



Marie-Luise Recker

# Parlamentarismus in der Bewährung

Der Deutsche Bundestag 1949–2020





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](http://www.kgparl.de)  
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 2021  
[www.drosteverlag.de](http://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,<sup>1</sup> 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«<sup>2</sup> 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«

---

<sup>1</sup> G. LOEWENBERG, *German parliamentarism*, 2018, hier S. 713.

<sup>2</sup> 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 Jahren<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> Vgl. M.-L. RECKER, *Parlamentarismus*, 2018.