
Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris
(Institut historique allemand)
Band 2 (1974)

DOI: 10.11588/fr.1974.0.58134

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

Volker OTTO, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf (Droste) 1971, 80, 236 S. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 42)

Das Ringen der Bonner politischen Parteien um die Verabschiedung der Ostverträge im April und Mai 1972, bei dem zum ersten Mal in der dreiundzwanzigjährigen Verfassungspraxis der Bundesrepublik das konstruktive Mißtrauensvotum erprobt wurde, hat die Aufmerksamkeit erneut und verstärkt auf die Intentionen des Verfassungsgebers von 1948/49 gelenkt. Unter dem Eindruck der Erfahrungen von Weimar hat das Grundgesetz seine Krisenvorsorge ganz auf Regierung und Parlament konzentriert und damit vor allem der Gefahr eines übermächtigen Staatsoberhauptes vorbeugen wollen. Eine Entwicklung, bei der die Regierung durch das Abbröckeln der sie tragenden Koalitionsmehrheit im Bundestag zu schwach geworden ist, um weiterregieren zu können, die Opposition aber andererseits nicht stark genug ist, um selbst die Regierung zu übernehmen, hat das Grundgesetz jedoch nicht vorgesehen. Mit der Frage, wie diese im Grundgesetz vorhandene Lücke im Sinne der Verfassung durch die Verfassungspraxis ausgefüllt werden kann, stellt sich zugleich die Frage nach den Staatsvorstellungen, die den parlamentarischen Rat bei seiner Arbeit leiteten.

Eine abgewogene, auf reiches und zum Teil neu erschlossenes Material aus den Archiven aller damals beteiligten Parteien gestützte Antwort gibt O. in seiner von Karl Dietrich BRACHER angeregten Studie. Da eine umfassende Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik noch aussteht¹, schließt die Arbeit von O. eine erhebliche Lücke auf einem wichtigen Teilgebiet. O. behandelt zunächst die vorbereitende Arbeit des Verfassungskonvents auf der Insel Herrenchiemsee, wo die für das spätere Grundgesetz charakteristischen Leitgedanken und Strukturelemente bereits im wesentlichen vorgezeichnet wurden. In dem sich anschließenden zweiten Abschnitt über den Parlamentarischen Rat wird das Spektrum der außerparlamentarischen Einflüsse deutlich, die von den Besatzungsmächten, den Ministerpräsidenten der Länder, von Parteigremien und Verbänden auf die Verfassungsgebung ausgingen. Die Ausführungen zur Herkunft der Mitglieder und zum Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates legen die Frage nahe, ob die zeitgeschichtliche Studie von O. sich nicht in stärkerem Maß auch auf persönliche Auskünfte der mehr als 20 noch lebenden Mitglieder hätte stützen können, als dies geschehen ist. Persönliche Momente, die schwer nachvollziehbar, aber eigentlich unentbehrlich für eine solche Darstellung sind, lagen beispielsweise in alten Studien- und Referendarfreundschaften, die in kontroversen Fragen »Koalitionsnotstege« von einem Lager zum anderen schlugen oder auch in der frühzeitigen Überlegung Adenauers, der Vorsitzende des Parlamentarischen Rates könne als Sprecher dieses Gremiums gegenüber den Besatzungsmächten eine erste Vorform einer westdeutschen Regierungsspitze bilden, so wenig dieses Amt auch eine Einwirkung auf die Ein-

¹ Eine Gesamtdarstellung wird z. Z. von Dr. Eberhard PIKART, Stuttgart, vorbereitet.

zelheiten der Verfassunggebung zuließ². Gleichwohl hat das persönliche Moment seinen Platz in der Studie von O.; es findet sich in den zahlreichen Anmerkungen, die ebenso viel Anregung vermitteln wie die Darstellung selbst.

Den Schwerpunkt der Untersuchung bilden die im dritten Teil analysierten acht Problemkreise des Staatsverhältnisses. Wie O. zeigt, wurde das Bekenntnis des Parlamentarischen Rates zu einer **w e r t g e b u n d e n e n d e m o k r a t i s c h e n S t a a t s o r d n u n g** – zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat – so rasch und ohne größere Diskussionen im Grundgesetz verankert, daß man bei der Interpretation grundlegender Verfassungsnormen nur in geringem Maß auf die Beiträge einzelner Ratsmitglieder zurückgreifen kann. Die Sozialstaatsklausel fand indessen im **K a t a l o g d e r G r u n d r e c h t e** keine volle Entsprechung; im Grundrechtssteil dominieren vielmehr die vorstaatlichen, aus dem Naturrecht abgeleiteten Individualrechte über die sozialen Statusrechte, die auch bei den Sozialdemokraten keine energischen Fürsprecher fanden. Der Konsensus über die Wiederbelebung der traditionellen **G e w a l t e n t e i l u n g** schloß außer der KPD alle im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien ein. Ebenso wie im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee blieb auch im Parlamentarischen Rat die Frage unbeantwortet, in wie weit das überlieferte System der klassischen Gewaltenteilung den Anforderungen der modernen Parlamentsdemokratie noch gerecht werden könne. Daß der **F ö d e r a l i s m u s** ein wesentliches Ordnungsprinzip sein sollte, war von vornherein unbestritten; wie diese föderative Ordnung jedoch auszugestalten sei, darüber gingen die Auffassungen – unter Einwirkung der Besatzungsmächte – weit auseinander. Der aus der schwersten Krise in der Arbeit des Parlamentarischen Rates geborene Kompromiß hat dann die zunehmende Inkongruenz des Prinzips der föderativen Ordnung einerseits und der modernen Bedingungen des Bundesstaates andererseits nicht verhindern können. O. weist weiter überzeugend nach, daß die Vorstellungen des Parlamentarischen Rates über das **V e r h ä l t n i s v o n P a r l a m e n t u n d R e g i e r u n g** deutlich exekutiv orientiert waren: man strebte eine Regierungstabilität auf Kosten von Parlamentsfunktionen an; das Streben nach Integration vernachlässigte die Anerkennung von Konflikten. Die Analyse der Beratungen über die **R o l l e d e s S t a a t s o b e r h a u p t s** zeigt, daß diese Institution weit mehr umstritten war als bisher allgemein angenommen wurde und daß der Parlamentarische Rat sich stärker an einem über den Parteien stehenden, den politischen und sozialen Kräften weitgehend entzogenen Staatsoberhaupt der konstitutionellen Monarchie orientiert hat, als die Definition des Amtes im Grundgesetz es erkennen läßt. Ähnlich vergangenheitsorientiert waren auch die Vorstellungen vom Einfluß des **V o l k s w i l l e n s** auf die politische Willensbildung. Zwar erkannten die Grundgesetzgeber die politischen Parteien zum ersten Mal in Deutschland konstitutionell an, aber die Analyse der Verhandlungsprotokolle weist aus, daß das Parteienverständnis vieler Ratsmitglieder obrigkeitsstaatlich geprägt war: Nicht der parteipolitisch Engagierte, sondern die über den politischen Parteien stehende Einzelpersonlichkeit galt vielen als der Idealtyp des Politikers. O. sieht wohl zu Recht das Verdienst des Parlamentarischen Rates darin, daß dieser dem Strukturwandel der Demokratie im Sinne von Gerhard Leibholz den Weg geebnet hat, obwohl

er offenbar nicht alle mit diesem Wandel zwangsläufig verknüpften Konsequenzen durchschaut hat. Die mehrheitlich antiblebiszitäre Einstellung des Parlamentarischen Rates hat die Ausbildung plebiszitärer Strukturelemente in der Repräsentativverfassung nicht ausgeschlossen. Der im Vergleich zur Weimarer Verfassung größere Raum, den das Grundgesetz der *R e c h t s p r e c h u n g* einräumt, ist wesentlich als Antwort auf die Rechtsbeugung durch den Nationalsozialismus zu verstehen. Die im Parlamentarischen Rat verbreitete Vorstellung, daß Recht und Politik klar von einander abgrenzbare Bereiche seien und daß die Rechtspflege im wesentlichen ein jenseits der politischen und gesellschaftlichen Kräfte fungierender neutraler Bereich sein könnte, hat sich gerade an der Praxis des Bundesverfassungsgerichts als nicht zutreffend erwiesen. Die Mehrzahl der Ratsmitglieder stellte Rechtsstaatlichkeit und Demokratie mehr einander gegenüber als daß sie in ihnen kongruente Teile eines Ganzen sah. Die Vorstellung vom Staat als einer ordnenden Einheit über den gesellschaftlichen und politischen Gruppen war im Parlamentarischen Rat noch nicht überwunden.

Verdeutlicht und präzisiert wird diese Tatsache im vierten Hauptteil der Studie, der die Vorstellungen des Parlamentarischen Rates vom demokratischen Staat analysiert. O. arbeitet hier heraus, wie sehr das frühere deutsche Staatsdenken, in dem nicht Demokratie und Gesellschaft, sondern Staat und Nation die konstitutiven Begriffe waren, auch die Vorstellung des Parlamentarischen Rates belastete. Die nicht überwundene Trennung von Staat und Gesellschaft hatte zur Folge, daß das Ordnungsdenken im Parlamentarischen Rat stärker hervortrat als die Frage, wie sich Demokratie auf die Dauer verwirklichen lasse.

Insgesamt gesehen, weisen die Normen des vom Parlamentarischen Rat geschaffenen Grundgesetzes ein Staatsverständnis auf, das sich bewußt an den negativen Erfahrungen der Weimarer Republik und des NS-Regimes orientiert. Daß darüber hinaus Stabilitätsstreben, Überparteilichkeitsideologie und Provisoriumsgedanke den Vorgang der Verfassunggebung stärker geleitet haben als allgemein vermutet wurde, wird in der Studie von O. deutlich. Die daraus resultierenden ambivalenten und kompromißgeprägten Züge des Grundgesetzes werden unter anderem an der Praxis der Sozialstaatsklausel und an der Tatsache sichtbar, daß das Grundgesetz zwar einerseits (bisher kaum genutzte) Interventionsmöglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaften eröffnet hat, daß aber andererseits Politiker mit Stolz für sich in Anspruch nehmen konnten, den sozialökonomischen Bereich aus dem Grundgesetz weitgehend ausgeklammert zu haben³. O. erinnert abschließend daran, daß die gesellschaftliche Funktion des Grundgesetzes einer weitergehenden Erfüllung bedarf und daß die Forderung

² Vgl. Friedrich Karl FROMME, Wie das Grundgesetz wirklich zustande kam. Ein Streitgespräch von Historikern und Dabeigewesenen im Adenauer-Haus zu Röhndorf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 142 vom 24. Juni 1969, D-Ausgabe.

³ Vgl. zu diesem Fragenkreis auch Eberhard SCHMIDT, Die verhinderte Neuordnung 1945–1952. Frankfurt 1970 und Hans-Hermann HARTWICH, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln und Opladen 1970.

des demokratischen und sozialen Rechtsstaates die Staatsbürger vor eine fort-dauernde Bewährungsprobe stellt.

Reinhard SCHIFFERS, Mannheim

Rudolf BILLERBECK, *Die Abgeordneten der ersten Landtage (1946–1951) und der Nationalsozialismus*, Düsseldorf (Droste) 1971, 80, 305 S. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 41)

Noch immer verblüfft das trotz günstiger Quellenlage geringe Ausmaß wissenschaftlicher Aufarbeitung der ersten Nachkriegsjahre 1945–50 in Europa, in denen die Konstellationen und Verhaltensweisen sich herauskristalisierten, die weitgehend noch die Gegenwart bestimmen. Unter ihnen ist die Intensität der Absage der Deutschen an den Nationalsozialismus, die »Entnazifizierung« im engeren und weiteren Sinne ein wissenschaftlich noch nicht durchgeklärter Bereich (trotz guter Teilstudien, vgl. E. DEUERLEIN im Handbuch der dt. Geschichte, hrsg. von L. JUST, Bd. IV/3, S. 77 f. und 287) von speziellem Interesse auch für die Nachbarvölker. Die von B. zuerst als Darmstädter Dissertation vorgelegte Studie (S. 20) sucht mit einer gutgewählten Fragestellung beizutragen: Wie konsequent war bei den Abgeordneten der ersten freigewählten Landtage, die nach 1945 die Demokratie wiederbelebten, die Absetzung vom Nationalsozialismus? »Wie haben sie sich den Nationalsozialismus erklärt, wie gedachten sie mit seiner Hinterlassenschaft fertig zu werden, welche gesellschaftlichen Kräfte sahen sie als Gegner und Träger des Nationalsozialismus, und wie stellten sie sich selbst zu diesen Gruppen und Institutionen?« (S. 13 f.), im Rahmen einer vorgegebenen Besatzungspolitik, die im Kap. I knapp skizziert wird. Alles, was zum Thema NS von Abgeordneten der großen, später im Bundestag vertretenen Parteien (KPD, SPD, CDU/CSU und FDP) während der ersten Wahlperiode der Landtage von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (Mai 1947 bis Juni 1950 bzw. April 1951) sowie von Hessen und Bayern (Dez. 1946 bis Nov. 1950) geäußert wurde, hat B. aus den Sitzungsberichten erhoben und mit Hilfe des Rechenzentrums in Darmstadt »sorgfältig unterschieden, gezählt und gemessen« (S. 14 und 19). So ergibt sich ein methodisch interessantes Beispiel der Verwendung moderner Rechenmethoden an hierfür wohl geeignetem Objekt; Kap. II und III erläutern die Technik der Verbindung quantitativer Analyse; nur, je differenzierter sie wird, desto mehr schwindet die Nachprüfbarkeit durch den Normalleser. 4668 »Statements« zum Nationalsozialismus wurden in die Auswertung einbezogen. Zwei Drittel davon bezeichnet B. als »einfache« Statements, »die den Nationalsozialismus abstrakt charakterisieren oder zur Entstehungsgeschichte, zu den Folgen und zum Prozeß der antifaschistischen Demokratisierung Feststellungen oder Forderungen anbieten« (S. 65 und 67). Erstaunlicherweise werden aber diese vollen zwei Drittel seines Materials so-dann von B. auf nur acht Seiten (Kap. IV) behandelt, d. h. die ganze Intensität der moralischen Verurteilung und kategorialen Absagen wird als »unbe-