loewenberg, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969.
- Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter: Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik – eine Bilanz, 3. Aufl., Stuttgart 1974.
- Lohmar, Ulrich: Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, Stuttgart 1975.
- Maibaum, Achim: Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, Bochum 1986.
- Maier, Hans/Rausch, Heinz/Hübner, Emil/Oberreuter, Heinrich: Parlament und Parlamentsreform. Zum Selbstverständnis des fünften Deutschen Bundestages, 2. Aufl., München 1979.

- Maier, Hans/Rausch, Heinz/Hübner, Emil/Oberreuter, Heinrich: Zum Parlamentsverständnis des fünften Deutschen Bundestages. Die Möglichkeit von Zielkonflikten bei einer Parlamentsreform, Bonn 1969.
- Major, Patrick: The Death of the KPD. Communism and Anti-Communism in West Germany, 1945–1956, Oxford 1997.
- Marcowitz, Reiner: Option für Paris? Unionsparteien, SPD und Charles de Gaulle 1958 bis 1969, München 1996.
- Markmann, Heinz: Das Abstimmungsverhalten der Parteifractionen in deutschen Parlamenten, Meisenheim a. Gl. 1955.
- Martiny, Martin: Integration oder Konfrontation? Studien zur Geschichte der sozialdemokratischen Rechts- und Verfassungspolitik, Bonn 1976.
- Marx, Stefan (Bearb.): Der Kreißbronner Kreis. Die Protokolle des Koalitionsausschusses der ersten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, Düsseldorf 2013.
- Matz, Klaus-Jürgen: Reinhold Maier (1889–1971). Eine politische Biographie, Düsseldorf 1989.
- Mayntz, Gregor: Zwischen Volk und Volksvertretung. Entwicklung, Probleme und Perspektiven der Parlamentsberichterstattung unter besonderer Berücksichtigung von Fernsehen und Deutschem Bundestag, Bonn 1992.
- Meier, Andreas: Hermann Ehlers. Leben in Kirche und Politik, Bonn 1991.
- Meifort, Franziska: Ralf Dahrendorf. Eine Biographie, München 2017.
- Mende, Erich: Die neue Freiheit. Zeuge der Zeit 1945–1961, München 1986.
- Mende, Erich: Von Wende zu Wende. 1962–1982, München u. a. 1986.
- Mergel, Thomas: Propaganda nach Hitler. Eine Kulturgeschichte des Wahlkampfes in der Bundesrepublik 1949–1990, Göttingen 2010.
- Merseburger, Peter: Der schwierige Deutsche. Kurt Schumacher. Eine Biographie, Stuttgart 1995.
- Merseburger, Peter: Willy Brandt 1913–1992. Visionär und Realist, Stuttgart u. a. 2002.
- Merseburger, Peter: Theodor Heuss. Der Bürger als Präsident. Biographie, München 2012.
- Metzler, Gabriele: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.
- Meyer, Kristina: Die SPD und die NS-Vergangenheit 1945–1990, Göttingen 2015.
- Meyn, Hermann: Die Deutsche Partei. Entwicklung und Problematik einer nationalkonservativen Rechtspartei nach 1945, Düsseldorf 1965.
- Miquel, Marc v.: Ahnden oder amnestieren? Westdeutsche Justiz und Vergangenheitspolitik in den sechziger Jahren, Göttingen 2002.
- Möller, Horst: Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell, München 2015.
- Morscher, Siegbert: Die parlamentarische Interpellation, Berlin 1973.
- Morsey, Rudolf: Die Bildung der ersten Regierungskoalition 1949. Adenauers Entscheidungen von Frankfurt und Rhöndorf am 20. und 21. August 1949, in: Historisches Jahrbuch 97/98, 1978, S. 418–438.
- Morsey, Rudolf: Die Rhöndorfer Weichenstellung vom 21. August 1949. Neue Quellen zur Vorgeschichte der Koalitions- und Regierungsbildung nach der Wahl zum ersten Deutschen Bundestag, in: VfZ, Jg. 28, 1980, S. 508–542.
- Morsey, Rudolf: Adenauer und der Deutsche Bundestag, in: Buchheim, Hans (Hrsg.): Konrad Adenauer und der Deutsche Bundestag, Bonn 1986, S. 14–39.
- Morsey, Rudolf: Heinrich Lübke. Eine politische Biographie, Paderborn 1996.
- Morsey, Rudolf: Die Vorbereitung der Großen Koalition von 1966. Unionspolitiker im Zusammenspiel mit Herbert Wehner seit 1962, in: Kocka, Jürgen/Puhle, Hans-Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat, München 1994, S. 462–478.

- Müller, Josef: Die Gesamtdeutsche Volkspartei. Entstehung und Politik unter dem Primat nationaler Wiedervereinigung 1950–1957, Düsseldorf 1990.
- Müller-List, Gabriele (Bearb.): Montanmitbestimmung. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951, Düsseldorf 1984.
- Münch, Ursula: Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit, Freiburg i.Br. 1990.
- Narr, Wolf-Dieter/Agnoli, Johannes (Hrsg.): Auf dem Weg zum Einparteiensstaat, Opladen 1977.
- Nathusius, Ingo: Am rechten Rand der Union. Der Weg der Deutschen Partei bis 1953, Mainz 1992.
- Nelleßen-Strauch, Dagmar: Der Kampf um das Kindergeld. Grundanschauungen, Konzeptionen und Gesetzgebung 1949–1964, Düsseldorf 2003.
- Neumann, Franz: Der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten 1950–1960. Ein Beitrag zur Geschichte und Struktur einer politischen Interessenpartei, Meisenheim a. Gl. 1968.
- Niclaß, Karlheinz: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949, Paderborn 1998.
- Niclaß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988.
- Niemann, Jürgen: Auftakt zur Demokratie. Der Bundestagswahlkampf 1949 zwischen Improvisation und Ideologie, Bonn 1994.
- Nowka, Harry: Das Machtverhältnis zwischen Partei und Fraktion in der SPD. Eine historisch-empirische Untersuchung, Köln 1973.
- Obermann, Emil: Alter und Konstanz von Fraktionen. Veränderungen in deutschen Parlamentsfraktionen seit dem Jahre 1920, Meisenheim a. Gl. 1956.
- Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien, Passau 1981.
- Oberreuter, Heinrich: Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat, München 1978.
- Oppeland, Torsten (Hrsg.): Deutsche Politiker 1949–1969, 2 Bde., Darmstadt 1999.
- Oppeland, Torsten: Gerhard Schröder (1910–1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession, Düsseldorf 2002.
- Osterheld, Horst: »Ich gehe nicht leichten Herzens ...« Adenauers letzte Kanzlerjahre – ein dokumentarischer Bericht, Mainz 1986.
- Otto, Karl A.: Vom Ostermarsch zur APO. Geschichte der außerparlamentarischen Opposition in der Bundesrepublik 1960–1970, Frankfurt a. M. u. a. 1977.
- Otto, Volker: Das Staatsverständnis des parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1971.
- Pappert, Sabine: Werner Hilpert – Politiker in Hessen 1945 bis 1952. Vorkämpfer für eine christlich-soziale Demokratie, Wiesbaden 2003.
- Patz, Günther: Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, Meisenheim a. Gl. 1976.
- Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau 1993.
- Petermann, Thomas: Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag, Berlin 1990.
- Petersen, Sönke: Manager des Parlaments. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktionen, Arbeitsweise, Opladen 2000.

- Pfetsch, Frank R.: Verfassungspolitik der Nachkriegszeit. Theorie und Praxis des bundesdeutschen Konstitutionalismus, Darmstadt 1986.
- Pfetsch, Frank R.: Ursprünge der Zweiten Republik. Prozesse der Verfassungsgebung in den Westzonen und in der Bundesrepublik, Opladen 1990.
- Phillips, Robert: Sozialdemokratie, 68er-Bewegung und gesellschaftlicher Wandel 1959–1969, Baden-Baden 2012.
- Pikart, Eberhard: Theodor Heuss und Konrad Adenauer. Die Rolle des Bundespräsidenten in der Kanzlerdemokratie, Stuttgart 1976.
- Pommerin, Reiner: Von Berlin nach Bonn. Die Alliierten, die Deutschen und die Hauptstadtfrage nach 1945, Köln u. a. 1989.
- Potthoff, Heinrich/Wenzel, Rüdiger (Bearb.): Handbuch politischer Institutionen und Organisationen 1945–1949, Düsseldorf 1983.
- Pütz, Helmut: Innerparteiliche Willensbildung. Empirische Untersuchung zum bildungspolitischen Willensbildungsprozeß in der CDU, Mainz 1974.
- Quaritsch, Helmut: Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Schnur, Roman (Hrsg.): Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1974, S. 303–324.
- Recker, Marie-Luise/Jellonnek, Burkhard/Rauls, Bernd (Hrsg.): Bilanz. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, St. Ingbert 2001.
- Recker, Marie-Luise: »Es braucht nicht niederreißende Polemik, sondern aufbauende Tat.« Zur Parlamentskultur der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch des Historischen Kollegs 2002, S. 67–88.
- Recker, Marie-Luise (Hrsg.): Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München 2004.
- Recker, Marie-Luise: Politisches Management in einer Volkspartei. Die Kindergeldgesetzgebung als Beispiel parlamentarischer Kompromissfindung, in: HPM 11, 2004, S. 203–228.
- Recker, Marie-Luise: Wahlen und Wahlkämpfe in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1969, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): Wahlen und Wahlkämpfe in Deutschland. Von den Anfängen im 19. Jahrhundert bis zur Bundesrepublik, Düsseldorf 1997, S. 267–309.
- Recker, Marie-Luise: Westminster als Modell? Der Deutsche Bundestag und das britische Regierungssystem, in: Ritter, Gerhard A./Wende, Peter (Hrsg.): Rivalität und Partnerschaft. Studien zu den deutsch-britischen Beziehungen, Paderborn 1999, S. 313–335.
- Reichel, Peter: Schwarz-Rot-Gold. Kleine Geschichte der deutschen Nationalsymbole nach 1945, Bonn 2007.
- Reichel, Peter: Vergangenheitsbewältigung in Deutschland. Die Auseinandersetzung mit der NS-Diktatur von 1945 bis heute, München 2001.
- Renzsch, Wolfgang: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991.
- Reucher, Ursula: Reformen und Reformversuche in der gesetzlichen Krankenversicherung (1956–1965). Ein Beitrag zur Geschichte bundesdeutscher Sozialpolitik, Düsseldorf 1999.
- Reuth, Ralf-Georg: Berlin–Bonn. Eine Konkurrenzsituation?, in: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): 40 Jahre Bundeshauptstadt Bonn 1949–1989, Karlsruhe 1989, S. 25–43.
- Rigoll, Dominik: Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr, Göttingen 2013.
- Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974.
- Ritter, Gerhard A./Niehuss, Merith: Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland. Bundestags- und Landtagswahlen 1946–1987, München 1987.

- Roeskens, Heribert: Die Verwaltung des Deutschen Bundestages, in: Busch, Eckart/Schellknecht, Helmut (Hrsg.): *Parlamentarische Demokratie. Bewährung und Verteidigung*. Festschrift für Helmut Schellknecht zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1984, S. 85–111.
- Rohe, Karl: *Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M. 1992.
- Rolke, Lothar: *Protestbewegungen in der Bundesrepublik. Eine analytische Sozialgeschichte des politischen Widerspruchs*, Opladen 1987.
- Roll, Hans-Achim/Blischke, Werner (Hrsg.): *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages*. Festgabe für Werner Blischke, Berlin 1982.
- Rollmann, Dietrich: *Aufzeichnungen und Erinnerungen*, in: *Deutscher Bundestag (Hrsg.): Abgeordnete des Deutschen Bundestages*, Bd. 3, Boppard 1985.
- Rowold, Manfred/Bracher, Karl Dietrich: *Im Schatten der Macht. Zur Oppositionsrolle der nicht-etablierten Parteien in der Bundesrepublik*, Düsseldorf 1974.
- Rupp, Hans Karl: *Außerparlamentarische Opposition in der Ära Adenauer: Der Kampf gegen die Atombewaffnung in den fünfziger Jahren. Eine Studie zur innenpolitischen Entwicklung der BRD*, Köln 1970.
- Saalfeld, Thomas: *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949–1990)*, Opladen 1995.
- Sänger, Fritz (Hrsg.): *Die Volksvertretung. Handbuch des Deutschen Bundestags*, Stuttgart 1949.
- Sattler, Andreas: *Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie. Untersucht unter besonderer Berücksichtigung des Bundesverfassungsgerichts*, Baden-Baden 1982.
- Sarkowicz, Hans (Hrsg.): *Sie prägten Deutschland. Eine Geschichte der Bundesrepublik in politischen Portraits*, München 1999.
- Sauer, Karl: *Das Interpellationsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern*, München 1968.
- Schäfer, Friedrich: *Aufgabe und Arbeitsweise des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*, in: Schäfer, Friedrich (Hrsg.): *Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet*, Tübingen 1964, S. 251–267.
- Schäfer, Friedrich (Hrsg.): *Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet*, Tübingen 1964.
- Schäfer, Friedrich: *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, 4. verb. u. erw. Aufl., Opladen 1982.
- Schäfer, Gert (Hrsg.): *Der CDU-Staat. Analysen zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik*, 2 Bde., Frankfurt a.M. 1967.
- Scheel, Walter (Hrsg.): *Nach dreißig Jahren. Die Bundesrepublik Deutschland – Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*, Stuttgart 1979.
- Scheuner, Ulrich: *Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes*, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974, S. 421–441.
- Schiffers, Reinhard (Bearb.): *Grundlegung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951*, Düsseldorf 1984.
- Schiffers, Reinhard: *Zwischen Bürgerfreiheit und Staatsschutz. Wiederherstellung und Neufassung des politischen Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1951*, Düsseldorf 1989.
- Schillinger, Reinhold: *Der Entscheidungsprozeß beim Lastenausgleich 1945–1952*, St. Katharinen 1985.
- Schindler, Peter: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Baden-Baden, 1999.

- Schindler, Peter: Die Verwaltung des Bundestages, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch, Berlin u. a. 1989, S. 829–858.
- Schmid, Carlo: *Erinnerungen*, Bern/München/Wien 1979.
- Schmähl, Winfried: Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, in: *Geschichte der Sozialpolitik*, Bd. 3, S. 357–437.
- Schneider, Andrea H.: *Die Kunst des Kompromisses. Helmut Schmidt und die Große Koalition 1966–1969*, Paderborn 1999.
- Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*. Ein Handbuch, Berlin u. a. 1989.
- Schneider, Michael: *Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze: Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest (1958–1968)*, Bonn 1986.
- Schönhoven, Klaus: Unbehagen an der Bonner Demokratie. Ein Rückblick auf die politikwissenschaftliche Diskussion in den sechziger Jahren, in: Rudolph, Karsten/Wickert, Christl (Hrsg.): *Geschichte als Möglichkeit. Über die Chancen von Demokratie*, Essen 1995, S. 338–353.
- Schönhoven, Klaus: *Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966–1969*, Bonn 2004.
- Scholz, Arno/Oschilewsky, Walter G. (Hrsg.): *Turmwächter der Demokratie. Ein Lebensbild von Kurt Schumacher*, 3 Bde., Berlin 1952–1954.
- Schüttemeyer, Suzanne S.: *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen 1998.
- Schulz, Günther: *Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957*, Düsseldorf 1994.
- Schumacher, Martin (Hrsg.): *M.d.B. Bundestagskandidaten und Mitglieder der westzonalen Vorparlamente. Eine biographische Dokumentation*, Düsseldorf 2000.
- Schwarz, Hans-Peter: *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957*, Stuttgart u. a. 1981.
- Schwarz, Hans-Peter: *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963*, Stuttgart u. a. 1983.
- Schwarz, Hans-Peter: *Adenauer*. 2 Bde., Stuttgart 1986 u. 1991.
- Schwarz, Hans-Peter: *Adenauer. Der Staatsmann 1952–1967*, Stuttgart 1991.
- Schwarz, Hans-Peter: Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik, in: *APuZ*, 1989, S. 15–27.
- Schwarz, Hans-Peter: »Für mich ist das Fegefeuer, wenn ich in der Fraktion muß.« Die CDU/CSU-Fraktion in der Ära Adenauer 1949–1963, in: Ders. (Hrsg.): *Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute*, München 2009, S. 9–37.
- Sebaldt, Martin: *Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestags als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1992.
- Seebacher-Brandt, Brigitte: *Ollenhauer. Biedermann und Patriot*, Berlin 1984.
- Siebenmorgen, Peter: *Gezeitenwechsel. Aufbruch zur Entspannungspolitik*, Bonn 1990.
- Siebenmorgen, Peter: *Franz Josef Strauß. Ein Leben im Übermaß*, München 2015.
- Simmler, Franz: *Die politische Rede im Deutschen Bundestag. Bestimmung ihrer Textsorten und Redesorten*, Göttingen 1978.
- Soell, Hartmut: *Fritz Erler. Eine politische Biographie*, 2 Bde., Berlin/Bonn 1976.
- Soell, Hartmut: *Helmut Schmidt 1918–1969. Vernunft und Leidenschaft*, München 2003.
- Sontheimer, Kurt: *Die Adenauer-Ära. Grundlegung der Bundesrepublik*, München 1991.
- Sontheimer, Kurt/Röhring, Hans-Helmut: *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München 1978.

- Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969.
- Spornol, Boris: Notstand der Demokratie. Der Protest gegen die Notstandsgesetze und die Frage der NS-Vergangenheit, Essen 2008.
- Sternberger, Dolf: Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim a. Gl. 1956.
- Stolleis, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 4, München 2012.
- Struve, Günter: Kampf um die Mehrheit. Die Wahlkampagne der SPD 1965, Köln 1971.
- Stüwe, Klaus: Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit, Baden-Baden 1997.
- Sturm, Roland: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Haushaltspolitik. Zum Selbstverständnis des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: PVS, Jg. 26, 1985, S. 247–268.
- Sturm, Roland: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages. Struktur und Entscheidungsprozeß, Opladen 1988.
- Taschler, Daniela: Vor neuen Herausforderungen. Die außen- und deutschlandpolitische Debatte in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion während der Großen Koalition (1966–1969), Düsseldorf 2001.
- Tenhaef, Rainer: Öffentliche Anhörungen der Fachausschüsse des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Entscheidungsprozeß bis zur 10. Wahlperiode, Bonn 1992.
- Thaysen, Uwe: Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972.
- Trossmann, Hans: Reichstag und Bundestag – Organisation und Arbeitsweise, in: Deuerlein, Ernst (Hrsg.): Der Reichstag. Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes 1871–1933, Bonn 1963, S. 125–154.
- Trossmann, Hans: Der Deutsche Bundestag. Vorgeschichte und Leistungen, Organisation und Arbeitsweise, 5. Aufl., Darmstadt u. a. 1971.
- Trossmann, Hans: Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages. Kommentar in alphabetischer Ordnung zu der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, den einschlägigen Artikeln des Grundgesetzes und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen nach dem Stand vom 1. Januar 1967, Bonn 1974.
- Trossmann, Hans: Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts, München 1977.
- Vetter, Joachim: Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsstellung – Funktion – Arbeitsweise, Frankfurt a. M. 1986.
- Ullrich, Sebastian: Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945–1959, Göttingen 2009.
- Vetter, Joachim: Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsstellung – Funktion – Arbeitsweise, Frankfurt a. M. 1986.
- Wasem, Jürgen u. a.: Gesundheitswesen und Sicherung bei Krankheit und im Pflegefall, in: Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 4, S. 373–432.
- Weber, Petra: Carlo Schmid 1896–1979. Eine Biographie, München 1996.
- Wefing, Heinrich: Parlamentsarchitektur. Zur Selbstdarstellung der Demokratie in ihren Bauwerken: Eine Untersuchung am Beispiel des Bonner Bundeshauses, Berlin 1995.
- Wengst, Udo (Bearb.): Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949, Düsseldorf 1985.

- Wengst, Udo: Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948–1953, Düsseldorf 1988.
- Wengst, Udo: Die CDU/CSU im Bundestagswahlkampf 1949, in: VfZG 34, 1986, S. 1–52.
- Wengst, Udo: Theodor Eschenburg. Biographie einer politischen Leitfigur, Berlin 2015.
- Wengst, Udo: Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie, München 1997.
- Wengst, Udo: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984.
- Wermser, Jürgen: Der Bundestagspräsident. Funktion und reale Ausformung eines Amtes im Deutschen Bundestag, Opladen 1984.
- Westphal, Heinz: Ungefährdet ist Demokratie nie. Erlebnisse und Erfahrungen mit deutscher Zeitgeschichte, Düsseldorf 1994.
- Wewer, Götrik (Hrsg.): Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Rechtsnormen, Realanalysen, Reformvorschläge, Opladen 1987.
- Wildenmann, Rudolf: Partei und Fraktion. Ein Beitrag zur Analyse der politischen Willensbildung und des Parteiensystems in der Bundesrepublik, 2. Aufl., Meisenheim a. Gl. 1955.
- Wildenmann, Rudolf: Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, 2. Aufl., Köln u. a. 1967.
- Wildenmann, Rudolf/Kalfeleiter, Werner/Schleth, Uwe: Auswirkungen von Wahlsystemen auf das Parteien- und Regierungssystem der Bundesrepublik, in: Scheuch, Erwin K./Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Zur Soziologie der Wahl, Köln u. a. 1965, S. 75–112.
- Wildenmann, Rudolf/Scheuch, Erwin K.: Der Wahlkampf 1961 im Rückblick, in: Scheuch, Erwin K./Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Zur Soziologie der Wahl, Köln u. a. 1965, S. 39–73.
- Wilke, Dieter/Schulte, Bernd: Zum Rederecht von Bundesratsmitgliedern im Bundestag: Rechtstatsachen aus der Staatspraxis, in: ZParl, Jg. 8, 1977, H. 4, S. 413–421.
- Wilker, Lothar: Die Sicherheitspolitik der SPD 1956–1966. Zwischen Wiedervereinigungs- und Bündnisorientierung, Bonn 1977.
- Wintgens, Benedikt: Turn Your Radio on. Abgeordnete und Medien in der Bundesrepublik Deutschland nach 1945, in: Gjuríčová, Adéla u. a. (Hrsg.): Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990, Düsseldorf 2014, S. 295–310.
- Wirz, Ulrich: Karl Theodor von und zu Guttenberg und das Zustandekommen der Großen Koalition, Grub 1997.
- Witte-Wegmann, Gertrud: Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, Berlin 1972.
- Wolf, Konstanze: CSU und Bayernpartei. Ein besonderes Konkurrenzverhältnis 1948–1960, 2. Aufl., Köln 1984.
- Wolfrum, Edgar: Geschichtspolitik und deutsche Frage. Der 17. Juni im nationalen Gedächtnis der Bundesrepublik (1953–89), in: Geschichte und Gesellschaft 24, 1998, S. 382–411.
- Wolfrum, Edgar: Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Der Weg zur bundesrepublikanischen Erinnerung 1948–1990, Darmstadt 1999.
- Wolfrum, Rüdiger: Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974.
- Wolfssohn, Michael: Globalentschädigung für Israel und die Juden. Adenauer und die Opposition in der Bundesregierung, in: Herbst, Ludolf/Goschler, Constantin (Hrsg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 161–190.
- Zacher, Hans F.: Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980.
- Zeh, Wolfgang: Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage – Möglichkeiten und Grenzen der Verfassung, in: ZParl, Jg. 14, 1983, H. 1, S. 119–145.

- Zeh, Wolfgang: Parlamentarische Hilfsdienste – ein Element politischer Steuerung?, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik, Opladen 1983, S. 275–286.
- Zeh, Wolfgang: Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl, Jg. 17, 1986, H. 3, S. 396–413.
- Zeuner, Bodo: Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965. Untersuchungen zur innerparteilichen Willensbildung und zur politischen Führungsauslese, Den Haag 1970.
- Ziegler, Peter: Die Hörfunkberichterstattung aus Bonn. Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Medien und Politik, München 1990.
- Zirn, Armin: Das Parteienverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG im Rahmen der streitbaren Demokratie des Grundgesetzes, Tübingen 1988.
- Zülch, Rüdiger: Von der FDP zur F. D. P. Die dritte Kraft im deutschen Parteiensystem, Bonn 1973.
- Zwirner, Henning: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung, in: AöR, Jg. 93, 1968, H. 1, S. 81–135.

Personenregister

- Abelein, Manfred 354
Achenbach, Ernst 496
Adenauer, Konrad 12, 33, 36–38, 45, 58, 60, 64, 73, 75–77, 79, 82, 85, 87–89, 105 f., 108, 110, 112 f., 115–119, 121 f., 129, 132–145, 147, 149 f., 154, 169, 171 f., 181–185, 188 f., 193–195, 198, 202, 204–206, 208, 213–215, 219 f., 223, 225, 230 f., 233, 240, 243, 245, 255 f., 258, 264, 269, 279, 287, 289 f., 297–303, 307, 309, 315, 321, 337–340, 348, 382, 388, 392, 399, 402 f., 405–407, 409, 411–413, 417 f., 420, 423–425, 428, 430–436, 438 f., 443, 452–455, 457–462, 464, 466 f., 469 f., 472, 474–484, 486–498, 505–511, 514–518, 522 f., 525–532, 539, 553 f., 559–561, 565, 568, 574, 576 f., 580, 582, 587, 590, 624, 670, 672–677, 690, 692
Adorno, Eduard 307, 533
Agartz, Victor 38
Agatz, Willi 170
Agnoli, Johannes 685
Albers, Johannes 256, 262, 294, 301, 402, 430 f.
Albertz, Luise 267
Althammer, Walter 307 f., 357
Amelunxen, Rudolf 165
Ansoerge, Maria 170
Apel, Hans 155, 327, 354, 357 f.
Aretin, Anton Freiherr von 181
Arndgen, Josef 262 f., 268, 270, 292, 298, 393, 408, 416 f.
Arndt, Adolf 36, 238, 247, 259, 264, 279, 314, 316, 318, 320, 323, 350, 353, 455, 468, 483, 523, 541–543, 549 f., 555, 572, 575, 586, 596, 599 f., 602 f., 605, 624 f., 628, 661 f.
Arndt, Klaus Dieter 155, 533
Arnholz, Otto 259
Arnold, Gottlieb 600
Arnold, Karl 135, 182, 237, 340, 395, 483 f., 577
Arnold, Thea 169
Artzinger, Helmut 309
Baade, Fritz 170, 261
Bagehots, Walter 273
Balke, Siegfried 137, 139
Barzel, Rainer 119, 147, 149, 152, 174, 302, 306, 308–314, 325 f., 349, 446, 448 f., 502, 532, 603, 614, 617, 619, 633, 640, 643 f., 648 f., 656, 670, 686 f., 692
Bauer, Hannsheinz 357 f., 361
Bauknecht, Bernhard 267
Baumann, Jürgen 660
Baumgartner, Josef 332
Bausch, Paul 170
Bazille, Helmut 417
Becker, Max 52, 64–66, 87, 138, 171, 196 f., 340–342
Benda, Ernst 174, 353, 533, 569, 591, 600–604, 607, 628, 636, 644, 646, 686
Bennemann, Otto 636
Benz, Wolfgang 124
Bergsträsser, Ludwig 170, 561
Biechele, Hermann 309
Birrenbach, Kurt 494–496, 502
Bismarck, Otto von 455
Blachstein, Peter 168
Blank, Martin 266, 284, 335, 340
Blank, Theodor 76, 133, 139, 265, 426, 428, 430–432, 434–438, 444, 452, 464 f., 481, 576, 587
Blankenhorn, Herbert 137, 179
Blücher, Franz 33, 36, 80, 138, 335, 339–341, 346, 402 f., 467, 480 f., 508, 510, 559
Blumenfeld, Erik 495
Bodensteiner, Hans 240
Böhm, Franz 600
Böhm, Hans 180
Börner, Holger 270, 533
Borm, William 349
Bracher, Karl-Dietrich 12
Brand, Peter Wilhelm 88, 252 f., 309, 447
Brandt, Willy 93, 98, 101, 103 f., 117–123, 128, 130, 150–152, 168, 199, 313, 320, 322 f., 326, 489, 497–499, 502, 504, 553, 610, 639, 650, 655
Braun, Otto 171
Brenner, Otto 642
Brentano, Heinrich von 45, 76, 86, 110, 135, 139, 142, 144, 171, 189, 206, 264, 269,

- 290–296, 298–301, 304, 307 f., 337, 351,
403, 405 f., 436, 452, 454, 458 f., 464–
468, 470, 472, 474, 479 f., 486, 492, 494,
496, 508–510, 516–518, 525, 576, 578
- Brese, Wilhelm 36, 298
- Brill, Hermann Louis 170, 264, 674
- Brockmann, Johannes 110
- Brookmann, Walter 259, 479
- Brühler, Ernst-Christoph 345
- Brüning, Heinrich 208
- Brunner, Karl 263
- Bucerius, Gerd 119, 212, 259
- Bucher, Ewald 147, 336, 340, 342, 481, 589,
596, 598 f., 601, 604
- Bühler, Karl 661
- Burgbacher, Fritz 569
- Burke, Edmund 368
- Busse, Hermann 632, 636
- Chruschtschow, Nikita Sergejewitsch 214,
680
- Cillien, Adolf 88, 174, 301
- Clausen, Hermann 333
- Clay, Lucius D. 22, 33, 41 f., 58
- Collet, Hugo 155, 356 f., 370
- Conring, Hermann 284
- Cortier, Fritz 174
- Cramer, Johann 263
- Czaja, Herbert 505, 600
- Dahlgrün, Rolf 147, 270
- Dahrendorf, Gustav 36
- Decker, Hugo 248
- Dehler, Thomas 19, 45, 52, 64, 80, 82, 86 f.,
138 f., 170, 197, 303, 335, 337–342, 365,
478–483, 491, 493, 511, 519, 523, 525,
540 f., 569, 602, 636, 657
- Deist, Heinrich 174, 320, 322 f.
- Dichgans, Hans 288, 309, 357–362
- Diederich, Georg 63–66, 616
- Diemer-Nicolaus, Emmy 659, 661 f., 668 f.
- Dirscherl, Hans 170, 387
- Döring, Wolfgang 174, 252, 439
- Dörr, Wilhelm 237
- Dollinger, Werner 174, 225, 303, 306
- Dorls, Fritz 333
- Dorn, Wolfram 349, 531, 636
- Dresbach, August 195, 260, 560
- Dröscher, Wilhelm 174
- Dürig, Günter 94
- Dürr, Hermann 355
- Dufhues, Josef Hermann 94, 96
- Dutschke, Rudi 646, 684 f.
- Eberhard, Anton 481
- Ebert, Friedrich 208, 218
- Eckhardt, Walter 343
- Edert, Eduard 291, 333
- Ehard, Hans 43, 51, 132–135, 332, 462
- Ehlers, Hermann 115, 137, 191–195, 213, 215,
223, 240, 457, 472, 474
- Ehmke, Horst 350, 367, 599, 641
- Eichler, Willi 168, 456
- Eickhoff, Rudolf 343
- Eilers, Jan 342
- Eisenmann, Otto 347
- Elbrächter, Alexander 82, 347
- Ellwein, Thomas 94
- Engell, Hans Egon 481
- Eppler, Erhard 155
- Erhard, Ludwig 39 f., 106, 114–116, 119 f., 129,
133, 143–151, 231, 309 f., 348, 386, 436,
440, 452, 489, 491 f., 494, 497, 500, 503,
507, 510, 530–533, 610, 637, 665, 692
- Erlar, Fritz 93, 128, 147, 150 f., 168, 252, 316,
318, 320, 322–326, 485, 496, 523, 578–581,
586 f., 633 f.
- Eschenburg, Theodor 12, 94, 435, 452, 534,
561, 565
- Etzel, Franz 140, 261 f., 531
- Etzel, Hermann 180, 387
- Euler, August-Martin 36, 82, 84, 138, 260,
330 f., 335, 340 f., 405
- Even, Johannes 174
- Even, Paul Hubert (Bert) 636
- Ewers, Hans 169, 180, 332, 539, 541, 543
- Falkner, Ernst 259
- Falter, Jürgen 126
- Farke, Ernst August 170
- Fecht, Hermann 238
- Feller, Erwin 344, 479, 481, 581
- Filbinger, Hans 636
- Fisch, Walter 329, 544
- Fischer, Wilhelm 543
- Föcher, Matthias 392
- Forsthoff, Ernst 561
- Fraenkel, Ernst 32, 537, 695
- Franke, Egon 267, 326, 643
- Frehsee, Heinz 326, 356, 358, 656
- Frei, Norbert 593
- Freudenberg, Richard 76, 261, 333, 472
- Freund, Michael 561
- Friedensburg, Ferdinand von 600

- Friedrichs, Hans 156
 Fromme, Friedrich Karl 22
 Fugger von Glött, Josef-Ernst 169

 Gaßmann, Walter 435
 Gaul, Karl 263, 268
 Gaulle, Charles de 278, 488, 492f.
 Geisendörfer, Ingeborg 309
 Geißler, Heiner 155
 Gengler, Karl 172
 Genscher, Hans-Dietrich 156, 342f., 349,
 351, 358, 360
 Gerns, Heinrich 170
 Gerstenmaier, Eugen 140, 147, 149, 169,
 194–200, 209 f., 212–215, 223 f., 230 f., 249,
 253 f., 258, 265 f., 270, 279, 357, 359, 523,
 530, 679, 696
 Gibbert, Paul 170
 Gies, Ludwig 207f.
 Globke, Hans 215, 301, 507, 530
 Glombig, Eugen 155
 Glotz, Peter 315
 Gockeln, Josef 181, 264
 Göring, Hermann 208
 Götz, Hermann 444, 447
 Goetzendorff, Günther 240
 Goldman, Nahum 458, 462, 598
 Gollwitzer, Helmut 673
 Gradl, Johann Baptist 212
 Grass, Günter 119 f.
 Greve, Otto Heinrich 68, 168, 264, 541
 Gscheidle, Kurt 155, 327, 357, 640, 642f.,
 647–649, 655
 Güde, Max 198, 307, 359, 601, 604, 658,
 661–664, 666, 668 f.
 Gundelach, Gustav 181, 329
 Guttenberg, Karl Theodor Freiherr von und
 zu 92, 150, 174, 493, 498, 533

 Haasler, Horst 343, 481
 Häfele, Hansjörg 155, 307, 354
 Hallstein, Walter 149, 459, 464, 467, 501,
 503 f.
 Hammer, Richard 263, 335
 Hanrieder, Wolfram 488
 Hassel, Kai-Uwe von 143, 152, 199 f., 357 f.,
 365
 Hassler, Horst 82
 Haußmann, Wolfgang 31, 87, 120, 338
 Haydn, Josef 218
 Heck, Bruno 88, 96, 268, 270
 Hedler, Wolfgang 190 f., 240, 282, 539, 546

 Heidemeyer, Helge 168 f., 172
 Heiland, Rudolf-Ernst 190 f., 282
 Hein, Udo 661
 Heine, Fritz 113
 Heinemann, Gustav 103, 106, III, 136, 152,
 192, 219, 222, 320, 324, 491, 508, 546, 605,
 661 f., 673
 Held, Fritz 481
 Hellbach, Armin 294
 Hellenbrock, Josef 531
 Hellwege, Heinrich Peter 34, 75–78, 170,
 331 f., 509
 Hellwig, Fritz 85, 194 f., 268, 304
 Henkels, Walter 294, 325
 Henle, Günter 106
 Hennig, Arno 263
 Hennis, Wilhelm 94, 316, 350, 689, 691
 Henßler, Fritz 170, 262
 Hepp, Karl 481
 Hermens, Ferdinand Aloys 90, 94, 97
 Hermes, Andreas 36
 Hermsdorf, Hans 106, 174
 Hesse, Konrad 561
 Heuss, Theodor 18, 26, 47, 64, 132–134,
 170 f., 182, 213, 217, 219 f., 290, 330, 339,
 473
 Heydte, Friedrich August von der 561
 Heye, Hellmuth 481, 578
 Hilbert, Anton 86, 172, 248, 260, 294
 Hilpert, Werner 165, 205
 Hindenburg, Paul von 208, 539, 679
 Hirsch, Martin 326, 602, 640, 661 f., 664,
 669
 Hitler, Adolf 156, 169, 198, 315, 385, 593,
 603, 679, 681
 Hochhuth, Rolf 120
 Hockerts, Hans Günter 653
 Höcherl, Hermann 142, 279, 431, 565, 625 f.,
 654
 Hoegner, Wilhelm 24 f.
 Höpker-Aschoff, Hermann 170, 261, 282,
 331, 509
 Hoffmann, Karl 481
 Hoffmann von Fallersleben, Heinrich 218
 Hofmeister, Werner 238
 Holzapfel, Friedrich 264, 289, 291, 294, 458
 d'Hondt, Victor 255
 Hoogen, Matthias 36, 260, 265, 267, 270,
 308, 479, 524, 586 f., 623 f., 626, 628, 632
 Hoppe, Anton 260
 Horkheimer, Max 685
 Horlacher, Michael 133, 170, 172

- Horn, Peter 36, 417, 423, 431, 433, 437
 Hubert, Elinor 168
 Hübner, Klaus 155, 354
- Jacobi, Werner 553, 674
 Jaeger, Richard 76, 88, 90, 193, 196, 223, 258,
 265, 267, 578–580, 584–587, 662f., 667
 Jäger, Wolfgang 152
 Jahn, Gerhard 323f., 328, 533, 569, 598f.,
 602, 607, 628, 636, 662, 669
 Jellinek, Walter 32
 John, Otto 229, 281, 337
- Kaack, Heino 164
 Kaffka, Rudolf 661f.
 Kahn-Ackermann, Georg 174
 Kaisen, Wilhelm 483
 Kaiser, Jakob 133, 169f., 172, 183, 221, 270,
 289, 408, 458, 478f., 481f.
 Kalbitzer, Hellmut 168, 316
 Kalinke, Margot 346f., 423
 Kalveram, Heribert 184f.
 Kanka, Karl 24, 631
 Karpf, Hugo 170, 408
 Kather, Linus 262f., 290, 343, 406, 409–
 411, 413f., 418, 452, 479
 Katz, Rudolf 24, 53, 238
 Katzer, Hans 152, 174, 446f.
 Kaufmann, Theophil 64, 66
 Keil, Wilhelm 23
 Keller, Wilfried 481
 Kemmer, Emil 267
 Kemper, Heinrich 260, 481
 Kempfler, Fritz 569, 636
 Kennedy, John Fitzgerald 118, 121
 Kielmansegg, Peter Graf 552, 591, 690
 Kiesinger, Kurt Georg 76, 93, 99–101, 104,
 140, 149f., 152, 192, 195, 238, 265, 267, 270,
 300, 303, 310, 312f., 446, 448, 479, 483f.,
 491, 497–505, 523, 530, 610, 639, 650, 655
 Klabunde, Erich 262, 397f.
 Kleindinst, Josef Ferdinand 171, 259, 267
 Klepsch, Egon 155, 356, 358, 371
 Kliesing, Georg 271, 585
 Klinge, Friedrich 331
 Klocksin, Jens 167, 172
 Klötzer, Otto 344
 Klug, Ulrich 665
 Kluncker, Heinz 642
 Knobloch, Ludwig 481
 Knoeringen, Waldemar von 165, 168
 Koch, Harald 168, 261
- Köhler, Erich 23, 36, 60, 132f., 179–181, 183–
 185, 187–191, 208, 215, 237, 240, 255f., 264,
 282, 454
 Koenig, Pierre 41, 58
 Königswarter, Wilhelm 168
 Köppler, Heinrich 155, 199, 533, 661f.
 Köster, Kajus 184
 Köttgen, Arnold 561
 Kohl, Helmut 149
 Kohut, Oswald 251, 635
 Kopf, Hermann 270, 543
 Kopf, Hinrich Wilhelm 476, 481
 Kraft, Waldemar 139, 479, 481, 524f.
 Krappe, Edith 357
 Krause, Walter 97
 Kriedemann, Herbert 36, 262, 410, 417
 Kroll, Gerhard 62–64, 66
 Krone, Heinrich 76, 85, 88, 139, 141–144,
 146, 170–172, 179, 194, 213f., 251, 268, 295,
 300–302, 305f., 308, 399, 428, 430–433,
 436, 452, 469, 479, 496, 516, 531, 565,
 578, 580, 586f., 692
 Kubel, Alfred 38, 613, 616
 Kühlmann-Stumm, Knut Freiherr von 348f.,
 439f., 442, 528, 632
 Kühltau, Walter 626
 Kühn, Heinz 107, 128, 174
 Kühn, Walter 331
 Kuhleemann, Christian 36, 261
 Kunze, Johannes 191f., 225, 263, 266f., 301,
 304, 409–412, 417
- Laforet, Wilhelm 45, 171, 259, 524, 541, 544
 Lammert, Norbert 222
 Lang-Brumann, Thusnelda 36
 Leber, Georg 152, 174, 324
 Lechner, Hans 520
 Leddin, Bruno 263, 395f.
 Lehr, Robert 46, 77, 169, 260, 290, 297, 508,
 560
 Leibholz, Gerhard 556f., 561
 Leicht, Albert 533, 567
 Leisler Kiep, Walther 155, 199, 270
 Lemmer, Ernst 170, 194f., 555
 Lenz, Hans 142, 342, 481, 567
 Lenz, Otto 113, 516f.
 Lenz, Siegfried 120
 Lenze, Franz 304
 Leuchtgens, Heinrich 282f.
 Leverenz, Bernhard 534
 Linnert, Fritz 263
 Löbe, Paul 154, 170, 179, 188, 208, 265, 271

- Loewenberg, Gerhard 15, 156 f., 162 f., 224, 691
 Logemann, Fritz 347
 Lohmar, Ulrich 270, 693
 Loritz, Alfred 181, 282, 332
 Luda, Manfred 600
 Lübke, Heinrich 139, 145, 261
 Lücke, Paul 92–94, 99 f., 103, 140, 150, 265, 396, 398, 508, 636–641, 643, 646, 653
 Lüdemann, Hermann 28 f.
 Lünendonk, Heinrich 433
 Lütkens, Gerhard 282, 316
 Lukascheck, Hans 508
- Maier, Ernst 331
 Maier, Friedrich 260, 267, 548
 Maier, Reinhold 342, 475 f.
 Maihofer, Werner 665
 Majonica, Ernst 174, 303, 491, 496, 541
 Mantuffel, Hasso von 341, 481, 579, 581
 Margulies, Robert 269
 Matthes, Heinz 170, 181, 248, 331 f., 343, 346 f., 581
 Matthöfer, Hans 155, 640, 642 f., 647 f., 650, 655
 Mattick, Kurt 174
 Maunz, Theodor 561
 McNarney, Joseph T. 23
 Mehs, Matthias 447, 458, 475
 Meitmann, Karl 316
 Mellies, Wilhelm 36, 246, 248, 259, 266, 314, 316, 318, 320, 578, 678
 Mende, Erich 84, 116, 140–147, 149, 151, 154, 269, 331, 335, 340–342, 348, 480, 579, 624, 639
 Mensing, Fritz 458
 Menzel, Walter 45, 47, 51, 54, 74, 171, 257 f., 266, 318, 320, 323, 443, 547, 595–597, 620, 624, 678, 680
 Mergel, Thomas 112, 124
 Merkatz, Hans-Joachim von 266, 331 f., 343, 345–347, 462, 493, 515 f., 526, 530, 541 f., 576
 Mertes, Werner 349, 355, 358
 Mertins, Arthur 170
 Metzger, Ludwig 174, 597, 607
 Metzler, Gabriele 616, 619
 Meyer, Franz 680
 Michels, Robert 562
 Mick, Josef 450
 Mießner, Herwart 181
- Mischnick, Wolfgang 142, 174, 342, 349, 439
 Mocker, Karl 343 f.
 Möller, Alex 252 f., 313, 323–326, 612
 Moersch, Karl 156, 354
 Mommer, Karl 168, 196, 209, 241, 248, 250, 264, 269, 320 f., 323 f., 355 f., 358, 362 f., 365, 493, 664
 Mühlenfeld, Hans 36, 246, 331 f., 470
 Müller, Adolf 444, 448, 450
 Müller, Günther 155, 352–354, 357, 371
 Müller, Josef 29
 Müller, Karl 262, 300
 Müller, Kurt 241
 Mueller, Rudolf 38
 Müller, Willy 168
 Müller-Emmert, Adolf 658, 661 f., 665
 Müller-Hermann, Ernst 450
- Naegel, Wilhelm 267 f., 479
 Nau, Alfred 569
 Nawiasky, Hans 24 f.
 Nellen, Peter 408, 589
 Neuburger, August 205, 268
 Neumayer, Fritz 138–141, 346, 481, 508, 541, 657
 Niebel, Fritz 343
 Niemöller, Martin 192
 Niggemeyer, Maria 263, 417
 Niklas, Wilhelm 136, 508
 Nixon, Robert 118
 Nöll von der Nahmer, Robert 260, 282 f.
 Nölting, Erik 460
 Nowack, Friedrich 170
- Oberländer, Theodor 287 f., 343 f., 479, 481
 Obermann, Emil 170
 Oellers, Fritz 36, 238, 331, 513, 515
 Ohnesorg, Benno 638, 684
 Ollenhauer, Erich 45, 106, 115–118, 128, 168, 182, 190, 264, 314, 317 f., 320–324, 454, 464 f., 484–487, 581 f., 586, 624 f., 677 f., 680
 Onnen, Alfred 79–81
 Ott, Franz 333
- Pannenbecker, Otto 181, 263
 Papen, Franz von 208
 Paul, Hugo 170
 Pauling, Linus 667
 Peters, Hans 561
 Petersen, Helmut 266 f., 344

- Pfeiffer, Anton 291
 Pferdenges, Robert 87, 106, 479
 Pfeleiderer, Karl Georg 475, 481
 Pohle, Kurt 170, 263, 267, 417
 Pohle, Wolfgang 303
 Porzner, Konrad 155, 327
 Posser, Diether 112
 Preiß, Ludwig 346 f.
 Preusker, Victor-Emanuel 138 f., 339, 341, 347, 480 f.
 Probst, Maria 196, 417, 441
 Pünder, Hermann 35, 133, 261, 282

 Rademacher, Willy Max 263, 267, 335
 Rapp, Alfred 200
 Rasner, Will 174, 199, 269, 35
 Ravens, Karl 155, 327
 Rechenberg, Hans Albrecht Freiherr von 331
 Reichel, Peter 126, 591
 Reif, Hans 350
 Reimann, Max 33, 36, 188, 265, 329
 Reismann, Bernhard 233, 248, 462
 Reitzner, Richard 262
 Remer, Otto Ernst 548
 Renger, Annemarie 174
 Renner, Heinz 68, 265, 282, 511
 Reuter, Ernst 42, 128
 Reyman, Hans 424
 Ribbheger, Gerhard 169
 Richter, Franz 552
 Richter, Hans Werner 120
 Richter, Klaus 155
 Richter, Willi 36, 262, 267, 391, 417, 511
 Rinsche, Günter 155
 Ripken, Georg 565
 Rische, Friedrich 282
 Ritter, Gerhard A. 16
 Ritzel, Heinrich Georg 170 f., 238, 282
 Robertson, Brian 41, 58, 65
 Rösing, Josef 357
 Rößler, Fritz 552
 Rohde, Helmut 327
 Rohe, Karl 130
 van der Rohe, Mies 201
 Rollmann, Dietrich-Wilhelm 95, 309, 661 f.
 Rommerskirchen, Josef 308 f.
 Rosenberg, Ludwig 642
 Roth, Ernst 170
 Rothfels, Hans 561
 Roxin, Claus 660
 Rubin, Hans Wolfgang 569
 Rümmele, Oskar 263, 267, 408

 Ruf, Thomas 355, 357 f., 369, 431
 Russel, Bertrand 677

 Sabel, Anton 262, 267 f., 417
 Samwer, Adolf Franz 266, 343
 Sander, Willi 316
 Schäfer, Friedrich 285, 323 f., 354 f., 357, 567, 625, 628, 630 f.
 Schäfer, Hermann 138 f., 171, 181, 193 f., 196, 330 f., 335, 341, 346, 459, 470, 480 f., 508, 524 f.
 Schäffer, Fritz 140, 172, 243, 245, 261, 282, 289, 392, 395 f., 408–410, 414, 462, 507, 530 f., 596
 Schanzenbach, Martha 263, 417
 Scharnberg, Hugo 73, 75, 79 f., 84, 86, 88, 133, 248, 255, 261, 266 f., 298, 512, 515 f., 526, 559 f.
 Scheel, Walter 142, 147 f., 174, 197, 686
 Schellenberg, Ernst 168, 268, 320, 326, 421, 433, 440, 444, 447 f.
 Schellknecht, Hellmut 185
 Scheppmann, Heinrich 174, 268, 270, 431, 440
 Scheu, Adolf 112
 Scheuch, Erwin K. 94
 Scheuner, Ulrich 94, 561
 Schieder, Theodor 561
 Schild, Heinrich 567
 Schiller, Karl 152, 313, 324, 446
 Schlange-Schöninggen, Hans 170
 Schlee, Albrecht 661 f.
 Schleicher, Kurt von 208
 Schmid, Carlo 25, 30 f., 45, 55–57, 93, 146, 152, 171, 180 f., 193–196, 199, 209, 223 f., 251, 258, 264, 267, 314, 318, 320, 323 f., 365, 453 f., 483–485, 494, 511, 523, 550, 578, 586, 623
 Schmidt, Hansheinrich 356
 Schmidt, Helmut 93, 98, 104, 150–152, 174, 310, 313 f., 320 f., 324–329, 349, 356, 445–447, 450, 485, 503, 530, 532, 605, 614, 616 f., 619, 638, 643 f., 648, 650, 655 f., 686, 692
 Schmidt, Otto 199, 271, 357
 Schmidt-Lüders, Karl 308
 Schmitt-Vockenhausen, Hermann 174, 270, 625, 636
 Schmücker, Kurt 103, 152, 174, 270, 303, 446, 496
 Schneider, Heinrich 541, 635
 Schneider, Herbert 345, 347

- Schneider, Ludwig 194, 196, 250, 266, 335, 341, 347, 481
 Schönhoven, Klaus 104, 150
 Schoettle, Erwin 36, 39, 128, 244, 248, 255, 260, 266 f., 282 f., 316, 318, 320, 323 f., 394, 460, 567
 Schranz, Helmuth 347, 481
 Schröder, Gerhard 76, 81 f., 84, 139, 145 f., 149, 152, 200, 215, 268, 278–280, 294, 301, 337, 460, 498, 523, 560 f., 563 f., 621–625, 631, 654
 Schröder, Louise 170
 Schröter, Carl 66, 133, 294
 Schubert, Hans 508
 Schüle, Erwin 601
 Schüttler, Josef 408
 Schütz, Hans 422
 Schütz, Klaus 121
 Schulte, Manfred 155, 327, 357, 365
 Schultz, Hans 660
 Schumacher, Kurt 28, 33, 36–39, 45, 106 f., 115 f., 132–134, 166, 168, 170 f., 175, 188 f., 206, 258, 264, 314–316, 318, 324, 405, 454–457, 461, 464, 485–487, 491, 523, 674 f.
 Schuman, Robert 404, 406, 458 f., 461, 476
 Schwann, Hermann 481
 Schwarz, Hans-Peter 127, 491, 531, 691
 Schwarzhaupt, Elisabeth 142, 174
 Schweitzer, Albert 676
 Schwippert, Hans 201–204, 209
 Seebohm, Hans-Christoph 18, 347, 559
 Seelos, Gebhard 332
 Seiboth, Frank 344, 479
 Seiffert, Walter 168
 Seifried, Josef 27
 Semler, Johannes 39
 Sethe, Paul 500
 Seuffert, Walter 261, 410
 Sewald, Günther 264
 Soell, Hartmut 313, 655
 Spiecker, Hans 106
 Spiecker, Karl 36
 Spranger, Eduard 220
 Sprenger, Walter 561
 Spreti, Franz Graf von 304
 Stalin, Josef 229, 468, 538
 Stammberger, Wolfgang 142, 174, 658
 Stammer, Theodor 561
 Starke, Heinz 142, 349, 439, 481
 Stegner, Artur 138, 331, 335
 Steinhoff, Fritz 680
 Stephan, Werner 88
 Sternberger, Dolf 561
 Stingl, Josef 174, 303, 431, 600
 Stoltenberg, Gerhard 567
 Stoph, Willi 503
 Storch, Anton 136, 416, 421
 Strauß, Franz Josef 133, 137, 139–141, 143, 145–147, 151 f., 263, 279, 281, 289, 291, 294, 301, 306, 312 f., 338, 462, 465, 467 f., 470, 493, 498, 501, 523–525, 578, 582, 611, 618, 639
 Strauß, Walter 34, 45, 76, 80, 217
 Stree, Walter 665
 Strobel, Käte 151, 324, 447
 Struve, Detlef 36
 Stücklen, Richard 82, 265 f., 270, 301, 312–314, 450
 Suhr, Otto 165
 Tewaag, Helmut 293–295
 Thadden, Adolf von 76
 Tillmanns, Robert 139, 191 f., 215, 221, 524 f.
 Tobaben, Peter 346 f.
 Trischler, Josef 246, 248
 Troeger, Heinrich 609–611, 616
 Trossmann, Hans 184 f.
 Trossmann, Karl 185
 Ullrich, Sebastian 171
 Veit, Hermann 261
 Vesper, Walter 329
 Vogel, Bernhard 155
 Vogel, Friedrich 155
 Vogel, Rudolf 36, 229, 246, 248, 263, 284, 291, 479
 Wagner, Friedrich Wilhelm 170, 260
 Wagner, Leo 357
 Wahl, Eduard 534, 545, 560, 632
 Walser, Martin 120
 Walter, Felix 31
 Walther, Rudi 286
 Walz, Karl 481
 Wartner, Johann 263
 Weber, Helene 170, 172
 Weber, Karl 541
 Weber, Max 163
 Weber, Petra 167 f., 390 f.
 Wehner, Herbert 92, 97–99, 104, 149–152, 168, 190 f., 221, 259, 264, 267–269, 278, 282, 313, 318, 320–326, 487 f., 490, 493,

- 505, 523, 578, 586, 610, 625, 634, 639,
674 f.
- Weichmann, Herbert 607
- Weickert, Stefan 260
- Wellhausen, Hans 36, 267 f., 330 f., 340 f.,
481
- Wessel, Helene III, 263, 332
- Westphal, Heinz 155
- Wienand, Karl 174, 326, 328
- Wiesenthal, Simon 599
- Wildermuth, Eberhard 508
- Wilhelmi, Hans 353, 525, 569, 600 f., 636
- Willeke, Friedrich Wilhelm 267
- Windelen, Heinrich 253
- Winkelheide, Bernhard 36, 458
- Wintrich, Josef 554
- Wirmer, Ernst 217
- Wirmer, Josef 217
- Wirths, Carl 262, 481
- Wischnewski, Hans-Jürgen 174, 444
- Wittenburg, Otto 332
- Wörner, Manfred 155, 357 f., 372
- Wolf, Erika 661
- Wrangel, Olaf von 354, 505
- Wuermeling, Franz-Josef 76, 139, 265, 287,
290
- Wurbs, Richard 156
- Zimmer, Alois 114
- Zimmermann, Friedrich 270, 568
- Zinn, Georg-August 36, 45, 165, 257, 264,
282, 566, 569, 611, 616 f.
- Zoglmann, Siegfried 349, 531
- Zutt, Ruth 284

Marie-Luise Recker, em. Professorin für Neueste Geschichte an der Universität Frankfurt am Main, 2012–2018 Vorsitzende der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



EX OFFICINA

2019

Schriften
Elzevir (dtl)

Satz
SatzWeise, Bad Wünnenberg

Einband
31 grad branddesign, Berlin

Druck und Herstellung
Ruksaldruck GmbH + Co. KG, Berlin

Printed in Germany

