

Lehren aus Weimar? Die erste Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1951 zwischen Kontinuität und Reform*

Ulrich Sieberer

Parlamente sind hochgradig institutionalisierte Organe mit stark formalisierten Verfahren. Eine breite Literatur hat gezeigt, dass diese Verfahren systematische Effekte auf parlamentarische Prozesse und Ergebnisse haben.¹ Daher sind die Akteure daran interessiert, parlamentarische Regeln nach ihren Wünschen zu gestalten. In den meisten Demokratien finden sich diese größtenteils in den Geschäftsordnungen der Parlamente und nur sehr unvollständig in den Verfassungen.² Da Geschäftsordnungen in aller Regel vom Parlament selbst beschlossen werden, ohne dass, wie im Fall vieler Verfassungsänderungsverfahren, andere politische Akteure einbezogen würden, bieten sie ein besonders geeignetes Objekt zur Analyse akteurszentrierter Modelle institutionellen Designs. Institutionenreformen werden innerhalb des neoinstitutionalistischen Forschungsprogramms intensiv diskutiert, sowohl auf generell theoretischer Ebene als auch hinsichtlich spezifischer Institutionen wie parlamentarischen Regeln.³ In dieser Literatur ist umstritten, ob Akteure Institutionen frei

* Eine frühere Version des Aufsatzes wurde anlässlich des Workshops „Herausforderungen des Parlamentarismus“ am Center for Advanced Studies der LMU München vorgestellt. Ich danke den Teilnehmern des Workshops und der Redaktion der Zeitschrift für Parlamentsfragen für wertvolle Kommentare, dem Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages für die Bereitstellung relevanter Bestände sowie Britta Müller und Sven Hillen für Hilfe bei der Recherche. Die Arbeiten zu diesem Aufsatz wurden finanziell gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Projekt-nummer SI 1470/2-1) sowie dem Zukunftskolleg der Universität Konstanz im Kontext der Exzellenzinitiative.

1 Vgl. Wolfgang C. Müller / Ulrich Sieberer, Procedure and Rules in Legislatures, in: Shane Martin / Thomas Saalfeld / Kaare W. Strøm (Hrsg.), The Oxford Handbook of Legislative Studies, Oxford 2014, S. 311 – 331.

2 Vgl. ebenda.

3 Auf theoretischer Ebene vgl. zum Beispiel Daniel Diermeier / Keith Krehbiel, Institutionalism as a Methodology, in: Journal of Theoretical Politics, 15. Jg. (2003), H. 2, S. 123 – 144; Elinor Ostrom, Understanding Institutional Diversity, Princeton 2005; Paul Pierson, Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis, Princeton 2004; Werner J. Patzelt (Hrsg.), Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und empirische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit, Würzburg 2007; bezogen auf parlamentarische Regeln und Organisation vgl. zum Beispiel Sarah A. Binder, The Partisan Basis of Procedural Choice: Allocating Parliamentary Rights in the House, 1789-1990, in: American Political Science Review, 90. Jg. (1996), H. 1, S. 8 – 20; Eric Schickler, Institutional Change in the House of Representatives, 1867-1998: A Test of Partisan and Ideological Power Balance Models, in: American Political Science Review, 94. Jg. (2000), H. 2, S. 269 – 288; Ulrich Sieberer / Wolfgang C. Müller, Explaining Reforms of Parliamentary Minority Rights. A Theoretical Framework with Case Study Application, in: West European Politics, 38. Jg. (2015), H. 5, S. 997 – 1019; Ulrich Sieberer / Peter Meißner / Julia F. Keh / Wolfgang C. Müller, Konzeptionalisierung und Messung formalen Institutionenwandels: Das Beispiel parlamentarische Regeln, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 8. Jg. (2014),

nach ihren aktuellen Bedürfnissen umgestalten können oder ob Reformen stark durch institutionelle Pfadabhängigkeiten eingeschränkt werden.⁴

Hinsichtlich der Geschäftsordnungen deutscher Parlamente wird häufig eine starke historische Kontinuität betont. So lassen sich Teile der heute noch bestehenden Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) bis zur Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung der Jahre 1848/49 und des Preußischen Abgeordnetenhauses von 1851 zurückverfolgen.⁵ Diese Kontinuität ist insofern überraschend, als sich die Rolle des Parlaments im Verfassungssystem seitdem massiv verändert hat. Die Übergänge vom Kaiserreich zur Weimarer Republik und die Wiedererrichtung des demokratischen Regierungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg stellen Weggabelungen (*critical junctures*) dar, an denen auch Theoretiker, die institutioneller Pfadabhängigkeit große Bedeutung beimessen, umfangreiche Reformen und das Einschlagen grundlegend neuer institutioneller Pfade für möglich halten.⁶

Die erste Geschäftsordnung des Bundestages entstand an einer solchen Weggabelung. Das vorherige demokratische System der Weimarer Republik war kollabiert und durch eine totalitäre Diktatur ersetzt worden, in der das Parlament keinerlei Funktion mehr hatte. Der Reichstag war am Untergang der Weimarer Republik keineswegs unbeteiligt, war er doch ab 1930 unfähig, stabile parlamentarische Regierungen hervorzubringen. Zudem wurden zentrale Entscheidungen bei der Errichtung der nationalsozialistischen Diktatur zumindest formal im Reichstag mitbeschlossen, insbesondere die Entmachtung des Parlaments selbst im Rahmen des Ermächtigungsgesetzes vom 23. März 1933. Bei der Neugestaltung des bundesdeutschen Institutionensystems wurde aus dem Scheitern der Weimarer Republik eine Reihe institutioneller Lehren gezogen.⁷ So agierte nach dem Grundgesetz das (west-)

H. 3, S. 237 – 262; Werner J. Patzelt (Hrsg.), *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden 2012.

- 4 Die erstgenannte Perspektive wird zum Beispiel vertreten in Randall L. Calvert, *Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions*, in: Jack Knight / Itai Sened (Hrsg.), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor 1995, S. 57 – 93; Diermeier / Krebbiel, a.a.O. (Fn. 3). Pfadabhängigkeit wird beispielsweise betont von Paul Pierson, a.a.O. (Fn. 3) und Werner J. Patzelt, *Evolutorischer Institutionalismus in der Parlamentarismusforschung. Eine systematische Einführung*, in: ders. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden 2012, S. 47 – 110.
- 5 Vgl. Norbert Lammert, ‚Zur Geschäftsordnung‘. Notizen zur Entstehung und Bedeutung parlamentarischer Verfahrensregeln, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848. Eine synoptische Darstellung*, Bonn 1986, S. 10 – 18; Wolfgang Zeh, Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 17. Jg. (1986), H. 3, S. 396 – 413.
- 6 Vgl. Sebastian Heer, *Die Evolution des Deutschen Bundestages. Stabilität als verfassungshistorische Verpflichtung*, in: Werner J. Patzelt (Hrsg.), *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden 2012, S. 111 – 159. Zur Geschäftsordnung des Weimarer Reichstags im Vergleich zum kaiserlichen Reichstag siehe Michael Kofß, *Why Parliamentary Reform Succeeded in France but Failed in Germany*, Papier anlässlich des Workshops „Herausforderungen des Parlamentarismus im 19. und 21. Jahrhundert“ am Center for Advanced Studies, LMU München, 11. bis 12. Juni 2015; Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2005, S. 158 – 163.
- 7 Vgl. Friedrich Karl Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*, 3. Auflage, Berlin 1999.

deutsche Parlament erstmals in einem eindeutig parlamentarischen Regierungssystem ohne prägenden politischen Einfluss des Staatsoberhauptes und direktdemokratischer Instrumente, so dass dem Bundestag eine stärkere Stellung in der Regierungsbildung und Gesetzgebung zukam. Angesichts dieser Veränderungen boten die Jahre nach 1949 gute Voraussetzungen für eine grundlegende Neugestaltung parlamentarischer Regeln.

Die zentrale analytische Frage dieses Beitrages lautet, weshalb die 1951 beschlossene erste eigenständige GOBT keine grundlegende Neuausrichtung parlamentarischer Regeln vornahm, sondern nach intensiven, fraktionsübergreifenden Diskussionen weitestgehend an das Vorbild des Weimarer Reichstags anknüpfte. Daneben wird das deskriptive Ziel verfolgt, die Entstehung dieser Geschäftsordnung, ihre zentralen Änderungen und die wichtigsten Konflikte im Entstehungsprozess systematisch nachzuzeichnen, die bislang nur am Rande erwähnt wurden.⁸ Dabei wird keine normative Bewertung der Frage vorgenommen, ob weiterreichende Reformen im Jahr 1951 wünschenswert gewesen wären.

Die deskriptiven Analysen zeigen, dass der GO von 1951 ein sehr intensiver und insgesamt kooperativer Ausarbeitungsprozess im Geschäftsausschuss vorausging, in dem auch Vorbilder anderer Parlamente diskutiert wurden. Im Ergebnis bestätigt sich allerdings das Bild einer starken Kontinuität gegenüber der Geschäftsordnung des Weimarer Reichstags. Die wichtigsten Neuerungen sind die Einführung der Fragestunde und der Möglichkeit öffentlicher Ausschusssitzungen. Politisch besonders umstritten waren Regeln zur Fraktionsbildung, die Auslösung namentlicher Abstimmungen sowie die Frage, ob haushaltsrelevante Anträge aus dem Bundestag einen expliziten Vorschlag zur Gegenfinanzierung („Deckungsantrag“) enthalten müssten. Weiterreichende Reformen wie die Einführung eines Hauptausschusses zur Entlastung des Plenums oder eine Zusammenlegung von Bundestagsvorstand und Ältestenrat wurden zwar anfangs diskutiert, spielten aber in der eigentlichen Ausschussarbeit keine Rolle. Eine noch grundlegendere Adaption parlamentarischer Regeln an die Wettbewerbsstruktur des parlamentarischen Regierungssystems, etwa durch eine Strukturierung von Debatten und Redezeiten anhand der Konfliktlinie zwischen Regierungsmehrheit und Opposition oder eine geschäftsordnungsrechtliche Anerkennung der Opposition als parlamentarischem Akteur, wurde laut den vorliegenden Quellen nicht einmal diskutiert.

Die analytische Frage nach den Gründen der stark pfadabhängigen Entwicklung lässt sich anhand der Quellen nicht zweifelsfrei beantworten. Plausibel ist eine Erklärung, wonach die Abgeordneten aufgrund persönlicher Erfahrungen den Reichstag positiver einschätzten, als dies heute der Fall ist, und sich die Regierungsmehrheit aus kurzfristigen Wettbewerbserwägungen heraus auf gezielte Detailänderungen zur Sicherung ihrer Position, einer maßvollen Schwächung der Opposition und einer geschäftsordnungsmäßigen Marginalisierung der KPD konzentrierte und daher kein Interesse an der inhärenten Unsicherheit umfassender Reformen hatte.

8 Vgl. *Stefan Marschall*, *Parlamentsreform. Ziele, Akteure, Prozesse*, Opladen 1999, S. 20; *Ulrich Scheuner*, *Zur Entwicklung des parlamentarischen Verfahrens im Deutschen Bundestag*, in: *Gerhard Lehmbruch / Klaus von Beyme / Iring Fetcher* (Hrsg.), *Demokratisches System und politische Praxis in der Bundesrepublik*, München 1971, S. 143 – 160, S. 149 f.; *Uwe Thaysen*, *Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems*, Opladen 1972, S. 112; *Sebastian Heer*, a.a.O. (Fn. 6), S. 132 f.

1. Ausgangsbedingungen

1.1. Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen zum Bundestag

Der Inhalt der GOBT ist teilweise durch das Grundgesetz vorbestimmt. Viele staatsorganisatorische Regelungen des GG wiederum lassen sich als direkte Korrekturen von Verfassungsbestimmungen verstehen, die für das Scheitern der Weimarer Republik mit verantwortlich gemacht wurden.⁹ Dies gilt insbesondere für die Rolle des Staatsoberhauptes, die Beziehung zwischen Staatsoberhaupt, Parlament und Regierung sowie für die Bedeutung direktdemokratischer Verfahren.

Interessanterweise wurden Struktur und Aufgaben des Bundestags bei der Schaffung des Grundgesetzes kaum diskutiert.¹⁰ Die grundlegenden Entscheidungen wurden bereits beim Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee im August 1948 getroffen¹¹ und vom Parlamentarischen Rat inhaltlich weitestgehend übernommen.¹² Bei diesen Debatten firmierte der Weimarer Reichstag als durchaus positives Vorbild; als Problem wurde vielmehr neben direktdemokratischen Verfahren die Möglichkeit gesehen, den Reichstag in der Gesetzgebung durch die Notverordnungsrechte des Reichspräsidenten zu umgehen. Als Reaktion stärkte das Grundgesetz die gesetzgeberische Rolle des Bundestages, indem das Amt des Bundespräsidenten auf eine repräsentative Funktion reduziert und direktdemokratische Instrumente auf Bundesebene auf Fragen der Neugliederung des Bundesgebiets beschränkt wurden. Die Neuregelung des Gesetzgebungsnotstands in Artikel 81 GG ermöglicht eine Umgehung des Bundestages in der Gesetzgebung nur unter besonderen Voraussetzungen – wenn der Bundeskanzler eine Vertrauensfrage im Bundestag verloren hat, ohne dass ein neuer Kanzler gewählt oder der Bundestag aufgelöst wurde – für eine begrenzte Zeit und zudem nur mit Zustimmung des Bundesrates. Zudem wurden Parteienskepsis und verfas-

- 9 Vgl. *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 7). Gleichzeitig ist festzuhalten, dass im Parlamentarischen Rat die Weimarer Reichsverfassung nicht in allen Punkten kritisiert wurde und häufig als Grundlage für die Regelungen des Grundgesetzes diente. Charakteristisch ist folgende Aussage von *Theodor Heuss* (FDP) im Parlamentarischen Rat: „Heute hat man die Angewohnheit, zu sagen: Weil der Hitler an die Reihe gekommen ist und von den Paragraphen der Weimarer Verfassung nicht daran gehindert werden konnte, ist die Verfassung schlecht gewesen. So primitiv ist die Motivenreihe des Geschichtsprozesses nicht!“ (zitiert nach *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 7), S. 215).
- 10 Vgl. *Michael F. Feldkamp*, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*, Göttingen 2008, S. 79.
- 11 Vgl. *Deutscher Bundestag / Bundesarchiv* (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, Boppard am Rhein 1981, S. 280 – 283, S. 364 – 369, S. 536 – 539.
- 12 Vgl. *Deutscher Bundestag / Bundesarchiv* (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 13: Ausschuss für Organisation des Bundes / Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege*, München 2002, S. 51 – 57; *Deutscher Bundestag / Bundesarchiv* (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 14: Hauptausschuss*, München 2009, S. 7 – 63, S. 970 – 981, S. 1524 – 1537, S. 1798 – 1801; *Deutscher Bundestag / Bundesarchiv* (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 9: Plenum*, München 1996, S. 465 f., S. 569; siehe auch *Klaus-Berto von Doemming / Rudolf Werner Füsslein / Werner Matz*, *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Band 1, Tübingen 1951, S. 346 f.; *Sebastian Heer*, a.a.O. (Fn. 6), S. 145 – 148.

sungsfeindliche Parteien sowie die Zersplitterung des Weimarer Parteiensystems als Grundprobleme ausgemacht, die institutionell durch die verfassungsrechtliche Anerkennung politischer Parteien bei gleichzeitiger Möglichkeit des Verbots verfassungsfeindlicher Parteien sowie die Einführung der Fünf-Prozent-Hürde im Bundeswahlgesetz (1949 zunächst auf Länderebene, ab 1953 auf Bundesebene) reduziert werden sollten.

Die für die Rolle des Bundestages wichtigste Neuerung des Grundgesetzes ist die Einführung der Kanzlerwahl und des konstruktiven Misstrauensvotums. Diese Regelungen stellen eine direkte Reaktion auf die negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit dar, in der Regierungen erstens im Konfliktfall allein vom Reichspräsidenten eingesetzt und mittels der Auflösung des Reichstags im Amt gehalten werden konnten und zweitens eine amtierende Regierung von einer parlamentarischen Mehrheit gestürzt werden konnte, selbst wenn es dem Reichstag nicht gelang, eine neue Regierung zu bilden. Die Kombination beider Probleme machte parlamentarisch getragene Regierungen in den letzten Jahren der Weimarer Republik nahezu unmöglich und bereitete nach dem Scheitern des Kabinetts *Hermann Müller* im März 1930 den Weg für die Bildung parlamentarisch nicht legitimierter Präsidialkabinette.

Das Grundgesetz verlangt hingegen eine explizite Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag mit absoluter (das heißt 50 Prozent + 1 der Mitgliederzahl des Parlaments) oder – im Fall eines dritten Wahlgangs – einfacher Mehrheit. Wenn ein Kanzler allerdings nur mit einfacher Mehrheit gewählt wird, kann der Bundespräsident entscheiden, ob er diesen ernennt oder den Bundestag auflöst. Diese Unsicherheit bietet den Akteuren starke Anreize, absolute Mehrheiten für die Kanzlerwahl zu bilden.¹³ Die Rolle des Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung wurde gegenüber der Weimarer Situation massiv reduziert: Dieser schlägt zwar im ersten Wahlgang einen Kandidaten für die Kanzlerwahl vor; wenn dieser aber scheitert, kann der Bundestag selbst neue Kandidaten nominieren. Diese Regelung hebt einen möglichen Agendasetzervorteil des Bundespräsidenten auf, so dass dieser in der Praxis den von einer Mehrheitskoalition im Vorfeld bestimmten Kandidaten vorschlägt. Auch die Entscheidungsfreiheit des Bundespräsidenten im Fall einer Kanzlerwahl mit einfacher Mehrheit im dritten Wahlgang ist politisch weitgehend irrelevant, da erstens die parlamentarischen Akteure bislang immer erfolgreich absolute Mehrheiten für die Kanzlerwahl gebildet haben und zweitens der Bundespräsident im Gegensatz zum Weimarer Reichspräsidenten im Fall einer Bundestagsauflösung nicht einen von ihm ausgewählten Kanzler im Amt halten kann. Das konstruktive Misstrauensvotum verhindert den Sturz der Regierung durch eine rein negative Mehrheit, indem es eine Abwahl nur durch die Neuwahl eines Kanzlers mit absoluter Stimmenmehrheit im Bundestag erlaubt. Zusammengekommen führen die Regelungen zu einer auch im internationalen Vergleich starken Stellung des Bundestages bei der Regierungsbildung.¹⁴

13 Vgl. *Ulrich Sieberer*, Parlamente als Wahlorgane. Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien, Studien zum Parlamentarismus, Baden-Baden 2010, S. 120.

14 Vgl. ebenda, S. 99 – 138; *Ulrich Sieberer*, Hire or Fire? The Link between Cabinet Investiture and Removal in Parliamentary Democracies, in: *Bjørn Erik Rasch / Shane Martin / José Antonio Cheibub* (Hrsg.), Parliaments and Governments: Unpacking Investiture Rules, Oxford 2015, S. 309 – 330.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die verfassungsrechtlichen Regelungen zum Bundestag mit wichtigen Ausnahmen bezüglich der Wahl und Abwahl der Regierung sowie der Rolle externer Akteure in der Gesetzgebung denen der Weimarer Reichsverfassung stark ähneln. Zudem regelt das Grundgesetz die Organisation und Verfahren des Bundestages nur sehr abstrakt, so dass sich den Akteuren große Spielräume bei der Konkretisierung im Rahmen der parlamentarischen Geschäftsordnung bieten.

1.2. Die vorläufige Geschäftsordnung des Bundestages von 1949

Zu Beginn der ersten Wahlperiode stand die geschäftsordnungsmäßige Kontinuität klar im Vordergrund. In seiner fünften Plenarsitzung am 20. September 1949 beschloss der Bundestag fast einstimmig, vorläufig die Geschäftsordnung des Weimarer Reichstags in der Fassung vom Dezember 1922 mit einigen kleineren Anpassungen zu verwenden, während eine dauerhafte Geschäftsordnung erarbeitet wurde.¹⁵ Die Änderungen der vorläufigen GO gegenüber dem Weimarer Vorbild waren hauptsächlich Anpassungen an das Grundgesetz. Die einzige substantiell wichtige Änderung war eine Herabsetzung der Mindestmitgliederszahl für die Bildung von Fraktionen von 15 auf zehn Abgeordnete.

Während der ersten Wahlperiode wurden einige weitere Änderungen an der vorläufigen GO vorgenommen. Die umstrittenste war die Wiedereinführung einer im Reichstag 1931 beschlossenen Regelung zur Deckungspflicht für Finanzvorlagen, wonach Anträge aus den Reihen des Bundestages, „die in der Hauptsache bestimmt oder in erheblichem Umfang geeignet sind, für die Gegenwart oder die Zukunft auf die öffentlichen Finanzen einzuwirken“ (§ 48a Vorl. GOBT), nur in Verbindung mit einem Vorschlag zur Deckung ihrer finanziellen Implikationen zulässig seien. Während das Regierungslager, insbesondere die FDP, diese Regelung zur Sicherung der Haushaltsdisziplin für notwendig erachtete, wurde sie von der Opposition als Einschränkung des parlamentarischen Initiativrechts vehement abgelehnt.¹⁶ Die Regelung von Finanzvorlagen bildete einen der wichtigsten Konflikte bei der Ausarbeitung der endgültigen Geschäftsordnung (siehe unten Abschnitt 4.3.). Zudem wurde im November 1949 kurzfristig die Möglichkeit geheimer Abstimmungen über Sachfragen – konkret konzipiert für die Entscheidung über den künftigen Regierungssitz – eingeführt¹⁷ und im März 1950 wieder abgeschafft.¹⁸ Daneben wurden kleinere, weitgehend technische Änderungen beim Verfahren der namentlichen Abstimmung (zunächst Einführung der Abstimmung durch Namensaufruf, später Rückkehr zu Abstimmungskarten) und der Beantragung des Hammelsprungs zur Feststellung der Beschlussfähigkeit des Bundestages (nur noch auf Beschluss des Sitzungsvorstands) vorgenommen.

Bei der Debatte zur Verabschiedung der vorläufigen Geschäftsordnung im Jahr 1949 betonte der Berichterstatter des Geschäftsordnungsausschusses, *Heinrich von Brentano* (CDU), ausdrücklich deren vorläufigen Charakter:

15 Vgl. PlenProt 1/005, S. 20; Drs. 1/018. Plenarprotokolle und Bundestagsdrucksachen werden im Folgenden mit „PlenProt“ beziehungsweise „Drs.“ bezeichnet, jeweils gefolgt von der offiziellen Nummerierung des Bundestages. Diese Dokumente sind online verfügbar unter <http://pdok.bundestag.de>.

16 Vgl. PlenProt 1/035, S. 1126 – 1137; Drs. 1/498.

17 Vgl. PlenProt 1/014, S. 330.

18 Vgl. PlenProt 1/043, S. 1454 – 1459.

„Ich stelle ausdrücklich fest, daß im Geschäftsordnungsausschuß Einmütigkeit bestand, daß es sich nur um eine vorläufige Geschäftsordnung handelt, daß also alle Beschlüsse, die im Ausschuß gefaßt und von den Fraktionen im wesentlichen bestätigt wurden, ohne jede präjudizielle Bedeutung für die endgültige Beratung der Geschäftsordnung sind.“¹⁹

2. Der Entstehungsprozess der GOBT

Der Entstehungsprozess der endgültigen Geschäftsordnung zog sich über zwei Jahre vom Beschluss der vorläufigen GO im September 1949 bis zur Verabschiedung der endgültigen GOBT am 6. Dezember 1951. Der Großteil der Arbeiten erfolgte im Ausschuss für Geschäftsordnung und Immunität (im Weiteren GO-Ausschuss), wo auch die Stellungnahmen der Fraktionen zu kritischen Punkten zusammenflossen. Die folgende Darstellung beruht vorrangig auf Unterlagen des GO-Ausschusses, die im Parlamentsarchiv des Bundestages in einer aufbereiteten Materialsammlung verfügbar sind.²⁰ Diese Unterlagen umfassen insbesondere Ausschussprotokolle und Ausschussdrucksachen, aus denen sich der Entscheidungsprozess und teilweise auch der Diskussionsverlauf rekonstruieren lassen.²¹ Zudem werden Plenarprotokolle und Bundestagsdrucksachen einbezogen.

Die Entstehung der GOBT lässt sich in vier Phasen unterteilen. In der ersten Phase stellten die Mitglieder des GO-Ausschusses Geschäftsordnungen anderer Parlamente vor und hoben Punkte hervor, in denen diese als Vorbild für den Bundestag dienen könnten. Zwischen dem 14. Dezember 1949 und dem 16. März 1950 wurden in neun Sitzungen die Geschäftsordnungen mehrerer Landtage, des Wirtschaftsrats sowie verschiedener westlicher Demokratien (Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, USA) besprochen.²²

In einer zweiten Phase (19. April bis 16. Mai 1950) erarbeitete der GO-Ausschuss in zehn Sitzungen eine erste Fassung der neuen Geschäftsordnung, die als Diskussionsgrundlage für die Fraktionen dienen sollte. In seiner Sitzung am 15. Januar 1951 stellte der Ausschuss allerdings fest, dass entgegen seiner Aufforderung nicht alle Fraktionen über diese Fassung beraten hatten, und beschloss daher, auf Grundlage einer vom Ausschussvorsitzenden *Heinrich Ritzel* (SPD) erarbeiteten Fassung in die erste und zweite Lesung im Ausschuss einzutreten.²³

Die dritte Phase umfasst die Ausschussberatung der neuen Geschäftsordnung. Zunächst fanden in 14 Sitzungen vom 15. Januar 1951 bis zum 29. Juni 1951 die erste und zweite

19 PlenProt 1/005, S. 19.

20 Ich danke dem Parlamentsarchiv des Bundestages, insbesondere dem Leiter der Gesetzesdokumentation, *Gustav Schlüter*, für die Hilfe bei der Bereitstellung dieser Dokumente.

21 Die Ausführlichkeit der Ausschussprotokolle variiert deutlich. Teils werden Diskussionen, die Positionen der einzelnen Akteure und der Ausgang von Abstimmungen relativ ausführlich geschildert, teils handelt es sich um reine Ergebnisprotokolle. Wortprotokolle aus den Ausschüssen existieren nicht.

22 Aus Zeitgründen wurden viele Landtagsgeschäftsordnungen nicht einzeln präsentiert, sondern nur schriftlich gegenübergestellt; Protokoll Nr. 15 vom 3. Februar 1950. Protokolle des Geschäftsordnungsausschusses werden im Weiteren mit der Angabe „Protokoll Nr.“ bezeichnet. Bei Protokollen anderer Ausschüsse werden diese explizit genannt.

23 Vgl. Protokoll Nr. 66 von 15. Januar 1951.

Ausschusslesung sowie eine Beratung des technischen Aufbaus der GO statt. Dabei kam es zu zahlreichen Detailänderungen, zudem wurden kritische Fragen identifiziert, zu denen die Einschätzungen der Fraktionen eingeholt werden sollten. Nach Rücksprache der Ausschussmitglieder mit ihren jeweiligen Fraktionen erfolgte am 13. und 14. Juli 1951 die dritte Ausschusslesung, in der erneut zahlreiche Änderungen vorgenommen wurden. Die vom Ausschuss in dritter Lesung verabschiedete Fassung wurde Ende Juli von einem Redaktionsausschuss, bestehend aus den Abgeordneten *Karl Gengler* (CDU), *Paul Löbe* (SPD), *Erich Mende* (FPD), *Walter Sassnick* (SPD) und *Heinrich Ritzel* (SPD)²⁴, redaktionell überarbeitet, was insbesondere eine Systematisierung der Paragraphenordnung und eine Vereinheitlichung der Terminologie beinhaltete. Die redaktionellen Überarbeitungen sowie einige Ergänzungen zur Konkretisierung von Grundgesetzregeln wurden vom Ausschuss am 7. September 1951 mit kleinen Änderungen angenommen.²⁵

Die vierte Phase umfasste die Behandlung von Änderungsanträgen der Fraktionen im GO-Ausschuss sowie die abschließende Plenardebatte und -abstimmung. Insbesondere die Fraktionen der SPD, KPD sowie gemeinsam die Regierungsfaktionen Union, FDP und DP brachten zahlreiche Änderungsvorschläge ein, die auf Beschluss des Ältestenrats vor der Plenarbehandlung im GO-Ausschuss beraten wurden. In vier Ausschusssitzungen zwischen dem 16. und 28. November 1951 wurden etliche Änderungsvorschläge aus Reihen des Regierungslagers und der SPD angenommen.

Die Plenardebatte über die endgültige Geschäftsordnung des Bundestages erfolgte am 6. Dezember 1951 auf Grundlage des Berichts über die ursprünglich vom Ausschuss verabschiedete Fassung sowie des Berichts über Beschlüsse des Ausschusses zu den Änderungsanträgen der Fraktionen.²⁶ Zudem brachten die Regierungsfaktionen zur Plenarbehandlung einige zusätzliche Änderungsanträge ein.²⁷ Die Plenardebatte, in der nur noch einzelne Anträge behandelt wurden, führte zu zwei wichtigen Änderungen bei den durchgängig strittigen Fragen namentliche Abstimmungen und Finanzvorlagen (siehe unten Abschnitte 4.2. und 4.3.).²⁸ Letztlich wurde die Geschäftsordnung mit wenigen Gegenstimmen angenommen. Allerdings enthielt sich die SPD-Fraktion geschlossen der Stimme, da sie die Regelung zu Finanzvorlagen für verfassungswidrig hielt und zeitgleich vor dem Bundesverfassungsgericht dagegen klagte. Trotz dieser Enthaltung kann man festhalten, dass die SPD, nicht zuletzt durch die sehr aktive Rolle des Ausschussvorsitzenden *Heinrich Ritzel* und des Abgeordneten und ehemaligen Reichspräsidenten *Paul Löbe*, deutlichen Einfluss auf die Geschäftsordnung nahm.²⁹ Hingegen zeigt sich in der Plenardebatte deutlich die Außenseiterstellung der KPD, deren Änderungsanträge sämtlich abgelehnt und deren Redner von den übrigen Fraktionen häufig scharf attackiert wurden.

Die erste GOBT entstand also in einem intensiven Ausarbeitungsprozess, der trotz heftiger Auseinandersetzungen in der Sache zu spezifischen Fragen (siehe unten Abschnitt 4) insgesamt als kooperativ und konstruktiv beschrieben werden kann. *Heinrich Ritzel* betonte

24 Vgl. Protokoll Nr. 109 vom 13. Juli 1951.

25 Vgl. Protokoll Nr. 112 vom 7. September 1951.

26 Vgl. Drs. 1/2550; zu Drs. 1/2550.

27 Vgl. Umdruck Nr. 385.

28 Vgl. PlenProt 1/179, S. 7411 – 7440.

29 Als Berliner Abgeordneter war *Löbe* nicht stimmberechtigt, war aber als beratendes Mitglied nach Auswertung der Protokolle im GO-Ausschuss sehr aktiv.

bei der Berichterstattung für die Plenardebatte die vielfältigen Überlegungen, die in die neue Geschäftsordnung eingeflossen seien:

„Im Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität, dem die Aufgabe gestellt war, eine neue Geschäftsordnung auszuarbeiten, bestand übereinstimmend die Meinung, daß alle Erfahrungen deutscher Länderparlamente und des europäischen Auslands sowie auch überseeischer Parlamente, jedenfalls aber nur solcher Parlamente, die als demokratisch angesprochen werden könnten, mit ihrer Geschäftsordnung mit zu Rate zu ziehen seien bei dem Erlaß einer eigenen Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Damit ist, wie ich glaube sagen zu dürfen, im großen und ganzen eine durchaus zeitgemäße Geschäftsordnung entstanden. [...] Außerdem bestand bei den sehr gründlichen Beratungen des Ausschusses der absolute Wille, die Erfahrungen unserer eigenen parlamentarischen Praxis mit zu Rate zu ziehen und mit zu verwenden. [...] [W]ir haben ja selbst die Erfahrung gemacht, dass die alte Geschäftsordnung des früheren Reichstags für uns ein überaus nützliches Instrument geworden ist. Wir haben versucht, sie unseren heutigen Bedürfnissen anzugleichen.“³⁰

Diese Selbstdarstellung deutet an, dass die GOBT eine Verbindung aus bewährten Elementen der Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages und neuen Regelungen sei. Damit stellt sich die Frage, wieviel Neues die endgültige GOBT tatsächlich beinhaltetete.

3. *Alter Wein in neuen Schläuchen? Die GOBT und die vorläufige GO im Vergleich*

Die Entstehung der GOBT wurde im Vergleich mit späteren Parlamentsreformen in der wissenschaftlichen Literatur nur am Rande besprochen.³¹ In der verfügbaren Literatur wird die starke Kontinuität der Geschäftsordnung des Bundestages mit ihrem Weimarer Vorgänger betont.³² Diese Sicht teilten auch die Akteure. So schreibt *Heinrich Ritzel*: „Im ganzen gesehen stimmen, wie zu Anfang schon erwähnt, die Geschäftsordnung des alten Reichstages, soweit sie aus der Weimarer Zeit stammt, und die Geschäftsordnung des Bundestages aus dem Bedürfnis der parlamentarischen Praxis heraus weitgehend überein.“³³ Allerdings verweist *Wolfgang Zeh* auf etwa 30 Änderungen gegenüber der vorläufigen GO.³⁴ Besonders hervorgehoben werden dabei die Einführung öffentlicher Ausschussanhörungen und der Fragestunde sowie die Umgestaltung des Verlangens einer namentlichen Abstimmung in ein Minderheitsrecht.³⁵

30 PlenProt 1/179, S. 7411 f.

31 Vgl. *Stefan Marschall*, a.a.O. (Fn. 8), S. 20; *Ulrich Scheuner*, a.a.O. (Fn. 8), S. 149 f.; *Uwe Thaysen*, a.a.O. (Fn. 8), S. 112.

32 Vgl. *Norbert Lammert*, a.a.O. (Fn. 5); *Paul Löbe*, Geleitwort, in: *Heinrich G. Ritzel / Helmut Koch* (Hrsg.), Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages beschlossen am 6. Dezember 1951. Text und Kommentar, Frankfurt 1952, S. 7 f.; *Gerhard Loewenberg*, Parliament in the German Political System, Ithaca 1967, S. 131 – 134; *Wolfgang Zeh*, a.a.O. (Fn. 5); *Sebastian Heer*, a.a.O. (Fn. 6).

33 *Heinrich G. Ritzel*, Parlamentarische Geschäftsordnungen im Weimarer Reichstag und im Deutschen Bundestag, in: *Ernst Deuterlein* (Hrsg.), Der Reichstag. Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes, Bonn 1963, S. 145 – 154, S. 154.

34 Vgl. *Wolfgang Zeh*, a.a.O. (Fn. 5), S. 399; siehe auch die Auflistung in *Peter Schindler* (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, S. 3094 – 3096.

35 Vgl. *Stefan Marschall*, a.a.O. (Fn. 8), S. 20; *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 34), S. 2850 f.

Ein systematischer Vergleich der vorläufigen und der endgültigen GOBT kann mit Hilfe quantitativer und qualitativer Indikatoren erfolgen. Ein quantitativer Vergleich der beiden Texte zeigt deutliche Unterschiede. Die neue Fassung ist mit 8189 Worten genau 2600 Worte länger als die vorläufige Geschäftsordnung vom September 1949. Sie umfasst 130 anstatt 121 Paragraphen beziehungsweise 267 anstatt 205 Absätze.³⁶ Nur 52 Absätze blieben identisch, 73 wurden gänzlich neu eingefügt, elf Absätze der vorläufigen GO wurden ersatzlos gestrichen, und mehr als die Hälfte – 142 Absätze – wurden umformuliert. Eine Inhaltsanalyse der veränderten Textteile zeigt allerdings, dass viele Umschreibungen rein sprachlicher Natur sind. Insofern unterschätzen quantitative Veränderungsmaße die inhaltliche Kontinuität.

Die substanziellen Neuerungen lassen sich unterteilen in Reaktionen auf Grundgesetzregelungen und davon unabhängige Innovationen. Zur ersten Gruppe gehören insbesondere die Geschäftsordnungsregeln zum Komplex Kanzlerwahl (§ 4 GOBT), zu konstruktivem Misstrauensvotum (§ 96 GOBT) und Vertrauensfrage (§ 103 GOBT) sowie zur Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundestag (§ 90 GOBT). In die zweite Gruppe fallen die Einführung öffentlicher Ausschusssitzungen (§ 73 GOBT) und der Fragestunde (§ 111 GOBT).

Die GO enthält eine Reihe von Konkretisierungen von Grundgesetzartikeln, da sie laut *Heinrich Ritzel* „eine möglichst lückenlose Übersicht über alle denkbaren Eventualitäten bieten sollte“³⁷. Daher wurde für die Kanzlerwahl die geheime Abstimmung formal festgeschrieben (die bei der Kanzlerwahl 1949 bereits verwendet worden war) und festgelegt, dass Kandidaten von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages nominiert werden mussten, um eine Beschränkung auf aussichtsreiche Kandidaten sicherzustellen. Das gleiche Abstimmungsverfahren und Quorum wurden für die Nominierung eines alternativen Kanzlerkandidaten im Falle eines konstruktiven Misstrauensvotums sowie als Reaktion auf eine gescheiterte Vertrauensfrage verankert. Außerdem wurde klargestellt, dass ein Antrag auf Neuwahl des Kanzlers nur bei Unterstützung durch ein Viertel der Abgeordneten auf die Tagesordnung gesetzt werden darf, so dass das Verfahren nicht von kleinen Minderheiten zur Obstruktion genutzt werden kann. Auch der Antrag, den Vermittlungsausschuss von Seiten des Bundestages anzurufen, wurde an ein Mindestquorum (30 Abgeordnete) gebunden. Neben diesen Änderungen wurde eine Reihe von technischen Anpassungen vorgenommen.³⁸

Die erste größere inhaltliche Neuerung unabhängig von Grundgesetzvorgaben war die Einführung öffentlicher Ausschusshörungen („öffentliche Informationssitzungen“) nach dem Vorbild von Hearings im US-Kongress. Die Anregung für derartige Sitzungen kam von *Karl Mommer*, dem Vorsitzenden des Organisationsausschusses, der in einem ausführlichen Bericht über die Organisation des Kongresses unter anderem eine Übernahme der

36 Absätze enthalten meist in sich abgeschlossene Regelungseinheiten und sind damit die kleinste sinntragende Texteinheit, während Paragraphen häufig mehrere verschiedene Regelungen enthalten; Vgl. *Ulrich Sieberer / Wolfgang C. Müller / Maiko I. Heller*, Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945-2010, in: *West European Politics*, 34. Jg. (2011), H. 5, S. 948 – 975. Daher werden Absätze als vorrangige Analyseeinheit verwendet.

37 Schreiben an die Mitglieder des GO-Ausschusses vom 23. Juli 1951.

38 Siehe die Liste bei *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 34), S. 3094 – 3096.

Hearings anregte.³⁹ Öffentliche Ausschusssitzungen sollten laut *Mommer* sowohl der Information der Öffentlichkeit über parlamentarische Verfahren als auch der Information der Ausschussmitglieder über die Positionen gesellschaftlich relevanter Akteure zu laufenden Gesetzgebungsprojekten dienen. Die interne Beratung und Entscheidungsfindung im Ausschuss sollte hingegen weiterhin unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, um eine an sachlichen Argumenten orientierte Debatte zu ermöglichen und zu verhindern, dass die Abgeordneten sich vorrangig an der öffentlichen Wirkung ihrer Aussagen orientierten. Der Geschäftsordnungsausschuss stimmte der Einführung von öffentlichen Informationssitzungen am 3. Februar 1950 zu, allerdings enthält das Protokoll keine detaillierten Informationen über die Meinungen im Ausschuss.⁴⁰ In der dritten Ausschusslesung im Juli 1951 beantragte der CDU-Abgeordnete *Gengler* die Streichung dieser Regelung, scheiterte damit aber deutlich.⁴¹ Öffentliche Informationssitzungen wurden schließlich in § 73 Absatz 2 GOBT als Kann-Bestimmung eingeführt. Allerdings wurde dieses Instrument zunächst kaum angewandt; erst in der fünften Wahlperiode kam es unter den besonderen Bedingungen der Großen Koalition zu einem sprunghaften Anstieg, der durch eine minderheitsfreundliche Veränderung der Regelungen im Kontext der Parlamentsreform 1969 dauerhaft sichergestellt wurde.⁴² Eine von der KPD wiederholt geforderte Öffentlichkeit aller Ausschusssitzungen wurde im GO-Ausschuss und im Plenum abgelehnt.⁴³

Die zweite größere Innovation war die Einführung einer parlamentarischen Fragestunde, in der einzelne Abgeordnete Fragen an die Bundesregierung richten können. Auch diese wurde ursprünglich vom Organisationsausschuss in die Diskussion eingebracht, der sich insbesondere auf das Vorbild des britischen Unterhauses berief.⁴⁴ Im Geschäftsordnungsausschuss wurden zudem Frageverfahren in einigen Landesparlamenten als Vorbild genannt.⁴⁵ Entgegen dem ursprünglichen Vorschlag des Organisationsausschusses, die Fragestunde als Ersatz für Kleine Anfragen einzuführen, wurde sie letztlich als zusätzliches Instrument aufgenommen, während Kleine Anfragen an das Quorum der Fraktionsstärke gebunden blieben. Intensiv gerungen wurde im GO-Ausschuss um die Frage, inwieweit der Frageninhalt dem Minister im Vorfeld mitgeteilt werden müsste. Eine derartige Verpflichtung

39 Anlage zum Protokoll Nr. 9 des Organisationsausschusses vom 9. Januar 1950, abgedruckt und kommentiert bei *Michael F. Feldkamp*, Karl Mommer und die Anfänge des Deutschen Bundestages, in: *Helmar Schöne / Julia von Blumenthal* (Hrsg.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag*, Baden-Baden 2009, S. 231 – 256.

40 Vgl. Protokoll Nr. 15 vom 3. Februar 1950.

41 Vgl. Protokoll Nr. 109 vom 13. Juli 1951. Nur fünf Ausschussmitglieder sprachen sich für die Streichung aus. Da die Unionsfraktion in dieser Sitzung laut Anwesenheitsliste mit acht Abgeordneten vertreten war, scheint diese Position nicht einmal innerhalb der Fraktion unumstritten gewesen zu sein.

42 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, Öffentliche Anhörungen, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin / New York 1989, S. 1145 – 1159, S. 1148 ff. Zum Einfluss der Parlamentsreform 1969 vgl. *Michael F. Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 39), S. 240 und *Wolfgang Ismayr*, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden 2012, S. 408 – 413.

43 Vgl. Protokoll Nr. 125 vom 28. November 1951; *PlenProt* 1/179, S. 7435.

44 Vgl. Organisationsausschuss Protokoll Nr. 6 vom 29. November 1949; Geschäftsordnungsausschuss Protokoll Nr. 7 vom 14. Dezember 1949; Vgl. auch *Michael F. Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 39), S. 238.

45 Vgl. Protokoll Nr. 29 vom 19. April 1950, Anlage 1.

tung wurde erst in der dritten Ausschusslesung auf Bestreben der Regierungsfractionen aufgenommen⁴⁶, nachdem der ursprüngliche Formulierungsvorschlag des Ausschussvorsitzenden (aus Reihen der SPD) nur eine Kann-Bestimmung gesehen hatte.⁴⁷ In der Plenardebatte hob *Ritzel* als Berichterstatter unter Bezug auf eine vom Ausschuss besuchte Fragestunde im Bayerischen Landtag die mit der Einführung dieses Instruments verbundenen Hoffnungen sehr deutlich hervor:

„Ich glaube, unter den Teilnehmern des Ausschusses gibt es niemanden, der nicht von der Möglichkeit begeistert gewesen ist, in freier Rede und Gegenrede einem nach unserm Wunsch und Willen rechtzeitig vorher informierten Minister in ein Gespräch zu verwickeln, bei dem der Abgeordnete, der – das bitte ich Sie nicht zu übersehen – nach unserem Grundgesetz in der Hauptsache der Träger eines Einerwahlkreises, eines Einerwahlkreises [sic] ist, auch einmal die Möglichkeit hat, ohne Belastung seiner ganzen Fraktion mit wohlformulierten Anträgen und Großen Anfragen [...] seine Tätigkeit als Abgeordneter auszuüben und über den Bereich seiner Ausschuß- und seiner Fraktionsarbeit hinaus auch als Sachwalter seines Wahlkreises oder darüber hinausgehender Interessen in einer Fragestunde in Erscheinung zu treten.“⁴⁸

Das Fragerecht wird in der Praxis bis heute stark genutzt und stellt eines der wenigen parlamentarischen Instrumente dar, das einzelnen Abgeordneten ohne formale Zustimmung ihrer Fraktionen zur Verfügung steht.⁴⁹ Gleichzeitig ist die erhoffte lebhafte Auseinandersetzung und öffentliche Sichtbarkeit ausgeblieben, so dass der Bereich der Fragerechte bis heute einen Ansatzpunkt für institutionelle Reformvorschläge bildet.⁵⁰

4. Die großen Konfliktthemen

Bei drei Regelungskomplexen sind größere Konflikte im Ausschuss und teilweise auch im Plenum zu beobachten. Der Fokus der Darstellung liegt auf Auseinandersetzungen, an denen mehrere Fraktionen inklusive der beiden großen, Union und SPD, beteiligt waren. Nicht berücksichtigt werden zahlreiche Konflikte, die sich zwischen der KPD einerseits und den übrigen Parteien andererseits abspielten.⁵¹

4.1. Regeln zur Fraktionsbildung und die geschäftsordnungsmäßige Marginalisierung der KPD

Das erste große Konfliktthema betraf die Modalitäten der Fraktionsbildung und damit verbunden die Vertretung der einzelnen Fraktionen in den Ausschüssen. Die vorläufige GO hatte die Mindestgröße für Fraktionen auf zehn Abgeordnete festgelegt. Fraktionen konn-

⁴⁶ Vgl. Protokoll Nr. 110 vom 14. Juli 1951.

⁴⁷ Vgl. Protokoll Nr. 66 vom 15. Januar 1951, Anlage 1.

⁴⁸ PlenProt 1/179, S. 7413.

⁴⁹ Vgl. *Wolfgang Ismayr*, a.a.O. (Fn. 42), S. 330 – 334. In der Praxis findet allerdings häufig eine „Vorprüfung des Fraktionsmanagements“ statt, vgl. ebenda, S. 331.

⁵⁰ Vgl. *Dominik Hierlemann / Ulrich Sieberer*, Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag, Gütersloh 2015.

⁵¹ Hier ist insbesondere der Umgang mit Immunitätsangelegenheiten und Ordnungsmaßnahmen im Plenum zu nennen.

ten fraktionslose Abgeordnete als Gäste aufnehmen und sich für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen in Ausschüssen mit anderen Fraktionen zu technischen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. Unter dieser im Vergleich zum Weimarer Reichstag relativ großzügigen Regelung kam es zu Beginn des ersten Bundestages zur Bildung von acht Fraktionen.⁵² Im Lauf der Wahlperiode waren zahlreiche Fraktionswechsel einzelner Abgeordneter zu verzeichnen.

Angesichts dieser Tatsache und vieler kleiner Fraktionen mit unter 20 Mitgliedern kam der Regelung der Fraktionsmindestgröße unmittelbare politische Bedeutung zu, da eine höhere geschäftsordnungsrechtliche Hürde den Fraktionsstatus mehrerer Parteien im Parlament gefährden konnte. Da nahezu alle wichtigen prozeduralen Befugnisse nach der GO an die Unterstützung von Abgeordneten in Fraktionsstärke gebunden waren⁵³, drohte beim Verlust des Fraktionsstatus eine weitgehende Marginalisierung kleiner Parteien im Bundestag. Auch wenn die offiziellen Protokolle keine entsprechenden Aussagen enthalten, ist die Vermutung naheliegend, dass politisch sowohl vom Regierungslager als auch von der SPD das Ziel verfolgt wurde, die KPD parlamentarisch zu marginalisieren und ihr den Fraktionsstatus zu nehmen.⁵⁴

Im GO-Ausschuss wurde in der zweiten Lesung im Mai 1951 beschlossen, die Fraktionsmindeststärke nicht mehr in der Geschäftsordnung festzuschreiben, sondern durch einen separaten Beschluss des Bundestages festzusetzen, um künftige Veränderungen ohne eine Revision der GO vornehmen zu können.⁵⁵ Diese Entscheidung wurde in der dritten Ausschusslesung bestätigt, in der ein Antrag der FDP, eine Mindestgröße von 15 Abgeordneten direkt in die GOBT aufzunehmen, mit großer Mehrheit abgelehnt wurde.⁵⁶ Gäste wurden auf die Fraktionsmindeststärke nicht angerechnet, wohl aber bei der Verteilung der Stellenanteile in den Ausschüssen mitgezählt. Ein Antrag der KPD, Gäste auch für die Mindeststärke mitzuzählen, wurde im Ausschuss und erneut im Plenum abgewiesen.⁵⁷

Für die nach der endgültigen GO erforderliche Festlegung der Mindeststärke per Parlamentsbeschluss gab der Ausschuss explizit keine Empfehlung ab, da es sich dabei um ein „Politikum erster Ordnung“⁵⁸ handle. Allerdings legte er dem Plenum eine detaillierte Kalkulation vor, wie sich die beiden ernsthaft diskutierten Alternativen – zehn oder 15 Mitglieder – bei den aktuellen Mehrheitsverhältnissen auf die Vertretung der Fraktionen in den Ausschüssen auswirken würden.⁵⁹ Unter dem höheren Grenzwert würde die KPD den

52 Dies waren CDU/CSU; SPD; FDP; Deutsche Partei (DP); Bayernpartei (BP); KPD; Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) und Zentrum (Z).

53 Insbesondere das Recht, selbständige Anträge einzubringen (§ 97 GOBT), worunter Gesetzentwürfe und Entschließungsanträge fallen, und Kleine Anfragen zu stellen (§ 110 GOBT). Für Große Anfragen war ein höheres Quorum von 30 Abgeordneten erforderlich (§ 105 GOBT). Zudem wurden bei der Besetzung von Posten im Vorstand und den Ausschüssen sowie von Ausschussvorsitzen nur Fraktionen berücksichtigt.

54 Vgl. *Helge Heidemeyer*, Einleitung. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1953, in: Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (Hrsg.), *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1953*, Düsseldorf 1998, S. 9 – 127, S. 99; *Gerhard Loewenberg*, a.a.O. (Fn. 32), S. 150.

55 Vgl. Protokoll Nr. 87 vom 8. Mai 1951.

56 Vgl. Protokoll Nr. 123 vom 26. November 1951.

57 Vgl. Protokoll Nr. 121 vom 16. November 1951; PlenProt 1/179, S. 7418.

58 Protokoll Nr. 120 vom 15. November 1951.

59 Vgl. Ausschussdrucksache Nr. 21 vom 12. Oktober 1951.

Fraktionsstatus und damit die Ausschussrepräsentation verlieren, da die Fraktion Ende 1951 nach vorherrschender Meinung nur noch aus 14 Mitgliedern bestand, nachdem sie den in der DDR inhaftierten Abgeordneten *Kurt Müller* aus der Fraktion ausgeschlossen hatte.⁶⁰ Ansonsten käme es nur für die größten Ausschüsse mit 27 Mitgliedern zu kleineren Abweichungen in der Sitzverteilung zwischen den Fraktionen.

Im Plenum des Bundestages wurde die Fraktionsmindeststärke mit großer Mehrheit auf 15 Abgeordnete festgelegt.⁶¹ Schließlich kam man den kleinen Fraktionen insofern entgegen, als auch solche, die aufgrund ihrer Größe keinen Anspruch auf einen Sitz im Ältestenrat hatten, einen Vertreter mit beratender Stimme entsenden durften.⁶² Eine grundsätzliche Regelung, wonach in einem Ausschuss nicht vertretene Fraktionen einen Beobachter schicken könnten, wurde in der zweiten Ausschusslesung explizit abgelehnt.⁶³ Als Folge der Heraufsetzung der Fraktionsmindestgröße verloren KPD und Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) den Fraktionsstatus, zudem mussten sich Zentrum und Bayernpartei zur Wahrung des Fraktionsstatus zur gemeinsamen Fraktion „Föderalistische Union“ zusammenschließen. Im parlamentarischen Alltag wurde die politisch angestrebte Marginalisierung der KPD erreicht, da diese allein nicht mehr in der Lage war, Anträge zu stellen und Große wie Kleine Anfragen zu initiieren, und in der Praxis keine Unterstützung anderer Abgeordneter fand.⁶⁴

Ein zweiter Konfliktpunkt betraf die Frage, inwieweit die Fraktionsbildung an eine gemeinsame Parteimitgliedschaft gebunden sein sollte. Nach der vorläufigen GOBT war dies nicht der Fall, was unter anderem die Bildung der intern sehr heterogenen WAV-Fraktion ermöglicht hatte. Diese Erfahrung war der Ausgangspunkt für Überlegungen, die Fraktionsbildung durch Angehörige verschiedener Parteien geschäftsordnungsrechtlich zu erschweren.⁶⁵ Während der zweiten Ausschusslesung wurde daher eine Regelung aufgenommen, wonach Abgeordnete nur dann eine gemeinsame Fraktion bilden dürfen, wenn sie „entweder der gleichen Partei angehören, oder sie sich gesinnungsmäßig so nahestehen, daß die durch sie bewirkte Bildung einer Fraktion politisch und moralisch gerechtfertigt erscheint“. Im Zweifelsfall sollte der Bundestag nach Prüfung durch den GO-Ausschuss ent-

60 Da der Bundestag *Müllers* von Ost-Berlin aus erfolgten Mandatsverzicht als erzwungen ansah und nicht anerkannte, verwies *Paul Löbe* (SPD) im Plenum darauf, dass die KPD-Fraktion weiterhin aus 15 Abgeordneten bestehe (Vgl. PlenProt 1/185, S. 7893). Nach Inkrafttreten der neuen GOBT verlor die KPD allerdings den Fraktionsstatus, da ihr nur 14 Abgeordnete zugerechnet wurden.

61 PlenProt 1/185, S. 7894. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit von mindestens fünf Abgeordneten, sich zu einer Gruppe zusammenzuschließen. Allerdings waren mit dem Gruppenstatus keinerlei geschäftsordnungsmäßige Rechte verbunden. Erst nach 1990 wurden den Gruppen von Bündnis 90/Die Grünen (zwölfte Wahlperiode) und PDS (zwölfte und 13. Wahlperiode) weitgehend gleiche Rechte wie den Fraktionen zugestanden, vgl. *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 34), S. 897 – 901.

62 PlenProt 1/185, S. 7894.

63 Protokoll Nr. 88 vom 9. Mai 1951.

64 Vgl. die Zahlen zu Initiativen bei *Karlheinz Neunreither*, Initiativen und Abstimmungen, in: *Wolfgang Kralewski / ders.* (Hrsg.), *Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag (1949-1953)*, Köln 1963, S. 31 – 106.

65 Vgl. Protokoll Nr. 116 vom 4. Oktober 1951. In der Plenardebatte führt *Ritzel* als Berichterstatter aus: „Wir wünschen nach dem Ausschußentwurf nicht, daß da Zweckehen – vielleicht sogar nur auf Zeit bestimmte Zweckehen – geschlossen werden, um eine Fraktionsbildung zwischen heterogenen Elementen zu ermöglichen“ (PlenProt 1/179, S. 7412).

scheiden, ob diese Kriterien erfüllt seien.⁶⁶ Diese Regelung hatte aufgrund ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit keinen Bestand. In dritter Lesung beschloss der Ausschuss auf Antrag der CDU die später verabschiedete Formulierung, wonach die Fraktionsbildung grundsätzlich auf Mitglieder ein und derselben Partei beschränkt sei; Abweichungen davon bedurften einer expliziten Zustimmung des Bundestages.⁶⁷ Anträge von KPD und Zentrum, auf die Voraussetzung einer gemeinsamen Parteizugehörigkeit zu verzichten, wurden im Ausschuss und erneut im Plenum abgelehnt.⁶⁸ Im Ausschuss war nicht ganz unstrittig, ob CDU und CSU als eine Partei anzusehen seien, auch wenn eine Mehrheit (inklusive des Vorsitzenden *Ritzel*) diese Position vertrat. Der Ausschuss stellte fest, dass im Fall von Zweifeln ein formaler Beschluss des Bundestages über die Bildung der gemeinsamen Fraktion erforderlich sei.⁶⁹ Schließlich wurde festgelegt, dass technische Arbeitsgemeinschaften zwischen Fraktionen nicht dazu führen durften, dass diese sich bei der Verteilung von Ausschusssitzen besserstellten.⁷⁰ Mit einer derartigen Konstruktion hatten zu Beginn der ersten Wahlperiode FDP und Deutsche Partei ihren Sitzanteil in den Ausschüssen erhöht, was künftig nicht mehr zulässig war.⁷¹

Parallel zu dieser geschäftsordnungsrechtlichen Schwächung kleiner Fraktionen wurde intensiv über eine Wahlrechtsreform für die zweite Bundestagswahl im Jahr 1953 diskutiert. Insbesondere die Union strebte ein mehrheitsbildendes Wahlsystem an, das die Zersplitterung des Bundestages reduzieren, den Sitzanteil des bürgerlichen Lagers erhöhen und nicht zuletzt die Abhängigkeit kleiner bürgerlicher Parteien (FDP, DP, Z) von der Union zementieren sollte.⁷² Bis zur Verabschiedung der GO Ende 1951 wurden verschiedene Wahlsysteme diskutiert, allerdings fanden die entscheidenden Verhandlungen erst im Jahr 1953 statt, so dass kein Kopplungsgeschäft mit der GO stattfinden konnte. Nach langwierigen Diskussionen und massiven innerparteilichen und innerkoalitionären Konflikten wurde 1953 das in seinen Grundzügen noch heute gültige Mischwahlsystem mit zwei Stimmen, einer bundesweiten Sperrklausel von fünf Prozent und einer Grundmandatsklausel eingeführt. Entscheidend war hierbei die Rolle der FDP, die gemeinsam mit der SPD und anderen Oppositionsparteien stärker mehrheitsbildende Vorschläge der Union (insbesondere ein Grabenwahlsystem ohne Anrechnung der Direktmandate auf die nach Verhältniswahl vergebenen Sitze) verhinderte. Gleichzeitig erhöhten die Liberalen in letzter Minute gemeinsam mit der Union die Sperrklausel von drei auf fünf Prozent. Angesichts dieser Hürde zogen 1953 die DP und das Zentrum nur aufgrund von Direktmandaten, die durch Wahlabsprachen mit der CDU gewonnen wurden, in den Bundestag ein. Beide waren damit elektoral von der Union abhängig und gingen in den folgenden Jahren in der CDU

66 Vgl. Protokoll Nr. 87 vom 8. Mai 1951.

67 Vgl. Protokoll Nr. 109 vom 13. Juli 1951.

68 Vgl. Protokoll Nr. 121 vom 16. November 1951; PlenProt 1/179, S. 7418.

69 Vgl. Protokoll Nr. 116 vom 4. Oktober 1951. Der Bundestag fasste einen derartigen Beschluss erstmals einstimmig zu Beginn der vierten Wahlperiode im Jahr 1961 (Vgl. PlenProt 4/001, S. 1). Zu Beginn der fünften Wahlperiode hingegen wurde die Fraktionsgemeinschaft nur gegen die Stimmen der SPD gebilligt (Vgl. PlenProt 5/001, S. 1).

70 Vgl. Protokoll Nr. 87 vom 8. Mai 1951.

71 Vgl. Protokoll Nr. 116 vom 4. Oktober 1951.

72 Siehe hierzu ausführlich *Erhard H. M. Lange*, Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945-1956, Meisenheim am Glan 1975, S. 411 – 586.

auf, während sich die FDP als relativ unabhängige Kraft im bürgerlichen Lager etablieren konnte.

4.2. Die Herbeiführung namentlicher Abstimmungen als Minderheitsrecht

Die Herbeiführung namentlicher Abstimmungen stellte einen Dauerkonflikt während der Erarbeitung der GOBT dar. Die aus der Weimarer Zeit übernommene Regelung in der vorläufigen GO (§ 105) lautete: „Namentliche Abstimmung kann bis zur Eröffnung der Abstimmung beschlossen werden, wenn es 50 anwesende Mitglieder beantragen.“ Diese Regelung wurde im Bundestag – anders als im Weimarer Reichstag – so interpretiert, dass zur Durchführung einer namentlichen Abstimmung ein Mehrheitsbeschluss des Bundestages erforderlich sei. Demgegenüber sah der erste konsolidierte Ausschussentwurf vom Mai 1950 vor, dass eine namentliche Abstimmung auf Antrag von 50 Abgeordneten durchgeführt werden müsse.⁷³ In der ersten und zweiten Ausschusslesung wurde die Beschlussfassung über diese Frage zunächst zurückgestellt, um Informationen über vergleichbare Regelungen in den Landtagen einzuholen. Danach konnte in acht Landtagen eine Minderheit eine namentliche Abstimmung herbeiführen, während in drei Landtagen sowie im Wirtschaftsrat ein Mehrheitsbeschluss erforderlich war.⁷⁴ Der Ausschuss beließ die Beantragung namentlicher Abstimmung in zweiter Lesung mit deutlicher Mehrheit (8:2) als Minderheitsrecht, erhöhte die Zahl der erforderlichen Antragsteller allerdings auf 100.⁷⁵ In der dritten Ausschusslesung wurde ein Antrag der Union, diese Zahl auf 150 Abgeordnete zu erhöhen, mit klarer Mehrheit (7:2 bei drei Enthaltungen) abgelehnt.⁷⁶ Im Rahmen der redaktionellen Überarbeitung wurde die Zahl 100 durch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages (das heißt in der ersten Wahlperiode 101 Abgeordnete) ersetzt. Dessen ungeachtet beantragten die Regierungsfaktionen Union, FDP und DP in einem interfraktionellen Änderungsantrag zur beschlossenen Ausschussfassung die Rückkehr zu einer leicht abgewandelten Form der Weimarer Regelung, wonach ein Mehrheitsbeschluss auf Antrag von 30 Abgeordneten erforderlich sein sollte. Bei der Beratung der Änderungsanträge für die Plenarsitzung nahm der Ausschuss diesen Vorschlag mit knapper Mehrheit (8:6 bei einer Enthaltung) an.⁷⁷

In der Plenardebatte verwies der ehemalige Reichstagspräsident *Paul Löbe* (SPD) darauf, dass im Reichstag entgegen dem Wortlaut der GO gewohnheitsmäßig namentlich abgestimmt wurde, wenn 50 Abgeordnete dies forderten. Unter Verweis auf diese Praxis, auf das zeitraubende Verfahren, über die Durchführung einer namentlichen Abstimmung bei unklaren Mehrheitsverhältnissen notfalls per Hammelsprung zu entscheiden, sowie auf die Vorzüge transparenter Abstimmungen für die Wahrnehmung des Parlaments in der Öffentlichkeit beantragte *Löbe* die Rückkehr zum ursprünglichen Ausschussvorschlag, wonach auf

73 Vgl. Protokoll Nr. 38 vom 15. Mai 1950.

74 Vgl. Ausschussdrucksache Nr. 6 vom 4. Mai 1951.

75 Vgl. Protokoll Nr. 88 vom 9. Mai 1951.

76 Vgl. Protokoll Nr. 109 vom 13. Juli 1951. Keine Fraktion verfügte im ersten Bundestag allein über diese Anzahl von Abgeordneten, so dass namentliche Abstimmungen nach dieser Regelung in der Praxis fast nur durch die Koalitionsfraktionen gemeinsam hätten initiiert werden können.

77 Vgl. Protokoll Nr. 125 vom 28. November 1951.

Verlangen von 50 Abgeordneten namentlich abgestimmt werden müsse. Damit wandte er sich zugleich gegen die in der ursprünglichen Ausschussfassung vorgesehene Erhöhung der erforderlichen Unterstützerzahl auf ein Viertel der Abgeordneten, da durch diese „doch nur den beiden größten Parteien die Möglichkeit gegeben [würde], eine namentliche Abstimmung herbeizuführen“, was deren Sinn widerspreche und „nicht ganz gerecht“ sei.⁷⁸ Mit einer taktisch brillanten Mischung aus normativen, historischen und pragmatischen Argumenten gelang es *Löbe* damit, die Weimarer Regelung gegen diejenigen zu wenden, die sie als Argument gegen die Schaffung eines Minderheitsrechts sahen.

In der folgenden Debatte verteidigte der FDP-Abgeordnete *Ernst Mayer* den Regierungsvorschlag als Schutz der Abgeordneten vor einer missbräuchlichen Nutzung dieses Minderheitsrechts. In der vielleicht entscheidenden Rede ergriff der CSU-Abgeordnete *Michael Horlacher* Partei für *Löbes* Vorschlag und verteidigte diesen eindringlich mit einem Bekenntnis zur öffentlichen Transparenz parlamentarischer Entscheidungen, gipfelnd in dem Appell: „Nein, meine verehrten Damen und Herren, eine qualifizierte Minderheit muß es bewerkstelligen können, daß hier ein öffentliches Bekenntnis der Abgeordneten zu wichtigen Abstimmungen abgelegt wird.“⁷⁹

Der Änderungsantrag von *Löbe* wurde im Hammelsprungverfahren mit 115 zu 104 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommen und stellt die einzige eindeutige Abstimmungsniederlage der Regierungskoalition bei der Schaffung der GOBT dar. Auffällig ist die geringe Zahl der Abstimmenden, so dass nicht auszuschließen ist, dass sich die unerwartete Mehrheit der Opposition aus der Abwesenheit vieler Mitglieder des Regierungslagers zum Zeitpunkt der Abstimmung (am späten Abend) erklärt. Der entscheidende Teil des neuen § 57 GOBT lautete demnach: „Namentliche Abstimmung kann bis zur Eröffnung der Abstimmung verlangt werden. Sie findet statt, wenn der Antrag von mindestens 50 anwesenden Mitgliedern unterstützt wird.“

Über diese Umgestaltung namentlicher Abstimmungen hinaus lässt sich allerdings keine grundlegende Stärkung von institutionell garantierten Minderheitsrechten konstatieren. Schon im Kaiserreich und der Weimarer Zeit hatten sich teils formalisierte, teils informelle Regelungen entwickelt, nach denen die parlamentarische Tagesordnung und die Verteilung von Ausschusspositionen weitgehend konsensuell zwischen Vertretern aller Fraktionen im Ältestenrat ausgehandelt wurden.⁸⁰ Diese Regeln wurden 1951 praktisch unverändert übernommen. Eine weitergehende formale Festschreibung der für den Bundestag heute im internationalen Vergleich typischen Minderheitsrechte erfolgte erst später.⁸¹ So mussten seit 1980 Anträge nach spätestens sechs Wochen (seit 1995 nach drei Wochen) auf die Agenda gesetzt werden. Ebenso können Antragsteller seit 1969 sechs Monate (seit 1980 zehn Sitzungswochen) nach der Ausschussüberweisung vom Ausschuss einen Fortschrittsbericht verlangen.⁸² Da diese Rechte an den Fraktionsstatus gebunden sind, geben sie insbesondere Oppositionsfraktionen ein Druckmittel für die Verhandlungen im Ältestenrat an die Hand

78 PlenProt 1/179, S. 7430.

79 Ebenda, S. 7431.

80 Vgl. *Gerhard Loewenberg*, Agenda-Setting in the German Bundestag. Origins and Consequences of Party Dominance, in: *Journal of Legislative Studies*, 9. Jg. (2003), H. 3, S. 17 – 31.

81 Zur Situation heute vgl. *Ulrich Sieberer*, Agenda Setting in the German Bundestag. A Weak Government in a Consensus Democracy, in: *German Politics*, 15. Jg. (2006), H. 1, S. 49 – 72.

82 Vgl. *Peter Scholz*, Bilanz der Parlamentsreform '69, in: *Heinrich Oberreuter* (Hrsg.), *Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien*, Passau 1981, S. 157 – 171.

und tragen zu einer insgesamt minderheitsfreundlichen Gestaltung des parlamentarischen Prozesses im Bundestag bei.⁸³ Eine derartige Formalisierung von Minderheitsrechten wurde im Vorfeld der GO von 1951 nach Auswertung der vorliegenden Quellen nicht erwogen, wobei offen bleiben muss, ob dies aufgrund starker informeller Konsensnormen für nicht erforderlich gehalten oder angesichts der größeren Fragmentierung und der angestrebten Marginalisierung der KPD bewusst unterlassen wurde.

4.3. Deckungsanträge zu Finanzvorlagen: Instrument der Haushaltsdisziplin oder Beschränkung des Initiativrechts?

Der substanziell wichtigste und am schärfsten geführte inhaltliche Konflikt bei der Schaffung der GOBT betraf die Frage, ob Finanzvorlagen aus der Mitte des Bundestages, das heißt Vorlagen mit finanziellen Implikationen für den Bundeshaushalt, einen Ausgleichsantrag zur Deckung ihrer Kosten beinhalten müssten. Eine derartige Regelung war im Februar 1931 unter dem Kabinett *Brünning* als § 48a in die GO des Reichstags aufgenommen worden, um kostenintensive Gesetzesvorlagen aus den Reihen des Parlaments zu erschweren. Auch im Parlamentarischen Rat war dies diskutiert, aber letztlich nicht beschlossen worden.⁸⁴ Stattdessen wurde der Bundesregierung in Artikel 113 GG ein Vetorecht gegen Bundestagsbeschlüsse eingeräumt, die über den Finanzrahmen des Haushaltsplans hinausgehen.⁸⁵ Bei der Ausschlussdiskussion um die vorläufige GO im September 1949 forderte die FDP eine reformierte Form der Deckungsregel, die CDU schlug die Übernahme des alten § 48a vor, während die SPD beides als verfassungswidrige Einschränkung des Initiativrechts des Bundestages ablehnte.⁸⁶ Aufgrund dieses Streits sollte über eine Deckungsregel erst in der endgültigen GO entschieden werden.⁸⁷

Dessen ungeachtet beantragte die FDP bereits wenige Tage später die Aufnahme einer Deckungsregel in die vorläufige GO.⁸⁸ Der Antrag wurde in verschiedenen Ausschüssen mehrfach umgeschrieben, dennoch hielt ihn die SPD durchgängig für verfassungswidrig. Die jeweiligen Standpunkte von Regierungsmehrheit und SPD werden in dem in Mehrheits- und Minderheitsmeinung gegliederten Ausschussbericht ausführlich dargelegt.⁸⁹ Dort benennt der CDU-Abgeordnete *Kurt Georg Kiesinger* als Berichterstatter der Mehrheit auch deutlich das politische Ziel der Regelung:

83 Vgl. *Christoph Hönnige / Ulrich Sieberer*, Germany: Limited Government Agenda Control and Strong Minority Rights, in: *Bjørn Erik Rasch / George Tsebelis* (Hrsg.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London 2011, S. 21 – 37; *Gerhard Loewenberg*, a.a.O. (Fn. 80); *Ulrich Sieberer*, a.a.O. (Fn. 81).

84 Siehe die ausführliche Darstellung in PlenProt 1/035, S. 1127 – 1137.

85 Artikel 113 GG in der Fassung von 1949 lautete: „Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.“

86 Protokoll Nr. 3 vom 15. September 1949.

87 Berichterstatter *Heinrich von Brentano* (CDU) in der Plenardebatte am 20. September 1949, vgl. PlenProt 1/005, S. 20.

88 Vgl. Drs. 1/59.

89 Vgl. Drs. 1/498.

„Die vorgeschlagene Änderung der Geschäftsordnung durch Einführung eines § 48a in der jetzt vorliegenden Fassung bezweckt die Verhinderung bzw. Eindämmung von Finanzvorlagen, die ohne Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Bundes eingebracht werden. Insbesondere sollen auch Anträge, denen lediglich agitatorische oder parteipropagandistische Absichten zugrunde liegen, vermieden werden.“⁹⁰

Die Regelung richtete sich eindeutig gegen SPD und KPD, von denen mit Abstand die meisten parlamentarischen Initiativen eingebracht wurden.⁹¹ In der folgenden, scharf geführten Plenardebatte wurden einerseits verfassungsrechtliche Argumente ausgeführt und andererseits die politischen Implikationen für die Machtverteilung zwischen Parlament und Regierung und zwischen Regierungsmehrheit und Opposition thematisiert. So beklagte der SPD-Abgeordnete *Carlo Schmid* die Schaffung eines „Privilegs für die Regierungsmehrheit“⁹², die ihre Anträge ohne Deckungsaufgabe durch die Regierung einbringen lassen könne, während Oppositionsfraktionen immer einen Deckungsvorschlag unterbreiten müssten. Der Änderungsantrag der FDP wurde am 8. Februar 1950 per Hammelsprung mit einer Mehrheit von 176 zu 159 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommen und die Deckungsregel damit in die vorläufige GOBT eingeführt.

Der Konflikt um die grundsätzliche Bewertung und Detailausgestaltung der Deckungsregel zog sich durch den gesamten Entstehungsprozess der endgültigen GOBT. In der zweiten Ausschusslesung wurde eine neue Unterscheidung eingeführt, wonach für Finanzvorlagen zu einem beschlossenen Haushalt ein Deckungsantrag erforderlich sei, nicht hingegen für Vorlagen, die noch nicht verabschiedete Haushalte betreffen.⁹³ In der dritten Ausschusslesung wurde zudem klargestellt, dass auch für bereits vorliegende, aber noch nicht beschlossene Haushalte kein Deckungsantrag erforderlich sein solle.⁹⁴ Mit Änderungsanträgen zur Plenarbehandlung forderten SPD und KPD unabhängig voneinander die ersatzlose Streichung der Regelung, die im GO-Ausschuss mit elf zu sechs Stimmen abgelehnt wurden.⁹⁵ Hingegen wurde ein Änderungsantrag der Regierungsfaktionen angenommen (7:5 bei zwei Enthaltungen), der sehr genau das Verfahren regelte, wie Finanzvorlagen mit Deckungsantrag gestellt und an den Haushaltsausschuss überwiesen werden und wie dieser dazu Stellung nehmen müsse.⁹⁶

Zur Plenardebatte über die endgültige GO legten die Regierungsfaktionen einen erneuten Änderungsantrag vor, der den Paragraphen deutlich knapper fasste und auf Detailregelungen zum Verfahren mit Finanzvorlagen verzichtete. Es wurde lediglich festgelegt, dass ein Deckungsantrag erforderlich sei, es sei denn, es handle sich um Anträge während der Beratung des Haushaltsplans.⁹⁷ Auf eine ausführliche Diskussion im Plenum wurde mit explizitem Verweis auf die Debatte im Februar 1950 verzichtet. Die Parteien legten nur knapp ihre grundsätzlichen Positionen dar, wobei die SPD erneut klarstellte, dass sie die Regelung für verfassungswidrig halte und eine entsprechende Klage der Fraktion beim

90 Drs. 01/498, S. 6 f.

91 Vgl. *Karlheinz Neunreither*, a.a.O. (Fn. 64).

92 PlenProt 1/035 vom 8. Februar 1950, S. 1136.

93 Vgl. Protokoll Nr. 88 vom 9. Mai 1951.

94 Protokoll Nr. 110 vom 14. Juli 1951.

95 Protokoll Nr. 124 vom 27. November 1951.

96 Protokoll Nr. 125 vom 28. November 1951; siehe dazu Drs. 1/2550.

97 Vgl. Umdruck Nr. 385.

Bundesverfassungsgericht anhängig sei. Anschließend wurden die Streichungsanträge von SPD und KPD auch im Plenum abgelehnt und der Änderungsantrag der Regierungsfaktionen angenommen.⁹⁸

In diesem zentralen Streitpunkt setzte sich die Regierungsmehrheit also ohne Rücksicht auf die Opposition durch und stärkte so ihre Möglichkeiten zur Themensetzung im Plenum. Allerdings erwiesen sich die langwierigen Kontroversen um die Regelung des neuen § 96 GOBT letztlich als weitgehend folgenlos, da das Bundesverfassungsgericht die Deckungspflicht drei Monate später für verfassungswidrig erklärte, da sie eine sachliche Begrenzung des Initiativrechts darstelle, die vom Grundgesetz nicht gedeckt sei.⁹⁹ Damit folgte das Gericht im Ergebnis, wenn auch nicht in allen rechtlichen Argumenten, der Ansicht der SPD.

5. Warum so viel Stabilität?

Aus der detaillierten Untersuchung des Entstehungsprozesses der GOBT in den Jahren 1949 bis 1951 lassen sich deskriptiv zwei Schlüsse ziehen. Erstens dominiert trotz intensiver Debatten sowie einzelner Veränderungen und Neuerungen eindeutig die Kontinuität zur Vorgängerversion aus dem Weimarer Reichstag. Viele Regelungen wurden inhaltlich unverändert übernommen, die meisten Änderungen sind eher kleinteiliger Natur. Als wirkliche Neuerungen sind nur die Einführung der Fragestunde und die Möglichkeit öffentlicher Ausschusssitzungen zu werten. Auch wenn bei beiden auf externe Vorbilder (das britische Unterhaus und den Bayerischen Landtag beziehungsweise den US-amerikanischen Kongress) rekurriert wurde, spielten die zu Beginn der Ausschussarbeit diskutierten Geschäftsordnungen anderer Parlamente bei der Ausarbeitung der GOBT kaum eine Rolle. Die weitestgehend aus der Weimarer Zeit übernommene vorläufige GO bildete eindeutig den Bezugspunkt der Diskussion, alternative Regelungen aus anderen Parlamenten wurden selten und dem Eindruck nach recht erratisch diskutiert. Über größere Reformen wie die Einführung eines Hauptausschusses zur Entlastung des Plenums¹⁰⁰, die Möglichkeit, das Plenum in Anlehnung an die angelsächsische Tradition eines „committee of the whole“ als Ausschuss tätig werden zu lassen oder die Zusammenlegung von Vorstand und Ältestenrat zu einem einheitlichen Koordinierungsorgan¹⁰¹ wurde während der eigentlichen Ausarbeitung der GO nicht einmal mehr diskutiert. Auch eine konsequente geschäftsordnungsrechtliche Anerkennung des für parlamentarische Demokratien kennzeichnenden Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition scheint in der Diskussion keine Rolle gespielt zu haben. Weder wurde die parlamentarische Opposition als solche formal anerkannt, noch wurde das ständige Rederecht von Regierungsmitgliedern durch zusätzliche Redezeit für Oppositionsfraktionen ausgeglichen.¹⁰² Insgesamt blieben also die Grundlogik

98 Vgl. PlenProt 1/179, S. 7436 f.

99 Vgl. Urteil vom 6. März 1952, BVerfGE 1, 144.

100 Vgl. Protokoll Nr. 71 vom 6. Februar 1951; Protokoll des Organisationsausschusses Nr. 33 vom 31. Januar 1951.

101 Vgl. Protokoll Nr. 39 vom 16. Mai 1950.

102 Die Redezeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und des Bundesrates wurden erstmals in der sechsten Wahlperiode (1969 bis 1972) auf die Kontingente der jeweiligen Fraktionen angerechnet, vgl. Peter Schindler, a.a.O. (Fn. 34), S. 1724 – 1726.

parlamentarischer Organisation und Prozesse sowie die Machtverteilung zwischen parlamentarischen Akteuren weitgehend unverändert, auch wenn die GO – oft bedingt durch Vorgaben des Grundgesetzes – an verschiedenen Stellen leicht modifiziert und ergänzt wurde.

Zweitens ist die Beobachtung interessant, dass sich in den Protokollen der Ausschusssitzungen und der Plenardebatten nahezu keine Verweise auf das Scheitern der Weimarer Republik finden. Wenn überhaupt auf den Reichstag rekurriert wurde, dann meist mit einer positiven Konnotation auf die Erfahrungen der Zeit vor 1930. Dies zeigte sich auch in der durch die Fraktionen hinweg ausgesprochen hohen Achtung gegenüber *Paul Löbe*, dessen Aussagen über die Geschäftsordnungspraxis des Reichstags große Autorität genossen. Einzig bei der Auseinandersetzung über Finanzvorlagen wurde der historische Kontext ihrer Einführung in der Krisenzeit der Republik im Jahr 1931 hervorgehoben, wenn auch aus eindeutig rhetorischem Kalkül und mit unterschiedlicher Interpretation. Während Gegner die Regelung durch ihre Entstehung unter *Heinrich Brüning* als delegitimiert ansahen (*Renner* [KPD] und *Schmid* [SPD])¹⁰³, argumentierten die Befürworter, die Einführung sei im Reichstag schlicht zu spät erfolgt (*Gengler* [CDU])¹⁰⁴. Inhaltlich wichtiger war in dieser Debatte der historische Bezug auf die Beratungen des Parlamentarischen Rats, die vor allem von Seiten der SPD verwendet wurden, um die Grundgesetzwidrigkeit der Regelung zu begründen.

Explizite Lehren aus den Erfahrungen der Weimarer Republik wurden also in der ersten eigenständigen GO des Bundestages – im Gegensatz zum Grundgesetz – kaum gezogen. Obwohl man den Aufbau des bundesrepublikanischen Institutionensystems analytisch als Weggabelung verstehen kann, wurde für das Parlament kein neuer institutioneller Pfad eingeschlagen. Damit stellt sich abschließend die analytische Frage, wie sich diese pfadabhängige Entwicklung erklären lässt. Leider sind die verfügbaren Quellen hinsichtlich dieser Frage nicht sehr ergiebig. Aus den Ausschussprotokollen ist zwar erkennbar, dass größere Reformvorschläge kaum diskutiert wurden und letztlich keinen Eingang in die Geschäftsordnung fanden; Begründungen dafür werden allerdings nicht benannt. Auch die Plenardebatten und die vorliegenden Fraktionsprotokolle von CDU/CSU und SPD sind diesbezüglich nicht ergiebig.¹⁰⁵ Informativere Zeugnisse der beteiligten Akteure konnten ebenfalls nicht gefunden werden.¹⁰⁶ Daher sind die folgenden Erklärungsansätze eher spekulativer Natur.

Die erste Erklärung basiert auf der hohen personellen Kontinuität zwischen dem Reichstag und dem Ersten Bundestag. 29 Mitglieder des Bundestages waren zur Weimarer Zeit Reichstagsabgeordnete, die personellen Überschneidungen waren damit zu groß, „als dass

103 Vgl. PlenProt 1/035, S. 1132 beziehungsweise S. 1136.

104 Vgl. PlenProt 1/179, S. 7436.

105 Vgl. Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (Hrsg.), Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Sitzungsprotokolle 1949–1953, Düsseldorf 1998; Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (Hrsg.), Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Sitzungsprotokolle 1949 – 1957, Düsseldorf 1993.

106 Der Ausschussvorsitzende *Heinrich Ritzel* hat einige Texte zur neuen Geschäftsordnung auch im Vergleich mit der des Reichstags veröffentlicht, in denen er die historische Kontinuität betont, ohne auf deren Gründe einzugehen; Vgl. *Heinrich G. Ritzel*, a.a.O. (Fn. 33); *Heinrich G. Ritzel / Helmut Koch* (Hrsg.), Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages beschlossen am 6. Dezember 1951. Text und Kommentar, Frankfurt 1952.

alles, was im Reichstag der Weimarer Zeit geschehen wäre, hätte verteuftelt werden können“¹⁰⁷.

Eine zweite Erklärung setzt an der Problemwahrnehmung der Akteure hinsichtlich des Scheiterns der Weimarer Republik an. Wie oben diskutiert, wurden die entscheidenden Schwächen des Weimarer Institutionensystems bei der Entstehung des Grundgesetzes nicht beim Parlament gesehen. Diese Sichtweise herrschte offenbar auch hinsichtlich der inneren Organisation des Bundestages vor. Etwas überspitzt könnte man formulieren, der Bundestag hat bezüglich seiner GO keine umfassenden Lehren aus Weimar gezogen, weil er dazu keinen Anlass sah. Dabei muss im Rahmen dieses Aufsatzes offen bleiben, ob diese Wahrnehmung einer kollektiven Verdrängung und Schönfärbung der (insbesondere für die Beteiligten) bitteren Erfahrung des Scheiterns der ersten deutschen Republik geschuldet war oder der objektiven Realität des Reichstages entsprach.¹⁰⁸

Drittens könnte man argumentieren, dass prozedurale Fragen der parlamentarischen GO angesichts der massiven substanziellen Probleme der frühen Nachkriegszeit schlicht wenig Beachtung fanden. Für diese Vermutung spricht die Tatsache, dass selbst eine Spanne von acht Monaten zwischen Mai 1950 und Januar 1951 nicht ausreichte, um alle Fraktionen zu einer Stellungnahme zum ersten Geschäftsordnungsvorschlag des zuständigen Ausschusses zu bewegen. Die Parteiführungen in Parlament und Regierung zeigten weit weniger Interesse an der Neugestaltung der parlamentarischen GO als an der geplanten Reform des Wahlsystems für die zweite Bundestagswahl im Jahr 1953.¹⁰⁹ Gleichzeitig ist aber festzuhalten, dass der Ausschuss seine Arbeit an der GO sehr intensiv und unter großem Zeitaufwand ausführte. Zumindest für die an der eigentlichen Ausarbeitung beteiligten Akteure hatte die neue GO also durchaus hohe Priorität.

Viertens könnten größere Reformen an kurzfristigen taktischen Überlegungen gescheitert sein. An der Behandlung besonders kontroverser Fragen wie der Fraktionsbildung und der Deckungspflicht für Finanzvorlagen wurde deutlich, dass die Abgeordneten die

107 Michael F. Feldkamp, a.a.O. (Fn. 39), S. 232; Sebastian Heer, a.a.O. (Fn. 6), S. 132 f.

108 Interessant ist in diesem Kontext, dass die zentrale Rolle, die eine von den Nationalsozialisten durchgesetzte Änderung der Geschäftsordnung im Vorfeld der Abstimmung über das Ermächtigungsgesetz im März 1933 spielte, an keinem Punkt der aus den Protokollen nachvollziehbaren Debatten aufgegriffen wurde. Am 23. März 1933 wurde mit großer Mehrheit eine neue Geschäftsordnungsregel eingeführt, die es dem Reichspräsidenten (*Hermann Göring* [NSDAP]) ermöglichte, abwesende Abgeordnete weitgehend nach eigenem Gutdünken zur Bemessung des Abstimmungsquorums als anwesend zu werten. Nur durch diese Änderung konnte angesichts der vielen Verhaftungen von oppositionellen Abgeordneten im Vorfeld der Abstimmung die nach der Weimarer Reichsverfassung für das verfassungsändernde Ermächtigungsgesetz erforderliche „Anwesenheit“ von zwei Dritteln der Abgeordneten sichergestellt werden (vgl. *Norbert Lammert*, a.a.O. (Fn. 5), S. 12; *Hans Schneider*, Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche. Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, Göttingen 1952, S. 303 – 319). Obwohl dieses Ereignis den Abgeordneten des ersten Bundestages sicherlich bekannt war, wurde zu keinem Zeitpunkt die Frage diskutiert, ob Geschäftsordnungsänderungen beispielsweise durch ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis erschwert oder bestimmte Grundregeln dem Zugriff der Mehrheit entzogen werden sollten. Lediglich für Abweichungen von der Geschäftsordnung in Einzelfällen wurde eine Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben, was gegenüber der Einstimmigkeitsregel des Weimarer Reichstages sogar eine Erleichterung darstellte.

109 Vgl. dazu *Erhard H. M. Lange*, a.a.O. (Fn. 72), S. 411 – 586.

unmittelbaren Folgen verschiedener Regeln im Blick hatten, und insbesondere die Regierungsmehrheit beabsichtigte, ihre Position hinsichtlich der Besetzung von Themen zu stärken und mögliche Obstruktionsmittel von Oppositionsparteien zu reduzieren.¹¹⁰ Daneben wurde konsensuell zwischen Regierungsmehrheit und dem Großteil der Opposition das Ziel verfolgt, der KPD die Möglichkeit zu nehmen, den Bundestag als Forum für Fundamentalopposition zu nutzen. Da umfassende institutionelle Neuerungen immer mit Unsicherheit hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb verbunden sind, stellen sie ein gewisses Risiko dar, das eine auf kurzfristige Ziele konzentrierte Mehrheit nicht einzugehen bereit ist.

Eine plausible Gesamterklärung der beobachteten Pfadabhängigkeit verbindet also die durch persönliche Erfahrungen geprägte Problemsicht der Akteure mit kurzfristigen taktischen Motiven aufgrund des aktuellen politischen Wettbewerbs. Demnach sahen die entscheidenden Abgeordneten, das heißt insbesondere die Mitglieder des Geschäftsordnungsausschusses, den Reichstag, dem sie teils selbst in leitender Funktion angehört hatten, als historisch weitgehend unbelastet an und erklärten das Scheitern der Weimarer Republik mit anderen Schwächen des Institutionen- und Parteiensystems. Diese Probleme wurden aus ihrer Sicht bei der Schaffung des Grundgesetzes sowie des Bundeswahlgesetzes gelöst, so dass der Bundestag, und damit auch seine GO, weitgehend an das positiv besetzte Vorbild des Weimarer Reichstags anschließen konnten. Dazu kamen kurzfristige Wettbewerbsüberlegungen, die die Regierungsmehrheit dazu motivierten, den bestehenden institutionellen Rahmen in klar überschaubaren Detailfragen zu ihren Gunsten zu reformieren. Angesichts relativ klar umrissener Konfliktstrukturen und kurzfristiger Ziele waren die Akteure nicht geneigt, sich auf die Unsicherheiten größerer institutioneller Neuerungen einzulassen.

In abstrakteren Konzepten deutet diese Erklärung darauf hin, dass pfadabhängige Institutionenentwicklung ein Ergebnis der durch historische Kontinuitäten gewachsenen kognitiven Problemwahrnehmungen der Akteure, ihrer kurzfristigen Wettbewerbserwägungen und einer grundlegenden Risikoaversion darstellt. Damit wird auch deutlich, dass rationales Institutionendesign basierend auf den Zielen der handelnden Akteure und pfadabhängige Entwicklungen komplementäre, nicht sich gegenseitig ausschließende Erklärungsansätze darstellen.

110 Dieses Ziel zeigte sich auch an der konsequenten Bindung fast aller parlamentarischen Instrumente an eine Mindestzahl von Abgeordneten, die für besonders scharfe Instrumente wie Große Anfragen und Misstrauensvoten deutlich über der Fraktionsmindestgröße lag. Auch die neue Regelung, dass namentliche Abstimmungen zu Ausschussüberweisungen unzulässig sind und der letztlich gescheiterte Versuch der Regierungsmehrheit, namentliche Abstimmungen nur durch Mehrheitsbeschluss zuzulassen, gehen in diese Richtung.