

## Parlamentarismuskritik und Grundgesetz: Hat der Parlamentarische Rat Fraktionsdisziplin abgelehnt?\*

„Fraktionsdisziplin“ bezeichnet das nach außen geschlossene (übereinstimmende) Agieren der Mitglieder einer Partei im Parlament. Seit Jahrzehnten wird Fraktionsdisziplin als Verletzung der vom Grundgesetz gewährleisteten Entscheidungsfreiheit des einzelnen Abgeordneten kritisiert. Paul Kirchhof zum Beispiel vertritt die Auffassung, dass die „Dominanz der politischen Parteien im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren“ die „Verfassungserwartung des unparteilichen [...] Abgeordneten [...] gefährdet“ (2004b: 364).

Grundlage derartiger Kritik ist die – auch bei Kirchhof erkennbare – klassisch-liberale Theorie parlamentarischer Repräsentation. Nach dieser Theorie sollen alle Abgeordneten als Einzelne miteinander beraten und dann jeder nach seiner persönlichen Auffassung entscheiden, unabhängig von Fraktion und Partei, orientiert an „truth and justice“ (John Stuart Mill). Schon im 19. Jahrhundert entsprach die Praxis nicht dieser Theorie. Wollten die Verfasser des Grundgesetzes, dass die Praxis doch noch entsprechend jener Theorie geändert werden sollte? Ist Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG im klassisch-liberalen Sinne zu interpretieren?

Als ein Beitrag zur Beantwortung dieser Frage werden sowohl die Diskussionen als auch die Praxis im Parlamentarischen Rat 1948/49 analysiert. Ergebnis: Die Behauptung einer „Verfassungserwartung“ des „unparteilichen“ Abgeordneten kann sich nicht auf die Verfasser des Grundgesetzes stützen. Fraktionsdisziplin war auch schon im Parlamentarischen Rat ständige, hinsichtlich ihrer Legitimität unbestrittene Praxis.

### Inhalt

1. Einleitung	1096
a) Parlamentarismuskritik, Fraktionsdisziplin und Grundgesetz: Erster Überblick	1096
b) Untersuchungsbereich und leitende Frage	1098
c) Zur Differenzierung zwischen Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang	1098
d) Quellen – Zur Zitierweise	1100

\* Der Aufsatz baut auf der im Oktober 2005 abgeschlossenen Magisterarbeit von Sebastian Galka auf. Diese beruht auf Ergebnissen des von Eberhard Schuett-Wetschky initiierten, später von Galka koordinierten Forschungsprojektes *Parlamentarischer Rat und Parlamentarismus*. Für kritische Lektüre und Verbesserungsvorschläge danken wir einem anonymen Gutachter der ZPol und insbesondere Niels Bock.

2. Diskussionen im Parlamentarischen Rat: Keine Übereinstimmung in der Sache	1100
a) Verhandlungen im Organisationsausschuss (September 1948)	1100
b) Der Streit um die Badener Fassung bzw. Langfassung (November 1948 bis Januar 1949)	1102
c) Formelkompromiss: Verständigung über den Wortlaut, aber Differenzen in der Sache	1104
3. Praxis im Parlamentarischen Rat: Geschlossen handelnde Parteien (Fraktionsdisziplin)	1105
a) Proporz zwischen Parteien	1106
b) Verfassungsgebung und Konsens	1107
c) Bemühen um Geschlossenheit	1107
d) Demokratische politische Führung	1109
e) Kritik an demokratischer Führung und Geschlossenheit	1110
f) Fünferausschuss: Koalitionsrunde der Grundgesetz-Koalition	1110
4. Ergebnis: Fraktionsdisziplin als ständige Praxis	1112
Quellen	1112
a) Überblick über die bisher erschienenen Bände der Quellenedition	1112
b) Weitere Quellen	1113
Literatur	1114

## 1. Einleitung

### *a) Parlamentarismuskritik, Fraktionsdisziplin und Grundgesetz: Erster Überblick*

Ist die jahrzehntealte, bis in die Gegenwart virulente Parlamentarismuskritik gerechtfertigt? Die Objekte der überwiegend vertretenen, auf die Struktur des Entscheidungsprozesses bezogenen Parlamentarismuskritik beruhen letztlich alle auf diesem einen empirischen Phänomen: der Fraktionsdisziplin. Die Klärung der Frage, ob die Parlamentarismuskritik gerechtfertigt ist, setzt deshalb die Beantwortung dieser Vorfrage voraus: Ist Fraktionsdisziplin vereinbar mit dem Grundgesetz? In der Formulierung eines der Kritiker der Praxis: Wird durch Fraktionsdisziplin die „Verfassungserwartung des unparteilichen [...] Abgeordneten“ (Kirchhof 2004b: 364) konterkariert? Sollten bzw. müssten also Bundestagsabgeordnete unabhängig von ihrer Partei agieren? Andersherum gefragt: Stellt die im Bundestag ständig praktizierte Fraktionsdisziplin eine Verletzung des Grundgesetzes dar?

Der Begriff der Fraktionsdisziplin bezeichnet den einfachen Sachverhalt, dass die Mitglieder insbesondere von Regierungsfractionen im Bundestag in der Regel geschlossen (nach außen übereinstimmend) votieren. Genauer wäre nicht von Geschlossenheit, sondern von *relativer* Geschlossenheit zu sprechen. Denn Mitglieder von Regierungsfractionen stimmen oft nur insoweit geschlossen ab, als erforderlich ist, um die Mehrheit im Parlament sicherzustellen.

Wenn im Folgenden kurz von Geschlossenheit die Rede ist, dann ist immer relative Geschlossenheit gemeint, nicht absolute (hundertprozentige) Geschlossenheit.<sup>1</sup>

Steht die ständige Praxis – Geschlossenheit im Parlament, beruhend auf Partei- bzw. fraktionsinterner Kompromissbildung – im Widerspruch zum Grundgesetz? Trotz der grundlegenden Bedeutung dieser Frage für die Beurteilung der Parlamentarismuskritik ist sie bisher nicht kritisch-systematisch diskutiert worden.<sup>2</sup> Bekannte Stichworte dieser Parlamentarismuskritik lauten: Fraktionszwang, Funktions- bzw. Machtverlust des Bundestages, Durchbrechung der Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung, in den Achtzigerjahren die von Hildegard Hamm-Brücher und anderen wiederbelebte „Krise des Parlamentarismus“, in den Neunzigerjahren die angebliche „Auswanderung der Politik aus den Institutionen“ (Robert Leicht), zuletzt die insbesondere von Paul Kirchhof kritisierte „Entparlamentarisierung der Demokratie“ (2004b: 365, s. a. 2004a).<sup>3</sup> Alle diese Kritikpunkte beruhen auf einem und demselben Sachverhalt: der ständig praktizierten Fraktionsdisziplin. Geschlossenheit im Plenum bedeutet praktisch notwendig das Scheitern der klassisch-liberalen Parlamentarismustheorie. Diese Theorie ist am klarsten von John Stuart Mill in seinen *Considerations on Representative Government* formuliert worden (Überblick: Schütt-Wetschky 1984a: 126 ff.).

Geschlossenheit ist das äußerlich sichtbare Ergebnis der Tatsache, dass Abgeordnete nicht erst im Parlament darüber entscheiden, wie sie abstimmen, sondern schon vorher: im Rahmen ihrer jeweiligen Fraktion bzw. Partei. Das grundgesetzlich garantierte Beschlussrecht des Bundestages (v. a. in Art. 77 I 1 GG) wird dadurch nicht tangiert. Aber die Entscheidungen über den *Inhalt* der Beschlussfassung des Bundestages werden vor Beginn einer Plenarsitzung getroffen, und zwar in der Regel allein von den jeweiligen Regierungsfractionen bzw. -parteien. Deshalb steht so gut wie immer schon am Anfang einer Plenardebatte fest, welchen Vorlagen der Bundestag am Ende der Debatte zustimmen wird.

Zugespitzt formuliert: Nicht das Staats- bzw. Verfassungsorgan *Parlament* – das Organ als Ganzes, die Gesamtheit der Abgeordneten – entscheidet über die Gesetzgebung, sondern die jeweils „an der Macht“ befindlichen *Parteien* (Schuett-Wetschky 2005b). Die Fraktionsdisziplin der jeweiligen Regierungsparteien ist die *empirische* Grundlage der Parlamentarismuskritik. Die bis heute entscheidende *gedankliche* Grundlage der Kritik ist die eben angesprochene klassisch-liberale Parlamentarismustheorie.

Am klarsten ist diese Theorie zuletzt in den Schriften Paul Kirchhofs – Bundesverfassungsrichter von 1987 bis 1999 – zum Ausdruck gebracht worden. Der Autor wirft den Parlamentariern vor, der „Verfassungserwartung des unparteilichen, für den Auftrag einer allgemeinen, zukunftsgerichteten Gesetzgebung offenen Abgeordneten“ nicht mehr hinreichend gerecht zu werden (2004b: 364). Auf der gleichen theoretischen Grundlage kritisiert Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts seit 2002, die

- 1 Zur Differenzierung zwischen relativer und absoluter Geschlossenheit Schütt-Wetschky 1984a: 18 f., 229 FN 18.
- 2 Allgemeiner geht es hier um den *latenten Parteidissens* (Schuett-Wetschky 2005a), seinerseits die empirische Grundlage des *latenten Verfassungskonfliktes* (Patzelt 1998a; Schuett-Wetschky 2003b).
- 3 Zu diesen und weiteren Punkten bzw. Themen der Parlamentarismuskritik ausführlicher Schuett-Wetschky 2005a, 2004, 2003b, 2002, 2001a, b; Schütt-Wetschky 1991, 1988, 1987, 1984a, b.

„Selbstentmachtung“ des Bundestages zugunsten von Parteien und Regierung, die zu einer „Entparlamentarisierung“ führe. Bewegt sich die Praxis im Bundestag wirklich außerhalb der „verfassungsmäßigen Bahnen“ (Papier 2003: Sp. 6)?

### *b) Untersuchungsbereich und leitende Frage*

Inhalt dieses Aufsatzes ist überwiegend die Analyse der Entstehung von Art. 38 I 2 GG im Parlamentarischen Rat. Aber diese historische Analyse ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck: zur sachgerechten Interpretation von Art. 38 I 2 GG *in der Gegenwart* beizutragen. Es geht um die Beantwortung der Schlüsselfrage der Parlamentarismuskritik: Ist Fraktionsdisziplin – die empirische Grundlage der eben angesprochenen Parlamentarismuskritik – vereinbar mit dem Grundgesetz? Insoweit, als diese Frage bejaht werden kann – im vorliegenden Aufsatz aus der Perspektive der Schöpfer des Grundgesetzes –, wird jener Parlamentarismuskritik die wichtigste Grundlage entzogen: die Berufung auf das Grundgesetz.

Die Frage lautet also: Ist – aus der Sicht der Verfasser des Grundgesetzes – Art. 38 I 2 GG im Sinne der klassisch-liberalen Theorie zu interpretieren oder aber (abgesehen von der Pflicht zur Gemeinwohlorientierung) als *Recht* jedes einzelnen Abgeordneten auf Abstimmung gemäß seiner persönlichen Auffassung, was folglich auch das Recht auf Fraktionsdisziplin umfasst? Kurz: Hat der Parlamentarische Rat Fraktionsdisziplin abgelehnt oder nicht doch akzeptiert? Diese Frage – die leitende Frage des Aufsatzes – ist bisher nicht untersucht worden. Dies gilt auch für Volker Ottos ansonsten wichtige Studie zum „Staatsverständnis“ des Parlamentarischen Rates (1971).

Zur Beantwortung der leitenden Frage wird im Folgenden zwischen zwei Ebenen unterschieden: Theorie und Praxis. Zum einen geht es um die theoretischen Vorstellungen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates, zum anderen um ihr tatsächliches Handeln im Rat, sowohl im Plenum als auch in den Ausschüssen. Dementsprechend werden im Abschnitt 2 des Aufsatzes zunächst die *Diskussionen* analysiert, die zur Entstehung von Art. 38 I 2 GG geführt haben, anschließend in Abschnitt 3 die *Praxis*, also das faktische Handeln der Abgeordneten im Rat.

### *c) Zur Differenzierung zwischen Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang*

In den Diskussionen des Parlamentarischen Rates im Zusammenhang mit dem späteren Artikel 38 GG war nicht selten von „Fraktionszwang“ die Rede, obgleich dasjenige Phänomen gemeint war, das inzwischen überwiegend als „Fraktionsdisziplin“ bezeichnet wird. Diese, immer wieder zu Missverständnissen führende Ausdrucksweise ist bis in die Gegenwart zu beobachten (s. a. Patzelt 1998b). Wie sind die beiden Begriffe präzise voneinander abzugrenzen?

Mit dem Begriff *Fraktionsdisziplin* sind meistens zwei unterschiedliche Elemente gemeint: ein faktisches und ein bewertendes. Das faktische Element wurde bereits angesprochen: Geschlossenheit. In diesem faktischen Sinne ist dann, wenn sich der Ausdruck „Fraktionsdisziplin“ auf einen Einzelfall bezieht, gemeint, dass die Abgeordneten mindestens

relativ geschlossen votieren. Genereller ist gemeint, dass insbesondere die Mitglieder der jeweiligen Regierungsfractionen in der Regel geschlossen abstimmen.

Das bewertende Element des Begriffs der Fraktionsdisziplin ist die *Zustimmung* zu geschlossenem Handeln. Diese Zustimmung, also die positive Bewertung geschlossenen Abstimmungsverhaltens, bezieht sich auf die Tatsache, dass auch Dissenter (Abweichler) *aus freien Stücken* – aufgrund eigener Entscheidung – nach außen die Mehrheitsmeinung ihrer Fraktion unterstützen. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob Dissenter die Mehrheit aus eigener Überzeugung hinsichtlich der jeweiligen Sachfrage unterstützen – im Interesse der Handlungsfähigkeit der Fraktion insgesamt –, oder ob ihr geschlossenes Abstimmungsverhalten nur durch die Ausübung von *Druck (pressure)* vonseiten der Fraktionsführung zustande gekommen ist.

Grundsätzlich kann geschlossenes Abstimmungsverhalten von Dissentern nur auf ihrer eigenen Entscheidung beruhen, eben weil das Recht auf freie Entscheidung durch Artikel 38 GG gewährleistet wird. In der inzwischen fast sechzigjährigen Geschichte des Deutschen Bundestages ist kein einziger Fall bekannt, in dem ein bestimmtes Abstimmungsverhalten eines Abgeordneten erzwungen worden wäre.

Die Verwirrung hinsichtlich des angeblichen Fraktionszwangs beruht – abgesehen von traditionellen bzw. ideengeschichtlichen Gründen<sup>4</sup> – vor allem darauf, dass nicht oder jedenfalls nicht hinreichend klar differenziert wird zwischen Zwang einerseits und Ausübung von Druck andererseits. Zwang liegt zum Beispiel vor bei einer Zwangsernährung, einer Zwangsexmatrikulation oder einer Zwangsversteigerung. Ist eine derartige Maßnahme rechtmäßig angeordnet, dann *muss* ihr Folge geleistet werden, und zwar auch dann, wenn diejenige Person, die gezwungen wird, die Zwangsgewalt entschieden ablehnt. Anders bei der Ausübung von Druck: Ein Dissenter kann selbst entscheiden, ob er dem Druck nachgibt, der auf ihn ausgeübt wird, ob er also im Plenum die Mehrheitsmeinung seiner Fraktion unterstützt oder aber nicht unterstützt und auf seiner abweichenden Auffassung beharrt.

Bei Ausübung von Druck kann zwischen negativen und positiven Druckmitteln (Anreizen) unterschieden werden. Ein negatives Druckmittel ist zum Beispiel die Androhung, den Abgeordneten aus „seinem“ Ausschuss zurückzurufen. Ein positives Druckmittel wäre die Zusage einer bestimmten Ausschussmitgliedschaft in der folgenden Wahlperiode.<sup>5</sup>

Wenn also von „Fraktionszwang“ die Rede ist, dann können drei verschiedene Sachverhalte gemeint sein. Erstens kann allein das Faktum der Geschlossenheit als solches gemeint sein, ohne eine Aussage über die Gründe der Geschlossenheit. Zweitens: Es ist wirklicher (illegaler) Zwang gemeint. Oder drittens: Es ist *Fraktionsdisziplin* im weiteren, eben angesprochenen Sinne gemeint, also das Faktum der Geschlossenheit und zugleich die

- 4 Hier sind insbesondere die praxisfremde, nur bei oberflächlicher Betrachtung einleuchtende Gegenüberstellung von „der Partei“ einerseits und dem einzelnen Abgeordneten als scheinbar isoliertem, „der Partei“ ausgeliefertem Individuum andererseits in der Theorie des „Parteienstaates“ von Gerhard Leibholz sowie die immer noch fortwirkende, oben erwähnte klassisch-liberale Theorie parlamentarischer Repräsentation zu nennen; zur Parteienstaatstheorie Schütt-Wetschky 1991, 1984a: 221 ff.
- 5 Das zentrale Problem ist deshalb nicht der angebliche „Fraktionszwang“, sondern die Frage, ob *Druckausübung zur Geschlossenheit* gerechtfertigt werden kann; hierzu Schütt-Wetschky 1984a: 175 f., 241 ff.

grundsätzlich positive Bewertung dieses Faktums, auch wenn die Geschlossenheit einzelner Dissenter nur durch Druckausübung erreicht worden ist.

Leider wird der Verwirrung hinsichtlich des mit dem Begriff des Fraktionszwangs tatsächlich Gemeinten immer wieder auch dadurch Vorschub geleistet, dass in den Medien berichtet wird, für eine bestimmte Abstimmung sei der „Fraktionszwang aufgehoben“ worden (vgl. auch Patzelt 1998b: 323).<sup>6</sup> Damit wird unnötigerweise immer wieder die irrige Meinung bekräftigt, dass „Fraktionszwang“ der Regelfall sei, während es sich tatsächlich immer um Fraktionsdisziplin handelt.

#### *d) Quellen – Zur Zitierweise*

Für den vorliegenden Aufsatz wurden alle einschlägigen gedruckten Quellen ausgewertet. Im Blick auf den Parlamentarischen Rat ist dies zum einen die amtliche *Quellenedition*, wie sie hier kurz genannt wird. Sie erscheint seit 1975, zunächst in größeren zeitlichen Abständen. Erst seit den Neunzigerjahren sind es kürzere Intervalle. Der – bisher letzte – Band 13 ist 2002 erschienen. Diese Bände werden mit dem Kürzel „PR“ (*Parlamentarischer Rat*) und der oder den Seitenzahl(en) zitiert.

Neben dieser Quellenedition gibt es weitere, nicht weniger wichtige Quellenbände, die in der bekannten Weise abgekürzt zitiert werden, ebenso wie die Literatur. Der Anhang enthält sowohl einen Überblick über die bisher erschienenen Bände der Quellenedition als auch eine Zusammenstellung der weiteren, für diesen Aufsatz einschlägigen Quellen.

### *2. Diskussionen im Parlamentarischen Rat: Keine Übereinstimmung in der Sache*

Schon die Weimarer Reichsverfassung von 1919 hatte eine Bestimmung enthalten, die – ihrerseits ähnlich wie entsprechende Formulierungen im 19. Jahrhundert – im Wesentlichen der Regelung im Grundgesetz entspricht: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.“ (Art. 21 WRV) Diese Formulierung wurde vom Herrenchiemseekonvent, der im August 1948 zur Vorbereitung der Arbeit des Parlamentarischen Rates tagte, unverändert übernommen (Art. 46 HChE). Art. 38 I 2 GG entspricht weitgehend dieser Formulierung: „Sie [die Bundestagsabgeordneten] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“ Gleichwohl hat es im Parlamentarischen Rat zu diesem Artikel mehrere kontroverse Debatten gegeben.

#### *a) Verhandlungen im Organisationsausschuss (September 1948)*

Nach der feierlichen Eröffnung und einer Generaldebatte im Plenum am 08. und 09.09.48 fand zunächst die Beratung des Herrenchiemsee-Entwurfes in Fachausschüssen statt. Dem „Ausschuss für die Organisation des Bundes“ – kurz als *Organisationsausschuss* bezeichnet – oblag die Beratung der Verfassungsbestimmungen zum Parlament und damit auch

6 So meldete z. B. der Deutschlandfunk am 29.03.07 in den Acht-Uhr-Nachrichten, dass im Bundestag das Thema Patientenverfügungen zur Sprache kommen werde. Dann fuhr der Sprecher fort: „Für den Sommer sind mehrere Gesetzesinitiativen angekündigt. Die Fraktionsspitzen von Union und SPD haben bereits angekündigt, die Abgeordneten vom sonst üblichen Fraktionszwang zu entbinden.“

des Art. 46 HChE. Der Organisationsausschuss tagte anfangs mit dem Ausschuss für Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtspflege zusammen. Dieser „kombinierte Ausschuss“ hatte 20 ordentliche Mitglieder (PR 13: VII). Damit nahm ein knappes Drittel der insgesamt 65 Mitglieder des Rates an den Verhandlungen über den späteren Artikel 38 GG teil.

Bei der Beratung des Artikels 46 HChE am 16. und 24.09.48<sup>7</sup> sprachen sich drei Abgeordnete gegen die Aufnahme ins Grundgesetz aus: Walter Strauß (CDU), Rudolf-Ernst Heiland (SPD) und Elisabeth Selbert (SPD). Sie hielten diese Verfassungsnorm für überholt. Strauß äußerte, es handele sich bei diesem Artikel um eine „hohle Deklamation“, die „leider Gottes mit der Wirklichkeit nicht mehr übereinstimmt“ und deswegen bei der Bevölkerung nur „höhnische Kritik“ hervorrufen könne. Heiland meinte, man müsse die „grundsätzlichen Verhältnisse“ in Parteien und Fraktionen berücksichtigen: „Nach der gesamtpolitischen Haltung der Partei zu einer Frage wird die gesamte Fraktion eine bestimmte Stellung einnehmen, und wenn dann doch jemand dagegen stimmt, wird er [...] daraus so oder so die Konsequenzen ziehen müssen.“ (PR 13: 21)

Auch Selbert betonte die Bedeutung der Parteien: sie seien „Träger des politischen Lebens in einem Volk“. Wenn man sich dazu bekenne, „dann bleibt nichts anderes übrig, als daß derjenige, der durch eine politische Partei nominiert und nach oben getragen wird, dann auch – er soll nicht dogmatisch und nicht orthodox sein – im Rahmen dieser politischen Partei arbeitet.“ Abgeordnete, die „glauben, sich aus ihrer inneren Überzeugung dem Fraktionszwang [!] entziehen zu müssen“, seien „sehr oft nicht die erfreulichsten Erscheinungen“ (PR 13: 22).

Die große Mehrheit der Redner aber sprach sich für die Aufnahme von Artikel 46 HChE in das Grundgesetz aus. Er sei ein „Appell an die Anständigkeit“ der Abgeordneten, so der Ausschussvorsitzende Robert Lehr (CDU; PR 13: 20), könne nur eine positive Wirkung auf „sein ganzes Verhalten“ haben, so Ernst Wirmer (CDU; PR 13: 165). Man müsse „diesen Durchschnittsmenschen einen höheren Impuls geben“, äußerte Adolf Blomeyer (CDU; PR 13: 21). Der Abgeordnete dürfe nicht in die „Zwangsjacke der Partei“ gepresst werden, so Josef Schwalber (CSU; PR 13: 24). Die Bestimmung sei „Grundlage unseres politischen Lebens“. Wenn die Abgeordneten nur noch „der Parteimaschine unterworfen Aufträge der Partei ausführen, dann sind wir am Ende mit der Demokratie und dem Parlamentarismus“, so Thomas Dehler (FDP; PR 13: 23).

Die Verfechter des späteren Art. 38 I 2 GG betonten die Bedeutung für den Fall, dass ein Abgeordneter von der Fraktionslinie abweichen möchte oder gar aus der Fraktion austritt. Zuerst wies Albert Finck (CDU) darauf hin, die Verfassungsnorm habe in diesem Fall einen „praktischen Wert“ (PR 13: 21). „Die praktische Folge ist, daß einem Abgeordneten dann das Mandat nicht aberkannt werden kann.“ (Schwalber, PR 13: 24) Die Gegner der Verfassungsnorm stimmten in dieser Beurteilung der Rechtslage den Verteidigern zu: Es gebe kein „Recht auf Relegation“, so Selbert (PR 13: 164). Ein Abgeordneter, der sich von seiner Fraktion trennt, sei aber politisch ohne Einfluss: „der Mann steht auf dem Aussterbeetat, es sei denn, daß man einen solchen Renegaten in eine andere Partei aufnimmt“ (PR 13: 164). Heiland berichtete aus seiner eigenen parlamentarischen Arbeit, das Recht des einzelnen Abgeordneten, auch gegen die Fraktionslinie zu stimmen, sei „einfach selbstverständlich“ (PR: 13: 26).

7 Für diese Sitzungen verzeichnet das Protokoll jeweils 18 Anwesende (PR 13: 4, 155).

*Zwischenbilanz:* Das *Recht* der Abgeordneten, frei über ihr Stimmverhalten zu entscheiden, war unumstritten. Sie sollten über ein freies Mandat verfügen. Die drei zitierten Kritiker beabsichtigten mit der Streichung der Verfassungsnorm nicht, wie Dehler meinte, den Abgeordneten zum Befehlsempfänger der Parteimaschine zu machen. Selbert, Heiland und Strauß hatten nicht den rechtlichen, sondern den faktischen Aspekt im Blick: die *tatsächliche* Struktur des Entscheidungsprozesses. Sie wussten aus ihrer eigenen politischen Erfahrung, dass die von etlichen Interpreten mit der Verfassungsnorm verbundene Vorstellung vom einzelnen Abgeordneten, der „unabhängig“ über sein Stimmverhalten entscheidet, lebensfremd ist. In der Realität koordinieren die Abgeordneten ihre Tätigkeit und beschließen fraktionsintern eine inhaltliche Linie, die sie dann in Ausschüssen, im Plenum und gegenüber der Öffentlichkeit geschlossen vertreten. Die drei Kritiker strebten an, dass die Verfassung diese Praxis abbildet. Dabei ignorierten sie, dass die wesentliche Aufgabe einer Verfassungsnorm in diesem Zusammenhang sein sollte, Rechtskompetenzen festzulegen, also hier: das Recht des einzelnen Abgeordneten auf freie Entscheidung.

Der Dissens bestand folglich im Blick auf die Praxis: Während die drei Kritiker die faktische Struktur des Entscheidungsprozesses – Stichwort Fraktionsdisziplin – bejahten, sahen einige der Befürworter des Artikels 46 HChE die zentrale Rolle der Parteien im Entscheidungsprozess als abzuwehrende Bedrohung an.

#### *b) Der Streit um die Badener Fassung bzw. Langfassung (November 1948 bis Januar 1949)*

Die Debatten im Organisationsausschuss im September 1948 führten zu dem Ergebnis, dass Artikel 46 HChE schließlich doch unverändert an den Hauptausschuss überwiesen wurde (PR 7: 13). Die Unionsfraktion versuchte im Vorfeld der ersten Lesung im Hauptausschuss (11.11.48-10.12.48), eine einheitliche Linie der Fraktion zu erreichen. Paul de Chapeaurouge (CDU) schlug in der Fraktionssitzung am 04.11.48 „einen Zusatz vor, der den Fraktionszwang für unzulässig erklärt“. Hermann Fecht (CDU) empfahl daraufhin die Formulierung des Art. 121 der Badener Verfassung von 1947: „Jeder Abgeordnete folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.“ (Salzmann 1981: 133) Obwohl der Vorsitzende des Organisationsausschusses, Lehr, sich gegen diese Formulierung aussprach, beschloss die Fraktion, im Organisationsausschuss und im Hauptausschuss die Badener Fassung zu befürworten. In den Diskussionen um eine Reform des Bundestages in den Achtzigerjahren setzte sich für diese Badener Fassung die Bezeichnung *Langfassung* (des Art. 38 I 2 GG) durch; sie wird deshalb auch im Folgenden verwendet.<sup>8</sup>

8 Auf Betreiben der von Hildegard Hamm-Brücher initiierten überfraktionellen „Initiative Parlamentsreform“ wurde die sogenannte Langfassung des Art. 38 I 2 GG im Dezember 1986 in die Geschäftsordnung des Bundestages aufgenommen (§ 13 Abs. 1) (Schütt-Wetschky 1987: 3; Hamm-Brücher 1987: 123 f.). – In der Badener Verfassung ersetzte dieser Satz nicht die Norm zur Rechtsstellung der Abgeordneten, die dort in Art. 61 in der Fassung des Art. 21 WRV enthalten war. Art. 121 der Badener Verfassung war Teil des Abschnitts IX „Die Parteien“, der den Parteien nicht nur Aufgaben bei der Willensbildung des Volkes zuwies, wie es dann in Art. 21 I 1 GG festgelegt wurde, sondern darüber hinaus auch versuchte, die Aufgaben von Regierungs- und Oppositionsparteien zu normieren (Nielauß 1998: 178).

Am folgenden Tag (05.11.48) wurde der Artikel 46 HChE erneut im Organisationsausschuss beraten. Aufgrund des Fraktionsbeschlusses schlugen Felix Walter (CDU) und Fecht die Langfassung vor, damit der „Fraktionszwang ausgeschlossen“ werde (PR 13: 728). Paul Löbe (SPD) erwiderte, diese Fassung beschreibe nur eine Selbstverständlichkeit, worauf Walter entgegnete: „In der Praxis war es eben auch anders.“ Selbert schlug, ebenso wie schon im September, die Streichung des Artikels vor. In der Debatte ergab sich schnell der Konsens, dass es bei der Verfassungsbestimmung im Kern um das *Recht* des Abgeordneten auf freie Entscheidung gehe. Eine Streichung des Artikels, so Löbe, könnte den falschen Eindruck erwecken, dass dieses Recht vom Parlamentarischen Rat zur Disposition gestellt werde. Er erinnerte an die Situation der KPD-Fraktion im Weimarer Reichstag, die sich häufig an Moskauer Weisungen orientiert habe. Mit juristischen Mitteln verhindern lasse sich so etwas wohl nicht, aber man könne die Illegitimität derartigen Verhaltens „mindestens kenntlich“ machen (PR 13: 730 f.). Fritz Löwenthal (SPD) – selbst Mitglied der KPD-Reichstagsfraktion von 1930 bis 1932 – stimmte Löbe zu und schlug vor, aus diesem Grunde den Begriff „Aufträge“ zu ergänzen zu „Aufträge und Weisungen“: „Eine Weisung geht etwas weiter als ein Auftrag“. Daraufhin nahm Walter den Antrag, die Langfassung zu akzeptieren, zurück. Eine „übergroße Mehrheit“ (PR 13: 731) beschloss die von Löwenthal angeregte Änderung.

Diese Kompromissbereitschaft wurde jedoch nicht von der ganzen Unionsfraktion geteilt. Bei der Beratung im Hauptausschuss am 11.11.48 schlug Adolf Susterhenn (CDU) erneut die Langfassung vor. Es sei zwar „sehr fraglich“, ob es überhaupt möglich sei, „Fraktionszwang“ zu verhindern, aber die Langfassung sei zumindest eine „Mahnung an die Abgeordneten, sich nach ihrer persönlichen Entscheidung zu orientieren“ (Hauptausschuss: 11). Mit knapper Mehrheit beschloss der Hauptausschuss daraufhin die Aufnahme der Langfassung.

Nach der 1. Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuss wurde der Entwurf im Dezember 1948 von einem dreiköpfigen Redaktionsausschuss bearbeitet. Dieser schlug die Rückkehr zur klassischen Fassung vor, wie sie schon am 05.11.48 vom Organisationsausschuss beschlossen worden war. Der entscheidende Grund: In der Langfassung komme „das Recht des Abgeordneten auf freie Entscheidung nicht ausreichend zum Ausdruck.“ (PR 7: 153)

Im Parlamentarischen Rat war unbestritten, dass die klassische und die Badener Fassung in der Sache den gleichen Inhalt haben. Beide Formulierungen enthalten sowohl das Recht des Abgeordneten auf freie Entscheidung als auch die Verpflichtung, gemeinwohlorientiert zu entscheiden. Auch die Befürworter der Langfassung in der Unionsfraktion nahmen dies zur Kenntnis. Ihnen ging es nicht um eine Veränderung der Rechtslage, sondern um eine „Mahnung“ an die Abgeordneten (Susterhenn, s. o.).

Am 07.01.49 beschloss der Hauptausschuss ohne weitere Debatte, dem Vorschlag des Redaktionsausschusses zu folgen und zur klassischen Fassung zurückzukehren: Diese sei „sachlich das gleiche, aber sie klingt besser“, so Rudolf Katz (SPD) (Hauptausschuss: 390). Anfang Mai schlug der Redaktionsausschuss schließlich vor, die Bestimmung in den Artikel der Wahlgrundsätze einzufügen. Bisher war der Rechtsstellung der Abgeordneten ein eigener

Artikel gewidmet gewesen. Der Hauptausschuss folgte der Empfehlung ohne weitere Aussprache (Hauptausschuss: 751).<sup>9</sup>

*c) Formelkompromiss: Verständigung über den Wortlaut, aber Differenzen in der Sache*

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es im Parlamentarischen Rat zum späteren Art. 38 I 2 GG drei unterschiedliche Positionen gab. Einige wenige Abgeordnete wollten überhaupt keine derartige Verfassungsbestimmung ins Grundgesetz aufnehmen. Sie akzeptierten die faktische Rolle der Parteien. Nach ihrem Verfassungsverständnis sollte die Realität im Grundgesetz abgebildet werden. Es sei „ein näheres Herangehen an die Wirklichkeit erforderlich“ (Strauß, PR 13: 20). Diese Abgeordneten orientierten sich an der Praxis, die sie im Grundgesetz wiederfinden wollten.

Eine zweite, große Gruppe – hauptsächlich Unionsabgeordnete – forderte eine Verschärfung der Verfassungsbestimmung durch Einfügung der Langfassung, um den „Fraktionszwang“ zu bekämpfen, den sie der SPD zum Vorwurf machte (PR 13: 25; Löwenthal 1949). Die Persönlichkeit des einzelnen Politikers müsse gegenüber der Partei gestärkt werden. Nicht erkennbar ist, was genau mit „Fraktionszwang“ gemeint war. Im Gegensatz zur ersten Gruppe wollte diese Gruppe über die Verfassungsnorm die Praxis ändern, allerdings nur verbal. Faktisch haben auch diese Abgeordneten weitgehend Fraktionsdisziplin praktiziert, wie gleich zu zeigen sein wird.

Eine dritte, wohl ähnlich große Gruppe, die aus vielen SPD-Abgeordneten, aber vermutlich auch einigen Unionsabgeordneten bestand, verband mit Art. 38 I 2 GG vor allem das *Recht* der Abgeordneten auf freie Entscheidung. Im Gegensatz zu den anderen beiden Gruppen erkannten diese Abgeordneten an, dass zwischen diesem Recht einerseits und der Struktur des Entscheidungsprozesses andererseits differenziert werden muss. In ihrem Verständnis widersprach Geschlossenheit – auch wenn einzelne Abgeordnete nicht ihrer persönlichen Auffassung entsprechend votieren – nicht Art. 38 I 2 GG: „Überzeugungen können auch durch Sitzungen in der Fraktion gewonnen oder beeinflusst werden.“ (Katz, PR 13: 728) Diese Gruppe lehnte die Langfassung ab.

Die am Ende ins Grundgesetz aufgenommene Formulierung wurde den Forderungen der zweiten und der dritten Gruppe und damit einer großen Mehrheit der Abgeordneten gerecht. Die inhaltlichen Differenzen jedoch wurden durch diesen Kompromiss nicht beigelegt; vielfach waren sie nicht einmal diskutiert worden. Hamm-Brücher, die sich bei

9 Die Tatsache, dass Art. 38 am Anfang des GG-Abschnittes „III. Der Bundestag“ steht, hat Hamm-Brücher dahingehend interpretiert, dass diese Verfassungsnorm „allen weiteren Bestimmungen programmatisch vorangestellt“ sei und „damit einen hohen Rang“ erhalten habe (1987: 20). Tatsächlich jedoch gibt es in den Protokollen des Parlamentarischen Rates keinen Hinweis auf eine derartige Intention des Parlamentarischen Rates. Die Zusammenfassung zweier Artikel zum heutigen Art. 38 GG und damit die Positionierung am Anfang des GG-Abschnittes III findet sich zuerst in einem verkürzten GG-Entwurf, den die SPD im April 1949 vorlegte, um Union und Westalliierte unter Druck zu setzen (PR 7: 467). Dieser Entwurf hat zwar als ganzer keinen großen Einfluss auf die Arbeit des Rates ausgeübt, aber einzelne Vorschläge wurden übernommen (ausführlicher Antoni 1992: 92 f., 97 f., 215 f.; Morsey 1989: 400-406).

ihrer Interpretation von Art. 38 I 2 GG auf die Entstehung im Parlamentarischen Rat beauf, differenziert – ebenso wie die Befürworter der Langfassung 1948/49 – nicht zwischen Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang. Deshalb ist sie zu dem falschen Schluss gelangt, der Parlamentarische Rat habe jede Art von Geschlossenheit abgelehnt (Hamm-Brücher 1987: 18). Der Verfassungsgeber hat in der Tat „Fraktionszwang“ abgelehnt. Aber die Ratsmitglieder hatten unterschiedliche Vorstellungen davon, was darunter zu verstehen sei. Zwischenzeitlich verkomplizierte Schwalber die Debatte noch weiter durch die Verwendung des Begriffes „imperatives Mandat“ zur Bezeichnung von Fraktionszwang (PR 13: 728). Mit dem Begriff des imperativen Mandates wird aber die rechtliche Verpflichtung der Abgeordneten, im Parlament gemäß dem Votum ihrer *Wähler* abzustimmen, bezeichnet.

Begrifflich ungenau war auch die Forderung, die „Persönlichkeit“ des einzelnen Abgeordneten zu stärken; deshalb konnten sich Vertreter beider großer Gruppen dieser Forderung anschließen. Anscheinend meinten die einen die Abgeordnetenpersönlichkeit, die ihre Entscheidungen mit den Fraktionskollegen koordiniert, während andere die vollkommen unbundene Abgeordnetenpersönlichkeit im Auge hatten. Die Forderung war ein Allgemeinplatz, der nicht verhindert hat, dass faktisch in der Regel eben doch alle Abgeordneten Fraktionsdisziplin praktiziert haben.

Auch das Argument, dem einzelnen Abgeordneten „Gewissensentscheidungen“ zu ermöglichen, war nicht hinreichend durchdacht. Gewissensentscheidungen und Fraktionsdisziplin schließen sich keineswegs aus. Im Gegenteil: Das Gewissen des Abgeordneten – das Bewusstsein seiner Verpflichtung gegenüber seinen Wählern – ist oft der entscheidende Grund für *Kompromissbereitschaft* und damit auch Fraktionsdisziplin. Dem Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Anton Pfeiffer (CSU), war dieser Zusammenhang vermutlich klar. Bei einer Sitzung der CDU/CSU-Spitzenorgane wies er darauf hin, dass auf die parteiinternen beschlossenen Richtlinien sich „ein jeder in seinem Gewissen und in seinem Verhalten verpflichtet fühlte.“ (Kaff 1991: 481)

Die drei Gruppen traten nicht als selbstständig agierende Formationen auf, sondern bildeten sich in den betreffenden Sitzungen über Fraktionsgrenzen hinweg ad hoc. Die Verfassungsbestimmung gehörte nicht zu den in Öffentlichkeit und Parteien nachdrücklich umstrittenen Teilen des Grundgesetzes. So kam es bei Art. 38 I 2 GG zu einem Formelkompromiss. Man verständigte sich auf einen gemeinsamen Text, meinte aber nicht das Gleiche. In der Sache – hinsichtlich der angestrebten Struktur des Entscheidungsprozesses – blieben die Differenzen bestehen. Vermutlich waren sich die Beteiligten selbst nicht bewusst, dass es sich um einen Formelkompromiss handelte. So hat sich eine Fassung durchgesetzt, die im Wesentlichen der Weimarer Fassung entspricht. Nichts spricht dafür, dass eine Mehrheit im Parlamentarischen Rat über Art. 38 I 2 GG Fraktionsdisziplin verhindern wollte.

### 3. Praxis im Parlamentarischen Rat: Geschlossen handelnde Parteien (Fraktionsdisziplin)

Die Entstehung des Grundgesetzes ist in geschichtswissenschaftlicher Perspektive detailliert untersucht (guter Überblick: Feldkamp 1998). Hinsichtlich der Praxis im Rat ist Band 11 der

Quellenedition bedeutsam, da er Aufschluss gibt über den größeren Teil der informellen Gespräche zwischen den Fraktionen bzw. *Parteien* (so ausdrücklich Feldkamp, in: PR 11: VII f.). Die Überlieferung dieser Gespräche ist insofern erstaunlich, als – im Gegensatz zu den Sitzungen der Ratsgremien – in der Regel kein Stenograph anwesend war. Erschlossen werden konnten der Inhalt und der ungefähre Ablauf der Besprechungen oft nur aus knappen Aufzeichnungen, die sich im Nachlass der Beteiligten fanden. Sehr aufschlussreich sind auch die Unionsfraktionsprotokolle (Salzmann 1981). Leider gibt es für die SPD keine entsprechenden Aufzeichnungen (Werner 1989: 648 f.).

### *a) Proporz zwischen Parteien*

Proporz war das grundlegende Prinzip bei der Konstituierung des Parlamentarischen Rates. Dieser Proporz war praktisch zwangsläufig ein Proporz zwischen *Parteien*. Formal hatten die Länderparlamente das Recht, die Ratsmitglieder zu benennen. Aber die Ministerpräsidenten hatten sich im Vorfeld auf die Verteilung der Mandate gemäß den letzten Landtagswahlergebnissen geeinigt (PR 1: 286-290). Deshalb entschieden „letzten Endes [...] *Partei-gremien* darüber, wer Abgeordneter im Parlamentarischen Rat wurde.“ (Sörgel 1969: 107, Hervorhebungen im Original)

Die Parteien bemühten sich darum, die Zusammensetzung ihrer Bonner Fraktionen länderübergreifend zu koordinieren. So wurde die hessische SPD-Abgeordnete Selbst über das niedersächsische Kontingent der Sozialdemokraten nominiert (Lange 1999: 182). Beide große Parteien strebten an, ihre Fraktionen jeweils zu einem „Gremium von Sachverständigen“ zu machen, wie der Vorsitzende des verfassungspolitischen Ausschusses der Union, Heinrich von Brentano (CDU), es in einem parteiinternen Schreiben ausdrückte (zitiert bei Sörgel 1969: 107). CDU/CSU und SPD waren mit je 27 Abgeordneten im Rat vertreten. Die FDP stellte sechs, die Deutsche Partei, die KPD und das Zentrum je zwei Abgeordnete (Feldkamp 1998: 37 f.).

Proporz war auch das bestimmende Prinzip bei der Besetzung der Ausschüsse und anderer Ämter im Rat. So einigten sich SPD und Union darauf, dass Konrad Adenauer Präsident und Carlo Schmid Vorsitzender des Hauptausschusses wurde. Jeweils drei Ausschussvorsitze gingen an Union und SPD, einer an die FDP. In den Fachausschüssen saßen jeweils vier oder fünf Vertreter von Union und SPD und einer der FDP. Für die restlichen Parteien (DP, KPD, Zentrum) blieb pro Ausschuss zusammen ein Mandat. Die Nominierung der Ausschussmitglieder durch Fraktionsgremien – faktisch Gremien von Parteiakteuren – wurde auch in § 16 der vom Rat beschlossenen Geschäftsordnung anerkannt: „Die Fraktionen bestimmen die Ausschussmitglieder und teilen ihre Namen dem Präsidenten mit.“ (PR 10: 191)

Auch diese Einigung auf den Proporz belegt, dass sich die Akteure nicht an der klassisch-liberalen Theorie parlamentarischer Repräsentation orientiert haben. Ihnen war klar, dass sich die Parteien auch im Rat geschlossen gegenüberstehen würden. Dies war schon vorher so gewesen: Seit 1945 hatten alle Parteien mehr oder weniger detaillierte Pläne für eine neue Verfassung vorgelegt und parteiintern versucht, hierüber einen Konsens zu erzielen.<sup>10</sup> Alle

10 PR 2: XXXV-LII; Überblick über die Entwürfe bei Benz 1979: 321-495.

Abgeordneten agierten nicht als Vertreter ihres jeweiligen Landes, sondern im Rahmen ihrer Parteilinie.

Der französische Militärgouverneur, Pierre Koenig, bemerkte dies schon wenige Tage nach dem Zusammentritt des Rates und schrieb verärgert an seinen amerikanischen Kollegen, vom ersten Tag in Bonn an seien die Ratsmitglieder als Partei- und nicht als Ländervertreter aufgetreten, was den Willen der Alliierten offenkundig verletze (PR 10: XLVII FN 38). Selbst die Besatzungsmächte konnten nicht verhindern, dass sich die politischen Akteure in Parteien zusammenschlossen, um ihre Zielvorstellungen untereinander zu koordinieren und dann nach außen geschlossen auftreten zu können.

### *b) Verfassungsgebung und Konsens*

Für die Arbeit des Parlamentarischen Rates gab es eine grundlegende Vorbedingung: Die Alliierten hatten vorgeschrieben, dass dem Grundgesetz zwei Drittel der Länder zustimmen müssten, damit es in Kraft treten könne. Dies war nur über einen Konsens zwischen den beiden großen Parteien zu erreichen.

Die Gegenstände der Verfassungsgesetzgebung waren von unterschiedlichem öffentlichen Interesse und damit auch unterschiedlich umstritten. Sie erstreckten sich von rein technischer Gesetzgebung – wenn auch mit Verfassungsrang – bis zu politisch brisanten, in der breiten Öffentlichkeit diskutierten Grundsatzentscheidungen. Je politisch umstrittener eine Bestimmung war, desto mehr handelten die Abgeordneten im Rahmen ihrer Fraktionen bzw. Parteien, die damit faktisch als Entscheidungsinstanzen fungierten.

Für viele Punkte wurde die politisch erforderliche breite Mehrheit bereits in den Fachausschüssen erreicht. Ansonsten gelang der Konsens erst im Hauptausschuss: faktisch ein verkleinertes Plenum, das im Gegensatz zu den Fachausschüssen öffentlich tagte.

Die Sitzungen der Ausschüsse wurden stets in den Fraktionen vorbereitet. War eine Frage in einer Fraktion noch nicht behandelt worden, so wurde sie in der Regel auch im Ausschuss nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Bei allen politisch umstrittenen Fragen versuchten die Abgeordneten, sich fraktionsintern auf eine gemeinsame Linie zu einigen, die dann in den Ratsgremien geschlossen vertreten wurde.

Die Hauptfunktion der Ausschüsse war das Vorbereiten von Kompromissen zwischen den Fraktionen. Dies wird beispielhaft deutlich an der Abberufung des Unionsobmanns im Wahlrechtsausschuss, Gerhard Kroll (CSU), der sich jedem Kompromiss mit den anderen Parteien verweigert und die Union so in der Wahlrechtsfrage in eine Abseitsposition gebracht hatte (PR 6: XV).

### *c) Bemühen um Geschlossenheit*

Die Abgeordneten aller Parteien bemühten sich fraktionsintern um Kompromisse, die sie anschließend nach außen gemeinsam vertraten. So war zum Beispiel in der SPD der als moderat geltende Vorsitzende der Fraktion, Carlo Schmid, eher Befürworter des Föderalismus, während die Hannoveraner Parteizentrale um Schumacher und Ollenhauer einen Staat mit starker Zentralinstanz anstrebte. Daher war die Koordination zwischen Parteivorstand und

Fraktion von zentraler Bedeutung. In der Fraktion hatte man sich auf eine Arbeitsteilung verständigt: Der Rhetoriker Schmid fand seine Domäne in Ausschüssen (vor allem Organisationsausschuss und Hauptausschuss); er hielt zudem die Grundsatzreden im Plenum. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Walter Menzel hingegen arbeitete im Hintergrund. Bis Januar 1949 – bis zu diesem Zeitpunkt wurden die meisten Verfassungsbestimmungen formuliert – verfasste er Berichte an den Parteivorstand, in denen er das Vorgehen und die Taktik der Fraktion darlegte (Hirscher 1989: 157-236). Diese Berichte wurden vonseiten des Vorstands beantwortet. Die ständige Kommunikation zwischen Bonn und Hannover ermöglichte es der SPD, geschlossen aufzutreten. Die durchaus vorhandenen Spannungen und Meinungsverschiedenheiten drangen in der Regel nicht an die Öffentlichkeit.

Bei der Union ergibt sich ein komplexeres Bild. Die Fraktion setzte sich aus Abgeordneten von zwei Parteien zusammen. Die CDU war auf der Ebene der drei Westzonen noch nicht organisiert. Seit 1947 gab es in Frankfurt ein Generalsekretariat als einziges trizonales Parteigremium. In der Föderalismusfrage ging der Graben zwischen gemäßigten und extremen Föderalisten mitten durch die CDU. Die CSU unter Ministerpräsident Hans Ehard führte das Lager der Föderalisten an. Andere süddeutsche CDU-Verbände vertraten ähnliche Positionen, während die west- und norddeutschen CDU-Vertreter sich eher für einen begrenzten Föderalismus aussprachen.

Dieser Dissens prägte die Arbeit der Fraktion in Bonn vom ersten Tag an. Die mangelnde Geschlossenheit wurde häufig auf den Fraktionssitzungen thematisiert. So hatte Adenauer erkannt, dass „wir nur dann in der Politik Erfolg haben können, wenn wir äußere Geschlossenheit haben“ (Salzmann 1981: 211). Mehrfach bemühte er sich in eindringlichen Worten darum, dies seinen Fraktionskollegen zu vermitteln. Die Meinung der Fraktionsmehrheit müsse in politisch bedeutsamen Fragen geschlossen vertreten werden, sonst „ist unser politischer Ruf erledigt“. Die Minderheit müsse sich fügen (Salzmann 1981: 211 f.).

Den Befürwortern der Geschlossenheit war klar geworden, warum sie unverzichtbar ist: „Wenn wir bei einer so grundsätzlichen Frage wie der Verfassung auseinanderfallen würden, würde das bei der Wahl des Bundestags zu dem Ergebnis führen, daß die SPD zweifellos die stärkste Partei würde“ (Salzmann 1981: 193 f.). Erstaunlicherweise stammt diese Äußerung von Süsterhenn, der sich zur selben Zeit – November 1948 – bezüglich Art. 38 I 2 GG für die Langfassung aussprach (oben Abschnitt 2 b). Ergänzend wies von Brentano darauf hin, dass die Union durch mangelnde Geschlossenheit im Rat „Tag für Tag und Stunde um Stunde Boden verloren“ habe (Salzmann 1981: 214 f.). In der Tat stockten die Verhandlungen teilweise, weil die anderen Parteien mitunter nicht wussten, ob ein Sprecher der Union seine persönliche Meinung oder die Auffassung der Fraktion vertrat. Die SPD konnte die Uneinigkeit in der Union ausnutzen: „Wir werden fortlaufend von der SPD überfahren“, so Adenauer in der Fraktion (Salzmann 1981: 215).

Zwar fand die Union am Ende nicht zusammen – die Mehrheit der CSU-Abgeordneten lehnte im Mai 1949 das Grundgesetz ab. Aber in der CDU hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Fraktionsdisziplin unverzichtbar ist. Am 08./09.01.49 fand in Königswinter eine Parteikonferenz statt, auf der die Unionsspitzen aus den Ländern zusammen mit der Fraktion eine gemeinsame Marschroute festlegten (Kaff 1991: 252-370, v. a. 340, 368).

Einige Tage später wurde angeregt, in den Fraktionssitzungen ein Beschlussprotokoll zu führen, an das die Abgeordneten in Ausschüssen und Plenum gebunden seien (Salzmann 1981: 337 f.). Im April konnte Adenauer schließlich erfreut feststellen, dass die Fraktion seitdem „ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl“ entwickelt habe und für ihre Arbeit „die Note 1A“ verdiene (Kaff 1991: 471 f.).<sup>11</sup>

#### *d) Demokratische politische Führung*

Fraktionsdisziplin fällt nicht vom Himmel. Sie ist das Ergebnis demokratischer politischer Führung (Schuett-Wetschky 2008, 2004, 2003a: 1908 ff.). Insofern kann es nicht überraschen, dass Vertreter der klassisch-liberalen Parlamentarismustheorie das Führungsphänomen ablehnen (z. B. Kirchhof 2004b: 364 f.). Tatsächlich aber war demokratische Führung auch im Parlamentarischen Rat eine Selbstverständlichkeit. Nicht Hinterbänkler bemühten sich besonders nachdrücklich um die Geschlossenheit der Unionsfraktion, sondern der spätere Bundeskanzler und CDU-Bundesvorsitzende Adenauer. Es sind immer die *führenden* Akteure, die dafür sorgen, dass es zu jeder umstrittenen Sach- oder Personalfrage (*issue*) schließlich zu *einer* Auffassung der Fraktion kommt: in der Regel einem Kompromiss, der dann in den Ausschüssen und im Plenum von allen Fraktionsmitgliedern gemeinsam vertreten wird.

Zusätzlich zur innerfraktionellen Kompromissbildung musste es wegen der erforderlichen breiten Mehrheit (oben Abschnitt 3 b) auch zu einem Kompromiss zwischen den beiden großen Fraktionen kommen. Eine erste Kompromissuche zwischen Verhandlungsführern fand bereits im Oktober 1948 statt. Der bayerische Ministerpräsident Ehard, der als Ehards Mann in Bonn geltende CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Pfeiffer und der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD, Menzel, trafen bereits am 26.10.48 im Bonner Hotel Königshof zu einem Abendessen zusammen und vereinbarten die Einrichtung eines Bundesrates mit nur aufschiebendem Veto<sup>12</sup>. Allerdings hatten sich Pfeiffer und Ehard nicht vorher innerfraktionell abgesichert. In den auf jenes Abendessen folgenden Fraktionssitzungen der CDU/CSU kam es darüber zum offenen Streit (Salzmann 1981: 90-115; Gelberg 1992: 229 ff.). Gleichwohl war die grundlegende Frage – Bundesrat oder Senat? – mit dem im „Königshof“ gefundenen Kompromiss im Wesentlichen entschieden. Erst durch das Aushandeln eines Kompromisses unter den Spitzenpolitikern konnte eine mehrheitsfähige Lösung in dieser zentralen Streitfrage gefunden werden. Klarsichtigen Zeitgenossen war dies bewusst. So stellte Theodor Heuss (FDP) am 08.05.49 im Plenum fest, die Zusammenkunft im Bonner Hotel „Königshof“ sei bereits zur „Legende“ geworden – „denn bei diesem Gespräch [...] ist der Bundesrat entstanden“ (PR 9: 532 f.).

11 Bei der Beurteilung dieser Äußerung ist allerdings zu berücksichtigen, dass Adenauer die Fraktion und den gefundenen Kompromiss hinsichtlich des Grundgesetzes vor Angriffen aus der Union, vor allem vonseiten des bayerischen Ministerpräsidenten Ehard, in Schutz nehmen wollte.

12 Feldkamp 1998: 103 f.; Rührmair 2001: 25; Gelberg 1999: 24 f.

### *e) Kritik an demokratischer Führung und Geschlossenheit*

Demokratische Führung geht einher mit einer Informalisierung des Entscheidungsprozesses. Bereits 1948/49 gab es Kritik an dieser Informalisierung. In der Union äußerten vor allem CSU-Abgeordnete, dass sie nicht bereit seien, Mehrheitsbeschlüsse der Fraktion in Abstimmungen zu vertreten. So stellte Pfeiffer einmal seine „Gewissenspflicht“ höher als die „dargestellten Disziplinmomente“ (Salzmann 1981: 217). Er und andere begründeten dies auch mit der Lage der CSU in Bayern, die elektoral von einer offen separatistischen Bayernpartei bedrängt werde und sich daher in Bonn keine offene Flanke erlauben könne. Aber auch Adenauer, der ansonsten energisch Geschlossenheit forderte, äußerte noch im November 1948, bei dem von ihm favorisierten Senat könne es keine Zugeständnisse geben: „Dann muß eben der Riß offener werden“ (Salzmann 1981: 208). Auch Adenauer verwies zur Begründung für seine dissentierende Haltung auf die Auffassung der CDU in der britischen Zone, die er innerhalb der Fraktion vertrat: „das machen wir nicht mit“ (Salzmann 1981: 208).

Abgeordnete stellten also dann die von der Führung geforderte Geschlossenheit infrage, wenn damit etwas gegen die Mehrheitsmeinung ihres eigenen Landesverbandes durchgesetzt werden sollte. Es handelte sich nicht um einen Konflikt zwischen Mehrheitsmeinung und Gewissen, sondern um einen Konflikt zwischen verschiedenen Landesverbänden der CDU bzw. zwischen CDU und CSU – wie es bei den Parteien im Bundestag bis in die Gegenwart beobachtet werden kann.

### *f) Fünferausschuss: Koalitionsrunde der Grundgesetz-Koalition*

In der Arbeit des Parlamentarischen Rates lässt sich um den 26.01.49 eine Zäsur ausmachen. Zu diesem Zeitpunkt waren alle inhaltlich nicht oder nur in geringem Maße umstrittenen Teile der Verfassungsmaterie in den Fachausschüssen, im Redaktionsausschuss und schließlich im Hauptausschuss beschlossen worden (Feldkamp 1998: 133 f.). Die Verhandlungen in diesen Gremien hatten den Schwerpunkt der Arbeit ausgemacht. Nun ging es darum, bei den nach wie vor offenen Fragen – also vor allem: bei der weiteren Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern – Kompromisse zu finden, denen am Ende möglichst viele Abgeordnete zustimmen würden.

Auf Initiative Adenauers kamen dazu die Fraktionsspitze der SPD (Schmid und Menzel), ein je nach behandelter Sachfrage wechselnder Vertreter der FDP und zwei Unionsabgeordnete zusammen. Die Union entsandte zum einen den für seine Kompromissbereitschaft bekannten späteren CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden im Bundestag, Heinrich von Brentano (Lange 1999: 47), sowie Theophil Kaufmann, ein ausdrücklicher, aber nicht dogmatischer süddeutscher Föderalist (Pommerin 1988: 572). Adenauer sah seine Aufgabe als Ratspräsident vor allem als Vermittler zwischen den Fraktionen (Morsey 1970: 91). Er wirkte bei fast

allen wichtigen Entscheidungen des Rates mit.<sup>13</sup> Das Kalkül der SPD, den dreiundsiebzig-jährigen Adenauer durch die Ratspräsidentschaft politisch weitgehend auszuschalten, war nicht aufgegangen (Morsey 1970: 66).

Die CSU war nicht am Fünferausschuss beteiligt. Ihre Vertreter hatten im Vorfeld häufig zu verstehen gegeben, dass sie eher ein Scheitern des Rates hinnehmen würden, als in den Kernfragen große Zugeständnisse an die gemäßigten Föderalisten zu machen (Salzmann 1981: 591, 601; Kaff 1991: 303 f.). Damit aber hatten sie sich für die Kompromissuche selbst disqualifiziert. Der größere Teil der CDU – geführt von Adenauer – strebte an der CSU vorbei einen Kompromiss mit SPD und FDP an, wie der Vertreter der Ministerpräsidenten in Bonn, Georg Leisewitz, zutreffend mutmaßte (PR 11: 77). Adenauer war es gelungen, für die zielstrebige Fertigstellung des Grundgesetzes eine große Ad-hoc-Koalition aus diesen drei Parteien zu bilden. Diese Koalition wird hier als *Grundgesetz-Koalition* bezeichnet. Der Fünferausschuss fungierte faktisch als Koalitionsrunde dieser Grundgesetz-Koalition. Er stellte ihr zentrales Verhandlungsgremium dar. Zugleich hatte sich Adenauer damit als Führungsfigur Nummer eins der CDU etabliert.

Innerhalb weniger Tage – eine beeindruckend kurze Zeitspanne angesichts des wochen- und monatelangen Stillstandes vorher (Feldkamp 1998: 120) – fand der Fünferausschuss einen Kompromiss, der bereits Anfang Februar vom Hauptausschuss beschlossen und zur Grundlage der drei Monate später verabschiedeten endgültigen Fassung wurde. Die Verzögerung war durch mehrere Interventionen der Alliierten entstanden, denen die Eigenständigkeit der Länder nicht weit genug ging (PR 8: 131-135; Feldkamp 1998: 135, 148-169). Nachdem die Alliierten am 22.04.49 schließlich Zugeständnisse gemacht hatten, kam es am 25.04.49 in einer Besprechung einer Delegation der Ratsfraktionen mit den Militärgouverneuren zur endgültigen Lösung<sup>14</sup>. In der Presse wurde daraufhin der 25.04.49 als „Geburtsstunde“ der Bundesrepublik bezeichnet (PR 8: LVII).

Somit wurden auch in der Schlussphase der Entstehung des Grundgesetzes die parteipolitisch umstrittenen Fragen *informell* ausgehandelt und entschieden, nicht in der von den Praxiskritikern geforderten „Offenheit und Öffentlichkeit“ (Kirchhof 2004b: 361). Die „Gegenwehr gegen das Informale“, die Kirchhof im Grundgesetz erblickt (2004a: 262), erweist sich als Chimäre. Bereits für die Ausarbeitung des Grundgesetzes galt: Je bedeutender bzw. öffentlich umkämpfter eine Sachfrage ist, desto höher ist die Führungsebene, auf der der Kompromiss informell ausgehandelt wird. Die Abgeordneten waren sich bewusst, dass die entscheidenden Fragen nicht in den Fachausschüssen zu lösen sein würden. Nur durch Adenauers Schachzug, SPD, CDU und FDP zur Grundgesetz-Koalition zusammenzubringen, kam es schließlich zur Verständigung an der CSU vorbei und damit zu einer breiten Mehrheit in der Schlussabstimmung am 08.05.49, die nach der inhaltlichen Verständigung am 25.04.49 nur noch eine Formsache war.

13 Die tatsächliche Teilnahme Adenauers an den Sitzungen des Fünferausschusses ist durch die Quellen nicht eindeutig nachweisbar, weil sich darin nicht immer Anwesenheitslisten finden (PR 11: 66-93). Die maßgebliche Beteiligung Adenauers an der Kompromissuche kann aber nicht infrage gestellt werden. Nach Feldkamp war er „das sechste Mitglied des [Fünfer-]Ausschusses“ (1998: 134).

14 PR 8: 256 f.; Feldkamp 1998: 171 f.; Becker 1992: 854-860.

Angesichts der Unterschiedlichkeit der Auffassungen zwischen und auch in den Fraktionen war es nicht zu vermeiden, dass der gefundene Kompromiss für einige Ratsmitglieder über das hinausging, was sie zuzugestehen bereit waren. Durch die Quasi-Institutionalisierung der Koalitionsrunde der Grundgesetz-Koalition als Fünferausschuss war es Adenauer gelungen, den Vorschlägen dieses Gremiums potenziellen Dissentern gegenüber ein besonderes Gewicht zu geben. So kamen aus den drei am Fünferausschuss beteiligten Parteien in der Schlussabstimmung über das Grundgesetz weder Gegenstimmen noch Enthaltungen.

In den theoretischen Debatten über Art. 38 I 2 GG war man sich in der Sache nicht einig geworden. Aber dann, als es darauf ankam – bei der Verabschiedung des Grundgesetzes –, wurde Fraktionsdisziplin von allen Parteien der Grundgesetz-Koalition praktiziert, ohne eine einzige Ausnahme.

#### *4. Ergebnis: Fraktionsdisziplin als ständige Praxis*

Die Verfasser des Grundgesetzes waren von *Parteien* nominiert worden. Parteien sind im Kern nichts anderes als Aktionsgemeinschaften, die intern diskutieren und verhandeln, anschließend nach außen geschlossen agieren. Geschlossenheit ist eine notwendige Voraussetzung für politischen Erfolg. Deshalb wäre es in höchstem Maße erstaunlich gewesen, wenn die Mitglieder des Parlamentarischen Rates Fraktionsdisziplin abgelehnt hätten. In der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes gibt es keinen Beleg für die von Vertretern der klassisch-liberalen Parlamentarismustheorie behauptete „Verfassungserwartung“ des „unparteilichen“, also unabhängig von seiner Partei und Fraktion agierenden Abgeordneten (Kirchhof 2004b: 364). Auch die Behauptung, dass sich die derzeitige Praxis außerhalb der „verfassungsmäßigen Bahnen“ bewege (Papier 2003: Sp. 6), kann weder auf eine Mehrheit des Rates in den theoretischen Debatten noch auf die Praxis im Rat gestützt werden. In Ausschlussdiskussionen gab es zwar gelegentlich ein Plädoyer für mehr „Persönlichkeit“, aber diese Plädoyers stammten nicht selten von den gleichen Abgeordneten, die ihre Kollegen in der Fraktion nachdrücklich auf die Notwendigkeit von Geschlossenheit hinwiesen (z. B. Süsterhenn, oben Abschnitt 3 c). Die Frage, ob die Verfasser des Grundgesetzes Fraktionsdisziplin abgelehnt haben, ist deshalb eindeutig zu verneinen. Der jahrzehntealten Parlamentarismuskritik wird damit die wichtigste legitimatorische Grundlage entzogen: die Berufung auf die Verfasser des Grundgesetzes.

#### *Quellen*

##### *a) Überblick über die bisher erschienenen Bände der Quellenedition*

Die Quellenedition wird unter dem Reihentitel „Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle“ gemeinsam herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv. Sie ist bis Band 8 erschienen im Harald Boldt Verlag, Boppard am Rhein; seit Band 9 erscheint sie im Harald Boldt Verlag im R. Oldenbourg Verlag, München. Diese

Edition wird mit „PR“, der Nummer des Bandes und der oder den jeweiligen Seitenzahl(en) zitiert.

*Band 1:* Johannes Volker Wagner (Bearb.): Vorgeschichte, 1975 (534 S.).

*Band 2:* Peter Bucher (Bearb.): Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, 1981 (CXXXV, 812 S.).

*Band 3:* Wolfram Werner (Bearb.): Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, 1986 (XLIX, 848 S.).

*Band 4:* Wolfram Werner (Bearb.): Ausschuß für das Besatzungsstatut, 1989 (192 S.).

*Band 5:* Eberhard Pikart/Wolfram Werner (Bearb.): Ausschuß für Grundsatzfragen, 1993 (Teilband I: LXVIII, S. 1 bis S. 520; Teilband II: bis S. 1076).

*Band 6:* Harald Rosenbach (Bearb.): Ausschuß für Wahlrechtsfragen, 1994 (914 S.).

*Band 7:* Michael Hollmann (Bearb.): Entwürfe zum Grundgesetz, 1995 (XI, 688 S.).

*Band 8:* Michael F. Feldkamp (Bearb.): Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, 1995 (LXXIII, 370 S.).

*Band 9:* Wolfram Werner (Bearb.): Plenum, 1996 (L, 739 S.).

*Band 10:* Michael F. Feldkamp (Bearb.): Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuß, Überleitungsausschuß, 1997 (LXXXII, 253 S.).

*Band 11:* Michael F. Feldkamp (Bearb.): Interfraktionelle Besprechungen, 1997 (L, 309 S.).

*Band 12:* Michael F. Feldkamp/Inez Müller (Bearb.): Ausschuß für Finanzfragen, 1999 (LXIII, 595 S.).

*Band 13:* Edgar Büttner/Michael Wettengel (Bearb.): Ausschuß für Organisation des Bundes/Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, 2002 (Teilband I: CXL, S. 1 bis 706; Teilband II: bis S. 1608).

## *b) Weitere Quellen*

*Albrecht, Willy (Hrsg.)*, 1981: Kurt Schumacher. Reden – Schriften – Korrespondenzen 1945-1952, Berlin/Bonn.

*Kaff, Brigitte (Bearb.)*, 1991: Die Unionsparteien 1946-1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden, Düsseldorf.

*Parlamentarischer Rat:* Verhandlungen des Hauptausschusses. Bonn 1948/49, Bonn o. J. (zit.: Hauptausschuss).

*Salzmann, Rainer (Bearb.)*, 1981: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, Stuttgart.

## Literatur

- Antoni, Michael G. M.*, 1992: Sozialdemokratie und Grundgesetz. Band 2: Der Beitrag der SPD bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat, Berlin.
- Becker, Winfried*, 1992: Um Verfassungstheorie, Föderalismus und Parteipolitik. Zwei Kontroversen im Parlamentarischen Rat, in: Karl-Dietrich Bracher u. a. (Hrsg.), Staat und Parteien (FS Morsey), Berlin, 841-860.
- Benz, Wolfgang (Hrsg.)*, 1979: „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“. Zur Geschichte des Grundgesetzes, München.
- Doemming, Klaus-Berto von/Füsslein, Rudolf Werner/Matz, Werner*, 1951: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts NF 1, 1-926.
- Feldkamp, Michael F.*, 1998: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen.
- Gelberg, Karl-Ulrich*, 1992: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954, Düsseldorf.
- Gelberg, Karl-Ulrich*, 1999: Der bayerische Einfluß auf die Entstehung des Grundgesetzes, in: Bayerischer Landtag (Hrsg.), Bayern und das Grundgesetz, o. O., 16-29.
- Günther, Klaus*, 1973: Die andere Meinung in der SPD 1949, 1955/56, 1958/61, in: Archiv für Sozialgeschichte 13, 23-52.
- Hamm-Brücher, Hildegard*, 1987: Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr parlamentarische Demokratie, München/Zürich (2. Aufl.). (1. Aufl. 1983)
- Herzog, Roman*, 1992: Relikte des konstitutionellen Verfassungswesens im Grundgesetz, in: Karl Dietrich Bracher u. a. (Hrsg.), Staat und Parteien (FS Morsey), Berlin, 85-96.
- Hirscher, Gerhard*, 1989: Sozialdemokratische Verfassungspolitik und die Entstehung des Bonner Grundgesetzes. Eine biographietheoretische Untersuchung zur Bedeutung Walter Menzels, Bochum.
- Kirchhof, Paul*, 2004a: Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: Michael Brenner/Peter M. Huber/Markus Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel (FS Badura), Tübingen, 237-262.
- Kirchhof, Paul*, 2004b: Entparlamentarisierung der Demokratie?, in: André Kaiser/Thomas Zittel (Hrsg.), Demokratietheorie und Demokratieentwicklung (FS Graf Kielmansegg), Wiesbaden, 359-376.
- Kirchhof, Paul*, 2006: Das Gesetz der Hydra. Gebt den Bürgern ihren Staat zurück!, München.
- Lange, Erhard H. M.*, 1999: Wegbereiter der Bundesrepublik. Die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, Brühl (Rheinland). (Zugleich 2. Aufl. zu Lange 1999: Gestalter des Grundgesetzes.)
- Löwenthal, Fritz*, 1949: Die Gefahr der „Parteidisziplin“, in: Der Tagesspiegel, 03.05.49, Beiblatt.
- Melzer, Michael*, 1989: Vorbereitung und Gestaltung der Ausschubarbeit durch die Fraktionen, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, 1131-1143.

- Mill, John Stuart*, 1968: *Utilitarianism - Liberty - Representative Government*. Introduction by A. D. Lindsay, London/New York.
- Mill, John Stuart*, 1971: *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*. Neu übersetzt von Hannelore Irle-Dietrich, hrsg. mit einer Einleitung von Kurt L. Shell, Paderborn.
- Morsey, Rudolf*, 1970: Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 18, 62-94.
- Morsey, Rudolf*, 1989: Die letzte Krise im Parlamentarischen Rat und ihre Bewältigung (März/April 1949), in: Dieter Schwab u. a. (Hrsg.), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft* (FS Mikat), Berlin, 393-410.
- Niclaß, Karlheinz*, 1998: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949, Paderborn u. a.
- Oberreuter, Heinrich*, 1989: Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis. Der Bundestag in einer gespaltenen politischen Kultur, in: *APuZ*, B 37-38/89, 28-39.
- Otto, Volker*, 1971: Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg.
- Papier, Hans-Jürgen*, 2003: Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments, in: *FAZ*, 31.01.03, 8.
- Patzelt, Werner J.*, 1998a: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: *PVS* 39, 725-757.
- Patzelt, Werner J.*, 1998b: Wider das Gerede vom „Fraktionszwang“! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: *ZParl* 29, 323-347.
- Pommerin, Reiner*, 1988: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Porträtskizzen des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 36, 557-588.
- Rührmair, Alfred*, 2001: Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, Berlin.
- Saalfeld, Thomas*, 1995: Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990), Opladen.
- Schmid, Carl[o]*, 1949: Rückblick auf die Verhandlungen, in: *Die Wandlung* 4, 652-669.
- Schmid, Carlo*, 1979: *Erinnerungen*, Bern/München/Wien.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1984a: Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp, Freiburg i. Br./München.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1984b: Bundestagskritik ohne Perspektive: Zur Medienkritik am leeren Plenum, in: *Politische Studien* 35, 677-687.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1987: Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse? Zur Interpretation der Artikel 38 und 20 des Grundgesetzes, in: *APuZ*, B 48/87, 3-16.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1988: Replik: Zu den Er widerungen auf meinen Aufsatz „Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse?“, in: *APuZ*, B 13/88, 51-54.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1991: Der freie Volksvertreter: Illusion oder Wirklichkeit? Zur Kritik der Lehre vom „Parteienstaat“, in: *APuZ*, B 21-22/91, 15-23.

- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1992: Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?, in: Jürgen Hartmann/Uwe Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis (FS Steffani), Opladen, 91-112.
- Schütt-Wetschky, Eberhard*, 1997: Interessenverbände und Staat, Darmstadt.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2001a: Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane?, in: Klaus Dicke (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland, Baden-Baden, 67-117.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2001b: Auswanderung der Politik aus den Institutionen: Schwächung der Demokratie? Zur Legitimation der Parteiendemokratie, in: ZPol 11, 3-29.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2002: Kritik neuerer Kritik an der Parteiendemokratie. Koalitionsrunden, „Parteipolitisierung“ und Verantwortung der Repräsentanten in der Replik Julia von Blumenthals, in: ZPol 12, 1501-1544.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2003a: Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, demokratische Führung und Parteiendemokratie. Teil I: Richtlinienkompetenz als Fremdkörper in der Parteiendemokratie, in: ZPol 13, 1897-1932.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2003b: Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe des latenten Verfassungskonflikts, in: ZParl 34, 531-549.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2004: Gouvernamentale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Everhard Holtmann/Werner J. Patzelt (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle, Wiesbaden, 17-42.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2005a: Parlamentarismuskritik ohne Ende? Parteidissens und Repräsentationskonzepte, am Beispiel der Entparlamentarisierungs- und der Gewaltenteilungskritik, in: ZPol 15, 3-33.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2005b: Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: ZParl 36, 489-507.
- Schuett-Wetschky, Eberhard*, 2008: Richtlinienkompetenz (hierarchische Führung) oder demokratische politische Führung? Antwort an Everhard Holtmann, in: Everhard Holtmann/Werner J. Patzelt (Hrsg.), Führen Regierungen tatsächlich?, Wiesbaden, 85-97.
- Sörgel, Werner*, 1969: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes, Opladen.
- Werner, Wolfram*, 1989: Quellen zur Entstehung des Grundgesetzes. Ein Überblick, in: Friedrich P. Kahlenberg (Hrsg.), Aus der Arbeit der Archive (FS Booms), Boppard am Rhein, 647-661.

Korrespondenzanschriften:

Sebastian Galka, M. A.  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Institut für Sozialwissenschaften  
Bereich Politikwissenschaft  
24098 Kiel  
E-Mail: galka@politik.uni-kiel.de

Prof. Dr. Eberhard Schuett-Wetschky  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Institut für Sozialwissenschaften  
Bereich Politikwissenschaft  
24098 Kiel  
E-Mail: schuett-wetschky@politik.uni-kiel.de



## Jahrbuch der Europäischen Integration 2007

Herausgegeben von Werner Weidenfeld und  
Wolfgang Wessels

2008, 542 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-3248-0

Das Jahrbuch der Europäischen Integration des Instituts für Europäische Politik (iep) dokumentiert und bilanziert seit 1980 zeitnah und detailliert den europäischen Integrationsprozess. Entstanden ist in 27 Jahren eine einzigartige Dokumentation der europäischen Zeitgeschichte. Das Jahrbuch führt diese Tradition fort. In über 70 Beiträgen zeichnen die Autorinnen und Autoren in ihren jeweiligen Forschungsschwerpunkten die europapolitischen Ereignisse des Berichtszeitraums 2006/2007 nach und informieren über die Arbeit der europäischen Institutionen, die Entwicklung der einzelnen Politikbereiche der EU, Europas Rolle in der Welt und die Europapolitik in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder  
bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



**Nomos**