

**GEGEN »PARLAMENTSABSOLUTISMUS«
UND »DIKTATUR DER MEHRHEIT«.**

**DAS PARLAMENTARISMUSVERSTÄNDNIS
DER CDU/CSU-FRAKTION IM
PARLAMENTARISCHEN RAT 1948–1949**

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Die Fundamentalentscheidung für das parlamentarische System	4
3.	Die parlamentarismuskritische Haltung der CDU/CSU	6
3.1	Das Schreckbild des »Parlamentsabsolutismus«.....	6
3.2	Das Idealbild und die Wirklichkeit des Parlamentariers.....	7
3.3	Die Rolle des historischen Erfahrungshorizontes und des aktuellen Kontextes.....	9
	a) Das »Gespenst von Weimar«.....	10
	b) Die Krise des Parlamentarismus in der Nachkriegszeit.....	10
4.	Die Modifikationen des parlamentarischen Systems	11
4.1	Die Funktion des Wahlsystems als Mittel zur Qualitätssteigerung des Parlaments	12
4.2	Die Forderung nach Gegengewichten gegen das Parlament.....	13
4.2.1	Die stabilisierende Funktion der Zweiten Kammer.....	13
	a) Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Zweiten Kammer	14
	b) Die Abgeordneten in der Zweiten Kammer	15
4.2.2	Die Beteiligung des Staatsoberhauptes an der Regierungsbildung	16
5.	Schlußbetrachtung	17
6.	Literaturverzeichnis	19
6.1	Quellen.....	19
6.2	Darstellungen.....	19

1. Einleitung

Nach dem totalen Zusammenbruch von 1945 gehörte die Wiedererrichtung der parlamentarischen Demokratie zu den erstrangigen Aufgaben des Neubeginns in Deutschland. Wenngleich die Diskussion um die politische Nachkriegsordnung bereits während des Krieges – namentlich in den Kreisen des Widerstandes – ihren Anfang nahm, erfolgte die konkrete verfassungsrechtliche Ausgestaltung der neuen Ordnung im *Parlamentarischen Rat*, der vom 1. September 1948 bis zum 23. Mai 1949 in Bonn tagte und als Ergebnis das ›Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland‹ verabschiedete.

Bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland handelte es sich jedoch nicht um eine bloße verfassungsrechtliche Restitution der ersten deutschen Demokratie von 1919, sondern um eine *Modifikation*, die aus der historischen Erfahrung die notwendigen Lehren zu ziehen bestrebt war.¹ Primäres Ziel der Verfassungsschöpfer war es, das parlamentarische System zu stabilisieren und gegen mögliche Krisen zu immunisieren – damit (gemäß dem später formulierten bekannten Diktum von Fritz René Allemann),² sich in der Bonner Demokratie nicht die Geschichte der Weimarer Republik wiederholen würde. Dabei ist allgemein festzustellen, daß viele Verfassungsmodifikationen des Parlamentarischen Rates zu Lasten der Parlamentsrechte gingen.³

Es ist nun insbesondere zu vermuten, daß gerade in den Kreisen der konservativen Abgeordneten des Parlamentarischen Rates die Vorbehalte gegenüber dem Parlamentarismus am ausgeprägtesten waren. Aus diesem Grund soll in der vorliegenden Arbeit speziell eine Untersuchung des Parlamentarismusverständnisses der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat erfolgen.⁴ Trotz des Charakters der CDU/CSU als einer überaus heterogenen Partei,⁵ soll im folgenden versucht werden, grundsätzliche und übergreifende Positionen ihrer Mitglieder herauszuarbeiten. Als Quellengrundlage dienen neben der mehrbändigen Edition ›Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle‹ sowie den Verhandlungsprotokollen des Hauptausschusses vor allem die Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Fraktion.

Die Arbeit eröffnet mit einer kurzen Darstellung der Grundsatzentscheidung für die Wiedererrichtung des parlamentarischen Systems nach westeuropäischem Vorbild, die, trotz aller Kritik an diesem System, bei allen gestaltenden politischen Kräften in Deutschland unumstritten war (Kap. 2). Die kritische Haltung der Angehörigen der Unionsfraktion ist Gegenstand des folgenden Kapitels. Zuerst sollen die allgemeinen parlamentarismuskritischen Argumente – unter dem Schlagwort des ›Parlamentsabsolutismus‹ zusammengefaßt – herausgearbeitet werden (Kap. 3.1), bevor ein näherer Blick auf das Bild und das Verständnis vom modernen Parlamentarier geworfen wird (Kap. 3.2) und schließlich der Einfluß des historischen und aktuellen Erfahrungshorizontes beleuchtet werden soll (Kap. 3.3). Der Kritikpunkte am parlamentarischen System werden im zweiten Hauptabschnitt der Arbeit die Vorschläge für seine Modifikation gegenübergestellt. Drei solcher Vorschläge sollen in der Arbeit eingehender behandelt werden: Zum Ersten versprach man sich vom Wahlrecht die Funktion, die personelle Qualität des Parlaments zu erhöhen (Kap. 4.1), sodann forderte man die Schaffung von parlamentarischen Gegengewichten – zum

¹ Vgl. allgemein Hans Mommsen, Lehren aus der Geschichte der Weimarer Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49, in: Dieter Dowe (Hg.), Lernen aus der Vergangenheit!? Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz. Vortrag und Podiumsdiskussion eines Kolloquiums des Gesprächskreises Geschichte der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn am 27. August 1998 (= Gesprächskreis Geschichte, Hft. 22), Bonn 1998, S. 7-18.

² Fritz René Allemann, Bonn ist nicht Weimar, Köln/Berlin 1956.

³ Zur Einordnung dieses Phänomens in den gesamteuropäischen Kontext vgl. Karl Dietrich Bracher, Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa, in: Ders., Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte, Bern/München/Wien 1964, S. 382-405.

⁴ Diese Beschränkung lediglich auf die Unionsparteien rechtfertigt sich auch aus arbeitsökonomischen Gründen, da eine Behandlung der übrigen als konservativ zu geltenden Parteien (DP und Zentrum) den Umfang der vorliegenden Arbeit sprengen würde.

⁵ Zur Entstehungs- und Frühgeschichte der CDU/CSU vgl. Winfried Becker, CDU und CSU 1945-1950. Vorläufer, Gründung und regionale Entwicklung bis zum Entstehen der CDU-Bundespartei (= Studien zur politischen Bildung, Bd. 13), Mainz 1987 sowie Hans-Otto Kleinmann, Geschichte der CDU 1945-1982, Stuttgart 1993.

Zweiten – in Form einer Zweiten Kammer (Kap. 4.2.1) sowie – zum Dritten – in Form einer Einbeziehung des Staatsoberhauptes (Kap. 4.2.2).

2. Die Fundamentalentscheidung für das parlamentarische System

Die Wiedereinführung der parlamentarischen Demokratie gehörte im Nachkriegsdeutschland zum Konsensbereich aller maßgeblichen politischen Richtungen.⁶ Der Parlamentarische Rat schloß sich diesem Votum an: »Da wir uns zu dem Grundsatz bekennen, daß das Volk der naturrechtliche Träger des Staatsgedankens ist, entscheiden wir uns für das *parlamentarische Regierungssystem*, d.h. für die Selbstregierung des Volkes durch seine gewählten Vertreter.«⁷ Eine zuvorige staatsrechtliche Diskussion über diesen Entschluß durch eine generelle Klärung des Demokratieverständnisses in Form einer allgemeinen historisch-politischen und staatsphilosophischen Aussprache fand allerdings nicht statt. Ob es der Wunsch war, die Verfassungsarbeit in möglichst kurzer Zeit zu einem abschließenden Ende zu führen, wie Volker Otto gemeint hat,⁸ oder die Tatsache eine Rolle spielte, daß ein Großteil der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates bereits routinierte Parlamentarier mit einschlägiger Parlamentserfahrung⁹ – sei es durch den Weimarer Reichstag, sei es durch die neugeschaffenen Länderparlamente – und insofern also »Praktiker« waren – die grundsätzliche Entscheidung für das parlamentarische System erfolgte ebenso rasch wie unreflektiert, indem der Entwurf des Herrenchiemseer Verfassungsausschusses als Grundlage der weiteren Beratungen übernommen wurde.¹⁰

Die Beratungen über die Institutionalisierung des Parlaments¹¹ gestalteten sich dann auch als »nahezu unproblematisch«.¹² Der Bundestag galt dem Parlamentarischen Rat als »das streng unitarische Organ des Bundes« »wie der Reichstag der Weimarer Zeit«;¹³ in den Augen der Verfassungsschöpfer war er als »eines der Hauptorgane des Staates«¹⁴ der »eigentliche Repräsentant der deutschen Demokratie«.¹⁵ Jene hier zitierten Aussagen, obgleich allesamt von Angehörigen der CDU/CSU-Fraktion getroffen, waren allgemeiner Konsens und hätten in ähnlicher Form von den Vertretern aller Parteien geäußert werden können.

Für die konkrete verfassungsrechtliche Organisation des zu schaffenden deutschen Staates und seiner Organe war der »Ausschuß für Organisation des Bundes« (bzw. »Kombinierter Ausschuß«) zuständig.¹⁶ In der konstituierenden Sitzung des Ausschusses stellte der Abgeordnete Ru-

⁶ Vgl. Karlheinz Nclauß, *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949*, Paderborn u. a. 1998, S. 176.

⁷ Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 9: Plenum, bearb. von Wolfram Werner, München 1996, S. 59 (Hervorheb. i. Orig.) – im folgenden zitiert als »Akten und Protokolle 9«. Zu den Verfassungsberatungen im Parlamentarischen Rat vgl. ausführlich Klaus-Berto v. Doemming/Rudolf Werner Füsslein/Werner Matz, *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, in: Gerhard Leibholz/Hermann v. Mangoldt (Hgg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 1, Tübingen 1951.

⁸ Volker Otto, *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 42), Düsseldorf 1971, S. 123.

⁹ Siehe die Biographien bei Richard Ley, *Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Ihre Wahl, Zugehörigkeit zu Parlamenten und Regierungen. Eine Bilanz nach 25 Jahren*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4, 1974, S. 373-391.

¹⁰ Vgl. v. Doemming/Füsslein/Matz, *Entstehungsgeschichte*, S. 346. Freilich waren viele Abgeordnete des Parlamentarischen Rates auch Teilnehmer des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee gewesen, doch unterblieb auch dort – angesichts der knapp bemessenen Zeit und der Fülle der Aufgaben – eine grundsätzliche staatsrechtliche Diskussion.

¹¹ Der Terminus »Parlament« wird hier und im folgenden i.e.S. nur synonym verwandt für den Bundestag (über dessen Bezeichnung der Parlamentarische Rat ja im Verlauf der Verhandlungen erst noch zu bestimmen hatte), also für die direkt gewählte Volksvertretung auf Bundesebene.

¹² Michael F. Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*, Göttingen 1998, S. 69. Zum Gang der Beratungen siehe ebenda, S. 69-76.

¹³ Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 2 (im folgenden zitiert als »Hauptausschuß«).

¹⁴ Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 13, Teilbd. 1: Ausschuß für Organisation des Bundes/Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bearb. von Edgar Büttner/Michael Wettengel, München 2002, S. 181 (im folgenden zitiert als »Akten und Protokolle 13/1«).

¹⁵ Akten und Protokolle 9, S. 518.

¹⁶ Der Ausschuß für die Organisation des Bundes konstituierte sich am 15. September 1948 (und tagte zunächst als sog. Kombiniertes Ausschuß gemeinsam mit dem Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bis sich beide am 20. Oktober

dolf Katz (SPD) apodiktisch fest, daß sich eine »Generaldebatte erübrige«.¹⁷ Begonnen wurden die Beratungen in der zweiten Sitzung (16. September 1948) mit dem Abschnitt »Bundestag«, weil dieser sich nach Einschätzung des Ausschußvorsitzenden Robert Lehr (CDU) als das »einfachste Kapitel«¹⁸ erweisen würde. Lehr gab in dieser Sitzung ohne Widerspruch der Anwesenden die Grundzüge des zu schaffenden Parlaments bekannt: »[Es] ist kein Zweifel darüber gewesen, daß man ein echtes Parlament schaffen sollte, daß vom deutschen Volke unmittelbar gewählt werden soll. ... Nach dem Herrenchiemseer Entwurf hat dieses Parlament drei Hauptfunktionen. Einmal soll es der wesentliche Träger der Gesetzgebung sein. Zweitens soll die Regierung ... von diesem vom Volke gewählten Parlament abhängig sein, und drittens soll es mitwirken bei der Wahl des Bundespräsidenten.«¹⁹ Angesichts dieser Minimaldefinition der Befugnisse eines modernen Parlaments überrascht es nicht, daß sie auch im fortgeschrittenen Verlauf der Beratungen auf ungeteilte Zustimmung stoßen sollte.²⁰ Uneinigkeit bestand im Beratungsabschnitt »Bundestag« im Organisationsausschuß lediglich über die Zahl der Abgeordneten und den Namen des Parlaments.

Die für das Parlamentarismusverständnis eigentlich konstitutiven Fragen über die Kompetenzen des Parlaments in Beziehung zu den anderen Verfassungsorganen wurden erst im Zusammenhang mit den übrigen Institutionen des Grundgesetzes vom Parlamentarischen Rat besprochen. Erst hier kamen die Meinungsverschiedenheiten seiner Mitglieder zum Vorschein. So kann ein genauerer Blick auf das Verständnis vom Verhältnis Parlament–Regierung bzw. Parlament–Zweite Kammer dazu beitragen, Differenzen aufzuzeigen, die durch das oben zitierte einmütige deklamatorische Bekenntnis zur Parlamentsdemokratie verdeckt werden. Volker Otto formulierte hierzu, »daß viele Ratsmitglieder den Regierungsprozeß nicht vom Parlament aus betrachteten, sondern von der Regierung ... aus.«²¹

Die fundamentale Entscheidung für das parlamentarische System verband sich mit einer allerdings ebenso einmütig gefällten Entscheidung für eine *Modifikation* dieses Systems gegenüber der verfassungsrechtlichen Vergangenheit in Deutschland. Der Abgeordnete Felix Walter (CDU) brachte dies im Hauptausschuß²² zum Ausdruck, indem er feststellte, daß sich der Organisationsausschuß zwar eindeutig für das parlamentarische System ausgesprochen hätte, »jedoch mit Abweichungen im Falle des Versagens der parlamentarischen Spielregeln«.²³ Es waren insbesondere die konservativen Parteien im Parlamentarischen Rat, die in den Diskussionen immer wieder ihr Mißtrauen und ihre Vorbehalte gegen das parlamentarische System zum Ausdruck brachten. Die Argumente der CDU/CSU-Vertreter sollen im folgenden Kapitel systematisch herausgearbeitet werden, um das dahinter liegende Parlamentarismusverständnis aufzuzeigen.

3. Die parlamentarismuskritische Haltung der CDU/CSU

3.1 Das Schreckbild des »Parlamentsabsolutismus«

1948 trennten). Zentrale Gegenstände der Beratungen in diesem Ausschuß waren die Aufgaben, Funktionen und Abhängigkeiten der Organe des künftigen Bundes. Die Beratungen dauerten bis zum 20. Januar 1949 an und wurden abschließend in Hauptausschuß und Plenum diskutiert, von letzterem schließlich verabschiedet. Vgl. allgemein zu Zusammensetzung, Aufgaben und Schwerpunkten des Ausschusses den darstellenden Teil in Akten und Protokolle 13/1, S. VII-CXVIII.

¹⁷ Akten und Protokolle 13/1, S. 2.

¹⁸ Akten und Protokolle 13/1, S. 6.

¹⁹ Akten und Protokolle 13/1, S. 6.

²⁰ Lediglich der Antrag auf Einführung einer »Regierung auf Zeit« aus den Reihen der FDP-Fraktion (Abg. Max Becker und Thomas Dehler) bedeutete eine Abkehr vom System der parlamentarischen Demokratie. Der Antrag wurde mit großer Mehrheit abgelehnt. Vgl. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 73-74. Die KPD hingegen nahm insofern eine generelle Sonderstellung ein, weil sie die traditionelle Gewaltenteilung aufheben und statt dessen ein absolutes Primat des Parlaments begründen wollte. Vgl. bspw. die Äußerungen des Abg. Hugo Paul in Akten und Protokolle 9, S. 138-139.

²¹ Otto, Staatsverständnis, S. 130.

²² Der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates konstituierte sich am 16. September 1948 und bestand aus 21 Mitgliedern. Er hatte die vorrangige Aufgabe, die Arbeiten der einzelnen Fachausschüsse zu koordinieren. Die grundsätzlichen politischen Entscheidungen wurden in ihm, und nicht im Plenum, das weitaus größer und schwerfälliger war und außerdem weniger Sitzungstage aufzuweisen hatte, getroffen. Vgl. allgemein Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, passim.

²³ Hauptausschuß, S. 26.

Die in den Jahren vor dem Zusammentritt des Parlamentarischen Rates in den Westzonen ausge­tragene verfassungspolitische Debatte spiegelt die weitverbreitete parlamentarismuskritische Ein­stellung wider. »Parteienzersplitterung, »destruktive Mehrheiten«, »Minderheitenkabinette« – dies waren die am häufigsten anzutreffenden inhaltlichen Kernpunkte der Kritik.²⁴ Die CDU/CSU in den Ländern bezog mit ihren Verfassungsvorstellungen schon frühzeitig eine dezidierte Stellung zu diesen Fragen (immer auch verbunden mit einer ausgeprägt föderalistischen Stoßrichtung).²⁵ Die Abgeordneten der Unionsparteien im Parlamentarischen Rat waren – wie der überwiegende Teil ihrer Kollegen in den anderen Fraktionen – geprägt von einem tiefen Bewußtsein über die Krise des Parlamentarismus nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa. Mit Blick auf die Verhältnisse insbesondere in der französischen IV. Republik²⁶ stellte der Abgeordnete Adolf Süsterhenn (CDU) fest, »daß wir alle von einem starken Mißtrauen gegenüber einem Mißbrauch des parlamentarischen Systems getragen sind.«²⁷ Es war vor allem die historische Entwicklung, die die Argumente für die Diagnose einer parlamentarischen Fehlentwicklung lieferte. Nicht bloß hatte das »hergebrachte parlamentarische System in der Vergangenheit zur Katastrophe des Par­lamentarismus in Deutschland geführt«,²⁸ sondern der Abg. Süsterhenn wies darauf hin, daß bereits 1914 der Reichstag »hinsichtlich der Kriegsverhütung ebenso versagte, wie auch die Parla­mente in England und Frankreich.«²⁹

Leitendes Motiv aller Äußerungen von Vertretern der CDU/CSU-Fraktion war die Furcht vor einem zu großen Einfluß des Parlaments auf Staat und Gesellschaft; ein solcher wurde gleichsam als eine Entartung des parlamentarischen Systems empfunden. Immer wiederkehrende Schlagworte, die besonders gern und häufig von den Mitgliedern der Unionsfraktion in die De­batte geworfen wurden, waren die Topoi vom »Parlamentsabsolutismus« und der »Diktatur der Mehrheit« – sowohl in den Auseinandersetzungen innerhalb der Ausschüsse des Parlamentari­schen Rates als auch in den internen Fraktionssitzungen. Das begriffliche Schreckbild des »Parla­mentsabsolutismus« erschien in der deutschen Nachkriegsdiskussion bereits um 1946.³⁰ Im Um­feld des Parlamentarischen Rates gewann es an zusätzlicher Brisanz durch die Verfassungsent­wicklung in der Sowjetischen Besatzungszone,³¹ auf die im Rat mehrfach angespielt wurde. Übereinstimmend wurde die Abwendung des »Parlamentsabsolutismus« durch die Etablierung der Prinzipien von »Gewaltenteilung«, »Föderalismus« und »Polarität der Kräfte« gefordert.³² – Der »Parlamentsabsolutismus« wurde als so gefährlich eingeschätzt, weil er die Gefahr der »Diktatur der Mehrheit« in sich berge: »[E]s kann auch eine Diktatur einer parlamentarischen Mehrheit ge­ben.«³³ Karlheinz Nicolauß weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß einige Vertreter der konservativen Parteien selbst die Machtergreifung der Nationalsozialisten im Kern als eine Mehr­heitsentscheidung des Parlaments auffaßten.³⁴

Es fällt auf, daß die Argumente gegen den »Parlamentsabsolutismus« an verschiedener Stelle mit einer Gegenüberstellung der Staatslehren von Rousseau und Montesquieu begründet wur­den.³⁵ Der Ablehnung einer »Verfassung à la Rousseau« mit einer »Konzentration der totalen

²⁴ Vgl. allgemein Mommsen, Lehren aus der Geschichte.

²⁵ Zu den Verfassungsentwürfen der CDU/CSU bis 1948 vgl. Rainer Salzmann (Bearb.), Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 2), Stuttgart 1981, S. XXVI-XXX.

²⁶ Siehe dazu unten Kap. 3.3.b)

²⁷ Hauptausschuß, S. 398.

²⁸ So der Abg. Lehr im Schriftlichen Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes, zitiert nach Akten und Protokolle 13/1, S. LXXIII.

²⁹ Akten und Protokolle 9, S. 49.

³⁰ Vgl. Nicolauß, Weg zum Grundgesetz, S. 92.

³¹ Siehe dazu unten Kap. 3.3.b)

³² Z.B. in den Äußerungen des Abg. Walter Strauß (CDU) in Akten und Protokolle 13/1, S. 58-59 sowie des Abg. Lehr in Akten und Protokolle 9, S. 518 (derselbe ähnlich in Salzmann, CDU/CSU, S. 20).

³³ Abg. Süsterhenn vor dem Plenum, Konrad Adenauer zitierend. Akten und Protokolle 9, S. 67. Vgl. außerdem die gleichlau­dende Warnung in derselben Sitzung vor »parlamentarische[n] Diktaturen«. Ebenda, S. 55.

³⁴ Nicolauß, Weg zum Grundgesetz, S. 92. Zu Theorie und Problematik des Mehrheitsprinzips in der parlamentarischen Demo­kratie vgl. allgemein Kurt Kluxen, Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt a. M. 1983, S. 212-220.

³⁵ Wohingegen der Rekurs auf die klassischen Staatstheoretiker ansonsten im Parlamentarischen Rat kaum eine Rolle gespielt hat.

Kompetenzfülle beim Parlament«³⁶ schloß sich ein Plädoyer für ein »System der Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus«³⁷ an. Der Frage, inwieweit diese Vorstellungen Ausdruck eines spezifischen Konzepts von der sog. »konstitutionellen Demokratie« waren – im Gegensatz zum Konzept der »sozialen Mehrheitsdemokratie«, wie es, trotz parteipolitischer Überschneidungen, vorrangig bei den Linksparteien zu finden war –, kann an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden. Nur so viel: Das Verständnis des parlamentarischen Systems als konstitutionelle Demokratie ist von einer zutiefst gesellschafts- und kulturkritischen Einstellung geleitet, was sich in einem generellen Mißtrauen gegenüber den Erscheinungen der modernen Massengesellschaft äußert: Das Parlament, das als verkleinertes Abbild der Gesellschaft aufgefaßt wird, soll durch Vorkehrungen der Gewaltenteilung (auf mehreren Ebenen) und Subsidiarität gezügelt werden. Basierend auf Theorien des Konservatismus und der katholischen Soziallehre, überrascht es nicht, daß derartige Denkhaltungen insbesondere in den Reihen der Unionsparteien verstärkt anzutreffen sind.³⁸

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es die Konzentration der Macht an einer Stelle im Verfassungssystem (»Parlamentsabsolutismus«) und der daraus resultierende große Einfluß des unmittelbar gewählten Parlaments und seiner Mehrheitsentscheidungen (»Diktatur der Mehrheit«) war, welche die Kritik der CDU/CSU-Abgeordneten hervorriefen.

3.2 Das Idealbild und die Wirklichkeit des Parlamentarierers

Der moderne Parlamentarismus ist akteursmäßig wesentlich gekennzeichnet durch den parteigebundenen, in freier und direkter Wahl gewählten Parlamentarier. Das vorherrschende Bild vom Abgeordneten kann wichtige Aufschlüsse über das Parlamentarismusverständnis insgesamt liefern. Wie sahen die Vertreter der Unionsparteien im Parlamentarischen Rat die Stellung und Funktion der Abgeordneten, und welche Rolle maßten sie den Parteien zu?

Der Abg. Süsterhenn umriß in der sechsten Sitzung des Plenums das Idealbild vom Parlamentarier mit den Worten, daß sie als freie Abgeordnete »durch Rede und Gegenrede die Wahrheit zu ermitteln« bestrebt sein sollten – um sogleich anzumerken, daß die Realität dagegen von »festgefügte[n] Parteifronten in festen Schlachtreihen« geprägt ist.³⁹ In der zweiten Plenumsitzung stellte derselbe Abgeordnete bereits die Diagnose, wonach auf den Parlamentarier – in allen Fraktionen, wie er betonte – »parteiideologische, parteitaktische und parteidisziplinäre Bindungen einen starken Einfluß ausüben«.⁴⁰ Dem *Realbild* des gebundenen, Parteien- und Verbändeinteressen unterworfenen Abgeordneten wird das *Idealbild* des unabhängigen, nur seinem Gewissen unterworfenen Parlamentarierers entgegengestellt: »Er ist Vertreter des ganzen Volkes und nicht einer bestimmten Partei«.⁴¹

Einige Vertreter der Unionsfraktion wiesen darauf hin, daß der die eben zitierte Auffassung ausdrückende Artikel 46 des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs,⁴² würde er in gleicher Form

³⁶ Abg. Süsterhenn im Hauptausschuß, in Hauptausschuß, S. 124.

³⁷ Abg. Josef Schwalber (CSU) im Plenum, Akten und Protokolle 9, S. 94. Freilich übersieht diese reine Bezugnahme auf die staatsrechtliche Trennung der Gewalten das eigentliche Ziel Montesquieus, welches letztlich auf eine Verteilung der sozialen Machtfaktoren (König, Adel, Bürgertum) hinauslief.

³⁸ Programmatisch formuliert vom Abg. Schwalber im Plenum (wobei zu überprüfen wäre, inwiefern sich die weltanschaulichen Grundsätze in dieser Frage zwischen CDU und CSU bzw. zwischen den CDU-Verbänden unterscheiden): »Für uns ist das Volk nicht eine ungliederte Masse, sondern ein wohlgeordneter Organismus, der sich auf den natürlichen Gemeinschaften aufbaut, auf Familie, Gemeinde und Staat, der sich also natürlich von unten nach oben aufbaut, bei dem die nächsthöhere Gemeinschaft jeweils organisch aus der unteren herauswächst ...« Akten und Protokolle 9, S. 94. Zur Gegenüberstellung beider Demokratiekonzepte vgl. Niclaß, Weg zum Grundgesetz, S. 73-109.

³⁹ Akten und Protokolle 9, S. 183-184. Ein solches Verständnis der Wesensart des Parlamentarismus – freie Diskussion ohne Parteieinwirkung – findet sich klassisch formuliert bei Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Berlin ³1961, der auf dieser idealtypischen Grundlage seine fundamentale Kritik am modernen Parlamentarismus entfaltet (»Zur Diskussion gehören gemeinsame Überzeugungen als Prämissen, Bereitwilligkeit, sich überzeugen zu lassen, Unabhängigkeit von parteimäßiger Bindung, Unbefangenheit von egoistischen Interessen«, S. 9).

⁴⁰ Akten und Protokolle 9, S. 62.

⁴¹ Abg. Schwalber im Organisationsausschuß in Akten und Protokolle 13/1, S. 163.

⁴² Art. 46 HChE: »Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.« Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard 1981, S. 588.

in das Grundgesetz übernommen, bei den Bürgern aufgrund seines Charakters als bloß »hohle Deklamation« »nur höhnische Kritik«⁴³ hervorrufen würde. Diese Erkenntnis zeigt deutlich, daß die Realität des später von Gerhard Leibholz beobachteten »Strukturwandels« vom »repräsentativen Parlamentarismus« zur »parteistaatlichen Demokratie« durchaus richtig erkannt wurde.⁴⁴ Freilich beurteilten einige der Ratsmitglieder den von Leibholz konstatierten Strukturwandel noch nicht als unumkehrbaren Prozeß, sondern als offene Entwicklung, die man noch durch Verfahrensregeln in der Verfassung zu beeinflussen können glaubte. Der Abg. Schwalber stellte in diesem Sinne im Organisationsausschuß die Frage, die seines Erachtens »wesentlich ist für den Begriff der Demokratie überhaupt«: »Schaffen wir eine freie Demokratie, in der freie Abgeordnete die Entscheidung geben, oder schaffen wir eine Staatsform, in der in erster Linie Parteiorganisationen das entscheidende Wort sprechen?«⁴⁵ Leibholz merkt an, daß die Verfassungsschöpfer mit Art. 21 Abs. 1 GG (Anerkennung des Mitwirkungsrechts der Parteien) und dem Art. 38 GG (Verständnis des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes) beide Demokratietypen – repräsentativer Parlamentarismus und parteistaatliche Demokratie – miteinander kombinieren wollten.⁴⁶ Offensichtlich kam man um eine Akzeptanz der Rolle der Parteien nicht herum, während man sich von der klassischen Vorstellung des Abgeordneten als Repräsentant des Volksganzen nicht lösen wollte – wie insbesondere die Äußerungen der Mitglieder der Unionsparteien zeigten.

Große Aufmerksamkeit widmeten die Ratsmitglieder der CDU/CSU-Fraktion auch der Frage nach der Qualität und Eignung der Abgeordneten. Auch auf diesem Feld war man bestrebt, den Einfluß des Parteiapparats möglichst zurückzudrängen und die individuelle Persönlichkeit der Parlamentarier zu stärken.⁴⁷ Dem Ruf nach unabhängigen politischen Persönlichkeiten lag nicht zuletzt eine »Ideologie der Überparteilichkeit« zugrunde.^{48, 49} Die angenommene Realität in den modernen Parlamenten formulierte der Abg. Kroll in spitzzüngiger Schärfe: »In die Parlamente kommen die Demagogen, und nicht die fähigsten politischen Köpfe.«⁵⁰ An jene »Demagogen« hat offensichtlich auch der Abgeordnete Carl Schröter (CDU) gedacht, als er im Hauptausschuß verschiedene politische Kräfte nicht nur der Vergangenheit, sondern auch der Gegenwart anklagte, »die Rednertribüne des Parlaments« dazu mißbraucht zu haben, »die ausgefallensten Ideen ... propagier[t]« zu haben.⁵¹

Die Hebung der Qualität der Abgeordneten und des personellen Niveaus des Parlaments war den Mitgliedern der Unionsparteien ein ganz besonderes Anliegen.⁵² Der Abgeordnete Theophil-Heinrich Kaufmann (CDU) warnte vor der Gefahr, daß bei einer zu großen Zahl an Bundestags-sitzen die Schwierigkeit bestünde, »eine so große Zahl von wirklich erstklassigen politischen Menschen zusammenzubringen.«⁵³ Da die Parlamentarier über ein bestimmtes Maß an Erfahrun-

⁴³ Abg. Strauß im Organisationsausschuß in Akten und Protokolle 13/1, S. 20.

⁴⁴ Vgl. Gerhard Leibholz, Repräsentativer Parlamentarismus und parteistaatliche Demokratie, in: Kurt Kluxen (Hg.), Parlamentarismus (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 18), Königstein 1980, S. 349-360.

⁴⁵ Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 13, Teilbd. 2: Ausschuß für Organisation des Bundes/Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bearb. von Edgar Büttner/Michael Wettengel, München 2002, S. 729. Auch Adenauer gehörte zu den entschiedensten Kämpfern gegen jede Form des Fraktionszwangs und für die Gewissensfreiheit des Abgeordneten. Vgl. Paul Weymar, Konrad Adenauer. Die autorisierte Biographie, München 1955, S. 329.

⁴⁶ Leibholz, Repräsentativer Parlamentarismus, S. 357.

⁴⁷ So der Abg. Süsterhenn im Plenum in Akten und Protokolle 9, S. 59. Zur Funktion, die das Wahlrecht zur Erreichung dieses Ziels erfüllen sollte, siehe unten Kap. 4.1.

⁴⁸ Vgl. Otto, Staatsverständnis, S. 150-159. Zitat ebenda, S. 157.

⁴⁹ Bei den Beratungen zur Zweiten Kammer zeigte sich diese Haltung ganz deutlich: Die Mitglieder der Zweiten Kammer sollten Dank ihrer Überparteilichkeit gewissermaßen ein Gegenbild zu den Abgeordneten des Parlaments verkörpern. Siehe unten Kap. 4.2.1.b)

⁵⁰ Salzmann, CDU/CSU, S. 19.

⁵¹ Hauptausschuß, S. 690.

⁵² Insbesondere Adenauer war um die Kandidatenauswahl für die Wahl zum 1. Bundestag besorgt, da das angesichts der Fülle aktueller politischer, ökonomischer und sozialer Probleme zu erwartende hohe Arbeitspensum in der ersten Legislaturperiode besondere Qualifikationen erfordere (und insbesondere auch eine ausreichende finanzielle Absicherung, damit die Abgeordneten sich gänzlich der Parlamentsarbeit widmen können). Siehe z. B. die Äußerung in der Sitzung der »Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands« vom 19. März 1949 in Brigitte Kaff (Bearb.), Die Unionsparteien 1946-1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 17), Düsseldorf 1989, S. 436.

⁵³ Akten und Protokolle 9, S. 359.

gen in staatlichen und Verwaltungsangelegenheiten verfügen sollten, plädierte der Abg. Strauß insbesondere für die Wählbarkeit von Beamten.⁵⁴

Insgesamt ist festzustellen, daß das Abgeordnetenbild vieler Mitglieder des Parlamentarischen Rates (und, wie gezeigt, insbesondere vieler Angehöriger der CDU/CSU-Fraktion) geprägt war von der Vorstellung, daß sich die Parlamentarier durch besondere Qualitäten auszeichnen müßten. Ein solches Elitedenken ging einher mit einem gewissen Antiparteienaffekt, nach dem die Abgeordneten im Parlament als Vertreter des ganzen Volkes wirken sollten, während der Einfluß der Parteien möglichst gering gehalten werden sollte.

3.3 Die Rolle des historischen Erfahrungshorizontes und des aktuellen Kontextes

Die Verfassungsdiskussion im Parlamentarischen Rat war geprägt von einer kritischen Auseinandersetzung mit den staatsrechtlichen und politischen Verhältnissen der Vergangenheit und Gegenwart sowohl in Deutschland als auch in außerdeutschen Ländern.⁵⁵ Im Nachkriegsdeutschland herrschte insgesamt die weitverbreitete Vorstellung, daß das parlamentarische System in ganz Europa generell gescheitert sei. Viele politische Kräfte stimmten darin überein, daß nur ein reformierter Parlamentarismus, bei dem die Zuständigkeit des Zentralparlaments durch eine Verstärkung der föderalen Elemente und eine Zurückdrängung des Parteeinflusses begrenzt werden sollte, erstrebenswert sei.⁵⁶ Als exemplarische Negativvorbilder fungierten besonders die Weimarer Republik und die französische IV. Republik; beide Staaten waren geprägt von einer mangelhaften Stabilität der Regierungen. Angesichts jener Krisen des parlamentarischen Systems war man vor allem bemüht, es dahingehend zu korrigieren, daß die Regierung gegenüber dem Parlament gestärkt wird. Hierüber herrschte weitgehend Konsens zwischen allen Parteien im Parlamentarischen Rat, und auch der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee einigte sich auf diese Linie.⁵⁷

Auf die angenommene Krise des europäischen Parlamentarismus reagierten die Verfassungsgesetzgeber nach dem Zweiten Weltkrieg mit einer Modifikation des Parlamentarismus in mehreren europäischen Ländern. Während in Frankreich mit der Verfassung der V. Republik von 1958 ein semipräsidentielles Regime geschaffen wurde, war das Ergebnis in der Bundesrepublik Deutschland die später so apostrophierte »Kanzlerdemokratie«.⁵⁸ Insbesondere über das Bonner Grundgesetz wurde geurteilt, daß es »ein einzigartiger gelungener Versuch, aus der Geschichte zu lernen«,⁵⁹ sei.

In der CDU/CSU-Fraktion brachte der Abg. Strauß die aus der historischen Erfahrung folgende parlamentarismuskritische Haltung am deutlichsten zum Ausdruck, indem er feststellte, daß »die große Zeit der parlamentarischen Demokratie ... vorüber« sei; schon bei der Gründung der Weimarer Republik habe man die Zeichen der Zeit nicht erkannt und anachronistisch gehandelt, indem man dem Parlament im Verfassungssystem einen Status zugedacht habe, welcher ihm längst schon nicht mehr zustehe.⁶⁰

a) Das »Gespenst von Weimar«

⁵⁴ Hauptausschuß, S. 708.

⁵⁵ Vgl. Akten und Protokolle 13/1, S. XLI.

⁵⁶ Vgl. allgemein Hans Mommsen, Der lange Schatten der untergehenden Republik. Zur Kontinuität politischer Denkhaltungen von der späten Weimarer zur frühen Bundesrepublik, in: Ders., Der Nationalsozialismus und die deutsche Gesellschaft. Ausgewählte Aufsätze, zum 60. Geburtstag hg. v. Lutz Niethammer und Bernd Weisbrod, Reinbek 1991, S. 362-405 und Mommsen, Lehren aus der Geschichte, S. 7. Mommsen, Der lange Schatten, S. 387 weist darauf hin, daß sich eine »bemerkenswerte Kontinuität« der parlamentarismuskritischen Denkhaltungen von der Zeit der Weimarer Republik über die Kreise des Widerstands gegen Hitler bis zur Nachkriegszeit nachweisen läßt.

⁵⁷ Vgl. Akten und Protokolle 13/1, S. LXXII.

⁵⁸ Zum Charakter der »Kanzlerdemokratie« vgl. allgemein Anselm Doering-Manteuffel, Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: Der Staat 30, 1991, S. 1-18.

⁵⁹ Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 184.

⁶⁰ Salzmann, CDU/CSU, S. 631.

Die Parlamentsgeschichte der Weimarer Republik war wesentlich von Regierungskrisen geprägt. Es gehörte daher das Bestreben, die Funktionstüchtigkeit des parlamentarischen Systems gegenüber der Vergangenheit zu erhöhen, zum Konsensbereich unter den Ratsmitgliedern. »Weimar wurde zum Lehrbuchfall des Versagens einer Parteienrepublik«.^{61, 62} Die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates gaben der Weimarer Reichsverfassung die Hauptschuld an der Zerstörung der Demokratie, indem sie immer wieder den Kausalzusammenhang zwischen der Weimarer Verfassungsstruktur und der Errichtung der nationalsozialistischen Diktatur betonten. Viele Ratsmitglieder hatten den Niedergang der Weimarer Republik aus eigener Anschauung erlebt und hatten vor 1933 zum Teil verantwortliche politische Positionen inne.⁶³

Insbesondere die defekte Demokratie seit 1930, bei der ein vermeintliches parlamentarisches Versagen zur Ausweitung des präsidentiellen Einflusses und der Gewöhnung an autoritäre Elemente, aus denen letztlich die Diktatur entsprang, geführt hatte, war in den Augen vieler Ratsmitglieder ein abschreckendes Beispiel. Am schärfsten brachte dies wohl der CSU-Abgeordnete Gerhard Kroll zum Ausdruck, als er formulierte: »Eine Demokratie, die die Tyranis so widerstandslos aus sich heraus entläßt, ist nicht wert, noch einmal geschaffen zu werden.«⁶⁴ Hinter einer solchen Auffassung stand oftmals eine Gleichsetzung des »defizitären« Parlamentarismus von Weimar mit den Anfängen der nationalsozialistischen Herrschaft; die Vorgänge, die zum Zusammenbruch der Weimarer Republik geführt hatten, schienen die Lebensfähigkeit dieser Art von Parlamentarismus zu widerlegen.⁶⁵ Am weitesten ging der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) – ohne Abgeordnetenmandat im Parlamentarischen Rat, aber bei den Fraktionssitzungen der CDU/CSU ein häufiger Gast – als er dem »zentral überspitzten Parlamentarismus« explizit die Hauptverantwortung für »1933« gab.⁶⁶

Die verfassungspolitischen Korrektive, die aus der kritischen Beurteilung der Weimarer Republik resultierten, bestanden in erster Linie, wie oben erwähnt, in einer Stärkung der Regierung gegenüber dem Parlament – eine Modifikation, von der man sich eine Stabilität und Kontinuität des parlamentarischen Systems versprach.

b) Die Krise des Parlamentarismus in der Nachkriegszeit

Es war nicht bloß der Rückblick in die (deutsche) Vergangenheit, der das Urteil der Ratsmitglieder über den Parlamentarismus beeinflusste, sondern auch der Blick in die Gegenwart und Zukunft. Unter den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates war insgesamt eine düstere und pessimistische Zukunftssicht vorherrschend; es wurden soziale und politische Krisen befürchtet sowie die mangelnde demokratische Reife der deutschen Bevölkerung moniert.⁶⁷ Es war insbesondere eine Furcht vor dem Versagen des Parlaments angesichts der erwartenden bevorstehenden Konflikte, die einige Ratsmitgliedern umtrieb. »Wir werden für Jahre in dieser krisenhaften Situation leben«, konstatierte der Abg. Schröter.⁶⁸ Im Zusammenhang mit der Gestaltung des Wahlsystems, von dem ein großer Einfluß auf die künftige Struktur des Parlaments erwartet wurde, war diese Auffassung recht häufig zu vernehmen. Der Abg. v. Brentano verlieh beispielsweise

⁶¹ Wilhelm Hennis, Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hgg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 203-243, hier S. 204.

⁶² Vgl. hierzu Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur (= Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 50), Berlin 1999, der in seiner Studie »das Bonner Grundgesetz als Rezeption der Weimarer Verfassung« (ebenda, S. 18) einer detaillierten Analyse unterzieht.

⁶³ Vgl. Niclaß, Weg zum Grundgesetz, S. 183. Inwieweit bei Vielen das Bewußtsein, für das Scheitern der Demokratie verantwortlich zu sein, eine Rolle spielte, müßte anhand der entsprechenden Biographien und Selbstzeugnisse eingehender untersucht werden.

⁶⁴ Akten und Protokolle 9, S. 290. Wenngleich der Redner mit dieser Bemerkung angesichts ihrer kompromißlosen Schärfe »lebhaftes Zurufe« erntete, traf sie doch die Grundstimmung im Parlamentarischen Rat sehr genau.

⁶⁵ Vgl. Mommsen, Der lange Schatten, passim.

⁶⁶ Salzmann, CDU/CSU, S. 637.

⁶⁷ Vgl. Akten und Protokolle 13/1, S. XXXIX. Der Abg. Lehr wies darüber hinaus darauf hin, daß es besonders »die Jugend« sei, die »den Erscheinungen des Parlamentarismus ablehnend gegenüber[stehe]«. Salzmann, CDU/CSU, S. 16.

⁶⁸ Hauptausschuß, S. 702.

seiner Sorge im Plenum Ausdruck, daß »der Volkstag bei Beibehaltung des bisherigen Wahlsystems nicht in der Lage sein wird, seine Aufgaben so zu erfüllen, wie es insbesondere die nächste Zukunft notwendig erscheinen läßt.«⁶⁹ Was die »nächste Zukunft« bringen könnte, malte Adenauer in einer Fraktionssitzung mit aller Deutlichkeit an die Wand, indem er darauf hinwies, »daß wir zum Frühjahr Krieg bekommen können.« Es kam ihm in diesem Zusammenhang vor allem auf die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik an, d. h. auf eine »Regierung ... die die 43 Mill. der Westzonen vertritt, auch gegenüber den Alliierten.«⁷⁰

Auch die Diskussion um die Notwendigkeit einer Zweiten Kammer⁷¹ wurde von der aktuellen politischen Entwicklung beeinflusst. Ebenfalls vor der Fraktion wies Adenauer auf die »Labilität der Deutschen« hin und lehnte ein direkt gewähltes Parlament ohne verfassungsrechtliche Gegengewichte ab, da es weder vor der befürchteten »kommunistische[n] Gefahr« noch vor der »rechtsradikale[n] Gefahr« ausreichend immunisiert ist.⁷²

Wenn es um die aktuelle Lage in Europa ging, fiel der Blick vor allem auf die Entwicklung im Nachbarland Frankreich und auf die Sowjetische Besatzungszone. Wie oben erwähnt, galt die parlamentarische Entwicklung in der französischen IV. Republik als ein besonders abschreckendes Beispiel.⁷³ Hier hatten sich in 13 Jahren 25 Regierungen abgewechselt, eine politische Instabilität, die rein numerisch diejenige der Weimarer Republik noch übertraf.⁷⁴ Der Abg. Kroll erinnerte indes noch daran, daß auch in anderen Ländern der Parlamentarismus versagt habe: »[Wir] erleben ... demokratische Versuche in Deutschland, auf dem ganzen europäischen Kontinent, in Frankreich, in Italien und wo auch immer, wo sich ganz merkwürdige Erscheinungen zeigen. Die Demokratie ist schwächlich, die Demokratie ist in sich kraftlos.«⁷⁵

Auf der anderen Seite schien vor allem die Entwicklung im östlichen Teil Deutschlands eine Mahnung vor den Gefahren des Parlamentarismus. Die vom »Deutschen Volksrat 1947/48« ausgearbeitete »Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik« vom Oktober 1949 schuf ein Verfassungssystem mit einer eindeutigen Superiorität des Parlaments.⁷⁶ Für den Abg. Schwalber galt die DDR-Verfassung als ein Beweis für die »akute Gefahr für den Bestand einer wirklichen Demokratie«, die sich aus dem »Übergewicht« des Parlaments ergebe.⁷⁷ Monate später erging vom Abg. Lehr eine ähnliche Warnung vor dem »Parlamentsabsolutismus nach volksdemokratischem Muster.«⁷⁸

4. Die Modifikationen des parlamentarischen Systems

Aus den angeführten Vorbehalten gegenüber dem parlamentarischen System resultierten eine Reihe von Vorschlägen für seine Modifikation. Anhand dreier Bereiche sollen diese im folgenden exemplarisch vorgestellt werden. Zum ersten galt den Fraktionsmitgliedern der Unionsparteien das *Wahlsystem* als ein Mittel, das parlamentarische System zu erhöhen. Daneben sollten in Form der *Zweiten Kammer* sowie durch die Einbeziehung des *Staatspräsidenten* in den Prozeß der Regierungsbildung Gegengewichte gegen den reinen Parlamentarismus geschaffen werden.

4.1 Die Funktion des Wahlsystems als Mittel zur Qualitätssteigerung des Parlaments

⁶⁹ Akten und Protokolle 9, S. 328.

⁷⁰ Salzmann, CDU/CSU, S. 251. Diese Äußerungen sind v. a. vor dem Hintergrund der Zuspitzung der alliierten Konflikte um Berlin (Berlin-Blockade) zu betrachten.

⁷¹ Siehe unten Kap. 4.2.1.

⁷² Salzmann, CDU/CSU, S. 93.

⁷³ Zur Charakteristik des französischen Parlamentarismus vgl. allgemein François Goguel, Geschichte und Gegenwartsproblematik des französischen Parlamentarismus, in: Kurt Kluxen (Hg.), Parlamentarismus (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 18), Königstein 1980, S. 161-187.

⁷⁴ Die Weimarer Republik hatte 21 Regierungen in 14 Jahren erlebt.

⁷⁵ Akten und Protokolle 9, S. 285.

⁷⁶ Vgl. Hermann Weber, Geschichte der DDR, München 1989.

⁷⁷ Akten und Protokolle 9, S. 94.

⁷⁸ Akten und Protokolle 9, S. 518.

Die Unionsfraktion gehörte im Parlamentarischen Rat zu den entschiedensten Verfechtern der Einführung des Mehrheitswahlrechts für die Wahl zum 1. Bundestag. Auch wenn die Wahlrechtsdiskussion in erster Linie in allen Parteien unter taktischen und Zweckmäßigkeitgesichtspunkten – d. h. jeweils orientiert am optimalen Wahlergebnis – geführt wurde,⁷⁹ so waren doch auch allgemeine demokratie- und staatstheoretische Vorstellungen damit verknüpft, die für das Parlamentarismusverständnis insgesamt aufschlußreich sein können.

Für die CDU/CSU⁸⁰ stellte sich das Wahlsystem als das vielleicht wichtigste Instrument zur Gewährleistung eines handlungsfähigen Parlaments dar. Aus diesem Grund plädierten die Unionsparteien schon sehr früh nach dem Krieg und überaus geschlossen für die Einführung des Mehrheitswahlrechts. Die Begründung für diesen Entschluß findet sich z. B. sehr deutlich formuliert in den »Richtlinien für die künftige Verfassung«, die Robert Lehr im August 1947 ausgearbeitet hatte: »Der Reichstag wird ... nach dem Grundsatz der uneingeschränkten Mehrheitswahl gewählt. Das uneingeschränkte Mehrheitswahlrecht liegt im Interesse klarer Mehrheitsbildungen und arbeitsfähiger Fraktionen.«⁸¹ Im Parlamentarischen Rat begegnet diese Argumentation wieder. Der Abgeordnete Heinrich v. Brentano (CDU) forderte die Ratsmitglieder im Hauptausschuß auf, ein Wahlrecht zu schaffen, »das klare Mehrheitsbildungen ermöglicht.«⁸² Der Abg. Schröter stellte der Forderung nach dem Mehrheitswahlrecht das Negativbild von den Verhältnissen in der Weimarer Republik gegenüber, wo aufgrund des Verhältniswahlrechts das Parlament »zum Schluß ... arbeitsunfähig geworden war.«⁸³

Das Parlamentarismusverständnis, das hinter diesen Auffassungen liegt, wird deutlich aus folgender Charakterisierung zweier Erscheinungen des Parlamentarismus, die durch die beiden Wahlsysteme bedingt seien: Das Verhältniswahlrecht will »auch die letzte Stimme verwerten und berücksichtigen«, so daß »das Parlament der Spiegel der politischen Schattierungen in einem Volke oder Staat sein soll«. – »Auf der anderen Seite bringt das Mehrheitswahlrecht nach den Erfahrungen klare Verantwortung, klare Entscheidungen, politische Stabilität.«⁸⁴ In Replik auf einen Debattenbeitrag der Zentrumsabgeordneten Helene Wessel, die sich – vom Standpunkt der kleinen Zentrumsparterie begrifflicherweise – für das Verhältniswahlrecht ausgesprochen hatte, drückte der Abg. Schröter diese Auffassung ebenfalls aus: »Sie haben gesagt, das Parlament müsse die Repräsentation des ganzen Volkes sein. Ich bin der Auffassung, daß ein Parlament, das das getreue Spiegelbild der politischen Schattierungen ist, überhaupt nicht aktionsfähig sein kann ...« – unter pragmatischem, politisch-aktuellem Blickwinkel fügte er an: – »... vor allem dann nicht, wenn es sich um die Meisterung krisenhafter Zustände handelt.«⁸⁵

Der Abg. Kroll ging gar so weit, die Einführung des Verhältniswahlrechts mit einem »Verzicht auf aktive und starke Demokratie« gleichzusetzen.⁸⁶ Die Warnungen vor den angenommenen negativen Folgen des Verhältniswahlrechts waren im Parlamentarischen Rat von den Angehörigen der Unionsfraktion entsprechend häufig zu hören. So machte der Abg. Schröter für das Versagen der Demokratie die Vielzahl kleiner Parteien im Parlament verantwortlich,⁸⁷ und nahm überdies scharf gegen die Praxis von Koalitionsregierungen Stellung, die seines Erachtens immer

⁷⁹ Vgl. Nielaß, Weg zum Grundgesetz, S. 360. Vgl. auch Erhard M. Lange, Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945-1956 (= Marburger Abhandlungen zur Politischen Wissenschaft, Bd. 26), Meisenheim am Glan 1975 sowie speziell zur Wahlrechtsdiskussion im Parlamentarischen Rat Erhard Lange, Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 20, 1972, S. 280-318.

⁸⁰ Zur Wahlrechtsdiskussion in den Unionsparteien vgl. Lange, Wahlrecht und Innenpolitik, S. 135-223 u. 329-411 sowie Lange, Bundestagswahlgesetz, S. 293-295.

⁸¹ Wolfgang Benz (Hg.), Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949, München 1979, S. 329.

⁸² Hauptausschuß, S. 639.

⁸³ Hauptausschuß, S. 688.

⁸⁴ Abg. Schröter im Hauptausschuß, in Hauptausschuß, S. 689.

⁸⁵ Hauptausschuß, S. 702. Auch Adenauers Hauptsorge war es, ein Parlament zu bekommen, das »eine stetige Politik« gewährleiste. Salzmann, CDU/CSU, S. 580.

⁸⁶ Akten und Protokolle 9, S. 290.

⁸⁷ Akten und Protokolle 9, S. 635.

schon »den Keim der Zersetzung in sich tragen«.⁸⁸ – Festzuhalten bleibt, daß für die CDU/CSU-Ratsmitglieder die Bildung einer regierungsfähigen Parlamentsmehrheit im Vordergrund der Überlegungen stand, und nicht, wie für andere Parteien im Parlamentarischen Rat, die getreue parlamentarische Abbildung des Wählerwillens.⁸⁹

Wie oben gezeigt,⁹⁰ war man in der Unionsfraktion ganz besonders darauf bedacht, die personelle Qualität des Parlaments zu erhöhen. Das Wahlsystem wurde in diesem Zusammenhang auch als ein Instrument verstanden, um in diesem Sinne die über den Parteien stehende Persönlichkeit zu fördern. Der Abg. Süsterhenn forderte im Plenum ein Wahlrecht, »das unter Zurückdrängung des Parteiapparates die politische Persönlichkeit wieder stärker in den Vordergrund rückt.«⁹¹ Dem Wahlsystem wurde die Funktion zugesprochen, daß es freie und selbstständige Persönlichkeiten in die Parlamente bringt, welche vor allem in enger Verbindung zu ihren örtlichen Wahlkreisen stehen sollten. Diese Prinzipien von Personalität und Subsidiarität finden sich bereits ausgesprochen auf der »Ersten Reichstagung der Christlich-Demokratischen Union« in Bad Godesberg im Dezember 1945: »Echte Demokratie ... gründet sich auf die politische Selbstverantwortung der freien Persönlichkeit ... Das Listen- und Verhältniswahlsystem ist durch ein Wahlrecht zu ersetzen, das die den Wählern verbundene Persönlichkeit herausstellt, das zur Zusammenfassung in größere Parteien zwingt und arbeitsfähige Mehrheiten ermöglicht.«⁹² Diese Grundsätze wurden auch drei Jahre später und nahezu unverändert im Parlamentarischen Rat von den Unionsvertretern vorgebracht.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, daß die Diskussion um das Wahlrecht zu einem großen Teil zwar durchaus von einer konkreten interessengeleiteten Argumentation bestimmt war, daneben jedoch auch, wie gezeigt, von allgemeinen weltanschaulichen Gesichtspunkten geleitet war, die – im Falle der Unionsparteien – die volle Verwirklichung des Repräsentationsprinzips zugunsten des funktionalen Aspekts der Handlungsfähigkeit des Parlaments aufgeben wollten.

4.2 Die Forderung nach Gegengewichten gegen das Parlament

4.2.1 Die stabilisierende Funktion der Zweiten Kammer

Aufgrund der deutschen Verfassungstradition war von vornherein klar, daß für Deutschland nur ein Zweikammersystem in Frage kommt. Hinter der Forderung nach einer Zweiten Kammer stand im wesentlichen der Wunsch, die Wahrung weitgehender Unabhängigkeit der Länder durch eine institutionelle Sicherung ihres Einflusses auf die Bundespolitik zu gewährleisten. Diese stark föderalistischen Neigungen waren insbesondere in der CDU/CSU (die sich auch erst 1950 auf Bundesebene konstituierte), und dort in den Ländern mit stark eigenstaatlichen Tendenzen wie Bayern und Hamburg am kräftigsten ausgeprägt.⁹³ Allerdings betrachteten auch die Unionsparteien die Frage der Zweiten Kammer nicht *nur* unter föderalistischen Gesichtspunkten, d. h. der Wahrung der Mitwirkungsrechte der Länder, sondern auch unter dem weiteren Aspekt der Sicherung der Demokratie überhaupt. In diesem Sinne kann das Verständnis von Funktion und Aufgabe der Zweiten Kammer Aufschlüsse geben über das Parlamentarismusverständnis insgesamt.

In der zweiten Sitzung des Plenums umriß der Abg. Süsterhenn in einem umfangreichen Referat den Standpunkt der Unionsparteien zum Zweikammersystem wie folgt: »Wir lehnen ... die

⁸⁸ Hauptausschuß, S. 689. In der Tat lag der Grund für die Instabilität der Regierungen in der Weimarer Republik im vorzeitigen Zerfall der Koalitionen, so daß die Verfechter des Mehrheitswahlrechts mit ihrer Position insofern die Problemlage richtig erkannt hatten. Vgl. allgemein Karl Dietrich Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Düsseldorf 51971.

⁸⁹ Vgl. auch Otto, Staatsverständnis, S. 170.

⁹⁰ Siehe oben Kap. 3.2.

⁹¹ Akten und Protokolle 9, S. 59.

⁹² Zitiert nach Lange, Wahlrecht und Innenpolitik, S. 149.

⁹³ Zur Föderalismusdebatte in der CDU/CSU, die innerparteilich einen breiten Raum einnahm, siehe Richard Ley, Föderalismusdiskussion innerhalb der CDU/CSU von der Parteigründung bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes (= Beiträge zu Wirtschaft und Politik, Bd. 17), Mainz 1978; außerdem Wolfgang Benz, Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im »Ellwanger Kreis« 1947/48, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25, 1977, S. 776-820.

Form des zentralistischen Einheitsstaates ... ab. (...) Als zweites Organ muß neben das vom Volke in direkter Wahl gewählte Parlament eine auf dem Gebiete der Gesetzgebung gleichberechtigte ... zweite Kammer treten.«⁹⁴ Die Motivation hierfür ergibt sich aus dem oben erwähnten grundsätzlichen Mißtrauen gegenüber einer Machtkonzentration beim Parlament, und wurde im übrigen bereits in der innerparteilichen Diskussion vor dem Zusammentritt des Parlamentarischen Rates im wesentlichen formuliert.⁹⁵ Die Zweite Kammer sollte als institutionalisierte Sicherung gegen die Gefahren der Parlamentsherrschaft fungieren und die »massendemokratischen Einflüsse bannen. Eine Vielzahl von Äußerungen zeugen von dieser Haltung. Der Abg. Kroll formulierte in einer Fraktionssitzung, daß »die Volkskammer ... u. U. eine ungeheure Dynamik entwickeln« kann, wogegen die Zweite Kammer ein »Hort der Stabilität [und des] Friedens« darstellen könnte.⁹⁶ Im Plenum gab der Abg. Lehr eine ähnliche Charakterisierung beider Organe ab, indem er »das vorwärtsdrängende Element des Parlaments« durch den »Geist der Kontinuität und Stabilität« der Zweiten Kammer zügeln wollte – Ergebnis einer »wohlabgewogene[n] Gewaltenteilung« nach dem Prinzip des »suum cuique«.⁹⁷ Sehr klare Worte sprach auch der Abgeordnete Hermann v. Mangoldt (CDU) vor der Fraktion: Das Parlament »neige im Überschwang der politischen Leidenschaft häufig nicht zu Entscheidungen letzter Weisheit«. Im Parlament »besteht die Gefahr einer Mehrheitsherrschaft über die Minderheit«. Deshalb braucht es »ein Organ, in dem Erfahrungen und Reife des Urteils zur Geltung gebracht werden«, ein Organ »der Hemmung und Zügelung«.⁹⁸ Der Abg. Süsterhenn – um aus der Fülle ähnlicher Äußerungen ein letztes Beispiel anzuführen – bezeichnete die Zweite Kammer im Hauptausschuß als ein »Regulativ gegenüber der Volkskammer«.⁹⁹

»Stabilität«, »Kontinuität«, »Regulativ«: dies sind die immer wiederkehrenden Begriffe, mit denen die politische Funktion der Zweiten Kammer beschrieben wurde. Dem Parlament wurden dementsprechend antithetisch die Eigenschaften der Unstabilität, Unstetigkeit und der Steuerung bedürftig zugeschrieben.

a) Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Zweiten Kammer

Die Hauptforderung in Bezug auf das Verhältnis zwischen Parlament und Zweiter Kammer war die nach völliger Gleichberechtigung beider Organe. Dies brachten sowohl der Abg. Süsterhenn als auch der Abg. Lehr im Hauptausschuß unmißverständlich zum Ausdruck. Die Zweite Kammer sollte »völlig gleichberechtigt in der Legislative«¹⁰⁰ sein, da »im Interesse einer wahren Demokratie eine echte Polarität in der Gesetzgebung vorhanden sein muß«.¹⁰¹ Etwaige Legitimitätsbedenken gegen eine Zweite Kammer, die nach Vorstellung des Abg. Süsterhenn mit Vertretern der Länderregierungen bestückt sein sollte, wies er in derselben Hauptausschusssitzung entschieden zurück:

Auch bei einer solcherart zusammengesetzten Zweiten Kammer »kann man die demokratische Legitimation ohne weiteres bejahen, so daß sich aus diesem Punkt nicht die Notwendigkeit einer Superiorität der Volkskammer folgern läßt«.¹⁰² Einen qualitativen Unterschied zwischen der direkten Volkswahl der Abgeordneten des Parlaments und der indirekten Bestellung der Mitglieder der Zweiten Kammer aus (weisungsgebundenen) Regierungsvertretern der Länder mochte er demnach nicht erkennen. Die Annahme, daß eine völlige legislative Gleichberechtigung bei un-

⁹⁴ Akten und Protokolle 9, S. 57, 60.

⁹⁵ Auf der »Ersten Reichstagung der Christlich-Demokratischen Union« im Dezember 1945 galt das föderalistische Prinzip als »Schutzwehr gegen die Exzesse der Macht« (zitiert nach Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (= Frankfurter Studien zur Wissenschaft und Politik, Bd. 5), Stuttgart 1969, S. 76), und der Heppenheimer Verfassungsausschuß vom 10. März 1947 setzte sich erstmalig systematisch mit den Vorzügen einer Zweiten Kammer auseinander (vgl. Ley, Föderalismusdiskussion, S. 41-43).

⁹⁶ Salzmann, CDU/CSU, S. 39-40.

⁹⁷ Akten und Protokolle 9, S. 219.

⁹⁸ Salzmann, CDU/CSU, S. 12-13.

⁹⁹ Hauptausschuß, S. 124.

¹⁰⁰ Abg. Süsterhenn im Hauptausschuß, in Hauptausschuß, S. 124.

¹⁰¹ Abg. Lehr im Hauptausschuß, in Hauptausschuß, S. 135.

¹⁰² Hauptausschuß, S. 137.

terschiedlicher demokratischer Legitimation zumindest staatsrechtlich problematisch sein könnte, erwies sich in der Folgezeit nicht als ein Konfliktpunkt und wurde weder im Parlamentarischen Rat noch innerhalb der Unionsfraktion diskutiert.¹⁰³

Die Zweite Kammer sollte aber neben der Legislativfunktion noch weitere Kompetenzen gegenüber dem Parlament erhalten. Freilich nur von einer Minderheit innerhalb der CDU/CSU-Fraktion wurde die Forderung erhoben, die Zweite Kammer regulär auch an der Regierungsbildung zu beteiligen und die Parlamentsrechte so in einem originären Aufgabenfeld zu beschränken.¹⁰⁴ Breitere Zustimmung hingegen konnte der Antrag ernten, die Zweite Kammer dann mit der Regierungsbildung zu beauftragen, wenn das Parlament dabei versagt.¹⁰⁵ In diesem Kontext kam das Schlagwort von der »Legalitätsreserve« der Zweiten Kammer auf. Die Möglichkeit der Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments, seiner »politische[n] Unfähigkeit«,¹⁰⁶ wurde in aller Deutlichkeit ausgesprochen und offenbar als durchaus zu erwartende Zukunftsaussicht eingeschätzt. Ungeteilte Unterstützung seitens der Unionsparteien fand auf alle Fälle der schon vom Herrenchiemseer Verfassungskonvent unterbreitete Vorschlag, die Zweite Kammer an der Wahl des Bundespräsidenten zu beteiligen,¹⁰⁷ wobei die Abgeordneten der Unionsparteien bezeichnenderweise vor allem darauf bedacht waren, das Stimmengewicht der Zweiten Kammer gegenüber dem Parlament in angemessener Weise zur Geltung zu bringen.¹⁰⁸

b) Die Abgeordneten in der Zweiten Kammer

Bei den Diskussionen um die Zweite Kammer zeigte sich nicht zuletzt ein tiefes Unbehagen gegenüber der Parteiendemokratie. Exemplarisch für diese Haltung ist der Wortbeitrag des Abgeordneten Adolf Blomeyer (CDU) vor der Fraktion: »Man wolle ein Gremium schaffen, das herausgehoben sei aus der Ebene der Partei. Erfahrene Verwaltungsmänner sollten zur Geltung kommen, die allgemeine Gesichtspunkte unabhängig zu vertreten in der Lage seien.«¹⁰⁹ Auf keinen Fall sollte die Zweite Kammer ein »verkleinertes Abbild des Parlaments« und so als pure »Verdoppelung der Ersten Kammer ... zu einem abgestimmten Resonanzboden für reine Parteipolitik« werden.¹¹⁰ Wenn der Abg. Lehr den Ruf nach »dem Typ des erfahrenen Staatsmannes«,¹¹¹ mit »Sachkenntnis und Berufserfahrung«,¹¹² erhebt und der Abg. v. Mangoldt pointiert anmerkt, daß »die Volksvertreter ... nicht die Übersicht« haben,¹¹³ dann zeigt sich hier ganz deutlich eine reservierte Haltung gegenüber dem »normalen« parteigebundenen und in direkter Wahl bestimm-

¹⁰³ Die Meinungsverschiedenheiten entfalteten sich auf einem ganz anderen Gebiet, nämlich über die Frage der Zusammensetzung und der Kompetenzen der Zweiten Kammer. Kurz gesagt standen sich hinsichtlich der Zusammensetzung in den beiden großen Parteilagern folgende Positionen gegenüber: Die SPD plädierte für einen reinen Senat, d. h. für eine Kammer, die sich aus von den Länderparlamenten gewählten Vertretern zusammensetzt; die CSU trat ein für einen reinen Bundesrat, d. h. für eine Kammer aus Bevollmächtigten der Länderregierungen; die CDU war in dieser Frage gespalten: die rheinische CDU stimmte für einen Senat, die CDU in den meisten anderen Ländern war für einen Bundesrat.

Hinsichtlich der Kompetenzen standen sich SPD und CDU/CSU gegenüber. Erstere wollte der Zweiten Kammer lediglich ein Vetorecht gegen den Bundestag einräumen, letztere sahen die volle Gleichberechtigung beider Kammern vor.

Vgl. allgemein zur Auseinandersetzung über den Bundesrat Rudolf Morsey, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigsten Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Bundesrat, Bad Honnef 1974, S. 63-77; für die Unionsparteien vgl. außerdem Ley, Föderalismusdiskussion.

¹⁰⁴ Abg. Wilhelm Laforet (CSU) in der Fraktionssitzung der CDU/CSU vom 17. September 1948 in Salzmann, CDU/CSU, S. 3. Vgl. dazu Ley, Föderalismusdiskussion, S. 92.

¹⁰⁵ Die Kerngedanken dieser Idee wurden zum Ausdruck gebracht vom Abg. Süsterhenn in Akten und Protokolle 9, S. 60. Vgl. auch Ley, Föderalismusdiskussion, S. 91-92.

¹⁰⁶ Abg. Süsterhenn in Akten und Protokolle 9, S. 60.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu ausführlich Erhard M. Lange, Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949. Mit besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat, in: Vierteljahrsheft für Zeitgeschichte 26, 1978, S. 601-651.

¹⁰⁸ So die Abg. Lehr und Walter in Reaktion auf einen Vorschlag der FDP, nach dem das Stimmengewicht des Parlaments für die Wahl des Bundespräsidenten dasjenige der Zweiten Kammer um einen hohen Faktor übertroffen hätte. Akten und Protokolle 13/1, S. 477. Vgl. auch Lange, Staatsoberhaupt, S. 635.

¹⁰⁹ Salzmann, CDU/CSU, S. 588.

¹¹⁰ Abg. Blomeyer in ebenda sowie Kroll in ebenda, S. 39.

¹¹¹ Salzmann, CDU/CSU, S. 16.

¹¹² Akten und Protokolle 13/1, S. 70.

¹¹³ Salzmann, CDU/CSU, S. 12.

ten Abgeordneten, wie er in den Parlamenten zu finden ist.¹¹⁴ In der Tat drängt sich unweigerlich der Gedanke auf, die Zweite Kammer sollte den Charakter eines »Honoratiorenparlaments« erhalten, das aus Vertretern der Kirchen, Universitäten und Berufsorganisationen – auf alle Fälle aber: aus parteilich unabhängigeren und weitsichtigeren Persönlichkeiten zusammengesetzt sein sollte, als man es dem Parlament zutraute.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß einer Entwicklung zum »Parlamentsabsolutismus« dadurch entgegenwirkt werden sollte, daß eine Zweite Kammer als gleichberechtigter Faktor, als stabiles Gegengewicht neben das durch Volkswahl begründete Parlament treten sollte. Die Zweite Kammer sollte Elemente der Stetigkeit und Sachlichkeit in den politischen Prozeß einbringen. Es waren nicht bloß föderalistisch-länderegoistisch begründete Argumente, die in den Augen der Unionsparteien für ein Zweikammersystem sprachen.

4.2.2 Die Beteiligung des Staatsoberhauptes an der Regierungsbildung

Neben der besprochenen Funktion der Zweiten Kammer als »Legalitätsreserve« im Falle des Versagens des Parlaments bei der Regierungsbildung kursierte in den Reihen der CDU/CSU-Fraktion auch die Vorstellung, das *Staatsoberhaupt* in den Prozeß der Regierungsbildung einzubeziehen. Es herrschte zwar Einigkeit im Parlamentarischen Rat, die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten gegenüber der des Reichspräsidenten der Weimarer Republik zu beschränken – d. h. eine Präsidialregierung wurde abgelehnt und die Regierung sollte allein vom Vertrauen des Parlaments abhängig sein¹¹⁵ –, doch wollte man anfangs nicht gänzlich auf alle präsidialen Einflüsse verzichten.¹¹⁶

In der dritten Sitzung des Hauptausschusses präsentierte die Unionsfraktion einen Antrag, nach dem das Vorschlagsrecht für den Bundeskanzler beim Bundespräsidenten liegen sollte, nicht beim Parlament.¹¹⁷ In der darauffolgenden Sitzung begründete der Abg. v. Mangoldt diesen Antrag damit, daß sich bei der Bestimmung des Regierungschefs »in manchen parlamentarischen Republiken große Schwierigkeiten« gezeigt hätten und dagegen die »Mittlerstellung des Bundespräsidenten ... der zwischen den streitenden Gruppen vermitteln kann«, Abhilfe schaffen könnten.¹¹⁸ Ähnlich argumentierte auch der Abgeordnete Hermann Fecht (CDU) im Organisationsausschuß, als er anmerkte, daß sich das Parlament bei der Kandidatenauswahl des Regierungschefs schwer einigen würde, und der Prozeß »nicht ohne schwere Kämpfe« verlaufen würde.¹¹⁹ Gegen einen Antrag der SPD-Fraktion, wonach der Bundespräsident bei der Regierungsbildung weitgehend ausgeschaltet werden sollte, nahm der Abg. Walter im Hauptausschuß dezidiert Stellung.¹²⁰

Insgesamt zeigen sich bei den Diskussionen um die Rolle des Staatsoberhauptes deutliche Anklänge an die alte Vorstellung vom Präsidenten als »pouvoir neutre«, der über dem Parlament und den Parteien steht; eine Vorstellung, die immer von einem starken Mißtrauen gegenüber der Funktionstüchtigkeit des Parlaments geleitet ist.¹²¹ In den Verhandlungsprotokollen des Parla-

¹¹⁴ Zum Abgeordneten- und Parteienbild siehe oben Kap. 3.2.

¹¹⁵ Eine Abweichung von diesem Grundsatz stellte nur der Antrag der FDP-Abgeordneten Becker und Dehler dar (siehe hier Anm. 15). Der Antrag stieß auch bei der Unionsfraktion auf Ablehnung, die ihn vorerst lediglich aus verhandlungstaktischen Gründen unterstützen wollte. Vgl. die Äußerung des Abg. Süsterhenn in der Fraktion in Salzmann, CDU/CSU, S. 329-330; vgl. auch Lange, Staatsoberhaupt, S. 647.

¹¹⁶ Vgl. Fromme, Weimarer Verfassung, S. 88-89.

¹¹⁷ Hauptausschuß, S. 27.

¹¹⁸ Hauptausschuß, S. 42.

¹¹⁹ Akten und Protokolle 13/1, S. 218. Auf gleicher Linie auch der Wortbeitrag des Abg. Paul de Chapeaurouge (CDU), der dem Bundestag als »vielköpfige[s] Ungeheuer« gerade in unruhigen politischen Zeiten nicht die Entscheidung über die Person des Regierungschefs zutraut. Ebenda, S. 214, Anm. 27.

¹²⁰ Hauptausschuß, S. 41. Ebenfalls auf Ablehnung stieß ein Antrag der SPD-Fraktion im Organisationsausschuß, wonach Funktionen des Bundespräsidenten auf den Bundestagspräsidenten übergehen sollten, weil dies, so der Abg. Albert Finck (CDU) »übertriebene[r] Parlamentarismus« sei. Akten und Protokolle 13/1, S. 305.

¹²¹ Vgl. bereits die grundlegenden, am Beginn der Weimarer Republik formulierten Ausführungen bei Max Weber, Der Reichspräsident, in: Johannes Winkelmann (Hg.), Max Weber. Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 31971, S. 498-501.

mentarischen Rates finden sich diverse Wortbeiträge vor allem von Abgeordneten der Unionsparteien, die deutlich machen, daß das Staatsoberhaupt tatsächlich noch immer als »pouvoir neutre«,¹²² als »moralischer Repräsentant der Volkseinheit«,¹²³ der »tunlichst über den Parteien stehen ... [und] unabhängig sein soll«,¹²⁴ gesehen wurde. Aus diesen Charakterisierungen zeichnet sich das Negativbild eines zerstrittenen und paralysierten Parlaments ab. Bei der Konstituierung der Weimarer Republik hatte ein solches Verständnis dazu geführt, daß die Verfassungsgesetzgeber das Amt des Reichspräsidenten mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet hatten. Die Verfassungsschöpfer des Grundgesetzes nahmen hiervon Abstand, indem sie die Kompetenzen des Bundespräsidenten einschränkten, doch lassen sich Reste der überkommenen Denkhaltung – hier: reduziert auf die Prärogative des Vorschlagsrechts – selbst noch in den frühen Phasen der Beratungen des Parlamentarischen Rates nachweisen. Für einige seiner Mitglieder verkörperte das Staatsoberhaupt offensichtlich noch immer die Einheit der Staatsgewalt über allen politischen Kräften, was sich auch aus einem Zweifel an den Fähigkeiten des Parlaments interpretieren läßt. Jene Ratsmitglieder, die eine Mitwirkung des Bundespräsidenten im Prozeß der Regierungsbildung forderten, haben dem Parlament offenbar nicht zugetraut, die Aufgabe der Regierungsbildung auf sich allein gestellt wahrnehmen zu können.¹²⁵

5. Schlußbetrachtung

Intention der vorliegenden Arbeit war es, das Parlamentarismusverständnis der CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat herauszuarbeiten. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1.) Eine grundsätzliche Befürwortung des parlamentarischen Systems läßt sich auch für die Vertreter der Unionsfraktion im Parlamentarischen Rat feststellen.

2.) Indes zeigten sich tiefe Ressentiments gegenüber dem Parlamentarismus und der Person des Parlamentariers. Diese speisten sich sowohl aus der historischen Erfahrung als auch aus der gegenwärtigen Entwicklung (besonders in der Sowjetischen Besatzungszone). Hinter der weit verbreiteten Ablehnung des »Parlamentsabsolutismus« und der Furcht vor einer »Diktatur der Mehrheit« stand insbesondere die theoretische Konzeption der sog. »konstitutionellen Demokratie« im Gegensatz zur »sozialen Mehrheitsdemokratie«, deren Anhänger vorrangig bei den Linksparteien zu finden waren.

3.) Mit der Kritik am Parlamentarismus verbinden sich diverse Vorschläge zu seiner Modifikation. Ziel war die Schaffung von Gegengewichten gegen das direkt gewählte Parlament. Eine zentrale Rolle wurde besonders der Zweiten Kammer zgedacht, die Elemente der Stetigkeit und Kontinuität liefern sollte. Korrigierende Wirkung versprach man sich auch vom Wahlrecht, das die Funktionstüchtigkeit des Parlaments erhöhen sollte.

Allgemein läßt sich konstatieren, daß trotz genereller Zustimmung zum parlamentarischen System gerade die Angehörigen der CDU/CSU im Parlamentarischen Rat geprägt waren von einem tiefen Bewußtsein einer Krise des Parlamentarismus in Deutschland und Europa. Dabei ist an die Stelle einer regelrechten *Parlamentsfeindschaft* der Weimarer Jahre nach dem Muster eines Carl Schmitt die *Skepsis* gegenüber der Stabilität und Verlässlichkeit der parlamentarischen Demokratie getreten. Diese Bedenken schlugen sich deutlich nieder im vom Parlamentarischen Rat ausgearbeiteten und verabschiedeten Grundgesetz, welches den Parlamentarismus in einer »gedrosselten«¹²⁶ Form geschaffen hat. Wie gezeigt werden konnte, waren es vor allem die Vertreter

¹²² Abg. Süsterhenn im Hauptausschuß, in Hauptausschuß, S. 120 und Abg. Lehr im Organisationsausschuß, in Akten und Protokolle 13/1, S. 119.

¹²³ Abg. Süsterhenn im Plenum, in Akten und Protokolle 9, S. 66.

¹²⁴ Abg. Lehr im Organisationsausschuß, in Akten und Protokolle 13/1, S. 119.

¹²⁵ Vgl. auch allgemein zur Debatte um die Rolle des Staatsoberhauptes Otto, Staatsverständnis, S. 138-149.

¹²⁶ Hans J. Abraham u.a., Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattsammlung in neun Ordnern, Hamburg 1950 ff., Einleitung, S. 68.

der Unionsparteien, die mit ihren Vorbehalten gegenüber dem Parlament zu diesem Ergebnis beitrugen.

Freilich wäre erst eine vergleichende Studie, die auch einen Blick auf die übrigen im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien und die Einstellung ihrer Mitglieder zum Parlamentarismus wirft, eigentlich in der Lage, festzustellen, inwieweit es sich bei der Haltung der Unionsparteien um eine spezifische Besonderheit handelt. Insofern versteht sich die vorliegende Arbeit in erster Linie als ein begrenzter Beitrag zur Erforschung des Parlamentarismusverständnisses der deutschen Parteien in der Gründungsepoche der Bundesrepublik Deutschland.

6. Literaturverzeichnis

6.1 Quellen

- Benz, Wolfgang (Hg.), *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949*, München 1979.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949. *Akten und Protokolle*, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 2: *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, bearb. von Peter Bucher, Boppard 1981.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949. *Akten und Protokolle*, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 9: *Plenum*, bearb. von Wolfram Werner, München 1996.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949. *Akten und Protokolle*, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 13, Teilbd. 1: *Ausschuß für Organisation des Bundes/Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege*, bearb. von Edgar Büttner/Michael Wettengel, München 2002.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949. *Akten und Protokolle*, hg. vom Deutschen Bundestag u. vom Bundesarchiv, Bd. 13, Teilbd. 2: *Ausschuß für Organisation des Bundes/Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege*, bearb. von Edgar Büttner/Michael Wettengel, München 2002.
- Kaff, Brigitte (Bearb.), *Die Unionsparteien 1946-1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 17)*, Düsseldorf 1989.
- Parlamentarischer Rat. *Verhandlungen des Hauptausschusses*, Bonn 1948/49.
- Salzmann, Rainer (Bearb.), *Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion (= Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 2)*, Stuttgart 1981.

6.2 Darstellungen

- Abraham, Hans J. u.a., *Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattsammlung in neun Ordnern*, Hamburg 1950 ff.
- Allemann, Fritz René, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln/Berlin 1956.
- Becker, Winfried, *CDU und CSU 1945-1950. Vorläufer, Gründung und regionale Entwicklung bis zum Entstehen der CDU-Bundespartei (= Studien zur politischen Bildung, Bd. 13)*, Mainz 1987.
- Benz, Wolfgang, *Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im »Ellwanger Kreis« 1947/48*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 25, 1977, S. 776-820.
- Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Düsseldorf ⁵1971.
- Bracher, Karl Dietrich, *Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa*, in: Ders., *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte*, Bern/München/Wien 1964, S. 382-405.
- Doemming, Klaus-Berto v./Füsslein, Rudolf Werner/Matz, Werner, *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, in: Gerhard Leibholz/Hermann v. Mangoldt (Hgg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd. 1, Tübingen 1951.
- Doering-Manteuffel, Anselm, *Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie*, in: *Der Staat* 30, 1991, S. 1-18.
- Feldkamp, Michael F., *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes*, Göttingen 1998.
- Fromme, Friedrich Karl, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur (= Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 50)*, Berlin ³1999.
- François Goguel, *Geschichte und Gegenwartsproblematik des französischen Parlamentarismus*, in: Kurt Kluxen (Hg.), *Parlamentarismus (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 18)*, Königstein ⁵1980, S. 161-187.
- Hennis, Wilhelm, *Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie*, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hgg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz*, Stuttgart 1974, S. 203-243.
- Kleinmann, Hans-Otto, *Geschichte der CDU 1945-1982*, Stuttgart 1993.

- Kluxen, Kurt, *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt a. M. 1983.
- Lange, Erhard, *Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 20, 1972, S. 280-318.
- Lange, Erhard M., *Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949. Mit besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 26, 1978, S. 601-651.
- Lange, Erhard M., *Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945-1956* (= *Marburger Abhandlungen zur Politischen Wissenschaft*, Bd. 26), Meisenheim am Glan 1975.
- Leibholz, Gerhard, *Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie*, in: Kurt Kluxen (Hg.), *Parlamentarismus* (= *Neue Wissenschaftliche Bibliothek*, Bd. 18), Königstein ³1980, S. 349-360.
- Ley, Richard, *Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Ihre Wahl, Zugehörigkeit zu Parlamenten und Regierungen. Eine Bilanz nach 25 Jahren*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4, 1974, S. 373-391.
- Ley, Richard, *Föderalismusdiskussion innerhalb der CDU/CSU von der Parteigründung bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes* (= *Beiträge zu Wirtschaft und Politik*, Bd. 17), Mainz 1978.
- Mommsen, Hans, *Der lange Schatten der untergehenden Republik. Zur Kontinuität politischer Denkhaltungen von der späten Weimarer zur frühen Bundesrepublik*, in: Ders., *Der Nationalsozialismus und die deutsche Gesellschaft. Ausgewählte Aufsätze, zum 60. Geburtstag hg. v. Lutz Niethammer und Bernd Weisbrod*, Reinbek 1991, S. 362-405.
- Mommsen, Hans, *Lehren aus der Geschichte der Weimarer Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49*, in: Dieter Dowe (Hg.), *Lernen aus der Vergangenheit!? Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz. Vortrag und Podiumsdiskussion eines Kolloquiums des Gesprächskreises Geschichte der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn am 27. August 1998* (= *Gesprächskreis Geschichte*, Hft. 22), Bonn 1998, S. 7-18.
- Morsey, Rudolf, *Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat*, in: *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigsten Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland*, hg. v. Bundesrat, Bad Honnef 1974, S. 63-77.
- Nielauf, Karlheinz, *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949*, Paderborn u. a. 1998.
- Otto, Volker, *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* (= *Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Bd. 42), Düsseldorf 1971.
- Schmitt, Carl, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin ³1961.
- Schwarz, Hans-Peter, *Adenauer. Der Aufstieg: 1876-1952*, Stuttgart 1986.
- Sörgel, Werner, *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* (= *Frankfurter Studien zur Wissenschaft und Politik*, Bd. 5), Stuttgart 1969.
- Weber, Hermann, *Geschichte der DDR*, München ³1989.
- Weber, Max, *Der Reichspräsident*, in: Johannes Winckelmann (Hg.), *Max Weber. Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen ³1971, S. 498-501.
- Weymar, Paul, *Konrad Adenauer. Die autorisierte Biographie*, München 1955.

*

*

*