©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

KARLHEINZ NICLAUSS

DEMOKRATIEVERSTÄNDNIS UND POLITISCHE GRUNDSATZDISKUSSION IN WESTDEUTSCHLAND 1945–1949

Die ersten Jahre nach 1945 sind der Zeitgeschichte und den Nachbardisziplinen schwer zugänglich, weil sie sich durch eine besonders große Zahl von Einzelproblemen und Querverbindungen auszeichnen. Auf absehbare Zeit werden daher sicher eine Reihe von Forschungsansätzen gleichberechtigt nebeneinanderstehen, weil eine umfassende Gesamtdarstellung dieser Periode noch nicht zu erwarten ist. Im wesentlichen lassen sich bisher drei Ansätze unterscheiden:

1. Die Darstellungen der Nachkriegsjahre unter dem Gesichtspunkt der internationalen Politik,
2. Arbeiten zur Besatzungspolitik sowie
3. Untersuchungen zur Entstehung der Bundesrepublik im engeren Sinne.

Die letzteren befassen sich vorwiegend mit den Grundgesetzberatungen und setzen in der Regel mit der Londoner Sechsmächtekonferenz ein.

Ich werde im Folgenden[1] einen weiteren Forschungsansatz erläutern, der die innerdeutsche Diskussion von 1946/47 als Ausgangspunkt betrachtet und hierin einen Ansatzpunkt sieht für die Neuinterpretation des Parlamentarischen Rates sowie für die Beurteilung des Gründungsvorgangs von 1949. Meine Fragestellung zeichnet sich zunächst durch eine *rückschauende Betrachtungsweise* aus: Die gesamte Entwicklung der drei Westzonen seit 1945 wird als Entstehungsgeschichte der Bundesrepublik betrachtet, obwohl die Entscheidung für die Weststaatsgründung erst später getroffen wurde. Dies bedeutet, daß Konzeptionen und Zielsetzungen, welche sich ursprünglich auf eine gesamtdeutsche Lösung bezogen, ebenfalls zur Vorgeschichte der Bundesrepublik gezählt werden. Die rückschauende Betrachtungsweise hat auch Konsequenzen für die Beurteilung der Besatzungspolitik: Den Vorstellungen der deutschen Akteure kommt aus dieser Perspektive größere Bedeutung zu, als den tatsächlichen und potentiellen Entscheidungsbefugnissen der Militärregierungen. Den Zeitraum von 1945 bis 1949 wird man also nicht mehr uneingeschränkt als „Besatzungszeit" bezeichnen können. In der politischen Auseinandersetzung dieser Jahre haben sich vielmehr die Strukturen und Prinzipien des neu zu gründenden Gemeinwesens entwickelt.

Neben die rückschauende Betrachtungsweise tritt zweitens der Aspekt der *Demokratiegründung*. Die gesamte innere Entwicklung der Westzonen seit 1945/46 wird als ein zusammenhängender „Demokratiegründungsprozeß" betrachtet, welcher schließlich die Einordnung der zweiten deutschen Demokratie von der Entstehungsgeschichte her ermöglichen soll. Die Zulassung politischer Parteien ist als

[1] Der vorliegende Text bringt den nur geringfügig geänderten Wortlaut des Kurzreferates auf dem Historikertag 1972. Eine ausführlichere Darlegung dieses Forschungsansatzes soll demnächst in dieser Zeitschrift folgen.

Jahrgang 21 (1973), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1973_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

erster Schritt dieses Demokratiegründungsprozesses anzusehen, obwohl sie unter der Kontrolle und unter Auflagen der Besatzungsmacht erfolgte. Die Lizenzierungspraxis in den westlichen Besatzungszonen hatte zur Folge, daß ihr organisatorischer Aufbau von unten, d.h. von der Gemeinde- und Kreisebene, ausging, und erst um die Jahreswende 1945/46 zonale Parteiorganisationen gebildet wurden. Die Militärregierungen waren dabei offensichtlich bestrebt, die Zahl der zugelassenen Parteien zu begrenzen und das Wiederaufleben rechtsextremer Parteien sowie die Gründung einer Flüchtlingspartei zu verhindern. Lange Zeit wurde auch die überzonale Zusammenarbeit beeinträchtigt – was aber ebenfalls nicht ausreicht, dem Parteiensystem in den Westzonen den demokratischen Charakter abzusprechen.

Am Beispiel der Parteien tritt der Unterschied zur Entwicklung der sowjetischen Besatzungszone besonders deutlich hervor: Nach dem entsprechenden Befehl des sowjetischen Oberbefehlshabers vom 10. Juni 1945 konnten sich hier die politischen Parteien zwar schon vor der Potsdamer Konferenz als Zonenparteien konstituieren. Sie schlossen sich jedoch gleichzeitig zu einem „antifaschistischen Block" zusammen und vereinbarten die Einrichtung eines Verbindungsausschusses sowie die Ausarbeitung eines gemeinsamen Programms. Neben der Kampagne für die Vereinigung von SPD und KPD, welche schließlich unter dem Druck der Besatzungsmacht im April 1946 zustandekam, machen die Eingriffe in die Personalia der Parteien deutlich, daß die Interventionen der Besatzungsmacht hier einen grundsätzlich anderen Charakter hatten und die Entwicklung eines demokratischen Parteiensystems nicht gestatteten.

Bei den Beratungen der Länderverfassungen von 1946/47 und in der Publizistik aus dem gleichen Zeitraum lassen sich bereits deutlich zwei Demokratiekonzeptionen unterscheiden, welche ich als *soziale Mehrheitsdemokratie* und als *konstitutionelle Demokratie* bezeichne. Die soziale Mehrheitsdemokratie zeichnet sich in verfassungspolitischer Hinsicht durch das Bestreben aus, dem unmittelbar gewählten Parlament und seiner Mehrheit einen möglichst breiten Spielraum zu sichern. Diese Zielsetzung kommt vor allem im Gewaltenteilungsverständnis zum Ausdruck: Die Vertreter der sozialen Mehrheitsdemokratie übernahmen zwar das konventionelle Gewaltenteilungsschema ohne kritische Prüfung und betrachteten die Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative als Grundriß für den Aufbau der Staatsorganisation. Gleichzeitig strebten sie jedoch eine Form der Gewaltenverschränkung an, welche dem Parlament als dem Träger der legislativen Funktion eine Schlüsselposition einräumte. Der Parlamentseinfluß sollte im Rahmen des Verfassungssystems vor allem auf personalpolitischem Wege zur Geltung kommen, d.h. die Parlamentsmehrheit sollte bei der personellen Besetzung der anderen „Gewalten" zumindest ein Mitspracherecht haben. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Diskussion über den Einfluß des Landtages auf die Besetzung der Verfassungsgerichtshöfe in Hessen und Bayern. Als politische Gesamtkonzeption zeichnet sich die soziale Mehrheitsdemokratie dadurch aus, daß sie die Gestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse bewußt in den demokratischen Entscheidungsprozeß einbezieht. Sie kam damit den Bedürfnissen des moder-

Jahrgang 21 (1973), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1973_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

nen Wohlfahrts- und Verteilungsstaates in besonderem Maße entgegen – allerdings unter der Voraussetzung, daß die entsprechenden Lenkungsmaßnahmen vom Parlament ausgingen. Als Motivationsgrundlage dieser Demokratiekonzeption sind in der Nachkriegssituation in erster Linie die Zielsetzungen des demokratischen Sozialismus mit seiner Forderung nach Gemeinwirtschaft anzusehen.

Als maßgebendes Prinzip der konstitutionellen Demokratie ist demgegenüber die Forderung nach Aufteilung und Ausbalancierung der politischen Macht anzusehen. Der Begriff des Konstitutionalismus umfaßt hierbei im Sinne Franz Neumanns „Doktrinen und Praktiken, denen mehr daran liegt, die Macht zu beschränken, als darin, ihr eine bestimmte Richtung zu geben und sie für besondere soziale Zwecke zu verwenden". Dem Gedanken der Machtbegrenzung, welcher in der einen oder anderen Form Bestandteil jeder Demokratiekonzeption ist, wurde aus konstitutionell-demokratischer Sicht Priorität eingeräumt. Die neu zu gründende Demokratie sollte sich nach den Worten Adolf Süsterhenns, der als maßgebender Vertreter dieser Richtung anzusehen ist, durch eine „pluralistische Staatsgestaltung" auszeichnen. Die Befürworter der konstitutionellen Demokratie übernahmen zwar ebenfalls das konventionelle Gewaltenteilungsschema, interpretierten es aber in erster Linie als Gleichgewichtssystem und weniger als ein System zur Aufteilung der Staatsfunktionen. Im Gegensatz zur sozialen Mehrheitsdemokratie strebten sie außerdem eine allgemeine Beschränkung der Staatstätigkeit an. Diese Demokratie- und Verfassungskonzeption läßt sich teilweise auf liberale und neuliberale Ideen, zum Teil aber auch auf den Subsidiaritätsgedanken der katholischen Soziallehre zurückverfolgen.

Die beiden Konzeptionen der konstitutionellen Demokratie und der sozialen Mehrheitsdemokratie haben nicht nur die politische Grundsatzdiskussion der Jahre 1946/47, sondern auch den weiteren Verlauf des Demokratiegründungsprozesses bis hin zum Parlamentarischen Rat geformt. Aufgrund dieser Kriterien ist es möglich, den politischen Charakter der Grundgesetzberatungen besser als bisher herauszuarbeiten. Die Zweikammerfrage, der Grundrechtsteil, die Kompetenzen des Bundesgesetzgebers und die Stellung der Judikative verdienen in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit. Entsprechendes gilt für die Föderalismusproblematik im umfassenden Sinne, wenn Föderalismus als vertikale Machtaufteilung und damit als eine Variante der konstitutionell-demokratischen Konzeption verstanden wird.

Jahrgang 21 (1973), Heft 2
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1973_2.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte