©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

KARLHEINZ NICLAUSS

DIE ENTSTEHUNG DER BUNDESREPUBLIK ALS DEMOKRATIEGRÜNDUNG*

1. Zur inneren Entwicklung Westdeutschlands nach 1945

Die zeitgeschichtliche und politikwissenschaftliche Forschung zur Entstehung der Bundesrepublik ist bisher vor allem zwei Fragestellungen gefolgt: Auf der einen Seite standen die Vorgänge der internationalen Politik im Mittelpunkt des Interesses, denn Deutschland war nach bedingungsloser Kapitulation und vollständiger Besetzung zum Objekt der Weltpolitik geworden. Die Deutschlandpolitik der Großmächte mit ihren Komplikationen sowie die sich abzeichnende Blockbildung hat man daher mit Recht als Weichenstellung für die Gründung eines westdeutschen Staates bezeichnet. Die Konstituierung der Bundesrepublik wird hiermit auf den Zerfall der Anti-Hitler-Koalition und auf den Ost-West-Konflikt zurückgeführt, welcher die gesellschaftliche und politische Teilung Deutschlands bereits zur Tatsache werden ließ, bevor man schließlich auf beiden Seiten die institutionellen Konsequenzen zog. Unter den deutschsprachigen Publikationen können die frühen Arbeiten von Cornides und Thilenius – beide 1957 erschienen – stellvertretend für diese Sicht der Nachkriegsgeschichte genannt werden[1]. Mit der für den heutigen Stand der Forschung grundlegenden Studie von Hans-Peter Schwarz erfuhr dieser methodische Ansatz eine wesentliche Ergänzung: Schwarz behandelt in seiner ausführlichen Darstellung nicht nur die Konzeptionen der Alliierten, sondern analysiert gleichzeitig auch die bereits 1945 greifbaren Vorstellungen deutscher Politiker und Publizisten über die zukünftige Stellung Deutschlands im internationalen System der Nachkriegszeit. Die Frage nach der Teilung Deutschlands steht auch hier im Vordergrund; sie wird jedoch vertieft durch die Einbeziehung der innerdeutschen Diskussion in der Übergangsphase 1945-1948. Auf diese Weise zeigt Schwarz, daß sich gleichzeitig mit dem Entschluß der Westmächte, die Initiative zur Gründung eines westdeutschen Teilstaates zu ergreifen, auch bei den maßgebenden politischen Gruppierungen in Westdeutschland die Westintegration als die allein realisierbare Lösung gegenüber dem Gedanken der Blockfreiheit durchgesetzt hat[2].

Auf der anderen Seite galt das Forschungsinteresse den verfassungsgeschichtlichen Grundlagen der Bundesrepublik im engeren Sinne, d.h. den Arbeiten des

---

* Dieser Beitrag ist als Ergänzung meines Vortrages auf dem 29. Historikertag 1972 gedacht, der in dieser Zeitschrift 21 (1973), S. 189-191 veröffentlicht wurde.

[1] Wilhelm Cornides, Die Weltmächte und Deutschland, Tübingen 1957; Richard Thilenius, Die Teilung Deutschlands, Eine zeitgeschichtliche Analyse, Hamburg 1957.

[2] Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, Neuwied-Berlin 1966.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Parlamentarischen Rates und den deutsch-alliierten Verhandlungen über Inhalt und Charakter des Grundgesetzes. Hierfür war nicht zuletzt die relativ günstige Quellenlage ausschlaggebend. Die wichtigsten Protokolle über die Beratungen im Parlamentarischen Rat wurden veröffentlicht, und bereits 1951 folgte eine ausführliche Dokumentation zur Entstehungsgeschichte der einzelnen Artikel des Grundgesetzes. Die gleichzeitig erscheinenden Kommentare beschäftigen sich ebenfalls eingehend mit dem Zustandekommen der Verfassung[3]. Unter den Arbeiten, die von dieser Fragestellung ausgehen, ist an erster Stelle die amerikanische Studie „The Founding of the Federal Republic of Germany" von John Ford Golay zu nennen[4]. Sie kann als die bisher zuverlässigste Gesamtdarstellung und Interpretation der Beratungen des Parlamentarischen Rates bezeichnet werden. Mit der Arbeit von Friedrich Karl Fromme wurde auch dieser Forschungsansatz erweitert. Seine Fragestellung gilt nicht mehr den Beratungen zum Bonner Grundgesetz „an sich", sondern den Konsequenzen, welche die im Parlamentarischen Rat versammelten Politiker aus den Erfahrungen der Weimarer Periode und aus der nationalsozialistischen Diktatur ableiten zu können glaubten. Wie alle Untersuchungen mit dezidierter Fragestellung kommt Fromme dabei zu einer Eingrenzung des Betrachtungsbereichs: Gegenstand seines fruchtbaren Vergleichs sind die „gemeinsamen Konsequenzen" des Parlamentarischen Rates aus der Vergangenheit, während eine Reihe kontroverser Fragen (etwa die Föderalismus-Problematik oder die Stellung der Judikative im Verfassungssystem) als „individuelle Konsequenzen" nur am Rande Erwähnung finden[5]. Auch die Untersuchung von Werner Sörgel ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, weil sie den Einfluß der Interessengruppen auf den Parlamentarischen Rat zum Gegenstand hat und damit die Beratungen des Grundgesetzes ebenfalls unter einem bestimmten Gesichtspunkt behandelt[6]. Die Studie von Volker Otto bezieht sich vom Titel her ebenfalls auf einen Teilaspekt der Grundgesetzberatungen. Da aber die Fragestellung nicht ausreichend begrenzt wurde, läuft sie auf den Versuch einer Gesamtdarstellung hinaus. Die Beratungen zur Notstandsproblematik seit Herrenchiemsee werden allerdings in diesem Zusammenhang kaum berücksichtigt, obwohl gerade ihnen eine Schlüsselfunktion für das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates zukommt[7]. Die beiden hier skizzierten Forschungsansätze – einmal auf die Vorgänge der internationalen Politik, zum anderen auf die Entstehung der Verfassung gerichtet –

[3] Vgl. Klaus-Berto v. Doemming, R. W. Füßlein, W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Tübingen 1951 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts N. F., Bd. 1), sowie den „Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)", Hamburg 1950ff.

[4] Chicago 1958.

[5] F. K. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, Tübingen 1962 (2. Aufl.), S. 15ff.

[6] Werner Sörgel, Konsensus und Interessen, Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969.

[7] Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1971.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

dürfen allerdings nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Sie stehen vielmehr in einem unmittelbaren Zusammenhang, welcher durch die Ereignisse des Jahres 1948 gegeben ist. Die Londoner Sechsmächtekonferenz, deren Beschlüsse den westdeutschen Ministerpräsidenten am 1. Juli 1948 in Form der „Frankfurter Dokumente" überreicht wurden, stellt eine Brücke dar zwischen den Vorgängen auf internationaler Ebene und den Beratungen zum Grundgesetz. Man hat diese entscheidende Konferenz daher auch als den Zeugungsakt des Grundgesetzes bezeichnet[8].

In dem vorliegenden Beitrag wird eine neue Fragestellung zur Entstehung der Bundesrepublik entwickelt, die sich von den bisherigen Ansätzen in wesentlichen Punkten unterscheidet und das Verständnis der zeitgeschichtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens erweitern kann. Diese Betrachtungsweise zeichnet sich zunächst dadurch aus, daß sie nicht mit dem Auftrag der Alliierten im Juni/Juli 1948 einsetzt, sondern die gesamte Entwicklung der drei westlichen Besatzungszonen seit 1945 in die Vorgeschichte der Bundesrepublik einbezieht. Die erweiterte Entstehungsperiode wird außerdem unter dem Gesichtspunkt der „Demokratiegründung" untersucht. Hieraus ergibt sich, daß die Teilungsproblematik nicht mehr das beherrschende Thema unserer Überlegungen sein kann. Die Entscheidung zur Gründung eines Teilstaates auf dem Territorium der drei Westzonen ist vielmehr der Ausgangspunkt für die Frage nach der inhaltlichen Gestaltung dieses Gemeinwesens, für den Versuch, aus seiner Entstehungsgeschichte Kriterien für seine Einordnung als Demokratie zu gewinnen. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses stehen daher Konzeptionen und Zielsetzungen zum demokratischen Wiederaufbau, welche damals zunächst für eine gesamtdeutsche Lösung und später in zunehmendem Maße für die „Weststaatslösung" entwickelt wurden. Unsere Fragestellung geht also von einer rückschauenden Betrachtungsweise aus: Mit der Entscheidung der Westmächte für die Gründung eines Staatswesens auf dem Gebiet ihrer Besatzungszonen und der grundsätzlichen Zustimmung von deutscher Seite wird die vorausgehende Entwicklung in Westdeutschland zur Vorgeschichte der Bundesrepublik. Dies trifft in besonderem Maße zu, wenn man die Konstituierung des westdeutschen Staates als Demokratiegründungsprozeß betrachtet. In der bisherigen Literatur wurde die rückschauende Betrachtungsweise schon verschiedentlich befolgt, ohne allerdings methodische Beachtung zu finden. Das gilt etwa für Peter H. Merkl, dessen Arbeit über die Entstehung der Bundesrepublik im engeren Sinne hinausgeht und im zweiten Kapitel die deutschen Neuordnungsvorstellungen seit 1945 berücksichtigt. Bei Werner Sörgel finden sich ähnliche Ansätze. Er behandelt z. B. die Verfassungsvorstellungen der deutschen Parteien und weist darauf hin, daß die sozialdemokratischen „Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik" aus dem Jahre 1947, welche ursprünglich einer gesamtdeutschen Verfas-

[8] So Fritz René Allemann, Bonn ist nicht Weimar, Köln 1956, S. 60. Vgl. auch Siegmar Rothstein, Die Londoner Sechsmächtekonferenz 1948 und ihre Bedeutung für die Gründung der Bundesrepublik Deutschland, jur. Diss. Freiburg 1968.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sung galten, die Verfassungsvorstellungen der SPD bis in die Arbeit des Parlamentarischen Rates hinein bestimmten[9].

Das Ziel dieses Forschungsansatzes, aus der Analyse des Demokratiegründungsprozesses der Nachkriegsjahre Kriterien zur Einordnung der Bundesrepublik zu gewinnen, scheint allerdings durch die Tatsache des Besatzungsregimes in Frage gestellt. Die Übernahme der obersten Gewalt durch die Alliierten gibt zu dem naheliegenden Einwand Anlaß, mit der Souveränität habe auf deutscher Seite nach 1945 gleichzeitig auch die Voraussetzung für einen demokratischen Wiederaufbau gefehlt. Besatzungsherrschaft und Demokratiegründung – so könnte man hieraus folgern – seien im Grunde unvereinbar, und eine Darstellung der Nachkriegsperiode unter dem Aspekt der Demokratiegründung erscheine daher wenig sinnvoll. Gegen diese Argumentation spricht jedoch nicht nur die innere Problematik des Souveränitätsbegriffs, der aus einer bestimmten historischen Situation (nämlich aus der Frontstellung des entstehenden modernen Staates gegen den mittelalterlichen Feudalismus) entstand und dessen sinnvolle Anwendung auf die Problematik moderner Demokratien grundsätzlich bezweifelt wird[10]. Das Fehlen der inneren Souveränität, die wir als eigenständige Gesetzgebungsbefugnis verstehen, trifft vielmehr über den Gründungsvorgang der Bundesrepublik hinausgehend für den gesamten Zeitraum von 1945 bis zur Aufhebung des Besatzungsstatuts im Mai 1955 zu. Der Souveränitätsgesichtspunkt verführt damit zur statischen Betrachtungsweise einer politischen Entwicklung, in deren Verlauf sich die Beziehungen zwischen den Besatzungsmächten und den Besetzten mehrfach grundlegend veränderten. Die Tatsache des Souveränitätsmangels kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß in diesem Zeitraum auf dem Gebiet der Westzonen eine Emanzipation von der Besatzungsherrschaft stattfand, die sich anhand der Wahl- und Parteienentwicklung nachzeichnen läßt. Die Zulassung politischer Parteien ist als 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 (vor allem von französischer Seite) beeinträchtigt – was aber ebenfalls nicht ausreicht, dem Parteiensystem in den Westzonen den demokratischen Charakter abzusprechen.

Am Beispiel der Parteien tritt die unterschiedliche Entwicklung der sowjetischen Zone besonders deutlich hervor: Nach dem entsprechenden Befehl des sowjetischen Oberbefehlshabers vom 10. Juni konnten sich hier die politischen

[9] Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965, S. 29 ff. sowie Werner Sörgel, Konsensus und Interessen, a. a. O., S. 64.

[10] Hierzu Carl J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953, S. 17 ff.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Parteien zwar bereits 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, die schließlich unter dem Druck der Besatzungsmacht im April 1946 zustandekam, machten 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[11]. In diesem Zusammenhang sei an die Ablösung der CDU-Führung Hermes/Schreiber im Dezember 1945 und Kaiser/Lemmer im Dezember 1947 erinnert. Unter dem Aspekt der Demokratiegründung gewinnt damit wieder Leonard Kriegers 1949 geäußerte These an Bedeutung, daß sich in den Monaten zwischen dem militärischen Einmarsch und der Potsdamer Konferenz bereits auf beiden Seiten des späteren „eisernen Vorhangs" eine ungleiche politische Weichenstellung vollzogen habe. Die Viermächteverwaltung fand nach Krieger schon nicht mehr die tabula rasa vor, für welche sie ihrem Grundgedanken nach eigentlich gedacht war, sondern statt dessen „a situation already consolidated along certain lines"[12].

Trotz des scheinbaren Widerspruchs zwischen Besatzungsherrschaft und Demokratie wurde die spezifische Form der Besatzung in den drei westlichen Zonen von der Zielsetzung bestimmt, demokratische Verhältnisse im Sinne der westlichen Demokratietradition wiederherzustellen. Carl J. Friedrich hat die Militärregierungen in Italien, Österreich, Westdeutschland und Japan aus diesem Grunde als konstitutionelle Diktaturen bezeichnet und hierunter Besatzungsregime verstanden, die mit diktatorischen Mitteln die Errichtung einer als Konstitutionalismus verstandenen Demokratie anstrebten[13]. Besatzung und Demokratiegründung schließen sich nach diesen Überlegungen nicht gegenseitig aus. Die Verbindung zwischen beiden besteht allerdings nicht darin, daß die Besatzungsherrschaft selbst in irgendeiner Form als „demokratisch" anzusehen ist, sondern in der Tatsache, daß die Okkupation von seiten der westlichen Demokratien nur in Verbindung mit einem Demokratiegründungsprozeß zu rechtfertigen war und nur mit der erfolgreichen Institutionalisierung demokratischer Einrichtungen sinnvoll abgeschlossen werden konnte. Damit ist bereits angedeutet, daß die demokratische Komponente der Besatzung keineswegs als altruistisches Motiv oder als pflichtgemäße Ausführung der einmal in Potsdam niedergelegten Grundsätze betrachtet wird, die sich

[11] Zur Vereinigung von KPD und SPD vgl. Albrecht Kaden, Einheit oder Freiheit – Die Wiedergründung der SPD 1945/46, Hannover 1964. Eine aufschlußreiche Dokumentation zur SPD in der sowjetischen Zone bieten die Aktenbestände „Büro Dr. Schumacher" und „Büro der Westzonen" im Archiv der sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. Zusammenfassend und mit Literaturübersicht jetzt: Kurt Sontheimer/Wilhelm Bleek, Die DDR – Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Hamburg 1972, S. 38ff.

[12] Leonard Krieger, The Inter-Regnum in Germany: March–August 1945, in: Political Science Quarterly 64 (1949), S. 507ff.

[13] Carl J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, a.a.O., S. 694ff.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

nur allzuschnell als unverbindliche Formelkompromisse erwiesen. Am Beispiel der amerikanischen Besatzungspolitik, deren zeitgeschichtliche Erforschung am weitesten fortgeschritten ist, wird deutlich, daß in diesem Zusammenhang nicht nur die internationale Politik und wirtschaftliche Probleme ausschlaggebend waren. Die erste Phase des Demokratisierungsprogramms in der amerikanischen Zone ist vielmehr – wie John Gimbel in seiner Studie nachgewiesen hat – auf die Personalsorgen der Militärregierung zurückzuführen: General Clay, der damalige stellvertretende Militärgouverneur, befürchtete schon 1945, das für eine effektive Verwaltung notwendige Personal könne nur kurze Zeit in Europa gehalten werden. Er forcierte aus diesem Grunde zunächst die administrative und dann auch die politische Beteiligung der Besetzten durch Wahlen auf lokaler Ebene, obwohl er hierbei auf die Bedenken deutscher Politiker und seines Beraters James K. Pollock stieß. Er schrieb damals zu dieser Frage an McCloy nach Washington: „We can hardly withraw the local detachments until the officials appointed by us have been replaced by others selected by the Germans."[14]

Diese Überlegungen zur Demokratiegründungsproblematik beziehen sich auf die konkrete Situation in Deutschland nach dem von außen herbeigeführten Zusammenbruch des nationalsozialistischen Herrschaftssystems. Was jedoch noch aussteht ist die Beantwortung der Frage, unter welchen systematischen Gesichtspunkten eine Demokratiegründung mit der Besatzungsherrschaft vereinbar ist. Demokratie wird hierbei im Sinne der historisch-empirischen Theorie verstanden und vom rationalistischen Demokratieverständnis bewußt abgegrenzt. Ihre Entstehung und ihre Funktionsfähigkeit sind nicht das Ergebnis folgerichtiger Deduktion aus philosophischen oder verfassungsrechtlichen Prinzipien, sondern auf bestimmte soziale und geistesgeschichtliche Entwicklungen zurückzuführen. Die Grundprinzipien dieser politischen Herrschafts- und Lebensform – wie Volkssouveränität, Freiheit, Gleichheit – bleiben deshalb an die konkreten Lebensbedingungen im betreffenden Gemeinwesen gebunden. Die „Deontologie" der Demokratie kann zwar unter Berücksichtigung der geschichtlichen Voraussetzungen in ihrer Verwirklichung modifiziert oder auch „maximiert" werden, sie darf jedoch der gesellschaftlichen Situation nicht zusammenhanglos als Postulat gegenübertreten, weil sie sich dann zur demokratischen Mythologie entwickelt und der vulgärwissenschaftlichen Demokratiekritik Vorschub leistet [15]. Der demokratische Staat bleibt seiner Natur nach der „unvollkommene Staat", weil er auf die Durchsetzung sozialer Idealkonstruktionen verzichtet [16].

Die Geschichtsbedingtheit demokratischer Prinzipien kommt etwa darin zum Ausdruck, daß nicht alle Regierten an der demokratischen Willensbildung beteiligt sind. In der athenischen Demokratie war z. B. nur eine kleine Minderheit zur poli-

[14] John Gimbel, The American Occupation of Germany, Politics and the Military 1945–1949, Stanford 1968, S. 47 ff., wo auch das Schreiben Clays zitiert wird.

[15] Giovanni Sartori, Democratic Theory, Detroit 1962, S, 51 ff. und 228 ff.

[16] Eleonore Sterling, Der unvollkommene Staat, Studien über Diktatur und Demokratie, Frankfurt 1965.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

tischen Mitwirkung berechtigt, während in modernen Demokratien zunächst bestimmte soziale Gruppen, die Frauen, die Nicht-Erwachsenen und die Nicht-Wähler außerhalb standen oder noch außerhalb stehen. Hinzu kommt, daß die Bevölkerung moderner Großflächenstaaten an der Einsetzung und Abberufung der Regierenden sowie an der Entwicklung politischer Programme lediglich mittelbar beteiligt ist. An dritter Stelle muß schließlich die Möglichkeit genannt werden, daß das Volk nicht die alleinige Legitimationsgrundlage der Herrschaft bildet, sondern diese Funktion mit einer anderen Instanz teilen muß. Ein politisches Gemeinwesen dieser Art zeichnet sich durch eine fundamentale Teilung der Herrschaftsgrundlage aus, die nicht zu verwechseln ist mit der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung. Diese Konstellation ist in der geschichtlichen Entwicklung überall dort anzutreffen, wo sich der demokratische Gedanke innerhalb der Monarchie durchsetzen mußte – was bei den europäischen Demokratien in der Regel der Fall war.

Der zuletzt genannte Gesichtspunkt gilt auch für diese Phase der Besatzungszeit nach 1945: Eine Demokratieform die in der Zustimmung der Bevölkerung ihre alleinige Herrschaftsgrundlage sieht, ist mit dem Wesen der Besatzungsherrschaft zwar unvereinbar, da diese ihre Legitimationsgrundlage außerhalb des Landes hat. Die Besatzungsmacht kann jedoch eine zweite, ihr zunächst untergeordnete und auf der Willensäußerung der Besetzten aufbauende Herrschaftsgrundlage zulassen oder sogar fördern[17]. Dieses Muster trifft auch für den politischen Wiederaufbau Westdeutschlands zu und kam schließlich in der Verabschiedung des Grundgesetzes und dem gleichzeitigen Erlaß des Besatzungsstatuts noch einmal deutlich zum Ausdruck. Das Grundgesetz entstand nicht nur auf Initiative der Alliierten, sondern blieb auch unter dem Vorbehalt der Besatzungsmächte, die volle Regierungsgewalt gegebenenfalls wieder zu übernehmen. Zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung stellte es lediglich das Organisationsstatut für eine der beiden Herrschaftsgrundlagen in Westdeutschland dar und war gleichzeitig dem Besatzungsstatut untergeordnet. Diese Gewichtsverteilung wird allerdings durch die tatsächliche politische Entwicklung mehr als ausgeglichen: Das Besatzungsstatut stand von vornherein unter dem Vorzeichen der Abschwächung und Selbstaufhebung, während das Grundgesetz und die mit ihm kodifizierte demokratische Legitimationsform die Tendenz hatten, zur alleinigen Machtgrundlage des westdeutschen Staatswesens zu werden. Der scheinbare Widerspruch zwischen Besatzungsherrschaft und Demokratiegründung findet somit seine Auflösung in der Einsicht, daß die entstehende Demokratie durch eine besondere Form der Unvollkommenheit gekennzeichnet war, welche jedoch im Vergleich zur allgemeinen Entstehungsgeschichte moderner Demokratien keineswegs ungewöhnlich ist.

---

[17] Dieser für das Verständnis der Nachkriegsdiskussion grundlegende Gedankengang bei Hermann Jahrreiß, Demokratie, Selbstbewußtsein – Selbstgefährdung – Selbstkritik, Zur deutschen Verfassungsproblematik seit 1945, in: Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950, S. 81.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Im Anschluß an diese systematischen Überlegungen stellt sich die methodische Frage, ob die dominierende Rolle der Besatzungsmacht weiterhin als Ausgangspunkt für eine zeitgeschichtliche Analyse der ersten Nachkriegsjahre angesehen werden kann. Die rückschauende Betrachtungsweise gibt den politischen Vorstellungen auf deutscher Seite erhöhtes Gewicht, und der Gesichtspunkt des decision-making (d.h. also der potentiellen und tatsächlichen Befugnisse der Militärbehörden) wird unzureichend, sobald der Zeitraum 1945 bis 1949 als eine Periode der Demokratiegründung betrachtet wird. Sinnvoller erscheint es daher, aus der innerdeutschen Auseinandersetzung Kriterien für die Beurteilung der Besatzungspolitik zu entwickeln, weil deren Auswirkung nur durch einen Vergleich mit den Plänen und Intentionen der politischen Gruppierungen auf deutscher Seite greifbar wird. Der Anteil der Besatzungsmächte am politischen Geschehen in Westdeutschland wird durch diese Überlegung keineswegs vernachlässigt, sondern nur unter einem anderen Gesichtspunkt betrachtet und in erster Linie als „Einwirkung" verstanden. Damit gewinnt die Konvergenz deutscher und alliierter Tendenzen, welche Hans-Peter Schwarz in den Mittelpunkt seiner Untersuchung über die außenpolitische Option Westdeutschlands gestellt hat[18], auch für die Frage nach dem innenpolitischen Wiederaufbau an Bedeutung; jede Entscheidung der Militärregierung war in der Regel gleichzeitig eine Option für bestimmte Auffassungen und Interessen auf deutscher Seite.

2. Zwei Demokratiekonzeptionen in der politischen Auseinandersetzung nach 1945

Die Klärung des Verhältnisses zwischen Besatzung und Demokratiegründungsvorgang erlaubt die Rückkehr zum eigentlichen Gegenstand dieser Überlegungen, zur innerdeutschen Diskussion nach 1945. Den Beratungen der Landesverfassungen in der amerikanischen und französischen Zone kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu, weil sie als erster Kristallisationspunkt für die politische Grundsatzdiskussion auf dem Gebiet der drei westlichen Besatzungszonen anzusehen sind. Hier wurden die unterschiedlichen Vorstellungen zum demokratischen Wiederaufbau repräsentiert und anhand einer festumrissenen Aufgabenstellung konkretisiert. Gleichzeitig versuchte man, die Folgerungen aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie und aus den Erfahrungen des Nationalsozialismus zu ziehen[19]. Man kam dabei zu Ergebnissen, welche auch für die Beratungen des Parlamentarischen Rates Bedeutung haben sollten, wie etwa die Neufassung des Mißtrauensvotums zeigt. Fromme betonte daher mit Recht, für den Parlamentari-

[18] H.-P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, a.a.O., S. 6–17.

[19] Vgl. hierzu Rudolf Billerbeck, Die Abgeordneten der ersten Landtage (1946–1951) und der Nationalsozialismus, Düsseldorf 1971.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

schen Rat seien die Erfahrungen der Jahre 1919 bis 1945 „durch das Filter der Länderverfassungen gegangen“[20]. Der hohe Quellenwert dieser Verfassungsberatungen liegt in der Tatsache begründet, daß sich hier die Ziele und Vorstellungen der Nachkriegspolitiker weitaus besser rekonstruieren lassen als etwa anhand von Parteiprogrammen, deren Kompromißcharakter unter oft unverbindlichen Formulierungen kaum verborgen bleibt. Die Verfassungsberatungen hatten außerdem paradigmatische Bedeutung: Da eine gesamtdeutsche Verfassung in absehbarer Zeit noch nicht zu erwarten war, wollte man in den Ländern Musterbeispiele schaffen, auf welche dann später der Reichsverfassungsgeber würde zurückgreifen können. Der ausführliche Grundrechtsteil und die eingehende Behandlung der Sozial- und Wirtschaftsordnung im Verfassungstext deuten an, daß sie als Vorläufer einer zukünftigen gesamtdeutschen Verfassung angesehen wurden. Hinzu kam eine pädagogische Zielsetzung: die neuen Verfassungen sollten gleichzeitig zur staastbürgerlichen Bildung beitragen, was allerdings von einem reinen Organisationsstatut nicht zu erwarten war. Carlo Schmid begründete diese Absicht vor der Vorläufigen Volksvertretung von Württemberg-Baden mit den Worten: „Demokratie ohne eine bestimmte konkrete Vorstellung von einem bestimmten Staat mit bestimmten Organen, mit einem bestimmten Zusammenwirken dieser Organe, wird ein leeres Wort bleiben, unter dem sich jeder etwas anderes denken kann.“[21] Für die Entscheidung zugunsten einer Vollverfassung in den Ländern war damit auch das Bewußtsein maßgebend, am Beginn eines Demokratiegründungsprozesses zu stehen.

Eine genauere Analyse der Verfassungsberatungen von 1946/47 sowie der zeitgenössischen Publizistik kommt zu dem Ergebnis, daß die politische Grundsatzdiskussion damals von zwei sich gegenüberstehenden Demokratiekonzeptionen bestimmt wurde, welche im folgenden als „soziale Mehrheitsdemokratie“ und „konstitutionelle Demokratie“ bezeichnet werden. Die beiden Konzeptionen sind auf der einen Seite als politische Zielsetzungen anzusehen. Sie wurden in dieser Eigenschaft durch die interessenpolitisch und ideologisch bedingten Wertvorstellungen der Nachkriegssituation geprägt und sind damit zeitgebunden. Andererseits müssen sie jedoch auch als typische Formen der modernen Demokratie betrachtet werden. Sie ergänzen das Gesamtbild dieser Herrschaftsform und erhalten eine generelle, über die besondere Situation der Nachkriegszeit hinausgehende Bedeutung. Die *soziale Mehrheitsdemokratie* kommt den Bedürfnissen des modernen Sozial- und Verteilungsstaates in besonderer Weise entgegen – allerdings unter der Voraussetzung, daß die entsprechenden Lenkungsmaßnahmen vom Parlament ausgehen. In verfassungspolitischer Hinsicht ist sie daher durch das Bestreben gekennzeichnet, dem unmittelbar gewählten Parlament und seiner Mehrheit einen möglichst breiten Spielraum im Verfassungssystem zu sichern. Im Verlauf der Landesverfassungs-

[20] Friedrich K. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, a.a.O., S. 22.

[21] Vorläufige Volksvertretung Württemberg-Baden, 8. Sitzung vom 28. Mai 1946.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

beratungen von 1946/47 kommt dieser Grundgedanke bei den Diskussionen über die Institutionalisierung einer zweiten Kammer und eines Staatspräsidenten besonders deutlich zum Ausdruck. Diese beiden Einrichtungen haben sich zwar in der Endfassung bis auf die Ausnahme des bayerischen Senats nicht durchsetzen können und sind insofern Episode geblieben. Bei den Beratungen selbst standen sie jedoch im Mittelpunkt der Auseinandersetzung über den Staatsaufbau, weil sie von den Vertretern der mehrheitsdemokratischen Konzeption als Begrenzung des parlamentarischen Mehrheitswillens aufgefaßt und von ihren Befürwortern auch in diesem Sinne verstanden wurden. Die Volksvertretung, äußerte in Bayern ein Gegner des Senats, brauche keine „Gouvernante", die wirtschaftliche Not mache vielmehr „ein rasches und exaktes Wirken der Gesetze zum zwingenden Gebot"[22]. In Württemberg-Baden erklärte der sozialdemokratische Abgeordnete Veit, unter den 40 Mitgliedern des vorgesehenen Senats finde man zwar sechs Kirchenvertreter, aber nur vier Vertreter der Arbeitnehmerschaft. Der Senat schien ihm daher die Aufgabe zu haben, „ein retardierendes Moment der Gesetzgebung zu bilden und einer unerwünschten fortschrittlichen Entwicklung den Riegel vorzuschieben"[23]. Als im weiteren Verlauf der Beratungen in Hessen und Württemberg-Baden der Vorschlag gemacht wurde, den Senat als Vertretung der regionalen Interessen zu konstituieren (d. h. seine Mitglieder durch die Kreistage und Stadtparlamente wählen zu lassen), befürchteten die Anhänger der sozialen Mehrheitsdemokratie eine Unterrepräsentation der städtischen Gebiete und damit der sie unterstützenden Bevölkerungsschichten[24]. Auch interessenpolitische Erwägungen veranlaßten sie zur Ablehnung dieses „Nebenparlaments", vor allem wenn dessen Einrichtung offen mit dem Bestreben begründet wurde, „Fehler zu vermeiden, die tief in die Struktur unserer Wirtschaft eingreifen"[25]. Für den Verzicht auf Wirtschaftskammern und ähnliche Einrichtungen waren die gleichen Gesichtspunkte ausschlaggebend: Sie widersprachen dem mehrheitsdemokratischen Konzept, weil die Position des aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Parlaments hierdurch geschwächt wurde und seine soziale Gestaltungskompetenz in die freie Selbstverwaltung der Kammern übergehen konnte. Damit wäre ein Grundgedanke der sozialen Mehrheitsdemokratie, nämlich die bewußte Ausweitung des demokratischen Willensbildungsprozesses auf den wirtschaftlichen Bereich, in Frage gestellt worden[26]. In der neu zu gründenden Demokratie sollte nach mehrheitsdemokratischer Auffassung die Verantwortlichkeit eindeutig geklärt werden – und zwar durch die „Herausarbeitung der universalen Zuständig-

[22] Abg. Seifried (SPD) in der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, 4. Sitzung vom 11. 9. 1946.

[23] Verfassunggebende Landesversammlung für Württemberg-Baden, 2. Sitzung vom 18. Juli 1946.

[24] Bericht des Verfassungsausschusses von Württemberg-Baden, S. 53.

[25] Abg. Euler (LDP) in der Verfassungsberatenden Landesversammlung Hessen, 2. Sitzung am 5. 8. 1946.

[26] Hierzu Friedrich H. Caspary, Vom Werden der Verfassung in Hessen, Offenbach 1946, S. 9.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

keit des Parlaments als des einzig legitimen Vertretungs- und Vollstreckungsorgans des Willens der Gesamtheit"[27].

Neben der Zweikammerproblematik, welche bei den Beratungen zum Grundgesetz erneut politische Aktualität erlangte, gab bei den Länderverfassungsberatungen auch der Vorschlag eines neben dem Ministerpräsidenten stehenden Staatspräsidenten Anlaß zur Kontroverse. Föderalistische Motive, die verfassungsmäßige Bewältigung von Notstandssituationen und der allgemeine Wunsch nach „Stabilität" waren ausschlaggebend für diese Bestrebungen[28]. Wie weit jedoch der Staatspräsident gegebenenfalls auch in den Gesetzgebungsprozeß eingreifen und die Mehrheitsentscheidungen des unmittelbar gewählten Parlaments beeinträchtigen konnte, zeigt das Beispiel des Entwurfs für Württemberg-Baden: Bei Nichtübereinstimmung zwischen Landtag und Senat hinsichtlich einer Gesetzesvorlage sollte sich der Präsident entweder über die Einwände des Senats hinwegsetzen und das Gesetz verkünden oder einen Volksentscheid veranlassen. Die parlamentarische Mehrheit wäre im letzten Falle durch das Zusammenspiel von zweiter Kammer, Staatspräsident und Plebiszit umgangen worden. Eine ähnliche Desavouierung der Parlamentsmehrheit drohte, wenn der Staatspräsident von seinem Recht Gebrauch machte, auf Antrag eines Drittels der Landtagsabgeordneten ein beschlossenes Gesetz zum Volksentscheid zu stellen[29]. Als legitimes Korrektiv des Parlaments wurde nach den Verfassungsvorstellungen der sozialen Mehrheitsdemokratie lediglich das Verfassungsgericht anerkannt, über dessen Errichtung und Kompetenzen nach 1945 weitgehende Übereinstimmung bestand. Der Abgeordnete Kuhn (SPD) konnte daher in der Schlußphase der rheinland-pfälzischen Beratungen erleichtert feststellen: „Der Landtag hat . . . die beiden Umklammerungen, den Staatspräsidenten und den Staatsrat, von sich genommen bekommen. Die Vetos gegen die Gesetzgebung des Landtags können von dieser Seite nicht mehr eingelegt werden . . . Lediglich der Staatsgerichtshof soll über die verfassungsmäßige Festlegung von Gesetzen wachen."[30]

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 eine Schlüsselposition einräumte. Der Parlamentseinfluß sollte im Rahmen des Verfassungssystems vor allem auf politisch-personellem Wege zur Geltung kommen. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung über die Mitwirkung des Landtages bei der Besetzung der Verfassungsgerichtshöfe in Hessen und Bayern. Auf mehrheitsdemokratischer

---

[27] So der Abg. Hoffmann (SPD) in der Beratenden Landesversammlung von Rheinland-Pfalz, 3. Sitzung vom 6. 12. 1946.

[28] Adolf Süsterhenn, Der Staatspräsident, in: Rheinischer Merkur, 22. Oktober 1946.

[29] Vgl. den Bericht Carlo Schmids über den Stand der Verfassungsberatungen, Vorläufige Volksvertretung für Württemberg-Baden, 8. Sitzung vom 28. Mai 1946.

[30] Beratende Landesversammlung von Rheinland-Pfalz, 8. Sitzung vom 25. 4. 1947.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Seite war man bestrebt, die politische Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit durch eine entsprechende personelle Besetzung der Gerichte zu unterstreichen. Das Laienelement hatte gegenüber den Berufsrichtern ausschlaggebend zu sein, und eine möglichst große Zahl der Verfassungsrichter sollte vom Landtag bestimmt werden. Stellenweise schlug man sogar vor, Landtagsabgeordnete ohne Aufgabe ihres Mandats als Verfassungsrichter zu berufen. Bei diesen Überlegungen spielten die Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus eine große Rolle, weil sie nach 1945 viele Politiker zur Skepsis gegenüber dem Berufsrichtertum veranlaßten. Die gleiche Motivation bestimmte später die Beratungen des Parlamentarischen Rates über die personelle Besetzung des Bundesverfassungsgerichts, über die Richterwahl und die Richteranklage. Ein weiteres Beispiel für die pragmatische Handhabung der Gewaltenverschränkung durch die Vertreter der mehrheitsdemokratischen Konzeption bietet die Diskussion über Art. 108 der bremischen Verfassung, welcher vorschreibt, daß Mitglieder der Regierung (Senatsmitglieder) nicht gleichzeitig Mitglieder der Bürgerschaft (des Landtages) sein können. Hinter diesem Artikel stand ursprünglich die Vorstellung vom fraktionsmäßig nicht gebundenen Senator, der das Recht haben müsse, „sich gegebenenfalls auch von den Auffassungen seiner Partei zu entfernen"[31]. Durch einen zweiten Absatz wurde im weiteren Verlauf der Beratungen der Wiedereintritt ausscheidender Regierungsmitglieder in den Landtag geregelt und damit die personelle Beteiligung der Parlamentarier an der Regierungsbildung gesichert.

Als Grundprinzip der *konstitutionellen Demokratie* ist die Aufteilung und Ausbalancierung der politischen Machtausübung anzusehen. Der Begriff des Konstitutionalismus umfaßt hierbei im Sinne Franz Neumanns „Doktrinen und Praktiken, denen mehr daran liegt, die Macht zu beschränken, als daran, ihr eine bestimmte Richtung zu geben und sie für besondere soziale Zwecke zu verwenden"[32]. Dem Gedanken der Machtbegrenzung, welcher in der einen oder anderen Form Bestandteil jeder Demokratiekonzeption ist, wird aus konstitutionell-demokratischer Sicht Vorrang eingeräumt. Die neu zu gründende Demokratie sollte sich – wie mit Adolf Süsterhenn ein maßgebender Vertreter dieser Richtung formulierte – durch eine pluralistische Staatsgestaltung auszeichnen[33]. Die Vertreter der konstitutionellen Demokratieauffassung übernahmen zwar ebenfalls das konventionelle Gewaltenteilungsschema, interpretierten es aber in erster Linie als Gleichgewichtssystem und weniger als ein Muster zur Aufteilung der Staatsfunktionen. Die Lehre von der „balance of powers" betrachteten sie nicht nur als einen Bestandteil der demokratisch-rechtsstaatlichen Tradition, sondern auch als einen naturrechtlichen Grundsatz, dessen „apriorische Geltung" unabhängig von der Verschiedenartigkeit der

[31] Abg. Degener (CDU), Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft, Sitzung vom 1. 8. 1947.

[32] Franz Neumann, Demokratischer und autoritärer Staat, Frankfurt–Wien 1967, S. 183.

[33] Adolf Süsterhenn, Ein- oder Zweikammersystem, in: Rheinischer Merkur, 15. Oktober 1946, und später im Parl. Rat – Hauptausschuß, 11. Sitzung vom 30. 11. 1948.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Staatsformen und institutionellen Einrichtungen sei[34]. Die traditionelle Dreiteilung wurde bei den Verfassungsberatungen in den Ländern sogar durch die Forderung nach einer erneuten Aufteilung von Exekutive und Legislative ergänzt. Heinrich Köhler erklärte bei den hessischen Beratungen, die konstitutionelle Demokratie sei in verfassungspolitischer Hinsicht folgendermaßen zu definieren: „Die gesetzgebende Gewalt muß auf eine erste und zweite Kammer und die vollziehende Gewalt auf den Ministerpräsidenten und auf den Staatspräsidenten verteilt werden."[35]

Die Gegensätzlichkeit der beiden Demokratiekonzeptionen kommt vor allem darin zum Ausdruck, daß sich dieses differenzierte System von „checks and balances" gegen den Einfluß des Parlaments und seine Mehrheitsentscheidungen richtete. Das gilt einmal für den Staatspräsidenten als einer Institution, „die über den Dingen sich halten kann" und „aus der Sphäre des rein politischen Parlaments herausgehoben ist"[36], in erhöhtem Maße jedoch für die zweite Kammer. Diese Einrichtung sollte als „Stabilisierungsfaktor" dienen und vermeiden, daß „Zufallsmajoritäten" übereilte Beschlüsse fassen[37]. Das Mehrheitsprinzip, so wurde argumentiert, sei nur *eine* Komponente der westlichen Demokratie und habe mit den Prinzipien des Rechtsstaates und der Gewaltenteilung weder logisch noch seiner Herkunft nach etwas zu tun[38]. Als der nordrhein-westfälische Innenminister Dr. Menzel den Entwurf einer Landesverfassung mit Einkammersystem vorlegte, stieß er in der Öffentlichkeit auf Kritik, die deutlich zeigt, in welchem Maße die Vorschläge zum Zweikammersystem in der Furcht vor der Majorität begründet waren. Ernst v. Hippel sprach von einer „im Prinzip schrankenlosen Tyrannis", die sich vom Dritten Reich lediglich dadurch unterscheide, daß an die Stelle des Führers die Mehrheit getreten sei. Nur durch die Einrichtung eines Senats könne der drohenden Gefahr einer „Barbarisierung der Gesetzgebung begegnet und der Kulturstaat gerettet werden"[39]. Neben der zweiten Kammer sollte nach konstitutionelldemokratischer Auffassung vor allem der Verfassungsgerichtshof die gesetzgebende Gewalt kontrollieren und gegebenenfalls hemmen. Konrad Adenauer brachte diese Absicht bei den Verfassungsdiskussionen des Zonenbeirats in der britischen Besatzungszone deutlich zum Ausdruck, als er erklärte: „Es gibt nicht nur eine Diktatur eines einzelnen, es kann auch eine Diktatur einer parlamentarischen Mehrheit geben, und davor wollen wir einen Schutz haben in der Form des Staatsgerichtshofes. Auch darin wollen wir aus den Erfahrungen lernen, die wir 1933

---

[34] Georg Laforet, Föderalismus und Gesellschaftsordnung, Augsburg 1947, S. 82/83.

[35] Köhler (CDU) in der Verfassungsberatenden Landesversammlung Hessen, 2. Sitzung vom 5. 8. 1946.

[36] Abg. Köhler im hessischen Verfassungsausschuß, 3. Sitzung vom 14. 8. 1946, sowie Adolf Süsterhenn, Der Staatspräsident, in: Rheinischer Merkur, 22. Oktober 1946.

[37] So Ehard (CSU), Verfassungsausschuß Bayern, 22. Sitzung vom 26. August 1946.

[38] Winfried Martini, Die Lehre von Weimar – Zur Problematik des Mehrheitsprinzips, in: Die Neue Zeitung, 5. September 1947.

[39] Ernst v. Hippel, Gewaltenteilung heute, in: Rheinischer Merkur, 22. 11. 1947.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

gemacht haben."[40] Mit dieser Bemerkung ist gleichzeitig angedeutet, daß die Vertreter der konstitutionellen Demokratie auch die nationalsozialistische Machtergreifung als Mehrheitsentscheidung des Parlaments auffaßten und auf das Fehlen institutioneller Gegengewichte zurückführten. Ihre Argumentation stützte sich allerdings ausschließlich auf das Ermächtigungsgesetz und ließ die vorausgegangenen Verfassungsdurchbrechungen außer acht. Bereits 1946 gab Adolf Süsterhenn den Ereignissen des Jahres 1933 folgende Interpretation: „Der Nationalsozialismus hatte in dieser staatsrechtlichen Möglichkeit des Parlamentsabsolutismus, auf dem die Weimarer Verfassung letztlich beruhte, den archimedischen Punkt erkannt, von dem aus sich die deutsche Demokratie in scheinbar legaler Form aus den Angeln heben ließ. Es gelang dem Nationalsozialismus durch Stimmenfang, durch betrügerische Versprechungen und durch gewaltsame Ausschaltung eines Teils der Parlamentsmitglieder, die Mehrheit im Parlament zu erobern und damit die Macht in der Zentralinstanz an sich zu reißen."[41]

Die hier skizzierte Form der Machtaufteilung kann als horizontale Aufgliederung bezeichnet werden, weil sie von der konventionellen Dreiteilung ausgeht und mit einem auf einer Ebene angeordneten Gleichgewichtssystem vergleichbar ist. Sie wurde in der Nachkriegsdiskussion durch die Forderung nach einer vertikalen Aufgliederung ergänzt, der sich allerdings nicht alle Anhänger konstitutionell-demokratischer Auffassungen anschlossen[42]. Diese vertikale Gewaltenteilung sollte in der politischen Praxis durch weitgehende Autonomie der Gebietskörperschaften und gegebenenfalls auch der Berufsverbände verwirklicht werden. Sie entsprach damit einer umfassenden Föderalismusvorstellung, die den Föderalismus verstand als „das System der festen Stützpunkte, auf welche die Macht in der Demokratie verteilt ist"[43]. Für die Beratung der Länderverfassungen hatte die vertikale Form der Machtaufteilung kaum mehr als theoretische Bedeutung. Sie beeinflußte jedoch die Verfassungsdiskussion, sobald sich mit der staatlichen Zusammenfassung der drei Westzonen die Frage nach der föderalistischen Gliederung konkretisierte. Ein Bundesstaat konstitutionell-demokratischer Vorstellung beruht demnach auf einem doppelten Balancesystem: einmal auf der traditionellen Gewaltenteilung, die man auf Montesquieu zurückführen zu können glaubte, zum zweiten auf der „föderativen Balance", auf dem Gleichgewichtssystem zwischen Bund und Ländern[44].

Die Darstellung der beiden Demokratiekonzeptionen in der Nachkriegsdiskussion bezieht sich bisher vorwiegend auf verfassungspolitische Vorstellungen, weil in diesem Bereich die unterschiedliche Zielsetzung besonders deutlich zum Ausdruck

[40] Zonenbeirat, 17. Plenarsitzung vom 24. 11. 1947 (Bibliothek des Dt. Bundestages).

[41] Adolf Süsterhenn, Freiheit und Recht, in: Rheinischer Merkur vom 12. 4. 1946.

[42] Zur Unterscheidung zwischen horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung vgl. Adolf Süsterhenn, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift für Hans Nawiasky, München 1956, S. 141–155.

[43] Eugen Kogon, Demokratie und Föderalismus, in: Frankfurter Hefte 1, September 1946, S. 75.

[44] Abg. Dr. Schwalber (CSU), Parl. Rat–Plenum, 3. Sitzung vom 9. 9. 1948.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

kommt. Für das weitergehende Verständnis der sozialen Mehrheitsdemokratie und der konstitutionellen Demokratie müssen jedoch auch die jeweiligen Motivationsbereiche berücksichtigt werden. Hierunter verstehen wir soziale Ordnungsvorstellungen und Zielsetzungen, welche in der Nachkriegszeit den geistesgeschichtlichen und interessenpolitischen Hintergrund der Demokratiediskussion bilden. Zum Motivationsbereich der *sozialen Mehrheitsdemokratie* gehören ein bestimmtes Geschichtsbild und eine bestimmte Wirtschaftskonzeption: Im Mittelpunkt der Zeitgeschichtsinterpretation stand die Beurteilung der Weimarer Demokratie. Als ihren entscheidenden Strukturfehler bezeichneten die Vertreter der sozialen Mehrheitsdemokratie den Widerspruch zwischen der demokratischen Verfassung und dem Einfluß wirtschaftlicher Machtgruppen. Die „revolutionäre Kraft" von 1918/19 habe zwar ausgereicht, Deutschland zur Republik umzugestalten und den Gedanken der „politischen" Demokratie zu verwirklichen. Sie habe sich aber als unzureichend erwiesen, auch die „wirtschaftlichen Kräfte" in diese Ordnung einzubeziehen[45]. Die Konsequenz dieser Betrachtungsweise konnte nur sein, das 1918 Versäumte nachzuholen und nach 1945 nicht nur die politische, sondern auch die „wirtschaftliche" oder „soziale" Demokratie zu verwirklichen[46]. Bei der Beantwortung der Frage, wie diese Erweiterung der Demokratie konkret zu verstehen sei, zeigen sich jedoch deutliche Differenzierungen, welche sich bis in die Weimarer Diskussion hinein zurückverfolgen lassen. Damals hatte man die Forderung nach „Wirtschaftsdemokratie" in einem doppelten Sinne verstanden: Sie richtete sich einmal gegen die private Entscheidungsgewalt in Fragen von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung und strebte daher einen wachsenden Einfluß des demokratischen Staates auf das Wirtschaftsleben an. Die „Wirtschaft" sollte grundsätzlich als öffentlicher Bereich anerkannt werden, während das Privatinteresse als Maxime des wirtschaftlichen Handelns nach und nach zurückzutreten hatte. Diese Grundsätze wurden dabei nicht als Antithese zur „politischen" und „bürgerlichen" Demokratie, sondern als deren Weiterentwicklung betrachtet. Die Idee der Wirtschaftsdemokratie könne nur lebendig werden, heißt es in der gleichnamigen, von Fritz Naphtali herausgegebenen Schrift, wenn die Arbeiterschaft des betreffenden Landes bereits über Erfahrungen in der politischen Demokratie verfüge. Auf der anderen Seite wurde Wirtschaftsdemokratie im Gegensatz zur „wirtschaftlichen Autokratie" verstanden und zielte damit auf eine Neuordnung der Binnenstruktur in Betrieben und größeren Wirtschaftseinheiten. Diesem Aspekt der Wirtschaftsdemokratie lag der von Naphtali und seinen Mitarbeitern formulierte Demokratiebegriff zugrunde: Sie bezeichneten Demokratie als „Selbstregierung des Volkes", deren Wesen die Aufhebung der Teilung zwischen Herrschenden und Beherrschten sei[47].

---

[45] Abg. Gnoß (SPD) im nordrhein-westfälischen Landtag, 1. Wahlperiode, 20. Sitzung am 27. 11. 1947.

[46] Abg. Lausen (SPD) in der Diskussion zu Art. 22 der württemberg-badischen Verfassung, Verfassunggebende Landesversammlung, 4. Sitzung vom 16. September 1946.

[47] Fritz Naphtali (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie – Ihr Wesen, Weg und Ziel (1928), Neuausgabe: Frankfurt 1966, S. 13, 21, 137, 155 und 182.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

In den politischen Erklärungen zur Demokratisierung der Wirtschaft nach 1954 kehrt dieser doppelte Aspekt wieder, ohne daß sich die beteiligten Politiker des grundlegenden Unterschiedes bewußt waren. So äußerte etwa Karl Arnold vor dem Landtag von Nordrhein-Westfalen: „Bei einer Formaldemokratie in der Politik und beim Vorhandensein eines Absolutismus in der Wirtschaft kann niemals eine Grundlage für eine sinnvolle Neuordnung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens gefunden werden."[48] Der Zentrumsabgeordnete Dr. Spiecker erhob vor dem gleichen Parlament die doppeldeutige Forderung, auch Wirtschaft und Gesellschaft müßten jetzt mit „echter Demokratie" erfüllt werden und fügte hinzu: „Wir können nicht noch einmal Gefahr laufen, die Lehren sammeln zu müssen, die uns in den Jahren von 1919 bis 1933 und erst recht von 1933 bis 1945 schon erteilt worden sind."[49] Seine Partei hatte sich schon 1945 mit dem Soester-Programm für eine „Durchdringung des ganzen öffentlichen Lebens und der Wirtschaft mit wahrhaft demokratischem und sozialem Geist" ausgesprochen[50]. Auf der anderen Seite wurden in der politischen Auseinandersetzung aber auch Erklärungen zur sozialen Demokratie abgegeben, aus denen hervorgeht, daß man hierunter lediglich die Ausweitung der demokratischen Entscheidungen auf den wirtschaftlichen Bereich verstand. In diesem Sinne äußerte der Abgeordnete Knothe bei den hessischen Verfassungsberatungen: „Die politische Demokratie muß in stärkerem Ausmaß, als solches während der Zeit von Weimar der Fall gewesen ist, der Wirtschaft gegenüber wirksam werden ... Es müssen deshalb nach unserer Auffassung in der neuen Verfassung alle Voraussetzungen geschaffen werden, daß sich die Wirtschaftsmächte nicht mehr reaktionär entfalten können gegen die politische Demokratie und gegen den demokratischen Staat."[51] Diese Auffassung von sozialer Demokratie wurde im weiteren Verlauf der Diskussion für die mehrheitsdemokratische Konzeption maßgebend. Soziale Demokratie, wie sie in der politischen Auseinandersetzung der Nachkriegsjahre verstanden wurde, ist damit vom Grundgedanken her gleichbedeutend mit Hermann Hellers Konzeption des sozialen Rechtsstaates: Beide verlangen die „Ausdehnung des materiellen Rechtsstaatsgedankens auf die Arbeits- und Güterordnung"[52].

Die Forderung nach Aufhebung der „wirtschaftlichen Autokratie" blieb außerhalb des Demokratiebegriffs als ein Programmpunkt des mit der sozialen Mehrheitsdemokratie verbundenen Wirtschaftsprogramms bestehen. Dieses Programm wurde bereits damals als „Gemeinwirtschaft" bezeichnet und ist durch die drei Forderungen nach planmäßiger Wirtschaftslenkung, Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft sowie Überführung bestimmter Betriebe in Gemeineigentum (Sozialisierung) gekennzeichnet. Eine isolierende Betrachtungsweise von Einzelmaßnahmen wird

[48] Ernannter Landtag von Nordrhein-Westfalen, 5. Sitzung am 4. 3. 1947.

[49] Landtag von Nordrhein-Westfalen, 1. Wahlp., 7. Sitzung vom 18. 6. 1947.

[50] Text bei Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Bd. II, Berlin 1963, S. 244ff.

[51] Verfassungsberatende Landesversammlung Hessen, 2. Sitzung am 5. 8. 1946.

[52] Hermann Heller, Rechtsstaat oder Diktatur? Tübingen 1930 (Recht und Staat 68), S. 11.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

aber diesem wirtschaftspolitischem Reformprogramm nicht gerecht und reicht vor allen Dingen nicht aus, seine Bedeutung für die Demokratiediskussion darzustellen. Der Sinn der Einzelforderungen ergibt sich vielmehr erst aus der übergreifenden Forderung nach einer neuen Zielsetzung der Gesamtwirtschaft. Während man das marktwirtschaftliche System als ein „Wirkungsgefüge" einzelner, auf Erwerb ausgerichteter Wirtschaftseinheiten betrachtete, wurde dieses Wirtschaftsmodell als ein „Zweckgebilde" zur unmittelbaren Befriedigung der Bedürfnisse und zur Erreichung der Vollbeschäftigung verstanden[53]. Die Wirtschaftsplanung war hierbei als Rahmenplanung gedacht. Sie sollte sich nur auf die „entscheidenden Wirtschaftsvorgänge" beziehen und z. B. festlegen, wieviel Kohle gefördert, wieviel Wohnungen gebaut und wieviel Maschinen hergestellt werden. Mit den Methoden der modernen Marktanalyse glaubte man die Entscheidungsfreiheit des Konsumenten auch in dieser grundsätzlich geplanten Wirtschaft sicherstellen zu können[54]. Der Leistungswettbewerb sollte auf sogenannten Teilmärkten stattfinden, deren Radius jeweils durch die Daten des Gesamtplans festgelegt werde[55]. Diese Verbindung von Planung und Freiheit kam auch den Intentionen des „christlichen Sozialismus" entgegen, denn hier strebte man ebenfalls eine Synthese der „geplanten Volkswirtschaft mit dem alten abendländischen Gedanken der freien, aber verantwortlichen Persönlichkeit" an[56]. Kennzeichnend für das gemeinwirtschaftliche Programm ist weiterhin die bewußte Abgrenzung gegenüber der durchgängigen Verwaltungswirtschaft moderner Diktaturen. Die Kriegsplanung des Nationalsozialismus und das sowjetische Planungsbeispiel betrachtete man als Wirtschaftsformen, in denen eine unkontrollierte Bürokratie die Entscheidungsbefugnis über den Produktionsapparat ausübt. Gleichzeitig fand die Wirtschaftsorganisation der sowjetisch besetzten Zone in Westdeutschland eine zunehmend kritische Beachtung. Am Beispiel Sachsen-Anhalts zeigte sich, daß die in einer als „Industriewerke" bezeichneten Körperschaft zusammengefaßten landeseigenen Betriebe keinerlei Autonomie oder Selbstverwaltung besaßen, sondern vielmehr vom Wirtschaftsministerium ausgehend eine durchgängige Befehlsgewalt von oben nach unten bestand[57]. Hiermit wird auch die Parallele zwischen der Volksabstimmung in Sachsen über die Enteignung von etwa 4000 Betrieben und der Volksabstimmung in Hessen über den Sozialisierungsartikel der Landesverfassung fragwürdig. Die vergleichbare

[53] Zur Begriffsbildung mit ausführlicher Literaturübersicht Hans Ritschl, „Gemeinwirtschaft", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 4, Göttingen 1965, S. 331ff., sowie Herbert Krüger, „Sozialisierung", in: Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. III/1, Berlin 1958, S. 286ff.

[54] Gert v. Eynern, Freiheit in der Planwirtschaft, in: Das sozialistische Jahrhundert, Februar 1947, S. 99–101.

[55] Paul Sering, Jenseits des Kapitalismus, Ein Beitrag zur sozialistischen Neuorientierung, Lauf b. Nürnberg 1946, S. 93–95 und 174–175.

[56] Karl Heinz Knappstein, Die Stunde der Sozialreform, in: Frankfurter Hefte 1, Juni 1946, S. 2.

[57] Vgl. Adolf Arndt, Landeseigene Betriebe und Gemeineigentum, in: Süddeutsche Juristenzeitung, August 1947, S. 415–424.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Mehrheit der Ja-Stimmen (78 bzw. 72 %) kann nicht über den grundsätzlichen Unterschied der zur Abstimmung stehenden Sachverhalte hinwegtäuschen[58].

Die Frage der Besitzverhältnisse hatte gegenüber dem Planungsgedanken untergeordnete Bedeutung. Veränderungen der Eigentumsstruktur wurden weniger mit der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung als vielmehr mit den vermeintlichen Erfahrungen der Weimarer Republik begründet. Viele Autoren betrachteten den „immer wieder erwiesenen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht" als ausreichenden Sozialisierungsgrund[59]. Im Gegensatz zu den Plänen von 1918/19 strebte man eine Vielzahl von miteinander konkurrierenden Unternehmenstypen an. Der Hamburger Sozialisierungsplan nannte acht Betriebsformen für gemeinwirtschaftliche Betriebe, darunter genossenschaftliche Organisationsformen, Stiftungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung im gewerkschaftlichen sowie im öffentlichen Besitz[60]. Auch in den Überlegungen zur Unternehmensstruktur kommt damit der experimentell-pragmatische Charakter zum Ausdruck, welcher das gemeinwirtschaftliche Programm insgesamt bestimmte: Die angestrebte Verbindung zwischen Planung und Freiheit schloß die einfache Lösung der Zentralverwaltungswirtschaft von vornherein aus und konnte auch auf dem Wege theoretischer Modellbildung nicht „hergestellt" werden. Dieses Ziel war allenfalls aufgrund praktischer Erfahrungen und eines entsprechenden Lernprozesses zu erreichen. Heinrich Troeger vertrat damals die Ansicht, eine ausgeglichene Friedenswirtschaft werde sich durch die Auflockerung der planwirtschaftlichen Organisation auszeichnen, und fügte hinzu: „Erst die Praxis wird lehren, welche Stellen beispielsweise für die Planung, welche für die Produktion, welche für die Verteilung am besten arbeiten, wo die Planung aufhören muß, wo der freie Marktverkehr bestehen bleibt, wie Unternehmerinitiative und Planungsvorschriften aufeinander abgestimmt werden können."[61] Dieser Pragmatismus ist für die enge Verbindung zwischen Gemeinwirtschaft und sozialer Mehrheitsdemokratie ausschlaggebend gewesen: Die praktischen Erfahrungen zu den Fragen der Wirtschaftsstruktur konnten nämlich nur auf dem Gesetzgebungswege für den weiteren wirtschaftlichen und sozialen Aufbau nutzbar gemacht werden. Von der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Motivation her gesehen war es daher wichtig, den Spielraum des unmittelbar gewählten Parlaments zu erweitern und ein weitgehend reibungsloses Gesetzgebungsverfahren festzulegen.

---

[58] Dieser Vergleich etwa bei Reinhard Kühnl, Konstituierung und Regierungssystem der Bundesrepublik, in: Pol. Vierteljahresschrift 8 (1967), S. 323–352.

[59] So Knappstein, a.a.O.; Sering, Jenseits des Kapitalismus, a.a.O., S. 170/171 und Erik Nölting, Protokoll Parteitag SPD 1947, S. 160.

[60] Sozialisierung in Hamburg – Kommissionsgutachten für den Senat vom 5. 2. 1947, abgedruckt in: Das sozialistische Jahrhundert, März 1947, S. 159.

[61] Heinrich Troeger, Gemeinwirtschaft, nicht Planwirtschaft, in: Das sozialistische Jahrhundert, Mai 1947, S. 211–212.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Als Motivationsbereich der *konstitutionellen Demokratie* sind gesellschafts- und kulturkritische Überlegungen anzusehen, die sich mit den Erscheinungsformen der modernen Massengesellschaft auseinandersetzen. Diese Kritik findet sich einerseits bei den Autoren des Neoliberalismus, auf der anderen Seite aber auch in der breitgestreuten Publizistik, welche von der katholischen Soziallehre beeinflußt war. Ungeachtet des grundsätzlichen Unterschiedes zwischen diesen beiden Ideenkreisen, den Egon Edgar Nawroth aus katholischer Sicht herausgearbeitet hat[62], kann man in der Nachkriegssituation im politisch-gesellschaftlichen Bereich von einer Parallelität der Argumentation sprechen. Diese Übereinstimmung hängt nicht zuletzt mit der neuen Einstellung liberaler Kreise zur Religion und zum Irrationalen zusammen, die von Max Gustav Lange als Reaktion auf den erschütterten Fortschrittsglauben gewertet wird[63]. Im Gegensatz zum optimistischen Menschenbild des „Altliberalismus" vertraten die Neuliberalen eine wesentlich skeptischere, zum Teil sogar pessimistische Auffassung vom modernen Menschen und näherten sich damit den Vorstellungen der beiden Konfessionen[64]. Die Kritik am „Kollektivismus" beruhte auf einem allgemeinen Krisenbewußtsein, welches nach Auffassung der einschlägigen Autoren mit der zeitgeschichtlichen Situation, nämlich mit dem Entstehen der neuen Diktaturen und dem daraus resultierenden Weltkrieg, gegeben war und deswegen keiner weitergehenden Begründung bedurfte[65]. Der Nationalsozialismus wurde aus dieser Sicht ebenfalls als „Massenphänomen" verstanden, während er aus mehrheitsdemokratischer Perspektive vorwiegend „Klassenphänomen", d. h. eine von bestimmten sozialen Gruppen getragene Herrschaftsform zu sein schien. Man sprach von einer tiefgreifenden Auflösung der Gesellschaft und bezeichnete diese Entwicklung in Anlehnung an organische Sozialvorstellungen als „pathologische Entartung" (Röpke) oder als „schwere Erkrankung des sozialen Organismus"[66]. Die hierbei verwandte Terminologie trug nicht immer zur begrifflichen Klarheit bei. Trotzdem lassen sich zwei Aspekte der Krise deutlich unterscheiden, denn neben politisch-sozialen Krisensymptomen im engeren Sinne glaubte man eine umfassende „geistig-moralische" Erschütterung feststellen zu können[67]. Für die vermeintlichen Auflösungstendenzen wurde damals in der politischen und publizistischen Diskussion häufig der Ausdruck „Vermassung" benutzt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Veröffentlichungen aus der Schweiz auf die westdeutsche Diskus-

[62] Egon Edgar Nawroth, Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus, Heidelberg 1962 (2. Auflage).

[63] M. G. Lange, Die FDP – Versuch einer Erneuerung des Liberalismus, in: Parteien in der Bundesrepublik, Stuttgart–Düsseldorf 1955, S. 356.

[64] Friedrich W. Dörge, Menschenbild und Institution in der Idee des Wirtschaftsliberalismus, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 4, Tübingen 1959, S. 82–89.

[65] Vgl. etwa Alfred Müller-Armack, Diagnose unserer Gegenwart, Zur Bestimmung unseres geistesgeschichtlichen Standorts, Gütersloh 1949, S. 254–255.

[66] Paul Jostock, Grundzüge der Soziallehre und der Sozialreform, Freiburg 1946, S. 172.

[67] Wilhelm Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich 1942, S. 16 und 23.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

sion einen großen Einfluß hatten. Sie trugen maßgebend dazu bei, den Bezeichnungen „Masse" und „Vermassung" in der politischen Auseinandersetzung nach 1945 schlagwortartige Bedeutung zu verleihen.

Den Vermassungserscheinungen konnte nach Auffassung der Kritiker nur durch eine Neu- und Aufgliederung der Gesellschaft wirksam begegnet werden. Die Vertreter des Ordo-Liberalismus betonten in diesem Zusammenhang die „Interdependenz der Ordnungen". Mit der Rückkehr zur Konkurrenzwirtschaft sollte nach ihrer Auffassung gleichzeitig ein „neuer gesellschaftlicher Organismus" und eine „wirklich gegliederte Struktur der Gesellschaft" entstehen[68]. Soziale Dezentralisierung bedeutete im neoliberalen Sinne, die Tendenz zur Verstädterung, zum Großbetrieb, zur Massenorganisation sowie zu Konzernen und Monopolen rückgängig zu machen. Auf katholischer Seite wurde die allgemeine Forderung nach gesellschaftlicher Aufgliederung mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet. Dieses Prinzip geht davon aus, daß der einzelne und die gesellschaftlichen Gruppen als vorstaatliche, mit eigenen Rechten ausgestattete Einheiten anzusehen sind. Den umfassenderen Gesellschaftsgebilden sowie dem Staat steht daher nur ein begrenztes Eingriffsrecht zu, welches erst dann wirksam werden darf, wenn das untergeordnete Gesellschaftsglied die betreffende Aufgabe trotz vorausgegangener Hilfeleistung nicht bewältigen kann[69]. Das Subsidiaritätsprinzip hat damit formalen Charakter und läßt bei seiner Anwendung einen breiten Auslegungsspielraum. Es wurde aber in der publizistischen Diskussion der Nachkriegsjahre vorwiegend negativ, d. h. als abwehrender Schutz für den einzelnen und die kleineren Lebenskreise interpretiert. Unter dem Eindruck des Nationalsozialismus sah man seinen Sinn darin, daß „diese Idee dem brandenden Meer der kollektivistischen Strömungen entgegengestellt werden sollte als ein Fels, an dem sich die Wogen brechen"[70]. Neoliberale Autoren glaubten sich daher zu der Feststellung berechtigt, das Subsidiaritätsprinzip – verstanden als ein Prinzip der gesellschaftlichen Dezentralisation – verkörpere gleichzeitig das Programm des Liberalismus in „seinem weiten und allgemeinen Sinne"[71]. Diese Parallelität der Argumentation zwischen neuliberalen, katholischen und protestantischen Autoren darf allerdings nicht überzeichnet werden. Unterschiedliche Auffassungen bestanden zum Beispiel in der Frage der berufsständischen Ordnung: Von katholischer und auch von protestantischer Seite wurde dieser Gedanke als erfolgversprechende Alternative zu den Vermassungs- und Proletarisierungstendenzen der modernen Gesellschaft angesehen[72]. Die Ver-

[68] Walter Eucken, Das ordnungspolitische Problem, in: Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft Bd. 1, Opladen 1946, S. 71ff.

[69] Vgl. zur damaligen Interpretation Josef Piper, Thesen zur sozialen Politik, Die Grundgedanken des Rundschreibens Quadragesimo anno, Frankfurt 1947, S. 46ff.

[70] Paul Jostock, Grundzüge der Soziallehre, a.a.O., S. 73, sowie die Warnung vor dem „Etatismus" bei Oswald v. Nell-Breuning, Kapitalismus und Sozialismus in katholischer Sicht, in: Frankfurter Hefte 2, 1947, S. 665–681.

[71] Wilhelm Röpke, Civitas humana, Erlenbach-Zürich 1944, S. 179.

[72] Otto H. v. d. Gablentz, Über Marx hinaus, Berlin 1946, S. 30, sowie Josef Piper, Thesen zur sozialen Politik, S. 40–58.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

treter des Neoliberalismus sprachen sich jedoch gegen eine berufsständische Autonomie und Selbstverwaltung aus, weil der damit verbundene Gruppenegoismus ihrer Auffassung nach die Wettbewerbsordnung der Marktwirtschaft beeinträchtigt[73]. Die politische Konsequenz dieser beiden Gesellschaftsvorstellungen lief jedoch gleichermaßen auf das Prinzip der Machtaufteilung und Machtkontrolle hinaus.

Zusammenfassend ergibt sich daher folgendes Bild: Die politische Grundsatzdiskussion der ersten Nachkriegsjahre war von den Zielsetzungen des demokratischen Sozialismus, der katholischen Soziallehre und des Neoliberalismus bestimmt. Die beiden zuletzt genannten Ideenkreise bilden gemeinsam das Vorfeld der konstitutionellen Demokratie, obwohl in den philosophisch-weltanschaulichen Positionen sicher grundsätzliche Unterschiede bestanden. Andererseits kann der demokratische Sozialismus mit seinem Geschichtsbild und seiner Forderung nach „Gemeinwirtschaft" uneingeschränkt zum Motivationsbereich der sozialen Mehrheitsdemokratie gezählt werden. Eine genaue Abgrenzung der beiden Demokratieauffassungen ist allerdings in der tagespolitischen Wirklichkeit nicht immer möglich. Vor allem was den Standort der Parteien betrifft, ergeben sich für die Jahre 1946 bis 1948 Überschneidungen und regionale Unterschiede, so daß dieser Fragenkomplex einer ausführlichen Darstellung vorbehalten bleiben muß. Für die Untersuchung der Grundgesetzberatungen kann man jedoch von folgenden Positionen ausgehen: Das mehrheitsdemokratische Konzept wurde vom Beginn des politischen Wiederaufbaus bis in die Beratungen des Parlamentarischen Rates hinein von der Sozialdemokratischen Partei vertreten. Bei den CDU/CSU-Gruppierungen ist gerade in den ersten Nachkriegsjahren die Situation wesentlich unübersichtlicher. Besondere Schwierigkeit bereitet die Einordnung des sogenannten „christlichen Sozialismus". Zum Teil wurden unter diesem Sammelbegriff Zielvorstellungen vertreten, die eine Anerkennung der staatlichen Gestaltungsaufgaben beinhalten und aus diesem Grunde dem mehrheitsdemokratischen Programm nahestehen. Auf der anderen Seite befürworten seine politischen und publizistischen Vertreter häufig eine in eigenverantwortliche Bereiche gegliederte Gesellschaft. Da die staatlichen Instanzen hierin nach Möglichkeit nur wenige Aufgaben übernehmen sollten, entsprechen diese Überlegungen dem konstitutionell-demokratischen Konzept. Ihre Uneinheitlichkeit hat sicher viel dazu beigetragen, daß die Zielsetzungen des christlichen Sozialismus in der politischen Praxis kaum zur Geltung kamen. Bezeichnend ist auch das Fehlen eigener verfassungspolitischer Vorstellungen oder Verfassungskonzeptionen in den Jahren 1946/47, obwohl damals seine Vertreter an den Länderberatungen beteiligt waren. In den Jahren 1948/49 kann die CDU/CSU als Repräsentant der konstitutionellen Demokratieauffassung gelten. Die föderalistische Variante dieser Demokratiekonzeption (vertikale Gewaltenteilung) fand jedoch nur

[73] Vgl. Wilhelm Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, a.a.O., S. 146ff., sowie die Übersicht bei Nawroth, Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus, a.a.O., S. 238ff.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

bei einem Teil ihrer Gruppierungen Unterstützung. Die Fraktion der FDP hat zu Beginn der Beratungen im Parlamentarischen Rat ebenfalls die Position der konstitutionellen Demokratie vertreten. Hier bevorzugte man allerdings eindeutig die „zentralistische" Variante und lehnte eine vertikale Gewaltenteilung durch eine entsprechende Gestaltung des Bund–Länder–Verhältnisses allgemein ab.

3. Die Weiterführung der Demokratiediskussion bei den Beratungen zum Grundgesetz

Die beiden Konzeptionen der konstitutionellen und der sozialen Mehrheitsdemokratie sind auch für den weiteren Verlauf der politischen Auseinandersetzung in Westdeutschland bestimmend gewesen. Sie haben nicht nur für die Verfassungsberatungen in den Ländern Bedeutung gehabt, sondern auch die Überlegungen des Parlamentarischen Rates sowie des vorbereitenden Herrenchiemsee-Konvents maßgebend beeinflußt. Die Beratungen zum Grundgesetz zeichnen sich auf den ersten Blick durch einen sachlich-nüchternen, oft sogar unpolitischen Charakter aus. Dies hatte zur Folge, daß die Resonanz des Parlamentarischen Rates in der Öffentlichkeit hinter den Erwartungen der Politiker zurückblieb. Der sozialdemokratische Abgeordnete Dr. Katz hat vor dem Plenum versucht, hierfür den Ausschluß der Öffentlichkeit von den Ausschußberatungen verantwortlich zu machen[74]. Zum Teil ist dieser Mangel aber auch auf die personelle Zusammensetzung des Rates zurückzuführen. Der hohe Juristenanteil trug sicher mit dazu bei, daß die Beratungen stellenweise den Eindruck eines verfassungsrechtlichen Colloquiums hervorrufen. Schließlich sollte man in diesem Zusammenhang den Einfluß der Alliierten nicht unterschätzen: Die Rücksichtnahme auf ihre Interventionsmöglichkeiten veranlaßte offenbar den Parlamentarischen Rat, in bestimmten Fragen statt der politischen Differenzen die Sachargumente in den Vordergrund zu stellen. Der Verlauf der Beratungen zur Finanzverfassung kann hierfür als Beispiel dienen.

Wenn man die 1946/47 entwickelten Positionen weiterverfolgt, eröffnen sich allerdings neue Interpretationsmöglichkeiten der Grundgesetzberatungen. Ihr juristisch-nüchterner Eindruck wird teilweise rückgängig gemacht und ihr politischer Charakter tritt deutlicher hervor. Eine ausführliche Darstellung der Beratungen des Parlamentarischen Rates unter dem Gesichtspunkt der Demokratiediskussion würde jedoch den Rahmen dieses Beitrages überschreiten. Statt dessen soll anhand ausgewählter Verfassungsprobleme demonstriert werden, in welcher Form die politische Grundsatzdiskussion der ersten Nachkriegsjahre bei den Grundgesetzberatungen ihre Fortsetzung fand. Hierzu bietet sich zunächst die Zweikammerproblematik an, weil in diesem Punkte deutliche Parallelen zur Beratung der Länderverfassungen von 1946/47 bestehen. Bisher hat man die Diskussion des Parlamentarischen Rates über die Länderkammer immer als Teilaspekt der umfassenderen Föderalis-

[74] Parl. Rat – Plenum, 7. Sitzung vom 21. Oktober 1948.

Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de
Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

musproblematik dargestellt[75]. Die Vielschichtigkeit des Bicameralismus und seine Bedeutung für das Demokratieverständnis wurden dabei nicht immer ausreichend berücksichtigt. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates selbst haben damals offenbar die Problematik der zweiten Kammer differenzierter gesehen. So erklärte zum Beispiel der CDU-Abgeordnete Dr. Lehr vor dem Plenum, Zweikammersystem und Föderalismus dürfe man nicht als „identische Begriffe" betrachten, denn eine zweite Kammer sei sowohl in einem Bundesstaat als auch in einem Einheitsstaat denkbar[76]. Bereits zu Beginn der Grundgesetzberatungen bestand zwar zwischen den Parteien Übereinstimmung, daß neben dem unmittelbar gewählten Parlament eine weitere Kammer als Vertretung der Länder eingerichtet werden sollte; umstritten war jedoch nicht nur ihre Zusammensetzung (Bundesrats- oder Senatsprinzip), sondern auch ihr Mitwirkungsrecht im Gesetzgebungsverfahren (Gleichberechtigung oder Vetorecht). Für die Gleichberechtigung sprach sich im Plenum vor allem der Abgeordnete Dr. Dehler (FDP) aus: Aus der geschichtlichen Erfahrung glaubte er den Beweis antreten zu können, daß nur diejenigen Demokratien Bestand hatten, welche sich durch „eine gewisse Vielfältigkeit" und durch „ausgleichende Einrichtungen" auszeichnen. Die „stilgerechten" Demokratien aus der Zeit zwischen den Weltkriegen, zu denen er auch die Weimarer Republik zählte, seien demgegenüber wesentlich anfälliger für die Gefahren der Diktatur gewesen. Man dürfe daher nicht dem „Gesetz der Ästhetik" folgen, sondern müsse Gegengewichte schaffen. Er vertrat die Auffassung, mit einer gleichberechtigten Länderkammer finde eine „fruchtbare Spannung" Eingang in das Verfassungssystem. Auf diese Weise werde das Gesetz der Polarität verwirklicht und ein Gegengewicht gegen den „von uns nicht für glücklich gehaltenen übermächtigen Parlamentarismus" geschaffen. Dehlers Argumente sind typisch für die konstitutionell-demokratische Position und fanden in dieser Form bereits bei den Beratungen der Länderverfassungen Verwendung. Mit der Tendenz zum Sozial- und Verteilungsstaat, die aus mehrheitsdemokratischer Sicht uneingeschränkt akzeptiert wurde, setzte er sich ebenfalls kritisch auseinander: Gleichberechtigte Kammern waren in seinen Augen ein Regulativ gegen „überstürzte und nicht überdachte Gesetzgebung". Sie sollten als Bremse wirken gegen die „Krankheit unserer Zeit", nämlich gegen die „Hypertrophie" der Gesetzgebung, welche letztlich auf dem Wahnglauben beruhe, daß man das Leben normieren könne. Dr. Lehr befürwortete gleichfalls den Grundgedanken der Polarität, weil damit eine „Ausbalancierung der Kräfte" im Verfassungssystem verbunden sei. Der „Parlamentsabsolutismus" war nach seinen Worten zu vermeiden, wenn neben das vorwärtsdrängende Element des unmittelbar gewählten Parlaments („bewegt von seinen Parteien, die wetteifernd um die Probleme des Tages ringen") die zweite Kammer als Element der Kontinuität, der Stabilität und des „ruhigen Abwägens" trete. Bezeichnend für den konstitutionell-demokratischen Charakter seiner Überlegung

[75] Vgl. Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 78 ff., sowie Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, a. a. O., S. 109 ff.

[76] Parl. Rat – Plenum, 7. Sitzung vom 21. 10. 1948.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

ist außerdem seine Frage nach dem Verlauf der Entwicklung im Jahre 1933, wenn zum Ermächtigungsgesetz die Zustimmung einer voll gleichberechtigten zweiten Kammer notwendig gewesen wäre[77]. Auch Adolf Süsterhenn (CDU) setzte sich zu Beginn der Grundgesetzberatungen für die Gleichberechtigung beider Kammern im Gesetzgebungsverfahren ein, weil die politische Willensbildung „grundsätzlich zweigleisig" erfolgen müsse. Süsterhenn und Dehler griffen bei ihren Ausführungen zum Zweikammersystem auf Montesquieu zurück, der seinerzeit den Grundsatz ausgesprochen habe, daß jede Macht der Gefahr des Mißbrauchs ausgesetzt und jeder Mensch geneigt sei, „die Gewalt, die er hat, zu mißbrauchen, bis er Schranken findet"[78].

Der Verlauf der Beratungen zur Zweikammerfrage soll hier nicht im einzelnen verfolgt werden. Bemerkenswert ist jedoch, daß der überraschende Wechsel der sozialdemokratischen Fraktion vom Senats- zum Bundesratsprinzip auf das Bestreben zurückzuführen ist, die Gleichberechtigung der zweiten Kammer zu verhindern. Als eine Einigung zwischen CDU und FDP über eine gleichberechtigte, aus Senatoren und Regierungsvertretern gemischt zusammengesetzte Kammer bevorstand, kam es zu Kontakten zwischen führenden Sozialdemokraten und Vertretern der süddeutschen Länder innerhalb der CDU/CSU, weil dieser „Halbsenat" den Länderinteressen nur zum Teil gerecht wurde. Bekannt geworden ist das Gespräch zwischen Walter Menzel und dem bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard, von dem Theodor Heuss später sagte, es sei die Geburtsstunde des Bundesrates gewesen[79]. Wie aus einem Bericht Menzels hervorgeht, waren die sozialdemokratischen Politiker über die Differenzen in der christlich-demokratischen Fraktion informiert. Sie wußten, daß die Initiatoren der gemischten Kammer aus der britischen Zone kamen und gegenüber den Abgeordneten der französischen und amerikanischen Zone in der Minderheit waren[80]. Die Einigung der beiden großen Fraktionen auf das reine Bundesratsprinzip veranlaßte wiederum die FDP, von ihrer ursprünglichen Forderung nach Gleichberechtigung abzugehen. Im Hauptausschuß wurde daraufhin der CDU/CSU-Antrag: „Ein Bundesgesetz kommt durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß beider Häuser zustande" mit den Stimmen von SPD, FDP, KPD und Zentrum abgelehnt[81].

Neben den Beratungen über die Zusammensetzung und die Kompetenzen der Länderkammer geben vor allem die Grundrechtsproblematik sowie die damit zusammenhängende Frage der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes Aufschluß über die Demokratiediskussion im Parlamentarischen Rat. Mit Beginn der Gespräche auf Herrenchiemsee bestand zwischen den maßgebenden politischen Kräften in Westdeutschland bereits grundsätzliche Übereinstimmung, die Grundrechte

[77] Ebenda

[78] Parl. Rat – Plenum, 2. Sitzung vom 8. 9. 1948.

[79] Parl. Rat – Plenum, 10. Sitzung vom 8. 5. 1949.

[80] „Bericht des Genossen Walter Menzel" vom 15. Oktober 1948, Nachlaß Menzel R 1 (Archiv der sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn).

[81] Parl. Rat – Hauptausschuß, 12. Sitzung vom 1. 12. 1948.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

in die zukünftige Verfassung als Rechtssätze aufzunehmen, welche für den Gesetzgeber, die Verwaltung und die Rechtssprechung gleichermaßen verbindlich sind. Umstritten blieb dagegen im weiteren Verlauf der Beratungen der Umfang des Grundrechtskatalogs. Im einzelnen ging es hierbei um die Frage, ob neben den individuellen Freiheits-, Gleichheits- und Eigentumsrechten auch Bestimmungen über die Wirtschaftsstruktur, die Sozialordnung sowie über kulturelle Fragen in die Verfassung aufgenommen werden sollten. In den ersten Sitzungen des Grundsatzausschusses erklärte der sozialdemokratische Abgeordnete Zinn als Berichterstatter, jeder Versuch, über die klassischen Grundrechte hinauszugehen, werde ähnlich wie 1918/19 zur Folge haben, daß der Grundrechtsteil schließlich zu einem „höchst heterogenen Niederschlag verschiedener Parteiprogramme" werde. Er fand hierin die Zustimmung der CDU- und FDP-Sprecher Dr. v. Mangoldt und Dr. Heuss[82]. Dieses Einverständnis über die Begrenzung des Grundrechtsteils blieb allerdings im weiteren Verlauf der Beratungen nicht bestehen. Während sich bei anderen Verfassungsfragen die unterschiedlichen Auffassungen der Fraktionen schließlich zu einem Kompromiß verbanden, verlief die Grundrechtsdiskussion in umgekehrter Richtung: Der ursprüngliche Konsensus über den Umfang der Grundrechte war zeitweise ernsthaft in Frage gestellt und wurde in der Schlußphase nur mit Mühe aufrechterhalten. Die vorliegenden Untersuchungen haben hierzu die Frage aufgeworfen, weshalb die sozialdemokratische Fraktion keinen ernsthaften Versuch unternahm, auf die Vorschläge der CDU/CSU, des Zentrums und der DP zur Erweiterung des Grundrechtsteils mit entsprechenden eigenen Forderungen zu antworten. Die SPD – so hat man in der Literatur kritisiert – hätte allen Grund gehabt, in dieser Situation die sozial- und wirtschaftspolitischen Ziele der ihr nahestehenden Interessenorganisationen als „Gegenforderung" zu präsentieren. Sörgel spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer „Nicht-Verfassungskonzeption" der Sozialdemokratie[83]. Für die Zurückhaltung der SPD-Fraktion war sicher zum Teil die Erinnerung an die Weimarer Republik maßgebend. Als sich damals das ursprünglich nicht vorgesehene richterliche Prüfungsrecht in der Rechtspraxis durchsetzte, trat die Ambivalenz eines erweiterten Grundrechtsteils deutlich hervor: Die vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten derartiger Programmsätze konnten nämlich zur Folge haben, daß zahlreiche Gesetze der richterlichen Nachprüfung nicht standhielten, weil sie mit dieser oder jener Bestimmung des Katalogs nicht übereinstimmten. Die Ausweitung des Grundrechtsteils hätte in diesem Fall nur dazu beigetragen, den Spielraum der Legislative einzuschränken, und widersprach damit den mehrheitsdemokratischen Intentionen[84]. Im Parlamentarischen Rat ist die Diskussion über die Aufnahme des Streikrechts in den Grundrechtsteil als Bei-

[82] Parl. Rat – Grundsatzausschuß, 2. und 3. Sitzung vom 8. und 21. 9. 1948 (Stenoprotokoll S. 12/13 bzw. 16 und 33; Bibliothek des Dt. Bundestages).

[83] Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Opladen 1970, S. 37/38, sowie Sörgel, Konsensus und Interessen, a. a. O., S. 206.

[84] Zu entsprechenden Ansätzen in der Weimarer Republik: Willibald Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946, S. 343.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

spiel für diese Konsequenz anzusehen: Nachdem man die ursprüngliche Fassung des betreffenden Artikels durch Ergänzungen mehr und mehr differenziert hatte, beantragte die sozialdemokratische Fraktion im Hauptausschuß überraschend seine Streichung aus dem Entwurf. Der Abgeordnete Dr. Eberhard erklärte hierzu, die vorausgehende Beratung habe gezeigt, daß man in eine „große Kasuistik" hineinkomme, wenn man in die Bestimmung über das Streikrecht „eine Reihe von Beschränkungen" aufnehme[85].

Ein weiteres Motiv für den sozialdemokratischen Verzicht auf die Erweiterung des Grundrechtskatalogs bilden taktisch-zeitliche Gesichtspunkte. Die SPD war an einem frühen Wahltermin zur ersten Bundestagswahl und damit am baldigen Abschluß der Grundgesetzberatungen interessiert. Außerdem befürchtete man, durch eine ausführliche Diskussion der Sozial- und Wirtschaftsordnung die Unterstützung der FDP in wichtigen Fragen des Staatsaufbaus zu verlieren, welche sich bereits auch in der Zweikammerfrage als nützlich erwiesen hatte. Hinzu kommt eine grundsätzliche Überlegung, die gleichzeitig eine Weiterentwicklung der mehrheitsdemokratischen Konzeption gegenüber den Länderverfassungsberatungen beinhaltet: Inzwischen hatte sich nämlich die Einsicht durchgesetzt, daß Verfassungsbestimmungen über die Gestaltung der „Lebensordnungen" – auch wenn man sie noch so „zwingend" formulierte – in den seltensten Fällen unmittelbar politisch wirksam wurden. In der Regel war hierzu der Gesetzgebungsweg unerläßlich. Nach der Diskussion um die hessische Sozialisierung zu urteilen, galt dies insbesondere für den Bereich der Wirtschaftsstruktur. Auch nach der Aufnahme entsprechender Artikel mußten eine Reihe komplizierter Gesetzesvorlagen erarbeitet und verabschiedet werden, um z.B. die Einrichtung neuer Lenkungsorgane und die Veränderung der Eigentumsverhältnisse durchzuführen. Als Alternative boten sich allenfalls die Praktiken der Zentralverwaltungswirtschaft an: Man hätte etwa bestimmte Industriezweige in Staatseigentum überführen und sie durch die Exekutive in Gestalt des Wirtschaftsministeriums verwalten können. Dieser Weg widersprach jedoch dem Konzept der „Gemeinschaft" und wurde daher von den Vertretern der sozialen Mehrheitsdemokratie grundsätzlich abgelehnt. Die Reformkonzeption mußte also nicht allein bei der Verfassungsberatung, sondern auch im Parlament (oder in den vorangehenden Wahlen) ein zweites Mal politisch durchgesetzt werden. Was lag daher näher, als von vornherein auf die programmatische Festlegung in der Verfassung zu verzichten und sich statt dessen auf die zukünftigen Entscheidungen der gesetzgebenden Versammlung zu konzentrieren? Eine derartige „Taktik" setzt allerdings voraus, daß die entsprechenden Gesetzgebungszuständigkeiten vorhanden sind, und die Mehrheit des unmittelbar gewählten Parlaments nicht über das für eine demokratische Verfassung notwendige Maß hinaus durch „checks and balances" an ihrer Entfaltung gehindert wird. Diese Überlegung erklärt die enge Verbindung zwischen Grundrechts- und Zuständigkeitsfragen im Parlamentarischen Rat. Bei den Beratungen zum Grund-

[85] Parl. Rat – Hauptausschuß, 18. Sitzung vom 4. 12. 1948.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

gesetz richteten sich alle Erwartungen, welche man nach dem Weimarer Vorbild und nach dem Modell der Länderverfassungen in die „sozialen Grundrechte" gesetzt hatte, allein auf die Gesetzgebungszuständigkeit der Legislative. Der gesellschaftspolitische Gehalt der Verfassung verlagerte sich hiermit vom Grundrechts- in den Gesetzgebungsteil, wo er naturgemäß nur potentiell vorhanden sein kann und der Aktivierung durch die Mehrheitsentscheidungen des Parlaments bedarf.

Eine genauere Untersuchung der Beratungen auf Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat kommt zu dem zunächst überraschenden Ergebnis, daß der Umfang der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes zwischen den Parteien und Fraktionen bis auf wenige Ausnahmen unumstritten war. Die Übereinstimmung wurde auch durch das alliierte Memorandum vom 2. März 1949 nicht in Frage gestellt, in dem die Militärgouverneure eine neue Begriffsbestimmung der damals noch als „Vorranggesetzgebung" bezeichneten konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes vorschlugen[86]. Diesem Konsensus liegt ein gewisser Auffassungswandel derjenigen Gruppen im Parlamentarischen Rat zugrunde, welche das konstitutionell demokratische Modell vertraten. Unter dem Eindruck der vielfältigen Aufgaben für den Gesetzgeber in der Nachkriegssituation gewannen die staatlichen Lenkungs- und Gestaltungsfunktionen auch für die Vertreter ursprünglich entgegengesetzter Vorstellungen an Bedeutung. Die Überlegungen in der CDU/CSU-Fraktion zur Frage der Gesetzgebungskompetenzen lassen sich anhand der Ausführungen des Abg. Dr. Walter Strauss bei den Ausschußberatungen nachzeichnen: Strauss äußerte bereits in der dritten Sitzung des Zuständigkeitsausschusses, in seiner Fraktion bestehe die Auffassung, die „moderne Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens" mache es erforderlich, dem Bund eine „weite Spanne von Gesetzgebungszuständigkeiten zu geben"[87]. Im Hauptausschuß wies er erneut auf diesen Zusammenhang hin und erklärte, man habe bei der vorbereitenden Arbeit in den Fachausschüssen die Bundeszentrale hinsichtlich der Kompetenzaufteilung bewußt „sehr stark gemacht". Ausschlaggebend sei der Gesichtspunkt gewesen, daß die Verfassung „unter modernen Verhältnissen, insbesondere unter den Notverhältnissen unseres Landes . . . keine Möglichkeit verbauen" dürfe, indem sie dem Bund ein zu geringes Maß an Kompetenzen zuweise. Auch Mitglieder des Parlamentarischen Rates, die ursprünglich anderer Auffassung gewesen seien, hätten sich dieser Einsicht nicht verschließen können. Dieses Zugeständnis der CDU/CSU-Fraktion wurde jedoch mit der Bedingung verknüpft, daß die Länder über den Bundesrat an der Willensbildung des Bundes entsprechend stärker beteiligt werden[88]. Die tagespolitischen Aufgaben der Nachkriegszeit haben auf diesem Wege zur Wiederaufnahme des traditionellen deutschen Föderalismuskonzepts beigetragen, das sich durch die Mitwirkung der Länder an den Entscheidungen des Bundes auszeichnet

[86] Hier muß auf die ausführlichere Darstellung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. Bd. 1, S. 465/466 und 496ff. (vgl. Anm. 3), sowie bei John Ford Golay, The Founding of the Federal Republic of Germany, Chicago 1958, S. 100ff., verwiesen werden.

[87] Parl. Rat – Zuständigkeitsausschuß, 3. Sitzung vom 23. 9. 1948 (Stenoprotokoll S. 3/4).

[88] Parl. Rat – Hauptausschuß, 11. Sitzung vom 30. 11. 1948.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

und von Golay im Unterschied zum amerikanischen Modell als funktionaler Föderalismus bezeichnet wird[89].

Die Zustimmung der FDP-Fraktion zu den weitgehenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes kommt weniger überraschend, weil in ihrer verfassungspolitischen Zielsetzung die vertikale Machtaufteilung zwischen Bund und Ländern keine vergleichbare Rolle spielte. Sie hätte allerdings die Möglichkeit gehabt, eine verstärkte Kontrolle der Bundesgesetzgebung durch das Verfassungsgericht anzustreben und etwa die Bedürfnisfrage in der konkurrierenden Gesetzgebung zur justitiablen Frage zu erklären. Trotz der anderslautenden Ausführungen Dehlers vor dem Plenum des Parlamentarischen Rates wurden in den Reihen der FDP jedoch die Gestaltungsfunktionen des modernen Staates zunehmend anerkannt. Diese Tendenz kam schließlich im Sozialprogramm der Partei aus dem Jahre 1952 deutlich zum Ausdruck[90]. Die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Menzel zu Beginn der Grundgesetzberatungen zeigen, daß die sozialdemokratische Fraktion des Parlamentarischen Rates den Einfluß der Zeitumstände auf die Haltung der anderen Fraktionen in ihr taktisches Kalkül einbezog. Menzel sagte, die Verfassungsdiskussion im Zonenbeirat der britischen Zone habe erwiesen, daß man sich über die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung sehr schnell einigen könne, wenn man erst einmal an die konkrete Beratung der einzelnen Punkte herangehe und dabei „von allem Theoretisch-Politischem, von allen Ismen" absehe. Im Zonenbeirat sei man damals nach Abschluß der Debatte erstaunt gewesen, mit welcher Einmütigkeit eine „Fülle von Sachgebieten" dem Reich zugestanden und den Ländern entzogen wurden. Die Ergebnisse von Herrenchiemsee bestätigten seiner Ansicht nach diese Erfahrungen, denn auch dort habe man für nicht weniger als 44 „zum Teil recht umfangreiche Gebiete" die Zuständigkeit des Bundes ausgesprochen[91].

Die vorangehenden Bemerkungen zum Verlauf der Grundgesetzberatungen haben naturgemäß fragmentarischen Charakter. Sie sollen im Rahmen dieses Beitrages nur zeigen, daß sich die Gegenüberstellung der beiden Demokratievorstellungen auch für die Entstehung der Bundesrepublik im engeren Sinne als ein brauchbarer Forschungsansatz erweist. Die Akzentverlagerung vom Grundrechts- zum Zuständigkeitsteil wurde jedoch mit Absicht etwas ausführlicher dargestellt. Hieraus ergeben sich nämlich Ansatzpunkte für ein Gesamtbild der mit dem Grundgesetz kodifizierten Demokratieform, welches sich auch bei einer Ausweitung der Analyse nur unwesentlich verändern wird. Der oben erläuterte Auffassungswandel auf Seiten der CDU/CSU und FDP zum Umfang der Staatstätigkeit hatte zur Folge, daß der Parlamentarische Rat die Verteilungs- und Gestaltungsfunktionen des modernen Staates mit überwiegender Mehrheit akzeptierte. Die Anerkennung des Sozialstaatsgedankens kommt dementsprechend in erster Linie in

[89] J. F. Golay, The Founding of the Federal Republic of Germany, a.a.O., S. 27–28.

[90] Hierzu M. G. Lange, Die FDP – Versuch einer Erneuerung des Liberalismus, a.a.O., S. 317ff.

[91] Parl. Rat – Plenum, 3. Sitzung vom 9. 9. 1948.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

den Zuständigkeitsbestimmungen der Verfassung zum Ausdruck. Die inhaltliche Bestimmung des Sozialen sollte allerdings dem politischen Willensbildungsprozeß vorbehalten bleiben. Diese Beurteilung wird durch die Beratungen zur Steuergesetzgebung noch einmal bestätigt: Der FDP-Abgeordnete Dr. Höpker-Aschoff befürwortete in seinem Bericht über das Finanzwesen eine einheitliche Steuergesetzgebung durch den Bund, weil Finanzpolitik gleichzeitig als Sozial-, Wirtschafts- und Währungspolitik anzusehen sei. Der Staat habe die Möglichkeit, durch Kredite den „Ablauf der Konjunkturen" zu bestimmen und könne auch mit entsprechenden Mitteln die Kaufkraft des Geldes beeinflussen. Alle diese Aufgaben seien jedoch für ein einheitliches Wirtschaftsgebiet nur vom „zentralen Gesetzgeber" wahrzunehmen. Höpker-Aschoff bezog sich bei seinen Ausführungen ausdrücklich auf die Arbeiten des englischen Wirtschaftswissenschaftlers John M. Keynes[92]. Während der Herrenchiemsee-Entwurf mit seinen Alternativvorschlägen eine Aufteilung der Steuergesetzgebung zwischen Bund und Ländern anstrebte, setzte sich im Parlamentarischen Rat die Auffassung durch, daß der Bund in diesem Bereich bis auf die Steuern von ausgesprochen lokaler Bedeutung über eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung verfügen müsse. Diese Konzeption wurde in der Schlußphase der Beratungen trotz des alliierten Einspruchs aufrechterhalten. Insgesamt ist die im Grundgesetz enthaltene Demokratievorstellung daher als soziale Demokratie zu bezeichnen, wenn hierunter die bewußte Ausdehnung der politischen Entscheidungsgewalt auf den Bereich der Sozial- und Wirtschaftsordnung verstanden wird. Die allgemeine Anerkennung der staatlichen Gestaltungsaufgaben beinhaltet im Grunde eine Kritik am Konstitutionalismus, welcher sich nach der eingangs zitierten Definition Franz Neumanns durch Doktrinen und Praktiken auszeichnet, denen mehr daran liegt, die Macht zu beschränken, als sie für soziale Zwecke zu verwenden. Der konstitutionellen Demokratie entsprach offensichtlich das Bild eines begrenzten Staates, dem eine sich weitgehend selbst regelnde Gesellschaft gegenüberstand. Diese Disposition wird auch vom Motivationsbereich dieser Demokratievariante her bestätigt, wo die Auseinandersetzung mit den Erscheinungsformen der modernen Massengesellschaft breiten Raum einnahm. Die Kritik der einschlägigen Publizistik richtete sich vor allem gegen die Auflösung traditioneller Gemeinschaften und gegen die wachsende gesellschaftliche Interdependenz. Sie bezieht sich damit auf zwei soziale Grundprozesse, die nach Karl Mannheim ausschlaggebend für die Herausbildung der modernen Gesellschaft sind[93]. Man kann daher die konstitutionelle Demokratie unter den Bedingungen der Nachkriegssituation als konservative Demokratieform bezeichnen, deren Unzulänglichkeit im weiteren Verlauf der Diskussion zum Teil von ihren Anhängern selbst erkannt wurde.

Aus der Akzentverlagerung vom Grundrechts- zum Zuständigkeitsteil läßt sich neben dem Gedanken der Sozialstaatlichkeit eine zweite Demokratieeigenschaft

[92] Vgl. Parl. Rat – Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, Bonn 1948/49, S. 55.

[93] Karl Mannheim, Freedom, Power and Democratic Planning, London 1950, S. 11ff..

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

©Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

ableiten: Die Grundgesetzberatungen zeichnen sich, wie wir gesehen haben, durch den bewußten Verzicht auf Programmsätze zur Sozial- und Wirtschaftsordnung aus und heben sich damit vom Vorbild der Weimarer Reichsverfassung sowie der Länderverfassungen ab. Nach vorherrschender Auffassung des Parlamentarischen Rates soll der Bereich des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens grundsätzlich vom Gesetzgeber gestaltet werden. Der Verfassungsgeber hat sich auf diese Weise, wie Hartwich mit Recht betont, für das Prinzip der „unaufhebbaren Offenheit" entschieden[94]. Unter den Bedingungen der organisierten Massengesellschaft kann dies aber nur bedeuten, daß der Konsensus der konkurrierenden Gruppen über die Sozialordnung entscheidet. Die Verlagerung des sozialen Gehalts der Verfassung vom Grundrechtsteil in den Zuständigkeitskatalog ist damit als Nachweis für die Tatsache anzusehen, daß die im Parlamentarischen Rat repräsentierten politischen Gruppierungen mit überwiegender Mehrheit ein Gemeinwesen anstrebten, welches den Grundsätzen der pluralistischen Demokratie entspricht. Für die mit dem Grundgesetz festgelegte Demokratieform bietet sich daher zusammenfassend die Bezeichnung des pluralistischen Sozialstaats an, oder – wenn man den problematischen Staatsbegriff vermeiden will – der Begriff der pluralistischen und sozialen Demokratie. In dieser Begriffsbestimmung kommt die enge Verbindung von Staat und Gesellschaft zum Ausdruck, welche durch kein vorgegebenes oder postuliertes Staatsziel beeinträchtigt wird.

[94] H. -H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, a. a. O., S. 50.

Jahrgang 22 (1974), Heft 1
Inhaltsverzeichnis: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv.html
URL: http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1974_1.pdf
VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Institut für Zeitgeschichte München-Berlin
Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte