

Friedrich-Ebert-Stiftung

Hans Mommsen :

Lehren aus der Geschichte der Weimar Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49

Bei den Verfassungsberatungen im Parlamentarischen Rat stand den Abgeordneten das Schicksal der Weimarer Republik vor Augen, deren Scheitern nicht zuletzt auf grundlegende Mängel der Reichsverfassung zurückgeführt wurde. Zugleich betrachteten sie die nationalsozialistische Machteroberung als schicksalhaftes Menetekel, und daher waren die Verfassungsväter und -mütter bemüht, das neue Staatswesen so diktaturfest wie immer möglich zu machen. Die Doppelerfahrung des Scheiterns von Weimar und der nationalsozialistischen Diktatur schien einer einfachen Rückkehr zur Weimarer Reichsverfassung den Weg zu verlegen, wenngleich die unter dem Einfluß der Besatzungsmacht verabschiedeten Länderverfassungen daran weitgehend anknüpfen.

...

Einigkeit bestand begreiflicherweise darin, den plebiszitär gewählten Reichspräsidenten, der als „Ersatzkaiser“ fungierte, zu beseitigen und in dieser Hinsicht an den westlichen Typus des parlamentarischen Systems anzuknüpfen. ...

Gleichwohl war die Schlußfolgerung des Parlamentarischen Rates vollauf berechtigt, dem Bundespräsidenten die bisherigen Prärogativen zu entziehen, die seinem Vorgänger ermöglichten, in die laufende Politik einzugreifen und insbesondere wichtige Personalentscheidungen vorzunehmen. Die gleichzeitig im Grundgesetz vollzogene Stärkung der Stellung des Bundeskanzlers stellte eine natürliche Konsequenz daraus dar. Die Hervorhebung der Richtlinienkompetenz und die Verhinderung, einzelne Minister durch Mißtrauensvoten aus dem Kabinett „hinauszuschießen“, zielten auf die Stärkung des Kanzlers. Der Weg zur Kanzlerdemokratie, der dadurch eröffnet wurde, war freilich damit nicht wirklich beabsichtigt.

...

Wie sehr die Furcht vor destruktiven Mehrheitsbildungen auch 1948 nachwirkte, geht aus den vielfältigen Bemühungen in und außerhalb des Parlamentarischen Rates wie schon in Herrenchiemsee hervor, den Bundesrat zur Legalitätsreserve auszubauen und dem Bundestag die volle Souveränität zu verweigern. So forderte Erich Köhler, der Führer der hessischen CDU, einen „Schutz vor dem Machtrausch der politischen Parteien“ [Fn 11: *Adolf Süsterhenn: Ein- oder Zweikammersystem?*, in: *Rheinischer Merkur* vom 8. und 15. Oktober 1946.]

...

Analog dazu wandte sich eine starke Strömung sowohl im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat gegen den Einbau plebiszitärer Elemente in die künftige Verfassung. Dabei konnten sich unterschiedliche politische Lager zusammenfinden. Die SPD und die Anhänger eines reinen Parlamentarismus hatten die verhängnisvollen Wirkungen der Volkswahl des Reichspräsidenten und des Volksbegehrens gegen den Young-Plan vor Augen. Demgegenüber entsprang die Ablehnung plebiszitärer Formen im bürgerlichen Lager einer weit verbreiteten Skepsis gegen jede Variante der unmittelbaren Demokratie, die nicht durch gestufte Delegation und indirekte Wahlen gezähmt war.

...

Die zweifellos wichtigste Konsequenz des Parlamentarischen Rates aus den Erfahrungen der Dauerkrise von Weimar stellte die Akzeptanz der politischen Parteien als unerläßlicher Instrumente der Willens- und Mehrheitsbildung dar. Allerdings geschah dies nicht ohne Widerstände, und Robert Lehr äußerte, daß „die künftige gesamtdeutsche Verfassung“ das Übergewicht der politischen Parteien wieder beseitigen müsse, das auch von führenden Repräsentanten der CDU, darunter von Theodor Steltzer, erbittert bekämpft wurde. [Fn 13: *Ebenda*, S. 89; *Wolfgang Benz (Hrsg.): Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949*, München 1979, S. 194 f.]

...

Flankierend dazu suchte man durch die Einführung der Fünfprozentklausel der im Blick auf Weimar befürchteten Parteienzersplitterung zu begegnen. In gewissem Umfang hat sich dies als zweckmäßig erwiesen, jedoch sollte nicht übersehen werden, daß die Existenz von Splitterparteien nicht das eigentliche Problem der in Weimar erschwerten Koalitionsbildung darstellte, zumal deren Anteil niemals über 15 Prozent hinausging und damit in einer mit der Bundesrepublik durchaus vergleichbaren Größenordnung lag. Überdies hätte ein solches Wahlrecht nach dem September 1930 vor allem die DDP, die DVP und überhaupt die eine Neuformierung des funktionsschwachen Parteiensystems anstrebenden Kräfte getroffen.

...

Zwei Faktoren müssen jedoch, wenn die historischen Vorbedingungen der Verfassungsgebung des Parlamentarischen Rates in den Blick genommen werden, besondere Erwähnung finden. Der eine ist der Grundsatz der Grundrechtsdrittwirkung und die herausragende Stellung des Bundesverfassungsgerichts als neben Regierung und Parlament drittem Staatsorgan. Es hat, trotz der Einrichtung des Staatsgerichtshofes, keine Parallele in Weimar, obwohl dieses die Einwirkung der Obergerichte in den politischen Entscheidungsprozeß durchaus kannte, die sich nachteilig für die parlamentarische Willensbildung auswirkte. Zweifellos liegt mit der Ausübung der Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht eine zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes noch nicht voll ausgebildete Abweichung vom westlichen Parlamentarismus-Typus vor, welche die Gefahr einer fortschreitenden Aushöhlung der Souveränität des Parlaments und dessen schleichender Delegitimierung einschließt.

Die andere Veränderung betrifft das sich erst in den ersten beiden Kabinetten Konrad Adenauers herausbildende gewandelte Demokratieverständnis, welches das englische Vorbild aufnimmt und von einem Ringen zwischen Regierungsparteien und Opposition ausgeht. Den Parteien fällt damit die Rolle der Mehrheitsbeschaffung für die Kanzlerbestellung zu, die an die Stelle der noch 1949 vorherrschenden Funktion einer anteiligen Repräsentation gesellschaftlicher Interessen getreten ist und damit die Bildung großer Volksparteien erst ermöglichte. Die ältere Einstellung spiegelte sich an dem bis in die 50er Jahre hinein auf Länderebene beibehaltenen System der Allparteienregierung, aus dem allerdings rasch die KPD herausfiel. [Fn 17: Vgl. Gerhard Lehmbruch: *Parteienwettbewerb im Bundesrat*, Stuttgart 1976, S. 29 f. sowie Dolf Sternberger: *Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition*, Meisenheim 1956.] Adenauers Entschluß, ein Koalitionskabinett mit einer ursprünglich denkbar schwachen Mehrheit zu bilden, und Kurt Schumachers Entscheidung, in die Opposition zu gehen, haben diesen grundlegenden Wandel im Demokratie- und Parlamentarismusparadigma möglich gemacht und damit in einem entscheidenden Punkt die Abwendung vom Weimarer System.

...

Was die Lehren aus der nationalsozialistischen Diktatur angeht, so steht in erster Linie die Erfahrung im Vordergrund, daß alles darauf ankommt, einer schleichenden Aushöhlung der öffentlichen Institutionen zu begegnen und die Unabhängigkeit der Rechtsprechung sicherzustellen, dies allerdings mit der Maßgabe, dafür Sorge zu tragen, daß Richter und Staatsanwälte auf der Grundlage der demokratischen Verfassung stehen. Die Bereitwilligkeit, mit der sich die Funktions-

eliten in den Dienst des NS-Regimes auch dort gestellt haben, wo der rechtsdurchbrechende und inhumane Charakter der angestrebten Zielsetzungen klar erkennbar war, ist auch mit dem nachwirkenden Legalitätskult in Deutschland zu erklären. Dieser schlägt sich auch darin nieder, daß es eine Tradition des Widerstandsrechts unter dem Einfluß des lutherischen Landeskirchentums und der idealistischen Philosophie - im Unterschied zu Westeuropa - nicht gegeben und sich die vorbehaltlose Anerkennung des Widerstands gegen Hitler im Nachkriegsdeutschland erst zögernd durchgesetzt hat. [Fn 21: Vgl. ders.: *Widerstandsrecht und totalitäre Diktatur*, in: Franz-Josef Hutter/Carsten Tessmer (Hrsg.): *Die Menschenrechte in Deutschland*, München 1997, S. 135 ff.]

Versucht man abschließend, zu einem Fazit zu gelangen, inwieweit aus der Erfahrung der Weimarer Republik und des Dritten Reiches Lehren gezogen worden sind und wie sie in die Verfassungsform und -wirklichkeit Eingang gefunden haben, ergibt sich eine ambivalente Aussage. Die unmittelbaren Folgerungen, die aus der angeblichen oder tatsächlichen Funktionsschwäche der Weimarer Reichsverfassung im Parlamentarischen Rat gezogen worden sind, haben sich teilweise als positive Errungenschaft erwiesen, teilweise aber auch als mit unzutreffenden historischen Argumenten abgestützte Verfassungsaussagen, die eine mehr oder minder deutliche Verwandtschaft zu den Ideen des „deutschen Weges“ und des Weimarer Anti-Parlamentarismus verraten. Die Kritik am Plebiszit gehört dazu ebenso wie die völlige Überschätzung der Auswirkungen des Verhältniswahlrechts von Weimar, obwohl die gefundenen Alternativen sich unbestreitbar bewährt haben.

...

Die wichtigste Lehre, welche die Verfassungsväter, mit der Festlegung der Unabänderlichkeit der Grundrechte, und das deutsche Volk im ganzen aus dem Scheitern der Weimarer Reichsverfassung, ihrer Aushöhlung und Ausbeutung durch Adolf Hitler und die NSDAP gezogen haben, liegt in der Anerkennung der Unentbehrlichkeit einer Verfassungsordnung, welche die Freiheitsrechte des Einzelnen gegenüber politischer Manipulation schützt, die Partizipation der Bürger sicherstellt und eine Verselbständigung der Staatsmacht verhindert. Gerade die Erfahrungen im Übergang vom parlamentarischen zum semi-präsidentiellen System in Weimar in den Jahren 1930 bis 1933, damit der schrittweisen Unterminierung des Repräsentationsprinzips und der Ausbildung autoritärer Strukturen, sind eine stets aktuelle Herausforderung an die Bundesrepublik Deutschland, das demokratische System mit innerem Leben zu erfüllen und gegenüber dem Bürger glaubwürdig zu halten.