



## Online-Rezensionen des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung 1/2019

### **Marie-Luise Recker: Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag 1949–1969.**

Düsseldorf: Droste-Verlag, 2018 (= Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus), 726 S. : Ill., ISBN: 978-3-7700-5341-4

Das politische System der Bundesrepublik wird gerne mit dem Schlagwort Kanzlerdemokratie charakterisiert. Dabei ist allerdings umstritten, ob das Grundgesetz mit der Richtlinienkompetenz und dem Recht des Kanzlers, die Minister vorzuschlagen sowie dem konstruktiven Misstrauensvotum von Beginn an eine überragende Stellung des Kanzlers vorgesehen hat oder ob die (auch nur zeitweise derart) herausragende Position des Kanzlers nicht vielmehr aus dem Agieren Adenauers vor dem Hintergrund der strukturellen Gegebenheiten der 1950er Jahre erwachsen ist.

Die Fokussierung der historischen Forschung auf die Rolle des Kanzlers verstellte jedoch lange den Blick auf Selbstverständnis, Arbeitsweise und Funktionen des Bundestages. In der vorliegenden Studie unternimmt es nun Marie-Luise Recker, aus parlamentshistorischer Perspektive zu fragen: Wie gestaltete sich das Verhältnis zwischen Bundeskanzler und Bundestag in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik? Welches Gewicht konnte der Bundestag in die Gesetzgebung einbringen, welches Verhältnis pflegte der Kanzler zu den Koalitionsfraktionen, welche Gestaltungsmöglichkeiten ergaben sich für die Opposition? Außerdem fragt die Autorin nach dem Selbstverständnis und der Sozialisation der Abgeordneten: Über welche Erfahrungen verfügten diese am Beginn ihrer parlamentarischen Karriere? Welche Hilfsmittel standen Ihnen zu Verfügung? Inwiefern kam es zwischen 1949 und 1969 zur Professionalisierung der Abgeordnetentätigkeit? Zuletzt geht es um den Bundestag als Ort der Diskussion: Wie gestaltete sich die Debattenkultur? Welches Bild hatte der Bundestag selbst von seiner Arbeit, inwieweit reflektierte er diese, wie erfolgte die öffentliche Selbstdarstellung des Parlaments?

Die Quellenbasis der Studie bilden u. a. die Plenarprotokolle des Bundestages, die Protokolle der nichtöffentlichen Ausschusssitzungen und die Dokumentation der Gesetzesvorhaben im Bundestagsarchiv. Hinzu treten die Fraktionsprotokolle von CDU/CSU, SPD und FDP, außerdem wurden zahlreiche Nachlässe und die Unterlagen des Bundeskanzleramts zu den jeweiligen Gesetzesvorhaben gesichtet.

Fragt man nun nach den Ergebnissen der Studie Reckers, so betont diese, dass zu allererst durch ein passendes Parteiensystem „die Ausformung einer funktionstüchtigen parlamentari-



schen Demokratie“ (S. 689) ermöglicht wurde. So kam es in der Bundesrepublik nicht zur Entstehung extremer Parteien bzw. es bestand die Möglichkeit, extreme Kräfte durch das Bundesverfassungsgericht zu verbieten. Konstitutiv für die Ausgestaltung des Parteiensystems war zudem 1949 die Bildung einer bürgerlichen Koalition. Dies hatte zur Folge, dass es zur Ausprägung eines Regierungslagers unter Führung der CDU und eines Oppositionsstandpunktes unter Führung der SPD kam. Neben diesen beiden Alternativen konnte sich langfristig nur noch die FDP als dritte Kraft behaupten, während kleinere Parteien spätestens 1961 aus dem Bundestag verschwanden. Auch die Persönlichkeit Adenauers hat Wesentliches zur Festigung des politischen Systems der Bundesrepublik beigetragen. Zwar betont auch Recker, dass Adenauer keine Integrationsfigur war und mit dem politischen Gegner keineswegs immer zimperlich umgegangen ist. Gleichwohl habe die Persönlichkeit Adenauers dem Wähler vermittelt, dass auch in einer Demokratie Autorität und straffe Führung möglich sind.

In den 1950er Jahren war die Arbeit des Bundestages auf dem Feld der Außenpolitik durch scharfe Auseinandersetzungen zwischen Adenauer und der SPD geprägt. Auf diesem Politikfeld wurde um Westbindung, Wiederbewaffnung und deutsche Wiedervereinigung heftig gerungen, hier formulierten CDU und SPD grundlegend unterschiedliche politische Entwürfe. Der Bundestag war in diesem Fall ein Redeparlament, das von der Opposition freilich noch stärker als von der Regierung zur Artikulation ihrer Position genutzt wurde.

Anders als in der Außenpolitik waren die Jahre 1949–1953 in der Sozialpolitik durch ein hohes Maß an Kooperation zwischen Regierungsmehrheit und Opposition gekennzeichnet. Hier dominierte die zurückgezogene sachbezogene Arbeit in den Ausschüssen. War die erste Legislaturperiode auf dem Gebiet der Sozialpolitik somit durch eine „Krypto-Koalition“ (S. 691) von CDU und SPD geprägt, so prallten allerdings ab 1953 auch auf diesem Gebiet die Gegensätze schärfer aufeinander. Gerade die zweite und dritte Legislaturperiode waren gekennzeichnet durch eine überaus intensive Zusammenarbeit zwischen Konrad Adenauer und den Koalitionsfraktionen, allen voran der CDU-Fraktion mit Heinrich Krone an der Spitze. Am Beginn der 1960er Jahre jedoch verschwammen die Grenzen zwischen Koalitionsfraktionen und Opposition immer mehr. Dies war einerseits bedingt durch die Umarmungsstrategie der Sozialdemokratie, die nunmehr ihre Gemeinsamkeiten mit der CDU/CSU betonte. Andererseits entstanden innerhalb des christdemokratischen Lagers gerade auf außenpolitischem Gebiet immer stärkere Differenzen. Zwar konnte der Bundestag in den beginnenden 1960er Jahren seine Mitspracherechte gegenüber der Regierung erweitern, doch kam es zugleich zu Regierungskrisen und Kabinettsumbildungen, die 1966 in die Große Koalition mündeten. Während der knapp drei Jahre der Großen Koalition waren es bemerkenswerterweise nicht so sehr der Bundeskanzler und sein Stellvertreter, als vielmehr die beiden Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel und Helmut Schmidt, die zu Triebfedern der politischen Arbeit wurden.

Mit Blick auf die Selbstformierung des Parlaments betont Recker, dass dieses in vielen Verfahrensfragen an eingespielte Muster des deutschen Parlamentarismus seit 1848/49 anknüpfte. So war die Arbeit des Bundestages dadurch gekennzeichnet, dass das Plenum die Funktion eines „öffentlichen Notariats“ (S. 693) übernahm, d. h. hier wurde nur noch formal über Dinge abgestimmt, die bereits zuvor in den Ausschüssen bzw. in den Fraktionen beschlossen worden waren. Im Lauf der zwei Jahrzehnte kam es innerhalb der Fraktionen zur Einrichtung einer neuen Arbeitsebene: Zwischen dem Fraktionsplenum und dem Fraktionsvorstand entstanden Arbeitskreise, die sich mit bestimmten Politikfeldern intensiv befassten. Die Arbeitskreise waren letztlich unverzichtbar, um sich effektiv komplexen Gesetzesvorhaben widmen können – und natürlich waren die großen Fraktionen bei der Bildung der Arbeitskreise aufgrund größerer finanzieller und Personalressourcen den kleinen Parteien gegenüber deutlich überlegen. Auch dies führte letztlich dazu, dass am Ende des Untersuchungszeitraumes nur noch drei Fraktionen im Bundestag vertreten waren. Einhergehend mit der Ausbildung von Arbeitskreisen kam es auch zu einer immer stärker werdenden Professionalisierung der Abgeordnetentätigkeit. Während der

ersten zwanzig Jahre des Bestehens der Bundesrepublik ging der Typ des Honoratiorenpolitikers immer stärker zurück. An seine Stelle trat immer mehr der professionelle Experte für ein Politikfeld, der sich ganz der Politik widmete und in Bonn ein zunehmend professionelles Arbeitsumfeld vorfand. Weitaus häufiger gelang auch den Arbeitskreisvorsitzenden und Mitgliedern der Fraktionsspitzen der Sprung ins Bundeskabinett als Parteipolitikern ohne Mandat oder Landesministern.

Schließlich bescheinigt Recker dem Bundestag, dass dieser im Laufe der 1950er und 1960er Jahre in der Auseinandersetzung mit der Regierung ein zunehmend eigenständigeres Profil entwickelte, besonders bei der Ausarbeitung grundlegender Gesetzesvorhaben wie bspw. der Wehr- oder der Notstandsgesetzgebung. Das gewachsene Gewicht und Selbstbewusstsein des Bundestages interpretiert die Autorin dabei zugleich als Teil einer deutlich voranschreitenden Liberalisierung der deutschen Gesellschaft insgesamt.

Der Ansehensgewinn des Bundestages wird auch daran deutlich, dass dieser anfänglich in Bonn nur sehr provisorisch tagte und nahezu alle seine Handlungen unter dem Aspekt der Zweckmäßigkeit beurteilte, im Laufe der 1950er Jahre sein eigenes Auftreten jedoch immer stärker reflektierte. Es kam zu Veränderungen im parlamentarischen Procedere, diese „verbanden sich dann mit ersten Diskussionen über den Rang des Parlaments im westdeutschen Regierungssystem, um einen ‚würdevollen‘ Auftritt der Volksvertretung, ja um eine Sitzordnung, die die Verflechtungen zwischen Legislative und Exekutive besser abbilden würde als das traditionelle Gegenüber von Regierungsbank und Abgeordnetenreihen“ (S. 696). In den 1960er Jahren waren es dann vor allem jüngere Abgeordnete, die die Arbeit des Bundestages grundlegend reformieren wollten, auf mehr Transparenz bei Entscheidungen und Partizipation der „Hinterbänkler“ setzten und schlussendlich die kleine Parlamentsreform durchsetzten.

Recker wird dem eigenen Anspruch, eine grundlegende Studie zu Strukturen, Arbeitsweise und Selbstverständnis des Bundestages in den beiden ersten Jahrzehnten seines Bestehens vorzulegen, vollauf gerecht. Es bleibt zu wünschen, dass diese zum Ausgangspunkt für weitere parlamentshistorische Arbeiten für die Zeit nach 1946, sei es auf Landesebene oder zum Bundestag bis 1990, wird.

Singen am Hohentwiel

Michael Kitzing



**ARCHIV DES  
LIBERALISMUS**

Friedrich Naumann Stiftung  
Für die Freiheit.

in Kooperation mit

