



Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Marie-Luise Recker

**Parlamentarismus
in der Bewährung**
Der Deutsche Bundestag
1949–2020

Droste Verlag 2021



Copyright © 2021 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V., Berlin
www.kgparl.de
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 2021
www.drosteverlag.de
ISBN 9-783-7700-5352-0

Vorwort

Diese Studie ist entstanden aus der langen Beschäftigung mit der Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland und Europa. Für die Zeit des Kaiserreiches wie für die Weimarer Republik hat die historische Forschung diese Thematik intensiv beleuchtet und die Entwicklung im Deutschen Reich auch mit derjenigen in dessen westlichen Nachbarstaaten verglichen. Hierbei haben sich heftige Kontroversen entwickelt über die Strukturen und Entwicklungspfade des politischen Systems in Deutschland in diesen Dekaden, über Chancen und Hemmnisse auf dessen Weg zu einer stabilen und funktionsfähigen parlamentarischen Demokratie und über die Hürden, die bei der Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur zu überwinden waren. Im Fokus dieser Untersuchungen stand im Allgemeinen der Reichstag selbst, um nach seiner Rolle im politischen System, seiner Vermittlungsfunktion zwischen Regierung und Volk wie seiner Stellung zu anderen politischen und sozialen Kräften und Institutionen zu fragen.

Für die Zeit der Bundesrepublik Deutschland gilt dies nicht in gleichem Maße. Hier konzentrierten sich von Anfang an die entsprechenden Debatten vor allem auf Rolle und Gewicht des Kanzlers unter der Ordnung des Grundgesetzes, auf dessen Regierungsstil wie auf dessen Führungsleistung. Andere grundgesetzliche Weichenstellungen – der Bundestag als Volksvertretung, die föderale Ordnung, die Wiederherstellung des Rechtsstaats – traten demgegenüber in den Hintergrund. Dieses Ungleichgewicht unterschlägt die Bedeutung der anderen Verfassungsorgane für die politische Ordnung des westdeutschen Staates wie für dessen Entwicklung zu einer funktionstüchtigen und starken parlamentarischen Demokratie. Vor diesem Hintergrund sollen hier der Bundestag selbst, seine Binnenstruktur und sein Selbstverständnis, aber auch seine Stellung in der modernen Mediendemokratie analysiert werden.

Zu danken habe ich der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien für ihre Bereitschaft, die Studie zu publizieren. Eingeschlossen in den Dank sind deren Generalsekretär Andreas Schulz sowie Verena Mink, die das Manuskript kritisch gesichtet und für die Publikation vorbereitet haben.

Bad Homburg, im November 2020

Marie-Luise Recker

Inhalt

Vorwort 5

Einleitung 9

Der Weg zum Grundgesetz 11

Wahlrecht, Wahlkämpfe, Wahlergebnisse 29

Die Abgeordneten 49

Das Bundestagsgebäude 71

Repräsentation und Öffentlichkeit 89

Plenum und Ausschüsse 105

Die Fraktionen 125

Koalition und Opposition 151

Der Bundestag und außerparlamentarischer Protest 171

Fazit: Gegenwart und Zukunft 189

Literaturverzeichnis 201

Personenregister 211

Einleitung

In einem jüngst erschienenen Aufsatz hat Gerhard Loewenberg, der Nestor der Forschungen zum westdeutschen Parlamentarismus, seine Überzeugung unterstrichen, dass der Bundestag an der Schwelle zum 21. Jahrhundert »the strongest parliament in Europe« sei,¹ ein machtvoller Akteur, in der politischen Ordnung fest verankert und Vorbild für manche der neuen post-sowjetischen Demokratien in Ostmittel- und Osteuropa. Diese Position, so Loewenberg, stehe in großem Kontrast zu den Traditionen des deutschen Parlamentarismus, der eine schwache Volksvertretung gekannt habe, unfähig zur Bildung einer stabilen Regierung wie zu deren Kontrolle. Mit dieser Einschätzung greift der amerikanische Politikwissenschaftler ältere Deutungen auf, nach denen die Väter und Mütter des Grundgesetzes dem zunächst noch fragilen westdeutschen Staat mit der neuen Verfassung eine politische Ordnung gegeben hätten, die sich als krisenfest und dauerhaft erweisen sollte. Mit ihr seien die »historische[n] Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus«² überwunden und der Anschluss Deutschlands an die parlamentarischen Regierungssysteme des Westens vollzogen worden. Unter der Herrschaft des Grundgesetzes habe der Bundestag im Laufe der Jahre ein beachtliches Gewicht gewonnen. Nach der Erosion des Ostblocks und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten habe diese grundgesetzlich kodifizierte parlamentarische und parteienstaatliche Demokratie dann auf das gesamte Deutschland übertragen werden können.

Wie konnte sich das Parlament am Rhein- und später am Spreeufer zu einer solchen anerkannten Institution entwickeln? Welche Faktoren lassen sich für diese Erfolgsgeschichte benennen? War sie wirklich so geradlinig, wie Loewenberg dies unterstellt, oder lassen sich auch Defizite, Umwege oder gar Rückschläge ausmachen? War die (unterstellte) Erfolgsgeschichte in der Tat bereits im Grundgesetz angelegt oder ergab sie sich möglicherweise stärker aus späteren Entscheidungen und Entwicklungen? Wie schuf sich der Deutsche Bundestag ein organisatorisches Gerüst, um seinen vielfältigen Aufgaben gerecht zu werden? Wie sah der Arbeitsalltag der Abgeordneten aus? Veränderte sich dies im Zeitverlauf? Wo lassen sich Tendenzen zu Professionalisierung, Spezialisierung und Hierarchisierung ausmachen? Auf welche Weise konnten neue Akteure aus dem vorparlamentarischen Raum in das parlamentarische System der Bundesrepublik integriert werden? Wie gingen die Abgeordneten mit außerparlamentarischem Protest um? Über welche Schritte bildete sich ein Kommunikationsraum »Deutscher Bundestag«

¹ G. LOEWENBERG, German parliamentarism, 2018, hier S. 713.

² E. FRAENKEL, Historische Vorbelastungen, 1964, S. 13–31.

heraus? Wie gestaltete sich dessen Verhältnis zu Öffentlichkeit und Medien? Und wie kann angesichts vielfältiger Herausforderungen der Gegenwart die Zukunft des Parlamentarismus in Deutschland aussehen? Dies sind die Fragen, die diesem Buch zugrunde liegen.

Die vorliegende Untersuchung nimmt Themen und Forschungsergebnisse einer früheren Darstellung zum Deutschen Bundestag in den 1950er und 1960er Jahren³ auf und führt sie bis zur Gegenwart weiter. Damit soll ein wichtiger Akteur im bundesdeutschen Regierungssystem näher beleuchtet werden, der in der bisherigen zeitgeschichtlichen Literatur eher im Hintergrund steht. In vielen Gesamtdarstellungen zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, aber nicht nur dort, dominiert im Allgemeinen eine Sichtweise, die sich vor allem auf den Kanzler und das Regierungshandeln konzentriert, während das Parlament allenfalls sporadisch und nur als Gesetzgeber berücksichtigt wird, der die entsprechenden Vorlagen der Bundesregierung berät und schließlich verabschiedet. Dieser »gouvernementale« Blick blendet jedoch dessen unterschiedliche Aufgaben wie dessen Rolle als eigenständiger und manchmal auch »eigensinniger« Akteur auf dem Feld der Politik weitgehend aus.

Demgegenüber existiert eine umfangreiche politologische und staatsrechtliche Literatur zum Deutschen Bundestag, die für diese Untersuchung eine wichtige Grundlage bildet. Mit ihrem eher systematisierenden Ansatz hat sie zentrale Themen zum bundesdeutschen Parlamentarismus aufgearbeitet und so die Rolle des Parlaments als politischem Akteur nachgezeichnet und zudem auch dessen organisatorischen Aufriss dargelegt. Stärker als in diesen Untersuchungen soll hier jedoch ein spezifisch historischer Blick auf das Bundeshaus und dessen Mitglieder geworfen werden, sollen sie in der Verfassungswirklichkeit des westdeutschen Staates wie des vereinten Deutschland verortet werden, sollen zudem Veränderungen im Zeitverlauf herausgearbeitet und schließlich das bundesdeutsche Parlament in die Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland eingebettet werden. Auf diese Weise lässt sich hoffentlich nachvollziehen, wie Loewenberg zu seinem eingangs zitierten Urteil gekommen und ob seine Einschätzung noch zutreffend ist.

³ Vgl. M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018.

Der Weg zum Grundgesetz

Die Anfänge des Parlamentarismus in Deutschland lagen im Süden und Südwesten des Deutschen Bundes, wo 1818/20 die Königreiche Bayern und Württemberg sowie die Großherzogtümer Baden und Hessen, gleichsam die Kernstaaten des »konstitutionellen Deutschland«, eine Repräsentativverfassung nach französischem Vorbild erhielten. In einer zweiten konstitutionellen Verfassungswelle kamen ab 1830 die Königreiche Sachsen und Hannover sowie das Herzogtum Braunschweig und das Kurfürstentum Hessen hinzu. Demgegenüber stemmten sich insbesondere das absolutistische Österreich mit seinen vereinzelt altständischen Vertretungen sowie Preußen, ebenfalls absolutistisch regiert, vehement gegen einen solchen Schritt. Allerdings blieb diese Tendenz hin zur Ausweitung des Konstitutionalismus auch jenseits der beiden Vormächte des Deutschen Bundes nicht durchweg geradlinig und erfolggekrönt, sondern war in manchem Fall von erneuten Rückschlägen und Repressionsmaßnahmen gekennzeichnet. Dennoch konnte diese Entwicklung letztlich nicht rückgängig gemacht werden.

Der Schritt zum Erlass einer frühkonstitutionellen Verfassung war in den genannten Fällen zunächst einmal von der Absicht getragen gewesen, in diesen auf den Ruinen des Alten Reiches errichteten, erheblich vergrößerten Staaten die territorialen Neuerwerbungen mit dem Kernland zu verschmelzen und sie so zu einer Einheit zu formen. Um bei den neuen Untertanen wirkliche Loyalität zu wecken, sollte neben die verwaltungsmäßig-bürokratische auch die parlamentarisch-repräsentative Integration treten, also die Mitbeteiligung der »Bürger« an den öffentlichen Angelegenheiten. Neben eine erste Kammer mit eher adelig-ständischem Charakter trat so im Allgemeinen eine zweite Kammer, deren Mitglieder in Wahlen bestimmt werden sollten und wo bei Wahlrecht und Kandidatenauswahl Besitz und Bildung privilegiert wurden. Zwar verblieb die staatliche Souveränität beim Monarchen, auch fungierte er als oberster Träger der Regierung und der Verwaltung, doch sollte sein Handeln verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegen.

Angesichts der uneinheitlichen Entwicklung in den verschiedenen Staaten des Deutschen Bundes und der harten Gegenwehr vor allem Preußens und Österreichs gewann für diese Frage die nationale Ebene mehr und mehr Bedeutung, ließen sich die verfassungspolitischen Forderungen nach Freiheit, Rechts-

sicherheit und politischer Mitsprache doch, wie es schien, am ehesten in einem deutschen Nationalstaat erfüllen. Die elementare Kraft, mit der sich seit dem Frühjahr 1848 eine hierauf abzielende revolutionäre Erhebung in den deutschen Staaten verbreitete, war wiederum von Frankreich beeinflusst worden, wo man im Februar 1848 den König gestürzt und die Republik ausgerufen hatte. Dies stieß im konstitutionellen Deutschland »Märzforderungen« an nach Pressefreiheit, Volksbewaffnung, Beseitigung noch bestehender Feudalrechte, Aufnahme prominenter liberaler Politiker in das Kabinett sowie als Ziel die »Bildung der Regierungen durch die Mehrheit«. Die Verwirklichung dieser Forderungen »sprengte das frühkonstitutionelle System und wies den Weg zur parlamentarisch-demokratischen Nationalstaatsgründung«.⁴ Um nicht bei Erfolgen in einzelnen Staaten des Deutschen Bundes stehen zu bleiben, sondern die nationale Ebene mit einzubinden, trafen sich prominente Liberale Anfang März 1848 in Heidelberg und beschlossen, ein »Vorparlament« nach Frankfurt am Main, dem Sitz des Bundestages des Deutschen Bundes, einzuberufen, das die Wahl einer verfassungsgebenden Nationalversammlung vorbereiten und damit den Weg zur Schaffung eines konstitutionell verfassten deutschen Nationalstaats ebnen sollte.

Die Nationalversammlung, die am 18. Mai 1848 in der Frankfurter Paulskirche erstmals zusammentrat, entsprach in ihrem Auftritt, ihren Verfahrensabläufen und ihren Beratungen bereits weitgehend dem Gebaren eines modernen Parlaments. Nicht nur bildete sie ein Führungsgremium heraus mit dem Präsidenten, Heinrich von Gagern, an der Spitze, für die detaillierte Verfassungsarbeit schuf sie zudem verschiedene Ausschüsse, und auch fraktionsähnliche Zusammenschlüsse von Abgeordneten gleicher oder ähnlicher politischer Auffassungen lassen sich nachweisen. Auch wenn diese Abgeordnetengruppen nach wie vor innerlich heterogen blieben und sich auch mehrfach spalten sollten, erleichterten Koalitionsabsprachen und Abstimmungsdisziplin in »Parteisachen« doch die Beschlussfassung.

Als erstes wandte sich die Nationalversammlung der Diskussion über die »Grundrechte des deutschen Volkes« zu und entwickelte einen umfangreichen Grundrechtskatalog, der das Fundament für einen liberal-demokratischen Verfassungs- und Nationalstaat sein sollte. Die Verfassungsberatungen selbst standen unter dem Zwiespalt, ob man eine »großdeutsche« Lösung unter Einschluss Deutsch-Österreichs oder eine »kleindeutsche« Lösung ohne Österreich anstreben und ob der neue deutsche Nationalstaat eine monarchische Spitze haben oder eine Republik werden sollte. Nach langen und schwierigen Verhandlungen bahnte sich schließlich eine Verständigung auf die »kleindeutsche« Lösung mit einer erblichen Kaiserwürde an. Ein Reichstag, nach allgemeinem, gleichem und

⁴ E. FEHRENBACH, Verfassungsstaat und Nationsbildung, 1992, S. 40.

direktem (Männer)Wahlrecht gewählt, sollte die Gesetzgebung sowie die Kontrolle der Regierung übernehmen, als föderalistisch-dynastisches Gegengewicht war ihm ein Staatenhaus zur Seite gestellt. Die Regierungsbildung selbst oblag dem Kaiser, wobei mancher der in der Paulskirche Versammelten hoffen mochte, dass dies auf längere Sicht auf eine stärkere Mitwirkung an der Auswahl des oder der Minister hinauslaufen würde.

Allerdings war die Nationalversammlung nicht erfolgreich in ihrem Vorhaben, einen liberal-demokratischen deutschen Nationalstaat zu schaffen. Der preußische König lehnte die ihm angetragene Kaiserwürde ab, die »nationale« Frage, also die Frage nach den territorialen Grenzen eines Deutschen Reiches, hatte von ihrer Sprengkraft nichts eingebüßt und mit dem Wiedererstarken der gegenrevolutionären Kräfte gewannen die einzelstaatlichen Monarchien neue Kraft und neues Gewicht. Angesichts erneut ausbrechender innerer Divergenzen um den einzuschlagenden Kurs zerfiel die Nationalversammlung mehr und mehr, preußische Truppen marschierten auf, um revolutionäre Erhebungen in verschiedenen Regionen Deutschlands niederzuwerfen. Zu einem »Rumpfparlament« geworden, wurden die in Frankfurt am Main Versammelten schließlich von aus Mainz und Darmstadt herbeigerufenen Truppen gezwungen, nach Stuttgart auszuweichen; dort sollten sie sich schließlich auflösen. Die parlamentarisch-demokratische Nationalstaatsgründung war gescheitert; dennoch bot die Arbeit der Paulskirchenversammlung späteren Parlamenten viele Anknüpfungspunkte, um dieses Ziel aufzugreifen und weiterzuführen.

Mit der Gründung des Deutschen Reiches an der Jahreswende 1870/71 konnte nun ein neuer Anlauf zur Schaffung eines demokratisch unterlegten Nationalstaats gemacht werden. Die Verfassung, 1867 für den Norddeutschen Bund geschaffen und 1871 im Kern unverändert für das Reich übernommen, war – so Dieter Hein – »ein höchst komplexes Gefüge. Mit ihrem Neben- und Gegen-einander von monarchischer Machtwahrung und parlamentarischer Mitsprache entsprach sie dem für das 19. Jahrhundert durchaus charakteristischen Typus der konstitutionellen Monarchie und war doch in ihrer konkreten Ausgestaltung Bismarcks ureigenstes Werk. Seine Handschrift war vor allem daran ablesbar, dass jede klare Entscheidung in zentralen Rechts- und Machtfragen vermieden [...] war.« Alles war »in ein absichtsvolles Dunkel« gehüllt.⁵

Dem Reichstag, nach allgemeinem Männerwahlrecht zunächst auf drei, später auf fünf Jahre bestimmt, stand die monarchisch-bürokratische Exekutive um Kaiser und Reichskanzler gegenüber. Formal ging das Reich aus einem Bündnis aus 22 souveränen Fürsten und drei freien Städten hervor, so dass der Bundesrat, zusammengesetzt aus den Bevollmächtigten der Bundesstaaten, der alleinige

⁵ D. HEIN, *Deutsche Geschichte*, 2016, S. 104.

Träger der Souveränität war. Er vereinte legislative und exekutive Funktionen; Reichsgesetze bedurften seiner Zustimmung, gleichzeitig bestimmte er über deren Ausführung. Aus seiner Mitte ging in Gestalt des Reichskanzlers und der ihm zugeordneten Reichsämter die »Reichsleitung« hervor. Der Reichstag wiederum war nicht nur Forum wie Symbol der Nation, ihm standen auch wichtige Kompetenzen zu. Neben der Mitwirkung an der Gesetzgebung und dem Budgetrecht war dies nicht zuletzt die Möglichkeit, eine wirkungsvolle Bühne der Regierungskritik zu sein. Allerdings war ihm jeglicher Einfluss auf die Person des Reichskanzlers wie auf die Auswahl anderer Funktionsträger der Exekutive verwehrt.

Mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen hatte Bismarck versucht, »den Reichstag unfähig zur Macht zu machen«. ⁶ Durch die geschickte Nutzung der institutionellen Mechanismen der Verfassungsordnung, durch die langfristige Festlegung des Militärbudgets, durch den strategischen Gebrauch flexibler Mehrheiten im Parlament, auch durch die Androhung, den Reichstag vorzeitig aufzulösen oder ganz infrage zu stellen, wollte er seine Position im Zentrum der Verfassungsordnung befestigen und eine Machtverlagerung hin zum Reichstag behindern. Auf der anderen Seite bot die Fülle von Reformgesetzen, die nun die nationale Einheit im Sinne einer marktwirtschaftlichen Ordnung und eines liberalen Rechtsstaats vollenden sollten, dem Parlament neue Machtchancen. Gerade in Zeiten, in denen eine große Zahl von Gesetzen zu verabschieden war, wuchs der Einfluss der Volksvertretung. Dies galt nicht nur für die Anfangszeit, als die Wirtschafts- und Rechtsordnung ausgearbeitet werden musste, sondern auch für den Übergang zum Interventionsstaat in den 1880er Jahren und dann für die Kolonial- und Flottenpolitik, die die bisherigen Militärausgaben sprengte. Die Machtsteigerung, die diese Ausweitung der Staatsstätigkeit und der Einbeziehung von sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Elementen in die Gesetzgebung nach sich zog, kam zunächst einmal Regierung und Bürokratie zugute und festigte insofern den Obrigkeitsstaat, doch stärkte sie auch das Parlament, das hier Forderungen aus der Gesellschaft aufgreifen und Einfluss auf das Regierungshandeln nehmen konnte.

Gerade bei den wichtigen Reformgesetzen der 1870er Jahre hatte der Reichstag häufig die Initiative ergriffen und entsprechende Vorlagen unter maßgeblicher Beteiligung sachkundiger Parlamentarier mitgestaltet. ⁷ Aber auch nachdem diese Zusammenarbeit zwischen einer liberalen Parlamentsmehrheit und dem Kanzler brüchig geworden war und Bismarck auf wechselnde Mehrheiten setzte, blieb diese Fokussierung auf die Gesetzgebungsarbeit bestehen. Hierbei kam den Beratungen in den Ausschüssen, Kommissionen genannt, eine zentrale Bedeutung

⁶ M. STÜRMER, *Staatsstreichgedanken*, 1969, S. 604.

⁷ Vgl. für Einzelheiten A. BIEFANG, *Die andere Seite der Macht*, 2009, S. 52 f.

zu. Hinter deren geschlossenen Türen konnten nicht nur gestaltende Mehrheiten für die zu verabschiedenden Vorlagen gesucht werden, hier entstand nicht selten ein vertraulicher Austausch, ja, eine Vorverständigung zwischen Regierungsvertretern und Parlamentariern über Einzelheiten der jeweiligen Projekte. Auf diese Weise wollte man Kompromisse ausloten, die dann in den anschließenden Lesungen im Reichstagsplenum eine Mehrheit finden würden. Insofern verfügte der Reichstag »über erhebliche institutionelle Macht im legislatorischen Prozeß«.⁸

Aus dieser Kooperation erwachsen jedoch keine längerfristigen gestaltenden Mehrheiten. Nicht nur versuchte Bismarck beharrlich, die Bildung eines solchen informellen Bündnisses zu hintertreiben, auch die Parteien/Fraktionen selbst setzten stärker darauf, im Alleingang durch Besprechungen mit Regierungsvertretern ihre politischen Konzeptionen bzw. die Anliegen ihrer Anhänger durchzusetzen, als dass sie darauf hingearbeitet hätten, durch koalitionsartige Kooperation eine eigene Agenda gegenüber der Regierung zu verfolgen. In der punktuellen Verständigung mit anderen Fraktionen oder Gruppen von Parlamentariern gerade in den Ausschüssen sahen sie größere Chancen, ihre Anliegen durchzusetzen, als in dem Geben und Nehmen von längerfristigen Mehrheitskoalitionen. Zudem entsprach diese Scheidelinie zwischen Legislative und Exekutive und die Fokussierung auf die Gesetzgebungsarbeit dem damaligen Parlamentarismus-Verständnis.

Dies änderte sich auch nicht wesentlich, als nach Bismarcks Abgang dessen Nachfolger nicht mehr das politische Gewicht in die Waagschale legen konnten, welches sich der Reichsgründer erworben hatte. Gelegentliche Bündnisse, ob der »Bülow-Block« oder ein Zusammengehen »von Bebel bis Bassermann«, erwiesen sich als fragil und wurden immer wieder durch aktuelle Konflikte durchkreuzt. Ohnehin veränderte die Fundamentalpolitisierung seit der Jahrhundertwende, wie sie sich in der Entstehung politischer Massenorganisationen, der steigenden Wahlbeteiligung und dem enormen Aufschwung der Presse niederschlug, die politische Kultur des Deutschen Reiches mit großer Dynamik. In seiner pluralistischen Vielfalt und in seinen schwankenden Stimmungen entzog sich der entstehende politische Massenmarkt nicht nur immer stärker den Steuerungsversuchen seitens der Regierung, er stellte auch neue Anforderungen an die Parteien und ihre Repräsentanten. In der komplexen Realität des entstehenden Industriestaates überkreuzten und verwoben sich die vielgestaltigen Interessen und unterschiedlichen politischen Kräfte derart, dass eine grundsätzliche Änderung der bestehenden Ordnung nur schwer möglich schien.

Auch wenn der Reichstag somit die Gesetzgebungsarbeit durchaus mitgestalten und sich als eine Bühne für Regierungskritik und -kontrolle präsentieren konnte, blieb der entscheidende Schritt zu einer Parlamentarisierung der Reichsverfassung

⁸ Ebd., S. 56.

aus, nämlich das Recht des Parlaments, den Regierungschef zu bestimmen. Durch die in der Verfassung festgeschriebene Inkompatibilität von Amt und Mandat war ohnedies eine personelle Verflechtung von Legislative und Exekutive nicht vorgesehen, weder der Kanzler noch einer der Staatssekretäre oder einer der Leiter der Reichsämtler sollten bis 1918 aus dem Reichstag hervorgehen. Zudem hatten sich allenfalls die Linksliberalen sowie die Sozialdemokraten diese Forderung auf das Panier geschrieben, während die Mehrheit der Abgeordneten sich in die gegebene Situation eingefunden hatte und sie bejahte.

Eine Parlamentarisierung hätte nicht nur das Recht zur Wahl und Abwahl des Regierungschefs beinhaltet, sondern auch dessen Unterstützung durch eine stabile und verlässliche Mehrheitskoalition notwendig gemacht. Dies jedoch war bis auf weiteres nicht realisierbar. Mit einer Geschäftsordnungsreform nach den Reichstagswahlen 1912 konnte der Reichstag zwar nun Interpellationen an den Reichskanzler richten und ihm, wenn dieser die Angelegenheit verwarf, das Misstrauen aussprechen, doch hatte dies keine formalen Konsequenzen, sondern war eine symbolische Machtdemonstration. Allerdings war durch eine solche Misserfolgsbekundung die Autorität des Kanzlers beschädigt; hatte der Kaiser vor 1914 noch entsprechende Konsequenzen vermeiden können, so zeigte sich während des Ersten Weltkriegs, dass in diesem Fall an einem Kanzlerwechsel kein Weg vorbei führte. Der Monarch hatte noch die Freiheit in der Wahl der Person, nicht mehr jedoch in der grundsätzlichen Frage, ob er nach einem solchen Votum den bisherigen Amtsinhaber entlassen und einen neuen Kanzler ernennen musste. »Je schwieriger die Kriegslage wurde, desto mehr gewann der Reichstag – ohnehin Sprachrohr des Volkes wie Medium zwischen Regierung und Volk – auch als selbständige und eigenwillige Institution an Macht.«⁹ Als der Schritt zu einer vollen Parlamentarisierung, also den Kanzler an das Vertrauen des Reichstags zu binden, und weitere Verfassungsreformen im Oktober 1918 schließlich erfolgten, war dies ein unter Zeitdruck improvisiertes Vorgehen, das im Angesicht der militärischen Niederlage keine Durchschlagskraft mehr entwickeln konnte.

Die Weimarer Reichsverfassung baute dann auf dem Gedanken der Volkssouveränität auf, nach Art. 1 sollte alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen. Allerdings rangen schon zu Beginn der Republik neue, radikale und sich gegenseitig widersprechende Orientierungs- und Ordnungsansprüche um die Hegemonie im Staat. Auf der linken Seite standen gegen den demokratischen Parlamentarismus die Ideen einer Räte- und später einer Volksdemokratie, auf der rechten Seite die Forderungen nach Ständestaat und Führerdiktatur. Der Wähleranteil dieser politischen Kräfte schrumpfte nur unwesentlich bis zur Mitte der 1920er Jahre, um dann erneut zuzunehmen. Opposition bedeutete insofern für sie nicht nur eine

⁹ T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte 1866–1918*, Bd. 2, 1992, S. 833.

Gegnerschaft zur amtierenden Regierung, sondern beinhaltete darüber hinaus auch die Forderung nach Abschaffung der bestehenden Staats- und Regierungsform. Dies wirkte sich in fataler Weise auf die innerparlamentarische Kohärenz aus.

Der Reichstag, von den wahlberechtigten Männern und Frauen nach dem Verhältniswahlrecht gewählt, war gemäß der Verfassung nun der zentrale Ort der Gesetzgebung, der Reichsrat, die föderale Kammer, sollte nunmehr ein suspensives Veto haben. Allerdings fürchteten nicht wenige Mitglieder der Nationalversammlung einen »Parlamentsabsolutismus«, so dass sie Elemente der repräsentativen mit solchen der präsidialen und der plebiszitären Demokratie verknüpften. Neben den Reichstag stellten sie einen starken, direkt gewählten Reichspräsidenten, der als *pouvoir neutre*, als über Parteien und Interessen stehend, betrachtet wurde. Hinzu traten Instrumente der direkten Demokratie wie Volksbegehren und Volksentscheid. Hatte es zuvor dem Kaiser zugestanden, die Volksvertretung einzuberufen, so war sie nun selbstversammlungsberechtigt. Dies war eine wichtige Stärkung ihrer Verfassungsposition. Zudem wurden ihre Kontrollrechte ausgebaut, sie erhielt das Interpellationsrecht sowie – als Minderheitenrecht ausgestaltet – das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Auch stand ihr nun die Entscheidung über Krieg und Frieden und damit über den Einsatz der Streitkräfte zu. Allerdings blieb die Einbindung der Streitkräfte in das demokratische Gefüge der Republik rechtlich unvollständig und gelang faktisch noch weniger. Das Militär blieb ein zentraler eigenständiger Machtfaktor.

Als entscheidender Schritt zur Parlamentarisierung der Reichsverfassung musste es gelten, wenn der Reichstag nun Einfluss auf die Besetzung der Regierungsämter zugesprochen bekam. Dies jedoch blieb in der Schwebe. Der Reichskanzler wurde vom Reichspräsidenten vorgeschlagen und ernannt, bedurfte zu seiner Berufung allerdings nicht einer Wahlentscheidung oder einer sonstigen positiven Vertrauenskundgebung seitens des Reichstags. Ähnliches galt für die Kabinettsmitglieder. Entscheidend für die Installierung eines neuen Kabinetts war, dass das Parlament dem Kanzler nach seiner Ernennung nicht das Misstrauen aussprach; diese Konstruktion ermöglichte die Bildung von Minderheitsregierungen, ebnete aber auch den Weg zu den ganz am Parlament vorbei eingesetzten Präsidialkabinetten der Endphase der Republik. Im Falle eines Misstrauensvotums war die Regierung gezwungen, zurückzutreten, auch wenn die hinter diesem Votum stehende Parlamentsmehrheit ihrerseits keinen neuen Regierungschef vorschlagen konnte. Damit verschob sich die Machtbalance zum Reichspräsidenten, wenn dem Reichstag der Wille fehlte, eine konstruktive Mehrheit gegen dessen Machtressourcen einzusetzen.

Ungeachtet des Ernennungsrechts des Reichspräsidenten lag die Initiative zur Bildung einer förmlichen Regierung zunächst einmal bei den Fraktionsführungen. Dies war – zumindest bis 1932 – selbst dann der Fall, wenn der Reichspräsident

einen Nichtparlamentarier als Mann seines Vertrauens zum Reichskanzler berief, da auch in diesen Fällen vorher sondiert wurde, ob man eine förmliche Koalition vereinbaren oder zumindest eine Tolerierungsmehrheit erreichen könne. »Je klarer die Reichstagsparteien ihren Willen zu einer Koalitionsbildung formulierten, [...] desto geringer war der verfassungsrechtlich ja immer gegebene Einfluß des Reichspräsidenten auf die Person des Reichskanzlers.«¹⁰ Angesichts der programmatischen Heterogenität der künftigen Koalitionspartner deckten die hierbei getroffenen Absprachen über ein Sachprogramm im Allgemeinen nicht das gesamte politische Spektrum ab, sondern sie standen unter dem mehr oder weniger offenen Vorbehalt, sich für einzelne Fragen auch unterschiedliche Mehrheiten zu suchen. Mit Blick auf die politische Spannweite der Koalitionäre mochte dies ein halbwegs rationales Vorgehen sein, doch waren die hierbei auftretenden Fliehkräfte nicht zu unterschätzen.

Die Reichspräsidenten haben die Möglichkeiten, die ihnen bei der Regierungsbildung zukamen, aktiv genutzt. In der aufgeheizten politischen Situation am Anfang der Weimarer Republik ergriff Friedrich Ebert mehrfach die Gelegenheit, einen Kanzlerkandidaten wie auch einzelne Minister vorzuschlagen und zudem eine tragfähige Regierungskoalition vorzusunodieren. Die demokratieaffine Haltung des ersten Reichspräsidenten kam der politischen Stabilisierung der fragilen Republik somit zugute. Sein Nachfolger Hindenburg jedoch setzte diese Befugnisse eher dazu ein, vom Reichstag unabhängige »Fachkabinette« zu installieren, bevor er mit der Berufung Brünnings den Schritt zu einem Präsidialkabinett vollzog. Dass die beiden Reichspräsidenten ihre Befugnisse so extensiv nutzen konnten, lag nicht zuletzt auch daran, dass die politischen Parteien sich in zunehmendem Maße außerstande zeigten, tragfähige Koalitionen mit einem gemeinsamen Sachprogramm zu schmieden und hierbei selbst die notwendigen Personalentscheidungen zu treffen.

Schwierig gestaltete sich auch das Verhältnis der Kanzler/Minister zu ihren Fraktions- und Parteiführungen. Die SPD erwartete von ihren Kabinetts- wie von ihren Fraktionsmitgliedern, dass sie sich in ihrer Arbeit eng an die von der Parteispitze vorgegebenen Maximen anlehnten, ja, dass die Partei eine Art Weisungsrecht gegenüber beiden hätte. Dies machte den Regierungsalltag schwierig. Die anderen Parteien kannten eine so starke Parteiführung nicht, hier erwachsen Konflikte eher aus Fraktionsbeschlüssen auf der einen und der Notwendigkeit von Kabinettsdisziplin und -kohärenz auf der anderen Seite. Allein für das Zentrum kann – zumindest für die längste Zeit der Weimarer Republik – von einer hinreichenden Unterstützung ihrer Regierungsmitglieder

¹⁰ P.-C. WITT, *Kontinuität und Diskontinuität*, 1983, S. 133. Dort auch nähere Einzelheiten. Auf Länderebene war die Bindung des Ministerpräsidenten an eine parlamentarische Mehrheit im Landtag stärker ausgeprägt, so dass dort stabile Regierungen eher der Standard waren.

und von Verständnis für die Kompromissnotwendigkeiten einer Koalition gesprochen werden. Insofern tat sich im einen oder anderen Fall ein Riss auf zwischen den Ansprüchen der Fraktion und dem Handeln des aus ihren Reihen hervorgegangenen Kabinettsmitglieds. Dies musste nicht notwendigerweise zu dessen Rücktritt führen, doch war eine solche Konstellation nicht selten der Anlass für das Auseinanderbrechen der Regierung.

Die politisch-programmatischen Divergenzen zwischen den Parteien, ja, ihre ideologische Unversöhnlichkeit, hatte sich über das Ende des Kaiserreichs in die Weimarer Republik verlängert und machte jede Zusammenarbeit schwierig, zumal extreme Parteien, zunächst am linken und später auch am rechten Rand, das für eine Mehrheitskoalition verfügbare Spektrum zusätzlich begrenzten. Die Folge waren ein Mangel an innerparlamentarischer Kohärenz, politisch instabile Koalitionen, nicht selten auch Minderheitsregierungen, die kaum für eine Legislaturperiode zusammenblieben. Parteien zeigten sich immer weniger bereit oder in der Lage, für die Bildung einer Koalition die Führung zu übernehmen. Ausschlaggebend für die Instabilität der Reichsregierungen, so hat es Christoph Gusy gedeutet, »war nicht eine zu große Zahl kleiner, sondern eine zu kleine Zahl großer Fraktionen«, brachten die größten unter ihnen es doch auf kaum mehr als 20 bis 25 Prozent der Stimmen. »So wurde das parlamentarische Verfahren mühsam und unprognostizierbar. Schwache Regierungen mussten sich für jedes einzelne Vorhaben Mehrheiten suchen, Kompromisse eingehen und Abstriche machen.«¹¹ Fachkabinette mit einem Nichtparlamentarier an der Spitze und auch einzelnen Ministern ohne Parteibuch waren deshalb in manchem Fall der Ausweg.

Die Einschätzung, dass die Einmischung des Parlaments in die Regierungsbildung parlamentarismuswidrig sei, zeigt deutlich, dass die alten Vorstellungen von einer Trennung beider Bereiche, wie sie für das konstitutionelle System nicht untypisch waren, wirkungsmächtig blieben. Stattdessen wurde der Reichspräsident mit erheblichen Vollmachten ausgestattet; neben den bereits erwähnten Punkten waren dies vor allem das Recht zur Auflösung des Reichstags sowie – nach Art. 48 WRV – die Verhängung der Reichsexekution gegen einen Gliedstaat der Weimarer Republik, die Außerkraftsetzung bestimmter Grundrechte wie das Vereins- und Versammlungsrecht sowie generell die Anordnung von Notmaßnahmen, »wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört und gefährdet« war.

Für sich genommen waren dies keine Bestimmungen, die eine Krisendiktatur begründet hätten; immerhin mussten alle Notmaßnahmen des Präsidenten vom Reichskanzler oder vom zuständigen Ressortminister gegengezeichnet und auf Verlangen des Reichstags aufgehoben werden. Ebert hat diese Befugnisse in

¹¹ C. GUSY, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 378.

den frühen 1920er Jahren mehrfach eingesetzt, um Gefahren für Republik und parlamentarische Demokratie abzuwenden. Erst in der Kombination der unterschiedlichen Rechte – Notstandsvollmacht für einen von ihm berufenen und damit an ihn gebundenen Kanzler, zudem Auflösung des Reichstags, so dass dieser von seinem Recht auf Widerruf entsprechender Maßnahmen nicht Gebrauch machen konnte – vermochte Hindenburg diese Befugnisse schließlich in der Wirtschafts- und Staatskrise nach 1929 gegen den Sinn der Verfassung zu einer präsidientliellen Diktatur auszubauen. Das Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933, mit dem der Regierung das Recht eingeräumt wurde, Gesetze ohne die Mitwirkung von Reichstag und Reichsrat zu erlassen, und schon zuvor die Außerkraftsetzung der politischen Grundrechte durch die sog. »Reichstagsbrand-Verordnung« löschten dann die parlamentarische Demokratie in Deutschland endgültig aus.

Anders als zu Beginn der Weimarer Republik entwickelte sich nach dem Ende des Dritten Reiches im besetzten Deutschland keine kontroverse, auf unterschiedliche Grundkonzeptionen zielende Debatte um die künftige politische Ordnung, vielmehr zeigten sich alle relevanten politischen Kräfte willens, nach der nationalsozialistischen Diktatur eine sich an westlichen Vorbildern orientierende parlamentarische Demokratie zu schaffen. Auch wenn sich in den Verfassungskonzeptionen etwa des bürgerlichen oder des konservativen Widerstands gegen den Nationalsozialismus hier und da Vorbehalte gegen das Prinzip des Parteienstaates und der Volkssouveränität widergespiegelt hatten, blieben diese Vorstellungen in den Verfassungsberatungen auf Länderebene oder später im Parlamentarischen Rat sowie im Deutschen Volksrat ohne Relevanz. Bei allen Unterschieden im Einzelnen präsentierten sich die Väter und Mütter der neuen Verfassungen als Anhänger der repräsentativen Demokratie westlicher Prägung.

Hierbei steckten sowohl in den drei westlichen als auch in der östlichen Besatzungszone zunächst einmal die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs den Rahmen für die Verfassungsberatungen ab. Auch wenn der politische Wiederaufbau zumindest in den Westzonen in keiner Weise als Oktroi der Sieger interpretiert werden kann, so definierten sie doch die Leitlinien, an denen sich die Verfassungsberatungen zu orientieren hatten. Wie der amerikanische Militärgouverneur im Sommer 1946 in einer Presseerklärung darlegte,¹² sollten die zu schaffenden Verfassungen eine parteiengestützte parlamentarische Demokratie vorsehen, bei der die Regierung auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen war. Die Grundrechte des Individuums waren ebenso zu garantieren wie die Rechtsstaatlichkeit, die Pressefreiheit und die Unabhängigkeit der Medien. Damit

¹² Abgedruckt bei H. BERDING, Die Entstehung der Hessischen Verfassung, 1996, Dokument Nr. 34.

waren Leitlinien vorgegeben, die jedoch mit den Vorstellungen der deutschen Seite durchaus korrespondierten.

Den von den Alliierten vorgezeichneten Rahmen hat sie dann auch relativ eigenständig ausgefüllt. Auch wenn in der Ausgestaltung dieses Aktionsfeldes durchaus Unterschiede im Detail erkennbar sind, spiegeln die in den Jahren 1946 bis 1950 erarbeiteten Verfassungen in den elf Ländern der drei Westzonen und in Berlin diese Grundsätze klar wider. Bezugspunkt war immer wieder die Weimarer Reichsverfassung, deren Schwächen umgangen und durch funktionstüchtigere Maßregeln ersetzt werden sollten. Das übergreifende Ziel war, ein stabiles, arbeitsfähiges parlamentarisches Regierungssystem mit einer starken Exekutive zu schaffen. In den Verfassungen, die parallel hierzu in den Ländern der Sowjetischen Besatzungszone verabschiedet wurden, verschoben sich demgegenüber die Gewichte zwischen den Verfassungsorganen mehr und mehr zugunsten einer herausgehobenen Stellung des Parlaments, um so »durch die Verschmelzung der drei Gewalten und ihre Konzentration in den Händen der Arbeiterklasse deren Partei [...] die alleinige Macht zu verschaffen«.¹³ Das Konzept einer »radikalen Demokratie« mit Durchgriffsmöglichkeiten der SED auf Regierung, Verwaltung und Justiz zeichnete sich also in diesem Teil Deutschlands bereits auf Länderebene ab. Dies sollte sich später in der Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 wiederholen, die – bei äußerlicher Anknüpfung an das westliche Ideal einer parlamentarischen Demokratie – doch in der Realität der neuen Staatspartei den maßgeblichen Einfluss einräumte.

Die Entscheidung, zwei deutsche Teilstaaten zu errichten, entwickelte sich vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Kalten Krieges. Am 1. Juli 1948 übermittelten die Militärgouverneure der drei westlichen Alliierten den Ministerpräsidenten der in ihren Zonen liegenden Länder den Auftrag, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, um so für einen zu gründenden westdeutschen Staat ein entsprechendes Dokument ausarbeiten zu lassen. Ebenso formulierten sie allgemeine Grundsätze für diese Verfassung. Die so Angesprochenen taten sich jedoch schwer mit dieser Aufforderung, fürchteten sie doch, hiermit die sich abzeichnende Spaltung Deutschlands noch zu vertiefen. Dennoch zeigten sie sich schließlich bereit, einen Parlamentarischen Rat zu schaffen, der nicht eine (vollwertige) Verfassung, wohl aber ein (temporäres) Grundgesetz für einen (provisorischen) Weststaat erarbeiten sollte. Angesichts des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts wollten sie die Gelegenheit zur politischen und ökonomischen Konsolidierung der westlichen Hälfte Deutschlands nicht verstreichen lassen.

¹³ M. C. BIENERT, *Zwischen Opposition und Blockpolitik*, 2016, S. 190. Dort, S. 230 ff., eine Gesamtbewertung der Länderverfassungen.

Die 65 Abgeordneten des so ins Leben gerufenen Parlamentarischen Rates, die sich am 1. September 1948 in der Pädagogischen Akademie am Bonner Rheinufer versammelten, waren angesehene Persönlichkeiten, die in den vergangenen Jahren den politischen Neuanfang in Deutschland mit geprägt hatten. Etliche seiner Mitglieder hatten lange Parlamentserfahrungen. Drei waren bereits Mitglieder der Weimarer Nationalversammlung, elf Mitglieder des Reichstags in Berlin gewesen, zweiundzwanzig hatten in der Weimarer Republik einem Landtag oder Provinziallandtag angehört, zudem konnten nahezu alle auf entsprechende Kenntnisse als Volksvertreter in Landtagen nach 1945 oder in zonalen Gremien zurückblicken und hatten dort zum Teil an Verfassungsberatungen mitgewirkt. Dem Nationalsozialismus hatten sie ablehnend oder feindlich gegenübergestanden, viele waren im Dritten Reich aus politischen Gründen oder aufgrund der Rassenideologie der Nazis verfolgt worden, mancher war in ein Konzentrationslager verschleppt worden oder ins Ausland geflohen. Diese Vorprägungen brachten sie in die Arbeit des Parlamentarischen Rates ein.

Den Beratungen in Bonn vorgeschaltet worden war ein Ausschuss von Sachverständigen, der Vorarbeiten für eine künftige Verfassung leisten sollte. Ab dem 10. August 1948 tagte ein solches Gremium auf der Herreninsel im Chiemsee und legte seinen Abschlussbericht drei Wochen später vor. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates versuchten zwar, diese Überlegungen als unverbindlichen Vorschlag hinzustellen, um so den eigenen Entscheidungsspielraum herauszustreichen, dennoch dienten die Anregungen des Herrenchiemseer Konvents den Fachausschüssen des Parlamentarischen Rates vielfach als Beratungsgrundlage und fanden so Eingang in das Grundgesetz. Als Ergebnis ihrer Erörterungen legten die auf der Herreninsel Versammelten einen vollständigen Grundgesetzentwurf von nicht weniger als 149 Artikeln vor. Hierbei gingen sie von einem föderalen Staatsaufbau mit erheblichen Rechten der Länder aus. An der Spitze des neuen westdeutschen Staates sollte ein mit nur geringen Rechten ausgestattetes Staatsoberhaupt stehen. Zudem sahen sie ein parlamentarisches System vor mit einer Regierung, die vom Vertrauen einer »arbeitsfähigen Mehrheit« im Parlament abhängig sein würde. Diese »arbeitsfähige Mehrheit« sollte nicht nur die Regierung stützen, es sollte ihr auch nicht möglich sein, eine noch bestehende Regierung zu stürzen. Plebiszitäre Elemente wurden dezidiert abgelehnt. Insbesondere sollte die neue Staatsform als »wehrhafte« Demokratie gestaltet werden, in der der Kern der Verfassung nicht durch den Gesetzgeber verändert werden konnte. Damit waren zentrale Wesenszüge des späteren Grundgesetzes im Herrenchiemseer Verfassungsentwurf bereits vorweggenommen.

In den staatsrechtlichen, historischen und politikwissenschaftlichen Untersuchungen zum Grundgesetz werden vor allem drei zentrale Strukturelemente herausgearbeitet, die seinen Kern ausmachen, nämlich die Etablierung des Rechts-

staats und die neue Rolle der Grundrechte, die Schaffung einer »wehrhaften« Demokratie sowie die Weichenstellungen für eine stabile parlamentarische Demokratie. Zudem hätten die Verfassungsschöpfer in Bonn »Lehren« aus den Strukturproblemen der Weimarer Republik gezogen und seien gerade in der Festlegung des Grundcharakters des künftigen Grundgesetzes bemüht gewesen, das Gespenst von Weimar zu bannen. Aber auch der scharfe Ost-West-Konflikt und die politisch-ideologischen Systemgegensätze dieser Jahre prägten die Arbeit des Parlamentarischen Rates in hohem Maße.

Einig waren sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes darin, nun nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur Staat und Recht auf das engste miteinander zu verbinden und den Rechtsstaat zum Angelpunkt der neuen Verfassung zu machen. In dieser Absicht zeigten sie sich dem Erbe des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus am eindeutigsten verpflichtet. Sowohl für die Widerstandsgruppen innerhalb des Dritten Reiches als auch für die ins Exil Geflohenen war dies eine zentrale Prämisse für ihre Vision eines nationalsozialistischen Deutschland gewesen. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates griffen diese Vorstellungen auf und machten die individuellen Freiheits- und politischen Mitwirkungsrechte, die schon in der Paulskirchenverfassung und in der Weimarer Reichsverfassung verankert gewesen waren, zum Herzstück des neuen Verfassungsstaates. Nicht nur wurden sie an den Anfang des Grundgesetzes gerückt und der klassische Katalog der Freiheits- und Gleichheitsrechte um spezifische neue Rechte – Verbot rassistischer Diskriminierung, Asylrecht, Schutz vor Ausbürgerung, Recht zur Kriegsdienstverweigerung – erweitert, sondern die Grundrechte wurden auch auf eine neue Basis gestellt.

Sah die bisher in Deutschland vorherrschende Tradition die Grundrechte als vom Staat ausgehend und durch den Staat gewährt an, so orientierte sich das Grundrechtsverständnis des Parlamentarischen Rates an der Idee naturgebener vorstaatlicher Menschenrechte im Sinne der amerikanischen Verfassungsväter. Der Gedanke, dass der Mensch von Geburt an unmittelbare und unveräußerliche Rechte besitze, sollte nun, wie es ein CDU-Abgeordneter in der entsprechenden Debatte im Plenum unterstrich, zum Kern der neuen Verfassung werden:

»Höchstwert ist für uns die Freiheit und die Würde der menschlichen Persönlichkeit. Ihnen hat der Staat zu dienen [...]. Der Staat ist für uns nicht die Quelle allen Rechts, sondern selbst dem Recht unterworfen. Es gibt [...] vor- und überstaatliche Rechte, die sich aus der Natur und dem Wesen des Menschen [...] ergeben [...]. Jede Staatsgewalt findet ihre Begrenzung an diesen natürlichen, gottgewollten Rechten des Einzelnen.«¹⁴

¹⁴ So A. SÜSTERHENN, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 9, 1996, S. 55.

Demgemäß wurde in Artikel 1 des Grundgesetzes der Gedanke der »unantastbaren Würde des Menschen« in den Mittelpunkt der gesamten Verfassungsgestaltung gerückt und Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsordnung angewiesen, sie als unmittelbar geltendes Recht zu beachten. Ebenso wurden die Grundrechte unter den Schutz einer Verfassungsgerichtsbarkeit gestellt und dieses Gericht zum »Hüter der Verfassung« gemacht.

War die Verankerung des Rechtsstaats eine Antwort auf die nationalsozialistische Diktatur gewesen, so zielte das Vorhaben, den Kern der Verfassung gegen grundlegende Veränderung oder gar Abschaffung zu sichern, auf die Schwächen der Weimarer Republik. Die erste deutsche Demokratie hatte sich nicht nur als wehrlos erwiesen gegenüber ihren Feinden auf der Linken wie auf der Rechten, nach ihrem Selbstverständnis konnten tragende Verfassungsprinzipien durch den Gesetzgeber geändert oder gar aufgehoben werden. Von einem solchen Rechtsverständnis nahmen die Väter und Mütter des Grundgesetzes entschlossen Abschied zugunsten einer »wehrhaften« Demokratie, nach der der innerste Kern der Verfassung, die freiheitlich-demokratische Grundordnung, in ihren wesentlichen Elementen vor Angriffen verfassungsfeindlicher Kräfte geschützt werden sollte. Auch hier wurde das Bundesverfassungsgericht als »Hüter der Verfassung« eingesetzt und ihm ein breiter Katalog von Sanktionsmaßnahmen zur Verfügung gestellt, um derartige Bestrebungen abzuwehren und den Verfassungskern zu schützen.

Nicht strittig war für die Mitglieder des Parlamentarischen Rates die Entscheidung für eine repräsentative Demokratie, für eine parlamentarische und parteienstaatliche Ordnung. Wie erwähnt, waren bereits die Länderverfassungen in den westlichen Besatzungszonen diesem Modell gefolgt. Auch die Empfehlungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee basierten auf diesem Prinzip. Und nicht zuletzt die Verfassungsentwürfe einzelner politischer Parteien, die im Sommer 1948 Gestalt annahmen, wiesen in diese Richtung. Zwar gab es im Parlamentarischen Rat über die Organisation des Bundes und seiner Organe durchaus Beratungsbedarf, doch konnte – außer bei der Frage der Ländervertretung und ihrer Finanz- und Gesetzeszuständigkeiten – ohne größere Kontroversen eine breite Einigung erzielt werden.

Der Bundestag wurde in seiner Stellung gegenüber den anderen Verfassungsorganen deutlich aufgewertet. Nicht nur Repräsentant des Wahlvolkes, Gesetzgeber und Kontrolleur der Regierung sollte er sein, sondern auch das Wahlorgan für den Regierungschef, der somit von einer Mehrheit im Parlament getragen werden musste. Diese Entscheidung des Parlamentarischen Rates, die Wahl und die politische Unterstützung des Bundeskanzlers zu einer herausragenden Aufgabe des Bundestages zu machen, war ein deutlicher Bruch mit der deutschen Verfassungsgeschichte. Gleichzeitig konnte der Bundestag im Sinne

des sogenannten Konstruktiven Misstrauensvotums den Kanzler und damit die Regierung während einer Legislaturperiode nur dann stürzen, wenn eine Parlamentsmehrheit sich gleichzeitig auf einen neuen Kanzler verständigte. Damit sollte die besondere Verantwortung des Bundestages für die Regierungsfähigkeit des Staates hervorgehoben, ein Kanzlersturz durch eine negative Mehrheit verhindert, vielmehr eine positive Mehrheitspflege innerhalb der Volksvertretung erzwungen und die politische Aktionsfähigkeit von Kanzler und Regierung sichergestellt werden. Wie ein hochrangiger SPD-Abgeordneter in der Generaldebatte des Parlamentarischen Rates zu dieser Frage betonte, wollte man »das Mißbrauchsvotum wieder aus dem früheren Mißbrauch eines politisch-destruktiven Mittels verwandeln zu dem Kampfmittel eines auf das Positive eingestellten demokratischen Parlamentarismus«. ¹⁵

Ebenso eindeutig und beabsichtigt war die Stärkung der Regierung. Schon in den Länderverfassungen war man bestrebt gewesen, die Führungsrolle des Ministerpräsidenten stärker herauszustellen als zuvor. Der Parlamentarische Rat verwirklichte dann das »Kanzlerprinzip« in vollem Umfang, indem er dem Regierungschef die alleinige Entscheidung über die Berufung und Entlassung der Kabinettsmitglieder zusprach und das Kabinett über die Richtlinienkompetenz an die vom Kanzler vorgegebene Linie band. Damit war sein Gewicht – wenn auch im Rahmen der Machtstrukturen und Mehrheitsverhältnisse im Parlament – deutlich gefestigt und seine politische Verantwortung hervorgehoben. Die Bestimmungen des sogenannten Konstruktiven Misstrauensvotums untermauerten zudem seine politische Stellung, da sie ihm auch gegenüber dem Parlament Unabhängigkeit und Autonomie gewährten.

Demgegenüber wurde die Rolle des Staatsoberhauptes deutlich gemindert. Zeitweise hatten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates ein Bundespräsidium favorisiert, welches aus den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates sowie dem Bundeskanzler bestehen sollte, sich dann aber doch für die Schaffung des Amtes eines Bundespräsidenten entschieden. Allerdings sollte er nicht direkt durch das Volk, sondern durch eine Bundesversammlung gewählt werden, die aus Mitgliedern des Bundestages und der Länderparlamente bestand. Damit wollte man die »dualistische Konstruktion« der Weimarer Demokratie verhindern, in der der Reichspräsident und der Reichstag, beide über unmittelbare Volkswahl gewählt, dieselbe demokratische Legitimität für sich in Anspruch nahmen. Um einer Übermacht der Präsidiengewalt vorzubeugen, wurde auch die Rolle des Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung und bei der Auflösung des Parlaments verändert. Ihm wurde nur noch ein formelles Ernennungs- und Entlassungsrecht gegenüber dem Bundeskanzler zugestanden, während materiell

¹⁵ So W. MENZEL, ebd., S. 73 f.

in Zukunft der Bundestag über die Person wie über die Amtsdauer des Regierungschefs entscheiden würde. Auch die vorzeitige Auflösung der Volksvertretung und die Ausschreibung von Neuwahlen, in der Weimarer Republik zum Nachteil politischer Stabilität häufig praktiziert, wurden nun engstens für den Ausnahmefall eingeschränkt. Und schließlich wurden dem Bundespräsidenten keine Notverordnungsvollmachten zugestanden, sodass er als Ersatzgesetzgeber nicht infrage kam. Seine Stellung beschränkte sich mehr oder weniger auf repräsentative Funktionen und auf die Rolle eines »Staatsnotars«.

Ohnehin entschlossen sich die Verfassungsväter und -mütter bewusst, auf die Aufnahme plebiszitärer Elemente, also von Volksbegehren und Volksentscheid, in die Verfassung zu verzichten. Mit diesem Votum für die repräsentative Willensbildung wollten sie alle politischen Entscheidungen in das Plenum des Bundestages verweisen und ihn zwingen, seiner Verantwortung als Legislative nachzukommen. Auf der anderen Seite wurden die Parteien als Träger der politischen Willensbildung ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen. Dies war nicht nur die Anerkennung längst bestehender Verhältnisse und die Konkretisierung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, sondern auch ein notwendiges Korrelat zur vollen Parlamentarisierung der Regierung. Konkurrenz um Macht und politische Gestaltungsmöglichkeiten als zentrales Element der modernen Demokratie wurden hiermit im Grundgesetz verankert. Mit dieser »Proklamation des Parteienstaates« gewannen die Parteien eine zentrale Stellung im Regierungssystem und eine Gesamtverantwortung für das Gemeinwesen. Gleichzeitig sollten im Sinne einer »wehrhaften Demokratie« Parteien, »die sich nach Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben« (Art. 21 GG), vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt und verboten werden.

Die langwierigste Kontroverse im Parlamentarischen Rat gab es um Funktion, Aufgabenbereich und Zusammensetzung der Länderkammer. Die Frage, ob man das Senatsprinzip (wie in den USA) oder eine Bundesratslösung (wie in den Verfassungen von 1848/49, 1871 und 1919) favorisieren sollte, ob der Länderkammer die gleichberechtigte Mitwirkung an der Gesetzgebung gewährt, ein Vetorecht gegen Entscheidungen des Bundestages zugestanden oder aber ein abgestuftes Einspruchsrecht eingeräumt werden sollte, zog sich durch viele Diskussionen. Für bestimmte Bereiche, die insbesondere die Länderinteressen betrafen, vereinbarte man schließlich ein Mitwirkungs- bzw. Zustimmungsrecht. Generell einigten sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates jedoch darauf, der Länderkammer eine nachgeordnete Rolle zuzumessen und den Vorrang des Bundestages als gewählte Volksvertretung nicht zu beeinträchtigen.

Am 8. Mai 1949, dem Jahrestag der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht, wurde das Grundgesetz schließlich verabschiedet. Auch

die Länderparlamente stimmten ihm zu. So konnte nach knapp neunmonatiger Beratung am 23. Mai 1949 zum letzten Akt, der feierlichen Unterzeichnung des Grundgesetzes, geschritten werden. Anschließend griff sein Präsident, Konrad Adenauer, sonst kein Mann großer Worte, zum Pathos:

»Heute wird nach der Unterzeichnung und Verkündigung des Grundgesetzes die Bundesrepublik Deutschland in die Geschichte eintreten. Wir alle sind uns klar darüber, was das bedeutet. Wer die Jahre nach 1933 bewusst erlebt, wer den völligen Zusammenbruch 1945 mitgemacht, wer miterlebt hat, wie die ganze staatliche Gewalt von den Alliierten übernommen worden ist, der denkt bewegten Herzens daran, dass heute, mit dem Ablauf dieses Tages, das neue Deutschland entsteht.«¹⁶

Am Ende der Sitzung standen die Delegierten auf und sangen ergriffen das Lied »Ich habe mich ergeben«. Das Deutschlandlied anzustimmen, die alte Hymne nach den Versen August Heinrich Hoffmanns von Fallersleben, schien ihnen zu gewagt, verstand man den neuen Staat doch als Provisorium.

Dieses Grundgesetz, nur als provisorische Verfassung konzipiert, hat der westdeutschen Demokratie einen festen Rahmen gegeben. Um zunächst ausgeklammerte Teile ergänzt – so um die Wehrverfassung und die Notstandsgesetze – hat sich aus ihm heraus ein stabiles Regierungssystem entwickelt. Dem Wandel der politischen Verhältnisse im Zeitverlauf vermochte es sich flexibel anzupassen. Auch nach der Wiedervereinigung 1990 blieb es bei eher marginalen Veränderungen. Eine 1992 eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat¹⁷ diskutierte in ihren Reihen durchaus substantielle Veränderungen in der Zuordnung der Verfassungsorgane – so ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages, die Stärkung der Rechte der Opposition, die Verankerung der Fraktionen im Grundgesetz oder auch die Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene – doch konnte keiner dieser Vorschläge die zu seiner Umsetzung notwendige Mehrheit erreichen. Allein ein neuer Parlamentsausschuss, der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, wurde nun im Grundgesetz (Art. 45) verankert. Die Schöpfung des Parlamentarischen Rates hat sich als dauerhaft erwiesen.

¹⁶ Ebd., S. 693.

¹⁷ Vgl. ihren Bericht in BT Dr. 12/1670, 12. WP.

Wahlrecht, Wahlkämpfe, Wahlergebnisse

Das Wahlrecht gehörte zu den Themen, die nach 1949 am heftigsten umkämpft waren; die Auseinandersetzungen um dessen Ausgestaltung wurden mit großer Unnachsichtigkeit geführt. Alle Parteien kämpften mit harten Bandagen um eine aus ihrer Sicht günstige Ausgangslage für die anstehenden Urngänge, die sie mit einer entsprechenden Ausgestaltung des Wahlrechts schaffen wollten. Diese Rivalität erschwerte jeden Ansatz zu einem Kompromiss, der mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag unausweichlich war. Immer wieder und in immer neuen Varianten wurde in diesen Debatten um die Wahlrechtsgestaltung die Schreckensvision eines zersplitterten, zu stabiler Regierungsbildung unfähigen Parlaments heraufbeschworen, ohne dass im Einzelfall klar wird, ob dieses Szenario tatsächlich für denkbar gehalten oder lediglich zur dramatischen Verstärkung der eigenen Argumente benutzt wurde.

Angefacht wurden diese Kontroversen durch eine lautstarke öffentliche Debatte um die Vorzüge und Nachteile bestimmter Wahlsysteme. Ihr Bezugspunkt war immer wieder das Wahlrecht zum Weimarer Reichstag, das als verfehlt oder zumindest als reformbedürftig angesehen wurde. Anstoß nahm man zum eine am Listenwahlsystem, das in den Augen seiner Kritiker eine direkte Beziehung zwischen Abgeordneten und Wählern verhindert und die Macht der Parteibürokratie gestärkt habe. Bemängelt wurde zum anderen aber auch das Verhältniswahlsystem, das zwar eine möglichst getreue Abbildung der politischen Ansichten des Wahlvolkes im Parlament anstrebe, angesichts seiner zersplitternden Wirkung aber die Schaffung klarer Mehrheitsverhältnisse beeinträchtige.

Vor allem die 1947 gegründete Deutsche Wählergemeinschaft hatte sich die die Einführung des Mehrheitswahlrechts aufs Panier geschrieben.¹⁸ Dieser Verein, in dem Vertreter aus unterschiedlichen politischen Lagern zusammengefounden hatten, entfaltete eine rührige öffentliche Propaganda, mit der er auf die politischen Entscheidungen in Wahlrechtsfragen Einfluss nehmen wollte. Dies hatte bereits für die Wahlgesetzgebung auf Länderebene gegolten und sollte sich beim Bundestagswahlrecht wiederholen. Zudem waren manche Abgeordnete des Parlamentarischen Rates und später des Deutschen Bundestages Mitglied der Deutschen Wählergemeinschaft, was sie zu Multiplikatoren ihrer »Botschaft«

¹⁸ Vgl. hierfür S. ULLRICH, Weimar-Komplex, 2009, S. 253 ff.

machte. Keine anderen Stimmen waren in der öffentlichen Diskussion zu Wahlrechtsfragen so nachhaltig und wirksam wie diejenigen dieser Organisation.

Die Ausarbeitung des Wahlgesetzes für den 1. Deutschen Bundestag¹⁹ war die letzte Aufgabe, die der Parlamentarische Rat in die Tat umsetzte. Schon bald nach seiner Konstituierung hatte er einen Wahlrechtsausschuss eingesetzt, der sich mit dieser Materie befassen sollte. Die Verhandlungen dort waren äußerst zäh und zogen sich angesichts heftiger Kontroversen um das künftige Wahlsystem lange hin. Die Unionsabgeordneten favorisierten ein Mehrheitswahlsystem, hierin den Landesverbänden in der britischen Zone folgend, die sich schon auf ihrem ersten Parteitag im August 1947 für diesen Wahlmodus ausgesprochen hatten. Die SPD tendierte traditionell zum Verhältniswahlsystem und hatte diese Präferenz auf einer Sitzung ihrer Spitzengremien im Juni 1948 noch einmal bekräftigt. Die kleineren Parteien wiederum votierten unterschiedlich, doch neigte eine Mehrheit ihrer Abgeordneten zum Verhältniswahlrecht.

Angesichts dieser Ausgangslage zogen sich die Debatten im Wahlrechtsausschuss des Parlamentarischen Rates in die Länge und waren immer wieder von Grundsatzdiskussionen über die Vor- und Nachteile einzelner Wahlsysteme geprägt. Sie verdichteten sich schließlich zu drei Vorschlägen, die im Oktober 1948 zur Abstimmung gestellt wurden. Ein von der Unionsfraktion favorisierter Entwurf orientierte sich am Mehrheitswahlprinzip, während ein von der SPD unterstützter Vorschlag dem Verhältniswahlsystem den Vorzug gab und ein drittes Modell das absolute Wahlrecht des Kaiserreichs aufnahm. Allerdings stieß letztere Überlegung auf wenig Resonanz, so dass die Entscheidung zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlrecht fallen musste.

So gingen Abgesandte beider Seiten auf die Vertreter der kleineren Parteien zu, um sie für die eigenen Vorstellungen zu gewinnen. Hier waren die Vertreter der SPD erfolgreicher als ihre Konkurrenten von der Union. Nach der Weihnachtspause konnte der stellvertretende Ausschussvorsitzende Diederichs (SPD) einen Vorschlag vorlegen, der – nach wiederum weiteren Modifikationen – Grundlage des ersten Bundestagswahlgesetzes werden sollte. Hiernach sollten in das künftige Parlament 410 Abgeordnete gewählt werden, von denen die eine Hälfte in Einerwahlkreisen nach dem (relativen) Mehrheitsprinzip und die andere Hälfte über Landeslisten gewählt werden würden. Dieser Wahlgesetzentwurf wurde Ende Februar 1949 vom Plenum des Parlamentarischen Rates mit den Stimmen von SPD, FDP, Zentrum und KPD gegen CDU/CSU und DP verabschiedet.²⁰ Nun jedoch erhoben die Alliierten Einwände gegen diese Bestimmungen. Vor allem das Festhalten am Verhältniswahlrecht und die damit verbundene Gefahr,

¹⁹ Die Wahlgesetzgebung ist gut erforscht. Vgl. insbesondere E. H. M. LANGE, *Wahlrecht und Innenpolitik*, 1975, und E. JESSE, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*, 1985.

²⁰ Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 9, Nr. 8, S. 427.

dass dies zu instabilen Mehrheitsverhältnissen führen könne, erregten ihren Unmut. So musste sich die deutsche Seite daran machen, den Entwurf zu überarbeiten. Am Ende dieses Diskussionsprozesses stand der Vorschlag, das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten von 50:50 auf 60:40 zu verschieben und so den Anteil der unmittelbar gewählten Abgeordneten zu erhöhen. Zudem sollte eine Sperrklausel von fünf Prozent in das Wahlgesetz eingefügt und auf diese Weise kleineren Parteien der Einzug in den Bundestag erschwert werden. In dieser Form wurde das Wahlgesetz zum 1. Deutschen Bundestag am 15. Juni 1949 verkündet. Als Wahltag war der 14. August 1949 festgelegt.

Nach diesem Gesetz war wahlberechtigt, wer am Wahltag deutscher Staatsangehöriger war, das 21. Lebensjahr vollendet hatte und seit mindesten drei Monaten seinen Wohnsitz im Bundesgebiet hatte. Auch Flüchtlingen und Vertriebenen wurde das aktive Wahlrecht zuerkannt. Heftigen Streit gab es um die Frage, wie weit ehemaligen Nationalsozialisten das Wahlrecht aberkannt werden sollte. Da überzeugende Kriterien für die Eingrenzung dieses Personenkreises fehlten, einigte man sich schließlich darauf, die Entnazifizierungspraxis in den einzelnen Zonen heranzuziehen und denjenigen das aktive Wahlrecht zu verwehren, die nach den entsprechenden Bestimmungen über die politische Säuberung im Lande ihres Wohnsitzes nicht wahlberechtigt waren. Analoges galt für das passive Wahlrecht. Dies schloss die am stärksten Belasteten von der Wahl für den 1. Deutschen Bundestag aus; in den späteren Wahlgesetzen waren diese Klauseln nicht mehr enthalten.

Große Unsicherheit herrschte über die Einbeziehung Berlins in die Mandatsverteilung. Schon früh hatte der Parlamentarische Rat die Route vorgegeben, dass die Vier-Sektoren-Stadt Vertreter in den Bundestag entsenden sollte, wobei offen blieb, ob sie an dessen Entscheidungen stimmberechtigt oder lediglich beratend teilnehmen konnten. Auch war strittig, ob nur aus den drei westlichen Sektoren oder aus ganz Berlin Repräsentanten in das Bonner Parlament zu entsenden seien. Das Wahlgesetz bestimmte schließlich, das 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.²¹

In den im Bundesgebiet schließlich gebildeten 242 Wahlkreisen war (mit relativer Stimmenmehrheit) jeweils ein Abgeordneter zu wählen. Waren die Direktmandate auf diese Weise bestimmt, sollten für die Verteilung der restlichen Mandate alle im jeweiligen Bundesland abgegebenen Stimmen für jede Partei zusammengezählt und aus diesen Stimmen die jeweils ihr zustehenden Mandate errechnet werden. Von der für jede Partei so ermittelten Abgeordnetenzahl war die Zahl der jeweils errungenen Direktmandate abzuziehen, so dass die restlichen

²¹ Später wurde diese Zahl auf 19 bzw. 22 Abgeordnete erhöht.

Mandate nach den Landeslisten zu besetzen waren. Errang eine Partei mehr Direktmandate, als ihr über diesen Verteilungsmodus zustand, so verblieben sie bei ihr als Überhangmandate. Gleichzeitig sollten in den einzelnen Ländern nur den Parteien Listensitze im Verhältnisausgleich zugestanden werden, die in dem betreffenden Bundesland wenigsten fünf Prozent der abgegebenen Stimmen oder mindestens einen Wahlkreis errungen hatten.

Mit diesem Wahlgesetz hatten die Beteiligten eine Lösung gefunden, die sich als dauerhaft erweisen sollte. Auch nach künftigen Wahlen²² würde der Deutsche Bundestag nach nahezu analogen Bestimmungen gewählt werden, wobei die Einführung einer Erst- und einer Zweitstimme sowie die sukzessive Erhöhung der Sperrklausel die wichtigsten Modifikationen waren. Seit 1953 sollte von den nun 484 Abgeordneten fortan die Hälfte mit einer Erststimme in den Wahlkreisen nach dem relativen Mehrheitswahlrecht und die andere Hälfte mit einer Zweitstimme über die Landeslisten nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt sowie für die Sitzverteilung das bisherige Anrechnungsverfahren beibehalten werden. Dabei war schon das ursprüngliche Gesetz ein Kompromiss zwischen den Anhängern des Mehrheits- und des Verhältniswahlprinzips gewesen, der keine der beiden Seiten wirklich befriedigte. Ja, indem die Zahl der Direktmandate auf die Berechnung der nach Landeslisten zu verteilenden Mandate angerechnet wurde, war im Kern das Verhältniswahlprinzip das ausschlaggebende Moment für die Umsetzung des Wahlerfolgs in Mandatszahlen. Dies konnte die Anhänger des Mehrheitswahlprinzips nicht zufrieden stellen.

Vor allem die Unionsabgeordneten wollten sich mit diesem Wahlrecht nicht abfinden und suchten nach Möglichkeiten, es zu »optimieren«. Hierbei erlitten sie jedoch auf der ganzen Linie Schiffbruch. Ein erster Vorstoß 1955/56, die Anrechnung der direkt gewonnenen Mandate auf die Listenmandate zurückzunehmen, scheiterte an dem vehementen Widerstand des Koalitionspartners FDP. Ein nächster Versuch, in der ersten Großen Koalition zusammen mit der SPD das Mehrheitswahlrecht durchzusetzen, schlug ebenso fehl. In beiden Regierungsparteien herrschte große Unsicherheit über die Frage, wie sich ein solcher Systemwechsel auf ihre Wahlchancen wie auf die Zusammensetzung ihrer Bundestagsfraktionen auswirken würde. Als wahlstatistische Modellrechnungen für die SPD das düstere Szenario einer längerfristigen Minderheitsposition entwarfen, war das Schicksal dieser Pläne besiegelt. Mit dieser Kehrtwende waren alle Bestrebungen zur Reform des Bundestagswahlrechts ad acta gelegt, in den Folgejahren, ja, selbst nach der Wiedervereinigung 1990 gab es keine ernsthaften Ansätze, für den nun vergrößerten Bundestag das Wahlrecht grundsätzlich neu zu gestalten.

²² Vgl. hierzu M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 72 ff.

Offen war die Frage, ob die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl durch einen Staatsvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten und die Inkraftsetzung des Bundeswahlgesetzes für das gesamtdeutsche Wahlgebiet ermöglicht werden oder ob man das Modell einer getrennten Wahl in der Bundesrepublik und in der DDR nach zwei möglichst gleichen Wahlgesetzen bevorzugen sollte. Im Sommer 1990 fiel dann die Entscheidung zugunsten der ersten Variante im Sinne der Wahl in einem einheitlichen Wahlgebiet und mit einheitlichen Wahlorganen. Zum eigentlichen Streitobjekt des neuen Wahlgesetzes entwickelte sich die Frage der Sperrklausel. Eine einheitliche Hürde von fünf Prozent für das gesamte Wahlgebiet hätte den neuen politischen Gruppierungen der DDR – Bündnis 90, DSU etc. – sowie der SED/PDS den Einzug in ein gesamtdeutsches Parlament versperrt oder doch zumindest erheblich erschwert, aber auch die Chancen der westdeutschen »Grünen« in hohem Maße beeinträchtigt. Dennoch fielen zunächst die Würfel in diesem Sinne; erneut waren es die Sozialdemokraten und die Liberalen, schon in der Vergangenheit die maßgeblichen Gestalter des bundesdeutschen Wahlrechts, die nun diese Lösung durchsetzten und schließlich auch die Unionsschwestern mit ins Boot holen konnten. Allerdings scheiterte diese einheitliche Sperrklausel am Bundesverfassungsgericht, wo zunächst die »Republikaner« und anschließend auch die »Grünen« Organklage gegen diese Behinderung ihrer Wahlchancen erhoben hatten. Das Gericht sah in dieser Bestimmung den Grundsatz der Wahl- und der Chancengleichheit verletzt, erklärte aber eine jeweils auf das Gebiet eines der beiden deutschen Staaten bezogene Fünf-Prozent-Sperrklausel sowie die Möglichkeit von Listenverbindungen für Parteien und politische Vereinigungen in beiden Wahlgebieten als zulässig. In dieser Form verabschiedete am 5. Oktober 1990, zwei Tage nach der Wiedervereinigung, der nun um 144 Abgeordnete der DDR-Volkskammer erweiterte Deutsche Bundestag das neue Wahlgesetz für die ersten gesamtdeutschen Wahlen am 2. Dezember 1990. Für die künftigen Wahlen sollte dann wieder eine einheitliche Sperrklausel gelten.

Wie die Auseinandersetzungen um die entsprechenden Wahlgesetze mit großer Deutlichkeit zeigen, setzen Wahlverfahren wesentliche Bedingungen für die Zuteilung von Machtchancen. Diese Überzeugung war das zentrale Moment hinter allen hier kurz skizzierten Wahlrechtsdebatten. Grundlegende Erwägungen über die Wirkung des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der künftigen Fraktionen, für die kommunikative Verbindung zwischen Wählern und Gewählten, auch für das Ansehen des Deutschen Bundestages im öffentlichen Diskurs sucht man vergebens, vielmehr wurde hartnäckig um den Vorteil für die eigene Partei gerungen. Auffällig ist die Beharrlichkeit, mit der mancher Protagonist seine Wahlrechtspräferenz verfolgte. Dies galt vor allem für die Befürworter des Mehrheitswahlrechts. Auch wenn – so Richard Jäger (CSU), einer der entschiedensten

Befürworter dieses Wahlsystems – die Mehrheits- und die Verhältniswahl immer wieder als zwei zur parlamentarischen Demokratie passende Wahlsysteme bezeichnet würden, sei »in Wirklichkeit [...] der Majorz das Wahlsystem der Demokratie und der Proporz das Wahlsystem der Anarchie«. ²³ Damit griff er Formulierungen von Ferdinand Aloys Hermens auf, ²⁴ der diese Wertungen in der Wahlrechtsdebatte der frühen 1950er Jahre höchst publikumswirksam verbreitet hatte. Mit ähnlichen Argumenten verstärkte die Deutsche Wählergesellschaft, der ja eine Reihe von Bundestagsabgeordneten angehörte, in der Öffentlichkeit dieses rigorose Verdikt. Dies sollte sich bis in die 1970er Jahre durchziehen.

Spätere Beobachter haben diese Auseinandersetzungen um die Wahlgesetze als »ein wenig erfreuliches Kapitel der deutschen Parlamentsgeschichte« gekennzeichnet. ²⁵ In der Tat standen für viele Akteure weniger inhaltliche Positionen als vielmehr taktische Winkelzüge im Vordergrund. Die immer wieder voll Pathos vorgetragene Sorge um die Entwicklung der jungen deutschen Demokratie, verbunden mit der Warnung vor einer Parteienzersplitterung wie in den 1920er Jahren, war in der Tat der vorherrschende Unterton in den parlamentarischen Debatten zur Wahlrechtsfrage. Unbegründet schien diese Furcht nicht, war nach dem Ende des alliierten Lizenzierungszwangs zu Beginn der 1950er Jahre 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 beachtliche Stimmengewinne erzielen können. Allerdings war diese Entwicklung weit von einer Bedrohung der zweiten deutschen Demokratie entfernt – nicht nur mit dem Blick der Zeitgenossen auf die Ergebnisse der Bundestagswahlen, sondern auch bei rückwirkender Betrachtung der parteipolitischen Situation selbst.

Bemerkenswert ist, dass der Bundestag trotz der intensiven Diskussion um die Gestaltung des künftigen Wahlrechts an den 1949 eingeführten Regelungen in den Grundzügen festhielt. ²⁶ Die hierbei vereinbarte Kombination von Direktmandaten (nach dem relativen Mehrheits-) und von Listenmandaten (nach dem Verhältniswahlsystem) war inhaltlich nicht überzeugend, sondern vielmehr dem Zwang zum Konsens geschuldet. Vor allem die Liberalen, auf die es in dieser Frage ankam, zeigten sich willens, sich dem »Meistbietenden« zuzuwenden und seinen Vorstellungen zum Durchbruch zu verhelfen. Auch wenn sie ihrem Koali-

²³ BT Sten. Ber., 254. Sitzung vom 18.3.1953, S. 1222, 1. Lesung des Wahlgesetzes von 1953.

²⁴ Vgl. zu dessen Thesen S. ULLRICH, Weimar-Komplex, 2009, S. 401 ff.

²⁵ E. JESSE, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, 1985, S. 101.

²⁶ 1970 wurde das aktive Wahlrecht, 1975 auch das passive Wahlrecht auf 18 Jahre gesenkt. Überhangsmandate, die entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate über die Erststimme erhält, als ihr im Bundestag gemäß der Anzahl der Zweitstimmen zustehen, werden seit 2013 durch Ausgleichsmandate kompensiert. Über die reguläre Mindestzahl von 598 Abgeordneten hinaus ergibt sich hieraus somit (Stand vom 25.10.2017) eine Zahl von insgesamt 709 Abgeordneten.

tionspartner mit der Beibehaltung der Direktmandate deutlich entgegenkamen, gestalteten sie die Wahlgesetze in der Substanz doch mit den Sozialdemokraten. Auch der Verzicht auf die Einführung des Mehrheitswahlsystems 1968 war für beide Träger der Großen Koalition nicht zuletzt von dem unterschweligen Vorsatz bedingt, die FDP als künftigen Koalitionspartner nicht durch entsprechende Wahlrechtspläne zu verschrecken.

In der Summe ist die Bundesrepublik Deutschland mit diesem Wahlrecht gut gefahren. Die von den Befürwortern des Mehrheitswahlsystems angeführten Zielsetzungen – Reduzierung der im Bundestag vertretenen Parteien, stabile Koalitionsregierungen – stellte sich auch unter dem geltenden Wahlrecht ein. Schon seit Mitte der 1950er Jahre wurde die Entwicklung hin zu einem Drei-Parteien-Parlament überdeutlich. Mitbewerber ohne ausreichende politische Substanz wie NPD oder »Republikaner« scheiterten an der Fünf-Prozent-Klausel, während diese nur mäßige Hürde außerparlamentarischen Gruppen, die neue gesellschaftliche Entwicklungen aufgriffen wie die »Grünen«, dazu verhalf, ihren Anliegen auch im Bundestag Gehör zu verschaffen. Auch spezifischen Dispositionen der Wählerschaft in den neuen Bundesländern wurde mit der SED/PDS eine parlamentarische Stimme gegeben. Wenn mittlerweile die Zahl der Fraktionen im Deutschen Bundestag auf sechs gestiegen ist, so ist dies keine Konsequenz des Wahlrechts, sondern der nachlassenden Bindungskraft der Volksparteien sowie der generellen gesellschaftlichen Pluralisierung.

Im Wahlkampf begegneten sich die Parteien und die Wähler zu einem intensiven Austausch über die Deutung der Gegenwart, über politische Zukunftsvorstellungen und generell über demokratische Normen und Werte. Wie Thomas Mergel in seiner Studie zur bundesdeutschen Wahlkampfkultur hervorgehoben hat, waren die Wahlkämpfe bis weit in die 1980er Jahre hinein von Strategien, Praktiken und Verfahrensweisen geprägt, die sich bereits im Kaiserreich und in der Weimarer Republik herausgebildet hatten. In der Tat blieb der klassische Versammlungswahlkampf mit der Kampagne des lokalen Bewerbers als Mittelpunkt das auffälligste Charakteristikum dieser Vorwahlzeiten. Den Höhepunkt bildete nicht selten das Auftreten von Spitzenpolitikern der jeweiligen Parteien, die den lokalen Kandidaten unterstützten und die Aufmerksamkeit und Würze in den Wahlkampf bringen sollten. Weniger auf der Straße, sondern vor allem im abgeschirmten Saal und unter der Regie eines mit weit reichender Ordnungsmacht ausgestatteten Versammlungsleiters fanden diese Veranstaltungen statt, wobei der Stil eher sachlich-belehrend als diskursiv war. Erst im Laufe der Zeit verlagerte sich diese Kommunikation stärker auch in den öffentlichen Raum, hin zu Straßen und Plätzen, zu Fußgängerzonen und Einkaufszentren und sprach damit auch den politisch nicht gebundenen Wähler, den zufällig vorbei gehenden

Passanten und den nach leicht handhabbarer Information suchenden Bürger an.

Neben dem Wort waren Text und Papier die zentralen Medien der Wahlkämpfe dieser Jahre. Plakate, Flugblätter, Inserate, Broschüren und Wahlillustrierte machten den weitaus größten Teil der hierbei verwandten Materialien aus. Insofern war »der Wahlkampf der alten Bundesrepublik [...] vor allem eine Papierschlacht«,²⁷ Das Radio spielte demgegenüber eine eher untergeordnete Rolle; angesichts der hochgradigen Instrumentalisierung des Rundfunks für Propagandazwecke im Dritten Reich gab es sowohl bei den Wahlkampfmanagern als auch bei den von ihnen umworbenen Wählern deutliche Vorbehalte gegen dieses Medium, dem man die Neigung zu Manipulation und Verführung zuschrieb.

Den professionellsten Wahlkampf führte die CDU. Hatte angesichts der knappen Vorbereitungszeit für alle Parteien Improvisation und begrenzte materielle wie personelle Ressourcen die Kampagne für den Urnengang 1949 geprägt, so konnten die Christdemokraten bei den nächsten Wahlen die Möglichkeiten nutzen, die ihnen über den ausgedehnten Apparat der regierungsamtslichen Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung standen. Durch auf Breitenwirkung zielende Kampagnen sowie den intensiven Kontakt zu Presse und Rundfunk vermochten sie die Medienagenda zu beeinflussen und ihre Situationsdeutungen zu verbreiten. Auch waren sie die ersten, die – wenn auch zunächst noch verhalten – Wahlumfragen und Meinungsforschung in ihrem Wahlkampf einsetzten.

Bereits der Wahlkampf 1949 war durch die Polarisierungsstrategie der Vorsitzenden der beiden größten Parteien, Adenauer und Schumacher, gekennzeichnet. Angesichts des Antikommunismus als kognitivem Handlungsmuster in Politik und Gesellschaft dieser Jahre überzog vor allem ersterer seinen Kontrahenten und dessen Partei mit dem Vorwurf, ein *fellow-traveller* Moskaus zu sein, was diesen dazu brachte, Adenauer als Handlanger des (Groß)Kapitals hinzustellen. Werben um unentschiedene Wähler sah anders aus. Diese Ausrichtung auf den jeweiligen Spitzenkandidaten prägte auch in den folgenden Urnengängen das Wahlkampfkonzept der beiden großen Parteien. Dies begünstigte die Union, da ihr Kandidat einen hohen Bekanntheitsgrad erreichte und für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Außenpolitik stand. Nach dem frühen Tod Schumachers fehlte Ollenhauer das Charisma seines Vorgängers, das politische Profil seiner Partei fand in ihm einen eher blassen, wenig werbewirksamen Repräsentanten, während Adenauer als Personifikation des in den Jahren zuvor Erreichten galt; allenfalls Wirtschaftsminister Erhard als »Wahllokomotive« hatte neben ihm Platz.

Die anderen Parteien vermochten dieser Personalisierungstendenz wenig entgegenzusetzen. Die Wahlkampfstrategie von CDU und SPD mit der Herausstellung der beiden Spitzenkandidaten benachteiligte sie, da ihr personelles

²⁷ T. MERGEL, Propaganda, 2010, S. 161.

Angebot weniger wahrgenommen wurde. Auch wenn sie versuchten, dies zu imitieren oder aber über ihre Sachthemen im Wahlkampf auf sich aufmerksam zu machen, erwies sich dieses Vorgehen als nur mäßig erfolgreich. Die Anlage des Wahlkampfes als Lagerwahlkampf beeinträchtigte die Sichtbarkeit der kleineren Parteien und benachteiligte sie in der Werbung um den Wähler.

Die für sie enttäuschenden Wahlergebnisse in den vergangenen Bundestagswahlen versuchte die SPD 1961 mit einer neuen, professionelleren Strategie und einem neuen Spitzenkandidaten wettzumachen. Der jugendlich-dynamisch wirkende Willy Brandt, populärer Bürgermeister von Westberlin und Repräsentant des programmatischen Aufbruchs der Partei, konnte als idealer »Gegenkönig [...] zu Adenauer«²⁸ gelten. Auch die Herausstellung Brandts als »Kanzlerkandidat« und einer »Mannschaft«, also 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. Ebenso war Brandts Einladung an den Kanzler zu einer Diskussion im Deutschen Fernsehen – eine deutliche Anlehnung an das Fernsehduell zwischen Kennedy und Nixon im Jahr zuvor – Ausdruck einer solchen Ambition. Allerdings lehnte Adenauer diesen Vorschlag umgehend ab, da ihm eine solche »Übertragung ausländischer Vorbilder auf die Bundesrepublik [...] nicht angezeigt«²⁹ schien und er die hierin aufscheinende Gleichstellung von Regierungschef und »Kanzlerkandidat« für unangemessen hielt.

Auch wenn der neue Wahlkampfstil und das erneuerte personelle Angebot für die SPD nicht den erhofften Durchbruch gebracht hatten, hielt die Partei an dieser Weichenstellung fest. In Fernsehspots, die nun in der Wahlwerbung eine wichtigere Rolle einnahmen, wurde Brandt als »Mensch wie du und ich«³⁰ präsentiert. Ohnehin traten dezidiert politische Botschaften und die sich aus ihnen ableitende Konfrontation zwischen den gegnerischen Lagern im Zuge der »Gemeinsamkeitspolitik« der SPD mehr und mehr in den Hintergrund zugunsten von vorgeblich unpolitischen »Wohlfühl«-Themen, mit denen Wählerschichten jenseits der eigenen Stammwählerschaft angesprochen werden sollten. Dies imitierte schließlich auch die CDU und integrierte Elemente von Eventisierung und Spektakularisierung in ihre Wahlkämpfe. In diesem Sinne kann man von einer kulturellen Amerikanisierung der bundesdeutschen Wahlkämpfe in den 1960er Jahren sprechen.³¹

²⁸ So P. MERSEBURGER, Willy Brandt, 2002, S. 343.

²⁹ Adenauer an Brandt am 16.8.1961; Antwort auf einen entsprechenden Brief Brandts vom 12.8.1961, zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 118.

³⁰ T. MERGEL, *Propaganda*, 2010, S. 185.

³¹ So C. C. GATZKA, *Demokratie der Wähler*, 2019, S. 337 ff.

Die oben beschriebene Personalisierungsstrategie erreichte ihren Höhepunkt mit den »Willy«-Wahlen 1972, als der international angesehene und mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete Kanzler wirkungsvoll gegen seinen Kontrahenten Rainer Barzel in Szene gesetzt wurde, letzterer umweht vom »Ruch der Illegalität, der über dem Verhalten der CDU/CSU in der Ostpolitik und vor allem beim Konstruktiven Mißtrauensvotum hing«.³² Mit Blick auf die innen- und außenpolitische Thematik, auf die beiden »Kanzlerkandidaten«, ja, sogar auf den Politikbegriff und den Politikstil gab es bei diesen Wahlen klare Alternativen zwischen den beiden Lagern. Auch das Engagement prominenter Künstler, Intellektueller und Wissenschaftler im Rahmen der »Sozialdemokratischen Wählerinitiative« für Brandt unterstützte diese Entwicklung. Allerdings vermochte der wiedergewählte Kanzler seinen Sieg nicht in eine glanzvolle Fortsetzung seiner Kanzlerschaft umzusetzen, vielmehr wuchs der SPD mit Helmut Kohl ein Konkurrent zu, der sich als exzellenter Wahlkämpfer herausstellen sollte.

Angesichts ihres Missbehagens an ihrer Oppositionsrolle versuchten CDU und CSU in den 1970er Jahren, an die alte Polarisierungsstrategie der Adenauer-Ära anzuknüpfen, doch blieb der erhoffte Erfolg aus; in einer grundlegend gewandelten politischen Landschaft zogen die alten Konzepte nicht mehr. Dies sollte auch Franz Josef Strauß als Kanzlerkandidat 1980 zu spüren bekommen, der diese Konfrontationslinie noch am ehesten verkörperte. Die folgenden Jahrzehnte ließen das Konfliktniveau dann auch deutlich zurücktreten – und mit ihm die Personalisierung. Mochten Adenauer und Schumacher noch als Verkörperung klar unterscheidbarer politischer Entwürfe und Ordnungskonzepte erscheinen, so galt dies für ihre Nachfolger als Spitzenkandidaten nicht mehr in demselben Maße. Der Trend zu Entideologisierung, gesellschaftlicher Pluralisierung und neuen Milieubildungen stand quer zum alten Frontdenken.

Mittlerweile spielte auch das Fernsehen im und für den Wahlkampf eine immer größere Rolle. Wahlwerbung dort garantierte nicht nur eine größere Streubreite als Text und Papier, sie war auch eine besonders preisgünstige Variante der Einflussnahme auf den Wähler, stand doch seit 1957 allen zur Wahl zugelassenen Parteien Gratissendezeit im Fernsehen zu. Dies nutzten die Parteien rasch aus und stellten ihre zentralen Botschaften in den Mittelpunkt der entsprechenden Wahlwerbspots. Mit diesem unmittelbaren Zugang zum Zuschauer in dessen privaten Räumen konnte nun auch der bisher der Wahlkampfwerbung Fernstehende angesprochen werden. Dies erhöhte die Reichweite der Wahlspots, verschob aber auch ihre Inhalte hin zu vermeintlich unpolitischen Themen und zur Einbeziehung tagesaktueller Fragen. Die veränderte Rolle der Massenmedien als neuer Hauptinformationsquelle der Wähler ging jedoch weiter. Die »Tagesschau«

³² Ebd., S. 219.

mutierte zur zentralen Instanz der Information und Meinungsbildung über das politische Geschehen, TV-Formate wie der »Internationale Frühschoppen« oder andere Gesprächsrunden ergänzten und vertieften diese Vermittlerfunktion und stärkten darüber hinaus die Akzeptanz von Diskussion und Kontroverse als Element der demokratischen Auseinandersetzung.³³

Zudem änderte sich die Wahlberichterstattung. Seit 1969 brachten beide Fernsehkanäle am Wahltag um 18 Uhr, also in dem Moment, da die Wahllokale schlossen, Sondersendungen, in denen mit Prognosen und Hochrechnungen, mit Informationen über Wählerpräferenzen und Wählerwanderungen das mutmaßliche Ergebnis vorhergesagt und analysiert wurde. »Jetzt waren die Straßen leergefegt, [...] nun wurde der Wahlabend spannend.«³⁴ Damit veränderte der Wahltag seinen performativen Charakter, er wurde zu einem Medienevent. Hierzu gehörte auch, dass sich mit den sich erhärtenden Hochrechnungen die Spitzenkandidaten der Parteien oder von ihnen beauftragte Akteure im Fernsehstudio versammelten, um so in dieser »Bonner Runde« Erfolg und Niederlage zu diskutieren bzw. ihre Sicht der Ergebnisse zu präsentieren. Selbst die Deutung des Wahlausgangs wurde so in das neue Medium verlegt.

Mit der Einführung des dualen Systems von privaten und öffentlich-rechtlichen Medien erhielt der Wahlkampf dort stärker eine Unterhaltungskomponente. Die Dominanz der Politik trat zurück, die Wahlkampfwerbung wurde kürzer und bunter, und die Kandidaten bemühten sich, nicht mehr in erster Linie im Gewand des sachlichen politischen Pädagogen oder des energischen »Machers« aufzutreten, sondern pflegten verstärkt die Aura des freundlichen, politisch kompetenten Mitbürgers von nebenan, ja, ließen sich sogar als Gast in Unterhaltungssendungen und in Talk-Shows einladen. In dieser Veränderung der Wahlkampfkultur hin zu unterhaltungsorientierten Elementen sieht Mergel denn auch einen Trend zur Amerikanisierung der bundesdeutschen Wahlkämpfe, »allerdings, das sei betont, mit gewissermaßen gebremsten Schaum«.³⁵ Andere Werbeformen, insbesondere Anzeigen, Plakate und Flugblätter, blieben noch immer wichtige Formate im Portefeuille der Wahlkämpfer.

Seit 1969 fanden sich die Spitzenkandidaten der verschiedenen Parteien kurz vor dem Wahltag im Fernsehen zu teils mehrstündigen Diskussionsrunden zusammen – die »Elefantenrunde« war geboren. Die ersten dieser Veranstaltungen gerieten teils zu einem ruppigen Schlagabtausch der Kontrahenten, insbesondere Schmidt und Strauß lieferten sich in diesem Rahmen 1980 ein heftiges Rededuell. Erst allmählich lernten die Teilnehmer, sich als unpolemische, »sachliche« Gesprächspartner zu inszenieren und damit der vom Publikum erwarteten Norm

³³ Vgl. ebd., S. 358 f.

³⁴ T. MERGEL, *Propaganda*, 2010, S. 339.

³⁵ Ebd., S. 357.

von Haltung und »Anstand« zu entsprechen. Angesichts der hohen Zuschauerzahlen entwickelten sich diese Fernsehdiskussionen der Spitzenkandidaten zum meistbeachteten Ereignis der Wahlkämpfe der 1970er und 1980er Jahre. 1990 versagte sich Helmut Kohl jedoch einer solchen Diskussion, schien ihm nun die Zahl von fünf oder sechs Teilnehmern (einschließlich von SED/PDS) kein adäquates Gremium, um sich dort zu präsentieren.

Im Bundestagswahlkampf 2002 lebte dieses Format dann in veränderter Form, nämlich als TV-Debatte zwischen dem Bundeskanzler und seinem Herausforderer, wieder auf; an zwei Abenden übertrugen ARD und ZDF bzw. RTL und SAT 1 von je zwei Journalisten moderierte Rededuelle zwischen Gerhard Schröder und Edmund Stoiber. Gerade Schröder hatte diesen auf ein Personenduell reduzierten Wettbewerb gesucht, sah er in einer solchen Inszenierung doch eine gute Möglichkeit, sein Mediencharisma auszuspielen. In Diskussionshabitus und Auftreten stark formalisiert, in ein striktes Zeitkonto eingeschnürt und in klassischem Interviewstil von den Journalisten befragt, versuchten beide Spitzenkandidaten, ihre Standpunkte zu den jeweils angesprochenen Themenkomplexen darzulegen. Das Bemühen der Politiker um Seriosität und der Journalisten um paritätische Zumessung der Diskussionszeit erstickte allerdings jede Spontaneität und jede direkte Ansprache des umworbenen Wählers bzw. Zuschauers. Damit kann dieses Veranstaltungsformat als ein zwar spätes, aber immer noch markantes Beispiel für die bundesdeutsche Wahlkampfkultur betrachtet werden, die sich in besonderer Weise den Prinzipien von Fairness und Sachlichkeit verpflichtet sah. Diese TV-Duelle kurz vor dem Wahltag sind mittlerweile zu einem festen Bestandteil der Wahlkämpfe geworden.

Basierten die zuletzt betrachteten Wahlkampfstrategien und Wahlkampfformen eher auf einer von den Parteizentralen aus gesteuerten, hierarchisch strukturierten Kampagnenführung, so öffnete die Nutzung der Sozialen Medien – Facebook, YouTube, Twitter, Instagram etc. – den Wahlkämpfern wie den umworbenen Wählern völlig neue Kommunikationskanäle und Kommunikationsformen. Das sich durch das *Social Web* ergebende Gestaltungs- und Organisationspotential stellte »die bisherige Konstellation der parteizentrierten, das heißt von der Parteispitze orchestrierten Wahlkämpfe im wahrsten Sinne des Wortes auf den Kopf.«³⁶ Durch die Selbstvernetzung und damit die aktive Teilnahme der zuvor passiven Nutzer an der Gestaltung entsprechender Internetforen vermochten die Wahlkämpfer neue Unterstützerzirkel, insbesondere jüngere und parteiferne Kreise, zu gewinnen und in ihre Diskussionen einzubinden. Zudem konnten, soweit den Parteien die Trägergruppen für breit aufgestellte Straßenkampagnen abhanden kamen, über die Sozialen Medien neue Wahlkampfaktivitäten in Gang gesetzt

³⁶ A. RÖMMELE/S. EINWILLER, Soziale Medien, 2012, S. 105.

werden. Gerade das Jahr 2005, als den Wahlkämpfern angesichts der vorzeitigen Auflösung des Deutschen Bundestages nur eine kurze Zeitspanne, nämlich zwei Monate, für ihre Kampagne zur Verfügung stand, begünstigte die Hinwendung zum *E-campaigning*, haben Online-Angebote doch kurze Produktionszyklen und verursachen vergleichsweise geringe Kosten. Gerade die »Piraten«-Partei nutzte in den Wahlkämpfen der 2010er Jahre diese Möglichkeit sehr bewusst, um direkt, ortsunabhängig, ungefiltert und ohne Zeitverlust ihre politischen Botschaften zu verbreiten und in Kontakt zu ihren potentiellen Unterstützern zu treten. Ihrem kometenhaften Aufstieg folgte jedoch ein ebenso jäher Absturz in der Wählergunst. Deshalb muss es fraglich bleiben, wieweit die Einbindung der Sozialen Medien die Reichweite der Wahlkampagnen vergrößert oder ob sie deren Profil und Durchschlagskraft stattdessen eher verwässert. Zudem wäre zu klären, wie mit Phänomenen wie *Fake News* oder *Hatespeech* umzugehen ist.

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. Die Hochburgen der Christdemokraten lagen eindeutig in den Regionen an Rhein und Ruhr sowie im Südwesten der Bundesrepublik, die vor 1933 von der Zentrumsparterie dominiert worden waren. Im norddeutschen Raum bzw. dort wo sie mit regional stark verankerten »bürgerlichen« Parteien in Konkurrenz standen, blieben sie jedoch deutlich hinter diesen Erfolgen zurück. Die CSU wiederum stand in Bayern in Konkurrenz zu Bayernpartei und Wirtschaftlicher Aufbauvereinigung (WAV), die insbesondere in der ländlich-konservativen Wählerschaft Ober- und Niederbayerns sowie unter Vertriebenen und Flüchtlingen beträchtlichen Zuspruch erlangten und den Anteil, den die Christsozialen bei den Landtagswahlen 1946 errungen hatten, nahezu halbierten.

Auch die SPD hatte gegenüber den Landtagswahlen der Jahre 1946 und 1947 Verluste zu beklagen. Die Gründe sind nicht einfach zu bestimmen, dürften aber wohl – neben der gestiegenen Wahlbeteiligung, die sich zugunsten der »bürgerlichen« Parteien auswirkte – auf ihrem Festhalten an wirtschaftsplanerischen Grundsätzen sowie ihrer Denunziation in der gegnerischen Propaganda als marxistische, »Moskau« nahestehende Partei beruhen. Ausgesprochene Hochburgen vermochte sie weniger auszubilden als die CDU, wenngleich in den Ländern nördlich der Mainlinie ihr Stimmenanteil höher war als in Rheinland-Pfalz, dem späteren Baden-Württemberg oder in Bayern. Hierbei hatte die SPD vom Niedergang der KPD nicht zu profitieren vermocht, die gegenüber den Urnengängen der Jahre 1946 und 1947 etwa ein Drittel ihrer Wähler verloren hatte. Deren zunehmende Bloßstellung als Kostgänger und Interessenvertretung der Sowjetunion und ihres Satellitenregimes in Ostberlin schlug sich in diesem Ergebnis nieder.

Als eigentlicher Wahlsieger konnten sich die Liberalen fühlen. Ihre Zentren lagen in den beiden Stadtstaaten, aber auch in Hessen, wo sie zweitstärkste Partei noch vor der CDU wurden, sowie in Rheinland-Pfalz und im Gebiet des späteren Baden-Württemberg. Damit hatten sie einerseits an traditionelle Hochburgen des Liberalismus, insbesondere des demokratischen Flügels, angeknüpft, aber auch von ihrem strikt antimarxistischen und »laizistischen« Kurs profitiert. Andere Parteien vermochten als Regionalparteien nur in ihren Hochburgen größere Wahlerfolge zu erzielen. Dies galt für die Deutsche Partei (DP), die Anhänger vor allem in Norddeutschland fand, und auch für das Zentrum, das eine auf Nordrhein-Westfalen fokussierte Partei blieb. WAV und Bayernpartei traten ohnehin nur in Bayern an. Splitterparteien mit regionalen Hochburgen waren ebenso die rechten und rechtsextremen Parteien, die nun nach dem Ende des Lizenzierungszwangs in größerer Zahl hervortraten, sich letztlich aber gegenseitig blockierten.

Jürgen Falter hat die Bundestagswahl 1949 als »ein Bindeglied zwischen der ersten und der zweiten Republik« angesehen und hierbei auf die hohe regionale Stabilität der wichtigsten Parteigruppierungen hingewiesen: »Trotz der riesigen Bevölkerungsverschiebungen der Nachkriegszeit und des durch den Krieg und seine Folgen induzierten tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Wandels [blieben] viele alte Parteihochburgen bestehen.«³⁷ In der Tat sind die Anknüpfungspunkte an die Wahlen vor 1933 augenfällig. Dies gilt für die sozialstrukturellen Merkmale der jeweiligen Parteianhänger wie für die regionalen Hochburgen der Parteien. Gleichzeitig lässt sich aber auch konstatieren, dass – mit Ausnahme der KPD, deren Abstieg unübersehbar war – in diesen Wahlen die drei Parteien, die bereits von den Besatzungsmächten als »Lizenzparteien« privilegiert worden und nun bundesweit mit Kandidaten und Wahllisten angetreten waren, das Fundament für die künftige Struktur des westdeutschen Parteiensystems legen konnten. Auch wenn die verschiedenen Regional- und Rechtsparteien 1949 noch durchaus ansehnliche Wahlerfolge feiern konnten, fehlten ihnen doch Substanz und Profil für eine dauerhafte politische Basis. Die Momentaufnahme des 14. August 1949 mochte dies vielleicht nicht zum Ausdruck bringen, doch strukturell war die Entwicklung hin zu einem Dreiparteiensystem mit CDU/CSU und SPD als den dominanten Säulen und der FDP als dritter Kraft mit den ersten Bundestagswahlen angelegt.

Verbunden mit dieser Konzentration des Parteiensystems war der Siegeszug des Volksparteikonzepts. Waren die Parteien der Weimarer Republik weitgehend auf bestimmte, soziologisch abgrenzbare Bevölkerungsgruppen fixiert geblieben, so setzte sich in der Bundesrepublik nun ein neuer Parteientyp durch, der – bei Abschleifung des programmatischen Profils – auf die möglichst umfassende

³⁷ J. W. FALTER, *Kontinuität und Neubeginn*, 1981, S. 236 und 241.

Mobilisierung der Wählerschaft für die eigene Partei jenseits von Status- oder sozialer Schichtzugehörigkeit setzte. Vorreiter waren hier die Christdemokraten, die sich bewusst als interkonfessionelle Sammlungsbewegung auf breiter sozialer Grundlage konstituiert hatten. Hiermit sollte der »Zentrums-Turm« geschleift werden, neben dem Milieu des politischen Katholizismus wollte man bewusst auch protestantische Wähler ansprechen und so Teile des ehemaligen liberal-konservativen Parteienspektrums für sich gewinnen.

Wie die Wahlergebnisse der 1950er Jahre zeigen, waren – jenseits der FDP, die sich behaupten konnte – die kleineren Parteien rechts der Union nicht in der Lage, diesem politischen Deutungsangebot eigene Substanz entgegenzusetzen, vielmehr erodierte ihre Wählerbasis binnen kurzem angesichts der von der politischen Konkurrenz ausgehenden Zugkraft. Bei jeder Wahl gelang es der Union, Teile der bisherigen Anhänger von Zentrum, Deutscher Partei, Bayernpartei und WAV für sich zu gewinnen und 1957 sogar die absolute Mehrheit der Stimmen zu erreichen. Die Zugkraft des populären Kanzlers, aber auch die Identifizierung der größten Regierungspartei mit der Westintegration sowie dem sich entfaltenden »Wirtschaftswunder« und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats taten ein Übriges, um deren Dominanz auf dem politischen Massenmarkt der Bundesrepublik Deutschland zu untermauern.

Die SPD vermochte dem lange nichts entgegenzusetzen. Auch hier hatten führende Vertreter der Partei bei deren Wiedergründung zur sozialen Öffnung und zum Bruch mit den Weimarer Traditionen aufgerufen. Dennoch tat sie sich schwer, aus den traditionellen sozialen Schranken auszubrechen, der »Stallgeruch der Weimarer Solidargemeinschaft«³⁸ haftete der Partei noch lange an. Erst mit der Organisations- und Programmreform der späten 1950er Jahre, die mit dem Begriff »Godesberg« verbunden ist, gelang es der SPD, die Milieupartei hinter sich zu lassen und in erhofftem Maße neue Wählerschichten anzusprechen. Die soziale Zusammensetzung der Mitglieder, aber auch der Funktionäre und Mandatsträger wurde nun vielfältiger, bunter und heterogener. Diese Öffnung zog dann auch die – noch immer moderaten – Wahlerfolge der kommenden Jahre nach sich. Hierbei bewegte sich die Partei langsam auf die Vierzig-Prozent-Marke zu.

Ohnehin stellten gesellschaftliche Wandlungsvorgänge der 1960er und 1970er Jahre die parteipolitischen Präferenzen in Frage. Im Kontext der vielfältigen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und weltanschaulichen Veränderungs- und Einebnungsprozesse, die diese Zeit prägten, verringerten sich die traditionellen Bindungen der Wähler an spezifische Parteien und machten einem neuen Pluralismus Platz. In einer modernen Industriegesellschaft, zu der die Bundesrepublik in zunehmendem Maße wurde, ließ sich eine spezifische Schichtmentalität oder

³⁸ P. LÖSCHE/F. WALTER, *Die SPD*, 1992, S. 137.

konfessionelle Prägung nicht mehr vererben. Dies begünstigte eine neue Mobilität und Unbestimmbarkeit im politischen Verhalten der Wählerschaft.

Hiervon profitierte zunächst einmal die Sozialdemokraten. Seit den späten 1960er Jahren strömten nicht nur Zehntausende in die Partei, auch ihre Wählerbasis veränderte sich markant, sie wurde nun »immer mehr zur Partei der Studenräte und des öffentlichen Dienstes mit Wählerverwurzelung im Bereich der großstädtischen Arbeiterschaft«. ³⁹ Die CDU zog hier mit einiger Verspätung nach. Mit dem Wandel von einer Wähler- zu einer Mitgliederpartei erhöhte sie nicht nur ihre politische Schlagkraft, durch die Abgrenzung von der Regierungskoalition in der Ostpolitik wie in zentralen innenpolitischen Fragen wollte sie sich bewusst als politische Alternative profilieren. In der Folge vermochten beide Volksparteien immer größere Teile der Wählerschaft anzusprechen. Hatten sie 1965 zusammen knapp 87 Prozent der Stimmen auf sich vereinen können, so steigerten sie dies in den folgenden Urnengängen auf über 90 Prozent. Der Siegeszug des Volksparteikonzepts schien unaufhaltsam.

Dennoch sollte sich dies als Fehlschluss erweisen. Seit den 1960er Jahren betraten neue Akteure die politische Bühne, das parlamentarische System wurde in zunehmendem Maße herausgefordert von außerparlamentarischen Gruppen und Bewegungen. Die Ursprünge der neuen sozialen Bewegungen lagen im Wandel des Lebensgefühls und der Lebensorientierung, der viele westliche Gesellschaften in den frühen 1970er Jahren erfasste. Hierbei artikulierte sich dieser breit gestreute und vielstimmige Protest zunächst bewusst außerhalb der Parlamente, doch wandelte sich dies gegen Ende der 1970er Jahre in eine zunächst dezentrale und sehr heterogene Wahlbewegung. »Was im lokalen und regionalen Bereich begann, setzte sich in den Ländern fort und erreichte schließlich die Bundesebene.« ⁴⁰ Das bis zu diesem Zeitpunkt festgefügte Bonner Dreiparteiensystem wurde um einen vierten Akteur erweitert.

Der Einzug der »Grünen« in den Deutschen Bundestag 1983 mit 27 Abgeordneten (5,6 %) veränderte die parteipolitischen Zuordnungsverhältnisse nachhaltig. Hatten in den letzten zwei Jahrzehnten die Liberalen als »Zünglein an der Waage« den »Kanzlermacher« spielen können, so entwickelte sich nun ein Vierparteiensystem mit Union und FDP auf der einen sowie SPD und »Grünen« auf der anderen Seite. Auch wenn viele Anhänger der neuen Bundespartei sich weiterhin als parlamentarischer Arm einer außerparlamentarischen Bewegung verstanden und somit mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie haderten, war damit die parteipolitische Formierung des grünen Protests doch vollzogen. Aus einer Protestbewegung, die sich als Alternative zu den herkömmlichen Par-

³⁹ Ebd., S. 95.

⁴⁰ S. MENDE, »Nicht rechts, nicht links, sondern vorn«, 2011, S. 2.

teien verstand, wurde mehr und mehr eine sich »links« einordnende Milieupartei.

Als ein noch entscheidender Einschnitt sollten sich jedoch die Friedliche Revolution und die Wiedervereinigung erweisen. Die ostdeutsche Bürgerbewegung, kaum organisiert und von der Vereinigungswelle geradezu überrollt, verlor im Zuge des Vereinigungsprozesses jede gestalterische Kraft und zerfiel nach 1990 rasch. Was aus diesem Spektrum übrig blieb, waren das »Bündnis 90«, das sich 1993 mit den westdeutschen »Grünen« vereinigen sollte, sowie einige kurzlebige neue politische Gruppierungen wie Neues Forum, Demokratischer Aufbruch oder eine neue sozialdemokratische Partei, die SDP, die sich jedoch schon bald mit ihrer westlichen Partnerin vereinte. Die ehemaligen »Blockparteien« jenseits der SED ebenso wie die nun neu gegründeten Parteien suchten nach Möglichkeiten, Verbindungen mit bundesdeutschen Parteien einzugehen und so in den anstehenden ersten gesamtdeutschen Wahlen ihre Schlagkraft zu sichern. Einzig die SED fand keinen Partner, sie versuchte stattdessen, sich von ihrem Charakter als DDR-Staatspartei zu lösen und sich, umbenannt in PDS, als ostdeutsche Protest- und Interessenpartei zu profilieren.

Die Wahlen am 2. Dezember 1990 brachten dann mit 41,3 Prozent der Zweitstimmen in den östlichen Bundesländern einen Triumph der rund um die Ost-CDU geknüpften »Allianz für Deutschland«; im westlichen Wahlgebiet errangen die Unionsparteien 44,3 Prozent. Auch die Liberalen konnten mit 12,9 Prozent im Osten und 10,6 Prozent im Westen zufrieden sein. Demgegenüber waren die Resultate für die SPD eine große Ernüchterung; zwar waren ihre Verluste in den westlichen Bundesländern (35,7 %) auch schmerzlich, doch dass im östlichen Wahlgebiet nicht einmal jeder vierte Wähler (24,3 %) für sie gestimmt hatte, war eine herbe Enttäuschung. Bündnis 90 (6,2 %) sowie PDS (11,1 %) übersprangen nur in den neuen Bundesländern die Fünf-Prozent-Hürde und konnten damit Abgeordnete in den gesamtdeutschen Bundestag entsenden. Somit hatte sich das Vier- zu einem Fünf-Parteien-Parlament gewandelt.

In den folgenden Bundestagswahlen wurden die Unterschiede in Wählerzuspruch und Wahlverhalten zwischen West und Ost eher noch markanter. Während sich in den alten Bundesländern die tradierten Strukturen von zwei großen und zwei kleineren Parteien bis auf Weiteres behaupteten, entwickelte sich in den neuen Bundesländern ein Dreiparteiensystem mit den bei Wahlen um die 30 Prozent pendelnden Parteien CDU, SPD und PDS, während FDP und »Bündnis 90/Die Grünen« Mühe hatten, die Fünf-Prozent-Hürde zu überspringen. Das tradierte Parteiensystem der »alten« Bundesrepublik schien sich also – wenn auch mit gewissen Verschiebungen – als dominant zu erweisen.

Bei genauerem Hinsehen beeinflussten der Fall der Mauer und der Zusammenbruch des »Ostblocks« den Charakter des Parteiensystems jedoch tiefer und nachhaltiger, als es die konstatierten Ähnlichkeiten nahe legen. Mit der Deutschen

Einheit fielen der Antikommunismus und die Abgrenzung von der DDR als prägendes Motiv des Parteienwettbewerbs weg. Zwar versuchten insbesondere CDU und CSU, mit ihrer »Rote Socken«-Kampagne 1994 dies noch einmal zu beleben und damit ein perhorresziertes »Volksfront«-Bündnis zwischen SPD, »Grünen« und PDS zu skandalisieren, doch erwies sich dieses Unterfangen nicht als erfolgreich. »Der antitotalitäre Konsens der alten Bundesrepublik [ließ sich], erst recht nach dem Ende des Realsozialismus, auf parteipolitischer Ebene nicht mehr so einfach revitalisieren«⁴¹, vielmehr verblassten mit dem Abgang auf das Zeitalter der Ideologien die Feindbilder des Ost-West-Konflikts und mit ihnen seine Glaubenssätze.

Zudem gab es nach wie vor markante politkulturelle Unterschiede in beiden Teilen Deutschlands. Während im Westen das Konzept der »wehrhaften« Demokratie mit der Abgrenzung gegen den linken und den rechten Rand noch immer zumindest untergründig virulent war und damit vor allem die PDS auf Abstand gehalten wurde, fehlte im Osten eine solche normative Unterfütterung und parteipolitische Polarisierung. Vielmehr wurde dort die PDS als eine Partei unter vielen eingeschätzt, die so wählbar war wie die anderen, zumal sie vor Ort vielfach als bürgernahe Kommunalpartei auftrat. Zudem standen die Wähler dort dem politischen System der Bundesrepublik und ihren Institutionen kritischer gegenüber als ihre westdeutschen Landsleute⁴² und waren in ihren Parteipräferenzen volatiler und stärker von Personen und tagesaktuellen Themen abhängig. Dies perpetuierte die feine Trennlinie zwischen den beiden Wahlgebieten.

Zunächst hatten die Überlebenschancen der PDS sogar prekär ausgesehen. Da ihre Wahlergebnisse auf Bundesebene um die fünf Prozent schwankten und sie somit randständig blieb, konnte die politische Konkurrenz hoffen, dass sie über kurz oder lang zu einer ostdeutschen Regionalpartei herabsinken und sich somit das tradierte Vier-Parteien-Modell im ganzen Bundesgebiet wieder durchzusetzen würde. Der massive Mitgliederschwund tat ein Übriges, um ihre Kampagnenfähigkeit zu beeinträchtigen. Erst als die PDS im Juli 2007 mit der WASG, einer Gruppierung vorrangig aus regierungskritischen SPD-Mitgliedern und Gewerkschaftern, fusionierte und damit auch in den westlichen Bundesländern eine nennenswerte Anhängerschaft gewinnen konnte, etablierte sie sich als linker Außenposten des bundesdeutschen Parteiensystems. Mittlerweile ist sie mit knapp zehn Prozent der Zweitstimmen ein konstanter Faktor in diesem Raum.

Derweil hat sich mit der Allianz für Deutschland (AfD) auch am rechten Rand eine neue Partei gebildet, die nach den Wahlen 2017 mit 12,6 Prozent der Stimmen in den Deutschen Bundestag einziehen konnte. Vier Jahre zuvor als

⁴¹ T. HOLZHAUSER, »Nachfolgepartei«, 2019, S. 142.

⁴² So ebd., S. 105. Ähnlich auch O. NIEDERMAYER, Bevölkerungseinstellungen zur Demokratie, 2009.

EU-skeptische und rechtsliberale Partei gegründet, entwickelte sie sich nach der Abspaltung ihres wirtschaftsliberalen Flügels weiter nach rechts und vereint mittlerweile unter ihrem Dach verschiedene, teils widersprüchliche innerparteiliche Vereinigungen und Parteiflügel, die von nationalkonservativen Anschauungen bis zu autoritären und völkisch-nationalistischen Positionen reichen. Gelang ihr im Jahr nach der Parteigründung bereits der Einzug in das Europaparlament, so konnte sie in der Folgezeit auch in alle Landesparlamente und 2017 ebenfalls in dem Bundestag einziehen. Mit 94 Abgeordneten⁴³ ist sie dort die drittstärkste Kraft und mit Bildung der Großen Koalition die größte Oppositionsfraktion.

Diesem Wandel hin zu einem Sechs-Parteien-Parlament lagen massive strukturelle Verschiebungen zugrunde. »Bonn«, so hat es ein scharfsichtiger zeitgenössischer Beobachter konstatiert, »war so gut darin, nicht Weimar zu werden, dass es auch noch Bonn blieb, als aus ihm schon längst Berlin geworden war. Diese Zeit ist nun endgültig vorbei.«⁴⁴ Die schon in den 1970er Jahren einsetzende Auflösung sozial-moralischer Milieus, begleitet von einer verstärkten Tendenz zu Individualisierung sowie der Pluralisierung von Wertmustern und Lebensstilen, hat sich weiter verstärkt. Parteiloyalitäten nahmen ab, die Identifikation mit einer bestimmten Partei ging zurück, während gleichzeitig die Zahl ungebundener Wechselwähler wuchs. Insofern kann von einer »wahlpolitischen Individualisierung«⁴⁵ gesprochen werden, indem Wahlentscheidungen in zunehmendem Maße von taktischen Gesichtspunkten bei politisch Interessierten oder aber von momentanen Stimmungen in anderen Wählermilieus abhängig sind. Hatten Parteiloyalitäten und Parteinetzwerke, gespeist aus sozialen Milieus und Vorfeldorganisationen, bis in die jüngere Vergangenheit hinein die Parteien zusammengehalten und ihnen Wahlerfolge eingebracht, so hat dieser Unterbau mittlerweile erheblich an Kraft verloren. Dies schlägt sich nicht zuletzt in der oben beschriebenen Auffächerung des Parteiensystems wie in den Wahlergebnissen nieder.

Hierbei fallen die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland besonders ins Auge. Die Erosion der Volksparteien vollzieht sich in deren ostdeutschen Landesverbänden schneller und dramatischer als in den westlichen Gebieten, sind sie dort doch ohnehin schwächer verwurzelt als in den Ländern der »alten« Bundesrepublik. Nach dem Ende der DDR vermochten sie den vopolitischen Raum, der durch die Organisationen der SED sowie durch die staatlichen Betriebe besetzt war, kaum zu füllen; nicht nur entwickelten sie in den »neuen« Ländern ein eher schwaches Organisationsnetz mit einer geringen Zahl von Mitgliedern, auch die Verankerung in Vereinen, Verbänden, kirchlichen Organisationen oder anderen Foren der Zivilgesellschaft gelang ihnen dort nur mangelhaft. War dies

⁴³ Durch Austritte verringerte sich diese Zahl mittlerweile auf 90 Abgeordnete.

⁴⁴ Robert Pausch, »Wie weh darf es tun?«, in: DIE ZEIT, 5.9.2019.

⁴⁵ So J. RASCHKE, Die Zukunft der Grünen, 2001, S. 18.

in den 1990er Jahren noch nicht aufgefallen, da – so in Brandenburg – anerkannte Repräsentanten mit einer gewissen Nähe zur Bürgerrechtsbewegung oder – so in Sachsen und Thüringen – bundespolitisch erfahrene Politiker als Ministerpräsidenten in fast präsidentialem Stil mit ihren Parteien das Feld beherrschten, so hat sich dies mittlerweile deutlich gewandelt. Gerade im östlichen Wahlgebiet ist die Bereitschaft der Wähler zu Loyalität und Stetigkeit prekär. Manche Beobachter sehen die Entwicklung in den östlichen Bundesländern gar als Vorbote und Modell dessen, was über kurz oder lang auch die westliche Parteienlandschaft erfassen könnte.

Drittes Kapitel

Die Abgeordneten

In den 1. Deutschen Bundestag zogen 400 Abgeordnete ein, zuzüglich acht (ab 1952: 19) Berliner Abgeordnete ohne Stimmrecht, zwei Parlamentariern war der Weg nach Bonn über Überhangmandate eröffnet worden. Mit dem neuen Wahlgesetz 1953 erhöhte sich diese Zahl auf 484 (+ 22 Berliner) Abgeordnete, mit dem Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik Deutschland auf 494 MdB. Nach dem Neuzuschnitt mehrerer Wahlkreise wuchs die gesetzmäßige Zahl auf 496 Parlamentarier. Mit der ersten gesamtdeutschen Wahl stieg diese Zahl auf 656 Personen (einschließlich der nun stimmberechtigten Repräsentanten Berlins) an.⁴⁶ Mittlerweile ist diese Anzahl, einschließlich der Überhang- und Ausgleichsmandate, auf 709 gestiegen. Wer waren diese Parlamentarier, die die bundesdeutsche Bevölkerung repräsentierten? Welche generationellen Prägungen lassen sich für sie ausmachen? Welche spezifischen Voraussetzungen und Erfahrungen brachten sie für ihre künftige Arbeit in Bonn bzw. Berlin mit?

Der Deutsche Bundestag war und ist ein von Männern dominiertes Parlament. 1949 wurden in die Volksvertretung am Bonner Rheinufer 28 Frauen (6,8 %) gewählt. 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. In den folgenden beiden Wahlperioden stieg dieser Wert leicht an, um dann bis 1972 wieder unter sechs Prozent zu fallen. Erst 1983 erreichte der Anteil knapp zehn Prozent, 1990 dann zwanzig Prozent, 1998 schließlich dreißig Prozent. Den höchsten Frauenanteil hatte mit 36,3 Prozent der 2013 gewählte Bundestag; mittlerweile (2017) beträgt der Anteil der Parlamentarierinnen 31 Prozent. Auch wenn alle Bundestagsparteien sich bemühten, den Frauenanteil in ihrer Fraktion zu erhöhen – die SPD erfolgreicher als FDP und CDU/CSU – so gab der Einzug der »Grünen« in das Bundeshaus am Rheinufer und dann derjenige der PDS/Die Linke in das gesamtdeutsche Parlament den Ausschlag für diesen Anstieg; in beiden Fraktionen lag und liegt der Anteil weiblicher Abgeordneter bei mehr als fünfzig Prozent.⁴⁷ Ein gewandeltes Frauenbild sowie die gestiegene Bereitschaft von Frauen, sich im politischen Raum zu engagieren, waren für diesen Zuwachs verantwortlich. Erst

⁴⁶ Vgl. zu diesen Zahlen Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 381.

⁴⁷ Zahlen nach Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 634 ff.

der Einzug der AfD in den Reichstag am Spreeufer ließ diesen Wert wieder sinken.

Parlamentarierinnen waren deutlich häufiger alleinstehend als ihre männlichen Kollegen.⁴⁸ Während letztere zu mehr als neunzig Prozent verheiratet waren und in der großen Mehrzahl auch Kinder hatten, waren anfangs sechzig Prozent der weiblichen Abgeordneten ledig, verwitwet oder geschieden; erst im Laufe der Jahre verringerte sich dieser Anteil auf ein gutes Drittel. Dies galt (mit gewissen Abweichungen) für CDU/CSU, SPD und FDP. Bei den »Grünen« und der PDS/Die Linke war und ist der Anteil der alleinstehenden Parlamentarierinnen sogar noch höher, insbesondere in den Legislaturperioden nach dem Einzug dieser Parteien in den Bundestag. Überkommene Anschauungen von geziemenden weiblichen Rollenmustern haben sich so bis in das Parlament am Rheinufer tradiert; erst der Einstellungswandel nach dem Aufkommen der neuen Frauenbewegung sollte diese Vorbehalte abschleifen. Auch wurden Frauen eher über Landeslisten gewählt, während »vor Ort« der lokale »Platzhirsch« seinen Wahlkreis zu verteidigen oder ein neues Direktmandat zu erobern suchte.

Angaben zur Konfessionsstruktur lassen sich erst ab der 2. Wahlperiode ermitteln.⁴⁹ Hiernach gab ein gutes Drittel der Abgeordneten an, katholisch zu sein, ein knappes Drittel bekannte sich zum evangelischen Glauben, während ein weiteres Drittel eine entsprechende Aussage verweigerte. Von zentraler Bedeutung waren diese Daten vor allem für die CDU/CSU-Fraktion, lag den Unionsparteien doch daran, den konfessionellen Graben zuzuschütten und sich als interkonfessionelle politische Kraft zu präsentieren. Trotz aller Bemühungen, die Zahl der Protestanten zu erhöhen, lag in ihren Reihen der Anteil der Katholiken von Anfang an bei über sechzig Prozent und sollte erst ab 1990 unter diese Marke fallen. Demgegenüber waren unter den Liberalen die Protestanten in der Mehrzahl, während in der SPD wie auch bei den »Grünen«, bei PDS/Die Linke und AfD diejenigen dominierten und dominieren, die keine Angaben zu ihrer Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft gemacht haben.

Verlässlicher sind dagegen die Angaben zur Altersstruktur. Das Durchschnittsalter der 1949 Gewählten 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). Löbe vermutete auch, dass er »von der alten Garde [...] in Bonn nur wenige treffen« werde; die neuen Abgeordneten seien »meist junges Blut, und es muß sich erst herausstellen was aus ihnen wird«.⁵⁰ In der Tat war der 1. Deutsche Bundestag jünger als seine Weimarer Vorgänger, in denen Anciennität und politische Erfahrung für die Personalrekrutierung der meisten Fraktionen eine große Rolle gespielt hatten. Diese Fixierung

⁴⁸ Vgl. ebd., S. 662 f.

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 666.

⁵⁰ Löbe an Wilhelm Keil am 18.8.1949, zit. nach S. ULLRICH, Weimar-Komplex, 2009, S. 328.

auf hierarchische Strukturen wollten alle Parteien nun durchbrechen. Gut die Hälfte der neuen Bonner Abgeordneten war vor der Jahrhundertwende geboren worden, hatte somit das Kaiserreich noch bewusst erlebt und hatte dann ihre berufliche und ggf. politische Karriere in der Weimarer Republik begonnen. Für die bei Mandatseintritt 40- bis 50-Jährigen, ein weiteres Drittel der Abgeordneten, waren die Weimarer Jahre und dann das Dritte Reich die entscheidenden generationellen Bezugspunkte. Jünger als 40 Jahre waren im September 1949 nur 14 Prozent der Neuparlamentarier.

In der Forschung⁵¹ ist eine solche Orientierung an generationsspezifischen Prägungen, also an auffälligen Gemeinsamkeiten bestimmter Alterskohorten, vielfach zum Ausgangspunkt genommen worden, um gerade mit Blick auf Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts signifikante politische Generationen gegeneinander abzugrenzen. Hiernach wird eine solche politische Generation dadurch definiert, dass bedeutsame und langfristig folgenreiche Entwicklungen die Erlebnisse einer zu dieser Zeit heranwachsenden oder in den Vordergrund tretenden Altersgruppe geprägt und sie damit scharf von Älteren und Jüngeren abgegrenzt haben. Dies lässt sich auch auf den Deutschen Bundestag übertragen und vermittelt Hinweise auf charakteristische personelle Konstellationen zu Beginn der parlamentarischen Arbeit und auf deren Veränderungen im Zeitverlauf.

Schon Gerhard Loewenberg hat die Unterscheidung zwischen denjenigen, die während des Kaiserreichs oder der Weimarer Republik »ihre politische Reife erlangt hatten«, und denjenigen, die »während oder nach der Nazizeit mündig wurden«,⁵² 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 der Nazipartei verschlossen. [...] Die harte Verfolgung jeder nicht nationalsozialistischen politischen Betätigung ließ nur wenige Alternativen übrig: Beteiligung an der Nazipolitik, Aufgabe

⁵¹ Vgl. etwa U. HERBERT, *Drei politische Generationen im 20. Jahrhundert*, 2003.

⁵² G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus*, 1969, S. 123.

aller politischen Betätigung, heimliche politische Aktivitäten, Emigration oder, für manche, Konzentrationslager.«⁵³

Diese Erfahrung vom Ende aller politischen Perspektiven, von teils gravierenden beruflichen Nachteilen und von politischer 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, Dissidenz 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 vom HJ- über den Arbeits- bis hin zum 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 ihr die Erfahrung von persönlichem Arrangement und Betätigung in einer Diktatur gefehlt. 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 die 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 wiederentstehenden Institutionen der deutschen Demokratie. Diese Erfahrungen, von nachhaltig prägender Bedeutung für die Jüngeren, waren für die Älteren nur ein Übergang.«⁵⁴

Die »Weimarer Generation«, die schon zahlenmäßig die größte Alterskohorte im neu gewählten Bundestag war und auch vielfache Erfahrungen aus politischer Arbeit vor 1933 mit in die neue Funktion als Abgeordneter einbrachte, prägte dann auch in hohem Maße die Anfänge des parlamentarischen Lebens in der ehemaligen Pädagogischen Akademie am Bonner Rheinufer. Ihr Selbstverständnis als Bannerträger der ersten deutschen Demokratie, ihre Vertrautheit mit Verfahrensgrundsätzen und parlamentarischen Praktiken, auch ihre Autorität und

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Ebd., S. 124.

ihr Ansehen verliehen ihnen Gewicht und Stimme. Mit ihren hohe Reputation genießenden Köpfen drückten sie der öffentlichen Perzeption des Bonner Bundeshauses ihren Stempel auf.

Dennoch sollte sich dies schon im nächsten Bundestag ändern. 1953 war knapp die Hälfte der Abgeordneten Neuparlamentarier.⁵⁵ Hatten alle Parteien 1949 bei der Aufstellung ihrer Kandidaten auf vertraute Köpfe zurückgreifen müssen oder wollen, so hatte sich mittlerweile die Wahl in das Hohe Haus am Rheinufer als attraktives Karriereziel für politisch Ambitionierte herausgeschält. Dies sowie der Wunsch der Parteiführungen, die Zusammensetzung der künftigen Fraktion über die Kandidatenauswahl zu steuern, waren für diesen Personalwechsel verantwortlich. In den folgenden Wahlperioden sank die Zahl der »Erstlinge« im Bonner Bundeshaus – mit leichten Schwankungen – auf 25 bis 30 Prozent und in den 1980er Jahren auf rund 20 Prozent. Der Nimbus von Erfahrung und Sachkunde, die feste Verankerung im Wahlkreis oder die Unentbehrlichkeit als »Experte« gaben den »Etablierten« größere Chancen auf Wiederwahl.

Vor diesem Hintergrund stieg das Durchschnittsalter bis Mitte der 1960er Jahre auf 52,3 Jahre an, um danach bis Mitte der 1970er Jahre auf 46,6 Jahre zu fallen und anschließend wieder auf knapp 50 Jahre zu steigen.⁵⁶ Mit dem »Godesberger« Erneuerungsprozess hatten sich in der SPD – und mit der »Freiburger« Umorientierung in der FDP – manche Jüngeren für eine Kandidatur für den Deutschen Bundestag empfohlen, und auch in der Union war der Übergang zu einer »modernen Volkspartei«⁵⁷ mit entsprechenden personellen Austauschprozessen verbunden. Dies schlug sich in einem sinkenden Altersdurchschnitt nieder. Die stärkste Abweichung von diesem Median wiesen bei ihrer Wahl in den Bundestag die »Grünen« (minus acht Jahre) auf; als politische »Newcomer« und »Alternative« setzten sie bei ihrem ersten Antritt zu Bundestagswahlen auf ein junges Kandidatenteam, das dann auch ihr Gesicht als Fraktion prägte. Mittlerweile nähern aber auch sie sich dem Altersdurchschnitt an.

Ähnlich verlief die Entwicklung bei den PDS-Parlamentariern; lag ihr Durchschnittsalter 1990 um gut fünf Jahre unter demjenigen aller Bundestagsmitglieder, so passt es sich seitdem mehr und mehr dem generellen Mittelwert an.⁵⁸ Die AfD-Abgeordneten wiederum⁵⁹ fallen durch einen höheren Anteil in der Altersgruppe der 70- bis 80-Jährigen einerseits sowie in der Altersgruppe der 20- bis 30-Jährigen andererseits auf. Ersteres lässt sich daraus ableiten, dass manches neue MdB nach der Zugehörigkeit in einer der etablierten Parteien in der AfD

⁵⁵ Vgl. für die entsprechenden Zahlen C. HANDSCHELL, *Abgeordnete*, 2002, S. 79 ff.

⁵⁶ Vgl. die entsprechenden Angaben im Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 563 f.

⁵⁷ W. SCHÖNBOHM, *Die CDU wird moderne Volkspartei*, 1985.

⁵⁸ Zahlen nach Datenhandbuch 1990–2010, 2011, S. 255.

⁵⁹ Vgl. hierzu P. RÜTTERS, *Zum Sozialprofil der AfD-Abgeordneten*, 2019.

eine zweite parteipolitische Karriere gestartet und nun für den Bundestag kandidiert hatte oder aber am Ende seines Berufslebens ein spätes parteigebundenes politisches Engagement suchte. Letzteres wiederum ist dem Umstand geschuldet, dass die neue Partei jüngeren Mitgliedern bereits nach kurzem Engagement, also ohne die in anderen Parteien übliche »Ochsentour«, die Chance zu innerparteilichem Aufstieg und der Nominierung für den Bundestag bot. Das Gros der AfD-Parlamentarier gehört jedoch der Altersgruppe der 40- bis 60-Jährigen an.

Viele der 1949 gewählten Bundestagsmitglieder verfügten bereits über parlamentarische Erfahrungen. Drei der im September 1949 gewählten Abgeordneten waren Mitglied der Weimarer Nationalversammlung 1919/20 gewesen, dem Reichstag bis 1933 hatten 29 der Bonner Neulinge angehört, viele zudem Länderparlamenten oder entsprechenden kommunalen Gremien. Allerdings zog nach 1949 nicht die »erste Garde« der Weimarer Politiker in die politischen Vertretungsorgane der entstehenden Bundesrepublik: »Die Namen Adenauer, Schumacher und Heuss waren vor 1933 sicherlich nicht unbekannt gewesen. In der ersten Reihe standen sie jedoch nicht.«⁶⁰ Bei der SPD beispielsweise bedeutete die Erneuerung der Partei, wie sie von führenden Köpfen der Nachkriegssozialdemokratie in Angriff genommen wurde, auch den Bruch mit Weimarer Traditionen, die für Überalterung, hierarchische Verkrustung und soziale Engführung auf die »Arbeiterklasse« standen. 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« sichtbar demonstrieren. Für CDU und CSU als politischen Neugründungen war dieser Traditionsbruch noch markanter, war die Idee einer interkonfessionellen Sammlungspartei doch eine klare Abwendung von der Zentrumstradition. Führende Köpfe des alten Zentrums oder der Bayerischen Volkspartei waren in der neuen Bundestagsfraktion nicht vertreten, auch hier dominierte die »zweite und dritte Reihe«.

Dennoch führte der Weg in den Deutschen Bundestag 1949 nicht in erster Linie über parteipolitische Erfahrungen in der Weimarer Republik oder über die Mitgliedschaft in den parlamentarischen Vertretungskörperschaften dieser Jahre, sondern vor allem über die Parlamente der Besatzungszonen. 124 der 410 Bundestagsabgeordneten (30 %) hatten in den Jahren 1946 bis 1949 bereits einem Landtag dort angehört, sechs dem Länderrat der amerikanischen Zone, 40 dem Zonenbeirat der britischen Besatzungszone, 56 dem Wirtschaftsrat für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet und 34 dem Parlamentarischen Rat.⁶¹ Hier hatten sie erste (oder neue) Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem gemacht, hier hatten sie sich in ihrer Partei und gegenüber ihrer Wählerschaft

⁶⁰ S. ULLRICH, Weimar-Komplex, 2009, S. 322.

⁶¹ Zahlen nach Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 610 ff.

profiliert, hier hatten sie sich für die Kandidatur zum Deutschen Bundestag qualifiziert. Nahezu alle führenden Parlamentarier der 1. Legislaturperiode konnten dies vorweisen.

Auch in den folgenden Jahren bildeten parteiinternes Engagement und die Wahrnehmung politischer Wahlmandate auf Länderebene⁶² oder im kommunalen Bereich ein wichtiges Erfahrungsreservoir für erstmals gewählte Bundestagsmitglieder; nur »Neulingen« wie den »Grünen« 1983 fehlte dieser Hintergrund, was ihre Startchancen im Bundeshaus am Rheinufer und ihre Sozialisation in die Arbeitsstrukturen des Deutschen Bundestages deutlich beeinträchtigte. Allerdings sahen sie sich ohnehin eher als Anwalt außerparlamentarischer Gruppen und Interessen und weniger als aktiver und kundiger Mitgestalter des parlamentarischen Alltags; dies sollte sich im Zeitverlauf jedoch deutlich ändern. Die PDS-Abgeordneten 1990 wiederum hatten allenfalls Vorkenntnisse aus Vertretungskörperschaften der ehemaligen DDR, die sie jedoch nur bedingt in die Lage versetzten, sich nun im Bundestag zu orientieren und ihre Rolle zu finden. Erst mit dem Antritt einer neuen Generation von Parlamentariern glich sich dieses Muster dem der anderen Fraktionen an.

Von den 94 Abgeordneten der AfD im 2017 gewählten Bundestag weisen immerhin 31 parlamentarische Praxis auf, die sie – wenngleich häufig nur während einer Legislaturperiode – in Kommunalvertretungen oder übergeordneten Parlamenten erworben haben.⁶³ Dies befähigt diese Mitglieder, in ihrer Fraktion eine prominente Position einzunehmen und deren Auftritt im Plenarsaal zu bestimmen. Da die AfD ihre Rolle im Deutschen Bundestag in hohem Maße in öffentlichkeitswirksamer Attacke und weniger in geduldiger Gesetzgebungsarbeit sieht, ist dieser Erfahrungsvorsprung ehemaliger Landes- und Kommunalpolitiker jedoch nicht so entscheidend.

Bei der Frage nach den parteipolitischen Bindungen der Abgeordneten vor 1933 muss stärker zwischen den einzelnen Fraktionen differenziert werden. Alle KPD-Parlamentarier waren in der Weimarer Republik und im Dritten Reich im linken Parteienspektrum, zumeist in der KPD, politisch aktiv gewesen und waren hierfür vom NS-Regime in Gefängnisse oder Konzentrationslager verbracht oder in die Emigration getrieben worden. Auch unter den SPD-Parlamentariern der 1. Legislaturperiode war ein hoher Prozentsatz vor der NS-Machtübernahme politisch aktiv gewesen, zumeist in der SPD, aber auch in kleineren linkssozialistischen Gruppen. Andere waren aus dem bürgerlich-liberalen Parteienspektrum nach 1945 zur SPD gewechselt. Auch für die große Mehrheit der SPD-Fraktion war somit Verfolgung und Emigration eine zentrale politische Erfahrung.

⁶² Vgl. hierzu C. HANDSCHELL, Abgeordnete, 2002, S. 139 ff. Der Anteil früherer Mitglieder in Landesparlamenten sank von 30 % im Jahr 1949 auf 20 % im Jahr 1987 ab.

⁶³ Vgl. P. RÜTTERS, Zum Sozialprofil der AfD-Abgeordneten, 2019, S. 73 ff.

Die Angaben zu den Unionsabgeordneten sind spärlicher und unzuverlässiger, doch ergeben auch sie in der Summe ein aussagefähiges Bild über die parteipolitischen Bindungen vor 1933. Bei etwa 70 Abgeordneten lässt sich eine frühere Parteizugehörigkeit sicher festmachen,⁶⁴ wobei die große Mehrheit zuvor Mitglied des Zentrums oder der Bayerischen Volkspartei gewesen war und die anderen aus dem liberal-konservativen Spektrum der Weimarer Parteien zu CDU und CSU gestoßen waren. Auch wenn die Unionsfraktion 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. Zwar zählte sie keine Emigranten in ihren Reihen, wohl aber einige, die am aktiven Widerstand gegen Hitler mitgewirkt hatten. Andere waren aus politischen Gründen inhaftiert gewesen, ihrer (politischen) Ämter enthoben worden oder wegen ihrer politischen oder gewerkschaftlichen Tätigkeit in das Visier der NS-Verfolgungsbehörden geraten. Diese Erlebnisse prägten das Weltbild der neuen Abgeordneten auf nachhaltige Weise.

Für die Mitglieder der anderen Fraktionen und Gruppen stehen bisher so detaillierte Auswertungen zu deren parteipolitischen Bindungen vor 1933 nicht zur Verfügung. Die Zentrumsfraktion glückte in dieser Hinsicht ihrer christdemokratischen Konkurrentin in hohem Maße; von den zehn Bonner Abgeordneten hatten nur zwei nicht der Vorgängerpartei angehört. Die FDP schließlich nahm das politische Erbe des Links- wie des Rechtsliberalismus in sich auf, ergänzt um führende Repräsentanten kleinerer Interessenparteien. Auch in ihren Reihen gab es zahlreiche Mandatsträger, die auf parlamentarische Erfahrungen in der Weimarer Republik zurückblicken konnten. Bei den anderen kleineren Fraktionen und Gruppen lassen sich kaum politische Traditionsstränge ausmachen, allein die Deutsche Partei wies in einzelnen Fällen personelle Kontinuitäten zur Deutschen Volkspartei und zur Deutsch-Hannoverschen Partei auf. Unbefriedigend sind nach wie vor unsere Kenntnisse über die Mitgliedschaft von Bundestagsabgeordneten in der NSDAP und generell über ihre Nähe zum NS-Regime.

Zieht man eine Parallele zu den bereits vorliegenden Studien zu verschiedenen Länderparlamenten in der Bundesrepublik Deutschland, so dürfte sich eine ansteigende Kurve von ehemaligen »Pg.s« bis Mitte der 1960er Jahre ergeben. War der 1. Deutsche Bundestag durch die Generation geprägt, die ihre politische Sozialisation im späten Kaiserreich und in der Weimarer Republik erfahren und die dem Dritten Reich im Allgemeinen eher distanziert gegenüber gestanden hatte, so zog in den folgenden Wahlen auch eine jüngere Generation in das Bundeshaus am Bonner Rheinufer ein, die das Gesicht des westdeutschen Parlaments mehr

⁶⁴ So die Aussage von H. HEIDEMEYER, Einleitung Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion, 1998, S. XXV.

und mehr prägen sollte. Ihr beruflicher Aufstieg fiel in die Zeit nach 1933, was Arrangement mit den neuen Machthabern, aktive Mitwirkung an deren Politik oder gar offene Unterstützung und Beteiligung am nationalsozialistischen Unrechtsregime bedeuten konnte. Wieweit dies auch den Eintritt in die NSDAP nach sich zog, welches Beweggründe hinter einem solchen Schritt standen und wie tief die Verstrickung im Einzelfall war, müsste noch geklärt werden.

Nach Kriegsende standen die neuen oder wieder gegründeten Parteien vor der Frage, wie sie sich zur Aufnahme von ehemaligen NSDAP-Mitgliedern in ihre Reihen verhalten sollten. Angesichts des allgemeinen Wunsches, die gesellschaftliche Basis der eigenen Partei zu verbreitern und in neue Wählerschichten vorzustoßen, zeigten sich alle Parteien – von KPD über SPD und CDU/CSU bis zu FDP und DP – bereit, die Trennungslinie zu ehemaligen »Pg.s« nicht undurchdringlich zu ziehen und sich »aufbauwilligen« Neumitgliedern aus deren Reihen nicht zu verschließen. Dürfte in der 1. Legislaturperiode angesichts des wachsenden Auges der Alliierten⁶⁵ auf den politischen Aufbauprozess in der entstehenden Bundesrepublik sowie der politischen Dominanz der »Weimarer Generation« die Anzahl ehemaliger NSDAP-Mitglieder unter den Abgeordneten eher gering gewesen sein, so stieg sie in den folgenden Wahlperioden nicht nur wegen des sich vollziehenden Generationenwechsels, sondern auch angesichts größerer Nachsichtigkeit im Umgang mit NS-Belastungen deutlich an und könnte in Analogie zu den westdeutschen Landtagen in der Spitze um die dreißig Prozent erreicht haben. Auch hier wäre nach einzelnen Fraktionen zu differenzieren und generell der Frage nachzugehen, welchen Aussagewert diese Zahlen für das Binnenklima und die politische Arbeit der jeweiligen Fraktionen hatten.

Thematisiert wurde eine NSDAP-Mitgliedschaft im Bundestagsplenum oder in der Fraktionsvollversammlung so gut wie gar nicht. Das schwierige Nebeneinander von »Tätern« und »Opfern« sollte nicht zu vergangenheitspolitischen Schlammschlachten führen, vielmehr herrschte von Anfang an ein ungeschriebener Konsens darüber, »die Vergangenheit einander nicht vorzurechnen.«⁶⁶ Stattdessen richtete man bewusst den Blick nach vorn. Der erkennbare oder doch vermutete Wille zur Gestaltung der Zukunft schien im Einzelfall bedeutsamer als Verfehlungen in der Vergangenheit. »Um eine Zusammenarbeit zu ermöglichen, behielten die einen ihr Mitläufertum und ihre Belastung für sich, die anderen ihre Verfolgungs- und Widerstandserfahrung.«⁶⁷ Nur so schien eine

⁶⁵ R. WENZEL, Wahlrecht und Wahlausschluß in der Besatzungszeit, 1984, weist darauf hin, dass die Besatzungsbehörden hinsichtlich des passiven Wahlrechts weniger bereit waren, zuvor erlassene Restriktionen zu lockern, als dies für das aktive Wahlrecht geschah. Dies galt auch für die Kandidatenaufstellung für die erste Bundestagswahl.

⁶⁶ »Der Spiegel« vom 5.7.1961, zit. nach D. RTGOLL, Grenzen des Sagbaren, 2014, S. 129.

⁶⁷ Ebd., S. 130.

produktive politische Arbeit möglich. Das »kommunikative Beschweigen« (Hermann Lübke) der Vergangenheit wurde so zu einem durchgängigen Wesenszug der Debattenkultur im Bonner Bundestag. Nur dort, wo – wie in der 1. Legislaturperiode – einzelne Vertreter der radikalen Rechten sich offen zum Nationalsozialismus bekannten, wurden sie ausgegrenzt und isoliert. Diese demonstrative Distanzierung von rechtsradikalen oder gar neonazistischen Abgeordneten sollte nicht zuletzt diejenigen in die eigenen Reihen einbinden, die im Dritten Reich Hitlers Herrschaft unterstützt hatten, und sie dazu veranlassen, die eigenen Verstrickungen für sich zu behalten, sich in die neue demokratische Kultur einzufügen und sich der politischen Arbeit für die Gegenwart und Zukunft zu widmen.

Der Bundestag war und ist ein akademisch gebildetes Parlament. Schon 1949 lag der Anteil der Parlamentarier mit einem höheren Schulabschluss, in der Mehrzahl Abitur, über fünfzig Prozent und sollte sich bis auf achtzig Prozent steigern.⁶⁸ Vorreiter war die FDP-, gefolgt von der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion. Analoges galt für die Hochschulbildung, wobei der Prozentsatz für die weiblichen Abgeordneten bis zum Anfang der 1970er Jahre zum Teil erheblich unter den entsprechenden Werten für ihre männlichen Kollegen lag und sich seitdem – mit gewissen Schwankungen – an diese angenähert hat. Bei den Angaben zur Hochschulbildung dominiert der Universitätsabschluss, hierbei hat (mit abnehmender Tendenz) knapp die Hälfte der Abgeordneten Rechts-, Staats- und Verwaltungswissenschaften studiert. Dies mochte ihr Interesse an einer Kandidatur für den Deutschen Bundestag begünstigt haben und war gleichzeitig eine gute Grundlage für die politische Arbeit dort nach ihrer Wahl.

Schwierig zu erlangen und zu interpretieren sind Zahlen zur Berufsstruktur der Volksvertreter. Fragt man für die erste Generation der Parlamentarier nach dem erlernten Beruf,⁶⁹ so wird deutlich, dass gut sechzig Prozent im Bereich der Dienstleistungsberufe zu verorten sind, gut zwanzig Prozent hatten ein Handwerk erlernt bzw. waren Facharbeiter, der Rest Landwirte, Hausfrauen und anderes. Für die einzelnen Fraktionen weichen die Zahlen mehr oder weniger manifest ab, wenngleich diese Ausrichtung selbst für die kleineren Fraktionen am rechten und linken Rand eindeutig ist. Der Anspruch, »das Volk«, gar »die kleinen Leute«, zu repräsentieren, schlug sich nicht in einer analogen sozialen Auffächerung der einzelnen Fraktionen nieder. In den folgenden Wahlperioden steigerte sich der Anteil der Abgeordneten aus den Dienstleistungsberufen auf 75 Prozent, während derjenige der Handwerker/Facharbeiter und der Landwirte entsprechend zurückging. Der gesellschaftliche Trend zugunsten des tertiären Sektors spiegelte sich also auch im Deutschen Bundestag wider.

⁶⁸ Vgl. die Zahlen nach Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 668 ff.

⁶⁹ Vgl. die Angaben bei C. HANDSCHELL, Abgeordnete, 2002, S. 250 ff.

Geht man jedoch von der beruflichen Stellung vor oder während der Mandatstätigkeit aus, so gewinnt dieses Bild andere und neue Facetten. Nach diesen Erhebungen⁷⁰ saßen unter den Abgeordneten des 1. Deutschen Bundestages zu 25 Prozent Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes, zu knapp 30 Prozent Angestellte politischer und gesellschaftlicher Organisationen und zu mehr als 35 Prozent Selbständige, Angestellte der Wirtschaft und Angehörige freier Berufe. Unter den Beamten war die Zahl der politischen Beamten, der Beamten des höheren Dienstes und der kommunalen Wahlbeamten besonders hoch, also derjenigen, die in besonderer Weise über Erfahrungen in und mit der Politik verfügten und nun das jenseits von Bonn erworbene Wissen mit in die Bundestagsarbeit einbringen konnten. Ausgeprägte Erfahrungen und Einsichten in die politische Praxis wies auch die zweite Gruppe auf, die Angestellten politischer und gesellschaftlicher Organisationen, ob es sich nun um Partei- und Fraktionsangestellte, Angestellte von Gewerkschaften oder von anderen Zusammenschlüssen handelte. Selbst unter den Selbständigen, Angestellten der Wirtschaft und den Angehörigen freier Berufe befand sich mancher Verbandsvertreter oder Kammersyndikus.

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 aufgrund seiner herausragenden beruflichen Stellung und seines hieraus resultierenden öffentlichen Ansehens von den Parteien als Kandidat aufgestellt und anschließend von den Wählern gewählt worden war. 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 längst von der Realität des Berufspolitikers und/oder Partei- und Verbandsangestellten überlagert worden war und diese Ausrichtung das Gesicht des Reichstags immer deutlicher geprägt hatte.

Dies setzte sich nach 1949 fort. Auch in den nächsten Legislaturperioden waren – mit steigender Tendenz – gut zwanzig bis knapp vierzig Prozent der Bonner Parlamentarier Beamte. In diesem hohen Anteil, zu dem letztlich auch die Angestellten des öffentlichen Dienstes – fluktuierend zwischen 1,7 und 8,0 Prozent der Parlamentarier – gezählt 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 kommen hinzu. Beamte, auch kommunale Wahlbeamte, waren in der Regel mit politischen Themen vertraut, waren verwaltungserfahren und hatten

⁷⁰ Vgl. für Einzelheiten Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 680 ff.

fachliche Kenntnisse in vielen politiknahen Bereichen. Dies veranlasste sie nicht selten zu Kandidaturen für den Deutschen Bundestag, und ihr Engagement dort wurde häufig durch mehrfache Wiederwahl honoriert. Im Bundestagsplenum konnten sie als versierte Redner zu unterschiedlichen Themen auftreten, in den Ausschüssen zählten sie zu den aktivsten und für die Gesetzgebungsarbeit wichtigsten Teilnehmern. Sie waren eine Stütze des Parlaments.

Angestellte politischer und gesellschaftlicher Organisationen machten (mit abnehmender Tendenz) im Untersuchungszeitraum fünfzehn bis dreißig Prozent der Abgeordneten aus; vor allem in der SPD-, aber auch in der CDU/CSU-Fraktion war dieser Block der Partei- und Gewerkschaftssekretäre, der Vertreter des Genossenschaftswesens oder der Sozialverbände etc. stark vertreten. Mittlerweile ist dieser Wert bei den »Grünen« und der «Linken» am höchsten; im Median aller Fraktionen beträgt er gegenwärtig etwa fünfzehn Prozent. Stärker noch als die Angehörigen des öffentlichen Dienstes war und ist diese Berufsgruppe politiknah und auf politische Arbeit fixiert, wenngleich sie durch ihr Selbstverständnis als Sachwalter von Partei und Verband in einer doppelten Loyalität standen und versuchen mussten, beides in Einklang zu bringen.

Den größten Anteil, nämlich zwischen einem Drittel und knapp der Hälfte der Abgeordneten, stellten die Parlamentarier, die beruflich aus der gewerblichen Wirtschaft oder ihr verwandten Bereichen kamen, also Selbständige, Angestellte in der Wirtschaft oder Angehörige der freien Berufe. Allerdings waren auch sie in der Mehrzahl der Fälle eher Repräsentanten und Interessenvertreter ihrer beruflichen Fachrichtung und von ihr zu einer Kandidatur für den Bundestag ermuntert worden, als dass sie sich als eigenständige Unternehmer oder Mittelständler oder als Arzt oder Rechtsanwalt im Sinne besitzbürgerlicher Mandatsausübung hatten aufstellen und wählen lassen. 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 Wahlämter in Verbänden oder anderen Interessenorganisationen, besonders hoch schätzt er deren Zahl in der Wirtschaft, der Landwirtschaft und dem Gewerbe ein.⁷¹ 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. Mittlerweile ist ihr Anteil auf etwa ein Viertel der Berliner Parlamentarier gesunken.

⁷¹ G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus*, 1969, S. 147.

Zu erwarten gewesen wäre, dass sich mit dem Einrücken neuer politischer Parteien in den Deutschen Bundestag auch das Sozialprofil der Abgeordneten verändern würde. In der Tat zog im März 1983 mit den 28 »Grünen« eine andere Generation in das Bundeshaus am Rheinufer ein. Mit 40,7 Jahren lag das Durchschnittsalter der neuen Mandatsträger deutlich unter dem ihrer Parlamentskollegen mit 48,1 Jahren. Ein gutes Drittel dieser Neuparlamentarier war zwischen 1935 und 1945 geboren, ihre politische Sozialisation erfuhren sie in den 1950er und frühen 1960er Jahren, einer Zeit wirtschaftlicher Prosperität, aber auch (gefühlter) politischer Stagnation. Das Gros ihrer Fraktionskollegen hatte jedoch die Adenauer-Ära nicht mehr bewusst erlebt, sondern war von dem Aufkommen der »außerparlamentarischen Opposition« sowie den »neuen sozialen Bewegungen« geprägt. Dieser unterschiedliche Erfahrungshintergrund, ja, andersartige Weltansicht, vermag manche Spannungen und Dissonanzen mit den anderen Fraktionen erklären, wie sie gerade in der 10. Legislaturperiode offenkundig wurden.

Mit Blick auf Berufsgliederung und berufliche Stellung fügten sich die »grünen« Abgeordneten allerdings bestens in das allgemeine Tableau ein. Nach dem Bonmot eines ihrer Parlamentskollegen, Günter Verheugen, waren sie »Systemveränderer mit Pensionsanspruch«⁷², womit er auf den hohen Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten (46,2 %) der »Grünen« anspielte. Groß war insbesondere die Gruppe der Lehrer und Dozenten mit einem deutlichen Schwerpunkt in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern. Rechtsanwälte und Juristen, sonst eine der dominierenden Berufsgruppen im Deutschen Bundestag, waren nur unterdurchschnittlich vertreten, ebenso selten Freiberufler oder Selbständige. Die Entstehung der »Grünen« aus der studentischen Protestbewegung der späten 1960er Jahre sowie aus den neuen sozialen Bewegungen schlug sich in diesem Berufsprofil nieder.

Größer waren jedoch die Veränderungen, die sich aus der Wiedervereinigung ergaben. Nach dem 3. Oktober 1990 zog mit den 144 Vertretern der ostdeutschen Länder eine ganz anders sozialisierte Abgeordnetengruppe in das Bundeshaus am Rheinufer ein. Schon die letzte Volkskammer der DDR, von der sie in den Deutschen Bundestag delegiert worden waren, war ein »Elitenpool der neu entstehenden politischen Führungsgruppen im Osten Deutschlands«⁷³ gewesen. Viele von ihnen, nämlich 35 Prozent der Volkskammer-Abgeordneten, kandidierten für den 12. Deutschen Bundestag, der nur sechs Wochen später im Dezember 1990 gewählt wurde, und gut die Hälfte der Kandidaten errang dort ein Mandat. Auch unter den ostdeutschen Parlamentariern, die in den folgenden

⁷² Zit. nach H. FOGT, Die Grünen in den Parlamenten der Bundesrepublik, 1983, S. 510.

⁷³ C. HAUSMANN, Die 10. Volkskammer der DDR 1990, 2000, S. 528.

Legislaturperioden im Reichstag am Spreeufer saßen, waren – mit abnehmender Tendenz – ehemalige Volkskammerabgeordnete vertreten. Auffällig ist, insbesondere in der SPD-Fraktion und bei den Bündnis-Grünen, der hohe Anteil von Parlamentariern mit einem naturwissenschaftlichen Berufshintergrund, was auf deren Herkunft aus der Umwelt- und Ökologiebewegung in der DDR hinweist. Auch der hohe Anteil von Theologen und kirchlichen Mitarbeitern in deren Reihen war der Verankerung in der Friedens- und Menschenrechtsbewegung dort geschuldet. Bei den anderen Fraktionen stach demgegenüber der hohe Anteil an Ingenieuren, an öffentlich Bediensteten sowie – bei der PDS – an Parteiangestellten heraus. Während bei der SED-Nachfolgepartei wie auch den erneuerten Altparteien des sozialistischen »Blocks« die Rückbezüge zum alten System und zum alten Personalbestand – wenngleich eher aus der zweiten und dritten Reihe – unübersehbar waren, waren die Abgeordneten der »neuen«, im Zuge der Bürgerbewegung entstandenen Parteien weitgehend frei von allzu enger Einbindung in den staatlichen Apparat der untergegangenen DDR.

Nach den nächsten Wahlen glich sich die Berufsstruktur der ostdeutschen Abgeordneten derjenigen ihrer westdeutschen Kollegen an, wenngleich gewisse Besonderheiten lange erhalten blieben. So stach nach wie vor die Zahl der Pfarrer und Diakone heraus – im 13. Bundestag 3 CDU/CSU, 5 SPD, 1 PDS bei 9 insgesamt – und auch der Anteil von Diplomingenieuren und Naturwissenschaftlern blieb hoch. »Sehr ansehnlich«⁷⁴ war zudem die Zahl der Angestellten von Parteien, Fraktionen, Gewerkschaften etc., unter den PDS-Abgeordneten gar die größte Berufsgruppe. Auch wenn sich nach fast dreißig Jahren diese Strukturen weiter angenähert haben⁷⁵, so ist noch immer der Anteil der Freiberufler und der Selbständigen unter den ostdeutschen Parlamentariern gering, ebenso der der Angestellten der Wirtschaft und der ihr nahestehenden Verbände, während in Ost und West Beamte und Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen dominieren.

Auch wenn die Kategorie des »Berufspolitikers«, der – nach Max Webers berühmter Definition⁷⁶ – 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, 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

⁷⁴ A. HESS, Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages, 1995, S. 580.

⁷⁵ So die Aussage bei M. KINTZ, Die Berufsstruktur der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages, 2010.

⁷⁶ M. WEBER, Politik als Beruf, 1919.

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. Selbst die »neuen« Fraktionen der »Grünen« bzw. von Bündnis 90/Die Grünen sowie der PDS bzw. Linkspartei konnten sich dieser Entwicklung nicht entziehen, entstammte doch auch bei ihnen der übergroße Teil der Mandatsträger einem solchen Hintergrund.⁷⁷ Auch bei der AfD lässt sich bei einem signifikanten Teil ihrer Abgeordneten das Muster einer auf Parteiämtern und Mandaten beruhenden Selbstrekrutierung feststellen. Ein aktives »Arbeitsparlament« zog den Trend zum Berufspolitiker nach sich.

Aber nicht nur die Darlegungen zur Berufsstruktur des Deutschen Bundestages weisen darauf hin, dass dieser Parlamentariertyp immer häufiger anzutreffen war, auch der Blick auf die Verweildauer im Bundeshaus am Rhein- und später am Spreeufer bestätigt diese Beobachtung. Am 6. September 1953 zogen 245 neue Abgeordnete in den Deutschen Bundestag ein, knapp die Hälfte der nun Gewählten betrat das Bundeshaus also zum ersten Mal als Volksvertreter.⁷⁸ Nun war die Auswahl der Kandidaten sehr viel sorgfältiger geplant worden 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 worden wäre. Dies war ab 1953 anders. Nun konnten die Partei- und Fraktionsführungen auf die Erfahrung einer vierjährigen Tätigkeit ihrer Abgeordneten im Bonner Bundeshaus zurückblicken. Dies mochte zu mancher Empfehlung für Wiederaufstellung oder Nichtberücksichtigung geführt haben. Zudem achteten sie von nun an in besonderer Weise darauf, dass die künftige Fraktion eine ausgewogene Mischung aus profilierten, in den parlamentarischen Auseinandersetzungen redewandten »Generalisten« und fachlich ausgewiesenen »Spezialisten« repräsentierte und dass auch spezifische Gruppen – Frauen, Jüngere, Vertriebene, Mittelständler etc. – in angemessener Weise als Wahlkreis- oder Listenkandidaten aufgestellt wurden. Dies erklärt die hohe Fluktuation zu Beginn der 2. Wahlperiode.

Nach den nächsten Wahlen war der Anteil der parlamentarischen Neulinge deutlich geringer und schwankte zwischen zwanzig und dreißig Prozent. Die Mandatsdauer im Deutschen Bundestag wuchs von 4,0 Jahren in der 3. auf 8,2 Jahre in der 11. Legislaturperiode an, um danach – bedingt durch den Schub von Neuparlamentariern aus den neuen Bundesländern sowie vielen neuen Köpfen

⁷⁷ Vgl. Datenhandbuch 1990–2010, 2011, S. 381 ff.

⁷⁸ Vgl. zu den Zahlen C. HANDSCHELL, Abgeordnete, 2002, S. 79 ff.

auch aus den alten Bundesländern – auf 6,2 Jahre abzusinken. Der Einzug der 91 AfD-Abgeordneten in den Bundestag 2017 ließ diese Zahl erneut fallen. Für eine solche zeitaufwändige Tätigkeit über mehrere Legislaturperioden waren »klassische« Unternehmer oder Vertreter der freien Berufe nur schwer zu gewinnen. Die zunehmende Tertiärisierung und Verbandsfärbung des Deutschen Bundestages waren der Preis für die Entwicklung zu einem effizienten Arbeitsparlament.

Mit der ersten gesamtdeutschen Wahl im Dezember 1990 stellte sich die Frage erneut, wie die Bundestagsparteien damit umgehen sollten, dass ehemalige Mitglieder einer diktatorischen Staatspartei – hier der SED – nun in sie eintreten wollten, und wie man sich generell gegenüber den Nachkommen dieser Partei – der PDS – verhalten solle. Den deutlichsten Schnitt vollzog die neugegründete SDP, die auf ihrem 1. Parteitag im Februar 1990 beschloss, keine ehemaligen SED-Mitglieder aufzunehmen. Dieser strikte Abgrenzungskurs wurde zwar in der Folgezeit aufgeweicht, doch blieb auch die vereinigte SPD bei der Linie, dies mit Vorsicht zu tun. Hierbei standen die »Grünen« an ihrer Seite, die sich 1993 mit »Bündnis 90«, einer aus der Bürgerbewegung entstandenen Partei, verbinden sollten und so das Erbe der »Friedlichen Revolutionäre« besonders glaubhaft vertreten konnten.

Die Unionsparteien wie die FDP zeigten sich hier offener für den Beitritt neuer Mitglieder aus dem Parteienspektrum der untergegangenen DDR. Neben Anhängern der Bürgerbewegungen und kleinerer neuer Parteien wie Neues Forum, Demokratischer Aufbruch und Deutsche Soziale Union hatten sie auch Angehörige der ehemaligen Blockparteien – CDU, LDPD, z. T. auch von DBB und NDPD – aufgenommen und auf diese Weise ein nennenswertes organisatorisches Gerüst in den östlichen Bundesländern aufbauen können. Aber auch sie traten als scharfe Kritiker ehemaliger SED-Mitglieder auf und zogen einen klaren Trennungsstrich zwischen der alten Staatspartei auf der einen und den Vertretern der ehemaligen Blockparteien auf der anderen Seite, denen sie ein gewisses Maß an Resistenz gegenüber der SED-Herrschaft konzedierte. Wieweit sie und letztlich auch SPD und »Grüne« ehemalige SED-Mitglieder aufgenommen und sie anschließend als Wahlkreis- oder Listenkandidaten für den Deutschen Bundestag aufgestellt haben, lässt sich bisher nicht im Detail beantworten. Soweit die genannten Parteien sich früheren Mitgliedern der SED öffneten, waren dies eher Vertreter der zweiten und dritten Reihe, die nicht durch ihre Mitwirkung am Repressionsapparat der DDR bekannt und stigmatisiert waren.

Als besonders brisant erwies sich die Frage, wieweit Abgeordnete aus den ostdeutschen Bundesländern, tendenziell aber auch solche aus Westdeutschland, dem Staatssicherheitsdienst der DDR zugearbeitet und sich damit deren Repressionsapparat zur Verfügung gestellt hatten; für sie, so war man sich einig, sollte in einer demokratisch legitimierten Volksvertretung kein Platz sein. Erste »Säu-

berungs«-Maßnahmen hatte bereits die 10. Volkskammer der DDR vorgenommen, indem sie die Namen von belasteten Mitgliedern öffentlich gemacht und ihnen die sofortige Niederlegung ihres Mandats nahegelegt hatte. Dies setzte der Deutsche Bundestag nach 1990 fort und ließ einzelne seiner Abgeordneten auf eine »Stasi«-Tätigkeit überprüfen. Wenn auch für keinen dieser Parlamentarier eine hauptamtliche und für nur zwei eine inoffizielle Tätigkeit für diese Behörde nachgewiesen werden konnte,⁷⁹ war der Verdacht oder die Beschuldigung, sich aktiv am Unterdrückungsinstrument der kommunistischen Diktatur beteiligt zu haben, doch ein immer wieder aufflammender Vorwurf gegenüber Parteivertretern aus den östlichen Bundesländern.

Die Lage nach 1990 unterschied sich insofern von derjenigen nach 1949, als nun diese Stigmatisierung, alte »Kader« in ihren Reihen zu haben und ihnen eine neue politische Bühne zu bieten, in erster Linie die PDS traf. Auch warf man ihr immer wieder vor, nur eine »gewendete« SED zu sein und sich nicht glaubhaft von der Vorgängerpartei und generell vom ostdeutschen Unrechtsregime distanziert zu haben. Dies führte zu heftigen Redeschlachten, da mit dem Verweis auf die SED immer auch die politische Konkurrenz von der PDS getroffen und politisch ausgegrenzt werden sollte. Die alte antikommunistische Konfliktlinie, die die Debatten im Deutschen Bundestag seit den 1950er Jahren so nachhaltig geprägt hatte, feierte hier erneut fröhlichen Urstand. Als Abwehrreflex rief sie jedoch sofort vehementen Widerspruch hervor, »vor allem wenn sich Westdeutsche mit starker ›Urteilsfreude‹ und übersehbarer ›Kenntnisdichte‹ hervortaten«, wie es ein führendes Mitglied der PDS formulierte.⁸⁰ Im Laufe der Zeit schwächten sich diese Beschuldigungen dann auch ab, zumal schnell klar wurde, dass diese plakative Ächtung ehemaliger SED-Funktionäre und SED-Mitglieder die eigenen Wahlchancen in den neuen Bundesländern beeinträchtigten.

Zum Sozialprofil der AfD-Abgeordneten lassen sich bisher nur wenige Aussagen machen.⁸¹ Von den gängigen sozialstatistischen Kriterien her unterschieden sie sich nicht wesentlich von ihren Kolleginnen und Kollegen. Bei ihrer Wahl in den Deutschen Bundestag hatten viele von ihnen keine parlamentarischen Vorerfahrungen oder allenfalls solche in kommunalen Gremien; der schnelle politische Erfolg der erst im Februar 2013 gegründeten Partei hatte keine lange »Ochsentour« durch verschiedene politische und parlamentarische Stationen möglich gemacht. Allerdings konnten einige ihrer Bundestagsabgeordneten auf frühere Mitgliedschaften in anderen Parteien, vornehmlich in der CDU, zurückgreifen und aus der in diesem Zusammenhang gewonnenen politisch-institutionellen

⁷⁹ Vgl. für diese Zahlen Datenhandbuch, Online-Version, Kap. 2.5.

⁸⁰ So André Brie, zit. nach T. HOLZHAUSER, »Nachfolgepartei«, 2019, S. 95.

⁸¹ Vgl. für erste Einschätzungen P. RÜTTERS, Nur bedingt parlamentsfähig, 2018 und O. NIEDERMAYER, Die AfD in den Parlamenten der Länder, 2018.

Erfahrung wichtige Funktionen in der Fraktionsführung ausfüllen. Von ihrem Ehrenvorsitzenden Alexander Gauland als »gäriger Haufen« betrachtet, muss die AfD ihren Platz im Deutschen Bundestag erst noch finden.

Über ihren Status zwischen ehrenamtlichem Mandatsträger und Vollzeit- bzw. Berufspolitiker verhandelten die Abgeordneten immer wieder anlässlich ihrer Debatten über die Diätenfrage. Auch hier knüpfte der Bundestag an die Regelungen der Weimarer Republik an und verständigte sich auf eine Grunddiät von zunächst 600 DM monatlich sowie Tagesgelder von 30 DM für Plenar-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen; hinzu kamen zudem Pauschalen für Büro- und Fahrtkosten.⁸² Auch die Fraktionen erhielten für den Unterhalt ihrer Fraktionsbüros aus dem Etat des Bundestages einen Grund- sowie einen sich an ihrer Stärke orientierenden flexiblen Betrag; zudem waren die Parlamentarier selbst angehalten, von ihren Diäten einen Pauschalbetrag an die Fraktion abzuführen. Dies entsprach dem überkommenen Leitbild eines Parlamentariers, der für die Dauer seines Mandats eine Aufwandsentschädigung für die sich hieraus ergebenden Kosten erhielt.

Die 1949 eingeführte Regelung ging – nicht zuletzt mit Blick auf die kritische Öffentlichkeit – von relativ geringen Grunddiäten aus, die durch Tagegelder und Unkostenpauschalen sowie Reisekostenersatz aufge bessert wurde. In mehreren Schritten wurden diese Sätze in den kommenden Jahrzehnten erhöht, um so den gestiegenen Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen und – so die Begründung für die 1964 verabschiedete Regelung – den Abgeordneten die Ausgaben für den doppelten Wohnsitz in Bonn und am Heimatort bzw. im Wahlkreis zu erstatten. Dieses Selbstbild ging davon aus, dass der Gewählte mit Beginn seines Mandats seinen bisherigen Beruf aufgab oder den zeitlichen Aufwand hierfür zumindest deutlich verringerte, und dass er nach dem Ende seiner Zeit im Bundestag in ihn zurückkehren würde. Perspektiven einer Anschlussbeschäftigung, Fragen der Alterssicherung, der Vorsorge für Krankheitsfälle oder der Absicherung der Familie beim Tod des Mandatsträgers waren ausgeklammert bzw. mussten jeweils individuell geregelt werden.

Um den Übergang in einen neuen Tätigkeitsbereich am Ende des Mandats zu erleichtern, hatte man immerhin bei der ersten Erhöhung der Diäten im Sommer 1954 auch ein Übergangsgeld eingeführt, das beim Ausscheiden des Abgeordneten in Höhe von drei Aufwandsentschädigungen gezahlt wurde. Weitergehende Regelungen hinsichtlich einer Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung der Bundestagsmitglieder waren jedoch so umstritten, dass eine Einigung in weiter Ferne lag. Vor allem die FDP- und Teile der CDU/CSU-Fraktion sperrten sich gegen die Einführung derartiger Regelungen, während die SPD- und auch

⁸² Vgl. für diese und die folgenden Zahlen, Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 3214 ff.

nicht wenige Unionsabgeordnete sich hierfür stark machten, schien ihnen die Bereitstellung einer Altersversorgung doch gerade für solche, meist älteren Parlamentarier ein Gebot politisch-moralischen Anstands zu sein, die im Dritten Reich durch Verfolgung und Emigration Vermögen und Pensionsansprüche eingebüßt, nach 1945 aber mit großem Engagement die neu politische Ordnung mit aufgebaut hatten und denen es nicht möglich gewesen war, selbst für die Zeit nach dem Ende ihres Mandats vorzusorgen. Dennoch zog auch dieses Argument nicht. »Wir stehen«, so ein FDP-Abgeordneter in einer dieser Debatten, »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 im Zusammenhang stehen.«⁸³ Deshalb müsse der einzelne Abgeordnete für die Zeit nach dem Ende seiner Parlamentstätigkeit selbst vorsorgen.

Es sollte bis 1968 dauern, bis eine Alters- und Hinterbliebenenversorgung für ehemalige Bundestagsmitglieder eingeführt wurde. Sie sah vor, dass ausgeschiedenen Abgeordneten nach siebenjähriger Parlamentszugehörigkeit und ab dem 65. Lebensjahr Altersbezüge zustehen sollten, wobei sie 25 Prozent ihrer Aufwandsentschädigung an eine entsprechende Versorgungskasse abführen mussten. Mit jedem weiteren Jahr ihrer Zugehörigkeit zum Deutschen Bundestag erhöhten sich die Altersbezüge bzw. konnten sie bereits vor dem 65. Lebensjahr in Anspruch genommen werden. Im Gegenzug wurden die Grunddiäten deutlich aufgestockt. Der letzte Schritt war 1977 die Entscheidung, die Diäten, soweit sie als Arbeitsvergütung oder Einkommensersatz zu verstehen waren, zu besteuern; auch dieser Schritt war mit einer entsprechenden Anhebung der Diäten verbunden. Gleichzeitig entschied man sich, die Altersregelung für ausgeschiedene Abgeordnete von der versicherungsrechtlichen in eine pensionsähnliche, aus dem Bundestagshaushalt zu finanzierende Regelung umzuwandeln. »Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamtes«, so das Bundesverfassungsgericht in seinem »Diätenurteil«, »ist die Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden. Der Abgeordnete [...] erhält nicht mehr bloß eine echte Aufwandsentschädigung, er bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen. Das gilt jedenfalls für den Bundestagsabgeordneten.«⁸⁴

Generell tat sich der Bundestag schwer, über die Diäten seiner Abgeordneten zu entscheiden, wollte er doch verhindern, eine öffentliche Debatte über eine »angemessene« Entschädigung loszutreten. Deshalb versuchte er zunächst, entsprechende Regelungen intern vorzuklären, etwa in interfraktionellen Arbeits-

⁸³ So Oswald Kohut, BT Sten. Ber., 101. Sitzung vom 12.2.1960, S. 5442.

⁸⁴ Entscheidung vom 5.11.1975, BVerfGE 40, S. 296.

gruppen, im Ältestenrat, im Geschäftsordnungsausschuss oder in einer vom Präsidium eingesetzten Arbeitsgruppe, und sie dann rasch zu verabschieden. Wichtig war allen Beteiligten, nicht auf knappe Mehrheitsentscheidungen zu setzen, sondern ein weitgehendes Einvernehmen untereinander herzustellen, um so strittige Erörterungen im Bundestagsplenum oder in der Öffentlichkeit möglichst zu umgehen. Ein anderer Weg, um periodische Debatten über die Aufstockung der Diäten zu umgehen, wäre es gewesen, ihre Höhe an bestimmte Parameter – etwa an die Beamtenbesoldung oder die Richterbesoldung – zu koppeln und so regelmäßige Steigerungen zu erreichen. Ersteres scheiterte jedoch am Bundesverfassungsgericht mit dem – zutreffenden – Hinweis, Abgeordnete seien keine Beamten, letzteres am Widerstand aus dem Bundestag selbst. So blieb als Erfolg versprechendster Ausweg, externe Expertise über die strittigen Fragen zu Rate zu ziehen. Wenngleich dieser Weg mehrfach eingeschlagen wurde, blieb der erhoffte Erfolg aus. Obwohl die in diesen Kommissionen vertretenen Juristen und Repräsentanten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen die Struktur der Diätenregelung im Wesentlichen für angemessen erachteten und sie mit Blick auf ihre Höhe eher für zu niedrig hielten, vermochte dies die öffentliche Empörung über die vermeintliche »Selbstbedienungsmentalität« der Volksvertreter nicht zu besänftigen. In der Frage, was eine angemessene Entschädigung für den zeitlichen wie den sachlichen Aufwand eines Parlamentarier sein würde, wie ein Bundestagsmandat aber auch attraktiv genug für aktive Parteimitglieder ausgestattet sein müsse, ließ sich keine »richtige« Antwort finden. Dies war und blieb Verhandlungssache – also Aufgabe des Parlaments selbst.

Mit seinem »traurig-zornigen«⁸⁵ Roman »Das Treibhaus« hat Wolfgang Koepen dem fiktiven Abgeordneten Felix Keetenheuve ein seinerzeit viel beachtetes literarisches Denkmal gesetzt. An dessen Alltag als Parlamentarier in Bonn lassen sich viele Details nachvollziehen, die oben schon angesprochen worden sind oder im Folgenden noch darzulegen sein werden: das stark antikommunistische Klima in der Bundeshauptstadt am Rhein, die polarisierte Debattenkultur gerade in Fragen der Außen- und Deutschlandpolitik, die Einbindung in die Fraktionsdisziplin, die wenig Raum ließ für die Artikulation eigener politischer Vorstellungen, das enge Zeitkorsett der Abgeordneten, das sich durch die Abfolge der Plenums-, Ausschuss-, Fraktions- und anderer Sitzungen sowie die Wahlkreisarbeit ergab, aber auch die Isolation und Abkapselung, die das Leben in der ehemaligen Residenzstadt mit sich brachte.

In der Tat waren die Lebensverhältnisse eines MdB in den frühen 1950er Jahren bescheiden. Nicht nur fehlte es im Bundeshaus an Platz und Ausstattung, um die anstehenden Sitzungen vorzubereiten und die notwendige Korrespondenz zu

⁸⁵ B. WINTGENS, *Treibhaus*, 2019, S. 45.

führen, auch die Wohnsituation in Bonn und Bad Godesberg war eher prekär. Viele Abgeordnete wohnten zunächst zur Untermiete, erst nach und nach wurden Wohnquartiere errichtet, in denen sie eine – noch immer beengte – Bleibe während der Sitzungswochen fanden. Hinzu kam soziale Isolation. Im Allgemeinen von der Familie und von privaten Freundschaftszirkeln getrennt, bot das Leben in der Stadt am Rhein wenig Abwechslung. Die wichtigsten Kontakte bestanden offenbar untereinander, also im Rahmen von Skat- und anderen Freundschaftsrunden, sowie zu Journalisten und – eher in Maßen – zu Lobby-Vertretern. Die Begegnung mit dem »Volk«, das sie ja vertraten, ergab sich vornehmlich im eigenen Wahlkreis oder am Wohnort der Familie. Präsenz und Ansprechbarkeit dort, ob man den Wahlkreis direkt gewonnen hatte oder, zwar als Kandidat dort angetreten, über die Landesliste in den Bundestag eingezogen war, wurde mehr und mehr zu einer wichtigen Ergänzung der Tätigkeit in Bonn.

In den Lebenserinnerungen der Abgeordneten wird immer wieder die im Frühjahr 1951 gegründete Parlamentarische Gesellschaft als gern besuchter Ort der Kommunikation und der Entspannung genannt. In deren Klubhaus, in unmittelbarer Nähe des Bundeshauses gelegen, trafen sich Parlamentarier unterschiedlicher Fraktionen und Gruppen, aber auch Abgeordnete und Pressevertreter. »Bonn«, so hat es ein Journalist beschrieben, »hatte ein gutes Klima für parlamentarische Gesellschaften. Sie gab es im Sinne des Miteinander-Sprechens, Miteinander-Essens und manchmal auch Miteinander-Spielens.« Wäre »Bonn« wie »Weimar« geworden, so seine Schlussfolgerung, hätten sich politische Zirkel eher gegeneinander abgegrenzt. So aber bot die alte Villa in der Dahlmannstraße »ein[en] Ort der Begegnung, der Entspannung, ein[en] Wohnzimmerersatz und eine Informationsbörse.«⁸⁶ Zudem war sie ein geschützter Raum, um in strittigen parlamentarischen Vorhaben Kompromisse zu vereinbaren und Mehrheiten auszuloten. Dies gelang in der entspannten Atmosphäre dort leichter noch als in den Ausschussräumen oder den Abgeordnetenzimmern des Bundeshauses selbst. Dennoch zeigt auch dieses Loblied auf die Parlamentarische Gesellschaft, wie isoliert vom Bonner Umfeld die Abgeordneten lebten. Mittlerweile hat die Gesellschaft ihren Sitz im ehemaligen Palais des Reichstagspräsidenten direkt neben dem Reichstagsgebäude im Spreebogen. Wieweit dieses Gefühl der Vertrautheit miteinander und der Geborgenheit in einer überschaubaren sozialen Lebenswelt, das für die »viel belächelte Bonner Provinz« konstitutiv war, auch »in der Weite Berlins«⁸⁷ überdauert hat, ist jedoch schwer zu entscheiden.

Gemäß eigenen Angaben entfallen die Hälfte der Arbeitszeit der Abgeordneten auf die Parlamentsarbeit, ein Drittel auf die Wahlkreisarbeit und der Rest

⁸⁶ H. HERLES, *Von der Villa am Rhein*, 2001, S. 12 und 104.

⁸⁷ F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, 2019, S. 10.

auf sonstige Verpflichtungen, die mit der Mandatsausübung einhergehen.⁸⁸ Die durchschnittliche Arbeitsbelastung in Parlamentswochen beträgt hiernach rund 65 Stunden, darunter insbesondere Arbeitskreis-, Arbeitsgruppen- und Fraktions-sitzungen, Ausschusssitzungen sowie Plenarsitzungen; der Rest verteilt sich auf sonstige Unterredungen, Besprechungen mit Ministerien, Behörden, Verbänden oder anderen Organisationen, Auftritte als Referent oder Diskussionsteilnehmer, Schreibtischarbeit sowie auf wahlkreisbezogene Tätigkeiten. »Typisch für die Parlamentsarbeit sind also Sitzungs- und Kommunikationsaktivitäten, in beträchtlichem Umfang auch Lektüre und Korrespondenz.«⁸⁹ Dieses hohe Arbeitspensum lässt wenig Zeit für Familie und Muße und schon gar nicht für berufliche Aktivitäten neben dem Mandat.

Wieweit sich die Lebensumstände der Parlamentarier nach dem Umzug des Bundestages von Bonn nach Berlin veränderten, lässt sich nur schwer sagen. Ohnehin wäre es eine reizvolle Aufgabe, die Lebenswelt der Abgeordneten und deren Wandel im Zeitverlauf näher zu rekonstruieren und so die erfahrungsgeschichtliche Dimension parlamentarischer Praxis zu beleuchten. Klar ist, dass sich in der Drei-Millionen-Metropole an der Spree für die Parlamentarier die Gelegenheit zu Außenkontakten erheblich erweiterte. Wieweit sie dies nutzten, um sich neue Gesprächskreise zu erschließen, wieweit aber auch die Umbrüche in der Medienlandschaft Veränderungen im Kommunikationsverhalten nach sich zogen, lässt sich nur schwer bestimmen. Der Eindruck bleibt, dass auch in Berlin der Lebenskreis der Abgeordneten eng auf das Parlament und auf die eigenen Kollegen fixiert geblieben ist.

⁸⁸ Zahlen nach W. J. PATZELT, *Deutschlands Abgeordnete*, 1996, S. 473. Patzels Untersuchung bezieht sich auf ein größeres Sample, nämlich auf 2800 Landes-, Bundes- und Europaparlamentarier, doch dürften die Ergebnisse auch für die Bundestagsabgeordneten selbst repräsentativ sein oder gar noch höher liegen als bei ihren Kollegen in Landesparlamenten oder im Europaparlament.

⁸⁹ Ebd., S. 481.

Das Bundestagsgebäude

Die Demokratie als Bauherrin, so hat der langjährige SPD-Bundestagsabgeordnete und »juristische Sekretär« seiner Fraktion, Adolf Arndt, in einem vielzitierten Aufsatz hervorgehoben, müsse in ihren Bauten dem Menschen als Maß und Mitte Raum geben, sie müsse das Unsichtbare sichtbar machen, das die Menschen verbinde. Insofern bestehe ein Zusammenhang »zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie und einer äußeren wie inneren Durchsichtigkeit und Zugänglichkeit ihrer öffentlichen Bauwerke«. ⁹⁰ Transparenz, Offenheit im konkreten wie im übertragenen Sinne, Schlichtheit statt barocker Pracht oder monströser Größe – dies sollten in der Sicht Arndts die Grundsätze von Bauten für die Demokratie sein.

Der 1. Deutsche Bundestag, der am 7. September 1949 zu seiner konstituierenden Sitzung in seinem neuen Domizil am Bonner Rheinufer zusammenkam, hatte diese Maximen nicht aus eigener Entscheidung verwirklichen können, vielmehr hatte er das Haus übernehmen müssen, das ihm angeboten worden war. Allerdings entsprach es in seiner äußeren Gestalt wie in seiner Raumgebung durchaus den von Arndt angemahnten Prinzipien. Die ehemalige Pädagogische Akademie, in den frühen 1930er Jahren im Bauhausstil am südlichen Stadtrand Bonn errichtet und seinerzeit nur von ein paar Wohnhäusern, einigen Villen und Schrebergärten umgeben, war zuvor die Tagungsstätte des Parlamentarischen Rates gewesen. Schon um sich gegen andere Konkurrentinnen in der Frage des künftigen Bundessitzes durchzusetzen, hatte die Stadt Bonn Mitte 1948 ein Konzept zur Unterbringung der Bundesorgane erarbeiten lassen und hierbei die vormalige Pädagogische Akademie als Sitz von Bundestag und Bundesrat in das Zentrum ihrer Überlegungen gestellt. Selbst der Um- und Ausbau des Gebäudes für diesen Zweck war Anfang November 1948 beschlossen und der Architekt Hans Schwippert mit der Planung und Ausführung dieses Vorhabens beauftragt worden. Da Schwippert in den 1920er Jahren über den Deutschen Werkbund Kontakt zu Architekten des Bauhauses gehabt hatte, wurde ihm offenbar das stilistische Einfühlungsvermögen zugetraut, um die Bonner Akademie für die neue Verwendung umzubauen und hierbei die notwendigen neuen Bauten in die Gesamterscheinung des Hauses einzufügen.

⁹⁰ A. ARNDT, *Demokratie als Bauherr*, 1965, S. 227.

Die in den frühen 1930er Jahren von Martin Witte errichtete Pädagogische Akademie verwies in Bauformen und Grundriss in der Tat auf das »Neue Bauen« und den »Internationalen Stil« des Dessauer Bauhauses und war in der Fachpresse wegen ihrer »modernen Bauauffassung« und ihrer »einfachen neuzeitlichen Formen« gelobt worden. Insofern entsprach sie den von Arndt angemahnten Prinzipien der Schlichtheit und der Transparenz. Das fünfgeschossige Hauptgebäude war in die Auenlandschaft des Rheins eingefügt und verlief parallel zum Fluss. Daran schloss sich in Richtung Norden eine Aula und am südlichen Ende eine Turnhalle an. Im Inneren des Gebäudes gab es zwei Hörsäle, eine Mensa und eine Bibliothek, zudem Räume für Besprechungen oder andere Aktivitäten, »das alles war später für die parlamentarische Arbeit sehr praktisch«. ⁹¹

Aus dieser Bausubstanz sollte Schwippert durch Um- und Ausbauten nun das neue Domizil von Bundestag und Bundesrat errichten. Noch während der Parlamentarische Rat in dem Gebäude tagte, erfolgten die An- und Umbauten, die aus der Pädagogischen Akademie das Bundeshaus machen sollten. So ließ der Architekt die bisherige Turnhalle zu einer Wandelhalle um- und an sie rheinseitig einen Plenarsaal anbauen. Gleichzeitig entstanden durch Umbau im alten Gebäude und durch den Neubau eines Südflügels ein Lese- und Schreibsaal, eine Sitzhalle, Fraktionssitzungssäle, Arbeits-, Verwaltungs- und Nebenräume sowie eine Bibliothek. Außerdem gruppierte Schwippert zwischen die ehemalige Aula, die zum Sitzungssaal des Bundesrates umgestaltet wurde, und den neuen Plenarsaal ein Restaurant mit großzügigem Rheinblick. Alle Umbauarbeiten konnten pünktlich zur konstituierenden Sitzung des 1. Deutschen Bundestages am 7. September 1949 abgeschlossen werden.

»Ich habe gewünscht, daß das deutsche Land der parlamentarischen Arbeit zuschaut. So bekam der [Plenar]Saal zwei Fensterwände, jede 20 Meter lang, vom Boden bis zur Decke ausgedehnt. [...] Ich wollte ein Haus der Offenheit, eine Architektur der Begegnung und des Gesprächs.« Man müsse »Licht« in die Politik hineinbringen. So hat Schwippert seinen Entwurf für den Umbau der Pädagogischen Akademie am Rheinufer zum Tagungsort des Deutschen Bundestages nachträglich erläutert. ⁹² Auffallend bei allen Entwürfen des Plenarsaalneubaus waren der quadratische Grundriss sowie seine Lage im Südosten der Akademie mit der Blickrichtung auf den Rhein. Besonderes Aufsehen erregte in der Bonner Bevölkerung die große östliche Außenwand des Plenarsaals, durch die man in das Gebäude hineinsehen und die Arbeit des Plenums verfolgen konnte. Aber auch andere Gebäudeteile – das Restaurant, weitere Aufenthaltsräume für die Abgeordneten – wurden mit hohen Glaswänden oder Fenstern ausgestattet und

⁹¹ B. WINTGENS, *Treibhaus*, 2019, S. 146.

⁹² H. SCHWIPPERT, *Das neue Bundeshaus*, 1951, S. 65.

gaben den Blick auf die Rheinlandschaft frei. Der Bundestag, so hat es die für die Innengestaltung des Bundeshauses zuständige Mitarbeiterin Schwipperts hervorgekehrt, sei »durch seine zwei ganzseitigen Glaswände so mit der rheinischen Landschaft verbunden, daß alle verstaubten und veralteten parlamentarischen Gepflogenheiten gebannt sein müßten. Nichts von Geheimniskrämerei, von falschem Pathos und geborgtem Prunk. Licht, Sonne und die heitere rheinische Landschaft dringen in den Saal.«⁹³ Größer konnte die Abkehr von wilhelminischem Prunk oder gar nationalsozialistischer Megalomanie nicht sein.

Für den neu errichteten Plenarsaal hatte der Architekt ursprünglich eine kreisförmige, von innen nach außen leicht ansteigende Sitzordnung vorgesehen. Weder das Bundestagspräsidium noch die Bundesregierung oder der Bundesrat waren innerhalb dieser in mehrere Segmente unterteilten Platzierung besonders hervorgehoben, vielmehr vereinte der Entwurf die Abgeordneten aller Parteien, Regierungs- wie Oppositionsfraktionen, Legislative wie Exekutive, in einem einzigen parlamentarischen Rund. Dies stieß jedoch bei Adenauer, der sich als Präsident des Parlamentarischen Rates gleichsam die Hausherrnfunktion zusprach, auf deutliche Vorbehalte. »Dr. Adenauer«, so ein Mitarbeiter des späteren Bundeskanzlers gegenüber dem Architekten, »zeigt sich Ihrer Argumentation gegenüber sehr aufgeschlossen und beurteilt Ihre entsprechenden Skizzen als ausgezeichnet, aber für den Anfang der parlamentarischen Arbeit solle man nicht gleich zu solch radikalen Neuerungen greifen.«⁹⁴

So ließ sich Schwippert zu einer Sitzordnung in Form eines zur Stirnseite hin geöffneten Halbrunds umstimmen, die derjenigen im Berliner Reichstagsgebäude vor dem Ersten Weltkrieg sowie in der Weimarer Zeit verwandt war. Keilförmig auf die Mitte hin ausgerichtet und in einzelne Segmente mit jeweils zwei Sitzen nebeneinander gegliedert, fanden darin 420 Abgeordnete Platz. Hierbei orientierte sich die Sitzordnung am traditionellen Rechts-Links-Schema, wobei es immer wieder zu heftigen Diskussionen um die Platzierung der einzelnen Fraktionen kommen sollte. Diesen Sitzreihen der Parlamentarier stand die um mehrere Stufen erhöhte Präsidialbank frontal gegenüber und davor, um zwei Stufen abgesenkt, das Rednerpult. Links und rechts des Präsidenten waren die ebenfalls erhöhten Plätze für die Bundesregierung und den Bundesrat angeordnet. Damit war eine Inszenierung voll sprechender Symbolik, ein strenges Gegenüber von Legislative und Exekutive wie auch eine optische Über- und Unterordnung geschaffen worden, die die Tradition des deutschen Parlamentarismus aufnahm, aber kaum die Zuordnung der Verfassungsorgane in einer modernen Demokratie versinnbildlichte. Zudem begünstigte diese Sitzanordnung den später immer wieder

⁹³ So Wera Meyer-Waldeck, zit. nach B. WINTGENS, *Treibhaus*, 2019, S. 177.

⁹⁴ Zitiert nach H. WEFING, *Parlamentsarchitektur*, 1995, S. 167.

kritisierten Hörsaalcharakter des Plenarsaals ebenso wie den rhetorischen Stil der meisten Abgeordneten, indem sie, am Pult vor dem Präsidentenstuhl stehend, von dort ihre meist vom Manuskript abgelesene und nicht frei gehaltene Rede dem Plenum zu Gehör brachten.

In diesem Saal fand am 7. September 1949 die konstituierende Sitzung des 1. Deutschen Bundestages statt. Hierbei blickten die Abgeordneten auf einen weißen Veloursvorhang, der in Goldapplikation die Wappen der elf westdeutschen Länder sowie Berlins zeigte. Zu Beginn der 2. Legislaturperiode wurde die Stirnwand dann umgestaltet. An zentraler Stelle sollte der Bundesadler angebracht werden, um so dem Bonner Parlament ein einprägsames Symbol zu stiften. Die daraufhin von dem Bildhauer Ludwig Gies realisierte Plastik, als Stuckarbeit in Gips ausgeführt, zeigte »einen eher rundlich-fülligen Adler von gebändigter Wildheit«. ⁹⁵ Diese »fette Henne«, unter Zeitdruck entstanden, hat dann alle weiteren Umbaumaßnahmen des Plenarsaals überstanden und prangt noch heute, wenn auch leicht umgestaltet, an der Stirnwand des Plenarsaals in Berlin. Dieser Verständigung auf ein bildliches Emblem für den bundesdeutschen Parlamentarismus entsprach es, wenig später das Gebäude auch mit Portraits ehemaliger Parlamentspräsidenten, Reichspräsidenten und Reichskanzler auszustatten; auch Bilder des Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Adenauer, sowie des Präsidenten des Wirtschaftsrates, Köhler, wurden in Auftrag gegeben. Der Bundestag versuchte, sich ostentativ in die Traditionslinie des deutschen Parlamentarismus zu stellen.

Aus dem Baubestand der alten Akademie stammten der Bundesratssaal und ein weiterer Mitteltrakt mit Räumen für die Fraktionen. Im fünfgeschossigen Nordflügel waren die Verwaltung des Bundesrates sowie anfangs mehrere Landesvertretungen untergebracht, im dreigeschossigen Südflügel die Sitzungsräume der Ausschüsse, dazu die Büros des Präsidiums und der Bundestagsverwaltung, ein Rundfunkstudio, die Bibliothek und das Archiv. Das eingeschossige Restaurant mit Platz für bis zu 700 Personen öffnete sich mit einer großen Glasfront zum Rhein hin; zusammen mit seiner Terrasse war es jenseits der Sitzungswochen für die Öffentlichkeit zugänglich und wurde auch häufig frequentiert. Der Speisesaal, so ein zeitgenössischer Restaurant- und Hotelführer, mache »einen freundlichen Eindruck«, der »die politischen Gegensätze der Gäste versöhnlich auszugleichen« vermöge. ⁹⁶

Die Arbeitsbedingungen im Bundeshaus, wie die Pädagogische Akademie seit August 1949 offiziell genannt wurde, waren durchweg schlecht. Für die 402 Abgeordneten waren nur knapp 70 Büros vorhanden, die allerdings über-

⁹⁵ C. PETERS, Die »fette Henne«, 2008, S. 107.

⁹⁶ Zit. nach B. WINTGENS, Treibhaus, 2019, S. 182.

wiegend von den Fraktionsführungen genutzt wurden, auch genügend große Räume für die Fraktionssitzungen, für die Ausschüsse sowie für Bundestagspräsidium und -verwaltung waren rar. Offenbar ging Schwippert davon aus, dass die Parlamentarier vor allem in den Gemeinschaftsräumen, also in der Sitzhalle und in der Bibliothek mit Lese- und Schreiksaal, ihre Post erledigen sowie die ihnen übersandten Vorlagen bearbeiten und sich auf die Plenar- und Ausschusssitzungen vorbereiten würden. Wie der Abgeordnete Pfeleiderer (FDP) beklagte, habe er zuvor als Landrat im schwäbischen Remstal über ein ganzes Amtshaus mit einer Hierarchie von Beamten verfügen können, nun aber »besitze er nichts mehr als ein Schließfach«. ⁹⁷ Ihm schlossen sich andere an. Parlamentarier, so der SPD-Politiker Heinrich Ritzel, »saßen auf den Fluren, im Vestibül, im Lesezimmer und [arbeiteten] oft unter Umständen, die einer gründlichen Arbeit, der zuverlässigen Materialauswertung und der gewissenhaften Durchdenkung ihrer Aufgaben abträglich« waren. Aber selbst wenn man, etwa als Ausschussvorsitzender, das Privileg eines eigenen Büros hatte, so war es in diesem »Zimmerchen von 4,60 auf 2,40 m im Winter zu kalt und im Sommer unerträglich heiß«. ⁹⁸ Somit begannen buchstäblich mit dem Einzug des Bundestags in das Bundeshaus die Planungen zu dessen Erweiterung.

Mit diesem Ziel wurde in den nächsten Jahren neben dem Bundeshaus ein sechsgeschossiges Hochhaus errichtet, in dem vier Sitzungssäle, neue Räume für die Bibliothek und rund 170 Büros für jeweils zwei Abgeordnete vorgesehen waren. Zudem wurde mit Blick auf die gestiegene Abgeordnetenzahl der Plenarsaal verlängert und östlich an ihn 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. Ebenso wurde ein winkelförmiger Bau zwischen Südflügel und Abgeordnetenhochhaus mit Sitzungssälen für die Fraktionen und weiteren Büros errichtet. Dies milderte die Raumprobleme zwar, beseitigte sie jedoch nicht. Am symbolträchtigsten war wohl die Umgestaltung des Plenarsaals, bei dem dessen beide seitlichen Glaswände zum Teil durch Milchglas ersetzt und zudem weitgehend zugebaut wurden. Da sich die bisherige Besuchertribüne als zu klein erwiesen hatte, sollten nun zwei weitere Tribünen eingebaut werden, eine für die Presse, die andere für Ehrengäste und Diplomaten. Mangels anderer Alternativen wurden sie links und rechts der Stirnwand vorgesehen. Diese Einbauten veränderten die optische Anmutung des Plenarsaals in entscheidender Weise. Nicht mehr Transparenz für die Versammlungsöffentlichkeit draußen vor den Fenstern schien nun das Gebot der Stunde, sondern die Atmosphäre inten-

⁹⁷ Angeführt bei E. M. ARNDT, Reden, S. 226.

⁹⁸ H. RITZEL, Einer von vierhundertzwei, 1953, S. 30 f.

siver Arbeit, die der Besucher nur nach vorherigem Einlass in das Gebäude und nur von der Tribüne aus miterleben konnte.

Aber nicht nur die räumliche Unterbringung der Abgeordneten wie der Bundestagsverwaltung wurde neu arrangiert, auch die generelle Gestaltung des Plenarsaals sowie die Bedingungen parlamentarischer Arbeit gerieten in die Kritik. Diese Debatten entwickelten sich mehr und mehr zu einem Diskurs über das Selbstverständnis des Deutschen Bundestages und die eigene Rolle im bundesdeutschen Regierungssystem. Die Entscheidung für die traditionelle Sitzordnung war 1949 ohne die künftigen Abgeordneten getroffen worden, vielmehr hatte Schwippert – wie oben berichtet – sich in dieser Frage dem Votum Adenauers beugen müssen. Dennoch erregte sie schon bald Widerspruch. Beanstandet wurde vor allem 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 Abgeordnetensitze ostentativ präsentierte, wurde gerügt, da es einem modernen Parlamentarismusverständnis nicht entspreche.

Als Alternativmodell zur Sitzordnung des Bundestages wurde vor allem auf diejenige des britischen Unterhauses verwiesen, in der durch das Gegenüber von Regierungs- und Oppositionsbänken, nur durch einen Gang getrennt, ein lebhafter Debattenstil mit Rede und Gegenrede sowie mit spontanen Interventionen auch der Hinterbänker gepflegt werde. Wie Carlo Schmid, einer der entschiedensten Befürworter der Umbaupläne, hervorhob, müsse »das einander politisch Gegenüberstehen [...] auch sichtbar zum Ausdruck kommen. [...] 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.«⁹⁹

Im Sinne des britischen Modells sollte auch die Regierungsbank in die Abgeordnetenreihen integriert werden. »Wer zum Beispiel 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 Komitee dieses Hauses, das gleichzeitig wieder ein 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 irgend eine andere Weise erreichen könne.«¹⁰⁰

⁹⁹ BT Sten. Ber., 147. Sitzung vom 8.3.1961, S. 8304.

¹⁰⁰ Ebd., S. 8306.

Allerdings gab es auch Widerspruch gegen eine so grundsätzliche Umgestaltung der Sitzordnung, und zwar nicht allein aus den Reihen der kleineren Fraktionen, die sich durch eine Adaption des britischen Modells übergangen fühlten, sondern auch von Abgeordneten der Christ- und der Sozialdemokraten, in deren Sicht »die Lebendigkeit des Parlaments mit der Sitzordnung in einen überkausalen Zusammenhang« gebracht werde.¹⁰¹ Sie plädierten stattdessen dafür, die für die deutsche Parlamentstradition charakteristische Anordnung beizubehalten. Nach einer hitzigen Redeschlacht votierte dennoch die Mehrheit schließlich für den Umbau des Plenarsaals,¹⁰² ohne jedoch Details festzulegen.

Die nun einsetzenden internen Erörterungen, wie dieser Beschluss umgesetzt werden könne, führten jedoch zu keinem Ergebnis. Als ein mögliches Modell wurde eine »auf deutsche Verhältnisse modifizierte Unterhauslösung«¹⁰³ etwa in Form eines Hufeisens angesehen, bei dem die beiden großen Fraktionen an der rechten und linken Flanke platziert und den Abgeordneten der Liberalen und der Deutschen Partei Sitze am Scheitelpunkt der Krümmung zugewiesen werden sollten. Die Kabinettsmitglieder wollte man in die Mitte der größten Regierungsfraktion integrieren und dem Bundesrat Plätze an der Rückwand des Plenarsaals zuweisen.¹⁰⁴ Hiergegen erhoben jedoch die Bundesregierung wie auch die Länderkammer Einspruch, da eine solche Positionierung ihrem Selbstverständnis und ihrem Selbstwertgefühl als eigenständiges Verfassungsorgan nicht entsprach. Auch die kleineren Fraktionen fühlten sich von einer solchen Sitzordnung benachteiligt. Angesichts dieser Meinungsverschiedenheiten konnte somit keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, so dass es bei minimalen Veränderungen, vor allem der Erneuerung des Gestühls und – immerhin – der Absenkung der Bänke für Regierung und Bundesrat, blieb.

Nur auf den ersten Blick drehten sich diese Debatten um eher technische Fragen der Sitzordnung und des parlamentarischen Procedere. Indem die Frage der optischen Zuordnung von Koalitions- und Oppositionsfraktionen, Bundesregierung und Bundesrat zur Diskussion gestellt wurde, verhandelte man immer auch das Verfassungsverständnis und die Beziehungen der Verfassungsorgane zueinander. Gerade indem Anstoß an dem Gegenüber von Abgeordneten- und Regierungsbänken genommen und auf die Integration der Kabinettsmitglieder in die Regierungsfraktion im britischen Unterhaus verwiesen wurde, sprach man das für die moderne parlamentarische Demokratie konstitutive Zusammenwirken beider Teile an und unterstrich damit, dass in ihr die Regierung aus den

¹⁰¹ So Dresbach, Sitzung CDU/CSU-Fraktion am 7.3.1961, Sitzungsprotokolle 3. WP, Nr. 245, S. 798.

¹⁰² BT Sten. Ber., 147. Sitzung vom 8.3.1961, S. 8307.

¹⁰³ Sitzung Ältestenrat am 11.4.1961, zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 210.

¹⁰⁴ Sitzungen Ältestenrat am 9.2. und am 21.6.1961, zit. nach ebd.

Koalitionsfraktionen hervorgeht bzw. von ihr getragen wird und beide nur in Zusammenarbeit und gegenseitiger Unterstützung ihre Funktion erfüllen können. Dieses Verfassungsverständnis wollte man durch eine neue Sitzordnung visualisieren, doch fehlte letztlich die Entschlossenheit, dies umzusetzen.

Stattdessen gerieten die schlechten Arbeitsbedingungen der Parlamentarier wieder ins Zentrum der Bauplanungen. Noch immer mussten sich mehrere Abgeordnete einen Büroraum teilen, von einem Arbeitsplatz für einen parlamentarischen Mitarbeiter, wie dies zu diesem Zeitpunkt diskutiert wurde, ganz zu schweigen. So berief Bundestagspräsident 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 der bestehenden Gebäude ein neues, 29-stöckiges Abgeordnetenhochhaus entstehen, um so den Bedürfnissen der Parlamentarier nach einem eigenen Arbeitszimmer zu entsprechen und auch für die wachsende Bundestagsverwaltung Platz zu schaffen. Allerdings geriet dieses Projekt rasch in die Kritik; vor allem im Rahmen der jährlichen Beratungen über den Haushalt des Deutschen Bundestages entwickelte sich ein heftiger Schlagabtausch zwischen Befürwortern und Gegnern dieses Bauprogramms. Am Ende stand jedoch ein Placet: Mitte Februar 1965 beschloss der Bundestag, die Gelder für den Bau des Hochhauses freizugeben. Damit konnten die Bauarbeiten beginnen und im Herbst 1969 abgeschlossen werden. Mit diesem Hochhaus – in Anspielung an den nicht eben hochgewachsenen Bundestagspräsidenten ironisch als »Langer Eugen« bezeichnet – konnte den Parlamentariern endlich bessere Arbeitsbedingungen geboten werden.

Die ursprünglichen Pläne hatten vorgesehen, am Fuße dieses Bürohochhauses ein flaches, lang gestrecktes Gebäude für einen neuen Plenarsaal und die Bibliothek zu errichten, doch zerschlug sich dieses Vorhaben schnell. Vordergründig waren es ihm entgegenstehende Eigentümeransprüche sowie technische Probleme des Baugrunds, die die Pläne zu Fall brachten, doch dürfte nicht weniger die Abneigung eine Rolle gespielt haben, hiermit gegen das »Provisoriums«-Konzept zu verstoßen; gerade die Presse hatte die Pläne für den »Langen Eugen« und den weiteren Ausbau des Bundeshauses vehement als »Verrat an Berlin« angegriffen. »Es waren die Jahre des demonstrativen Bekenntnisses zur geteilten Stadt.«¹⁰⁵

In der Tat hatten die hier beschriebene Bautätigkeit für den Deutschen Bundestag sowie parallele Aktivitäten zur Errichtung neuer Verwaltungsgebäude für Ministerien und andere Ämter in Bonn immer drängender die Frage gestellt, wieweit Bundesregierung und Bundestag nach wie vor hinter dem Provisoriums-

¹⁰⁵ J. THORN-PRIKKER, *Keine Experimente*, 1992, S. 256.

konzept standen, nach dem Bonn nur so lange der Sitz der zentralen Verfassungsorgane sein sollte, wie ein Umzug in die »eigentliche« Hauptstadt, also nach Berlin, nicht möglich war. Je stärker die Stadt am Rhein als Regierungssitz ausgebaut wurde, desto mehr wuchs das Unbehagen, dass dies aus dem Provisorium etwas Dauerhaftes machen werde. Vor dem Hintergrund dieser Besorgnis hatte der Bundestag bereits im Oktober 1956 beschlossen, dass künftig keine weiteren Bundesbauten mehr in Bonn errichtet und stattdessen nur Büroraum angemietet werden dürften. Gleichzeitig wollte man die Präsenz des Bundes in Berlin ausbauen. Dies bezog sich vornehmlich auf das Reichstagsgebäude im Spreebogen, war der im Krieg schwer zerstörte Bau doch das einzige Gebäude von Rang innerhalb des ehemaligen Regierungsviertels, das westlich des Brandenburger Tores lag.

Schon seit der Entscheidung für Bonn als »provisorische« Hauptstadt hatte es vielfache Mahnungen gegeben, Präsenz in der Vier-Sektoren-Stadt zu zeigen und vor allem den Reichstag als optischen Kristallisationspunkt für den Anspruch auf Wiedervereinigung wiederherzustellen. In einer emotional aufgeladenen Berlin-Debatte Anfang Februar 1957¹⁰⁶ bekräftigte der Bundestag noch einmal den Hauptstadtanspruch der Stadt an der Spree und beschloss, schon bald mit dem Wiederaufbau des Reichstagsgebäudes zu beginnen. In einer Rundfunkansprache wenige Wochen zuvor hatte Bundestagspräsident Gerstenmaier diesen Schritt als nationale Verpflichtung herausgestellt: »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.«¹⁰⁷

Die entscheidende Frage war jedoch, welche Funktionen der Gebäudekomplex im Spreebogen in Zukunft erfüllen sollte. Vielen galt der Wallot-Bau als Repräsentant einer untergegangenen Epoche, auch hatte man ihn bereits im Kaiserreich und in der Weimarer Republik als wenig funktionstüchtigen Parlamentskomplex erlebt; nicht nur war der Plenarsaal eher beengt, vor allem fehlten in hohem Maße Aufenthalts-, Sitzungs- und Büroräume. Deshalb war es unter Fachleuten höchst strittig, ob ein gesamtdeutsches Parlament in das Reichstagsgebäude einziehen solle oder ob man hierfür einen anderen Standort oder zumindest eine andere bauliche Lösung suchen müsse. Dennoch wischte der Bundestag derartige Zweifel beiseite und legte sich darauf fest, den Reichstag als künftigen Sitz des Bundestages wiederherzustellen. Vor allem nach dem demonstrativen Ausbau Ostberlins als Hauptstadt der DDR seit Mitte der 1950er Jahre und dann nach dem Mauerbau 1961 sollte durch den Wiederaufbau des direkt am Todesstreifen gelegenen Gebäudes das Ziel der Wiedervereinigung bekräftigt werden.

¹⁰⁶ BT Sten. Ber., 190. Sitzung vom 6.2.1957.

¹⁰⁷ Zit. nach R.-F. REUTH, Berlin-Bonn, 1989, S. 30.

So wurden erste Entrümmerungsmaßnahmen begonnen und der Architekt Paul Baumgarten mit dem Umbau des Gebäudes beauftragt.¹⁰⁸ Baumgarten wollte die alte Monumentalität durch zeitgemäße Konstruktionen ersetzen, so dass der alte Bauschmuck zu großen Teilen entfernt und auch die prachtüberladenen Wandelgänge zugunsten neuer Büro- und Konferenzräume aufgegeben wurden. Durch den Abriss der Pfeiler, die vor 1945 die Kuppel getragen hatten, vermochte er den Plenarsaal auf 1400 m² und damit auf die doppelte Fläche zu vergrößern. Zudem ließ er hinter der Säulenhalle des Hauptportals eine großflächige, bis unter den Giebel reichende Glaswand einsetzen, die die Transparenz des demokratischen Gemeinwesens symbolisieren sollte. Die von Adolf Arndt angemahnten Bauprinzipien von Helligkeit und Offenheit sollten also auch in das Reichstagsgebäude einziehen.

Damit war auch hier ein Gebäude von sprechender Symbolik entstanden. Durch die Entfernung der »barocken Wucht«, der als überladen empfundenen Ornamente an den Außenwänden und in den Fluren, durch den Verzicht auf die Wiedererrichtung der Kuppel und generell durch die neue Raumaufteilung im Inneren hatte Baumgarten versucht, den Wallot-Bau an zeitgemäße Vorstellungen von modernen Parlamentsbauten zu adaptieren. Allerdings blieb hierbei die Frage nach der Funktion des Gebäudes ausgeklammert: zwar tagten in Zukunft hin und wieder einzelne Fraktionen, Arbeitsgruppen und Ausschüsse dort, doch der Bundestag kam im neu gestalteten Plenarsaal vor dem 3. Oktober 1990 nie zusammen. Ja, mit der Vier-Mächte-Vereinbarung über Berlin 1971 wurde der Grundsatz einer nur verhaltenen Bundespräsenz in der geteilten Stadt erneut festgeschrieben und Plenarsitzungen von Bundestag und Bundesrat dort bis auf Weiteres eine Absage erteilt.

Die Fokussierung auf Berlin und die Untermauerung seines Hauptstadtanspruchs durch den Wiederauf- bzw. Umbau des zerstörten Reichstagsgebäudes hatte sich als identitätspolitische Sackgasse erwiesen, der die Alliierten ihr Veto gegen Akte demonstrativer Bundespräsenz in Berlin entgegengesetzt hatten. So verlagerte sich die Debatte um die Performanz des westdeutschen Parlamentarismus wieder stärker auf Bonn. Seit Chruschtschows Berlin-Ultimatum 1958 und dem Mauerbau 1961, spätestens aber mit den Überlegungen zur »Normalisierung« der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Staaten des Ostblocks und zur DDR mussten sich auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages fragen, wie realistisch die Hoffnung auf eine baldige Wiedervereinigung war und wie man deshalb mit dem »Provisoriums«-Konzept umgehen sollte. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum sich seit den späten 1960er Jahren Überlegungen zur städtebaulichen Neuordnung des Regierungsviertels in Bonn nach-

¹⁰⁸ Vgl. hierzu N. GALETTI, Bundestag, 2008, S. 82 ff.

weisen lassen, mit denen die Stadt am Rhein das Odium des »Vorläufigen« endlich abzustreifen hoffte. Mit der Aufhebung des Baustops für Bundesbauten in Bonn, verbunden mit der Entscheidung, sich im »Provisorium Bonn auf Dauer und den Ansprüchen des Regierungssitzes genügend einzurichten«, ¹⁰⁹ hatte man sich dieser neuen Situation gestellt.

Die Geschichte der Planungen für den Umbau oder die Neugestaltung des Bundeshauses am Rheinufer in den 1970er und 1980er Jahren ist höchst komplex und von widerstrebenden Positionen und Konzeptionen geprägt. Da das Gebäude renovierungsbedürftig war und zudem die Platzprobleme sich verschärften, sahen alle Beteiligten mehr oder weniger dringenden Handlungsbedarf. Der Wunsch, einen »authentischen Ort« der Geschichte der Bundesrepublik zu bewahren, der Vorsatz, die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten zu verbessern, und nicht zuletzt die finanziellen Zwänge einer sparsamen Haushaltsführung unter den Augen einer kritischen Öffentlichkeit waren jedoch nur schwer auf einen Nenner zu bringen.

Am Ende der wechselvollen Diskussionen ¹¹⁰ standen drei Vorschläge. Der erste zielte darauf ab, den bestehenden Plenarsaal nach den Prinzipien des Denkmalschutzes behutsam zu erneuern, ihn aber in seiner Substanz wie in seiner Anmutung als Symbol für die zweite deutsche Demokratie zu erhalten. Demgegenüber wandten andere ein, der jetzige Plenarsaal sei so renovierungsbedürftig, dass eine Sanierung kaum möglich sei und man nur wenig alte Bausubstanz erhalten könne. Deshalb sei es besser, ihn abzureißen und ihn am alten Ort neu zu bauen. Diesen Abriss wollten wiederum diejenigen verhindern, die ihn als bauliches Denkmal konservieren und einen neuen Plenarsaal in der unmittelbaren Nachbarschaft des Bundeshauses schaffen wollten. Die Entscheidung in dieser Frage fiel dann am Ende einer hitzigen Debatte ¹¹¹ Anfang Juli 1987, als eine deutliche Mehrheit der Abgeordneten sich für die zweite Lösung, also den Abriss des alten und den Bau eines neuen Plenarsaals an seiner Stelle entschied. »Es ging«, so hat es der damalige nordrhein-westfälische Landesminister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Christoph Zöpel, der den Abriss des historischen Gebäudes hatte verhindern wollen, dieses Votum in einem Interview gedeutet, »um eine Symbolik der Erneuerung, mit der in der Architektur des Behnisch-Neubaus gleichsam das stete Fortschreiten der Demokratie seinen sinnfälligen Ausdruck finden sollte. Erhaltung des Alten schien in diesem Kontext mit der unerwünschten politischen Signalwirkung des Beharrens belastet.« ¹¹²

¹⁰⁹ H. WEFING, *Parlamentsarchitektur*, 1995, S. 107.

¹¹⁰ Vgl. hierzu als Überblick N. GALETTI, *Bundestag*, 2008, S. 43 ff.; sowie I. FLAGGE, *Provisorium als Schicksal*, 1992.

¹¹¹ BT Sten. Ber., 17. Sitzung vom 5.6.1987.

¹¹² Zit. nach S. PAULUS, *Das bauliche Herz der Demokratie*, 2012, S. 405.

Der zweite Punkt, der in dieser Sitzung zur Entscheidung anstand, war die Frage, ob man bei den Neuplanungen an der überkommenen Sitzordnung festhalten wolle oder ob nun eine kreisrunde, zur Mitte abgesenkte Bestuhlung installiert werden sollte, wie sie Behnisch – in bewusster Anlehnung an Schwippert – als symbolische Manifestation eines modernen Parlamentarismus-Verständnisses vorgeschlagen hatte. Andere Redner hofften, viel prosaischer, durch eine solche Lösung den Debattenstil zu verbessern und den vielbeklagten »Hörsaal«-Charakter des Plenarsaals zu beheben. Hier war das Ergebnis sehr viel knapper: 175 Parlamentarier sprachen sich für die erste Lösung aus, während 180 Abgeordnete die neue kreisrunde Sitzordnung favorisierten.¹¹³

In der Debatte, die dieser Abstimmung vorausging, hatten Redner aller Fraktionen noch einmal die Bedeutung des Bundeshauses als »steingewordener Ausdruck unserer zweiten Republik, unsere freiheitlichen Demokratie«¹¹⁴, als »Ort gekämpfter und gelebter demokratischer Traditionen und parlamentarischer Lebendigkeit«¹¹⁵, ja, als »Symbol für die Wiederbegründung der zerstörten parlamentarischen Demokratie nach dem Kriege«¹¹⁶ unterstrichen. Zwar sollte auch nun der Anspruch Berlins, Hauptstadt eines vereinten Deutschlands zu werden, nicht infrage gestellt werden, doch wurde diesem Ziel die Notwendigkeit entgegengestellt, dem Parlament in Bonn adäquate Arbeitsbedingungen zu gewähren und seinen Rang als Symbol der zweiten deutschen Demokratie durch einen repräsentativen Bau zu unterstreichen. Der westdeutsche Staat, mittlerweile ein geachtetes Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft und eine der stärksten Wirtschaftsmächte der westlichen Welt, wollte seiner Volksvertretung einen würdigen Rahmen geben. Insofern hatten sich mittlerweile die Gewichte gegenüber den ursprünglichen, auf eine spartanische und provisorische Anmutung setzenden Diskussionen der 1950er Jahre deutlich verändert.

Der kontroverseste Punkt blieb jedoch die Frage der Sitzordnung. Die Befürworter der traditionellen Bestuhlung verwiesen vor allem auf die historisch gewachsene Gestalt des alten Plenarsaals, der sich auch in der Bevölkerung als Symbol der wieder gegründeten Demokratie ein geprägt habe. Dies müsse man als Wahrzeichen der zweiten deutschen Demokratie erhalten. Nur ein Abgeordneter¹¹⁷ sah in der als Alternative diskutierten kreisförmigen Anordnung der Sitzbänke eine bedenkliche Überdeckung des Gegenübers von Regierung und Parlament und damit des Prinzips der Gewaltenteilung. Demgegenüber priesen die meisten Redner die runde Sitzordnung als Verkörperung eines modernen Verfassungs-

¹¹³ BT Sten. Ber., 17. Sitzung vom 5.7.1987, S. 1121.

¹¹⁴ Bohl (CDU/CSU), ebd., S. 1103.

¹¹⁵ Beckmann (FDP), ebd., S. 1105.

¹¹⁶ Matthäus-Maier (SPD), ebd., S. 1117; ähnlich auch Jenninger (CDU/CSU), S. 1098.

¹¹⁷ Cronenberg (FDP), ebd., S. 1110.

verständnis, bei dem die Regierung ein Ausschuss des Parlaments sei und die verfassungspolitische Scheidelinie nicht zwischen Legislative und Exekutive liege, sondern zwischen Regierungsmehrheit und Opposition:

»Es gibt also ein Miteinander, nämlich Mehrheitsfraktion und Regierung, und ein Gegeneinander, Parlament und Regierung oder Mehrheit gegen Minderheit. Die kreisförmige Sitzordnung mache beides deutlich, das Gegeneinander, aber auch das Miteinander. Sie würde zeigen, wie Bundesregierung und Bundesrat, Parlamentsmehrheit und -minderheit an der politischen Diskussion, an der Gesetzgebung, an der Regierung und ihrer Kontrolle beteiligt sind. Unterschätzen Sie nicht die prägende, die symbolische Kraft einer solchen Sitzordnung, auch nach außen!«¹¹⁸

Stärker noch als bei der Sitzordnung des britischen Unterhauses mit ihrem strikten Gegenüber komme bei der kreisförmigen Anordnung die Einbindung auch der kleineren Fraktionen in die politische Willensbildung sowie die Mitwirkung des Bundesrats an der Gesetzgebung zum Ausdruck. Deshalb sahen ihre Befürworter die kreisrunde Sitzordnung gleichsam als Spiegelung der bundesdeutschen Verfassungsordnung im Raumprogramm des künftigen Plenarsaals.¹¹⁹

Gemäß dieser Entscheidung wurde in den nächsten fünf Jahren der alte Plenarsaal abgerissen und nach den Planungen der Architektengruppe Behnisch & Partner an seiner Stelle ein lichtdurchfluteter Neubau errichtet. Der Sinn des Gebäudes liege in der Versammlung und im Gespräch, so hatten es die Architekten erläutert. In die topografische Situation der Rheinaue eingepasst, erstreckte sich auf der oberen Terrasse, von großen Glaswänden umgeben und zur Stadt Bonn ausgerichtet, als Kopfbau die Eingangshalle. Von dort aus führte eine breite Treppe zur Lobby und zum Plenarsaal auf der mittleren Terrasse hinab, während Restaurant und Präsidialbau seitlich an das neue Bauwerk angegliedert waren. Das Herzstück des Gebäudes war der Plenarsaal: eine »Mulde« mit kreisförmiger, nach außen leicht ansteigender Sitzordnung. Wie zuvor vielfach beschworen, sollte diese Konzeption die gemeinsame Verantwortung aller Verfassungsorgane für den Staat symbolisieren: »[S]ie ist ein Stück gebaute Verfassung. [...]. Der Plenarsaal sollte kein feierliches Gehäuse werden, sondern eine ›Werkhalle der Demokratie‹ mit zeitgemäßer Würde.«¹²⁰ Um den Prinzipien von Offenheit und dem Dialog zwischen innen und außen Rechnung zu tragen, hatten die Architekten nicht nur die äußeren Wände transparent mit Glas gestaltet, sondern auch durch eine Tageslichtdecke Licht in die »Mulde« des Plenarsaals gelenkt.

Während dieser Baumaßnahme hatte sich der Bundestag in einem Ersatzbau einquartiert, dem früheren Pumpenhaus des Bonner Wasserwerks in den Rhein-

¹¹⁸ Conradi (SPD), ebd., S. 1103; ähnlich auch Ehmke (SPD), S. 1113f.

¹¹⁹ Die Sitzordnung ist abgedruckt in H. WEFING, Parlamentsarchitektur, 1995, S. 185.

¹²⁰ W. J. STOCK, Ein Stück gebaute Verfassung, 1992, S. 287.

auen, das für seine Zwecke umgebaut worden war; in ihm sollte er fünf Jahre tagen. Der neue Behnisch-Bau fand schnell die Anerkennung der Fachwelt. Zwar beklagten viele, dass mit dem Abriss des alten Plenarsaals ein »heiliger Ort dieser Bundesrepublik« – so der rheinische Landeskonservator Udo Mainzer¹²¹ – mutwillig zerstört worden sei, doch überwog in der Berichterstattung über den neuen Plenarsaal das Lob für den Architekten. Viele sahen in ihm gleichsam einen Verwandten Schwipberts, der dessen Orientierung an Offenheit, Transparenz und einer jedes falsche Pathos verneinenden Moderne übernommen habe. »Als Werk der Baukunst«, so die Frankfurter Allgemeine Zeitung anlässlich seiner Fertigstellung, verdiene

»der Saalbau in jedem Architekturführer einen Stern. Er ist würdig ohne Strenge, heiter ohne angestregten Witz, zeitgenössisch ohne Extravaganzen, von Licht erfüllt, die Sitzreihen ins demokratische Rund gewendet. Doch einen Nachteil hat der Neubau [...] und der entscheidet alles. Er steht [...] in der falschen Stadt.«¹²²

In der Tat stellte sich mit dem Fall der Berliner Mauer und der Wiedervereinigung die Frage des Tagungsorts von Bundestag und Bundesrat ganz neu. Unstrittig war, dass die Stadt an der Spree nun die Hauptstadt des vereinten Deutschland sein sollte, ob auch Sitz der Regierungsorgane, war mit dieser Festlegung nicht verbunden. Zwar hatte der um die Volkskammerabgeordneten vergrößerte Bundestag am 4. Oktober 1990 im Reichstag, also in dem von Baumgarten gestalteten Plenarsaal, in einer Feierstunde die Überwindung der deutschen Teilung gewürdigt, und auch die konstituierende Sitzung des Anfang Dezember 1990 gewählten ersten gesamtdeutschen Parlaments fand dort statt. Danach jedoch kehrte der neue Bundestag in das Bonner Wasserwerk und – nach dessen Fertigstellung – in den Behnisch-Bau am Rheinufer zurück. Allerdings vermochte er sich letztlich der Anziehungskraft der neuen Hauptstadt – und seinen Gelübden der Vergangenheit – nicht zu entziehen. Nach einer emotionsgeladenen Debatte am 20. Juni 1991 sprach sich eine, wenn auch knappe, Mehrheit der Abgeordneten dafür aus, den Sitz des Bundestages nach Berlin zu verlegen und auch den Kernbereich der Regierungsfunktionen vom Rhein an die Spree zu verlagern.¹²³

Damit stand nun erneut die Frage an, welchen Standort man für das Parlament dort auswählen solle. Auch wenn andere Alternativen – vor allem der alte Stadtkern rund um den Schlossplatz – durchaus erwogen wurden, konnten sich die Beteiligten der Symbolkraft des Wallot-Baus im Spreebogen nicht entziehen; die sich in ihm manifestierende Tradition deutscher Verfassungsgeschichte war

¹²¹ Zit. nach W. STRODTHOFF, *Der alte Plenarsaal*, 1992, S. 264.

¹²² FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 14.11.1991.

¹²³ Vgl. BT Dr. 12/815. Für den Umzug nach Berlin votierten 337, für den Verbleib in Bonn 320 Abgeordnete.

wirkungsmächtiger als jede Überlegung, die Volksvertretung in das alte Herz der Hauptstadt zu verlegen. So sprach sich der Ältestenrat des Deutschen Bundestages am 30. Oktober 1991 dafür aus, dass das Parlament in das Reichstagsgebäude einziehen solle.¹²⁴ Die notwendigen Büro-, Sitzungs- und anderen Räume wollte man vor allem in ehemaligen Ministeriumsbauten Unter den Linden sowie in noch zu errichtenden Nebengebäuden im Spreebogen unterbringen. Es sollte ein »Parlament der kurzen Wege« mit einem attraktiven Parlamentsviertel rund um den alten Wallot-Bau werden. Ein »Band des Bundes« sollte zudem das Bundeskanzleramt, die Büro- und Sitzungsgebäude des Bundestages und generell das bisherige West- mit dem bisherigen Ost-Berlin verbinden. An seiner Seite würde das Reichstagsgebäude stehen, dessen Vorplatz zu einem »Bundesforum« mit öffentlichen Nutzungen ausgebaut werden sollte.

Noch bevor mit den Umbaumaßnahmen begonnen werden konnte, wurde das Gebäude in einer spektakulären Kunst-Aktion »verhüllt«. Die Künstler Christo und Jeanne-Claude hatten ein solches Projekt bereits seit 1971 verfolgt, waren damit jedoch in der Öffentlichkeit wie unter den politisch Verantwortlichen auf wenig Gegenliebe gestoßen. Mit der Entscheidung des Ältestenrats für den Wallot-Bau als künftigen Sitz des Parlaments verschoben sich jedoch die Gewichte. Auch wenn der Widerstand beträchtlich blieb, zeigte sich der Bundestag schließlich offen für ein solches Vorhaben.¹²⁵ So konnten die beiden Künstler das Gebäude zwischen dem 23. Juni und dem 6. Juli 1995 mit überdimensionierten blauen Stoffbahnen umhüllen. Für manchen Beobachter lag in dieser Aktion ein Akt der rituellen Reinigung:

»Die Bilder des in der Sonne vor blauem Himmel hell glitzernden Stoffs, vor allem aber die Bilder von einem fröhlichen, multikulturell gefärbten Fest der Bürger rund um den Reichstag haben der ausländischen wie inländischen Öffentlichkeit vor Augen geführt, dass die düstere Monumentalität des alten Berlin nunmehr einer neuen Heiligkeit, Weltoffenheit und auch Verspieltheit Raum geben soll. [...] Das Fest am Reichstag führte [...] eine sehr gelassene, zivilisierte und weltoffene Variante der deutschen politischen Identität vor.«¹²⁶

Mehr als fünf Millionen Besucher ließen sich von dem Kunstwerk beeindrucken.

Mit dem Ende der Verhüllungs-Aktion konnten dann die Umbaumaßnahmen beginnen. Hiermit¹²⁷ war zwei Jahre zuvor Sir Norman Foster betraut worden. Aufgabe des Architekten sollte es sein, die historische Substanz des Wallot-Baus

¹²⁴ Vgl. für diese Debatten N. GALETTI, Bundestag, 2008, S. 110 ff.

¹²⁵ Mit 292 zu 223 Stimmen bei 9 Enthaltungen votierte das Plenum am 25.2.1994 für die Verhüllungsaktion. Vgl. hierzu und zum Folgenden S. GRÜGER, Reichstag, 2003, S. 42 ff.

¹²⁶ A. DÖRNER, Der Bundestag im Reichstag, 2000, S. 245 f.

¹²⁷ Vgl. hierzu zusammenfassend S. GRÜGER, Reichstag, 2003, S. 38 ff.

zu erhalten und hierbei auch seine »Wunden und Narben« nicht zu verdecken. Gleichzeitig sollte der Umbau den funktionalen, räumlichen und gestalterischen Anforderungen eines modernen Arbeitsparlaments Rechnung tragen sowie Transparenz, Bürgernähe, Freude an Kommunikation, Diskussion und Offenheit spüren lassen. Zu Beginn der Arbeiten entfernte Foster viele der Einbauten Baumgartens und konnte so, in größerem Maße als vorher vermutet, Originalsubstanz Wallots freilegen. Auch kyrillische Graffiti, die Soldaten der Roten Armee nach der Eroberung des Reichstags im Mai 1945 an die Wände gekritzelt hatten, kamen zum Vorschein. Foster ließ den mittleren Gebäudetrakt entkernen und die historischen Geschossebenen des Gebäudes wiederherstellen. In sie integrierte er die für den Deutschen Bundestag erforderlichen Funktionsebenen. Die Plenarsaalebene mit Lobby wurde in das erste Geschoss verlegt, die Präsidialebene in das zweite Obergeschoss, die Fraktionsebene mit Presselobby in das dritte Obergeschoss. In einem Zwischengeschoss, stützenfrei auf sechs Betonfingern über dem Plenarsaal schwebend, wurden die Besuchertribünen angebracht.

Heftige Diskussionen gab es wiederum über die Gestaltung des Plenarsaals. Erneut brachten einige Abgeordnete die kreisrunde Sitzordnung ins Gespräch. Da der Bundestag mittlerweile in den Behnisch-Bau umgezogen war, gab es nun allerdings konkrete Erfahrungen mit den Vor- und Nachteilen einer solchen Bestuhlung. Hierbei hatte sich der Eindruck durchgesetzt, dass die kreisrunde Sitzordnung mit ihrer Weitläufigkeit und der großen Entfernung zwischen Rednern und Zuhörern die Debattenkultur nicht allzu sehr gefördert habe. Deshalb war das Einvernehmen groß, nun in Berlin zur traditionellen Sitzordnung mit einer halben Ellipse und separater Bank für Bundesregierung und Bundesrat zurückzukehren. Auch sollte die »Adlerwand«, die schon mit in das Wasserwerk und anschließend in den Behnisch-Bau gezogen war, auch im neuen Plenarsaal die Stirnwand bilden.

Die größte Kontroverse entzündete sich jedoch an der Frage, ob der umgebaute Wallot-Bau wieder eine Kuppel tragen sollte. Die Reste der alten, bei der Eroberung Berlins durch die Rote Armee schwer beschädigten Kuppel waren im November 1954 gesprengt worden. Im Zuge seiner Umbaumaßnahmen für einen größeren Plenarsaal hatte Baumgarten auch die Stützpfeiler entfernt, die ursprünglich die Kuppel getragen hatten, so dass der Aufbau einer neuen massiven Kuppel bautechnisch nicht möglich war. Zudem waren die künftigen Nutzer des Gebäudes höchst uneins, ob man es überhaupt mit einem solchen Aufbau krönen sollte, wurde dies doch als ein typisches Bauattribut des 19. Jahrhunderts und seiner Monumentalarchitektur angesehen. Andererseits schien die äußere Anmutung des langgestreckten Gebäudes mit den zwei mächtigen Ecktürmen ohne eine krönende Haube unvollkommen.

Foster hatte zunächst ein Glasdach über dem Plenarsaal vorgesehen, das von Pfeilern neben dem Gebäude getragen werden sollte und durch welches Licht in das Innere fallen würde. Dennoch ließ er sich von der Idee einer Kuppel über dem historischen Gebäude überzeugen und legte mehrere Varianten vor. Realisiert wurde dann eine parabolisch geformte gläserne Kuppel, in der zwei gegenläufige Rampen spiralförmig zu einer Aussichtsplattform in ihrer Spitze hinaufstiegen. Oben war die Kuppel offen, ein eingehängter Konus sollte das Tageslicht mittels Spiegel in den Plenarsaal lenken und damit die vielbeschworene »Transparenz« und »Lichtdurchflutung« sicherstellen. Indem Besucher die Kuppel besteigen und über die Spiralarmpen bis zur Aussichtsplattform gelangen konnten, würde das Volk als Souverän nicht nur über dem Gebäude, sondern auch über seinen Repräsentanten stehen, die unten im Plenarsaal tagten. Diese symbolische Erhebung der einen über die anderen war eine zentrale Geste der Adaption des Wallot-Baus an ein modernes Parlamentsverständnis.

Der symbolhaften Ästhetisierung des Wallot-Baus sollten schließlich auch die Kunstwerke dienen, mit denen der Reichstag ausgestattet wurde. Neben Arbeiten von renommierten Künstlern aus den Staaten, die seinerzeit den Alliierten Kontrollrat in Berlin gebildet hatten, waren es Werke zeitgenössischer Kunstschaffender aus West- und Ostdeutschland, die hier ins Auge gefasst wurden. »Fast alles, was in der deutschen Kunstszene Rang und Namen hatte, war an der Ausgestaltung der Reichstagsräume beteiligt.«¹²⁸ Angestrebt war ein integratives Konzept, das Architektur und Innenausstattung mit künstlerischer Ausformung verband. Vor allem sollten die Kunstwerke einen Bezug zum Gebäude und seiner Nutzung haben. War schon die Auswahl der Künstler nicht unumstritten gewesen, so entspannte sich ein heftiger Streit um die Gestaltung des Bundesadlers, des symbolhaftesten aller Kunstwerke, der an der Stirnwand des Plenarsaals Kontinuität und Neubeginn visualisieren sollte. Hatte Foster ursprünglich einen schlanken, »härteren« Vogel vorgesehen, bestanden die Parlamentarier doch zugunsten der optischen Wiedererkennbarkeit auf einer Variante, die sich an Gies' »fetter Henne« orientierte. So wurde der neue Adler um ein Drittel größer als das Bonner Original und zudem – da er im neuen Plenarsaal auch von hinten sichtbar sein würde – dreidimensional gestaltet. Im Dezember 1998 konnte das neue Emblem dann durch den Bundestagspräsidenten enthüllt werden.

Sechs Wochen vor dem Einzug fiel schließlich die Entscheidung über den offiziellen Namen des Gebäudes. Die Bezeichnung »Reichstag« war schon in der Hauptstadtdebatte 1991 als problematisch befunden worden, sei der alte Name doch historisch vorbelastet und falsch, da kein Deutsches Reich mehr existiere, Nachkriegsdeutschland vielmehr eine demokratische und föderale Republik sei.

¹²⁸ A. DÖRNER, Der Bundestag im Reichstag, 2000, S. 241.

Auf der anderen Seite entsprach diese Bezeichnung dem historischen Ursprung des Wallot-Baus und repräsentierte seine wechselvolle Geschichte. Diese dürfe nicht durch die Namensgebung »verhüllt« werden. Nach intensiven Debatten entschied man sich im Ältestenrat Anfang März 1999 für die Bezeichnung »Plenarbereich Reichstagsgebäude«, ein sperriger Name, der niemanden zufriedenstellte. Im öffentlichen Raum Berlins wird im Allgemeinen der Titel »Reichstag« mit dem Zusatz »Sitz des Deutschen Bundestages« verwendet. Am 19. April 1999 wurde schließlich – nach der feierlichen Schlüsselübergabe vom Architekten an den Bundestagspräsidenten – die erste Sitzung im neuen Plenarsaal eröffnet.

Durch seine einprägsame Ästhetik – darin sind sich viele Beobachter einig – hat der Deutsche Bundestag in Berlin eine symbolhafte Aufladung und Popularisierung erfahren, die seine Stellung im Verfassungssystem aufwertete. »In der bildarmen und formasketischen Bonner Republik war den meisten Bürgern das Parlament als eine zwar notwendige, aber doch wenig interessante Institution begegnet.«¹²⁹ Mit dem Reichstagsgebäude und seiner leuchtenden Kuppel in der direkten Nachbarschaft des Brandenburger Tores sei nun jedoch eine auffällige Ikonografie entstanden, die die Institution des Bundestages in einer Weise in der politischen Wahrnehmungswelt der Deutschen etabliert habe, wie dies in analoger Weise jenseits der deutschen Grenzen etwa für das britische Unterhaus, das Kapitol in Washington und die französische Nationalversammlung gelte. Es sei zum symbolischen Zentrum des neuen, wiedervereinten Deutschlands geworden. Hierbei kam ihm zugute, dass der Wallot-Bau in seiner wechselvollen Geschichte von der Grundsteinlegung durch den Kaiser im Juni 1884 über die Ausrufung der ersten deutschen Republik durch Philipp Scheidemann im November 1918, den Reichstagsbrand im Februar 1933 sowie das Hissen der sowjetischen Flagge auf dem südöstlichen Eckturm im Mai 1945 bis zu der Nacht vom 2. zum 3. Oktober 1990, als eine ausgelassenen Menschenmenge vor dem Gebäude die neu errungene deutsche Einheit feierte, wesentliche Stationen der deutschen Geschichte versinnbildlichte. Während die Bonner Bundestagsbauten mit ihrer demonstrativen Absage an jedes bauliche Pathos die Abkehr von der nationalsozialistischen Inszenierungsästhetik und den radikalen politischen Neubeginn nach 1945 versinnbildlichten, schuf das Zusammenspiel der schweren Mauern des wilhelminischen Monumentalbaus mit der spezifischen Leichtigkeit und Modernität von Fosters Umbauten eine neue Symbolsprache, in der die Institution des Deutschen Bundestages eine neue Aufladung und Identität erfahren hat.

¹²⁹ Ebd., S. 243.

Repräsentation und Öffentlichkeit

Die Anmutung des Bescheidenen, der performativen Zurückhaltung, ja, des Provisorischen sollte nicht nur die bauliche Repräsentation der zweiten deutschen Demokratie prägen, auch das Prozedere des Hohen Hauses, der Auftritt der Abgeordneten, ihre Sprachkonventionen und ihr Habitus entsprachen diesem Muster. »Die Bonner Nachkriegsrepublik verordnete sich«, wie der langjährige Bundestagspräsident Norbert Lammert konstatierte, »eine Formaskese, die nicht nur die monumental-ästhetische Repräsentation des Nationalsozialismus konterkarieren, sondern auch den transitorischen Charakter als nationalstaatliches Provisorium abbilden wollte.«¹³⁰ Gleichzeitig knüpfte sie an parlamentarische Bräuche und Sitten der Vergangenheit an und stellten sich so in die Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland.

Die bindende Kraft des parlamentarischen Stils erwies sich, wie ein journalistischer Beobachter¹³¹ unterstreicht, bereits in der ersten Sitzung am 7. September 1949 als so stark, dass der von den Kommunisten bis zu den Rechten bunt zusammengesetzte Bundestag zu einem einheitlichen Habitus zusammenfand. In seinen Augen war es ein Glücksfall, dass nicht der neue Bundestagspräsident Köhler der Sitzung seinen Stempel aufdrückte, sondern der erfahrene ehemalige Reichstagspräsident Paul Löbe. Mit seinem Rückblick auf die Jahre der Weimarer Demokratie, auf deren brutale Liquidation durch die Nationalsozialisten und auf das Schicksal von Verfolgung und Widerstand, das viele ehemalige Parlamentarier anschließend hatten durchleben müssen, wie auch mit seinem Verweis auf die unvollendete Einheit Deutschlands setzte Löbe einen würdevollen Ton, der dem Neuanfang in Bonn durchaus angemessen war. Diesen Stil mit der Betonung der gemeinsamen Grundlagen der im Plenarsaal Versammelten und dem Hinweis auf die Verpflichtung zum Dienst am Wahlvolk griffen die Bundestagspräsidenten in der Folgezeit in ihren Antrittsreden auf und schufen so eine von einem leicht pathetischen Unterton getragene Tradition der Selbstvergewisserung.

Nach der Eröffnung der konstituierenden Sitzung durch Paul Löbe entschieden sich die Abgeordneten für eine höchst bescheidene, ja, schlichte Verfahrensordnung, die in vielen Elementen an die entsprechenden Praktiken seit dem Pauls-

¹³⁰ N. LAMMERT, *Die Würde der Demokratie*, 2008, S. 474.

¹³¹ H. HERLES, *Der Stil von Bundesrat und Bundestag*, 1989, S. 242.

kirchenparlament angelehnt waren. Zwar sollten sich in den kommenden Jahren die Stimmen mehren, die hier ein dem zweithöchsten Verfassungsorgan würdiges Protokoll anmahnten, doch verliefen entsprechende Initiativen im Sande. Das Provisorische der eigenen Institution sollte wachgehalten, gleichzeitig aber ebenfalls mit der nationalsozialistische Feiergestaltung bewusst gebrochen werden. Dies schlug sich in dieser Haltung nieder.

Diese Formaskese wurde erst mit dem Amtsantritt des dritten Bundestagspräsidenten, Eugen Gerstenmaier, im November 1954 in Frage gestellt. Als evangelischer Theologe hatte der gebürtige Schwabe durchaus Sinn für Zeremonien und Rituale, so dass er nun einen neuen Vorstoß unternahm, um die Eröffnung der Parlamentssitzungen feierlicher zu gestalten. Anlässlich eines Abendessens, so erinnerte er sich, das der Kanzler im Palais Schaumburg für das neu gewählte Präsidium des Deutschen Bundestages gab, seien auch Fragen des habituellen Auftritts dort angesprochen worden: »Es war eine erste über Fraktionsgrenzen und -rücksichten hinaus geführte kritische Auseinandersetzung mit dem deutschen Parlamentsstil. Er fand keinen einzigen Verteidiger.« Kritisiert worden sei vor allem die formlose Eröffnung der Parlamentssitzungen. 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.«¹³² Um der Feierlichkeit dieses Moments Rechnung zu tragen, sollte der amtierende Präsident nicht mehr in schlichtem Tagesanzug erscheinen, sondern mit Cut und schwarzer Weste bekleidet sein. Ebenso sollten die Saaldierer in Zukunft einen für sie entworfenen Frack tragen.

Zum Jahreswechsel 1954/55 wurden die vereinbarten Neuerungen dann umgesetzt. Hierbei hatte man sich darauf verständigt, dass nicht Gerstenmaier, sondern sein 1. Stellvertreter in der ersten Plenarsitzung nach der Weihnachtspause das neue Zeremoniell praktizieren solle. So schritt am 27. Januar 1955 »statt des gedrunghenen Präsidenten Gerstenmaier oder des hageren Vizepräsidenten Jäger [...] der mit natürlicher Würde begabte Vizepräsident Carlo Schmid im Cut zur Präsidentenempore«. ¹³³ Angekündigt worden war sein Erscheinen von einem lang gezogenen Gongschlag, dem auf Tonband aufgenommenen Geläut der Berliner Freiheitsglocke und dem Ruf eines Saaldierers: »Der Präsident«. Darauf erhoben sich die im Plenarsaal versammelten Abgeordneten und blieben stehen,

¹³² E. GERSTENMAIER, Streit und Friede, 1981, S. 366 f.

¹³³ DER SPIEGEL, 2.2.1955. Vgl. hierzu auch M. F. FELDKAMP, Frack und Cut im Bundestag, 2006.

bis Schmid Platz genommen hatte. Damit war ein Eröffnungszeremoniell gefunden worden, das bis heute gebräuchlich ist; allein der Cutaway des Präsidenten verschwand seit den 1990er Jahren aus dem Plenarsaal.

Die Verständigung auf ein förmliches Eröffnungsverfahren war mehr als eine 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 – Souveränität zurück gewann, verabschiedete sich der Deutsche Bundestag zumindest teilweise vom Provisoriumskonzept und zeigte sich entschlossen, sich an den Gepflogenheiten anderer parlamentarischer Demokratien zu orientieren und deren Rituale zu imitieren. Als kommunikativer Akt sollte das Eröffnungszeremoniell den verfassungsmäßigen Rang symbolisieren, den sich das westdeutsche Parlament zuschrieb, nämlich Repräsentant des deutschen Volkes zu sein. Dies gilt bis heute. In die Tradition der deutschen Nationalbewegung verweist die rechts vom Präsidentenstuhl stehende Kopie der schwarz-rot-goldenen Fahne des Hambacher Festes, ein Geschenk der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zur Konstituierung des 1. Deutschen Bundestages am 7. September 1949, in die europäische Zukunft die Fahne der Europäischen Union, die seit 1999 rechts vom Bundestagspräsidenten angebracht ist.

Die oben konstatierte performative Zurückhaltung lässt sich auch hinsichtlich der Kleidung wie in den Verfahrens- und Verhandlungsformen des Bundestages ausmachen. Der vestimentäre Stil der Abgeordneten entsprach der »bürgerlichen Kleidung«, also für Männer ein dunkler Anzug oder Hose und Sakko mit Weste, für Frauen ein Kostüm oder ein langärmeliges Kleid. Dem Soziologen René König erschien diese Mode aus späterer Sicht allzu »nüchtern, calvinistisch, zutiefst puritanisch und im eintönigen Schwarz/Weiß pessimistisch«. ¹³⁴ Aber auch hier knüpften die Abgeordneten an Gepflogenheiten des deutschen Parlamentarismus an. Der amtierende Präsident achtete strikt darauf, dass kein Parlamentarier ohne Krawatte im Plenarsaal saß, und übersandte ihm in diesem Fall ein Exemplar zum gefälligen Gebrauch. Vielfach weitererzählt worden ¹³⁵ ist der Vorfall, als Lenelotte von Bothmer (SPD) vom amtierenden Sitzungsleiter eine deutliche Rüge erhielt, als sie am 15. April 1970 nicht im üblichen Kostüm, sondern im Hosenanzug im Plenum erschien, was sie wiederum dazu veranlasste, Wochen später aufs Neue in dieser Kleidung an das Rednerpult zu treten – erneut eine Provokation für viele Anwesende.

Endgültig über den Haufen geworfen wurden die bisherigen ungeschriebenen Kleidersitten jedoch von den »Grünen«, als sie, zum Teil in »Räuberzivil« und

¹³⁴ R. KÖNIG, *Kleider und Leute*, 1967, S. 109.

¹³⁵ L. BERGER/L. V. BOTHMER/H. SCHUCHHARDT, *Frauen ins Parlament*, 1976.

mit Blumentöpfen im Arm, am 29. März 1983 in den Plenarsaal am Rheinufer einzogen. Wie sich der Journalist Helmut Herles erinnert, hatten »die Saaldiener [...] wochenlang zuvor gezittert und Befürchtungen gehegt, daß nun der parlamentarische Stil und damit ihre eigene Würde bedroht werde. Daß es anders kam« so sein Fazit, »die Neulinge zwar bunt geblieben sind und sich an keine Kleiderordnung halten, beweist die Kraft des Parlamentarismus.« Leicht gönnerhaft mahnend habe Bundestagspräsident Barzel gegenüber den neuen Kollegen darauf verwiesen, er habe von seinem Großvater, einem Gärtner, gelernt, dass Blumen etwas Schönes seien, dass man aber auch mit Blumentöpfen werfen könne. Deshalb bitte er, auf diese Töpfe im Plenarsaal zu verzichten. »Ohne Widerstand können die Saaldiener die Blumentöpfe entfernen. Das nächste Mal kommen die Grünen schon ohne Blumen.«¹³⁶ Auch in den Kleidersitten haben sie sich mittlerweile ihren Kolleginnen und Kollegen angepasst.

Ähnlich wie in der vestimentären Ordnung lassen sich auch in der Sprache der Abgeordneten viele fest wiederkehrende Stilelemente ausmachen, die bereits ihre Vorgänger im Paulskirchenparlament und im Reichstag ausgeprägt haben. Parlamentarischen Gepflogenheiten entsprach es, in jeder Rede den Bundestagspräsidenten oder die -präsidentin zuerst anzusprechen. Untereinander redeten sich die Abgeordneten mit »Meine Damen und Herren« oder auch mit »Frau Kollegin« oder »Herr Kollege« an; erneut waren es die »Grünen«, die mit »Liebe Leute« oder ähnlichen Formulierungen gegen den parlamentarischen Komment verstißen. Der Präsident wiederum hatte die Parlamentarier mit »Herr Abgeordneter« oder »Frau Abgeordnete« anzusprechen. Diese inklusive Rhetorik, hierauf hat schon Thomas Mergel mit Blick auf den Weimarer Reichstag hingewiesen, sollte nicht nur die parlamentarische Gleichheit beschwören, sondern auch eine Grenzlinie vorgeben, die Streit und politische Kontroversen einhegte:

»Die Höflichkeit beschwichtigte, indem sie den anderen des eigenen Respekts versicherte; sie beschwor die korporative Gleichheit und Redlichkeit; sie führte zu einer Form, die, da sie wenig Variationsmöglichkeiten anbot, auch kontroverse Inhalte in einen Rahmen setzte, der Verbindlichkeit und Verhandelbarkeit anzeigte. Sogar wenn die Wogen hoch schlugen, blieb dieser Rahmen gewahrt.«¹³⁷

In der Tat waren scharfe Auseinandersetzungen, Streit, auch Polemik die Würze, ja, letztlich die Essenz parlamentarischer Debatten. Dem amtierenden Präsidenten stand und steht ein Index zur Verfügung, nach dem bestimmte Ausdrücke als unparlamentarisch gelten und er so den betreffenden Redner rügen oder gegen

¹³⁶ H. HERLES, Der Stil von Bundesrat und Bundestag, S. 243 f.

¹³⁷ T. MERGEL, Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik, 2002, S. 249.

ihn andere Ordnungsmaßnahmen verhängen kann. Nach ungeschriebenem Parlamentsgesetz konnte dieser oder seine Fraktion gegen diese Sanktionen nicht protestieren; der Sitzungsleiter war der öffentlichen Kritik entzogen. Betrachtet man die Zahl der Ordnungsrufe, Rügen oder anderen Maßnahmen, so fällt deren Häufung in der 1. Legislaturperiode sowie jeweils nach dem Einzug einer neuen Partei in den Bundestag auf. Zu Beginn der parlamentarischen Beratungen im Herbst 1949 war das Plenum mit neun Fraktionen und mehreren Unabhängigen nicht nur besonders »bunt«, unter ihnen waren am Rande der Sitzordnung auch Vertreter links- und rechtsextremer Parteien, die zu ihrer Profilierung bewusst Verstöße gegen den parlamentarische Kommet suchten, sowie mancher Unangepasste, der sich nur schwer den ungeschriebenen Regeln beugen wollte.

In den nächsten Wahlperioden nahm die Zahl der Ordnungsrufe deutlich ab; nicht nur hatten Parteiverbote und das verschärfte Wahlrecht den radikalen Parteien den Einzug in das Bundestagsplenum verwehrt, auch bei den anderen Abgeordneten hatten parteiinterne Selektionsmechanismen für die Kandidatenaufstellung bewirkt, dass vor allem an parlamentarischer Effizienz Orientierte chancenreiche Direktmandate oder Listenplätze erhalten hatten. Mit dem Einzug der »Grünen« in den Bundestag 1983 schnellte die Zahl der Ordnungsmaßnahmen erneut hoch (226 in der 10. Wahlperiode) und lag sogar über derjenigen zu Beginn der parlamentarischen Beratungen (175 in der 1. Wahlperiode), allerdings reduzierte sie sich in der Folgezeit auf das langjährige Niveau. Gegenwärtig versucht vor allem die AfD-Fraktion, über provokantes, auch tabuverletzendes Verhalten ihrer Mitglieder im Plenum ihre Distanz zu den »Altparteien« zu dokumentieren und so öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen.

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, der 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.«¹³⁸ Öffentlichkeit schafft Legitimität und Kontrolle. Insofern gehört die Interaktion von Parlament und Medien zum Wesen der parlamentarischen Demokratie.

Ganz unmittelbar stellten – wie seit den Zeiten der Frankfurter Paulskirche – die Zuschauer auf der Tribüne Öffentlichkeit her. Wie berichtet, war schon in der 1. Wahlperiode der Andrang der Besucher so groß, dass mit dem Umbau des

¹³⁸ B. WINTGENS, Turn Your Radio on, 2014, S. 297.

Bundestages 1953 die Zahl der Tribünenplätze erhöht wurde. Die Debatten im Plenarsaal am Rheinufer trafen also auf ein großes Zuschauerinteresse. Dies hat sich nicht geändert. Auch für die Gäste auf der Tribüne galt, dass ihr Verhalten geschriebenen und ungeschriebenen Regeln unterlag, sie also angemessene Kleidung zu tragen hatten, sie keine Beifalls- oder Missfallensbekundungen dartun durften und sie generell der Hausgewalt des amtierenden Präsidenten unterlagen. Die für das Hohe Haus geltenden Regularien hatten auch für sie Gültigkeit.

Neben der unmittelbaren Präsenz als Zuschauer und Zuhörer auf den Tribünenplätzen des Plenarsaals war es die mediale Berichterstattung, die Parlament und Öffentlichkeit miteinander verbinden sollte. Pressetribünen waren deshalb von Beginn an in den Plänen für den Umbau der Pädagogischen Akademie zu einem Parlamentsgebäude mit vorgesehen. Auch wurde Anfang September 1949 eine »Presse- und Informationsstelle des Deutschen Bundestages« eingerichtet, die die Vertreter von Presse, Rundfunk und (ab 1953) Fernsehen betreuen und eine kontinuierliche Berichterstattung sicherstellen sollte. Gegenüber dem personell wie finanziell sehr viel besser ausgestatteten Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und Adenauers subtilen Versuchen, über »Teegespräche« mit ausgewählten Journalisten das Bild des Regierungshandelns in der Bevölkerung zu steuern, kann diese Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages nur als dürftig bezeichnet werden.

Hatte die Pressestelle zunächst eher unsystematisch und ad hoc Presse und Rundfunk über die Tätigkeit der westdeutschen Volksvertretung informiert, so wurde dies ein Jahr später systematisiert. Nun sollte¹³⁹ nach jeder Sitzung des Ältestenrates der Bundestagspräsident oder einer seiner Vertreter der Bundespressekonferenz über Inhalt und Ergebnisse dieser Zusammenkunft unterrichten, ebenso sollte zu jedem Ausschuss des Bundestages eines seiner Mitglieder für die Bundespressekonferenz abgestellt werden, und schließlich sollten Ausschussvorsitzende zu wichtigen Gesetzgebungsvorhaben Pressekonferenzen abhalten. Dies war eine eher schematische und unpersönliche Vorgehensweise, bei der der Bundestag jedoch bewusst das Informationsmonopol behalten und die Berichterstattung in seinem Sinne prägen wollte.

Wichtiger allerdings waren persönliche Kontakte zwischen Journalisten und Abgeordneten. Schon angesichts der räumlichen Bezüge war das Verhältnis zwischen ihnen eng, hatten erstere ihre Büros doch in der unmittelbaren Umgebung des Bundeshauses in drei – bald sprichwörtlichen – Pressebaracken, die mit Schreibmaschinen und Klappbetten ausgestattet waren. Nicht nur wegen dieser kargen Möblierung hockten Parlamentarier und Korrespondenten »immer zusammen,

¹³⁹ Vgl. zum folgenden M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 187f.

im Restaurant wie in der Bürozelle«. ¹⁴⁰ Ähnliches galt für die Deutsche Parlamentarische Gesellschaft, eines im Frühjahr 1951 nach dem Vorbild der »Hansard Society« gegründeten Parlamentarier-Clubs, in dessen Räumen man sich immer wieder über den Weg lief. 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 moderne Büros in der Nähe der neu errichteten Parlamentsbauten umzogen. Wie einer der Beteiligten im Nachhinein konstatierte, brachte es »die Tätigkeit in Bonn [...] mit sich, daß man täglich mit vielen Abgeordneten, Mitgliedern der Regierung oder der Ministerien spricht«. ¹⁴¹ Neben das persönliche Hintergrundgespräch und das medienwirksame Interview trat hierbei auch die Bereitschaft, die Türen zum Fraktionssaal oder zu anderen Zusammenkünften für ausgewählte Journalisten zu öffnen.

Über Ausmaß und Intensität der Berichterstattung über den Deutschen Bundestag lassen sich nur schwer konkrete Angaben machen. Klar ist, dass mit dem allmählichen Rückgang der Partei- und Richtungspresse zugunsten überparteilicher und überregionaler Blätter die Reportagen weniger »gefärbt« waren, dafür aber auch mit »unpolitischen« oder gar Sensationsmeldungen konkurrieren mussten. Überregionale wie regionale Tages- und Wochenzeitungen ließen ihre Leser in unterschiedlichem Maße an den Plenardebatten in Bonn teilnehmen, ohne dass quantifiziert werden könnte, welche Resonanz diese Berichte beim Leser fanden. Angesichts der Probleme des Alltags und einer weit verbreiteten Abneigung gegenüber »der Politik« erregte die Arbeit des Bundestages in den Anfangsjahren wohl eher geringe Aufmerksamkeit; allenfalls die scharfen Auseinandersetzungen um die außenpolitische Ausrichtung der Bundesrepublik oder um die Wiederbewaffnungsfrage dürften hier Ausnahmen gewesen sein.

Die konstituierende Sitzung des Bundestages am 7. September 1949 war auch im Radio übertragen worden, darüber hinaus sendete der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR) ab November 1949 in der Reihe »Die Woche im Parlament« zusammenfassende Beiträge und Ausschnitte aus dem Bonner Parlament. Auch die Wehrdebatte am 7. und 8. Februar 1952 und später die Beratung über die Pariser Verträge im Februar 1955 konnten die Zuhörer live am Radio verfolgen. Allerdings entsprach die Wirkung dieser Debatten nicht dem Vorsatz der Parlamentarier, »dieses Volk mit der Arbeit seines Parlaments, mit seiner Debatte, mit seinen Meinungsverschiedenheiten, mit den Motiven für die verschiedenen Entscheidungen unmittelbar in Berührung [zu] bringen«. ¹⁴² Der heftige

¹⁴⁰ M. HANNEMANN/D. PREISSLER, Bonn – Orte der Demokratie, 2009, S. 44.

¹⁴¹ So Adolph Meier, zit. nach P. ZIEGLER, Hörfunkberichterstattung, 1990, S. 39.

¹⁴² So Bundestagspräsident Ehlers anlässlich der Übertragung der Wehrdebatte, vgl. BT Sten. Ber., 190. Sitzung vom 7.2.1952.

Schlagabtausch zwischen den Rednern erregte bei vielen Zuhörern unguete Erinnerungen an die letzten Jahre der Weimarer Demokratie, zudem zeigten sie sich irritiert darüber, dass die Debatte nicht ein diskursiver und gesitteter Austausch in der Sache war, sondern dass viele Akteure sich polemisch von ihrem Vorredner absetzten und bei ihren Erwidern im Wesentlichen den Parteistandpunkt wiedergaben. Diese Reminiszenzen an ein überhöhtes und unzutreffendes Parlamentarismus-Ideal des 19. Jahrhunderts zeigten, dass das Gros der Zuhörer mit parlamentarischem Verfahren und Verhalten nicht vertraut war, ja, dass die Rundfunkübertragungen bei nicht wenigen von ihnen Vorbehalte gegen das bundesrepublikanische Regierungssystem bestärkten.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund versuchte die Spitze des Bundestages, die Kontrolle über dessen mediale Darstellung, insbesondere über die Ausschnitte in den Rundfunkanstalten, zurückzugewinnen. Wurde die (in ihrer Sicht) verkürzte oder tendenziöse Berichterstattung in den Printmedien als etwas hingegenommen, in dass man sich fügen musste und die man allenfalls durch Kontakte zu den entsprechenden Redakteuren revidieren konnte, so schlugen hier Anklänge an den staatlichen Rundfunk der Weimarer Republik und dann des Dritten Reiches durch, die hinter dem von den Alliierten erzwungenen Neuanfang zurückblieben. Eine derartige Mitsprache an der Gestaltung der Berichterstattung, gar die Entscheidungsgewalt über Zuschnitt und Form der Ausschnitte, wollten sich die Sendeanstalten jedoch nicht bieten lassen. Der NWDR drohte sogar, die Sendung »Die Woche im Parlament« ganz einzustellen, und konzidierte schließlich, sie nur noch alle 14 Tage auszustrahlen und hierbei – angesichts der Forderung des Ältestenrates, an der Herstellung der Sendungen beteiligt zu werden – auf Zusammenschnitte von Bundestagsdebatten ganz zu verzichten.

Der gravierendste Einschnitt war jedoch das Auftreten des Fernsehens; die konstituierende Sitzung des 2. Deutschen Bundestages am 6. Oktober 1953 war die erste Live-Übertragung des neuen Mediums aus dem Plenarsaal; ihr folgten mehrere Regierungserklärungen des Kanzlers samt der anschließenden Aussprache, die John-Debatte am 16. und 17. Dezember 1954 und die außenpolitische Debatte am 7. Oktober 1954 anlässlich der Londoner Konferenz. Auch wenn die Zahl der Zuschauer an den Fernsehgeräten nach wie vor eher gering war, konnten sie doch nun gleichsam stellvertretend für alle Wähler das Geschehen im Bundeshaus am Rheinufer unmittelbar mit verfolgen und somit die visuelle Öffentlichkeit deutlich verbreitern. Aber was sie sahen, war nur wenig angetan, ihre Erwartungen zu befriedigen: der nur spärlich besetzte Plenarsaal, das ständige Kommen und Gehen, die in Zeitungs- oder anderer Lektüre versunkenen Abgeordneten, die Ablenkung durch Gespräche untereinander. Gerade die Linse der Fernsehkamera holte diese Praktiken nah an jeden Zuschauer heran. Aber auch die Performanz der Redner wurde über das TV-Bild sehr viel besser als über

den Rundfunkapparat in die Wohnzimmer der Bundesbürger übertragen – ihr Stil und ihre Gestik, ihr Kommunikationsverhalten gegenüber den Zuhörern, polemische Zwischenrufe aus dem Plenum und anderes mehr.

Insofern stellte sich mancher Parlamentarier die Frage, ob nicht das Ansehen des Bundestages durch die Fernseh- und Rundfunkübertragungen beeinträchtigt werde. Das Bild von »Parteiengzänk«, von mangelndem Arbeitsethos der Volksvertreter, das sich aus diesen Blicken hinter die Mauern des Bundeshauses zu ergeben schien, von unziemlichem Betragen und bissiger Polemik wollte man nicht auf sich sitzen lassen. »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«, so ein prominentes Mitglied der Unionsfraktion.¹⁴³ Ebenso befürchtete mancher Abgeordneter, dass sich der Charakter der parlamentarischen Debatte ändere, wenn der Redner sein Wort nicht mehr allein an die anwesenden Kollegen und an die Tribüne richte, sondern eher »Fensterreden« an seine unsichtbaren Zuhörer und Zuschauer jenseits des Parlaments halte. Dies verletze die »Würde« des Hohen Hauses und pervertiere den Parlamentarismus generell.

Vor diesem Hintergrund versteifte sich Mitte der 1950er Jahre die Haltung der Abgeordneten gegenüber Fernsehen und Rundfunk. Zwar wurden noch einzelne wichtige Debatten übertragen, doch war die Entscheidung hierüber jedes Mal kontrovers gewesen. Zu Beginn des Jahres 1958 beschloss der Ältestenrat dann, das Fernsehen künftig für Plenarsitzungen nicht mehr zuzulassen, »ausgenommen bleiben sollen Feierstunden oder Sitzungen, die nicht der parlamentarischen Auseinandersetzung, sondern der Dokumentation des einheitlichen Willens des Hauses dienen«.¹⁴⁴ 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 Grundgesetzes 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.¹⁴⁵

Diese weitgehende Verbannung von Rundfunk und Fernsehen aus dem Plenarsaal, verbunden mit der Absicht, nur noch unkontroverse, den »einheitlichen Willen des Hauses« dokumentierende Debatten übertragen zu lassen, lässt sich nur mit der Befürchtung erklären, andernfalls überkommene antiparlamen-

¹⁴³ Rudolf Vogel in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 5.10.1954, vgl. Sitzungsprotokolle 02/86, S. 377.

¹⁴⁴ Sitzung des Ältestenrats am 21.1.1958, zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 230.

¹⁴⁵ Sitzung des Ältestenrats am 3.11.1959, zit. nach ebd., S. 231.

tarische Ressentiments wieder zum Leben zu erwecken. Die alte Furcht, als Ort parteipolitischer Zänkereien und als »Schwatzbude« verunglimpft zu werden, zog diese höchst eigenartige Abwehr moderner Kommunikationsmethoden nach sich. Schließlich trug zu dieser restriktiven Praxis auch der Vorbehalt bei, dass »Fernsehbilder von schlecht besuchten Plenarsitzungen mit zeitunglesenden Abgeordneten«¹⁴⁶ die imaginäre »Würde« des Hohen Hauses beeinträchtigen könnten. Gerade Gerstenmaier sorgte sich um derartige Vorhaltungen.

Dennoch hatte er den Deutsche Bundestag ins medienpolitische 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 per Interview seine Argumente und Ansichten der interessierten Öffentlichkeit zu vermitteln. Insbesondere in der SPD-Fraktion mehrten sich mittlerweile die Stimmen zugunsten einer 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 spektakuläre Sitzung mit dem Wechsel von Adenauer zu Erhard konnten die Zuschauer direkt am Bildschirm verfolgen, wobei neben der ARD auch das neu entstandene ZDF sich mit einer zeitversetzten Ausstrahlung an dieser Übertragung beteiligte. Auch zur Verjährungsdebatte im März 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 außerordentlichen Beitrag dazu geleistet, das Parlament und die Parlamentsdebatte Millionen nahezubringen. Das ist ein klarer Gewinn für die parlamentarische Demokratie.«¹⁴⁷ Anfang 1966 stellte der Ältestenrat¹⁴⁸ dann die Weichen zugunsten der generellen Zulassung von Fernsehübertragungen, die nur im Einzelfall eingeschränkt werden sollte. Damit hatte sich der Bundestag einer zeitgemäßen Medienpolitik angenähert.

Im Rahmen der »Kleinen Parlamentsreform« 1969 nahm man zudem eine Verstärkung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages in Angriff

¹⁴⁶ E. GERSTENMAIER, *Streit und Friede*, 1981, S. 378.

¹⁴⁷ *WELT AM SONNTAG*, 5.12.1965.

¹⁴⁸ Vgl. Sitzungen des Ältestenrates am 11. und 19.1.1966, zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 232.

und baute die bisherige Presse- und Informationsstelle zu einem Pressezentrum aus. Mit der von ihm herausgegebenen Parlamentskorrespondenz »heute im bundestag« und anderen Angeboten wollte es den in Bonn ansässigen Korrespondenten und Fernsehanstalten eine Reihe von Serviceleistungen anbieten mit dem Ziel, die Berichterstattung aus dem Parlament zu intensivieren. Vor allem sollte nun auch über die Tätigkeit der nichtöffentlich tagenden Ausschüsse berichtet und auf diese Weise die Fehlwahrnehmung vom diskutierenden, aber nicht handelnden Parlament korrigiert sowie die dominierende Fixierung auf das Plenum überwunden werden.

Die Wiederzulassung der Fernsehkameras auf der Pressetribüne des Plenarsaals veränderte die Kommunikationssituation in erheblichem Maße. Mehr und mehr wurden die Reden dort trialogisch aufgebaut, d. h. auf den ersten Blick handelte es sich um eine Debatte zwischen den Abgeordneten, während die Kommunikationsabsicht sich zunehmend an die Fernsehzuschauer richtete, die man für die eigenen Argumente und politischen Positionen gewinnen wollte. Dies veränderte die Plenardebatten nachhaltig. Schon die Sprache wandelte sich so, dass sie »auf öffentliche Wirkung abzielt und sich darum von jenen Bindungen an technisches Vokabular und problemadäquate Differenzierung löst, welche für die Arbeitskommunikation unabdingbar sind.«¹⁴⁹ Zudem begann ein unerschwelliger Kampf um den besten Sendeplatz: um sich in der Berichterstattung in den abendlichen Nachrichtensendungen präsentieren zu können, versuchten die Fraktionen, ihrer Hauptredner so zu positionieren, dass deren Debattenbeitrag noch für diese TV-Formate infrage kamen. Dies begünstigte prominente und versierte Redner, während Experten für das zu diskutierende Fachthema oder auch jüngere Abgeordnete eher in ungünstige Zeiträume abgedrängt wurden. Diese Umstrukturierung der Debattengestaltung im Sinne eines fernsehfreundlichen Arrangements gab der kommunikativen Aufstellung des Deutschen Bundestages ein neues Gesicht.

Indem den Fernsehanstalten die uneingeschränkte Möglichkeit eingeräumt worden war, mit ihren eigenen Kameras von der Plenartribüne aus Aufnahmen zu tätigen, hatte sich die Kommunikationssituation aber noch in anderer Weise verändert. »Aus den informationssuchenden Fernsehanstalten sind im Rahmen der dominierenden Etablierung der TV-Kommunikation Vermittlungsinstanzen geworden, auf die der Bundestag zur Herstellung parlamentarischer Öffentlichkeit zunehmend angewiesen ist.«¹⁵⁰ Hatten sich schon seit 1949 Netzwerke zwischen Zeitungsjournalisten und Abgeordneten herausgebildet, in deren Rahmen die einen die anderen mit gezielten Informationen versorgten und so die Bericht-

¹⁴⁹ W. J. PATZELT, *Politiker und ihre Sprache*, 1995, S. 18.

¹⁵⁰ S. MARSCHALL, *TV-Berichterstattung aus dem Parlament*, 1997, S. 284.

erstattung in ihrem Sinne zu beeinflussen suchten, so wiederholte sich dies nun auch für die TV-Nachrichten und politischen Magazinsendungen. Von dieser geradezu symbiotischen Beziehung versprachen sich beide Seiten Gewinn.

Die Dualisierung des Rundfunks in den 1980er Jahren transformierte das Verhältnis zwischen Medien und Politik erneut. Stand bei den öffentlich-rechtlichen Sendern im Allgemeinen das Vermittlungsinteresse im Vordergrund, so dass sie schon aufgrund ihres Auftrags zu politischer Bildungsarbeit den politischen Akteuren in den entsprechenden Sendungen reservierte Sprechplätze bereitzustellen pflegten, so fühlten sich die Privatsender zu einem solchen Vorgehen nicht verpflichtet. »Die politische Kommunikation [geriet] bei den privaten Anbietern unter die Räder der Kommerzialisierung.«¹⁵¹ Unterhaltsam und spannend musste Politikberichterstattung sein, sie konnte sich nur noch dann als legitim halten, wenn sie die Zuschauer nicht zum Ab- oder Umschalten verleitete. Dies jedoch war nur bei außerordentlichen parlamentarischen Ereignissen oder bei prominenten Akteuren der Fall. Entpolitisierung und Boulevardisierung des Angebots im Sinne eines unterhaltungsbetonten Stils waren die Folge.

Eine Antwort des Deutschen Bundestages auf diese Situation war die Überlegung, einen eigenen Parlamentskanal zu schaffen und so nicht nur der Eventisierung der Berichterstattung gerade in den Privatsendern entgegenzuwirken, sondern generell zumindest auf dieser Plattform die Hoheit über Bildregie und Programmgestaltung zurück zu gewinnen. Allerdings erwies es sich als nicht einfach, einen Weg jenseits von unkritischer »Hofberichterstattung«, gar noch nach parteipolitischem Proporz arrangiert, und einer wahllosen Dauerübertragung aus dem Plenarsaal oder aus anderen Sitzungen zu finden. Was dann nach langen Vorarbeiten im April 1997 im Rahmen von »Phoenix« auf Sendung ging, war eine Mischung aus Live-Übertragungen oder Aufzeichnungen von Sitzungen des Bundestages, der Landtage, des Europäischen Parlaments sowie anderer europäischer Volksvertretungen. Ebenso sollte über politisch bedeutende Ereignisse – Parteitage, Staatsakte, Feierstunden o. ä. – berichtet werden. Zum Programmfeld gehörten zudem Studiogespräche, Dokumentationen und Features. Mit diesem Spartenkanal in der Regie von ARD und ZDF war zwar das Konzept eines reinen Parlamentskanals, gar in Verantwortung des Bundestages, ad acta gelegt, doch hatte man mit ihm ein Format etabliert, das interessierten Bürgern die konkrete Arbeit des Parlaments näher bringen konnte und sollte.

Für den Brückenschlag zwischen Bundestag und Öffentlichkeit war und ist der Spartenkanal »Phoenix« dennoch eher eine Nebenbühne, da die Zahl der Zuschauer begrenzt blieb und ein vertieftes Verständnis für Bezugsrahmen und Bedingungen parlamentarischen Handelns nicht nur der Wiedergabe der

¹⁵¹ Ebd., S. 285.

jeweiligen Abläufe, sondern auch der erläuternden und kommentierenden Einordnung bedarf. Mit Blick auf die Medienlandschaft lag die Zukunft stärker in der Eventisierung der politischen Kommunikation. Schon zu Beginn der 1990er Jahre hatte Peter Radunski, ehemals Bundesgeschäftsführer und Wahlkampfmanager der CDU, den politischen Akteuren empfohlen, »rein in die Talkshows und Unterhaltungssendungen« zu gehen, boten sie in seiner Sicht doch eine einzigartige Gelegenheit zur ungefilterten Selbstdarstellung vor einem großen Publikum.¹⁵² In der Tat waren schon im Bundestagswahlkampf 1994 manche Politiker in Talkshows aufgetreten, um sich so in angeblich ungezwungener Weise einem möglichst großen Publikum zu präsentieren. Vier Jahre später sollte sich dieses Fernsehformat als neue Bühne für die Wahlkämpfer völlig durchsetzen. Vor allem der Kanzlerkandidat der SPD, Gerhard Schröder, präsentierte sich mehrfach in derartigen Sendungen wie auch in Unterhaltungsshow. Andere prominente Politikerinnen und Politiker taten es ihm nach. Unausgesprochenes Ziel war es, neben politisch Interessierten, die man nach wie vor eher durch andere Wahlkampfformate bediente, diejenigen zu erreichen, die politischen Themen fernstanden, sie also gleichsam *en passant* anzusprechen. Emotionalisierung und Intimisierung sollten Nähe und Fühlungnahme vermitteln.

So rational eine solche Kommunikationsstrategie erscheinen mochte, so sehr veränderte sie doch Stil und Inhalt der Kommunikation. Der Auftritt im Fernsehen begünstigte einen neuen Politikertyp, Mediencharisma gewann an Qualität und Bedeutung und wurde zu einer eigenständigen Machtressource. Mit dem Trend zur Inszenierung, der unweigerlich mit Talkshows und mehr noch mit dem Auftritt in Unterhaltungssendungen verbunden war und ist, verlor Politik an Seriosität, wurde sie in diesen Sendeformaten, wenn überhaupt, doch vor allem im Kontext des Bedürfnisses nach Kurzweil und Zerstreuung wahrgenommen. Konsens- und kompromissorientierte Formen der Politik gerieten ins Hintertreffen, der sachklärende und problemlösende Dialog wich einem hektischen Durcheinanderreden oder der unterhaltsamen Selbstdarstellung. Der Stellenwert realer Macht wurde allzu leicht ersetzt durch Bekanntheit, mediale Selbstinzenierung und Bilder der Macht.

Weiteres kam hinzu. Vermag ein Redner im Rahmen seines Debattenbeitrags im Bundestagsplenum in der ihm zugemessenen Redezeit differenziert und detailliert auf sein Thema einzugehen, ohne den dramaturgischen Regeln von Talkshow-Runden unterworfen zu sein, so war und ist es nicht möglich, in diesen Gesprächsrunden die dort angeschnittenen Themen in der gebotenen Komplexität zu behandeln, vielmehr bleibt die Argumentation vielfach bei verkürzenden Schlagworten, provokanten Feststellungen und gewagten Hypothesen stehen.

¹⁵² Zit. nach C. HOLTZ-BACHA, *Entertainsierung der Politik*, 2000, S. 160.

Zudem begünstigt die Vorliebe dieses Medienformats für Konflikt und Dramatik die Inszenierung von Streitsituationen. Politik wird – zumindest in der Intention der für die Sendung Verantwortlichen – als Unterhaltungsware behandelt. Das Bohren dicker Bretter, die »Sowohl-als-auch«-Dialektik wird allzu schnell ersetzt durch ein »Entweder-oder«, durch das »Ja-Nein-Prinzip«. Kritische Stimmen¹⁵³ sehen sogar einen Verdrängungswettbewerb zwischen beiden Diskursarenen, haben in ihrer Sicht doch einzelne Talkshows durch ihre Reichweite längst Bundestagsdebatten in ihrer Breitenwirkung überholt. Meinungsbildend, so ihre Schlussfolgerung, sei für einen großen Teil der Bevölkerung nicht mehr die Rede eines Abgeordneten im Plenarsaal des Deutschen Bundestages, sondern seine Präsentation im Fernsehen.

Rainer Barzel und Helmut Schmidt, beide nicht gerade ungeübt in politischer Kommunikation, haben angesichts der Fülle von Talkshows, die in vielen Programmen im Wochenrhythmus geboten werden, daher schon vor einiger Zeit eindringlich »alle Abgeordneten« gemahnt, diese Sendungen den »Wichtigtuern« zu überlassen. Schließlich gebe es im Parlament selbst doch Wichtigeres zu sagen und zu tun.¹⁵⁴ Wenn die Parlamentarier, so die beiden ehemaligen Fraktionschefs, die Kommunikation mit der Öffentlichkeit immer stärker jenseits des Bundestagsplenums suchten, würden Orientierung gebende Debatten dort zu einer seltenen Ausnahme werden. Das Parlament verkomme zur Nebenbühne. »An die Stelle transparenter Abgeordnetenentscheidung sei tägliches ergebnisloses Gerede in fast allen Fernsehkanälen getreten.«¹⁵⁵ Dies jedoch untergrabe die Glaubwürdigkeit des jeweiligen Politikers wie des Bundestages als Ganzem.

Allerdings unterliegen alle Widerspiegelungen der parlamentarischen Welt in den Medien derartigen Verkürzungen und Selektionsmechanismen. Auch die Presse, seit jeher das zentrale Medium zur Herstellung parlamentarischer Öffentlichkeit, berichtet nur ausschnittsweise über dessen Arbeit und – changierend von »Qualitäts-« bis zur Boulevardpresse – zudem teils unterkomplex und reißerisch. Hiervon unterscheidet sich das Fernsehen nicht prinzipiell. Auch der Inszenierungscharakter mit der Vorliebe für Expressivität und Streit sowie dem Augenmerk auf den Wichtigen und Mächtigen im Plenarsaal ist der Presseberichterstattung nicht fremd. Soweit mit der Entertainsierung von Politik diejenigen erreicht werden sollen, die bisher entsprechenden Themen eher fernstehen, bleibt nichts anderes übrig, als die Modalitäten dieser Eventisierung und Entertainsierung zu akzeptieren und sie gegebenenfalls mitzugestalten.

Grundlegender ist da die Frage, welcher Raum den Parlamenten in einer sol-

¹⁵³ So U. JUN, *Professionalisiert, medialisiert und etatisiert*, 2002, S. 781.

¹⁵⁴ »Frankfurter Allgemeine Zeitung«, 11.5.2005, zit. nach H. OBERREUTER, *Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft*, 2005, S. 508.

¹⁵⁵ Ebd.

chen Situation noch zukommen kann. »Ist es nicht geradezu verheerend«, so hat der ehemalige Bundespräsident Johannes Rau schon 2004 selbstkritisch gefragt, »wenn die Politik selbst in den Container geht? Wenn sie sich in ungezählten Sendungen zu Tode plaudert? Welche Rolle bleibt dem Parlament, wenn die wichtigsten Kontroversen in Talkshows ausgetragen werden?«¹⁵⁶ In der Tat sieht mancher Produzent von Talkshows sein Format als »Fernseh-Ersatzparlament« an, das wirksamer und spannungsreicher als der Bundestag »die wirklich wichtigen Fragen«¹⁵⁷ allwöchentlich zur Debatte stelle. Diese Verlagerung der Aufmerksamkeitsökonomie auf ein Format, das durch Kontrast und Extrem Spannung und Unterhaltung erzeugen will, stellt in der Tat die Relevanzfrage, wird mit diesem Verweis auf den Stellenwert der abendlichen Talkrunde doch die gründliche und differenzierte Debatte im Plenum des Bundeshauses abgewertet und der Vorwurf der bedeutungslosen »Schwatzbude« erneut bekräftigt. Zudem verkennt es die grundlegenden Unterschiede in der Sprechsituation: steht im Parlament die mit scharfem Schwert geführte rhetorische Auseinandersetzung mit dem politischen Kontrahenten im Vordergrund, sitzen in der Talkshow je Einzelsprecher, die sich selbst präsentieren und den Zuschauer überzeugen oder zumindest beeindrucken wollen. Die Talkrunde kann keinen Plenarsaal ersetzen.

Die jüngste mediale Revolution wiederum, die Entstehung des World Wide Web und die Nutzung der Sozialen Medien, individualisiert die Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit. Digitalisierung und Social Media gestatten zwar die Direkt-Kommunikation der Abgeordneten mit Parteifreunden und Wählern und eröffnen auf diese Weise beiden Seiten zusätzliche Wege der politischen Artikulation und Partizipation, fragmentieren jedoch den Diskursraum und verändern damit Stil, Qualität wie Inhalt der Kommunikation zwischen den Nutzern. Über seinen jeweiligen Internetauftritt, über Facebook, Twitter, YouTube, Instagram oder andere Formate kann der einzelne Politiker direkt mit seinen Anhängern in Kontakt treten und ihnen seine Botschaft vermitteln. Nahezu jeder MdB verfügt mittlerweile über eine eigene Website, besitzt ein eigenes Facebook-Profil oder verbreitet mehr oder weniger intensiv Mitteilungen per Twitter. Das Gefälle zwischen den »Prominenten«, die in der Presse oder in der Radio- und Fernsehberichterstattung im Vordergrund stehen und auch in die Talkshows eingeladen werden, und dem »einfachen« Abgeordneten verschwindet, vielmehr vermag jeder und jede über diese medialen Angebote seine/ihre »Follower« bzw. »Friends« anzusprechen. Fleißige Medienakteure gewinnen so an kommunikativer Macht.

¹⁵⁶ Zit. nach A. GREWENIG, Politische Talkshows, 1999, S. 241.

¹⁵⁷ So hinsichtlich der Sendung »Sabine Christiansen«, vgl. ebd., S. 254.

Wichtiger als diese egalisierende Wirkung ist aber für das Kommunikationsverhalten, dass dieser Austausch vor Dritten abgeschottet und damit fragmentiert ist, dass er zwar die eigene Anhängerschaft bestärken kann, aber keinen allen zugänglichen, gar kontroversen Diskurs zulässt. Ohne zwischengeschaltete intermediäre Akteure und Institutionen wie die lokalen und regionalen Organisationseinheiten der politischen Parteien, die traditionellen gesellschaftlichen und politischen Interessenformationen oder auch die Printmedien, die in der Vergangenheit wesentlich zur Bildung, Aggregation und Stabilisierung von Meinungen und Interessen beigetragen haben, wird die Kommunikation nun sozial, kulturell und generational segmentiert. Öffentlichkeit zerfällt. Wenn politische Prozesse in Demokratien aufwendig sind, da sie kommunikativ auf die Gesamtgesellschaft ausgerichtet sind und für alle nachvollziehbar sein müssen, so verbleibt man in den Sozialen Medien im Wesentlichen in den eigenen Echokammern. Der Verlust von politischem Konsens und gesamtgesellschaftlicher Integration ist die Folge.

Social Media ermöglichen zwar direkte und personalisierte Formen der Kommunikation, doch leiden Qualität, Dignität und Sachbezogenheit der Debatte unter dem eher unverbindlichen und massenhaften »Getwitter«. »Der kritische, selbst reflektierende und abwägende Bürger [...] gerät ins Abseits.«¹⁵⁸ Wird im Bundestag, demokratischen Prinzipien gehorchend, über entsprechende Anliegen in einem zeitlich klar strukturierten Prozess beraten und entschieden, so benachteiligen die sozialen Netzwerke die bedächtige und sachkundige Debatte, die Darstellung von Alternativen sowie die öffentliche Begründung von Politik und fördern stattdessen den schnellen und schrillen Streit. Erfordert der parlamentarische Diskurs Kenntnisse sowie Zuhör-, Teilhabe- und Teilnahmebereitschaft, so bleiben die Social Media bei der Artikulation von Meinungen und bei schnellen und manchmal auch schrillen Tweets stehen. Auch die Debattenkultur droht durch den polarisierenden Stil vieler Tweets zu verrohen. Insofern stellt die Nutzung von Social Media für die parlamentarische Kommunikation eine große Herausforderung dar, verändern sie doch das gesellschaftliche Vermittlungssystem und die Öffentlichkeitsstrukturen in erheblichem Maße. Welche Auswirkungen dies auf Dauer auf den politischen Diskurs haben wird, ist noch nicht abzuschätzen.

¹⁵⁸ E. H. SCHMIDT-JORTZIG, *Parlamentarismus im Zeitalter der neuen Medien*, 2018, S. 797.

Sechstes Kapitel

Plenum und Ausschüsse

In keiner Frage stand und steht der Deutsche Bundestag so sehr in den Fußstapfen seiner Vorgänger wie in der Frage seiner Organisation und Arbeitsweise. Die seit dem Paulskirchenparlament 1848/49 herausgebildeten prozeduralen Strukturen hat er 1949 bereitwillig adaptiert und zur Grundlage auch seiner Tätigkeit gemacht. Hier suchte man Orientierung, hier knüpfte man an, hier schien eine Traditionsbildung möglich und erstrebenswert, hier war nach zwölf Jahren eines »uniformierten Reichstags«¹⁵⁹ ein positiv konnotierter Bezugspunkt gegeben.

So wurden in der Eröffnungssitzung des 1. Deutschen Bundestages »entsprechend der Geschäftsordnung des Reichstags« der Bundestagspräsident, die Vizepräsidenten sowie die Schriftführer gewählt. Hierbei führte man die seit der Weimarer Republik übliche Praxis fort, dass der Parlamentspräsident von der größten Fraktion des Hauses gestellt wurde und die Vizepräsidenten aus den anderen Fraktionen kamen. Auch der in der ersten Plenarsitzung ins Leben gerufene Ältestenrat hatte als Organ der Verständigung über Organisation und Ablauf der parlamentarischen Arbeit eine lange Tradition.¹⁶⁰ Da dort zentrale Fragen des Sitzungsablaufs beraten wurden, waren es zunächst die Fraktionsvorsitzenden, einer ihrer Stellvertreter sowie andere in Geschäftsordnungsfragen erfahrene Parlamentarier, die für dieses Gremium nominiert wurden; seit Mitte der 1950er Jahre bildeten dann die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen den Kern des Ältestenrats. Den Vorsitz führte der Bundestagspräsident, der auf diese Weise einen bestimmenden Einfluss auf die Beratungen dort bekam. Auch ein Mitglied der Bundesregierung wurde in den Ältestenrat entsandt, um so das Auftreten des Kanzlers oder einzelner Minister im Plenum oder aber die Behandlung von Anträgen, Interpellationen oder anderen parlamentarischen Instrumentarien zu besprechen. Mittlerweile umfasst dieses Gremium 30 Personen.

Zentrale Aufgabe des Ältestenrats war (und ist) es, den Präsidenten »bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen« und insbesondere eine Verständigung zwischen den Fraktionen über den Arbeitsplan des Bundestages herbeizuführen. Über die Einigung über den Arbeitsrhythmus und die Festlegung der Tagesordnung wurde nicht nur die parlamentarische Arbeit vorstrukturiert, durch

¹⁵⁹ P. HUBERT, Uniformierter Reichstag, 1992.

¹⁶⁰ Vgl. hierzu generell S. HEER, Parlamentsmanagement, 2015, S. 124 ff.

die Übereinkunft über Beratungsgegenstände, die Rednerliste und die 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 vereinbart. Traditionell fielen Entscheidungen in diesem Gremium nicht durch Abstimmung, sondern im Konsens; bei Nichteinigung oder im Falle von Widerspruch musste das Plenum über die anstehende Frage entscheiden. Von Anfang an war die Bereitschaft zu fraktionsübergreifender Kooperation groß. Nur so schien die Bewältigung des umfangreichen Arbeitsprogramms möglich, zudem wollten die Abgeordneten ihren Wählern nicht durch derartige Auseinandersetzungen das Bild eines streitenden Parlaments vermitteln. Insgesamt hat der Ältestenrat effizient und geräuschlos gearbeitet.

Fachliche und organisatorische Unterstützung erfuhr der Bundestagspräsident durch die neu geschaffene Bundestagsverwaltung mit dem Bundestagsdirektor an der Spitze. Anknüpfen konnte sie zum einen an das Büro des Frankfurter Wirtschaftsrats, zum anderen an das Sekretariat des Parlamentarischen Rates, aus denen sich zu etwa gleichen Teilen das neue Bundestagsbüro zusammensetzte, ergänzt zudem um weitere Mitarbeiter aus der ehemaligen Reichstagsverwaltung. Zu Beginn der 1. Legislaturperiode umfasste sie etwa 260 Personen, war also relativ klein. Ihre zentrale Bedeutung für die Arbeit des Deutschen Bundestages erlangte sie erst in den folgenden Legislaturperioden, als diese Zahl anstieg und im Jahr 1969 erstmals deutlich über 1000 Personen lag. Mittlerweile umfasst der Stellenplan der Bundestagsverwaltung knapp 2800 Beamte und Angestellte.¹⁶¹

Auch die Einrichtung eines Stenografischen Dienstes reichte weit in die Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland zurück, hier bis zu einzelnen Landtagen im 19. Jahrhundert sowie zum Reichstag des Kaiserreichs. Seine Aufgabe war es, ein Wortprotokoll der Bundestagsdebatten zu erstellen, das nicht nur für das Parlament selbst, für die Regierung und die ihr nachgeordneten Behörden die Beschlüsse der Volksvertreter dokumentierte, sondern auch der Öffentlichkeit die Auseinandersetzungen unterbreitete, die hinter den Mauern des Bundeshauses ausgefochten worden waren. Da sich Politik nicht im Arkanaum geheimer Verhandlungen abspielen sollte, sondern vor den wachen Augen und Ohren der Öffentlichkeit, sollte diese das dort Verhandelte auch unmittelbar nachlesen können.

Zum ersten Bundestagspräsidenten wurde Erich Köhler gewählt, Mitbegründer der CDU in Hessen und zuletzt Präsident des bizonalen Wirtschaftsrats. Allerdings erwies sich die Hoffnung als verfehlt, in ihm einen in der Leitung von par-

¹⁶¹ Vgl. für diese Zahlen Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 3426 f., sowie Online-Version, Kap. 19.1.

lamentarischen Gremien versierten Vorsteher gewonnen zu haben. Unsicherheit in der Verhandlungsführung, Fehlgriffe in der Auslegung 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 an Köhler aufkommen. So trat er nach einem Amtsjahr Mitte Oktober 1950 zurück.

Seinem Nachfolger Hermann Ehlers gelang es besser, die Hitze parlamentarischer Debatten zu dämpfen und sich im Plenum Gehör zu verschaffen. »Wenn er auf dem Präsidentenstuhl des Bundestags thront«, so sein Biograf, »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 Zwischenrufe in Geschrei ausufernten.«¹⁶² Generell wie auch gegenüber dem Bundeskanzler suchte er Rolle und Ansehen des Bundestages zu stärken und ihn zu einem selbstbewussten Verfassungsorgan zu manchen. Sein früher Tod im Oktober 1954 verhinderte jedoch, dass er zu einer prägenden Figur des deutschen Parlamentarismus wurde.

Dies wiederum gelang Eugen Gerstenmaier, Ehlers' Amtsnachfolger, sehr wohl. Auch wenn dem aufstrebenden Nachwuchspolitiker der Stuhl des Bundestagspräsidenten zunächst wenig begehrenswert erschien,¹⁶³ zeigte er sich doch schnell bereit, die Wahl an die Spitze des Hohen Hauses als Karriereschritt anzusehen und dem neuen Amt politische Konturen zu geben. Wie keiner seiner Vorgänger und nur wenige seiner Nachfolger hat Gerstenmaier das Bild des Deutschen Bundestages in der Öffentlichkeit geprägt. Am ehesten verbunden wird sein Name mit dem Wiederaufbau des Berliner Reichstags, dem räumlichen Ausbau des Bundestages sowie mit Veränderungen im parlamentarischen Procedere, insbesondere mit der Neugestaltung des Eröffnungszeremoniells wie des Ablaufs der Plenarsitzungen, die oben bereits angesprochen worden sind. Das »neutrale« Amt des Bundestagspräsidenten bedeutete keineswegs, dass der streitbare Schwabe sich aus tagespolitischen Kämpfen und außenpolitischen Debatten zurückgezogen hätte, vielmehr war er über seine Mitgliedschaft in Fraktions- und Parteispitze an praktisch allen wichtigen Entscheidungen beteiligt und galt als einer der Meinungsführer unter den CDU-Parlamentariern. Allerdings vermochte er dies nicht in weitere Karriereschritte umzumünzen, vielmehr trat er, von einer Pressekampagne wegen angeblich zweifelhafter Wiedergutmachungsansprüche

¹⁶² K.-D. ERDMANN, Hermann Ehlers, 1991, S. 17.

¹⁶³ Vgl. hierzu D. GNISS, Der Politiker Eugen Gerstenmaier, 2005, S. 297.

für seine aus politischen Gründen vereitelte akademische Laufbahn unter Druck gesetzt, im Januar 1969 von seinem Amt zurück.

Gerstenmaiers zehn Amtsnachfolgern, darunter zwei Bundestagspräsidentinnen, war eine so lange Amtszeit wie ihm nicht beschieden. In die Fußstapfen des »quiriligen Schwaben« trat 1969 der »bedächtige Norddeutsche«¹⁶⁴ Kai-Uwe von Hassel, der sich in besonderer Weise der noch zu erörternden »Kleinen Parlamentsreform« zuwandte. Mit ihrem Wahlsieg 1972 stand der SPD dann zu Beginn der 12. Legislaturperiode das zweithöchste Staatsamt zu; sie entschloss sich schnell, es mit Annemarie Renger, der langjährigen Mitarbeiterin Kurt Schumachers und prominenten Frontfrau des SPD-Bundesfrauenausschusses, zu besetzen. Unstrittig war in Partei und Fraktion, nun eine Frau auf dem Sessel des Parlamentspräsidenten Platz nehmen zu lassen und so in der aktuellen Debatte um die Rolle von Frauen im politischen und gesellschaftlichen Raum einen deutlichen Markstein zu setzen. »Vielleicht«, so bekundete Renger in ihrer Antrittsrede,

»kann gerade die Tatsache, daß einer Frau zum ersten Mal in der deutschen Geschichte das Amt des Parlamentspräsidenten übertragen worden ist, dazu beitragen, Vorurteile abzubauen, die einer unbefangenen Beurteilung der Rolle der Frau in unserer Gesellschaft noch immer entgegenstehen. Insofern hoffe ich, durch mein Bemühen, dem Amt nach besten Kräften gerecht zu werden, zugleich auch der Sache der Frauen einen Dienst leisten zu können.«¹⁶⁵

Als vier Jahre später das Amt wieder der Unionsfraktion zufiel, nominierte sie ihren bisherigen Fraktionschef, Karl Carstens, für diese Position. In der Funktion des Oppositionsführers eher als politischer Scharfmacher aufgetreten, agierte er auf dem Präsidentensessel deutlich zurückhaltender und sah sich vor allem als Anwalt des Parlaments und der bundesrepublikanischen Verfassungsordnung, die es gegen die Herausforderungen des internationalen Terrorismus zu verteidigen galt. Allerdings blieb seine Zeit als Bundestagspräsident eher eine Episode, da er bereits nach zweieinhalb Jahren zum Bundespräsidenten gewählt wurde und damit in das höchste Staatsamt aufstieg. Auch seinem Nachfolger Richard Stücklen, dem ersten und bisher einzigen auf diesem Stuhl mit einem CSU-Parteibuch, blieb nur eine Amtszeit, bis er nach der vorgezogenen Neuwahl 1983 einem Christdemokraten, Rainer Barzel, Platz machen musste und wieder, wie schon zuvor, auf die Position eines Vizepräsidenten zurückfiel. Aber auch Barzel, für den der Präsidentensessel an der Spitze des Hohen Hauses ein versöhnlicher und glanzvoller Abschluss eines von vielen Wechselfällen geprägten politischen Lebens hatte sein sollen, fand hier keine neue, seine Erwartungen erfüllende Wir-

¹⁶⁴ G. FACIUS, Kai-Uwe von Hassel, 2011, S. 107.

¹⁶⁵ BT Sten. Ber., 1. Sitzung vom 13.12.1972.

kungsstätte, im Strudel der Flick-Affäre musste er nach nur eineinhalb Jahren zurücktreten. Kurz, nämlich vier Jahre, blieb auch die Amtszeit von Philipp Jenninger, bisher Parlamentarischer Geschäftsführer der Unionsfraktion und damit ein routinierter Parlamentarier, nachdem er nach einer als anstößig empfundenen Rede zum 50. Jahrestag des Novemberpogroms seinen Stuhl räumen musste. Dies bedeutete für ihn das Ende seiner parlamentarischen Karriere.

Alle bisherigen Bundestagspräsidenten waren mehr oder weniger der Maxime gefolgt, die Karl Carstens zu Beginn seiner Amtszeit formuliert hatte, nämlich in der Nachfolge von Paul Löbe »auf dem Weg fort[zu]schreiten, den deutsche Parlamentspräsidenten gegangen sind«, also an der Spitze des Hohen Hauses eine »ausgleichende Funktion« wahrzunehmen und sich in tagespolitischen Fragen nicht zu Wort zu melden.¹⁶⁶ Dies war nicht das Amtsverständnis von Jenningers Nachfolgerin, Rita Süßmuth, bisher Ministerin für Jugend, Familie und Gesundheit und damit profiliertes Mitglied im 3. Kabinett Kohl. Mit ihrer Nominierung sollte nicht nur der unrühmliche Abgang des bisherigen Amtsinhabers überdeckt werden, vielmehr bemühte sich die Partei seit längerem, ihr traditionelles Frauenbild hinter sich zu lassen und sich als offen für ein zeitgemäßes Verständnis von weiblicher Lebensgestaltung zu präsentieren. Für diesen Ansatz stand der Name der neuen Bundestagspräsidentin. Wie dies unter ihren Amtsvorgängern wohl nur bei Eugen Gerstenmaier der Fall gewesen war, blieb Süßmuth auch in der neuen Funktion eng in die politische Arbeit ihrer Partei eingebunden und erhob dort ihre Stimme. Ebenso nutzte sie den Nimbus ihres neuen Amtes, um in Fragen, die die Öffentlichkeit bewegten, Stellung zu beziehen und damit das symbolische Kapital auszuspielen, über das der Platz an der Spitze des Parlaments gebot. In ihren zehn Amtsjahren, so resümiert es ein journalistischer Betrachter, war sie »eine unabhängige und unbequeme Präsidentin und eine zur Aktualisierung drängende Parlamentsreformerin«¹⁶⁷, die dem Haus am Rhein- und dann – noch in ihrer Amtszeit – am Spreeufer zu neuem Ansehen verhalf.

Auch ihr Amtsnachfolger Wolfgang Thierse (SPD) verstand sich als politischer Präsident. In der zerfallenden DDR seit Oktober 1989 im »Neuen Forum« aktiv, dann an der Neugründung einer Sozialdemokratischen Partei dort beteiligt und im Juni 1990 zu ihrem Vorsitzenden gewählt, war er ein prominentes und profiliertes Gesicht der ostdeutschen Bürgerbewegung. Mit seiner Wahl zum Bundestagspräsidenten im Oktober 1998 war er der erste Ostdeutsche, der nach der deutsch-deutschen Vereinigung ein hohes Staatsamt bekleidete. Die Unangepasstheit und das moralische Engagement der ehemaligen Bürgerbewegung

¹⁶⁶ Interview mit dem WDR am 12.11.1977, zit. nach T. SZATKOWSKI, Karl Carstens, 2007, S. 290.

¹⁶⁷ H. HERLES, Rita Süßmuth, 2011, S. 140.

brachte er in das neue Amt mit. Dort suchte er den Parlamentarismus zu stärken und ihn gegen Angriffe von links wie von rechts zu verteidigen. Das Ansehen seines Amtes brachte er zudem in verschiedene Initiativen zur Ausformung einer angemessenen Erinnerungskultur des vereinten Deutschland ein, wobei sein Einsatz für das Holocaust-Mahnmal in Berlin das wohl wichtigste Engagement in diesem Bereich war. Dieses von einem gewissen »Eigensinn« geprägte Amtsverständnis brachte ihm innerhalb und außerhalb des Deutschen Bundestages nicht nur Freunde ein.

Thierses Amtsnachfolger, Norbert Lammert (CDU), sah sich ebenfalls als politischer Bundestagspräsident, wenn auch mit anderen Akzenten. 2005 im ersten Wahlgang mit 564 von 606 Stimmen und damit mit dem besten Wahlergebnis bei einer Erstwahl an die Spitze des Hohen Hauses gewählt, sollte er dort zwölf Jahre verbringen. Was ihm in allen politischen Lagern Respekt und Hochachtung entgegenschlagen ließ, war sein Bemühen, die Eigenständigkeit und Autonomie des Bundestages auch gegenüber anderen Verfassungsorganen zu wahren und alle Versuche abzuwehren, ihn in unangemessener Weise unter Druck zu setzen. »Nicht die Regierung hält sich ein Parlament«, so ließ er sich im Oktober 2010 vernehmen, »sondern das Parlament bestimmt und kontrolliert die Regierung.«¹⁶⁸ Das Diktum der »Welt«, er sei ein »Wächter der Demokratie«, der »als intellektuell anspruchsvolles Oberhaupt des immer noch jungen deutschen Parlamentarismus zu glänzen« verstehe,¹⁶⁹ enthielt ein gerütteltes Maß an Wertschätzung und Respekt. Auch Lammert engagierte sich vom Präsidentenstuhl aus wie als Redner in der Öffentlichkeit für die Stärkung der parlamentarischen Demokratie und die Wahrung der Stellung des einzelnen Abgeordneten als frei gewählter Volksvertreter. In diese Fußtapfen trat auch (seit 2017) sein Amtsnachfolger Wolfgang Schäuble.

Mit seiner Konstituierung am 7. September 1949 und der Wahl des Bundestagspräsidiums hatte das neue Parlament seine Arbeit aufgenommen. Auf dieser Sitzung wurde auch vereinbart, 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 lassen, um so Zeit für die Erarbeitung einer neuen Ordnung zu haben. Diese wurde dann am 6. Dezember 1951 verabschiedet und trat am 1. Januar 1952 in Kraft.¹⁷⁰ Erst 1980 sollte sie durch eine neue Fassung ersetzt werden.

Einvernehmen herrschte über die Details der Gesetzgebungsarbeit. Gesetzesentwürfe, Haushaltsvorlagen und Staatsverträge sollten in drei Beratungen, alle anderen Vorlagen in einer Beratung erledigt werden. Eine weitere Beratung war

¹⁶⁸ Zit. nach D. MAASS, Norbert Lammert, 2018.

¹⁶⁹ So der Redakteur Thomas Schmid, zit. nach ebd.

¹⁷⁰ BGBl. I, S. 389. Vgl. für Details U. SIEBERER, Lehren aus Weimar, 2016.

notwendig, wenn der Bundesrat Einspruch erhob oder der Vermittlungsausschuss einen Änderungsvorschlag machte. Neu war, dass Vorlagen nun an mehrere Ausschüsse überwiesen werden konnten; hierbei wurde ein federführender Ausschuss bestimmt, dessen Berichterstatter vor der 2. Lesung dem Bundestagsplenum abweichende Auffassungen oder Anträge der anderen Ausschüsse bekannt zu geben hatte. Die Details der drei Lesungen, Fristsetzungen, die Einbringung von Änderungsanträgen etc. orientierte sich wieder an den aus der Weimarer Republik gewohnten Mustern.

Heftig umstritten war und blieb die Frage, wie Finanzvorlagen zu behandeln seien. Nach Art. 113 GG bedurften Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, die die von der Regierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplans erhöhten oder neue Ausgaben mit sich brachten, der Zustimmung der Bundesregierung. Was dies konkret bedeutete, wieweit den Antragstellern auferlegt werden sollte, einen Deckungsvorschlag zu machen, wieweit also das Haushaltsrecht des Parlaments durch derartige Bestimmungen eingeschränkt werden würde, blieb ein »Dauerbrenner« in allen Beratungen zu diesem Thema. Auch wenn ihre eigenen parlamentarischen Rechte hierdurch eingeschränkt wurden, tendierten die Regierungsfractionen in der Regel dazu, diese Beschneidung hinzunehmen und so der Neigung der Gegenseite vorzubeugen, »sich auf der Fettweide der Opposition etwas freier zu tummeln, während die Mitglieder einer Regierungskoalition immer von dem Finanzminister in ein bestimmtes Gehege verwiesen werden und sich daher nicht so frei bewegen können«. ¹⁷¹ Die Furcht vor einem »Missbrauch« parlamentarischer Rechte erwies sich als stärker als der Vorsatz, den Aktionsraum der Abgeordneten gegenüber der Exekutive zu schützen. Allerdings sollte das Bundesverfassungsgericht sich als »Hüter« der Rechte des Parlaments in dieser Frage zeigen; nach Klagen der Opposition gegen diese Bestimmungen verfügte es unmissverständlich, dass die Initiativrechte des Parlaments auch in Finanzfragen zu wahren seien.

In den Bestimmungen der 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. Die Quoren für die Einreichung von selbständigen Anträgen, Interpellationen oder anderen Instrumenten wurden so hoch angesetzt, dass »Rebellen« oder »Querulanten« Schranken gesetzt waren, aber auch kleine Gruppen oder dissentierende Teile einer Fraktion daran gehindert werden konnten, durch »Obstruktion« oder »Filibustern« die Arbeit des Parlaments zu behindern. Ebenso waren jedoch hierdurch auch die Kontrollrechte einzelner Abgeordneter oder

¹⁷¹ So Höpker-Aschoff (FDP) in einer Debatte um diese Frage, BT Sten. Ber., 35. Sitzung vom 8.2.1950, S. 1129.

des Parlaments insgesamt gegenüber der Exekutive deutlich eingeschränkt. Die Erinnerung an die tumultartigen Szenen im Reichstag und in einigen 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, erteilte ihnen das Wort und konnte es ihnen entziehen, wenn sie seinem Ordnungsruf nicht folgten. »Wegen gröblicher Verletzung der Ordnung« konnte er einen Abgeordneten bis zu dreißig Sitzungstage von der Teilnahme an den Verhandlungen im Plenum und in den Ausschüssen ausschließen. »Wenn im Bundestag störende Unruhen entstehen«, konnte er die Sitzung auf bestimmte Zeit aussetzen. »Kann er sich kein Gehör verschaffen, so verläßt er den Präsidentenstuhl. Die Sitzung ist alsdann auf eine Stunde unterbrochen.« Dieses Ordnungsrecht reichte bis auf die Zuschauerbühne; wer dort »Beifall oder Mißbilligung äußert[e] oder Ordnung und Anstand verletzt[e]«, konnte auf Anordnung des Präsidenten aus dem Plenarsaal entfernt werden. Auch war er ermächtigt, die Tribüne »wegen störender Unruhe« räumen zu lassen.¹⁷²

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 zu garantieren. Weder schien es den Parlamentariern notwendig, die eigene Position als Kontrollorgan der Regierung in besonderer Weise herauszuheben, noch war es ein spezifisches Anliegen, die Rechte des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion bzw. dem Plenum oder die einer 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 Angehörige der extremen Linken und Rechten versuchen könnten, die Volksvertretung zur Bühne der eigenen Selbstdarstellung zu machen und deren Tätigkeit lahmzulegen, waren sich Christ- wie Sozialdemokraten in diesem Bemühen relativ einig.

Spiegelte die 1951 verabschiedete Geschäftsordnung die auf Disziplin und Ordnung ausgerichtete parlamentarische Kultur der 1950er Jahre wider, so lassen sich in der Folgezeit verschiedene Vorstöße konstatieren, sie zu verändern und einem neuen Parlaments- und Abgeordnetenbild anzupassen. Die »Kleine Parlamentsreform« des Jahres 1969¹⁷³ ging von jüngeren Abgeordneten aus, die die schlechte materielle Ausstattung der Volksvertreter, ihre Unterlegenheit gegenüber der geballten Sachkunde der Regierungsvertreter, aber auch die Hierarchisierung der Aktionsmöglichkeiten im parlamentarischen Alltag beklagten, wo

¹⁷² Alle Zitate aus der Geschäftsordnung vom 6.12.1950. Vgl. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 1958, S. 87 ff.

¹⁷³ Vgl. für Einzelheiten U. THAYSEN, Parlamentsreform, 1972.

die engere Fraktionsführung sowie die Runde der Arbeitskreis- und Ausschussvorsitzenden die Performanz der Fraktion bestimmten, während das »Fußvolk« kaum Einflusschancen oder Arenen für einen eigenständigen Auftritt hätten. Dies müsse sich ändern.

Die Ergebnisse der nun einsetzenden Debatten um die Modifizierung der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages und eine Verbesserung der materiellen Ausstattung der einzelnen Parlamentarier wie der Fraktionen insgesamt waren nicht spektakulär: die Plenardebatte sollte lebendiger gestaltet, insbesondere die Fragestunde stärker auf das Parlament als Diskursraum zugeschnitten werden, in Rede und Gegenrede sollten unterschiedliche Positionen zu Wort kommen, auch wurde der Grundsatz der freien Rede noch einmal nachdrücklich beschworen. Zudem wollte man die Rechte der Opposition bzw. parlamentarischer Minderheiten stärken. Auch wurde das Instrument der »Enquête-Kommission« eingeführt, mit der der Bundestag stärker als über die 1952 eingeführten Hearings zu Themen und Sachverhalten, die ihm wichtig waren, externes Expertenwissen fruchtbar machen konnte. Zudem waren sie nicht länger darauf limitiert, nur die ihnen überwiesenen Gesetzesvorlagen zu diskutieren, sondern konnten sich in Zukunft auch »mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich« befassen. Dieses Selbstbefassungsrecht war ein wichtiger Zugewinn an Zuständigkeit und erweiterte die Instrumentarien der Regierungskontrolle. Nicht zuletzt sollten die Abgeordneten in Zukunft materiell besser ausgestattet und ihnen für die Erledigung der parlamentarischen Routinearbeit wie zur Vorbereitung der Ausschuss- und anderer Sitzungen ein wissenschaftlicher Assistent oder eine Sekretärin zur Seite gestellt werden.

Mit Ausnahme des letzteren Punktes, also der Möglichkeit, einen parlamentarischen Mitarbeiter einzustellen, war dies deutlich weniger, als die Reformer angestrebt hatten. Sich mit ihren Forderungen gegenüber dem Fraktions- wie dem Parlamentsestablishment durchzusetzen, fiel ihnen schwer. So liegt die Bedeutung der »Kleinen Parlamentsreform« 1969 weniger in den Veränderungen in Procedure und Performanz des Deutschen Bundestages, sondern in ihrem Stellenwert als Forum der Diskussion über Strukturen und Prämissen des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland. Erstmals seit dem Zusammentritt des Deutschen Bundestages vor mehr als fünfzehn Jahren setzten sich dessen Mitglieder mit dem Aufriss und den Entscheidungswegen eines zeitgemäßen Parlamentarismus, mit der Rolle der Abgeordneten in der modernen Parteiendemokratie, auch mit ihrem Bild in und ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit auseinander. Insbesondere die Performanz des Bundestages wurde ausgiebig und kontrovers diskutiert. Wenn die Plenardebatte lebhafter gestaltet, Rede und Gegenrede publikumswirksam gegeneinandergestellt und die Fragestunde aktueller ausgeformt werden sollten, wollte man hiermit auch das

mediale Bild des Bundestages verbessern. Die Einschätzung, dass er als zentraler Akteur im politischen System nur unzureichend wahrgenommen werde, vielmehr das Augenmerk auf der Regierung liege, sollte korrigiert und den Kritikern ein optimiertes Bild des Hohen Hauses entgegengestellt werden.

Der Impuls zur Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der einzelnen Abgeordneten wie der Performanz des Deutschen Bundestages insgesamt, wie er sich in der »Kleinen Parlamentsreform« des Jahres 1969 niederschlug, war der Auftakt zu einer Reihe von weiteren entsprechenden Initiativen in den nächsten Jahren. Unter dem mit Emphase vorgetragenen Anspruch des neuen Kanzlers, Willy Brandt, »mehr Demokratie zu wagen«, setzte der Bundestag im Oktober 1970 eine Enquête-Kommission Verfassungsreform ein,¹⁷⁴ die das Grundgesetz kritisch prüfen und Vorschläge für dessen Anpassung an ein modernes Verfassungsverständnis erarbeiten sollte. Parallel hierzu wollte man die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages überarbeiten und neu gestalten.¹⁷⁵ Da sich die Durchführung dieser Aufträge eher zäh gestaltete, setzte der Bundestag auf interfraktionelle Initiative zudem eine ad-hoc-Kommission »Parlamentsreform« ein,¹⁷⁶ um so die zuvor besprochenen Punkte noch einmal aufzugreifen und ihre Umsetzung zu prüfen.

Die Kritik der Reformer kreiste vor allem um drei Punkte. Zunächst einmal sollten im Sinne von Art. 38 GG die individuellen Rechte der Abgeordneten gestärkt und ihre Eigenständigkeit als Vertreter des ganzen Volkes herausgehoben werden. Durch die Unterordnung unter die Direktiven »seiner« Fraktionsführung fühlte sich manches Bundestagsmitglied in ein »eisenhartes Korsett« gezwängt,¹⁷⁷ in eine Hierarchie eingepasst, die ihn fremdbestimmte. »Dieses Parlament«, so einer der Unzufriedenen, »produziert geradezu den angepaßten, stromlinienförmigen und pflegeleichten Volksvertreter.«¹⁷⁸ Um die eigenen Aktionsmöglichkeiten zu verbessern, brauche man mehr »parlamentarische [...] Zivilcourage vor Minister-, Präsidenten- und Geschäftsführerthronen.«¹⁷⁹ Insbesondere sollte die Vorstrukturierung der Bundestagsdebatten durch den Ältestenrat und die Fraktionsführungen aufgebrochen und generell ein Debattenstil durchgesetzt werden, der knappe Reden und Gegenreden gegeneinander setzte. Vor allem aber sollten die Koalitionsabgeordneten davon abgehalten werden, »fast immer als Verteidigungsschwadron der Bundesregierung durch dick und dünn« aufzutreten.¹⁸⁰ Auch schien es angebracht, die persönlichen Initiativrechte des einzelnen Abge-

¹⁷⁴ Vgl. BT Dr. 06/653. Vgl. auch den Schlussbericht BT Dr. 07/5924.

¹⁷⁵ Verabschiedet am 25.6.1980, wirksam ab 1.10.1980, BGBl. I, S. 1237.

¹⁷⁶ BT Dr. 10/1983; vgl. auch deren Diskussion BT Sten. Ber., 85. Sitzung vom 20.9.1984.

¹⁷⁷ Hartenstein (SPD), BT Sten. Ber., 194. Sitzung vom 30.1.1986, S. 14619.

¹⁷⁸ Schöfberger (SPD), ebd., S. 14626.

¹⁷⁹ Hamm-Brücher (FDP), ebd., S. 14608.

¹⁸⁰ Schöfberger (SPD), ebd., S. 14628.

ordneten oder kleinerer Gruppen auszuweiten, also die hohen Hürden zu senken, die bisher für Interpellationen etc. vorgeschrieben waren. Um dem einzelnen Abgeordneten einen solchen unabhängigen Auftritt zu ermöglichen, sollte zudem die Kostenpauschale zur Finanzierung seines Mitarbeiterstabs erhöht, ihm also ein entsprechender Zuwachs an Hilfskräften zugestanden werden.

Zum zweiten wollte man die Stellung des Deutschen Bundestages gegenüber den anderen Verfassungsorganen aufwerten. Ein besonderes Ärgernis war für viele Parlamentarier das in Art. 43,2 GG verbriefte Recht der Bundesregierung wie des Bundesrates, im Plenum stets und ohne zeitliche Beschränkung an das Rednerpult treten zu können, »ein überholtes Überbleibsel Bismarckscher Verfassungsvorstellungen«,¹⁸¹ das die Selbstdarstellungsmöglichkeiten des Bundestages deutlich einschränkte und Regierung wie Länderkammer tendenziell ein übergroßes Gewicht bei Plenardebatten zumaß. Hier wollte man eine Modifizierung dieser Regelung zugunsten des Bundestages durchsetzen. Vor allem aber sollten die Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Regierung gestärkt werden, wobei die Befugnisse des Bundestages bei Großen und Kleinen Anfragen, die Verbesserung des Petitionsrechts, die Gestaltung der Aktuellen Stunde und nicht zuletzt der Ausbau der Fragestunde zu einem »munteren« und scharfen Rededuell wie im britischen Unterhaus¹⁸² in besonderer Weise herausgestellt wurden. Auch die Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, sollte ausgebaut sowie das *Procedere* der Beweisführung dort vereinfacht werden.

Schließlich wollte man das Bild des Bundestages in der Öffentlichkeit aufwerten. Eine verbesserte Präsenz im Plenum, eine lebendige Debattenkultur, auch Raum für die Erörterung aktueller Ereignisse wie für Grundsatzdebatten zu wichtigen Themen der Zeit sollten das Parlament am Rheinufer zu einem Forum des öffentlichen Diskurses machen. Nicht mehr eine »Elefantenparade« der prominentesten Redner, »abgecheckte Rednerlisten, breite Selbstdarstellung der Regierungsmitglieder und endlose Wiederholungen längst bekannter Positionen«, also »Bundestag zum Abgewöhnen«,¹⁸³ sollten das Bild des Hohen Hauses in der Öffentlichkeit bestimmen, sondern es sollte sich als »Herz der Demokratie«¹⁸⁴ präsentieren, als eine Arena des öffentlichen Streits um die Fragen der Gegenwart und Zukunft, das seinen Verfassungsrang selbstbewusst ausgestaltete.

Die Ergebnisse dieser Debatten waren ernüchternd; die am 25. Juni 1980 verabschiedete neue Geschäftsordnung¹⁸⁵ beschränkte sich im Wesentlichen auf die

¹⁸¹ Schweitzer (SPD), BT Sten. Ber., 225. Sitzung vom 25.6.1980, S. 18276.

¹⁸² Conradi (SPD), BT Sten. Ber., Sitzung vom 30.1.1986, S. 14611.

¹⁸³ Hartenstein (SPD), BT Sten. Ber., 85. Sitzung vom 20.9.1984, S. 6232.

¹⁸⁴ Barzel (CDU/CSU), ebd., S. 6202.

¹⁸⁵ Vgl. zu den Unterschieden zwischen alter und neuer Geschäftsordnung H.-A. ROLL/A. RÜTTGER, Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 1980.

Systematisierung der einzelnen Unterkapitel und brachte in der Sache nur marginale Veränderungen gegenüber ihrer Vorgängerin; und auch in den anschließenden Debatten wurden nur wenige Neuerungen umgesetzt. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Zunächst einmal wurden die oben angesprochenen Punkte auch im Kreis der Abgeordneten durchaus unterschiedlich bewertet; Befürwortern, die im Bundestagsplenum eindrucksvoll die geplanten Neuerungen beschworen, standen Skeptiker gegenüber, die deren Schattenseiten oder gar Impraktikabilität herausstrichen. Unter diesen Umständen war eine stabile Mehrheit für Reformschritte nicht zu gewinnen. Vor allem aber mussten die Fraktionsführungen, die in diesen Debatten selten das Wort ergriffen, fürchten, bei der Umsetzung dieser Punkte die Kontrolle über den Auftritt der eigenen Abgeordneten wie über den Ablauf der Bundestagsarbeit generell zu verlieren. Gerade die Vorschläge zur Ausweitung des Aktionsraums des einzelnen Abgeordneten wie zur Verlebendigung der Plenardebatten mussten sie als Angriff auf ihre Stellung als »Manager« des Parlaments ansehen. Vor diesem Hintergrund war von ihnen keine Unterstützung, sondern eher hinhaltender Widerstand zu erwarten. Das Parlaments-»Establishment« tendierte dazu, seine Position zu wahren.

Das anspruchsvolle Ziel der Parlamentsreformer, zum 40. Geburtstag des Deutschen Bundestages im September 1989 eine revidierte Geschäftsordnung verabschieden zu können, war allzu hochgesteckt. Mit Ernüchterung mussten sie konstatieren, dass »Parlamentsreform eine der zähesten Rechtsmaterien« sei, ja, dass derjenige, der »Parlamentsbräuche ändern will, sich auf besonders harte Bretter gefaßt machen« müsse.¹⁸⁶ Die von ihnen angesprochenen Kernprobleme eines zeitgemäßen Parlamentarismus – eine Reform des Debattenablaufs und der Debattenkultur, bessere Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Exekutive sowie Ausbau der Individualrechte des einzelnen Abgeordneten – seien in den bisherigen Diskussionen im Bundestag »allenfalls im Krebsgang« vorangekommen.¹⁸⁷ Bis in die Gegenwart wird dieses Thema immer wieder aufgegriffen, ohne dass es zu einer für alle befriedigenden Lösung gekommen wäre.¹⁸⁸

Die Wiedervereinigung 1990 und die Schaffung eines gesamtdeutschen Parlaments waren dann Anlass, diese Thematik wie generell Fragen einer möglichen Revision der einschlägigen Grundgesetzbestimmungen zur bundesdeutschen Verfassungsordnung wieder aufzugreifen. Fassbar wurde dies in der von Bundestag und Bundesrat Ende November 1991 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission, die nach 18monatiger Beratung Mitte Juni 1993 ihre

¹⁸⁶ So Wilhelm Hennis, zit. nach C. WERNER, *Wer sind die Rebellen im Parlament*, 1990, S. 417.

¹⁸⁷ Hildegard Hamm-Brücher, *BT Sten. Ber.*, 183. Sitzung vom 12.12.1989.

¹⁸⁸ Vgl. hierzu H. J. SCHREINER, *Die Berliner Stunde*, 2005.

Bilanz vorlegte.¹⁸⁹ Diskutiert worden waren im Schoße dieser Kommission verschiedene Punkte, darunter die Frage, ob und wie die Rechte der Opposition gestärkt, gar das Recht auf Bildung und Ausübung der parlamentarischen Opposition im Grundgesetz verankert werden solle. Ebenso stand zur Debatte, ob man – so wie die Parteien in Art. 21 GG – auch die Fraktionen in der Verfassung erwähnen und die Verabschiedung eines Fraktionengesetzes anmahnen wolle.

Von größerer Reichweite noch wäre es gewesen, wie in der Verfassungskommission vorgeschlagen, dem Bundestag ein Selbstauflösungsrecht zuzubilligen; angesichts der verfassungspolitisch heiklen Umstände, unter denen der Bundespräsident (nach der bewusst »verlorenen« Vertrauensfrage einen Monat zuvor) zu Beginn des Jahres 1983 dem Ersuchen des Kanzlers um Auflösung des Parlaments nachgekommen war, schien vielen ein solcher Weg die beste Möglichkeit, in Zukunft ähnliche Situationen abzuwenden. Allerdings fand dieser Vorschlag ebenso wenig eine Mehrheit in der Gemeinsamen Verfassungskommission wie die Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre oder – in Analogie zu einzelnen Landesverfassungen – die Einfügung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz. Der einzige verfassungspolitische Anstoß, der schließlich gegeben werden sollte, war, in Zukunft einen Bundestagsausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu bilden und ihn im Grundgesetz zu verankern. Auf ihn wird noch einzugehen sein.

Auch wenn die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eine breite Palette von Reformvorschlägen erörterte, konnte sie sich auf keine wesentlichen Empfehlungen einigen. Die meisten Punkte, die in ihrem Schoß zur Diskussion gestellt worden waren, waren aus den Reihen der Opposition gekommen, während die Koalitionsabgeordneten stärker dahin tendierten, die überkommenen Regeln im Bereich des Parlamentsrechts zu wahren. Ungewissheit, ob sich die vorgeschlagenen Neuerungen im parlamentarischen Alltag bewähren würden, die Sorge, dass etwa das Selbstauflösungsrecht des Bundestages oder die Einführung plebiszitärer Elemente die Statik des Grundgesetzes verändern und die bundesrepublikanische Verfassungsordnung destabilisieren würden, und wohl auch die Neigung, im Hochgefühl des als erfolgreich eingeschätzten Einigungsprozesses keine (verfassungs)politischen Risiken einzugehen, waren für diese Zurückhaltung verantwortlich.

Nicht nur in Fragen der eigenen Organisation und Arbeitsweise, auch in der Hochschätzung der Ausschussarbeit knüpfte der Deutsche Bundestag an Traditionen des Parlamentarismus in Deutschland an. Bereits der kaiserliche Reichstag hatte ja ein zentrales Element seiner Tätigkeit darin gesehen, die eingebrachten

¹⁸⁹ BT Dr. 12/6000. Vgl. für das Folgende auch R. SANNWALD, Die Beratungen zur Reform des Parlamentsrechts, 1994.

Gesetzesvorlagen in seinen Kommissionen gründlich zu beraten und nach seinen Vorstellungen auszugestalten. Auch in den Weimarer Jahren hatte sich der Reichstag als fleißiger und erfolgreicher Gesetzgeber gezeigt, der sich rasch daran gemacht hatte, den neuen Staat mit einem weitgefächerten legislativen Gerüst zu unterfüttern. Dieser Impuls setzte sich nach 1949 fort. In den oben angesprochenen Debatten um eine Optimierung des parlamentarischen Prozedere hatten sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages durch die Bank überzeugt gezeigt, dass die Ausschussarbeit reibungslos ablaufe und es hier keine Notwendigkeit der Korrektur gebe. Es war die Plenararbeit, die immer wieder in den Fokus von Reformbemühungen rückte.

Waren im Weimarer Reichstag 17 ständige Ausschüsse gebildet worden, die sich eher weit gefassten Arbeitsgebieten widmeten, so schuf man im Deutschen Bundestag 1949 nun 39 streng spezialisierte Ausschüsse,¹⁹⁰ um so die umfangreiche Wiederaufbaugesetzgebung bewältigen zu können. Allerdings zeigte sich bald, dass die Abgrenzung der einzelnen Arbeitsgebiete schwierig war und zu scharfen Rivalitäten zwischen den Ausschüssen sowie nicht selten zu Doppelarbeit führte. So einigte man sich zu Beginn der nächsten Legislaturperioden darauf, Ausschüsse mit ähnlichen Arbeitsgebieten zusammenzulegen und so ihre Zahl zu reduzieren. Dies rief auch Proteste hervor, doch pendelte sich die Zahl bis Ende der 1960er Jahre bei etwa 25 Ausschüssen ein. Mit Beginn der 6. Wahlperiode wurde die Zahl der Ausschüsse weiter reduziert und – neben unerlässlichen Gremien wie dem Haushalts-, dem Petitions- oder dem Geschäftsordnungsausschuss – jedem Bundesministerium spiegelbildlich ein Bundestagsausschuss gegenübergestellt. In der gegenwärtigen Legislaturperiode hat der Bundestag 24 ordentliche Ausschüsse gebildet.

Je nach Bedeutung des jeweiligen Arbeitsgebiets bzw. dem vermuteten Arbeitsanfall wurde die Größe der Ausschüsse unterschiedlich bemessen; die Zahl der Mitglieder schwankte 1949 zwischen 15 und 30 Personen; mittlerweile umfasst sie bis zu 46 Abgeordnete. Die Zahl der Sitze, auf die jede Partei Anspruch hatte, wurde nach dem d'Hondtschen Proporz berechnet, einer Formel, die für die größeren Parteien etwas günstiger war als die in der Weimarer Republik übliche Berechnungsgrundlage und die ja auch in anderen Fragen, vor allem im Wahlrecht, angewendet wurde. Die Fraktionen lernten schnell, ihre Mitglieder gleichmäßig auf die ihnen zustehenden Ausschusssitze zu verteilen; mit Ausnahme der Fraktionsspitze, auf deren hohe Arbeitsbelastung Rücksicht genommen wurde, sowie der Kabinettsmitglieder, die qua Amt hiervon ausgeschlossen waren, war jeder Abgeordneter in zwei oder drei Ausschüssen ordentliches oder stellvertre-

¹⁹⁰ Vgl. das Verzeichnis, in: Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 2034 ff.

tendes Mitglied.¹⁹¹ Im Laufe der Zeit entschlossen sich alle Fraktionen, die Auswahl ihrer Ausschussmitglieder weiter zu differenzieren. So durfte ein ordentliches Mitglied in den größeren und wichtigeren Ausschüssen nicht gleichzeitig ordentliches Mitglied in einem anderen wichtigen Ausschuss sein. Auch sollten Ausschussvorsitzende nicht Mitglied im Europaparlament oder anderen europäischen Gremien werden. Angesichts der zeitlichen Inanspruchnahme durch einen »großen« Ausschuss oder durch den Ausschussvorsitz wie mit Blick auf die Notwendigkeit, Ausschüsse parallel tagen zu lassen, wollte man so sicherstellen, dass jedes Mitglied die übernommene Funktion auch nach Kräften ausfüllen konnte.

Die Entscheidung über die Besetzung der Ausschüsse wurde durch innerfraktionelle Vereinbarungen getroffen. Absprachen zwischen den Fraktionen waren dagegen die Grundlage für die Verteilung der Ausschussvorsitze; nur wenn eine solche Vereinbarung nicht zustande kam,¹⁹² musste diese Besetzung nach dem Zugriffsverfahren getroffen werden. Der Ausschussvorsitz entwickelte sich zu einer herausgehobenen Position in der Hierarchie des Parlaments. Der Vorsitzende bereitete die Sitzung vor, wobei ihm ein Ausschussassistent und ein Sekretariat zur Seite stand, er legte die Tagesordnung fest, leitete die Sitzung, ernannte den Berichterstatter für die Vorlage und regelte den Zutritt von Ministerialbeamten oder anderen Fachleuten zu den Ausschusssitzungen.

Da Erfahrung und Verfahrensroutine für diese Position entscheidend waren, war die personelle Konstanz auf dieser Position hoch. Im Allgemeinen entsandten die Fraktionen ihren profiliertesten Kopf für das entsprechende Arbeitsgebiet in den jeweiligen Ausschuss und beließen ihn dort vielfach über mehrere Legislaturperioden. Konkurrenz wurde nach Möglichkeit intern beigelegt und meist zugunsten des Amtsinhabers entschieden. Dabei war der Ausschussvorsitz begehrt; neben Bundestagspräsidium und -vorstand sowie der Fraktionsspitze war er eine herausragende Position in der Parlamentshierarchie und empfahl den Amtsinhaber nicht selten für andere Ämter, nicht zuletzt auch für den Aufstieg in das Bundeskabinett. Gerade jüngere, ehrgeizige Abgeordnete versuchten nicht selten, zunächst über die Mitarbeit in einem wichtigen Ausschuss und dann an dessen Spitze auf sich aufmerksam zu machen.

Eine Sonderstellung nahmen der Auswärtige Ausschuss, der Verteidigungsausschuss, der Petitionsausschuss und (ab 1994) der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union ein, da ihre Einrichtung durch das Grundgesetz vorgeschrieben war, sowie der Haushaltsausschuss und der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, die durch gesetzliche Vorgabe zu schaffen

¹⁹¹ Berechnung nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 254 ff.

¹⁹² Dies geschah zu Beginn der 4., der 13. und der 19. WP.

waren. Der prestigeträchtigeste unter ihnen war der Auswärtige Ausschuss, der zudem dadurch hervorstach, dass im Zentrum seiner Beratungen nicht detailgesättigte Gesetzgebungsarbeit stand, sondern die Debatte um außenpolitische Vorgänge und der Dialog mit Vertretern der Bundesregierung über anstehende außenpolitische Entscheidungen. Dies galt in ähnlicher Weise auch für den Verteidigungsausschuss, dem zudem bei seiner Installierung das Recht zugebilligt worden war, in seinem Arbeitsfeld als parlamentarischer Untersuchungsausschuss tätig zu werden. Der Haushaltsausschuss schließlich wachte über das wichtigste Kontrollrecht des Parlaments, das Budgetrecht, wenngleich angesichts der Komplexität der Materie der Fokus seiner Arbeit weniger auf der Haushaltsgestaltung, sondern auf der Beratung und Kontrolle des Bundeshaushalts als »Schicksalsbuch der Nation« lag.

Die Ausschüsse entwickelten sich schnell zu entscheidenden Arbeitseinheiten des Bundestags. Angesichts des Umfangs an gesetzgeberischer Arbeit sowie zunehmender Spezialisierung, die durch immer komplexere Materien erforderlich wurde, bestimmten sie Inhalt und Substanz der zu verabschiedenden Gesetze in hohem Maße. Vielfach wurde sogar auf eine ausführliche 1. Lesung im Plenum verzichtet; stattdessen verwies man Gesetzentwürfe ohne Aussprache an die vereinbarten Ausschüsse und verlagerte so die Debatte um Grundsätze und Gehalt des zu verabschiedenden Gesetzes dorthin. Im Unterschied zum Plenum tagten die Ausschüsse nicht öffentlich, um so Raum für vertraulichen Austausch und für Kompromisse zu schaffen. Zwar gab es immer wieder Bestrebungen, dieses Arkanum aufzustoßen und die interessierte Öffentlichkeit an diesen Debatten teilhaben zu lassen, doch konnten sich die Befürworter nicht durchsetzen. Mit der Bundestagsreform 1995 wurden zwar »erweiterte öffentliche Ausschussberatungen« eingeführt, so dass nun auch Medienvertreter, Einzelpersonen und Besuchergruppen an Ausschusssitzungen teilnehmen konnten, doch bezog sich dies lediglich auf die Schlussberatung von Vorlagen dort, während die diesem Stadium vorgelagerten Lesungen, in denen die notwendigen Kompromisse geschmiedet wurden, nach wie vor hinter verschlossenen Türen stattfanden. Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, die Ausschussverhandlungen grundsätzlich öffentlich stattfinden zu lassen, hatte keine Mehrheit gefunden.¹⁹³

Die Arbeitsatmosphäre in den Ausschüssen war kollegial und sehr viel stärker als im Plenum von Kooperation auch über die Fraktionsgrenzen hinweg geprägt. Gewiss achteten die Abgeordneten der Regierungskoalition im Allgemeinen darauf, dass in strittigen Fragen ihre Stimmenmehrheit den Ausschlag gab, doch insgesamt war die Bereitschaft, Argumente der Gegenseite kritisch zu prüfen und sich gar von ihnen überzeugen zu lassen, sehr viel höher als coram publico im

¹⁹³ Vgl. zu diesen Reformen S. MARSCHALL, Die Reform des Bundestages 1995, 1996, S. 367.

Plenum. Insbesondere in den Fällen, in denen sich die Ausschussmitglieder als Anwalt bestimmter Anliegen verstanden – ob im Sozialpolitischen Ausschuss, im Kriegsopferausschuss, im Verkehrsausschuss, im Gesundheitsausschuss oder im Mittelstandsausschuss – war die Tendenz, sich über die Fraktionsgrenzen hinweg gemeinsam für entsprechende Verbesserungen einzusetzen, unübersehbar. Um in solchen Fällen spätere Einsprüche aus dem Fraktionsplenum zu vermeiden, gingen die Fraktionsführungen bald dazu über, die Ausschüsse »plural« zu besetzen, also so, dass sie die innerfraktionellen interessenpolitischen Kräfteverhältnisse widerspiegeln und damit die auf Ausschussebene erarbeiteten Vorlagen auch von der gesamten Fraktion getragen werden konnten.

Imponierend ist auch der Umfang der dort geleisteten Arbeit. Während in der 1. Legislaturperiode mehr als 4200 Ausschusssitzungen¹⁹⁴ zu verzeichnen sind, nahm deren Zahl in der Folgezeit – nicht zuletzt angesichts der Reduktion der Zahl der Ausschüsse – ab und pendelte sich zwischen 1500 und 2000 Sitzungen ein; nur in den verkürzten Wahlperioden 1969–1972 und 1980–1983 lag ihre Zahl niedriger. Am »fleißigsten« waren die »klassischen« Ausschüsse – der Rechtsausschuss, der Innenausschuss, der Wirtschaftsausschuss, der Finanzausschuss, der Haushaltsausschuss, der Sozialpolitische Ausschuss – an die viele Vorlagen federführend oder mitberatend überwiesen wurden. Deren Mitglieder, insbesondere wenn sie auf eine längere Tätigkeit in dem betreffenden Ausschuss zurückblicken konnten, waren hochangesehene Experten und konnten es in Detailkenntnis und Gestaltungswillen durchaus mit der in ihren Sitzungen präsenten Ministerialbürokratie aufnehmen. Gerade die »Juristenfraktion« des Rechts- und des Innenausschusses, aber auch die »Haushälter« und generell die Experten in den genannten Fachausschüssen bildeten eine beeindruckende Phalanx von fachlich wie parlamentarisch versierten Sachkennern.

Mittlerweile hat sich die intensive Sachberatung hin zu den sog. Berichterstattergesprächen verlagert. Angesichts der hochgradigen Spezialisierung der zu diskutierenden Gesetzesmaterien war und ist selbst die Runde der Ausschussmitglieder vielfach zu groß, um hier eine intensive Sachdiskussion zu strittigen Fragen zu führen. So sind es Sachkenner aus den einzelnen Fraktionen, die in kleiner Runde miteinander die zu diskutierenden Punkte erörtern, sich mit den zuständigen Fachreferenten aus den einzelnen Ministerien austauschen, sich parallel aber auch in ihrer Fraktion oder zumindest in deren Spitze rückversichern und anschließend ihre Lösungsvorschläge im Ausschuss präsentieren. Wenn dessen Mitglieder diese Empfehlungen übernehmen, sind es diese Spezialisten, die als Berichterstatter vor der 2. und 3. Lesung im Plenum die in der Ausschussphase vorbereitete Lösung präsentieren und deren Annahme empfiehlt.

¹⁹⁴ Zahlen nach Datenhandbuch 1949–1999, 2011, S. 2021 ff.

Eine hochgradige Ausdifferenzierung des Spezialistentums lässt sich also nicht nur in der Exekutive konstatieren, sondern auch im Deutschen Bundestag.

Wie oben erwähnt, bedeuteten die deutsche Vereinigung und die Schaffung eines gesamtdeutschen Parlaments keinen wesentlichen Einschnitt in Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages. Die wichtigste Veränderung war die verfassungsrechtliche Verankerung eines Europaausschusses, mit der der Tatsache Rechnung getragen werden sollte, dass mit dem Ausbau der Europäischen Gemeinschaften eine Abnahme einzelstaatlicher Regelungsbefugnisse einhergegangen war sowie – wichtiger noch – eine zunehmende Gewichtsverschiebung zwischen den politischen Akteuren auf der nationalen Ebene, hatten doch die nationalen Parlamente immer mehr Kompetenzen nach Brüssel abgegeben, die aber dort nicht vom Europäischen Parlament, sondern von einem aus Vertretern der nationalen Regierungen zusammengesetzten Exekutivorgan – Europäische Kommission, Europäischer Rat etc. – wahrgenommen wurden. Diesem Machtverlust der nationalen Parlamente bei gleichzeitigem Machtzuwachs der nationalen Exekutiven sollte Einhalt geboten werden.

Um sich dieser Entwicklung entgegenzustellen, hatte der Deutsche Bundestag – gegen den Widerstand des Auswärtigen Ausschusses, der sich in diesen Fragen zuständig fühlte – 1983 eine aus elf Bundestags- und elf deutschen Europaabgeordneten bestehende Europa-Kommission eingesetzt. Sie sollte sich jedoch nicht bewähren, so dass man zu Beginn der folgenden Legislaturperiode deren Aufgabe einem Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses übertrug. Angesichts der sich aus dem Vertrag von Maastricht ergebenden weiteren Schritte zu einer Europäischen Union und zu einer Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik entschied sich der Bundestag zu Beginn der 13. Legislaturperiode jedoch, nun einen eigenen, mit besonderen Vollmachten ausgestatteten Europaausschuss einzusetzen und seine Schaffung im Grundgesetz zu verankern. Zusammengesetzt war er aus 39 Mitgliedern des Bundestags sowie 15 deutschen Europaabgeordneten als mitwirkungs-, aber nicht stimmberechtigten Mitgliedern und damit einer der größten der Bundestagsausschüsse. Als Querschnittsausschuss sollte er – unbeschadet der Zuständigkeit anderer Fachausschüsse – der zentrale Ort europapolitischer Entscheidungen sein und die Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union kontrollieren. Um das teils zeitraubende und schwerfällige parlamentarische Procedere zu umgehen, wurden dem Europaausschuss besondere Vollmachten verliehen. So konnte er die Rechte des Bundestages wahrnehmen und gegenüber der Bundesregierung gemäß Art. 23 GG Stellungnahmen abgeben, also plenareretzende Beschlüsse fassen. Ebenso kam ihm als einzigem Ausschuss das Recht zu, Änderungsanträge zu Beschlussempfehlungen von Fachausschüssen in den Bundestag einzubringen. Mit dieser Sonderstellung wollte man nicht nur die Angelegenheiten der EU in einem spe-

zifischen Ausschuss bündeln, sondern ihn auch in die Lage versetzen, sich rasch zu anstehenden europapolitischen Fragen zu äußern, die ihm übersandten Vorlagen rechtzeitig zu beraten und die in seinem Schoß entwickelten Impulse und Empfehlungen gegenüber den anderen Ausschüssen wie der Bundesregierung generell zur Geltung zu bringen. Dennoch blieb die Koordination mit anderen Ausschüssen, in denen europapolitisch relevante Themen anstanden – der Wirtschaftsausschuss, der Verkehrsausschuss, der Sozialpolitische Ausschuss etc. – schwierig und von gegenseitigen Eifersüchteleien gekennzeichnet. Auch das Ziel, über ihn den europapolitischen Kurs der Bundesregierung besser beeinflussen und kontrollieren zu können, erfüllte sich nicht in erhofftem Maße. Die Frage, wie sich der Deutsche Bundestag auf Dauer in der europäischen Mehrebenendemokratie positionieren kann und will, ließ sich auch durch den Europaausschuss nicht wirklich beantworten.

Siebtes Kapitel

Die Fraktionen

Die Fraktionen haben sich rasch als die zentralen Aktionseinheiten des Bundestages etabliert, sie waren und sind »die Herren des parlamentarischen Lebens«.¹⁹⁵ Diese Erkenntnis des Staatsrechtlers Rudolf Smend aus den Anfängen der Weimarer Republik lässt sich auch auf den Deutschen Bundestag übertragen. Auch der Begriff des »Fraktionenparlaments«¹⁹⁶ hat sich mittlerweile durchgesetzt. Fraktionen reglementieren die Parlamentsarbeit, sie wählen das Führungspersonal des Bundestages aus, sie legen den zeitlichen Ablauf und die thematische Strukturierung der Plenarsitzungen fest und bestimmen die personelle Zusammensetzung der Ausschüsse. Durch diese Rolle schnüren sie den einzelnen Abgeordneten zwar in ein Fraktionskorsett ein, doch eröffnen sie ihm gleichzeitig politische Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten, die er als einzelner »Wilder« nicht haben würde, und bieten ihm eine Plattform, von der aus er seine individuellen Entfaltungsmöglichkeiten, seine Gestaltungschancen wie seine Kontrollfunktionen wahrnehmen kann. Zudem ist die Existenz politisch kohärenter Fraktionen eine wichtige Voraussetzung, um die Kalkulierbarkeit parlamentarischen Verhaltens zu sichern.

Der Zusammenschluss von politisch-programmatisch ähnlich ausgerichteten Abgeordneten zu fraktionsartigen Gruppen geht bis auf den deutschen Frühparlamentarismus zurück. Auch im Kaiserlichen wie im Weimarer Reichstag waren sie die zentralen parlamentarischen Aktionseinheiten. Ebenso war in den Landtagen, die in den drei Westzonen seit 1946 gebildet wurden, der Zusammenschluss zu Fraktionen unstrittig gewesen. Und auch im Wirtschaftsrat und im Parlamentarischen Rat hatten sich deren Mitglieder nicht nach landsmannschaftlichen oder anders strukturierten Gruppen zusammengetan, sondern Fraktionen gebildet. So lag es auf der Hand, dass auch 1949 die Konstituierung von Fraktionen der erste Schritt war, um den Bundestag arbeitsfähig zu machen.

Die SPD-Fraktion traf sich erstmals am 7. September 1949, also am Vormittag der ersten Sitzung des Deutschen Bundestages, und wählte den Parteivorsitzenden Kurt Schumacher zum Fraktionsvorsitzenden. Auch seine Stellvertreter und der 21-köpfige Fraktionsvorstand wurden in dieser Sitzung bestellt. Die

¹⁹⁵ Rudolf Smend, zit. nach H.-P. SCHWARZ, *Machtfaktor*, 2009, S. 277.

¹⁹⁶ So erstmals U. THAYSEN, *Parlamentarisches Regierungssystem*, 1976, S. 69 ff.

beiden parlamentarischen Geschäftsführer – zu diesem Zeitpunkt noch Fraktionssekretäre genannt – wurden dagegen erst wenige Wochen später ernannt. Da die Abgeordneten sich untereinander nur zum Teil kannten und die Autorität des Parteivorsitzenden ohnehin groß war, ist anzunehmen, dass Schumacher in diesen personellen Fragen die Weichen stellte und seine Vorstellungen weitgehend durchsetzen konnte.

Mit Schumacher hatte die Fraktion einen Politiker an ihre Spitze gewählt, der ihre Rolle im Deutschen Bundestag und ihr Auftreten dort in den kommenden drei 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.¹⁹⁷ Der »auf Haut und Knochen abgemagerte [...] Kriegsinvalid und langjährige [...] Lagerhäftling«¹⁹⁸ war die dominierende Figur der wiedergegründeten SPD. Aus dem – so perzipierten – 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 verwehrten, 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.

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 von einem eher kleinen Fraktionsbüro unterstützt wurde. Diese dürftige Ausstattung kam der in der Partei weit verbreiteten Ansicht entgegen, dass die Fraktion auf die Zuarbeit des Parteivorstandes und seiner Ausschüsse zurückgreifen müsse und solle; erst langsam setzte sich die Auffassung durch, dass sie für ihre politische Arbeit einen eigenen Mitarbeiterstab benötige. Ohnehin waren Partei- und Fraktionsspitze eng verzahnt, zudem prägten das hohe Ansehen Schumachers als Parteichef und sein autoritärer Führungsstil die Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion nachhaltig. Die Vorgaben der Fraktionsspitze wurden von den Abgeordneten weitgehend befolgt und ein Abweichen von der Fraktionslinie als politisch anstößig empfunden. Dies begünstigte die hohe Geschlossenheit der Fraktion.

¹⁹⁷ P. GLOTZ, Kurt Schumacher (1895–1952), 1999, S. 28.

¹⁹⁸ Ebd., S. 25.

Zwar stand die Fraktionsvollversammlung als Ort der politischen Diskussion auch kontroversen Beiträgen und abweichenden Meinungen offen, doch wenn dort eine Entscheidung gefallen war, erwartete die Fraktionsspitze, dass in der Plenardebatte im Bundestag die Minderheit sich der Mehrheit anschloss und mit ihr stimmte – oder durch Abwesenheit diesen Dissens nicht öffentlich machte. Dies zeigte sich in den namentlichen Abstimmungen, wo die SPD im Allgemeinen geschlossen votierte.

Auch ohne schriftlich fixierte Geschäftsordnung – die erst 1954 verabschiedet wurde – etablierte sich schnell eine differenzierte Binnenstruktur der Fraktion. Die Mitglieder der einzelnen Bundestagsausschüsse und ihre Stellvertreter bildeten die für das betreffende Sachgebiet zuständige Arbeitsgruppe der Fraktion. Ihre Aufgabe war es, die bei der Ausschussarbeit anfallenden Detailprobleme in ihrem Kreis zu diskutieren, da »nur die entscheidendsten Fragen [...] in der Gesamtfraktion beraten werden« sollten.¹⁹⁹ Zudem sollten sie Gesetzesvorlagen und Anträge aus ihrem Themenbereich ausarbeiten, die dann dem Fraktionsplenum vorzulegen waren. Der Arbeitsgruppe war ein Obmann aus der Fraktion zugeordnet, der die Arbeit der SPD-Parlamentarier in den einzelnen Ausschüssen anleiten und koordinieren, die Fraktion über die dort getroffenen Entscheidungen informieren und Kontakt zu den dem Parteivorstand zugeordneten Ausschüssen halten sollte. Sein Bericht in der Vollversammlung und sein Votum dort waren von großem Gewicht für seine Fraktionskollegen; nur selten gab es Einwände und Widerrede zu seinen Ausführungen.

Ähnlich diszipliniert wie das Stimm- war das Antragsverhalten der SPD-Fraktion. Politische Initiativen gingen im Allgemeinen von der Fraktionsführung, meist im Benehmen mit den Obleuten, aus und wurden vom Fraktionsplenum beschlossen. Vorschläge einzelner Fraktionsmitglieder mussten mit der Fraktionsführung abgesprochen und von ihr gebilligt werden, bevor sie als Anträge im Bundestag eingebracht werden konnten; Abweichungen von diesem Procedere, also die Einbringung gegen das Votum der Fraktionsspitze, waren höchst selten. Im Sinne des einheitlichen Auftretens wurde die nach dem Grundgesetz wie nach der Geschäftsordnung des Bundestages gegebene Eigenständigkeit und Autonomie der Abgeordneten eingeengt und die gemeinsame politische Handlungsfähigkeit als höherwertiges politisches Gut eingeschätzt, das ihr im parlamentarischen Raum Aktionsfähigkeit, Schlagkraft und Geschlossenheit verlieh. Hierbei kam der Fraktion zugute, dass sie sich als dienender Arm der Partei verstand. Dieses Selbstverständnis war letztlich wichtiger als das Gewicht und die Sanktionsmöglichkeiten der Fraktionsspitze, um parlamentarische Geschlossenheit herzustellen. Ohne diese Selbsteinschätzung hätte die Autorität Schumachers

¹⁹⁹ So Ollenhauer in der Sitzung der SPD-Fraktion am 28.9.1949, Sitzungsprotokolle 01/07, S. 24.

und seiner Nachfolger kaum so wirkungsvoll sein können.

Diese Vorteile hatte die Unionsfraktion nicht, vielmehr umfasste sie Abgeordnete unterschiedlich ausgeprägter Überzeugungen und Standpunkte, und auch aus der Weimarer Republik überkommene parlamentarische Traditionen der Vorgängerparteien gaben kaum Anhaltspunkte für die künftige Tätigkeit. Zudem musste sie versuchen, sich mit den kleineren Koalitionsparteien abzustimmen, was zusätzliche Probleme und Kompromissnotwendigkeiten nach sich zog. Allerdings gelang es auch ihr sehr schnell, entsprechende Arbeitsstrukturen zu entwickeln und zur entscheidenden politischen Kraft im Deutschen Bundestag zu werden.

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 neu gewählten Abgeordneten der CSU in München getroffen, um über die künftige politische Strategie zu beraten. »Wir müssen uns fragen«, so eröffnete der ehemalige bayerische Ministerpräsident 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 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 Fraktionssitzungen 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.«²⁰⁰

Dieser Weg wurde dann auch eingeschlagen. Auf der bereits angesprochenen gemeinsamen Sitzung der Unionsabgeordneten am 1. September 1949 schlug Schäffer vor, wie bereits im Frankfurter Wirtschaftsrat und im Parlamentarischen Rat eine Fraktionsgemeinschaft zu bilden und so die zahlenmäßig stärkste Fraktion im neuen Bundestag mit allen sich hieraus ergebenden Rechten zu werden. »Lebhafter Beifall«²⁰¹ begleitete diese Zusicherung. Sodann schritt man zur Wahl des Fraktionsvorstands. Einstimmig wurde Adenauer zum Vorsitzenden gewählt und ihm drei Stellvertreter zur Seite gestellt, die die verschiedenen Strömungen in der Union repräsentieren sollten. Bei der Wahl der 13 Vorstandsmitglieder

²⁰⁰ Sitzung der CSU-Landesgruppe am 19.8.1949, Sitzungsprotokolle Nr. 2, S. 9.

²⁰¹ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 1.9.1949; zit. nach: U. WENGST, Auftakt zur Ära Adenauer, 1985, Nr. 50.

wurden dann regionale Gesichtspunkte stärker berücksichtigt.

Mit der Bildung der Bundesregierung mussten jedoch bereits Ende September 1949 erste Nachwahlen erfolgen. Neuer Fraktionschef wurde nun Heinrich von Brentano, Mitbegründer der CDU in Hessen und Vorsitzender seiner Fraktion im Hessischen Landtag. Als »ein[en] Mann von hoher Urteilskraft und ausgeprägtem Scharfsinn«, einen »in allen Sätteln gerechte[n] Jurist[en], der geschickt taktieren kann«²⁰², hat Walter Henkels, dem als Hauptstadtkorrespondenten der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung« das politische Personal dieser Jahre bestens vertraut war, den Vorsitzenden der Unionsfraktion charakterisiert. Brentanos 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. In fraktionsinternen Fragen fühlte er sich im Allgemeinen als Moderator, der zwischen unterschiedlichen Ansichten und Interessen einen Ausgleich herstellen 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.

Auch wenn die CDU/CSU-Bundestagsfraktion erst Ende 1950 eine Arbeitsordnung verabschiedete, hatten sich doch bereits zuvor Geschäftsgewohnheiten herausgebildet, die im Wesentlichen der späteren Ordnung entsprachen. Zu ihr gehörten alle Abgeordneten von CDU und CSU, so dass sie als größte Fraktion im neu gewählten Parlament entsprechende Vorrechte geltend machen konnte. Oberstes Beschlussorgan war die Fraktionsvollversammlung, sie sollte »die Grundlinie der Politik der Fraktion« bestimmen, die einzelnen Punkte der Tagesordnung der Bundestagssitzungen vorberaten und die jeweiligen Redner im Bundestagsplenum bestimmen. Zudem wählte sie die Fraktionsspitze. Nach der Ende 1950 verabschiedeten Arbeitsordnung sollte der Fraktionsvorstand den Vorsitzenden, seine drei Stellvertreter sowie weitere 18 Mitglieder umfassen. Von diesen 18 Mitgliedern wurden zwölf durch die Vollversammlung gewählt und die restlichen sechs Mitglieder dann vom neu gewählten Vorstand kooptiert. Auf diese Weise wollte man sicherstellen, dass der konfessionelle, berufliche und landsmannschaftliche Proporz gewahrt und auch wichtige »Experten« berufen werden konnten.

Die 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

²⁰² W. HENKELS, *Zeitgenossen*, 1953, S. 60.

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 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.

Dem Fraktionsvorstand, insbesondere dem Fraktionsvorsitzenden, stand ein Fraktionsbüro zur Seite.²⁰³ Ein Parlamentarischer Geschäftsführer, Heinrich Krone, wurde im Frühjahr 1951 bestellt; er sollte den parlamentarischen Auftritt und die inhaltliche Arbeit der Unionsfraktion in den kommenden zehn Jahren entscheidend prägen. Er war es auch, der die Schaffung von Arbeitskreisen innerhalb der Fraktion anregte. Ähnlich wie bei den Sozialdemokraten hatten sich unter den Unionsabgeordneten nach der Konstituierung der Bundestagsausschüsse deren Mitglieder zu losen Arbeitsgruppen zusammengefunden und einen Obmann bestellt, der für die Kooperation und gegenseitige Abstimmung der Ausschussmitglieder sowie für den Informationstransfer zur Gesamtfraktion verantwortlich war. Angesichts der großen Zahl der Bundestagsausschüsse und der Konzentration der jeweiligen Arbeitsgruppen auf die konkrete Gesetzgebungsarbeit dort gab es vielfache Klagen, dass es an substantziellen Diskussionen zu übergreifenden Themenbereichen mangle 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«.²⁰⁴

Nach der Sommerpause 1951 nahmen die ersten dieser Arbeitskreise ihre Tätigkeit auf. Zu ihnen hatten alle Fraktionsmitglieder Zutritt, doch versammelten sich dort in der Regel die Fachexperten. Der Vorteil der Arbeitskreise gegenüber den Arbeitsgruppen lag darin, dass hier eine größere Zahl von Teilnehmern zusammenkam und somit die Kooperation und Koordination in den

²⁰³ Vgl. zur Rolle der Fraktionsvorsitzenden und des Fraktionsvorstands jetzt detailliert D. SCHINDLER, Politische Führung, 2019.

²⁰⁴ Krone in der Sitzung des CDU/CSU-Fraktionsvorstands am 21.5.1951, Sitzungsprotokolle 01/ 217, S. 412.

entsprechenden Themenbereichen effektiver war als zuvor. Mit den neuen Zirkeln der Arbeitskreise erhielt die 140-köpfige Unionsfraktion eine Binnengliederung, die ihr die parlamentarische Arbeit erleichterte. Zumindest sollte sich die Einrichtung dieser Untergruppierungen als zukunftsfruchtig erweisen, und auch die anderen Fraktionen imitierten diese Strukturierung zu Beginn der nächsten Legislaturperioden.

Ähnlich wie bei der SPD sollten auch in der Unionsfraktion Anträge, Interpellationen und Anfragen aus den eigenen Reihen dem zuständigen Ausschussobmann und anschließend dem Fraktionsvorstand vorgelegt werden. Bei dessen Zustimmung konnten sie an das Bundestagspräsidium weitergeleitet werden, bei Ablehnung sollte die Fraktionsvollversammlung darüber entscheiden, ob der Autor oder die Autoren ermuntert werden sollten, das Vorhaben weiter zu verfolgen. Ohnehin erwies sich die Balance zwischen der Aktionsfreiheit des einzelnen Abgeordneten und dem Wunsch nach politischer Geschlossenheit immer wieder als schwierig. Die Arbeitsordnung hob demonstrativ hervor, dass »die Fraktion [...] keinen Fraktionszwang« kenne. Dennoch wurden »Abgeordnete, die Bedenken tragen, sich Mehrheitsbeschlüssen anzuschließen«, dazu verpflichtet, ihre abweichende Meinung im Fraktionsplenum deutlich zu machen.²⁰⁵ Unausgesprochen stand dahinter die Erwartung, dass die Betroffenen sich anschließend, insbesondere in den Abstimmungen im Bundestagsplenum, der Mehrheitsmeinung anschließen oder durch Stimmenthaltung oder Abwesenheit ihre abweichende Meinung nicht öffentlich machen würden.

Unverkennbar war die Geschlossenheit der Unionsfraktion nicht so hoch wie bei der SPD. Auch wenn es meist nur eine Handvoll Abweichler gab, spiegelte sich in diesen Abstimmungen die volksparteiliche Spannweite der Partei wider. Allerdings muss diese Öffnung für abweichendes Verhalten nicht in erster Linie als ein Krisensymptom gedeutet werden, vielmehr war sie 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 der Regel, in entscheidenden Abstimmungen die notwendige Geschlossenheit zu erreichen.

Die FDP-Abgeordneten trafen sich erstmals am 4. September 1949 und wählten den Parteivorsitzenden Theodor Heuss zum Fraktionsvorsitzenden. Nach dessen Wahl zum Bundespräsidenten folgten ihm mehrere Nachfolger, die jedoch in dem neuen Amt wenig Profil zu gewinnen vermochten. Allein Thomas Dehler, zu Beginn der 2. Legislaturperiode an die Spitze der liberalen Parlamentarier gewählt, war hier eine Ausnahme. Mit ihm hatte die Fraktion einen Vorsitzenden

²⁰⁵ Arbeitsordnung vom Dezember 1950, zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 296.

bestimmt, 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.«²⁰⁶ Mit seiner Wahl an die Spitze der Fraktion gewannen die liberalen Abgeordneten einen größeren Aktionsspielraum, der den Konflikt mit der Regierung miteinschloss. 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.

Das Prägende des politischen Neuanfangs 1949 in Bonn war somit nicht in erster Linie die Schaffung eines Fraktionenparlaments, 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 mit den Arbeitskreisen auch eine mittlere Ebene, die ihre Binnenstruktur und Arbeitsweise in markanter Weise bestimmte. Auch die FDP-Fraktion imitierte diesen Schritt zu Beginn der 3. Wahlperiode.

Als die eigentlichen Manager ihrer Fraktion, als die »Dirigenten der parlamentarischen Abläufe«, gar als »Oberstrippenzieher«²⁰⁷ entwickelten sich in allen drei hier vorgestellten Fraktionen die Parlamentarischen Geschäftsführer. Ihre Aufgabe, den Fraktionsvorsitzenden im alltäglichen Geschäft zu unterstützen, gegebenenfalls auch die Arbeit der Koalitionsfraktionen zu koordinieren und zudem im Ältestenrat die Belange ihrer Fraktion zur Geltung zu bringen, erledigten sie, wie jüngst hervorgehoben worden ist, »nicht im rein administrativen Sinne eines angestellten Sekretärs, sondern [...] im Stile eines Ersten Offiziers. Als rechte Hand des Kapitäns, informiert sowie eingebunden in sämtliche Prozesse, mit Verantwortung für das operative Tagesgeschäft und das Halten des Kurses«,²⁰⁸ waren und sind sie, wenngleich nicht General, doch die Generalisten ihrer Fraktion mit einem außergewöhnlich breiten Aktionsfeld und besetzen somit eine Schlüsselposition im Parlamentsbetrieb.

Es war insbesondere Heinrich Krone, seit Frühjahr 1951 Parlamentarischer Geschäftsführer der Unionsfraktion, der das Tätigkeitsprofil und den Aufgabenkreis dieser »Manager des Parlaments« geformt hat, unter den Sozialdemokraten

²⁰⁶ U. WENGST, Thomas Dehler, 1997, S. 236.

²⁰⁷ So Rita Süßmuth und Helmut Kohl, zit. nach S. HEER, *Parlamentsmanagement*, 2015, S. 149.

²⁰⁸ Ebd., S. 150.

im Bonner Bundeshaus war ihm am ehesten noch Adolf Arndt, zu diesem Zeitpunkt noch Fraktionssekretär titulierte, ebenbürtig. Die effiziente Organisation der mehr als 140-köpfigen Unionsfraktion an der Seite von Brentanos trug Krone dann auch die Wahl zu dessen Nachfolger ein, als diesem im Mai 1955 der lang ersehnte Wechsel ins Kabinett gelang. Bei dieser Entscheidung setzte sich Krone mit klarer Mehrheit durch. In den Augen eines exzellenten Sachkenners war er »ein harter, prinzipienfester, auch sehr urteilsfähiger Politiker [...] – zäher und unflexibler als von Brentano«. ²⁰⁹ 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, unpräntiöse 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 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 turbulentes Fahrwasser zu steuern. In ihm fand sie »einen sicheren, ruhigen Steuermann«. ²¹⁰

Daneben entwickelte sich der Fraktionsvorstand mehr und mehr zum Leitungs- und Führungsorgan für die Unionsabgeordneten. Er bereitete die Fraktionsitzungen vor, legte die Diskussionspunkte fest, leitete schließlich die Sitzungen und führte deren Beschlüsse aus. Die Mitgliedschaft in diesem Gremium war Anerkennung für bisherige 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

²⁰⁹ H.-P. SCHWARZ, »Für mich ist das Fegefeuer«, 2009, S. 24.

²¹⁰ So Robert Strobel, »Fraktionschef Heinrich Krone«, in: DIE ZEIT, 23.6.1955.

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.²¹¹

Da der Vorstand der Unionsfraktion durch gewählte und kooptierte Mitglieder im Allgemeinen zwischen dreißig und fünfzig Personen umfasste, 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 Steuerungsinstrument zur Optimierung 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 seines Nachfolgers Barzels erlangen. Das Fraktionsplenum war der »Verlierer« in diesem Prozess der Verlagerung von Leitungs- und Entscheidungsfunktionen in den Fraktionsvorstand einerseits sowie in die fraktionsinternen 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. Darüber hinaus war es das Wahlgremium für die verschiedenen Ämter innerhalb der Fraktion.

Als mit der schwierigen Regierungsbildung 1961 Krone ins Kabinett wechselte und von Brentano an die Spitze der Unionsparlamentarier zurückkehrte, artikuliert sich die alte Kritik am zu weichen Kurs des neuen Fraktionschefs erneut. »Brentano greift nicht ein«, vertraute Krone im Herbst 1963 seinem Tagebuch an. »Er lässt es laufen. Die Fraktion zerfließt. Kein Wunder, wenn es an Führung fehlt.«²¹² So wurden Anfang Dezember 1963 die Weichen zugunsten einer (zunächst interimistischen) Nachfolge gestellt. Mit dem noch keine vierzig Jahre alten Rainer 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 des karrierebewußten »Machers«,«²¹³ der die als »nicht regierbar«²¹⁴ 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

²¹¹ Vgl. S. S. SCHÜTTEMEYER, *Fraktionen*, 1998, S. 60 ff.

²¹² H. KRONE, *Tagebücher*, 2003, Eintrag vom 16.10.1963.

²¹³ C. FRANZ, *Einleitung Sitzungsprotokolle CDU/CSU-Fraktion 1961–1966*, 2004, S. XLIII.

²¹⁴ R. BARZEL, *Im Streit und umstritten*, 1986, S. 56.

hatten, mussten zugeben, dass sie »einen besseren Fraktionsvorsitzenden [noch] nicht erlebt« hatten.²¹⁵ Dem Vorsatz, die Fraktion zu einer aktionsfähigen parlamentarischen Kraft zu formen, kam Barzels 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, an dem Kontrahenten Platz nehmen und ohne Ansehen von Person und Position ihre Ansichten austauschen konnten. Er sollte einer der prägenden Köpfe an der Spitze der Unionsfraktion werden.

Der vor allem mit dem Namen Heinrich Krones verbundenen Optimierung der Arbeit der CDU/CSU-Fraktion entsprachen auf sozialdemokratischer Seite Veränderungen, die von einer Gruppe von Reformern um Fritz Erler, Carlo Schmid und Herbert Wehner angestoßen wurden. Die tiefe Enttäuschung innerhalb der Partei über die sich wiederholenden Wahlniederlagen und die Einschätzung, dass die Ansätze und Ziele der sozialdemokratischen Oppositionspolitik neu bestimmt werden müssten, gaben den Anstoß für eine Neuaufstellung der Fraktion im parlamentarischen Alltag. Zunächst einmal wollte man ihr Spitzengremium neu formieren, um so durch dessen personelle Zusammensetzung breitere Wählerschichten anzuziehen. In der Tat wurde zu Beginn der 3. Legislaturperiode dem bisherigen und auch neuen Fraktionsvorsitzenden Ollenhauer die genannte Reform-»Troika« als Stellvertreter zur Seite gestellt, und auch unter den weiteren Vorstandsmitgliedern gab es einige neue Köpfe aus dem Reformlager. Diese personelle Neuausrichtung 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 Reformerguppe 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«.²¹⁶ Zwar wurde die Position des Fraktionschefs nicht infrage gestellt – dies gebot schon die innerparteiliche Solidarität – doch war er nun von einer Führungsriege umgeben, die in ihrer Mehrzahl eine Neuausrichtung der Partei- und Fraktionsarbeit zum Ziel hatte.

Hand in Hand hiermit gingen Vorschläge zur Reform der Fraktionsarbeit. Nicht länger wollte man als oberstes Ziel ansehen, »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

²¹⁵ So Peter-Wilhelm Brand in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 9.11.1965, Sitzungsprotokolle 04/320, S. 1620.

²¹⁶ Brandt an Erler am 7.11.1957, in: W. BRANDT: Auf dem Weg nach vorn, 2000, Nr. 20, S. 194. Ähnlich auch Brandt an Wehner am 7.11.1957, ebd., Nr. 19, S. 197.

sozialdemokratischer Alternativen, b) Kontrolle und Bloßstellung der Regierung und ihrer Verwaltungstätigkeit, c) Glaubhaftmachung unserer potentiellen Regierungsmannschaft.«²¹⁷ Nur in Ausnahmefällen solle die SPD-Fraktion arbeitsaufwendige und komplizierte Initiativgesetze erarbeiten, vielmehr solle sie sich stärker auf Anfragen und selbstständige Anträge konzentrieren, um so ihr politisches Profil in Parlament und Öffentlichkeit darzulegen. Diese Anregungen machte sich der Fraktionsvorstand im Wesentlichen zu eigen und beschloss auf einer Sitzung Anfang März 1958 ein Bündel von Maßnahmen, mit denen der Austausch zwischen Fraktionsspitze, Fraktionsplenum und Arbeitskreisen verbessert und die praktische Arbeit der Fraktion auf zentrale Vorhaben konzentriert werden sollten. Allerdings erwies es sich als schwierig, eingeschliffene kollektive oder individuelle Verhaltensweisen zu verändern und diese Maximen in die Praxis umzusetzen.

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, mit der Wahl von Willy Brandt zum Partei- und Fritz Erler zum Fraktionschef waren beide Funktionen nun nicht mehr in einer Hand vereint. Auch wenn man übereingekommen war, 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 Erler die Fraktionsarbeit.²¹⁸ Erler 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.«²¹⁹ Profiliert hatte er sich als Außen- und Verteidigungspolitiker, der vor allem der Wehrgesetzgebung seinen Stempel aufgedrückt hatte. Mit ihm 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. Nach dem charismatischen Schumacher und dem von »Lauterkeit und Integrität«²²⁰ geprägten Ollenhauer übernahm nun ein Mann den Vorsitz, der mit nüchternem Blick auf die politischen Realitäten die SPD-Fraktion in eine neue Rolle im

²¹⁷ Helmut Schmidt an Ollenhauer, Erler, Carlo Schmid und Wehner am 24.1.1958, zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 321.

²¹⁸ Dies betont vor allem H. SOELL, *Fritz Erler*, Bd. 2, 1976, S. 929 ff.

²¹⁹ H. SOELL, *Fritz Erler (1913–1967)*, S. 116.

²²⁰ B. BOUVIER, *Erich Ollenhauer (1901–1963)*, S. 187.

westdeutschen Parlamentarismus leiten wollte. Seine lange Krankheit und sein früher Tod Ende Februar 1967, noch keine 54 Jahre alt, setzte dem jedoch ein jähes Ende.

Für die FDP-Fraktion ist der Prozess der Professionalisierung der Fraktionsarbeit vor allem mit dem Namen Erich Mende verbunden. Mende hatte sich in den vergangenen Jahren zielstrebig in die Führungsgruppe der liberalen Parlamentarier vorgearbeitet, hatte als (zunächst) Parlamentarischer Geschäftsführer und (dann) als Stellvertretender Vorsitzender auch genug parlamentarische Erfahrung, um nach dem Bruch der Koalition 1956 und dem Gang der Liberalen in die Opposition nun zu Beginn der neuen Legislaturperiode 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. Mit ihm trat die Frontgeneration in den Vordergrund, die die Älteren mehr und mehr zu verdrängen begannen. »Ihre Sozialisation erfuhren sie nicht in einem betulichen Honoratiorenmilieu, sondern während des Weltkrieges in Schützengräben und im Offizierskasino.«²²¹

Mit der Wahl von Erich Mende zum Vorsitzenden 1957 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 seiner Amtsperiode standen dann auch entsprechende Überlegungen zur Verbesserung der künftigen Tätigkeit.²²² Hierzu gehörte die 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 Aussprache und zum Entscheidungszentrum für anstehende Fragen werden sollten. Auch wurde das Fraktionsbüro ausgebaut und die Rolle des Fraktionsgeschäftsführers gestärkt; mit (seit Sommer 1959) Hans-Dietrich Genscher in dieser Funktion an seiner Seite vermochte Mende der FDP-Fraktion deutlich mehr Profil und Schlagkraft zu geben.

Mit der Bildung der Großen Koalition am 1. Dezember 1966 veränderte sich die Zuordnung der politischen Kräfte im Deutschen Bundestag grundlegend, da die zahlenmäßig größten Fraktionen nun die Regierung trugen und die nur 49 FDP-Abgeordneten die Rolle einer kraftvollen Opposition nicht auszufüllen

²²¹ V. STALMANN, Einleitung Sitzungsprotokolle FDP-Fraktion 1949–1969, 2017, S. 56*.

²²² Vgl. hierzu die Sitzungen des FDP-Bundesvorstandes und der FDP-Bundestagsfraktion am 1./2.11.1957, in: U. WENGST, Die Liberalen, 1991, Nr. 45, S. 298 ff.

vermochten. Vor allem für die SPD-Fraktion bedeutete die Regierungsbeteiligung einen Verlust an profilierten Köpfen, die nun in das Bundeskabinett überwechselten. Dies schuf Platz für neue Gesichter in der Fraktionsspitze. Nicht minder aber war es die enge Kooperation der Vorsitzenden der beiden Koalitionsfraktionen, Barzel und Helmut Schmidt, die den parlamentarischen Auftritt ihrer Fraktionen bestimmten, deren Arbeit koordinierten und sich als Antreiber der Regierung profilierten.

Für Barzel, sein christdemokratisches Pendant, war Helmut Schmidt eine vorzügliche Ergänzung. In den späten 1950er Jahren in den Fraktionsvorstand aufgestiegen, ein glänzender Redner wie ein leistungsfähiger Organisator, gehörte er ohne Zweifel zum Führungskreis der Fraktion. »Wir werden nun«, so ließ Barzel 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 für unsere Parteien. Nehmen Sie auf richtige Glück- und Segenswünsche entgegen. Von Herzen alles Gute für Sie!«²²³

Die aus diesen Worten spürbare Wertschätzung sollte dann auch ihre Zusammenarbeit in den nächsten drei Jahren prägen.

Neben verschiedenen Aktivitäten zur Optimierung und Straffung der Arbeit der eigenen Fraktion, durch die ihre Rolle als Anführer und Strategie gestärkt werden sollte, ist vor allem ihr Bemühen um die enge Zusammenarbeit mit dem Koalitionspartner hervorzuheben. 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.«²²⁴

Erleichtert wurde diese gegenseitige Abstimmung dadurch, dass beide Koalitionsfraktionen in der Regel parallel tagten, so dass im Bundeshaus Sendboten – von Barzel als »Zwischentreppenträger« bezeichnet – zwischen ihnen hin und her verkehren und so die Führung der jeweils anderen Fraktion darüber informieren konnten, wie der Beratungsstand zu einzelnen Sachfragen in der eigenen Gruppe

²²³ Barzel an Schmidt am 14.3.1967, zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 310 f.

²²⁴ So Barzel in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 14.2.1967, Sitzungsprotokolle 05/09, S. 76.

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.

Die Bildung der sozialliberalen Koalition im Herbst 1969 veränderte die parteipolitische Konstellation im Deutschen Bundestag erneut. Die SPD-Fraktion war nun Speerspitze und Motor in diesem Bündnis und sah sich nicht nur genötigt, die Regierung nach Kräften zu unterstützen, sondern auch den kleineren Partner auf Kurs zu halten, die Liberalen mussten in diese Konstellation hineinfinden, und die Unionsparteien standen vor der Aufgabe, die ungewohnte Rolle der Opposition anzunehmen. Dies bedeutete für alle drei Akteure erhebliche Umstellungsprobleme. Da Helmut Schmidt als Verteidigungsminister ins Kabinett aufrückte, war es notwendig, einen neuen Vorsitzenden für die SPD-Fraktion zu finden. Schmidt hätte es vorgezogen, an dieser Position zu verbleiben, fühlte sich jedoch genötigt, auf die Hardthöhe zu gehen. Allerdings erreichte er, dass Herbert Wehner sein Nachfolger wurde, sah er in ihm doch einen versierten innerparteilichen Organisator mit der notwendigen Erfahrung, um ein so forderndes Amt zu übernehmen. Wie er dem künftigen Kanzler zu bedenken gab, werde »der Fraktionsvorsitzende der SPD [...] der bei weitem wichtigste Minister der neuen Koalition sein – nach innen wie nach außen«. ²²⁵ Die eigenen Erfahrungen aus der Zeit der Großen Koalition spiegelten sich in diesem Diktum wider.

Wehners Position in der Fraktion war von Anfang an unangefochten. Sah die Öffentlichkeit in ihm deren »Zuchtmeister«, der eine »knappe Herde« mit eiserner Disziplin zusammenzuhalten habe, ²²⁶ so schätzte er sich selbst eher als »Kärrner« ein, der sich in den Dienst des Regierungserfolgs seiner Partei zu stellen habe. Sein Verhältnis zu Brandt war phasenweise schwierig; immer wieder musste der Leiter des Kanzleramts, Horst Ehmke, als kommunikative Brücke zwischen ihnen vermitteln. Dies machte seine Position an der Spitze der SPD-Abgeordneten nicht einfach. Wie ein Sachkenner betont, habe Wehner in seiner Funktion als Fraktionsvorsitzender verschiedene Rollen vereint: »Kompromissfähigkeit gegenüber dem Koalitionspartner, bis zur Verletzung gehende Härte gegenüber der Opposition und straffe parlamentarische Disziplinierung der eigenen Fraktion.« Seit Schumacher habe es keinen so machtbewussten Sozialdemokraten an deren Spitze gegeben. Sowohl in der Koalition als auch gegenüber dem Kabinett sei die SPD-Fraktion ein bedeutender Machtfaktor gewesen. ²²⁷

Wehner blieb während der gesamten Zeit der Regierungsführung der SPD, also bis 1982, Fraktionsvorsitzender. Während in der Legislaturperiode nach 1969 vor allem die Unterstützung der Regierung in der Ostpolitik wie der Zusammenhalt

²²⁵ Schmidt an Brandt am 8.10.1968, zit. nach C. MEYER, Herbert Wehner, 2006, S. 350.

²²⁶ So »Der Stern« im Januar 1970, zit. nach ebd., S. 352.

²²⁷ S. JÜNGERKES, Einleitung Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1969–1972, 2016, S. 40* f.

der Koalitionäre angesichts ihrer bröckelnden Mehrheit sein zentrales – und auch von Erfolg gekröntes – Anliegen war, geriet dieser auf Disziplin und Standhaftigkeit setzende Kurs in den folgenden Jahren in Bedrängnis. Der Wahlsieg 1972 hatte eine Vielzahl neuer Abgeordneter ins Parlament gebracht, die eher Repräsentanten der neuen Linken in der SPD waren und in sachpolitischen Fragen in zunehmendem Maße gegen den Kurs von Bundesregierung und Fraktion aufbegehrten. In der Kritik stand nicht nur, dass die »Leitungsfunktion in wenigen Händen konzentriert« sei,²²⁸ sondern auch, dass sie die Abgeordneten der linken Mitte und der Linken ausschließe. Zwar erschütterte der Anspruch des linken Parteiflügels auf Teilhabe und Mitsprache die Partei selbst stärker als die Fraktion, doch erzeugte er auch hier Unruhe und Gegenwehr.

Wehner versuchte, diese Spannungen durch eine Straffung der Fraktionsstrukturen in den Griff zu bekommen; neben den 18-köpfigen Fraktionsvorstand sollte in Zukunft ein Geschäftsführender Vorstand treten, dem der Vorsitzende, seine Stellvertreter und die Parlamentarischen Geschäftsführer angehören würden. Damit wurde ein Führungsgremium legalisiert, das sich als »Vorsitzendenbesprechung« informell bereits zuvor herauskristallisiert hatte und das nun den Kurs der Fraktion abstecken und steuern sollte. Dennoch konnte diese Organisationsreform die personalpolitischen Querelen²²⁹ wie die Debatten um sachpolitische Themen nicht beenden.

In seinem Vorsatz, die Koalitionsfraktionen zu wichtigen Stützen der Regierung zu machen, fand Wehner in Wolfgang Mischnick, dem Vorsitzenden der FDP-Fraktion, einen verlässlichen Partner. 23 Jahre lang, von 1968 bis 1991, sollte er dieses Amt bekleiden. »Einen erstklassigen Mann der zweiten Garnitur in der dritten Partei« nannte ihn der »Spiegel« an seinem Lebensende mit leicht spöttischem Unterton, aber auch einer großen Portion Bewunderung. »In Wahrheit war der gebürtige Dresdner lange Jahre einer der zentralen Akteure der bundesdeutschen Politik, wenn auch ganz unauffällig.«²³⁰ Dabei hatte Mischnick keine leichtere Aufgabe, als sie Wehner ausführen musste, nämlich die liberalen Parlamentarier in die neue Koalition zu führen und sie bei den ostpolitischen Entscheidungen, aber auch bei der Durchsetzung des innen- und gesellschaftspolitischen Reformprogramms der Regierung beisammen zu halten. Beide verband die gemeinsame Herkunft aus Dresden, beide fanden auch schnell zu einer vertrauensvollen und alles in allem reibungslosen Zusammenarbeit. Allerdings konnten die inneren Spannungen unter den SPD-Parlamentariern für den kleineren Koalitionspartner nicht ohne Wirkung bleiben; mehr und mehr trübte sich das Klima ein, bis die FDP-Fraktion 1982 zum Bruch des Regierungsbünd-

²²⁸ So H. EHMKE, *Mittendrin*, 1994, S. 249.

²²⁹ Vgl. hierzu S. S. SCHÜTTEMEYER, *Fraktionen*, 1998, S. 102.

²³⁰ DER SPIEGEL, 14.10.2002.

nisses bereit war.

Die größten Schwierigkeiten, sich nach den Wahlen 1969 mit der neuen Konstellation im Parlament zurechtzufinden, hatten jedoch die Unionsabgeordneten. Nach zwanzig Jahren unverhofft auf die Oppositionsbänke verbannt, mussten sie ihre Rolle im Bonner Bundestag erst noch finden. Eine Option war, diese Situation nur als akzidentielles Missgeschick anzusehen und darauf zu setzen, dass die neue Koalition bald zerbrechen und man selbst wieder auf die Regierungssitze zurückkehren würde. Die Alternative hierzu war eine konfrontative Oppositionspolitik, mit der die Bundesregierung in die Enge gedrängt, aber auch der Öffentlichkeit eine kraftvolle parlamentarische Alternative präsentiert werden sollte. Beides war in der Strategie der CDU/CSU-Fraktion nach 1969 angelegt.

Der alte und neue Fraktionschef Barzel setzte eher auf ersteren Kurs. Allerdings fiel es ihm schwer, diese Linie durchzusetzen. Hatte er in der Großen Koalition seine Führungsrolle ohne erkennbare Schwierigkeiten zur Geltung bringen können, so war er nunmehr umgeben von Spitzenpolitikern, die langjährige Regierungserfahrung hatten, Mitsprache über den Kurs der Fraktion beanspruchten und sich auch als seine Konkurrenten mit Blick auf eine künftige Kanzlerkandidatur sahen. Dies schränkte seinen Aktionsraum erheblich ein. Zwar kam Barzel der frustrierten und zugleich kämpferischen Stimmung in der Fraktion dadurch entgegen, dass er nicht selten polemische Attacken gegen die Regierung ritt, intern mahnte er jedoch immer wieder, sich nicht zu prinzipieller Obstruktion drängen zu lassen.

Um der neuen Lage im Bundestag Rechnung zu tragen, regte Barzel Änderungen in der Organisation der Unionsfraktion an. Abgeschnitten vom Sachverstand der Bundesministerien, von dem sie in der Vergangenheit immer wieder profitiert hatte, sah sie sich nun für ihre Parlamentsarbeit auf sich selbst gestellt. Deshalb stockte Barzel die Zahl der Fraktionsmitarbeiter deutlich auf. Zudem erhöhte er die Zahl der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und ordnete ihnen jeweils konkrete Tätigkeitsfelder zu – vordergründig um die Gesetzgebungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion zu optimieren, aber wohl auch um die Ambitionen seiner Rivalen zu befriedigen. Und schließlich richtete er Arbeitsgruppen ein, die die Unionsmitglieder in den jeweiligen Bundestagsausschüssen umfassen und neben die (größeren) Arbeitskreise treten sollten. Als »Sieb für das konkret Machbare und politisch Annehmbare« charakterisiert,²³¹ vernetzten sie den Sachverstand der jeweiligen Ausschussmitglieder und gaben ihnen einen Rahmen für Austausch, Absprache und Entscheidungsfindung. Dennoch gelang es Barzel nicht, die heterogene Fraktion auf einen gemeinsamen Kurs zu vereinen. Bei dem Bemühen, eine überzeugende Oppositionsstrategie zu formulie-

²³¹ S. S. SCHÜTTEMEYER, *Fraktionen im politischen Entscheidungsprozess*, 1980, S. 80.

ren, verhedderte sie sich in heftige Querelen. Bei der Abstimmung über zentrale Gesetzgebungsprojekte fiel sie auseinander, und auch in der Ostpolitik fand sie zu keiner gemeinsamen Position. Als sich dies bei dem Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik zur UNO wiederholte, zog Barzel die Konsequenzen und trat Anfang Mai 1973 zurück.

Sein Nachfolger Karl Carstens besaß den Vorzug, ein Außenseiter, gewissermaßen ein Seiteneinsteiger zu sein, der von den Fraktionsquerelen der Vergangenheit unbelastet war. Er trug den Kräfteverhältnissen in der Unionsfraktion, wie sie beim Sturz seines Vorgängers offenkundig geworden waren, insofern Rechnung, als sein Kurs sehr viel stärker auf Konfrontation mit der Regierung setzte. Gleichzeitig verlor die Fraktion gegenüber der Bundespartei an Gewicht. Der Parteivorsitzende, Helmut Kohl, erhob, soeben gewählt, den Anspruch, dass letztere für die Union die Grundlage politischen Tätigseins sein müsse: »Die Partei erzeugt die Bundestagsfraktion und nicht umgekehrt. In allen Fragen, die von langfristiger großer Bedeutung sind, müssen Parteigremien auch abschließend sprechen. Aber die Fraktion ist die wichtige Speerspitze.«²³² Dem musste sich Carstens, ohne Hausmacht in der Partei, notgedrungen fügen. Angesichts seines »abwartenden Führungsstils«²³³ nahmen die zentrifugalen Tendenzen in der Fraktion eher zu.

Als Kohl sich nach der Bundestagswahl 1976 entschloss, »die sichere pfälzische Burg zu verlassen, um in den Haifischeig der CDU/CSU-Fraktion zu steigen«,²³⁴ trat er ein schwieriges Amt an. Carstens' Zwangslage hatte nicht zuletzt darin bestanden, dass die beiden Vorsitzenden der Schwesterparteien und »starken Männer« der Union, Kohl und Strauß, von außen Einfluss auf den Kurs der Fraktion nehmen wollten und damit einen eigenständigen Weg des Fraktionsvorsitzenden torpediert hatten. Aber auch Kohl fiel es schwer, die »steinhart wie ein Korallenriff gewachsene Fraktionshierarchie«²³⁵ in seinem Sinne zu verändern. Zudem musste er sich massiver Attacken des Bayerischen Ministerpräsidenten erwehren, der im Kreise seiner politischen Freunde oder im Angesicht von Journalisten immer wieder über den frisch gebackenen Fraktionsvorsitzenden herzog. Erst mit dessen Niederlage als Kanzlerkandidat der Unionsparteien 1980 gelang es Kohl, größere Spielräume zur Neuaufstellung der Unionsfraktion aufzutun.

Ein großes Handicap war seine Unvertrautheit mit der Fraktion. Wie sein Biograf betont, betrachteten ihn »die Granden und die Arbeitstiere [dort] als

²³² Zit. nach H.-O. KLEINMANN, *Geschichte der CDU*, 1993, S. 354.

²³³ So T. SZATKOWSKI, *Karl Carstens*, 2007, S. 228.

²³⁴ H.-P. SCHWARZ, *Helmut Kohl*, 2012, S. 184.

²³⁵ So Carl-Christian Kaiser, »Im Schutzmantel der Selbstgewißheit«, in: *Die Zeit*, 9.2.1979, zit. nach S. S. SCHÜTTEMEYER, *Fraktionen*, 1998, S. 88.

eine Art Fremdkörper«²³⁶, Misstrauen und mangelnde Solidarität untereinander prägten das Binnenklima der Fraktion. Auch Kohls Strategie, auf die Liberalen als zukünftige Koalitionspartner zu setzen und sie durch geduldige Avancen zum Koalitionswechsel zu bewegen, wurde heftig kritisiert. »Ich halte es für einen Irrtum«, so der eher dem konservativen Flügel zuzurechnende Manfred Abelein im Fraktionsplenum, »wenn wir glauben, wir könnten auf der Hintertreppe der Dienstboten uns in den Thronsaal schleichen und uns in einem unbewachten Augenblick auf die Sessel der Regierung setzen. Wir werden die Regierung im Sturm nehmen müssen oder gar nicht.«²³⁷ Wuchtiger konnte der Unmut über Kohls Führungsstil kaum zum Ausdruck gebracht werden.

Bereits zu Beginn der Legislaturperiode hatte der CSU-Vorsitzende und bayerische Ministerpräsident mit seinem handstreichartigen Vorstoß, die Fraktionsgemeinschaft mit der CDU aufzukündigen und die CSU zum Kern einer bundesweiten »vierten Partei« zu machen, für erhebliche Unruhe unter den Unionsabgeordneten gesorgt. Kohls kühl kalkulierte Antwort, in diesem Fall auch in Bayern einen CDU-Landesverband zu gründen und damit die Vormachtstellung der CSU dort infrage zu stellen, ließ diesen «unüberlegt-improvisiert[en] und in der Öffentlichkeit [...] dilettantisch kommuniziert[en] Trennungsbeschluß«²³⁸ schnell zu Makulatur werden. Nach zweiwöchigem Nervenkrieg wurde die Fraktionsgemeinschaft wiederhergestellt und Kohl mit der stattlichen Mehrheit von 230 der 241 Stimmen zu ihrem Vorsitzenden gewählt. Begleitet wurde dies von einer wichtigen Veränderung des Wahlverfahrens: Während die übrigen Vorstandsmitglieder wie bisher für ein Jahr bestimmt wurden, sollten der Fraktionsvorsitzende und der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe, gleichzeitig dessen 1. Stellvertreter, für die gesamte Wahlperiode gewählt werden. Für den politisch angeschlagenen Kohl war dies in den fraktionsinternen Auseinandersetzungen der kommenden Jahre »seine Lebensversicherung«.²³⁹

Nach der Bundestagswahl 1980, die den bundespolitischen Ambitionen des CSU-Vorsitzenden einen empfindlichen Dämpfer beschert hatte, konnte Kohl nun daran gehen, die Struktur der »bürokratisch versteinerten Fraktion«²⁴⁰ aufzubrechen und ihr ein neues organisatorisches Gerüst zu geben. Hatte die bisherige Satzung sechs Arbeitskreise vorgesehen, deren Vorsitzende zusammen mit den Stellvertretenden Vorsitzenden den Fraktionsvorstand bildeten, so wurden in der neuen Satzung nunmehr 15 Arbeitsgruppen gebildet, die sich spiegelbildlich zu den Bundestagsausschüssen und damit zu den Bundesministerien verhielten;

²³⁶ H.-P. SCHWARZ, Helmut Kohl, S. 184.

²³⁷ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 16.1.1979, zit. nach ebd., S. 242.

²³⁸ Ebd., S. 221.

²³⁹ Ebd., S. 225.

²⁴⁰ Ebd., S. 234.

die von Barzel bereits angeregte Neugliederung wurde also formalisiert. Die Koordination dieser Arbeitsgruppen war nunmehr den Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden übertragen. Die Fraktion wurde somit »personell getrimmt – und zwar lautlos«, wie ein Unionsabgeordneter urteilte.²⁴¹ Das Entscheidende an dieser Organisationsreform war nicht allein, dass sie die Schlagkraft der Opposition erhöhen sollte, sondern dass sie »bereits klare Züge einer recht konkret erwarteten Regierungsübernahme«²⁴² trug. Vor allem aber war wichtig, dass Kohl zahlreiche Positionen an der Spitze der Fraktion mit Vertrauten zu besetzen vermochte, so dass zwei Jahre später nahezu der gesamte Fraktionsvorstand Aufgaben im Kabinett und in einzelnen Ministerien übernahm.

Die Erfahrung, dass die Fraktion für erfolgreiche parlamentarische Aktivitäten eine stabile Struktur benötigt, sollten auch die »Grünen« machen. Formell bildeten sie nach ihrem Einzug in den Deutschen Bundestag dieselben Gremien heraus, die die anderen Fraktionen bereits besaßen.²⁴³ Es wurde eine Fraktions Spitze, Sprecherrat genannt, geschaffen, ebenso ein Fraktionsvorstand, auch ein erweiterter Fraktionsvorstand, der die Arbeit der ebenfalls gebildeten Arbeitskreise mit der Fraktionsführung verzahnen sollte. Zudem gab es eine mehrköpfige Parlamentarische Geschäftsführung sowie einen Mitarbeiterstab für die einzelnen Abgeordneten.

Angesichts der Ambivalenz, mit der vor allem die erste Generation der neuen Bewegung zur repräsentativen und parteienstaatlichen Demokratie stand, unterschied sich die Performanz der »grünen« Fraktion im Bonner Bundeshaus jedoch erheblich von der ihrer Parlamentskollegen. Nach der Parteisatzung wie nach eigenem Selbstverständnis waren die Abgeordneten fest an den Willen der Partei gebunden und sollten die in deren Schoß entwickelten Leitlinien parlamentarisch umsetzen. Ein Abgehen von den Vorgaben der Partei wurde sanktioniert, was die Stellung der »grünen« Parlamentarier in die Nähe eines imperativen Mandatsträgers rückte. Somit wurde ein Kernbereich fraktioneller Kompetenz, nämlich die Entwicklung politischer Konzeptionen, aus der Zuständigkeit der Fraktion herausgeschnitten und ihr allein die Umsetzung entsprechender Grundideen übertragen.²⁴⁴ Dieser Anspruch der Partei auf Vorrang gegenüber der Fraktion traf auf erstaunlich geringen Widerstand, nur mühsam und nur in kleinen Schüben zeigte sich unter den Abgeordneten unterschwelliger Dissens zu diesen Auffassungen, gewannen Vorstellungen von repräsentativer Demokratie

²⁴¹ So Wolfgang Hackel, zit. nach S. S. SCHÜTTEMEYER, *Fraktionen*, 1998, S. 90.

²⁴² Ebd.

²⁴³ Vgl. für Einzelheiten H. HEIDEMEYER, *Einleitung Sitzungsprotokolle »Die Grünen« 1983–1987*, 2008, S. XVIII ff.

²⁴⁴ So ebd., S. XIV.

an Boden. Dieses Ringen der »grünen« Bundestagsfraktion um ihre eigene Identität und Souveränität war ein langwieriger Prozess, der sich über mehrere Legislaturperioden hinzog und gelegentlich bis heute im habituellen Auftritt ihrer Mitglieder im Deutschen Bundestag durchscheint.

Dem Trend zu Hierarchisierung und Verkrustung, den man bei den anderen Fraktionen wahrnahm, sollte zudem durch das Rotationsprinzip gegengesteuert werden, also der Ablösung der Abgeordneten durch Nachrücker in der Mitte der Legislaturperiode. Letztere nahmen in der Regel neben den gewählten Abgeordneten auch an den Plenarsitzungen der Fraktion teil, um sich so für die künftige Aufgabe vorzubereiten, aber auch um dort ein breites Meinungsspektrum zu gewährleisten. Das Rotationsprinzip und das dadurch bedingte Ausscheiden nach nur zwei Jahren stieß jedoch auf manchen Widerstand, verhinderte es doch nicht nur die Einarbeitung in parlamentarische Abläufe und die Herausbildung von politischer Expertise, sondern machte auch Lebensläufe geradezu unplanbar. Petra Kelly, eine der Galionsfiguren der »grünen« Bewegung, weigerte sich deshalb im Februar 1985, den Nachrückern Platz zu machen, und legte ihr Mandat auch später nicht nieder. Ihr Kollege Gert Bastian trat sogar wegen der »aufgezwungenen Arbeitsstruktur« und des unsolidarischen Klimas dort aus der Fraktion aus, kehrte jedoch nach zwei Jahren in sie zurück.²⁴⁵ Selbst die »Sprecher« sowie der gesamte Vorstand einschließlich der Parlamentarischen Geschäftsführer sollten jährlich rotieren, was einem wirkungsvollen Auftritt der Fraktion im Bundestag nicht förderlich war. So wurde 1986 für die Bundestagsabgeordneten die zweijährige durch die vierjährige Rotation ersetzt und 1991 das Rotationsprinzip ganz abgeschafft.

Auch für die »grüne« Fraktion war die Fraktionsvollversammlung von zentralem Gewicht, nicht nur war sie – wie in anderen Fällen – höchstes Beschlussorgan, sondern auch der Ort, wo alle anstehenden Fragen diskutiert werden konnten und sollten. Aus diesem Grund tagte sie öffentlich, nur auf Antrag und nur in Personalfragen wurden Nichtmitglieder ausgeschlossen. Um die Herausbildung von Führungspersönlichkeiten zu unterbinden, sollte die Fraktionspitze plural besetzt, also in den Sprecherrat drei Personen gewählt und hier wie bei anderen Fraktionsämtern zudem die Möglichkeiten zur Wiederwahl eingeschränkt werden. Die Befolgung dieser Prinzipien stellte die Fraktion vor erhebliche Probleme. So sehr das Ideal basisdemokratischer Verankerung und egalitärer Gleichheit die Parteimitglieder und damit auch die Abgeordneten durchströmte, so wenig war es doch geeignet, eine effiziente und erfolgreiche Arbeit im Parlament zu leisten. Zur Rolle eines Abgeordneten in einer repräsentativen Demokratie – dies mussten die »Grünen« mühsam lernen – gehörte eben

²⁴⁵ Vgl. ebd., S. XV.

thematische Beschränkung und Spezialisierung, aber auch die Einordnung in die Fraktionsstrukturen und die Einbindung in die Fraktionsdisziplin.

Die hier beschriebene Hierarchisierung der Fraktionsstrukturen und die Ausbildung eines differenzierten Organisationsauftrisses waren der Einsicht geschuldet, dass die Fraktionen – ob als Stütze der Regierung oder als Opposition – die zentralen Aktionseinheiten des Parlaments waren. Nur über arbeitsteilige Strukturen und die sich hierin abbildende Spezialisierung ihrer Mitglieder konnte Sachverstand herangebildet und für die parlamentarische Arbeit nutzbar gemacht werden. Dies gilt bis heute. Auch wenn die einzelnen Fraktionen je nach politischer Konstellation und Durchsetzungsvermögen ihrer jeweiligen Spitze ihre organisatorischen Strukturen auch in der Folgezeit veränderten, blieb die Grundbedingung von Hierarchisierung und Spezialisierung konstant. Dies galt auch für die kleineren Parteien, wenngleich sie angesichts der geringeren Zahl ihrer Abgeordneten ihre Binnengliederung nicht so differenzieren konnten und mussten wie die beiden großen Volksparteien.

Der zweite große Funktionsbereich der Fraktionen war, »Kaderschmiede für die Regierung mit Rutschbahneffekt ins Kanzleramt«²⁴⁶ und an den Kabinetts-tisch generell zu sein. Viele Abgeordnete, gerade soweit sie Funktionen in der innerfraktionellen Ämterhierarchie bekleideten, stiegen zu Ministerwürden auf. Während Kanzler im einen oder anderen Fall auch aus ihrer Machtstellung als Ministerpräsident heraus an die Spitze der Bundesregierung treten konnten, rekrutierte sich das restliche Kabinett in hohem Maße aus den Regierungsfraktionen im Deutschen Bundestag. Hierbei waren es Ämter auf der höheren oder mittleren Hierarchieebene des Parlaments – Ausschussvorsitzende, Mitglieder von Präsidium oder Ältestenrat – oder der Fraktion – der Fraktionsvorsitzende und seine Stellvertreter, Arbeitskreis- bzw. Arbeitsgruppenvorsitzende, Obleute, Parlamentarische Geschäftsführer –, die sich für den Wechsel ins Kabinett qualifiziert hatten. Auch die Oppositionsfraktionen rekrutierten ihre »Mannschaft«, also ihr Schattenkabinett, weitgehend aus dem Bundestag. Dieser Rückgriff auf parlamentarisch erfahrene und fachlich kompetente Fraktionsmitglieder half nicht nur, den Anforderungen als Ressortchef zu genügen, sondern er stärkte auch die Bindungen zwischen Kabinett und Regierungsfraktionen und half der Ministerriege, ihre Unterstützung im parlamentarischen Alltag sicherzustellen.

Mit dem Kanzlerwechsel 1982 kehrte die Unionsfraktion nach 13-jähriger Durststrecke wieder auf die Regierungsbänke zurück. Im Zuge der Kabinettsbildung verlor sie einen großen Teil ihrer bisherigen Führungsspitze, was ihr Profil und ihre Eigenständigkeit deutlich schwächte. Eine loyale Stütze fand Kohl im neuen Fraktionsvorsitzenden, Alfred Dregger, der sich dem Kanzler »in treuer

²⁴⁶ H. J. KÜSTERS, *Kanzlerfraktion unter Alfred Dregger*, 2009, S. 169.

Dankbarkeit verbunden«²⁴⁷ zeigte und der versuchte, die Unionsparlamentarier zu einem verlässlichen Rückhalt für die Regierungspolitik zu machen, dem nach einiger Zeit seine Kritiker jedoch vorwarfen, er habe sie durch mangelnde Führungskraft zu einem bloßen Vollzugsorgan der Regierung heruntergewirtschaftet. Auslöser dieser Klage war die Einbindung Dreggers in die Koalitionsrunde, das wichtigste Entscheidungsgremium der Regierung Kohl, in der politische Vorhaben zwischen Kabinett und Koalitionsfraktionen, aber auch zwischen den Koalitionspartnern frühzeitig abgestimmt wurden und so deren Erfolg sichergestellt werden sollte.

Das eigentliche Scharnier zwischen Regierungschef und Fraktion war jedoch der 1. Parlamentarische Geschäftsführer, Wolfgang Schäuble, von Kohl bald als »leitender Kompaniefeldwebel« der Unionsabgeordneten charakterisiert.²⁴⁸ Auch er nahm in der Regel an den Koalitionsrunden teil mit dem Auftrag, das dort Vereinbarte anschließend in der Fraktion mehrheitsfähig zu machen. Allerdings achtete Schäuble stärker als Dregger darauf, die Selbstwertgefühle der Unionsabgeordneten zu achten und – vor allem nachdem er im November 1991 selbst an deren Spitze getreten war – die Fraktion zu einem eigenständigen Machtzentrum auszubauen, um sich so für die Zeit nach Kohl in Position zu bringen. Obwohl auch nun die parlamentarische Stützung der Regierung die zentrale Aufgabe blieb, registrierten kritische Zeitgenossen doch eine deutliche Machtverlagerung vom Kabinett in die Fraktion. Nicht selten übernahm Schäuble die Führung in für die Regierung wichtigen Themen, was ihm unter den Hauptstadtjournalisten den Ruf einbrachte, »Ersatzkanzler« bzw. »Schattenkanzler« zu sein.²⁴⁹ Oder aber Schäuble wurde als »Wehner der CDU/CSU« charakterisiert,²⁵⁰ der mit harter Hand dem Kanzler den Rücken frei hielt, aber doch auch auf das Eigengewicht der Fraktion achtete und – im Gegensatz zum ehemaligen Vorsitzenden der SPD-Fraktion – selbst auf die Kanzlerposition schielte. Im Strudel der Spendenaffäre sollte sich diese Perspektive allerdings in Luft auflösen.

Für die folgenden Jahre lassen sich die Entwicklungslinien nicht so detailliert nachzeichnen, da es an entsprechenden zeitgeschichtlichen Forschungen zur Arbeit der Fraktionen weitgehend fehlt. Nach einem kurzen Intermezzo unter Friedrich Merz wählten die Unionsabgeordneten nach der Bundestagswahl 2002 erstmals eine Frau, Angela Merkel, an ihre Spitze. Im Jahr der Maueröffnung dem »Demokratischen Aufbruch«, ein Jahr später dann der CDU beigetreten, war sie in ihrer Partei eher eine Außenseiterin, war jedenfalls nicht über die »Ochsentour« aufgestiegen und verfügte in ihr auch über keinen verlässlichen

²⁴⁷ F. BÖSCH/I. BRANDES, Die Vorsitzenden der CDU, 2005, S. 48.

²⁴⁸ W. FILMER/H. SCHWAN, Wolfgang Schäuble, 1994, S. 99.

²⁴⁹ So F. BÖSCH/I. BRANDES, Die Vorsitzenden der CDU, 2005, S. 58.

²⁵⁰ So »Die Welt«, zit. nach H.-P. SCHWARZ, Turbulenzen, 2009, S. 190.

Anhang. Dennoch gelang es ihr, die über den unrühmlichen Abgang von Kohl und Schäuble tief verunsicherten Unionsparlamentarier an sich zu binden und in der Oppositionsrolle neu auszurichten. »Durch ihre kantigen Auftritte«, so ein Sachkenner, konnte »die nach verschiedensten Seiten kämpferische Fraktionsvorsitzende [...] die Fraktion hinter sich« bringen.²⁵¹ Als Vorsitzende schritt sie »energisch voran und beschränkte sich nicht auf die vorsichtige Integration und Moderation der unterschiedlichen Interessen«.²⁵²

Auch nach Merkels Wechsel ins Kanzleramt 2005 fand sie in ihrer Fraktion eine verlässliche Machtbasis; insbesondere Fraktionschef Volker Kauder, 13 Jahre im Amt und damit der am längsten amtierende Vorsitzende der Unionsabgeordneten im Deutschen Bundestag, war die Gewähr für zuverlässige Unterstützung. In diesem Zeitraum »spielte die Fraktion alles in allem geduldig, obgleich nie besonders begeistert, gelegentlich aufbegehrend, aber insgesamt loyal die klassische Rolle der Kanzlerpartei wie einstmals in den Jahren der Kanzlerherrlichkeit Helmut Kohls oder in grauer Vorzeit unter dem Gründungskanzler Adenauer«.²⁵³ Aber auch zu seinem sozialdemokratischen Gegenüber Peter Struck hatte Kauder ein enges und von Vertrauen geprägtes Verhältnis, so dass viele zunächst strittige Projekte auf den Weg gebracht werden konnten. Diese bemerkenswert lange Zeitspanne weitgehend klagloser Loyalität der Fraktion hat inzwischen jedoch ein Ende gefunden; angesichts zunehmenden Murrens über mangelnde Eigenständigkeit musste Kauder mittlerweile einem neuen Vorsitzenden, Ralf Brinkhaus, Platz machen.

Eine Periode so bemerkenswerter personeller Stabilität kann die SPD-Fraktion nicht aufweisen. Nicht zuletzt angesichts heftiger innerparteilicher Konflikte um den künftigen Kurs der Partei wechselte nach dem Rückzug Herbert Wehners 1983 der Fraktionsvorsitz nahezu zu Beginn jeder Legislaturperiode. Der prägendste Kopf war sicherlich Peter Struck, der zunächst im Rahmen des rot-grünen Regierungsbündnisses und dann in der zweiten Großen Koalition die SPD-Parlamentarier zu einer verlässlichen Stütze von Kanzler/in und Kabinett machte. Auch wenn sein Verhältnis zu Gerhard Schröder in der Vergangenheit nicht spannungsfrei gewesen war, füllte er seine Rolle nun zuverlässig aus. »Struck meisterte die Aufgabe, das Selbstbewusstsein der Fraktion zu pflegen, ohne die Regierungsarbeit zu behindern; er war stets bemüht, dem Kanzler den Rücken frei- und die große Fraktion zusammenzuhalten.«²⁵⁴ Sein Einsatz für dieses Ziel in der zweiten Großen Koalition an der Seite seines christdemokratischen Pendant Volker Kauder ist vielfach mit der Rolle verglichen worden, die Rainer

²⁵¹ H.-P. SCHWARZ, *Turbulenzen*, 2009, S. 221.

²⁵² F. BÖSCH/I. BRANDES, *Die Vorsitzenden der CDU*, 2005, S. 62.

²⁵³ H.-P. SCHWARZ, *In der zweiten Großen Koalition*, 2009, S. 230.

²⁵⁴ E. WÖLFRUM, *Rot-Grün*, 1990, S. 314.

Barzel und Helmut Schmidt für die erste Große Koalition gespielt haben.

Die kleineren Fraktionen im Deutschen Bundestag waren von personeller Substanz wie vom politischen Profil her nicht in der Lage, eine so prägende Rolle zu spielen. Auch hier war häufiger Wechsel an der Spitze eher die Regel als die Ausnahme, zudem schlugen innerparteiliche Flügelkämpfe immer wieder auf den Kurs der Fraktion durch. Die jeweiligen Vorsitzenden der FDP-Fraktion vermochten das Gewicht und das Ansehen, das Wolfgang Mischnick genossen hatte, nicht aufzunehmen und fortzuführen. Mit Hermann Otto Solms, Wolfgang Gerhardt, Guido Westerwelle oder (gegenwärtig) Christian Lindner standen und stehen der Fraktion zwar versierte und routinierte Parlamentarier vor, doch fehlte es ihnen an Profil und Amtsdauer, um mit dem ehemaligen Dresdener mithalten zu können. Die »Grünen« wiederum hielten bis 1990 an dem Usus fest, drei Fraktionssprecher, darunter zwei Frauen, zu berufen, wobei der häufige personelle Wechsel auf diesen Positionen ins Auge sticht. Nach dem Wiedereinzug in Fraktionsstärke in den Bundestag 1994 und nun als »Bündnis 90/Die Grünen« haben sie ihre Spitze auf zwei gleichberechtigte Vorsitzende reduziert.

Die PDS, nach den Dezemberwahlen 1990 nur als »Gruppe« im Bundestag präsent und erst seit 1998 zu einer Fraktion angewachsen, bestimmte mit Gregor Gysi einen Politiker zu ihrem Vorsitzenden, der von außerhalb des alten SED-Parteiparats kam und so den Willen zu Erneuerung glaubhaft repräsentieren konnte. Der Sohn eines früheren DDR-Kulturministers und Vorsitzende des DDR-Rechtsanwaltskollegiums war das öffentliche Aushängeschild seiner Partei und sollte deren Gesicht auf Jahre prägen. Nach der Vereinigung von PDS und WASG wurde ihm nach den Wahlen 2005 mit Oskar Lafontaine ein Ko-Vorsitzender an die Seite gestellt, diese Konstruktion jedoch nach dem nächsten Urnengang nicht wieder aufgegriffen. Dennoch sollte dieses Muster Schule machen: In Anlehnung an die Doppelspitze der Fraktion der »Grünen« haben die Abgeordneten der »Linken« sich nach dem Abgang Gysis 2015 ebenfalls entschlossen, zwei Vorsitzende zu wählen, um so die unterschiedlichen Strömungen unter ihnen auszubalancieren und innerfraktionellen Auseinandersetzungen durch ein Arrangement ihrer beiden Frontfiguren vorzubeugen.

Selbst die AfD-Fraktion folgte 2017 diesem Vorbild und berief mit Alice Weidel und Alexander Gauland zwei Fraktionsvorsitzende an ihre Spitze. Ohnehin spielen deren Abgeordnete im Deutschen Bundestag eine Außenseiterrolle. Bei ihrem Einzug in das Reichstagsgebäude am Spreebogen weitgehend ohne parlamentarische Erfahrung, taten sie sich schwer, die Aufgaben, die nun auf sie zukommen sollten, zu erfüllen. Ja, für weite Teile der Fraktion gilt, dass sie die Kärnerarbeit in den Bundestagsausschüssen und die Gesetzgebungsarbeit generell eher als nachrangig ansehen und ihren Fokus vor allem auf den Plenarsaal – Große und Kleine Anfragen, Fragestunde, Selbstpräsentation als stärkste

Oppositionsfraktion, auch Selbstabgrenzung gegenüber den »Altparteien« – legen. Dieser tendenziellen Abmeldung aus der Parlamentsarbeit entspricht es, dass bisher kein Kandidat der AfD die notwendige Zustimmung zu seiner Wahl zum Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages erhalten hat und die Fraktion auch nur mit Mühe und teils nach mehreren Anläufen ihr zustehende Ausschussvorsitze oder andere Funktionen besetzen konnte. Angesichts des Schlingerkurses ihrer Abgeordneten zwischen »Parlamentsorientierung« und »Bewegungsorientierung« tun sich die anderen Fraktionen schwer, eine konzise Strategie gegenüber der AfD zu entwickeln.

Mit dem Anstieg auf sechs Fraktionen, die mittlerweile im Plenarsaal des Reichstagsgebäudes versammelt sind, verlieren vor allem die kleineren Fraktionen an Einfluss. Als Teil einer Regierungskoalition können sie nicht länger das Gewicht in die Waagschale legen, welches die FDP lange Zeit als »dritte Kraft« und »Kanzlermacherin« ausspielen konnte und das ihr einen Stellenwert zuschrieb, der deutlich über ihre zahlenmäßige Stärke hinausging. Angesichts wechselnder Koalitionsmöglichkeiten und mangelnder politisch-programmatischer Unterscheidbarkeit bleibt kleineren Regierungspartnern weniger Raum, ihr Profil zur Schau zu stellen. Und in der Opposition ist es zunehmend schwierig, sich gegen die Regierungsparteien wie gegen die Konkurrenten zu behaupten.

Achtes Kapitel

Koalition und Opposition

Das Spezifische an der parlamentarischen Konstellation im Deutschen Bundestag war lange Zeit, gerade im Unterschied zum Reichstag des Kaiserreichs wie der Weimarer Republik, das Gegenüber zweier politischer Lager, jeweils angeführt von Union und SPD. Angesichts der immensen Aufbau Probleme nach Diktatur und Krieg hätte es nahegelegen, dass die beiden dominierenden Parteien diese Aufgabe gemeinsam angehen und so die Grundlage für ein stabiles Gemeinwesen legen würden; immerhin war eine solche Zusammenarbeit bzw. eine Allparteienkoalition auf Länderebene nach 1945 die durchgängige Praxis gewesen. Dennoch entschlossen sich beide Parteiführer, Adenauer wie Schumacher, dafür, diesen Weg nicht einzuschlagen. Die Entscheidung für eine »kleine«, bürgerliche Koalition fiel, wie vielfach beschrieben,²⁵⁵ noch vor der konstituierenden Sitzung des 1. Deutschen Bundestages, nämlich in der berühmten Zusammenkunft führender Unionspolitiker in Adenauers Wohnhaus in Rhöndorf am 21. August 1949, wo der Hausherr die dort Versammelten davon überzeugen konnte, ein Regierungsbündnis mit FDP und DP anzustreben. Keine zehn Tage später legte auch Schumacher seine Partei darauf fest, angesichts des Wahlergebnisses vom 14. August 1949 nicht als Juniorpartner in ein Bündnis mit der Union einzutreten, sondern eine kraftvolle Rolle als deren Gegenspieler anzustreben. Dies wiederholte er in seiner ersten Rede als Oppositionsführer nach der Regierungserklärung des frisch gewählten Kanzlers, in der er seine Fraktion auf eine konstruktive Opposition festlegte:

»Die Opposition ist ein Bestandteil des Staatslebens und nicht eine zweitrangige Hilfestellung für die Regierung. Die Opposition ist die Begrenzung der Regierungsmacht und die Verhütung ihrer Totalherrschaft. [...] Das Wesen der Opposition ist der permanente Versuch, an konkreten Tatbeständen mit konkreten Vorschlägen der Regierung und ihren Parteien den positiven Gestaltungswillen der Opposition aufzuzwingen. [...] So wollen wir unsere Opposition führen mit dem Ziel, für die Politik der sozialistischen Demokratie einmal in diesem Hause die parlamentarische Mehr-

²⁵⁵ Vgl. noch immer U. WENGST, Staatsaufbau, 1984.

heit zu finden.«²⁵⁶

Dieses Gegenüber einer »bürgerlichen« Koalition von CDU/CSU, FDP und DP, der zeitweise auch der BHE angehörte, und einer Opposition mit der SPD als entscheidender Kraft prägte die Konstellation im Deutschen Bundestag für eineinhalb Jahrzehnte²⁵⁷ und sollte nach 1982 erneut für vier Legislaturperioden der parlamentarischen Konstellation dort ihren Stempel aufdrücken. SPD-geführte Regierungen, ob ab 1969 mit der FDP oder ab 1998 mit den »Grünen« als Partner, zementierten diese scharfe Trennungslinie zwischen den beiden großen Parteien und reproduzierten dieses Gegeneinander gleichsam spiegelbildlich. Die erste Große Koalition 1966–1969 betrachteten alle Beteiligten als situationsbedingte Ausnahme, die baldmöglichst beendet werden sollte. Erst Angela Merkel handhabte die Koalitionsmöglichkeiten variabler, so dass nunmehr seit eineinhalb Jahrzehnten ein »großkoalitionärer Dauerzustand«²⁵⁸ das Regierungssystem in Berlin prägt.

Ein wesentliches Strukturmerkmal der bundesdeutschen Parteienordnung war und ist zudem die Ausgrenzung rechts- und linksradikaler Kräfte. Im Sinne einer »wehrhaften Demokratie« konnten nach Art. 21,2 GG Parteien, »die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden«, als verfassungsfeindlich eingestuft und vom Bundesverfassungsgericht verboten werden. Dies hatte 1952 die Sozialistische Reichspartei und 1956 die KPD getroffen. Diese Verbotsandrohung entlastete das Parteienspektrum von solchen politischen Kräften, die mit Blick auf ihr Programm und ihren politischen Auftritt als »extremistisch« angesehen wurden und deshalb nicht in eine Koalition eingebunden werden konnten. Zudem mahnte es die verbleibenden kleinen Parteien vornehmlich am rechten Rand, ihre Flügel zu bändigen und so ein analoges Schicksal wie SRP und KPD zu vermeiden. Hatte im Weimarer Reichstag die Existenz von links- und rechtsextremen Kräften das Spektrum miteinander koalitionsfähiger Parteien mehr oder weniger deutlich beschränkt und so die Bildung alternierender Regierungsbündnisse nahezu unmöglich gemacht, konnten im Bonner Bundestag nach dem Verbot der beiden Flügelparteien zumindest dem Grundsatz nach alle Fraktionen in eine Koalition eingebunden werden.

²⁵⁶ BT Sten. Ber., 6. Sitzung vom 21.9.1949, S. 31 ff.

²⁵⁷ In den Jahren 1956–1961 befand sich die FDP in der Opposition. CDU/CSU und DP schlossen eine Koalition.

²⁵⁸ F. MEINEL, Vertrauensfrage, 2019, S. 185. Dies umfasst in seinen Augen auch die schwarz-gelbe Koalition 2009–2013, da in dieser Zeit die SPD alle zentralen Projekte der Regierung mitgetragen und sich so wie ein informeller Koalitionspartner verhalten habe.

Die sich nach 1949 herausbildende koalitionspolitische Scheidelinie zwischen CDU/CSU und SPD hatte wesentliche Auswirkungen auf das Verhalten der anderen Fraktionen im Deutschen Bundestag wie auf die Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik generell. Im Rahmen der »kleinen« Koalition band die Union die »bürgerlichen« Parteien rechts von ihr an sich und damit an ihr innen- und außenpolitisches Programm. Der Wunsch, an diesem Regierungsbündnis teilzuhaben, hinderte letztere daran, vom Kurs des Kanzlers abweichende alternative politische Konzepte, etwa in der Außen-, Deutschland- und Bündnispolitik oder aber in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, zu propagieren und damit Zustimmung am rechten Rand zu gewinnen. Zwar richtete sich ihr Augenmerk durchaus auch auf dieses Wählerspektrum, doch konnten sie dort nur diejenigen erreichen, die die Regierungslinie nicht dezidiert ablehnten. Gleichzeitig wurde durch diese Konstellation das Wählerpotential für rechtsextreme Parteien unter die kritische Grenze von fünf Prozent gedrückt. Analoges geschah im linken Parteienspektrum. Indem die SPD die Oppositionsrolle im Bundestag dominierte, fanden andere Parteien dort nur geringe Entfaltungsmöglichkeiten.

Diese Bipolarität und generell der Siegeszug des Volksparteikonzepts wirkten integrierend auf das Parteienspektrum der Bundesrepublik Deutschland. Der Anziehungskraft der Unionsparteien vermochte sich im »bürgerlichen« Lager auf Dauer nur die FDP zu entziehen, während DP und BHE zunächst Wähler und schließlich auch Mandatsträger an CDU und CSU verloren. Spiegelbildlich schlossen sich Anhänger der KPD und später auch der Gesamtdeutschen Volkspartei der SPD an. Dieses strikte Gegenüber bändigte zentrifugale Kräfte, hielt vor allem den rechten Rand klein und offerierte dem Wähler klare Alternativen. Die Spitzenkandidaten der beiden großen Parteien, auch wenn sie jeweils von einer »Mannschaft« eingerahmt wurden, bündelten gleichsam dieses programmatische Angebot.

Die Konfliktlinie zwischen Koalition und Opposition manifestierte sich vor allem in der Außenpolitik.²⁵⁹ In heftigen, emotionsgeladenen und von Polemik durchsetzten Rededuellen standen sich hier die beiden Seiten des Hohen Hauses gegenüber. Nicht dass die Grundausrichtungen so verschieden gewesen wären, vielmehr traten beide Seiten für Westbindung, europäische Aussöhnung und Wiedervereinigung ein, doch ging der Streit um den Weg zur Verwirklichung dieser Ziele, um die konkrete Ausgestaltung dieser Vorhaben sowie um Rolle und Gewicht der Bundesrepublik in den entsprechenden Verträgen. Diese Kontroverse prägte den Stil, die Debattenkultur wie die Performanz des Deutschen Bundestages in hohem Maße. Hier maßen sich Regierung und Opposition aneinander, hier trafen die profiliertesten Redner aufeinander, hier versuchten jüngere

²⁵⁹ Vgl. für Details M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 453 ff.

Abgeordnete, auf sich aufmerksam zu machen und sich für Höheres zu qualifizieren.

Diese scharfe Abgrenzung verlieh diesem Themenfeld große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Manche der entscheidenden Debatten – so die Wehrdebatte am 7. und 8. Februar 1952 und die Beratungen über die Pariser Verträge im Februar 1955 – wurden im Rundfunk übertragen und fanden so, wie viele Erinnerungen deutlich machen, ein von diesem Wortstreit gefesseltes Publikum. Dieses antagonistische Gegenüber von Koalition und Opposition in außenpolitischen Fragen, wie es die 1950er Jahre durchzog und sich in den 1970er Jahren mit Blick auf die Ostpolitik wiederholen sollte, prägte die Wahrnehmung des Deutschen Bundestages in der Öffentlichkeit in besonderer Weise. Aber sie einte auch beide Seiten. Gerade die Regierungsfraktionen wurden durch diese Konstellation an die Seite des Kanzlers gedrängt. Zwar waren Vorbehalte gegen den außen- und bündnispolitischen Kurs des Regierungschefs sowohl unter den Unionsabgeordneten als auch bei den kleineren Partnern durchaus vorhanden, doch verbot das Postulat der Geschlossenheit im politischen Handeln und der Abwehr oppositioneller Attacken es, derartigen Dissens öffentlich zu machen.

Bei Themen jenseits der Außenpolitik war dies anders. Alle Fraktionen sahen in der Gesetzgebungsarbeit eine zentrale Aufgabe des Parlaments und waren bemüht, diese aktiv mit zu gestalten. Hierbei ließen die Koalitionsabgeordneten der Exekutive bei der Konzipierung der entsprechenden Gesetzentwürfe im Wesentlichen den Vortritt und wurden nur dann selbst aktiv, wenn sie die Regierung zu einer entsprechenden Initiative antreiben oder der Opposition bewusst ein eigenes Konzept entgegensetzen wollten. Die Oppositionsfraktionen sahen demgegenüber in solchen Initiativen ein wesentliches Standbein ihrer parlamentarischen Performanz und wollten durch sie nicht nur dem Wähler ihr politisch-programmatisches Profil als »Regierung im Wartestand« deutlich machen, sondern auch auf die nun anstehende Ausgestaltung des entsprechenden Vorhabens Einfluss nehmen.

In der komplexen und detailreichen Gesetzgebungsarbeit näherten sich Regierungs- und Oppositionsfraktionen vielfach an und fanden gemeinsame Lösungen. Wie das Beispiel der Sozialpolitik zeigt,²⁶⁰ war diese Kooperation gerade in der 1. Legislaturperiode besonders ausgeprägt. Ob hierfür das Gemeinsamkeitsgefühl der Kriegsgeneration verantwortlich war, ob hierbei der Vorsatz entscheidend war, die aktuellen materiellen Notlagen möglichst rasch zu überwinden und den Wiederaufbau des Sozialstaats gemeinsam voranzutreiben, oder ob die Unionsparteien auf ihren linken Flügel Rücksicht nahmen, der sein sozialpolitisches Profil gegen SPD und Zentrumspartei demonstrieren wollte, sei dahingestellt, jedenfalls war die »Krypto-Koalition« der frühen 1950er Jahre bei der Verab-

²⁶⁰ Vgl. hierfür ebd., S. 390 ff.

scheidung zentraler sozialpolitischer Gesetzgebungsvorhaben augenfällig.

Hierbei kam der Ausgestaltung dieser Vorhaben hinter den verschlossenen Türen der Ausschüsse besondere Bedeutung zu. In der eher kleinen Runde von 25 bis 30 »Experten«, zudem von öffentlicher Aufmerksamkeit abgeschirmt, standen tendenziell eher Sachargumente als politisch-programmatische Unterschiede im Vordergrund, was ein Einvernehmen begünstigte. Gerhard Loewenberg spricht hier gar von einem »esprit de corps der Ausschüsse«, der die parteipolitischen Gegensätze gemildert und Abstimmungen quer durch die Fraktionen ermöglicht habe.²⁶¹ Dies hieß nicht, dass nicht auch dort die Option genutzt wurde, mit der eigenen Koalitionsmehrheit bestimmte Entscheidungen durchzusetzen, doch fehlte der konfrontative Tonfall, der vielfach die Plenardebatten prägte. Zudem war in manchem Fall der eigentliche »Gegner« der auf strikte Haushaltsdisziplin setzende Finanzminister, gegen den sich die Ausschussmitglieder verbündeten, um so ihre Vorstellungen vom finanziellen Volumen der zu verabschiedenden Vorhaben durchzusetzen. Auch in den anschließenden beiden Lesungen im Plenum blieb es häufig bei der vorher erzielten Übereinkunft, so dass die entsprechenden Gesetze einvernehmlich oder bei nur wenigen Gegenstimmen beschlossen wurden.

Mit dieser Bereitschaft, bei derartigen Abstimmungen quer zu den Fraktionslinien nicht die eigenen Mitglieder zur Ordnung zu rufen, trug die Spitze der Unionsfraktionen nicht zuletzt der Heterogenität unter den eigenen Mitgliedern Rechnung, deren Anschauungen und Meinungen sich in manchem Fall nur schwer auf gemeinsame Positionen vereinen ließen; das »kryptokoalitionäre« Verhalten war also der Preis für ihre politische Spannweite. Zudem ließ in den Augen Brentanos und Krones die Fraktionsdisziplin der kleineren Koalitionspartner zu wünschen übrig, so dass deren Vertreter in den Ausschussberatungen vielfach keine verlässlichen Partner waren. Auch dies förderte die Tendenz, in bestimmten Fällen auf die Unterstützung der SPD-Abgeordneten zu setzen und deren Anregungen zu berücksichtigen. In anderen Feldern – Wirtschaftspolitik, Innen- und Rechtspolitik, Gesundheitspolitik etc. – war diese Zusammenarbeit nicht so ausgeprägt wie gerade in der Sozialpolitik, doch standen sich auch hier Koalitions- und Oppositionsabgeordnete nicht in unüberbrückbarer Distanz gegenüber.

Ein weiterer Akteur im Gesetzgebungsprozess, der die Zuordnung von Regierungs- und Oppositionsfraktionen tangierte, war der Bundesrat. Über ihn konnten Vertreter der Parteien, die im Hohen Haus am Rheinufer auf den Oppositionsbänken saßen, bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen an der Gesetzgebung des Bundestages mitwirken. In keinem Bundesland amtierte nach 1949

²⁶¹ G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus*, 1969, S. 396; ähnlich auch F. SCHÄFER, *Bundestag*, 1982, S. 121.

eine Landesregierung nach dem Bonner Modell, was das Stimmverhalten der Länderkammer unkalkulierbar machte. Erst langsam gelang es dem Kanzler, seine Parteifreunde in den Landeshauptstädten dazu zu bewegen, das in Bonn regierende Vorbild zu imitieren. Aber auch nun zeigten sich die Landesfürsten dort vielfach zögerlich, der politischen Leitlinie ihres Parteichefs Folge zu leisten. Diesen »Eigensinn« musste reziprok auch Schumacher in Bezug auf »seine« Ministerpräsidenten erleben, die ebenso wenig bereit waren, landespolitische Interessen bundespolitischen Gesichtspunkten unterzuordnen. Diese Mitsprache der Länderkammer an der Bundesgesetzgebung stärkte erneut die Tendenz zu Kooperation und Kompromiss, der bereits für Teile der Gesetzgebungsarbeit des Bundestages konstatiert worden ist.

Einen entscheidenden Strategiewechsel in dieser Frage vollzog in den späten 1950er Jahren schließlich die SPD. Frustriert über die Tatsache, dass der Wähler ihre bisherige politische Linie nicht honorierte, suchte sie ihre Rolle als Opposition neu zu definieren. Dies bezog sich vornehmlich auf außenpolitische Fragen. So bekannte sich Vizeparteichef Wehner mit seiner aufsehenerregenden Rede im Deutschen Bundestag am 30. Juni 1960 zu den Vertrags- und Bündnisverpflichtungen der Bundesrepublik und stellte die Westintegration nicht länger in Frage. Aber diese Kurskorrektur ging weiter. »Warum wollen wir nicht versuchen«, so Wehner,

»auf der Basis der Anerkennung der moralischen und der nationalen Integrität des innenpolitischen Gegners zu Resultaten zu kommen, die uns allen morgen oder übermorgen helfen könnten? [...] Innenpolitische Gegnerschaft belebt die Demokratie. Aber ein Feindverhältnis, wie es von manchen gesucht und angestrebt wird, tötet schließlich die Demokratie. [...] Das geteilte Deutschland [...] kann nicht unheilbar miteinander verfeindete christliche Demokraten und Sozialdemokraten ertragen.«²⁶²

Dies war ein weitreichendes Angebot der durch »Godesberg« gewandelten SPD zu einem »Gemeinsamkeits«-Kurs, der nicht die Alternativen betonte, sondern nach den besseren Rezepten fragte.

Dass damit der Spannungsbogen zwischen Regierung und Opposition verloren ging, haben manche Zeitgenossen wie auch spätere Beobachter mehrfach betont. Gerade in der Außenpolitik ergab sich durch den Kurswechsel der SPD eine neue »Unübersichtlichkeit«,²⁶³ zumal der Kompass der Koalition durch den heftigen Konflikt zwischen »Atlantikern« und »Gaullisten« in ihren Reihen gestört schien. Nicht mehr die Bipolarität von Regierungs- und Oppositionslager prägte das Bild, sondern die Suche nach einer neuen außenpolitischen Verortung zwischen Washington und Paris. Dies schränkte die Debattierlust über außen-

²⁶² BT Sten. Ber., 122. Sitzung vom 30.6.1960, S. 7061.

²⁶³ So W. F. HANRIEDER, Deutschland, Europa, Amerika, 1995, S. 400.

politische Fragen merklich ein. Da insbesondere die Unionsparteien von diesem Konflikt durchzogen waren, wollten sie es vermeiden, ihre innere Zerrissenheit im Plenum des Bundestages offen vorzuführen. Die SPD-Opposition zeigte nur mäßiges Interesse daran, der Koalition diesen Zwiespalt vorzuhalten, zumal die eigene Neuorientierung in außen- und bündnispolitischen Fragen intern auch nicht unumstritten war.

Gleichzeitig eröffnete diese Kontroverse, in der sich außenpolitische Situationsanalyse, parteiinterne Machtgefechte und die Diadochenkämpfe um die Kanzlernachfolge miteinander verquickten, dem Bundestag neue Spielräume für eigenständige Aktionen. Nichts zeigt dies deutlicher als der Streit um den Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963, als führende »Atlantiker« der CDU/CSU-Fraktion in engem Einvernehmen mit der SPD-Opposition im Ratifikationsverfahren diesem Vertrag eine Präambel vorschalteten, mit der sie ihn in die transatlantische Sicherheitspartnerschaft einzubeziehen suchten. Dies war ein Vorgang ohne Präzedenz; er war ein deutliches Symptom für Adenauers sinkenden Stern, zeigte die wachsende Emanzipation der Unionsfraktion vom Kanzler und gab dem Bundestag neuen Spielraum in außenpolitischen Fragen.

Auch mit Blick auf innenpolitische Themen erwiesen sich die 1960er Jahre als eine mühsame und holprige Wegstrecke. Die zunehmenden Konflikte in der Unionsfraktion um die Kanzlernachfolge und generell um den künftigen politischen Kurs, eine um ihr eigenes Profil besorgte FDP wie die zwischen Gemeinsamkeitsstrategie und Oppositionsprofil oszillierende SPD waren kein stabiles Fundament für einen entschlossenen und kraftvollen Auftritt im Deutschen Bundestag. Auch die wiederkehrenden Koalitionskrisen und schließlich der Wechsel von Adenauer zu Erhard beeinträchtigten eine kontinuierliche und zielgerichtete Arbeit. Deshalb lassen sich mit Blick auf die parlamentarische Konstellation für diese Jahre keine eindeutigen Muster erkennen.

Mit der Großen Koalition 1966–1969 änderten sich diese Zuordnungen von Grund auf. Nicht nur zahlenmäßig war die gesetzgeberische Bilanz dieses Regierungsbündnisses beeindruckend, es wurden auch wichtige, lange überfällige Vorhaben wie die Reform der Finanzverfassung und die Verabschiedung einer Notstandsverfassung abgeschlossen. Hierbei arbeiteten die beiden Koalitionsfraktionen in enger Abstimmung, um die jeweiligen Vorhaben zu Ende zu führen und dann mit dieser Bilanz vor den Wähler treten zu können; die zentrale Rolle der beiden Fraktionschefs, Barzel und Schmidt, und deren eigenständiges Agieren im parlamentarischen Raum wurden ja bereits angesprochen. Aber auch hier gehörte es zum politischen Alltag der Koalition, »mittelschwere Kröten in verzuckerter Form zu fressen, damit wir miteinander leben können.«²⁶⁴

²⁶⁴ So Barzel in der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 14.1.1969, Sitzungsprotokolle 05/87.

Angesichts eines diffusen Unbehagens an dem übergroßen Regierungsbündnis in beiden Fraktionen tolerierten deren Spitzen dann auch gelegentliches

abweichendes Stimmverhalten einzelner Mitglieder oder kleinerer Abgeordneten-
gruppen, sofern es den Erfolg des betreffenden Vorhabens nicht infrage stellte. Diese (punktuelle) Gelassenheit im Umgang mit Abweichlern war der Preis, den man in ihrer Sicht für die Zusammenarbeit zahlen musste. Gleichzeitig betonten Barzel wie Schmidt ihre Entschlossenheit, die beiden Fraktionen nicht zu willfährigen Erfüllungsgehilfen des Kabinetts machen zu lassen, sondern – zumal die Zahl der FDP-Parlamentarier zu klein für diese Aufgabe war – sie auch als Element der Kontrolle der Regierung zu sehen und die Auseinandersetzung mit den eigenen Ministern nicht zu scheuen. Dies gab ihnen und ihren Fraktionskollegen ein eigenständiges Gewicht.²⁶⁵

Mit der Bildung der sozialliberalen Koalition 1969 kehrte dann das strikte Gegenüber von Koalitionsfraktionen und Opposition zurück, das die 1950er Jahre gekennzeichnet hatte; die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel spaltete den Deutschen Bundestag so, wie es Adenauers West- und Bündnispolitik getan hatte. Vor allem der neue SPD-Fraktionschef Wehner versuchte, die Opposition strategisch in die Rolle eines Nein-Sagers hineinzudrängen und sie so beim Wähler zu diskreditieren; die Regierung, so ließ er sich wenige Monate nach Bildung der sozial-liberalen Koalition vernehmen, »brauche die Opposition nicht«.²⁶⁶ Sein gewollt harter Kurs »verletzte [...] den Stolz einer CDU/CSU-Fraktion, die sich nur mit Mühe in ihre ungewollten Rolle als Opposition fand«.²⁶⁷ Demgegenüber war die SPD gezwungen und letztlich auch gewillt, dem kleineren Koalitionspartner in strittigen Fragen entgegenzukommen, benötigten die Liberalen doch dringend Erfolge, die sie im kommenden Wahlkampf ihrer Wählerklientel gegenüber geltend machen konnten. Zudem konnte nur so der bedrohliche Aderlass der Übertritte zur CDU/CSU-Fraktion gestoppt werden, der die schmale Koalitionsmehrheit mehr und mehr dezimierte.

Die Union tat sich schwer, die ungewohnte Rolle der Opposition zu übernehmen, zumal die knappe Mehrheitsbasis der Koalition schon bald zu erodieren begann und dies die Hoffnung nährte, dass die sozialliberale Regierung nur ein kurzes Intermezzo sein werde. Deshalb setzte der alte und neue Fraktionschef Barzel darauf, seine Fraktion regierungsfähig und zur Übernahme der Regierung bereit zu halten. Dies jedoch erwies sich als schwierig. Hatten im Unionslager schon während der Großen Koalition die Differenzen über neue Ansätze in der Ost- und Deutschlandpolitik zu Irritationen und Widerspruch geführt, die nur

²⁶⁵ Dies betont auch H.-J. VEEN, *Opposition*, 1976, S. 80.

²⁶⁶ DER SPIEGEL, Nr. 5/1970, S. 23–27.

²⁶⁷ S. JÜNGERKES, *Einleitung Sitzungsprotokolle SPD-Fraktion 1969–1972*, 2016, S. 77*.

mit Mühe hatten eingeehgt werden können, so entbrannte dieser Streit nun in der Opposition mit umso größerer Vehemenz. Angesichts dieser Situation suchte Barzel der kämpferischen Stimmung unter seinen Fraktionskollegen mit polemischen Attacken auf die Regierung Rechnung zu tragen, mahnte jedoch intern, sich nicht zu prinzipieller Obstruktion drängen zu lassen.

Barzels Versuch eines abwartenden, konstruktiv-kooperativen Oppositionskurses²⁶⁸ war nicht zuletzt dem Vorsatz geschuldet, die noch in der Großen Koalition vereinbarten gemeinsamen Positionen in der Ost- und Deutschlandpolitik zu halten und die neue Regierung auf sie zu verpflichten. Allerdings kündigte Brandt mit seiner ersten Regierungserklärung und seiner Aussage dort, dass »zwei Staaten in Deutschland existieren«, auch wenn sie füreinander nicht Ausland seien,²⁶⁹ in der Sicht der Unionsfraktion diese Gemeinsamkeit auf, was leidenschaftliche Repliken in der anschließenden Aussprache provozierte. Dennoch bemühte sich Barzel, seine Fraktion nicht zu prinzipieller Obstruktion abgleiten zu lassen, sondern mahnte seine Kollegen, »so viel wie möglich von vergangenen Gemeinsamkeiten als Pfähle noch einzurammen«. Ganz falsch wäre es, »mit den Worten von gestern die Positionen von vorgestern zu beziehen«.²⁷⁰ Allerdings verfiel diese Mahnung bei seinen Kritikern nicht, wobei deren Bedenken gegen den ostpolitischen Kurs der neuen Regierung immer auch Wortmeldungen derjenigen waren, die sich durch diese Mahnungen als mögliche Anwärter auf Parteivorsitz und Kanzlerkandidatur profilieren wollten.

Mit dem Abschluss des Moskauer und des Warschauer Vertrags musste die Unionsfraktion nun entscheiden, wie sie sich in der Ratifikationsfrage verhalten wollte. Angesichts des nach wie vor heterogenen Meinungsspektrums in ihren Reihen schien in der Sicht Barzels die Lösung für die Überbrückung dieser Gegensätze in einer gemeinsamen Entschließung des Bundestages zu liegen, in der die Bedenken der Kritiker aufgegriffen und ihnen so eine Zustimmung zu den Verträgen ermöglicht werden sollte. Allerdings erwies sich dieser Weg als Sackgasse, da wichtige Protagonisten deutlich gemacht hatten, dass die verabredete Entschließung sie nicht zu einem »Ja« veranlassen würde. Somit blieb, wollte man ein gespaltenes Votum vermeiden, nur die Enthaltung; die Verträge würden so den Bundestag passieren und die Union nicht für ihr Scheitern verantwortlich gemacht werden. Aber selbst dieser Vorschlag war nicht die erhoffte Rettung: bei den namentlichen Abstimmungen über den Moskauer und den Warschauer Vertrag votierte jeweils eine Handvoll Unionsabgeordneter mit Nein, und auch die Gemeinsame Entschließung wurde nicht von allen getragen. Barzels Strategie war gescheitert, »die Gegner seiner differenzierten, partiell kooperierenden Op-

²⁶⁸ Vgl. für Einzelheiten A. GRAU, *Gegen den Strom*, 2005.

²⁶⁹ BT Sten. Ber., 6. Sitzung vom 28.10.1969, S. 20–34.

²⁷⁰ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 20.1.1970, Sitzungsprotokolle Nr. 19.

positionspolitik hatten die Oberhand gewonnen.«²⁷¹ Der Motor dieses Konfrontationskurses war der CSU-Vorsitzende Strauß, der in den Ostverträgen grundlegende Mängel ausmachte. Auch die genannte, von allen Bundestagsfraktionen getragene Entschließung des Bundestages konnte ihn und seine Mitstreiter nicht dazu bewegen, nun dem Vertragswerk zuzustimmen: »Das Ja ist ein Übel, und das Nein bringt neue schwere Belastungen und Aufgaben mit sich. Wenn ich aber zwischen dem Ja und dem Nein zu wählen habe, entscheide ich mich für das Nein als das kleinere Übel.«²⁷²

Stärker noch als in der Außenpolitik setzte Barzel in der Innenpolitik auf einen kooperativ-konstruktiven Oppositionskurs. Zwar musste die langjährige Regierungspartei die plakative Parole des neuen Kanzlers in seiner ersten Regierungserklärung, »mehr Demokratie wagen« zu wollen, als bewussten Affront empfinden, und auch die Liste der inneren Reformen sah sie, wie sie immer wieder betonen sollte, als Stationen auf dem Weg zu einer Systemveränderung an. Dennoch ließ sich der frisch bestätigte Oppositionsführer hiervon nicht irritieren. »Wir werden«, so entgegnete er Brandt, »nicht nur dafür sorgen, daß die Koalition hier immer wieder für ihre Politik eintreten und ihre Mehrheit beweisen muß; wir bieten auch in aller Form die Möglichkeit an, in den Lebensfragen der Nation zur Kooperation aller zu kommen.«²⁷³ Ähnlich wie die SPD in den 1950er Jahren suchte die Union dies mit einer großen Zahl von Gesetzesinitiativen zu untermauern, mit denen sie den Vorhaben der Bundesregierung eigene Alternativentwürfe an die Seite stellte.

Diesem manifesten Gestaltungswillen entsprach es, auch in den sich anschließenden Ausschussberatungen aktiv an der Beratung der entsprechenden Vorhaben mitzuwirken. Dann jedoch – auch hier wiederholte sich die Erfahrung der SPD-Fraktion aus den ersten Legislaturperioden – war es nur folgerichtig, dem Gesetzentwurf im Plenum die Zustimmung nicht zu verweigern. Zu den von der Union mit gestalteten und am Ende mit getragenen Gesetzen gehörten die Rentenreform 1972, eine der zentralen Vorhaben der sozialliberalen Koalition, die Reform der Krankenversicherung, der Ausbau der Vermögensbildung sowie ein Gesetzespaket rund um eine Novellierung der Strafprozessordnung. Aber auch hier mussten die Unionsparteien erleben, was die Sozialdemokraten zuvor schmerzlich erfahren hatten: am Ende schrieb der Wähler gesetzgeberische Erfolge der Regierung zu.

Verstärkt wurde diese Konsensorientierung noch, wenn der Bundesrat ins Spiel kam. Die Opposition verstand es sehr schnell, die Länderkammer, in der unionsgeführte Regierungen schon bald über die Stimmenmehrheit verfügten,

²⁷¹ W. LINK, Die CDU/CSU-Fraktion und die neue Ostpolitik, 2009, S. 135.

²⁷² Rede vom 24.2.1972, zit. nach H. MÖLLER, Franz Josef Strauß, 2015, S. 449.

²⁷³ Rede am 29.10.1969, BT Sten. Ber., 6. Sitzung vom 29.10.1969, S. 37.

für ihre Zwecke zu nutzen und strittige Vorhaben der Koalition – Steuerreform, Bildungspolitik – dort auflaufen zu lassen. Im sich anschließenden Vermittlungsverfahren musste dann eine für beide Seiten tragbare Lösung gefunden werden, der man sich in der abschließenden Lesung nicht verweigern konnte. So verlockend es schien, die eigene Gestaltungsmacht im Bundesrat zu nutzen, um Vorhaben der Regierung eine Abfuhr zu erteilen, so illusionslos musste man am Ende konstatieren, dass auch nun an einem Kompromiss kein Weg vorbeiführte. Der Konsensorientierung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland konnte sich auch eine zu Widerspruch entschlossene parlamentarische Opposition nicht entziehen.

Die Niederlage in der vorgezogenen Bundestagswahl vom 19. November 1972 verschärfte den konfrontativen Ton in der Unionsfraktion noch; »die Opposition hatte keinen Anreiz mehr für eine kooperative Politik.«²⁷⁴ In den nun anstehenden Entscheidungen über den deutsch-deutschen Grundlagenvertrag sowie den Beitritt der Bundesrepublik zur UNO setzte Barzel darauf, durch ein Nein zu ersterem und ein Ja zu letzterem die auseinanderdriftende Fraktion zusammenzuhalten. Aber auch dieser Kurs erwies sich als Debakel; während der Grundlagenvertrag vom Gros der Unionsparlamentarier abgelehnt wurde, votierte in einer fraktionsinternen Abstimmung auch eine Mehrheit gegen das UN-Beitrittsgesetz. Daraufhin trat Barzel von seinem Amt zurück. Den Schlusspunkt setzte der CSU-Vorsitzende Strauß, der gegen die Mehrheitsmeinung der Fraktion die Bayerische Landesregierung veranlasste, beim Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrollklage gegen den Grundlagenvertrag einzureichen, verstieß er in der Sicht seiner Kritiker doch gegen das Wiedervereinigungsgebot. Allerdings verwarfen die Karlsruher Richter diese Einschätzung und erklärten ihn als mit dem Grundgesetz vereinbar.

Ohnehin suchten die Unionsabgeordneten neben Bundestag und Bundesrat den Verhandlungssaal des Bundesverfassungsgerichts als eine weitere Arena der Auseinandersetzung mit der Regierung zu nutzen. Schon in den 1950er Jahren hatte die SPD-Fraktion wiederholt darauf gesetzt, das neue Verfassungsorgan in der badischen Landeshauptstadt in entsprechenden Streitfragen zum »Korrekturfaktor der regierenden Mehrheit«²⁷⁵ und damit zu ihrem Verbündeten zu machen; ja, in der Auseinandersetzung um den EVG- und den Deutschlandvertrag 1952/53 hatten nahezu alle politischen Akteure – die SPD-Opposition, die Koalitionsfraktionen, die Bundesregierung sowie der Bundespräsident – die Karlsruher Richter angerufen, um durch deren Spruch eine Lösung in ihrem Sinne auf den Weg zu bringen.²⁷⁶ Allerdings ließ diese Einbeziehung des Bundes-

²⁷⁴ W. LINK, Die CDU/CSU-Fraktion und die neue Ostpolitik, 2009, S. 133.

²⁷⁵ F. MEINEL, Vertrauensfrage, 2019, S. 149.

²⁷⁶ Vgl. für Einzelheiten M.-L. RECKER, Parlamentarismus, 2018, S. 455 und 472 ff.

verfassungsgerichts in den politischen Streit in der Folgezeit deutlich nach, da

die Sozialdemokraten diesen Seitenweg mittlerweile doch als heikel einschätzten und die politische Auseinandersetzung stattdessen eher im Bonner Plenarsaal suchen wollten.

Die CDU/CSU-Opposition setzte in den 1970er Jahren erneut auf diese Bühne. Nahezu alle großen gesellschaftlichen Reformvorhaben der Koalition von der Neuregelung des Abtreibungsverbots über das Ehe- und Scheidungsrecht, die Novelle zum Kriegsdienstverweigerungsrecht und die Neufassung der unternehmerischen Mitbestimmung bis hin zur Neugestaltung der Deutschlandpolitik durch den Grundlagenvertrag mit der DDR landeten vor dem Bundesverfassungsgericht. Allerdings lernten die Unionsparteien schnell, dass dieser Weg nach Karlsruhe, durch den politische Kontroversen zu Alternativen von Verfassungsvollzug oder Verfassungswidrigkeit stilisiert wurden, ihr in der Öffentlichkeit als Missachtung parlamentarischer Entscheidungen angekreidet wurde und ihr somit nicht nur Zustimmung einbrachte. Zudem vergiftete ein solcher Schritt das politische Klima im Bonner Parlament, wo man anschließend eine entsprechende Neuregelung verhandeln musste.

Nach dem Rückzug Barzels wechselte der neue Fraktionsvorsitzende Carstens zu einer konfrontativeren Oppositionspolitik, wenngleich es in anstehenden Bundestagsvoten zu außenpolitischen Fragen auch nun jeweils eine handvoll Abweichler gab. Stärker als sein Vorgänger setzte er darauf, über dieses »Nein« die Fraktion zu einen und sie in der Öffentlichkeit als kraftvollen Gegenpart zur Regierung zu positionieren. Ähnlich wie in den 1950er Jahren sollte es erneut die Außenpolitik sein, die den Abstand zwischen Koalition und Opposition absteckte und die Scheidelinie zwischen ihnen zementierte. Selbst Carstens' Nachfolger Helmut Kohl hielt im Großen und Ganzen an diesem Muster fest, wenngleich ihm klar war, dass dies seine Hoffnung auf einen Koalitionswechsel der Liberalen nicht fördern würde. Die Annäherung an die FDP suchte er nicht über die Außenpolitik, wo die Positionen festgefahren waren, sondern über die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

Ohnehin war in den Politikfeldern jenseits der Außenpolitik die Kooperation zwischen Regierung und Opposition seit 1969 umfassender gewesen als in ost- und deutschlandpolitischen Themen. Schon Barzel hatte nach dem Verlust der Regierungsbeteiligung darauf gesetzt, durch eine breite Palette von Gesetzesinitiativen den umfassenden Gestaltungsanspruch der Unionsfraktion herauszustreichen und die neue Regierung unter Druck zu setzen. Zwar war auch der Nebeneffekt nicht unerwünscht, nämlich den Fraktionsmitgliedern – und unter ihnen insbesondere den ehemaligen Ministern und anderen Fraktionsgrößen, die seinem Führungsanspruch gefährlich werden konnten – durch diesen Strauß an

Initiativen neue Tätigkeitsfelder aufzutun, doch wog die Absicht, den Eindruck von Mitregieren und Mitverantwortung an der Gesetzgebung wach zu halten, ohne Zweifel schwerer. Insofern konnte ein zeitgenössischer Beobachter in der Unionsfraktion »die fleißigste Opposition [sehen], die der Deutsche Bundestag je gekannt hat«.²⁷⁷

Diese Initiativtätigkeit unterschied sich deutlich vom Verhalten der Koalitionsfraktionen. Sie überließen es im Wesentlichen der Bundesregierung, entsprechende Vorlagen im Deutschen Bundestag einzubringen. Auffallend ist zudem, dass SPD und FDP (abgesehen von eher unbedeutenden Ausnahmen) konsequent darauf verzichteten, Entwürfe und Anträge ohne den Bündnispartner einzubringen.²⁷⁸ Das Koalitionsklima sollte nicht durch einseitige Schritte belastet, vielmehr Vertrauen aufgebaut und jeder Anlass vermieden werden, die eigene Fraktionsgemeinschaft zu verlassen und damit die fragile Regierungsmehrheit infrage zu stellen. Beide Fraktionsführer, Wehner wie Mischnick, waren sich in dieser Hinsicht einig.

In den Ausschussberatungen über diese Vorlagen zeigte sich erneut das Bestreben der Opposition, sich als konstruktiv-kritischer Gesprächspartner anzubieten und so die zu regelnde Materie mit zu gestalten. Dennoch sollte dieses Vorgehen nicht in dem Maße verfangen, wie dies für die 1950er und 1960er Jahre beschrieben worden ist. Die Spitzen beider Koalitionsfraktionen achteten strikt darauf, auch hinter den Türen der Ausschüsse die eigene Mehrheit beisammen zu halten und Abstimmungen quer zu den Fraktionen möglichst zu vermeiden. Mehrfach verzichteten sie auf eine intensive inhaltliche Beratung und Prüfung gemeinsam vorliegender Regierungs- und Oppositionsentwürfe zugunsten frühzeitiger Abstimmungen, in denen die eigenen Entwürfe dann mit knapper Mehrheit angenommen wurden und der Opposition somit die Chance zu Mitgestaltung verwehrt wurde.²⁷⁹ Entsprechend beklagte mancher Unionsabgeordnete, dass sich das bisher kollegiale Beratungsklima in den Ausschüssen verschlechtert habe. Was blieb, war der Versuch, dennoch mit den eigenen Anregungen die Ausschussberatungen zu beeinflussen und so als Miturheber wichtiger Gesetze zu gelten. Dieses »gouvernementale« Oppositionsverhalten stieß jedoch in der eigenen Fraktion auf immer größere Bedenken und dürfte dazu beigetragen haben, dass Barzel den Rückhalt dort verlor und vom Vorsitz zurücktrat.

Nur bei wenigen Themen wurde die Scheidelinie zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen ganz aufgehoben und die anstehende Entscheidung der Verantwortung des einzelnen Abgeordneten überlassen. Sei es, dass das jeweilige Vorhaben quer zur programmatisch-politischen Ausrichtung der Partei lag, dass

²⁷⁷ H.-J. VEEN, *Opposition*, 1976, S. 193.

²⁷⁸ Vgl. ebd., S. 51. Dort, S. 48, auch Zahlenangaben zu diesen Initiativgesetzen.

²⁷⁹ So auch ebd., S. 81 ff.

die Fraktion über eine Lösung zutiefst gespalten war oder es sich weit über das Politisch-Praktische hinaus in der Tat um eine »Gewissensfrage« handelte – in diesen Fällen wurde auf Fraktionsdisziplin verzichtet und die Abstimmung freigegeben. Berühmte Beispiele sind die Verjährungsfrage, die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs oder auch bioethische Normenkonflikte, wie sie sich etwa in der Stammzelldebatte manifestierten. Gerade in den Verjährungsdebatten der 1960er Jahre, aber nicht nur dort, entwickelte sich der Disput um die Frage, welche moralisch-ethischen Grundsätze und Leitlinien man einer gesetzlichen Regelung zugrunde legen sollte, zu wahren »Sternstunden« des Deutschen Bundestages, in denen mit großem moralischen Ernst und nicht selten mit übermäßigem Pathos um die einzuschlagende Richtung gerungen wurde. Aber am Ende stand auch hier der Zwang zu einem Kompromiss, der parlamentarisch umgesetzt werden musste. Die hierbei gefundene Übereinkunft entsprach dann in den seltensten Fällen den zuvor mit hohem Ton propagierten Maximen, sondern waren dem Zwang geschuldet, einen gemeinsamen Nenner für deren Verabschiedung zu finden.

Während die Unionsparlamentarier unter Karl Carstens stärker auf einen konfrontativen Stil in der Gesetzgebungsarbeit zugesteuert waren, versuchte sein Nachfolger Kohl erneut, seine Fraktion als sachorientierte und kreative Kraft zu positionieren.²⁸⁰ Vor allem mit Blick auf sein Werben um die FDP schien ihm dies der beste Weg zu sein, um die Liberalen zu einem Koalitionswechsel zu bewegen. Allerdings er stieß mit dieser Absicht auf deutliche Vorbehalte unter seinen Fraktionskollegen, so dass sich der Erfolg erst langsam einstellte. Auch Einsprüche aus München, wo der bayerische Ministerpräsident ein waches Auge auf die politische Linie der Unionsfraktion in Bonn warf, behinderten Kohls Strategie. Angesichts des von Wehner propagierten Wegs einer kompromisslosen Abgrenzung gegen die Opposition und der scharfen Zurückweisung ihrer Kooperationsangebote fanden die Vorhaben des Pfälzers nur wenige Ansatzpunkte. Erst in dem Maße, wie sich das Koalitionsklima verschlechterte, konnte dieses Kalkül aufgehen.

Mit dem Kanzlerwechsel 1982 kehrte die Unionsfraktion nach 13-jähriger Durststrecke wieder auf die Regierungsbänke zurück. Im Zuge der Kabinettsbildung verlor sie einen großen Teil ihrer bisherigen Führungsspitze, was ihr Profil und ihre Eigenständigkeit deutlich schwächte. Auch wenn Kohl seinen Wählern eine »Wende« versprochen hatte, blieben radikale politische Kurskorrekturen aus. Dies gebot nicht nur die Rücksicht auf den liberalen Koalitionspartner, der einen solchen Schnitt wohl kaum mitgetragen hätte, sondern war auch dem breiten Meinungsspektrum innerhalb der Volkspartei CDU geschuldet. Eine »ambiva-

²⁸⁰ Vgl. hierzu W. JÄGER, Helmut Kohl setzt sich durch, 2009, S. 142.

lente Mischung von Neuordnung und Kontinuität« hat diesen Kurs ein späterer Beobachter genannt.²⁸¹

Ein kraftvoller Gegenpart erwuchs dem neuen Kanzler in der Opposition nicht. Die SPD, innerlich zerrissen zwischen traditionellen Grundsätzen und dem Aufbruch zu ökologisch-fortschrittsskeptischen Mustern und generell auf der Suche nach einer programmatischen Neuorientierung, zudem von häufigen personellen Wechselln an der Fraktionsspitze beeinträchtigt, war nicht in der Lage, dem Kanzler Paroli zu bieten und aufkommende Kritik am Kurs seiner Regierung für die eigenen Belange zu nutzen. Im parlamentarischen Alltag spielten sie keine entscheidende Rolle, vielmehr verstanden es die Koalitionsfraktionen, in den anstehenden Gesetzgebungsvorhaben die eigenen Vorstellungen konzertiert durchzusetzen. Nur dort, wo ihre Mitarbeit und Zustimmung notwendig war – das markanteste Beispiel ist wohl der Asylkompromiss 1993 – wurde sie eingebunden und konnte ihre Vorstellungen zur Geltung bringen.

Ohnehin hatten die Bundestagswahlen 1983 die Koalitionskonstellation im Deutschen Bundestag von Grund auf verändert. Mit dem Einzug der »Grünen« in das Bundeshaus am Rheinufer saßen nun vier Fraktionen im Plenarsaal, wobei der »schwarz-gelben« Koalition die »rot-grüne« Opposition gegenüberstand, die sich zwar (noch) nicht als potentielles Bündnis sah, deren politisches Profil aber doch auf eine solche Allianz zulief. Allerdings war der Weg lang von einer »Anti-Parteien-Partei«, die sich in Systemopposition gefiel, zu einer potentiellen Regierungspartei an der Seite der SPD. Auf jeden Fall hatte sich jedoch die Rolle der FDP verändert; hatte sie sich in politisch-programmatischen Fragen bisher als »Korrektiv« der beiden großen Volksparteien ansehen und durch ihre Koalitionsentscheidung den »Kanzlermacher« spielen können, so war sie nun bis auf Weiteres an die Seite der Unionsparteien gebunden; ein sozilliberales Bündnis sollte es nach 1982 auf Bundesebene bis in die Gegenwart nicht mehr geben.

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen trafen im Deutschen Bundestag zunächst weniger die Koalitions- als die Oppositionsfraktionen. Während die Regierung Kohl/Genscher in der Außen- und Sicherheitspolitik in hohem Maße an die Linie ihrer Vorgängerin anknüpfte und auch in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen eher auf Kontinuität als auf Bruch setzte, zeigten sich die SPD-Parlamentarier uneins, wie sie ihre Oppositionsrolle ausgestalten sollten. Mit den »Grünen« an ihrer Seite, die Protestpotential aus der Friedens-, der Umwelt- und der Frauenbewegung höchst publikumswirksam aufgriffen und ihm eine parlamentarische wie eine außerparlamentarische Bühne verschafften, gelang es ihnen nicht, eine kohärente und glaubwürdige politische Linie

²⁸¹ A. RÖDDER, Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, 2004, S. 78.

zu definieren. Im Gegenteil, mit ihren Themen vermochten die »Grünen« die etablierten Parteien unter erheblichen Legitimationsdruck zu setzen; Fragen der Ökologie, von Frieden und Abrüstung oder auch die Anliegen der Frauen fanden nun auch Eingang nicht nur in deren politische Programmatik, sondern auch in das konkrete politische Handeln. Für eine kleine Oppositionspartei, die gerade einmal die Fünf-Prozent-Hürde übersprungen hatte, war dies ein großer Erfolg.

Die Ausdifferenzierung des Parteiensystems verstärkte sich noch nach der Wiedervereinigung 1990. Nicht nur mussten alle Bundestagsparteien neue politische Strömungen in den östlichen Bundesländern integrieren, was ihr programmatisch-politisches Profil mehr oder weniger deutlich veränderte, mit der PDS trat nun ein neuer Wettbewerber hinzu, der zwar seinen Schwerpunkt in Ostdeutschland hatte und hat, seit 2005 als »Die Linke« aber auch in Westdeutschland einen gewissen Zuspruch bekam. Mit nunmehr fünf Fraktionen wurde die Zahl der arithmetischen wie der politischen Koalitionsmöglichkeiten deutlich größer als zuvor. Dennoch blieb zumindest die PDS nach eigenem Selbstverständnis wie nach der Einschätzung der anderen Fraktionen ein Außenseiter, der nicht in ein Regierungsbündnis auf Bundesebene passte, während sich die »Grünen« allmählich zu einer potentiellen Regierungspartei häuteten.

Diese Metamorphose konnten sie ab 1998 in der »rot-grünen« Koalition unter Beweis stellen. Die Regierung Schröder/Fischer war und blieb ein labiles politisches Bündnis, was nicht nur in der Zerrissenheit des kleineren Partners begründet lag, sondern nicht minder in internen Auseinandersetzungen innerhalb der Sozialdemokraten. Insofern musste der neue Kanzler immer wieder darum bangen, ob die Koalitionsfraktionen seine politischen Projekte tragen würden – oder sich zusätzliche Unterstützung durch die Opposition suchen, so bei den Liberalen mit Blick auf die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts oder bei den CDU-Ministerpräsidenten, die gegen die Intention der Unionsspitze seine Steuerreform im Bundesrat nicht scheitern ließen. Angesichts der Fragilität des Regierungsbündnisses war eine solche punktuelle Abstützung durch die Opposition (über)lebensnotwendig.

Als weiteres Mittel, um schwierige politische Vorhaben zu verwirklichen, nutzte Schröder die Einsetzung von Expertenkommissionen, in deren Schoß ein überparteilicher Konsens zu der anstehenden Thematik gesucht werden sollte; Edgar Wolfrum spricht hier, wenn auch mit einem Fragezeichen, geradezu von einer »Berliner Räterepublik«.²⁸² Nun war die Auslagerung diffiziler Fragen in entsprechende Expertengremien nicht ungewöhnlich; schon in den 1950er Jahren hatten sich das Kanzleramt oder auch einzelne Ministerien durch derartige Runden beraten lassen, und die erste Große Koalition wie auch Brandt

²⁸² E. WOLFRUM, Rot-Grün, 2013, S. 163 ff.

und sein Kanzleramtschef Ehmke hatten dies im Sinne »modernen« Regierungshandelns ausgebaut.²⁸³ Für Schröder war die Berufung von Expertenkommissionen vor allem ein Weg, unter den Bedingungen von vielfältig vernetzter Politik und angesichts zahlreicher Veto-Akteure eine Regelung präsentieren zu können, die in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit erregte und die Koalitionsfraktionen deshalb zu Zustimmung nötigte. Als besonderen Kunstgriff sah er es an, wenn es ihn gelang, einen prominenten Vertreter der Oppositionsparteien wie Richard von Weizsäcker (Bundeswehrreform) oder Rita Süssmuth (Zuwanderung) mit der Leitung bedeutender Kommissionen zu betrauen.

Wurde die Einsetzung derartiger Kommissionen – der »Atomkonsens«, das »Bündnis für Arbeit«, der »Nationale Ethikrat«, die »Zuwanderungskommission« – öffentlich inszeniert und die Präsentation ihrer Ergebnisse medial begleitet, waren dies weitere Schritte, um das Parlament unter Zugzwang zu setzen; einem derart coram publico offerierten Projekt konnten sich zumindest die Koalitionsabgeordneten nicht verweigern. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts sah sich deshalb zu der Warnung genötigt, dass hiermit eine »Verlagerung wesentlicher Teile staatlicher Politik in verschiedene Formen einer Kooperation mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verbänden« oder in Expertengremien stattfinde, deren Mitglieder der Kanzler selbst auswählte; dies könne das parlamentarische Regierungssystem unterminieren.²⁸⁴ Auch wenn der Erfolg dieser Strategie zumindest kurzfristig nicht zu leugnen war, beeinträchtigte sie auf längere Sicht die Bindung der Regierung an die sie tragenden Fraktionen. Ein vorzeitiges Ende der Legislaturperiode und Neuwahlen waren die Folge.

Medienwirksame Inszenierungen, wie sie dem Regierungsstil Schröders entsprochen hatten, lagen seiner Nachfolgerin Angela Merkel nicht, vielmehr setzte sie mit Blick auf anstehende komplexe oder strittige politische Projekte eher darauf, die Materie in kleinen Koalitionsrunden vorzubesprechen und so dem Parlament ein vorab vereinbartes Konzept zu präsentieren. In diese Gesprächsrunden waren neben anderen Akteuren im Allgemeinen auch die Vorsitzenden der Regierungsfractionen sowie wichtige Fachpolitiker aus ihren Reihen eingebunden, so dass die Stimme der eigenen Anhänger im Prinzip Gehör fand, gleichzeitig die Kanzlerin jedoch erwartete, dass sich die Fraktion dem zuvor von ihrem Vorsitzenden mitverhandelten Ergebnis anschließen würde. Dies wurde jedoch in zunehmendem Maße als Bevormundung empfunden und führte immer wieder zu heftigen Verwerfungen innerhalb der Regierungsfractionen sowie zu Unmut gegenüber ihrer Spitze.

Aber dieser Wandel ging weiter. In der Sicht des Politikwissenschaftlers Philip

²⁸³ Vgl. hierzu G. METZLER, Konzeptionen politischen Handelns, 2005, S. 347 ff.

²⁸⁴ Zit. nach E. WOLFRUM, Rot-Grün, 2013, S. 164.

Manow hat »Merkel [...] die Republik nicht nur verwaltet. Sie hat die Regeln der alten BRD kontrolliert gesprengt.«²⁸⁵ Dieses Urteil bezieht sich vor allem auf ihre Vorgehensweise, bei strittigen Fragen den Deutschen Bundestag in den Hintergrund zu schieben oder weitgehend auszuschalten. Ob Atom-Konsens und später Atom-Moratorium, ob Aussetzung der Wehrpflicht, »Ehe für alle«, EU-Rettungsschirme oder Flüchtlingspolitik – entweder wurde das Parlament im Sinne einer »paktierten« Gesetzgebung, also einer Vorab-Einigung mit vorparlamentarischen Akteuren, die dann in unveränderter Form dem Bundestag vorgelegt und von ihm gebilligt wurde, de facto umgangen, der Gesetzesvorrang missachtet oder das Regierungshandeln im Plenum nicht zur Diskussion gestellt. Die Kanzlerin, so das noch schärfere Urteil eines journalistischen Kritikers, »behandelt das Parlament nach Gusto«. Während sich die Selbstherrlichkeit der Exekutive verstärkte, nehme der Einfluss des Parlaments »in unglaublicher Weise ab. [...] Der Kaiser der Demokratie, der Bundestag, ist nackt. Er sagt nichts, er will nichts sagen, er hat nichts zu sagen.«²⁸⁶ Übergangen oder gar bewusst ins Abseits gedrängt, habe sich der Bundestag in den genannten Fällen nicht dazu durchringen können, seine Regelungskompetenz durchzusetzen und seine Rolle als »Forum der Nation«, als Ort zentraler gesellschaftlicher Debatten, wahrzunehmen.

Entscheidender aber für das Verhältnis von Koalition und Opposition wurden in diesen Jahren die Erosion der beiden Volksparteien und das Auftreten neuer parlamentarischer Mitbewerber. Die Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder hatten die »Linke« erstarben und zu einer bundesweiten politischen Kraft werden lassen. Bei den Bundestagswahlen 2005 wurde so »Rot-Grün« zwar abgewählt, aber auch »Schwarz-Gelb« verfehlte eine parlamentarische Mehrheit. Somit blieb nur eine neue Große Koalition als (ungeliebte) Alternative übrig. Nach dem nächsten Urnengang reichte das Ergebnis zwar für das vertraute Bündnis aus Unionsparteien und Liberalen, aber vier Jahre später mussten sich erneut die beiden Volksparteien zusammenschließen. 2017 wiederholte sich diese Konstellation; die Alternative wäre eine Dreierkombination aus CDU/CSU, Liberalen und »Grünen« gewesen, die sich jedoch nicht realisieren ließ. Mit dem Einzug der AfD in das Parlament am Spreuer gab es nun sechs Fraktionen, die sich die Regierungs- und Oppositionsfunktion teilen mussten.

Wie oben ausgeführt, hatte die Stabilität der »Bonner Republik« auf Zweierkoalitionen aus einer der beiden Volksparteien und einem kleineren Partner beruht, die sich beide politisch-weltanschaulich nahestanden. In dem viele Wähler mittlerweile den Volksparteien davonlaufen, weil sie deren permanentes Bemühen um einen Ausgleich der Interessen als programmatische Unschärfe, ja, als

²⁸⁵ Philip Manow, »Das Ende der Situationsvernunft«, in: DIE ZEIT, 14.7.2018.

²⁸⁶ So Heribert Prantl, »Eine verrückte Demokratie«, in: SÜDDEUTSCHE ZEITUNG, 7.5.2011.

Beliebigkeit wahrnehmen, stellen sie dieses Modell grundsätzlich infrage. Zudem – so zumindest die Einschätzung mancher zeitgenössischer Beobachter – haben sich die Hauptkonfliktlinien in der Politik verändert. Waren sie früher vor allem durch ökonomische Grundausrichtungen bestimmt, die in dem Antagonismus von Kapital und Arbeit ihren Ausdruck fanden, so ist mittlerweile die entscheidende politische Grundierung durch den politisch-kulturellen Gegensatz von kosmopolitisch versus national, von global und universalistisch gegen die hergebrachte »alte« Ordnung bestimmt. War für die beiden Volksparteien der Ausgleich sozialer Interessen konstitutiv gewesen und hieraus ihre politische Anziehungskraft erwachsen, so haben sie nicht nur in diesem Feld mittlerweile an Glaubwürdigkeit eingebüßt, vielmehr gelingt es ihnen in einer »Gesellschaft der Singularitäten«²⁸⁷ nur schwer, auf neue Identitätsfragen Antworten zu geben.

Stattdessen steigen Parteien in der Wählergunst, die größere Eindeutigkeit und Authentizität versprechen. So hat sich mittlerweile das bundesdeutsche Parteienspektrum umgruppiert zu einer Anzahl von mehreren Parteien mittlerer Größe, die in anstehenden Wahlen um den ersten Platz konkurrieren, und kleineren Mitbewerbern, die dieses Bild abrunden. Nach dem Wahlabend schält sich eine gleichsam »geborene« Mehrheitsführerin und »Kanzlerpartei« nicht mehr heraus. Aber auch in dieser Situation kommen die Parteien nicht umhin, für die Bildung einer Regierung Koalitionen einzugehen, in Zukunft möglicherweise eher Dreier- als Zweierbündnisse, deren Politik nur in Moderation, Kompromiss und einem eher präsidialen Regierungsstil bestehen kann. Ja, angesichts der Diskreditierung volksparteilicher Breite und der Orientierung der Parteien an einem klaren Profil sehen manche die Gefahr, dass Koalitionen künftig vor allem arithmetisch begründet werden, aber nur sehr bedingt noch eine politisch-programmatische Schnittmenge aufweisen. Dies verspricht keine Stabilität. Die Abkehr von einem bipolaren Parteiensystem mit zwei starken Volksparteien als Gravitationszentren der beiden Lager zu einem um die Mitte zentrierten Parteiensystem mit mehreren mittelgroßen Parteien, bei dem sich Protest vor allem an den Rändern artikuliert, hat die parlamentarische Konstellation im Deutschen Bundestag somit in markanter Weise verändert. Die Furcht, dass sich eine an »Weimar« erinnernde Parteienkonstellation etablieren könnte, begleitet die Diskussion um Wahlergebnisse seitdem wie ein *cantus firmus*.

²⁸⁷ A. RECKWITZ, *Die Gesellschaft der Singularitäten*, 2017.

Neuntes Kapitel

Der Bundestag und außerparlamentarischer Protest

Außerparlamentarischer Protest begleitete den Deutschen Bundestag von Anfang an. Mitgliederstarke Verbände – Kriegsoffer und -hinterbliebene, Flüchtlinge und Vertriebene, Gewerkschaften, Bergleute, Landwirte etc. – nahmen die parlamentarische Beratung der sie tangierenden Gesetzgebungsvorhaben immer wieder zum Anlass, ihre Mitglieder zu machtvollen Demonstrationen in Bonn aufzurufen, um so die Abgeordneten auf die eigenen Forderungen aufmerksam zu machen und deren Erfüllung anzumahnen. Lobbyismus durch einzelne Funktionäre wurde so publikumswirksam ergänzt durch öffentliche Kundgebungen in Reichweite des Parlaments. 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 vorgebracht wurden und man auf ihrer Erfüllung insistierte. In einer pluralistischen Gesellschaft war in den Augen der Bonner Parlamentarier die Artikulation von Interessen ein legitimes Anliegen, zumal sie in manchem Fall dem veranstaltenden Verband verbunden waren und sich bemühten, dessen Mitglieder und Anhänger für die eigene Partei zu gewinnen.

Allerdings sollten gewisse Verhaltenskodizes gewahrt bleiben. Ein Grenzfall tat sich auf, als im Vorfeld der Verabschiedung des Montanmitbestimmungsgesetzes die Gewerkschaften es nicht bei öffentlichen Protesten beließen, sondern einzelne von ihnen Vorbereitungen für einen Streik trafen; mit ihm wollten sie die Abgeordneten unter Druck setzen, die bisherige Mitbestimmungsregelung beizubehalten und auf weitere Industriezweige auszudehnen. 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 beabsichtigten, ihre Sichtweise von sozialer Demokratie derjenigen der gewählten Volksvertreter entgegenzusetzen. Hier wollten sie den Vorrang und die Entscheidungskompetenz des Parlaments unbedingt wahren. Durch die Intervention des Kanzlers konnte diese Eskalation schließlich abgewandt werden. Doch blieb die Drohung eines »politischen« Streiks auch in Zukunft bei

verschiedenen Anlässen, etwa den Debatten um die Notstandsgesetze, 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. Ihren Höhepunkt erreichte die Bewegung mit einer Kundgebung in der Frankfurter Paulskirche am 29. Januar 1955, als vor etwa 1000 Teilnehmern prominente Redner, darunter der Theologe Helmut Gollwitzer und der Vorsitzende der Gesamtdeutschen Volkspartei, Gustav Heinemann, unter dem Motto »Rettet Einheit, Frieden und Freiheit!« dazu aufriefen, die Ratifikation der Westverträge auszusetzen, fürchteten sie doch, dass durch diesen Schritt die Wiedervereinigung auf unabsehbare Zeit unmöglich gemacht werden würde.

Bereits die »Ohne mich«-Bewegung war von Unterschriftenaktionen, 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 ein Plebiszit über die Schaffung einer westdeutschen Armee anstrebte. Diese Initiative stellte gleichsam die Systemfrage, da das Grundgesetz keine derartigen Elemente kannte, sondern der Verfassungsgeber sich bewusst für ein reines Repräsentativsystem entschieden hatte.

Im linken politischen Spektrum, etwa in manchen Bezirksverbänden der SPD, fand diese Kampagne durchaus Zustimmung. Die Spitzen von Partei und Fraktion traten dem jedoch entschieden entgegen und verwiesen auf Neuwahlen als die einzig legitime Bekundung des Willens der Bevölkerung. Dies galt noch mehr für die Koalitionsfraktionen. Auch der Kanzler betonte, dass »das Grundgesetz [...] keine Volksbefragung« kenne und für die Wehrfrage »der Bundestag [...] die hierzu kompetente Körperschaft«²⁸⁸ sei. In einem Erlass unterband die Bundesregierung schließlich die Durchführung der Volksbefragung und verwies hierbei auf die Infiltration der Aktionskomitees durch von Ost-Berlin gesteuerte Gruppen – ein häufiges Argument im antikommunistischen Klima der frühen Bundesrepublik.

Der Hinweis in allen politischen Lagern, dass das Grundgesetz keine plebiszitären Elemente kenne, dass somit das Plenum des Deutschen Bundestages der Ort für die Debatte um die Wiederbewaffnung sei, war nicht von der Hand zu weisen, hatten dessen Mütter und Väter doch bewusst und aus guten Gründen auf die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid verzichtet. Auch dürften den zentralen Akteuren von Regierung und Opposition die fatalen Neben-

²⁸⁸ Zit. nach M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018, S. 674.

wirkungen plebiszitärer Aktionen in der Weimarer Republik noch in lebhafter Erinnerung gewesen sein, so dass sie das politische System der Bundesrepublik Deutschland derartigen Zerreißproben nicht aussetzen wollten. So setzten sie auf das Parlament als Arena für den Streit über die Wehrpolitik oder eben auf Wahlen, wenn man die Bevölkerung befragen wollte, wobei auch der SPD-Führung klar war, dass der Weg zu vorzeitigen Neuwahlen mit hohen Hürden versperrt war.

Bei der »Kampf dem Atomtod!«-Bewegung schob die SPD die Bedenken gegen plebiszitäre Aktionen jedoch beiseite und versuchte, mit einer breit gefächerten Kampagne eine »Volksbefragung« zur Atomrüstung in Gang zu setzen. Den Anstoß zu dieser neuen, nun mit großer Vehemenz und neuen Aktionsformen auftretenden außerparlamentarischen Protestwelle bildete die Mitte der 1950er Jahre aufflammende Debatte um das atomare Wettrüsten und um die Stationierung von Atomwaffen in Westdeutschland. Das neue Kriegsbild, das sich durch die nukleare Option ergab, weckte existentielle Befürchtungen vor der Vernichtung der menschlichen Zivilisation und beschwor die Frage nach der moralisch-ethischen Dimension einer militärischen Nutzung der Kernenergie herauf. Insofern waren diese Auseinandersetzungen in eine weltweite Kontroverse über dieses Thema eingebettet.

Während der Kanzler und auch die Spitzen der Koalitionsfraktionen versuchten, diese Debatte, die weit in das bürgerliche Lager hineinreichte, zu beschwichtigen und die Risiken der militärischen Nutzung der Nukleartechnologie herunterzuspielen, schien es der SPD-Führung zumindest erwägenswert, diese außerparlamentarische Unruhe aufzunehmen und – etwa in Anknüpfung an die »Paulskirchen«-Bewegung – sich mit einem Appell mit Unterschriften aus allen Gesellschaftskreisen an die Öffentlichkeit zu wenden. So startete die Partei ab Januar 1958 eine Aufklärungskampagne, in die auch die Spitze der Bundestagsfraktion mit einbezogen wurde. Die nun anlaufende Aktion brachte einen großen Mobilisierungsschub; bis Ende Juni 1958 nahmen weit über 300 000 Personen an entsprechenden Demonstrationen teil. Sie erzeugten damit »eine Basiswirkung, wie sie seit 1945 keine politische Forderung der SPD- und der Gewerkschaftsführung hatte erzielen können.«²⁸⁹

Nun jedoch vermengte sich dieser öffentliche Appell 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. Anlässlich einer von der Union angestoßenen, von »Siedehitze«²⁹⁰

²⁸⁹ K. KLOTZBACH, *Der Weg zur Staatspartei*, 1982, S. 471.

²⁹⁰ So H. K. RUPP, *Außerparlamentarische Opposition*, 1970, S. 151.

gekennzeichneten Redeschlacht im Deutschen Bundestag um die Außen- und Sicherheitspolitik brachte die SPD-Fraktion am 25. März 1958 einen Gesetzentwurf²⁹¹ ein, in dem sie forderte, eine Volksbefragung zur Ausrüstung deutscher Streitkräfte mit atomaren Sprengkörpern und zur Anlage von Abschussvorrichtungen für diese Waffen in Westdeutschland durchzuführen. In Analogie hierzu wurden auch auf Landesebene, so in den sozialdemokratisch regierten Stadtstaaten Hamburg und Bremen, sowie auf kommunaler Ebene, so vor allem in Hessen, entsprechende Vorbereitungen für eine Volksbefragung auf den Weg gebracht.

Die Debatte über diesen Gesetzentwurf der SPD-Fraktion geriet zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung über die Möglichkeiten und Grenzen plebiszitärer Elemente innerhalb der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Den schwersten Stand hatten hierbei die Initiatoren des Gesetzentwurfs. Wenn die SPD-Redner mehrfach darauf hinwiesen, dass der Aufruf zu einer Volksbefragung doch vom Parlament ausgehen solle und er damit kein verfassungsmäßig unzulässiges Volksbegehren sei, mussten sie sich von der Gegenseite vorhalten lassen, dass sie sich damit ausgerechnet das Instrument zu eigen machten, mit dem Hitler zu Beginn seiner Herrschaft seine diktatorische Stellung abgesichert habe – ein politisch geradezu tödlicher Vorwurf.²⁹²

Demgegenüber verwiesen die Regierungsfractionen auf die bestehende Verfassungsordnung. »Eine Volksbefragung«, so Bundestagspräsident Gerstenmaier in entschiedenem Ton vor den Unionsabgeordneten, »sei im Grundgesetz nicht vorgesehen«. Der Antrag der SPD

»unterminiere die Art und Form des freiheitlichen Rechtsstaats 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 nicht selbst 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«.²⁹³ Angesichts dieser eindeutigen Haltung wurde der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion dann auch in namentlicher Abstimmung abgelehnt.²⁹⁴

Die noch schmerzlichere Niederlage erlitten die Initiatoren vor dem Bundesverfassungsgericht, das Ende Juli 1958 die in Hamburg und Bremen erlassenen Gesetze über die Volksbefragung zu Atomwaffen für nichtig erklärte und dem

²⁹¹ BT Dr. 03/303.

²⁹² Mit Volksbefragungen hatte Hitler den Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund, seine Einsetzung als Staatsoberhaupt nach dem Tod Hindenburgs sowie den Einmarsch deutscher Truppen in das Rheinland legitimieren lassen.

²⁹³ Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 15.4.1958, Sitzungsprotokolle 03/56, S. 150 f.

²⁹⁴ BT Sten. Ber., 31. Sitzung vom 13.6.1958, S. 1695 und 1746.

Land Hessen einen Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens bescheinigte, da die Regierung in Wiesbaden die Beschlüsse der Gemeinden über eine Befragung ihrer wahlberechtigten Mitglieder zur atomaren Aufrüstung der Bundeswehr geduldet habe. Dieser Spruch der Karlsruher Richter war das Todes-

urteil für die Volksbefragungsinitiative; stattdessen schief das Vorhaben schon bald ohne größeres Aufsehen ein.

Die »Kampf dem Atomtod!«-Kampagne war machtvoller und gesellschaftlich breiter als die »Paulskirchen«-Bewegung. Wieder stand ein absolutes, politisch nicht verhandelbares Ziel in ihrem Zentrum, nämlich die Abwehr eines Atomkriegs und der mit ihm einhergehenden Verwüstungen. Die Regierungsfractionen waren nicht immun gegen dieses Thema, doch versammelten sie sich schnell hinter dem Kanzler und dessen Außen- und Sicherheitspolitik. Insofern konnten sie sich als standhafte Vertreter des Prinzips der repräsentativen Demokratie positionieren, 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 zunächst einmal aus ihrem programmatischen Fundament, in dem das Friedenspostulat, das Abrüstungsgebot und die internationale Kooperation in diesem Bereich einen deutlich größeren Rahmen 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, in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit zu erringen oder gar aus ihrer langen und frustrierenden Verbannung auf die Oppositionsbänke ausbrechen zu können.

Dennoch stellte dies für die Partei 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 erschien es durchaus verlockend, sich das Potential des außerparlamentarischen Protestes zunutze zu machen und dessen Trägergruppen für sich zu gewinnen. Zu welcher zweifelhaften Unternehmungen dieser Spagat zwischen dem parlamentarischen und dem außerparlamentarischen Raum führen konnte, zeigte insbesondere die Initiative für eine Volksbefragung; nicht nur widersprach sie dem eigenen Verfassungsverständnis, sie knüpfte auch an Akklamationsformen aus dem Dritten Reich an, was sie zusätzlich diskreditierte. Entsprechend verkrampft verlief dann auch die politische Debatte zu diesem Vorstoß, in der nicht die erste Garde der Fraktion – und nicht die »Godesberger« Reformer – auftraten. Nach der parlamentarischen Niederlage und der Abfuhr durch das Bundesverfassungsgericht verschwand das Thema dann auch schnell von der politischen Agenda.

Heftiger außerparlamentarischer Protest loderte erneut anlässlich der Debatten um eine Notstandsverfassung auf; er mündete schließlich in den »heißen« Mai 1968, der manche Beobachter an das Ende der Weimarer Republik gemahnte. Erneut war es ein gleichsam unterhinterfragbares Thema, das im Mittelpunkt dieser Kontroverse stand, nämlich die Bewahrung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik und deren Ausbau zu einer »echten« Demokratie. In diesen Debatten spiegelten sich Veränderungen der politischen Kultur wider, bei der kritische Stimmen die Verfassungswirklichkeit in Westdeutschland hinterfragten und sie allenfalls als 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, ja, dass die parlamentarischen Institutionen nicht mit Leben gefüllt, sondern in bloßem Ritual erstarrt seien,²⁹⁵ war nur ein Befund unter anderen. Zwar sei es, wie er zugab, anders als nach 1918 gelungen, ein 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 Obrigkeitsstaates gekennzeichnet. Hier sah er deutliche Parallelen zur Weimarer Republik, wo ebenfalls das politische System nur formal auf das Parlament ausgerichtet gewesen sei, während Bürokratie, wirtschaftliche Interessengruppen und Reichswehr einen »Staat im Staate« gebildet, sich der politischen Einbindung in die Parteiendemokratie entzogen und sie schließlich mit einem Pakt mit Hitler hätten liebäugeln lassen.

Vor diesem Hintergrund konnte die Erarbeitung einer Notstandsverfassung schnell in ein falsches Fahrwasser geraten. Schon der linke Flügel der SPD lief Sturm gegen die beabsichtigten Regelungen. In ihrem eigenen Selbstverständnis und eingedenk ihrer Parteigeschichte sahen sich die Sozialdemokraten als die berufenen Wähler der Demokratie in Deutschland, was Teile der Partei zu unnachgiebigen Kritikern der so perzipierten Einschränkungen demokratischer Freiheiten durch die geplante Notstandsregelung machte. Zudem waren sie historisch wie emotional eng mit einem weiteren machtvollen Akteur gegen die Notstandsgesetze verbunden, den Gewerkschaften, die sich ähnlich wie die SPD ein Wächteramt für eine demokratische Ordnung in Deutschland zuschrieben. Aus dieser Interaktion zwischen parlamentarischem und vorparlamentarischem Raum erwachsen die frühen Proteste gegen die vorgesehene Notstandsregelung.

Zu dieser Front der Kritiker trat Mitte der 1960er Jahre als weiterer Akteur die sich mehr und mehr politisierende Studentenbewegung hinzu. Ging es dem linken Flügel der SPD, den Gewerkschaften und manchem Repräsentanten einer skeptisch eingestellten intellektuell-linksliberalen Öffentlichkeit bei ihrer

²⁹⁵ R. DAHRENDORF, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, 1965, S. 461.

Ablehnung der Notstandsgesetze um die defensive Verteidigung von Verfassungspositionen, letztlich die Bewahrung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, so stand die sich formierende Studentenbewegung mit dem Sozialistischen Studentenbund (SDS) an der Spitze dem bestehenden Staat und seiner Gesellschaftsordnung in großen Teilen ablehnend gegenüber. Für Teile des SDS fügten sich die Notstandsgesetze in ihr übergreifendes Bild einer zunehmend autoritären und antidemokratischen Entwicklung von Staat und Gesellschaft, in der die politischen Institutionen am Ende nur noch formal als demokratisch legitimiert gelten konnten, wobei die Notstandsgesetze als Vorbereitung auf eine bevorstehende offen diktatorische Herrschaft interpretiert wurden.

Hierbei absorbierte die sich formierende Außerparlamentarische Opposition antiparlamentarische Theoreme und Denkmodelle, insbesondere die neomarxistischen Theorien Horkheimers und der Frankfurter Schule und dessen Lehrsatz vom »autoritären Staat«, nach dem Staat und Wirtschaft mehr und mehr zugunsten der herrschenden Schichten verschmelzen würden und sich damit das Parlament zu einem korporatistischen Organ im Dienste des Kapitals zu entwickeln drohte. Ähnlich argumentierte Johannes Agnoli, dessen Abhandlung »Die Transformation der Demokratie« unter den Jüngern des Antiparlamentarismus »kanonischen Rang beanspruchen« sollte.²⁹⁶ Agnoli interpretierte die Geschichte der repräsentativen Demokratie als Verfallsgeschichte, in der das Parlament den pluralistischen Meinungs- und Interessenkampf mittlerweile nurmehr zum Schein austrage und damit zu einem Teilorgan des autoritären Staates degeneriere. Die Bundesrepublik 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.²⁹⁷ Damit waren Themen angesprochen, die weit über die Notstandsregelung hinausgingen.

Das Neue und Prägende an der entstehenden APO war die Beteiligung 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 und Anmaßung forderte sie die etablierte Politik geradezu heraus. In diesem zuspitzenden, dramatischen, expressiven Habitus von Protest unterschied sie sich politikulturell ganz wesentlich vom nüchternen, formalisierten und institutionalisierten Parlamentsbetrieb. Hier war ein Zusammenwirken kaum denkbar.

²⁹⁶ So F. SCHNEIDER, Dienstjubiläum einer Revolte, 1993, S. 49.

²⁹⁷ J. AGNOLI/P. BRÜCKNER, Die Transformation der Demokratie, 1967, S. 68 f.

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 anlässlich der abschließenden Lesung der Notstandsgesetze beteiligte sich der Deutsche Gewerkschaftsbund jedoch nicht mehr, sondern veranstaltete eine eigene Kundgebung in Dortmund. Unterschiedliche Einschätzungen über Wege und Mittel außerparlamentarischer Aktionen, über Funktion und Zielsetzung derartiger Proteste wie über Aktionsformen und Ausgestaltung von politischem Dissens hatten zu diesem Zerfall der außerparlamentarischen Notstandsopposition geführt.

Die Bundestagsabgeordneten taten sich schwer, mit diesen Protesten umzugehen. In Bezug auf die Notstandsgesetze versuchten sie, auf die Bedenken aus den eigenen Reihen wie aus dem Lager der Gewerkschaften einzugehen und insbesondere die Einschränkung der Grundrechte im Notstandsfall, die vor allem in der Kritik stand, auf ein Minimum zu reduzieren. Diese Strategie war erfolgreich, so dass das Gesetzespaket am 30. Mai 1968 mit der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet werden konnte. Wenig später passierte es auch den Bundesrat. Die eingespielten Mechanismen der Mehrheits- und Konsenssuche, die das Agieren im parlamentarischen Raum bestimmten, hatten auch in diesem Fall ihre Wirkung entfaltet. So fiel der Kampf gegen die Notstandsgesetzgebung nach seinem Kulminationspunkt im Frühjahr 1968 rasch in sich zusammen. Die Erzeugung von Legitimität durch Verfahren – dieser Grundsatz des Parlamentarismus hatte sich auch in diesem Fall behauptet.

Dies galt nicht für den antiparlamentarischen Teil der Protestwelle. Die Diagnose, dass die institutionelle Demokratisierung der Bundesrepublik, wie sie nach 1949 erfolgt war, durch eine gesellschaftliche Demokratisierung untermauert und abgestützt werden müsse und dass auf diesem Weg noch manche Etappe zu bewältigen sei, mochte für manchen Abgeordneten durchaus nachvollziehbar sein. Soweit der Bundestag hierzu beitragen konnte, musste dies in seiner Sicht jedoch durch parlamentarische Verfahren und legislative Prozeduren, nicht aber durch außerparlamentarische Aktionen, gar am Rande von Nötigung und Gewalt, erfolgen.

»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 auch ruhig kämpferische Auseinandersetzung geht, werden wir uns nicht entziehen.«

Diesem Plädoyer des Innenministers²⁹⁸ für den Umgang mit konstruktiver Kritik schloss sich auch CDU/CSU-Fraktionschef Barzel an:

»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. [...] Fortschritt durch Werktagsarbeit – das heißt Demokratie.«

Man müsse Stein auf Stein in diesem grauen Alltag der Parlamentsarbeit setzen. Demokratie brauche ebenso schöpferische Kritik wie Gesetzmäßigkeit. »In der Gesetzmäßigkeit ist der Fortschritt auf eine demokratische Weise möglich.«²⁹⁹

In dieser Pose der Verteidigung der im Grundgesetz kodifizierten parlamentarischen Demokratie war kein Raum für eine Verständigung mit der auf ganz andere Muster von Weltdeutung setzenden und das Institutionelle ablehnenden Protestbewegung. Selbst die zaghaften Versuche der nachfolgenden Regierung Brandt/Scheel, das westdeutsche politische System zu einer »Partizipationsdemokratie« zu öffnen und »mehr Demokratie [zu] wagen«, gab allenfalls kleineren Gruppen der APO Gelegenheit, aus der Sphäre des Protestes in diejenige der praktischen Politik überzuwechseln und zu versuchen, unter Einhaltung regelhafter Verfahren Anstöße zu ihrer Reform zu vermitteln. Wie sie schnell erleben mussten, veränderte dieser »Marsch durch die Institutionen« sie mehr, als sie die Institutionen zu verändern vermochten.

Die Erfahrung, dass sie durch Teilhabe am politischen System auch in dessen institutionelle wie habituelle Formen hinein sozialisiert wurden, sollten auch die Neuen Sozialen Bewegungen machen. Diese die 1970er und 1980er Jahre prägende Protestbewegung war gesellschaftlich deutlich breiter aufgestellt als die APO und kehrte im Gegensatz zu ihren »alten« Vorgängern nicht den Klassen Gegensatz bzw. die Anliegen und Konflikte der Arbeitsgesellschaft als zentralen Beweggrund ihrer Konstituierung heraus, sondern die Erkenntnis von den »Grenzen des Wachstums«, und thematisierten damit Fragen ökologischen Wirtschaftens, weltweiter Verteilungsgerechtigkeit und einer Welt ohne die zivile wie militärische Nutzung der Kernenergie. Sie umfassten im Wesentlichen die (Neue) Frauenbewegung, die (Neue) Umwelt- und Ökologiebewegung sowie die (Neue) Friedensbewegung, wengleich sich an ihren Rändern eine Fülle von weiteren Initiativen und Gruppen angesiedelt hatten, die sich anderen Anliegen widmeten. Das Neue an dieser Bewegung war, dass sie Werte und Überzeugungen, ja,

²⁹⁸ So Innenminister Benda im Bundestag, BT Sten. Ber., 169. Sitzung vom 30.4.1968, S. 8996 f.

²⁹⁹ Ebd., S. 9021 f.

ein Lebensgefühl, ansprachen, welche sich von den Leitvorstellungen der westdeutschen Mehrheitsgesellschaft markant unterschieden und auch im Deutschen Bundestag nicht repräsentiert waren. Deshalb waren eine Verständigung mit diesem Protest und seine Assimilation so schwierig.

Auch die Neuen Sozialen Bewegungen bedienten sich der Protestformen und medialen Strategien, die schon das Agieren der APO gekennzeichnet hatten, weiteten sie jedoch inhaltlich wie habituell aus. Waren die am Anfang dieser Entwicklung stehenden Bürger- und Basisinitiativen noch im Wesentlichen lokal entstanden und auch vornehmlich lokalen Themen verpflichtet, so setzte schon bald ein Prozess der Ausweitung ihrer Agenda wie ihrer kommunikativen und organisatorischen Vernetzung ein, so dass sie zu einem bundesweiten Phänomen wurden. Gerade die Umweltbewegung erwies sich als Wegbereiterin der neuen Protestkultur. »Vor dem Hintergrund des ökologischen Bewusstseinswandels und der Wahrnehmung einer allgemeinen Krisen- und Umbruchsituation in den 1970er Jahren [zog sie] beträchtliche Aufmerksamkeit auf sich und machte Umweltthemen zum medialen Dauerbrenner.«³⁰⁰ Hierbei gelangt in manchem Fall die Kooperation und Vernetzung mit lokalen Eliten und der lokalen Bevölkerung, was – wie das Beispiel der geplanten Atomanlage in Wyhl zeigt – den Erfolg des Protestes erhöhte.

Die größte Mobilisierung von Protest erreichte jedoch die Friedensbewegung der 1980er Jahre; unter dem Motto »Nein zur Nachrüstung« kamen im Herbst 1983 im gesamten Bundesgebiet mehr als eine Million Menschen zusammen, um gegen den NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979 und die geplante westliche Nachrüstung mit atomaren Mittelstreckenraketen zu demonstrieren. Menschenketten, Sitzblockaden und Großdemonstrationen bestimmten die Pressebilder dieser Tage. Mit diesen Friedensprotesten »kehrte die Straßendemonstration ins »gute Bürgertum« zurück, von wo sie, mit Ausnahme von Wahlkampfkundgebungen und dem Kampf um Frauenrechte, seit 1900 weitgehend verschwunden waren – obwohl doch die Anfänge modernen Straßenprotests eng mit der bürgerlichen Freiheitsbewegung des Vormärz verknüpft sind.«³⁰¹ In einer Fülle von Veranstaltungen, die von kleinräumigem Straßentheater und lokalen Umzügen, von Blockaden vor Raketendepots bis hin zu zentralen Großveranstaltungen mit Hunderttausenden von Teilnehmern reichten, wurde »Frieden« zum bestimmenden Thema.

Auch die Protestformen wurden vielgestaltiger. Gerade die Sitzblockaden und die Menschenketten, beides aus dem Repertoire des »zivilen Ungehorsams« ent-

³⁰⁰ P. GASSERT, *Bewegte Gesellschaft*, 2018, S. 149.

³⁰¹ Ebd., S. 159.

lehnt, wurden zum Sinnbild der neuen Friedensbewegung.³⁰² Habituell und von ihrer Ästhetik her stand sie deutlich in der Tradition der Protestbewegungen um 1968 und der Ostermarschbewegung zuvor, wenngleich Frauen nun eine deutlich größere Rolle zukam als in den eher maskulin geprägten Vorläufern. An ihr nahmen Männer und Frauen, Ältere und Jüngere, ja, ganze Familien, teil, was ihre gesellschaftliche Breite aufzeigte. Die visuellen Protestinszenierungen verdichteten kollektive Leitwerte, aber auch latente Ängste, auf affektiv wirksame Weise, um so Sympathisanten und Teilnehmer für die eigenen Forderungen mobilisieren zu können. Hierbei übernahmen sie Elemente des emphatischen Protesthabitus der Studentenbewegung, schwächte dessen provokatorisches Potential jedoch ab. Dies erhöhte ihre Breitenwirkung.

Die Bundestagsparteien taten sich schwer mit den Neuen Sozialen Bewegungen. Programmatisch wie in der praktischen Politik nach wie vor eher auf die Industriegesellschaft und den technologischen Fortschritt ausgerichtet, trafen sie der Wertewandel der 1970er Jahre und das »Ende der Zuversicht« (Jarausch) weitgehend unvermittelt. Zwar begrüßten sie im Prinzip politisches Engagement und politische Teilhabe durchaus, doch warfen sie den neuen Bürgerbewegungen oder den anderen nun auftretenden Basisorganisationen vor, nur partikulare Interessen zu vertreten, während sie für sich in Anspruch nahmen, sich am Gemeinwohl zu orientieren und einen breiteren Horizont an politischen Handlungsfeldern im Blick zu haben. Politik war für sie die rationale Aushandlung und Ermöglichung des Machbaren. Zudem war ihr Politikverständnis an Institutionen gebunden, während die Alternativbewegungen vielfach durch prinzipielle Skepsis gegenüber staatlichem Handeln geprägt waren. Und nicht zuletzt stießen die postmateriellen Werte, die für letztere leitend waren, bei den traditionellen Parteien auf Vorbehalte. Allenfalls an ihren Rändern gab es Überschneidungen mit den sich formierenden Neuen Sozialen Bewegungen.

Die änderte sich jedoch schon bald. Der Aufstieg der Ökologie- und Friedensbewegung entfaltete Wirkungen weit in die politischen Parteien hinein. Vor allem am linken Rand der Sozialdemokratie, aber nicht nur dort, entwickelten sich Sympathien und Foren der Kooperation mit den Protestbewegungen, was die Partei mehr und mehr vor eine Zerreißprobe stellte. Die Nachrüstungsdebatte 1981/82 und die sie begleitenden Massenproteste tangierten zudem ihre Handlungsfähigkeit als Koalitionspartner, taten sich doch deutliche Differenzen zwischen Brandt als Partei- und Schmidt als Regierungschef auf in der Frage, wie man sich zur Friedensbewegung und ihren Anliegen stellen solle. Auch wenn der Bruch der Koalition nicht allein oder in erster Linie auf den Dissens in der Nach-

³⁰² Selbst eine Volksbefragung wurde wieder durchgeführt. Vgl. für Einzelheiten K.-H. REUBAND, Die »Volksbefragungskampagne« der Friedensbewegung, 1985.

rüstungsfrage zurückzuführen ist, so war er doch der medienwirksame Hintergrund dieser Entwicklung. Die neue christlich-liberale Regierung vollzog dann den Nachrüstungsbeschluss. Obwohl auch die beiden neuen Koalitionspartner nicht immun waren gegen das Friedensthema, unterstützten sie den Kurs des Regierungschefs in der Nachrüstungsfrage doch ohne größeres Zögern. Mit der Bundestagsentscheidung vom 22. November 1983 erlitt die Friedensbewegung ihre entscheidende Niederlage.

Für Philipp Gassert war mit den Neuen Sozialen Bewegungen der »Protest in der Mitte der bürgerlichen Gesellschaft angekommen«. ³⁰³ Seien dort entsprechende Aktionen der Arbeiterbewegung oder der studentischen APO noch als unstatthaft, ja, als revolutionär, angesehen worden, so sei der Streit um Ökologie und Frieden »Arbeit am Konsens« gewesen, habe gar das liberal-demokratische Einvernehmen in der bundesrepublikanischen Gesellschaft bestärkt. Indem diese außerparlamentarischen Bewegungen bedeutende gesellschaftliche Trends aufgegriffen und ihren Protagonisten ein Sprachrohr gegeben hätten, hätten sie pazifizierend gewirkt. Dies gilt in seiner Sicht zumindest für die Friedensbewegung; während etwa die Aktivitäten weiter Teile der linksalternativen Hausbesetzerszene in Hamburg oder Berlin, die militanten Auseinandersetzungen am Bauzaun des Kernkraftwerks in Brokdorf oder auch die Gefechte mit der Polizei an der geplanten Startbahn West des Frankfurter Flughafens die bürgerliche Mitte eher abgeschreckt hätten, sei mit der Friedensbewegung der frühen 1980er Jahre der Prozess einer »Normalisierung von Protest« weitgehend abgeschlossen worden. »Straßenprotest hatte nun endgültig die ›linke Ecke‹ verlassen und war in breiten bürgerlichen [...] Kreisen angekommen.« ³⁰⁴ Die Bundesrepublik, so sein Resümee, sei in den 1980er Jahren »eine protestierende Republik« geworden. ³⁰⁵

Dies – so ließe sich schlussfolgern – hat auch die Parteiwerdung dieses Protestes befördert. Eigentlich waren die Protestbewegungen angetreten, um die Formen und Strukturen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland zu verändern und dem Repräsentativmodell neue »basisdemokratische« Verfahren und Aushandlungsmuster an die Seite zu stellen. Dies hatte ihre Breitenwirkung ausgemacht. Seit dem letzten Drittel der 1970er Jahre lassen sich jedoch erste zaghafte Schritte in Richtung der Parlamente nachweisen, um dort für die eigenen Anliegen zu kämpfen. Listen für Ökologie und Umweltschutz traten erstmals bei Kommunalwahlen an und errangen sogleich einige Kreistagssitze, ihnen folgten »bunte« Listen in Groß- und Universitätsstädten. Im Oktober 1979 zog erstmals eine »Grüne Liste« in ein westdeutsches Landesparlament, die Bremer Bürgerschaft, ein, bis 1983 folgten ihr bunt-grün-alternative Kräfte in fünf weitere

³⁰³ P. GASSERT, *Bewegte Gesellschaft*, 2018, S. 164.

³⁰⁴ Ebd., S. 135.

³⁰⁵ Ebd., S. 164.

Landesparlamente. Im selben Jahr gelang der »Grünen« auch der Sprung in den Deutschen Bundestag.

Nicht alle Aktiven begrüßten die Perspektive einer grün-alternativen Wahlbewegung. Ohnehin war die tiefsitzende Skepsis gegenüber dem Staat und seinen Institutionen von der politischen Linken in die Ökologie- und Friedensbewegung eingesickert, und auch die Erfahrung von polizeilicher Repression und der vermeintlichen Verletzung ihrer Bürgerrechte hatte viele Mitglieder zu großer Distanz zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland geführt. Der »Atom-Staat«, so die gängige These, berge die Tendenz zum undemokratischen und autoritären Überwachungsstaat in sich. Auf der anderen Seite zeigten gerade die eskalierenden Auseinandersetzungen um die geplanten Atomkraftwerke, dass die aktuelle Strategie ins Abseits führte. Da die bisherigen Aktivitäten allenfalls zur Verzögerung und Verhinderung einiger Bauprojekte geführt hätten, so musste man sich eingestehen, könne ein genereller Ausstieg aus der Atomkraft nur über den Weg in die Parlamente erfolgen, waren sie doch der Ort, um Entscheidungen in der eigenen Sache zu erreichen. Ähnliches galt für die Friedensbewegung, wo der Nachrüstungsbeschluss des Deutschen Bundestages als Bankrott der bisherigen Politik empfunden wurde.

Hierbei sollten außerparlamentarische Aktionen und parlamentarische Arbeit ineinandergreifen bzw. sich beides ergänzen. »Während die Arbeit in den Neuen Sozialen Bewegungen weiterhin das unverzichtbare Standbein sein sollte, war der grünen Parteiorganisation die Rolle des Spielbeins in den Parlamenten zuge-dacht.«³⁰⁶ Ohnehin wollte man eine »Partei neuen Typs« gründen, eine »Anti-Parteien-Partei«, die der Entfremdung der Abgeordneten durch parlamentarische Abläufe entgegenwirken, die Dominanz der Funktionärskaste beseitigen und stattdessen der Basis die ausschlaggebende Stimme geben würde. In ihrem ersten Bundesprogramm erklärten sich die »Grünen« selbstbewusst als »die grundlegende Alternative zu den herkömmlichen Parteien.«³⁰⁷ Diesem Parteien- und Politikverständnis entsprach der sorgfältig inszenierte Einzug der ersten Grünen-Fraktion in das Bundeshaus am Rheinufer. Von Vertretern ihrer Basis und einem großen Medienaufgebot begleitet, zogen die neuen Parlamentarier in einem Fußmarsch vom Bonner Hauptbahnhof durch die Innenstadt zu ihrem neuen Arbeitsplatz:

»Die Abgeordneten trugen Blumentöpfe und Nadelzweige, zwei schulterten gar einen vom Waldsterben gezeichneten Nadelbaum. Inmitten des Zuges rollte ein großer Luftballon, der den bedrohten blauen Planeten symbolisieren sollte. Die Botschaft lautete: In das Parlament zieht nicht nur eine handvoll grüner Abgeordneter, sondern

³⁰⁶ S. MENDE, »Nicht rechts, nicht links, sondern vorn«, 2011, S. 460.

³⁰⁷ Zit. nach ebd., S. 461.

die ganze grüne Bewegung ein.«³⁰⁸

Die anderen Bundestagsmitglieder taten sich schwer mit der neuen politischen Konkurrenz. Dies galt vor allem für die Frühphase der grün-alternativen Bewegung mit ihrer Militanz, ihrem expressiven politischen Stil und ihrer Absage an die Entscheidungsstrukturen der repräsentativen Demokratie. Insofern wiederholte sich hier das Phänomen der blockierten Kommunikation, das sich bereits hinsichtlich der APO und der Ostermarsch-Bewegung gezeigt hatte. Indem die Bürger- und Basisinitiativen die Legitimität parlamentarisch bekräftigter Entscheidungen entweder generell infragestellten oder aber zumindest unterlegenen Minderheiten in essentiellen Fragen ein Widerstandsrecht einschließlich gewaltsamer Proteste zusprachen, bewegten sie sich außerhalb des bundesrepublikanischen Institutionengefüges. Deshalb galt die Absage der Bundestagsabgeordneten an die grün-alternative Bewegung nicht nur den von ihr vorgebrachten politischen Maximen, sondern auch ihrem Politikverständnis und ihrem Politikstil. Die Legitimität parlamentarischer Verfahrensweisen und Entscheidungsstrukturen war für sie nicht verhandelbar.

Auch die Neuen Sozialen Bewegungen mussten sich mit der Frage auseinandersetzen, wie sie es angesichts der für sie »existentiellen« Herausforderung durch die zivil genutzte Kernenergie, durch Umweltprobleme und die atomare Rüstung mit der Verbindlichkeit demokratisch gefasster Beschlüsse halten sollten. »In dieser tiefgründigsten Auseinandersetzung der Bundesrepublik stoßen die parlamentarischen Mehrheiten an moralische Grenzen«, so Petra Kelly auf der großen Kundgebung gegen den NATO-Doppelbeschluss im Bonner Hofgarten am 22. Oktober 1983.

»Die Legitimität des Staates und die Loyalitätspflicht der Bürger sind nicht unbedingt und unbegrenzt. Jede staatliche Macht ist relativ. Wenn wir Gehorsam als ein Stück gelebter Gemeinschaft verstehen, dann hat die Loyalität dort ihre Grenze, wo die Gemeinschaft aufs Spiel gesetzt und gefährdet wird.«³⁰⁹

Wie seinerzeit im Umfeld der Ostermarschbewegung kam auch nun der Vorschlag auf, die parlamentarische Mehrheit, die sich nach den vorgezogenen Wahlen im Frühjahr 1983 für den Nachrüstungsbeschluss abzeichnete, durch einen Appell an die direkte Entscheidungsgewalt des Volkes auszuhebeln. Da einem Volksentscheid unbezwingbare verfassungsrechtliche Hürden entgegenstanden, wick man erneut auf das Projekt einer Volksbefragung aus. Trotz mancher Bedenken gegen diesen Weg brachte die Fraktion der »Grünen« Ende September 1983 somit einen Gesetzentwurf zur Durchführung einer solchen

³⁰⁸ »Frankfurter Rundschau« vom 30.3.1983, zit. nach ebd., S. 478.

³⁰⁹ Zit. nach A. WIRSCHING, Abschied vom Provisorium, 2006, S. 99.

konsultativen Befragung im Deutschen Bundestag ein; allerdings scheiterte dessen Verabschiedung an den Mehrheitsverhältnissen dort. Zwar bereitete daraufhin ein Koordinierungsgremium der Friedensbewegung eine »selbstorganisierte Volksbefragung« vor, die im Juni 1984 zusammen mit den Wahlen zum Europäischen Parlament durchgeführt werden sollte, doch war zu diesem Zeitpunkt der Zenit der Bewegung längst überschritten.

Im Vorfeld der abschließenden Beratung des Deutschen Bundestages über die Stationierung entsprechender Raketen in der Bundesrepublik machte die Friedensbewegung noch einmal ihre Anhänger mobil. Am 22. Oktober 1983, einen Monat vor dem entscheidenden Votum, »nahmen bei strahlendem Wetter rund eine Million an Großkundgebungen in Bonn, Berlin, Hamburg und anderen Großstädten teil; rund 200 000 Teilnehmer verbanden Stuttgart und Neu-Ulm mit einer »Menschenkette«.³¹⁰ Es war die größte Massenkundgebung, die die Bundesrepublik bisher gesehen hatte. Am Tag der Entscheidung selbst, am späten Abend des 22. November 1983, war das Bundeshaus am Rheinufer von Tausenden von Demonstranten belagert, die so den Abgeordneten den Widerstand der Öffentlichkeit dokumentieren wollten. Dennoch votierte am Ende eine klare Mehrheit für den Stationierungsbeschluss. Damit waren die Würfel gefallen; wie vor ihr schon die Gegner der Notstandsgesetzgebung musste auch die Friedensbewegung erleben, dass in dem Maße, wie ihr Ziel, die Nachrüstung zu verhindern, seine integrierende Kraft eingebüßt hatte, sie ihre Durchschlagskraft und gesellschaftliche Breite verlor.

Mit dem Schritt von der Bewegung zur Partei und dem Einzug in das Bonner Abgeordnetenhaus mussten die »Grünen« generell ihre Anschauungen und ihren Politikstil dem parlamentarischen Praxistest unterziehen. Die verschiedenen Häutungen auf diesem Weg sollen hier nicht näher betrachtet werden, doch stellten sie die ursprünglichen Ideale vor eine harte Bewährungsprobe. An ihrem Ende stand eine Fraktion, die zwar immer noch ihre Andersartigkeit betonte und dies in ihren Fraktionsstrukturen ja auch dokumentierte, die jedoch die Mechanismen und Gepflogenheiten des parlamentarischen Raums respektierte und sich ihnen anpasste. Nach achtzehnmonatiger Mitarbeit im Bundeshaus am Bonner Rheinufer konstatierte Antje Vollmer, immerhin zu diesem Zeitpunkt eine der drei Fraktionssprecherinnen, sie »halte im Übrigen jetzt mehr vom Parlament als zuvor«.³¹¹ Zwar hielten ihr andere Fraktionskollegen entgegen, dass »eine zu starke Betonung des Parlamentarismus« falsch sei und die parlamentarische Arbeit »zu ernst genommen« werde, doch war sich die Mehrheit der Fraktion darin einig, dass »kein Weg am Parlamentarismus vorbei« führe, ja, es »keine

³¹⁰ Ebd., S. 104.

³¹¹ Sitzung der Fraktion Die Grünen am 18.9.1984, Sitzungsprotokolle 1983–1987, Nr. 99, S. 615.

bessere Alternative zum jetzigen Parlamentarismus« gebe und das Parlament als Austragungsort für gesellschaftliche Konflikte unverzichtbar sei.³¹² Zwar blieben Vorbehalte gegenüber dessen *Procedere* und dessen Betriebsamkeit, aber auch gegenüber Prinzipien wie Arbeitsteilung und Delegation bestehen, doch waren die »Grünen« eindeutig im parlamentarischen Alltag angekommen.

Gleichzeitig wurde den anderen Bundestagsfraktionen durch Politikstil und Politikverständnis der neuen Kollegen gleichsam ein Spiegel vorgehalten. Der erste Impuls auf das unkonventionelle und teils provokante Auftreten der »Grünen« im Plenarsaal wie im parlamentarischen Alltag generell waren Spott und Hohn gelächter, doch überdeckte dies nur die Frage, wie man es selbst mit der Rückbindung an die eigene Basis halte, wie man mit dem Vorwurf umgehen solle, sich zu einer abgehobenen Funktionärskaste entwickelt zu haben, oder aber wie man den einzelnen Abgeordneten ungeachtet der Notwendigkeit arbeitsteiliger Strukturen in die Lage versetzen könne, die umfangreiche parlamentarische Agenda abzuarbeiten und hierbei doch sein eigenes Urteil nicht hinter der Folie einer Entscheidung der Gesamtfraktion zu verbergen.

In den Augen von Peter Graf Kielmansegg haben die Neuen Sozialen Bewegungen, hat insbesondere der Konflikt um Kernkraft und Nachrüstung die politische Kultur des westdeutschen Staates nachhaltig verändert. »Die bundesrepublikanische Gesellschaft ist in den siebziger und achtziger Jahren in wichtigen Segmenten wacher, selbstbewußter, kritischer geworden. [...] Dieses Mehr an politischer Beteiligung [...] ließ sich als ein Gewinn für die Demokratie verstehen.«³¹³ Aber, so fügt er hinzu, dies habe einen Preis gekostet. Indem sich Opposition zu »Widerstand« stilisierte und sich politische Urteile zu Glaubensüberzeugungen verfestigten, die kein Gespräch und keinen Kompromiss mehr zuließen, habe sich Widerspruch zu etwas Absolutem, Unbedingtem verfestigt. Grundregeln demokratischen Entscheidens wurden durch diese vermeintlich unerschütterlichen Gewissheiten infragegestellt. »Von einem wirklichen Verständnis für das Wesen demokratischen Konflikts«, so seine Bilanz, »wird man schwerlich sprechen können.«³¹⁴

Mit dem Einzug der »Grünen« in den Deutschen Bundestag verlagerten sich die Debatten über deren Anliegen in zunehmendem Maße weg von der Straße in dessen Plenum. Vor allem nachdem Teile der SPD, mittlerweile auf die Oppositionsbänke verbannt, sich der Protestbewegung angenähert hatten, wurde der Konflikt um die Kernenergie und die Nachrüstung in Wesentlichen zu einem Streit zwischen den beiden Seiten des Hohen Hauses. Auch nun blieben in beiden Oppositionsfraktionen Reste von außerparlamentarischem Protestgebaren virulent, wengleich sich die parlamentarische Arena als Ort politischer

³¹² Ebd.

³¹³ P. G. KIELMANSEGG, Nach der Katastrophe, 2000, S. 351 f.

³¹⁴ Ebd., S. 352.

Entscheidungen doch durchsetzte. Personelle Veränderungen, etwa der Rückzug Petra Kellys und der Aufstieg Joschka Fischers, der schon bald zur unumstrittenen Gallionsfigur der Partei aufstieg, begleiteten diesen Prozess.

Die jüngste Herausforderung aus dem vorparlamentarischen Raum erwuchs dem Deutschen Bundestag durch die machtvolle Globalisierungswelle, wie sie sich seit den 1980er Jahren abzeichnete und spätestens mit der Jahrtausendwende an Fahrt aufnahm. In allen westlichen Ländern griff die Empfindung um sich, dass sich im Zuge dieser Entwicklung nationale Raumordnungen auflösten, politischen Akteuren die Macht zur Bändigung und Steuerung dieser Vorgänge entglitt, vielmehr die globale Interaktion im Wesentlichen von ökonomischen Prozessen und von Akteuren getragen sei, die sich dem Prinzip einer weltumspannenden marktliberalen Ordnung verpflichtet fühlten. Der sich hieraus entwickelnde Antiglobalisierungsprotest konnte³¹⁵ eine »linke« Variante haben, wie dies für »Attac« galt oder auch für Protestgruppen aus dem sozialdemokratischen, gewerkschaftlichen und »grünen« Spektrum bis hin zu gewaltbereiten »Autonomen«, oder aber eine »rechte« Variante, die sich im Aufstieg populistischer und nationalistischer Bewegungen manifestierte.

Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere »Pegida« zu betrachten, die »Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes«, die seit Ende Oktober 2014 vornehmlich in Dresden, aber z.T. auch in anderen deutschen Städten zu allwöchentlichen Montagsdemonstrationen zusammenkommen. Die Migrationsfrage, die sich ja schon in diesem Namen niederschlägt, stand und steht für die sozialen, kulturellen und ökonomischen Folgen von Globalisierungsprozessen, für die Ohnmacht nationaler Institutionen, die Folgen der Globalisierung zu steuern, ja, für die Verflüssigung und Auflösung von Grenzen, so dass globale Migrationsströme nicht mehr kontrolliert werden können. Dies war der Ansatzpunkt für kritische Fragen nach Rolle und Gewicht von Regierung und Parlament in Berlin.

Aber diese Kritik ging und geht weiter. Mit der Parole »Wir sind das Volk!«, dem Motto der Friedlichen Revolutionäre 1989, signalisierte »Pegida« ein Kommunikationsdefizit zwischen der Bevölkerung und der politischen Klasse, das eine Krise des demokratischen Repräsentationssystems erkennen lasse. In Rousseau'scher Tradition sahen sie sich selbst als Vertreter des »wahren« Volkswillens, der von der »herrschenden Elite« unterdrückt und von der »Lügenpresse« ignoriert werde. Dieses geringe Institutionenvertrauen artikulierte sich zwar vor allem rund um die Migrations- und Integrationspolitik der Bundesregierung, reichte aber weit darüber hinaus. Gerade der Vorwurf, alle anderen, ob die politischen Parteien, die Abgeordneten, die Regierung oder die Medien, seien

³¹⁵ So die Deutung von P. GASSERT, *Bewegte Gesellschaft*, 2018, S. 209 ff.

»Volksverräter«, während man selbst das »wahre« Volk verkörpere, hatten einen antipluralistischen, totalitären Unterton, der die repräsentative Demokratie infrage stellte.

Viele dieser Anschauungen flossen in die AfD ein. Auch sie war gleichsam eine Antwort auf den Globalisierungsschub der 2000er Jahre, indem sich ihre Gründer vehement gegen die Politik der Euro-Rettung wendeten, sahen sie doch in den entsprechenden finanziellen Transferleistungen in die südeuropäischen Staaten eine tödliche Bedrohung für die gemeinsame Währung. Im Zuge sukzessiver Parteispaltungen verlagerte sich das programmatische Profil der Partei mehr und mehr in eine antieuropäische, nationalistische Richtung sowie hin zu Themen wie innere Sicherheit und Ordnung, Migration, Integration und Asyl. Hier war und ist die Überschneidung mit »Pegida« am ehesten zu erkennen. Ebenso finden in den Reihen der AfD antipluralistische Töne mehr und mehr Raum, also die Selbststilisierung als echte und einzige Vertreterin des »wahren« Volkes, verbunden mit der Verunglimpfung der politischen Konkurrenten als Verräter und Betrüger.

Insofern stehen die AfD-Fraktionen in den Parlamenten in engem Austausch mit ihren Sympathisanten in dessen Vorfeld; die für die »Grünen« oben zitierte Metapher vom Standbein im außerparlamentarischen und dem Spielbein im parlamentarischen Raum könnte auch auf diese Partei übertragen werden. Dieses bewusste Zusammenspiel, ja, Changieren zwischen beiden Sphären hat der AfD-Bundesverband in einem Strategiepapier vom Dezember 2016 auch deutlich angesprochen:

»Die Chancen und Risiken der parlamentarischen Arbeit sind immer wieder sorgfältig gegeneinander abzuwägen, Routine muss vermieden werden. Die AfD darf nicht zu einem gut laufenden Rädchen im Getriebe [der Parlamente] werden, sondern muss immer auch bedenken, dass sie ein gutes Stück von Protest gegen den Status quo lebt.«³¹⁶

Dieser Doppelcharakter zwischen »Parlamentsorientierten« und »Bewegungsorientierten«, so sehen es jedenfalls viele zeitgenössische Betrachter, kennzeichnet die Performanz der AfD in hohem Maße. Konnte der radikale und übersteigerte Habitus der »Grünen« durch den Parlamentarismus gemildert, ja, abgebaut werden, so ist längst nicht klar, ob sich eine ähnliche Entwicklung auch für die AfD prognostizieren lässt oder ob in ihrem Fall der Druck aus dem vorparlamentarischen Raum möglicherweise die gegenteilige Entwicklung befördert. Gegenwärtig zieht sie jedenfalls einen großen Teil ihrer Dynamik aus dem Zusammenspiel dieser

³¹⁶ Zit. nach W. SCHROEDER/B. WESSELS/A. BERZEL, Die AfD in den Landtagen, 2018, S. 99, Anm. 22.

beiden Sphären.

Fazit

Gegenwart und Zukunft

Welche Rolle kam dem Deutschen Bundestag im Zusammenspiel der Verfassungsorgane seit 1949 zu? Welches Gewicht vermochte er ihnen gegenüber in die Waagschale zu werfen? Welche Veränderungen lassen sich hierbei ausmachen? Wie steht es um die gegenwärtig viel zitierte »Krise des Parlamentarismus«? Und welchen künftigen Herausforderungen wird sich das Konzept des Parlamentarismus stellen müssen? Diesen Fragen soll am Ende dieser Abhandlung nachgegangen werden.

Erstaunlich ist, wie schnell der Deutsche Bundestag nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland seinen Platz in der Verfassungsordnung fand. »Eine ›Stunde Null‹, eine Mußestunde der Besinnung«, so hat es der Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis aus der Rückschau nach 25 Jahren konstatiert, »hat es für diejenigen, die den westdeutschen Staat auf allen seinen Ebenen aufgebaut haben, nie gegeben.«³¹⁷ Trotz aller »Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus« (Fraenkel) entwickelten die im Bundeshaus am Bonner Rheinufer Versammelten binnen Kurzem ein effizientes Gerüst parlamentarischer Abläufe, das sie in die Lage versetzte, die auf sie zu kommenden Aufgaben in der Gesetzgebung, der Regierungskontrolle wie in der Debatte der zentralen politischen und gesellschaftlichen Themen der Zeit zu bewältigen.

Nirgends wurde dies für den interessierten Zuschauer so eindrucksvoll sichtbar wie in den Auseinandersetzungen über die Außenpolitik. In den großen, mit scharfem rhetorischem Schwert ausgetragenen Redeschlachten über Westbindung und Wiedervereinigungsanspruch, um Wiederbewaffnung und Sicherheitsfrage sowie um Form und Intensität der europäischen Integration standen sich die Koalitions- und Oppositionsfractionen antagonistisch gegenüber. Diese Konstellation lehrte die Deutschen nicht nur, dass Demokratie Konflikt bedeutete, der mit Argumenten auszutragen war und von Mehrheiten entschieden wurde, sie bewirkte

³¹⁷ W. HENNIS, Die Rolle des Parlaments, 1974, S. 204.

auch, dass sich die Koalitionsabgeordneten hinter dem Kanzler und gleichzeitig 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.

In anderen Themenbereichen war die parlamentarische Konstellation nicht so eindeutig. Gerade die umfangreiche Integrations- und Aufbaugesetzgebung der 1. Legislaturperiode wurde in engem Einvernehmen von Regierungsfractionen und SPD-Opposition verabschiedet; spätere Beobachter haben hier gar von einer »Krypto-Koalition« gesprochen. Diese Mitwirkung an zentralen Gesetzesprojekten (wie auch die Regierungsbeteiligung auf Länderebene) hat die Einwurzelung der SPD in die politische Ordnung der Bundesrepublik ohne Zweifel gefördert. Allerdings wurde diese Zusammenarbeit mit dem Ende der 1. Wahlperiode schwächer, standen doch nun Vorhaben auf der politischen Agenda, bei denen konzeptionelle Unterschiede zwischen den beiden Seiten des Hohen Hauses vielfach eine einvernehmliche Lösung verhinderten. Nun gab das konfrontative Gegenüber stärker den Ton an.

Insofern hat Hans-Peter Schwarz die nächsten beiden Legislaturperioden als Zeit der klassischen Ausformung des westdeutschen Parlamentarismus bezeichnet. Mit dem engen Schulterschluss zwischen Regierungschef und Koalitionsfraktionen in der parlamentarischen Arbeit, gestützt von der vertrauensvollen Kooperation zwischen Adenauer und Fraktionschef Krone, bildete sich, wie er unterstreicht, die charakteristische Konstellation für ein *prime ministerial government* heraus, in der 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 Schulterschluss im Regierungslager nicht lückenlos war, vielmehr gerade die kleineren Koalitionsfraktionen immer wieder ein gerütteltes Maß an Eigensinn bewiesen, und auch die Fühlungnahme mit der Opposition in Gesetzgebungsfragen nicht völlig zum Erliegen kam, so können diese Jahre doch mit Schwarz als »die hohe Zeit des klassischen deutschen Parlamentarismus«³¹⁸ bezeichnet werden. Auch sein Kollege Hennis konstatiert, dass in diesen Jahren »das Bonner Parlament [...] in Leistung und Struktur dem Londoner Unterhaus sehr viel ähnlicher [geworden sei] als dem Reichstag der Weimarer Republik«.³¹⁹

So zutreffend diese Analyse ist, so lässt sich die Kehrseite dieses Loblieds auf die »Kanzlerdemokratie« doch nicht ausblenden. In dieser auf parlamentarische Gefolgschaft und (Gesetzgebungs)Effizienz setzenden Sichtweise blieb

³¹⁸ H.-P. SCHWARZ, »Für mich ist das Fegefeuer«, 2009, S. 36.

³¹⁹ W. HENNIS, Die Rolle des Parlaments, 1974, S. 204.

wenig Raum für eventuelle Partizipationsansprüche der Abgeordneten oder gar für Mitsprachewünsche aus der Zivilgesellschaft. Die im Bonner Bundeshaus Versammelten entwickelten in diesen Jahren wenig eigenes Gewicht, ließen sich vielmehr ohne erkennbare Bedenken oder Vorbehalte auf den arbeitsaufwendigen parlamentarischen Betrieb und auf die oben beschriebenen Aufgaben als Regierungs- bzw. Oppositionsfraktionen ein. Ein Nachdenken über die eigene Rolle, über die Aussicht, durch eine Optimierung parlamentarischer Strukturen sich besser gegenüber der Exekutive – nicht nur gegenüber Kanzler und Kabinett, sondern auch gegenüber der Ministerialbürokratie – behaupten zu können, oder gar über einen zeitgemäßen Parlamentarismus findet man in dieser Zeit nicht.

Ohne Zweifel hat Adenauers straffer Führungsstil dem zunächst noch fragilen Gemeinwesen Richtung und Ziel gewiesen, was angesichts der ungewissen innen- wie außenpolitischen Gesamtlage wichtig genug war. Auch hat seine Fähigkeit, Zustimmung für seine Politik zu mobilisieren, dem Wahlvolk demonstriert, dass parlamentarische Demokratie und politische Autorität einander nicht ausschlossen, sondern dass erstere auch bei heftigen Kontroversen zu politischen Entscheidungen fähig war. Allerdings war dieser Regierungsstil nur bedingt in der Lage, in der Bevölkerung Verständnis für die Prinzipien und die Verfahrensabläufe einer parlamentarischen Demokratie zu wecken, Konflikt und den Pluralismus der Interessen und Meinungen als deren konstitutive Merkmale gutzuheißen und generell den Verfassungsorganen ihren jeweiligen Raum zu lassen. Wenn Peter Graf Kielmansegg unterstreicht, dass der erste Kanzler in diesem Sinne »kein Erzieher zur Demokratie«³²⁰ gewesen sei, spielt er auf diese Konstellation an. Das Hohelied vom Siegeszug der »Kanzlerdemokratie« in den 1950er Jahren hat einen stark gouvernementalen Unterton, der Fragen nach der Entwicklung einer demokratischen Kultur in der noch jungen Bundesrepublik ausblendet.

Zu Beginn der 1960er Jahre ließ Adenauers fester Griff auf Kabinett, Koalition und Fraktion nach, so dass sich die Gewichte neu austarierten. Der Bundestag gewann damit neue Eigenständigkeit, wenngleich die politische Linie unklarer wurde und die bisherige Trennung in Regierungs- und Oppositionslager einer neuen Unschärfe Platz machte. Vor allem aber erodierte der enge Schulterchluss zwischen Kanzler/Kabinett und Regierungsfractionen, die alte Polarisierungsstrategie zugunsten eines scharf konturierten »Bürgerblocks« hatte sich abgenutzt. Gleichzeitig wurde die Scheidelinie zwischen Koalition und Opposition im Bundestag fluider, im Zuge der »Gemeinsamkeitspolitik« der SPD wuchsen die Berührungspunkte zwischen beiden Lagern an. Am Ende stand dann eine Große Koalition, so dass die für das parlamentarische Regierungssystem charakteristische Dichotomie zwischen beiden Seiten des Hauses außer Balance geriet.

³²⁰ P. G. KIELMANSEGG, Nach der Katastrophe, 2000, S. 283.

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.

Dem hochgesteckten Motto Willy Brandts, »mehr Demokratie [zu] wagen«, hätte es entsprochen, nun in der sozialliberalen Koalition der Volksvertretung mehr Spielraum einzuräumen, als es die SPD unter ihrem alten politischen Widersacher Adenauer gehabt hatte, und ihr ein höheres Maß an Mitsprache zuzubilligen. Dies geschah jedoch nur vereinzelt. Angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse sah es SPD-Fraktionschef Wehner als seine wichtigste Aufgabe an, dem neuen Kanzler die loyale Unterstützung seiner Fraktion zu sichern – hierin Heinrich Krone in den 1950er Jahren nicht unähnlich. Auch die scharfe Polarisierung im Bonner Plenarsaal in ein Regierungs- und ein Oppositionslager schien dafür zu sprechen, Adenauers Erfolgsrezept spiegelbildlich wiederholen zu können.

Dennoch gelang dies nur bedingt. In den heftigen Auseinandersetzungen um die Ost- und Deutschlandpolitik zeigten sich die Koalitionsabgeordneten zwar entschlossen, die politische Linie der Regierung parlamentarisch abzusichern; auch wurde der Plenarsaal am Rheinufer erneut zu dem Ort, an dem der Schlagabtausch um die Ostverträge publikums- und medienwirksam stattfand, und damit zum Brennpunkt und Herzstück dieser politischen Kontroverse. In anderen Themenfeldern war diese Unterstützung jedoch nicht so einhellig, vielmehr taten sich hier schon bald innerfraktionelle Differenzen auf, die nur mühsam überbrückt werden konnten. Vor allem als nach den Wahlen 1972 eine größere Zahl jüngerer und politisch anders sozialisierter Abgeordneter zur größten Regierungsfraction stieß, erwies es sich für deren Spitze als schwierig, die neuen Kollegen dazu zu bewegen, sich diszipliniert hinter den Regierungskurs zu stellen. Ohnehin verstand sich die SPD nie in dem Maße als »Kanzlerpartei«, wie dies für ihr christdemokratisches Pendant in den 1950er Jahren gegolten hatte und auch in Zukunft noch gelten sollte, vielmehr kam der eigenen programmatischen Ausrichtung und dem sich hieraus ableitenden politischen Profil immer eine herausragende Rolle für das eigene Selbstverständnis zu. Auch ein machtbewusster und parlamentarisch erfahrener Kanzler wie Helmut Schmidt sollte dies am eigenen Leibe spüren.

Am ehesten mochte nach 1982 noch Helmut Kohl darauf hoffen, an Adenauers Erfolgsmodell anknüpfen zu können. Immerhin war er als bisheriger Fraktionschef fest in der Bundestagsfraction verankert, mit Alfred Dregger bzw. Wolfgang Schäuble an deren Spitze war ihm zudem der zuverlässige Rückhalt der Unions-

abgeordneten sicher, und auch seine tiefe Vernetzung in der CDU selbst sprach dafür, ein »starker« und unumstrittener Kanzler zu werden. Dennoch sollten sich diese Hoffnungen nur zum Teil erfüllen. Der Dauerkonflikt mit CSU-Chef Strauß, politisch-programmatische Mitspracheansprüche der Partei, die sich nicht länger auf die Rolle eines »Kanzlerwahlvereins« reduzieren lassen wollte, wie auch fraktionsinterne Auseinandersetzungen etwa um die Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung setzten dem Machtanspruch des Regierungschefs immer wieder Grenzen. Sah Dregger die Fraktion als loyale Stütze von Kanzler und Kabinett – was gerade unter jüngeren Abgeordneten zu Unmut und Revolte führte – so suchte sich Schäuble in ihr eine eigene Machtbasis für die Zukunft aufzubauen, auch dies eine Beschränkung der Durchgriffsmacht des Kanzlers.

Ohnehin war der Deutsche Bundestag mittlerweile selbstbewusster geworden. War er in den 1950er Jahren seiner Arbeit ohne größere Selbstreflexion nachgegangen, so mehrten sich seit den 1960er Jahren Stimmen in Wissenschaft und Öffentlichkeit, die eine Stärkung seines performativen Profils anmahnten und darüber diskutierten, wie der Aufriss eines zeitgemäßen Parlamentarismus jenseits der eingefahrenen Routine aussehen könnte. Dem schlossen sich vor allem jüngere Abgeordnete mit ihrer Klage über unzureichende Arbeitsbedingungen und über das hohe Arbeitspensum an, das ihnen kaum Zeit zur Reflexion über zentrale politische Fragen der Gegenwart und Zukunft lasse. In mehreren Debatten des Hohen Hauses über das eigene Selbstverständnis wie über Reichweite und Ziel von Reformmaßnahmen schlugen sich diese Zweifel an der aktuellen Performanz des Deutschen Bundestages wie an seiner Handlungsfähigkeit nieder. Es waren schließlich die »Grünen«, die diese Parlamentskritik auf die Spitze trieben und mit ihren Maximen – Rotationsprinzip, Inkompatibilität von Amt und Mandat, Spielbein-Standbein-Konzept etc. – zentrale Strukturelemente des parlamentarischen Prozedere infrage stellten. Wenn sie auch schnell erkannten, dass sich diese Vorstellungen als dysfunktional für den Arbeitsalltag der Parlamentarier herausstellte, so war ihr weiteres Anliegen, nämlich die Öffnung der Fraktion hin zu zivilgesellschaftlichen Akteuren, doch ein Vorsatz, den auch ihre politischen Konkurrenten aufgreifen sollten.

Erstaunlicherweise bedeutete die Epochenschwelle 1989/90 keine tiefe Zäsur für die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, der Wiedervereinigung folgte kein verfassungsrechtlicher Neubau. Die nach der Deutschen Einheit angestoßene Verfassungsreform des Jahres 1994 brachte eher kleinteilige Revisionen, ohne dass die Ordnung des Grundgesetzes auf den Prüfstand gestellt worden wäre. Die Erfolgsgeschichte des westdeutschen Staates schien so evident zu sein, ja, die vom Grundgesetz verfasste Republik hatte gerade im Zuge des Vereinigungsprozesses so viel Vertrauenskapital im Inneren wie nach außen gewonnen, dass weder eine hinreichend große Zahl von Politikern aus den west-

lichen Bundesländern noch eine genügende Anzahl ihrer Kollegen aus dem östlichen Staatsgebiet nun Veranlassung sah, die institutionelle Ordnung des gesamtdeutschen Staates zu überdenken und ggf. neu zu entwerfen. Die Frage allerdings, ob das vereinte Deutschland mit seinen tradierten politischen Strukturen gewappnet war für die Aufgabe, in einer sich rasch verändernden Welt das Vertrauen in seine Institutionen zu bewahren und den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein, war damit noch nicht beantwortet.

Hatte sich die erste Große Koalition 1966–1969 als eigenständiger und eigenwilliger Akteur im bundesdeutschen Verfassungssystem präsentiert, in der das Parlament als Ganzes und die beiden Regierungsfractionen im Besonderen in das Zentrum der Entscheidungen gerückt waren, so sollte sich dies nach dem »Einstieg in die Großen Koalitionen«³²¹ ab 2005 nicht wiederholen. Viele Beobachter werfen Angela Merkel die »Umgehung und Entwertung der vom Grundgesetz vorgesehenen Verfahrenswege mit entsprechendem Verlust an parlamentarischer Bestimmungsmacht«³²² vor. Während der »Kanzler der Einheit«, Kohl, und auch sein Nachfolger Schröder bei allen Unterschieden in Regierungsstil und Regierungspraxis doch den Bundestag als Organ der Deliberation und Dezi-sion ernst genommen hätten, lasse sich dies für die Kanzlerin nicht konstatieren. Sie verweisen hierbei auf ihre Vorgehensweise, mit verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren aus dem vorparlamentarischen Raum vorab Absprachen zum Erlass bestimmter gesetzlicher Regelungen zu treffen, also Entscheidungen in informelle Konsensrunden jenseits des Bundestages zu verlegen und so alles im Sinn einer »paktierten Gesetzgebung« festzuzurren, bevor das Parlament überhaupt mit dieser Frage befasst wurde. Auch die wiederkehrende Behauptung von der Alternativlosigkeit politischer Entscheidungen zählen sie zu diesen Verstößen wider den Geist des Parlamentarismus, eine Formel, die sie als »demokratiefremd, ja, demokratieavers« bezeichnen, fehle ihr doch der Sinn für den unerlässlichen Streit der Meinungen und für den Kampf um das bessere Argument.³²³ Merksls Regierungszeit, so ihr Fazit, habe »die Verfassungslage der Bundesrepublik so fundamental verändert wie zuvor nur die sozialliberale Ära«.³²⁴

In dieses Bild passt, dass keine zentrale Entscheidung in diesen Jahren mit einer knappen parlamentarischen Mehrheit beschlossen worden ist. Die Machtkonkurrenz als zentrales Element der parlamentarischen und parteienstaatlichen Demokratie und eine Opposition, die sich als »Regierung im Wartestand«

³²¹ So F. MEINEL, Vertrauensfrage, 2019, S. 35.

³²² H. DREIER, Vom Schwinden der Demokratie, 2018, S. 61.

³²³ Ebd., S. 79.

³²⁴ F. MEINEL, Vertrauensfrage, 2019, S. 30. Meinel meint hiermit, dass 1969 erstmals ein Machtwechsel durch eine Bundestagswahl erfolgt und damit ein zentrales Versprechen der parlamentarischen Ordnung eingelöst worden sei.

anbot, fehlten. Auch wenn das bundesdeutsche Verfassungssystem ohnehin auf Kooperation und Konsens der beteiligten Akteure ausgerichtet ist, schienen nun angesichts der Auffächerung des Parteiensystems und der Polarisierung an den Rändern die restlichen Fraktionen geradezu zusammenzurücken und sich hinter der Regierung zu versammeln. Mit den *Outcasts* vor allem am rechten Flügel wollte man auf keinen Fall gemeinsame (parlamentarische) Sache machen. Damit fiel die Funktion der Opposition, offene Fragen zu artikulieren und Alternativen zum Regierungskurs zu formulieren, weitgehend fort, ebenso blieb die parlamentarische Kontrolle der Regierung auf ein Minimum beschränkt.

Nicht minder grundsätzlich ist die Kritik, dass Merkels Regierungsstil den Bundestag als unerlässliche Bühne für die politische Debatte entwertet habe. Hatten Kohl und Schröder entscheidende Weichenstellungen ihrer Kanzlerschaft – so das Zehn-Punkte-Programm zur deutschen Wiedervereinigung und die Agenda 2010 – vom Rednerpult des Plenarsaals aus verkündet und damit die Abgeordneten als »Herren« und »Gebieten« über ihre Pläne ernst genommen, so habe Merkel für wichtige Ankündigungen und Erläuterungen vielfach unterschiedliche Medienformate gesucht, etwa Pressestatements im Bundeskanzleramt, ihr jährliches Fernseh-Sommerinterview oder ihren wöchentlichen Podcast.³²⁵ Als Ort zentraler gesellschaftlicher Debatten, an dem stellvertretend für die Gesamtgesellschaft die großen politischen und sozialen Themen aufgegriffen, vorgestellt und kontrovers diskutiert werden, als »Forum der Nation« trete der Bundestag somit immer seltener auf. In der Flüchtlingskrise etwa, ein Thema, das die deutsche Gesellschaft wie kaum ein anderes bewegt hat, habe, wie die Kritiker bemängeln, »das Parlament sich weggeduckt und seine ureigene Rolle nicht wahrgenommen«³²⁶. Keine einzige große Debatte über das Für und Wider der Regierungspolitik in dieser Frage habe es gegeben. Hier bescheinigen sie den Vorsitzenden der beiden Regierungsfractionen mangelnde Selbständigkeit und Durchsetzungskraft.

Ob dieser Bedeutungsverlust des Parlaments vor allem eine Frage des Regierungsstils war und ist oder ob dahinter auch oder gar in erster Linie strukturelle Veränderungen stehen, ist schwierig zu entscheiden. Unbestreitbar ist, dass der Bundestag angesichts des Wandels der medialen Umwelt seine Artikulations- und Repräsentationsfunktion nur schwer behaupten kann. Ohne Zweifel hat der Bedeutungsgewinn neuer Medien – ob Fernsehen, private Fernsehsender, Social Media – die Präsenz des Bundestages im öffentlichen Raum verändert. Zwar hat die Regierung als politischer Akteur dort schon immer mehr Aufmerksamkeit gefunden als das Parlament und hat diesen Vorteil über eine entsprechende

³²⁵ Auf diese Unterschiede weist MEINEL, ebd., S. 33, hin.

³²⁶ H. DREIER, Vom Schwinden der Demokratie, 2018, S. 71.

Öffentlichkeitsarbeit sogar noch zusätzlich verstärkt, mit der Verbreiterung des Medienangebots und vor allem dem Trend zur Eventisierung verlor die Volksvertretung gleichwohl nochmals deutlich an Aufmerksamkeit und Gewicht. Wenn, wie oben angemerkt,³²⁷ die Produzenten einer Talkshow ihre Sendung als das am ehesten geeignete Format ansehen, um »die wirklich wichtigen Dinge zu erörtern«, so spricht diese Abwertung des Deutschen Bundestages als zentralem Ort für diese Aufgabe doch Bände. Auch wenn einzelne Abgeordnete an diesen Talkrunden teilnehmen, ersetzt dies nicht die Funktion des Parlaments als Ort der Artikulation und Dezision politischer Themen. Auch die Social Media mit ihrer Tendenz zur Individualisierung von Kommunikation unterminieren den Stellenwert der gewählten Volksvertretung im öffentlichen Meinungsraum.

Schließlich befindet sich der Deutsche Bundestag auch auf der Verliererseite angesichts der zunehmenden Verlagerung von Themen und Regelungsgegenständen auf die inter- oder supranationale Ebene, ein Prozess, durch den nationalstaatliche Handlungsräume aufgelöst oder doch zumindest dem Nationalstaat – und seinem Parlament – die Grenzen ihrer Regulierungsmacht aufgezeigt werden. In dieser Desintegration nationaler Politikräume sieht etwa Horst Dreier »die gewichtigste Modifikation der nationalstaatlichen Demokratie und zugleich [...] die größte Herausforderung, was die Bewahrung demokratischer Strukturen [...] betrifft. Ganze Agenden wandern ab und sind nicht mehr Gegenstand staatlicher demokratischer Steuerung.«³²⁸ Er verweist hierbei auf die Welthandelsorganisation als Fallbeispiel, auf die – zu Lasten der Mitgliedstaaten – in signifikantem Ausmaß Hoheits- und Entscheidungsgewalt übergegangen sei. Darüber hinaus müssten diese nicht nur ihr Handelsrecht diesen Standards anpassen, sondern von diesem Abstimmungsbedarf sei auch das nationale Gesundheits-, Umweltschutz- und Verbraucherschutzrecht tangiert. Ähnliches gelte für die Klimapolitik. Insofern werfe der Prozess der Internationalisierung und Globalisierung nicht nur ökonomische und soziale Fragen auf, sondern ziehe auch deutliche Demokratieverluste nach sich.

Dramatischer noch, auch hierauf weisen die kritischen Stimmen hin, wird diese Begrenzung nationalstaatlicher Regulierungsmacht im Prozess des Ausbaus der Europäischen Union deutlich. Je mehr Kompetenzen im Laufe der Jahre nach Straßburg, Brüssel und Luxemburg verlagert wurden, desto mehr tangierte dies die Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse der nationalen Parlamente. Vor allem seit den 1990er Jahren nimmt die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union deutlich zu. Auch das Europäische Parlament, selbst wenn es parallel hierzu an Mitsprache und Entscheidungsmacht gewann, konnte

³²⁷ Vgl. oben S. 103.

³²⁸ H. DREIER, Vom Schwinden der Demokratie, 2018, S. 42.

und kann diese Verluste nicht kompensieren, wurden in diesem Vorgang der Vergemeinschaftung und des Ausbaus der EU doch vor allem exekutive Entscheidungsgremien – der Europäische Rat, die Europäische Kommission etc. – gestärkt. Demgegenüber litt und leidet die mitgliederstaatliche Ebene an Auszehrung, wird mit jeder Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen auf die EU der Bereich dessen kleiner, worüber nationale Parlamente noch eigenverantwortlich entscheiden können. Mancher Beobachter sieht hierin eine Parallele zu Rolle der Landesparlamente: Angesichts der zunehmenden Tendenz zum Exekutivföderalismus (und ungeachtet mancher Veränderungen in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern) hätten zwar die Landesregierungen über den Bundesrat ihre Mitspracherechte bzw. ihre Beteiligung an der Bundesgesetzgebung wahren können, doch seien die Landesparlamente der eindeutige Verlierer in diesem Prozess. Dies, so ihre Befürchtung, wiederhole sich nun auf der Ebene der EU.

Dieser Vorgang der sukzessiven Transzendierung des nationalen Rechts wird nicht zuletzt darin deutlich, dass ein erheblicher Teil der Gesetze, die der Deutsche Bundestag beschließt, durch europäische Richtlinien vorgeformt ist.³²⁹ Die nationalen Parlamente haben somit Gestaltungskapazitäten verloren, ja, sie werden mit der Umsetzungsgesetzgebung geradezu überflutet und »sind weitgehend zu Ausführungsorganen für die EU geworden«.³³⁰ Gleichzeitig haben sie nur begrenzte Möglichkeiten, die EU-Arbeit ihrer Regierungen zu kontrollieren und über sie auf den europäischen Prozess einzuwirken. Die Einrichtung eines Verbindungsbüros in Brüssel, über das der Deutsche Bundestag nicht zuletzt rasche Informationen über anstehende Regelungsnotwendigkeiten zu erlangen hofft, und die Stärkung der Rolle seines Ausschusses für Europäische Angelegenheiten können diese Defizite nicht aufwiegen. Dies ist und bleibt ein gravierendes Problem.

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums und dem Umsturz der totalitären Einparteienherrschaft im Osten am Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre erschien die Zukunft der Demokratie westlichen Zuschnitts in einem glänzenden Licht. Erwartet wurde, dass sich ihre konstitutiven Merkmale – Rechtsstaatlichkeit, Parteienpluralität und eine liberale Gesellschaft – über kurz oder lang weltweit durchsetzen würden. Samuel Huntington³³¹ sprach damals von einer dritten Welle der Demokratisierung, die – ausgehend vom Sturz der diktatorischen Regime in Portugal, Spanien und Griechenland in den 1970er

³²⁹ Nach Berechnungen von K. v. BEYME, *Der Gesetzgeber*, 1997, S. 185 f., gingen in der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages 20,6 % aller untersuchten Gesetze auf Impulse aus Europa zurück. In den Schätzungen anderer Autoren liegt dieser Anteil deutlich höher.

³³⁰ D. MURSWIEK, *Die Mehrebenendemokratie*, 2018, S. 327. Ähnlich T. A. BÖRZEL, *Europäisierung und innerstaatlicher Wandel*, 2000.

³³¹ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, 1991.

Jahren und anschließenden Demokratisierungsschüben in Lateinamerika sowie in anderen Ländern der »Dritten Welt« – nun die bisherigen Antagonisten des Westens, die Länder des Staatssozialismus, erfasst habe. Francis Fukuyama³³² meinte gar, das Ende der Geschichte sei gekommen, weil es keine grundsätzlichen Alternativen zum demokratischen Rechtsstaat mehr gebe. Die liberale

Demokratie, so seine These, markiere sowohl den Endpunkt der ideologischen Entwicklung der Menschheit als auch die endgültige, nicht mehr zu überholende Regierungsform.

Dreißig Jahre später ist die einstige Gewissheit einer zunehmenden Verunsicherung gewichen. Stattdessen verweisen führende Autoren darauf, dass mehr und mehr antipluralistisch-autoritäre Vorstellungen in das Konzept der Demokratie eindringen, ob in der »gelenkten Demokratie« in Russland, der »illiberalen Demokratie« in Ungarn oder der »Ein-Parteien-Demokratie« in China. Ebenso beklagen sie den Vormarsch populistischer Diskurse, bei denen der Bürger als zentrale Figur der liberalen Demokratie und die Pluralität der Gesellschaft abgelöst werden durch den Begriff des Volkes, das als ethnisch homogen und politisch geschlossen präsentiert wird. Der Politologe Philip Manow spricht in diesem Zusammenhang von einer Entdemokratisierung der Demokratie.³³³ Der Soziologe Andreas Reckwitz³³⁴ diagnostiziert gar eine Krise des Politischen, die sich aus dem Verlust gesamtgesellschaftlicher Steuerungsmöglichkeiten ergebe. Das Heraufziehen der postindustriellen Ökonomie, so seine Diagnose, habe die Entfesselung der Märkte sowie den Rückzug des planenden und kontrollierenden Staates nach sich gezogen. Neue, nichtstaatliche Instanzen, multinationale Unternehmen und generell Global Player nähmen Einfluss auf die nationale wie die transnationale Politik. In dieser Situation sei jetzt ein »einbettender Liberalismus« mit einer aktiveren Rolle des Staates gefragt, der auf sozioökonomische und soziokulturelle Ordnungsbildung inmitten der globalen Dynamik setze und damit den überdynamisierten Liberalismus einfange und in Fesseln lege. Nur so könne der Aufstieg des Populismus aufgehalten und eine selbstbewusste Durchsetzung gemeinsamer Grundwerte sichergestellt werden.

Nun sind »so alt wie der Parlamentarismus selbst [...] die Klagen über den Niedergang des Parlamentarismus«. ³³⁵ Aus größerer Distanz und mit mehr historischer Tiefenschärfe relativieren sich diese Alarmmeldungen bis zu einem gewissen Grade. Schon immer musste sich das Idealbild des Parlamentarismus an einer Anstoß erregenden Realität messen. Populistische, autoritäre oder totali-

³³² F. FUKUYAMA, *The End of History*, 1992.

³³³ P. MANOW, *(Ent)Demokratisierung der Demokratie*, 2020.

³³⁴ A. RECKWITZ, *Gesellschaft der Singularitäten*, 2017.

³³⁵ K. v. BEYME, *Niedergang der Parlamente*, 1998, S. 21.

täre Strömungen haben ihn nachhaltig beschädigt oder gar im Einzelfall zerstört, ohne dass dies der Attraktivität dieses Modells auf Dauer Schaden zugefügt hätte. Immerhin hat es die grundstürzenden Wandlungsprozesse vom »bürgerlichen Zeitalter« des 19. Jahrhunderts bis zur Postmoderne des 21. Jahrhunderts begleitet, ja, mitgestaltet und damit seine Fähigkeit zur Anpassung an unterschiedliche politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen unter Beweis gestellt.³³⁶ Dennoch sind die angeführten Warnungen ernst zu nehmen. Die Frage, wie sich der Deutsche Bundestag gegenüber einem dominanten und den öffentlichen Raum bespielenden Kanzler behaupten, wie er angesichts der medialen Dynamik einer ohnehin volatilen Gesellschaft sein Funktion als »Forum der Nation« wach halten, wie der nationalstaatliche Parlamentarismus unter den Bedingungen einer sich globalisierenden Welt seine »klassischen« Aufgaben wahren, ja, wie er gegenüber autoritären Politikmodellen seine Vorzüge zur Geltung bringen kann, ist nur schwer zu beantworten. Hier wird seine bisherige Flexibilität gefragt sein, möglicherweise auch ein Funktionswandel, der die kommunikativen und kontrollierenden Aufgaben in den Vordergrund rückt. Dies zu entscheiden, kann jedoch nicht die Aufgabe dieser Überlegungen sein.

³³⁶ Siehe W. J. PATZELT, Vergleichende Parlamentarismusforschung, 1995.

Literaturverzeichnis

- Agnoli, Johannes/Brückner, Peter: Die Transformation der Demokratie, Berlin 1967.
- Arndt, Adolf: Demokratie als Bauherr, in: Ders.: Geist der Politik. Reden, Berlin 1965.
- Barzel, Rainer: Im Streit und umstritten. Anmerkungen zu Adenauer, Erhard und den Ostverträgen, Frankfurt/M. 1986.
- Berding, Helmut (Hg.): Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946. Eine Dokumentation, Wiesbaden 1996.
- Berger, Lieselotte/von Bothmer, Lenelotte/Schuchhardt, Helga: Frauen ins Parlament? Von den Schwierigkeiten, gleichberechtigt zu sein, Reinbeck 1976.
- Beyme, Klaus von: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997.
- Ders.: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungsfindung, in: Internationale Politik, Jg. 53, 1998, S. 21–30.
- Biefang, Andreas: Die andere Seite der Macht. Reichstag und Öffentlichkeit im »System Bismarck« 1871–1890, Düsseldorf 2009.
- Bienert, Michael C.: Zwischen Opposition und Blockpolitik. Die »bürgerlichen« Parteien und die SED in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen (1946–1952), Düsseldorf 2016.
- Börzel, Tanja A.: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: Politische Vierteljahresschrift Jg. 41, 2000, S. 225–250.
- Bösch, Frank/Brandes, Ina: Die Vorsitzenden der CDU. Sozialisation und Führungsstil, in: Forkmann, Daniela/Schlieben, Michael (Hg.): Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949–2005, Wiesbaden 2005, S. 23–63.
- Brandt, Willy: Auf dem Weg nach vorn. Willy Brandt und die SPD 1947–1972, Bonn 2000.
- Burckhardt, Armin: Das Parlament und seine Sprache. Studien zu Theorie und Geschichte parlamentarischer Kommunikation, Tübingen 2003.
- Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965.
- Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bde., Baden-Baden 1999; Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990–2010, Baden-Baden 2011; Fortsetzung abrufbar unter: www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch.

- Dörner, Andreas: Der Bundestag im Reichstag. Zur Inszenierung einer politischen Institution in der »Berliner Republik«, in: ZParl Jg. 31, 2000, S. 237–246.
- Dreier, Horst: Vom Schwinden der Demokratie, in: Graf/Meier, Die Zukunft, S. 29–82.
- Edinger, Florian: Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien. Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse, Berlin 1992.
- Edinger, Michael/Patzelt, Werner J.(Hg.): Politik als Beruf. Wiesbaden 2011.
- Ehmke, Horst: Mittendrin. Von der großen Koalition zur deutschen Einheit, Berlin 1994.
- Erdmann, Karl-Dietrich (Hg.): Hermann Ehlers – Präsident des Deutschen Bundestages. Ausgewählte Reden, Aufsätze und Briefe 1950–1954, Boppard a. Rh. 1991.
- Facius, Gernot: Kai-Uwe von Hassel, in: Feldkamp, Michael (Hg.): Der Bundestagspräsident. Amt, Funktion, Person, München 2011, S. 106–110.
- Falter, Jürgen W.: Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: PVS Jg. 22, 1981, S. 236–263.
- Fehrenbach, Elisabeth: Verfassungsstaat und Nationsbildung 1815–1871, München 1992.
- Feldkamp, Michael F.: Frack und Cut im Bundestag. Die Einführung des Bundestagsfracks vor 50 Jahren, in: ZParl Jg. 37, 2006, S. 481–492.
- Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Wolfgang Schäuble, München 1994.
- Flagge, Ingeborg/Stock, Wolfgang Jean (Hg.): Architektur und Demokratie. Bauen für die Politik von der amerikanischen Revolution bis zur Gegenwart, Stuttgart 1992.
- Flagge, Ingeborg: Provisorium als Schicksal. Warum mit der Bonner Staatsarchitektur kein Staat zu machen ist, in: Flagge/Stock, Architektur, S. 224–245.
- Fogt, Helmut: Die Grünen in den Parlamenten der Bundesrepublik. Ein Soziogramm, in: ZParl Jg. 14, 1983, S. 500–517.
- Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: Ders.: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964.
- Fukuyama, Francis: The End of History and the Last Man, New York 1992.
- Galetti, Nino: Der Bundestag als Bauherr in Berlin. Ideen, Konzepte, Entscheidungen zur politischen Architektur (1991–1998), Düsseldorf 2008.
- Gassert, Philipp: Bewegte Gesellschaft. Deutsche Protestgeschichte seit 1945, Stuttgart 2018.
- Gatzka, Claudia C.: Die Demokratie der Wähler. Stadtgesellschaft und politische Kommunikation in Italien und der Bundesrepublik 1944–1979, Düsseldorf 2019.

- Gerstenmaier, Eugen: Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht, Frankfurt/M. 1981.
- Glötz, Peter: Kurt Schumacher (1895–1952), in: Sarkowitz, Hans (Hg.): Sie prägten Deutschland. Eine Geschichte der Bundesrepublik in politischen Portraits, München 1999.
- Gniss, Daniela: Der Politiker Eugen Gerstenmaier 1906–1986. Eine Biographie, Düsseldorf 2005, S. 297.
- Graf, Friedrich Wilhelm/Meier, Heinrich (Hg.): Die Zukunft der Demokratie. Kritik und Plädoyer, München 2018.
- Grau, Andreas: Gegen der Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1973, Düsseldorf 2005.
- Grewenig, Adi: Politische Talkshows – Ersatzparlament eines inszenierten Weltbildes? Zwischen Skandalisierung und Konsensherstellung, in: Kilian, Sprache, S. 241–257.
- Grüger, Stephanie: Der Reichstag als Symbol. Untersuchung zu seiner Bedeutung von 1990 bis 1999, Stuttgart/Berlin 2003.
- Gusy, Christoph: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997.
- Handschell, Christian (Bearb.): Abgeordnete in Bund und Ländern. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1946–1990, Düsseldorf 2002.
- Hannemann, Matthias/Preißler, Dietmar: Bonn – Orte der Demokratie, Berlin 2009.
- Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994, Paderborn 21995.
- Hausmann, Christopher: Die 10. Volkskammer der DDR 1990: Elitenpool der ersten Stunde, in: ZParl Jg. 31, 2000, S. 527–541.
- Heer, Sebastian: Parlamentsmanagement. Herausbildungs- und Funktionsmuster parlamentarischer Steuerungsstrukturen in Deutschland vom Reichstag zum Bundestag, Düsseldorf 2015.
- Hein, Dieter: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, München 2016.
- Henkels, Walter: Fünfzig Bonner Köpfe, Hamburg 1953.
- Hennis, Wilhelm: Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie, in: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 203–243.
- Herbert, Ullrich: Drei politische Generationen im 20. Jahrhundert, in: Reulecke, Jürgen (Hg.): Generationalität und Lebensgeschichte im 20. Jahrhundert, München 2003, S. 95–115.
- Hereth, Michael: Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, München 1969.

- Herles, Helmut: Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne, in: Bundesrat (Hg.): Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 231–250.
- Ders.: Rita Süßmuth, in: Feldkamp, Bundespräsident, S. 136–140.
- Ders.: Von der Villa am Rhein in das Palais an der Spree. Die Deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Berlin 2001.
- Hess, Adalbert: Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages. Berufliche und fachliche Entwicklungslinien, in: ZParl Jg. 26, 1995, S. 567–585.
- Holtz-Bacha, Christina: Entertainingisierung der Politik, in: ZParl Jg. 31, 2000, S. 156–166.
- Holzhauser, Thorsten: Die »Nachfolgepartei«. Die Integration der PDS in das politische System der Bundesrepublik Deutschland 1990–2005, Berlin 2019.
- Hübner, Erich/Oberreuter, Heinrich/Rausch, Heinz (Hg.): Der Bundestag von innen gesehen. 24 Beiträge, München 1969.
- Huntington, Samuel: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman 1991.
- Ismayr, Wolfgang, Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen 1992.
- Jäger, Wolfgang: Helmut Kohl setzt sich durch 1976–1982, in: Schwarz, Machtfaktor, S. 141–160.
- Jesse, Eckhard: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983, Düsseldorf 1985.
- Jun, Uwe: Professionalisiert, medialisiert und etatisiert. Zur Lage der deutschen Großparteien am Beginn des 21. Jahrhunderts, in: ZParl Jg. 33, 2002, S. 770–789.
- Kielmansegg, Peter Graf: Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland, Berlin 2000.
- Kilian, Jörg (Hg.): Sprache und Politik. Deutsch im demokratischen Staat, Mannheim 2005.
- Kintz, Melanie: Die Berufsstruktur der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages, in: ZParl Jg. 41, 2010, S. 491–503.
- Kleinmann, Hans-Otto: Geschichte der CDU 1945–1982, Stuttgart 1993.
- Klotzbach, Kurt: Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945 bis 1965, Berlin/Bonn 1982.
- König, René: Kleider und Leute. Zur Soziologie der Mode, Frankfurt/Main 1967.
- Kranenpohl, Uwe: Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen 1999.

- Küsters, Hanns Jürgen: Kanzlerfraktion unter Alfred Dregger 1982–1991, in: Schwarz, Machtfaktor, S. 161–179.
- Lammert, Norbert: Die Würde der Demokratie. Das parlamentarische Zeremoniell des Deutschen Bundestages, in: Biefang, Andreas/Epkenhans, Michael/Tenfelde, Klaus (Hg.): 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 Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956, Meisenheim a. Gl. 1975.
- Lemke-Müller, Sabine: Abgeordnete im Parlament. Zur Parlamentskultur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren, Rheinbreitbach 1999.
- Link, Werner: Die CDU/CSU-Fraktion und die neue Ostpolitik – in den Phasen der Regierungsverantwortung und der Opposition, 1966–1975, in: Schwarz, Machtfaktor, S. 115–140.
- Lösche, Peter/Walter, Franz: Die SPD. Klassenpartei, Volkspartei, Quotenpartei, Darmstadt 1992.
- Loewenberg, Gerhard: German parliamentarism on a new path, in: ZParl Jg. 49, 2018, S. 713–718.
- Ders.: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969.
- Lohmar, Ulrich: Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, Stuttgart 1975.
- Maaß, David: Norbert Lammert, in: Geschichte der CDU, Konrad-Adenauer-Stiftung 2018.
- Marschall, Stefan: Die Reform des Bundestages 1995: Inhalte, Hintergründe, Konsequenzen, in: ZParl Jg. 27, 1996, S. 365–376.
- Ders.: TV-Berichterstattung aus dem Parlament: in neuer Form, auch mit neuem Format? in: ZParl Jg. 28, 1997, S. 279–293.
- Meinel, Florian: Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus, München 2019.
- Mende, Silke: »Nicht rechts, nicht links, sondern vorn«. Eine Geschichte der Gründungsgrünen, München 2011.
- Mergel, Thomas: Propaganda nach Hitler. Eine Kulturgeschichte des Wahlkampfes in der Bundesrepublik 1949–1990, Göttingen 2010.
- Merseburger, Peter: Willy Brandt 1913–1992. Visionär und Realist, Stuttgart-München 2002.
- Metzler, Gabriele: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.
- Meyer, Christoph: Herbert Wehner. Biographie, München 2006.
- Möller, Horst: Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell, München 2015.

- Murswiek, Dietrich: Die Mehrebenendemokratie in Europa – ein Ding der Unmöglichkeit?, in: Graf/Meier, Die Zukunft, S. 293–340.
- Niedermayer, Oskar: Die AfD in den Parlamenten der Länder, des Bundes und der EU. Bipolarität im Selbstverständnis und im Verhalten, in: ZParl Jg. 49, 2018, S. 896–908.
- Ders.: Bevölkerungseinstellungen zur Demokratie. Kein Grundkonsens zwischen Ost- und Westdeutschen, in: ZParl Jg. 40, 2009, S. 383–397.
- Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte 1866–1918. Bd. 2: Machtstaat vor der Demokratie, München 1992.
- Oberreuter, Heinrich: Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft. Wichtiger und Wichtiges tun, in: ZParl Jg. 36, 2005, S. 508–516.
- Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 9, München 1996.
- Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau 1993.
- Ders.: Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: ZParl Jg. 27, 1996, S. 462–502.
- Ders.: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: Steffani, Winfried/ Thaysen, Uwe (Hg.): Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente, Opladen 1995, S. 355–385.
- Ders.: Politiker und ihre Sprache, in: Dörner, Andreas/Vogt, Ludgera (Hg.): Sprache und Moderne, Berlin/New York 1995, S. 17–54.
- Paulus, Stefan: »Das bauliche Herz der Demokratie«. Parlamentsarchitektur im öffentlichen Raum, in: Schulz/Wirsching, Parlamentarische Kulturen, S. 405.
- Peters, Christian: Die »fette Henne«. Der Adler im Deutschen Bundestag, in: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Flagge zeigen. Die Deutschen und ihre Nationalsymbole, Bonn 2008, S. 104–109.
- Raschke, Joachim: Die Zukunft der Grünen, Frankfurt am Main 2001.
- Recker, Marie-Luise: »Die ganze Palette politischer Themen«? Weibliche Tätigkeitsfelder und männliche Macht, in: Tobias Kaiser/Andreas Schulz: Vorhang auf! Frauen betreten die parlamentarische Bühne. Ein internationaler Vergleich, Düsseldorf 2021 [im Erscheinen].
- Dies.: Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag 1949–1969, Düsseldorf 2018.
- Reckwitz, Andreas: Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin 2017.
- Reuband, Karl-Heinz: Die »Volksbefragungskampagne« der Friedensbewegung. Neue Aktionsformen des Protestes und ihr Mobilisierungspotential, in: ZParl Jg. 16, 1985, S. 204–218.

- Reuth, Ralf-Georg: Berlin-Bonn. Eine Konkurrenzsituation?, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.): 40 Jahre Bundeshauptstadt Bonn 1949–1989, Karlsruhe 1989, S. 25–43.
- Rigoll, Dominik: Grenzen des Sagbaren. NS-Belastung und NS-Verfolgungserfahrung bei Bundestagsabgeordneten, in: ZParl Jg. 45, 2014, S. 128–140.
- Ritter, Gerhard A. (Hg.): Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1974.
- Ritzel, Heinrich: Einer von vierhundertzwei, Offenbach 1953.
- Rödter, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, München 2004.
- Römmele, Andrea/Einwiller, Sabine: Soziale Medien in der Bundestagswahl 2009, in: ZParl Jg. 43, 2012, S. 103–113.
- Roll, Hans-Achim/Rüttger, Annemarie: Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl Jg. 11, 1980, S. 484–496.
- Rütters, Peter: Nur bedingt parlamentsfähig: Zum Sozialprofil der Abgeordneten der AfD in den Landesparlamenten (2014–2017), in: HPM Jg. 25, 2018, S. 77–118.
- Ders.: Zum Sozialprofil der AfD-Abgeordneten im Bundestag: bedingt parlamentsfähig, in: ZParl Jg. 50, 2019, S. 59–80.
- 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.
- Sannwald, Rüdiger: Die Beratungen zur Reform des Parlamentsrechts in der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: ZParl Jg. 25, 1994, S. 15–32.
- Schäfer, Friedrich: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, 4. verb. u. erw. Aufl. Opladen 1982.
- Schindler, Danny: Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, Baden-Baden 2019.
- Schmidt-Jortzig, Edzard: Parlamentarismus im Zeitalter der neuen Medien – oder: Digitalisierter Parlamentarismus, in: ZParl Jg. 49, 2018, S. 793–798.
- Schneider, Franz (Hg.): Dienstjubiläum einer Revolte. »1968« und 25 Jahre, 2. Aufl. München 1993.
- Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Ein Handbuch, Berlin 1989.
- Schönbohm, Wulf: Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980, Stuttgart 1985.
- Schreiner, Hermann J.: Die Berliner Stunde – Funktionsweise und Erfahrungen. Zur Redeordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl Jg. 36, 2005, S. 573–588.

- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard/Berzel, Alexander: Die AfD in den Landtagen: Bipolarität als Struktur und Strategie zwischen Parlaments- und »Bewegungs«-Orientierung, in: ZParl Jg. 49, 2018, S. 91–110.
- Schüttemeyer, Suzanne S.: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.
- Dies.: Fraktionen im politischen Entscheidungsprozess, in: Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (Hg.): Informale Verfassung, Baden-Baden 1980.
- Schulz, Andreas/Wirsching, Andreas (Hg.): Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum, Düsseldorf 2012.
- Schwarz, Hans-Peter: »Für mich ist das Fegefeuer, wenn ich in die Fraktion muß.« In: Ders., Machfaktor, S. 9–37.
- Ders. (Hg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute, München 2009.
- Ders.: In der zweiten Großen Koalition 2005–2009, in: Ders.: Machtfaktor, S. 229–252.
- Ders.: Helmut Kohl. Eine politische Biographie, München 2012.
- Ders.: Turbulenzen: die zweite Oppositionszeit 1998–2005, in: Ders., Machtfaktor, S. 201–226.
- Seebaldt, Martin: Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1992.
- Sieberer, Ulrich: Lehren aus Weimar? Die erste Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1951 zwischen Kontinuität und Reform, in: ZParl Jg. 47, 2016, S. 3–25.
- Sitzungsprotokolle der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und »Grünen« 1949–1990, abrufbar unter: www.fraktionsprotokolle.de.
- Soell, Hartmut: Fritz Erler. Eine politische Biographie, Bd. 2, Berlin/Bonn 1976.
- Ders.: Fritz Erler (1913–1967), in: Oppeland, Torsten (Hg.): Deutsche Politiker, Bd. 2, Darmstadt 1999, S. 109–119.
- Stock, Wolfgang Jean: Ein Stück gebaute Verfassung. Der neue Plenarbereich des Bonner Bundeshauses in der Tradition demokratischen Bauens, in: Flagge/Stock, Architektur, S. 271–289.
- Strodthoff, Werner: Der alte Plenarsaal. Eine zerstörte Erinnerung, in: Flagge/Stock, Architektur, S. 261–266.
- Stürmer, Michael: Staatsstreichgedanken im Bismarckreich, in: HZ Jg. 209, 1969, S. 566–615.
- Szatkowski, Tim: Karl Carstens. Eine politische Biographie, Köln/Weimar/Wien 2007.
- Thaysen, Uwe: Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1976.

- Ders.: Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972.
- Thorn-Prikker, Jan: Keine Experimente. Alltägliches am Rande der Staatsarchitektur, in: Flagge/Stock, Architektur, S. 246–259.
- Ullrich, Sebastian: Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945–1959, Göttingen 2009.
- Veen, Hans-Joachim: Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969–1972, Bonn 1976.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages 1949–2020, abrufbar unter: www.pdok.bundestag.de.
- Weber, Max: Politik als Beruf, München/Leipzig 1919.
- 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.
- Ders.: Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie, München 1997.
- Ders. (Bearb.): Die Liberalen unter dem Vorsitz von Thomas Dehler und Reinhold Maier. Sitzungsprotokolle 1954–1960, Düsseldorf 1991.
- Ders.: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984.
- Wenzel, Rüdiger: Wahlrecht und Wahlausschluß in der Besatzungszeit, in: ZParl Jg. 15, 1984, S. 44–57.
- Werner, Camilla: Wer sind die Rebellen im Parlament? Die Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform im 11. Deutschen Bundestag, in: ZParl Jg. 21, 1990, S. 404–418.
- Wintgens, Benedikt: Treibhaus Bonn. Die politische Kulturgeschichte eines Romans, Düsseldorf 2019.
- Ders.: Turn Your Radio on. Abgeordnete und Medien in der Bundesrepublik Deutschland nach 1949, in: Gjuricova, Adela u. a. (Hg.): Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990, Düsseldorf 2014, S. 295–310.
- Wirsching, Andreas: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006.
- Witt, Peter-Christian: Kontinuität und Diskontinuität im politischen System der Weimarer Republik. Das Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Reichstag, in: Ritter, Gerhard A. (Hg.): Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1983, S. 117–148.

- Wolfrum, Edgar: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998–2005, München 2013.
- Ziegler, Peter: Die Hörfunkberichterstattung aus Bonn. Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Medien und Politik, München 1990.

Personenregister

- Abelein, Manfred 143
Adenauer, Konrad 27, 36–38, 50,
54, 61, 73f., 76, 94, 98, 128, 133,
148, 151, 157f., 190–192
Agnoli, Johannes 177
Arndt, Adolf 71f., 80, 133
- Barzel, Rainer 38, 92, 102, 108,
134f., 138, 141f., 144, 148f.,
157–163, 179, 192
Bassermann, Ernst 15
Bastian, Gert 145
Baumgarten, Paul 80, 84, 86
Bebel, August 15
Behnisch, Günter 81–84, 86
Bismarck, Otto von 13–15, 115
Blücher, Franz 132
Bothmer, Lenelotte 91
Brandt, Willy 37f., 114, 135f., 139,
158–160, 166, 179, 181, 192
Brentano, Heinrich 129, 133f., 155
Brinkhaus, Ralf 148
Brüning, Heinrich 18
Bülow, Bernhard 15
- Carstens, Karl 108f., 142, 162, 164
Christo und Jeanne-Claude 85
Chruschtschow, Nikita Sergejewitsch
80
- Dahrendorf, Ralf 176
Dehler, Thomas 131f.
Dregger, Alfred 146f., 192f.
Dreier, Horst 196
- Ebert, Friedrich 18f.
Ehlers, Hermann 107
Ehmke, Horst 139, 166
Erhard, Ludwig 36, 98, 157
Erler, Fritz 135f.
- Fallersleben, August Heinrich
Hoffmann 27
Falter, Jürgen 42
Fischer, Joschka 166, 186
Foster, Norman 85–88
Fraenkel, Ernst 189
Fukuyama, Francis 197
- Gagern, Heinrich 12
Gassert, Philipp 182
Gauland, Alexander 66, 149
Genscher, Hans-Dietrich 137, 165
Gerhardt, Wolfgang 149
Gerstenmaier, Eugen 78f., 90, 98,
107–109, 174
Gies, Ludwig 74, 87
Globke, Hans 133
Glötz, Peter 126
Gollwitzer, Helmut 172
Gusy, Christoph 19
Gysi, Gregor 149
- Hassel, Kai-Uwe 108
Hein, Dieter 13
Heinemann, Gustav 172
Henkels, Walter 129
Hennis, Wilhelm 189f.
Herles, Helmut 92
Hermens, Ferdinand Aloys 34
Heuss, Theodor 54, 131

- Hindenburg, Paul 18, 20, 174
 Hitler, Adolf 51, 56, 58, 126, 174,
 176
 Horkheimer, Max 177
 Huntington, Samuel 197
- Jäger, Richard 33, 90
 Jaraus, Konrad 181
 Jenninger, Philipp 109
- Kauder, Volker 148
 Kelly, Petra 145, 184, 186
 Kennedy, John Fitzgerald 37
 Kielmansegg, Peter Graf 186, 191
 Koeppen, Wolfgang 68
 Kohl, Helmut 38, 40, 109, 132,
 142–144, 146–148, 162, 164f.,
 192, 194f.
 Köhler, Erich 74, 89, 106f.
 Krone, Heinrich 130, 132–135, 155,
 190, 192
- Lammert, Norbert 89, 110
 Lindner, Christian 149
 Löbe, Paul 50, 89, 109
 Loewenberg, Gerhard 9f., 51f., 60,
 155
 Lübke, Hermann 58
- Mainzer, Udo 84
 Manow, Philip 167, 198
 Mende, Erich 137
 Mergel, Thomas 35, 39, 92
 Merkel, Angela 147f., 152, 167,
 194f.
 Merz, Friedrich 147
 Mischnick, Wolfgang 140, 149, 163
 Mommer, Karl 76
- Nixon, Richard 37
- Ollenhauer, Erich 36, 135f.
- Pfleiderer, Karl Georg 75
- Rau, Johannes 103
 Reckwitz, Andreas 198
 Renger, Annemarie 108
 Ritzel, Heinrich 75
 Rousseau, Jean-Jacques 187
- Schäffer, Fritz 128
 Schäuble, Wolfgang 110, 147f., 192f.
 Scheel, Walter 158, 179
 Scheidemann, Philipp 88
 Schmid, Carlo 76, 90f., 135
 Schmidt, Helmut 39, 102, 138f.,
 149, 157f., 181, 192
 Schröder, Gerhard 40, 101, 148,
 166–168, 194f.
 Schumacher, Kurt 36, 38, 54, 108,
 125f., 128, 136, 139, 151, 156
 Schwarz, Hans-Peter 190
 Schwippert, Hans 71–73, 75f., 82, 84
 Smend, Rudolf 125
 Solms, Hermann Otto 149
 Stoiber, Edmund 40
 Strauß, Franz Josef 38f., 128, 142,
 159, 161f., 192
 Struck, Peter 148
 Stücklen, Richard 108
 Süßmuth, Rita 109, 167
- Thierse, Wolfgang 109f.
- Verheugen, Günter 61
 Vollmer, Antje 185
- Wallot, Paul 79f., 84–88
 Weber, Max 62

- Wehner, Herbert 135, 139f., 147f.,
156, 158, 163f., 192
Weidel, Alice 149
Weizsäcker, Richard 167
Westerwelle, Guido 149
Wolfrum, Edgar 166
- Zöpel, Christoph 81

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

2021

Schriften

Adobe Garamond Pro/Caspari (dtl)

Umschlag

31 grad branddesign, Berlin

Satz

operative.space, Berlin/Köln

Druck und Herstellung

Westkreuz-Druckerei Ahrens KG, Berlin

Printed in Germany