

Parlamentarismus in Europa  
Deutschland, England und Frankreich im Vergleich

# Schriften des Historischen Kollegs

Kolloquien

60

Parlamentarismus in Europa

Deutschland, England und Frankreich im Vergleich

R. Oldenbourg Verlag München 2004

# Parlamentarismus in Europa

## Deutschland, England und Frankreich im Vergleich

Herausgegeben von  
Marie-Luise Recker  
unter Mitarbeit von  
Elisabeth Müller-Luckner

R. Oldenbourg Verlag München 2004

## **Schriften des Historischen Kollegs**

herausgegeben von

Lothar Gall

in Verbindung mit

Etienne François, Johannes Fried, Klaus Hildebrand, Manfred Hildermeier, Claudia Märkl,  
Jochen Martin, Heinrich Nöth, Ursula Peters, Ulrich Wilhelm und Dietmar Willoweit

Geschäftsführung: Georg Kalmer

Redaktion: Elisabeth Müller-Luckner

Das Historische Kolleg fördert im Bereich der historisch orientierten Wissenschaften Gelehrte, die sich durch herausragende Leistungen in Forschung und Lehre ausgewiesen haben. Es vergibt zu diesem Zweck jährlich bis zu drei Forschungsstipendien und ein Förderstipendium sowie alle drei Jahre den „Preis des Historischen Kollegs“.

Die Forschungsstipendien, deren Verleihung zugleich eine Auszeichnung für die bisherigen Leistungen darstellt, sollen den berufenen Wissenschaftlern während eines Kollegjahres die Möglichkeit bieten, frei von anderen Verpflichtungen eine größere Arbeit abzuschließen. Professor Dr. Marie-Luise Recker (Frankfurt a.M.) war – zusammen mit Prof. Dr. Helmut Altrichter (Erlangen), PD Dr. Andreas Rödder (Stuttgart) und Prof. Dr. Jürgen Trabant (Berlin) – Stipendiat des Historischen Kollegs im Kollegjahr 2001/02. Den Obliegenheiten der Stipendiaten gemäß hat Marie-Luise Recker aus ihrem Arbeitsbereich ein Kolloquium zum Thema „Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich“ vom 18. bis 20. April 2002 im Historischen Kolleg gehalten. Die Ergebnisse des Kolloquiums werden in diesem Band veröffentlicht.

Das Historische Kolleg, früher vom Stiftungsfonds Deutsche Bank zur Förderung der Wissenschaft in Forschung und Lehre und vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft getragen, wird seit dem Kollegjahr 2000/2001 in seiner Grundausstattung vom Freistaat Bayern finanziert; seine Stipendien werden aus Mitteln des DaimlerChrysler Fonds, der Fritz Thyssen Stiftung, des Stifterverbandes und eines ihm verbundenen Förderunternehmens dotiert. Träger des Kollegs ist nunmehr die „Stiftung zur Förderung der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und des Historischen Kollegs“.

### **Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar

© 2004 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München

Rosenheimer Straße 145, D-81671 München

Internet: <http://www.oldenbourg-verlag.de>

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht)

Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe Druckerei GmbH, München

ISBN 3-486-56817-5



# Inhalt

<i>Marie-Luise Recker</i>	
Einführung .....	VII
Verzeichnis der Tagungsteilnehmer .....	XVII
<i>Andreas Biefang</i>	
Integration und Repräsentation. Zur Stellung des Reichstags in der politischen Kultur der konstitutionellen Monarchie 1871–1888 .....	1
<i>Marcus Kreuzer</i>	
Und sie parlamentarisierte sich doch: Die Verfassungsordnung des Kaiserreichs in vergleichender Perspektive .....	17
<i>Andreas Wirsching</i>	
Koalition, Opposition, Interessenpolitik. Probleme des Weimarer Parteienparlamentarismus .....	41
<i>Wolfram Pyta</i>	
Die Präsidialgewalt in der Weimarer Republik .....	65
<i>Manfred Kittel</i>	
Stärker als die „décadence“? Republikanische Tradition und parlamentarisches System in Frankreich zwischen den Weltkriegen .....	97
<i>Adolf Kimmel</i>	
Die Nationalversammlung in der V. Republik: Ein endlich akzeptiertes Stiefkind? .....	121
<i>André Kaiser</i>	
Das Verhältnis von Parlament und Regierung in Großbritannien seit den sechziger Jahren. Strukturelle und konjunkturelle Faktoren des Wandels .....	139
<i>Marie-Luise Recker</i>	
Das Parlament in der westdeutschen Kanzlerdemokratie .....	161

*Heinrich Oberreuter*

Mehr Demokratie wagen? Parlamentskritik und Parlamentsreformen in  
den 60er und 70er Jahren ..... 179

*Uwe Thaysen*

Gab es 1989/90 eine Stunde Null der deutschen Verfassungsgeschichte?  
Eine Dokumentation zur Verfassungsunfähigkeit der DDR ..... 195

Register ..... 229

*Marie-Luise Recker*

## Einführung

Die Entfaltung des Parlamentarismus in Europa, ausgehend vom britischen Vorbild und Leitmodell, hat schon im 19. Jahrhundert Historiker und Staatsrechtler beschäftigt. Mit entweder kritischem oder sympathischem Blick auf die parlamentarischen Tendenzen in ihren Ländern haben sie diese Entwicklung analysiert und hierbei auch immer die Entfernung zum britischen Original vermessen. Vor allem aber nach dem Ersten Weltkrieg, als der Siegeszug dieses Modells unaufhaltsam schien und in nahezu allen Staaten Europas parlamentarische Regierungssysteme installiert wurden, stellte sich die Frage, was das Wesen, der Kern des Parlamentarismus sei und welche politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für seinen Erfolg notwendig waren. Ebenso wurde diskutiert, wieweit das britische Beispiel auf die Staaten des Kontinents übertragen werden könne und welche je nationalen Abweichungen in seinen Bauformen und in der Zuordnung der Staats- und Verfassungsorgane zueinander unumgänglich oder doch geboten waren. Robert Redslobs viel zitierte Überlegungen zur parlamentarischen Regierung in ihrer wahren und unechten Form war hier nur eine Stimme unter vielen.

Nach 1945 stellten sich diese Fragen mit noch größerer Dringlichkeit. Das Abgleiten vieler europäischer Staaten in autoritäre oder faschistische Regierungssysteme in den zwanziger und dreißiger Jahren, die Errichtung von Diktaturen und Einparteienregimen, welche häufig erst durch Krieg und militärische Niederlage überwunden werden konnten, maßen der parlamentarischen Demokratie als Regierungsform einen neuen Stellenwert zu. Eindeutiger noch als nach dem Ersten Weltkrieg wurde sie nun – zumindest westlich des Eisernen Vorhangs – zum Leitbild und Fixstern der europäischen Länder. Zudem war der Siegeszug diesmal nachhaltiger und dauerhafter; selbst autoritäre Nachzügler wie Griechenland und die iberischen Staaten öffneten sich diesem Vorbild, und nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft war auch 1989/90 für die Staaten des ehemaligen Ostblocks das westliche Modell die erstrebenswerte Regierungsform.

Dem politischen Erfolg entsprach die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Thema. Bereits in den 1950er Jahren entstanden grundlegende Interpretationen zur Entwicklung parlamentarischer Regierungssysteme, zu den Strukturbedingungen des modernen Parteienstaats und zur Bündelung gesellschaftlicher Interessen in Parteien und Parlamenten; Namen wie Graeme C. Moodie, Sir Ivor

Jennings, Maurice Duverger, François Goguel oder auch Ludwig Bergsträsser und Dolf Sternberger mögen für viele andere stehen. In den folgenden beiden Jahrzehnten intensivierte sich diese Diskussion. Sie kreiste nun vornehmlich um die Frage, wieweit und in welchem Maße der Strukturwandel zum politischen Massenmarkt, zur Industriegesellschaft und zum Wohlfahrtsstaat das klassische Modell des liberal-repräsentativen Parlamentarismus verändert, verformt, ja, ausgehebelt habe und wie in der Massendemokratie des 20. Jahrhunderts Begriff und Inhalt des Parlamentarismus neu definiert werden müsse. Die Realität des modernen Interventionsstaats, die der Regierung ein wesentlich stärkeres Gewicht als zuvor verlieh, der durchdringende Einfluß der modernen Massenparteien, der das Ideal des nur seinem Gewissen verantwortlichen Abgeordneten in Frage stellte, die Stärke und Durchschlagskraft wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen im politischen Raum, die neue Formen der Vermittlung und Einbindung dieser Interessen erforderte, und nicht zuletzt die Frage nach der Gewaltenteilung und den Kontrollfunktionen des Parlaments, wenn Parlamentsmehrheit und Regierung eng miteinander verflochten waren und sich gegenseitig stützten – all dies sprach dafür, das Bild vom Parlamentarismus als Regierungsform zu modifizieren und inhaltlich neu zu füllen.

Hierbei war und blieb das Modell von Westminster der entscheidende Maßstab. Dies galt insbesondere für den deutschen Fall, wo die Versäumnisse in der Adaption des britischen Vorbildes zu einer – wenn auch umstrittenen – Grundinterpretation der deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert gemacht wurde: Die gerade in den 1970er und 1980er Jahren mit Vehemenz geführte „Sonderwegs“-Debatte kreiste um die Frage, warum die während des Vormärz vom politischen Liberalismus ausgehenden Ansätze zu Konstitutionalismus und Parlamentarisierung sich nach 1848 nicht durchsetzen konnten, vielmehr abgebremsst und umgekehrt wurden, warum im kleindeutschen Nationalstaat das wirtschaftlich erfolgreiche Bürgertum die politische Macht nicht erobern konnte und statt dessen traditionelle Eliten – Adel, Militär, Beamtenschaft – ihre Vorherrschaft erfolgreich zu verteidigen vermochten. Angesichts dieser „historischen Vorbelastungen“ (Fraenkel) des Parlamentarismus in Deutschland habe sich auch in der Weimarer Republik keine stabile und standfeste parlamentarische Demokratie entwickeln können, vielmehr sei sie angesichts ihrer inneren Schwächen schon bald in ein präsidiales System und dann in einen Einparteienstaat eingemündet. Aus der Blickachse des 30. Januar 1933 wurde so die unvollendete Demokratisierung und Parlamentarisierung als entscheidendes Signum der deutschen Geschichte in den vergangenen hundert Jahren gedeutet. Für andere europäische Staaten war diese Orientierung am britischen Beispiel nicht so markant wie hinsichtlich Preußen-Deutschlands, doch wurde auch hier vielfach die je nationale Entwicklung in der Distanz zu diesem Vorbild bewertet und das Defizitäre in der Entfaltung eines funktionsfähigen parlamentarischen Systems vom Westminster-Modell aus vermessen.

Parallel hierzu und in kritischer Distanz zur Konstruktion von nationalen „Sonderwegen“ wurden in der historischen Forschung in diesen Jahren generelle

Krisensymptome und Strukturdefizite in der Entwicklung des Parlamentarismus im 19. und 20. Jahrhundert in Europa aufgezeigt. Hierbei stand die Frage im Vordergrund, wieweit und in welchem Maße das Aufkommen eines politischen Massenmarktes, die Entfaltung der Industriegesellschaft und des Wohlfahrtsstaates das klassische Modell eines liberal-repräsentativen Parlamentarismus verändert, verformt, ja, ausgehebelt hätten und wie in der Massendemokratie des 20. Jahrhunderts die Bauformen einer parlamentarischen Demokratie neu bestimmt werden mußten. Angesichts der Tatsache, daß die 1918/1919 eingeführten parlamentarischen Regime in nahezu allen europäischen Staaten schon bald in die Krise gerieten und in manchem Fall mehr oder minder autoritären Regimen Platz machten, war die Diagnose einer gesamteuropäischen Krise des Parlamentarismus in der Zwischenkriegszeit nicht von der Hand zu weisen. Während diejenigen Staaten, die mit einem bewährten parlamentarisch-demokratischen System in diese zwei Jahrzehnte eintraten, ihre Verfassungsordnung weitgehend erhalten konnten, waren es insbesondere die „improvisierten Demokratien“ (Eschenburg) in Zentral- und Mitteleuropa, in denen parlamentarische Funktionsdefizite, gesellschaftliche und wirtschaftliche Krisensymptome, antiparlamentarische Protestpotentiale und extremistische Massenbewegungen den Weg in die Krise markierten. Hatte schon der Vergleich mit dem britischen Vorbild die „Sonderwegs“-Debatte ausgemacht, so war auch in der Diskussion um die Krise der parlamentarischen Demokratie als gemeinsames Phänomen der europäischen Staatenwelt in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts der komparatistische Ansatz das grundlegende Interpretationsmuster, wenn auch hier der Vergleich der kontinentalen Staaten untereinander im Vordergrund stand. Eine Fülle einschlägiger Studien zeugt von dem wissenschaftlichen Ertrag dieser Sichtweisen.

In den folgenden Jahrzehnten nahm die Bedeutung dieser Thematik deutlich ab. Neue Themen schoben sich in den Vordergrund, neue methodische Ansätze verdrängten die klassische Verfassungs- und Parteiengeschichte, neue Fragestellungen eröffneten neue Blickwinkel. Zwar riß die Forschung zu Einzelthemen nicht ab, aber in der Summe war das Parlamentarismus-Thema nicht mehr eines der zentralen Bereiche historischer oder politologischer Forschung.

Dieser „Konjunkturverlauf“ wird hier zum Anlaß genommen, eine wissenschaftliche Bilanz zu ziehen, also danach zu fragen, wie die Entwicklung des Parlamentarismus in Europa im 19. und 20. Jahrhundert aus heutiger Sicht zu interpretieren und zu bewerten ist. Hierbei sollen die älteren Ansätze, aber auch die reiche Detailforschung der vergangenen Jahrzehnte mit in die Debatte einfließen. Zudem sind konzeptionelle und methodische Neuerungen einzubringen, von denen die Parlamentarismusforschung, die bisher eher als international vergleichende Institutionenforschung angelegt ist, neue Impulse erhalten könnte. Hier wäre an die Politische-Kultur-Forschung zu denken, an eine kulturanthropologisch inspirierte Sozialgeschichte oder auch an alltags- und erfahrungsgeschichtliche Ansätze, die den Blick auf parlamentarische Aktions- und Interaktionsformen oder auch auf die Wahrnehmung von Politik lenken können. Zumindest wäre es einer Diskussion wert, wieweit die Parlamentarismusforschung so neue Anstöße

erhalten und wieder mehr in den Vordergrund der historischen und politologischen Debatte treten könnte.

Hierbei soll der Vergleich zwischen Großbritannien, Frankreich und Preußen-Deutschland im Zentrum stehen. Gewiß wäre es reizvoll und wissenschaftlich produktiv, weitere Beispiele heranzuziehen. Zu denken wäre an die skandinavischen Staaten, die einen spezifischen, „erfolgreichen“ Typ des Parlamentarismus verkörpern, an die Konkordanzdemokratie der Schweiz, an Italien, das hinsichtlich seiner historischen Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert viele Parallelen zu Deutschland aufweist, oder auch an die Staaten Ostmitteleuropas, die nach einem ersten Experiment in den 1920er Jahren nun nach 1990 einen zweiten Anlauf zur Etablierung eines liberal-parlamentarischen Systems genommen haben. Allerdings ist die Forschungslage zu diesen Einzelfällen höchst unterschiedlich, so daß auf die Ausweitung zur einer gesamteuropäischen Perspektive verzichtet wird. Statt dessen sollen mit Großbritannien, Frankreich und dem Deutschen Reich bzw. der Bundesrepublik drei gut erforschte Beispiele in das Zentrum gerückt und durch einen syn- wie diachronen Vergleich valide Aussagen zu Bauformen und Strukturmerkmalen, Krisensymptomen und Entwicklungschancen des Parlamentarismus in Europa ermöglicht werden.

Bereits in dem ersten Beitrag wird der Versuch unternommen, durch Rückgriff auf die Politische-Kultur-Forschung die Stellung des Reichstags im politischen System des Kaiserreichs neu zu bestimmen. Mit Blick auf Wahlrecht und politische Öffentlichkeit, auf die Ikonographie des ersten Reichstagsgebäudes in der Leipziger Straße sowie auf die Reichstagseröffnungen weist Andreas Biefang nach, daß das Parlament im Bismarckreich durchaus als Symbol der politischen Nation angesehen wurde. Als Repräsentant des kleindeutschen Nationalstaats trat es neben Institutionen wie Kaiser, Armee und Bürokratie und vermochte eine eigenständige Position in der politischen Kultur des Kaiserreichs zu erlangen. Diese Stellung, so fragil sie in der Verfassungswirklichkeit auch war, sieht Biefang als durchaus ausbaufähig im Sinne einer Stärkung der Position des Reichstags an.

Der zweite Beitrag geht dann auf den Kern der Debatte um Struktur, Charakter und Entwicklungsmöglichkeiten des Systems der konstitutionellen Monarchie in Preußen-Deutschland ein. Er greift die Sonderwegs-These auf und stellt dezidiert die Frage nach den Parlamentarisierungschancen im Kaiserreich. Mit dem distanzierten Blick des Sozialwissenschaftlers und orientiert an dem methodischen Instrumentarium politologischer Fragestellungen analysiert Marcus Kreuzer die Verfassungsordnung des wilhelminischen Deutschland. Im Vergleich zu anderen Staaten in Europa – so seine zentrale These – kann im deutschen Fall kaum von einer Sonderentwicklung gesprochen werden, vielmehr verfügte der Reichstag durchaus über wichtige parlamentarische Rechte und konnte bis zum Ende des Kaiserreichs seine Position gegenüber der Exekutive ausbauen. Gemessen am internationalen Kontext sieht Kreuzer die politische Entwicklung im Deutschen Reich keineswegs so einzigartig und unzeitgemäß, wie vielfach behauptet. Wenn nicht allein das Westminster-Modell zugrunde gelegt werde, sondern der Blick auch auf andere Formen konstitutioneller oder parlamentarischer Regierungssy-

steme falle, so seien der Verfassungsordnung des Kaiserreichs durchaus Entwicklungschancen hin zu einer vollen Parlamentarisierung zuzuweisen. Ohne die Hürden auf diesem Weg außer acht zu lassen, reiht sich Kreuzer in eine wachsende Zahl von Kritikern der Sonderwegs-These ein, die dieses Modell als zu statisch, zu einseitig und zu deterministisch einschätzen.

Auch Andreas Wirsching stellt gängige Thesen in Frage. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die „Parteipruderie“ (Radbruch) der Weimarer Republik und die Klage über die Unfähigkeit der Parteien zum politischen Kompromiß. Dem von Zeitgenossen wie von der späteren Forschung immer wieder vorgebrachten Anliegen, durch die Bildung einer Großen Koalition eine arbeitsfähige parlamentarische Mehrheit im Reichstag zu schaffen und damit den Weimarer Parlamentarismus nachhaltig zu festigen, setzt er die Überlegung entgegen, daß eine solche Stabilisierung eher von einem anderen Koalitionsmodell, nämlich einer pendelartigen Abwechslung von Mitte-Links- und Mitte-Rechts-Regierungen, zu erwarten gewesen sei. Die Chancen, solche Koalitionen zu bilden, lotet er dann für verschiedene parlamentarische Konstellationen aus. In seiner Sicht boten sie nicht nur die Chance, politisch hinreichend homogene Regierungsbündnisse sowie systemloyale Alternativen zu diesen Koalitionen herauszubilden und damit eine wichtige, bereits von Walter Bagehot herausgestellte Grundbedingung des Parlamentarismus zu erfüllen. Vielmehr hätte die Schaffung solcher „kleiner“, politisch-programmatisch besser erkennbarer Koalitionen auch die Integrationskraft der beteiligten Parteien gestärkt und so dem Anwachsen der radikalen Flügel des Weimarer Parteiensystems entgegengewirkt. Damit stellt Wirsching nicht strukturelle Probleme für das Scheitern der Weimarer Republik in den Vordergrund; obwohl auch er „historische Vorbelastungen“ nicht abstreitet, sind in seiner Sicht doch mangelnde Kompromißfähigkeit, fehlender politischer Mut und konkretes Fehlverhalten für den Weg in ein autoritäres Präsidialsystem und dann in die nationalsozialistische Diktatur zumindest ebenso verantwortlich wie die vielfach angeführten strukturellen Probleme des Weimarer Parteienstaates.

Rolle und Ausformungen der Präsidialgewalt in der Weimarer Republik stehen dann im Zentrum des folgenden Beitrags. Die zentrale Rolle des Reichspräsidenten im Verfassungsgefüge der Weimarer Republik ist vielfach betont worden; Wolfram Pyta geht demgegenüber der Frage nach, wie die beiden Amtsinhaber, Ebert und Hindenburg, ihre Funktion wahrnahmen und in welchem Maße sie das politische System stützen oder umformen wollten. Während Ebert seine umfassenden präsidialen Befugnisse nachhaltig zur Stabilisierung der Parteiendemokratie einsetzte, sieht Pyta mit dem Amtsantritt Hindenburgs eine grundlegende Veränderung und Aufladung, die er mit dem Begriff der „Charismatisierung der Präsidialgewalt“ umschreibt. In ihr kamen, wie er betont, tiefsitzende kulturelle Dispositionen der deutschen Gesellschaft, vor allem die Sehnsucht nach personal gestifteter Integration, zum Ausdruck, die sich klar zu Lasten der parlamentarischen Komponente im Verfassungssystem auswirkte. Indem Pyta beide Reichspräsidenten in dieser Weise gegeneinander setzt, kann er die politischen Möglichkeiten dieses Amtes ausleuchten und so die Ambivalenzen des politischen Sy-

stems der Weimarer Republik aufzeigen. Im verfassungspolitischen Dreieck von Reichspräsident, Reichstag und Reichsregierung gab es, wie er betont, zwar durchaus Gegengewichte gegen eine Potenzierung der Präsidentialgewalt, doch spätestens ab 1930 verloren sie ihre Wirkungskraft, so daß sich die politische Macht immer stärker beim Reichspräsidenten konzentrierte.

Schwenkt von hier der Blick nach Frankreich, so fallen Gemeinsamkeiten wie Unterschiede zum deutschen Fall deutlich ins Auge. Als entscheidenden Kontrast sieht Manfred Kittel die republikanische Tradition dort, die der Dritten Republik – trotz aller Turbulenzen – eine mehr als sechzigjährige Lebensdauer bescherte. Diese „culture républicaine“ bewahrte das Staatswesen in Verfassungskrisen vor entsprechenden Veränderungen, bedeutete andererseits aber auch, daß eine „Modernisierung“, also Weiterentwicklung des parlamentarischen Systems im Sinne einer Stärkung der Exekutive, einer engen Bindung der Parlamentsmehrheit an die Regierung oder auch die Schaffung eines integrationsfähigen Parteiensystems, in Frankreich nur langsam vorankam. Wie Kittel unterstreicht, gehörte zu dieser republikanischen Tradition das Bekenntnis zu einem starken und eigenständigen Parlament, dessen Mitglieder sich als Vertreter ihrer Wähler, ja, „des Volkes“ verstanden und entsprechend politisch agierten. Somit ähnelten die Krisensymptome der Dritten Republik in mancher Hinsicht denjenigen der Weimarer Republik: Ein heterogenes Parteiensystem, das Ideal einer „deliberativen“ Demokratie, geringe Fraktionsdisziplin, häufige Regierungswechsel, damit auch kaum langfristig angelegte Politikkonzepte. Versuche, zu einem „zeitgemäßen“ Parlamentarismus vorzustoßen, scheiterten, wie Kittel unterstreicht, immer wieder an der republikanischen Tradition und dem dort inhärenten Leitbild von der Vorrangstellung des Parlamentes. Somit schließt er sich auch nicht der Behauptung von der Auflösung der „republikanischen Synthese“ in den 1930er Jahren an, vielmehr sieht er die Ursachen für den Zusammenbruch der Dritten Republik letztlich nicht in ihren Schwächen bedingt, sondern durch äußere Umstände, nämlich durch die Panzerarmeen des Dritten Reiches, hervorgerufen. Dieser Zusammenbruch „von außen“ ist in seinen Augen der entscheidende Unterschied zur Weimarer Republik.

Die Frage, welche „Lehren“ die Fünfte Republik in Frankreich aus der notorischen Instabilität ihrer Vorgängerinnen zog, steht im Zentrum der Darlegungen von Adolf Kimmel. De Gaulles Vorstoß, politische Stabilität normativ, nämlich über verfassungsrechtliche Vorschriften, zu erzwingen, sowie die sich hieraus ergebende politische Praxis sieht er als insgesamt gelungenen Versuch an, auch in Frankreich einen modernen Parlamentarismus zu etablieren. Der Parlamentsdominanz der Dritten und Vierten Republik wurde nun ein präsidentialistisches Verfassungskonzept entgegengesetzt, in dem die Volksvertretung marginalisiert, ihre Rechte deutlich beschnitten und der Staatspräsident in das Zentrum der Politik gerückt wurden. Allerdings macht Kimmel deutlich, daß zwar der erste Amtsinhaber, de Gaulle, dank seiner Autorität und seines Gewichts diesen Präsidentialismus ausfüllen konnte, daß unter seinen Nachfolgern jedoch ein schleichender Verfassungswandel statt fand und die Nationalversammlung an Bedeutung gewann. Dies galt für ihre Stellung als Kurationsorgan der Regierung ebenso wie für



die Bereitstellung von parlamentarischem Rückhalt für die jeweiligen Kabinette, aber auch für größeren Einfluß auf die Gesetzgebungstätigkeit. Die für einen modernen Parlamentarismus charakteristische enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit setzte sich somit auch unter den Auspizien der Verfassung der Fünften Republik durch.

Diesen Befund bestätigt anschließend André Kaiser für das britische Regierungssystem. Die Veränderungen vom „Parliamentary Government“ des klassischen britischen Parlamentarismus zum „Cabinet Government“ bzw. „Prime Ministerial Government“ fielen zwar bereits in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts, so daß auch im britischen Fall eine Konvergenz mit den kontinentaleuropäischen Spielarten des Parlamentarismus unter dem Vorzeichen der Massendemokratie und des Interventionsstaates zu verzeichnen ist, doch blieb er – auch vor dem Hintergrund der spezifischen Rollenverteilung zwischen den Verfassungsorganen im Westminster-Modell – durch besondere Merkmale gekennzeichnet. Ähnlich wie Kimmel für das nachgaullistische Frankreich widerspricht auch Kaiser der Präsidentialisierungsthese selbst für die Regierung Thatcher, vielmehr unterstützt er das „Core executive“-Konzept, in dem ein Netzwerk von Akteurskonstellationen und einflußreichen Kabinettsmitgliedern die Regierungstätigkeit bestimmt habe. Auch die These vom Bedeutungsverlust des Parlaments scheint ihm zu undifferenziert, bei näherem Blick auf die Veränderungen seit den 1960er Jahren registriert er statt dessen verstärkte Kontrollfunktionen und größere Eigenständigkeit. Insgesamt hat sich in seinen Augen auch der britische Parlamentarismus nach dem Zweiten Weltkrieg auf einen Typus der parlamentarischen Demokratie hinbewegt, der unter den Bedingungen modernen Regierungshandelns letztlich strukturell angelegt ist.

Die folgenden Beiträge sind dann dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland gewidmet. Zunächst werden die Rolle des Bundestages in der westdeutschen Kanzlerdemokratie vermessen und damit die Veränderungen gegenüber der Weimarer Republik bestimmt. Deutlich wird hierbei, daß die vom Grundgesetz vorgegebene Schaffung einer starken Regierungsgewalt und deren Stütze durch eine Parlamentsmehrheit sich in der Verfassungswirklichkeit durchsetzte. Der Bundestag lernte relativ rasch, seinen von der Verfassung vorgegebenen Platz auszufüllen, mußte aber auch immer wieder seinen Freiraum gegen die Forderungen der Exekutive verteidigen. Die klare Scheidelinie zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen tat ein übriges, um die Kurations- und Stützfunktion des Bundestages hinsichtlich der Bundesregierung zu unterstreichen. Allerdings gab es durchaus Felder der Kooperation zwischen beiden politischen Lagern, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, was der Integration der gesellschaftlichen Interessen und damit der Stabilisierung des bundesdeutschen Parlamentarismus entgegenkam. Insgesamt – so das Fazit – stand der Bundestag im Schatten der Regierung, die Opposition konnte selbst unter Heranziehung anderer Verfassungsorgane wie Bundesrat und Bundesverfassungsgericht nur schwer eine eigenständige Rolle spielen. Der Funktionslogik des Regierungssystems kam dies durchaus zugute, vor dem Hintergrund der vom Grundgesetz

vorgegebenen Gewichtsverteilung, eines neustrukturierten Parteiensystems und einer kraftvollen politischen Führung konnte sich in Westdeutschland eine stabile parlamentarische Demokratie entwickeln.

Dennoch blieben kritische Stimmen nicht aus; die Frage, wie die Verfassungswirklichkeit der fünfziger und sechziger Jahre von Skeptikern innerhalb wie außerhalb des Bonner Bundeshauses eingeschätzt wurde und wie sie die Rolle des Parlaments neu vermessen wollten, steht im Zentrum der folgenden Überlegungen. Während parlamentsinterne Kritiker eher auf Funktionsverbesserungen im parlamentarischen Alltag, auf bessere Arbeitsstrukturen, auf die Stärkung der Kontrollfunktionen und auf größere Transparenz setzten, hierbei auch durchaus gewisse Erfolge erreichen konnten, ging, wie Heinrich Oberreuter hervorhebt, die radikale Systemkritik an den Funktionsbedingungen eines parlamentarischen Regierungssystems vorbei. In den dort vorgebrachten Argumenten sieht er Reminiszenzen an ältere, auf Rousseau und Carl Schmitt zurückgehende identitätsdemokratische Vorstellungen, die eher einen deliberativen Parlamentarismus bevorzugten oder gar dessen Überwindung propagierten. Auch wenn diese Kritik durchaus populär war, blieb sie ohne Auswirkungen auf die parlamentarische Praxis. Somit sieht Oberreuter das Regierungssystem der Bundesrepublik eher gestärkt aus diesen Diskussionen hervorgehen: Es erwies sich als gefestigt im Sinne eines modernen Parlamentarismus, aber auch als flexibel genug, um funktionale Kritik aufzunehmen und produktiv zu verarbeiten.

Der Verfassungsfähigkeit der DDR und der Frage nach einer neuen gesamtdeutschen Verfassung 1990/94 geht zum Abschluß Uwe Thaysen nach. Wie er nachweisen kann, gelang keinem der politischen Akteure in der Umbruchsituation 1989/90, einen Verfassungsentwurf für eine reformierte DDR auszuarbeiten und damit ein Gegenmodell zum Grundgesetz zu entwerfen. Nicht allein Zeitmangel, sondern nicht minder Differenzen um grundlegende verfassungspolitische Fragen sieht er für diese Situation verantwortlich. Waren schon die Akteure in der untergehenden DDR nicht fähig, sich auf einen solchen Text zu verständigen, sieht er auch keine Chance, nach dem Beitritt der neuen Bundesländer unter die Ordnung des Grundgesetzes eine neue, nun gesamtdeutsche Verfassung zu entwerfen. Als bewährter Verfassungstext, der längst über seinen Provisoriumscharakter hinaus gewachsen war, fand das Grundgesetz im Westen wie im Osten des vereinten Deutschland die Unterstützung und Anerkennung, die für seine Zukunftsfähigkeit notwendig war.

Zieht man eine Bilanz der Beiträge, so fällt auf, daß die Autoren weitgehend darauf verzichten, strukturelle Faktoren wie sozioökonomische Rahmenbedingungen, die Versäulung von Interessen, die Rollen von alten Eliten oder auch mental-kulturelle Dispositionen als ausschlaggebende Momente für die Defizite und Sonderwege in der Entwicklung der von ihnen betrachteten Länder zum modernen Verfassungsstaat herauszustellen. Diese Bedingungen werden als Hintergrundfolie in die Analyse mit einbezogen, doch stehen andere, stärker auf das Verfassungs- und Regierungssystem bezogene Umstände im Vordergrund. Gerade vor dem Hintergrund einer vergleichenden Betrachtungsweise drängt sich der

Eindruck auf, daß diese strukturellen Faktoren in mehr oder weniger auffälliger Form nahezu alle europäischen Staaten geprägt haben, so daß sie nur bedingt zur Erklärung spezifischer Defizite in der parlamentarischen Entwicklung einzelner Länder herangezogen werden können. Die Abwendung vom britischen Parlamentarismus als Referenzmodell und die Konzentration auf den Vergleich der kontinentaleuropäischen Staaten untereinander ist der deutlichste Trend in den vorliegenden Aufsätzen. Hier wird die künftige Forschung anzusetzen und schärfer als bisher nach allgemeinen, epochenspezifischen Krisensymptomen des Parlamentarismus, nach je nationalen Funktionsstörungen, Vorbelastungen und Fehlentwicklungen zu fragen und hierbei weitere Einzelbeispiele einzubeziehen haben.

Auffällig ist auch die Konvergenz zu einem Parlamentarismusmodell, das sich unter den Bedingungen modernen Regierungshandelns mehr oder weniger einheitlich in den untersuchten drei Ländern herausbildete. So unterschiedlich die Verfassungs- und Regierungssysteme in Preußen-Deutschland, England und Frankreich im 19. Jahrhundert auch waren, so verschieden sie auch auf die Krise des Parlamentarismus in der Zwischenkriegszeit reagierten, so deutlich sind doch die Momente der Angleichung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Funktionslogik eines parlamentarischen Regierungssystems setzte sich in allen drei untersuchten Fällen durch. Die Frage, wie weit sie bereits nach dem Ersten Weltkrieg auf die Entwicklung zur Massendemokratie und zum Interventionsstaat vergleichbar reagierten und auch die Krisensymptome des Parlamentarismus mit ähnlichen Mustern und Maßnahmen zu überwinden trachteten, muß von der künftigen Forschung beantwortet werden; Ansätze zu der These, daß dies geschah, lassen sich aus den Beiträgen durchaus ableiten.

Auch der wissenschaftliche Ertrag neuer methodischer Ansätze bleibt zu diskutieren. Bereits die Konfrontation historischer und politischer Fragestellung belebte die Debatte um die je untersuchten Fälle; der an systematischen Fragestellungen orientierte Blick des Politikwissenschaftlers schien manchem Historiker allzu kühn, während die auf Differenzierung bedachte Argumentationsweise des Historikers von manchen Politologen als zu detailbezogen zurückgewiesen wurde. Hier wird eine bessere Verständigung notwendig sein. Kulturgeschichtliche Ansätze fanden nur vereinzelt Eingang; dort wo sie berücksichtigt wurden, ließen sie erkennen, welchen Gewinn auch die Parlamentarismusforschung von derartigen Fragestellungen ziehen kann. Ob ihr dies neuen Auftrieb gibt, wird die Zukunft zeigen.



## Verzeichnis der Tagungsteilnehmer

Dr. Andreas Biefang, Bonn  
Dr. Emil Hübner, München  
PD Dr. André Kaiser, Köln  
Prof. Dr. Adolf Kimmel, Trier  
PD Dr. Manfred Kittel, München  
Prof. Dr. Eberhard Kolb, Bad Kreuznach  
Prof. Dr. Marcus Kreuzer, Villanova, PA, USA  
Prof. Dr. Horst Möller, München  
Prof. Dr. Rudolf Morsey, Neustadt/Weinstraße  
Prof. Dr. Heinrich Oberreuter, Passau  
Prof. Dr. Wolfram Pyta, Stuttgart  
Prof. Dr. Marie-Luise Recker, Frankfurt a. M. (Stipendiatin des Historischen  
Kollegs 2001/02)  
Prof. Dr. Gerhard A. Ritter, Berlin  
Dr. Christoph Schönberger, Freiburg i.Br.  
Dr. Miles Taylor, Southampton, GB  
Prof. Dr. Klaus Tenfelde, Bochum  
Prof. Dr. Uwe Thaysen, Lüneburg  
Prof. Dr. Udo Wengst, München  
Prof. Dr. Andreas Wirsching, Augsburg



*Andreas Biefang*

## Integration und Repräsentation

### Zur Stellung des Reichstags in der politischen Kultur der konstitutionellen Monarchie 1871–1888

Die politische Geschichte des Kaiserreichs läßt sich aus verschiedenen Perspektiven erforschen. Zu den oft gestellten Fragen gehört zweifellos die nach der Entwicklungsfähigkeit seines konstitutionellen Systems<sup>1</sup>. Die Ursachen für die ausgebliebene Parlamentarisierung der Monarchie werden nicht nur in den institutionellen und sozialen Rahmenbedingungen gesucht, sondern zunehmend auch in der „politischen Kultur“, jenem System von Wirklichkeitswahrnehmungen und -deutungen also, das das Handeln der Zeitgenossen strukturierte. Die Forschung hat sich dem Thema vorzugsweise auf dem Gebiet der „Wahlkultur“ sowie – damit eng verbunden – dem der Entstehung und Verfestigung politisch-sozialer „Milieus“ gewidmet<sup>2</sup>.

Daneben lassen sich mindestens zwei Bereiche unterscheiden, die bislang nur selten in den Fokus kulturhistorischer Fragestellungen geraten sind. Der erste Aspekt richtet sich auf die Außenbeziehungen des Reichstags. Es geht darum, welche Stellung das Parlament im Beziehungsgeflecht von Institutionen wie Monarchie, Heer und Bürokratie besessen hat, aber auch darum, wie die nationale

<sup>1</sup> Eine pointierte Begründung für die ausgebliebene Parlamentarisierung hat zuletzt Christoph Schönberger in einem thesenstarken, aber sehr abstrakt argumentierenden Aufsatz zu geben versucht. Vgl. *Christoph Schönberger*, Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich, in: HZ 272 (2001) 623–666. Als ein eigenständiges, vergleichsweise „modernes“ Gebilde hat Martin Kirsch den „monarchischen Konstitutionalismus“ des Kaiserreichs kürzlich in einer vergleichenden Betrachtung europäischer Verfassungstexte (weniger der -praxis) beschrieben. Vgl. *Martin Kirsch*, Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich (Göttingen 1999).

<sup>2</sup> Die Literatur ist verzeichnet bei *Thomas Kühne*, Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918 und seine politische Kultur: Demokratisierung, Segmentierung, Militarisierung, in: NPL 43 (1998) 206–263; hinzugekommen sind vor allem *Margaret L. Anderson*, Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany (Princeton 2000), sowie *Robert Arsenscheke*, Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich. Zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität bei den Reichstagswahlen 1871–1914 (Düsseldorf 2003).

Volksvertretung durch die politische Öffentlichkeit wahrgenommen wurde. Der zweite Aspekt betrifft die parlamentarischen Binnenbeziehungen, die „Parlamentskultur“ im engeren Sinne. Dazu zählen das Selbstverständnis der Parlamentarier, ihr Arbeitsalltag, die Rituale der parlamentarischen Kommunikation sowie die Rolle der Abgeordneten im gesellschaftlichen Leben der Reichshauptstadt.

Zu beiden Themenbereichen liegen vereinzelte monographische Arbeiten vor, etwa zur Parlamentsarchitektur, zur Diätenfrage oder zu den rhetorischen Strategien wichtiger Redner<sup>3</sup>. Probleme wie die Behandlung parlamentarischer Minderheiten oder der Gebrauch des parlamentarischen Ordnungsrechts sind wenigstens in Aufsätzen behandelt<sup>4</sup>. Auch lassen sich den einschlägigen Spezialstudien, Parteiengeschichten und Biographien viele wertvolle Informationen entnehmen. Insgesamt ist der Forschungsstand jedoch ungenügend. Vor allem mangelt es an einer systematisierenden Studie, die die verstreuten Einzelbefunde zu einem schlüssigen Gesamtbild zusammenfügt<sup>5</sup>. Einzig Gerhard A. Ritter hat in einem kürzlich erschienenen Aufsatz den Versuch einer Gesamtschau unternommen, die sich auf den Zeitraum von 1871 bis 1914 bezieht. Dabei teilt er die von Wolfgang Hardtwig vertretene Auffassung, wonach es weder den Parteien noch dem Reichstag gelungen sei, sich „einen Platz in der Staatssymbolik zu sichern“. Der Reichstag, so heißt es, sei nie zum Zentrum einer das ganze Volk oder auch nur das Bürgertum repräsentierenden politischen Kultur geworden<sup>6</sup>.

Der folgende Beitrag kann das fehlende Gesamtbild nicht ersetzen. Er beabsichtigt nicht mehr, als die Einschätzung Ritters für die Bismarckzeit anhand einiger Beispiele zu überprüfen. Sie berühren sowohl den Bereich der oben gekenn-

<sup>3</sup> *Jürgen Reiche*, Das Berliner Reichstagsgebäude. Dokumentation und ikonographische Untersuchung einer politischen Architektur (phil. Diss. Berlin 1988); *Michael S. Cullen*, Der Reichstag. Parlament – Denkmal – Symbol (Berlin, Brandenburg 1995); *Hermann Butzer*, Diäten und Freifahrt im Deutschen Reichstag. Der Weg zum Entschädigungsgesetz von 1906 und die Nachwirkung dieser Regelung bis in die Zeit des Grundgesetzes (Düsseldorf 1999); *Hans-Peter Goldberg*, Bismarck und seine Gegner. Die politische Rhetorik im kaiserlichen Reichstag (Düsseldorf 1998); lesenswert ist die ältere Studie von *Richard W. Dill*, Der Parlamentarier Eduard Lasker und die parlamentarische Stilentwicklung der Jahre 1867–1884. Ein Beitrag zur Geistesgeschichte und des politischen Stils in Deutschland (phil. Diss. Erlangen 1956).

<sup>4</sup> Vgl. etwa zur Behandlung parlamentarischer Minderheiten *Andreas Biefang*, Die Sozialdemokratie im Reichstag. Das Parlament als Faktor der Integration 1871–1890, in: Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen 26 (2001) 25–54; zum Kaisertabu *Jörg-Uwe Fischer*, Majestätsbeleidigung im Reichstag: „Eine solche Verletzung der monarchischen Gefühle, der Majorität des Reichstags ...“, in: ZParl 33 (2002) 573–588.

<sup>5</sup> Für die Weimarer Republik hat Thomas Mergel einen solchen Versuch unternommen. Vgl. *Thomas Mergel*, Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag (Düsseldorf 2002).

<sup>6</sup> *Gerhard A. Ritter*, Der Reichstag in der politischen Kultur des Kaiserreichs, in: Grundlagen des Rechts. Festschrift für Peter Landau zum 65. Geburtstag, hrsg. v. *Richard H. Helmholz* u. a. (Paderborn 2000) 901–921; *Wolfgang Hardtwig*, Bürgertum, Staatssymbolik und Staatsbewußtsein im Deutschen Kaiserreich 1871–1914, in: Nationalismus und Bürgerkultur in Deutschland 1500–1914. Ausgewählte Aufsätze, hrsg. v. *Wolfgang Hardtwig* (Göttingen 1994) 191–218.



zeichneten „Außenbeziehungen“ des Reichstags wie den der „Parlamentskultur“. Die Untersuchung beginnt mit grundsätzlichen Überlegungen zur Bedeutung des demokratischen Wahlrechts sowohl für die gesetzgeberische Tätigkeit des Reichstags als auch für dessen öffentliche Wahrnehmung. Daran schließt eine Analyse des Reichstagsgebäudes in der Leipziger Straße als „politische Architektur“ an, die einigen Aufschluß über das Selbstverständnis und die Wahrnehmung des Parlaments zu geben vermag. Und schließlich soll das Verhältnis von kaiserlichem Hof und Reichstag am Beispiel der Reichstagseröffnungen untersucht werden.

## 1. Demokratische Legitimation und politische Öffentlichkeit

Der wichtigste Einzelfaktor, der die Rolle des Reichstags in der politischen Kultur des Bismarckreichs bestimmte, war das demokratische Wahlrecht. Der eigentümliche Umstand, daß der preußisch-deutsche Konstitutionalismus mit seinen ausgedehnten Prärogativen für die Krone über eines der modernsten Wahlgesetze verfügte, hat die Historiker stets irritiert. Lange Zeit hat man in der Einführung des allgemeinen Wahlrechts vor allem eine bonapartistisch inspirierte Herrschaftstechnik Bismarcks gesehen, mit der er den unter dem Dreiklassenwahlrecht so erfolgreichen Liberalismus schwächen wollte. Diese Erklärung, die an Überlegungen Bismarcks und seines Beraters Hermann Wagener während des preußischen Verfassungskonflikts anknüpft, verfehlt jedoch einen wesentlichen Punkt<sup>7</sup>.

Die Gründe resultierten aus den Umständen der deutschen Nationalstaatsgründung, die durch die staatsrechtliche Fiktion, das „Reich“ sei als ein Bündnis von Monarchen und freien Städten entstanden, nur unzulänglich beschrieben sind. In politischer Hinsicht war das preußisch-deutsche Reich aus einer eigentümlichen Verknüpfung von Krieg, Fürstensturz und Annexionen hervorgegangen, die dem Gründungsprozeß einen nationalrevolutionären Zug verlieh<sup>8</sup>. Zur Stabilisierung dieses Staatswesens reichten die neu verliehene Kaiserwürde, die unter Legitimitätsgesichtspunkten bezweifelbar war, und die als Bundesrat bezeichnete permanente Konferenz weisungsgebundener Diplomaten nicht aus. Es bedurfte vielmehr einer zusätzlichen, nationaldemokratischen Absicherung. Diesem Zweck diente die Einführung des allgemeinen Wahlrechts, das Bismarck in Übereinstimmung mit der nationalen Verfassungsbewegung – vertreten vor allem durch den

<sup>7</sup> Diese These habe ich entfaltet in *Andreas Biefang*, *Modernität wider Willen. Bemerkungen zur Entstehung des demokratischen Wahlrechts des Kaiserreichs*, in: *Gestaltungskraft des Politischen*. Festschrift für Eberhard Kolb, hrsg. v. *Wolfram Pyta*, *Ludwig Richter* (Berlin 1998) 239–259.

<sup>8</sup> Zeitgenössische Stimmen bei *Dieter Langwiesche*, „Revolution von oben?“ Krieg und Nationalstaatsgründung in Deutschland, in: *Revolution und Krieg, Zur Dynamik historischen Wandels seit dem 18. Jahrhundert*, hrsg. v. *Dieter Langwiesche* (Paderborn 1989) 117–134.

Deutschen Nationalverein als Keimzelle der Nationalliberalen Partei – einführte<sup>9</sup>. Dabei knüpfte er – und das ist entscheidend – nicht an die von Wagener entwickelte Konzeption eines nach Ständen gegliederten allgemeinen Wahlrechts an<sup>10</sup>, sondern an das von der Frankfurter Nationalversammlung im Mai 1849 beschlossene Wahlgesetz.

Unter dem Gesichtspunkt der Legitimitätsbeschaffung erwies sich die Einführung des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechts als durchschlagender Erfolg. Obwohl das in der Verfassung garantierte Wahlgeheimnis institutionell erst nach der Jahrhundertwende endgültig gesichert werden konnte, entfaltete das Wahlrecht eine solche Attraktivität, daß die Wahlbeteiligung von 1871 bis 1890 von 51 auf über 70% anwuchs – eine auch im Vergleich mit den „reifen“ Demokratien der Gegenwart beeindruckende Zahl. Das Wahlrecht wurde zur wesentlichen Ursache für die sogenannte „Fundamentalisierung“<sup>11</sup>. In umstrittenen Wahlkreisen wurden bereits in den 1870er Jahren aufwendige Propagandaschlachten geschlagen, bei denen zahllose Versammlungen abgehalten wurden und große Mengen von Flugblättern, Broschüren und Plakaten zum Einsatz kamen. Die Wahlkämpfe mobilisierten weite Bevölkerungskreise, wobei zunehmend auch die ländlichen Gebiete erfaßt wurden. Dabei unterschied sich die entstehende demokratische „Wahlkultur“ bei den Reichstagswahlen deutlich von der mehr auf Konsens und Honoratiorentum angelegten „Wahlkultur“, die in Preußen unter den Bedingungen des indirekten Dreiklassenwahlrechts fort dauerte<sup>12</sup>. Die Entwicklung im Reich zwang alle politischen Kräfte und Interessengruppen, auch den Kaiser, die Reichsleitung und die Bürokratie, den Reichstag bei der Verfolgung ihrer politischen und sonstigen Interessen ins Kalkül zu ziehen.

Aufgrund seiner demokratischen Legitimation gelang es dem Reichstag schon 1873, seine Zuständigkeiten durch Verfassungsänderung auf die Justizgesetzgebung auszudehnen. Weit mehr als eine bloße Akklamationsmaschine für Regierungsvorlagen, gestaltete er das umfangreiche gesetzgeberische Integrationswerk der folgenden Jahrzehnte mit, das in den Bereichen der Wirtschafts-, Justiz- und

<sup>9</sup> Dazu die Quellensammlung: Der Deutsche Nationalverein 1859–1867. Vorstands- und Ausschußprotokolle, bearb. v. *Andreas Biefang* (Düsseldorf 1995).

<sup>10</sup> Zur Konzeption der „Standeswahl nach allgemeinem Stimmrecht“ vgl. *Wolfgang Saile*, Hermann Wagener und sein Verhältnis zu Bismarck. Ein Beitrag zur Geschichte des konservativen Sozialismus (Tübingen 1958) 89.

<sup>11</sup> *Peter Steinbach*, Die Politisierung der Region. Reichs- und Landtagswahlen im Fürstentum Lippe 1866–1881, 2 Bde. (Passau 1989).

<sup>12</sup> Viele Details zu den Reichstagswahlkämpfen bei *Anderson*, *Practicing Democracy*; monographische Studien zu einzelnen Wahlen, wie sie für 1898, 1903 und 1912 vorliegen, fehlen für die Bismarckzeit. Vgl. jedoch die den manipulativen Charakter der Reichstagswahlen (über-) betonende Arbeit von *Elfi Bendikat*, Wahlkämpfe und Wahlen in Europa 1884 bis 1889. Parteiensysteme und Politikstile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien (Wiesbaden 1988). Für die preußischen Landtagswahlen vgl. *Thomas Kühne*, Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preußen 1867–1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischem Massenmarkt (Düsseldorf 1994).

Sozialpolitik einen nationalen Rechtsraum erst entstehen ließ. Mit seiner legislativen Tätigkeit griff der Reichstag tief in das alltägliche Leben der Menschen ein.

Demokratische Legitimation und legislatorische Kompetenz schlugen sich in einer ungewöhnlichen Medienresonanz nieder<sup>13</sup>. Während der Sessionen standen die parlamentarischen Geschehnisse im Vordergrund der politischen Berichterstattung aller wichtigen Tageszeitungen, die eigene Parlamentskorrespondenten in den Reichstag entsandten oder durch die verschiedenen „parlamentarischen Korrespondenzen“ – modern: Pressedienste – versorgt wurden<sup>14</sup>. Die Tagespresse entwickelte sich zum eigentlichen Träger der parlamentarischen Öffentlichkeit, die ungeachtet verschiedener Interventionsversuche der Bürokratie auch während des Kulturkampfes und unter den Sozialistengesetzen von der Zensur verschont blieb<sup>15</sup>. Der Abdruck der Stenographischen Berichte über die Reichstagsverhandlungen oder wenigstens ausführlicher Stenogramme ermöglichte es den politisch interessierten Bürgern bis in die Provinzstädte hinein, die Vorgänge im Nationalparlament im Detail nachzuvollziehen. Nicht zuletzt um der rascheren Parlamentsberichterstattung willen gingen seit den 1880er Jahren die wichtigsten Zeitungen dazu über, eine Abendausgabe herauszugeben, so daß die Öffentlichkeit zumindest in Berlin noch am selben Tage über den Stand der Reichstagsverhandlungen unterrichtet war.

Der Reichstag und mehr noch seine Mitglieder wurden aber auch zum Gegenstand der frühen journalistischen Bildberichterstattung<sup>16</sup>. In unterschiedlicher Intensität druckten illustrierte Zeitschriften und Familienblätter wie die *Leipziger Illustrierte* oder *Daheim* und *Ueber Land und Meer* Bildberichte über Reichstagsitzungen, die in der Summe ein Millionenpublikum erreichten. Die meist nach der Natur oder nach fotografischen Vorlagen angefertigten Zeichnungen stellten die Räumlichkeiten des Reichstags vor und schilderten verschiedene parlamentarische Szenen. Begleitet wurden sie von Erläuterungen der Arbeitsweise des Parlaments oder von anekdotisch orientierten Erzählungen. Den Schwerpunkt der parlamentarischen Bildberichterstattung bildete das Porträt. Dabei wurden ausgewählte Abgeordnete, meist die parlamentarischen Führer ihrer jeweiligen Partei oder Angehörige des Reichstagspräsidiums, in der für das journalistische Metier charakteristischen Verbindung von Bild und Text vorgestellt. Weitere Bildvermitt-

<sup>13</sup> Das Folgende nach *Andreas Biefang*, Der Reichstag als Symbol der politischen Nation. Parlament und Öffentlichkeit 1867–1890, in: *Politikstile im Wandel*, hrsg. v. *Lothar Gall* (Paderborn 2003) 23–42.

<sup>14</sup> Eine Liste aus dem Jahr 1881 verzeichnet 64 Zeitungen und Korrespondenzen, die beim Reichstag akkreditiert waren. Landesarchiv Berlin, Pr. Br. Rep. 30 Berlin C, Polizei-Präsidium, Tit. 94, Nr. 514, Vol. 3, Bl. 301–305.

<sup>15</sup> Einen Überblick über die Entwicklung der parlamentarischen Redefreiheit bietet [*Eduard*] *Hubrich*, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung (Das Prinzip der parlamentarischen Öffentlichkeit). Ein Beitrag zum deutschen Verfassungsrecht und zur Revision der Reichsgesetzgebung, in: *Annalen des Deutschen Reiches* (Jg. 1897) 1–65.

<sup>16</sup> Zur Entwicklung der Parlamentsfotografie vgl. *Andreas Biefang*, Bismarcks Reichstag. Das Parlament in der Leipziger Straße. Fotografiert von Julius Braatz (Düsseldorf 2002) 43–56.

ler waren die verbreiteten satirischen Zeitschriften, die die Wahlkämpfe und die parlamentarischen Auseinandersetzungen mit zahllosen Karikaturen kommentierten. Die Dichte der personenbezogenen Berichterstattung war so groß, daß sich daraus das Bild einer parlamentarischen Elite ergab. Die politisch interessierten Bürger der Bismarckära hatten zweifellos eine visuelle Vorstellung von den herausragenden Parlamentariern, die als Vertreter einer nationalen politischen Elite dargestellt wurden.

Die starke öffentliche Wahrnehmung des Reichstags wird auch dadurch belegt, daß das provisorische Reichstagsgebäude in der Leipziger Straße seit den späten 1870er Jahren zu den Zielen eines touristischen Besuchs der Hauptstadt zählte. Die bekannten Reiseführer wie zum Beispiel der Baedeker gaben ausführliche Hinweise über die Besuchsmöglichkeiten<sup>17</sup>. Innenbesichtigungen des Gebäudes waren demnach außerhalb der Sitzungsperioden täglich ohne Voranmeldung möglich, während der Sessionen nur an sitzungsfreien Tagen. Für den Besuch einer Reichstagssitzung war eine persönliche Voranmeldung notwendig. Bei wichtigeren Debatten reichten die 240 der Allgemeinheit vorbehaltenen Zuschauerplätze bei weitem nicht aus. Die genauen Besucherzahlen sind nicht zu ermitteln, aber man kann davon ausgehen, daß während der Kanzlerschaft Bismarcks sich einige zehntausend Menschen einen persönlichen Eindruck von den Parlaments-sitzungen, aber auch von der Ausstattung und Atmosphäre des Reichstagsgebäudes verschafften.

Durch die Wahlen und Wahlkämpfe, aber auch durch sein gesetzgeberisches Werk erhielt der Reichstag eine ungewöhnliche Medienpräsenz. Zusammengekommen ließen diese Faktoren den Reichstag zu derjenigen politischen Institution werden, die das Reich während der Kanzlerschaft Bismarcks für die breite Bevölkerung am ehesten erfahrbar machte. Als nationale Integrationsinstanz und als Symbol der politischen Nation prägte der Reichstag die politische Kultur des frühen Kaiserreichs maßgeblich.

## 2. Das Reichstagsgebäude als „politische Architektur“

Nach diesen eher abstrakten Bemerkungen über die Bedeutung des demokratischen Wahlrechts und seiner Wirkungen gilt es nun, die Perspektive zu wechseln und den Reichstag gleichsam aus der Nahtsicht zu analysieren. Das soll zunächst am Beispiel der baulichen Gestaltung des Parlaments geschehen. Architektur ist niemals nur der Ausdruck ästhetischer Formprinzipien, sondern stets auch Träger politischen Sinngehalts<sup>18</sup>. Das gilt in besonderem Maße für solche Bauwerke, die

<sup>17</sup> *Karl Baedeker*, Berlin und Umgebungen. Handbuch für Reisende (Leipzig 41885) 32 f., 93 (Leipzig 61889) 46, 111 (Leipzig 81894) 38, 106.

<sup>18</sup> Zum Begriff der „politischen Architektur“ vgl. die Einleitung zu *Martin Warnke* (Hrsg.), Politische Architektur in Europa vom Mittelalter bis heute – Repräsentation und Gemeinschaft (Köln 1984).

für die Erfüllung staatlicher Zwecke errichtet oder umgestaltet wurden. Die 70er und 80er Jahre des 19. Jahrhunderts eignen sich insofern als Untersuchungsgegenstand, als das neugegründete Reich sich institutionell zunehmend differenzierte und in der Folge sein Bedarf an geeigneten Räumlichkeiten stetig wuchs.

Meist bedienten sich die Reichsbehörden bereits vorhandener Gebäude. Das galt noch für die 1878 bezogene Reichskanzlei, die in einem umgebauten Adelspalais Platz fand<sup>19</sup>. Zum eigentlichen Betätigungsfeld der Reichsarchitektur entwickelte sich seit den späten 1870er Jahren das Reichsland Elsaß-Lothringen, vor allem Straßburg<sup>20</sup>. Für die architektonische Selbstdarstellung des Reiches erwiesen sich auch die zahlreichen neu errichteten Ämter der Reichspost als wichtig, deren Bauten nach einem ausgeklügelten Konzept Heinrich v. Stephans jedem Bürger in seinem lokalen Umfeld die Zugehörigkeit zum nationalen Ganzen symbolisch vor Augen führen sollten<sup>21</sup>.

Der erste politische Neubau des Kaiserreichs war jedoch das Reichstagsgebäude in der Leipziger Straße<sup>22</sup>. In der Forschung und der historischen Wahrnehmung ist dieses Gebäude stets hinter dem Wallot-Bau zurückgeblieben, über dessen Ikonographie wir vor allem durch die Arbeit von Jürgen Reiche unterrichtet sind<sup>23</sup>. Die Fixierung auf den Wallot-Bau führt jedoch zu einer verzerrten Perspektive, denn das Haus in der Leipziger Straße wurde immerhin 23 Jahre genutzt und damit – zumindest für die Zeit des Kaiserreichs – genauso lange wie der Wallot-Bau.

Wenn das Reichstagsgebäude in der Leipziger Straße schon bald nach der Wende zum 20. Jahrhundert in Vergessenheit geriet, so hängt dies auch mit den besonderen Umständen seiner Entstehung zusammen. Während der Norddeutsche Reichstag im Preußischen Herrenhaus Platz gefunden hatte, war der Reichstag nach der Reichsgründung zunächst norddürftig im Preußischen Abgeordnetenhaus am Dönhoffplatz untergebracht worden. Die Rolle als Untermieter preußischer Kammern wurde von den meisten Reichsparlamentariern als ein Zustand angesehen, der mit der Würde des Nationalparlaments nicht zu vereinbaren war. Da die Planung und Errichtung eines freistehenden, monumentalen Reichstagsgebäudes, wie es vor allem die Nationalliberalen anstrebten, lange Jahre in Anspruch nehmen würde, verständigte man sich darauf, für die Übergangszeit kurzfristig ein provisorisches Gebäude zu schaffen.

Die Erarbeitung geeigneter Vorschläge übertrug der Reichstag im März 1871 derselben Kommission, die auch die Ausschreibungen für den definitiven Neubau

<sup>19</sup> *Laurenz Demps*, Berlin-Wilhelmstraße. Eine Topographie preußisch-deutscher Macht (Berlin 1994) 144–149.

<sup>20</sup> *Godehard Hoffmann*, Architektur für die Nation? Der Reichstag und die Staatsbauten des Deutschen Kaiserreichs 1871–1918 (Köln 2000). Hoffmann geht auf das provisorische Reichstagsgebäude nur am Rande ein.

<sup>21</sup> Ausführlich dargestellt bei *Siegfried Weichlein*, Nationsbildung und Regionsbildung nach der Reichsgründung, 1866–1890 (phil. Habil. Berlin 2002).

<sup>22</sup> Zur Baugeschichte und Ausstattung vgl. *Biefang*, Bismarcks Reichstag 58–80.

<sup>23</sup> *Reiche*, Reichstagsgebäude.

vorzubereiten hatte. Das Gremium bestand nicht – wie bei Parlamentsausschüssen üblich – ausschließlich aus Mitgliedern des Reichstags, sondern umfaßte auch Vertreter des Bundesrats und der preußischen Bauverwaltung. Den Vorsitz hatte ein Ministerialbeamter. Es ist bezeichnend für den eigentümlichen Schwebezustand des preußisch-deutschen Konstitutionalismus, daß der rechtliche Status dieser Kommission nie zweifelsfrei geklärt wurde. Fest steht jedenfalls, daß der Reichstag seine Bauangelegenheiten nicht in eigener Verantwortung regeln konnte. Umgekehrt konnten die Parlamentarier, die die Mehrheit der Sitze innehatten, nicht überstimmt werden. Die merkwürdige Konstruktion führte in der Planungsphase für den Wallot-Bau zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten, scheint aber bei den Planungen für das Provisorium in der Leipziger Straße, die unter besonderem Termindruck standen, zu keinen nachweisbaren Belastungen geführt zu haben. Auch sind Einmischungen durch die Krone – anders als beim Wallot-Bau – nicht belegbar. Der Einfluß der Exekutive bestand im wesentlichen darin, daß Reichskanzler Bismarck darauf drängte, den dringend benötigten Bau pünktlich zum Beginn der Herbstsession 1871 zum Abschluß zu bringen.

Die Baukommission hatte für das Reichstags-Provisorium das Gelände der ehemaligen Königlichen Porzellanmanufaktur in der Leipziger Straße ausgewählt. Zwischen Herrenhaus und Kriegsministerium mußte sich das Parlament in die Reihenbebauung einfügen. Obwohl einige Gebäudeteile der ehemaligen Porzellanmanufaktur übernommen wurden, handelte es sich insgesamt um einen echten Neubau. Die Pläne stammten von dem preußischen Baurat Friedrich Hitzig, der dabei auf ältere Entwürfe für den Neubau des Preußischen Abgeordnetenhauses zurückgriff. Binnen weniger Monate gelangten die Arbeiten, die von der privatwirtschaftlich tätigen Berliner Architektengemeinschaft Martin Gropius & Heino Schmieden geleitet wurden, zum Abschluß<sup>24</sup>. Der Reichstag wurde somit zum ersten öffentlichen Gebäude Berlins, das durch ein privates Unternehmen errichtet wurde. Das war ein politisches Signal und wurde von der lokalen Bauwirtschaft wie von der liberalen Presse auch so verstanden.

Die Auswahl der Architekten Gropius & Schmieden, die auch die Innenausstattung und Möblierung des Gebäudes verantworteten, bedeutete eine ästhetische Vorentscheidung. Beide waren stilistisch der internationalen florentinischen Neorenaissance verpflichtet, die entsprechend der damaligen Sichtweise der Renaissance als „bürgerlich“ und im weitesten Sinne als fortschrittlich oder liberal angesehen wurde<sup>25</sup>. Die stilistische Orientierung zeigte sich vor allem bei der opulenten Farbgebung im Innern des Gebäudes. Architekturkritiker hoben immer wieder den Kontrast zur grauen Tristesse der klassizistischen preußischen Staatsarchitektur Schinkelscher Provenienz hervor, von der sich der Reichstag positiv unterscheidet<sup>26</sup>. Auch die nachträglich im Sommer 1874 nach Entwürfen des Ber-

<sup>24</sup> *Manfred Klinkott*, Martin Gropius und die Berliner Schule (phil. Diss. Berlin 1971).

<sup>25</sup> Zur Bedeutung der Neorenaissance in der Architektur vgl. *Hoffmann*, Architektur für die Nation 50–60.

<sup>26</sup> Gropius hat die farbigen Skizzen seiner Innendekorationen bereits zeitgenössisch veröf-

liner Architekten Neumann neu gestaltete Straßenfront wurde im Stil der Neorenaissance errichtet.

Wegen des provisorischen Charakters des Gebäudes und der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit blieben die Architekten bei der künstlerischen Ausstattung zurückhaltend. Das mit Blick auf die politische Ikonographie wichtigste Element befand sich im Foyer des Hauses. Schon die Errichtung eines solchen großzügigen Vorraums zum Plenarsaal war eine Neuheit in der deutschen Parlamentsarchitektur, die auf eine verändertes Bild von der Funktionsweise eines Parlaments hindeutete. Der Reichsparlamentarier war nicht mehr der privatisierende Bürger oder Beamte, der von seinem Monarchen von Zeit zu Zeit zur Beratung eines legislatorischen Programms in die Hauptstadt gerufen wurde, sondern Bestandteil einer zunehmend professionell agierenden politischen Elite, die einen Großteil ihrer Energien auf das politische Geschäft verwendete und sich entsprechend häufig und lang in Berlin aufhielt. Die „Lebensform des Mdr“ (Gustav Radbruch) wurde durch das neugeschaffene Foyer zweifellos begünstigt. Dieser Ort entwickelte sich in den folgenden Jahren zum Zentrum des informellen Meinungsaustausches und der parlamentarischen Geselligkeit. Das politische Bildprogramm dieses Raumes war den Abgeordneten als Ansporn und Mahnung stets präsent.

Es bestand im wesentlichen aus zehn in Medaillons gefaßten Porträts nationaler Heroen, die an den Wänden des Foyers angebracht waren. Ihnen hatte man sinnfällige Aussprüche zugeordnet, die in Form von Reliefs unterhalb der Bildnisse hingen<sup>27</sup>. Die Grau in Grau gehaltenen Porträts hatte der Historienmaler und Porträtist Gustav Graef angefertigt, der sich durch mehrere populäre Darstellungen zu den „Freiheitskriegen“ hervorgetan hatte. Die besondere Bedeutung dieser nationalpatriotischen Ahnengalerie bestand darin, daß sie den Reichstag in eine offiziell gebilligte politisch-historische Tradition einfügte. Wer die zu porträtierenden Personen ausgewählt hat, ist nicht bekannt. Es ist jedoch kaum denkbar, daß die Architekten ohne die vorherige Billigung durch die Baukommission oder das Präsidium des Reichstags vorgegangen sind. Die Vorschläge für die den Porträts beigeordneten Zitate hatte Friedrich Eggers, Professor an der Berliner Akademie der Künste, zusammengetragen.

Im Eingangsbereich des Reichstags wurden die Abgeordneten von den schwäbischen Dichtern Ludwig Uhland – der mit einem Gedicht auf die Völkerschlacht von Leipzig zitiert wurde – und Friedrich Schiller empfangen, aus dessen Wilhelm Tell man den Rütli-Schwur ausgewählt hatte. Mit der prominenten Plazierung der beiden Schwaben trug man süddeutschen Empfindlichkeiten gegen das preußische Übergewicht im Reich Rechnung. Im Foyer selbst blieb allerdings die kleindeutsch-preußische Dominanz unübersehbar. Die dort angebrachten Porträts und Sprüche zeigten ausgesprochene Protagonisten des protestantischen Nationalis-

fentlich: Dekorationen innerer Räume von Gropius & Schmieden, 3 Hefte (Berlin 1877–1881).

<sup>27</sup> Die Porträts und die zugehörigen Texte bei *Biefang*, Bismarcks Reichstag 65–69.

mus wie Ernst Moritz Arndt, Wilhelm Humboldt, den Freiherrn vom Stein, Scharnhorst, Johann Gottlieb Fichte und Friedrich Christoph Dahlmann, oder sie präsentierten süddeutsche Publizisten und Politiker wie Paul Pfizer und Karl Mathy, die als Befürworter des „kleindeutschen“ Gedankenguts hervorgetreten waren. Es war im wesentlichen das Personal der entstehenden nationalliberal-borussischen Geschichtslegende, das den Reichsparlamentariern als Vorbild dienen sollte<sup>28</sup>.

Die Anknüpfung an die Zeit der preußischen Reformen und der „deutschen Erhebung“ fügte sich in einen generellen geistigen Trend der Zeit ein. Sie besaß eine offensichtliche antifranzösische Stoßrichtung, die in den Augen der meisten Zeitgenossen durch den letzten der drei „Einigungskriege“ ihre Berechtigung behalten hatte. Das historisch-politische Programm der Bildergalerie zielte zudem auf einen innenpolitischen Gegner, und zwar auf den politischen Katholizismus in seiner „ultramontanen“ Ausprägung. Es war kein Zufall, daß nur Protestanten in die nationale Heldengalerie aufgenommen worden waren.

Verfassungspolitisch waren die Zitate meist ausdrücklich der konstitutionellen Monarchie verpflichtet. Allerdings klangen an einigen Stellen, etwa bei Schiller, Arndt oder Fichte, von Ferne (national-) revolutionäre Motive an. Mit Bedacht hatte man die Bezüge zur liberalen Tradition aber so gewählt, daß sie den Kompromiß mit der preußischen Führung nicht belasteten. Die einzige Bezugnahme auf das erste deutsche Nationalparlament von 1848/49 erfolgte durch das Zitat Mathys, das eine Distanzierung von dessen Beschlüssen beinhaltete. Arndt, der auch der Paulskirche angehört hatte, wurde lediglich als Dichter der Befreiungskriege vorgestellt. Auf die Hängung der Porträts liberaler preußischer Abgeordneter der jüngsten Vergangenheit – in der Diskussion waren u. a. Benedikt Waldeck, und Karl Twesten gewesen – verzichtete man ebenfalls. Insofern betonte die Bildergalerie stärker die nationale als die parlamentarische Traditionslinie des Reichsparlamentarismus.

Auch die übrige künstlerische Ausstattung des Gebäudes bewegte sich innerhalb dieses konstitutionellen Deutungsrahmens. Der Fassadenschmuck zur Leipziger Straße hin bestand aus einer von Rudolf Siemering entworfenen Skulptur, die auf dem Dachsims oberhalb des Portals aufgestellt wurde. Sie zeigte den Reichsadler innerhalb eines Schildes, auf dem die Reichskrone aufruhete. Rechts und links lehnten sich als Schildwächter zwei weibliche Figuren an, bei denen es sich entweder um Genien des Krieges oder – wahrscheinlicher – um Verkörperungen der neu gewonnenen Provinzen Elsaß und Lothringen handelte. Im Innern

<sup>28</sup> Allgemein *Wolfgang Hardtwig*, Von Preußens Aufgabe in Deutschland zu Deutschlands Aufgabe in der Welt. Liberalismus und borussianisches Geschichtsbild zwischen Revolution und Imperialismus, in: *Geschichtskultur und Wissenschaft*, hrsg. v. *Wolfgang Hardtwig* (München 1990) 103–160; zur Bedeutung des Mythos von 1813 für die politische Kultur des frühen Kaiserreichs vgl. *Elisabeth Fehrenbach*, Bismarck und die politische Kultur im Deutschen Reich, in: *Otto von Bismarck und die Parteien*, hrsg. v. *Lothar Gall* (Paderborn 2001) 1–17; sowie *Frank Becker*, Bilder von Krieg und Nation. Die Einigungskriege in der bürgerlichen Öffentlichkeit Deutschlands 1864–1913 (München 2001).



des Gebäudes zählten Reichskrone und Reichsadler in Verbindung mit den Wappen der Bundesstaaten zu den Schmuckelementen, die in beinahe allen Räumen Verwendung fanden. Durch sie wurde der föderative Charakter der nationalen Monarchie betont.

Ausschließlich monarchische Symbole gab es nur in Gestalt von zwei Porträts des Kaisers. Im Speisesaal der Restauration – an einem wenig repräsentativen Ort – war eine Wand durch ein konventionelles Brustbildnis geschmückt, dessen Maler nicht bekannt ist. Das zweite Porträt befand sich im Sitzungssaal des Bundesrats, also in einem Bereich des Gebäudes, zu dem die Parlamentarier keinen Zugang besaßen. Es handelte sich um ein großformatiges Ölgemälde von Carl Steffek, das den König und Kaiser zu Pferde sitzend, in der traditionell dem Herrscher vorbehaltenen Weise zeigt. Uniform und Helm sowie die Feldherrnpose verweisen auf die Funktion als oberster Kriegsherr, die segnend ausgestreckte rechte Hand verspricht paternalistischen Schutz. Diese Form der Darstellung war fester Bestandteil der Ikonographie Wilhelms I. und begegnet in zahlreichen Porträts des Kaisers<sup>29</sup>.

Das politische Bildprogramm und die künstlerische Ausstattung des Reichstags-Provisoriums zielten auf die Versöhnung von Monarchie und parlamentarischer Repräsentation und verhielten sich entsprechend affirmativ gegenüber dem Verfassungskompromiß von 1867/71, wie es idealtypisch im Plenarsaal zum Ausdruck kam. Dort war über dem Präsidententisch eine schwarz-weiß-rote Fahne angebracht, die inoffizielle Nationalflagge, die in einer eigentümlichen Mischung die revolutionäre Trikolore mit den preußischen Farben verband<sup>30</sup>. Der bürgerliche Anteil an der Entstehung des Reiches wurde vor allem durch die politische Porträtgalerie im Foyer zum Ausdruck gebracht. Auch die Wahl der Architekten, die stilistische Orientierung an der Neorenaissance sowie die Anlage der Räumlichkeiten wiesen in diese Richtung. In dem als Arbeitsparlament konzipierten Gebäude konnte sich ein bürgerlich geprägter parlamentarischer Stil entwickeln, der den gesellschaftlichen Verkehr und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Abgeordneten förderte, und der deutlich von dem vornehmen Stil etwa der ersten Kammern in Preußen oder Sachsen abwich<sup>31</sup>.

Die „Bürgerlichkeit“ des Parlamentshauses in der Leipziger Straße wird auch im Vergleich mit dem Wallot-Bau deutlich, der als architektonisches Gegengewicht zum Stadtschloß entworfen worden war. Bei dessen künstlerischer Ausstattung fehlte jeder unmittelbare Hinweis auf den bürgerlich-liberalen Anteil an der Reichsgründung. Die vereinzelt an nationalliberales Gedankengut waren in historischen Allegorien sorgfältig versteckt. Reichsverfassung und

<sup>29</sup> Rainer Schoch, *Das Herrscherbild in der Malerei des 19. Jahrhunderts* (München 1975).

<sup>30</sup> Elisabeth Fehrenbach, *Über die Bedeutung der politischen Symbole im Nationalstaat*, in: *dies.*, *Politischer Umbruch und gesellschaftliche Bewegung. Ausgewählte Aufsätze zur Geschichte Frankreichs und Deutschlands im 19. Jahrhundert* (München 1997) 395–342.

<sup>31</sup> Zum parlamentarischen Stil im Preußischen Herrenhaus vgl. Hartwin Spenkuch, *Das Preußische Herrenhaus. Adel und Bürgertum in der Ersten Kammer des Landtages 1854–1918* (Düsseldorf 1998).

Reichstag erschienen dort in erster Linie als Geschenke, die „dem deutschen Volke“ durch das ruhmreiche Wirken der Hohenzollerndynastie und ihrer Paladine, vor allem Bismarck und Moltke, übereignet worden waren. Die „politische Architektur“ des Reichstagsprovisoriums drückte im Gegensatz dazu den nationalliberalen Geist der Reichsgründungszeit beinahe idealtypisch aus.

### 3. Begegnungen zwischen Monarch und Reichstag – die Reichstagseröffnungen

Der offizielle Verkehr zwischen Monarchen, Staatsoberhäuptern oder leitenden Ministern folgt im allgemeinen streng durchdachten Ritualen, die die tatsächlichen oder die vorgestellten Kräfte- und Machtverhältnisse in symbolhafter Weise abbilden<sup>32</sup>. Ähnliches gilt auf einer anderen Ebene auch für den Verkehr zwischen Verfassungsorganen, etwa zwischen „Kaiser“ und „Reichstag“. Die unmittelbaren Begegnungen zwischen Wilhelm I. und der Volksvertretung waren selten und gestalteten sich recht einseitig. Der von seiner monarchischen Würde und seinem Preußentum durchdrungene greise Herrscher hat den Reichstag nur einmal betreten, nämlich im Oktober 1871 zur Besichtigung des neu errichteten Gebäudes, bezeichnenderweise noch vor der Schlüsselübergabe an den Parlamentspräsidenten, so daß er formal nicht als Gast des Reichstags gelten mußte<sup>33</sup>. Im übrigen hat sich der Monarch bewußt von dem Nationalparlament ferngehalten und damit seine Distanz zur Volksvertretung zum Ausdruck gebracht. Umgekehrt hat der Reichstag keine Veranstaltungen in eigener Regie durchgeführt, zu denen der Monarch geladen wurde. Darin mag man ein Zeichen mangelnden Selbstbewußtseins erkennen. Es belegt aber auch eine realistische Einschätzung der politischen Möglichkeiten des Parlaments im dualistischen Verfassungssystem.

Die direkten Begegnungen zwischen Hof und Reichstag beschränkten sich auf Zeremonien, zu denen der Monarch selbst oder dritte Institutionen einluden. Eine stilbildende Bedeutung kam zunächst den Kaisergeburtstagen zu<sup>34</sup>. Dieser dezentral begangene Festtag knüpfte an die preußischen Feiern zum Geburtstag des Königs an und setzte sich nach anfänglichen Schwierigkeiten, die aus der Konkurrenz zu vergleichbaren einzelstaatlichen Festen herrührte, seit Mitte der 1870er Jahre reichsweit durch. Die Hauptfeier fand naturgemäß in Berlin statt.

Der erste „Kaisergeburtstag“ am 22. März 1871 war Bestandteil der allgemeinen Reichsgründungsfeiern. Es war selbstverständlich, daß auch der Reichstag seine Glückwünsche überbringen würde. Dazu hatte er auf Vorschlag seines Alterspräsidenten Leopold von Frankenberg-Ludwigsdorff beschlossen, in corpore

<sup>32</sup> *Johannes Paulmann*, Pomp und Politik. Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg (Paderborn u. a. 2000).

<sup>33</sup> Kreuz-Zeitung, Nr. 243, 18. Oktober 1871.

<sup>34</sup> *Fritz Schellack*, Nationalfeiertage in Deutschland von 1871 bis 1945 (Frankfurt a. M. u. a. 1990) 17–32.

beim Kaiser vorstellig zu werden<sup>35</sup>. Der Hof hatte allerdings kein Interesse, den monarchischen Charakter der Feier durch den offiziellen Empfang hunderter Parlamentarier zu verwässern, und ließ dankend ablehnen. Er empfing lediglich den Alterspräsidenten und die drei Präsidenten des letzten Zollparlaments. Um die Atmosphäre nicht über Gebühr zu belasten, wurden die übrigen Parlamentarier für den folgenden Tag zu einem gesonderten Diner ins Schloß geladen. Dort wurden sie vom Kaiser bezeichnenderweise nicht als Vertreter des ganzen Volkes empfangen, sondern sie mußten unter der Obhut ihrer Minister länder- und provinzenweise Aufstellung nehmen<sup>36</sup>. Dieses Diner war das einzige Mal, daß der Reichstag während der Bismarck-Zeit in corpore empfangen wurde. Im Übrigen mußten Abgeordnete, die an höfischen Festen und Empfängen teilnehmen wollten, jeweils ihre Visiten-Karten abgeben, so daß der Hof die Möglichkeit behielt, mißliebige Personen einfach zu übersehen.

Die offizielle Vertretung des Reichstags blieb dem Reichstagspräsidium überlassen, das schließlich auch dem Kaiser die Geburtstagsgrüße übermittelte. Als Vertreter des Parlaments waren sie schon quantitativ kaum in der Lage, den Charakter von höfischen Feiern, Staatsbesuchen oder Denkmalenthüllungen zu prägen, zumal die Festregie in der Hand des Hofes oder der Exekutive verblieb. Das galt sogar für die vielbeschriebene Grundsteinlegung für das neue Reichstagsgebäude im Juni 1884, bei der der konservative Präsident des Reichstags, Albert von Levetzow, in Uniform erschien. Durch dieses schon von liberalen Zeitgenossen getadelte Verhalten stellte er sich nicht als Repräsentant der Volksvertretung, sondern als gehorsamer Diener des obersten Feldherrn dar<sup>37</sup>.

Allerdings scheint es lohnend, auf diejenigen Begegnungen zwischen Hof und Parlament näher einzugehen, die für das Verhältnis beider Verfassungsorgane die bedeutsamsten waren, nämlich die Reichstagseröffnungen. Nach der Verfassung berief der Kaiser den Reichstag auf dem Verordnungswege ein. Die Eröffnungszereemonie begann mit einem Gottesdienst, der für die evangelischen Abgeordneten in der Schloßkapelle, für die katholischen Abgeordneten in der nahegelegenen Hedwigskirche abgehalten wurde. Im Anschluß versammelten sich die Mitglieder des Reichstags im Weißen Saal des Stadtschlösses. Dort verlas der Monarch, umgeben von den Mitgliedern des Bundesrats zur linken und Mitgliedern seines Hofstaats zur rechten, die vom Reichskanzler gegengezeichnete Thronrede, in der er das Regierungsprogramm für die beginnende Session darlegte.

In der Forschung wurde wiederholt auf das monarchisch geprägte Zeremoniell hingewiesen. Das Parlament ging zu Hofe, und nicht – wie in Großbritannien –

<sup>35</sup> Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages (Sitzung v. 21. März 1871) 6.

<sup>36</sup> Beschreibungen bei *Eugen Richter*, Im alten Reichstag. Erinnerungen, Bd. 1 (Berlin 1894) 4f.; Denkwürdigkeiten des Fürsten Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst, hrsg. v. *Friedrich Curtius*, Bd. 2 (Stuttgart, Leipzig 1906) 46.

<sup>37</sup> *Cullen*, Reichstag 104–107.

der Monarch ins Parlament<sup>38</sup>. In diesem Ritual kam ohne Zweifel die Prädominanz der Krone symbolhaft zum Ausdruck. Allerdings relativiert sich die Aussagekraft dieses Vorgangs, wenn man die Reichstageröffnungen näher in den Blick nimmt<sup>39</sup>. In der Literatur werden nämlich beinahe ausschließlich zwei Beispiele erwähnt, die Eröffnung unmittelbar nach der Reichsgründung, und sodann die erste Eröffnung unter Wilhelm II. Beide sind jedoch, was den Aufwand der monarchischen Inszenierung und die öffentliche Aufmerksamkeit angeht, untypisch.

Die Eröffnung am 21. März 1871 im Weißen Saal des Schlosses stand noch ganz im Zeichen der Reichgründungsfeiern, die mit der Kaiserproklamation in Versailles begonnen hatten, und sich mit dem Einzug der siegreichen Truppen<sup>40</sup>, dem Empfang des Reichstags durch die Stadt Berlin und dem ersten „Kaisergeburtstag“ fortsetzten. Dem entsprach der Aufwand bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung. Sie bot schließlich eine Geschichtsdeutung aus monarchischer Sicht, die dem Programm der geschilderten Bildergalerie im Reichstag diametral entgegenstand. Die Zeremonie war darauf angelegt, die Kontinuität des neuen Kaisertums mit dem Heiligen Römischen Reich deutscher Nation zu betonen. Dazu sollte etwa der Thron Kaiser Heinrichs III. dienen, der eigens aus der Kaiserpfalz in Goslar herbeigeschafft worden war<sup>41</sup>. Der Aufmarsch der Generale, aber auch das an das mittelalterliche Kaisertum erinnernde Ritual mit Schwert, Zepter, Reichsapfel und Krone wiesen in dieselbe Richtung. Die Anwesenheit der Prinzen und Prinzessinnen sowie der Kaiserin unterstrichen die herausgehobene Bedeutung der Veranstaltung. Als Zeichen des Respekts vor seinen Abgeordneten nahm der Kaiser – wie allgemein vermerkt wurde – vor dem Verlesen der Thronrede immerhin seinen Helm ab.

Noch aufwendiger war die Reichstageröffnung durch Wilhelm II. im Juni 1888, deren Inszenierung bis ins Detail geplant war und die die nationalmonarchische Herrschaftsauffassung des jungen Kaisers unterstreichen sollte. Der Weiße Saal des Schlosses hatte eine neue, glanzvollere Dekoration erhalten, die Bundesfürsten einschließlich des sächsischen Königs und des bayerischen Kronprinzen hatten sich eingefunden, der Bundesrat und die kaiserliche Familie waren

<sup>38</sup> Henry S. Cobb, *The Staging of Ceremonies in the House of Lords*, in: *The Houses of Parliament. History, Art, Architecture*, hrsg. v. David Cannadine u. a. (London 2000) 31–45.

<sup>39</sup> Das Folgende beruht wesentlich auf den ausführlichen Berichten, die die Berliner *National-Zeitung* über die Reichstageröffnungen brachte. Der Wortlaut der Thronreden ist abgedruckt im Generalregister zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen und amtlichen Drucksachen des konstituierenden Reichstages, des Reichstages des Norddeutschen Bundes, des deutschen Zollparlaments und des Deutschen Reichstages vom Jahre 1867 bis einschließlich der am 24. Mai 1895 geschlossenen 3. Session 1894/95, hrsg. v. Reichstagsbureau (Berlin 1896) 311–355.

<sup>40</sup> Vgl. Klaus Tenfelde, *Adventus*. Zur historischen Ikonologie des Festzugs, in: *HZ* 235 (1982) 45–84, hier 69–76.

<sup>41</sup> Zur Rolle der Goslarer Kaiserpfalz für die Staatssymbolik des Kaiserreichs vgl. Monika Arndt, *Die Goslarer Kaiserpfalz als Nationaldenkmal. Eine ikonographische Untersuchung* (Hildesheim 1976).

annähernd vollzählig erschienen<sup>42</sup>. Die immense Prachtentfaltung wurde durch das Monumentalgemälde Anton von Werners, der bereits an der Vorbereitung beteiligt gewesen war, im offiziellen Auftrag bildlich festgehalten. Dessen ausgefeilte Bildpropaganda prägt bis zum heutigen Tag die Vorstellung von der Zeremonie. Auf seinem Gemälde erscheinen die Abgeordneten nicht als demokratisch legitimierte Volksvertreter, sondern als passive Empfänger der monarchischen Gnade.

Von einer vergleichbaren Prachtentfaltung und öffentlichen Aufmerksamkeit kann bei den übrigen Eröffnungen nicht die Rede sein. Während der Herrschaft Wilhelms I. kam der Reichstag zu 24 Sessionen zusammen, bei denen sich dem Monarchen die Gelegenheit bot, das Parlament zur Eröffnung im Weißen Saal des Schlosses zu empfangen. Tatsächlich eröffnete der Kaiser den Reichstag nur sieben mal persönlich, nämlich im März und Oktober 1871, im März 1873, im Oktober 1874, dann zweieinhalb Jahre später im Februar 1877, erneut zwei Jahre später im Februar 1879 und ein letztes Mal im November 1884. Das waren nicht einmal 30% der Eröffnungen. Die übrigen Male wurde die Zeremonie in Stellvertretung dreimal durch den Reichskanzler (im April 1872, im Februar 1874 und im November 1881), meist jedoch durch den jeweiligen Vizekanzler oder den Leiter der Reichskanzlei vollzogen. In den 1880er Jahren übernahm diese Aufgabe fast durchgängig der Staatssekretär des Innern, Heinrich von Boetticher.

Meistens war das Zeremoniell überaus bescheiden. Das gilt auch für die Eröffnungen durch den Kaiser selbst. Zu der Veranstaltung am 8. April 1872 bemerkte ein Beobachter, daß man, wenn dieselbe nicht im Weißen Saal des Schlosses, sondern im Reichstag stattgefunden hätte, den Eindruck einer gewöhnlichen Sitzung hätte haben können<sup>43</sup>. Noch unspektakulärer fielen die Eröffnungen durch Minister und Beamte aus. Meist war die Veranstaltung zudem schlecht besucht. Daß sich 40 bis 50 Parlamentarier in den Weiten des Saales verloren, war keine Seltenheit<sup>44</sup>. Generell erreichte der Reichstag in den ersten Wochen der Sessionen nur selten die Beschlußfähigkeit, da die Abgeordneten erst nach und nach in Berlin eintrafen. Hinzu kam, daß Sozialdemokraten, nationale Minderheiten und viele Linksliberale das höfische Zeremoniell ablehnten und der Eröffnung aus prinzipiellen Gründen fernblieben. In der heißen Phase des „Kulturkampfes“ hielten sich auch die meisten Zentrumsabgeordneten von staatlichen Zeremonien fern. Vizekanzler Bötticher zog schließlich die Konsequenzen, indem er seit 1882 dazu überging, den Eröffnungsakt nach Möglichkeit direkt im Sitzungssaal des Reichstags zu vollziehen. Dieser bemerkenswerte Vorgang wiederholte sich zwischen 1882 und 1886 immerhin fünfmal.

Die allgemeine Praxis der Reichstageröffnungen war daher kaum geeignet, der Öffentlichkeit die Prädominanz des Hofes in symbolhafter Weise vor Augen zu führen. In aller Regel wurden die Eröffnungen als eine bloße Formalität angese-

<sup>42</sup> Vgl. Anton von Werner. *Geschichte in Bildern*, Ausstellungskatalog des Deutschen Historischen Museums, hrsg. v. Dominik Bartmann (München 1993) 407–410.

<sup>43</sup> Im neuen Reich 2 (1872) Bd. 1, 702

<sup>44</sup> Im neuen Reich 7 (1877) Bd. 2, 303.

hen und wirkten auf viele Beobachter als überholter Ritus. Auch war es nicht so, daß der Reichstag gar keinen Einfluß auf den Verlauf der Veranstaltung gehabt hätte. Zwar lud der Kaiser, der ja auch das Parlament berief, die Abgeordneten zur Eröffnung. Aber Diplomaten, Beamte und andere nicht zum Hofstaat gehörende Persönlichkeiten bedurften, wenn sie der Zeremonie als Gäste beiwohnen wollten, einer schriftlichen Einladung durch das Reichstagspräsidium<sup>45</sup>. Insofern war der Reichstag auch an der organisatorischen Vorbereitung der Eröffnungsveranstaltung beteiligt. Auch in diesem Detail begegnen uns Elemente des dualistischen Konstitutionalismus, die für die Staatssymbolik des Kaiserreichs insgesamt charakteristisch sind.

#### 4. Schluß

Die Frage nach der Stellung des Reichstags in der politischen Kultur des Kaiserreichs läßt sich anhand der hier dargelegten Beispiele nur vorläufig beantworten. Immerhin erlauben sie es, das eingangs erwähnte skeptische Urteil über die kulturelle Prägekraft des Reichstags abzumildern. Die wichtigste Voraussetzung für die Wirksamkeit des Reichstags lag im demokratischen Wahlrecht. Die Wahlkämpfe trugen nicht nur zur Politisierung der Bevölkerung bei, sondern sie verschafften dem Reichstag eine unbezweifelbare nationaldemokratische Legitimation. Dadurch wurde er in die Lage versetzt, das umfangreiche Gesetzgebungswerk der Reichsgründungszeit mitzuprägen. Beide Faktoren sorgten dafür, daß der Reichstag eine herausragende Stellung auf dem politischen Meinungsmarkt einnahm, die es erlaubt, vom Reichstag als Symbol der politischen Nation zu sprechen. Aber auch im weiten Bereich der politischen Architektur hat es der Reichstag vermocht, eigene Akzente zu setzen. Das provisorische Reichstagsgebäude begünstigte nicht nur einen bürgerlich geprägten Parlamentarismus, es stellte den Reichstag auch in eine bürgerlich-nationalliberale Geschichtsdeutung, die sich von der monarchischen erkennbar unterschied. Die nähere Betrachtung des Rituals der Parlamentseröffnungen hat zudem ergeben, daß es der Krone nicht gelungen ist, diese Zeremonie dauerhaft zur Zelebrierung der höfischen Vormacht zu nutzen. Gleichwohl kann man nicht davon sprechen, daß der Reichstag die politische Kultur der Bismarckzeit insgesamt dominiert habe. Das war unter den Bedingungen des verfassungsrechtlichen Dualismus der konstitutionellen Monarchie auch nicht zu erwarten. Kaiser, Bürokratie und Armee waren eigenständige Faktoren, deren Einfluß auf die nationale Integration und Repräsentation stetig zunahm. Zumindest unter der Herrschaft Wilhelms I. blieb jedoch das in der dualistischen Verfassung angelegte Spannungsverhältnis von Parlament und Krone auch im Bereich der politischen Kultur erhalten.

<sup>45</sup> Entsprechende Anfragen sind dokumentiert in SPK Geheimes Staatsarchiv Berlin-Dahlem, Rep. 90, Nr. 131.

*Marcus Kreuzer*

## Und sie parlamentarisierte sich doch: Die Verfassungsordnung des Kaiserreichs in vergleichender Perspektive

In den vergangenen Jahren haben sich verschiedene Studien erneut und in skeptischer Weise mit der politischen Sonderentwicklung des Kaiserreiches auseinandergesetzt<sup>1</sup>. Diese Arbeiten konzentrierten sich allerdings vornehmlich auf Parteien und Wahlen. Zentrale Regierungsorgane wie der Reichstag, der Bundesrat oder der Reichskanzler blieben dagegen meist außerhalb des Blickfelds. Die Betrachtung dieser Institutionen, die im allgemeinen im Zentrum der Diskussion um die Parlamentarisierung des Kaiserreichs stehen, erscheint daher – anders als etwa Wahlkultur und -verhalten – nach wie vor als Ausnahme. Der vorliegende Beitrag liefert einen Überblick über die Forschungen zur Parlamentarisierung Deutschlands und unterzieht die darin vorherrschende, indes keineswegs uniforme These ihrer geschichtlichen Einzigartigkeit einer Revision. Solche sonderweglerischen Interpretationen beziehen sich in der Regel auf die beschränkte Souveränität des Reichstags und die vielfältigen historischen Traditionen, die seinem Machtzuwachs entgegenstanden. Darüber hinaus betonen sie, wenn auch nicht immer explizit, die blockierte Parlamentarisierung vor 1918, welche Deutschlands politische Entwicklung von derjenigen anderer europäischer Gesellschaften unterscheidet und das Scheitern der Weimarer Republik maßgeblich mit verursacht habe. Das Bild einer im Kaiserreich steckengebliebenen Parlamentarisierung läuft auf eine Lesart der deutschen Geschichte als Sonderweg hinaus, in der die Ge-

<sup>1</sup> Vgl. vor allem *Margaret Lavinia Anderson*, *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany* (Princeton 2000); *Sheri Berman*, *Modernization in Historical Perspective*, in: *World Politics* 53 (2001) 431–462; *Marcus Kreuzer*, *Institutions and Innovation. Voters, Parties and Interest Groups in the Consolidation of Democracy – France and Germany, 1870–1939* (Ann Arbor 2001); *Jonathan Sperber*, *The Kaiser's Voters. Electors and Elections in Imperial Germany* (Cambridge 1997). Für kritische Kommentare danke ich Marie-Luise Recker, Gerhard A. Ritter und Christoph Schönberger. Manuel Borutta ist es nicht nur gelungen, den Text wortgetreu zu übersetzen, sondern auch das trockene Englisch mit seinem eleganten Deutsch gekonnt zu vertuschen. Wie so oft haben Margaret L. Andersons vielfältige und gedankenreiche Anregungen auch diesmal erheblich zur Schärfung meiner Argumentation beigetragen.

schichte der Parlamentarisierung letztlich zur Vorgeschichte von 1933 wird<sup>2</sup>. Im folgenden möchte ich diese Sonderentwicklung durch eine international vergleichende Perspektive verifizieren. Wird der Maßstab zur Messung der Entwicklung des Reichstags vom *House of Commons* um vergleichbare europäische Institutionen erweitert, zeigt sich nämlich, daß die Behauptung eines „Sonderwegs“ der deutschen Parlamentarisierung aus einer Verabsolutierung des britischen *Westminster*-Modells resultiert.

Der Beitrag verletzt die geschichtswissenschaftliche Konvention, historiographische Deutungen durch die Präsentation neuer empirischer Ergebnisse zu revidieren. Statt dessen bezieht er die existierenden Deutungen auf das vorhandene Wissen über denselben Gegenstand in anderen Ländern. Als Ausgangspunkt dient ihm hierbei die jüngste Zuwendung in den nordamerikanischen Sozialwissenschaften zu geschichtlichen Fragestellungen. Dieses neu geweckte Interesse an der Geschichte ist zugleich eine Gegenreaktion auf die farblosen ahistorischen Großtheorien vieler Soziologen und Politikwissenschaftler sowie auf den hiermit verbundenen Reduktionismus und die methodisch gelenkte Vorwegnahme der Untersuchungsergebnisse. Diese erneute Zuwendung zur Geschichte geht mit einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber der Behauptung historischer Einzigartigkeit einher. Letztere erscheint Sozialwissenschaftlern oftmals überdeterminiert. Solch exzessiver Determinismus kann sich in pfadabhängigen Argumenten äußern (wie z. B. der These vom deutschen Sonderweg) oder auf Erklärungen, welche völlig einseitig und undifferenziert alle nur erdenklichen zeitgenössischen Faktoren betonen. Historisch informierte Sozialwissenschaftler lehnen Interpretationen historischer Einzigartigkeit nicht *a priori* ab, gehen indes davon aus, daß Einzigartigkeit genauso systematisch belegt werden muß wie Generalisierungen. Aus ihrer Perspektive sind Vergleiche geeignet, das Besondere vom Nicht-Besonderen zu unterscheiden. Der vorliegende Beitrag kommt diesem Postulat dadurch nach, daß er den Reichstag mit einer Reihe ähnlicher Parlamente vergleicht<sup>3</sup>.

## 1. Kategorisierung der historiographischen Debatte

Die historiographische Bewertung der Parlamentarisierung Deutschlands hängt in erster Linie vom Modell politischer Entwicklung ab, das ihr – oftmals unbewußt – zugrunde liegt. Bei näherer Betrachtung lassen sich in dieser Hinsicht drei

<sup>2</sup> Thomas Kühne kommt in einer Sammelrezension zu einem ähnlichen Schluß: „Das Gros der einschlägigen Monographien thematisiert ... die pathologischen Seiten der deutschen Parlamentarismusgeschichte.“ Gleichwohl zitiert er eine ganze Reihe von Studien über einzelstaatliche Legislativen, die auf eine „Relativierung der Sonderwegsthese ... hinaus[laufen]“. *Thomas Kühne*, Parlamentarismusgeschichte in Deutschland. Probleme, Erträge und Perspektiven einer Gesamtdarstellung, in: *Geschichte und Gesellschaft* 24 (1998) 323–338, hier 325 und 327.

<sup>3</sup> Dieses Thema ist weitergeführt und die maßgebliche Forschungsliteratur zusammengefaßt in *Kreuzer* (wie Anm. 1) 1–22.



historiographische Lager identifizieren<sup>4</sup>, die zunächst skizziert werden sollen, um in einem zweiten Schritt die einzelnen Positionen der Historiker im Detail vorzustellen.

„Optimisten“ wie Manfred Rauh, David Schoenbaum, Thomas Nipperdey, Werner Fraundienst, Ernst-Wolfgang Böckenförde und Christoph Schönberger<sup>5</sup>, die von ihren Kritikern als Konservative bezeichnet werden, widmen sich primär formellen konstitutionellen Arrangements und informellen konstitutionellen Praktiken. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß der Reichstag im Rahmen der Gestaltung von Politik eine signifikante und, besonders nach 1890, rapide wachsende Rolle spielte. Sie ziehen Parallelen zwischen der Demokratisierung des Wahlsystems in Deutschland und der Parlamentarisierung seiner Regierungsinstitutionen und sehen die deutsche Erfahrung weitgehend im Einklang mit der europäischen. Die Optimisten gehen von einer evolutionären politischen Entwicklung aus, die das politische System Deutschlands durch Reformen schrittweise verändert habe. Sie argumentieren, daß diese kleinen, kaum sichtbaren Transformationen die Verfassungsordnung an einen Wendepunkt gebracht hätten, an dem ein Umschlagen der gemischt autokratisch-demokratischen Regierungsform in eine rein demokratische möglich war. Zunehmende prozedurale Veränderungen hätten somit einen umfassenden – nicht intendierten – qualitativen Wandel der Regierungsform herbeiführen können.

„Pessimisten“ wie Hans-Ulrich Wehler, Heinrich August Winkler und Volker R. Berghahn sehen die politischen Institutionen im allgemeinen sowie den Bundesrat und den Reichstag im besonderen als gleichbleibend irrelevant an. Die politischen Prozesse seien generell durch außerkonstitutionelle Faktoren wie die Repressionsmacht des Staates, die Manipulation der öffentlichen Meinung oder den Aufstieg der Massenpolitik bestimmt worden<sup>6</sup>. Die Pessimisten neigen zu einer

<sup>4</sup> Aus Platzgründen kann ich hier lediglich auf Arbeiten eingehen, die den Reichstag und den Bundesrat in der Zeit zwischen 1871 und 1918 behandeln. Studien über einzelstaatliche oder nationale Legislativen vor und nach dem Kaiserreich blende ich aus. Die betreffende Literatur hierzu wird diskutiert bei Kühne (wie Anm. 2).

<sup>5</sup> Vgl. *Manfred Rauh*, Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich (Düsseldorf 1973); *ders.*, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches (Düsseldorf 1977); *David Schoenbaum*, Zabern 1913. Consensus Politics in Imperial Germany (London 1982); *Thomas Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1866–1918. Band II: Machtstaat vor der Demokratie (München 1992); *Werner Fraundienst*, Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II., in: Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft 113 (1957) 721–746; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: *ders.* (Hrsg.), Recht, Staat, Freiheit (Frankfurt a.M. 1999) 271–305; *Christoph Schönberger*, Die überholte Parlamentarisierung, in: Historische Zeitschrift 272 (2001) 623–666.

<sup>6</sup> Vgl. *Hans-Ulrich Wehler*, Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918 (Göttingen 1973); *Heinrich August Winkler*, Pluralismus oder Protektionismus? Verfassungspolitische Probleme des Verbandswesens im Deutschen Kaiserreich (Wiesbaden 1972); *Volker R. Berghahn*, Imperial Germany 1871–1914 (Oxford 1994). Eine nützliche Zusammenfassung der Arbeiten dieser Forscher liefert *Dieter Langewiesche*, Das deutsche Kaiserreich – Bemerkungen zur Diskussion über Parlamentarisierung und Demokratisierung in Deutschland, in: Archiv für Sozialgeschichte 19 (1979) 628–642.

statischen Sicht der politischen Entwicklung Deutschlands, in der sich keine signifikanten, zunehmenden Veränderungen und also auch kein Wandel der Regierungsform vollzogen hätten. Sofern überhaupt eine Transformation stattgefunden habe, sei diese im Bereich der außerkonstitutionellen Faktoren zu suchen. Insbesondere die Demokratisierung habe die Parlamentarisierung Deutschlands letztlich blockiert.

Eingeklemmt zwischen diesen beiden Lagern befinden sich „Skeptiker“ wie Hans-Jürgen Puhle, Gerhard A. Ritter und David Blackbourn<sup>7</sup>. Sie konzedieren einen Bedeutungszuwachs und eine Erweiterung der Prärogative des Reichstags sowie einen relativen Bedeutungsverlust des Bundesrats, halten diese Veränderungen jedoch nur bedingt für relevant und für zureichend im Hinblick auf einen Wandel der herrschenden Verfassungsordnung. Sie verweisen hierzu besonders auf den Aufstieg der Massenpolitik seit 1880: Letztere habe nicht nur die Kluft zwischen den Parteien vertieft und deren gemeinsame antigouvernementale Frontstellung geschwächt, sondern auch dem elitären ebenso wie dem populären Unbehagen an einem vermeintlich sektiererischen politischen Parteiwesen und dem damit assoziierten parlamentarischen System Vorschub geleistet. Die Skeptiker gehen von einem graduellen Wandel Deutschlands aus, halten diesen aber insgesamt für zu schwach und zudem durch gegenläufige Prozesse gehemmt, um eine komplette Transformation der Regierungsform herbeizuführen.

Die Tabellen 1 und 2 liefern eine gleichermaßen pointierte wie provisorische Übersicht der historiographischen Lager, welche einer jeweils eigenen Spalte zugeordnet sind. Berücksichtigt sind darin Interpretationen der Parlamentarisierungstendenzen im Zeitraum von 1890 bis 1914. Da die einzelnen Historiker nicht gleichermaßen optimistisch bzw. pessimistisch bezüglich sämtlicher Elemente des politischen Wandels sind, führen die Zeilen die jeweilige Bewertung von drei Faktoren auf, die für die meisten historiographischen Arbeiten ausschlaggebend sind: die Regierungsbildung, die legislative Macht des Reichstags und die Rolle des Bundesrats. Diese drei Faktoren betreffen ausnahmslos die institutionelle Macht des Reichstags, Wählerpräferenzen politisch umzusetzen. Aus Platzmangel können hier die Effekte nicht institutioneller Faktoren wie parlamentarische Normen oder der Einfluß der frühzeitigen Demokratisierung nicht berücksichtigt werden<sup>8</sup>. Während Tabelle 1 die Kriterien ermittelt, die zur Bewertung dieser drei Elemente der Parlamentarisierung Deutschlands herangezogen werden, verortet Tabelle 2 die einzelnen Historiker in einer historiographischen Matrix.

<sup>7</sup> Vgl. Hans-Jürgen Puhle, *Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890–1914*, in: Michael Stürmer (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918* (Düsseldorf 1970) 340–377; Gerhard A. Ritter, *Der Reichstag in der politischen Kultur des Kaiserreiches*, in: Richard H. Helmholz u. a. (Hrsg.), *Grundlagen des Rechts. Festschrift für Peter Landau zum 65. Geburtstag* (Paderborn 2000) 901–921; David Blackbourn, *New Legislatures: Germany 1871–1914*, in: *Historical Research* 65 (1992) 201–214; ders., *Geoff Eley, The Peculiarities of German History* (Oxford 1984).

<sup>8</sup> Diese Faktoren sind analysiert in Marcus Kreuzer, *Parliamentarization and the Question of German Exceptionalism 1861–1918*, in: *Central European History* 36/3 (2003) 327–58.

Tabelle 1: Die Kriterien zur Kategorisierung der historiographischen Deutungen

	Pessimisten	Skeptiker	Optimisten
1. Regierungsbildung	– Regierungsbildung durch den Kaiser. Keine Möglichkeit des Ministertadels.	– Regierungsbildung durch den Kaiser. Informeller Ministertadel nach 1900 möglich, aber wirkungslos.	– Regierungsbildung durch den Kaiser. Formeller Ministertadel nach 1900 möglich und wirkungsvoll.
2. Legislative Macht des Reichstags	– begrenzte legislative Macht, zusätzlich beschränkt durch die Bürokratie – Einschüchterung des Reichstags durch Androhung von Staatsstreich oder Auflösung.	– weitreichende, aber ausschließlich reaktive legislative Macht.	– weitreichende, reaktive wie aktive legislative Macht zur Bestimmung der politischen Agenda.
3. Bundesrat	– „konstitutionelles Feigenblatt“ preussischer und kaiserlicher Herrschaft.*	– wenig legislative Macht, rein reaktive Rolle. Legitimierte die Eigernennung der Regierung und behinderte die Parlamentarisierung.	– minimale exekutive Macht, vergleichbar einer Hohen Kammer. Kontrollfunktionen. Blockade der Parlamentarisierung zunehmend wirkungslos.

\* Arthur Rosenberg zitiert nach Wehler (1985, 53)

Tabelle 2: Die Zuordnung der einzelnen Historiker

	Pessimisten	Skeptiker	Optimisten
1. Regierungsbildung	Berghahn (wie Anm. 6) 191; Wehler (wie Anm. 6), 52–55.	Blackbourn und Eley (wie Anm. 7) 278; Puhle (wie Anm. 7); Schönberger (wie Anm. 5) 633, 637–39)	Böckenförde (wie Anm. 5) 298–300; Frauendienst (wie Anm. 5) 738; Nipperdey (wie Anm. 5), 105–10; Rauh Parlament (wie Anm. 5) 188–89; Ritter (wie Anm. 7) 30; Schoenbaum (wie Anm. 5) 62; Shepard (wie Anm. 16)
2. Legislative Macht des Reichstags	Berghahn (wie Anm. 6) 191; Wehler (wie Anm. 6), 52–55.	Blackbourn (wie Anm. 7) 203–05; Ritter (wie Anm. 7) 23, 30.	Böckenförde (wie Anm. 5) 292–93; Nipperdey (wie Anm. 5) 1–5–10; Rauh Föderalismus (wie Anm. 5); Schoenbaum (wie Anm. 5) 35–40; Schönberger (wie Anm. 5) 640–44.
3. Bundesrat	Wehler (wie Anm. 6) 53.	Berghahn (wie Anm. 6), 191, Blackbourn (wie Anm. 7) 202; Nipperdey (wie Anm. 5) 92–93; Ritter (wie Anm. 7) 30; Schönberger (wie Anm. 5) 631, 649	Rauh Föderalismus (wie Anm. 5); Shepard (wie Anm. 16)

Tabelle 2 zeigt, daß einige Historiker zwar manchmal die Position eines angrenzenden Lagers vertreten, ihre Verortung davon abgesehen aber weitgehend kohärent bleibt. Nicht zuletzt offenbart sich hier auch die Unbeweglichkeit der historiographischen Debatte, da die verschiedenen Lager nicht chronologisch nacheinander entstanden, sondern zeitgleich nebeneinander existieren. Diese Konstanz ist weitgehend auf die Einstellung der empirischen Forschung zum Reichstag Ende der 1970er Jahre zurückzuführen. Sofern sich überhaupt ein historiographischer Trend ausmachen läßt, liegt dieser in der Ablösung von Pessimisten durch Skeptiker als primärem Widerpart der Optimisten<sup>9</sup>. Es erscheint daher durchaus lohnend, sich Skeptikern und Optimisten zuzuwenden sowie ihren Dissens in der Frage zu analysieren, wie hoch der Grad des Wandels nach 1900 – von dem beide Lager ausgehen – war und wie nah dieser Wandel Deutschland an die Wende zur parlamentarischen Regierungsform brachte. Ich möchte diese Fragen aufgreifen, indem ich einzelne Elemente der deutschen Parlamentarisierung einem internationalen Vergleich unterziehe. Im Unterschied zu Historikern, die hierzu in der Regel neues Archivmaterial präsentieren, wähle ich einen komparativen Ansatz und nutze das bestehende Wissen über andere Verfassungsordnungen<sup>10</sup>.

Ein solcher Vergleich erscheint vor allem aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens ist er bislang, so weit ich sehe, nicht erfolgt und könnte den Gegenstand zusätzlich erhellen. Zweitens war die Debatte über die Parlamentarisierung bisher zu sehr auf das britische Modell *Westminster* fixiert. Diese Fokussierung ist nachvollziehbar, stellt doch Großbritannien gewissermaßen die Wiege des modernen Parlamentarismus dar. Die Kontinuität des *House of Commons* ist in Europa ebenso beispiellos wie der friedliche Verlauf seiner Transformation. Gerade deshalb überrascht jedoch die Selbstverständlichkeit, mit der sämtliche historiographischen Lager diesen Fall zum alleinigen Maßstab erheben. Während Skeptiker und Pessimisten gleichermaßen von der englischen Norm ausgehen, um die Einzigartigkeit des deutschen Falls zu demonstrieren, suchen die Optimisten zu zeigen, daß die deutsche Parlamentarisierung sehr viel näher an das britische Vorbild heranreichte, als von ihren Kritikern behauptet<sup>11</sup>. In methodischer Hinsicht erscheint es allerdings außerordentlich problematisch, die Souveränität des Parlaments wie den Prozeß der Parlamentarisierung insgesamt am Modell *Westminster* und der britischen Erfahrung zu messen. Großbritannien mag zwar das Mutterland der parlamentarischen Regierungsform gewesen sein, repräsentiert aber deshalb noch lange nicht – wie der amerikanische Fall zeigt – die einzig mögliche Form einer „gesunden“ politischen Entwicklung<sup>12</sup>. Die politischen Institutionen und Erfah-

<sup>9</sup> Dies betonen auch Kühne (wie Anm. 2) und Langewiesche (wie Anm. 6).

<sup>10</sup> Blackbourn und Eley (wie Anm. 7) 11, haben frühzeitig die Forderung nach transnationalen Vergleichen erhoben, die indes bislang ohne Resonanz geblieben ist.

<sup>11</sup> Der einzige Historiker der Parlamentarisierung, der diesen Anglizentrismus vermeidet, ist Schönberger, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 650–662. Zu den Vorzügen einer breiter vergleichenden Perspektive vgl. Anderson (wie Anm. 1).

<sup>12</sup> So haben etwa Experten wie Barrington Moore oder Gregory Luebbert, die sich den sozio-ökonomischen Fundamenten der modernen Demokratie widmen, ausführlich dargelegt,

rungen Großbritanniens sind vielmehr als konzeptionelle Basis bzw. Entwicklungsmaßstab selbst viel zu singulär, um die Einzigartigkeit der deutschen Parlamentarisierung zu belegen<sup>13</sup>. Als Vergleichsmaßstab bringt das Modell *Westminster* zwei spezifische Probleme mit sich. Erstens verführt es zur Ausblendung einer Vielzahl demokratischer Regierungstypen, in welchen sich graduelle Veränderungen letztlich entwickeln können. Bereits Ende der 1960er Jahre kritisierte Arend Lijphart<sup>14</sup> seine mit der Erforschung von Prozessen der Demokratisierung beschäftigten politikwissenschaftlichen Kollegen für ihren Anglozentrismus und ihre Vernachlässigung der „Proporz“- oder „Konkordanz“-Demokratien kleinerer europäischer Staaten. Lijpharts Vorschlag verhallte unter deutschen Historikern weitgehend ungehört und wurde bislang nur von Rechtshistorikern aufgegriffen<sup>15</sup>. Er knüpft in einem gewissen Maße an Max Webers und Walter Shephards Erwägungen um die Jahrhundertwende an, daß die Parlamentarisierung auch durch eine Demokratisierung des Bundesrats hätte forciert werden können<sup>16</sup>.

Zweitens ignoriert die Verabsolutierung des Maßstabs *Westminster* nicht nur das breite Spektrum institutioneller Konfigurationen innerhalb eines Regierungstypus (z. B. parlamentarisches, präsidentiales und semi-präsidentiales System) sowie die Kompatibilität verschiedener legislativer Normen mit vollständig entwickelten liberalen Demokratien. Sie vernachlässigt auch die Vielfalt möglicher historischer Entwicklungssequenzen der Parlamentarisierung und Demokratisierung, welche verschiedene erfolgreiche Demokratien auszeichnen. Diese zwei Probleme, die sich durch die Verengung des Blickwinkels auf das Modell *Westminster* ergibt, machen es schlicht unmöglich, die zwischen Skeptikern und Optimisten vielleicht strittigste Frage zu beantworten: Wie relevant waren die prozeduralen Veränderungen im späten Kaiserreich und welche Chancen eröffneten sie im Hinblick auf einen möglichen Wandel des Regierungssystems? Der folgende Abschnitt widmet sich diesen beiden Fragen, indem er in vergleichender Perspektive drei Aspekte betrachtet, die im Zentrum der historiographischen Debatte stehen: die Regierungsbildung, die legislative Macht des Reichstags und die Rolle des Bundesrats.

daß es eine Pluralität politischer Entwicklungswege gibt. Vgl. *Barrington Moore*, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston 1966); *Gregory Luebbert*, *Liberalism, Fascism or Social Democracy* (New York 1991) sowie *Matthew Shugart, John Carey*, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge 1992) und *Lieven De Winter*, *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation*, in: *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York 1995) 115–151.

<sup>13</sup> So argumentieren auch *David Blackbourn* und *Geoff Eley* (wie Anm. 7) 10–11.

<sup>14</sup> *Arend Lijphart*, *Typologies of Democratic Regimes*, in: *Comparative Political Studies* 1 (1968) 3–44.

<sup>15</sup> So etwa von *Schönberger* (wie Anm. 5).

<sup>16</sup> vgl. *Max Weber*, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: *ders.*, *Gesamtausgabe* (Tübingen 1984) 432–595 (Orig. 1917); *Walter J. Shepard*, *Tendencies toward Ministerial Responsibility in Germany*, in: *American Political Science Review* 5 (1911) 57–69.

## 2. Die Regierungsbildung

Die Vertreter der These von der Sonderentwicklung von Deutschlands Parlamentarisierung gehen zurecht davon aus, daß die Kontrolle der Regierungsbildung durch die Legislative ein Kernelement parlamentarischer Souveränität darstellt. Unbeabsichtigt erheben sie jedoch im Zuge ihres Vergleichs zwischen dem Reichstag und dem *House of Commons* die vollständige Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung zum Kriterium von Parlamentarisierung überhaupt. Das Heranziehen dieses Kriteriums trägt wesentlich zur Mißinterpretation von Deutschlands politischer Entwicklung bei, da es übersieht, daß der Umfang der Beteiligung des Parlaments an der Regierungsbildung selbst in vollständig parlamentarisierten politischen Systemen durchaus variabel sein kann<sup>17</sup>. Betrachtet man den Reichstag in einem breiteren internationalen Kontext, erscheint er wesentlich weniger „unterentwickelt“. Kurzum, dieser Vergleich stellt die unter Historikern verbreitete Annahme in Frage, daß die vollständige Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung eine notwendige Bedingung von Parlamentarisierung sei.

So argumentiert etwa Schönberger, daß die wachsende Zahl der vom Reichstag gegenüber einzelnen Ministern ausgesprochenen Tadel keineswegs als „Vorstufe zu einer Parlamentarisierung der Reichsleitung gesehen werden“ könne<sup>18</sup>. Dieses Alles-oder-Nichts-Prinzip erinnert an die These, daß die *Reforms Acts* von 1832 und 1867 im Vereinigten Königreich keine genuinen Schritte zur Demokratisierung dargestellt hätten, weil sie vor der Gewährung des allgemeinen Wahlrechts zurückgeschreckt seien. Nipperdey hat die Fragwürdigkeit solch einer Sichtweise angedeutet, als er bemerkte: „Da der Reichstag keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der ‚Regierung‘ und damit jedenfalls keinen bestimmenden Einfluß auf den Kurs der Gesamtpolitik hatte, steht er bei nachgeborenen Historikern nicht in hohem Ansehen. Aber so einfach ist es mit seiner Macht oder Ohnmacht nicht.“<sup>19</sup>

Ein internationaler Vergleich der legislativen Kontrollmöglichkeiten über die Regierungsbildung erhellt eine prozedurale Komplexität und ein parlamentarisches Beteiligungsspektrum in einem weitaus höherem Maße, als es das Modell *Westminster* suggeriert. Die Basis für einen solchen Vergleich liefern verschiedene politologische Forschungsprojekte, welche systematisch Daten über Regierungs-

<sup>17</sup> Schönberger dehnt diesen Fehler auf die Weimarer Republik aus, wenn er behauptet, daß das Vorrecht des Reichspräsidenten zur Ernennung des Kanzlers eine Verletzung der parlamentarischen Souveränität darstellte, die er als „negativen Parlamentarismus“ bezeichnet. (Schönberger [wie Anm. 5] 640) Weimar war aber keinesfalls eine negative, unterlegene oder irgendwie kompromißhafte Form des Parlamentarismus, sondern ein semi-präsidentiales System, in dessen Rahmen es absolut legitim war, daß der Präsident die Regierungsbildung mit beeinflusste. Wenn man Weimar nicht als parlamentarisches, sondern als semi-präsidentiales System auffaßt, wird der Begriff des negativen Parlamentarismus sinnlos. Vgl. zu dieser Interpretation auch Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York 1994) 128–129.

<sup>18</sup> So Schönberger (wie Anm. 5) 640.

<sup>19</sup> Nipperdey (wie Anm. 59) 102.

bildungsprozedere and legislative Machtverteilung gesammelt haben<sup>20</sup>. Die strukturierenden Prinzipien der Regierungsbildung sind zu komplex und vielfältig, um an dieser Stelle erschöpfend behandelt werden zu können. Ich möchte hier lediglich auf drei Hauptregeln eingehen, die für die parlamentarische Kontrolle über die Regierungsbildung ausschlaggebend waren: die Regeln für die Nominierung, die Investitur und den Tadel eines Regierungschefs<sup>21</sup>.

a) Die Nominierungsregeln definieren die Kontrollmöglichkeiten der Legislative über die Nominierung künftiger Mitglieder der Exekutive. Im Falle geringer Einschränkungen kann die Legislative den Ministerpräsidenten, mitunter sogar die Minister selbst wählen. Weitaus häufiger liegt das Recht zur Nominierung allerdings beim Staatsoberhaupt. Sein Ermessensspielraum hängt zum einen davon ab, ob er verpflichtet ist, auf Wahlergebnisse, gar auf eine bereits vereinbarte Koalition, Rücksicht zu nehmen, zum anderen, ob er Nichtparlamentarier, einzelne Politiker oder Parteien mit der Regierungsbildung beauftragen kann. Diese formellen Nominierungsvollmachten des Staatsoberhauptes steigen mit der Fragmentierung des Parteiensystems und sinken mit der organisatorischen Geschlossenheit der Parteien. Am stärksten ausgeprägt sind sie in präsidentialen oder semi-autoritären Systemen wie dem Kaiserreich.

b) Investiturregeln legen fest, ob nominierte Regierungen oder Minister vor der Vereidigung auf die Unterstützung der Legislative angewiesen sind. Je umfassender die Investitur geregelt ist, desto größer ist die Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung. In den meisten skandinavischen Demokratien wird über die Investitur neuer Regierungen nicht abgestimmt, weil man davon ausgeht, daß sie das Vertrauen des Parlaments besitzen, bis ein Mißtrauensvotum das Gegenteil erweist. Dagegen steigt mit den Investiturabstimmungen die Kontrolle der Legislative über die Regierungsbildung je nach Geltungsbereich (ob es z.B. nur den Ministerpräsidenten, das gesamte Kabinett oder einzelne Minister betrifft) und je nach der exakten Regelung des Votums (Notwendigkeit einfacher oder absoluter Mehrheit, Wegfall von Stimmenthaltungen oder Zählung als Zustimmung oder Ablehnung)<sup>22</sup>.

c) Die Regelung von Tadel oder Mißtrauensvotum bestimmt die Einflußmöglichkeiten der Legislative bei der Entlassung von Regierungen. Die Macht der Legislative zur Entlassung ist stets dann am größten, wenn für das Stellen eines Antrags nur eine kleine Zahl positiver Stimmen erforderlich ist, die Zahl der Abstimmungen pro Sitzung unbeschränkt ist und der Erfolg weder an die Bildung einer alternativen Regierung noch an Anklagegründe geknüpft ist<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Siehe Döring sowie Shugart und Carey (wie Anm. 12).

<sup>21</sup> Häufig sind diese Regeln nicht in der Verfassung kodifiziert, sondern haben sich in seit langer Zeit bestehenden Praktiken herausgebildet, um so zu außerkonstitutionellen Normen zu werden. Vgl. hierzu *De Winter* (wie Anm. 12) 22–23.

<sup>22</sup> Vgl. für Einzelheiten *Torbjorn Bergman*, Constitutional Design and Government Formation. The Expected Consequences of Negative Parliamentarism, in: *Scandinavian Political Studies* 14 (1993) 285–304, hier 287–289.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu mit Beispielen *De Winter* sowie *Shugart* und *Carey* (wie Anm. 12) 106–130.

Betrachtet man Rolle und Funktion des Reichstags im Kaiserreich, so wird deutlich, daß dessen Kontrolle über die Regierungsbildung in den fraglichen drei Prozeduren variierte. Sein sicherlich hervorstechendstes Merkmal ist das Fehlen jeglichen Einflusses auf die Nominierung und Investitur der Exekutive. Im Hinblick auf diese beiden Elemente ähnelt das Kaiserreich durchaus einem Präsidialsystem, in dem die Legislative keinerlei Einfluß auf die Regierungsbildung ausübt. Dieser Vergleich macht deutlich, daß das Recht auf Nominierung und Investitur der Regierung keineswegs zwangsläufig zu den legislativen Prärogativen eines vollständig ausgebildeten demokratischen Systems gehört. Er hinkt freilich insofern, als Regierungen in Präsidialsystemen direkt gewählt werden, während der deutsche Kaiser einen Erbenspruch auf sein Amt geltend machen und einen Kanzler seiner Wahl ohne Rückbindung an das Parlament ernennen konnte<sup>24</sup>. Allerdings ist zu bedenken, daß der Einfluß der Legislative auf die Nominierung und Investitur von Regierungen auch in Nicht-Präsidialsystemen variierte<sup>25</sup>. In Semi-Präsidialsystemen wie der Fünften Republik, Weimar oder Finnland war (und ist) er besonders schwach ausgeprägt. Unter den rein parlamentarischen Systemen besitzen nur wenige Legislativen die vollständige Kontrolle über die Nominierung und Investitur einer neuen Regierung, während in den meisten parlamentarischen Systemen das Staatsoberhaupt an der Nominierung beteiligt und die Investiturvollmacht des Parlaments beschränkt ist. Die tatsächliche Nominierungsmacht des Staatsoberhauptes ist indes nicht exakt zu bestimmen, da sie von der Zahl und organisatorischen Geschlossenheit der Parteien im Parlament sowie von der Verfassungspraxis abhängt.

Bis zu diesem Punkt gibt es scheinbar wenig Anlaß, die weitverbreitete These von der Ohnmacht des Reichstags bezüglich der Regierungsbildung in Frage zu stellen. Diese Einschätzung ändert sich jedoch, wenn wir uns Tadel und Mißtrauensvotum zuwenden, welche die Macht der Legislative bestimmen, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen oder zu entlassen. Betrachten wir ausschließlich die formellen Verfassungsregeln, so war der Reichstag in dieser Hinsicht genauso machtlos wie in den übrigen beiden Bereichen der Regierungsbildung. Blickt man jedoch auf die informellen Praktiken, ändert sich das Bild. Böckenförde zufolge<sup>26</sup> wurde von den Ministern stets erwartet, ihre Politik vor dem Reichstag zu erläutern. Damit erkannten sie stillschweigend ihre Rechenschaftspflicht gegenüber

<sup>24</sup> Dieser Vergleich wirft jedoch die Frage auf, weshalb Historiker die präsidiale Option für Deutschlands politische Entwicklung ausschließen und statt dessen so sehr auf die Ausweitung parlamentarischer Souveränität über die Regierungsbildung fixiert sind. Eine naheliegende Antwort könnte lauten, daß Präsidialsysteme mit ihrer mächtigen, personenzentrierten Exekutive konstitutionell inkompatibel gewesen wären mit einer Monarchie. Angesichts von Weimars semi-präsidialer Verfassung könnten Historiker ihre Fokussierung der Parlamentarisierung jedoch effektiver vertreten, indem sie die präsidiale Alternative expliziter zurückwiesen.

<sup>25</sup> Aus Platzmangel können diese Variationen hier nicht weiter erläutert werden. Für eine ausführlichere Behandlung vgl. *De Winter* sowie *Shugart* und *Carey* (wie Anm. 12).

<sup>26</sup> Vgl. *Böckenförde* (wie Anm. 5) 289–299.



dem Parlament an. Seit 1900 legten SPD, Fortschrittspartei und – in geringerem Maße – auch das Zentrum zahlreiche Gesetzesentwürfe zur Einführung einer ministeriellen Rechenschaftspflicht vor. Es überrascht nicht, daß diese Initiativen von den Konservativen, der Reichsleitung oder dem Bundesrat komplett zunichte gemacht wurden<sup>27</sup>. Doch ungeachtet des Scheiterns ihrer formellen Aufnahme in die Verfassung nahm die Rechenschaftslegung der Minister nach 1890 graduell zu. Ironischerweise war das hieraus hervorgehende Prinzip ministerieller Rechenschaftspflicht sogar einflußreicher als in den meisten liberalen Demokratien der Zeit, weil es eher auf informellen und daher modifizierbaren Konventionen beruhte als auf den formellen, tendenziell restriktiven Bestimmungen einer Verfassung. Frauendienst hat bereits früh auf die Neigung des Reichstags hingewiesen, den Kanzler und dessen Minister zu tadeln. Er bemerkt ausdrücklich, daß die Reichsverfassung dem Reichstag zwar kein Recht auf Ministertadel einräumte, diese Norm gleichwohl seit 1890 graduell eingeführt wurde. So sah sich ein Kanzler wie Bülow ohne Rückhalt für maßgebliche Teile seines Gesetzgebungswerks, nämlich eine Reichsfinanzreform, zum Rücktritt gezwungen, weil ihm das Vertrauen des Parlaments fehlte. „Auch unter dem konstitutionellen System mit monarchischem Übergewicht konnte kein Minister mit Aussicht auf Erfolg arbeiten, ja sich auf die Dauer im Amte behaupten, wenn er nicht eine verlässliche parlamentarische Mehrheit besaß. Eine feindliche konnte ihn zwar nicht ohne weiteres stürzen, wohl aber den sachlichen Widerstand so weit treiben, daß ihm das Verbleiben im Amt und dem Kaiser und König der Entschluß, an ihm festzuhalten, wesentlich erschwert wurde.“<sup>28</sup>

Nach 1912 formalisierte der Reichstag die Regelung des Tadels der Regierung, indem er – in Verbindung mit legislativen Interpellationen – Anträge erlaubte, die einem Minister explizit das Mißtrauen aussprachen<sup>29</sup>. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der steigende – wenn auch ausschließlich negative – Einfluß des Reichstags auf die Reichsleitung ein Effekt der wachsenden Unabhängigkeit der Regierung (d.h. der Reichsleitung) vom Bundesrat und von Preußen war. Während der Ära Bismarck war die Reichsregierung nicht nur weitgehend deckungsgleich mit dem Preußischen Staatskabinett, sondern stellte darüber hinaus de facto auch das Exekutivorgan des Bundesrats dar. Der schwindende Einfluß des Bundesrats auf die Regierung ging mit der zunehmenden Option des Reichstags einher, Minister zu tadeln<sup>30</sup>. Ihren Höhepunkt erreichte diese Ent-

<sup>27</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Rauh*, Parlamentarisierung (wie Anm. 5) 185–188.

<sup>28</sup> So *Frauendienst* (wie Anm. 5) 738. Von zwei spektakulären Abstimmungsniederlagen der Regierung im Reichstag 1884, von Bismarck als „verdecktes Mißtrauensvotum“ gewertet, berichtet auch Butzer, doch führte dies nicht zum Rücktritt des Kanzlers. vgl. *Hermann Butzer*, Diäten und Freifahrt im Deutschen Bundestag (Düsseldorf 1999) 179–180.

<sup>29</sup> Hierauf hat *Rauh*, Parlamentarisierung (wie Anm. 5) 188–189, hingewiesen.

<sup>30</sup> Vgl. ebd. 25–30. Die These vom Bedeutungsverlust des Bundesrates, der von der Stellung eines Zentralorgans auf eine zweitrangige Position im Verfassungssystem herabgesunken sei und damit den Weg für die Überwindung des deutschen Konstitutionalismus freigemacht habe, ist die zentrale Aussage von *Rauhs* vorliegender Darstellung (wie Anm. 5).

wicklung, als im Ersten Weltkrieg eine Reichstagsmehrheit – zunächst im Verein mit der Obersten Heeresleitung – den Rücktritt des Reichskanzlers Bethmann-Hollweg durchsetzte und wenig später – nun allein – auch die Demission von dessen Nachfolger, Michaelis, erzwang. „Die Kompetenz des Monarchen, über die Entlassung des Kanzlers zu entscheiden, hat in dieser Lage keine Rolle mehr gespielt“ – so Nipperdey<sup>31</sup> – vielmehr habe sich der Kaiser dem Druck des Militärs wie der Parteien fügen müssen. Dennoch bleibt auch hier die Grenze dieses Machtzuwachses zu beachten: zwar konnte der Reichstag die Entlassung des ungeliebten Kanzlers erreichen, auf die Auswahl seines Nachfolgers vermochte er jedoch keinen Einfluß zu nehmen.

### 3. Die legislative Macht

Im Gegensatz zur Kontrolle der Regierungsbildung wird die legislative Macht des Reichstags weder von Skeptikern noch von Pessimisten bestritten. Beide erkennen an, daß der Reichstag eine Vetomacht besaß, eine hohe Arbeitslast trug, ständig relevanter werdende Ausschüsse bildete und zuweilen sogar Gesetzgebungsverfahren einleitete. Skeptiker wenden jedoch ein, daß diese verschiedenen legislativen Rechte dem Reichstag zwar einen reaktiven Einfluß gaben, letztlich aber – insbesondere vor dem Hintergrund fehlender Möglichkeiten zur Regierungsernennung – zu unbedeutend blieben, um die politische Tagesordnung zu prägen. Vergleichen wir die legislative Macht des Reichstags allerdings mit anderen Fällen als dem Modell *Westminster* und betrachten ihn weniger als Totalität denn in seinen einzelnen Elementen, so bedarf dieses Urteil einer Revision.

Seit dem „goldenen“ Zeitalter des klassischen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert sind die legislativen Vollmachten sukzessive von einzelnen Abgeordneten auf Ausschüsse und Parteien übergegangen sowie vor allem auf die Exekutive. Diese Reduktion des politischen Gewichts von Abgeordneten und Legislative im Zuge eines umfassenden historischen Transfers weg von der Volksvertretung hin zu Parteien und Ministerpräsidenten vollzog sich in liberalen Demokratien indes sehr unterschiedlich. Politikwissenschaftler fokussieren in der Regel vier parlamentarische Verfahrensweisen, wenn sie den Entscheidungsspielraum der Legislative gegenüber der Exekutive gewichten:

a) Einschränkungen der Gesetzgebungsmöglichkeiten einzelner Deputierter (d.h. Abgeordneteninitiative): Sie umfassen numerische Restriktionen gegenüber sogenannten „privaten“ Gesetzentwürfen, die Einführung einer Mindestzahl von Unterschriften zur Vorlage eines Gesetzentwurfs und zusätzliche inhaltliche Einschränkungen „privater“ Gesetzentwürfe wie etwa das Verbot von Finanzvorlagen<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Nipperdey (wie Anm. 5) 842.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu *Shaun Bowler*, *Parties in Legislatures. Two Competing Explanations*, in: *Russel J. Dalton, Martin P. Wattenberg* (Hrsg.), *Parties without partisans. Political change in*

b) Einschränkungen der Legislative oder parlamentarischer Ausschüsse hinsichtlich solcher Finanzvorlagen, die Neuausgaben erforderlich machen. In einigen parlamentarischen Geschäftsordnungen sind Finanzvorlagen ein exklusives Prärogativrecht der Regierung.

c) Einschränkungen der Änderungsanträge durch Ausschüsse: Geschäftsordnungen legen fest, ob Ausschüsse Gesetzentwürfe reformulieren dürfen und wenn ja, ob solche parlamentarischen Amendements dem Plenum gemeinsam mit der ursprünglichen Gesetzesvorlage zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.

d) Einschränkungen parlamentarischer Debatten: Die Möglichkeit der Exekutive zur Einschränkung parlamentarischer Debatten bestimmt in erheblichem Maße die Chance der Legislative, das Ergebnis einer Abstimmung durch Obstruktion zu beeinflussen<sup>33</sup>.

Diese Liste von Einschränkungen parlamentarischer Souveränität ist keinesfalls vollständig. Eine umfassende Analyse würde darüber hinaus die Vertrauensabstimmung berücksichtigen, die der Regierung die Möglichkeit gibt, die Legislative zu disziplinieren, den Einfluß der Regierung auf politische Karrieren sowie die Abstimmungsprozeduren im Parlament zu bestimmen<sup>34</sup>. Eine Berücksichtigung solch zusätzlicher Faktoren würde das oben entwickelte Argument sicherlich verfeinern, jedoch kaum wesentlich verändern.

Betrachtet man im Lichte dieser Verfahrensweisen die legislativen Vollmachten des Reichstags, so waren sie beträchtlich, konnte er doch Gesetzesvorlagen, inklusive Finanzvorlagen, einbringen. Überdies besaßen seine Ausschüsse einen hohen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Änderung oder Ergänzung von Regierungsvorlagen. Darüber hinaus kontrollierte der Ältestenrat des Reichstags unabhängig von der Regierung das Programm und den Zeitplan parlamentarischer Debatten<sup>35</sup>. Legt man diese Kriterien zugrunde, hat der Reichstag nicht weniger Macht als etwa das zeitgenössische französische Parlament, während das *House of Commons* nach den Geschäftsordnungsänderungen der 1880er Jahre deutlich geringere Freiräume und eigenständige Handlungsmöglichkeiten besaß.

Die Reichsregierung hatte diesen beträchtlichen legislativen Prärogativrechten des Reichstags wenig entgegenzusetzen. Ihre stärkste Waffe war die Auflösung des Reichstags und also die Gefährdung der politischen Karriere von Abgeordneten, wovon sie insgesamt fünfmal Gebrauch machte – 1878, 1887, 1890, 1893 und

advanced industrial democracies (Oxford, New York 2000) 163–165; *Ingvar Mattson*, Private Members' Initiatives and Amendments, in: *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments* (wie Anm. 12) 448–487, hier 469.

<sup>33</sup> Vgl. zu Punkt II bis IV *Herbert Döring*, Time as a Scarce Resource. Government Control of the Agenda, in: *ders.* (Hrsg.), *Parliaments* (wie Anm. 12) 223–244, hier 232–239.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu *John Huber*, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, in: *American Political Science Review* 90 (1996) 269–282, sowie generell *Bowler* (wie Anm. 30) und *Marcus Kreuzer*, Electoral Mechanisms and Electioneering Incentives, in: *Party Politics* 6/4 (2000) 487–504.

<sup>35</sup> Vgl. *Böckenförde* (wie Anm. 5) 292–293; *Butzer* (wie Anm. 28) 149 und *Rauh*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 124–149.

1907 – und in vielen weiteren Fällen damit drohte. Tatsächlich gelang es der Regierung bei drei Gelegenheiten, ihren parlamentarischen Rückhalt mit Hilfe dieser Strategie zu verbessern, allerdings nur um den Preis einer zusätzlichen, langfristigen Politisierung der Wähler, einer Reduktion der beträchtlichen konservativen Stammwählerschaft und der Zerstörung des eigenen Anspruchs auf Überparteilichkeit<sup>36</sup>. Obgleich die Regierung mit der Parlamentsauflösung ein ultimatives Druckmittel besaß, bleibt zu berücksichtigen, daß diese Option virtuell zu den normalen, keinesfalls außergewöhnlichen Prärogativrechten jeder parlamentarischen Regierung gehört. Außerdem stand der Regierung abgesehen von dieser Möglichkeit kein weiteres Mittel zur Verfügung. Aufgrund der strikten Trennung von Exekutive und Legislative konnte sie das Vertrauensvotum kaum nutzen, um den Reichstag zur Unterstützung von Gesetzesvorlagen zu bewegen. Denn Vertrauensabstimmungen haben ja nur insofern ein disziplinierendes Potential, als sie für den Fall ihres Scheiterns die parlamentarischen Gewährsleute der Regierung mit dem Verlust von Amt und Privilegien bedrohen. Schließlich war es der Regierung nicht einmal möglich, für die Herbeiführung legislativer Kooperation eine Beförderung ins Kabinett oder in einen Ausschuß in Aussicht zu stellen, da die Abgeordneten nicht auf ein Amt im Kabinett rechnen konnten und der Reichstag die Ausschüsse selbst zusammenstellte<sup>37</sup>.

Abgesehen von den beschränkten Einflußmöglichkeiten der Regierung verfügte der Reichstag also über ein weites Spektrum an Prärogativrechten, das die Gelegenheit der Regierung zu unilateralem Handel stark einschränkte<sup>38</sup>.

Wenn man daher nicht – wie Skeptiker und Pessimisten – auf das blickt, was außerhalb der Macht des Reichstags stand, sondern auf das, was in seiner Macht stand, erscheint er in jeglicher Hinsicht als mächtige Legislative. Läßt man die grundsätzlichen Systemunterschiede beiseite, ähnelt er den Legislativen von Präsidialsystemen bzw. dem Europäischen Parlament. Auch diese haben keine Kontrolle über den Regierungsbildungsprozeß und spielen im Rahmen der Gesetzgebungsinitiation nur eine sekundäre Rolle. Solche nichtparlamentarischen Legislativen besitzen zumeist beachtliche Möglichkeiten der Blockade oder Verschleppung, die oft zur indirekten Gestaltung der politischen Agenda durch das sogenannte *veto-bargaining* dienen. Studien über den US-Kongreß und zuletzt über das Europäische Parlament zeigen, daß ein konstitutioneller Akteur mit der Möglichkeit zur Verschleppung, Änderung und Ablehnung von Gesetzesvorlagen selbst dann Macht über die Gestaltung der politischen Tagesordnung hat, wenn ein anderer Akteur für die Erstvorlage von Gesetzesentwürfen formell verantwortlich ist. Unter Rekurs auf die Spieltheorie verweisen sie darauf, daß diese Blockadekräfte strategische Interdependenzen zwischen den Akteuren schaffen,

<sup>36</sup> Dies betont *Anderson* (wie Anm. 1) 408.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu *Huber* (wie Anm. 32) 270–271 und *Rauh*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 171.

<sup>38</sup> Vgl. Anm. 35.

und zwar so weit, daß die Reichsregierung als formeller *agenda setter* die Präferenzen ihrer Widersacher wie beispielsweise des Reichstags antizipiert und in die ursprünglich vorgelegte Gesetzesvorlage integriert<sup>39</sup>. Rauh illustriert eindrucksvoll, wie der Reichstag das *veto bargaining* zu einer gewissen Gestaltung der politischen Tagesordnung nutzte. Seine zahlreichen Fallstudien vermitteln den Eindruck, daß der Reichstag nicht erst nachträglich korrigierend eingriff, sondern meist bereits im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren mit der Regierung kooperierte. So beantragte er etwa 1909 bei der Regierung einen Gesetzentwurf für eine Wertschöpfungssteuer auf Grundbesitz; 1903/04 drängte die Zentrumsparterie auf die Aufhebung des Jesuitengesetzes, indem sie der Regierung die nötige Unterstützung für die Finanzreform und wichtige Handelsabkommen entzog<sup>40</sup>. Obwohl dieser Vetohandel bislang nicht systematisch untersucht worden ist, ist davon auszugehen, daß der Reichstag ihn intensiv praktizierte. Andernfalls hätten sich kaum Kanzler unterschiedlichster Couleur so intensiv um das Lobbying von Reichstagsmitgliedern gekümmert und sie etwa zu informellen Soireen im Palais eingeladen<sup>41</sup>. Reichskanzler von Bülow ging während der kurzen Phase des Bülow-Blocks (1907/09) sogar so weit, im Reichstag eine Regierungskoalition zu bilden, statt sich – wie gewohnt – auf ständig wechselnde legislative Mehrheiten zu stützen<sup>42</sup>.

Bislang waren meine Argumente auf der Ebene einer formalen Analyse der Verfassung angesiedelt und umfaßten einige Überlegungen theoretischer Natur. Das Ziel lag darin, den Fokus von den wenigen Einschränkungen des Reichstags auf seine zahlreichen legislativen Prärogativrechte zu verlagern. Ob diese Möglichkeiten jedoch letztlich gesetzgeberische Macht darstellten, steht auf einem anderen Blatt. Verhielt sich der Reichstag bloß reaktiv, wie Pessimisten und Skeptiker behaupten, oder hat er die Richtung des von der Regierung eingeschlagenen Weges tatsächlich geändert oder die politische Tagesordnung sogar aktiv beeinflusst? Angesichts des herrschenden Defizits entsprechender Untersuchungen fällt eine definitive Antwort schwer<sup>43</sup>.

Dennoch erlaubt der gegenwärtige Forschungsstand zumindest zwei vorläufige Schlußfolgerungen. Erstens gibt es wenig Anhaltspunkte dafür, die legislative

<sup>39</sup> So das Argument bei *Kenneth Shepsle, Barry Weingast*, Why are Congressional Committees Powerful?, in: *American Political Science Review* 81 (1987) 935–945, sowie *George Tsebelis*, The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, in: *American Political Science Review* 88 (1994) 128–142.

<sup>40</sup> Vgl. für Einzelheiten *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 253–262, 351, sowie *ders.*, *Parlamentarisierung* (wie Anm. 5) 124–125.

<sup>41</sup> Dies beschreibt *Ritter* (wie Anm. 7) 30.

<sup>42</sup> Hierauf weist *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 252–253, hin.

<sup>43</sup> Seit Rauhs Arbeiten sind keine neuen Werke mehr über Reichstag oder Bundesrat veröffentlicht worden. Rauhs Studie folgten eine Reihe von Untersuchungen einzelner Landesparlamente, von denen die jüngste 1987 erschienen ist. Vgl. für weitere Einzelheiten *Kühne* (wie Anm. 2) 355.

Rolle des Reichstags als rein reaktiv zu beschreiben. Hierfür müßte man zum einen das Potential des Reichstags zum Vetohandel ausblenden und zum anderen belegen, daß die Regierung die Agenda unter totaler Mißachtung der Interessen des Reichstags bestimmt hätte. Zweitens existieren eindrucksvolle, wenn auch fragmentarische Beispiele dafür, daß der Reichstag seine Prärogativrechte oft erfolgreich nutzte, um Druck für politische Reformen wie etwa die Abgeordneten-diäten, Reisekostenzuschüsse, geheime Wahlen oder die Kürzung der Bewilligungsdauer der Militärbudgets von sieben auf fünf Jahre auszuüben<sup>44</sup>. Während der 1890er Jahre machte er hiervon in geradezu heroischer Weise Gebrauch, als er die Umsturzvorlage und die Zuchthausvorlage der Regierung zur Beschneidung der Rechte von Arbeitern und Sozialdemokraten ablehnte<sup>45</sup>. Als sich die liberale Demokratie zu entfalten begann, prägte der Reichstag die politische Agenda bzw. stemmte sich den Versuchen der Regierung entgegen, diese Entwicklung umzukehren. Im Hinblick auf die Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung fällt es angesichts des Defizits von Detailstudien weitaus schwerer, den Einfluß des Reichstags zu bestimmen. Ritter zufolge<sup>46</sup> prägte er die Wirtschafts- und Sozialpolitik in hohem Maße. Auch die Untersuchungen von Butzer und Rauh verdeutlichen, daß der Reichstag keineswegs – wie oft behauptet wird – ein passives, ausschließlich reaktives Parlament war.

Vergleicht man also die gesetzgeberischen Vollmachten des Reichstags mit jenen anderer legislativer Organe, kommen zahlreiche konstitutionelle Aktiva zum Vorschein, die das ständig ins Feld geführte, vermeintlich außergewöhnliche Passivum fehlender Mitsprache bei der Regierungsbildung ausgleichen. Auch hier war Nipperdey auf der richtigen Spur, als er bemerkte: „[D]ie Monarchie war an die Verfassung, die rechtsstaatlichen Normen, die Mitwirkung des Parlaments gebunden ... Daß die Regierung nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig war, ... ist demgegenüber kein Einwand.“<sup>47</sup>

#### 4. Der Bundesrat

Die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Bundesrats kompliziert die Bewertung seiner Wirkung auf die parlamentarische Entwicklung. Im Unterschied zu anderen zweiten Kammern erfüllte der Bundesrat drei Funktionen: Erstens repräsentierte er regionale Interessen; zweitens wirkte er als Gegengewicht zur Ausdehnung der Volkssouveränität; drittens schließlich – und dies war besonders bemerkenswert – diente er als Sitz der Exekutive. Wir haben oben bereits darauf hin-

<sup>44</sup> Vgl. für Einzelheiten *Anderson* (wie Anm. 1) 424; *Butzer* (wie Anm. 28) und *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 56, 253–262.

<sup>45</sup> Hierauf weist *Anderson*, (wie Anm. 1) 422–424, hin.

<sup>46</sup> Vgl. *Ritter* (wie Anm. 7) 23.

<sup>47</sup> *Nipperdey* (wie Anm. 5) 99–100.

gewiesen, daß er seine exekutiven Kompetenzen nach 1900 weitgehend an die Reichsregierung abtreten mußte<sup>48</sup>. Dennoch erschweren die vielfältigen, sich wechselseitig überschneidenden konstitutionellen Facetten des Bundesrats und sein informeller, gradueller Wandel eine umfassende Bewertung seines Einflusses auf die politische Entwicklung Deutschlands. Ungeachtet dieser Probleme treffen Skeptiker und Pessimisten drei Aussagen über die politische Bedeutung des Bundesrats: Er wirkte der parlamentarischen Souveränität entgegen; er bildete das erfolgreichste Element in Bismarcks autokratischer Verfassungsarchitektur; und er stellte in der politischen Entwicklung Deutschlands ein solitäres Element dar. Ich möchte diese drei Thesen in umgekehrter Reihenfolge analysieren. Dabei wird die vergleichende Perspektive die behauptete Sonderstellung des Bundesrats erneut relativieren.

Erstens war der Bundesrat weder im Hinblick auf sein undemokratisches Auswahlverfahren noch auf seine Blockade politischer Reformen einzigartig. Tabelle 3 zeigt vielmehr, daß die Selektionsmethode des Bundesrats – eine Kammer er-

*Tabelle 3: Zweite Kammern im 19. Jahrhundert*

Land	Kammername	Auswahlverfahren
Österreich	Herrenhaus	Erbsitze für den Adel, ständige Sitze für die Kirche
Ungarn	Tafel der Magnaten	Erbsitze für den Adel, ständige Sitze für die Kirche
Spanien	Senat	Erbsitze für den Adel, von der Krone ernannte Senatoren, die durch Korporationen und Höchststeuerpflichtige gewählt werden
Italien	Senat	Erbsitze für Mitglieder der königlichen Familie, königlich Ernannte von bestehenden Kategorien
Niederlande	Zweite Kammer	Wahl durch die Höchststeuerpflichtigen der Provinzstände
Belgien	Senat	Direktwahl sowie indirekte Wahl durch die Provinzräte
Dänemark	Landsthing	Mehrheitlich gewählt, königliches Ernennungsrecht für 12 (von 65)
Frankreich	Senat	Indirekte Wahl
GB	House of Lords	Erbsitze sowie Ernennung durch die Krone (d. h. die Regierung)
Schweden	Höheres Haus	Indirekte Wahl
Norwegen	Lagthing	aus ¼ der Niederen Kammer zusammengesetzt

Quelle: (Marriot 1969, 220–38)

<sup>48</sup> Vgl. hierzu *ders.*, 489–492; sowie *Rauh*, Föderalismus (wie Anm. 5) und *ders.*, Parlamentarismus (wie Anm. 5) 29–43.

nannter Staatsvertreter – unter den zweiten Kammern des späten 19. Jahrhunderts, deren Spektrum an Auswahlmethoden von Erbsitzen bis zur Direktwahl reicht, einen ausgesprochenen Mittelplatz einnimmt. Er war in dieser Beziehung weniger demokratisch als die zweiten Kammern in Frankreich, Skandinavien und den Beneluxländern und demokratischer als jene in Großbritannien, Italien, Österreich, Ungarn und Spanien. Hinsichtlich der Blockade demokratischer Reformen war der Bundesrat kaum reaktionärer als andere zweite Kammern des 19. Jahrhunderts. Bekanntlich legte der US-Senat sein Veto gegen die Abschaffung der Sklaverei ein und zögerte das Frauenwahlrecht hinaus; das britische *House of Lords* vereitelte die *Irish Home Rule* und den *Reform Act* von 1884; und der Senat der Dritten Republik stimmte wiederholt gegen das Frauenwahlrecht<sup>49</sup>.

Zweitens erscheinen die reaktionären Züge des Bundesrats weitaus weniger endgültig als in der Darstellung der meisten Historiker. Sogar Optimisten wie Rauh und Nipperdey behaupten, daß der Bundesrat als „Schutzschild des monarchischen Prinzips gegen ein Vordringen des Reichsparlaments und gar den Parlamentarismus wirkte“<sup>50</sup>. Dieser Pessimismus scheint in mehrfacher Hinsicht unangebracht. Er übersieht die bereits erwähnte, schleichende Expansion der ministeriellen Rechenschaftspflicht, den Triumph der Einführung von Abgeordnetendiäten 1907 und Wahlumschlägen zur Wahrung des Wahlheimnisses 1903. All diese Änderungen wurden von der Regierung vehement abgelehnt. Der Bundesrat erscheint damit keineswegs als unüberwindliche Hürde politischer Entwicklung; gegen seinen rasch wachsenden Funktionsverlust in der Exekutive konnte er allerdings wenig ausrichten. Ebenso überschätzen viele Historiker die Unvereinbarkeit des Reichstagsmandates mit der Mitgliedschaft in der Exekutive. Sie behaupten, daß die fortgesetzte konstitutionelle Fiktion des Bundesrats als Sitz der Exekutive die Trennung exekutiver und legislativer Kräfte perpetuierte und somit die Einführung der ministeriellen Rechenschaftspflicht letztlich vereitelte<sup>51</sup>. In vergleichender Perspektive war das im Kaiserreich geltende Verbot einer Doppelmitgliedschaft in Regierung und Parlament keineswegs einzigartig. Es findet sich selbst heute noch in den Verfassungen verschiedener europäischer Staaten<sup>52</sup>. Schließlich resultierte die reaktionäre Haltung des Bundesrats weniger aus seiner Position im größeren konstitutionellen Gefüge, sondern aus den restriktiven Wahlgesetzen einiger deutscher Staaten, insbesondere Preußens und Sachsens. Shepard<sup>53</sup> berührt diesen Punkt, wenn er anmerkt, daß sich der Bundes-

<sup>49</sup> Vgl. hierzu *Sara Hunter Graham*, *Woman Suffrage and the New Democracy* (New Haven 1996) 114–118, und *Kenneth O. Morgan*, *The Oxford History of Britain* (Oxford 1992) 527, 554, 559, 576.

<sup>50</sup> *Nipperdey* (wie Anm. 5) 93, ähnlich auch *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 1–30.

<sup>51</sup> So *Blackbourn*, *New Legislatures* (wie Anm. 7) 202, und *Nipperdey* (wie Anm. 5) 94.

<sup>52</sup> Vgl. für Einzelheiten *Rudy Andeweg*, *Lia Nijzink*, *Beyond the The Two-Body-Image. Relations between Ministers and MP's*, in: *Döring* (Hrsg.), *Parliaments* (wie Anm. 12) 152–78, hier 160.

<sup>53</sup> *Shepard* (wie Anm. 16).



rat im Zuge einer prospektiven und realen Demokratisierung der staatlichen Legislative nicht nur als Stolperstein, sondern auch als Katalysator der Parlamentarisierung hätte erweisen können.

Drittens, und dieser Punkt ist grundsätzlicher Natur, übersehen sämtliche Lager, daß die antiparlamentarischen und -demokratischen Implikationen des Bundesrats weitgehend mit den anderen Zielsetzungen zeitgenössischer liberaler demokratischer Verfassungen übereinstimmen. Sie lassen außer acht, daß der Bundesrat möglicherweise nicht nur die demokratischen Potentiale des Reichstags hemmte, sondern auch die autokratischen Momente der Reichsregierung und des Kaisers. In Kontrast zu seinem früheren Pessimismus betonte Nipperdey: „[E]s wäre ganz falsch, den Bundesrat als eine große Zustimmungsmaschine anzusehen. Bismarck ... legte entschieden Wert auf bundesfreundliches Verhalten, auf freiwillige Absprache, auf Konsens.“<sup>54</sup> In ähnlicher Weise weist auch Gerhard Lehmbruch in seiner Föderalismusstudie darauf hin, daß sich hinter „der autoritären Fassade des Kaiserreichs ein System des Gebens und Nehmens heterogener rivalisierender Organisationen und Eliten verbarg“<sup>55</sup>. Darüber hinaus müssen die antidemokratischen und -parlamentarischen Effekte des Bundesrats eher im Kontext der Demokratien des 19. Jahrhunderts und von deren alles andere als problemlosen Leistungsnachweisen gesehen werden. So zeigt beispielsweise die weitgehend ungehemmte Volks- und Parlamentsouveränität im Frankreich der Revolution von 1789 und der Zweiten Republik, daß eine Kombination aus Wählerignoranz, falscher Ehrerbietung und Manipulation demokratische Regierungen hervorbringen konnte, die letztlich genauso autokratisch waren wie jene des *ancien régime*. Selbst die Vereinigten Staaten von Amerika, deren Demokratie verfassungsmäßig gezügelter war, mußten einen Bürgerkrieg und den Siegeszug korrupter Parteiapparate über sich ergehen lassen. Worauf ich hinaus möchte ist, daß gewisse Grenzen der Volks- und Parlamentsouveränität – sei es durch föderalistische Elemente, richterliche Kontrollen, Bürgerrechte oder unabhängige Zentralbanken – integraler Bestandteil des legitimen konstitutionellen Repertoires liberaler Demokratien sind. Die liberale Demokratie besteht aus zwei widersprüchlichen Elementen, die oft miteinander in Spannung geraten: der Volkssouveränität einerseits und dem liberalen Konstitutionalismus andererseits. Ortega Y Gasset hat dies prägnant zum Ausdruck gebracht:

„Democracy answers this question – ,who ought to exercise the public power?‘ The answer it gives is that the exercise of public power belongs to the citizens of a body. ... It proposes that we all rule. ... Liberal (constitutionalism) ... answers this other question – ,regardless of who exercises the public power, what should its limits be?‘ The answer it gives is – ,whether the public power is exercised by an

<sup>54</sup> Nipperdey (wie Anm. 5) 91.

<sup>55</sup> Gerhard Lehmbruch, *Party and Federation in Germany. A Development Dilemma*, in: *Government and Opposition* 13 (1978) 151–177, hier 154–155.

autocrat or by the people, it cannot be absolute; the individual has rights which are over and above any interference by the state'.<sup>56</sup>

In der Demokratie geht es um die Selbst-Regierung, um die Möglichkeit, den Wünschen der Bürger Ausdruck zu verleihen, sowie um die Ermächtigung der Regierung, diese Wünsche in Politik umzusetzen. Sie schafft positive Vollmachten, die der Regierung das Recht zum Handeln geben; sie „ist dazu gedacht, die Gesellschaft für die Ausübung staatlicher Autorität zu mobilisieren“<sup>57</sup>. Der liberale Konstitutionalismus verfolgt genau das entgegengesetzte Ziel. Indem er den Individuen zivile und ökonomische Rechte verleiht und die Gewalt der Regierung teilt, schafft er ein negatives Recht zur Verhinderung von Aktionen, das „dazu gedacht ist, die Autorität des Staates einzuschränken“<sup>58</sup>.

## 5. Zusammenfassung

In diesem Beitrag habe ich zu zeigen versucht, daß die pessimistische und größtenteils auch die skeptische Sichtweise der Entwicklung deutscher Regierungsinstitutionen methodisch wie empirisch außerordentlich fragwürdig ist. Obwohl die Optimisten hierauf schon oft hingewiesen haben, vermochten ihre Revisionen weder die historiographische Debatte über die Parlamentarisierung noch über die Demokratisierung grundlegend zu ändern. Das Fehlen neuerer empirischer Forschungen trug zusätzlich dazu bei, daß eine wirkliche Diskussion über den vermeintlichen Sonderfall der deutschen Regierungsinstitutionen ausblieb. Nach den beiden Bänden von Manfred Rauh in den 1970er Jahren ist nur wenig zum Thema selbst veröffentlicht worden. Ein anderer, vielleicht noch gewichtigerer Faktor war der von Skeptikern und Pessimisten erhobene Vorwurf, daß der Reichstag mit seinem fehlenden Willen zur Übernahme von Regierungsverantwortung die politische Entwicklung zwar nicht aufgehalten, letztlich aber doch einen stillen Wandel der Regierungsform hin zu einer kompletten parlamentarischen Herrschaft verhindert habe. Als Beleg dieses vermeintlichen Zurückschreckens vor der Regierungsverantwortung dienen meist die *Daily Telegraph*-Affäre 1908/09, die Affäre Zabern 1913 und die Julikrise 1917. Diese drei Episoden, in denen der Reichstag mit der Reichsregierung in Konflikt geriet, waren jeweils in zentrale Verfassungskonflikte eingebettet und ähneln sich im Verlauf: In der Anfangsphase verurteilte

<sup>56</sup> *Ortega Y Gasset*, *Invertebrate Spain* (New York 1937) 125.

<sup>57</sup> *Francis Sejersted*, *Democracy and the Historical Experiences of Contradictions in the Striving for good Government*, in: *Jon Elster, Rune Slagstad* (Hrsg.), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge 1988) 131–152, hier 145.

<sup>58</sup> Ebd. 142. Diese Unterscheidung wird von vielen Politikwissenschaftlern unterschätzt, die den jüngsten globalen Siegeszug der Demokratie bejubeln, dabei jedoch die schwache Institutionalisierung des liberalen Konstitutionalismus übersehen. Für eine besonders interessante Erörterung dieses Aspekts siehe *Fareed Zakaria*, *The Rise of Illiberal Democracy*, in: *Foreign Affairs* 76 (1997) 22–42.

der Reichstag – getragen von einer Welle öffentlicher Unterstützung – das Handeln der Regierung einhellig und gewann so die politische Oberhand. In der mittleren und letzten Phase zog der Reichstag eine Ausweitung seiner parlamentarischen Kontrolle weder rhetorisch noch in Form von Gesetzesentwürfen je ernsthaft in Erwägung. Er vermochte seinen anfänglichen politischen Vorteil somit nicht in einen dauerhaften Wandel der Verfassung umzumünzen. Vor allem die Skeptiker fassen diese drei Konflikte als Wendepunkte auf, an denen sich die deutsche Verfassungsordnung nicht zu einem vollständig parlamentarischen Regime hin wendete. Als Hauptgrund für diese verpaßte Wende geben die Skeptiker den Unwillen des Reichstags zur vollständigen Machtübernahme an. Sheehan verleiht dieser Einschätzung Ausdruck, wenn er schreibt: „Es scheint ebenso klar, daß keine Zunahme der parlamentarischen Fähigkeit und Bereitschaft stattfand, die politische Initiative zu übernehmen oder sich als legitime Autoritätsquelle zu sehen.“<sup>59</sup> Deutschland stand demnach kurz vor einer umfassenden Parlamentarisierung, der Reichstag aber blieb absichtlich vor der Ziellinie stehen, weil er den Unwägbarkeiten der parlamentarischen Regierungsform die vertrauten Verhältnisse des Status Quo vorzog. Im Kern laufen all diese Argumente darauf hinaus, daß der Reichstag zwar die Macht zur vollständigen Parlamentarisierung besaß, die Mehrheit seiner Mitglieder sie aber nicht wollte<sup>60</sup>.

Ich halte die These einer Furcht des Reichstag vor der Regierungsverantwortung aus vier Gründen für falsch bzw. unvollständig: Erstens bedeutet das ausschließliche Messen politischer Siege oder Niederlagen am formellen Verfassungswandel eine eindimensionale Verkürzung der Komplexität politischer Entwicklung. Wie ich oben zu zeigen versucht habe, stellte der Ministertadel eher ein Ergebnis informeller Praktiken als konstitutioneller Veränderungen dar. Im Hinblick auf die Affäre Zabern hat David Schoenbaum demonstriert, daß die Verfassungsverstöße der Armee in beträchtlichem Maße kompensiert wurden, obwohl der Gesetzentwurf des Reichstags zur Ausdehnung des Zivilrechts auf das Militär nicht verabschiedet wurde. Darüber hinaus bewirkte die politische Empörung über die Affäre Zabern ein deutlich umsichtigeres Handeln der Armee<sup>61</sup>. Margaret Anderson hat darüber hinaus darauf aufmerksam gemacht, daß das Sozialistengesetz, das restriktive Vereinsgesetz und das Fehlen geheimer Stimmzettel weder das Ausmaß der Parteiorganisation noch die Höhe der Wahlbeteiligung beeinträchtigen konnten<sup>62</sup>. Kurz: Die institutionellen Änderungen bilden einen unzureichenden Maßstab zur Bewertung politischer Entwicklungen<sup>63</sup>. Zweitens erklärt der

<sup>59</sup> James J. Sheehan, *Political Leadership in the German Reichstag 1871–1918*, in: *American Historical Review* 74 (1968) 511–528, hier 526–527.

<sup>60</sup> Ich danke Christoph Schönberger und Margaret Anderson dafür, daß sie mir geholfen haben, dieses Argument zu präzisieren.

<sup>61</sup> Schoenbaum (wie Anm. 5) 175–183.

<sup>62</sup> Anderson (wie Anm. 1) 289–304.

<sup>63</sup> Über die Unbestimmtheit dieser Institutionen und ihrer Wechselwirkung mit nicht-institutionellen Faktoren vgl. Krenzer (wie Anm. 1) 8–14.

Verweis auf das vermeintliche Lampenfieber des Reichstags in exekutiven Angelegenheiten nicht, warum dieselben Abgeordneten, die sich der ministeriellen Rechenschaftspflicht im Reichstag angeblich widersetzen, sich damit in den meisten Länderparlamenten arrangierten<sup>64</sup>. Wie Ritter gezeigt hat, gab es häufig eine Personalunion von Reichstags- und Landtagsabgeordneten<sup>65</sup>. Es erscheint daher wenig sinnvoll, anzunehmen, daß politische Akteure auf der Länderebene nach Macht strebten, sich aber auf der Bundesebene begnügten, dem Kaiser und seinen Untergebenen eben diese Vorrechte zu überlassen.

Drittens ignoriert die These einer gouvernementalen Befangenheit des Reichstags, daß Volkssouveränität nicht bloß im Modell *Westminster*, sondern auch durch eine Vielzahl konstitutioneller Arrangements gewährleistet werden kann. In einem überaus anregenden Aufsatz legt Christoph Schönberger überzeugend dar, daß ein konstitutioneller Wandel Deutschlands in ein parlamentarisches System zwar äußerst unwahrscheinlich, daß statt dessen aber ein Wechsel zu einer sogenannten „Konkordanz“- oder „Proporz“-Demokratie oder sogar zu einem Präsidialsystem relativ leicht möglich war<sup>66</sup>. In ähnlicher Weise bemerkte Walter Shepard im Anschluß an Max Weber bereits 1911, daß die höhere Priorität, welche die Parteien der Demokratisierung des Wahlrechts auf der Ebene der Einzelstaaten gegenüber der Durchsetzung parlamentarischer Souveränität auf der Reichsebene beimaßen, nicht unbedingt als politische Feigheit zu werten ist. Wie er ausführt, wäre die Ausweitung des Wahlrechts auf der Länderebene zwangsläufig mit einer Erweiterung der parlamentarischen Souveränität einhergegangen, wenn auch eher im Bundesrat als im Reichstag. Damit wäre die Reichsregierung gegenüber demokratisch gewählten Landesregierungen rechenschaftspflichtig geworden. Vor dem Hintergrund, daß die Regierungen in einzelnen Bundesstaaten dies gegenüber ihren Parlamenten bereits waren, erschien eine solche Strategie besonders attraktiv<sup>67</sup>. Diese alternativen Entwicklungspfade lassen – unabhängig von der Frage einer vollständigen Kontrolle des Parlaments über die Regierungsbildung – die Möglichkeit einer vollständigen Volkssouveränität erahnen. Anders gesagt: Der fehlende Wille des Reichstags zur Einführung einer vollen ministeriellen Rechenschaftspflicht repräsentiert dessen ausbleibendes Engagement für ein parlamentarisches System, deutet aber nicht unbedingt auf die völlige Absenz des

<sup>64</sup> So schon *Shepard* (wie Anm. 16) 69, und später *Rauh*, *Föderalismus* (wie Anm. 5) 136.

<sup>65</sup> Vgl. *Ritter* (wie Anm. 7).

<sup>66</sup> Vgl. *Schönberger* (wie Anm. 5). „Konkordanz“- oder „Proporz“-Demokratie (oder im Englisch „consociational democracy“) bezieht sich auf Regierungsinstitutionen und -praktiken, die zu unterschiedlichen Zeiten in Österreich, der Schweiz, den Niederlanden und Belgien existiert haben. Diese Demokratien sind gekennzeichnet durch ein System proportionaler Interessenvertretung, ein *Checks and Balances*-Prinzip, große Koalitionen und außerkonstitutionelle Aushandlungsprozesse zwischen Eliten, die auf die Absicherung konsensualer Entscheidungen zielen. Vgl. hierzu *Lijphart* (wie Anm. 14) sowie jetzt *ders.*, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven 1999).

<sup>67</sup> *Shepard* (wie Anm. 16) 67–69.

politischen Ziels einer Stärkung der Volkssouveränität hin. Außerdem hätte die Vielfalt der Entwicklungspfade im Falle einer solchen Gelegenheit auch einen Dissens unter den politischen Parteien über die Richtung des politischen Ordnungswandels hervorrufen können. Die Parteien hätten das Ziel der Volkssouveränität teilen und aufgrund ihrer Uneinigkeit über den verfassungsmäßigen Weg dennoch verfehlen können. In diesem Fall wären die Parteien zur Änderung des Status quo willens, aber aufgrund ihrer Meinungsverschiedenheiten nicht fähig gewesen<sup>68</sup>.

Viertens liefern Skeptiker und Pessimisten keine Erklärung für den vermeintlich fehlenden Herrschaftswillen des Reichstags. Der ständige Verweis auf die Ehrfurcht vor der Monarchie, den fehlenden Korpsgeist, den Antiparlamentarismus und die bürokratischen Normen implizieren einen kulturellen Determinismus, der die Rolle politischer Erwägungen insbesondere der Liberalen und der Zentrumsparterie ignoriert bzw. unterschätzt<sup>69</sup>. Das Eintreten dieser Parteien gegen die Herrschaft des Parlaments war weniger prinzipieller als kontingenter Natur, denn sie befürchteten hiervon einen politischen Einflußgewinn der Sozialisten<sup>70</sup>. Schoenbaum hebt diesen Aspekt besonders deutlich hervor: „Der zentrale Punkt bestand darin, daß die Parlamentarisierung einen Machtverlust für nicht-sozialistische Parteien bedeutete ... Die Übernahme der Regierungsgewalt wurde daher von einer Mehrheit der Parlamentarier verworfen.“<sup>71</sup> Ob die Ablehnung einer vollständigen Parlamentssouveränität prinzipiell oder kontingent ist, bleibt keineswegs folgenlos im Hinblick auf die politische Entwicklung. Eine kontingente Opposition stellt ein weitaus kleineres Hindernis dar, weil sie durch eine Vielzahl konstitutioneller Vorsichtsmaßnahmen ausgeräumt werden kann. Gerard Alexander hat überzeugend gezeigt, daß der Widerstand der Rechten gegen die liberale Demokratie unmittelbar davon abhängt, wie effektiv Verfassungen die Rechte von Eigentümern schützen, klerikale Privilegien bewahren und ein antimajoritäres System von *checks* und *balances* etablieren<sup>72</sup>. Kurz: Die Ablehnung oder Unterstützung der liberalen Demokratie hängt weniger von internalisierten Normen als von den politischen Kosten und Nutzen ab, welche die vielfältigen demokratischen Verfassungskonfigurationen für einzelne Gruppen bedeuten.

Insgesamt gesehen reicht daher der bloße Hinweis auf das Scheitern der deutschen Initiativen von 1908/09, 1913 und 1917 hin zu einer parlamentarischen Herrschaft nicht als Beleg der These tiefsitzender struktureller Hindernisse, die lediglich kleine Reformen erlaubt, den letzten Schritt zur Durchsetzung der

<sup>68</sup> So das Argument von G. M. Reich, Coordinating Party Choice in Founding Elections: Why Timing Matters, in: Comparative Political Studies 34 (2001) 1237–1263, hier 1245–1246.

<sup>69</sup> Dies betonen Sheehan, Leadership (wie Anm. 56) und Mark Hewitson, The Kaiserreich in Question. Constitutional Crisis in Germany before the First World War, in: Journal of Modern History 73 (2001) 725–780.

<sup>70</sup> So James J. Sheehan, German Liberalism in the Nineteenth Century (Chicago 1978) 270.

<sup>71</sup> Schoenbaum (wie Anm. 5) 41.

<sup>72</sup> Vgl. Gerard Alexander, The Sources of Democratic Consolidation (Ithaca 2003) 56–88.

Volkssouveränität aber verhindert hätten. Betrachtet man die Hürden auf dem Weg zur Parlamentarisierung Deutschlands im internationalen Kontext, wirken sie weder so einzigartig noch so unüberwindbar, wie in der Darstellung von Skeptikern und Pessimisten vorgebracht. In vergleichender Perspektive erscheinen sowohl die tatsächlichen Vollmachten des Reichstags als auch die politische Entwicklung Deutschlands insgesamt weitaus weniger außergewöhnlich oder rückständig, als von Skeptikern und Pessimisten behauptet.

*Andreas Wirsching*

## Koalition, Opposition, Interessenpolitik

### Probleme des Weimarer Parteienparlamentarismus

#### I.

Dem im folgenden zu behandelnden Themenkomplex hat sich die Forschung bereits früh und besonders intensiv angenommen<sup>1</sup>. Zugleich aber hat er nach wie vor keine gute Presse. Zu schwer lastet das Verdikt des „Scheiterns“ auf dem Weimarer Parlamentarismus und des „Versagens“ der ihn tragenden Parteien, als daß es sich um ein „positiv“ besetztes Feld handeln könnte. Beides zusammen macht es schwierig, heute, nach einem halben Jahrhundert der Forschung, etwas Konstruktiv-Innovatives beizutragen. Im folgenden soll es denn auch nicht um die im wesentlichen bekannten Grundprobleme des Weimarer Parlamentarismus und seines Parteiensystems gehen. Dies gilt etwa für das Problem parlamentarischer Mehrheiten, das wetterwendische Verhalten des Wählers, der „seine“ Partei stets abstrafte, wenn sie Regierungsverantwortung übernommen hatte. Auch die Erosion der politischen Mitte, v.a. der liberalen Parteien, und die zentrale Rolle, die die Inflationserfahrung dabei gespielt hat, sollen nicht im Mittelpunkt stehen<sup>2</sup>. Ferner wird auch nicht die faktisch antiparlamentarische Einstellung eines Großteils der politischen Eliten eigens zum Thema gemacht werden, die seit 1929 schließlich zur intentionalen Wendung gegen den Reichstag und zur autoritär-präsidentiellen Umformung des Systems führte. Ebenso wenig dürfte es weiterführen, die umstrittene, aber empirisch nicht lösbare Frage zu vertiefen, inwieweit Konstruktionsfehler der Weimarer Reichsverfassung, ihr „semi-parlamentarischer“ Kompromißcharakter, die präsidiale „Reserveverfassung“ oder der Dualismus zwischen dem Reich und Preußen, für das Scheitern des Weimarer Parlamentarismus mitverantwortlich sind<sup>3</sup>. Auch können die vielfältigen Interaktionen, mit

<sup>1</sup> Als Forschungsüberblicke siehe *Eberhard Kolb*, *Die Weimarer Republik* (München 41998) 174–178; *Andreas Wirsching*, *Die Weimarer Republik. Politik und Gesellschaft* (München 2000) 59–69.

<sup>2</sup> Hierzu grundlegend: *Larry E. Jones*, *German Liberalism and the Dissolution of the Weimar Party System* (Chapel Hill, N.C. 1988).

<sup>3</sup> Siehe v.a. *Karl Dietrich Bracher*, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie* (Villingen 51971); *Horst Möller*, *Parlamentaris-*

denen die schwierigen außenpolitischen Konflikte Reichstag und Regierung belasteten, nicht näher ausgeführt werden. Und schließlich geht es im folgenden auch nicht um den politischen Extremismus, die Obstruktion des Parlaments durch NSDAP und KPD und um deren „negative“ absolute Mehrheit seit 1932<sup>4</sup>.

Ausgangspunkt des Folgenden ist vielmehr die „Parteienprüderie“ (Gustav Radbruch) der Weimarer Zeit, das heißt der häufig diagnostizierte zeitgenössische Unwille, Parteien als legitimes Phänomen politischer Willensbildung zu akzeptieren, aber auch die vielbeklagte Flucht der Parteien aus der Verantwortung und ihre vorgebliche Unfähigkeit zum politischen Kompromiß. Zwar wäre es unfruchtbar, dieses Lamento einfach zu reproduzieren, zumal es auch keineswegs von Stereotypen frei ist; aber es deutet doch auf einen wichtigen und aktuellen Zusammenhang hin: den Zusammenhang nämlich zwischen parlamentarisch-parteienstaatlicher Form und gesellschaftlicher Verfaßtheit. Nicht immer und nicht von allen wurde dieses Verhältnis so klar gesehen wie von Rudolf Hilferding in seiner berühmten Rede auf dem Kieler Parteitag der SPD im Jahre 1927: Der Staat war aus seiner Sicht die Resultante der gesellschaftlichen Einzelinteressen; umgekehrt bestand ein „intimer Zusammenhang zwischen Politik und sozialer Wirkung der Politik“. Die Botschaft an die SPD war darum klar: Es galt, die Arbeiterklasse als politische *Partei* zu aktivieren und an der Regierung auch auf Reichsebene mitzuwirken, Arbeiterinteressen möglichst zahlreich in konkrete Politik zu übersetzen und die politischen Gegner, damals v.a. die DNVP, aus der Regierung zu verdrängen<sup>5</sup>.

Eine andere, vor allem im Bildungsbürgertum und zum Beispiel auch unter den „verfassungstreuen“ Hochschullehrern weit verbreitete Auffassung ging dagegen davon aus, das „Volk“ als Träger demokratischer Souveränität sei eine organische Einheit<sup>6</sup>. In dieser höheren Einheit sollte die irreversible soziale Differenzierung als das Spezifikum der Moderne aufgehoben werden. Vertreter solcher Vorstellungen orientierten sich gerne an einem anderen Sozialdemokraten, an Ferdinand Tönnies, und sahen in der organischen *Gemeinschaft* die Grundlage der Demokratie, nicht aber in der „mechanischen“ *Gesellschaft*<sup>7</sup>. Im Kern implizierte das eine antipluralistische Haltung, die der kardinalen Frage auswich, wie denn der empirisch-differenzierte Volkswille in einen demokratisch legitimierten, *politi-*

mus in Preußen 1919–1932 (Düsseldorf 1985); *ders.*, Weimar. Die unvollendete Demokratie (München 1997).

<sup>4</sup> Als Überblick hierzu mit weiteren Literaturangaben Wirsching, Weimarer Republik 95–108.

<sup>5</sup> Rudolf Hilferding, Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik (1927), in: Cora Stephan, Zwischen den Stühlen oder über die Unvereinbarkeit von Theorie und Praxis. Schriften Rudolf Hilferdings 1904 bis 1940 (Berlin, Bonn 1982) 214–236, das Zitat 223.

<sup>6</sup> Herbert Döring, Der Weimarer Kreis. Studien zum politischen Bewußtsein verfassungstreuer Hochschullehrer in der Weimarer Republik (Meisenheim a.G. 1975) v.a. 193 f.

<sup>7</sup> Vgl. Ferdinand Tönnies, Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie (1935/ND 1988) 4: „Gemeinschaft ist das dauernde und echte Zusammenleben, Gesellschaft nur ein vorübergehendes und scheinbares. Und dem ist es gemäß, daß Gemeinschaft selber als ein lebendiger Organismus, Gesellschaft als ein mechanisches Aggregat und Artefakt verstanden werden soll.“



sehen Willen zu überführen sei. Kein Wunder also, daß auch der Parlamentarismus bei vielen Bildungsbürgern wenig Anklang fand. Typisch hierfür war z. B. der Historiker Hermann Oncken. Zwar scheute er sich nicht, für den Weimarer Staat gegebenenfalls auch öffentlich einzutreten<sup>8</sup>. Zugleich aber lehnte er den parteienstaatlichen Parlamentarismus ab, hielt ihn, wie er an Friedrich Meinecke schrieb, „für korrupt, wenn auch durchweg nicht im kriminellen Sinne“<sup>9</sup>. Antipluralismus und ein zumindest latenter Antiparlamentarismus waren also auch im liberalen Bürgertum weit verbreitet; sie gründeten in einem harmonistischen Gesellschaftsbild, einer Sehnsucht nach „überparteilicher“ Einheit, der viele auch dann angingen, wenn sie sich selbst parteipolitisch betätigten. Das gilt zum Beispiel für einen anderen Historiker, Walter Goetz, prononcierter „Vernunftrepublikaner“, führendes Mitglied der DDP und Abgeordneter des Reichstags: Er empfand den parlamentarischen Alltag als „abstoßend stillos“ und die ersten Eindrücke als „niederdrückend“: „unendliches Reden und Zeitvergeuden für den Zuhörer“<sup>10</sup>.

Tatsächlich blieb die Fiktion eines sozial und kulturell homogenen Volkswillens als einheitsverbürgende Grundlage des Staates für den größten Teil der Weimarer Eliten ein unübersteigbarer Horizont. Die konservative Variante solchen Denkens führte in die ideologische Konstruktion einer über den Parteien thronenden, „unpolitischen Politik“<sup>11</sup>. Die liberale Variante dieses Denkens hatte Friedrich Naumann der Weimarer Republik vererbt. Eine ganze Generation von parteipolitisch aktiven, bürgerlichen Demokraten oder zumindest „Vernunftrepublikanern“ war von Naumann und seiner Zeitschrift „Die Hilfe“ zutiefst geprägt worden. Dazu gehörten Namen wie Friedrich Meinecke, Walter Goetz, Lujo Brentano, Theodor Heuss, Anton Erkelenz und viele andere. Von dieser Seite aus wurden die Verhältnisse im Kaiserreich sowie die Bismarckverfassung einer weitreichenden Kritik unterzogen, allerdings bei fortbestehender Hoffnung auf die Versöhnung der sozialen Klassen und Schichten der industriellen Massengesellschaft im Gehäuse eines nationalen Machtstaates<sup>12</sup>. Natürlich gab es zwischen konservativen und liberalen Kräften in der Weimarer Republik *qualitative* politi-

<sup>8</sup> Hermann Oncken, *Deutsche Vergangenheit und deutsche Zukunft*. Rede bei der Reichsgründungsfeier der Universität München am 18. Januar 1926, in: *ders.*, *Nation und Geschichte*. Reden und Aufsätze 1919–1935 (Berlin 1935) 71–90; *ders.*, Rede bei der Verfassungsfeier der Berliner Hochschulen am 27. Juli 1929, ebd. 102–118.

<sup>9</sup> Hermann Oncken an Friedrich Meinecke, 18. 2. 1920, zit. n. Döring, *Weimarer Kreis* 69.

<sup>10</sup> Tagebucheinträge NL Goetz, 24. 6. u. 10./11. 7. 1920, zit. n. Wolf Volker Weigand, *Walter Wilhelm Goetz 1867–1958. Eine biographische Studie über den Historiker, Politiker und Publizisten* (Boppard a.Rh. 1992) 204 f.

<sup>11</sup> Raimund von dem Bussche, *Konservatismus in der Weimarer Republik. Die Politisierung des Unpolitischen* (Heidelberg 1998) v. a. 32 ff.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Andreas Wirsching, *Demokratisches Denken in der Geschichtswissenschaft der Weimarer Republik*, in: Christoph Gusy, *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik* (Baden-Baden 2000) 71–95, hier v. a. 86 ff. Siehe jetzt auch in vergleichender Perspektive: Stefan Grüner, *Zwischen Einheitssehnsucht und pluralistischer Massendemokratie. Zum Parteien- und Demokratieverständnis im deutschen und französischen Liberalismus der Zwischenkriegszeit*, in: Horst Möller, Manfred Kittel, *Demokratie in Deutschland und Frankreich 1918–1933/40. Beiträge zu einem historischen Vergleich* (München 2002) 219–249.

sche Unterschiede und eine Vielzahl von Nuancierungen. Doch fuhren beide Richtungen über weite Strecken fort, die Gesellschaft weniger als Quelle des Staates denn als Problem des Staates zu betrachten<sup>13</sup>. In der Endphase der Republik machte das auch liberale Demokraten wie zum Beispiel Theodor Heuss anfällig für autoritäre Versuchungen<sup>14</sup>. Dagegen blieben jene eine Minderheit, die – wie Gustav Radbruch – den Satz Hans Kelsens: „Der Relativismus ist die Weltanschauung, die vom demokratischen Gedanken vorausgesetzt wird“ hätten unterschreiben wollen<sup>15</sup>. Kein Zweifel: Unter anderem als Folge der im Kaiserreich ungenügend durchgeführten und 1918 verspätet erfolgten Parlamentarisierung des deutschen Regierungssystems übte die „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“, als die Gustav Radbruch die Vorstellung von der „Überparteilichkeit der Regierung“ geißelte<sup>16</sup>, auch in der Weimarer Republik eine Art faulen Zauber aus. Grundsätzlich geändert hat sich das erst nach 1945.

Allerdings soll hier nun keineswegs eine Meinung vertreten werden, die den Weimarer Parlamentarismus aufgrund solcher und anderer bekannter „historischer Vorbelastungen“ als zum Untergang prädestiniert sähe<sup>17</sup>. Vielmehr sollen im folgenden drei Aspekte des Themas eingehender diskutiert werden, die zwar mit jenen Vorbelastungen zusammenhängen, zugleich aber doch über sie hinausweisen und parlamentarische Potentiale jenseits der für Weimar spezifischen Sackgassen andeuten. Die Stichworte lauten: Koalition (II), Opposition (III) und Interessenrepräsentation (IV). Dabei geht es erstens um die Möglichkeiten, die das Weimarer Parteiensystem zur Bildung parlamentarischer Mehrheiten und – so sei ausdrücklich hinzugefügt – zur systemloyalen Oppositionspolitik bot; zweitens geht es um die Frage, wie die Interessensverbände, also eben jene Phänomene der gesellschaftlichen Differenzierung, die von vielen Bürgern beklagt wurde, in das parlamentarische System integriert waren, bzw. welche Sprengkräfte von ihnen ausgingen. Dabei versteht es sich von selbst, daß bei der Geschichte von Weimar stets von einem komplexen und multifaktoriellen Geschehen auszugehen ist. Wenn daher im folgenden eher zugespitzte Thesen formuliert werden, dann geschieht dies um der Klarheit der Argumentation willen und auch aus heuristischen Gründen.

<sup>13</sup> Paul Nolte, *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert* (München 2000) 155.

<sup>14</sup> Siehe Ernst Wolfgang Becker, *Ermächtigung zum politischen Irrtum. Die Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz von 1933 und die Erinnerungspolitik im ersten württemberg-badischen Untersuchungsausschuß der Nachkriegszeit* (Stuttgart 2001).

<sup>15</sup> Zitiert von Gustav Radbruch in: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, hrsg. v. Gerhard Anschütz, Reinhard Thoma (Tübingen 1930) 289.

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (Stuttgart 1964) 13–31.

## II.

Unter den Zeitgenossen wie in der modernen Forschung bestand und besteht Einigkeit darüber, daß die Funktionsfähigkeit des Weimarer Parlamentarismus entscheidend davon abhing, ob er die Bildung regierungstragender Koalitionsmehrheiten ermöglichte. Keinem Zweifel unterliegt auch, daß dies in dem spezifisch deutschen „polarisierten Vielparteiensystem“ auf besondere Probleme stieß<sup>18</sup>. Dies unterschied den deutschen Fall von dem britischen mit seinem lang etablierten Zwei- bzw. Dreiparteiensystem. Und die französische Dritte Republik besaß zwar ein dem deutschen vergleichbar zerklüftetes Vielparteiensystem; mit der hegemonialen Tradition des Republikanismus verfügte sie aber über einen gemeinsamen kulturellen Nenner, der den parlamentarischen Brückenschlag auch über interessenpolitische Gegensätze immer wieder erleichterte<sup>19</sup>.

Demgegenüber ist die historische Entwicklung des deutschen Parteiensystems nicht zu trennen von der Ausprägung seiner großen Hauptströmungen, deren historisch älteste, der Liberalismus, sich dauerhaft gespalten hatte. Vereinfacht gesagt und etwas schematisiert, standen sich im späten Kaiserreich zwei ungefähr gleich starke politische Lager gegenüber: zum einen ein Linksblock, bestehend aus der Sozialdemokratie und der Fortschrittlichen Volkspartei, der bei der Reichstagswahl 1912 erstmals durch ein Stichwahlbündnis hervortrat<sup>20</sup>. Programatisch war er (mit gewissen Einschränkungen) auf Parlamentarisierung, Demokratie und Sozialstaatlichkeit verpflichtet. Zum anderen ein Rechtsblock, bestehend aus Konservatismus und Nationalliberalismus. Er lehnte das parlamentarische System im Grundsatz ab und bekämpfte die Arbeiterbewegung. Dazwischen stand das katholische Zentrum. Mit einem rechten und einem linken Flügel ragte es in beide Blöcke hinein und blieb daher auch mit beiden koalitionsfähig<sup>21</sup>. Tatsächlich aber mangelte es dem Konstitutionalismus des Kaiserreiches an einer klaren Ausdifferenzierung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien sowie an der Möglichkeit zum regelmäßigen politischen Pendelschlag zwischen ihnen. Die statt dessen existierenden politischen Lager waren für sich genommen zu schwach, um mehrheitsfähig zu sein, jedoch stark genug, um sich gegenseitig zu blockieren. Hinzu kam die Wirkung des konstitutionell-monarchischen Systems, das dem Reichstag, den Parteien und ihren Führern die Idee eines „über den Parteien“ stehenden Staates entgegenstellte, verkörpert in der Monarchie und der Beamtenschaft. Beides, das nicht grundsätzlich veränderte Vielparteiensystem und die konstitutionalistische Fixierung auf eine vermeintlich „überparteiliche“

<sup>18</sup> Der Begriff „polarisiertes Vielparteiensystem“ nach *Giovanni Sartori*, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Bd. 1 (Cambridge 1976) 131 f.

<sup>19</sup> *Daniela Neri*, Die Bündnisfähigkeit von SFIO und Parti radical – ein systemstabilisierender Faktor in der späten Dritten Republik?, in: *Möller, Kittel*, Demokratie 183–201.

<sup>20</sup> *Thomas Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1966–1918, Bd. II: Machtstaat vor der Demokratie (München 1992) 747.

<sup>21</sup> Vgl. *Friedrich Naumann*, Die politischen Parteien (1910), in: *ders.*, Werke Bd. IV, hrsg. v. *Theodor Schieder* (Opladen 1964) 99–198, hier 132–134.

Instanz, setzte sich in der Weimarer Republik mehr oder minder ungebrochen fort<sup>22</sup>.

Solcherart mit „historischen Vorbelastungen“ versehen, war es für die Geschichte des Weimarer Parlamentarismus von entscheidender Bedeutung, ob sich die heterogenen und fragmentierten Parteienverhältnisse im Reichstag in Regierungsmehrheiten würden ummünzen lassen. Und eben dies wurde nach der Reichstagswahl vom 6. Juni 1920, als die Weimarer Koalition ihre Mehrheit verlor, zum neuralgischen Punkt der deutschen Politik, in dem sich überdies innen- und außenpolitische Problemlagen verschränkten. Die meisten Angehörigen der parlamentarischen Elite beantworteten die offene Dauerfrage nach der erforderlichen Regierungsmehrheit mit dem Hinweis auf die Große Koalition. Obwohl 1923 nur kurz, 1928/29 für etwas längere Zeit verwirklicht, stand dieses Modell einer parlamentarischen Mehrheit von der DVP bis zur SPD doch mehr oder minder dauerhaft auf der Tagesordnung. Auch zwischen 1924 und 1928 wurde über eine solche Option mehrfach diskutiert und verhandelt. Als Ziel galt dabei, bei einer möglichen neuen Regierungsbildung „die Basis so breit zu finden wie nur irgend denkbar“<sup>23</sup>. Bezüglich einer Großen Koalition Vorschläge zu machen oder Verhandlungen durchzuführen wurde in den 1920er Jahren für die Politiker der betroffenen Parteien zu einer Lieblingsbeschäftigung. Entsprechend betrachteten viele Zeitgenossen das Nichtzustandekommen potentieller und das Scheitern der tatsächlichen Großen Koalitionen als problematisch, vielleicht sogar verhängnisvoll, in jedem Fall aber als Mangel an Funktionstüchtigkeit des Weimarer Parlamentarismus. Erinnert sei nur an den bekannten Ausruf Friedrich Eberts nach dem Sturz Stresemanns am 23. November 1923: „Was euch veranlaßte, den Kanzler zu stürzen, ist in sechs Wochen vergessen. Aber die Folge eurer Dummheit werdet ihr noch zehn Jahre lang spüren.“<sup>24</sup>

Die Forschung ist dieser Einschätzung im wesentlichen gefolgt; mit den überzeugt republikanischen Zeitgenossen gemeinsam hat sie bedauert, daß die Große Koalition zu wenig Integrationskraft besaß, um den Weimarer Parlamentarismus zu stabilisieren. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei das Scheitern der Großen Koalition unter Hermann Müller als einer entscheidenden Zäsur im Niedergang der Weimarer Republik. Daß die Koalition 1929/30 ihre inneren Widersprüche nicht zu überwinden vermochte, bildete bereits für Werner Conze den Schlußpunkt in der unaufhebbaren „Krise des Parteienstaates“<sup>25</sup>. Der Weimarer Parlamentarismus sei an sich selber zugrunde gegangen, so resümierte Karl Diet-

<sup>22</sup> Gerhard A. Ritter, *Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystems 1918–1920* (1970), in: *ders.*, *Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus. Aufsätze zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts* (Göttingen 1976) 116–157, hier v.a. 117 ff.

<sup>23</sup> So formulierte es Ende 1925 der Staatssekretär in der Reichskanzlei, Franz Kempner: *Akten der Reichskanzlei, Die Kabinette Luther I und II, Bd. II* (Boppard a. Rh. 1973) 924.

<sup>24</sup> Stresemann, *Tagesnotiz* am 23. 11. 1923, in: *ders.*, *Vermächtnis. Der Nachlaß in drei Bänden, Bd. I: Vom Ruhrkrieg bis London* (Berlin 1932) 245.

<sup>25</sup> Werner Conze, *Die Krise des Parteienstaates in Deutschland 1929/30*, in: *HZ* 178 (1954) 47–83.

rich Erdmann, „als die Flügelparteien der Großen Koalition nicht mehr die Kraft und den Willen aufbrachten, über den widerstreitenden Interessen der hinter ihnen stehenden Gruppen eine zum Kompromiß fähige und oktrinäre Staatsgesinnung zur Geltung zu bringen“<sup>26</sup>. Und auch die neueste Studie zum Thema kommt zu dem Ergebnis, DVP und SPD hätten eine „mangelnde Fähigkeit zum innenpolitischen Koalitionskompromiß“ an den Tag gelegt. Letztlich erscheint damit auch die Geschichte der gescheiterten Großen Koalition als eine „Geschichte der Niederlagen und Fehlschläge“<sup>27</sup>. Ungeachtet der Nuancen und der im Detail voneinander abweichenden Wertungen besteht doch Einigkeit darüber, daß die Große Koalition für die Überlebensfähigkeit des Weimarer Parlamentarismus das Maß aller Dinge war. So unbestreitbar diese Auffassung im Hinblick auf die spezifische Situation von 1929/30 ist, als das Ende der Großen Koalition tatsächlich den Übergang zum Präsidialregime präjudizierte, so problematisch erscheint sie, wenn sie gleichsam ex post auf die gesamten 1920er Jahre zurückverlängert wird. Die Große Koalition wird damit in einer Ausschließlichkeit zur parlamentarischen Norm der Weimarer Republik erhoben<sup>28</sup>, die der näheren systematischen Begründung bedürfte.

Denn reproduzierte nicht die Idee einer Großen Koalition in problematischer Weise die konstitutionalistische Vorstellung von einer „über den Parteien“ stehenden Regierungsgewalt? Trug nicht gerade, so muß gleichsam „gegen den Strich“ gefragt werden, die Fixierung auf die Große Koalition eben auch dazu bei, den Weimarer Parlamentarismus zu lähmen? Verriet nicht das stete Schielen nach der Großen Koalition die Vorstellung, man könne durch eine Regierung, die alle relevanten republikanischen Parteien einschloß, zugleich auch den Widrigkeiten des Parteiensystems selbst entgehen? Offenkundig bestand zwischen dem Drängen nach der Großen Koalition und der Fiktion einer überparteilichen Regierung ein enger gedanklicher und historischer Zusammenhang, und zwar vor allem dann, wenn man an die zugrunde liegende Auffassung von Demokratie und Gesellschaft denkt. Eine Konsensregierung, in der alle gesellschaftlichen Interessen möglichst proportional repräsentiert sind, kommt eben jener ideologischen Norm am nächsten, über die eingangs gesprochen wurde: eine Norm, die von der präsumtiven Einheit des Volkes ausgeht und die soziale Differenzierung entweder leugnet oder zumindest aus dem Raum der politischen Regierung ausgegrenzt wissen will.

Nach einer solchen Norm strebten in der Weimarer Republik nicht wenige führende Politiker, insbesondere aus den bürgerlich-liberalen Parteien. Erich Koch-Weser etwa, von 1924 bis 1930 Partei- und Fraktionsvorsitzender der DDP, hielt

<sup>26</sup> Karl Dietrich Erdmann, *Die Weimarer Republik* (München 1980) 277 (zuerst 1973 in Bd. IV des *Gebhardt*, *Handbuch der Deutschen Geschichte*).

<sup>27</sup> Ludwig Richter, SPD, DVP und die Problematik der Großen Koalition, in: Möller, Kittel, *Demokratie* 153–181, hier 155 u. 181. Vgl. Heinrich A. Winkler, *Der Schein der Normalität. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1924 bis 1930* (Bonn, Berlin 1985) 815–823.

<sup>28</sup> So etwa besonders dezidiert Ludwig Richter, *Die Deutsche Volkspartei 1918–1933* (Düsseldorf 2002) 14.

die Große Koalition stets, wenn nicht für den Königs-, so doch für den einzig gangbaren Weg der Politik. Er entsprach am ehesten den Ambitionen einer liberalen „Weltanschauungspartei“, die gegenüber den konkurrierenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einzelinteressen das „Staatsinteresse“ sicherte. Sollten dagegen „wirtschaftliche Fragen künftig dominieren, dann würde das zu einer Atomisierung des Parlamentarismus führen“<sup>29</sup>. Schon Ende 1920 setzte Koch-Weser daher seine Hoffnungen auf eine „große Aufbaukoalition“, die „von der DVP bis zur Sozialdemokratie“ reichen würde<sup>30</sup>. Und auch Mitte der zwanziger Jahre wurde er als Vorsitzender nicht müde, seine Partei auf einen entsprechenden Kurs einzuschwören. Allein eine Große Koalition vermochte aus seiner Sicht einer zu schroffen Akzentuierung der politischen Gegensätze und einer gesellschaftlichen Polarisierung gegenzusteuern. „Unsere Politik“, so erklärte er Ende 1925, „kann immer nur darauf gerichtet sein, eine Große Koalition zu schaffen, in der die Sozialdemokraten uns davor schützen, daß der rechte Flügel unzuverlässig wird, und in der Zentrum und Deutsche Volkspartei uns davor schützen, daß die Sozialdemokratie eine einseitige Politik der Sozialisierung betreibt.“<sup>31</sup> Und noch im Mai 1930 hoffte Koch-Weser, man werde bald zur Großen Koalition zurückkehren<sup>32</sup>.

Die Vorstellung, die häufig gegensätzlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Interessen in einer möglichst breiten Koalition politisch zu neutralisieren, teilte Koch-Weser mit anderen Politikern der liberalen Parteien, aber auch des Zentrums. In der Praxis hieß dies, daß die faktische oder als Möglichkeit diskutierte Erweiterung einer Regierungskoalition „nach rechts“ ihre gleichzeitige Erweiterung nach „links“ erheischte und umgekehrt. Stets erschien dabei die Notwendigkeit, die jeweiligen Flügelparteien gemeinsam in die Verantwortung zu nehmen, um kommende schwere Zeiten bestehen zu können, als Leitmotiv der Koalitionspolitik. „Die einzig mögliche Lösung sei die Bildung einer Regierung der Großen Koalition“, konstatierte z.B. Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns (Zentrum) Ende 1925, als die DNVP ihre Minister aus dem ersten Kabinett Luther zurückgezogen hatte. Angesichts der großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten des bevorstehenden Winters könne nur eine Regierung „mit ganz fester Mehrheit“ unter Einschluß der SPD bestehen<sup>33</sup>. Und in geradezu absurder Form begegnete dieser Gedanke im Spätsommer und Herbst 1924: Während sich das

<sup>29</sup> Linksliberalismus in der Weimarer Republik. Die Führungsgremien der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Staatspartei 1918–1933, hrsg. v. Karl Dietrich Bracher, Erich Matthias, Rudolf Morsey, eingeleitet v. Lothar Albertin (Düsseldorf 1980) Nr. 146a, 457: Sitzung des Vorstandes, 14. 6. 1928.

<sup>30</sup> Ebd. Nr. 72, 159 u. Anm. 20: Sitzung des Vorstandes, 3. 12. 1920.

<sup>31</sup> Ebd. Nr. 127, 356f.: Sitzung des Parteiausschusses, 4. 12. 1925. Vgl. ebd. Nr. 112, 306: Sitzung des Parteiausschusses, 27. 1. 1924; Nr. 126, 355: Sitzung des Vorstandes, 3. 11. 1925; Nr. 129, 363f.: Sitzung des Parteiausschusses, 24. 1. 1926; Nr. 143, 438: Sitzung des Vorstandes, 3. 4. 1928; Nr. 145, 445: Sitzung des Parteiausschusses, 29. 4. 1928.

<sup>32</sup> Ebd. Nr. 162, 530: Sitzung des Vorstandes, 5. 5. 1930.

<sup>33</sup> Akten der Reichskanzlei Weimarer Republik, Die Kabinette Luther I u. II (Boppard a.Rh. 1977) Bd. 2, Nr. 243, 942 (Ministerbesprechung vom 5. 12. 1925).

bürgerliche Minderheitskabinett Marx um eine Erweiterung seiner Basis durch die DNVP bemühte, diskutierte man im Zentrum eine *gleichzeitige* Heranziehung der SPD! „Die Zentrumspartei“, so lautete der entsprechende Beschluß des Parteivorstandes, „hat ... sich stets bemüht, alle politischen Kräfte zur staatlichen Verantwortung heranzuziehen, die positiv mitzuarbeiten gewillt sind. ... Das Ziel der Zentrumspartei bleibt nach wie vor die Schaffung einer wahren Volksgemeinschaft, in der alle nationalen, sozialen und kulturellen Kräfte des dt. Volkes zur fruchtbaren Auswirkung gelangen können.“<sup>34</sup> Während Reichskanzler Wilhelm Marx die Idee „einer Erweiterung nach beiden Seiten“ im Kabinett durchaus wohlwollend vertrat, stieß sie freilich bei den volksparteilichen Ministern Stresemann und Jarres sowie bei dem parteilosen Reichsernährungsminister von Kanitz auf zum Teil scharfe Kritik<sup>35</sup>. Aber wenn auch, wie Stresemann feststellte, „die ganz große Koalition von den Parteien nicht ernst gemeint sei“<sup>36</sup>, so bildete doch der zugrunde liegende Gedanke für die Befürworter der Großen Koalition ein Kontinuum. Nicht zuletzt Stresemann selbst setzte sich immer wieder vehement und zum Teil gegen den Willen vieler Parteifreunde für eine entsprechende Zusammenarbeit mit der Sozialdemokratie ein. Wenn er diesen Gedanken begründete, kleidete er ihn in fast die gleichen Worte wie die zitierte EntschlieÙung des Zentrumsvorstandes. Auch Stresemann trat, wie er Anfang 1921 äußerte, für den Gedanken einer „großen Volksgemeinschaft“ ein. „Diese Volksgemeinschaft bedeutet parlamentarisch die Große Koalition.“<sup>37</sup> Ähnlich wie Koch-Weser ließ sich Stresemann dabei unter anderem vom Widerwillen gegen die Überwucherung des Parlamentarismus (und seiner eigenen Partei) sowie der individuell wirkenden politischen Einzelpersönlichkeit durch ökonomische Partikularinteressen und ihre Verbände leiten<sup>38</sup>.

Erklärte aber nicht die Idee der Großen Koalition zur regelhaften Notwendigkeit, was in Wirklichkeit nur die absolute Ausnahme sein konnte? *Konnte* eine Große Koalition angesichts der tiefen gesellschaftlichen und kulturellen Zerklüftung der Weimarer Republik überhaupt eine realistische stabile parlamentarische

<sup>34</sup> EntschlieÙung des Parteivorstandes des Zentrums in Hannover vom 31. 8. 1924, zit. in: Akten der Reichskanzlei, Die Kabinette Marx I u. II (Boppard a.Rh. 1973) 1090f. (Anm. 2).

<sup>35</sup> Ebd. 1088–1092.

<sup>36</sup> Ebd. Nr. 317, 1092 (Kabinettsitzung vom 6. 10. 1924).

<sup>37</sup> Stresemann gegenüber dem Chefredakteur der „Kölnischen Zeitung“, Ernst Posse, am 4. 1. 1921, zit. n. Richter, SPD, DVP und die Problematik der Großen Koalition, 158 (Anm. 19). Vgl. ebd. passim. Vgl. auch Stresemanns Äußerung vor dem Zentralvorstand der DVP am 26. 2. 1929: „Der tiefste Wunsch meines Lebens ist stets der gewesen, daß diejenigen Schichten, die links und rechts von uns demselben Gedanken der bewußten Mitarbeit an der Bejahung und Enthaltung des Staates sich hingeben, ohne damit irgend etwas von der stolzen Tradition der vergangenen Zeiten zu vergeben, sich zusammenfinden und von links und rechts zur Mitte heranrücken möchten, um durch ihre staatspolitischen Ideen und die Stärke, die sie dadurch hätten, auch gleichzeitig zur Beseitigung der Erscheinung von reinen Interessensparteien, all der Wirtschaftsparteien, beizutragen.“ Eberhard Kolb, Ludwig Richter (Hrsg.), Nationalliberalismus in der Weimarer Republik. Die Führungsgremien der Deutschen Volkspartei 1918–1933 (Düsseldorf 1999) Bd. II, Nr. 73, 769.

<sup>38</sup> Ebd. 771 f.

Regierung begründen? Zumindest ein Stück weit war die Große Koalition stets auch der zum Scheitern verurteilte Versuch, den Reichsverband der Deutschen Industrie und den ADGB unter ein Regierungsdach zu bringen. Wenn aber in dieser Hinsicht Skepsis angebracht ist, stellt sich als nächste Frage: ob nicht die Große Koalition von den zeitgenössischen Akteuren, aber auch von der Historiographie, mit Erwartungen überfrachtet wurde, die historisch wenig adäquat sind. In dieser Perspektive entpuppten sich dann auch die über lange Zeit hinweg ausgefochtenen Kontroversen, wer denn „Schuld“ sei bzw. die „Verantwortung“ trage am Nichtzustandekommen der Großen Koalition etwa im November 1922 oder in den Jahren 1925/26 bzw. am Ende der Großen Koalitionen von 1923 und 1930 – die DVP oder die SPD – im Kern eine *question mal posée*.

Diese Skepsis verstärkt sich, wenn man das Problem der Großen Koalition unter systemtheoretischen Aspekten betrachtet. So hat kürzlich Thomas Raithel, teilweise unter Verweis auf Walter Bagehot, vier Hauptfunktionen des Parlamentarismus skizziert und die Situation in Weimar und in der Dritten Französischen Republik daran vergleichend gemessen. Dabei handelt es sich um die legislative Funktion und die Kontrollfunktion als die älteren, klassischen Spezifika gewählter Vertretungskörperschaften. Von größerer Bedeutung für die modernen Parlamente sind dagegen ihre regierungstragende Funktion und die Alternativfunktion<sup>39</sup>. Daß nun die regierungstragende und regierungsstützende Funktion des Parlaments durch die Bildung oder schon durch die bloße Idee einer Großen Koalition unterentwickelt bleiben mußte, ist leicht einsehbar. Innen-, wirtschafts- und sozialpolitisch konnte daher eine solche Koalition keine gemeinsame Regierung wirklich stützen; vielmehr verstärkte die Heterogenität des Bündnisses die Neigung der Regierungsfractionen, die Kontrollfunktion um so enger auszuüben. Oder das Kabinett der „Großen Koalition“ verstand sich überhaupt nicht als förmliche Regierung einer Parteienkoalition, sondern beschränkte sich, wie dies 1928/29 der Fall war, auf die Mitarbeit von „Köpfen“ ohne förmliche Beteiligung der Fractionen. Das Ergebnis war die „eingebaute Dauerkrise“<sup>40</sup>: der Dauerkonflikt zwischen Fractionen und Kabinett, über den die beteiligten Minister beständig klagten<sup>41</sup> und der im Extremfall, wie bei der Panzerkreuzer A-Affäre, dazu führen konnten, daß die Kabinettsminister von der Fraction gezwungen wurden, ihre eigene Vorlage abzulehnen.

Setzte man nun das genannte funktionale Modell des Parlamentarismus in eine Beziehung zum Realtyp des deutschen Parteiensystems, so würde dies konkret

<sup>39</sup> Thomas Raithel, *Parlamentarisches System in der Weimarer Republik und in der Dritten Französischen Republik 1919–1933/40. Ein funktionaler Vergleich*, in: Möller, Kittel, *Demokratie* 283–314, hier v.a. 287f. Siehe jetzt auch: ders., *Reichstag und Chambre des députés in der Krise der Inflationszeit. Eine Studie zum deutschen und französischen Parlamentarismus zwischen den Weltkriegen*, Habil. Schrift München 2002 (erscheint vorauss. München 2004).

<sup>40</sup> Berliner Tageblatt, Nr. 294, 26. 6. 1928, zit. n. Hagen Schulze, *Weimar. Deutschland 1917–1933* (Berlin 1982) 306.

<sup>41</sup> Siehe z. B. Stresemann, in: Kolb, Richter, *Nationalliberalismus*, Bd. II, Nr. 73, 764 (Sitzung des Zentralvorstands der DVP, 26. 2. 1929).



heißen: Eine pendelartige Abwechslung der parlamentarischen Regierung durch die genannten Blöcke – Linksblock aus SPD und DDP, Rechtsblock aus DVP und DNVP, nach beiden Seiten hin koalitionsfähiges Zentrum – bei gleichzeitiger Herausbildung einer jeweils systemloyalen Opposition hätte den parteienstaatlichen Parlamentarismus in Deutschland schon nach dem Ersten Weltkrieg etablieren können. Demgegenüber war die Große Koalition, das Lieblingskind der verfassungstreuen Weimarer Parteien wie auch der historischen Forschung, eine eigentlich systemwidrige Idee. Wenn nämlich die DVP in eine Große Koalition mit der SPD eintrat, befand sie sich, gemessen an der historischen Logik des deutschen Parteiensystems, in der falschen Koalition; und das mit erheblichen Rückwirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten des Weimarer Parlamentarismus.

Nun liegt der Einwand nahe, es habe eben an alternativen Mehrheiten im Reichstag gemangelt, so daß die Große Koalition die letztlich einzige Möglichkeit einer parlamentarischen Mehrheitsbildung geblieben sei. Aus diesem Grunde, so läßt sich argumentieren, könne die reale Entwicklung des Weimarer Parlamentarismus nicht an einem abstrakten Modell gemessen werden, das seine Maßstäbe aus der Analyse britischer oder gar bundesrepublikanischer Verhältnisse, in jedem Fall aber aus einer gegenstandsfremden Theorie beziehe<sup>42</sup>. Diese Einwendungen wiegen schwer; und auch wenn sie ihrerseits eine anfechtbare Tendenz zu einer deterministischen Sichtweise implizieren, soll gar nicht in Abrede gestellt werden, daß das hier diskutierte Modell primär heuristischen Wert hat. Andererseits gewinnen historische Alternativen dann an Plausibilität, wenn sich nachweisen läßt, daß sie im Zeit- und Denkhorizont der Akteure präsent waren und möglicherweise auch diskutiert wurden. In diesem Fall handelt es sich keineswegs nur um abstrakte, unhistorische Modelle, sondern um empirisch verifizierbare Perspektiven.

In der Frühphase der Republik war es vor allem der Mord an Walther Rathenau vom 24. Juni 1922, der den republikanischen Kräften erheblichen Rückenwind verlieh. Im Sommer und Herbst 1922, als es um das Schicksal des zweiten Kabinetts Wirth ging, lag durchaus auch die „linke“ Alternative zur Großen Koalition im Horizont nicht weniger Mitlebender. Die sogenannte Rest-USPD hatte bereits im Herbst 1921 eine eigene Beteiligung an der Regierung nicht grundsätzlich ausgeschlossen<sup>43</sup>. Und nach der schon lange zuvor erwarteten Wiedervereinigung der beiden sozialdemokratischen Parteien am 24. September 1922 in Nürnberg<sup>44</sup> verfügte die Weimarer Koalition zumindest theoretisch über eine komfortable Reichstagsmehrheit. Warum erfolgte also keine gemeinsame parlamentarische Initiative zur Stützung einer solcherart gekräftigten Regierung Wirth?

Tatsächlich offenbarten die Verhandlungen im Sommer und Herbst 1922, daß die Idee der Weimarer Koalition innerhalb der DDP wie der Zentrumspartei

<sup>42</sup> Auf der Tagung des Historischen Kollegs war dies der wesentliche Einwand gegen die hier vorgetragenen Thesen.

<sup>43</sup> *Heinrich A. Winkler*, *Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924* (Berlin, Bonn 21985) 457.

<sup>44</sup> Siehe hierzu ebd. 486–501.

kaum mehr über Rückhalt verfügte. Dagegen war die große Mehrheit der parlamentarischen Akteure der Überzeugung, daß jetzt, nach der unübersehbaren Stärkung des linken Flügels der SPD, ein politisch-gesellschaftliches Gegengewicht gefunden und daher die DVP in die Regierung einbezogen werden müsse. Zu diesem Zweck hatten die Reichstagsfraktionen von DDP, Zentrum und DVP bereits im Juli 1922 eine parlamentarische „Arbeitsgemeinschaft“ gebildet, die explizit als Gegenkraft zu der erwarteten Wiedervereinigung der SPD fungierte<sup>45</sup>. Insbesondere in der DDP stieß dieser Kurs auch auf Kritik<sup>46</sup>; im Vorstand gab es Stimmen, die selbst „eine Koalition mit den Unabhängigen“ für „gar nicht so ganz ausgeschlossen“ hielten<sup>47</sup>; und Anton Erkelenz warnte davor, die „Trennung in Bürgerschaft und Arbeiterschaft“ sowie den „Gegensatz zur Sozialdemokratie“ fahrlässig zu vertiefen<sup>48</sup>. Als *Möglichkeit* wurde die politische Option, mit der vereinigten Sozialdemokratie die solcherart gestärkte Weimarer Koalition fortzuführen, in der DDP also durchaus benannt und diskutiert. Die Mehrheit um den Parteivorsitzenden Carl Petersen dachte freilich anders: Zur Festigung der Republik sei es notwendig, „daß die gegenwärtige Staatsform durch eine möglichst breite Mehrheit der Mitte getragen wird“<sup>49</sup>. Ähnlich entwickelte sich die Situation in der Zentrumsparlei: Zwar schlossen im Juli 1922 Reichskanzler Wirth sowie sein Vorgänger Konstantin Fehrenbach eine Aufnahme der (Rest-)USPD in die Regierungskoalition nicht aus<sup>50</sup>. Das Ziel der Fraktionsmehrheit aber, auf das auch der Parteiführer Wilhelm Marx zusteuerte, blieb die Große Koalition<sup>51</sup>. Und selbst ein Vertreter des Gewerkschaftsflügels wie Adam Stegerwald vertrat die Auffassung, um den „verderblichen Einfluß“ der SPD auf die Regierung zurückzudrängen, sei eine „Koalition, so breit wie nur irgend möglich, nicht bloß anzustreben, sondern erforderlichenfalls auch zu erzwingen“<sup>52</sup>. In diesen Stimmen, die in der DDP wie im Zentrum gleichermaßen überwogen, wird einmal mehr der Gedanke einer Regierung greifbar, welche die Parteien koalitionspolitisch überwölbt und damit auch *über* den gesellschaftlichen Einzelinteressen steht. Sie offenbaren ein in der Geschichte des Weimarer Parlamentarismus immer wieder erkennbares Paradox: Je tiefer sich nämlich die inneren Gegensätze präsentierten – 1921/22 etwa im Hinblick auf sozial- und steuerpolitische Entscheidungen –, desto stärker erhob sich der Ruf nach einer „breiten“ Mehrheit.

<sup>45</sup> *Raithel*, Reichstag.

<sup>46</sup> Vgl. *Werner Stephan*, Aufstieg und Verfall des Linksliberalismus 1918–1933. Geschichte der Deutschen Demokratischen Partei (Göttingen 1973) 212.

<sup>47</sup> Linksliberalismus in der Weimarer Republik, Dok. Nr. 95, 258, Sitzung des Vorstandes, 26. 6. 1922 (Cohnstaedt).

<sup>48</sup> Ebd. Dok. Nr. 97, 269, Sitzung des Vorstandes, 19. 7. 1922 (Erkelenz).

<sup>49</sup> Ebd. Dok. Nr. 97, 268, Sitzung des Vorstandes, 19. 7. 1922.

<sup>50</sup> *Rudolf Morsey*, Die Deutsche Zentrumspartei 1917–1923 (Düsseldorf 1966) 464; Die Protokolle der Reichstagsfraktion der Deutschen Zentrumspartei 1920–1925, bearb. v. *Rudolf Morsey*, *Karsten Ruppert* (Mainz 1981) Nr. 176: Fraktionssitzung vom 17. Juli 1922, 386.

<sup>51</sup> *Morsey*, Zentrumspartei 464 u. 480ff.

<sup>52</sup> *Germania* 18. 7. 1922 (Abendausgabe), zit. n. *Raithel*, Parlamentarisches System 295, Anm. 55.

Nun sei nicht bestritten, daß der Linksruck der Vereinigten SPD und die temporäre Wiederkehr ihrer Klassenkampfrhetorik den Versuch nicht erleichterten; gefragt werden muß aber doch: Hätte nicht vielleicht die engere Koalitionsbildung entlang der Linie des Weimarer Bündnisses die Chance geboten, im Kontext der Inflation eine konturriertere Politik zu betreiben und zugleich den Parlamentarismus zu dynamisieren? Stellt man die Frage so, dann muß man bei der Suche nach Versäumnissen nicht so sehr auf die Entscheidung der SPD-Reichstagsfraktion blicken, die am 14. November 1922 angesichts politischer Unvereinbarkeiten und innerparteilicher Rücksichtnahmen eine Große Koalition ablehnte<sup>53</sup>. Zumindest im Sinne einer Funktionsanalyse des Weimarer Parlamentarismus erscheint das Verhalten anderer als zwiespältiger: etwa des rechten Flügels der DDP um Petersen; des Zentrums um Wilhelm Marx, der seine Partei dezidiert und mit antisozialdemokratischer Stoßrichtung auf großen Koalitionskurs bringen wollte; schließlich auch die Person Stresemanns, dessen Priorität je länger desto mehr die Regierungsbeteiligung war.

In ihren Folgen jedenfalls schädeten die Manöver des Jahres 1922 dem Weimarer System erheblich: Nachdem das Projekt der Großen Koalition gescheitert und Wirth vom Amt des Reichskanzlers zurückgetreten war, überzog unverkennbar Lähmung das Parlament. Über das Beamtenkabinett des neuen, präsidentialen Kanzlers Wilhelm Cuno, der den Reichstag zuvor niemals betreten hatte, führte der Weg zu einem ersten fundamentalen Funktionsverzicht des Reichstags: hin zum Regieren mit präsidentialen Notverordnungen und parlamentarischen Ermächtigungsgesetzen. Andererseits läßt sich über die Folgen bzw. Chancen, die eine Revitalisierung der Weimarer Koalition aus dem Parlament heraus im Herbst 1922 gehabt hätte, natürlich nur spekulieren. Nicht auszuschließen ist aber, daß eine kompakte, nach links tendierende Regierungsmehrheit kräftigere Maßnahmen zur steuerpolitischen Stabilisierung der Währung hätte ergreifen können. Zu denken ist insbesondere an das große Streitthema in diesem Zusammenhang, die sogenannte „Erfassung der Sachwerte“. Die katastrophale Inflationserfahrung des Jahres 1923, die ja maßgeblich zur Auszehrung der bürgerlichen Mittelparteien beitragen sollte, wäre damit – vielleicht – abgemildert worden.

Langfristig betrachtet und unabhängig von der offenen Krisensituation des Jahres 1922 besteht jedenfalls kein Zweifel daran, daß die Fixierung auf die Große Koalition die durchaus vorhandene Kompromißfähigkeit der beteiligten Parteien überforderte. Die zur parlamentarischen Norm erhobene Idee der Großen Koalition trug zur Lähmung des Weimarer Parlamentarismus bei, was schließlich auch der präsidentialen Intervention Vorschub leistete. Die lang andauernden und häufig vergeblichen Verhandlungen um die Bildung einer Großen Koalition verhärteten das in der Öffentlichkeit ohnehin negative Bild der Parteien und ihrer Parlamentspolitik noch zusätzlich; und schließlich leisteten sie dem Rechtsruck vor allem der

<sup>53</sup> *Alfred Kastning*, Die deutsche Sozialdemokratie zwischen Koalition und Opposition 1919–1923 (Paderborn 1970) 106–109; *Winkler*, Revolution 499 f. Zum Ganzen auch: *Richter*, Deutsche Volkspartei 261–263.

DVP, aber auch der Zentrumspartei seit 1929 Vorschub. Das über viele Jahre hinweg immer wieder präsentierte Thema einer im Grunde ungeliebten Koalition mit der SPD provozierte nun die Gegenreaktion: eine dauerhafte und stabile Regierung sollte endlich *ohne* die Sozialdemokratie möglich sein. Angesichts der Interessenstruktur der DVP konnte eine solche Haltung ohnehin nicht überraschen; auf Dauer war sie wohl unvermeidbar. Offen ist jedoch die Frage, ob die DVP ihren antisozialdemokratischen Trend nach rechts auch in Kooperation mit der DNVP und zugleich in parlamentarischer Weise hätte verfolgen können.

### III.

Im Hinblick auf die Geschichte der DNVP gewinnt daher ein weiterer Nachteil der Großen Koalition an Bedeutung. Stärker noch als die regierungsstützende Funktion behinderte sie nämlich die *Alternativfunktion* des Parlaments. Die Konzentration in der Mitte überließ die Flügel dem Radikalismus; öffentlichkeitswirksame Opposition erfolgte überwiegend seitens der extremistischen Parteien, während die systemloyale Opposition gewissermaßen in die Praxis der Großen Koalition selbst eingebaut war. Daher brachte der Reichstag aus sich selbst so selten eine echte parlamentarische Regierungsalternative hervor. Auch unter diesem Aspekt läßt sich daher spekulieren, ob eine engere Koalitionsbildung im Jahre 1922 nicht zugleich die Chance zur systemloyalen Opposition auf der Rechten erhöht und auf mittlere Sicht mehr bürgerliche Wähler an die liberalen Parteien gebunden hätte, als dies dann faktisch der Fall war.

Anders stellte sich die Lage freilich während der Periode von 1924 bis 1928 dar, und man kann sich fragen, ob es nicht auch gerade die weltanschaulich und interessenpolitisch engeren Koalitionsbildungen dieser Jahre waren, die – aller koalitionspolitischen Fragilität zum Trotz – dem Weimarer Parlamentarismus noch einmal so etwas wie halkyonische Jahre verliehen<sup>54</sup>. Dieses Problem ist eng verknüpft mit der Frage nach dem Integrationspotential der DNVP, also jener großen Oppositionspartei, die sich in der Anfangsphase der Weimarer Republik offen regimefeindlich gebärdete und insofern als Partner einer parlamentarischen Koalitionsregierung kaum in Betracht kam. Überdies herrschte zwischen Stresemann und einigen Führern der DNVP, insbesondere mit Hugenberg, auch eine ins Persönliche gehende Gegnerschaft. Ob allerdings die DNVP ihrem ganzen Zuschnitt nach auf die Dauer Fundamentalopposition würde betreiben können, erschien doch sehr zweifelhaft. Zu eng war sie mit mächtigen Interessen verbunden und zu stark wirkte der Wille in dem aristokratisch-protestantisch-ländlichen Milieu, an der politischen Macht auch wieder einmal teilzuhaben. Je länger sich der Weimarer Parlamentarismus also entwickelte und je tiefer er sich etablierte,

<sup>54</sup> Grundlegend hierfür nach wie vor: *Michael Stürmer*, Koalition und Opposition in der Weimarer Republik 1924–1928 (Düsseldorf 1967).

desto mehr stieg die Wahrscheinlichkeit, daß sich auch die DNVP an ihm beteiligen würde.

Ansätze hierzu wurden Mitte der zwanziger Jahre immer deutlicher erkennbar. „Die Republik beginnt sich zu stabilisieren“, so schrieb Hans-Erdmann von Lindeiner-Wildau im September 1924 an den Grafen Westarp, „und das deutsche Volk beginnt, sich mit dem Geschehenen abzufinden. Es ist jetzt der Augenblick, wo wir nicht länger zögern dürfen.“ Lindeiner erkannte, daß sich die DNVP „in ihrem heutigen Umfang [...] auf die Dauer nicht in der unbedingten Opposition mehr halten läßt.“ Wollte man sie weiterhin als machtvolle Rechtsbewegung behalten und stärken, so „müssen wir jetzt die Macht im Staat mit übernehmen“<sup>55</sup>. Mitte der zwanziger Jahre ließ sich also eine Tendenz dahingehend erkennen, daß die mehrheitlich interessenpolitisch-gouvernemental orientierte Reichstagsfraktion der DNVP die Partei – nicht gerade zur Liebe zum parlamentarischen System – aber zu einer pragmatischen Mitwirkung an ihm drängen würde<sup>56</sup>.

Eine Schlüsselrolle in diesem Prozeß nahm Kuno Graf von Westarp ein, der im Januar 1925 Fraktionsvorsitzender und im März 1926 auch Parteivorsitzender wurde. Westarp personifizierte gleichsam die Chancen und zugleich die Grenzen, die für die Entstehung einer systemkonformen Rechten und ihre funktionale Integration in den Weimarer Parlamentarismus bestanden<sup>57</sup>. Westarp machte aus seinen konservativen und zutiefst monarchistischen Anschauungen zunächst keinen Hehl und beteiligte sich 1920 am Kapp-Lüttwitz-Putsch<sup>58</sup>. Aber als preußischer Beamter war der Dienst für das Wohl des Staates zu sehr die Grundlage seiner politischen Identität, als daß er einen vollständigen Ausschluß von der politischen Mitarbeit hätte hinnehmen können. Einem konservativen Politiker vom Schlage Westarps erwuchs hieraus freilich ein spezifisches Dilemma: „Für einen Politiker“, so urteilte sein Parteifreund Friedrich Everling treffend, „der aus der praktischen Arbeit der preußischen Verwaltung hervorgegangen und in konservativen Auffassungen groß geworden ist, und der nach Art und Anlage in schaffender Mitarbeit am Staat die höchste Leistung und Befriedigung erreichen würde, bedeutet es wiederum gewiß eine Tragik, in entscheidenden Jahren von solcher Mitarbeit ausgeschaltet und in die Opposition gedrängt zu sein.“<sup>59</sup> „Auch der schärfste Gegner des Systems, der leidenschaftlichste Rufer im Streit gegen Um-

<sup>55</sup> Zit. ebd. 251.

<sup>56</sup> Vgl. mit weiteren Belegen: *Stephanie Merkenich*, Grüne Front gegen Weimar. Reichs-Landbund und agrarischer Lobbyismus 1918–1933 (Düsseldorf 1998) 148 f.

<sup>57</sup> Neben *Stürmer*, Koalition, vgl. hierzu v.a. die materialreiche Arbeit von *Manfred Dörr*, Die Deutschnationale Volkspartei 1925 bis 1928 (Marburg 1964). Gleichwohl muß eine eingehende Analyse der deutschnationalen „Realpolitik“ der zwanziger Jahre, ebenso wie eine moderne Biographie Westarps, als Desiderat gelten.

<sup>58</sup> *Werner Liebe*, Die Deutschnationale Volkspartei 1918–1924 (Düsseldorf 1956) 55 f.; *Johannes Erger*, Der Kapp-Lüttwitz-Putsch. Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1919/20 (Düsseldorf 1967) 93 f.

<sup>59</sup> *Friedrich Everling*, Westarp, in: *Hans von Arnim, Georg von Below*, Deutscher Aufstieg. Bilder aus der Vergangenheit und Gegenwart der rechtsstehenden Parteien (Berlin 1925) 458.

sturz, Republik und Parlamentsdemokratie“, so sah es rückblickend Westarp selbst, konnte daher der „Notwendigkeit“ nicht ausweichen, „in dem bekämpften System, weil und solange er es nicht ändern konnte, politische Arbeit zu leisten“<sup>60</sup>.

Auf solcher pragmatischen Grundlage vollzog sich Westarps Wandel vom unbedingten Gegner der Republik zum gouvernemental orientierten „Realpolitiker“. Nach 1925 vermochte er die Mehrheit der Reichstagsfraktion auf einen entsprechenden Kurs einzuschwören, nachdem sich bereits in manchen Ländern ein analoger deutschnationaler Gouvernementalismus entwickelt hatte<sup>61</sup>. Ihren Höhepunkt erreichte die deutschnationale „Realpolitik“ im Jahre 1927, als unter ihrer Mitverantwortung das Republikenschutzgesetz verlängert wurde. Zwar war dieser Prozeß innerhalb der DNVP niemals unbestritten, und bisweilen ging der Riß auch mitten durch die Fraktion, wie etwa am 29. August 1924, als der Reichstag das durch den Dawes-Plan notwendig gewordene, verfassungsändernde Reichsbahngesetz mit 48 deutschnationalen Abgeordneten verabschiedete, während 52 DNVP-Mitglieder gegen die Vorlage stimmten<sup>62</sup>. Darüber hinaus verfiel sich auch der gemäßigt-gouvernementale Flügel allzu häufig in den Schlingen der nationalistischen Rhetorik. Sprachlich aufgetürmte Maximalforderungen verengten den Handlungsspielraum, wenn es um die Formulierung konkreter Kompromisse ging. Und schließlich lastete auf der gemäßigten Fraktions- und Parteiführung der stete Druck vieler Landesverbände sowie der deutschnationalen Presse, die mehrheitlich einen radikalen Oppositionskurs forderten. Und doch ist keineswegs unvorstellbar, daß sich der „realpolitische“ Kurs der DNVP hätte festigen und die Parlamentarisierung der Partei besiegeln können. Als zur rechten Mitte hin koalitionsfähige politische Kraft hätte eine solche DNVP den das parlamentarische System stabilisierenden Pendelschlag ermöglicht und zugleich die Alternativfunktion des Reichstages gestärkt. Überdies hätte eine solche Parteienkonstellation vermutlich auch weitaus mehr bürgerlich-konservative Wähler zu binden vermocht, als dies nach 1928 der Fall war.

Tatsächlich stärkten bereits die Regierungsbeteiligungen der DNVP unter den Kabinetten Luther und Marx 1925 und 1927/28 die Alternativfunktion des Reichstages nicht wenig. Zwar gestalteten sich die Koalitionen aus Zentrum, DVP und DNVP alles andere als einfach, und die Gegensätze blieben fast unüberwindbar. So scheiterte das erste Kabinett Luther an der Locarno-Frage; und das vierte Kabinett Marx geriet aufgrund der kulturpolitischen Auseinandersetzungen, ins-

<sup>60</sup> Kuno Graf von Westarp, Am Grabe der Parteiherrschaft. Bilanz des deutschen Parlamentarismus von 1918–1932 (Berlin 1932) 69.

<sup>61</sup> Siehe etwa: Christian F. Trippe, Konservative Verfassungspolitik 1918–1923. Die DNVP als Opposition in Reich und Ländern (Düsseldorf 1995); Manfred Kittel, Zwischen völkischem Fundamentalismus und gouvernementaler Taktik. DNVP-Vorsitzender Hans Hilpert und die bayerischen Deutschnationalen, in: Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte 59 (1996) 849–901.

<sup>62</sup> Siehe Heinrich A. Winkler, Weimar. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie (München 1993) 265 f.

besondere um das Reichsschulgesetz, an den Rand der Handlungsunfähigkeit. Gleichzeitig aber bestätigten diese „Bürgerblock-Regierungen“ die gewonnenen Lebenskräfte des Weimarer Parlamentarismus. Denn mit SPD und DDP bestand Mitte der zwanziger Jahre eine systemloyale Opposition, die sich zugleich als künftige Alternative empfahl<sup>63</sup>.

Um so kritischer muß man die Situation des Jahres 1928 betrachten. Erneut und mit einer – fast läßt sich sagen – ungeprüften Selbstverständlichkeit steuerten die maßgeblichen Parteien und Politiker die Große Koalition an. Tatsächlich war ja über eine solche Option schon während der ganzen Jahre zuvor immer wieder diskutiert und verhandelt worden. Und auch nach den Reichstagswahlen von 1928 dominierte der Gedanke, möglichst viele Parteien und gesellschaftliche Kräfte zu einer Regierung zu vereinigen, die dann im Grunde „über den Parteien“ gebildet würde. Alle Nachteile und Funktionsdefizite der Großen Koalition, die anfangs ja ohnehin nur aus einer „Regierung der Köpfe“ bestand, reproduzierten sich also im Reichstag von 1928: übergroßes Bedürfnis der Regierungsfaktionen, das Kabinett zu kontrollieren; Einbau der Oppositionsfunktion in die Koalition selbst; mangelnde Alternativfunktion des Reichstages. Daß die Koalition über eine breite numerische Mehrheit im Reichstag verfügte, konnte diese Funktionschwächen bei weitem nicht aufwiegen.

Einmal mehr kann man sich daher fragen, ob eine engere Koalitionsbildung nicht die Chance auf verbesserte Funktionalität eröffnet hätte. Im Gespräch waren die Weimarer Koalitionsparteien, die zusammen 240 von 491 Mandaten erreichten und nur eine der kleinen Parteien – wie etwa die Bayerische Volkspartei – zur Mehrheit im Reichstag gebraucht hätten. Die Fraktion der Zentrumsparterie wäre wohl zu einer solchen Neuaufgabe der Weimarer Koalition bereit gewesen<sup>64</sup>. Und auch in der DVP-Fraktion wurden Stimmen laut, die der Ansicht waren, die Partei müsse nun gegenüber der siegreichen SPD in die Opposition treten. „Dies sei die Spielregel des Parlamentarismus.“<sup>65</sup> Und als Mitte Juni 1928 die Verhandlungen über eine Große Koalition endgültig an den Differenzen wegen eines möglichen Eintritts der DVP in die preußische Regierung zu scheitern schienen, ermächtigte der Reichspräsident den designierten Reichskanzler Hermann Müller zur Bildung einer kleinen Koalition<sup>66</sup>. Zumindest unter dem Aspekt parlamentarischer Funktionalität läßt sich daher die Aktion Stresemanns, dessen „Schuß von

<sup>63</sup> Siehe etwa Rudolf Hilferdings Parteitagsrede in Kiel 1927. Wie oben Anm. 5.

<sup>64</sup> Die Protokolle der Reichstagsfraktion und des Fraktionsvorstands der Deutschen Zentrumsparterie 1926–1933, bearb. v. *Rudolf Morsey* (Mainz 1969) Nr. 302 u. 303, Sitzungen vom 22. Juni 1928, 217f. Siehe auch *Karsten Ruppert*, Im Dienst am Staat von Weimar. Das Zentrum als regierende Partei in der Weimarer Demokratie 1923–1930 (Düsseldorf 1992) 359.

<sup>65</sup> Bundesarchiv Koblenz, NL Moldenhauer, Nr. 2: „Politische Erinnerungen“, Bl. 59. Ich danke Thomas Raithel für den Hinweis auf diese Quelle.

<sup>66</sup> Akten der Reichskanzlei, Das Kabinett Müller II, Bd. 1 (Boppard a. Rh. 1970) 3, Anm. 8. Siehe auch *Eberhard Kolb*, Führungskrise in der DVP. Gustav Stresemann im Kampf um die „Große Koalition“ 1928/29, in: *Wolther von Kieseritzky, Klaus-Peter Sick*, Demokratie in Deutschland (München 1999) 202–227, hier 207.

der Bühlerhöhe“ den Weg zum „Kabinett der Persönlichkeiten“ ja erst erzwang<sup>67</sup>, durchaus kritisch diskutieren. Einem im Grunde veralteten, individualistischen Politikverständnis anhängend, verkannte Stresemann die Funktionsweise des modernen Parlamentarismus: nämlich die partielle, durch die Regierungsfraktionen *im* Parlament gewährleistete Fusion von Exekutive und Legislative. Demgegenüber hätte der konsequente Gang in die Opposition zwar eine zahlenmäßig auf schwacher Grundlage ruhende „Linksregierung“ zur Folge haben können. Dies wäre aber zu einem Zeitpunkt geschehen, da der Plan eines präsidentialen Notverordnungs-kabinetts noch nicht auf der Tagesordnung stand und die Chance auf eine funktionale Stärkung des Weimarer Parlamentarismus noch bestand. Eine neue Regierungsalternative hätte von der *parlamentarischen* Rechten ausgehen können.

Gleichviel also, in welche Richtung eine enger gefaßte Koalitionsregierung tendiert hätte – auch die Neuaufgabe einer rein bürgerlichen Regierung lag zumindest im Bereich des Vorstellbaren<sup>68</sup> –: Die regierungsstützende und zugleich die Alternativfunktion des Weimarer Parlamentarismus wären in diesem Fall nachhaltiger zur Geltung gekommen. Fraglich ist auch, ob Hugenberg der DNVP seinen Radikalisierungskurs in dieser Form hätte aufzwingen können, wenn die DVP ebenfalls in die Opposition gegangen und damit ein Anknüpfungspunkt für spätere parlamentarische Alternativen bestehen geblieben wäre. Indem die radikalisierte Hugenberg-DNVP für eine DVP unter Stresemann endgültig als Koalitionspartner ausschied, verengte sie deren parlamentarischen Bewegungsspielraum in geradezu tödlicher Weise. Stresemann selbst hat dies kurz vor seinem Tod und im Kontext des Volksbegehrens gegen den Young-Plan in fast verzweifelter Form bekräftigt: „Ich sehe [...], daß wir mit der Linken gehen müssen, weil Teile von rechts in Deutschland verrückt geworden sind.“<sup>69</sup>

Tatsächlich sind Kurs, Spaltung und Niedergang der DNVP unter Hugenberg als entscheidendes Verhängnis für den parteienstaatlichen Parlamentarismus der Weimarer Republik zu betrachten. Dies gilt in doppelter Hinsicht: Zum einen wurde dem Reichstag ein wichtiger Kristallisationspunkt für die Bildung einer systemloyalen Opposition und einer potentiellen Alternative entzogen. Zum anderen erodierte in den folgenden Jahren neben dem liberalen auch der konservative Pfeiler des traditionellen deutschen Parteiensystems. Erst dieser Zusammenbruch zweier traditioneller Pfeiler des deutschen Parteiensystems ermöglichte den Aufstieg Hitlers, nicht etwa eine zu weitgehende Parteienzersplitterung, die Form des Wahlrechts oder auch die mangelnde Kompromißfähigkeit der etablierten Parteien.

<sup>67</sup> Hierzu ausführlich Kolb, Führungskrise.

<sup>68</sup> Vgl. hierzu Raithel, Parlamentarisches System 295.

<sup>69</sup> Nationalliberalismus in der Weimarer Republik 861 (30. 9. 1929).



## IV.

Wie verhängnisvoll sich der DNVP-Kurs nach 1928 auswirkte, offenbart auch der Blick auf die Frage der Vermittlung gesellschaftlicher Interessen. Es wurde eingangs schon darauf hingewiesen, daß die pluralistische Repräsentation gesellschaftlicher Interessen im und durch den Parlamentarismus in der Weimarer Kultur stets Gefahr lief, durch letztlich vormoderne Einheitsideologien blockiert zu werden. Das ist bekannt und braucht hier nicht näher ausgeführt zu werden. Doch hat auch dieses Thema eine andere Seite: Bei genauerem Hinsehen nämlich war der Weimarer Parlamentarismus durchaus in der Lage, gesellschaftliche Pluralität, Einzelinteressen und soziale Differenzierung zu repräsentieren und politisch zu vermitteln. Hierfür allerdings war eine konstruktive parlamentarische Existenz der DNVP von entscheidender Bedeutung.

Als mächtigste Interessengruppe in der DNVP agierte die Landwirtschaft. So verfügte der Reichs-Landbund (RLB) bis 1928 in der DNVP über einen starken parlamentarischen Arm. Von 64 Reichstagsabgeordneten, die 1924 ein Mandat des RLB trugen, gehörten 44 der DNVP an<sup>70</sup>. Interessenpolitisch wirksam konnte dies freilich nur sein, solange die DNVP eine wichtige politische Rolle spielte, sei es als Mitglied einer parlamentarischen Regierung, sei es als echte oppositionelle Alternative. Eben dies war die Situation Mitte der zwanziger Jahre. Und trotz massiv fortbestehender antiparlamentarischer und antirepublikanischer Affekte im Reichs-Landbund und unter den ostelbischen Gutsherren gelang die politische Vermittlung des Agrarinteresses bis 1928 leidlich. Tatsächlich ist sogar ein überdurchschnittlicher legislativer Einfluß der Landwirtschaft festgestellt worden, wenngleich die Forschung die faktische Reichweite landwirtschaftlicher Interessenpolitik unterschiedlich beurteilt hat<sup>71</sup>.

Freilich waren die Forderungen der Landwirtschaft kaum zufriedenzustellen; zu schwer wogen die strukturellen Probleme sowie die Überschuldung vieler ostelbischer Güter, vor allem in Ostpreußen. Hinzu kam seit Ende 1927 eine schwere und prolongierte Agrarkrise, welche die interessenpolitische Integrationskraft der DNVP zusätzlich schwächte und eine teilweise autonome Politisierung der Landwirte zur Folge hatte<sup>72</sup>. Dies trug bereits zu den schweren Verlusten der DNVP bei der Reichstagswahl vom Mai 1928 bei, die auch den Kernbereich des ostelbischen Agrarinteresses berührten. Tatsächlich teilte die DNVP das Schicksal der anderen Parteien: Sie war vom Wähler für ihre Regierungsbeteili-

<sup>70</sup> *Merkenich*, Grüne Front 151.

<sup>71</sup> Siehe v.a. ebd. 195–246; sowie mit weiteren Belegen *Wirsching*, Weimarer Republik 73f.

<sup>72</sup> Die Rückwirkungen, welche die Krise auf die politische Stimmung auf dem Lande und auf die agrarische Interessenpolitik hatte, untersuchen neben *Merkenich*, Grüne Front, v.a. *Dieter Gessner*, Agrarverbände in der Weimarer Republik. Wirtschaftliche und soziale Voraussetzungen agrarkonservativer Politik vor 1933 (Düsseldorf 1976) 83–112 und *Wolfram Pyta*, Dorfgemeinschaft und Parteipolitik 1918–1933. Die Verschränkung von Milieu und Parteien in den protestantischen Landgebieten Deutschlands in der Weimarer Republik (Düsseldorf 1996) 203 ff.

gung bestraft worden<sup>73</sup>. Mit dem Desintegrationsprozeß der DNVP seit 1928 verlor das Agrarinteresse jedoch seine parlamentarische Position. Alfred Hugenberg galt vielen als Mann der Industrie; darüber hinaus war bekannt, daß er das Parlament als politisches Zentrum verabscheute. Das Resultat war unter anderem die Gründung der Christlich-Nationalen Bauern- und Landvolkpartei, die die DNVP als stärkste Partei im Reichsland-Bund ablöste und schließlich als „Durchlauferhitzer“ zur NSDAP fungierte<sup>74</sup>. Hier ist der Zusammenhang zwischen Erosion des Konservativismus, Funktionsverlust des Reichstages und Aufstieg des Nationalsozialismus mit Händen zu greifen.

Ein analoges, womöglich noch signifikanteres Beispiel für den interessenpolitischen Integrationsverlust der DNVP betrifft den Deutschnationalen Handlungsgehilfen-Verband (DHV). Der 1893 gegründete DHV war während der Weimarer Republik eine der großen interessenpolitischen Massenorganisationen. Als gewerkschaftlicher Zusammenschluß männlicher kaufmännischer Angestellter mit völkisch-nationalistischem Profil zählte er zum Schluß mehr als 400 000 Mitglieder. An politischer Bedeutung übertraf er damit bei weitem andere Angestelltenorganisationen wie den sozialdemokratisch orientierten Allgemeinen Freien Angestelltenbund (AfA-Bund) oder den liberalen Gewerkschaftsbund der Angestellten (GdA). Organisatorisch war er dem Dachverband der christlich-nationalen Gewerkschaften, dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), angegliedert<sup>75</sup>.

Sowohl aufgrund seiner politisch-ideologischen Orientierung als auch seines unverwechselbar eigentümlichen Charakters als berufsständische Interessenorganisation stellte der DHV einen Gewerkschaftsverband *sui generis* dar. Seine Existenz erklärt sich aus den Eigenheiten der modernen deutschen Geschichte, die durch eine spezifische Verschränkung liberaler Gesellschaftsentwicklung und völkischer Ideologie, moderner und antimodernistischer Elemente geprägt war<sup>76</sup>. Um in Parteien und Parlamenten das eigene interessenpolitische Gewicht zur Geltung kommen zu lassen, suchte der DHV zu den großen, im Reichstag vertretenen Parteien, mit Ausnahme von KPD und SPD, sogenannte „Querverbindungen“ zu etablieren<sup>77</sup>. Führende DHV-Funktionäre übernahmen selbst Reichstagsmandate,

<sup>73</sup> Reichsweit ging die DNVP von 20,5% am 7. Dezember 1924 auf 14,2% am 20. Mai 1928 zurück. In Ostpreußen (von 39,2% auf 31,4%), Pommern (49,1% und 41,5%) und Mecklenburg (26,6% und 16,3%) waren die Verluste noch stärker. Zahlen nach: *Jürgen Falter, Thomas Lindenberger, Siegfried Schumann*, Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik (München 1986) 70f.

<sup>74</sup> *Markus Müller*, Die Christlich-Nationale Bauern- und Landvolkpartei 1928–1933 (Düsseldorf 2001) v.a. 130ff.

<sup>75</sup> Siehe *Iris Hamel*, Völkischer Verband und nationale Gewerkschaft. Der Deutschnationale Handlungsgehilfen-Verband 1893–1933 (Frankfurt a.M. 1967).

<sup>76</sup> Vgl. zu dieser Verschränkung moderner und antimodernistischer Elemente mit Blick auf den DHV *Michael Prinz*, Zur Rationalität antimodernistischer Diskurse. Ernst Bloch und der neue Mittelstand, in: *Horst Möller, Gérard Raulet, Andreas Wirsching*, Gefährdete Mitte? Mittelschichten und politische Kultur zwischen den Weltkriegen: Italien, Frankreich und Deutschland (Sigmaringen 1993) 143–158.

<sup>77</sup> Vgl. zu diesem gut untersuchten Feld die Arbeiten von *Hamel*, Völkischer Verband 201 ff.; *Larry E. Jones*, The Crisis of White-Collar Interest Politics: Deutschnationaler Handlungs-

so etwa Walther Lambach für die DNVP (seit 1920), Otto Thiel für die DVP (seit 1920), Otto Gerig für das Zentrum (seit 1923). 1926 vertraten insgesamt 1593 Mitglieder des DHV die Interessen des Verbandes in den Repräsentativkörperschaften des Reiches. Sieht man von kommunalen bürgerlichen Einheitslisten ab, so waren zu diesem Zeitpunkt DNVP und DVP die für den DHV wichtigsten Parteien mit 302 bzw. 291 Mandaten. In den völkischen Parteien waren immerhin 101 DHVer als Mandatsträger vertreten, erst danach folgte das Zentrum mit 98 Verbandsmitgliedern. Entsprechend seinem ideologischen und konfessionellen Profil hatte der DHV seine parteipolitische Heimat also vor allem bei den konservativen bis völkischen und protestantisch dominierten Rechtsparteien<sup>78</sup>.

Dieses feingespinnene Netz parteipolitischer „Querverbindungen“, auf das der Verband nicht ohne Stolz verweisen konnte<sup>79</sup>, fiel jedoch gegen Ende der zwanziger Jahre dem fundamentalen Desintegrationsprozeß zum Opfer, der das gesamte deutsche Parteiensystem unterminierte<sup>80</sup>. Ein entscheidender Anstoß hierfür kam von der dezidierten „fundamentalistischen“ Wende der DNVP, die für die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen kaum mehr Raum ließ. Der „Fall Lambach“, der mit dem Austritt Lambachs aus der DNVP endete, wirkte hierbei katalytisch<sup>81</sup>. Mit der Sezession Lambachs und elf weiterer Mitglieder des linken Flügels der DNVP-Fraktion im Dezember 1929 war das Tisch Tuch zwischen dem DHV und der DNVP Hugenberg's dauerhaft zerschnitten. Nicht sehr viel besser entwickelten sich im übrigen die Perspektiven des DHV in der DVP. Unter dem Nachfolger Stresemanns im Parteivorsitz, Ernst Scholz, gewannen nun eben jene unternehmensnahen Kräfte die Vorherrschaft, die die DHV-Mitglieder innerhalb der DVP wie Hans Bechly und Otto Thiel stets mit Mißtrauen beäugt hatten. Zum Bruch kam es infolge des scharfen Rechtsrucks, mit dem sich die DVP im Sommer/Herbst 1931 von der Regierung Brüning distanzierte<sup>82</sup>.

Mit der seit 1928/29 durchgesetzten Wendung gegen ein volksparteiliches Konzept, das die Legitimität gewerkschaftlicher Arbeitnehmervertretung anerkannte, setzten DNVP und DVP den Angestelltenvertretern in ihren Fraktionen „buchstäblich die Stühle vor die Tür“<sup>83</sup>. Damit aber scheiterte die lang verfolgte Dop-

gehilfen-Verband and Deutsche Volkspartei in the World Economic Crisis, in: *Hans Mommsen, Dietmar Petzina, Bernd Weisbrod*, Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik (Düsseldorf 1974) 811–823; *ders.*, Between the Fronts: The German National Union of Commercial Employees from 1928 to 1933, in: *Journal of Modern History* 48 (1976) 462–482; *Michael Prinz*, Vom neuen Mittelstand zum Volksgenossen. Die Entwicklung des sozialen Status der Angestellten von der Weimarer Republik bis zum Ende der NS-Zeit (München 1986) 65 ff.

<sup>78</sup> DHV-Rechenschaftsbericht für 1926, Hamburg 1927, 210.

<sup>79</sup> *Hamel*, Völkischer Verband 190.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu zusammenfassend: *Wirsching*, Weimarer Republik 18 ff.

<sup>81</sup> Vgl. insgesamt *Amrei Stupperich*, Volksgemeinschaft oder Arbeitersolidarität. Studien zur Arbeitnehmerpolitik in der Deutschnationalen Volkspartei (1918–1933) (Göttingen 1982) v.a. 146–188, 140–145 zum „Fall Lambach“.

<sup>82</sup> *Jones*, Crisis 817 f.

<sup>83</sup> *Prinz*, Rationalität 155.

pelstrategie des DHV, nämlich zum einen das völkisch-nationale Profil zu pflegen und kulturpolitisch zu propagieren, zum anderen aber auf dieser Basis gewerkschaftliche Interessenpolitik zu betreiben. Innerhalb kürzester Zeit lief die Politik der „Querverbindungen“ auf Grund, und der DHV fand sich – sieht man vom Zentrum ab – in einer weitgehenden politischen Isolation wieder.

Angesichts dieses fast kompletten Zusammenbruchs seiner parlamentarischen und parteipolitischen Positionen beteiligte sich der DHV zunächst maßgeblich an dem Versuch, die deutschnationale Sezession in eine neue konservative Partei zu überführen<sup>84</sup>. Die schwere Niederlage allerdings, die die neugegründete Konservative Volkspartei zusammen mit den anderen Absplitterungen von der DNVP bei den Reichstagswahlen vom 14. September 1930 erlitt, setzte dieser Option ein rasches Ende. Damit aber trat der große Sieger der Wahlen, die NSDAP, gebieterrisch in den Gesichtskreis des DHV, zumal dieser bereits viele Nationalsozialisten oder NS-Sympathisanten in seinen Reihen zählte.

Vor allem der „politische Beauftragte“ des DHV, Max Habermann, nahm 1930/31 den Brückenschlag zur NSDAP unter Wahrung der Verbandsinteressen konzeptionell und praktisch in Angriff<sup>85</sup>. Im Hinblick auf die Beziehungen zu den alten bürgerlichen Parteien, so meinte Habermann intern schon Anfang 1930, sei es für den DHV durchaus von Vorteil gewesen, wenn man nicht in allen Punkten mit ihnen übereingestimmt hätte. Die Beziehungen seien „kühler und nüchterner Überlegung“ gefolgt, die Beziehungen seien gleichsam geschäftlicher Natur geblieben. Der Abstand und die Unabhängigkeit des Verbandes hätten damit leichter gewahrt werden können. Mit der NSDAP aber sei dies anders:

„Zwischen dem DHV und ihr gäbe es im Ansatzpunkt, dem Bekenntnis zu einer nationalen, sozialen und völkischen Politik, keine Unterschiede und Gegensätze. Tausende von Mitgliedern des DHV könnten im guten Glauben annehmen, daß nun endlich *ihre* Partei entstanden und auf dem Weg zur Macht wäre. Tausend andere, etwas vorsichtiger und mißtrauischer, würden nach dem Versagen der bisherigen Parteien wenigstens verlangen, daß man der neuen Partei und ihren neuen Männern ehrlich und rückhaltlos die Gelegenheit gäbe, sich zu bewähren und zu beweisen.“<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Hierzu *Hamel*, Völkischer Verband 229–238; *Erasmus Jonas*, Die Volkskonservativen 1928–1933. Entwicklung, Struktur, Standort und staatspolitische Zielsetzung (Düsseldorf 1965) v.a. 42 ff. u. 79 ff.; *Bracher*, Auflösung 313 f.

<sup>85</sup> Der langjährige führende DHV-Funktionär Max Habermann ist vor allem bekannt geworden, weil er nach 1933 zusammen mit Wilhelm Leuschner zum gewerkschaftlichen Widerstand gehörte. Siehe jetzt: *Peter Rütters*, Max Habermann und der „Führerkreis“ der Gewerkschaften, in: *IWK* 37 (2001) 201–221.

<sup>86</sup> Archiv des Instituts für Zeitgeschichte, München: Albert Krebs, Max Habermann – eine biographische Studie (ungedr. Ms.) 44. Die von Krebs vorgenommene Datierung des Gesprächs auf „Anfang 1930“ erscheint allerdings zweifelhaft. Entsprechend der Logik der Ereignisse des Jahres 1930, aber auch der von Habermann gewählten Ausdrucksweise (die NSDAP „auf dem Weg zur Macht“) ist es wahrscheinlicher, daß das Gespräch erst nach dem nationalsozialistischen Wahlerfolg am 14. September 1930 stattgefunden hat.

Der Blick darauf, wie sich bis 1931 die Mandatsträger des DHV in den verschiedenen Parlamenten des Reiches parteipolitisch verteilten, offenbart, wie die DNVP in Angestelltenkreisen ihre Integrationskraft einbüßte und wie rasch die NSDAP ihr Erbe antrat:

*Mandatsträger des DHV in Reich, Ländern und Gemeinden nach Parteizugehörigkeit 1926 und 1931:*

Partei	1926	1931
Völkische Parteien/NSDAP	101	210
DNVP	302	–
Volkskonservative und Christlich-Soziale	–	122
DVP	291	118
Zentrum	98	112
Kleinere Parteien (inkl. BVP u. DDP/DStP.)	54	75
Bürgerliche Einheitslisten in kommunalen Parlamenten	745	451
Gesamtzahl der Mandate	1591	1088

Quelle: *Iris Hamel*, Völkischer Verband und nationale Gewerkschaft 190f.

Einmal mehr wird die verheerende Entwicklung seit 1928 deutlich: Bis dahin besaßen Verbände wie der Reichsland-Bund und der DHV, die beide ein erhebliches antirepublikanisches und völkisch-nationalistisches Potential in sich trugen, immerhin eine hinreichend systemkonforme parlamentarische Position. Nach deren Zusammenbruch aber erschien die NSDAP zunehmend als einzige erfolgversprechende Alternative.

\*\*\*\*\*

Zusammenfassend sei festgehalten: Trotz aller historischer Vorbelastungen und der extrem schwierigen Rahmenbedingungen des Weimarer Parlamentarismus sind doch gleichwohl Potentiale erkennbar, die zu seiner funktionalen Stabilisierung hätten führen können. Ansätze hierfür waren zu Beginn der Republik und vor allem in der Mitte der zwanziger Jahre erkennbar. Die Idee der Großen Koalition stand freilich quer zu diesen Ansätzen. Als parlamentarische Ersatzkonstruktion für die vertraute Fiktion einer obrigkeitsstaatlichen Regierung „über den Parteien“ überforderte sie die im Prinzip durchaus vorhandene Kompromißfähigkeit der Parteien. Darüber hinaus tendierte sie dazu, die regierungsstützende Funktion und die Alternativfunktion des Reichstages zu schwächen, umgekehrt aber die Kontrollfunktion der Fraktionen in unparlamentarischer Weise zu verstärken. So tendierte die Große Koalition dazu, die Möglichkeiten für die Entwicklung einer systemloyalen Opposition einzuengen und auf diese Weise der Radikalisierung

Vorschub zu leisten. Wie die Beispiele des Reichs-Landbundes und des DHV zeigen, verlor aber die DNVP unter Alfred Hugenberg als radikal systemfeindliche Oppositionspartei ihre für das Überleben des Weimarer Parlamentarismus lebenswichtige soziale und interessenpolitische Integrationsfähigkeit. Im Ergebnis brach neben dem liberalen auch der konservative Pfeiler des deutschen Parteiensystem zusammen. Erst dies schuf die Voraussetzungen für den Aufstieg Hitlers.

*Wolfram Pyta*

## Die Präsidialgewalt in der Weimarer Republik

### I.

Daß der Präsidialgewalt eine, wenn nicht die ausschlaggebende Rolle bei der Auflösung der Weimarer Republik zufällt, dürfte ein mittlerweile absolut gefestigtes Fundament der Weimar-Forschung sein<sup>1</sup>. Dennoch fehlt es erstaunlicherweise bis heute immer noch an Studien, welche auf Basis der mittlerweile zur Verfügung stehenden Dokumente die Rolle der Präsidialgewalt von 1919–1933 systematisch in das Zentrum ihrer Betrachtungen rücken<sup>2</sup>. Dieses Forschungsdesiderat ist gewiß nicht zuletzt auch dem Umstand geschuldet, daß zwischen der Ausübung präsidialer Herrschaft bei Friedrich Ebert und Paul von Hindenburg unübersehbare Unterschiede klaffen. Gewiß war Friedrich Ebert ein starker Reichspräsident, der die Möglichkeiten seines Amtes zwar nicht zur Neige ausschöpfte, aber doch von dessen Potenzen nicht zuletzt in der Existenzkrise der Republik im Jahre 1923 energischen Gebrauch machte. Jedoch hat er die ihm verliehenen Befugnisse nie dazu genutzt, um das labile Gleichgewicht der Verfassungsorgane einseitig zugunsten der Präsidialgewalt und damit zu Lasten von Reichstag und Reichsregierung zu verschieben. Hingegen hat sein Amtsnachfolger Paul von Hindenburg unzweifelhaft eine solche Machtverlagerung aktiv betrieben, womit Hindenburg und Ebert bei der Ausfüllung ihres Amtes nicht so ohne weiteres auf eine Stufe gestellt werden können.

Hinzu gesellt sich noch der Umstand, daß wir über die Personen Ebert und Hindenburg eine erstaunlich spärliche Literatur besitzen. Eberts Amtsführung haftet wohl auch deswegen eine gewisse Blässe an, weil allem Anschein nach die persönlichen Papiere des ersten Reichspräsidenten als verloren zu gelten haben<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Souveräner Forschungsüberblick bei *Eberhard Kolb*, *Die Weimarer Republik* (Oldenbourg Grundriß der Geschichte 16, München 62002) vor allem 130–153; im folgenden zitiert: *Kolb*, *Weimarer Republik*.

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bietet die Überblicksdarstellung von Horst Möller, die nicht nur ein mit feinen Strichen gezeichnetes Porträt der beiden Reichspräsidenten, sondern auch einen systematisch angelegten Zugriff auf die Präsidialgewalt bietet: *Horst Möller*, *Weimar. Die unvollendete Demokratie* (Deutsche Geschichte der neuesten Zeit, München 61997); im folgenden zitiert: *Möller*, *Weimar*.

<sup>3</sup> Zur Quellen- und Forschungslage vgl. das Vorwort Eberhard Kolbs in: *Eberhard Kolb*

Daher ist bis auf einige erste biographische Annäherungen<sup>4</sup> Eberts Präsidentschaft im historiographischen Schatten verblieben. Im Falle Hindenburgs stellt sich die Quellenlage durchaus günstiger dar<sup>5</sup> – aber auch in diesem Fall dürfte die bestehende Forschungslücke nicht von heute auf morgen zu schließen sein, weil die Hindenburg-Forschung bislang viel zu sehr auf das Soldatische im Feldmarschall-Reichspräsidenten fixiert ist, um die genuin politische Qualität seiner präsidentialen Herrschaft einfangen zu können<sup>6</sup>.

Ungeachtet dessen gestattet es aber ein systematischer Zugriff, die Präsidentialgewalt in der Weimarer Republik als Einheit in den Blick zu nehmen. Hier hat insbesondere die Verfassungsgeschichte eine Vorreiterrolle gespielt. Vor allem die mittlerweile den Rang eines Standardwerkes beanspruchende Studie des Rechtshistorikers Christoph Gusy<sup>7</sup> streicht dabei nachdrücklich die zentrale Rolle des Reichspräsidenten im Verfassungsgefüge heraus. Allein der Verfassungstext verlieh dem Reichspräsidenten eine Fülle gestalterischer Kompetenzen, wobei die Verfassungskonstruktion auf eine strukturelle Konfliktlage zwischen Reichspräsident und Reichstag angelegt war, weil sich die Kompetenzen beider demokratisch legitimierter Organe in zentralen Aufgabenfeldern – etwa bei der Bildung der Reichsregierung – allzu sehr überlagerten und vermischten<sup>8</sup>. Lassen sich also allein bei dem juristischen Studium der Verfassungsurkunde „Züge einer Präsidentialdemokratie“<sup>9</sup> konstatieren, so hat die reale Entwicklung der Weimarer Verfassung diesen Trend weiter verstärkt.

Damit aber wird eine Blickfelderweiterung auf die politischen Bedingungen erforderlich, welche die im Verfassungstext angelegten Entwicklungsmöglichkeiten

(Hrsg.), Friedrich Ebert als Reichspräsident. Amtsführung und Amtsverständnis (Schriftenreihe der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte 4, München 1997) 7–15.

<sup>4</sup> Siehe *Günter Arns*, Friedrich Ebert als Reichspräsident, in: *Theodor Schieder* (Hrsg.), Beiträge zur Geschichte der Weimarer Republik (Historische Zeitschrift, Beiheft 1, München 1971) 11–30; *Peter-Christian Witt*, Friedrich Ebert. Parteiführer – Reichskanzler – Volksbeauftragter – Reichspräsident (Bonn <sup>3</sup>1992).

<sup>5</sup> Immerhin existiert eine zuverlässige Edition der wichtigsten Dokumente aus dem ansonsten der Forschung nicht zugänglichen Hindenburg-Nachlaß: *Walther Hubatsch*, Hindenburg und der Staat. Aus den Papieren des Generalfeldmarschalls und Reichspräsidenten von 1878 bis 1934 (Göttingen 1966); im folgenden zitiert: *Hubatsch*, Hindenburg.

<sup>6</sup> Dies gilt insbesondere für die älteren Darstellungen von *John Wheeler-Bennett*, Der hölzerne Titan. Paul von Hindenburg (Tübingen 1969) und *Wolfgang Ruge*, Hindenburg. Porträt eines Militaristen (Köln 1981). Auch die jüngste, im Faktischen überaus zuverlässige Studie von *Walter Rauscher*, Hindenburg. Feldmarschall und Reichspräsident (Wien 1997) gelangt nicht wesentlich über diese konventionelle Sicht Hindenburgs hinaus.

<sup>7</sup> *Christoph Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung (Tübingen 1997); im folgenden zitiert: *Gusy*, Reichsverfassung.

<sup>8</sup> Vgl. ebd. 92 f.

<sup>9</sup> Ebd. 99; vgl. auch die eindringlichen Ausführungen von *Hans Boldt*, Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit, in: *Eberhard Kolb*, *Walter Mühlhausen* (Hrsg.), Demokratie in der Krise. Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik (Schriftenreihe der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte 5, München 1997) 19–58; im folgenden zitiert: *Boldt*, Stellung.



erst zur Entfaltung brachten<sup>10</sup>. Warum sich die Präsidialgewalt bereits in der Reichspräsidentschaft Eberts immer wieder in den Vordergrund schob, warum sie dann ab 1930 unter seinem Nachfolger Hindenburg sich immer mehr verselbständigte und dabei die Befugnisse des Reichstags aushöhlte, ist eine Frage, deren Beantwortung die Politikgeschichte der Weimarer Republik zu übernehmen hat.

Die folgenden Darlegungen stehen daher unter der leitenden Fragestellung, welche politischen Rahmenbedingungen dem Reichspräsidenten eine immer gewichtigere Funktion im Institutionengefüge der Weimarer Republik gestatteten. Ein solcher Zugriff erfordert zum einen, die mit dem Reichspräsidenten um Gestaltungsaufgaben wetteifernden Organe daraufhin zu befragen, unter welchen Gegebenheiten sie den Einfluß des Reichspräsidenten zu begrenzen vermochten. Und da umgekehrt der Prädominanz des Reichspräsidenten notwendigerweise die Schwäche von Reichsregierung und Reichstag korrespondierte, muß die Anschlußfrage lauten, warum gerade der Reichstag das Feld immer mehr zugunsten der Präsidialgewalt räumte. Damit wird zugleich die gesellschaftliche und kulturelle Verfaßtheit der Weimarer Republik beleuchtet, weil die Akteure im Reichstag – die politischen Parteien – die Gesellschaftsstruktur und die mentalen Dispositionen ihrer Zeit maßstabsgetreu abbildeten.

Zum anderen darf die Rolle des Reichspräsidenten nicht auf die eines Nutznießers des fehlenden Machtwillens der Parteien oder eines Leidtragenden eines eingelösten parlamentarischen Gestaltungswillens reduziert werden. Der Reichspräsident konnte sich aufgrund seiner verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzen jederzeit aktiv in das politische Geschäft einschalten und die Befugnisse seines Amtes massiv zur Geltung bringen. Ob und in welcher Weise er die in der Verfassung angelegten Möglichkeiten ausschöpfte, ob er diese darüber hinaus sogar auf schleichendem Wege zu erweitern suchte, hing nicht zuletzt von seinem politischen Willen ab. Damit aber muß der personelle Faktor den ihm gebührenden Stellenwert erhalten. Es machte einen gewaltigen Unterschied, ob das höchste Staatsamt wie im Falle Friedrich Eberts von einem überzeugten Verfechter einer pluralistischen Demokratie ausgeübt wurde oder von einem Anhänger eines holistischen Politikverständnisses, der die legitime Vielfalt politischer Interessen im Konzept eines einheitlichen Volkswillens aufgelöst sehen wollte<sup>11</sup>.

Insofern drängt es sich geradezu auf, den folgenden Durchgang entlang der Amtsperioden der beiden so unterschiedlichen Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg zu strukturieren. Damit wird keiner antiquierten Personenzentriertheit das Wort geredet, sondern dem unbezweifelbaren Umstand Rechnung getragen, daß sich Ebert und Hindenburg in ihrer Amtsführung grundlegend unterschieden. Aber darüber hinausgehend sprechen auch strukturelle Gründe für diese Separierung. Denn wie noch weiter unten eingehend ausgeführt wird, repräsentieren Ebert und Hindenburg zwei unterschiedliche Formen legitimer politischer

<sup>10</sup> So auch *Gusy*, Reichsverfassung 142.

<sup>11</sup> Auf die zentrale Bedeutung des personellen Faktors verweist auch *Gusy*, Reichsverfassung 114f.

Herrschaft. Unter Anknüpfung an die Terminologie Max Webers<sup>12</sup> läßt sich die Herrschaft Eberts als eine rein auf Amtsautorität gestützte bürokratisch-rationale Herrschaft fassen, während Hindenburgs Herrschaft die Grenzen einer rein legalen Herrschaftsausübung sprengt und am besten als „charismatische Herrschaft“ terminologisch einzufangen ist<sup>13</sup>. Die bei Hindenburg zu registrierende charismatische Aufladung der Präsidialgewalt ist damit zugleich der analytische Schlüssel, um die strukturelle Unterlegenheit der parlamentarischen Komponente gegenüber dem präsidialen Faktor in der Endphase der Weimarer Republik zu erklären. In der Charismatisierung Hindenburgs kamen tiefsitzende kulturelle Dispositionen der deutschen Gesellschaft – die Sehnsucht nach personal gestifteter Integration – zum Ausdruck, welche die ohnehin gemäß den Maßstäben legaler Herrschaft enormen Befugnisse des Reichspräsidenten um eine Dimension anreicherten, aus der eine solche Durchschlagskraft von Herrschaft erwachsen konnte, daß eine auf sie gestützte Transformation des politischen Systems in Richtung Präsidialherrschaft in Gang gesetzt werden konnte. Die politisch-kulturellen Wurzeln der Charismatisierung der Präsidialgewalt führen überdies über eine rein institutionengeschichtliche Erklärung der Herrschaftsstrukturen hinaus und können als markantes Beispiel dafür dienen, welchen heuristischen Ertrag eine systematische Beachtung der kulturellen Unterfütterung von Politik für die Politikgeschichte abwerfen kann.

## II.

Fragen wir zunächst nach den strukturellen und politischen Rahmenbedingungen, unter denen präsidiale Herrschaft in der Weimarer Republik so gut zu gedeihen vermochte. Der Stärke des Reichspräsidenten korrespondierte die strukturelle Schwäche des Parteiensystems, auf die an dieser Stelle allerdings nur streiflichtartig eingegangen werden kann<sup>14</sup>. In der fragmentierten Gesellschaft der Weimarer Republik spiegelten die Parteien die milieumäßig verfestigte Segmentierung der deutschen Gesellschaft wider<sup>15</sup> – und diese Versäulung behinderte deren

<sup>12</sup> Max Weber, Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, in: *ders.*, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre (Tübingen 1968) 475–488.

<sup>13</sup> Eine eingehende Begründung dieses Ansatzes in dem demnächst erscheinenden Beitrag: Wolfram Pyta, Paul von Hindenburg als charismatischer Führer der deutschen Nation, in: Frank Möller (Hrsg.), Charismatische Führer der deutschen Nation (im Druck); im folgenden zitiert: Pyta, Hindenburg.

<sup>14</sup> Vgl. den entsprechenden Beitrag von Andreas Wirsching in diesem Band; vgl. weiterhin: Andreas Wirsching, Die Weimarer Republik. Politik und Gesellschaft (Enzyklopädie deutscher Geschichte 58, München 2000) 17–20.

<sup>15</sup> Glänzende Verknüpfung von Parteiengeschichte und Politischer Kulturgeschichte bei Detlef Lehnert, Die Weimarer Republik. Parteienstaat und Massengesellschaft (Reclam Universal-Bibliothek 17018, Stuttgart 1999); unverzichtbar die maßgebliche Studie des Altmeisters der Politischen Kulturforschung in Deutschland, Karl Rohe: Karl Rohe, Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteien-

Fähigkeit zum Kompromiß ungemein. Da die Parteiführer nahezu ausnahmslos mit ihrer jeweiligen Lebenswelt kulturell aufs engste verwurzelt blieben und daher den Typ des Milieupolitikers verkörperten, rührte das mühsame Geschäft des Regierens fast immer an der soziokulturellen Identität mindestens einer Regierungspartei, der nicht selten ein Maß an Überwindung der Herkunftswelt abverlangt wurde, das eine Milieupartei überfordern mußte. Nicht zuletzt deswegen konnte es auch auf Reichsebene keine festen Regierungsbündnisse von Parteien geben, die auf mehr als nur einen sehr kurzen Zeitraum gemeinsamen Regierens hin, der im Regelfall weniger als eine Legislaturperiode währte, ausgerichtet waren. Natürlich darf auch die Erblast des Deutschen Kaiserreiches nicht verschwiegen werden, in dem die Milieuparteien aufgrund des konstitutionellen Regierungssystems es nie gelernt hatten, bis zum Oktober 1918 klar zurechenbare Regierungsverantwortung zu übernehmen<sup>16</sup>.

Dieses System von Milieuparteien verlangte geradezu nach einem Verfassungsorgan, das den Parteien der Weimarer Republik bei der ihnen nun zugefallenen Aufgabe der Regierungsbildung zumindest unterstützend, gegebenenfalls auch disziplinierend zur Seite stand. Insofern entsprach die Interpretation der maßgeblichen Weimarer Staatsrechtslehrer, daß sich aus Art. 53 der Reichsverfassung, d.h. aus dem Recht des Reichspräsidenten zur Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers, ein Initiativrecht des Reichspräsidenten bei der Regierungsbildung ableiten lasse<sup>17</sup>, dem soziokulturellen Zuschnitt der Weimarer Parteienlandschaft. Eine solche Einflußnahme des Reichspräsidenten auf die Formierung der Reichsregierung ist – wohlgemerkt – nicht identisch mit der sich seit April 1930 einbürgernden Gewohnheit, über die Köpfe der Parteien hinweg eine Regierung von des Reichspräsidenten Gnaden zu ernennen, die dann einem mehr oder minder gutwilligen Reichstag vorgesetzt wurde<sup>18</sup>.

Daher hat Friedrich Ebert lediglich seine verfassungsmäßig verankerten Befugnisse ausgeschöpft, als er dieses Initiativrecht seit Juni 1920 immer stärker zur Geltung brachte. Voraussetzung dafür war ein Umstand, der sich durch die ganze

systeme im 19. und 20. Jahrhundert (Neue Historische Bibliothek, Edition Suhrkamp, Neue Folge 544, Frankfurt a.M. 1992) vor allem 121–140; Überblick über die Ergebnisse des Göttinger Projektes über die Milieubildung im katholischen, liberalen und konservativen Lager, das der Milieuforschung wesentliche Erkenntnisgewinne beschert hat, bei: *Peter Lösche, Franz Walter*, Katholiken, Konservative und Liberale: Milieus und Lebenswelten bürgerlicher Parteien in Deutschland während des 20. Jahrhunderts, in: *Geschichte und Gesellschaft* 26 (2000) 471–492.

<sup>16</sup> Wie sehr eine unter den Bedingungen einer segmentierten Gesellschaft forcierte politische Partizipation die parlamentarische Austragung von Interessengegensätzen erschwerte, ist jüngst noch einmal herausgestrichen worden von *Christoph Schönberger*, Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich, in: *Historische Zeitschrift* 272 (2001) 623–666.

<sup>17</sup> Eine überwältigende Fülle solcher Belege in dem instruktiven Aufsatz von *Boldt*, Stellung, insbesondere 24–28.

<sup>18</sup> Daß der Übergang zum System der Präsidialkabinette einen qualitativen Sprung darstellte, hat die Forschung einhellig hervorgehoben; hierzu vor allem *Kolb*, Weimarer Republik 211 ff.

übrige Geschichte der Weimarer Republik hindurch ziehen sollte: das Fehlen eindeutiger parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse<sup>19</sup>. Nicht nur, daß aufgrund der soziokulturellen Zersplitterung des Parteiensystems die absolute Mehrheit für eine Partei strukturell ausgeschlossen war – es gab zudem keine ideologisch festgefügtten Blöcke von Parteien, die Aussicht auf eine solche absolute Majorität besessen hätten. Daraus ergab sich eine verwirrende Fülle von Koalitionsmöglichkeiten – und genau dies eröffnete dem Reichspräsidenten enorme Gestaltungsmöglichkeiten, bei solchen uneindeutigen Konstellationen seine politischen Präferenzen durch die Steuerung des Prozesses der Regierungsbildung zum Ausdruck zu bringen. Ebert hat davon durchaus nachhaltigen Gebrauch gemacht<sup>20</sup> – allerdings immer unter der Maßgabe, auf diese Weise das unter so vielen Belastungen ins Leben gerufene republikanische Staatswesen zu stabilisieren. Im Bewußtsein um die Krisenanfälligkeit der jungen Republik setzte Ebert seine präsidentialen Befugnisse auf jenen Politikfeldern gezielt ein, denen er eine zentrale Bedeutung für die Existenz des neuen Staates beimaß<sup>21</sup>. Ebert wies damit dem Reichspräsidenten die strategische Aufgabe zu, durch energischen Einsatz von Führungskraft die Funktionsfähigkeit eines politischen Systems zu ermöglichen, das ohne Rückgriff auf eingeschlifene Traditionen sich erst noch finden und bewähren mußte.

Unter bestimmten Bedingungen konnte dieses Kalkül sogar in ein von Fachministern dominiertes Kabinett einmünden. Daher lohnt es sich, unter den hier maßgebenden strukturellen Gründen beim Zustandekommen der im November 1922 gebildeten Reichsregierung Cuno zu verweilen, die Heinrich August Winkler pointiert als „das erste, wenn auch verdeckte Präsidialkabinett der Weimarer Republik“<sup>22</sup> bezeichnet hat. Denn hier bündeln sich wie in einem Brennglas die strukturellen Besonderheiten des Weimarer Parteiensystems, die es dem Reichspräsidenten überhaupt erst ermöglichten, in ein politisches Schiedsrichteramt einzurücken: die Neigung der Parteien, um der Wahrung der Milieuinteressen willen sogar Regierungen zu stürzen, die über das kostbare Gut parlamentarischer Mehrheiten verfügten<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Siehe Möller, Weimar 184; vgl. dazu auch Bernd Hoppe, Von der parlamentarischen Demokratie zum Präsidialstaat. Verfassungsentwicklung am Beispiel der Kabinettsbildung in der Weimarer Republik (Schriften zur Verfassungsgeschichte 55, Berlin 1998) unter anderem 87.

<sup>20</sup> So auch das Fazit der summarischen Darlegungen von Klaus Megerle, Friedrich Ebert, die deutsche Sozialdemokratie und die Koalitionsfrage 1919–1925, in: Rudolf König, Hartmut Soell, Hermann Weber (Hrsg.), Friedrich Ebert und seine Zeit (München 1990) 131–145, hier 137 f.

<sup>21</sup> Eine ähnliche Betonung der „Führungsfunktion“ Eberts bei Ludwig Richter, Der Reichspräsident bestimmt die Politik und der Reichskanzler deckt sie: Friedrich Ebert und die Bildung der Weimarer Koalition, in: Kolb, Ebert 17–59, Zitat 42.

<sup>22</sup> Heinrich August Winkler, Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie (München 1993) 185; im folgenden zitiert: Winkler, Weimar.

<sup>23</sup> In Anlehnung an eine treffende Formulierung von Hans Boldt ließe sich daher etwas überspitzt behaupten, daß die Reichstagsfraktionen nicht die „parlamentarische Regierungsbil-

Denn wenige Wochen vor der Installierung der ersten verkappten Präsidialregierung hatten diejenigen Parteien, die unter dem Rubrum „Weimarer Koalition“ umstandslos zu systemtragenden Parteien gerechnet werden (SPD, Zentrum, DDP), den Verlust ihrer Reichstagsmehrheit bei der Reichstagswahl am 6. Juni 1920 dadurch wettmachen können, daß die SPD-Reichstagsfraktion einen erheblichen Zuwachs durch solche Mandatsträger erhielt, die im Juni 1920 noch auf dem Ticket der USPD in das Parlament gewählt worden waren. Die am 24. September 1922 förmlich beschlossene Fusion von SPD und USPD stärkte den republikanischen Block im Reichstag so sehr, daß die bisherige Minderheitsregierung unter Reichskanzler Joseph Wirth (Zentrum) seitdem auf eine solide numerische Mehrheit im Reichstag (289 von 459 Sitzen) hätte bauen können, wenn nicht die zentrifugalen Tendenzen des Parteiensystems just in diesem Moment die Brüchigkeit auch der „Weimarer Koalition“ offengelegt hätten. Mit der Wiederaufnahme eines Teils der 1917 von der SPD abgespaltenen Linksopposition wurden zum einen innerhalb der SPD diejenigen Kräfte gestärkt, die um der inneren Einheit der sozialistischen Arbeiterschaft willen ein gemeinsames Regieren mit der stark unter dem Einfluß industrieller Kreise stehenden „Deutschen Volkspartei“ (DVP) verwarfen. Umgekehrt war gerade diese DVP von den bürgerlichen Bestandteilen der „Weimarer Koalition“ im Juli 1922 in eine gemeinsame „Arbeitsgemeinschaft der verfassungstreuen Mitte“ aufgenommen worden, die kategorisch die Erweiterung der Reichsregierung um eben die Deutsche Volkspartei von der Sozialdemokratie verlangte. Der schroffe Aufeinanderprall lebensweltlich verfestigter Parteiinteressen sprengte die Regierung Wirth<sup>24</sup> und beförderte den Reichspräsidenten in jene Schlüsselposition, die er der gegenseitigen Paralyse der Milieuparteien verdankte.

Ebert griff den ihm zugespielten Ball auf, indem er erstmals ohne vorherige Konsultation mit den Parteien dem Parlament eine Reichsregierung vorsetzte, in der nicht weniger als vier der elf Minister parteilos waren und deren Kanzler den Reichstag vorher kein einziges Mal betreten hatte.

Außenminister Frederic von Rosenberg, Ernährungsminister Hans Luther, Verkehrsminister Wilhelm Groener und Schatzminister Heinrich Albert standen ohne parteipolitischen Rückhalt da; und der Reichskanzler Wilhelm Cuno selbst ging ebenfalls nicht aus der Mitte einer Partei hervor, sondern war als Generaldi-

dung, wohl aber den parlamentarischen Regierungssturz“ als ihre eigentliche Domäne betrachteten: *Boldt*, Stellung 28.

<sup>24</sup> Wie sehr die Beharrung auf Milieuinteressen eine flexible Koalitionspolitik erschwerte, hat jüngst nachdrücklich Ludwig Richter herausgearbeitet: *Ludwig Richter*, SPD, DVP und die Problematik der Großen Koalition, in: *Horst Möller, Manfred Kittel* (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland und Frankreich 1918–1933/40. Beiträge zu einem historischen Vergleich* (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 59, München 2002) 153–181, insbesondere 162ff. Zum Auseinanderbrechen der Regierung Wirth; vgl. weiterhin: *Heinrich August Winkler*, *Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924* (Berlin, Bonn 1984) 498–501; im folgenden zitiert: *Winkler*, *Stabilisierung*.

rektor der Hamburg-Amerikanischen Paketfahrt-Actiengesellschaft (HAPAG) Linie im wahrsten Sinne des Wortes ein Wirtschaftskapitän.

Ebert nutzte den ihm zugefallenen Spielraum auch, um auf demjenigen Politikfeld personalpolitische Weichenstellungen vorzunehmen, das er für das Überleben der Weimarer Republik als schicksalhaft einstufte: der Außenpolitik. Erkennbar war dies allein schon daran, daß der Reichspräsident die Kabinettsrunden immer dann mit seiner Anwesenheit beehrte, wenn wichtige außenpolitische Fragen auf der Tagungsordnung standen. Auf diese Weise wurden die Kabinettsitzungen offiziell zu sogenannten Ministerratssitzungen aufgewertet<sup>25</sup>.

Ebert verstand sein Engagement in außenpolitischen Fragen als unerläßlichen Beitrag für die Stabilisierung der zerbrechlichen Republik von Weimar. Denn die im Friedensvertrag von Versailles unregelte Frage der Reparationen lastete schwer auf der Republik und drohte sie mehr als einmal gerade in den heiklen Jahren 1922 und 1923 aus den Angeln zu heben. Den politischen Schlüssel zur Bewältigung der reparationspolitischen Folgen des Weltkrieges erblickte der Reichspräsident dabei in den Vereinigten Staaten von Amerika. Ebert besaß ein feines Gespür für die außenpolitische Dimension, die der finanziellen Verflechtung zwischen amerikanischen Privatbanken und deren alliierten Schuldner in bezug auf eine solche Lösung anhaftete. Nicht zuletzt sein regelmäßiger Verkehr mit führenden Wirtschaftsvertretern, allen voran Hugo Stinnes<sup>26</sup>, dürfte ihn darin bestärkt haben, daß der Zusammenhang zwischen den interalliierten Schulden und den Reparationsansprüchen an Deutschland der strategische Ansatzpunkt war, um reparationspolitischen Druck vom Deutschen Reich wegzunehmen und damit nicht nur dessen außenpolitische Handlungsfähigkeit, sondern vor allen Dingen die Überlebenschancen der jungen Republik zu erhöhen.

In diesem Sinne betrieb Ebert schon im Februar 1922 energisch die Ernennung des engen Krupp-Mitarbeiters Otto Wiedfeldt zum deutschen Botschafter in Washington und setzte sich sogar persönlich bei Gustav Krupp von Bohlen für die Freigabe von dessen Mitarbeiter für diesen Botschafterposten ein<sup>27</sup>. Die sich daraus ergebende strategische Option für eine Westorientierung der deutschen Außenpolitik hatte allerdings mit erheblichen Widerständen bei den außenpoliti-

<sup>25</sup> Hierzu siehe *Walter Mühlhausen*, Das Büro des Reichspräsidenten in der politischen Auseinandersetzung, in: *Kolb*, Ebert 61–107, hier 83–85.

<sup>26</sup> Diese Kontakte sind bislang noch nicht systematisch verfolgt worden; wichtige Hinweise finden sich allerdings in der großen Darstellung von *Gerald D. Feldman*, Hugo Stinnes. Biographie eines Industriellen 1870–1924 (München 1998) vor allem 773 und 791. Mit dem einflußreichen Ruhrindustriellen Hugo Stinnes dürfte sich der Reichspräsident im Monatsrhythmus getroffen haben.

<sup>27</sup> Bezeichnenderweise berief er sich dabei auch auf das übereinstimmende Urteil der Wirtschaftsführer: „Diese meine Auffassung wird von sehr vielen führenden Industriellen und Bankleuten des Reiches geteilt“: Ebert an Gustav Krupp von Bohlen, 24. Februar 1922, abgedruckt in: *Ernst Schröder*, Otto Wiedfeldt als Politiker und Botschafter der Weimarer Republik. Eine Dokumentation zu Wiedfeldts 100. Geburtstag am 16. August 1971, in: *Beiträge zur Geschichte von Stadt und Stift Essen* 86 (1971) 193f.; im folgenden zitiert: *Schröder*, Wiedfeldt.

schen Eliten zu kämpfen. Ebert mußte daher den ohne sein Zutun erfolgten Abschluß des Vertrages von Rapallo mit Sowjet-Rußland ( 16. April 1922 ) als Schlag ins Gesicht auffassen, weil dieses Arrangement mit dem Ursprungsland der Weltrevolution ein aus seiner Sicht falsches Signal an die Adresse des Westens aussandte und dadurch die deutschen Erfolgchancen für eine befriedigende Regelung der Reparationsfrage ernsthaft beeinträchtigte<sup>28</sup>. Die politische Brückierung<sup>29</sup> des Reichspräsidenten durch die deutsche Verhandlungsdelegation in Genua blieb nicht ohne Folgen. Denn Ebert nutzte die nächste sich bietende Gelegenheit, sich stärker denn je in die Außenpolitik einzuschalten mit dem einem Reichspräsidenten dafür zu Gebote stehenden Mittel der Personalauswahl: nämlich bei der Ernennung eines dem Reichspräsidenten außenpolitisch genehmen Nachfolgers jenes Reichskanzlers Wirth, der ein ausgesprochener Exponent der Rapallo-Politik gewesen war<sup>30</sup>.

Und so muß denn Eberts Entscheidung für den bis dahin politisch kaum hervorgetretenen Direktor der HAPAG, Wilhelm Cuno, vor allem im Lichte dieses außenpolitischen Kalküls gesehen werden. Cuno sollte aufgrund der engen Geschäftsbeziehungen seines Unternehmens über den „Großen Teich“ vor allem die Kontakte in die USA pflegen und dort den Boden für eine politisch befriedigende Lösung der Reparationsfrage ebnen helfen<sup>31</sup>. Auch wenn sich Cuno mit dieser Aufgabe hoffnungslos überfordert zeigte, hatte die Bestellung eines Wirtschaftsführers und Amerikaexperten an die Spitze des Reichskanzleramtes für den Reichspräsidenten nichts von ihrer inneren Logik eingebüßt. Und daher war es nicht verwunderlich, daß Ebert nach dem Rücktritt von Cunos Nachfolger Stresemann ernsthaft mit einer Neuauflage eines von Fachministern geprägten Kabi-

<sup>28</sup> Eberts Reaktion auf den Vertragsabschluß von Rapallo wies genau auf diesen Zusammenhang hin: „Beurteile Lage in Einklang mit hiesigen maßgebenden Persönlichkeiten sehr ernst, insbesondere im Hinblick auf Reparationsfrage, in der man nach wie vor die Zentralfrage erblickt“: Telegramm Eberts an die deutsche Verhandlungsdelegation, 19. April 1922, abgedruckt in: *Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945*. Serie A: 1918–1925, Bd. 6 (Göttingen 1988) 139.

<sup>29</sup> Ebert hatte der deutschen Verhandlungsdelegation für Genua auf einer Sitzung des Ministerrates am 5. April 1922 noch eingeschärft, „daß, wenn in Genua konkrete Abreden in Frage ständen, die Delegation vorher mit ihm und den hiesigen Kabinettsmitgliedern sich verständigen müßte“: *Akten der Reichskanzlei. Die Kabinette Wirth I und II*. Bd. 2 (Boppard 1973) 678.

<sup>30</sup> Zum Zerwürfnis zwischen Ebert und Wirth wegen dessen Ostorientierung vgl. die meinnungsfreudige Studie von *Heinrich Küppers*, Joseph Wirth. Parlamentarier, Minister und Kanzler der Weimarer Republik (Historische Mitteilungen, Beiheft 27, Stuttgart 1997) 163.

<sup>31</sup> Wie wichtig Cunos Amerikabeziehungen für seine Ernennung zum Reichskanzler waren, geht u. a. hervor aus: *Ernst Schröder*, Wiedfeldt und die Seeckt-Ebertschen Direktoriumpäne des Jahres 1923, in: *Das Münster am Hellweg* 19 (1966) 129–141, hier 131; *Gerhard A. Ritter*, Der Kaiser und sein Reeder. Albert Ballin, die HAPAG und das Verhältnis von Wirtschaft und Politik im Kaiserreich und in den ersten Jahren der Weimarer Republik, in: *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte* 42 (1997) 137–162, hier 158–161; *Hermann Josef Rupieper*, The Cuno Government and Reparations 1933–1923 (Studies in Contemporary History 1, Den Haag 1979) 15.

netts mit einem amerikaerfahrenen Experten an der Spitze liebäugelte. Einer der dafür vorgesehenen Kandidaten, Heinrich Albert, hatte schon in der Regierung Cuno als Schatzminister Regierungserfahrung sammeln können – und vor allen Dingen prädestinierten ihn seine USA-Kontakte für diese Aufgabe<sup>32</sup>.

Doch der Wunschkandidat Eberts war der von ihm höchstpersönlich als Botschafter für die USA ausgesuchte ehemalige Krupp-Direktor Otto Wiedfeldt. Wiedfeldt sollte als Kanzler und Außenminister einer Regierung angehören, die sich noch weiter als die Regierung Cuno gegenüber dem Parlament verselbständigen und die exekutiven Vollmachten bei sich konzentrieren sollte. Man kann die antiparlamentarische Stoßrichtung einer so angelegten Regierung – „ein kleines Kabinett mit Direktoriums-Charakter und Ausnahme-Vollmachten“<sup>33</sup> – aber nur nachvollziehen, wenn man zum einen die im November 1923 eskalierende schwere Existenzkrise<sup>34</sup> der Weimarer Republik, zum anderen die außenpolitische Ratio der Wiedfeldt-Lösung in Rechnung stellt. Denn getreu der Ebertschen Maxime, „Amerika aus seiner Lethargie Europa gegenüber zur Bewegung zu bringen“<sup>35</sup>, personifizierte Wiedfeldt für den Reichspräsidenten die Idealbesetzung für diese vorrangige Aufgabe.

Allerdings erteilte Wiedfeldt dem Reichspräsidenten eine Absage, womit sich die Direktoriumspläne endgültig erledigten. Doch der Reichspräsident verfügte neben seinem Initiativrecht bei der Regierungsbildung noch über eine weitere Kernkompetenz, die er seit Ende 1922 mehr und mehr ausreizte: die Befugnis zum Erlass gesetzesvertretender Notverordnungen gemäß Artikel 48 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung. Auch hier läßt sich konstatieren, daß Ebert von dieser Möglichkeit ohne Scheu kraftvollen Gebrauch machte und am Ende seiner Amtszeit nicht weniger als 136 dieser Notverordnungen unterzeichnet hatte. Aber auch hier gilt der Befund, daß der Einsatz dieses Instrumentes keineswegs das Verfassungsgefüge aus den Angeln heben und den Reichstag zu einem nebensächlichen

<sup>32</sup> Heinrich Albert hatte von 1914 bis 1917 als Handelsattaché bei der deutschen Botschaft in den USA zugebracht, nach Kriegsende als Unterstaatssekretär und später als Staatssekretär in der Reichskanzlei das politische Geschäft von innen kennengelernt und war dabei in das Gesichtsfeld des Reichspräsidenten geraten. Nach dem Ende der Regierung Cuno 1923 profilierte sich Albert als einer der auf die USA spezialisierten deutschen Wirtschaftsanwälte, welche die wichtigsten Transaktionen amerikanischer Unternehmen in Deutschland abwickelten. Im Mai 1932 übernahm er für anderthalb Jahre die Generaldirektion des in Bremen angesiedelten Norddeutschen Lloyd; über ihn, der eine hochinteressante Karriere an der Schnittstelle von Wirtschaft und Politik machte, existieren bislang nur bruchstückhafte Informationen. Ein treffendes Kurzportrait in: Der neue Generaldirektor des Norddeutschen Lloyd, in: Der Ring 5 (1932) 348; vgl. auch die knappen Angaben in: Degeners, Wer ist's? (Berlin 1935) 11.

<sup>33</sup> Schreiben des Chefs der Heeresleitung, Generaloberst Hans von Seeckt, an Wiedfeldt, 4. November 1923, abgedruckt in: *Akten der Reichskanzlei. Die Kabinette Stresemann I und II*. Bd. 2 (Boppard 1978) 1215. Seeckt berief sich in diesem Schreiben ausdrücklich darauf, daß er „nicht nur mit Wissen, sondern auf Wunsch des Reichspräsidenten“ diese Anfrage an Wiedfeldt gerichtet habe, ebd.

<sup>34</sup> Dazu ausführlich Winkler, Stabilisierung 648–680.

<sup>35</sup> Ebert an Krupp von Bohlen, 24. Februar 1922, abgedruckt bei Schröder, Wiedfeldt 193.



Verfassungsorgan degradieren sollte. Die Stabilisierung eines angeschlagenen und mehr als verletzlichen Gemeinwesens war die oberste Prämisse der Handhabung der präsidialen Vollmachten. Ebert wußte sich hierbei einig mit den Reichsregierungen, auf deren Initiative hin der Reichspräsident seine Kompetenzen einsetzte – und er hütete sich bewußt davor, den Reichstag politisch zu entmündigen, indem er – wie es unter seinem Nachfolger Hindenburg ab Mitte 1930 mehrfach praktiziert wurde – vom Parlament bereits verworfene Gesetzesentwürfe mit Hilfe von Artikel 48 in Kraft setzte<sup>36</sup>.

### III.

In außergewöhnlichen Situationen schreckte Reichspräsident Ebert auch nicht vor dem Einsatz unkonventioneller Mittel zurück, um als Lebensretter der Republik zu fungieren. Aber Ebert verstand sich nicht nur als Nothelfer dieses Staatswesens. Er verfügte auch über ein strategisches Konzept, um dessen gesellschaftliches Fundament zu verbreitern: die Heranführung der gemäßigten Rechten an den neuen Staat. Damit trafen sich seine Intentionen mit denen des DVP-Vorsitzenden Gustav Stresemann, dem es gelang, seine Partei allmählich mit dem neuen Staatswesen so auszusöhnen, daß die Deutsche Volkspartei schon im Juni 1920 erstmals Regierungsverantwortung übernahm und überdies sich sogar unter dem Kanzler Stresemann für einige Monate im Sommer 1923 zum breitest möglichen Regierungsbündnis unter Einschluß der Sozialdemokratie in Form einer Großen Koalition verband.

Die Rolle des Reichspräsidenten als Brückenbauer schlug sich nicht allein auf dem Felde des Aushandeln von Koalitionen nieder. Mindestens ebenso wichtig war, daß der Reichspräsident sein Amt auch in symbolpolitischer Hinsicht zur Geltung brachte. Als überparteiliches Staatsoberhaupt war der Reichspräsident wie geschaffen dafür, in dieser kulturell so gespaltenen Gesellschaft gerade in den emotional enorm befrachteten Symbolfragen Integration anzustreben.

In der heiklen Flaggenfrage wurde Ebert bereits im April 1921 mit der Absicht initiativ, das alte und das neue Deutschland soweit wie möglich symbolpolitisch zu versöhnen. Denn er erließ am 11. April 1921 eine „Verordnung über die deutschen Flaggen“, welche auf der Basis strenger Parität zwischen Schwarz-Rot-Gold und Schwarz-Weiß-Rot insgesamt zehn Flaggen festlegte, wobei die Nationalflagge und weitere Dienstflaggen allein auf Schwarz-Rot-Gold zurückgriffen, allerdings beispielsweise Handelsflagge oder Reichskriegsflagge auf den alten Farben beruhten<sup>37</sup>. Dieses breite Flaggenangebot unter Einschluß der kaiserlichen

<sup>36</sup> Die intensivste Durchleuchtung dieser Frage bei: *Ludwig Richter*, Das präsidiale Notverordnungsrecht in den ersten Jahren der Weimarer Republik. Friedrich Ebert und die Anwendung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung, in: *Kolb*, Ebert 207–257, insbesondere 255 ff.

<sup>37</sup> Vgl. die einschlägige Studie von *Bernd Buchner*, Um nationale und republikanische Iden-

Farben offerierte den emotional und kulturell noch in der Monarchie beheimateten Kräften eine symbolische Anschlußmöglichkeit an den neuen Staat.

Ebert wußte gleichfalls um das integrative Potential des Deutschlandliedes, welches er am 11. August 1922, am Verfassungstag, zur Nationalhymne der deutschen Republik erklärte. Damit traf er den emotionalen Nerv speziell der gemäßigten Rechten, für welche das Deutschlandlied ein Stück emotionale Heimat darstellte. Zugleich eignete es sich zur Anknüpfung an die deutsche Nationalbewegung des 19. Jahrhunderts durch die besondere Hervorhebung der dritten Strophe und taugte damit auch für die demokratische Republik als symbolisches Aushängeschild<sup>38</sup>. Speziell bei der Deutschen Volkspartei verfehlten diese symbolpolitischen Angebote ihren Zweck nicht. So erklärte der DVP-Parteivorsitzende Gustav Stresemann auf der Sitzung des Zentralvorstandes seiner Partei am 7. Juli 1923 im Namen seiner Partei: „Wir werden ihm [Reichspräsident Ebert, d. Verf.] nicht vergessen, daß er das Deutschlandlied zu unserem Nationallied gemacht hat. (lebhaft Zustimmung)“<sup>39</sup>.

In dieses Integrationskalkül schloß der Reichspräsident sogar die Deutschnationale Volkspartei (DNVP) ein, die sich seit 1924 zögerlich und in Schlangelinien der Republik anzunähern begann, ohne ihre systemsprengenden Ziele allerdings ad acta zu legen. Staatspolitisch dürfte Ebert dieses allmähliche Zugehen des preußisch-protestantisch geprägten Konservatismus auf den existierenden Staat begrüßt haben. Allerdings machte Ebert mit seinen präsidentialen Machtmitteln unmißverständlich klar, daß die Deutschnationalen nur dann regierungsfähig waren, wenn sie vor allen Dingen die außenpolitischen Fundamente nicht antasteten und von ihrer blinden Fundamentalopposition gegen den Versailler Vertrag abließen. Darin artikulierte der Reichspräsident zugleich die aus seiner Sicht überragende Bedeutung der außenpolitischen Stabilisierung der Republik insbesondere auf dem Feld der Reparationspolitik.

Der politische Lackmustest für die Regierungsfähigkeit der Deutschnationalen war denn auch ihre Haltung zur vorläufigen Regelung der Reparationsfrage, nämlich den Dawes-Gesetzen, die am 29. August 1924 im Reichstag zur Abstimmung

tität. Die deutsche Sozialdemokratie und der Kampf um die politischen Symbole in der Weimarer Republik (Politik- und Gesellschaftsgeschichte 57, Bonn 2001) hier 86–88.

<sup>38</sup> Vgl. ebd. 134–137.

<sup>39</sup> Stresemanns Äußerung findet sich in: *Eberhard Kolb, Ludwig Richter* (Bearb.), *National-liberalismus in der Weimarer Republik. Die Führungsgremien der Deutschen Volkspartei 1918–1933* (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 3, Bd. 9, Düsseldorf 1999) 468; vgl. auch eine ähnlich lautende Aussage des Vorsitzenden der preußischen Landtagsfraktion der DVP, von Campe, auf der Sitzung des DVP-Zentralvorstandes, 24. September 1922, ebd. 454. Stresemanns Nachruf auf Ebert hob genau auf diesen Punkt ab: „Die Zurückhaltung, mit der wir früher dem Reichspräsidenten gegenüberstanden ..., schmolz an jenem 11. August dahin, als der Reichspräsident den Entschluß faßte, das *Deutschlandlied* aus der parteipolitischen Fehde herauszuheben und es wieder zum Liede der Deutschen zu machen“: dieser Nachruf in: *Gustav Stresemann, Vermächtnis. Der Nachlaß in drei Bänden*, Bd. 2 (Berlin 1932) 40; im folgenden zitiert: *Stresemann, Vermächtnis*.

standen und deren Herzstück, das Reichsbahngesetz, eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit benötigte. Die stärkste dem Reichspräsidenten hier zu Gebote stehende Waffe, um die Deutschnationalen, die nach der Reichstagswahl vom 4. Mai 1924 mit Hilfe von Abgeordneten des Landbundes erstmals zur stärksten Reichstagsfraktion avanciert waren, auf staatspolitischen Kurs zu zwingen, war seine Drohung mit der Auflösung des Reichstages. Diese gezielte Anwendung des Druckmittels Reichstagsauflösung verfehlte ihre Wirkung nicht und dürfte nicht unmaßgeblich dazu beigetragen haben, daß ein genügend großer Teil der Deutschnationalen am 29. August 1924 den Dawes-Gesetzten zur Annahme verhalf<sup>40</sup>. Damit war zugleich Eberts Kalkül aufgegangen, ein ökonomisches Eigeninteresse führender Wirtschaftskreise in den USA an Deutschland zu wecken<sup>41</sup>. Nach diesen Vorgaben lag es durchaus auf der Linie Eberts, daß in dem zwölften Kabinett seiner Amtszeit, in dem am 15. Januar 1925 gebildeten Kabinett unter dem parteilosen Reichskanzler Hans Luther, erstmals auch deutschnationale Minister – und zwar in der ansehnlichen Zahl von gleich dreien – vertreten waren. Und weil sich die Parteien wieder einmal aus eigener Kraft nicht auf eine Regierung hatten verständigen konnten, bedurfte es des heilsamen Drucks des Reichspräsidenten, damit dieses Kabinett gebildet werden konnte. Speziell Zentrumspartei und DVP warteten förmlich darauf, daß der Reichspräsident in die Bresche sprang – der von den Parteien zu entrichtende Preis bestand darin, daß Ebert einen parteilosen Fachmann mit der Regierungsbildung beauftragte, der ganz im Sinne Eberts danach trachtete, die Position der Regierung gegenüber den Koalitionsfraktionen aufzuwerten<sup>42</sup>.

#### IV.

Alles in allem hat Ebert seine präsidentialen Befugnisse auf jenen Politikfeldern energisch eingebracht, von denen das Überleben des neuen Staates abhing und auf denen bislang keine oder nur ungenügende Erfahrungen gesammelt worden waren. Das mühsame Geschäft der Regierungsbildung unter maßgeblicher Beteiligung der Parteien, das im Kaiserreich nie trainiert worden war, funktionierte ohne präsidentiale Anschubhilfe selten. Und auch das außenpolitische Engagement des Reichspräsidenten diente dazu, daß das Deutsche Reich sich auf einem ungewohnten Terrain – der Bewältigung eines verlorenen Krieges – allmählich zurecht fand.

<sup>40</sup> Die Wirkung der Auflösungsvollmacht des Reichspräsidenten betont *Michael Stürmer*, *Koalition und Opposition in der Weimarer Republik 1924–1928* (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 36, Düsseldorf 1967) 67 f.; im folgenden zitiert: *Stürmer*, *Koalition*.

<sup>41</sup> Zur USA-Komponente des Dawes-Abkommens generell vgl. *Peter Krüger*, *Die Außenpolitik der Republik von Weimar* (Darmstadt 21993) 243–247.

<sup>42</sup> Vgl. *Stürmer*, *Koalition* 84–89 sowie *Hoppe*, *Parlamentarische Demokratie* 144–149.

Doch waren seiner Präsidialgewalt aus drei Gründen Grenzen gesetzt, die dann besonders ins Auge springen, wenn man sie mit den erweiterten Handlungsspielräumen seines Amtsnachfolgers Hindenburg vergleicht. Die erste Grenze war eine selbstgezogene – er überließ die bewaffnete Macht weitgehend sich selbst und schöpfte nicht auch nur annähernd die aus dem präsidialen Oberbefehl über die Streitkräfte erwachsenden Möglichkeiten aus. Aufgrund seiner lebensweltlichen Ferne zum Militär verordnete sich Ebert hier äußerste Zurückhaltung und ließ dafür den Chef der Heeresleitung, Generaloberst von Seeckt, weitgehend unbelehrt schalten und walten<sup>43</sup>.

Wichtiger war jedoch, daß der Ebertschen Reichspräsidentschaft jene direktdemokratische Legitimation ermangelte, welche einem volksgewählten Reichspräsidenten eine vom Parlament und damit den politischen Parteien unabhängige Legitimationsquelle verschaffte, von der aus ein mit plebiszitärem Öl gesalbter Reichspräsident die in der Weimarer Verfassung angelegten Formen der repräsentativen Demokratie beschneiden konnte<sup>44</sup>. Ebert hatte sein Amt nicht durch Volkswahl, sondern aus den Händen des Parlamentes und damit der darin den Ausschlag gebenden Parteien empfangen. Am 11. Februar 1919 hatte ihn die Nationalversammlung mit großer Mehrheit zum vorläufigen Reichspräsidenten gewählt. Die in Artikel 41 der Reichsverfassung vorgesehene Volkswahl blieb ihm verwehrt, weil der Reichstag mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit am 24. Oktober 1922 seine Amtszeit auf parlamentarischem Wege bis zum 30. Juni 1925 verlängert hatte.

Ebert hingegen hatte seit 1920 verstärkt auf eine Volkswahl gedrängt, um die Stellung des Reichspräsidenten gegenüber den Parteien zu stärken und einen Anspruch auf Weisungsbefugnis begründen zu können. Doch schwangen sich die Parteien zu Herren des Verfahrens auf, indem sie Ebert die Volkswahl verweigerten und in eigener Machtbefugnis auf parlamentarischem Wege eine Verlängerung der Amtszeit des noch von der Nationalversammlung gewählten Reichspräsidenten bis zum 30. Juni 1925 beschlossen. Die Parteien konnten die Steuerung des Verfahrens zur Reichspräsidentenwahl in Eigenregie betreiben, weil sie mit dem Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten (4. Mai 1920) die Entscheidung über den Termin einer Volkswahl des Reichspräsidenten in die Zuständigkeit des Reichstags und nicht des vorläufigen Reichspräsidenten gelegt hatten<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Dazu grundlegend *Heinz Hürten*, Reichspräsident und Wehrpolitik. Zur Praxis der Personalauslese, in: *Kolb*, Ebert 189–206, vor allem 205; siehe auch das Schreiben des Obersten und späteren Feldmarschalls Erich von Manstein an seine Frau, 18. Februar 1924 (Privatbesitz).

<sup>44</sup> Auf das in der Weimarer Reichsverfassung angelegte Spannungsverhältnis zwischen plebiszitären und repräsentativen Demokratievorstellungen geht ausführlich ein *Gusy*, Weimarer Reichsverfassung, u. a. 90 ff.

<sup>45</sup> Hierzu ausführlich *Eberhard Kolb*, Friedrich Ebert: Vom „vorläufigen“ zum definitiven Reichspräsidenten. Die Auseinandersetzung um die „Volkswahl“ des Reichspräsidenten 1919–1922, in: *Kolb*, Ebert 109–156, insbesondere 140–146; im folgenden zitiert: *Kolb*, Volkswahl. Vgl. auch die aufschlußreiche Äußerung des Reichskanzlers Wirth auf der Kabinettsitzung vom 21. Juni 1922: Ebert dränge darauf, seine Wahl zum endgültigen Reichsprä-

Zudem wurde das am 24. Oktober 1922 vom Reichstag angenommene verfassungsändernde Gesetz auch Gegenstand eines typisch parteipolitischen Tauschgeschäfts, das vor allen Dingen von Gustav Stresemann und seiner Deutschen Volkspartei angestoßen wurde. Gegen den erklärten Willen Eberts verwehrten ihm die Parteien die plebiszitäre Legitimation, indem sie den Reichstag und damit die politischen Parteien zum Souverän über die Besetzung des Präsidentenamtes erhoben<sup>46</sup>. Für die Deutsche Volkspartei war die Zustimmung zu diesem Gesetz die Eintrittskarte in die nächste Reichsregierung – und dieses Kalkül ging nach dem Sturz der Regierung Wirth auch auf<sup>47</sup>.

Bei Stresemann verbargen sich dahinter allerdings nicht nur parteitaktische, sondern auch prinzipielle Erwägungen. Denn Stresemann verkörperte den Typus des Parteipolitikers, der sich als Gegengewicht zur Präsidialgewalt verstand und deswegen alles in seiner Macht Stehende unternahm, um die Stellung der Parteien und damit auch die der von den Parteien in die jeweiligen Regierungen abgesandten Minister gegenüber dem Reichspräsidenten zu stärken. In konsequenter Fortsetzung dieser Einstellung setzte Stresemann bei der nach Ablauf der Amtszeit Eberts fälligen ersten Volkswahl eines Reichspräsidenten (die durch den plötzlichen Tod des Amtsinhabers um einige Wochen vorgezogen werden mußte) alle Hebel in Bewegung, um das Verfahren der Kandidatenauswahl nicht aus den Händen der Parteien und insbesondere seiner Partei zu geben.

Nicht zuletzt deswegen forcierte Stresemann energisch die Kandidatur seines Parteifreundes Jarres für den ersten Wahlgang der Reichspräsidentenwahl, der von einem Ausschuß rechtsgerichteter Parteien und Organisationen (Loebell-Ausschuß) nominiert wurde und am 29. März 1925 mit 38,8% der abgegebenen Stimmen ein durchaus respektables Ergebnis einfuhr, mit dem er fast 10% vor dem zweitplazierten Kandidaten lag. Aber mit der Aufstellung von Jarres hatte Stresemann zugleich eine mögliche Sammelkandidatur aller bürgerlichen Kräfte (BVP, DVP, DDP und Zentrum) verhindert, die nahe daran gewesen waren, sich auf die Person des der DDP angehörenden Reichswehrministers Otto Geßler zu verständigen. Stresemann torpedierte durch sein Veto die Nominierung Geßlers<sup>48</sup> und damit die nahezu sichere Wahl dieses Kompromißkandidaten zum Reichs-

sidenten nicht „länger hinauszuschieben. Es müsse aber darauf gesehen werden, daß in dieser Frage die Regierung die Initiative behalte“. Der Reichskanzler regte daher an, diese Frage zum Gegenstand von Besprechungen der Parteiführer zu machen: *Die Kabinette Wirth* 894.

<sup>46</sup> Vgl. insbesondere die in dieser Hinsicht mehr als aufschlußreiche Stellungnahme Stresemanns auf der entscheidenden Parteiführerbesprechung vom 16. Oktober 1922: „Verantwortung trüge der Reichstag, nicht der RP [Reichspräsident, d. Verf.], von dem man wisse, daß er die Neuwahl angestrebt habe“, ebd. 1128. Die SPD konnte sich mit ihrem Vorstoß zugunsten einer Volkswahl Eberts gegenüber den anderen Parteien nicht durchsetzen.

<sup>47</sup> Hierzu ausführlich *Kolb*, Volkswahl, insbesondere 148–155.

<sup>48</sup> Vgl. dazu die entsprechenden Dokumente in *Stresemann*, Vermächtnis, Bd. 1, 43–46; siehe auch die korrekte Darstellung des Betroffenen: *Otto Geßler*, Reichswehrpolitik in der Weimarer Zeit (Stuttgart 1958) 335; im folgenden zitiert: *Geßler*, Reichswehrpolitik. Vgl. weiterhin *Heiner Möllers*, Reichswehrminister Otto Geßler (Europäische Hochschulschriften, Reihe III, 794, Frankfurt 1998) 296–300; im folgenden zitiert: *Möllers*, Geßler.

präsidenten. Aber auch gegenüber der nun vom Loebell-Ausschuß favorisierten Präsentation eines neuen Kandidaten, dessen Mythos die für einen Wahlsieg erforderliche Mobilisierung der unentschlossenen Wähler bewirken sollte, stand Stresemann aus denselben prinzipiellen und parteitaktischen Gründen ablehnend gegenüber: Den Rechtsparteien sollte nicht die Kontrolle über das Reichspräsidentenamt dadurch entgleiten, daß sie den Volkshelden Hindenburg aufstellten, obschon dieser zweifellos wesentlich bessere Wahlchancen als Jarres besaß.

Folglich hat Stresemann mit allen ihm zu Gebote stehenden subtilen Mitteln auf Hindenburg persönlich einzuwirken versucht, daß dieser seine Bereitschaft zur Kandidatur zurückzog – und fast hätten diese Störmanöver auch den erwünschten Erfolg gebracht. Stresemann bot im Loebell-Ausschuß alle seine Bataillone gegen die Hindenburg-Kandidatur auf<sup>49</sup> und ließ sogar den Hindenburg besonders nahestehenden Hannoveraner Stadtdirektor Heinrich Tramm intervenieren, der Hindenburgs weiche Stellen aus langjährigem Kontakt bestens kannte und durch einen Besuch in Hindenburgs Haus am 6. April 1925 den innerlich zögernden Generalfeldmarschall fast noch umgestimmt hätte<sup>50</sup>.

Unter systematischen Gesichtspunkten betrachtet verkörpert Stresemann den konkurrierenden Gestaltungsanspruch des Parteiführers, der unabdingbar ist, damit parlamentarische Gewalt auf der einen und präsidiale Gewalt auf der anderen Seite sich die Balance halten. Mit seinem ausgeprägten Machtinstinkt, gepaart mit Verantwortungsgefühl für das Staatswesen, überschreitet Stresemann die ansonsten von den Milieupolitikern selbst gesetzten Grenzen taktischer Beweglichkeit. Solange dem Reichspräsidenten auf Seiten der Parteien ein ebenbürtiger Gegenspieler gegenüberstand, waren der Präsidialgewalt unter den Bedingungen eines halbwegs funktionierenden Parlamentarismus bestimmte Grenzen gesetzt – dies galt für die Reichspräsidenschaft Eberts ebenso wie die Hindenburgs.

Stellt man diese Grenzen der Ausübung der Präsidialgewalt in Rechnung, dann wird man Ebert geradezu als Idealbesetzung für das Amt des Reichspräsidenten in einer zerrissenen und fragmentierten Gesellschaft einstufen können<sup>51</sup>. Angesichts

<sup>49</sup> Sehr eindrückliche Schilderung dieser Vorgänge im 14seitigen Erfahrungsbericht des am Zustandekommen der Hindenburg-Kandidatur beteiligten deutschnationalen Landtagsabgeordneten Schlang-Schöningen, 7. September 1926, Fundort: Nachlaß Otto von Feldmann (in Privathand). Der Hindenburg persönlich nahestehende Otto von Feldmann, Vorsitzender des DNVP-Landesverbandes Hannover, trug systematisch alle ihm zugänglichen Quellen über die Genese der Hindenburg-Kandidatur zusammen; diese flossen weitgehend ein in die Schilderung bei: *Dieter von der Schulenburg*, *Welt um Hindenburg*. Hundert Gespräche mit Berufenen (Berlin 1935) 57–68. Diese Quelle wird nicht ausgeschöpft in der ansonsten weitgehend zuverlässigen Darstellung von *Hanns-Jochen Hauss*, *Die erste Volkswahl des deutschen Reichspräsidenten* (Kallmünz 1965) hier 93–101 zu den Störmanövern der DVP.

<sup>50</sup> Näheres hierzu in dem Erfahrungsbericht Schlanges und in einer „Aufzeichnung des Landrats Clemens Grafen von Wedel in Hannover über die Vorgänge vor der Reichspräsidentenwahl des Generalfeldmarschalls v. Hindenburg“, die ebenfalls für die Dokumentensammlung Feldmanns bestimmt war; Fundort: Nachlaß Otto von Feldmann; siehe auch die knappen Angaben bei *Hauss*, ebd. 95.

<sup>51</sup> An dieser Stelle müßte die anderslautende Einschätzung bei *Lehnert*, *Weimarer Republik* 273, korrigiert werden.

ihrer politischen und soziokulturellen Handicaps verlangte die Weimarer Republik nach einem starken Reichspräsidenten, der mit Augenmaß seine Kompetenzen immer dort zur Geltung brachte, wo es um die Herstellung eines möglichst breiten Konsenses und den Ausgleich politischer Gegensätze ging. Als ein solcher Schiedsrichter und Moderator hat sich Ebert mit beträchtlichem Erfolg profiliert – und diese Integrationsaufgabe erforderte, daß er auch seine politische Herkunftswelt hinter sich ließ. Ebert gelang im Unterschied zu den allermeisten Weimarer Politikern die politische Verpuppung vom Milieupolitiker zum Staatsmann, auf den seine Partei keine exklusiven Besitzansprüche mehr anmelden konnte, weil er in den Besitz des ganzen Staates übergegangen war.

## V.

Mit dem Amtsantritt Paul von Hindenburgs im Jahre 1925 hielt eine grundlegende qualitative Veränderung der Präsidialgewalt Einzug, die man auf den Begriff „Charismatisierung der Präsidialgewalt“ bringen kann. Denn mit dem Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg wählte die Mehrheit des deutschen Volkes bei der ersten Volkswahl des Reichspräsidenten einen Mann in das höchste Amt der Republik, der seit seinem Sieg von Tannenberg im Sommer 1914 zu einem lebenden Mythos geworden war und diese mythische Übersteigerung seiner Person im Ersten Weltkrieg gezielt zu genuin politischen Zwecken ausgebeutet hatte. Hindenburgs Charisma beruhte in erster Linie darauf, daß er die integrativen Erwartungen einer gespaltenen Gesellschaft wie ein Schwamm aufsog und sich als ideale Projektionsfläche für einen ganzen Satz kollektiv geteilter sinnstiftender Zuschreibungen auch durch eine geschickte Selbstinszenierung anbot<sup>52</sup>. Hindenburg konnte in diese Funktion einer symbolischen Repräsentation der fragilen nationalen Identität schlüpfen, weil er seit Tannenberg nicht zuletzt durch eigenes Zutun mythisch überhöht wurde<sup>53</sup>. Dieser Mythos erwies sich als eine überaus zählebige, allen Legendenzerstörungen trotzen- de identitätsstiftende Kraft<sup>54</sup> und damit als die eigentliche Ressource von Hindenburgs politischer Herrschaft.

<sup>52</sup> Im einzelnen hierzu mit einer Fülle von Belegen *Pyta*, Hindenburg; zusätzliche Anregungen vor allem in der kaum beachteten Abhandlung des Soziologen Theodor Geiger: *Theodor Geiger, Führer und Genie*, in: Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie 6 (1926/27) 232–247; zur Bedeutung der medialen Inszenierung siehe auch: *Jürg Häusermann* (Hrsg.), *Inszeniertes Charisma. Medien und Persönlichkeit* (Tübingen 2001) vor allem 1–10; die Deutung Hindenburgs als charismatischer Herrscher findet sich vereinzelt in der Literatur, wird dort aber nicht systematisch expliziert, siehe dazu u. a. *Annelise Thimme*, *Flucht in den Mythos. Die Deutschnationale Volkspartei und die Niederlage von 1918* (Göttingen 1969) 87f. sowie die anregende Studie von *Harald Zawn*, *Paul von Hindenburg und die deutsche Außenpolitik 1925–1934* (Köln 1999) 543; im folgenden zitiert: *Zawn*, Hindenburg.

<sup>53</sup> Siehe zur Genese des Hindenburgmythos und dessen Perpetuierung auch die vom Verfasser betreute Dissertation von Jesko von Hoegen.

<sup>54</sup> Der Verfasser verdankt hier wesentliche Anregungen jener Spielart von Kultursoziologie, die den kulturellen Wurzeln kollektiver Identität auf den Grund geht und dabei die anson-

Insofern kehrte Hindenburg zu seinen ureigensten Wurzeln zurück, als er 1925 im zweiten Wahlgang für das höchste Staatsamt kandidierte und nach seinem Wahlsieg zunächst für sieben Jahre das Amt des Reichspräsidenten bekleidete. Damit erfuhr das Amt des Reichspräsidenten eine gewaltige politische Aufladung, weil die Person Hindenburg nun auch extralegale Herrschaftsressourcen erschließen konnte, die in Kombination mit seiner ohnehin starken verfassungsmäßigen Position diesem Reichspräsidenten politische Durchsetzungschancen verliehen, die ganz einzigartig waren. Eine solche Potenzierung der Präsidialgewalt mußte tief in das Verfassungsgefüge eingreifen und konnte nicht ohne schwerwiegende Folgen für das Zusammenspiel der Institutionen bleiben. Insofern stellte sich ab Frühjahr 1930, als die Präsidialgewalt sich immer massiver bemerkbar machte, eine Schieflage der Institutionen ein, die eine Entwicklung beschleunigte, in der die politische Gewalt sich immer stärker beim Reichspräsidenten konzentrierte, ohne daß allerdings der Reichstag gänzlich zur Bedeutungslosigkeit verurteilt war. Diese Entwicklung wies speziell seit der zweiten Hälfte des Jahres 1932 viele Anzeichen dafür auf, daß das Deutsche Reich eine Transformation hin zu einem präsidialen Regierungssystem erleben würde. Doch – und dies ist der entscheidende Punkt – gelangte diese Tendenz nicht zur vollen Reifung, da Hindenburg sich am 30. Januar 1933 just gegen eine auf die Autorität der Reichswehr gestützte Präsidialherrschaft entschied und mit der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler die oberste politische Gewalt freiwillig und aus einem sehr persönlichen Kalkül heraus an eine politische Massenbewegung und deren „Führer“ abtrat.

## VI.

Im folgenden soll und kann es nur darum gehen, die wichtigsten Etappen dieser Entwicklung abzuschreiten, wobei eine Selbstbeschränkung auf die großen Linien geboten ist, die für ein systematisches Abklopfen der in Hindenburgs Herrschaft steckenden Möglichkeiten bezeichnend sind.

Die erste Phase von Hindenburgs Amtsführung als Reichspräsident ist geprägt von einem allmählichen Herantasten an das Potential dieses Amtes. Gewiß wurden die Möglichkeiten dieses Amtes zunächst einmal dadurch in die Formen legaler Herrschaftsausübung gelenkt, daß Hindenburg einen Eid auf die Weima-

sten kaum thematisierte Funktion mythischer Gestalten hervorhebt. In erster Linie sind dabei zu nennen die Studien von Bernhard Giesen, insbesondere: *Bernhard Giesen*, Kollektive Identität. Die Intellektuellen und die Nation 2 (Suhrkamp Wissenschaft 1410, Frankfurt 1999) sowie *ders.*, Voraussetzung und Konstruktion. Überlegungen zum Begriff der kollektiven Identität, in: *Cornelia Bohn, Herbert Willems* (Hrsg.), Sinngeneratoren. Fremd- und Selbstthematisierungen in soziologisch-historischer Perspektive (Konstanz 2001) 91–110. Daneben verdankt der Verfasser befruchtende Impulse verschiedenen Studien von Hans-Georg Soeffner, vor allem: *Hans-Georg Soeffner, Dirk Tänzler*, Figurative Politik. Prelegomena zu einer Kultursoziologie politischen Handelns, in: *dies.* (Hrsg.), Figurative Politik (Opladen 2002) 17–33.



rer Verfassung geschworen hatte – und zwar gleich in doppelter religiöser Formel<sup>55</sup>. Da Hindenburg als religiöser Mensch sich an diese Eidesformel gebunden fühlte<sup>56</sup>, konnte man von ihm folglich nicht erwarten, daß er unter Rückgriff auf seine charismatischen Potenzen diese Verfassung einfach würde umstürzen wollen. Dies war aber für einen Verfassungswandel auch gar nicht erforderlich, weil in der Weimarer Verfassung erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten für die Präsidialgewalt schlummerten, die bei intensiver Ausschöpfung auch zu einer intrakonstitutionellen Transformation hin zu einem Präsidialsystem hätten führen können<sup>57</sup>.

Zudem fehlte Hindenburg immer der tiefere Sinn für den demokratischen Gehalt des Reichstags als Spiegelbild der deutschen Gesellschaft. Hindenburgs Verfassungsverständnis war ein rein formalistisches, was sich allein daraus ablesen läßt, daß Hindenburg vor seiner Vereidigung die Textausgabe der Weimarer Verfassung gewissermaßen nach dem Freund-Feind-Schema durcharbeitete. Er strich mit den beim Militär üblichen Farbstiften die entsprechenden Passagen der Weimarer Verfassung an: Mit Blaustift diejenigen Passagen, in denen der Reichspräsident vorkam – mit Rotstift die Gegenpartei, worunter er Reichstag und Reichsregierung verstand<sup>58</sup>.

Dies ist mehr als nur eine Anekdote, weil hier das Politikverständnis Hindenburgs mit Händen zu greifen ist: Hindenburg war kein Staatskonservativer, dessen Denken ganz auf den Staat fixiert war und welcher das Volk als politisches Handlungssubjekt ausgeblendet hätte. Da er seinen phänomenalen politischen Aufstieg gerade seiner plebiszitären Verankerung verdankte, war seinem Staatsverständnis ein Begriff des Politischen vorgelagert, der das Volk in einem strikt antipluralistischen Verständnis zum Träger des politischen Willens deklarierte<sup>59</sup>. Demnach

<sup>55</sup> Hindenburg hatte dem in Artikel 42 der Reichsverfassung vorgeschriebenen Amtseid des Reichspräsidenten bei seiner Vereidigung am 12. Mai 1925 eine doppelte religiöse Beteuerung beigefügt: Einmal schwor er „bei Gott“, daß er die Verfassung des Reiches wahren werde, und fügte am Schluß noch die Bekräftigung hinzu „So wahr mir Gott helfe“; vgl. dazu u. a. den Bericht „Der Tag des Schwurs“, in: *Der Tag*, Nr. 114, 13. Mai 1925.

<sup>56</sup> Hindenburg selbst hat die Bindekraft des Verfassungseides wiederholt bekräftigt, so etwa in einem vertraulichen Schreiben an den ihm politisch wie menschlich besonders nahestehenden General August von Cramon, 1. Dezember 1929, Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg, Nachlaß Cramon, Nr. 22, Blatt 20; vgl. auch die glaubwürdigen Schilderungen von Personen, die dienstlich wie persönlich mit dem Reichspräsidenten verkehrten: *Heinrich Brüning*, *Memoiren 1918–1934* (Stuttgart 1970) 161; im folgenden zitiert: *Brüning*, *Memoiren* sowie *Elard von Oldenburg-Januschau*, *Erinnerungen* (Leipzig 1936) 219.

<sup>57</sup> Der wichtigste Protagonist dieser Konzeption war Hindenburgs letzter Kanzler einer reinen Präsidialregierung, General Kurt von Schleicher; vgl. dazu *Wolfram Pyta*, *Konstitutionelle Demokratie statt monarchischer Restauration. Die verfassungspolitische Konzeption Schleichers in der Weimarer Staatskrise*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 47 (1999) 417–441.

<sup>58</sup> So die entsprechende Schilderung Hindenburgs gegenüber seinem späteren Reichskanzler Wilhelm Marx, wiedergegeben bei *Eugen Mayer*, *Skizzen aus dem Leben der Weimarer Republik* (Berlin 1962) 76.

<sup>59</sup> Insofern trifft für Hindenburg das klassische Diktum Carl Schmitts zu: „Der Begriff des Staates setzt den Begriff des Politischen voraus“; *Carl Schmitt*, *Der Begriff des Politischen*. Mit einer Rede über das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen (München

konnte das Volk seinen politischen Willen nur als Einheit artikulieren, woraus erhebliche politische Konsequenzen erwuchsen. Die Parteien und auch der Reichstag als vornehmstes Aktionsfeld der Parteien erschienen als destruktive Elemente, die den postulierten homogenen Volkswillen durch ihr eigensüchtiges Auftreten zerreißen würden<sup>60</sup>. Diese antipluralistische Grundeinstellung ließ in Hindenburg eine Grundstimmung reifen, die den zivilisatorischen und verfassungspolitisch gebotenen Wert des Kompromisses als Ausgleich divergierender Interessengegensätze mit Ablehnung strafte. Dieser Reichspräsident vermochte allerhöchstens in ein kühl-geschäftsmäßiges Verhältnis zu Reichstag und Reichsregierung zu treten – mental immer auf dem Sprung nach einer Lösung, die jenseits des Geistes der Weimarer Reichsverfassung die Einheit des Volkes zu verbürgen schien. „Ich hasse den Kompromiß. Preußen hat Schwarz und Weiß, kein Grau“<sup>61</sup> – auf diese eingängige Formel hat Hindenburg in der ersten Phase seiner Amtszeit gegenüber einem Vertrauten einmal seine innere Einstellung zum Pluralismus gebracht. Hindenburg traf damit aber auch den Nerv weiter Kreise der deutschen Gesellschaft, insbesondere des Bürgertums, die von der Leitvorstellung eines politisch geeinten Volkes nicht lassen wollten, weil ihre Vorstellung von Nation eine solche Homogenität einschloß<sup>62</sup>. Indem sich Reichspräsident Hindenburg zum Anwalt eines solchen holistischen Politikverständnisses machte, wurde er zum Auffangbecken der in so reichem Maße vorhandenen gesellschaftlichen Abneigung gegen eine pluralistische Parteiendemokratie. Diese Konstellation erklärt, warum der Übergang zur Präsidialdemokratie seit 1930 einen solchen Widerhall in nahezu allen Kreisen des politisch organisierten Bürgertums fand.

In den ersten fünf Jahren seiner Amtszeit bis zum Frühjahr 1930 blieb diese Grundeinstellung allerdings nur eine mächtige Unterströmung von Hindenburgs politischem Agieren, wofür vor allem drei Ursachen maßgeblich sind. Zum einen taktierte die politische Rechte denkbar unklug, weil sie Hindenburg durch pene-

1932) 7; wie sehr Schmitt mit dieser Aussage das Volk als Garanten politischer Einheit gegen den Staat ausspielt, hat vor allem Ulrich Preuß nachgewiesen: *Ulrich K. Preuß*, Carl Schmitt – Die Bändigung oder die Entfesselung des Politischen?, in: *Rüdiger Voigt* (Hrsg.), *Mythos Staat* (Baden-Baden 2001) 141–167.

<sup>60</sup> Hindenburgs Ablehnung des Parlamentarismus als Ausdruck gesellschaftlicher Zerrissenheit kommt u.a. in einem Schreiben an den damaligen Verkehrsminister Groener vom 18. Oktober 1921 zum Vorschein: BA-MA Freiburg, Nachlaß Groener, N 46/ 37, Bl. 36 ff.; Groeners wesentlich unvoreingenommene Haltung gegenüber dem Parlamentarismus ist ersichtlich aus einem Schreiben an Hindenburg, 1. November 1923, abgedruckt bei: *Reginald H. Phelps*, Aus den Groener-Dokumenten, in: *Deutsche Rundschau* 76 (1950) 741 f.

<sup>61</sup> Diese Äußerung ist überliefert durch Hindenburgs „Leibmaler“ Hugo Vogel, den seit 1915 ein besonders enges Vertrauensverhältnis mit Hindenburg verband: *Hugo Vogel*, *Erlebnisse und Gespräche mit Hindenburg* (Berlin 1935) 66.

<sup>62</sup> Repräsentativ ist die antipluralistisch ausgerichtete Demokratiekonzeption vieler Weimarer Staatsrechtslehrer, vgl. hierzu *Gusy*, Weimarer Reichsverfassung 91 sowie den von Gusy herausgegebenen Tagungsband: *Christoph Gusy* (Hrsg.), *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik* (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 16, Baden-Baden 2000) darin insbesondere den Beitrag von *Oliver Lepsius*, Staatstheorie und Demokratiebegriff in der Weimarer Republik 366–414.

trante Einwirkungen auf einen bestimmten Kurs festlegen wollte. Sie erreichte hierbei nicht selten das Gegenteil ihrer Absichten, weil Hindenburg keine Eingriffe von außen in seine Herrschaftsrechte duldete, auch wenn sie von ihm nahestehenden Kreisen kamen. Wenn seine alten Kameraden, darunter auch die wenigen mit ihm auf freundschaftlichem Fuß verkehrenden Personen wie Feldmarschall Mackensen oder General Cramon, ihn auf aufdringliche Weise dazu bewegen wollten, vor allen Dingen die Außenpolitik zugunsten eines intransigenten Anti-Versailles-Kurses umzupolen, reagierte Hindenburg auf diese Belehrungen mit kühler, ja manchmal sogar barscher Ablehnung. Mit Hindenburgs Herrschernatur, die ihr Selbstbewußtsein aus der plebiszitären Verankerung speiste, waren solche Belehrungen nicht vereinbar – entsprechend ungnädig fielen denn auch die Reaktionen Hindenburgs auf die Vorhaltungen seiner alten Kameraden aus<sup>63</sup>.

Zudem verfielen auch die Appelle an das soldatische Herz des Reichspräsidenten nicht. Als am 11. Oktober 1929 zweiundzwanzig ehemalige kaiserliche Generale und Admirale genau diese soldatische Solidarität von Hindenburg einklagten, stellte sich Hindenburg auf diesem Ohr taub, weil er sich als originärer Politiker verstand und daher den gewiß ungeliebten Young-Plan von einer genuin politischen Warte aus zu beurteilen hatte. Insofern lautet auch der Schlüsselsatz in seiner vertraulichen Antwort an den Wortführer dieser Eingabe, den Admiral von Schröder, vom 4. November 1929: „Ich gebe zu, daß Gefühl und soldatisches Empfinden angesichts der jahrelangen Demütigungen und Bedrängungen durch unsere Kriegsgegner das Nein und den Widerstand als das allein richtige bezeichnen; kühle Erwägung und das Verantwortungsgefühl für die Nation und ihre Zukunft müssen aber unter Zurückstellung aller persönlichen Empfindung wohl zu dem anderen Wege führen.“<sup>64</sup>

Der dritte Faktor besteht darin, daß der Entfaltungsspielraum des Reichspräsidenten Hindenburg durch Stresemann eingeschränkt wurde. Stresemann pochte nicht nur in der Außenpolitik auf die Prärogative des Fachministers, so daß sich Hindenburg aufs Ganze gesehen den sachlich begründeten Argumenten des Reichsaußenministers fügte<sup>65</sup> und seine Amtsautorität im Bereich der Personalpolitik darin auslebte, daß er etwa bei der Besetzung von Botschafterposten Nebenkriegsschauplätze eröffnete, bei denen er gegenüber dem Außenminister

<sup>63</sup> Wie ungehalten Hindenburg reagieren konnte, wird beispielsweise aus einem Schreiben Cramons an Mackensen, 16. November 1925, ersichtlich, BA-MA Freiburg, Nachlaß Mackensen, N 39/59, Bl. 5.

<sup>64</sup> Hindenburg an Admiral von Schröder, 4. November 1929, abgedruckt bei *Hubatsch*, Hindenburg 294–299, hier 298; vgl. auch ein weiteres Schreiben Hindenburgs an den nachbohrenden Admiral, 3. März 1930, Abschrift in: BA-MA, Nachlaß Mackensen, N 39/270, Bl. 27–49.

<sup>65</sup> So billigte Hindenburg trotz anfänglicher Bedenken die Locarno-Politik Stresemanns, behielt sich aber ungeachtet dessen das Recht vor, den deutschen Botschafter in Moskau, der zu den Kritikern der Locarno-Politik zählte, weiterhin zu Immediatvorträgen zu empfangen, vgl. Hindenburg an Stresemann, 28. November 1925, abgedruckt in *Hubatsch*, Hindenburg 219f.

seinen Herrschaftsanspruch herauskehren konnte<sup>66</sup>. Wichtiger ist, daß es Stresemann immer wieder gelang, unter Einsatz und Opferung seiner Gesundheit die Handlungsfähigkeit des Parlamentes insofern sicherzustellen, als er auf der Beteiligung der Parteiführer bei den Regierungsbildungen pochte und in einem Fall sogar im Alleingang ein Regierungsbündnis schmiedete. Das als „Schuß von Bühlerhöhe“ in die Annalen eingegangene Telegramm des Rekonvalenszenten Stresemann an den designierten Reichskanzler Hermann Müller (SPD) vom 23. Juni 1928 sollte nicht nur die geschworenen Gegner einer „Großen Koalition“ in den eigenen Reihen<sup>67</sup> vor vollendete Tatsachen stellen; es sollte überdies die Initiative der Parteiführer beim mühsamen Geschäft der Regierungsbildung sicherstellen und nicht dem Reichspräsidenten kampflos dieses Feld überlassen<sup>68</sup>. Stresemann war bewußt, daß sich der Reichspräsident nur dann zum Herrn des Verfahrens bei der Regierungsbildung aufschwingen konnte, wenn das Parlament und die Parteien aus eigener Schwäche und Machtvergessenheit ihr Initiativrecht verspielten. Und als genau dies im März 1930 eintrat, als die beiden Flügelparteien der Großen Koalition in einer Mischung aus trotziger Behauptung der Milieuidentität und fehlender Einsicht in die Funktionsbedingungen des Parlamentarismus den Bruch der Großen Koalition herbeiführten<sup>69</sup>, ging nicht nur das Initiativrecht zur Regierungsbildung auf den Reichspräsidenten über.

Denn die allein vom Reichspräsidenten gesteuerte Bildung der Regierung Brüning ohne auch nur den geringsten Versuch der Konsultation mit den politischen Parteien markiert den Übergang zur Phase der sogenannten Präsidialkabinette<sup>70</sup>, in denen das politische Koordinatensystem immer mehr zugunsten der Präsidialgewalt und zu Lasten des Parlamentes verschoben wurde. Parallel dazu vollzog sich der Aufstieg der Reichswehr zum operativen und strategischen Zentrum der Präsidialgewalt. Dieser Prozeß ist von Hindenburg gezielt gesteuert worden, weil er selbst aufgrund seiner Herkunft als politischer Feldherr ein instinktsicheres Gespür dafür besaß, wie sehr von der bewaffneten Macht aus politische Herr-

<sup>66</sup> Heftige Zusammenstöße zwischen beiden sind u.a. überliefert bei *Zaun*, Hindenburg 147 f.; zur Kontroverse zwischen Reichspräsident und Reichsaußenminister um die Neuensetzung des Moskauer Botschafterpostens vgl. eine neunseitige Aufzeichnung Stresemanns vom 18. November 1928, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Nachlaß Stresemann/291.

<sup>67</sup> Siehe hierzu *Eberhard Kolb*, Führungskrise in der DVP. Gustav Stresemann im Kampf um die „Große Koalition“ 1928/29, in: *Wolther von Kieseritzky, Klaus-Peter Sick* (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland. Chancen und Gefährdungen im 19. und 20. Jahrhundert* (München 2000) 202–227.

<sup>68</sup> In diesem Telegramm wurde der Reichspräsident überhaupt nicht erwähnt und den Parteiführern und dem Reichstag die entscheidende Rolle bei der Regierungsbildung beigemessen: „Dieses Zusammenwirken wird am besten zum Erfolge führen, wenn Persönlichkeiten aus den Fraktionen der Großen Koalition sich über das Programm klarwerden, mit dem sie vor den Reichstag treten, und ihrerseits mit diesem Programm stehen und fallen“, *Stresemann*, *Vermächtnis*, Bd. 3, 298; zur Bewertung vgl. auch *Winkler*, Weimar 337.

<sup>69</sup> Zum Auseinanderbrechen der Großen Koalition am 27. März 1930 vgl. *Winkler*, Weimar 372–374.

<sup>70</sup> Näheres zu dieser Entwicklung bei *Kolb*, *Weimarer Republik* 130–133.

schaftsansprüche exekutiert werden konnten. Die ihm zugeschriebenen Erfolge als Feldherr waren die Quelle für den Hindenburg-Mythos und damit für die charismatischen Wurzeln seiner Herrschaftsansprüche<sup>71</sup>. Zudem empfand er die Armee als überparteilichen Wächter über das Staatswohl – sie verbürgte für ihn institutionell jenes holistische Politikverständnis, von dem sich Hindenburg leiten ließ.

In seiner neuen Rolle als Reichspräsident befand sich Hindenburg in der einzigartigen Lage, daß sich seine Verfügungsgewalt über die Reichswehr aus einer doppelten Legitimationsgrundlage speiste: Zum einen übte er den in der Verfassung verankerten Oberbefehl über die Streitkräfte aus; zum anderen konnte er insbesondere gegenüber den Soldaten von seinem Nimbus als Feldherr zehren und auf diese Art und Weise sogar notfalls soldatische Gefolgschaftstreue einklagen, um die Reichswehr gerade in Krisenzeiten auf sich zu verpflichten. Hindenburg ist daher systematisch daran gegangen, die personalpolitischen Weichen dafür zu stellen, daß die Reichswehr sich zum politischen Vorkämpfer einer kumulierten Präsidialgewalt profilieren konnte. Dabei kam ihm auch der Zufall dergestalt zu Hilfe, daß im Oktober 1926 der starke Mann der Reichswehr, der Chef der Heeresleitung Generaloberst von Seeckt, auf Drängen des Reichswehrministers Geßler<sup>72</sup> von seinem Posten weichen mußte. Seeckt hatte als ehemaliger Generalstabschef Mackensens Hindenburgs durchschnittliche militärische Fähigkeiten exakt genug einzuschätzen gewußt, um nicht dem Bann des Hindenburg-Mythos verfallen zu sein<sup>73</sup>. Insofern verschaffte der Wechsel an der Spitze der Heeresleitung Hindenburg Gelegenheit, die militärischen Führungspositionen mit ihm treu ergebenen und seinen Feldherrnnimbus nicht anzweifelnden Personen zu besetzen.

Mit der Ersetzung des selbstbewußten Seeckt durch den fügsamen General Heye wurde zugleich die Position des Reichswehrministers aufgewertet, der nun keinen verkappten Wehrpolitiker an der Spitze der Heeresleitung mehr neben sich zu dulden hatte<sup>74</sup>. Als Minister Geßler die politische Verantwortung für die Fehlleitung von Geldern in seinem Ministerium übernahm, nutzte der Reichspräsident diese Gelegenheit, um seinen alten Weggefährten Wilhelm Groener als Reichswehrminister zu installieren. Dieser schrieb kurz darauf treffend an einen Bekannten: „Eine Absage war unmöglich, nachdem Hindenburg durch alle Attacken von Parteiseite an meiner Wahl festgehalten hatte. So stütze ich mich auf sein Vertrauen bei meiner Arbeit. Diese wird mir wesentlich dadurch erleichtert, daß ich in ein mir völlig vertrautes Milieu komme und meine hauptsächlichen Mitarbei-

<sup>71</sup> Vgl. Pyta, Hindenburg.

<sup>72</sup> Zusammenfassend dazu Möllers, Geßler 318–324.

<sup>73</sup> Vgl. dazu den Briefwechsel Seeckts aus dem Ersten Weltkrieg, abgedruckt und ausgewertet von Friedrich von Rabenau (Hrsg.), Hans von Seeckt. Aus meinem Leben 1866–1917 (Leipzig 1938) vor allem 184f., 419f., 521 und 617; siehe auch Hans Meier-Welcker, Seeckt (Frankfurt 1967) 521–523.

<sup>74</sup> Vgl. die entsprechenden Einschätzungen bei Geßler, Reichswehrpolitik 347 sowie bei Möllers, Geßler 305–307.

ter sozusagen aus meiner Schule stammen. Die Oberste Heeresleitung von 1918/19 ist wieder beisammen.“<sup>75</sup> Damit einher ging ein qualitativer Wandel der Position des Reichswehrministers, die seit dieser Zäsur nicht mehr als Dispositionsmasse der politischen Parteien galt, sondern als alleinige Domäne des Reichspräsidenten<sup>76</sup>. Von Wilhelm Groener im Januar 1928 über Kurt von Schleicher im Juni 1932 bis Werner von Blomberg im Januar 1933 erstreckt sich die Reihe dieser Vertrauensmänner und Platzhalter des Reichspräsidenten in der Bendlerstraße.

Hindenburg mußte die Reichswehrführung gar nicht zu politischer Aktivität ermuntern, da sich diese als konzeptioneller Vordenker in Sachen präsidentialer Demokratie verstand. Seit 1928 gaben in der Reichswehr diejenigen den Ton an, welche die charismatische Herrschaft Hindenburgs zur Transformation des politischen Systems im präsidentialen Sinne nutzen wollten. Die treibende Kraft war dabei Groeners politischer Ziehsohn Kurt von Schleicher<sup>77</sup>, der ganz und gar als Politiker begriffen werden muß, welcher am energischsten die aus Sicht der Reichswehrführung einmalige Chance ergreifen wollte, daß ein charismatisch veredelter Generalfeldmarschall das höchste Staatsamt innehatte. Schleicher baute im Reichswehrministerium mit der Wehrmachtsabteilung einen strategischen Planungsstab auf, der schon Ende 1926 die Möglichkeiten eines Präsidiakabinetts auslotete<sup>78</sup>.

Drei Jahre später wurde die Kanzlerschaft Brünings auf diesem Wege generalstabsmäßig vorbereitet. Die Geburtsstunde des Kabinetts Brüning war der 26. Dezember 1929, als sich Groener und Schleicher in der Wohnung der grauen Eminenz, des ehemaligen Reichswehroffiziers Willisen, mit dem mit Willisen befreundeten Zentrumspolitiker Brüning trafen und dort die Marschrichtung des ersten reinen Hindenburg-Kabinetts absteckten<sup>79</sup>. Über diese Schiene Schleicher-Groener-Willisen liefen bis zum April 1932 die entscheidenden politischen Initiativen ab. Auch als Schleicher mit Groener und Brüning brach, änderte dies nichts an der Rolle Schleichers als politischer Antreiber. Es war Schleicher, der den im Hintergrund äußerst rührigen und über vielfältige Kontakte verfügenden Papen

<sup>75</sup> Groener an Geheimrat Professor Freudenthal, 29. Januar 1928, abgedruckt in: *Dorothea Groener-Geyer*, Die Odyssee der Groener-Papiere, in: *Die Welt als Geschichte* 19 (1959) 75–95, hier 90.

<sup>76</sup> Die Sonderstellung Groeners, der mit dem „Anspruch eines präsidentialen Reichswehrministers“ auftrat, wird deutlich herausgestellt in der einschlägigen Studie von *Johannes Hürter*, Wilhelm Groener (Beiträge zur Militärgeschichte 39, München 1993) hier 47.

<sup>77</sup> Zu Schleicher immer noch unentbehrlich und bis heute nicht überholt *Thilo Vogelsang*, Reichswehr, Staat und NSDAP (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 11, Stuttgart 1962).

<sup>78</sup> Hierzu *Josef Becker*, Zur Politik der Wehrmachtsabteilung in der Regierungskrise 1926/27, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 14 (1966) 69–78.

<sup>79</sup> In diesem Punkt wie auch in anderen Einzelheiten erweisen sich die Brüning-Memoiren als absolut zuverlässig *Brüning*, Memoiren 150 und 158. Brünings Angaben werden bestätigt in einem Schreiben des bei dieser Unterredung ebenfalls anwesenden, mit Brüning befreundeten Reichstagsabgeordneten Treviranus an das Ehepaar Willisen, 13. April 1930, in dem dieser Willisen als „gütigen Paten“ dieser ersten Präsidiאלregierung bezeichnet (Restnachlaß Willisen, Privatbesitz).

entdeckte und ihn Hindenburg als Kanzler des zweiten Präsidialkabinetts präsentierte.

Unter der Präsidialregierung Papen erlebte die Präsidialgewalt eine Potenzierung, indem sie nun auch gezielt für eine Umbildung des Reiches eingesetzt wurde. Bereits der stete Einsatz der gesetzvertretenden Notverordnungsvollmacht des Reichspräsidenten für die Präsidialregierung Brüning hatte die legislative Kompetenz des Reichstags immer mehr unterhöhlt. Doch mit der Installation Papens exponierte sich die Präsidialgewalt auf eine noch nicht dagewesene Weise, da diese Regierung im Unterschied zur Vorgängerregierung, die sich immerhin auf eine Tolerierungsmehrheit im Parlament verlassen konnte, in schroffer Frontstellung zum Reichstag stand und dort nicht auf eine vergleichbare parlamentarische Duldung zählen konnte<sup>80</sup>. Vor allen Dingen wurde die charismatisch aufgeladene Präsidialgewalt gezielt eingesetzt, um ein Strukturproblem der deutschen Verfassungsgeschichte in einem radikal unitarischen Sinne zu lösen. Der Reichspräsident als Garant der Wahrung der Reichseinheit wurde am 20. Juli 1932 von der Reichswehrführung in Anspruch genommen, um mit Hilfe der präsidialen Autorität die verfassungsrechtlich mehr als bedenkliche Absetzung der preußischen Staatsregierung zu verfügen. Die Übernahme der Regierungsgewalt im dominierenden deutschen Einzelstaat durch das Reich ging nicht nur, aber doch vornehmlich auf das Betreiben der Reichswehrführung zurück, den Dualismus Preußen – Reich mit Hilfe einer radikalen Ausschöpfung der Präsidialgewalt zu beseitigen<sup>81</sup>.

Nachdem sich Papen durch Ungeschicklichkeiten in eine hoffnungslose politische Situation manövriert hatte, die sowohl die Reichswehr als auch den Reichspräsidenten zu beschädigen drohte, tat Schleicher den konsequenten Schritt und übernahm Anfang Dezember 1932 selbst die Reichskanzlerschaft. Doch genau an diesem Punkte gingen die Wege der Reichswehr und der Präsidialgewalt auseinander. Dies ist eine erstaunliche und begründungsbedürftige Entwicklung, weil Schleicher nicht die Autorität des Reichspräsidenten einschränken, sondern im Gegenteil auf die Spitze treiben wollte. Beraten vom Staatsrechtler Carl Schmitt entwickelte die federführende Wehrmachtsabteilung des Reichwehrministeriums

<sup>80</sup> Zum qualitativen Unterschied zwischen den Präsidialregierungen Brüning und Papen vgl. Eberhard Kolb, Wolfram Pyta, Die Staatsnotstandsplanung unter den Regierungen Papen und Schleicher, in: Heinrich August Winkler (Hrsg.), Die deutsche Staatskrise 1930–1933 (Schriften des Historischen Kollegs 26, München 1992) 155–181.

<sup>81</sup> Daß Schleichers Motive vor allem von der Beseitigung des Dualismus Preußen – Reich geleitet wurden, geht aus der jüngsten Studie zur Genese und juristischen Nachgeschichte der Preußenaktion hervor: Gabriel Seiberth, Anwalt des Reiches. Carl Schmitt und der Prozeß „Preußen contra Reich“ vor dem Staatsgerichtshof (Zeitgeschichtliche Forschungen 12, Berlin 2001) u. a. 62–77. Zur verfassungsrechtlichen Absicherung dieser Aktion, die ebenfalls von der Reichswehr und nicht vom ressortmäßig eigentlich zuständigen Reichsinnenministerium ausging und in deren Verlauf sich die Reichswehrführung vor allem Carl Schmitt als Sachverständigen an die Seite holte, vgl. anhand der hier erstmals ausgewerteten Schmitt-Tagebücher: Wolfram Pyta, Gabriel Seiberth, Die Staatskrise der Weimarer Republik im Spiegel des Tagebuches von Carl Schmitt, in: Der Staat 38 (1999) 423–448 und 594–610.

ein Konzept, das auf einen gleitenden Übergang zu einer präsidentiell gestützten und durch die Machtmittel der Reichswehr abgesicherten konstitutionellen Demokratie hinauslief<sup>82</sup>. Herzstück dieses Konzeptes war dabei die Einschränkung der Befugnisse des Reichstages, der seiner ihm noch verbliebenen Einflußmöglichkeiten auf die Exekutive verlustig gehen sollte.

Warum aber verweigerte sich Hindenburg der Krönung des seit Ende 1929 vorbereiteten Werkes? Warum stieß er alle diejenigen vor den Kopf, die ihre politischen Erwartungen auf den Reichspräsidenten gerichtet und ihn als Garanten für die Errichtung einer präsidentiell verfaßten Ordnung gesehen hatten, die gewiß eine unwiderrufliche Absage an den Parlamentarismus bedeutete, aber ebenso eine unmißverständliche Ablehnung des Herrschaftsanspruchs Hitlers?

Auf diese bohrende Fragen können aufgrund der insgesamt eher schlechten Quellenlage nach dem jetzigen Stand der Dinge noch keine wirklich erschöpfenden Antworten gegeben werden. Eines dürfte aber unbestritten sein: Die Übertragung der Regierungsmacht an den „Führer“ der bei weitem stärksten politischen Partei und damit einhergehend das Fallenlassen der Reichswehrlösung demonstrieren nachhaltig, daß Hindenburgs präsidentielle Herrschaft von der bewaffneten Macht ablösbar war. Oder noch pointierter formuliert: Hindenburg gab mit dem 30. Januar 1933 den politischen Lenkungsanspruch durch die Reichswehr auf und entpolitisierte damit zugleich seine Funktion als Oberbefehlshaber der Armee. Mit der Ersetzung eines Generals durch einen Gefreiten machte er weiterhin unmißverständlich klar, daß er sein Präsidentenamt als ein genuin politisches Amt auffaßte und sich nicht von militärischen Wertmaßstäben leiten ließ. Bei Anlegung militärischer Kategorien wäre der „böhmische Gefreite“ auf Anhieb noch nicht reif für das höchste Regierungsamt gewesen und hätte sich erst noch hochdienen müssen<sup>83</sup>. Doch indem Hindenburg gegen die militärische Kleiderordnung einen ehemaligen Soldaten ohne Portepée zum Reichskanzler ernannte, triumphierte endgültig der Politiker in ihm über den Militär – mit unübersehbaren Folgen für Deutschland und die Welt.

<sup>82</sup> Hierzu unter Ausschöpfung neuer Quellen Wolfram Pyta, Verfassungsombau, Staatsnotstand und Querfront: Schleichers Versuche zur Fernhaltung Hitlers von der Reichskanzlerschaft August 1932 bis Januar 1933, in: *ders.*, *Ludwig Richter* (Hrsg.), *Gestaltungskraft des Politischen*. Festschrift für Eberhard Kolb (Historische Forschungen 63, Berlin 1998) 173–197 sowie *ders.*, *Konstitutionelle Demokratie*; siehe auch die prägnante Skizze von *Christoph Gusy*, Kurt von Schleicher (1882–1934), in: *Michael Fröhlich* (Hrsg.), *Die Weimarer Republik. Portrait einer Epoche in Biographien* (Darmstadt 2002) 269–281.

<sup>83</sup> In der Tat hatte sich Hindenburg einige Zeit aus solchen genuin militärischen Überlegungen heraus gegen diesen Schritt gestäubt und vor allem aus diesem Grund heraus Hitler am 13. August 1932 noch die Kanzlerschaft abgeschlagen, vgl. hierzu die zuverlässige Mitteilung des 2. Adjutanten Hindenburgs, Wedige von der Schulenburg, der am 14. August eine entsprechende Äußerung Hindenburgs in seinem Tagebuch festhielt: „Ich kann doch nicht das Reich Kaiser Wilhelms und Bismarcks einem böhmischen Gefreiten anvertrauen“: ungedruckte Erinnerungen Wedige von der Schulenburg, BA-MA Freiburg, MSG 1/2779, Bl. 140; vgl. auch die ebenfalls sehr aussagekräftigen unpublizierten Erinnerungen des späteren Generals Friedrich von Boetticher „So war es“, BA-MA Freiburg, N 323/147, Bl. 304 und Bl. 307.



Worin bestand nun das originär politische Kalkül, das den Reichspräsidenten zur Preisgabe des Konzeptes einer auf der bewaffneten Macht beruhenden Präsidialdemokratie bewog? Hindenburgs Verständnis des Präsidentenamtes bestand seit dem Aufkommen der NSDAP als Massenpartei im Herbst 1930 darin, mit Hilfe präsidialer Machtmittel die politische Einigung der zersplitterten, durch erbitterte Machtkämpfe miteinander zerstrittenen Rechten herbeizuführen<sup>84</sup>. Es ist mehr als bezeichnend, daß Hindenburg seine erneute Kandidatur für die Reichspräsidentschaft im Februar 1932 mit dem zentralen Argument rechtfertigte, daß ihn nur die Uneinigkeit der Rechten in diese ungeliebte Rolle und damit in eine Kandidatur gegen Hitler hineingezwungen habe, wobei es ausschließlich bei den Kräften auf der Rechten liege, durch das Ausräumen ihrer Differenzen die Voraussetzungen für eine Rechtsregierung zu schaffen. In dem betreffenden Schlüsseldokument, seiner für seine engsten politischen Weggefährten bestimmten persönlichen Darlegung über die Gründe für seine erneute Kandidatur, führte er am 25. Februar 1932 aus: „Ich bitte hieraus zu ersehen, daß die Behauptung, daß *ich* einer Rechtsregierung widerstrebe, durchaus falsch ist. Nicht *ich* bin das Hindernis für eine solche Entwicklung, auch nicht der Reichskanzler Dr. Brüning, sondern *lediglich die Uneinigkeit der Rechten*, ihre Unfähigkeit, sich auch nur in den Hauptpunkten zusammenzufinden. Es ist tief zu bedauern, daß die Rechte – zerrissen wie sie ist – von einseitig parteiehrgeizigen Führern den Weg der Einflußlosigkeit und Selbstzerstörung geführt wird.“<sup>85</sup>

Damit glaubte Hindenburg jene Einheitlichkeit des Volkswillens zu stiften, die für sein Politikverständnis leitend war, in dem die politisch Andersdenkenden entweder als Störenfriede aus dem Wege zu räumen oder von der Integrationspartei NSDAP politisch zu bekehren waren. Insofern vermochte der größte politische Trumpf der NSDAP, als eine Partei neuen Typs die politischen Kräfte auf der Rechten zu bündeln und dabei bis weit in die Industriearbeiterschaft einzudringen<sup>86</sup>, beim Reichspräsidenten zu stechen, wenn Hitler sich von der Rolle eines reinen Parteiführers löste<sup>87</sup> und sich in der ausgleichenden Funktion des Chefs

<sup>84</sup> Wie sehr Hindenburg die Rolle des Anwaltes der Einheitsstiftung auf der Rechten übernahm, dabei aber zunächst an den divergierenden Machtinteressen der Beteiligten scheiterte, hat Hindenburg mehrfach unmißverständlich klar gemacht, etwa in seinem Schreiben an seinen persönlichen Vertrauten, Elard von Oldenburg-Januschau, 22. Februar 1932, bei *Hubatsch*, Hindenburg 310–312; siehe auch seinen Brief an den Fürsten von Salm-Horstmar, 24. Oktober 1931, in: *Hermann Weiß, Paul Hoser* (Hrsg.), *Die Deutschnationalen und die Zerstörung der Weimarer Republik. Aus dem Tagebuch von Reinhold Quaatz 1928–1933* (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 59, München 1989) 159f.; vgl. auch Quaatz Tagebucheintragung vom 27. November 1931, ebd. 163.

<sup>85</sup> Dieser im Umdruckverfahren hergestellte und zusammen mit einem persönlichen Anschreiben versandte Text findet sich u. a. bei *Hubatsch*, Hindenburg 312–316, Zitat 313.

<sup>86</sup> Die soziale Breite der NSDAP ist von der historischen Wahlforschung eindeutig herausgearbeitet worden; vgl. hierzu die maßgebliche Studie von *Jürgen W. Falter*, *Hitlers Wähler* (München 1991).

<sup>87</sup> Daher ist Hitler von Hindenburg zur Auflage für eine Regierungsbeteiligung gemacht worden, daß Hitler Abstriche an seinem Machtanspruch vornahm – so etwa in der bekannten Unterredung vom 13. August 1932 (Protokoll bei *Hubatsch*, Hindenburg 338f.) oder in dem

einer Regierung der „nationalen Konzentration“ empfahl. Die Präsidialgewalt suchte den politischen Schulterschuß mit der weitaus stärksten parteipolitischen Kraft also deswegen, weil das Hindenburg auf den Leib geschriebene Projekt der Versöhnung der alten mit der neuen Rechten eine Arbeitsteilung zwischen Hindenburg und Hitler bedingte: Hindenburg als der dem Tagesgeschehen entrückte politische Schirmherr und Kontrolleur der gärenden revolutionären Energien in der Hitler-Partei, Hitler als der nötigenfalls ohne Rücksichtnahme auf den gemeinsamen politischen Gegner durchgreifende Tatmensch. Hindenburg konnte daher seine Aufgabe als Einiger am 30. Januar 1933 durchaus als erfüllt ansehen, weil hier erstmals in der windungsreichen Geschichte des Kampfes um die politische Führung *sämtliche* Bestandteile der antipluralistischen Rechten sich in eine Konzentrationsregierung einbrachten: die Nationalsozialisten, die Deutschnationalen, der Stahlhelm und diverse konservative Fachminister.

Insofern war die Berufung Hitlers an die Spitze eines Kabinetts der vereinigten Rechten aus Hindenburgs Sicht keine Verlegenheitslösung, sondern der krönende Abschluß seiner strategischen Bemühungen um die Zusammenführung der traditionellen Rechten mit der kraftvoll wie unberechenbar erscheinenden Hitler-Bewegung. Allerdings mischten sich in diese Entscheidung auch genuin persönliche Motive, die an dieser Stelle zumindest gestreift werden sollen.

Hindenburgs Absage an eine autoritäre, auf die Machtmittel der Reichswehr gestützte Präsidialherrschaft ist auch als der Abschluß eines ganz persönlichen Emanzipationsprozesses zu werten, in dessen Verlauf Hindenburg endgültig vom Generalfeldmarschall zum Reichspräsidenten mutierte. Ein Eingehen auf die Schleicher-Lösung hätte die Reichswehr zum gleichberechtigten Partner der Präsidialgewalt gemacht und damit das politische Schicksal Hindenburgs und vor allem sein Weiterleben in der Geschichte unauflöslich mit dem des Schleicher-Kreises verknüpft. Damit aber hätte sich Hindenburg seiner politischen Verfügungsgewalt über die Spitzenpositionen bei der bewaffneten Macht beraubt. Daher stützte Hindenburg die Reichswehrführung zurecht und reduzierte sie auf eine genuin militärische Rolle<sup>88</sup>, als er den politisch-strategischen Kopf Kurt von Schleicher als Reichswehrminister am 30. Januar 1933 durch den Nur-Soldaten Blomberg ersetzte.

Briefwechsel zwischen dem Büro des Reichspräsidenten und Hitler vom November 1932 (ebd. 356–362).

<sup>88</sup> Vgl. die bezeichnende Äußerung Hindenburgs vom 27. Januar 1933 gegenüber dem Schleicher-Vertrauten Hammerstein, dem Chef der Heeresleitung: „Wenn die Generale nicht parieren wollen, werde ich sie alle verabschieden“, überliefert in der zwar unzusammenhängenden, aber beträchtlichen Quellenwert besitzenden Darstellung des Hammerstein-Sohnes *Kunrat Freiherr von Hammerstein*, Späthrupp (Stuttgart 1963) 41. Hitler selbst, der die Pläne zur Errichtung einer autoritären Präsidialherrschaft mit Recht als die ernsthafteste Bedrohung seines Machtanspruches ansah, hat in seinen Tischgesprächen am 21. Mai 1942 die Haltung Hindenburgs treffend dahingehend zusammengefaßt: „Im Grunde seines Herzens sei der Alte Herr [Hindenburg, d. Verf.] ein Gegner davon gewesen, daß Soldaten politisieren“: *Henry Picker*, Hitlers Tischgespräche im Führerhauptquartier 1941–1942 (Stuttgart 21965) 365.

Zudem widerstrebte es Hindenburgs ganz persönlichem Führungsstil, mehr als nur ein nüchternes Zweckbündnis mit Personen einzugehen. Hindenburg hatte im Laufe seiner politischen Karriere seine Mitstreiter im Kern immer nur als Zuarbeiter aufgefaßt, von denen er sich dann zu trennen pflegte, wenn sie zu einer Belastung für seine Position zu werden drohten. Schleicher widerfuhr Ende Januar 1933 nur eine Behandlung, die Heinrich Brüning acht Monate zuvor zuteil geworden war: auf eine „kaltschnäuzige Art“<sup>89</sup> erhielt derjenige Reichskanzler, dem Hindenburg seine Wiederwahl zum Reichspräsidenten zu verdanken hatte, einen gewissermaßen unehrenhaften Abschied, weil er Hindenburgs weitergehenden Plänen im Wege stand.

Nicht zuletzt räumte Hindenburg mit der Preisgabe Schleichers und der Auslieferung der Regierungsgewalt an die vereinigte Rechte auch ein, wie sehr sein Charisma auf der mythischen Verklärung seiner Person beruhte und wie wenig es durch eigene Leistung erworben war. Eine robuste charismatische Herrschaft hätte nicht nur den Anfeindungen von rechts standgehalten, sondern gerade in der einzigartigen Herausforderung, durch den vollen Einsatz der präsidialen Machtmittel einen Ausweg aus der Staatskrise zu finden, ein für Charismatiker geradezu maßgeschneidertes Betätigungsfeld erblickt. Selbst ein Reichspräsident, der sein Amt allein einer traditionellen Legitimation verdankte und dem jegliche charismatischen Weihen fehlten, wäre im Umgang mit der nationalen Rechten freier und ungezwungener gewesen als Hindenburg. Denn weil sein Charisma nicht auf dem soliden Stein krisengestählter Staatskunst fußte, sondern auf dem lockeren Sand mythischer Zuschreibung gebaut war, drohte es in dem Moment ins Rutschen zu geraten, in dem Hindenburg sich ohne Wenn und Aber auf eine existentielle Konfrontation mit der Rechten einließ und durch die Proklamierung unorthodoxer Maßnahmen hart am Rande der Verfassung seine ganze Autorität aufs Spiel setzte. Hindenburg wußte genau, daß bei einer solchen Konfrontation der öffentlich gepflegte und geschichtspolitisch reproduzierte Hindenburgmythos mehr als nur einige Kratzer erhalten konnte. Schon die gegen Teile der Rechten durchgeföchte erneute Reichspräsidentenskandidatur hatte ihm den wirkungsvollen

<sup>89</sup> So die treffende Charakterisierung im Tagebuch des Staatssekretärs der Reichskanzlei am 29. Mai 1932: *Hermann Pünder*, Politik in der Reichskanzlei. Aufzeichnungen aus den Jahren 1929–1932 (Schriftenreihe der Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte 3, Stuttgart 1961) 129. Wie sehr Hindenburg seine Mitstreiter als Untergebene behandelte, von denen er sich zu gegebenem Zeitpunkt ohne innere Regung in kühler Unnahbarkeit zu trennen pflegte, wird von einer Vielzahl von Belegen bezeugt; vgl. hierzu nur die Memoiren Brünings, der im Verlaufe seiner Kanzlerschaft einen tiefen Einblick in Hindenburgs Umgangsstil mit Menschen gewinnt (*Brüning*, Memoiren, vor allem 550, 598–603 und 645). Hindenburgs Gefühllosigkeit bei der Auswechsellung von Personen bringt auch eine Äußerung des Nachfolgers Pünders als Staatssekretär der Reichskanzlei, Erwin Planck, vom 6. Juli 1932 auf den Punkt: „Hindenburg hat so viele Dynastien und Kabinette stürzen sehen, daß ihn diese Vorgänge innerlich gar nicht berühren“; überliefert in den an Ausführlichkeit und Authentizität einzigartigen Tagebuchaufzeichnungen des Generaldirektors des Ullstein-Verlages, Hans Schäffer: Archiv des Instituts für Zeitgeschichte, München, ED 93, Bd. 21, Bl. 647; zur Gefühlskälte Hindenburgs siehe auch die treffende Beschreibung bei *Geßler*, Reichswehrpolitik 345.

Vorwurf eingetragen, „daß der Ruhm und der historische Glanz des Namens Hindenburg vollständig zu Grabe getragen würde, wenn die Geschichte dermaleinst berichten müßte, daß der Herr Reichspräsident es zugelassen hätte, daß nur diejenigen Parteien regierten, die den Untergang des deutschen Vaterlandes auf dem Gewissen hätten“<sup>90</sup>.

Nun drohte bei einer Verschärfung der Frontstellung der aus Hindenburgs Sicht unerträgliche Zustand, daß sein Ein und Alles, das seit 1914 angehäuften symbolisierte Kapital, ausgerechnet in einer Auseinandersetzung mit denjenigen Kräften verbraucht zu werden drohte, denen er sich selbst innerlich zurechnete. Die Rücksichtnahme auf den eigenen Mythos und damit auf ein ihm genehmes Weiterleben in der Geschichte<sup>91</sup> lähmte Hindenburgs Entschlußkraft bei der Ausschöpfung der ihm zu Gebote stehenden präsidentiellen Befugnisse.

### Fazit:

Die vorangehenden Ausführungen dürften zum Ausdruck gebracht haben, daß in Verfassungstheorie wie in Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik der Präsidiengewalt eine herausragende Bedeutung zufiel. Man wird der Überlegung, ob nicht angesichts einer hochgradig fragmentierten Gesellschaft mit einem erheblichen Nachholbedarf der politischen Parteien an politischem Gestaltungswillen die Installierung eines „pouvoir neutre“ den funktionalen Anforderungen an das politische System gerecht wurde, nicht so ohne weiteres Berechtigung absprechen können, wenn man sich der Ambivalenz einer solchen Verfassungskonstruktion bewußt ist. Denn eine Verlagerung der gestalterischen Kompetenzen auf den Reichspräsidenten ging einher sowohl mit einem Zuwachs an Chancen wie an Gefahren<sup>92</sup>. Und die Geschichte der Ausübung der Präsidiengewalt hält für beide Varianten eindrucksvolle Beispiele bereit.

Denn der erste Reichspräsident hat das produktive Potential seines Amtes im Sinne republikanischer Konsensstiftung aufgefaßt und weitgehend ausgeschöpft. Ebert gebührt daher das hohe Prädikat des Staatsmannes, weil er die präsidentiale

<sup>90</sup> Derartige Vorwürfe werden wiedergegeben in einem Schreiben des Hindenburg-Vertrauten Cramon an Generalfeldmarschall Mackensen, 1. Februar 1932, BA-MA Freiburg, Nachlaß Mackensen 272, Bl. 70.

<sup>91</sup> Schon bei dem ungleich einfacher durchzustehenden Festhalten an seiner Reichspräsidentenskandidatur hatte sich Hindenburg gegenüber Mackensen, der neben Cramon der einzige der alten Kameraden war, dem er sein Herz ausschüttete, in ähnlicher Weise offenbart: „So wie die Dinge augenblicklich liegen, ist es mir aber ein großer Schmerz, von manchen alten Kameraden und Freunden mißverstanden zu werden. Hoffentlich wird mich die Geschichte einst anders beurteilen!“: Hindenburg an Mackensen, 9. Februar 1932, ebenda, Bl. 66.

<sup>92</sup> In ähnlichem Zusammenhang hat Christoph Gusy den eingängigen Satz geprägt: „Hier lagen Stärke und tödliche Schwäche der Republik nahe beieinander“, Gusy, Weimarer Reichsverfassung 113.

Prärogative immer dort nachdrücklich einsetzte, wo die strukturell dazu wenig disponierten Parteien sich aus der politischen Verantwortung zurückzogen und wo es als Überlebenshilfe für die von Anfang an unter einer gewaltigen Problemlast leidenden Republik unerlässlich war.

Der zweite Reichspräsident übernahm sein Amt zu einer Zeit, als die schwersten Existenzkrisen überwunden waren und die Republik ruhigeren und stabileren Zeiten entgegen zu blicken schien. Zugleich eröffnete sich ihm durch die Mythisierung seiner Person eine neue Legitimationsquelle, die seinem Amt ein charismatisches Potential erschloß. Hindenburg hat im ganzen gesehen von der charismatischen Überhöhung seines Amtes einen halbherzigen Gebrauch gemacht und damit letztlich entscheidenden Anteil an der Auslieferung des Staates an Hitler genommen. Denn zum einen entzog die Präsidialgewalt seit Frühjahr 1930 einem funktionierendem Parlamentarismus die Existenzgrundlage, indem sie sowohl das Parlament aus der politischen Gestaltung zurückdrängte als auch eine politische Gesamtsituation mit heraufbeschwor, in der die eingefleischten Gegner von Rechtsstaat und Pluralismus in den Reichstagswahlen des Jahres 1932 die absolute Majorität der Reichtagssitze eroberten. Als seit August 1932 das Parlament zur Waffe der Todfeinde des Verfassungsstaates verkam, hätte gerade eine charismatisch unterfütterte Präsidialgewalt den einmal begonnenen Weg konsequent zu Ende gehen und durch die Errichtung einer auf die Machtmittel der Reichswehr gestützten autoritären Herrschaft zugleich den Machtanspruch der Hitler-Partei abwehren können.

Hindenburg blieb jedoch auf halbem Wege stehen und eröffnete damit Hitler den Weg zur Regierungsgewalt. Die Ernennung des politischen Führers der weiteststärksten Reichstagspartei hätte unter den Bedingungen eines funktionierenden Parlamentarismus noch dem Geist der Weimarer Verfassung entsprochen – am 30. Januar 1933 hatte sich dieser Schritt Hindenburgs in sein Gegenteil verkehrt, weil Hindenburg sowohl den Parlamentarismus unterminiert hatte als auch vor einer anschließenden konsequenten Ausreizung der präsidialen Kompetenzen zurückschreckte. Insofern war es letztlich der halbherzige und uneindeutige Gebrauch einer charismatisch aufgeladenen Präsidialgewalt, der jenen politischen Dammbbruch herbeiführte, in dessen Verlauf nicht nur die Reste des Parlamentarismus, sondern auch die Präsidialgewalt selbst von den reißenden Fluten der nationalsozialistischen Revolution begraben wurden.



*Manfred Kittel*

## Stärker als die „décadence“?

### Republikanische Tradition und parlamentarisches System in Frankreich zwischen den Weltkriegen

#### I.

Wer vom Parlamentarismus in Frankreich zwischen den Weltkriegen handelt, handelt in gewisser Weise von einem Erfolgsmodell – wenn auch von einem keineswegs unproblematischen Erfolgsmodell *sui generis*. Robert Redslob hat 1918 in einer damals viel beachteten Abhandlung sogar von einer „unechten Form“ des parlamentarischen Regimes in Frankreich gesprochen, weil in dem dort seit den 1870er Jahren herrschenden klassisch-liberalen Repräsentativsystem die Gegengewichte zum Parlament nicht stark genug seien und weil insbesondere die Exekutivgewalt nicht selbständig genug agieren könne<sup>1</sup>. Die Krisensymptome der Dritten Republik in den 1920er und vor allem in den 1930er Jahren haben darüber hinaus zu grundsätzlichen Zweifeln an der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems à la française Anlaß gegeben. In der späteren Forschung sind diese zeitgenössischen Bedenken dann manchmal mit dem Ermächtigungsgesetz vom 10. Juli 1940 korreliert worden, mit dem eine überwältigende Mehrheit von 569 Abgeordneten und Senatoren die Konstitution von 1875 preisgab und dem Marschall Philippe Pétain die Vollmachten zum Erlaß einer neuen Verfassung übertrug.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Einschätzung eines durch die Kriegereignisse nur noch beschleunigten, nicht aber bedingten Abschieds von der Dritten Republik nicht zu sehr *post factum* argumentiert und die trotz aller Krisenzeichen anhaltende innere Stabilität dieses Staatswesens unterschätzt<sup>2</sup>. Machten tatsächlich nicht erst die Panzerarmeen des Dritten Reiches im Frühsommer 1940

<sup>1</sup> Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form* (Tübingen 1918).

<sup>2</sup> Vgl. Gerhard Kiersch, *Frankreich – Innerer und äußerer Machtverfall einer bürgerlichen Demokratie*, in: Erhard Forndran u. a. (Hrsg.), *Innen- und Außenpolitik unter nationalsozialistischer Bedrohung: Determinanten internationaler Beziehungen in historischen Fallstudien* (Opladen 1977) 32–57.

dem französischen Parlamentarismus ein Ende, und bleibt nicht alles andere letztlich kontrafaktische Spekulation? Ganz abgesehen davon, daß die düstersten Verfallsszenarien der Dritten Republik eine gewisse Nähe zu der vom Vichy-Regime selbst v.a. mittels des Prozesses von Riom<sup>3</sup> untermauerten These Pétains aufweisen, die Ursachen der Niederlage lägen im übermächtig gewordenen „esprit de jouissance“<sup>4</sup> der französischen Zwischenkriegsgesellschaft sowie in den Schwächen und Makeln des alten politischen Regimes mit seinen wirtschaftlichen Interessenkoalitionen, politischen Cliquen und der Arbeiterschaft entfremdeten Gewerkschaften<sup>5</sup>.

Unbestreitbar ist freilich, daß die Nachkriegsinflation und dann vor allem die Weltwirtschaftskrise auch an einem der Mutterländer der Demokratie nicht spurlos vorübergingen. In der späten Dritten Republik regte sich wie in vielen anderen Ländern teils massive Kritik am real existierenden Parlamentarismus, kamen Zweifel auf an der Krisenlösungskapazität der Legislative und gab es „Ermächtigungsgesetze“ der offensichtlich überforderten Kammer zugunsten der Exekutive. Es liegt also durchaus im Bereich des Möglichen, daß auch ohne nationalsozialistische Invasion die gesellschaftliche Reformdebatte in Frankreich zu noch weiterreichenden verfassungsrechtlichen Änderungen geführt hätte; vielleicht etwa hätten sich präsidentielle Elemente bereits in den 1940er Jahren stärker Geltung verschafft, wie sie dann erst in der späteren Krisensituation des Algerienkrieges 1958 nach dem Willen de Gaulles Eingang in das politische System Frankreichs fanden.

Dennoch wird man fragen müssen, ob dies alles einen radikalen Bruch mit dem Parlamentarismus bedeutet hätte bzw. überhaupt bedeuten konnte, wenn – wie dies im vorliegenden Aufsatz der Fall ist – davon ausgegangen wird, daß das Bekenntnis zu einem starken Parlament damals noch zum Alter ego des politisch-kulturell dominierenden französischen Republikanismus gehörte. Jedenfalls hatte sich die Idee des Parlaments zusammen mit der Republik seit der Großen Revolution von 1789 als nationale Größe schubweise in den mentalen Tiefenschichten der Franzosen verankert; und spätestens seit Ende des 19. Jahrhunderts war sie zu einem tragenden Teil der nationalen Identität Frankreichs geworden. Wer etwas von dem stupenden Durchhaltevermögen und der Zählebigkeit des französischen Parlamentarismus zwischen den Kriegen verstehen will, der natürlich auch der „décadence“<sup>6</sup> und dem antiliberalen „esprit des années trente“<sup>7</sup> mit seinen autori-

<sup>3</sup> In diesem Schauprozess der Vichy-Regierung gegen führende Politiker der Dritten Republik (die Regierungschefs, die Luftwaffenminister seit 1936 und den Generalstabschef Maurice Gamelin) sollte deren Schuld an der Niederlage nachgewiesen werden. Vgl. *Henri Michel, Le Procès de Riom* (Paris 1979).

<sup>4</sup> Frei übersetzt mit „Genußsucht“.

<sup>5</sup> *Maréchal Pétain, La France Nouvelle. Principes de la Communauté suivis des Appels et Messages* (Paris 1941), Reden vom 17. und 20. Juni 1940, 15, 17 und 73.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu den – auf außenpolitische Aspekte konzentrierten – Klassiker von *Jean-Baptiste Duroselle, La Décadence (1932–1939)* (Paris 1979).

<sup>7</sup> Vgl. *Jean Touchard, L'esprit des années 1930*, in: *Tendances politiques dans la vie française depuis 1789, Colloques*, hrsg. v. *Guy Michaud* (Paris 1960) 89–120, sowie jetzt vor allem



tären Lockungen und totalitären Versuchungen ausgesetzt war, der muß folglich tief graben und in der *longue durée* des langen 19. Jahrhunderts nach der Genesis des Republikanismus seit 1789 fragen. In einem zweiten Schritt sollen dann konkrete Entwicklungsphänomene des parlamentarischen Systems nach der Zäsur des Ersten Weltkriegs zwischen 1918 und 1940 untersucht und schließlich vor allem kritisch daraufhin überprüft werden, ob sie als Zeichen eines unaufhaltsamen Verfallsprozesses der Dritten Republik zu deuten sind.

## II.

Als konstitutiv für eine spezifische, seit der Dreyfus-Affäre um 1900 endgültig etablierte „culture républicaine“ in Frankreich hat Serge Berstein fünf Prinzipien herausgearbeitet: die Laizität von Staat und Schule, das Versprechen von sozialem Fortschritt, die „Verweigerung einer bellizistischen Haltung“, den Vorrang des Individuums vor der Gesellschaft sowie – und das interessiert uns hier besonders – die Präponderanz des Parlaments innerhalb der Institutionen<sup>8</sup>. Die französische Affinität zum Parlament hat ihre Wurzeln schon in dem von der Staatsphilosophie der Aufklärung (v.a. Montesquieu) eindrucksvoll verfochtenen Prinzip strikter Gewaltenteilung, zum anderen liegt ihr als empirische Ersterfahrung der Schwur im Ballhausaal 1789 zugrunde, als sich der Dritte Stand zur Nationalversammlung erklärte und den Katarakt der bald mystifizierten revolutionären Ereignisse überhaupt erst einleitete.

Die Verfassung vom 3. September 1791 – noch unter den Auspizien der Monarchie – versagte dem König dann auch das Recht, die Kammer aufzulösen. Denn die Assemblée galt als „permanent wie die Nation, deren Willen sie formuliert“<sup>9</sup>; ihre Sitzungsdauer hingegen war kurz, weil man fürchtete, die Abgeordneten könnten die Suprematie der legislativen Funktion dazu mißbrauchen, sich auch exekutiver Funktionen zu bemächtigen und despotisch zu werden. Dieser Furcht entsprang eine weitere Verfassungsbestimmung, wonach Abgeordnete nicht direkt wiedergewählt werden konnten, sondern zumindest eine Sitzungsperiode pausieren mußten. In der ersten republikanischen Verfassung von 1793, nach der Guillotinierung Ludwig XVI., mündete die Urangst vor einem Machtmißbrauch der Deputierten in Konzepte direkter Demokratie, ja gleichsam „direktester“ Demokratie: Nur einjährige Wahlperioden, eine Art Volksentscheid als Korrektiv

*Hans-Wilhelm Eckert*, *Konservative Revolution in Frankreich? Die Nonkonformisten der Jeune Droite und des Ordre Nouveau in der Krise der 30er Jahre* (München 2000).

<sup>8</sup> *Serge Berstein*, *La culture républicaine dans la première moitié du XXe siècle*, in: *ders., Odile Rudelle* (Hrsg.), *Le modèle républicain* (Politique d'aujourd'hui, Paris 1992) 161, 170. Vgl. auch den Beitrag von *Pierre Nora* („République“) in dem von *François Furet* und *Mona Ozouf* herausgegebenen *Dictionnaire critique de la révolution française* (Paris 1988) 832–845.

<sup>9</sup> *Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper*, *Manuel Droit constitutionnel* (Paris 241995) 295.

gegen Entscheidungen des *Corps législatif*, aber eben andererseits auch eine starke Stellung der gewählten Abgeordneten gegenüber der Exekutive, deren Machtmißbrauch man offenkundig noch mehr fürchtete als bürgerferne Deputierte. Folglich wurde das kollegiale Regierungsorgan aus 24 Mitgliedern nicht vom Volk selbst legitimiert und damit stark gemacht, sondern nur vom Parlament gewählt – auf der Basis einer schematischen Liste mit je einem Vorschlag aus jedem der 85 Departements. In der Logik dieser Verfassung lag es auch, dem schwachen Regierungsorgan weder das Recht der Gesetzesinitiative noch ein Vetorecht einzuräumen, noch gar die Möglichkeit, die Kammer aufzulösen<sup>10</sup>.

Nach der Erfahrung der *terreur* wurde die Verfassung jedoch bereits im August 1795 (5. Fructidor des Jahres III) einer gründlichen Revision unterzogen. Wichtigste Innovation war dabei die Einführung einer zweiten Kammer, was bisher aus antiaristokratischen Affekten heraus vermieden worden war. Doch auch jetzt sollte es kein Oberhaus des Adels geben, sondern einen Rat der Alten (*Conseil des Anciens*), wie der Rat der 500 (*Conseils des Cinq cents*) auf drei Jahre gewählt. Dem Rat der Alten oblag es künftig, das *Directoire* zu wählen, eine nur noch fünfköpfige Regierung mit deutlich gestärkter Stellung vor allem gegenüber der Ersten Kammer, die nur noch ein Vorschlagsrecht für die Regierungsmitglieder hatte, sie aber weder wählte noch abberufen konnte<sup>11</sup>.

Freilich war diese Direktoriumsverfassung, Reaktion auf die Exzeßphase der Revolution, nur ein Zwischenspiel; sie beschnitt lediglich die Kompetenzen des Parlaments, bestritt aber nicht grundsätzlich seine Existenzberechtigung. Den Pfad der Parlamentarisierung, 1789 unter dramatischen Umständen einmal gefunden, sollten die Franzosen auch künftig nie ganz aus den Augen verlieren; weder unter Napoleon I. noch unter bourbonischer Restauration, orleanistischem Bürgerkönigtum oder im Empire des dritten Napoleon<sup>12</sup>, auch wenn dies ein so scharfsinniger Beobachter wie Walter Bagehot noch 1867 in Zweifel zog: „Frankreich, so fürchte ich, erwartet zu wenig von seinem Parlament, um jemals zu erhalten, was es bekommen sollte.“<sup>13</sup> Doch bei allen Turbulenzen der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung – 13 Konstitutionen zwischen 1789 und 1875 – hat Frankreich eine letztlich kontinuierliche Evolution parlamentarischer Kernprinzipien erlebt: Die Bestellung der Regierung durch das Parlament und die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Kammer setzte sich, wenn auch nicht ohne Rückschläge, bis in die 1870er Jahre hinein doch mehr und mehr durch,

<sup>10</sup> Zur Geschichte der Convention und der Verfassung von 1793 vgl. Yves Guchet, *Histoire constitutionnelle française* (Nanterre 1989) 69 ff.

<sup>11</sup> Burdeau, Hamon, Troper, *Manuel Droit constitutionnel* 305 f.

<sup>12</sup> Zu dieser Phase vgl. jetzt Martin Kirsch, *Monarch und Parlament im neunzehnten Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich* (Göttingen 1999).

<sup>13</sup> Eine Nation, die nichts Gutes von einem Parlament erwarte, so Bagehot, könne „das Parlament nicht im Zaum halten“. Walter Bagehot, *Die englische Verfassung*, hrsg. u. eingeleitet v. Klaus Streifelhau (Neuwied, Berlin 1971) 278.

nachdem die militärische Niederlage gegen Preußen-Deutschland entscheidend zur Delegitimierung konstitutioneller Monarchie beigetragen hatte.

Wenn allgemein gelten kann, daß für die Geschichte des Parlamentarismus nicht allein die Verfassungstexte ausschlaggebend sind, daß eine Verfassung sich gleichsam nicht im klinisch reinen Raum der Paragraphen entfaltet, sondern im Urwald politischer Kulturen und politischer Mentalitäten, so trifft dies im französischen Fall mit besonderer Schärfe zu. Denn die Verfassung der Dritten Republik aus dem Jahr 1875 wurde zwischen den Weltkriegen in einer wesentlichen Bestimmung überhaupt nicht mehr angewandt. Die Verfassung oder, um präziser zu sein, die drei Verfassungsgesetze von 1875, die grundsätzlich bis 1940 in Geltung waren, sahen zwei Kammern vor (Deputiertenkammer und Senat). Beide Parlamente wählten in einer gemeinsamen Sitzung, als *Assemblée nationale*, den Präsidenten der Republik auf sieben Jahre. Der Präsident ernannte und entließ die Minister, die den Kammern verantwortlich waren. Dennoch war der Präsident zunächst ein starker Präsident; er hatte vor allem das Recht, mit Zustimmung des Senats die Abgeordnetenversammlung aufzulösen. Von diesem Auflösungsrecht konnte der Präsident der Dritten Republik jedoch nur ein einziges Mal, 1877, mit dem mehr als zweifelhaften Erfolg Gebrauch machen, daß es seitdem überhaupt nicht mehr angewendet, ja, daß seine Anwendung künftig nachgerade als Verfassungsbruch angesehen wurde<sup>14</sup>.

Die junge Dritte Republik befand sich Mitte der 1870er Jahre noch in einem tiefgreifenden Konflikt um die Staatsform. Das noch nicht endgültig besiegte Lager der Royalisten sah im Präsidenten, dem Marschall MacMahon, den Platzhalter für einen künftigen Monarchen. In der Abgeordnetenversammlung waren jedoch seit den Wahlen von 1876 die Republikaner in der Mehrheit und mit MacMahon vor allem in religionspolitischen Fragen immer wieder in Kontrahagen verwickelt. Die Krise erreichte ihren Höhepunkt, als MacMahon den gemäßigt republikanischen Regierungschef Jules Simon im Mai 1877 mit der Begründung zum Rücktritt aufforderte, er würde sich zu sehr der parlamentarischen Mehrheit unterordnen. Das Mißtrauensvotum der *Chambre* gegen die nachfolgende Kampfregerung des Präsidenten MacMahon konterte dieser mit der Kammerrauflösung. Bei den vorgezogenen Neuwahlen vermochten jedoch die Republikaner – unbeschadet massiver Wahlbeeinflussung der konservativen Staatsmacht – ihre Anhänger vollständig zu mobilisieren und ihre Mehrheit im Parlament zu behaupten, im Ergebnis also einen triumphalen Erfolg zu feiern. Als die neue Kammer einer von MacMahon eingesetzten „Geschäftsregierung“ schließlich das Budget verweigerte, mußte der Präsident nachgeben und eine neue Regierung mit dem Vertrauen der Parlamentsmehrheit ernennen. Zunehmend isoliert, quittierte MacMahon Anfang 1879 das Amt.

<sup>14</sup> Vgl. *Thomas Raithel*, Der preußische Verfassungskonflikt 1862–66 und die französische Krise von 1877 als Schlüsselperioden der Parlamentarismusgeschichte, in: *Stefan Fisch, François Roth* (Hrsg.), *Machtstrukturen im Staat. Organisation und Personen – Les structures de pouvoir en France et en Allemagne. Les institutions et les hommes*, Kolloquium Otzenhausen, erscheint voraussichtlich 2004.

Eine parlamentarismusgeschichtliche Analyse dieser Staats- und Verfassungskrise ergibt ein ambivalentes Bild. Gewiß, die Position der Ersten Kammer gegen den Präsidenten war gestärkt worden, die *défense républicaine* so erfolgreich in Erscheinung getreten, daß das Recht zur Kammerrückbildung künftig als Relikt monarchistischer und damit reaktionärer Gesinnung galt<sup>15</sup>. MacMahons Nachfolger Jules Grévy gab dem Amt des Staatspräsidenten zudem eine so andere, restriktive Auslegung, verzichtete so weitgehend darauf, unmittelbaren Einfluß auf Regierungshandeln zu nehmen, daß Marcel Prélôt gar von einer faktisch neuen Verfassung, der „constitution Grévy“ gesprochen hat<sup>16</sup>. Ministerpräsident und Kabinettsrat, obschon in der Verfassung gar nicht vorgesehen, traten jetzt immer mehr als Exekutive in Erscheinung, ohne freilich im Zusammenwirken mit dem Staatspräsidenten die Waffe der Kammerrückbildung als schärfstes Instrument der Behauptung gegenüber dem Parlament zu besitzen. Drohte die Abgeordnetenkammer mit dem Sturz einer Regierung, hatte die Exekutive der Dritten Republik künftig nichts mehr entgegenzusetzen.

Die partielle Entmachtung des Staatspräsidenten wäre aber nur halb so problematisch gewesen, wenn gleichzeitig eine engere Verklammerung von Regierung und Regierungsmehrheit in der Kammer sich als Verfassungspraxis durchgesetzt hätte. Thomas Raithel hat kürzlich darauf hingewiesen, daß die Chance zu einer derartigen Entwicklung in Richtung auf einen modernen Parlamentarismus wohl schon Ende 1877 verpaßt worden ist, als die führende Persönlichkeit der republikanischen Parlamentsmehrheit, Léon Gambetta, eben nicht zum *Président du Conseil* berufen wurde, sei es wegen dessen persönlicher Neigung zum politischen Kompromiß, sei es aufgrund der schwierigen außenpolitischen Konstellation. Der damit verpaßte Einstieg in einen „gleichsam endogen disziplinierten Parlamentarismus“<sup>17</sup> war für die Beharrungskraft des klassischen Parlamentarismus in Frankreich wohl ebenso ausschlaggebend wie die politische Ächtung der Kammerrückbildung, obwohl diese in der Literatur bislang viel eingehender problematisiert worden ist. Auch wenn der Staatspräsident nicht zuletzt über die von ihm vorzunehmende Designierung des Ministerpräsidenten weiterhin Einfluß besaß, läßt sich als Zwischenfazit der Mai-Krise 1877 konstatieren: Für die nächsten 80 Jahre, sieht man von der kurzen Vichy-Zeit einmal ab, setzte sich in Frankreich eine Form des parlamentarischen Systems durch, die mit dem Begriff des Parlamentsabsolutismus zwar polemisch, aber doch nicht völlig falsch charakterisiert wird. In der Folgezeit entstand jedenfalls jenes irisierende Bild häufiger Veränderungen von Regierungsmehrheiten und zahlreicher Kabinettswechsel – 100 Kabinette bis 1940! –, das nicht selten zu falschen Vergleichen mit der Weimarer Republik herausgefordert hat.

<sup>15</sup> Vgl. Rudolf von Albertini, Regierung und Parlament in der Dritten Republik, in: HZ 188 (1959) 17–48, 21.

<sup>16</sup> Marcel Prélôt, Jean Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel (Paris 111990) 493 ff.

<sup>17</sup> Raithel, Der preußische Verfassungskonflikt 19.

Die Mai-Krise allein aber reicht zur Erklärung der Akzeptanz eines starken Parlaments in der Dritten Republik nicht hin, sondern ist nur als Teil einer größeren Entwicklung zu verstehen, die sich im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts in Frankreich vollzog: Jetzt formierte sich endgültig eine politische Mentalität, die am ehesten auf den Begriff des „republikanischen Laizismus“ zu bringen ist<sup>18</sup> und die nicht zuletzt eine fundamentale Wertschätzung des Parlaments beinhaltete. Der Prozeß war Teil einer „inneren Republikgründung“, für die vor allem die Regierungen Léon Gambetta und Jules Ferrys verantwortlich zeichneten. Ihr Ziel war es, die alte Macht der Kirche zu brechen, die als Kern und Inspiration des antirepublikanischen Widerstands empfunden wurde. Um die Bastionen des Ancien Régime in der katholisch gesinnten Provinz zu schleifen, galt es, die Kirche aus der Volksbildung so weit wie möglich hinauszudrängen. Oft in Verbindung mit neuen republikanischen Rathäusern entstanden staatliche Schulen direkt neben der Kirche als „Tempel des Glaubens einer neuen Zeit“. Zu „Priestern dieses Tempels“<sup>19</sup> sahen sich, ganz in Schwarz gewandet, die Volksschullehrer (*Instituteurs*) auserkoren<sup>20</sup>, jene bald legendären, oft freimaurerisch und antiklerikal gesinnten „schwarzen Husaren der Republik“. Der „alte Gott“ der Katholiken, den nach fortschrittlicher Überzeugung nur mehr Reaktionäre mit dem Vaterland identifizierten, konnte in der Folgezeit durch einen säkularen Gott ersetzt werden: durch die französische Republik mit Schule und Armee, Trikolore und Marseillaise als ihren jungen Symbolen<sup>21</sup>. Und seit 1880 feierte sich der republikanische Laizismus vor allem auch am 14. Juli mit reichem blau-weiß-roten Dekor, Kindern mit phrygischer Mütze und Strömen von Wein auf dem Platz der Republik, also mit Hilfe einer offensiven symbolischen Politik, die bis in die Agrarprovinz hinein auf die Massen wirkte<sup>22</sup>.

Der Dritten Republik gelang damit eine ähnliche „Nationalisierung der Massen“, wie sie George L. Mosse für das kaiserliche Deutschland beschrieben hat – mit dem Unterschied, daß es sich in Frankreich um „liberale“ Propaganda im Sinne der Republik handelte<sup>23</sup>. Die stupende Energie des republikanischen Laizismus resultierte jedenfalls wesentlich auch daraus, daß er eine spezifisch französische Variante des Nationalismus bildete, der in höchst unterschiedlichen Erschei-

<sup>18</sup> Vgl. *Manfred Kittel*, Provinz zwischen Reich und Republik. Politische Mentalitäten in Deutschland und Frankreich 1918–1933/36 (München 2000) 68–86.

<sup>19</sup> So Minister Spuller im Jahr 1887, zit. nach *Edwy Plenel*, *L'état et l'école en France* (Paris 1985) 188.

<sup>20</sup> Vgl. ebd. 172 f., 188.

<sup>21</sup> Vgl. *Eugen Weber*, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870–1914)* (Paris 1983) 485; *Joël Roman*, *La laïcité comme religion civile*, in: *Esprit* 175 (1991) 108–115.

<sup>22</sup> Vgl. *Maurice Agulhon*, *Marianne au pouvoir. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914* (Paris 1989) 117 f.; *ders.*, *Marianne au combat. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880* (Paris 1979) 238 f.; *Olivier Ihl*, *La fête républicaine* (Paris 1996) 146, 152 f.; *Michel Pigenet*, *Les adjectifs de la République. Voies et conditions de la politisation des milieux populaires. L'exemple du Cher au XIXème siècle*, in: *Michel Vovelle*, *Révolution et République. L'exception française* (Paris 1994).

<sup>23</sup> *M. Agulhon*, *Marianne au pouvoir* 343.

nungsformen zu den epochalen Bewegungskräften des 19. Jahrhunderts zählte. Frankreich, von dieser Überzeugung war die Politikergeneration um Jules Ferry missionarisch durchdrungen, sei trotz der Niederlage von 1870/71 die Führerin der Menschheit, weil es in seiner parlamentarisch-demokratischen Verfassung die Tugenden der Aufklärung und des Republikanismus gegen die vom konstitutionell-monarchischen Preußen-Deutschland verkörperten Kräfte der Reaktion und des Militarismus verteidigte.

### III.

Im Zuge der republikanisch-laizistischen Traditionsbildung zementierten sich auch ältere Vorstellungsmuster vom Parlament und von der Rolle der Parteien, die einer umfassenden Modernisierung des klassischen französischen Parlamentarismus in der Zwischenkriegszeit dann im Wege stehen sollten, ja, die teilweise bis heute in der politischen Kultur des Landes zu spüren sind. Die eigentlich überfällige parteipolitische Straffung des republikanischen Spektrums unterblieb, nachdem dessen parlamentarischer Mehrheitsführer Gambetta im Kontext der Mai-Krise Ende 1877 nicht nach dem Amt des Ministerpräsidenten gegriffen hatte. Die Option einer stärkeren organisatorischen Disziplinierung des ausgesprochen disparaten Partei- und Fraktionswesens stand freilich ohnehin quer zu einer personalistischen juristischen Grundauffassung, die sich schon bei den Wahlen zu Beginn der Großen Revolution bemerkbar gemacht hatte. Danach hatte der Abgeordnete als Repräsentant der *volonté générale* jederzeit so zu sprechen und zu handeln, wie seines Erachtens das Volk selbst sprechen und handeln würde. Und dieser fiktive Gemeinwille einer als einheitliches Ganzes verstandenen, unteilbaren und souveränen Nation stand in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis zu jedweden Parteibildungen, die von einem Abstand zwischen Bürger und Staat ausgingen und schlimmstenfalls eine intermediäre Rolle sogar als Vertreter partikularer Interessen jenseits der *volonté générale* übernehmen konnten<sup>24</sup>. Daraus resultierte schon die Scheu der Gruppierungen in der *Constituante*, der *Législative* und im *Convent*, sich offen als „Partei“ zu bekennen, und später dann die Neigung der französischen Parteien, sich zumindest als hypothetischen Ausdruck des wahren Volkswillens zu begreifen. Gerade dieser Anspruch aber verlieh ihnen den Charakter des Vorläufigen und des Losen und scheint bei den Abgeordneten

<sup>24</sup> Vgl. Raymond Huard, *La naissance du parti politique en France* (Paris 1996) 17, 26ff.; Peter Richard Rohden, *Demokratie und Partei in Frankreich*, in: ders. (Hrsg.), *Demokratie und Partei* (Wien 1932) 121–163, hier 137f.; Charles A. Micaud, *French Political Parties: Ideological Myths and Social Realities*, in: Sigmund Neumann (Hrsg.), *Modern Political Parties. Approaches to Comparative Politics* (Chicago 1956) 106–154, hier 114f.; die grundlegenden Theorien von Rousseau und Sieyès thematisiert Rudolf von Albertini, *Parteiorganisation und Parteibegriff in Frankreich 1789–1940*, in: HZ 193 (1961) 529–600, 534ff.

selbst das Bewußtsein gebildet zu haben, im Konfliktfall den Parteiwillen vor dem Volkswillen zurücktreten lassen zu müssen<sup>25</sup>.

Traditionell nicht über Listen- und Proporzsystem, sondern in Einzelwahl von den Menschen eines Arrondissements zur Vertretung ihrer Interessen nach Paris entsandt, spielte der Deputierte dort in erster Linie die Rolle „eines bei der Regierung akkreditierten ‚ministre plénipotentiaire‘, eines diplomatischen Bevollmächtigten“<sup>26</sup>. In dieser Funktion vertrat der Abgeordnete weniger seine Partei, sondern seinen ganzen Stimmkreis, unter Umständen auch die – bisherigen – politischen Gegner, die er sich etwa durch Unterstützung eines Anliegens bei den Ministerien zu verpflichten hoffte. Dies war um so wichtiger wegen der Gepflogenheiten des stark personalisierten französischen Wahlmodus der „Einer-Wahl“, bei dem in aller Regel erst eine Stichwahl entschied. Ein allzu scharfes (partei-)politisches Profil dagegen konnte die Chancen eines Politikers auf breite lagerübergreifende Unterstützung im zweiten Wahlgang erheblich mindern, war für ihn also kaum zweckrational. Hinzu kam schließlich die Erinnerung an die Krise des Mai 1877. Da es fortan der Staatspräsident nicht mehr wagen würde, die Kammer aufzulösen, war den Abgeordneten eine vierjährige Legislaturperiode faktisch garantiert, während der sie auch „nicht mehr von ihren Parteien zur Rechenschaft gezogen“ werden konnten<sup>27</sup>.

Infolgedessen war die Realität – gerade auch draußen in den Wahlkreisen der französischen Provinz – eher von „politischen Tendenzen“ als von wirklichen Parteien gekennzeichnet. Die Finanzierung der Wahlkämpfe hatten die Parlamentskandidaten großenteils aus der eigenen Tasche zu bestreiten, höchstens durch ein für den Augenblick gebildetes loses örtliches Wahlkomitee unterstützt<sup>28</sup>. So sehr das Fehlen von großen Parteikassen in der Regel nicht-notablen Bürgern den Schritt auf die höhere politische Bühne erschwerte, so viel Unabhängigkeit schuf es doch für jene, die ein Mandat erreicht hatten; zumal die meisten Kandidaten obendrein nicht mit einem Parteiprogramm zur Wahl antraten, sondern ein individuelles politisches „Glaubensbekenntnis“ vor den Wählern ablegten, in dem sie die ideologischen Schwerpunkte ihrer „politischen Tendenz“ mit ganz persönlichen, oft indes auch sehr allgemeinen und unangreifbaren Interpretationen versahen<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Vgl. Rohden, Demokratie und Partei 138; auch wenn die Parteien nach 1815 zunehmend als Teil des parlamentarischen Lebens anerkannt wurden und sich später nach der Wende zum 20. Jahrhundert insbesondere mit der Bildung der SFIO Ansätze zu einem neuen Parteienverständnis zeigten, hielt sich in der politischen Kultur des Landes ein grundsätzliches Mißtrauen. Vgl. R. v. Albertini, Parteiorganisation und Parteibegriff 548, 562 f., 566 f.

<sup>26</sup> P. R. Rohden, Demokratie und Partei 140.

<sup>27</sup> William L. Shirer, Der Zusammenbruch Frankreichs. Aufstieg und Fall der Dritten Republik (München, Zürich 1970) 37.

<sup>28</sup> Charles Seignobos, Die geographische Verteilung der Parteien in Frankreich, Sonderabdruck aus der Frankfurter Zeitung v. 20., 22. u. 24. Juni 1926, 2; Raymond Huard, Le suffrage universel en France 1848–1946 (Paris 1991) 296 ff.

<sup>29</sup> Das spätere Bestreben der besser organisierten Sozialisten und Kommunisten, dieses per-

Eine straffe Fraktionsdisziplin im Parlament vermochte sich vor diesem „parteilpolitischen“ Hintergrund kaum auszuprägen. Vielmehr konnten Mitglieder einer parlamentarischen Gruppe zunächst verschiedenen Parteien angehören – und Mitglieder einer Partei verschiedenen Gruppen –, weshalb Charles A. Micaud von einer Trennung zwischen parlamentarischer und elektoraler Funktion der Parteien gesprochen hat<sup>30</sup>. Dementsprechend verlief das parlamentarische Gebaren der französischen Abgeordneten während der Dritten Republik lange Zeit in Bahnen, wie sie von der älteren Forschung farbig beschrieben wurden. Danach trat der Abgeordnete unabhängig von seiner (parti-)politischen Herkunft einer Gruppe bei, „die ihm paßt(e)“, blieb allen Fraktionsbildungen fern, „wenn ihm das besser paßt(e)“<sup>31</sup>, oder aber pendelte nach Belieben zwischen den Gruppen hin und her; stets behielt er die Freiheit, den Sitzungen seiner Gruppe bei Bedarf fernzubleiben oder im Parlament gegen die Mehrheit seiner Gruppe zu votieren, wenn er intern überstimmt worden war<sup>32</sup>. Rainer Hudemann hat zwar schon für die frühen 1870er Jahre auf die zentrale Funktion der Fraktionen im parlamentarischen Entscheidungsprozeß verwiesen, aber gleichzeitig eingeräumt, daß sich auch noch im 20. Jahrhundert „keine absolute Abstimmungskohäsion“ entwickelte, sondern „begrenzte Fraktionsdisziplin“ das französische Vielparteiensystem charakterisierte<sup>33</sup>. Die Tradition „relativer Abstimmungsfreiheit“ reichte dabei von der extremen Rechten bis zu den (links-)liberal orientierten Radikalsozialisten<sup>34</sup>. Auch wenn in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg zunächst vor allem Verfassungsrechtler Zweifel an der Effizienz des in Frankreich praktizierten parlamentarischen Systems und seiner mitunter zeit- und kraftraubenden Entscheidungsfindung anmeldeten<sup>35</sup>, blieb das Ideal der „deliberativen“ Demokratie bei Abgeordneten wie Wählern dominierend: Der nur seinem Gewissen verpflichtete unabhängige *député*, der seine „Parteizugehörigkeit“ an der Garderobe der *Assemblée* ablegte und garantierte, daß sich politische Entscheidungen erst während der Debatten im Plenum in Rede und Gegenrede herauskristallisierten: „Parler pour agir, parler avant d’agir.“<sup>36</sup>

sönliche Glaubensbekenntnis durch das Parteiprogramm zu verdrängen, hatte kaum Erfolg, weil weder Wähler noch Deputierte wirklich fest darauf einzuschwören waren.

<sup>30</sup> Ch. Micaud, French Political Parties 114.

<sup>31</sup> Ch. Seignobos, Die geographische Verteilung der Parteien, 1926, 3.

<sup>32</sup> Vgl. auch Jean Waline, Les groupes parlementaires en France, in: Revue du droit public et de la science politique 77 (1961) 1170–1237.

<sup>33</sup> Rainer Hudemann, Fraktionsbildung im französischen Parlament. Zur Entwicklung des Parteiensystems in der frühen Dritten Republik (1871–1875) (München 1979) 361. Zur frühen Bedeutung der Fraktionen im französischen Parlament auch Christoph Schöber, Union – Réunion – Désunion. Der Fraktionsbildungsprozeß und das „Loi des maires“ in der „Chambre des Députés“ von 1876, in: Francia 22/3 (1995) 1–22, hier v. a. 20 f.

<sup>34</sup> So Nicolas Roussellier, Phénomène de majorité et relation de majorité en régime parlementaire: Le cas du Bloc National en France dans le premier après-guerre européen (1919–1924), 3 Bde., thèse (Paris 1991) 617, im Blick auf die Jahre nach dem Ersten Weltkrieg.

<sup>35</sup> Roussellier, Le parlement de l’éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre (Paris 1997) 17.

<sup>36</sup> Ebd. 9.



## IV.

Die seit den 1870er Jahren bestehenden Strukturen des parlamentarischen Systems erfuhren infolge des Ersten Weltkriegs keine äußerlichen Veränderungen. Der militärische Sieg konnte vielmehr als Sieg der Republik und ihrer staatlichen Institutionen gedeutet werden, nicht zuletzt als Bestätigung der Abgeordnetenkammer und des Senats, die sich in der Stunde höchster nationaler Not offensichtlich bewährt und als anpassungsfähig und krisentauglich erwiesen hatten. Anfang August 1914 hatten auch die sozialistischen Abgeordneten in der Nationalversammlung der Übertragung von Vollmachten zur Kriegführung an die Regierung zugestimmt und zwei ihrer führenden Männer in eine überparteiliche Notstandsregierung entsandt. Den Bestrebungen des militärischen Hauptquartiers unter Generalstabschef Joseph Joffre, die Mitsprache der Zivilisten am besten ganz auszuschalten, trat das Parlament im Verlauf des Krieges ebenso selbstbewußt entgegen wie dem von Ministerpräsident Aristide Briand nach der Somme-Schlacht Ende 1916 an die Abgeordneten herangetragenen Ansinnen, die Regierung zu kriegswichtigen Beschlüssen per Dekret zu ermächtigen und Joffre in ein vierköpfiges Kriegskomitee einzubinden, das dem Kabinett die Entscheidungen abnehmen sollte. Nachdem Briands Kriegsminister Hubert Lyautey auch noch die Verschwiegenheit der Abgeordneten in kriegswichtigen Fragen öffentlich in Frage gestellt hatte, mußte Briand im März 1917 zurücktreten.

Erst als die Sozialisten der offensichtlich expansionistische Ziele verfolgenden Nachfolgeregierung die Unterstützung versagten und die *Union sacrée* aufkündigten, wurde ein Grad der innenpolitischen Polarisierung erreicht, der einen Zusammenbruch der inneren Front befürchten und die Einsicht in die Notwendigkeit einer Stärkung der Exekutive wachsen ließ. Den Ende 1917 zum Ministerpräsidenten ernannten Georges Clemenceau – einen der renommiertesten Abgeordneten – stattete das Parlament folglich mit Ermächtigungen zur Sicherung der Ernährung und kriegswichtiger Entscheidungen aus. Unter dem Schutzschirm propagandistischen Anknüpfens an die Traditionen des jakobinischen Kriegsnationalismus der 1790er Jahre gelang es dem autoritären Republikaner und kämpferischen Laizisten tatsächlich, die Regierungsarbeit erfolgreich zu straffen, auch mehr und mehr die militärischen Entscheidungen zu bestimmen und das Land bis in die Tage von *armistice* und *victoire* hinein zu führen.

Als sich der „Vater des Sieges“ nach Kriegsende jedoch anschickte, für das Amt des Staatspräsidenten zu kandidieren, fanden die Abgeordneten einen Anlaß, den bedrohlich stark gewordenen „Tiger“ zu zähmen. Offensichtlich im Vertrauen auf seine enorme Popularität in der breiten Bevölkerung hatte Clemenceau am 4. November 1919 in einer aufsehenerregenden Rede Verfassungsänderungen zur Stärkung der Exekutive gefordert, um die von ihm im Krieg praktizierte Regierungsweise institutionell verankern zu können. Er bewegte sich damit in einer relativ breiten publizistischen Strömung gegen die Vormachtstellung des Parlaments, die vorübergehend von fast allen Zeitungen der politischen Rechten und der Mitte, *Le Temps* an der Spitze, ausging. Polemik gegen die „Phrasendrescher“ in den Kam-

mern und ihre „byzantinischen“ Manöver paarte sich mit sachlichen Vorschlägen zu einer Begrenzung der Redezeit, einer Reform des Interpellationsrechts oder einer drastischen Reduzierung der Zahl der Gruppen in den Kammern<sup>37</sup>. Der Samen der Modernisierung, wie er auch von staatsrechtlicher Seite nach 1918 weiter wissenschaftlich gehegt wurde, fiel jedoch in einer politischen Kultur auf wenig fruchtbaren Boden, die nach wie vor maßgeblich vom Mißtrauen gegen den „pouvoir personnel“ und den „pouvoir des bureaux“<sup>38</sup> geprägt war. Im Parlament selbst blieb eine – junge – Reformerriege mit ihren Forderungen nach Rationalisierung des politischen Prozesses ebenfalls in der Minderheit.

Vielmehr sahen Parlamentarier unterschiedlichster Couleur – nicht zuletzt der ehrgeizige Aristide Briand, der um seine künftigen Chancen auf die Ministerpräsidentenschaft bangte – in der Kandidatur Clemenceaus für das Staatspräsidentenamt den ersten Schritt hin zu einem bonapartistischen Regime. Sie votierten in einer Probeabstimmung am 16. Januar 1920 mehrheitlich gegen die vermeintlich bevorstehende „Diktatur Clemenceau“ und für den politisch eher blassen Kammerpräsidenten Paul Deschanel. Offensichtlich bevorzugte die Mehrheit „einen Mann aus ihrer Mitte, der ihre politische Vormacht nicht antastete“<sup>39</sup>, sondern sich – wie Deschanel – statt dessen als „Schutzengel“ der Parlamentsrechte profiliert hatte<sup>40</sup>. Daß sich die Abgeordneten an Georges Clemenceau auf ähnliche Weise rächten, wie sie dies 1887 an Jules Ferry und 1895 an Pierre Waldeck-Rousseau getan hatten, durfte als ein frühes Omen für die auch nach der Erfahrung des Weltkriegs anhaltende Präponderanz des Parlaments im politischen System der Dritten Republik betrachtet werden. Von nun an hatten die *présidents du conseil* („Ministerpräsidenten“) wieder zu versichern, nur in engster Abstimmung mit dem Parlament zu agieren, anderenfalls war ihr Sturz praktisch besiegelt (Leygues im Januar 1921, Briand im Januar 1922, Poincaré im März 1924 etc.).

Wenn die Prinzipien des *gouvernement parlementaire* also nach wie vor sakrosankt waren, so hieß dies nicht, daß Ansätze zu praktischen Reformen der Parlamentsarbeit von vornherein ausgeschlossen blieben. Anknüpfend an den mitten im Krieg, 1915, verabschiedeten *nouveau règlement* zur Beschleunigung der Debatten und Vereinfachung des Gesetzgebungsprozesses wurden am 15. Juli 1926, maßgeblich auf Initiative von Joseph Barthélemy, weitere Änderungen der Geschäftsordnung beschlossen. Der immer wichtigeren Rolle der Ausschüsse trug man dadurch Rechnung, daß der Mittwoch künftig für ihre Arbeitssitzungen reserviert blieb. Darüber hinaus sorgte die *réforme Barthélemy* auch und vor allem für eine Rationalisierung der Redezeit und der Debattenökonomie<sup>41</sup>, indem sie das Recht auf ausführliche Rede einer kleinen Gruppe von Parlamentariern

<sup>37</sup> Ebd. 54.

<sup>38</sup> Vgl. *Berstein*, La culture républicaine.

<sup>39</sup> *René Rémond*, Frankreich im 20. Jahrhundert. Erster Teil 1918–1958 (Geschichte Frankreichs, Bd. 6, hrsg. v. *Jean Favier*) (Stuttgart 1994) 67, vgl. auch 74.

<sup>40</sup> *Roussellier*, Le parlement 63.

<sup>41</sup> Siehe *Christian Buniet*, Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871 (Lyon 1967) 414 ff.

(Ausschußvorsitzenden, Berichterstatlern, Verfassern von Interpellationen, Wortführern einer Gruppe ) vorbehielt und die übrigen Abgeordneten in der Artikulation ihrer individuellen Gewissensentscheidung zeitlich beschränkte. Die bereits bei ihrer Einführung sehr umstrittene *réforme Barthélemy* stellte die parlamentarische Tradition aber offensichtlich zu radikal in Frage und wurde im März 1932 wieder rückgängig gemacht.

Schon vor den Wahlen von 1928 war eine 1919 beschlossene Reform des Wahlrechts ebenfalls zurückgenommen worden. Nach der als „Zwitter- oder Bastardgesetz“<sup>42</sup> kritisierten neuen Kombination aus Verhältnis- und Mehrheitswahl hatte es bei den Wahlen von 1919 und 1924 keine kleinen Einmann-Wahlkreise mehr gegeben, sondern Mehrpersonen-Stimmkreise meist auf Departementsebene; die Kandidaten der einzelnen Arrondissements waren nun nicht mehr jeder für sich, sondern zusammen auf Listen ihrer jeweiligen „politischen Tendenz“ angetreten. Dennoch aber konnte der Charakter der Persönlichkeitswahl weitgehend erhalten bleiben, weil neben dem Gewicht der Tradition auch die jetzt eingeführte Möglichkeit zu panaschieren, also Politikern verschiedener Listen eine seiner Stimmen zu geben, die vorgegebene Reihung relativierte und den weiter hinten auf der Liste platzierten Kandidaten die Chance eröffnete, „vorgewählt“ zu werden<sup>43</sup>. Obgleich die Wahlrechtsreform also nur halbherzig ausgefallen und kaum geeignet war, die jahrzehntelang eingeübten „republikanischen“ Usancen im Verhältnis von Wählern, Parteien und Abgeordneten wirklich zu verändern, kam es vielen Franzosen in den 1920er Jahren wie eine Zumutung gegen ihre individualistische politische Kultur vor, an der Urne mit Gesamtlisten von Parteien konfrontiert zu werden.

Bei den Radikalsozialisten, die seit je den republikanischen Laizismus von allen Parteien am reinsten verkörperten und geradezu als Gralhüter seiner Werte auftraten, war das Festhalten an Auffassungen von Abgeordnetenfreiheit und traditioneller Gewaltenteilung auch ideologisch nach wie vor besonders fest untermauert. Der Chef-Denker der *Radicaux*, Alain<sup>44</sup>, zeigte sich etwa 1925 in einer Programmschrift überzeugt, daß demokratische Wachsamkeit nicht an Parteien delegiert werden konnte, ja Parteien in ihrem Streben nach Machterhalt korruptierbar seien; sie stellten eine ebenso große Gefahr dar wie eine zu starke Regierung. Den *citoyens* draußen im Lande und den von ihnen beauftragten unabhängigen Parlamentsabgeordneten wuchs deshalb die Aufgabe zu, die Republik vor einer vermeintlichen Verschwörung der Pariser Elite und der gefräßigen Zentraladministration zu schützen. Die entscheidende Kontrollfunktion des Parlaments war nach Überzeugung Alains nur von direkt gewählten Abgeordneten angemessen auszuüben, das Verhältniswahlrecht dagegen sei ganz ungeeignet, den Typus

<sup>42</sup> *Rémond*, Frankreich im 20. Jahrhundert 61.

<sup>43</sup> Vgl. zum neuen Wahlrecht von 1919 *Alistair Cole, Peter Campbell*, French Electoral Systems and Elections since 1789 (Aldershot u.a. 1989) 63 ff.

<sup>44</sup> Mit bürgerlichem Namen: Emile-Auguste Chartier.

des im Privat- und Berufsleben bewährten unabhängigen Abgeordneten hervorzubringen<sup>45</sup>.

Skepsis gegenüber den Apparateparteien modernen Stils, die nur abgehobene Funktionäre und Karrieristen förderten, war bei den rechtsliberalen Hauptkonkurrenten der *Radicaux*, der *Alliance Républicaine Démocratique*, mindestens ähnlich stark ausgeprägt. Und wie der *Parti Radical* spaltete sich auch die *Alliance* während der ganzen Zwischenkriegszeit, trotz aller Appelle zur Geschlossenheit, bei entscheidenden parlamentarischen Vorhaben immer wieder auf<sup>46</sup>. Als ihre Parteileitung etwa (1920) versuchte, die Abgeordneten auf die Unterstützung des Kabinetts Millerand einzuschwören, brach ein Sturm der Entrüstung los – so heftig, daß die Parteiführung sich zu dem Versprechen veranlaßt sah, künftig von solch gefährlichen Einflußversuchen auf die Urteilsfreiheit der *députés* ganz abzu-  
sehen. Auch nach 1933 blieb es unter der Ägide des *Alliance*-Vorsitzenden Flandin im wesentlichen bei organisatorischer Modernisierungsrhetorik; trotz einer nach den neuen Parteistatuten eingesetzten *commission de discipline* waren Fraktionsabweichler nicht Ausnahmerscheinungen, sondern weiterhin die Regel. Und bei der Abstimmung über den wichtigen französisch-russischen Vertrag im Februar 1936 ließ die Fraktion schließlich sogar ihren eigenen Parteichef Flandin im Stich.

## V.

So groß die Beharrungskraft des deliberativen Parlamentarismus in der Dritten Republik auch war, die Stürme der schweren Weltwirtschaftskrise, die Frankreich um 1932 mit Verspätung erfaßten, sollte selbst er nicht unbeschadet überstehen; zumal sich die ökonomische Malaise zu einer dramatischen Staatskrise auswuchs, als eine Reihe von Korruptionsaffären an der Jahreswende 1933/34 im Stavisky-Skandal gipfelten und die Verstrickung führender radikalsozialistischer Politiker offenbarten. Der Vertrauensverlust der *Radicaux*, deren seit Juni 1932 regierende Ministerpräsidenten ohnehin Mühe hatten, die Zustimmung der SFIO zu unpopulären finanzpolitischen Maßnahmen zu gewinnen, bedeutete auch einen Vertrauensverlust des parlamentarischen Systems, wie die blutigen Demonstrationen rechtsradikaler Verbände vor dem Palais Bourbon am 6. Februar 1934 dokumentierten.

Vor allem der bedrohlich gestiegene ökonomische Entscheidungsbedarf kam denen entgegen, die auf eine durchgreifende Parlamentsreform drängten. So tauchten in einer kurzen, aber heftig geführten Staatsreformdebatte zwischen

<sup>45</sup> Vgl. *Ch. Micaud*, *French Political Parties* 111 f., 115; *Alain*, *Eléments d'une doctrine radicale* (o. O. 1925).

<sup>46</sup> Vgl. etwa zur Frage der Finanzprojekte im Juli 1925 *Éduard Bonnefous*, *Histoire politique de la Troisième République*, Bd. 4: *Cartel des gauches et Union nationale* (1924–1929) (Paris 1960) 91.

1932 und 1934 mehr oder weniger radikale Vorschläge auf, die teils einen Übergang von klassisch-liberalem zu modernem Parlamentarismus betrafen, aber auch eine Stärkung des Staatspräsidenten erwogen. Tatsächlich wurde am 10. Juni 1932 zum ersten Mal ein Beschluß gefaßt, den Status der parlamentarischen Gruppen festzulegen. Ohne Zugehörigkeit zu einer Gruppe war es künftig keinem Abgeordneten mehr möglich, eine wichtige Rolle in der Kammer zu spielen. Ein weiterer Beschluß vom 22. Januar 1935 gab der – seit 1911 bestehenden – *commission des présidents* (gebildet aus den Präsidenten des Parlaments, der großen Ausschüsse und Gruppen) das Recht, künftig Tagesordnung und Redezeiten der Debatten festzulegen, was in der Hand einer disziplinierten parlamentarischen Regierungsmehrheit zu einem außerordentlich wichtigen politischen Instrument geschmiedet werden konnte und einen Bruch mit dem Herkommen des klassisch-liberalen Parlamentarismus bedeutete<sup>47</sup>.

Anders als die relativ leise Debatte der 1920er Jahre rührte die jetzige ganz offen an weitere Tabus der republikanisch-parlamentarischen Tradition: Volkswahl des Staatspräsidenten, Plebiszite, stärkere Stellung des Ministerpräsidenten. Während die ersten beiden dieser Forderungen sich nicht durchzusetzen vermochten, erfuhr die Position des *président du conseil* eine merkliche Aufwertung. Ohnehin war bereits in den 1920er Jahren zu beobachten gewesen, daß neue Formen der politischen Öffentlichkeit und eine stärkere Personalisierung bei höherem finanz- und außenpolitischen Problemdruck die Stellung des Ministerpräsidenten stärkten<sup>48</sup>. Den entscheidenden Durchbruch markierte aber jetzt (im Juli 1934) die Entscheidung zum Kauf des Hotel Matignon, um dort die Dienste des *président du conseil* unterzubringen, gefolgt von der offiziellen Gründung eines Generalsekretariats des Ministerpräsidenten im Januar 1935. Um diese Maßnahme durchzusetzen, hatte Flandin den aktuellen politischen Schwächezustand der *Radicaux* geschickt genutzt. So konnte auf unverfänglich erscheinende Weise sogar mit Zustimmung der Lordsiegelbewahrer der parlamentarisch-republikanischen Tradition eine „kleine“ Staatsreform erfolgen<sup>49</sup>. Hoffnungen auf eine „große“ Staatsreform hatten allerdings kurz vorher beerdigt werden müssen; denn entsprechende Pläne der nach dem 6. Februar ins Amt gekommenen „Regierung des Burgfriedens“ unter Gaston Doumergue, v.a. dem Ministerpräsidenten künftig das Recht der Kammerauflösung zu geben, waren den Radikalsozialisten denn doch zu weit gegangen.

Die normative Kraft des Faktischen begann gleichwohl, aus dem Matignon heraus ihre Wirkungen zu entfalten. Vor allem im wirtschaftspolitischen Stab des Generalsekretariats wurden Spitzenbeamte aus verschiedenen Häusern zusammengezogen. Und schon wenige Jahre später hatte das Matignon eine ganze Reihe

<sup>47</sup> Nicolas Roussellier, *Gouvernement et parlement en France dans l'entre-deux-guerres*, in: Horst Möller, Manfred Kittel (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland und Frankreich 1918–1933/40* (München 2002) 253–267, hier 260f.

<sup>48</sup> Ebd. 258.

<sup>49</sup> Zur aufschlußreichen Debatte über die Reform im Senat siehe *Journal Officiel, Débats parlementaires, Sénat* 1456–1460.

ministeriumsübergreifender Querschnittsaufgaben nicht nur im Bereich der Wirtschafts-, sondern etwa auch in dem der Familien- und Bevölkerungspolitik an sich gezogen. Das rasche (auch personelle) Wachstum des Generalsekretariats verdankte sich zunächst dem Wirken des sozialistischen Ministerpräsidenten Léon Blum, der nach dem Wahlsieg der Volksfront höchstselbst ins Matignon zog und sich „entschlossen ins Zentrum des neuen Organigramms stellte“<sup>50</sup>. Der Aufbau einer eigenen Presse- und Öffentlichkeitsabteilung und die Ernennung von Jules Moch, einem der großen Hoffnungsträger der SFIO, zum Generalsekretär des Matignon unterstrichen ebenso wie die von ihm übernommenen Aufgaben die Bedeutung, die Blum der neuen Behörde zudachte. Sie schaltete sich noch im Sommer 1936 in die Tarifverhandlungen ein, wurde zum symbolträchtigen Ort spektakulärer Lohnerhöhungen, aber bald auch zum Schiedsrichter bei der Lösung schwerer Arbeitskonflikte.

Darüber hinaus schien Blum umsetzen zu wollen, was er schon vor seiner Wahl angekündigt hatte: gleichsam modern, gestützt auf eine feste, parteipolitisch abgesicherte Parlamentsmehrheit zu regieren. Nachdem dies in den ersten Monaten nach Regierungsübernahme der Volksfront auch vielfach gelungen war, begannen die Mehrheiten des – vom Kommunismus bis zum bürgerlichen Radikalsozialismus allzu breit angelegten – *Front populaire* aber schon seit Herbst 1936 zu schwanken, so daß die Hoffnungen auf einen Parlamentarismus britischer Art in Frankreich rasch wieder verflogen. Auch Blum sah sich nun mit den alten Problemen der Dritten Republik konfrontiert, an denen bereits die Ministerpräsidenten Flandin und Pierre Laval gescheitert waren. Statt auf *pleins pouvoirs* setzte Blum auf „Rahmengesetze“, die möglichst viel der Regierung überließen, womit dem Faktum Rechnung getragen wurde, daß die wachsende Regelungsmenge und -komplexität von legislativen Texten schwerlich en détail zu bewältigen war.

Nachdem sich die Volksfrontkammer als noch „unregierbarer“ erwiesen hatte denn ihre Vorgänger, erhielten Ideen Nahrung, die gerade geschaffenen Instrumente um die *présidence du conseil* zur massiven Stärkung der Regierung gegenüber dem Parlament zu nutzen. Dies betraf vor allem die aus legislativen Ermächtigungen abgeleiteten *décrets-lois*. Schon 1924 hatte Raymond Poincaré gegen starke Widerstände eine parlamentarische Ermächtigung durchgesetzt, in der Praxis allerdings nicht genutzt, um sie dann erst 1926 zur Bewältigung der Franc-Krise und einer Verwaltungsreform in den „Normalbetrieb“ der Dritten Republik einzuführen<sup>51</sup>. Freilich hatte die Ermächtigung damals relativ engen Charakter und war bei allen Beteiligten das Bemühen zu spüren, „die legislative Kompetenz des Parlaments so wenig wie möglich einzuschränken und gleichzeitig seine Kontrollrechte so weit als möglich zu wahren“<sup>52</sup>. Bis Anfang der 1930er Jahre also fak-

<sup>50</sup> Roussellier, Gouvernement 264.

<sup>51</sup> So Thomas Raithel in seiner Habilitationsschrift, Reichstag und Chambre des Députés in der Krise der Inflationszeit. Eine Studie zum deutschen und französischen Parlamentarismus zwischen den Weltkriegen (unveröffentlichte Fakultätsfassung, 3 Bde.) (München 2002) 665 ff. und 545.

<sup>52</sup> Ebd. 670.

tisch ein Randphänomen bleibend, rückte das Instrumentarium der *décrets-lois* ab Ende 1933 während des Kabinetts Chautemps II „in den Mittelpunkt des parlamentarischen Lebens“. Die folgenden Regierungen Doumergue und Laval erhielten 1934 Ermächtigungen für diverse Sparmaßnahmen bzw. zum Kampf gegen Währungsspekulationen und zur „Verteidigung“ des Franc, das Kabinett Chautemps III 1937 eine finanz- und wirtschaftspolitische Ermächtigung. Noch weiter ging das Parlament am 13. April 1938, um der Regierung Daladier Maßnahmen der Landesverteidigung und der Wirtschaftsbelebung zu ermöglichen, und schließlich am 8. Dezember 1939, als es das Kabinett für die Dauer des Krieges autorisierte, die im Rahmen der *défense nationale* unerläßlichen Maßnahmen zu ergreifen<sup>53</sup>. Die Ausarbeitung der *décrets-lois*<sup>54</sup> oblag der gerade aufgebauten *présidence du conseil*. Gleichwohl kann der Prozeß der legislativen Funktionsabgabe des Parlaments in der späten Dritten Republik keineswegs mit den Pauschalvollmachten und der pauschalen Instrumentalisierung von Artikel 48 am Ende der Weimarer Republik gleichgesetzt werden. Und vor allem auch war die französische Verordnungspraxis „mit keinem generellen Niedergang der parlamentarischen Tätigkeit verbunden“<sup>55</sup>.

Vielmehr ist zu unterstreichen, daß sich in der späten Dritten Republik ein „ansatzweise modernes Alternieren“<sup>56</sup> zwischen antagonistischen, aber systemloyalen Blöcken im Parlament herausbildete, nicht zuletzt weil das politische System Frankreichs durch den Druck der Krisen und das organisatorische Erstarken der Sozialistischen und der 1920 von ihr abgespaltenen Kommunistischen Partei transformiert wurde. Eine Folge waren die koalitionsähnlichen Mitte-Links-Bündnisse aus Sozialisten und *Radicaux*, die schon vor der Volksfront siegreich aus den Wahlen von 1924 und 1932 hervorgingen, spätestens aber 1936 auch zu bisher ungekannten Diskontinuitäten im Regierungspersonal führten<sup>57</sup>. Das Kooperationspotential von *Cartel des gauches*, *Union des gauches* und *Front populaire*<sup>58</sup> reichte – pointiert gesagt – nur zur Regierungsbildung, nicht zur dauerhaften Regierungsstützung, so daß die vom republikanischen Laizismus zusammengeführten Allianzen nach ihren gemeinsamen Wahlsiegen vor allem an der Bewältigung der harten wirtschafts- und finanzpolitischen Realitäten stets bald wieder zerbrachen. Dennoch erhielten im Rahmen dieser Entwicklung selbst die Kommunisten, in Weimar-Deutschland eine aus dem vaterländischen Konsens ausgestoßene politische Sekte, in Frankreich – wenn auch erst nach dem Schock der

<sup>53</sup> Ebd. 724 f.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu immer noch *Dragos Rusu*, *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, thèse (Bordeaux 1942).

<sup>55</sup> *Raithel*, Reichstag und Chambre 725.

<sup>56</sup> *Thomas Raithel*, *Parlamentarisches System in der Weimarer Republik und in der Dritten Französischen Republik 1919–1933/40*. Ein funktionaler Vergleich, in: *Möller, Kittel*, *Demokratie* 283–314, 312.

<sup>57</sup> *Raithel*, *Parlamentarisches System* 311.

<sup>58</sup> Vgl. *Daniela Neri*, *Die Bündnisfähigkeit von SFIO und Parti radical – ein systemstabilisierender Faktor in der späten Dritten Republik?*, in: *Möller, Kittel*, *Demokratie* 183–201.

nationalsozialistischen Machtergreifung im gefürchteten Nachbarland – Anschluß an den republikanischen Diskurs.

Das Scheitern der Volksfront am Widerstand des Senats, der immer noch vor allem die (agrarischen) Interessen der „France profonde“ verkörperte, verweist auf den vielleicht größten Blockadefaktor im politischen System der späten Dritten Republik. Hier – und nicht an der Abgeordnetenversammlung – hat eine Kritik des französischen Parlamentarismus denn auch am ehesten anzusetzen, weil dem Senat am Ende des 19. Jahrhunderts in der Verfassungspraxis das Recht zugewachsen war, Regierungen zu stürzen, und er die daraus resultierende Macht immer wieder gegen eine Modernisierung der französischen Gesellschaft zum Einsatz brachte. Dies galt – um nur ein Beispiel zu nennen – etwa in bezug auf die Einführung des Frauenwahlrechts, aber auch in personalpolitischer Hinsicht zeigte sich der Einfluß des Gremiums immer wieder, z. B. bei den Staatspräsidentenwahlen von 1924, als der rechte Flügel der *Radicaux* dem Kandidaten des Linkskartells, Paul Painlevé, die Unterstützung versagte und statt dessen den konservativeren Doumergue vorzog<sup>59</sup>.

Gerade für viele Senatoren trifft zu, was François Goguel über das in den „parlamentarischen Milieus“ Frankreichs zwischen den Kriegen dominierende Bewußtsein gesagt hat: daß nämlich eine begrenzte Reform das politische System der Dritten Republik nicht stärken, sondern es schlicht und ergreifend zum Einsturz bringen würde<sup>60</sup>. Und diese Überzeugung war spätestens im Angesicht des Niedergangs der Demokratien rings um Frankreich keine ganz gegenstandslose Furcht mehr.

## VI.

Daß Prinzipien des deliberativen Parlamentarismus in der Krise der 1930er Jahre zwar infragegestellt, aber keineswegs auf einen Schlag zerstört wurden, erhellt sich auch aus dem Charakter der Antifraktions- und Antiparteienaffekte, die selbst in der späten Dritten Republik, anders als in Weimar-Deutschland, keineswegs generell mit einem antiparlamentarischen Affekt korrespondierten. Selbst die Kritik der immer stärker aufkommenden rechtsextremen Ligen richtete sich nicht unbedingt pauschal gegen den Parlamentarismus, sondern manchmal eher gegen moderne Abweichungen vom klassisch-liberalen Parlamentarismus französischer Prägung. So verwarfen die *Croix de feu* des Colonel de la Rocques alles, was geeignet schien, die Nation zu spalten: Klassenkampf, Klientelismus und Parlamentarismus in seiner „zum Regime der Parteien entarteten Form“<sup>61</sup>. „Ihr könnt das bislang vom Sektierertum der Parteien erstickte kommunale Leben wie-

<sup>59</sup> Marcel Morabito, Daniel Bournaud, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789–1958)*, (Paris 1993) 374.

<sup>60</sup> Vgl. Guchet, *Histoire constitutionnelle* 198.

<sup>61</sup> Pierre Milza, *Fascisme français. Passé et présent* (Paris 1987) 136.



derbeleben“, appellierten die Feuerkreuzler vor den Gemeindewahlen 1935 an die Bürger, wenn nur jene gewählt würden, die sich der Parteipolitik, ob links oder rechts, enthielten und für die „Wiederversöhnung der Klassen“ einträten<sup>62</sup>.

Im konservativen Spektrum der politisch recht heterogenen französischen Kriegsveteranen paarte sich in ähnlicher Weise altes republikanisches Denken mit mangelndem Verständnis für moderne parlamentarische Lobby-Arbeit in einer pluralistischen Gesellschaft. Wenige Tage nach den blutigen Demonstrationen des 6. Februar 1934 war in einem Verbandsblatt – auch unter dem Eindruck der Stavisky-Affäre – zu lesen: „die Wurzel des Übels“ sei, daß aus der Republik der Kameraden zwischenzeitlich eher eine „république des combinards“ geworden sei. „Politiker, wenn sie sich als Kandidaten nicht direkt von einem Stavisky finanzieren ließen“, kämen völlig überschuldet ins Parlament und würden eine leichte Beute für Finanzpiraten, die „wie Haifische“ die Nationalversammlung umkreisten. Im Wissen darum, wie selten absolut unbestechliche Menschen zu finden seien, zumal in der Politik, zog man aber selbst jetzt kein antirepublikanisches oder antiparlamentarisches Fazit, sondern räumte lediglich ein: „... unsere Demokratie ist schlecht organisiert“, und forderte als erstes Heilmittel eine Reduzierung der Abgeordnetenzahl und kürzere Sitzungsperioden<sup>63</sup> – übrigens ganz im Sinne der ersten Verfassungsentwürfe während der Großen Revolution.

Der vom republikanischen Laizismus bestimmte politische Diskurs hätte selbst in der schweren Staats- und Wirtschaftskrise Mitte der 1930er Jahre nach wie vor nur bei Strafe der gesellschaftlichen Ächtung verlassen werden können<sup>64</sup>. Gerade als Konservativer durfte man keinesfalls die Abschaffung, sondern höchstens die „Entlassung“<sup>65</sup> der Republik fordern. Erlaubt war es also, die gegenwärtige Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie einer vielleicht sogar radikalen Kritik zu unterziehen; so zeichneten sozialistische Wahlkämpfer während des Stavisky-Skandals für ein Spottgedicht auf den radikalsozialistischen Dauerminister Henri Queuille verantwortlich, dessen Name sich auf Portefeuille reimen würde, und forderten eine grundlegende Änderung des (ökonomischen) Systems<sup>66</sup>. All dies implizierte aber nicht, die republikanisch-parlamentarischen Konstruktionsprinzipien des Staates grundsätzlich in Frage zu stellen. Bezeichnenderweise hielten es die *Croix de feu*, die in dieser Hinsicht mindestens zu Zweifeln Anlaß gaben, auch im Bewußtsein ihrer abschreckenden Wirkung auf die Wähler nicht einmal auf einem Höhepunkt der Krise bei den Kammerwahlen

<sup>62</sup> Siehe den Präfektenbericht in den Archives Départementales de la Corrèze (Tulle), 1 M 67, vom 1. März 1935, sowie dortselbst im Bestand 3 M 346 das Plakat der *Croix De Feu et Volontaires Nationaux* vermutlich aus dem Bereich Brive.

<sup>63</sup> Kittel, Provinz zwischen Reich und Republik 700f.

<sup>64</sup> Vgl. Andreas Wirsching, Vom Weltkrieg zum Bürgerkrieg. Politischer Extremismus in Deutschland und Frankreich 1918–1933/39. Berlin und Paris im Vergleich (München 1999) 476.

<sup>65</sup> Le Reveil du Bas-Limousin, 8. 3. 1934.

<sup>66</sup> Siehe den Artikel „La Corrèze parlementaire“, in: La Voix Corrèzienne, 14. 1. 1934.

1936 für opportun, eigene Kandidaten aufzustellen oder auch nur rechtskonservative Politiker offen zu unterstützen<sup>67</sup>.

## VII.

Versucht man ein Resümee aus der Entwicklung von republikanischer Tradition und parlamentarischem System im Frankreich der Zwischenkriegszeit zu ziehen, so läßt sich kritisch an das Monitum eines Getreuen Flandins anknüpfen, der (1936) den „exzessiven Individualismus“<sup>68</sup> der Abgeordneten beklagte, dem so viele Regierungen zum Opfer gefallen seien. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß gerade die parlamentarischen „divisions“ nicht etwa einen Mangel des liberal-deliberativen Systems darstellten, sondern nachgerade seine Bedingung<sup>69</sup>. Jedenfalls sei unterstrichen, daß das Parlament der Dritten Republik eigentlich nie vollkommen versagt hat<sup>70</sup>. Schon im Verlaufe des Ersten Weltkriegs hatte es sich als so anpassungsfähig erwiesen, einem starken Kabinett Clemenceau das Regieren mit dem Mittel der Ermächtigungen zu gestatten. Stets war es auch später – ohne Kammerauflösung – möglich, Regierungen zu bilden, die ein Vertrauensvotum erhalten konnten. Zudem: Die Ministerien kamen und gingen, die Minister aber blieben oft genug im Amt. Als stärker denn der Gegensatz der Parteien erwies sich meist das parlamentarische Selbstbewußtsein der Abgeordneten, ja fast konnte es manchmal scheinen, als benötigte das Land vor diesem Hintergrund gar keine starke Regierung, weil stets eine systemloyale Opposition als Alternative zur Verfügung stand, in die sich mit Einschränkungen schließlich sogar die Kommunisten einfügen ließen.

Insofern kann man sich fragen, ob die in der Logik der Dekadenz-Historie<sup>71</sup> liegende These Stanley Hoffmanns von der Auflösung der „republikanischen Synthese“ in den 1930er Jahren die ganze Wahrheit beschreibt<sup>72</sup>. Gewiß gerieten Parteien und Parlament in den Jahren der ökonomischen Depression immer mehr in den Sog wirtschaftlicher Interessengruppen und büßten an Handlungsspiel-

<sup>67</sup> Philippe Rudaux, *Les Croix de Feu et le P.S.F.* (Paris 1967) 142f.

<sup>68</sup> Stefan Grüner, Zwischen Einheitssehnsucht und pluralistischer Massendemokratie. Zum Parteien und Demokratieverständnis im deutschen und französischen Liberalismus der Zwischenkriegszeit, in: Möller, Kittel, *Demokratie* 219–249, 241.

<sup>69</sup> Roussellier, *Le parlement* 276.

<sup>70</sup> So auch die Einschätzung bei Friedrich Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich* (München, Berlin <sup>2</sup>1965) 133.

<sup>71</sup> So hat Duroselle sein großes Buch über die Dekadenz der 1930er Jahre mit einem Zitat aus Montesquieus *Grandeur et décadence des Romains* beschlossen, in dem von „causes générales, soit morales, soit physiques“ die Rede ist, die es erst möglich werden ließen, daß Staaten durch den Zufall einer einzigen Schlacht vernichtet würden. Duroselle, *La décadence* 493.

<sup>72</sup> Stanley Hoffmann, Paradoxes on the French Political Community, in: Stanley Hoffmann, Charles P. Kindleberger, Laurence Wylie (Hrsg), *In Search of France* (Cambridge/Mass. 1963) 1–117, hier 3ff.; kritisch hierzu Heinz-Gerhard Haupt, *Sozialgeschichte Frankreichs seit 1789* (Frankfurt a.M. 1989) 8f., 266ff.

raum ein. Doch löste sich der bis dahin tragende Konsens zwischen städtischen und ländlichen Mittelschichten und einem Teil des Großbürgertums wirklich definitiv auf? War er nach der Phase der Volksfront ab 1938 nicht wieder spürbar, als die französische Wirtschaft am Vorabend des Zweiten Weltkrieges zu neuem Leben erwachte und sich das Land, um einen zeitgenössischen Terminus zu verwenden „wieder aufrichtete“ (*la France se redresse*)<sup>73</sup>. Entfaltete die Dritte Republik nicht sogar die Kraft zu einer beachtlichen Reform des politischen Systems, indem sich unter Edouard Daladier ein „neues Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative“ herausbildete, das ohne Verfassungsänderung „einen großen Teil der Wünsche nach einem rationeller funktionierenden Parlamentarismus erfüllte“<sup>74</sup>? Ganz abgesehen davon, daß die Kammer im Juni 1939 mit großer Mehrheit sogar die Verhältniswahl einführte. War darüber hinaus während der Jahre der Volksfront 1934 bis 1938 nicht zudem eine weitere systemimmanente Perspektive zu erkennen gewesen, die bisher so „blockierte Gesellschaft“ durch eine gleichsam neue republikanische Synthese aus linksliberalem Bürgertum und Arbeiterbewegung vor allem den sozialpolitischen Herausforderungen der Moderne besser anzupassen? Das Ende dieser Reformbewegung mußte keineswegs schon definitiv sein<sup>75</sup>, auch wenn ihr Scheitern am Widerstand des Senats auf das vielleicht entscheidende institutionelle Hemmnis gegen eine beherztere Modernisierung von Staat und Gesellschaft verweist.

Von einem generellen Reformstau in der späten Dritten Republik kann aber nicht einfach die Rede sein. Eher scheint es, als sei die Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz vom 10. Juli 1940, mit dem die große Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren faktisch die Selbstauflösung der Dritten Republik beschloß<sup>76</sup>, paradoxerweise gerade durch die Erfahrung der *décrets-lois* und anderer, auch weniger problematischer, sondern sogar richtungweisender Maßnahmen zur Stärkung der Exekutive während der 1930er Jahre begünstigt worden. Und doch wäre das französische Ermächtigungsgesetz ohne den innerhalb kürzester Zeit verlorenen Krieg gegen die Truppen Hitler-Deutschlands nicht vorstellbar gewesen. Denn die Art der Niederlage gegen einen Feind, dem man zwei Dekaden vorher in einem jahrelangen Kampf noch standgehalten hatte, versetzte das Land in einen Schockzustand. Auf der verzweifelten Suche nach Gründen für die *étrange*

<sup>73</sup> Rémond, Frankreich im 20. Jahrhundert 275. Horst Möller vertritt dagegen in seiner anregenden Darstellung der Zwischenkriegszeit die These, daß die Machtübernahme Pétains 1940 „auch im Scheitern des Parlamentarismus“ vorher begründet lag, nachdem das „Desaster der Volksfrontregierung“ 1936/37 auch diese linke Alternative entwertet hatte. Horst Möller, Europa zwischen den Weltkriegen (München 1998) 112.

<sup>74</sup> Rémond, Frankreich im 20. Jahrhundert 274.

<sup>75</sup> Vgl. das Urteil von Henri Dubief, wonach das französische Volk sich damals seiner Stärke bewußt geworden sei und diese Erfahrung nie mehr vergessen sollte. Henri Dubief, *Le Déclin de la IIIe République, 1929–1938* (Paris 1976) 222.

<sup>76</sup> Jean Sagnes, *Le refus républicain: Les quatre-vingt parlementaires qui dirent „non“ à Vichy le 10 juillet 1940*, in: *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 28 (1991) 555–589, 576 ff.

*défaite*<sup>77</sup> gewannen nun erst die alten Thesen vom „exzessiven Parlamentarismus“ neue Überzeugungskraft.

Tatsächlich ist es aber überaus fraglich, ob eine von vornherein stärkere Exekutive eine der Hauptursachen der französischen Schwäche rechtzeitig hätte überwinden können: den nach dem Großen Krieg nur zu verständlichen, zu einem Bestandteil republikanisch-laizistischer Mentalität gewordenen und keineswegs nur in die „linken“ Bereiche der Gesellschaft eingedrungen Pazifismus<sup>78</sup>, der in der außen- und sicherheitspolitischen Konstellation der 1930er Jahre lebensgefährlich war und das grassierende „Magenot-Denken“, also die Beschränkung auf passive Verteidigung, stark begünstigte. Ebenso wenig kann es auf das Konto verfassungspolitischer Strukturdefizite geschrieben werden, daß die französische KP nach dem Hitler-Stalin-Pakt unter dem Druck der Komintern ihre antifaschistische Politik plötzlich aufgab und sich während der „*Drôle de guerre*“ zur Avantgarde des Defätismus aufschwang. Jedenfalls trugen die „landesverräterischen Aufrufe“ der Kommunisten 1939/40 mehr dazu bei, daß „ein Großteil der Arbeiterschaft sich mit dem Krieg nicht identifizierte“<sup>79</sup>, als die unleugbare Schwäche der Regierung, ihrer Bevölkerung ein klares Kriegsziel zu kommunizieren.

Entgegen der nach dem erniedrigenden Waffenstillstandsvertrag von Compiègne Platz greifenden emotionalen Wahrnehmung, daß die verfassungspolitischen Defizite mit den militärpolitischen Schwächen eng zusammenhingen, fielen letztere tatsächlich wesentlich stärker ins Gewicht. Denn obwohl die französische Armee hochgerüstet war, stand ihr neben dem erwähnten Maginot-Denken vor allem ein anachronistisches Führungssystem im Weg, war ihre Spitze intellektuell erstarrt und überaltert<sup>80</sup> und in ihrer konservativ-katholischen bis monarchistischen Grundhaltung ein Fremdkörper innerhalb der Dritten Republik geblieben<sup>81</sup>. Im Blick auf die militärpolitischen Versäumnisse also lastete der Vorwurf, das Land nicht den Anforderungen der Zeit angepaßt zu haben, im Sommer 1940 zu Recht auf den Abgeordneten der Republik. Bezeichnend hierfür war der theatralische Auftritt des ehemaligen Volksfrontministers Charles Spinasse (SFIO), der sich am Tag der Abstimmung über das Ermächtigungsgesetz an die eigene Brust schlug und ausstieß: „Wir haben uns getäuscht!“<sup>82</sup>

Die bei aller Präponderanz des Parlaments in der politischen Kultur Frankreichs seit Napoleon I. immer wieder spürbare Neigung, sich gerade in Krisenzeiten starken Persönlichkeiten anzuvertrauen, kam in der Katastrophe der Niederlage nun wieder voll zum Tragen. Der französische Dualismus zwischen starkem

<sup>77</sup> Marc Bloch, *L'Étrange Défaite* (Paris 1990, zuerst 1946).

<sup>78</sup> Vgl. das Kapitel „Militarismus der Besiegten – Patriotischer Pazifismus der Sieger“, in: Kittel, Provinz 261–273, sowie 292 ff.

<sup>79</sup> Hans-Jürgen Heimsoeth, *Der Zusammenbruch der Dritten Französischen Republik. Frankreich während der „Drôle de Guerre“ 1939/1940* (Bonn 1990) 365.

<sup>80</sup> Karl-Heinz Frieser, *Blitzkrieg-Legende. Der Westfeldzug 1940* (München 1996) 407.

<sup>81</sup> Ernest R. May, *Strange Victory. Hitler's conquest of France* (London, New York 2000) 10.

<sup>82</sup> Michelle Cointet-Labrousse, *Vichy et le fascisme* (Brüssel 1987) 34. Vgl. auch Roman Schnur, *Das Ende einer Republik – Der 10. Juli 1940 in Vichy*, in: *ders., Vive la République oder Vive la France. Zur Krise der Demokratie in Frankreich 1939/1940* (Berlin 1982) 27.

Parlament und starkem Mann war zwar aufgrund der Gründungskonstellation der Dritten Republik seit dem Ende der Ära MacMahon zugunsten der Kammer entschieden, was von Boulanger über Clemenceau bis zu Doumergue und Blum ganz unterschiedliche Führungspersönlichkeiten zu spüren bekommen hatten, doch erwies sich diese Entscheidung beim Votum für Pétain als offensichtlich nicht definitiv. Andererseits sollte sich nach der Vichy-Zeit die Beharrungskraft von *culture républicaine* und deliberativem Parlamentarismus in der Vierten Republik erneut zeigen<sup>83</sup>, bis schließlich de Gaulle mit der Verfassung von 1958 sowohl die parlamentarische als auch die präsidentielle Sehnsucht der Franzosen zu erfüllen versprach, indem er seine „republikanische Monarchie“ (Michel Debré) gründete<sup>84</sup>. Auch die Entwicklung nach 1940 scheint freilich ein Beleg dafür zu sein, daß das parlamentarische System Frankreichs ohne den Stoß der militärischen Niederlage keinesfalls so vollständig zusammengebrochen wäre, wie dies in der Realität dann geschah<sup>85</sup>. Die vielgeschmähte französische „Seiltänzerdemokratie“<sup>86</sup> war jedenfalls weit „stärker als ihr Ruf“<sup>87</sup> und stärker auch als die „décadence“. Die Verbindung von ungebrochener republikanischer Tradition und partiell gelingender, zäher Modernisierung des Parlamentarismus hätte dem bestehenden Staatswesen auch im Zeitalter der Diktaturen ohne Einwirkung von außen noch viel länger „stabilité dans l'instabilité“<sup>88</sup> garantiert.

<sup>83</sup> Bei einem Referendum im Oktober 1945 sprach sich zwar eine überwältigende Mehrheit von 96% der Franzosen für eine andere Verfassung und damit für die Abschaffung der 1875 gebildeten Institutionen aus, an denen eigentlich nur noch die *Radicaux* festhalten wollten; doch dies spiegelte lediglich den verbreiteten Wunsch, der Republik ein „neues Gesicht“ zu geben, bedeutete aber keineswegs einen Bruch mit der republikanischen Tradition. Vgl. *Serge Berstein*, *La IVe République: république nouvelle ou restauration du modèle de la IIIe République?*, in: *Berstein, Rudelle*, *Le modèle républicain* 357–381, hier 362. Vgl. hierzu auch *Manfred Kittel*, *Der Mythos von 1789 in Frankreich. Entstehung und Wirkungen von der Ersten bis zur Fünften Republik*, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), *Geschichtsdeutungen im internationalen Vergleich* (München 2003) 75–108, 102f.

<sup>84</sup> Eine lesenwerte Einordnung der Fünften Republik in die französische Verfassungsentwicklung bietet *Wolfram Vogel*, *Demokratie und Verfassung in der V. Republik. Frankreichs Weg zur Verfassungsstaatlichkeit* (Opladen 2001).

<sup>85</sup> Die Gefahr eines „moralischen Zusammenbruchs“, so E. May, war in Frankreich 1940 nicht größer als in England oder Deutschland. *E. May*, *Strange victory* 448.

<sup>86</sup> *David Thomson*, *Democracy in France. The Third Republic* (London 21954) 184.

<sup>87</sup> So auch das treffsichere Urteil von *Karl Dietrich Bracher*, *Europa in der Krise. Innengeschichte und Weltpolitik seit 1917* (Frankfurt a. M., Berlin, Wien 1979) 148; es war, so Bracher weiter, „die internationale Politik, für die Frankreich seit 1918 in starkem Maße Mitverantwortung trug, die der Dritten Republik nach siebzig Jahren Dauer unvermittelt ein Ende setzte“.

<sup>88</sup> Vgl. hierzu das Resümee des klassischen Werkes von Auguste Soulier: Die Dritte Republik habe ein politisches System realisiert, das die „ministerielle Instabilität“ unheilbar werden ließ, aber trotz aller Krisensymptome zumindest „die politische Stabilität und insbesondere die Stabilität des Regierungspersonal“ sicherstellte. *Auguste Soulier*, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871–1938)* (Paris 1939) 579.



*Adolf Kimmel*

## Die Nationalversammlung in der V. Republik: Ein endlich akzeptiertes Stiefkind?

Gilbert Ziebura zum 80. Geburtstag

### 1. Die Suche nach Stabilität

Wie das Grundgesetz eine Antiverfassung zur Weimarer Reichsverfassung, so ist die Verfassung der V. französischen Republik nicht nur vor dem Hintergrund der III. und insbesondere der IV. Republik geschrieben, sondern gegen sie, mehr noch gegen die Verfassungswirklichkeit als gegen die Verfassungsnormen (das gilt vor allem in Bezug auf die III. Republik).

Als Grundübel des parlamentarischen Regierungssystems, wie es sich in der III. (1871–1940) und IV. (1944–1958) Republik entwickelt hatte, galt den meisten Beobachtern und Wissenschaftlern und auch vielen Politikern die notorische Instabilität: Die durchschnittliche Lebensdauer der Regierungen der III. Republik betrug neun Monate vor 1914, sank auf sechs Monate in der Zwischenkriegszeit und verlängerte sich auch nicht in der IV. Republik, die ja eine Erneuerung des parlamentarischen Systems anstrebte. Eine lang- oder auch nur mittelfristige, zukunftsorientierte Politik, die eventuell auch unpopuläre Maßnahmen einschloß, war unter diesen Umständen nicht möglich<sup>1</sup>. Die mit der gouvernementalen Instabilität kontrastierende bemerkenswerte politische Langlebigkeit vieler führender Politiker, die sich in verschiedenen Kabinetten immer wieder zusammenfanden, konnte dieses gravierende Funktionsdefizit ebensowenig beheben wie die bekannt solide und stabile Verwaltung, die politische Direktiven brauchte, von der aber nicht selbst die nötigen Reformanstöße und Innovationen ausgehen konnten.

Die Ursachen dieser Instabilität liegen in zwei eng miteinander zusammenhängenden Faktoren begründet: dem Parteiensystem und dem Charakter der Parteien

<sup>1</sup> Aus den Zeugnissen einiger Minister vgl. *Adolf Kimmel*, Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik (Köln 1983) 24; im folgenden zitiert: *Kimmel*, Nationalversammlung.

einerseits, den Kompetenzen und der Rolle des Parlaments im politischen Prozeß andererseits<sup>2</sup>.

Das Frankreich der III. und der IV. Republik kannte – mit Ausnahme der KPF, schon mit erheblichen Einschränkungen der SFIO – keine großen organisierten Parteien, die sich zu einem zweipoligen System strukturiert hätten. Politiker von Rechts bis Links, die Regierungserfahrung hatten, beklagten diesen Zustand und wünschten eine Entwicklung in Richtung des bewunderten britischen Modells<sup>3</sup>. Die Instabilität dieses aus einer Vielzahl von nur wenig kohärenten Parteien bestehenden „Systems“ setzte sich auf der parlamentarischen Ebene in verschärfter Form fort. Mit Ausnahme der Kommunisten wiesen die keineswegs immer wirklichen Parteien entsprechenden „Fraktionen“ (in seiner heutigen Bedeutung ist der Begriff nur mit Vorbehalt anzuwenden) nur ein geringes Maß an Geschlossenheit auf und zeigten folglich – wenn überhaupt – eine nur gering ausgeprägte Abstimmungsdisziplin. Eine parlamentarische Mehrheit, die über eine Legislaturperiode hinweg eine Regierung unterstützte und deren Gesetzesvorhaben mittrug, konnte sich unter diesen Bedingungen nicht herausbilden.

In einer Demokratie, in der das Parlament der – einzige – Träger der Volkssouveränität war und in der es folglich die zentrale Rolle im politischen Prozeß beanspruchte und auch wahrnahm (zumindest wahrzunehmen suchte), mußte sich dieser Umstand verhängnisvoll auswirken. Das Parlament besaß zwar die umfassenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen (oder es beanspruchte sie), um die politischen Grundorientierungen zu bestimmen, aber die Eigenart der französischen Parteien und des Parteiensystems machten es nicht möglich, daß es diese Aufgabe tatsächlich auch erfüllen konnte. Man kann bezweifeln, daß eine „Parlamentsregierung“ (*gouvernement d'assemblée*) überhaupt eine brauchbare Regierungsform ist; in der französischen Version konnte sie keine auch nur einigermaßen zufriedenstellenden Ergebnisse zeitigen.

Ein Regieren, dessen Perspektive auf einige wenige Monate beschränkt war und das häufig aus Kompromissen bestand, auf die sich die an der Regierung beteiligten Gruppen und Parteien als kleinsten gemeinsamen Nenner einigen konnten, mochte noch hingehen, solange die Staatstätigkeit noch relativ gering und das Land ernststen Krisen nicht ausgesetzt war. Das war im Großen und Ganzen bis 1914 der Fall. Die schwierigen wirtschafts-, finanz- und sozial-, außen-, sicherheits- und kolonialpolitischen Probleme, mit denen Frankreich nach dem Ersten und noch verschärft nach dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert war, konnte ein solches Regierungssystem nicht mehr zufriedenstellend lösen<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Wenn im folgenden vom Parlament die Rede ist, so ist immer nur die erste, direkt gewählte Kammer, die Nationalversammlung, gemeint; die zweite Kammer, der Senat, wird nicht berücksichtigt.

<sup>3</sup> Für einige Belege vgl. Kimmel, Nationalversammlung 21 f. Der Aufsatz greift mehrfach auf diese Untersuchung zurück.

<sup>4</sup> So Charles de Gaulle in seiner Rede auf dem Platz der Republik in Paris am 4. 9. 1958, als er den Entwurf der neuen Verfassung vorstellte, über die am 28. 9. 1958 ein Referendum stattfinden sollte. In: *Charles de Gaulle, Discours et messages*, Bd. 3: Avec le nouveau,



Voraussetzung dafür, daß Frankreich mit den Herausforderungen, denen es sich im 20. Jahrhundert gegenüber sah, fertig werden konnte, daß es seinen „Rang“ in den internationalen Beziehungen zu behaupten vermochte, war – so die Überzeugung General de Gaulles –, daß an die Stelle schwacher und allzu oft handlungsunfähiger Regierungen ein Institutionengefüge gesetzt werden mußte, das effizientes Regieren ermöglichte.

Sollte die politische Instabilität beendet werden, so mußten ihre Ursachen beseitigt werden. Einen grundlegenden Wandel der französischen Parteien und eine sich daraus ergebende Umgestaltung des Parteiensystems konnte nicht einfach verordnet werden, insbesondere dann nicht, wenn man in der Rivalität und der Zersplitterung der Parteien ein Phänomen grundsätzlicher Natur sah, da sie im französischen „Volkscharakter“ (*tempérament national*) begründet waren<sup>5</sup>. War also nicht zu erwarten, daß das Parteiensystem Stabilität gewährleisten würde, indem es die so ersehnte „klare und konstante Mehrheit“ (Michel Debré) hervorbrachte, so mußten die Institutionen dieser Tatsache Rechnung tragen und „durch sich selbst die Auswirkungen unserer ständigen politischen Unruhe kompensieren“<sup>6</sup>. Ausgeklügelte Verfassungsbestimmungen sollten wenn nicht als Ersatz für eine nicht erreichbare parlamentarische Mehrheit herhalten, so doch eine jederzeit vom Zerfallen bedrohte Mehrheit stabilisieren. Diese Absicht, politische Stabilität normativ, künstlich herzustellen „gibt dem Entwurf [der Verfassung von 1958] seine entscheidende Erklärung und seine historische Rechtfertigung“<sup>7</sup>.

Die Verfassung der V. Republik ist also der Versuch, die in der III. und IV. Republik nicht erreichte politische Stabilität vom Untergrund des Parteiensystems zu lösen und sie zumindest teilweise durch in der Verfassung verankerte Regeln herbeizuführen. Hielt man an der Grundbestimmung eines parlamentarischen Regierungssystems fest, nämlich der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung, und hielt man die politische Stabilisierung durch eine tiefgreifende Erneuerung der Parteien, einen Wandel des Parteiensystems und der Einstellung der Parlamentarier gegenüber der Regierung für illusorisch, so erschien 1958 dieser Weg einer verfassungsrechtlichen Erzwingung der Stabilität als der einzig erfolgversprechende.

1958–1962 (Paris 1970) 45 ff. (Taschenbuchausgabe). Der Gedanke auch schon in der Rede von Bayeux vom 16. 6. 1946, seinem verfassungspolitischen „Grundsatzprogramm“, in: *ders.*, Discours et messages. Bd. 2: Dans l'attente, 1946–1958, 5–11, hier bes. 8.

<sup>5</sup> Rede von Bayeux 6. Ähnlich Michel Debré in seiner Rede vor dem Staatsrat vom 27. 8. 1958, in der er den Verfassungsentwurf erläuterte; zit. nach *Didier Maus* (Hrsg.), *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V<sup>e</sup> République* (Neuaufgabe Paris 1998) 2–5, hier 5. Ob durch die Einführung des britischen Wahlsystems tatsächlich, wie Debré annahm, ein so einschneidender Wandel des Parteiensystems bewirkt worden wäre, daß dadurch politische Stabilität erreicht worden wäre, sei dahingestellt.

<sup>6</sup> Rede von Bayeux 7f.

<sup>7</sup> *Michel Debré*, in: *Maus*, (Anm. 5) 5.

## 2. Eine „plebiszitäre Führerdemokratie“ oder ein erneuertes parlamentarisches Regierungssystem?

### a) Eine „plebiszitäre Führerdemokratie“

Es gab bei der Ausarbeitung der Verfassung zwei unterschiedliche Auffassungen. Der Verfassungstext entscheidet sich nicht zwischen ihnen, sondern enthält beide: die eine, die ein saniertes, modernisiertes parlamentarisches Regierungssystem anstrebte, das Michel Debré und den an den Verfassungsberatungen beteiligten Staatsministern aus den „Altparteien“ (insbesondere Guy Mollet und Pierre Pflimlin) am Herzen lag, in offener Form (Titel V: Die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung); die andere, die auf eine Form eines präsidentialistischen Regimes hinauslief und die de Gaulles Vorliebe für eine „plebiszitäre Führerdemokratie“ (Max Weber) entsprach, in eher verdeckter Form. Welche Auffassung sich durchsetzen würde, würde die Verfassungspraxis entscheiden.

Angesichts der starken, die politische Klasse prägenden Traditionen des parlamentarischen Regierungssystems französischer Art, auch auf Grund seiner eigenen, ihn deprimierenden Erfahrungen mit diesem System (in den 30er Jahren wie von 1944–1946) fürchtete de Gaulle, eine Regierung, die aus dem Parlament hervorgehen würde und ihm verantwortlich wäre, würde sich über kurz oder lang in einer dem Parlament gegenüber wieder unterlegenen Position befinden und ein Rückfall in die „alten Zustände“, das zur Lösung schwieriger Probleme unfähige *régime des partis*, wäre unvermeidlich. Dieser Gefahr sollte ein politisch gestärkter, sich nicht auf eine rein repräsentative Rolle beschränkender Staatschef vorbeugen.

Schon in der Rede von Bayeux erklärte de Gaulle, es müsse „ein nationales Schiedsamt“ geben, „das über den jeweiligen politischen Zufälligkeiten steht und Kontinuität inmitten aller Parteihandel und Intrigen gewährleistet“. Wie andere große Länder brauche auch Frankreich *einen* Mann an seiner Spitze<sup>8</sup>. Dem Staatshaupt, dem diese aktive politische Rolle zugedacht war, mußten die erforderlichen Kompetenzen und die nötige Legitimationsgrundlage gegeben werden.

Ich beschränke mich auf die wichtigsten Punkte: Zunächst durfte er schon durch seine Wahl kein Geschöpf des Parlaments sein (wie vor 1958). Das ursprünglich vorgesehene Wahlmännnergremium, in dem die Parlamentarier etwa 10% der Mitglieder ausmachten und das 1958 auch den Präsidenten wählte, wurde 1962 ersetzt durch die Direktwahl im Hinblick auf die Nachfolger des Generals, die nicht über seine „historische Legitimität“ verfügten, aber „das ausdrückliche Vertrauen der Nation brauchten“<sup>9</sup>, womit dem Staatshaupt die stärkste, der Nationalversammlung (mindestens) gleichwertige demokratische Legitima-

<sup>8</sup> Pressekonferenz vom 20. 9. 1962, in: *Charles de Gaulle*, Discours et messages. Bd. 4: Pour l'effort, 1962–1965, 23.

<sup>9</sup> Ebd.

tion gegeben wurde. Er sollte – heißt es in der Rede von Bayeux – „in Augenblicken tiefer Verwirrung das Land auffordern, durch Wahlen seine souveräne Entscheidung bekannt zu geben“.

Diese Rolle wird in der Verfassung konkretisiert durch das Recht des Präsidenten, einen Volksentscheid herbeizuführen (Art. 11) sowie die Nationalversammlung aufzulösen (Art. 12). Die exekutive Gewalt mußte aus ihm, der über den Parteien stehen sollte, hervorgehen, nicht aus dem von den Parteien beherrschten Parlament. Also muß der Staatschef allein und souverän den Premierminister und, auf dessen Vorschlag, die Minister ernennen (Art. 8) wie übrigens auch die obersten Verwaltungsbeamten und die Generäle (Art. 13). Durch seinen Vorsitz im Ministerrat (Art. 9) soll er dort „jenen Einfluß der Kontinuität ausüben, auf den eine Nation nicht verzichten kann“. „Sollte das Vaterland einmal in Gefahr geraten“ – so weiter in der Rede von Bayeux –, so mußte der Staatschef „der Garant der nationalen Unabhängigkeit und der von Frankreich abgeschlossenen Verträge sein“. Diese durch de Gaulles Erfahrung beim Zusammenbruch Frankreichs 1940 genährte Vorstellung von der Rolle des Staatschefs in einer durch äußere Ereignisse hervorgerufenen nationalen Krise findet sich in Art. 5, den man als den gaulistischsten der Verfassung bezeichnet hat. Besondere Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 14, 15 und 52) ergeben sich daraus ebenso – und sie sind im Lichte des Art. 5 auszulegen – wie seine – problematisch pauschalen – Notstandsbefugnisse (Art. 16).

So eindrucksvoll sich dieser Katalog von Kompetenzen, die der ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen (Art. 19), auch ausnimmt – etwa im Vergleich zu unserem Bundespräsidenten –, sie machen – wohl mit Ausnahme für die Außen- und Sicherheitspolitik – den Staatschef nicht zwingend zur zentralen politischen Figur, die tagtäglich die Richtlinien der Politik bestimmen könnte. So hat er insbesondere keine Möglichkeit, auf das Gesetzgebungsverfahren Einfluß zu nehmen (kein Initiativ-, kein Vetorecht). Der Staatspräsident verfügt „lediglich“ über eine besonders gut ausgestattete Reservemacht, die er ins Spiel bringen kann, wenn das Zusammenspiel der anderen Institutionen nicht mehr reibungslos funktioniert. Nun ist jedoch hinlänglich bekannt, daß sich die französischen Staatspräsidenten – außer in den Zeiten der *cohabitation* – keineswegs, neben der Rolle eines „Staatsnotars“ (insbesondere Unterzeichnung der Gesetze nach Art. 10), mit dieser Reservemacht begnügten. (Warum es anders gekommen ist, wird noch zu erläutern sein.)

### *b) Ein erneuertes parlamentarisches Regierungssystem*

Michel Debré wollte zwar auch den Staatschef stärken, aber vor allem ging es ihm um die „Sanierung“ des parlamentarischen Regierungssystems. Er wollte das Ergebnis des bewunderten und wohl auch idealisierten britischen Systems, war sich aber bewußt, daß er seine Grundlage, das Zweiparteiensystem, nicht einfach importieren konnte (zumal er sich mit seinem Wunsch nach Einführung des britischen Wahlsystems nicht gegen de Gaulle durchsetzen konnte). Also mußte das

Ziel, ein parlamentarisches Regierungssystem, das eine stabile und handlungsfähige Regierung ermöglichte, mit Hilfe von „Krücken“ erreicht werden, die in die schwierig zu ändernde Verfassung – und nicht nur in die parlamentarische Geschäftsordnung – eingebaut werden mußten.

Vorab war es nötig, die Regierung aus der Vormundschaft des Parlaments zu befreien, ihr eine Autonomie und eine eigene Aufgabe zuzuweisen. Sie durfte nicht mehr auf die Rolle eines Ausschusses reduziert werden, der lediglich die vom Parlament festgelegten politischen Grundlinien ausfüllt und die von ihm beschlossenen Gesetze ausführt – so die der Parlamentsregierung der III. und der IV. Republik zugrunde liegende politische Philosophie –, sondern sie mußte als eine Institution konzipiert werden, die „selbstständig und spontan zu handeln hat“ (Theodor Eschenburg), wofür der traditionelle Begriff Exekutive nicht mehr zutrifft, auf jeden Fall nicht mehr ausreicht. In den Worten Michel Debrés: Man mußte der Republik die Gestalt einer Regierung geben<sup>10</sup>. Dieses neue, zeitgemäßere Verständnis von der Rolle einer Regierung in der modernen Demokratie kommt insbesondere im Art. 20 der Verfassung zum Ausdruck, der der Regierung – und nicht mehr dem Parlament, aber auch nicht dem Präsidenten – die Aufgabe zuweist, die Politik der Nation zu bestimmen und zu leiten. Verfassungsrechtlich ausgefüllt wird diese Vorstellung mit der Schaffung eines weit gefaßten autonomen Verordnungsbereichs (Art. 37 in Verbindung mit Art. 34), der – auch häufig genutzten – Möglichkeit zu Ermächtigungsgesetzen (Art. 38), vor allem auch mit der Bildung eines adäquat ausgestatteten „Kanzleramtes“ beim Premierminister.

Im französischen Kontext war zur Wahrnehmung ihrer neuen Aufgabe nötig, daß die Regierung durch das Parlament nicht mehr daran gehindert wurde, effizient zu regieren. Dafür mußten dem Parlament „klare Grenzen“ gesetzt, in der Verfassung „starke Bremsen“ eingebaut werden<sup>11</sup>, die es in seinem Bestreben, sich weiter als eine allzuständige Institution zu verstehen, die der Regierung genaue Vorschriften macht, eben „ausbremst“. Die „Sanierung“ des parlamentarischen Regierungssystems brachte für das Parlament im Vergleich zu seiner bisherigen Rolle eine allgemeine Schwächung, brachte Kompetenzeinbußen und Funktionsverluste mit sich. Folglich tauchen in der Literatur in diesem Zusammenhang häufig Worte wie Niedergang, Dekadenz, Erniedrigung, Zähmung, Demütigung auf. Die V. Republik gilt als Paradebeispiel für eine weitgehende Entmachtung des Parlaments, als „ein dunkler Fleck auf dem optimistischen Bild, das sich für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg im allgemeinen zeichnen läßt“<sup>12</sup>. Man spricht von einem „Semiparlamentarismus“ (von Beyme), einem „gebändigten Parlamentarismus“ (Karl Löwenstein), einem „partiellen Parlamentarismus“ (Maurice

<sup>10</sup> Michel Debré, *La Constitution de 1958: sa raison d'être, son évolution*, in: RFSP 28 (1978) 827.

<sup>11</sup> So de Gaulle in seiner Pressekonferenz vom 23. 10. 1958, in: *Discours et messages*. Bd. 3, 57.

<sup>12</sup> Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (München 1970) 367.

Duverger), das Parlament sei zu einem „Registraturbüro“ herabgesunken, sei das „Stiefkind“ (Jean Blondel) der Verfassung.

Welche Rolle sollte dem Parlament neben einer gestärkten, ja neu definierten Regierung noch zukommen? Es verblieben ihm die beiden Kernaufgaben der Gesetzgebung und der Regierungskontrolle. Nun konnte aber die Gesetzgebungskompetenz dazu benutzt werden, um den Regierungskurs (mit) zu bestimmen und die Kontrolle konnte, in Fortführung der Tradition der III. und der IV. Republik, die erstrebte Stabilität der Regierung zum Scheitern verurteilen. Konsequenterweise betreffen die Regeln des sogenannten „rationalisierten Parlamentarismus“<sup>13</sup> vor allem diese beiden Kompetenzbereiche.

Beendigung der gouvernementalen Instabilität erforderte eine strikte Regelung der Mechanismen, mit denen die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung eingelöst wird, also Vertrauensfrage und Mißtrauensvotum (Art. 49). Ein häufiger Regierungsturz sollte schon dadurch vermieden werden, daß die Möglichkeiten, die Existenz der Regierung aufs Spiel zu setzen, verringert wurden und durch Verfahrensregelungen die Annahme eines Mißtrauensantrages erschwert wurde. Ohne hier auf die Einzelheiten eingehen zu können<sup>14</sup>, kann zusammenfassend festgehalten werden, daß – wie in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 – ein einziger Mißtrauensantrag (am 4. Oktober 1962 gegen Premierminister Pompidou) angenommen wurde.

Auch wenn – worauf zurückzukommen ist – ein politischer Faktor, nämlich das überraschende Entstehen einer parlamentarischen Mehrheit, seit dem französischen „Wahlwunder“ von 1962 die entscheidende Ursache für die Regierungsstabilität ist, sind die Verfassungsbestimmungen keineswegs belanglos. Mit hoher Wahrscheinlichkeit haben sie verhindert, daß zumindest in der III. (1967–1968) und in der IX. (1988–1993) Wahlperiode häufiger Mißtrauensanträge angenommen wurden.

Stabilisierung der Regierung war noch nicht gleichbedeutend mit Handlungsfähigkeit. Sie mußte auch in der Lage sein, die zur Umsetzung ihres Programms nötigen Entscheidungen zu treffen. Da – trotz der Verordnungsbefugnis der Regierung – auch in der V. Republik die wichtigsten Entscheidungen – mit Ausnahme der Außenpolitik – in Form von Gesetzen getroffen werden, kam es darauf an, daß die Regierung auf das Gesetzgebungsverfahren (einschließlich des besonders wichtigen Staatshaushalts) wirksam Einfluß nehmen, es steuern konnte. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Verfassungsgeber von 1958 besonders viel Scharfsinn aufgebracht und in die Verfassung eine Reihe von Bestimmungen geschrieben, die die Regierung in die Lage versetzen, ihre Vorstellungen im Parlament weitgehend durchzusetzen, ja sie ihm sogar aufzuzwingen. Auch dazu können hier nur stichwortartige Hinweise gegeben werden<sup>15</sup>: Die Regierung kann die

<sup>13</sup> Der Begriff wurde in der Zwischenkriegszeit von *Boris Mirkinde-Guetzévitch* (*Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* [Paris 1931]) in Bezug auf die neuen und meist instabilen europäischen parlamentarischen Demokratien geprägt.

<sup>14</sup> Vgl. dazu näher *Kimmel*, Nationalversammlung 174 ff.

<sup>15</sup> Eingehend dazu ebd. 72 ff.

parlamentarische Tagesordnung bestimmen (Art. 48) und sie kann während der Beratungen durch Einsatz verschiedener Disziplinierungsinstrumente – insbesondere durch die Ablehnung ausgabenwirksamer Gesetzesvorschläge und Änderungsanträge der Abgeordneten (Art. 40), die En-Bloc-Abstimmung nach Art. 44 Abs. 3 und die Verbindung einer Vorlage mit der Vertrauensfrage nach Art. 49 Abs. 3 – ihre Gesetzesentwürfe ziemlich unbeschadet über die parlamentarischen Hürden bringen. Die Beschränkung der Zahl der Ständigen Ausschüsse auf sechs sowie eine (bis zur Verfassungsänderung von 1995) sehr restriktive Sessionsregelung (Art. 28 und 29) waren geeignet – und auch für diesen Zweck gedacht –, das Parlament bei der Wahrnehmung der Gesetzesbefugnis wie der Regierungskontrolle einzuschränken. Die Auswirkungen des rationalisierten Parlamentarismus sind in der Gesetzgebungsbilanz spürbar: Keine einzige Regierungsvorlage wurde abgelehnt, nur sehr wenige wurden zurückgezogen; der Anteil der Regierungsvorlagen an den beschlossenen Gesetzen ist dem in anderen parlamentarischen Regierungssystemen nun vergleichbar (und wesentlich höher als in der IV. Republik). Die Regierungsvorlagen werden zwar vom Parlament in aller Regel verändert, bleiben aber – von Ausnahmen abgesehen – in ihrer Grundstruktur intakt. Parlamentarische Vorschläge – weit weniger zahlreich als noch in der IV. Republik – haben nur sehr geringe Chancen, Gesetz zu werden (oder überhaupt auf die Tagesordnung zu kommen).

### 3. Eine präsidentialistische Verfassungspraxis

Es sollte sich sehr bald zeigen, daß sich die präsidentialistische und nicht die parlamentarische Interpretation der Verfassung durchsetzte<sup>16</sup>. De Gaulles „präsidentialistisches Temperament“ (André Siegfried); der noch bis April 1962 dauernde Algerienkrieg, für dessen Beendigung de Gaulle unentbehrlich war; das besondere Verhältnis zwischen dem General und seiner politischen Gefolgschaft unter den Parlamentariern ebenso wie unter den Ministern; insbesondere aber die aus den Wahlen vom November 1962 hervorgegangene und in den folgenden Wahlen erneuerte parlamentarische Mehrheit bildeten die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die präsidentialistische Praxis. Sie bedeutete, daß – ungeachtet des Wortlauts der Art. 20 und 21 der Verfassung – faktisch der Staatspräsident die Richtlinien der Politik bestimmte. Während die Außen- und Sicherheitspolitik die bevorzugte, aber nicht die einzige Domäne des Staatsoberhauptes wurde, in der er allein die Entscheidungen traf, besaß der Premierminister, nur „der zweite Mann an Bord“, auf den anderen Politikfeldern mit seiner Regierung einen ihm vom Präsidenten gelassenen mehr oder minder großen Handlungsspielraum. Diese von de Gaulle begründete „lebende Verfassung“<sup>17</sup> wurde – mit Variationen

<sup>16</sup> Vgl. *Michel Debré* (Anm. 10) 832 ff.

<sup>17</sup> Die präsidentialistische Interpretation der Verfassung hat de Gaulle am klarsten und zu-

– von allen seinen Nachfolgern im Präsidentenamt, auch jenen, die diese Verfassungspraxis gegeißelt hatten (Valéry Giscard d'Estaing, vor allem François Mitterrand), beibehalten, sofern es der französische Wähler ihnen ermöglichte, d.h. eine ihn – den Präsidenten – und seine Politik unterstützende Mehrheit ins Parlament wählte. Das war bis 1986 der Fall, danach nur noch mit dreifacher Unterbrechung durch die *cohabitation*.

Der Präsidentialismus hatte erhebliche Auswirkungen für die Stellung des Parlaments im politischen System: Es wurde marginalisiert. Ich beschränke mich auf die drei wichtigsten Aspekte:

– In de Gaulles Auffassung implizierte die „Sanierung“ des parlamentarischen Systems eine strikte Gewaltentrennung (so schon in Bayeux). Daraus erklärt sich das in einem parlamentarischen Regierungssystem systemwidrige Inkompatibilitätsgebot (Art. 23). Es ermöglichte und erleichterte die Ernennung von Ministern, die nie Parlamentarier gewesen waren (Technokraten). Die beiden ersten Staatspräsidenten hatten nie ein parlamentarisches Mandat inne und von den sieben Premierministern, die bis zum Machtwechsel von 1981 im Amt waren, besaßen vier gar keine und einer eine nur sehr geringe parlamentarische Erfahrung. Nur bei Zweien kann man von einer parlamentarischen Sozialisation sprechen (zusammen sechs von 22 Jahren).

Gewaltentrennung hieß auch, daß der Premierminister nicht als Mann des Parlaments, sondern des Präsidenten erscheinen mußte. Er wurde vom Präsidenten ernannt, ohne die parlamentarische Mehrheit in diese Entscheidung einzubeziehen, und von ihm faktisch durch eine ebenso souveräne Entscheidung auch entlassen.

– So lag es in der Logik des gaullistischen Verfassungsverständnisses, daß der Premierminister bereits seit 1962 dazu überging, nach der Bildung der Regierung durch eine zweifelhafte Auslegung des Art. 49 Abs. 1 über seine Regierungserklärung – falls er eine abgab – die Nationalversammlung nicht abstimmen zu lassen. Von insgesamt 14 Regierungen bis zum Machtwechsel 1981 holten nur sieben Regierungschefs zu Beginn ihrer Amtszeit das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit ein; zwischen Dezember 1962 und April 1973 stellte keiner der neu ernannten Premierminister die Vertrauensfrage. Ohne direkten Zusammenhang mit einer Regierungsbildung stellten die Regierungschefs lediglich vier zusätzliche Vertrauensfragen, alle von den beiden Premiers, die schon über parlamentarische Erfahrung in der IV. Republik verfügten (Michel Debré, Jacques Chaban-Delmas). Das Ergebnis war, daß die Regierung immer deutlicher als eine präsidentielle und nicht als eine parlamentarische erschien. Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit des Regierungschefs trat zurück im Vergleich zur politischen gegenüber dem Staatsoberhaupt. Von einer Regierung, die aus dem Parlament heraus gebildet, von ihm getragen wurde und auf die das Parlament (mit seiner Mehrheit) einwirken konnte, konnte keine Rede sein.

gespitztsten vorgetragen in seiner Pressekonferenz vom 31. 1. 1964, in: *ders.*, Discours et messages, Bd. 4, 172 f.

– Der aparlamentarische – nicht selten antiparlamentarische – Charakter der Regierungen wurde noch unterstrichen durch ihren häufigen und rigorosen Rückgriff auf die Instrumente des rationalisierten Parlamentarismus<sup>18</sup>. Mochte in der ersten (abgekürzten) Legislaturperiode (bis Oktober 1962) der relativ häufige Gebrauch des *vote bloqué* (Art. 44 Abs. 3) und der Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Vorlage (Art. 49 Abs. 3) noch verständlich sein, da es noch keine kohärente Mehrheit gab – und die Verfassungsregelungen ja dafür gedacht waren, dieses Defizit auszugleichen –, so ist die Weiterbenutzung (wenn auch mit Schwankungen) nach dem französischen Wahlwunder vom November 1962 nicht mehr ohne weiteres nachvollziehbar, denn es gab ja nun eine parlamentarische Mehrheit (und es kam folglich nicht mehr zum Sturz einer Regierung durch ein parlamentarisches Mißtrauensvotum). Immerhin bestand diese Mehrheit aus einer keineswegs immer einigen Koalition oder sie war sehr knapp (1967/68). Aber es ist eben bezeichnend, daß nicht nach der parlamentarischen Logik regiert wurde, also durch Herstellung von gewiß oft mühsamen und nicht immer optimalen Kompromissen, sondern daß die präsidentielle Regierung mit Disziplinierungsmaßnahmen recht rasch bei der Hand war: Vom *vote bloqué*, also dem Verbot von Einzelabstimmungen über Änderungsanträge zu Gesetzesvorlagen wurde von 1962–1968 85mal, von 1968–1981 immer noch 48mal Gebrauch gemacht, während die massivste Druckausübung auf das Parlament im Gesetzgebungsprozeß, das Verbinden der Vertrauensfrage mit der Vorlage, „nur“ noch elfmal zur Anwendung kam.

Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß in diesen ersten, die Auslegung und die künftige Praxis der Verfassung prägenden Jahren der Bruch mit der herkömmlichen Spielart des französischen Parlamentarismus besonders klar verdeutlicht wird, daß ein befürchteter Rückfall in alte Praktiken von vornherein unterbunden werden sollte. Ergebnis war jedenfalls, daß das Parlament im politischen Entscheidungsprozeß insgesamt nur eine marginale Rolle spielte, daß der Eindruck entstand, es sei zu einem *dignified part of the constitution* herabgesunken. Die Präsidentschaft Giscard d'Estaings, der die Stellung des Parlaments aufwerten wollte, änderte diese Situation nicht; auch er zwang seine Koalition (UDF und RPR) durch „autoritäre“ Entscheidungen, den Rückgriff auf Art. 44 Abs. 3 und Art. 49 Abs. 3, zusammen.

In den letzten 20 Jahren, seit dem Machtwechsel von 1981, wandelte sich die präsidentialistische Verfassungspraxis – nicht sofort, auch nicht kontinuierlich –, bis sie sich unter der Regierung Jospin (von 1997–2002) kaum noch von einem „normalen“ parlamentarischen Regierungssystem unterschied.

<sup>18</sup> Eingehend dazu Kimmel, Nationalversammlung, passim.



#### 4. Ein (fast) „normales“ parlamentarisches Regierungssystem

Die Statistik scheint dieser Aussage zunächst zu widersprechen: Zwischen 1981 und 1997 wurde vom Art. 44 Abs. 3 145mal Gebrauch gemacht, vom Art. 49 Abs. 3 60mal. Eine Differenzierung nach Wahlperioden zeigt aber, daß allein in der 9. Legislaturperiode (1988–1993) der Premierminister 39mal den Art. 49 Abs. 3 anwandte, mehr als doppelt so häufig wie von 1958–1981. Auch der Art. 44 Abs. 3 wurde in diesen fünf Jahren weit überdurchschnittlich oft, nämlich 82mal angewandt. In dieser Legislaturperiode konnte sich die rein sozialistische Regierung nur auf eine relative Mehrheit in der Nationalversammlung stützen, denn die KPF lehnte es ab, wieder – wie von 1981–1984 – eine Koalition mit der PS zu bilden, zumal mit dem „rechten“ Sozialisten Michel Rocard (Premierminister 1988–1991). Um die Gesetze, für die sich keine Mehrheit fand, durchzubringen, boten sich dem Premierminister mit seiner Regierung zwei Möglichkeiten: Mit den anderen Parlamentsfraktionen, namentlich den Kommunisten und den Zentristen, mühsame Kompromisse auszuhandeln oder aber in das Arsenal des *rationalisierten Parlamentarismus* zu greifen und seine Folterwerkzeuge einzusetzen. Es ist bezeichnend, daß selbst eine als parlamentsfreundlicher als die Gaullisten geltende Regierung nicht den parlamentarischen Weg einschlug, sondern – meist mit Zustimmung der sozialistischen Fraktion – die bequeme und bewährte „autoritäre Methode“ wählte.

Man kann darin einen Mißbrauch sehen<sup>19</sup>, denn die Zwangsinstrumente dienen nun nicht der Disziplinierung der Mehrheit – die PS-Fraktion war sehr diszipliniert –, sondern geradezu als Mehrheitsersatz. Man kann aber auch sagen, für genau diese Situation seien die Verfassungsbestimmungen gedacht: Die Regierung muß auch dann regieren können, wenn sich keine parlamentarische Mehrheit zusammenfindet, jedenfalls solange, bis sich eine Mehrheit *gegen* die Regierung bildet und sie durch ein Mißtrauensvotum stürzt (wozu es aber nicht kam). Hinzu kommt, daß der Art. 49 Abs. 3 nun auch gegen die Opposition angewandt wurde, werden mußte, um deren Obstruktion, für die Verfassung und Geschäftsordnung noch eine Reihe von Möglichkeiten eröffnen, zu beenden.

Berücksichtigt man diese Faktoren, so kann man eine deutliche Abnahme beim Einsatz der Instrumente des *rationalisierten Parlamentarismus* feststellen, insbesondere während der Linksregierungen (eben außer der Periode von 1988–1993): Vom *vote bloqué* wurde von 1981–1986 nur dreimal Gebrauch gemacht (eher aus technischen als aus politischen Gründen); von 1997 bis zum 30. September 2001 aber immerhin 18mal. Für den Art. 49 Abs. 3 sieht die Statistik eher umgekehrt aus: Recht häufig von 1981–1986 (elfmal), gar nicht von 1997–2002.

Vor allem kommt in den Statistiken nicht zum Ausdruck, daß nun ein Dialog zwischen der Regierung und ihrer Mehrheit geführt wurde, der von den Linksparteien stärker gepflegt wird als von den bürgerlichen Parteien. Presseberichte

<sup>19</sup> So *Pierre Avril*, *Le parlementarisme rationalisé*, in: RDP 114 (1998) 1507–1515.

und auch erste wissenschaftliche Untersuchungen<sup>20</sup> zeigen, daß sich der Gesetzgebungsprozeß der Regierung Jospin kaum noch von einem „normalen“ parlamentarischen System unterscheidet. Es gibt regelmäßige Kontakte zwischen den Ministern und der parlamentarischen *majorité plurielle*. Die Fraktionen werden in die Entscheidungen einbezogen, die Regierung muß ihnen durch Kompromisse entgegenkommen. Sie scheut davor zurück, sie unter die Knute des Art. 49 Abs. 3 zu zwingen – sei es aus prinzipiellen Erwägungen, sei es aus Furcht vor dem Zerfall der nicht besonders stabilen Koalition. Allerdings deutet der nicht gerade zurückhaltende Einsatz von Art. 44 Abs. 3 doch darauf hin, daß zumindest auf diese nicht ganz so schmerzhaft Daumenschraube nicht völlig verzichtet werden kann. Besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied darin, ob die Abgeordneten durch die Anwendung eines Verfassungsartikels zu einer Zustimmung gezwungen werden oder, wie in anderen Parlamenten, auch im Bundestag zu beobachten, durch die Androhung, ihre Nominierung für die Wahlkreiskandidatur oder die Liste zu verhindern (oder andere, nicht ganz so massive politische Sanktionsmöglichkeiten)?

Wie ist diese noch nicht abgeschlossene und keineswegs irreversible Entwicklung von einem stark präsidentialistischen zu einem inzwischen deutlicher parlamentarischen Regierungssystem zu erklären?

– Die Verfassungsordnung der V. Republik hat sich insgesamt bewährt. Mit Ausnahme der III. Republik ist sie die mit Abstand langlebigste der französischen Republiken. Die gewonnene Stabilität wird auch von den Parlamentariern überwiegend geschätzt, von denen kaum noch einer in der IV. Republik politisch aktiv war. Die Mehrheit unter ihnen akzeptiert auch, und sei es zähneknirschend, die dafür geforderten „Opfer“ an Disziplin, wenn es nicht anders geht auch durch Druck erzwungen. Ein Rückfall in alte Untugenden ist also nicht mehr so akut, und die Regierung braucht die Verfassung nicht mehr so strikt und rigoros zu handhaben wie in den ersten Jahren des neuen Regimes.

– Die Bewährung des Institutionengefüges hat schließlich sogar die Gaullisten dazu gebracht, 1995 eine Verfassungsänderung zu beschließen, die zu einer begrenzten, aber nicht zu unterschätzenden Aufwertung des Parlaments beigetragen hat. Während die sehr vorsichtige Einschränkung der gouvernementalen Entscheidung über die parlamentarische Tagesordnung (Art. 48) nicht viel mehr als Kosmetik ist, ist die Einführung einer von Oktober bis Ende Juni dauernden Sitzungsperiode<sup>21</sup> außerordentlich wichtig, denn einmal gibt es nun keinen längeren Zeitraum mehr, während dessen sich die Regierung einer parlamentarischen Kontrolle entziehen kann, und zum anderen kommt der Zeitgewinn der parlamentarischen Gesetzesberatung und der Kontrolle zugute. Auch auf die Reform der die

<sup>20</sup> Z.B. Xavier Latour, *Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI<sup>e</sup> législature*, in: RDP 116 (2000) 1661–1678.

<sup>21</sup> Vorher gab es pro Jahr zwei Sitzungsperioden: eine von Oktober bis Dezember mit einer maximalen Dauer von 80 Tagen, eine von April bis Anfang Juli mit einer maximalen Dauer von 90 Tagen. Für die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung war (und ist) ein Mehrheitsbeschluß erforderlich.

Budgetprozedur regelnden Verordnung von 1959 wäre zu verweisen, da sie die Befugnisse des Parlaments stärkt<sup>22</sup>.

– Nach de Gaulle setzte eine Veränderung ein, deren Bedeutung für den sich wandelnden Charakter des Regimes hoch einzuschätzen ist. Die sogenannten *ministres-technocrates* verschwanden zwar nicht völlig, aber sie wurden nun zur relativ seltenen Ausnahme neben den parlamentarisch sozialisierten Ministern. Ein Minister mit Parlamentserfahrung hat in aller Regel ein größeres Verständnis für Mitsprache- oder Kontrollwünsche der Abgeordneten als ein aus der hohen Verwaltung kommender Technokrat, der geneigt ist, in den Interventionen der Parlamentarier nur eine Störung seiner (Reißbrett-)Pläne zu sehen.

– Die Linksparteien, die bis 1981 alle Wahlen verloren hatten, gewannen die Parlaments- und Präsidentenwahlen 1981 und 1988 sowie die Parlamentswahlen 1997. In 15 von 21 Jahren besaßen sie also die Mehrheit in der Nationalversammlung. Inwiefern hat dieser Faktor eine Rolle gespielt? Die Linke ist tendenziell parlamentsfreundlicher als die Rechte, insbesondere als die Gaullisten, und die Sozialisten, die die Linksregierungen allein bildeten oder die Koalition dominierten, akzeptieren weniger bereitwillig die Unterordnung unter „ihre“ Regierung; sie verlangen gewissermaßen als Gegenleistung für ihre Unterstützung Mitsprache, Berücksichtigung ihrer Wünsche bei den Regierungsentscheidungen. Insbesondere seit 1997 ist diese Veränderung spürbar; Mitterrands Autorität war dagegen noch groß genug, um seine eigenen Auffassungen eventuell auch gegen die Partei und Fraktion durchzusetzen, doch beschränkte er sich in seinem zweiten Septennat (1988–1995) auf die Außen-, Europa- und Sicherheitspolitik und ließ seinen Premierministern in der Innenpolitik weitgehend freie Hand.

– Hat auch die *cohabitation*, zu der es seit 1986 dreimal gekommen ist – in neun von 16 Jahren wurde mit dieser „Formel“ regiert –, die Parlamentarisierung des Regimes beeinflusst? Auf den ersten Blick scheint das nicht der Fall zu sein, denn zumindest beim ersten Fall wurde vom Disziplinierungsinstrument des *rationalisierten Parlamentarismus* ausgiebig Gebrauch gemacht; deutlich weniger beim zweiten und dritten Fall. Die Unterschiede erklären sich durch die unterschiedliche politische Konstellation. Aber dieser Aspekt ist nicht entscheidend; entscheidend ist vielmehr, daß nun das Parlament und nicht mehr der Präsident das Kurationsorgan der Regierung ist. Anders als während der Präsidentschaft de Gaulles ließen sich die Premierminister der *cohabitation* auch immer das Vertrauen von ihrer parlamentarischen Mehrheit bestätigen. Damit wurde deutlich, daß man es nicht mehr mit einer präsidentiellen, sondern mit einer parlamentarischen Regierung zu tun hat. Die wichtigste Verbindung ist nicht mehr die zwischen dem Präsidenten und „seinem“ Premierminister (und seiner Regierung), sondern zwischen der parlamentarischen Mehrheit und „ihrer“ Regierung. Das Parlament ist die Quelle ihrer Legitimität, nicht mehr der Präsident. (Letzten

<sup>22</sup> Dazu u. a. *Guillaume Chabert*, La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à de véritables bouleversements?, in: *Regards sur l'actualité* Nr. 275 (Nov. 2001) I, S. 13–25.

Endes ist es natürlich immer der Wähler.) Die Kohabitationskonstellation ist infolge ihres Konfliktpotentials und der auftretenden Entscheidungsblockaden gewiß problematisch (u. a. um sie möglichst auszuschließen, wurde die Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre verkürzt), aber für die Parlamentarisierung des Regimes hat sie sich als sehr förderlich erwiesen. Daß es nicht zu einem Rückfall in die „parlamentarische Anarchie“ der III. und IV. Republik gekommen ist, sondern die Logik des *parlementarisme majoritaire* sich durchgesetzt hat, ist lediglich der Beweis dafür, daß in der V. Republik eine „Normalisierung“ des parlamentarischen Systems stattgefunden hat, im Vergleich zu ihren eigenen Anfängen wie zur III. und zur IV. Republik. Die Regierung nimmt ihre Führungsaufgabe wahr, ohne ihre parlamentarische Basis allzu sehr zu mißachten und sie allzu oft einfach zu übergehen.

## 5. Der rationalisierte Parlamentarismus: Eine Sicherung für eine ungewisse Zukunft

Die Bestimmungen des *rationalisierten Parlamentarismus* sollten eine politisch instabile, auseinanderstrebende Mehrheit durch die Anwendung von disziplinierenden Verfassungsregeln zusammenhalten, wenn sie sie nicht gar ersetzen sollten (1988–1993). Nun gibt es seit 1962 eine parlamentarische Mehrheit, so daß es seitdem auch nicht mehr zu einer durch ein parlamentarisches Mißtrauensvotum ausgelösten Regierungskrise gekommen ist. Kann man dann nicht die durch mißbräuchliche Anwendung, die das Parlament politisch marginalisieren kann, so „gefährlichen“ Bestimmungen streichen, da sie ja nicht mehr nötig erscheinen?

Die Beibehaltung des Instrumentariums, das seinen Nutzen erwiesen hat, ist heute kaum noch strittig<sup>23</sup>; kritisiert wird lediglich ein „Mißbrauch“, der den Einfluß der parlamentarischen Mehrheit auf die Regierungspolitik allzu sehr zurückdrängt und auch der Opposition nur in unzureichender Weise Gelegenheit gibt, die Regierung im Parlament zu kritisieren und zu kontrollieren. Die Risiken eines Mißbrauchs werden in Kauf genommen, da sie geringer erscheinen als ein Rückfall in die frühere Instabilität. Man mag solche Befürchtungen inzwischen für übertrieben halten<sup>24</sup> angesichts der Tatsache, daß die Regierungen seit 1962 immer über eine parlamentarische Mehrheit verfügten, zumindest keine gegen sich hatten.

Die durch den unerwarteten Wandel der Parteien und des Parteiensystems entstandene parlamentarische Mehrheit ist jedoch keineswegs so stabil wie etwa in Großbritannien, sondern ist weiterhin, und seit einigen Jahren sogar verstärkt,

<sup>23</sup> Auch die von Staatspräsident Mitterrand eingesetzte Kommission, die sich aus angesehenen – und überwiegend nicht-gaullistischen – Juristen und Politikwissenschaftlern zusammensetzte, schlug in ihrem Bericht nur geringfügige Änderungen vor: Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993 (*rapport Vedel*) (Paris 1993) insbes. 107 ff.

<sup>24</sup> So z. B. Bastien François, *Misère de la V<sup>e</sup> République* (Paris 2001).

vom Zerfall bedroht. Die *quadrille bipolaire*, das in zwei Lager gruppierte Vier-Parteien-System, das in den 70er und 80er Jahren trotz innerer Konflikte noch einigermaßen stabil erschien, ist zu einem Vielparteiensystem ausgefranst, das auf parlamentarischer Ebene nur noch durch das Mehrheitswahlsystem einigermaßen zusammen gehalten wird. Aber selbst mit dieser „Hilfe“ braucht eine Regierung heutzutage die Unterstützung von mehreren Parteien, um eine parlamentarische Mehrheit zusammen zu bringen. Die Minderheitsregierung zwischen 1988 und 1993, die gebildet werden mußte, da eine Mehrheitskoalition nicht zustande kam, hätte ohne die Möglichkeiten des *rationalisierten Parlamentarismus* kaum Bestand gehabt. Premierminister Jospin mußte in seiner Koalitionsregierung fünf Parteien unter einen Hut bringen, was nicht immer ohne politischen Druck (Rücktrittsdrohung) oder eben durch den Einsatz der verfassungsrechtlichen Zwangsmittel möglich war. Ob die Einigung des größten Teils des bürgerlichen Lagers in einer Partei, der UMP<sup>25</sup>, von Dauer sein, das Parteiensystem insgesamt stabilisieren und damit die Anwendung der disziplinierenden Maßnahmen nicht mehr nötig machen wird, ist noch nicht abzusehen. Das Scheitern mehrerer ähnlicher vorangegangener Einigungsversuche läßt eine zurückhaltende Einschätzung ratsam erscheinen. Die Linke wird weiterhin „plural“, in mehrere Parteien aufgeteilt bleiben, die bisher in sich einige und stabile Koalitionen nicht zustande gebracht haben (Bruch der Linksunion 1984, keine Koalition 1988–1993, permanente innerkoalitionäre Auseinandersetzungen von 1997–2002).

Die Kritik, die von Parlamentariern immer noch an den Zwängen des Mehrheitsparlamentarismus geübt wird<sup>26</sup>, könnte auch ein Hinweis darauf sein, daß sie sich mit ihrer im Vergleich zur Situation von vor 1958 neuen Rolle doch noch nicht wirklich „angefreundet“ haben.

Und der Präsident der Republik als Stabilisierungsfaktor? Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre und die Inflationierung der Kandidaten bei den Präsidentenwahlen 2002 haben gezeigt, daß diese Institution hierfür nur noch eine sehr begrenzte Wirkung entfalten kann. Die Präsidentenwahl erreicht mit ihrem Wahlmodus nicht einmal mehr eine ephemere Disziplinierung der beiden Lager; zu einer dauerhaften stabilisierenden Strukturierung des Parteiensystems trägt sie nicht (mehr) bei.

## 6. Konklusion

Die V. Republik hat das für Frankreich so schwierige Problem, nämlich ein gleichermaßen effizientes wie demokratisch legitimes Entscheidungssystem zu begründen, zufriedenstellender gelöst als ihre Vorgängerrepubliken (wenn auch in

<sup>25</sup> Sie gewann bei den Parlamentswahlen vom 9. und 16. 6. 2002 die absolute Mehrheit der Mandate. UMP stand ursprünglich für Union pour la majorité présidentielle; auf dem Gründungsparteitag am 17. 11. 2002 in Union pour un mouvement populaire umbenannt.

<sup>26</sup> Z. B. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire* (Paris 1991).

letzter Zeit mit sinkender Effizienz<sup>27</sup>). Ein effizientes System impliziert eine stabile und handlungsfähige Regierung. Da sie in Frankreich vor 1958 nicht durch das Parteiensystem hervorgebracht und ein grundlegender Wandel in dieser Hinsicht nicht für möglich gehalten wurde, wurden in die Verfassung eine Reihe von Bestimmungen aufgenommen, die den gleichen Zweck erreichen sollten. Sie liefen, neben einer politischen Stärkung des Staatspräsidenten, auf eine deutliche Einschränkung der Machtstellung des Parlaments hinaus (*rationalisierter Parlamentarismus*). Während diese Bestimmungen in der ersten Phase der V. Republik, insbesondere unter der Präsidentschaft de Gaulles, rigoros, mitunter in antiparlamentarischer Weise eingesetzt wurden, wodurch das Parlament im politischen Prozeß marginalisiert wurde, hat sich im Laufe der Jahre eine zurückhaltendere, liberalere Praxis durchgesetzt.

Entgegen der Tradition des französischen Parlamentarismus hat sich in der V. Republik (west-)europäische Normalität insofern entwickelt, als die Regierung im Verhältnis zum Parlament – genauer: zu ihrer Mehrheit – eine klare Führungsrolle übernommen hat, auch und gerade bei der Gesetzgebung. Dagegen wurde der Einfluß der parlamentarischen Mehrheit auf die Gesetzgebung und andere Regierungsentscheidungen in der Phase gaullistischer Dominanz (bis 1974) als nicht legitim (während der Präsidentschaft de Gaulles), zumindest als nicht wünschenswert betrachtet. Eine allmähliche Aufwertung des Parlaments im Verfassungsrecht (Revision von 1995) und mehr noch in der Praxis<sup>28</sup> mündete schließlich in der Koalitionsregierung unter Premierminister Jospin in einer nahezu „normalen“ Situation: Die parlamentarische Mehrheit, insbesondere die PS-Fraktion (und die Partei), wurde in die Formulierung der Regierungspolitik und die Ausarbeitung der Gesetze in einem in anderen parlamentarischen Demokratien üblichen Maße einbezogen; die Opposition hat ebenfalls verbesserte, wenn auch noch weiter zu entwickelnde<sup>29</sup> Möglichkeiten, die Regierung zu kritisieren (besonders in der Fragestunde Dienstag und Mittwoch Nachmittag) und zu kontrollieren (verbesserte Untersuchungsrechte).

Das Grundproblem der französischen Demokratie, nämlich die Bildung einer handlungsfähigen, sich auf eine kohärente und stabile parlamentarische Mehrheit stützende Regierung, das sich während der Präsidentschaft Giscard d'Estaings gezeigt hatte (häufige Uneinigkeit zwischen den Gaullisten und den Giscardisten der UDF) und das nach den Parlamentswahlen von 1988 offenkundig geworden war (keine Mehrheitsregierung), trat dabei freilich auch wieder unübersehbar zu-

<sup>27</sup> Vgl. dazu Adolf Kimmel, Frankreichs republikanische Monarchie: Mythos und Realität, in: Gerhard Hirscher, Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Aufstieg und Fall von Regierungen (München 2001) 363–387.

<sup>28</sup> Dabei haben die Präsidenten der Nationalversammlung eine wichtige Rolle gespielt. Vgl. u. a. Muriel de l'Ecotais, Les innovations de Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, in: Pouvoirs Nr. 74 (1995) 169–181.

<sup>29</sup> Dabei ist insbesondere zu denken an außerordentliche Parlamentssitzungen, an die Tagesordnung und an die Besetzung der Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse. Zu den Verbesserungen vgl. Latour (Anm. 20) 1672 ff.

tage: permanente Auseinandersetzung zwischen den fünf Koalitionspartnern, die einen offenen Bruch nur mit Mühe vermeiden konnten. Ein Zusammenhalt der Mehrheit als Voraussetzung des Regierens war mitunter nur möglich durch den Rückgriff auf die disziplinierenden Hilfsmittel des *rationalisierten Parlamentarismus*. Da der *Mehrheitsparlamentarismus* und die dadurch mögliche „Errungenschaft“ gouvernementaler Stabilität keineswegs gesichert ist, erscheint die Beibehaltung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen empfehlenswert.

Wenn auch das Parlament sich nicht zu einem Lieblingskind im Verfassungsgefüge entwickelt hat, so ist es jedenfalls auch kein Stiefkind mehr<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Ob auch in der Konstellation konvergierender Mehrheiten (zwischen Präsident und Nationalversammlung), die nach den Wahlen 2002 wieder entstanden ist und die nun wieder eine präsidentialistische Verfassungspraxis ermöglicht, die Parlamentarisierung beibehalten wird, ist noch nicht abzusehen. Zumindest ist wohl eine Abschwächung des parlamentarischen Einwirkens auf die Regierung zu erwarten.





*André Kaiser*

## Das Verhältnis von Parlament und Regierung in Großbritannien seit den sechziger Jahren

### Strukturelle und konjunkturelle Faktoren des Wandels

Großbritannien gilt gemeinhin als Musterfall einer parlamentarischen Demokratie mit ausgeprägter Regierungsdominanz<sup>1</sup>. Ob die Machtverteilung in der Exekutive eher mit dem Konzept des „Cabinet Government“ – mit dem Premierminister als „primus inter pares“ – oder dem des „Prime Ministerial Government“ – mit dem Premierminister als eindeutige Spitze einer hierarchischen Regierungsarchitektur – zu fassen ist, gehört seit Jahrzehnten zu den mit Inbrunst geführten Debatten des britischen politischen Journalismus, teilweise auch der Politikwissenschaft<sup>2</sup>. Seit den achtziger Jahren, den Hochzeiten der Thatcher-Ära, wird nun gemutmaßt, das Parlament sei in rasantem Niedergang begriffen, während das „Prime Ministerial Government“ zunehmend präsidentielle Züge aufweise<sup>3</sup>. Das

<sup>1</sup> *Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven, London 1999) 134, im folgenden zitiert: *Lijphart*, *Patterns*; *Robert Elgie*, *Political Leadership in Liberal Democracies* (London 1995) 25–50, im folgenden zitiert: *Elgie*, *Leadership*; *Anthony King*, ‚Chief Executives‘ in Western Europe, in: *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J.F.P. Blondel*, hrsg. v. *Ian Budge*, *David McKay* (London 1994) 150–163; *George W. Jones*, *West European Prime Ministers in Perspective*, in: *West European Prime Ministers*, hrsg. v. *George W. Jones* (London 1991) 163–178, im folgenden zitiert: *Jones*, *West European*.

<sup>2</sup> *John Mackintosh*, *The British Cabinet* (London 1968), im folgenden zitiert: *Mackintosh*, *Cabinet*; *Rod A. W. Rhodes*, *From Prime Ministerial Power to Core Executive*, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. v. *Rod A. W. Rhodes*, *Patrick Dunleavy* (London, Basingstoke 1995) 11–37, im folgenden zitiert: *Rhodes*, *From Prime*; *Peter Hennessy*, *The Prime Minister. The Office and Its Holders Since 1945* (London 2000), im folgenden zitiert: *Hennessy*, *Prime Minister*; *Stefan Fröhlich*, Wie mächtig ist der britische Premier? Neuere britische Forschungsansätze zu einem alten Disput, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28 (1997) 160–173.

<sup>3</sup> *Michael Foley*, *The Rise of the British Presidency* (Manchester 1993), im folgenden zitiert: *Foley*, *Presidency*; *Thomas Poguntke*, *Präsidentiale Regierungschefs. Verändern sich die parlamentarischen Demokratien?*, in: *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*, hrsg. v. *Oskar Niedermayer*, *Bettina Westle* (Wiesbaden 2000) 367, im folgenden: *Poguntke*, *Präsidentiale Regierungschefs*. Kritisch dazu: *George W. Jones*, *Presidentialization in a Parliamentary System?*, in: *Executive Leadership in Anglo-American Systems*, hrsg. v. *C. Campbell*, *M. J. Wyszomirski* (Pittsburgh, PA 1991) 111–137.

Intermezzo der Major-Jahre mit einem eher auf kollektive Entscheidungsfindung und Arbeitsteilung setzenden Premierminister, der Mühe hatte, seine Regierungsfraktion zu geeintem Handeln zu bewegen, konnte da nur kurz irritieren. Mit dem Amtsantritt von Tony Blair schien sich der Trend der Thatcher-Jahre fortzusetzen.

Mein Beitrag stellt die Frage, ob es Anlaß gibt, an diesen in der Literatur wie den Medien vermittelten Urteilen Zweifel anzumelden. Ich werde zeigen, daß seit den sechziger Jahren in der Tat Wandlungen eingetreten sind, die aber keineswegs auf die einfache Formel eines sich präsidentialisierenden „Prime Ministerial Government“ bei gleichzeitigem Bedeutungsverlust des Parlaments gebracht werden können – eine Formel, die übrigens auf Walter Bagehot zurückgeht, der das House of Commons als „the assembly that chooses our president“ beschrieb<sup>4</sup>. Statt eines unilinearen Trends finden sich Entwicklungen, die in ganz unterschiedliche Richtungen weisen<sup>5</sup>. In der Literatur werden eine Reihe von Fehleinschätzungen präsentiert, die aus drei kardinalen konzeptionellen und methodischen Mängeln resultieren: 1. Politische Macht ist kein Attribut einzelner Akteure, sondern ein relationales, sich aus dem Tausch von Ressourcen ergebendes Phänomen. Wer Macht ausüben will, ist bei ihrem Gebrauch angewiesen auf andere Akteure. Folglich lassen sich die Macht- und Einflußbeziehungen zwischen Akteuren nicht als Nullsummenspiel interpretieren, in dem der Zugewinn des einen dem Verlust des anderen entspricht<sup>6</sup>. 2. Die Beziehungsmuster zwischen Exekutive und Legislative dürfen nicht isoliert vom Kontext des Regierungshandelns betrachtet werden. Viele Veränderungen im Verhältnis von Parlament und Regierung sind Anpassungsreaktionen auf die Herausforderungen des forcierten gesellschaftlichen Wandels, der wirtschaftlichen Globalisierung und der politischen Integration in Europa. 3. Die Einordnung des britischen Falls in Typologien kann ohne eine explizit vergleichende Perspektive – international wie intertemporal – nicht gelingen. Dazu ist es allerdings erforderlich, Konzepte klar zu definieren und Indikatoren zu operationalisieren. Dieser Mangel ist noch am ehesten entschuldbar, denn die Institutionen- und darunter die Parlamentsforschung haben erst in jüngerer Zeit damit begonnen, solche Meßkonzepte zu entwickeln<sup>7</sup>.

Ich werde im folgenden zunächst die jüngeren Entwicklungen in der britischen Exekutive diskutieren und dabei insbesondere die Präsidentialisierungsthese kri-

<sup>4</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution* (London 1963) 150, 157.

<sup>5</sup> Ich schließe mich hier einer schon länger vor allem von Philip Norton verfochtenen These an: *Philip Norton*, *The Individual Member in the British House of Commons. Facing both Ways and Marching Forward*, in: *Journal of Legislative Studies* 5 (1999) 60, im folgenden zitiert: *Norton*, *Individual Member*.

<sup>6</sup> *Martin J. Smith*, *Reconceptualizing the British State. Theoretical and Empirical Challenges to Central Government*, in: *Public Administration* 76 (1998) 50, 66–68.

<sup>7</sup> Wegweisend ist *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt, New York 1995), im folgenden zitiert: *Döring*, *Parliaments and Majority Rule*; Siehe auch *Herbert Döring*, *Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe*, in: *Legislative Studies Quarterly* 26 (2001) 145–165, im folgenden zitiert: *Döring*, *Parliamentary Agenda*.

tisch beleuchten. Im zweiten Schritt setze ich mich mit der Niedergangsthese bezüglich des House of Commons auseinander. Im dritten Schritt betrachte ich dann die Interaktion von Exekutive und Legislative. Dabei setze ich einen Schwerpunkt auf die Anwendung von Indikatoren, die einen internationalen und intertemporalen Vergleich ermöglichen. Es wird sich zeigen, daß seit den sechziger Jahren Veränderungen eingetreten sind, die das Verhältnis von Exekutive und Legislative dauerhaft prägen. Institutionenreformen, aber auch grundsätzliche Verschiebungen in den Verhaltensmustern politischer Akteure sind solche strukturellen Faktoren. Daneben sind Dynamiken zu verzeichnen, die abhängig sind vom Wirken konjunktureller Faktoren wie zeitweilige politische Kräftekonstellationen oder wechselnde Führungsstile von Premierministern.

## 1. Die Regierung: Schleichende Präsidentialisierung?

„Margaret Thatcher is often described as one of the most powerful Prime Ministers in Britain. Despite this apparent power she is the only Prime Minister in the post-war period to have been forced out of office. ... The notion of interdependence highlights that a prime minister or minister can achieve little on his or her own and so is dependent on other actors within the core executive to achieve goals. Thatcher ignored that dependence and was forced to resign.“<sup>8</sup>

Im Zentrum der neueren Forschung zur Struktur der britischen Regierung stehen zwei völlig entgegengesetzte Thesen: zum einen die Behauptung, das Amt des Premierministers nähere sich immer mehr dem Präsidentenamt der USA an, zum anderen die Auffassung, die „core executive“ bestehe aus sich überlappenden Netzwerken von Akteuren, die allesamt nur dann mächtig im Sinne von erfolgreich bei der Zielerreichung sein könnten, wenn sie ihre Abhängigkeit von den Handlungen anderer Akteure explizit in Rechnung stellten. Koordinations- und Kooperationsfähigkeit ist in dieser Hinsicht Voraussetzung für Einfluß.

Die Präsidentialisierungsthese wird in drei Varianten vertreten – ein Umstand, der weder Anhängern noch Kritikern der Position wirklich bewußt zu sein scheint: Am ältesten ist die Auffassung, daß der Premierminister sich im Laufe der Zeit allumfassende Kompetenzen angeeignet habe, so daß das Kabinett eigentlich nur noch wie in den USA Zuarbeit leiste, aber nicht mitentscheide<sup>9</sup>. Die zweite

<sup>8</sup> *Martin Smith*, The ‚Core Executive‘ in Britain? <http://www.ncl.ac.uk/politics/resources/whitehall/briefings/briefings9.html> (18. 02. 2002), im folgenden zitiert: *Smith*, Core Executive.

<sup>9</sup> Siehe *Mackintosh*, *Cabinet*; *Richard H. S. Crossman*, *The Diaries of a Cabinet Minister*, 3 Bde. (London 1975–1977). Richard Neustadt hat allerdings schon früh darauf aufmerksam gemacht, daß beim Vergleich der Regierungsämter die tatsächliche Funktionsausübung, also die Frage nach funktionalen Äquivalenten, und nicht die formale Kompetenzverteilung im Mittelpunkt stehen muß. Vgl. *Richard E. Neustadt*, *White House and Whitehall*, in: *The British Prime Minister*, hrsg. von *Anthony King* (London, Basingstoke 1985) 155–174 (zuerst 1965). In der Diskussion leider kaum beachtet, kommt Neustadt zu dem Ergebnis,

Variante bezieht sich auf den Führungsstil des Premierministers. Dieser sei zunehmend durch „präsidientielle“ Charakteristika gekennzeichnet, darunter vor allem „spatial leadership“, d. h. die Präsentation politischer Autorität durch die bewußte Distanzierung des Regierungschefs von seiner eigenen Partei, seiner Regierung oder der politischen Klasse insgesamt; „going public“, d. h. die Instrumentalisierung der medialen Öffentlichkeit im politischen Diskussionsprozeß; die Ersetzung der Partei, ihrer Programmatik und ihres Image durch die Person des Regierungschefs als Orientierungsmarke für die Wählerschaft; schließlich die Nutzung der von den Medien erwünschten Personalisierung von Politik für eigene Zwecke<sup>10</sup>. Ein dritter Ansatz unterscheidet zwischen generellen Personalisierungstendenzen in modernen Demokratien und spezifischen Veränderungen in der Logik parlamentarischer Demokratien, die sich aus der gleichzeitigen Konzentration von exekutiver Macht beim Regierungschef und der Abschwächung der Aktionseinheit von Regierung und Regierungsmehrheit im Parlament ergeben, mit dem Ergebnis, daß Exekutive und Legislative unabhängiger voneinander als in der Vergangenheit agieren<sup>11</sup>. So gesehen, geht Präsidentialisierung natürlich eher mit einer Schwächung als einer Stärkung der Stellung des Regierungschefs einher.

Welche Indikatoren stehen zur Verfügung, um diese verschiedenen Überlegungen zu prüfen? Zunächst zur These des Bedeutungsrückgangs des Kabinetts als kollektives Entscheidungsgremium. Unzweifelhaft ist die Relevanz des Kabinetts als Ort der Entscheidungsfindung in den letzten Jahrzehnten gesunken. Die durchschnittliche Zahl und Dauer von Kabinettsitzungen sowie die Menge und Bedeutsamkeit von diskutierten Vorlagen weisen darauf hin<sup>12</sup>. Das heißt aber zunächst nur, daß eine Verschiebung von Entscheidungsprozessen auf andere Ebenen stattgefunden hat. Zwar existiert spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg ein ausdifferenziertes Geflecht an Kabinettsausschüssen zur Entscheidungsvorbereitung, aber erst seit John Majors Entscheidung von 1992, die „Cabinet Committees“ nicht mehr als „official secret“ zu betrachten, haben wir gesicherte Informationen über die Existenz und Zusammensetzung dieser Ausschüsse. Patrick Dunleavy hat in einer ersten Analyse gezeigt, daß eine zentrale Trennlinie zwischen eher außen- und eher innenpolitischen Themenfeldern existiert. Es sind vor allem die außen-, europa- und sicherheitspolitischen Themen, die in diesen Gremien bearbeitet werden. Der Premierminister ist – mit weitem Abstand vor dem Außen- und dem Verteidigungsminister – in den meisten Ausschüssen, und dann jeweils als Vorsitzender, vertreten. Dies stärkt seine Rolle als Koordinator der Regierungspolitik. Daraus kann aber keine Dominanz abgeleitet werden. Der Premierminister bleibt in seiner Durchsetzungsfähigkeit auf eine erfolgreiche Koalitionsbildung mit Ministern angewiesen. Am ehesten wird man ihn daher mit

daß „British government may not be presidential but our government is more prime ministerial than we incline to think“. *Neustadt*, White House 169.

<sup>10</sup> Dazu ausführlich *Foley*, Presidency.

<sup>11</sup> Dazu ausführlich *Poguntke*, Präsidiale Regierungschefs.

<sup>12</sup> Vgl. etwa *Hennessy*, Prime Minister 4f.

einem Aktionär mit Sperrminorität verglichen können<sup>13</sup>. Im internationalen Vergleich ist die Frequenz der Kabinettsumbildungen außerordentlich hoch. Nach Griechenland verzeichnete Großbritannien in einer Expertenbefragung Ende der achtziger Jahre den höchsten Wert<sup>14</sup>. Es ist aber nicht klar, ob daraus eher Stärke oder eher Schwäche des Regierungschefs abzulesen ist. Gleiches gilt für Minister-rücktritte wegen unterschiedlicher politischer Auffassungen<sup>15</sup>, ein Vorgang, der häufiger unter Labour- als unter konservativen Regierungen auftritt. Neben diesen formalen Strukturen spielen natürlich auch informelle bilaterale oder multilaterale Entscheidungsstrukturen eine Rolle. Ob in Großbritannien in jüngerer Zeit eine Verschiebung der Entscheidungsprozesse in solche Strukturen stattgefunden hat, kann wegen des Fehlens einschlägiger Daten nicht entschieden werden; das biographische Material<sup>16</sup> spricht allerdings dafür, daß kein Strukturwandel stattgefunden hat, sondern sich hier die persönlichen Vorlieben<sup>17</sup> der jeweiligen Amtsinhaber widerspiegeln.

Thomas Poguntke hat zurecht darauf hingewiesen, daß die Phänomene der Personalisierung und der Präsidentialisierung analytisch auseinandergehalten werden sollten. Läßt sich eine zunehmende Personalisierung der Politik in Großbritannien beobachten, wie weithin mit großer Selbstverständlichkeit angenommen wird? Empirische Analysen beschränken sich fast ausschließlich auf Wahlkampfzeiten und Wahlverhalten und leiden zudem darunter, daß für die entfernter liegende Vergangenheit kaum Daten verfügbar sind. Immerhin existieren im britischen Fall Daten, die bis 1964 zurückgehen. Die Befunde sind überraschend. Von einer zunehmenden Personalisierung der Politik kann keine Rede sein. In der Wahl von 1964 dominierten der Premierminister und sein Herausforderer die Wahlkampfberichterstattung in nicht geringerem Maße als in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren<sup>18</sup>. Auch die landläufige Ansicht, daß die Wähler zu-

<sup>13</sup> *Patrick Dunleavy*, Estimating the Distribution of Positional Influence in Cabinet Committees under Major, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. v. *Rod A. W. Rhodes, Patrick Dunleavy* (London, Basingstoke 1995) 298–321.

<sup>14</sup> *Michael Laver, Kenneth Shepsle*, Cabinet Ministers and Parliamentary Government. A Research Agenda, in: *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, hrsg. v. *Ian Budge, David McKay* (London 1994) 146.

<sup>15</sup> *Keith Dowding, Won-Taek Kang*, Ministerial Resignations 1945–97, in: *Public Administration* 76 (1998) 411–429.

<sup>16</sup> Siehe vor allem *Hennessy*, Prime Minister, sowie *Dennis Kavanagh, Anthony Seldon*, The Powers Behind the Prime Minister. The Hidden Influences of Number Ten (London 1999).

<sup>17</sup> Es ist natürlich auffällig, daß sich mit Margaret Thatcher und Tony Blair zwei Premierminister durch einen besonders zentralistischen Führungsstil auszeichnen, die vor der Aufgabe standen, ihre Parteien zugleich programmatisch zu modernisieren und Regierungsfähigkeit zu beweisen. Man kann auch argumentieren, daß sich hier die Umstände die angemessene Persönlichkeit herausgesucht haben.

<sup>18</sup> *Ivor Crewe, Anthony King*, Are British Elections Becoming More 'Presidential'?, in: *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*, hrsg. v. *M. Kent Jennings, Thomas E. Mann* (Ann Arbor 1994) 181–206. *Foley*, Presidency 123–127, zitiert allerdings Befunde zur Medienpräsenz, die auf eine gestiegene Konzentration der Berichterstattung auf die Parteiführer im Vergleich zu ihren Kollegen in Kabinett und Schattenkabinett hindeuten.

nehmend zwischen der Beurteilung des Führungspersonals von Parteien und den Parteien selbst unterschieden und sich in ihren Wahlentscheidungen immer stärker an den Personen orientierten, kann nicht bestätigt werden<sup>19</sup>. Auch wenn man in Rechnung stellt, daß die empirischen Befunde noch lückenhaft sind, wird man folgern können, daß der These von einem grundsätzlich veränderten Regierungsstil damit ein zentrales Argument abhanden zu kommen droht – nämlich die Auffassung, daß unterschiedliche Führungsstile wahlpolitisch relevant seien und ein säkularer Stilwandel bedeutsame Auswirkungen auf den Charakter moderner Politik habe. Die Regierungsstilforschung<sup>20</sup> muß damit leben, daß sie sich über das hinaus, was strukturell angelegt ist<sup>21</sup> und auch so erklärt werden muß, weitgehend mit einem konjunkturellen, von den Vorlieben einzelner Personen geprägten Faktor beschäftigt und nicht mit einer tektonischen Verschiebung in den modernen parlamentarischen Demokratien<sup>22</sup>. Dies wird noch deutlicher, wenn man sich einmal die vor allem von politischen Journalisten vorgetragenen Interpretationen des Führungsstils von Tony Blair anschaut. Da wird in einer einzigen Abhandlung sowohl behauptet, Blair habe durch extreme Konzentration der Macht „das traditionelle Westminster-Modell ausgehebelt“, als auch „sofa government“, also die Informalisierung des Regierungshandelns in „handverlesenen Treffen“, diagnostiziert, schließlich als Erfolgsrezept Blairs „Netzwerk-Pflege“, „die Sensibilität für zunehmende Konsensbedürfnisse“ herausgestellt<sup>23</sup>. Wie das zusammenpaßt, bleibt das Geheimnis des Autors. Diese Einzelbeobachtungen sind nicht falsch.

<sup>19</sup> John Curtice, André Blais, *Follow my Leader? A Cross-National Analysis of Leadership Effects in Parliamentary Democracies*, unveröffentlichtes Manuskript (San Francisco 2001). In einer aktuellen Buchankündigung (*Anthony King* [Hrsg.], *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections* [Oxford i.E.]) wird genüsslich ausgeführt: „modern democratic politics is not nearly as candidate-centered and personality-oriented as is often supposed. (...) Parties' policies and their performance in office usually count for far more than the men and women they choose as their leaders. (...) The efforts of political consultants, advertising agencies, and spin doctors are often misdirected.“

<sup>20</sup> Dazu vgl. allgemein *Elgie*, *Leadership*; *Karl-Rudolf Korte*, Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B5 (2001) 3–13, im folgenden zitiert: *Korte*, *Modernes Regieren*; *Ludger Helms*, Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (2000) 411–434.

<sup>21</sup> Der Zusammenhang von Strukturen als Begrenzer und Ermöglicher von politischem Handeln einerseits und dem konkreten Akteurshandeln andererseits steht im Zentrum des politikwissenschaftlichen Neoinstitutionalismus. Vgl. dazu *André Kaiser*, *Die Politische Theorie des Neoinstitutionalismus*: James March, Johan Olsen, in: *Politische Theorien der Gegenwart* II, hrsg. v. *André Brodocz*, *Gary S. Schaal* (Opladen 2001) 253–282.

<sup>22</sup> Ähnlich die Kritik bei *Poguntke*, *Präsidiale Regierungschefs* 356.

<sup>23</sup> So *Korte*, *Modernes Regieren* 7, 8, 9. Die Liste der Attribute von Blairs Regierungsstil kann beliebig verlängert werden. So wurde darauf verwiesen, daß der Premierminister eine Vorliebe für die Gründung von seinem Amt zugewiesenen ad hoc-Gremien der Politikberatung („government by unit“, so *Hennessy*, *Prime Minister* 492) habe. Außerdem wird die besondere Bedeutung der Achse Blair-Brown, also von Premierminister und Schatzkanzler, als „duumvirate“ herausgestellt, siehe *Richard Heffernan*, *New Developments in British Politics*, [http://www.palgrave.com/politics/dunleavy/core\\_executive.htm](http://www.palgrave.com/politics/dunleavy/core_executive.htm) (18. 02. 2002).

Sie sprechen aber dagegen, daß ein allgemeiner Trend zur Präsidentialisierung der Exekutive in Großbritannien festgestellt werden kann. Vielmehr stützen sie die Argumentation der Vertreter des „core executive“-Konzepts. Die Exekutive besteht aus mehr als dem Premierminister und dem Kabinett. Sie ist je nach Politikfeld segmentiert in Netzwerke mit jeweils unterschiedlichen Akteurskonstellationen und spezifischen Mischungen aus Hierarchie und Verhandlung als Modi der Entscheidungsfindung. Entsprechend unterscheiden sich die Führungsstile der Schlüsselakteure. All dies spricht dafür, ein Konzept zugrunde zu legen, „in which the relevant executive varies over both time and policy area. There is no one executive but multiple executives“<sup>24</sup>. Wenn es eine längerfristig angelegte Tendenz in der Entwicklung der britischen Exekutive gibt, dann sicher nicht im Sinne einer Konzentration von Macht oder öffentlicher Bedeutung des Premierministers, sondern eher im Sinne einer Fragmentierung des Regierungsapparats und des Übergangs von hierarchischem „government“ zu verhandelnder „governance“ zwischen Staat und halbstaatlichen Einrichtungen, privatisierten Dienstleistungsbetrieben, den Institutionen der Europäischen Union, internationalen Organisationen, aber auch Interessengruppen und Organisationen des Dritten Sektors<sup>25</sup>. Das mag man dann „Präsidentialisierung“ nennen, wenn man denn unbedingt will. Jedenfalls zeichnet sich, was die Steuerungsfähigkeit angeht, weniger eine Machtverschiebung innerhalb der Exekutive, als eine von staatlichen an andere Akteure ab.

## 2. Das Parlament: Schleichender Niedergang?

Die These vom Niedergang des Parlaments in den parlamentarischen Demokratien ist so alt wie die vergleichende Parlamentsforschung<sup>26</sup>. Ob ein solcher Funktionsverlust eingetreten ist, ist zuallererst abhängig davon, welche Kriterien man zugrundelegt<sup>27</sup>. Von den klassischen vier Parlamentsfunktionen – der Artikulations- und Repräsentations-, der Rekrutierungs-, der Kontroll- und schließlich der Gesetzgebungsfunktion – sollen uns im folgenden vor allem die letzten beiden interessieren. Zunächst wende ich mich der Gesetzgebungsfunktion zu. Winfried Steffani hat mit Recht darauf hingewiesen, daß Parlamente in parlamentarischen Demokratien prinzipiell andere Aufgaben zu erfüllen haben als Legislativen in

<sup>24</sup> So *Rhodes*, *From Prime* 26.

<sup>25</sup> *Smith*, *Core Executive*.

<sup>26</sup> Zuerst *James Bryce*, *Moderne Demokratien*. Bd. 3: Der demokratische Staat in der Praxis (München 1926) 1–11 (Kap. 1: Der Niedergang der Parlamente).

<sup>27</sup> Ich konzentriere mich im folgenden auf das House of Commons. Zum House of Lords, für das die Niedergangsthese ebenfalls zurückgewiesen werden kann, vgl. *André Kaiser*, *House of Lords and Monarchy. British Majoritarian Democracy and the Current Reform Debate on its Pre-Democratic Institutions*, in: *Reforming the Constitution. Debates in Twentieth-Century Britain*, hrsg. v. *Peter Catterall, Ulrike Jordan, Wolfram Kaiser* (London 2000) 97–128, im folgenden zitiert: *Kaiser*, *House of Lords*.

nichtparlamentarischen Systemen<sup>28</sup>. Die Feststellung, daß ihnen keine proaktive, sondern eine reaktive Rolle im Gesetzgebungsprozeß zukommt, ist entsprechend wenig erhellend. Da dies für den Großteil der Parlamente gilt, ist es um so wichtiger, die feineren Unterschiede zu erfassen. Philip Norton hat daher vorgeschlagen, zwischen „policy-making“, „policy-influencing“ und „legislatures with little or no policy impact“ zu unterscheiden und Großbritannien der zweiten Kategorie der „policy-influencing“ Parlamente zugeordnet<sup>29</sup>. Ich werde im folgenden prüfen, ob dieses Urteil revisionsbedürftig ist.

Zwei Entwicklungen der letzten drei Jahrzehnte sprechen dafür, dem Unterhaus einen moderaten und vor allem gegenüber der Zeit davor gewachsenen Einfluß zuzuschreiben: 1. die seit Ende der sechziger Jahre deutlich gestiegene Bereitschaft von Abgeordneten der Regierungsfraktion, im Gesetzgebungsverfahren aus der Fraktionsdisziplin auszubrechen – sei es durch abweichendes Stimmverhalten, sei es durch „active abstention“<sup>30</sup>; 2. die Einführung von „Select Committees“<sup>31</sup> im Jahr 1979. Das sind Parlamentsausschüsse, die sich mit der Arbeit der wichtigsten Ministerien befassen.

Betrachtet man das Abstimmungsverhalten der Regierungsfraktion, dann bildet die Amtszeit der Regierung Heath von 1970 bis 1974 einen markanten Einschnitt. Noch in den ausgehenden sechziger Jahren hatte Samuel Beer britischen Abgeordneten „Prussian discipline“ bescheinigt<sup>32</sup>. Kurze Zeit später stieg die Bereitschaft, gegen die eigene Regierung zu stimmen, deutlich an. Das gilt für die Anzahl der Rebellionen, die Zahl der beteiligten Abgeordneten wie für den Anteil an den gesamten Abstimmungen in der Legislaturperiode (siehe Schaubild 1).

Im Zeitablauf zeigt sich, daß von der Legislaturperiode 1970 bis 1974 an die durchschnittliche Zahl der an Rebellionen beteiligten Regierungsabgeordneten sowie der Anteil der Rebellionen an der Gesamtzahl der Abstimmungen deutlich gestiegen sind. Zwar hatte es auch vorher gelegentlich – vor allem, wenn Labour die Regierung stellte – Rebellionen gegeben, aber dies waren zumeist Handlungen kleiner Abgeordnetengruppen, die nicht ins Gewicht fielen. Das qualitativ Neue seit der Ära Heath ist am besten am Anteil der Rebellionen an der Gesamtzahl der Abstimmungen ablesbar. Mit Ausnahme der kurzen Phase der Regierung Wilson zwischen den beiden Wahlen des Jahres 1974 ist diese Zahl nicht mehr unter zwölf

<sup>28</sup> Winfried Steffani, Semipräsidentalismus. Ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (1995) 621–641.

<sup>29</sup> Philip Norton, Parliament and Policy in Britain. The House of Commons as a Policy Influencer, in: Legislatures, hrsg. v. Philip Norton (Oxford 1990) 177–180.

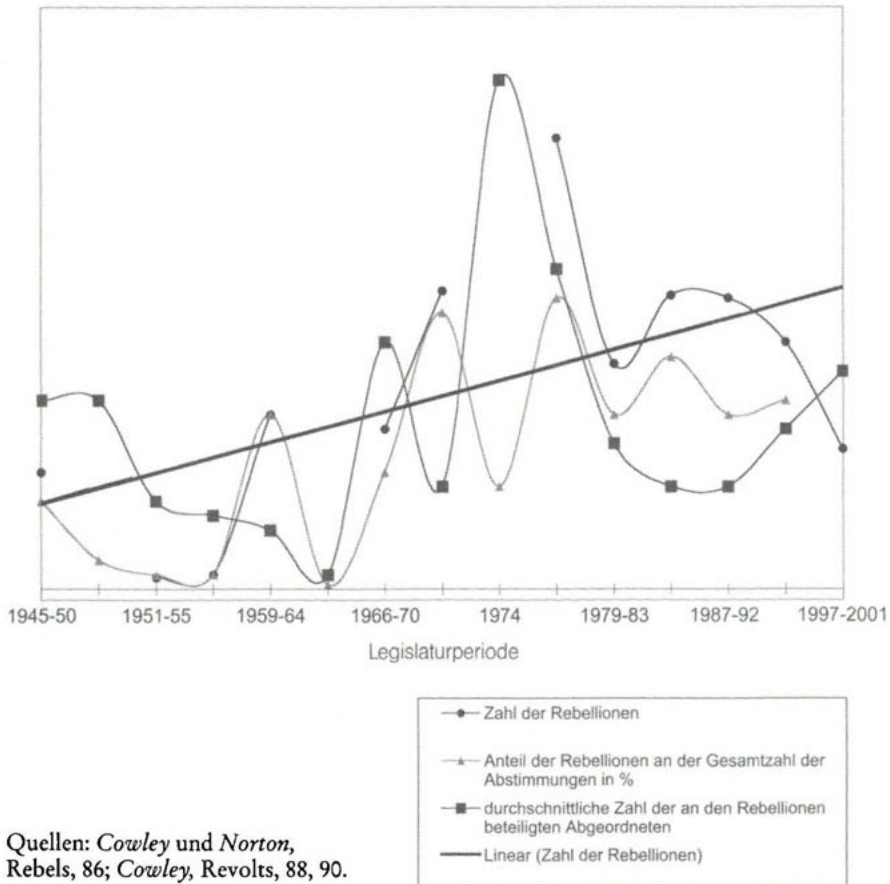
<sup>30</sup> Zur Unterscheidung von bewußtem Fernbleiben von Abstimmungen als politischem Signal und dem Fehlen aus Krankheits- oder anderen Gründen vgl. Philip Cowley, Philip Norton, Rebels and Rebellions. Conservative MPs in the 1992 Parliament, in: British Journal of Politics and International Relations 1 (1999) 90, 103, im folgenden zitiert: Cowley, Norton, Rebels; Philip Cowley, Revolts and Rebellions. Parliamentary Voting Under Blair (London 2002) 178, im folgenden zitiert: Cowley, Revolts.

<sup>31</sup> Diese sind zu unterscheiden von den „Standing Committees“, zu denen vor allem die Ausschüsse zur Beratung von Gesetzentwürfen zählen.

<sup>32</sup> Samuel Beer, Modern British Politics (London 1969) 350–351.



Schaubild 1: Rebellionen von Regierungsabgeordneten im House of Commons



Quellen: Cowley und Norton, *Rebels*, 86; Cowley, *Revolts*, 88, 90.

Prozent gesunken; die Spitze war zwischen 1974 bis 1979 mit 20 Prozent erreicht. An diesem Trend hat sich auch in der Amtszeit von Tony Blair nichts geändert – ganz im Gegensatz zu dem in den Medien vermittelten und von Politikwissenschaftlern bereitwillig aufgenommenen Bild des Premierministers als „control freak“ und der Labour-Fraktion als Ansammlung von „clones, Daleks, or sheep, all bereft of spine or independent thought“<sup>33</sup>.

Betrachtet man das Themenspektrum, über das es zum Konflikt zwischen Regierungen und ihren Abgeordneten kommt, dann sind natürlich zeitbezogene Schwerpunkte erkennbar. Die Konflikte in den siebziger Jahren entzündeten sich

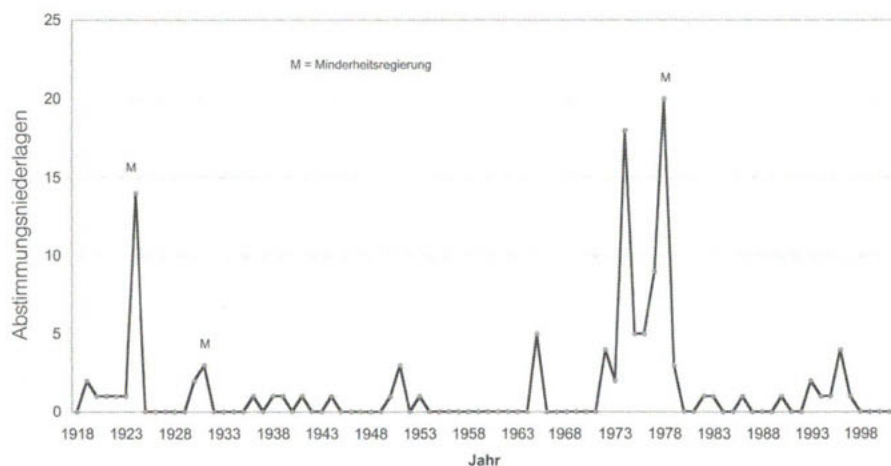
<sup>33</sup> Cowley, *Revolts* 93; für entsprechende Charakterisierungen in den Medien siehe auch die Nachweise in Philip Cowley, *The Commons. Mr Blair's Lapdog?*, in: *Parliamentary Affairs* 54 (2001) 815–828, im folgenden zitiert: Cowley, *The Commons*.

vorrangig an der Reform der Arbeitsbeziehungen und der Durchsetzung einer inflationsdämpfenden Einkommenspolitik<sup>34</sup> sowie den Bedingungen für den Beitritt zur EWG. Die Regierung Major hatte in den neunziger Jahren größte Mühe, die konservative Unterhausfraktion zur Annahme des Maastrichter Vertrages zu bewegen<sup>35</sup>. Allerdings waren die Rebellionsanlässe nicht auf diese Themen beschränkt. Die Major-Regierung hatte ähnlich große Schwierigkeiten bei der Verabschiedung von Gesetzen zur Einschränkung des Rechts auf Waffenbesitz, der Schließung von Kohlegruben, in der Fischerei-, Rundfunk- und Rentenpolitik<sup>36</sup>. Die Liste der Konfliktthemen seit Amtsantritt von Tony Blair reicht von der Sozialpolitik über die Justizpolitik und die Immigrationspolitik bis hin zur Reform des House of Lords und zum Kosovo-Einsatz<sup>37</sup>.

Noch wichtiger ist, daß Regierungen trotz Mehrheitsposition im Unterhaus von den siebziger Jahren an damit zu rechnen hatten, daß ihre Hinterbänkler ihnen Abstimmungsniederlagen zuzufügen bereit waren (siehe Schaubild 2).

Wenn auch die absolute Zahl solcher Niederlagen in den achtziger und neunziger Jahren nicht mehr das Niveau der siebziger Jahre erreichen sollte, so sind doch Regierungen weiterhin gewarnt, die Unterstützung ihrer Hinterbänkler nicht als Selbstverständlichkeit zu betrachten. Unter Blair hat es ein solches Ereignis noch

*Schaubild 2: Regierungsniederlagen im House of Commons in fraktionsgebundenen Abstimmungen*



Quelle: <http://www.election.demon.co.uk/defeats.html> (06.02.2002).

<sup>34</sup> Vgl. dazu ausführlich André Kaiser, Staatshandeln ohne Staatsverständnis. Die Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsbeziehungen in Großbritannien 1965–1990 (Bochum 1995).

<sup>35</sup> Cowley, Norton, Rebels 90–95.

<sup>36</sup> Cowley, Norton, Rebels 93.

<sup>37</sup> Cowley, Revolts 92.

nicht gegeben. Das hat zum einen schlicht damit zu tun, daß die Regierungsmehrheiten sowohl 1997 als auch 2001 erdrückend waren, zum anderen damit, daß die Regierung üblicherweise im Vorfeld von Abstimmungen ihre Hinterbänkler extensiv konsultierte und bei Anzeichen für hartnäckigen Widerstand zu Konzessionen bereit war. Oberstes Ziel von Blair war und ist ein einheitliches Auftreten der Partei, um dem wahlpolitisch verheerenden Eindruck, den die Labour-Regierungen der sechziger und siebziger Jahre hinterlassen hatten, entgegenzuwirken<sup>38</sup>.

Die beschriebenen Trends im Abstimmungsverhalten sprechen dafür, daß auch in Zukunft keine Rückkehr zu den ruhigen Zeiten der fünfziger Jahre zu erwarten ist. Nachdem die Abgeordneten erst einmal die Erfahrung gemacht hatten, daß die individuellen Kosten von abweichendem Stimmverhalten – in Form von Sanktionen – begrenzt sind und Regierungsniederlagen keineswegs die Auflösung des Unterhauses und Neuwahlen nach sich ziehen, war eine Schwelle überschritten, die die Kalküle dauerhaft verändert hat<sup>39</sup>.

Zwar sind bislang nur punktuelle Daten für einen internationalen Vergleich verfügbar, diese sprechen aber eine eindeutige und für manchen vermutlich überraschende Sprache: Anders als das die Rede von Großbritannien als Mehrheitsdemokratie, in der die Regierung über fast unumschränkte Handlungsvollmacht verfügt, nahelegt, zeichnet sich gerade diese parlamentarische Demokratie durch ein außergewöhnlich hohes Niveau an Bereitschaft zum parlamentarischen Dissens zwischen Regierung und Regierungsfraktion aus. Das gilt sowohl im europäischen<sup>40</sup> als auch im Vergleich mit anderen Westminster-Demokratien wie Australien, Kanada und Neuseeland<sup>41</sup>. In der Rückschau wird deutlich, daß sich keineswegs der hier betrachtete Zeitraum – von den späten sechziger bis in die neunziger Jahre – als exzeptionell erweist. Vielmehr sind es die fünfziger und frühen sechziger Jahre, die sich von der Zwischenkriegszeit einerseits, der jüngsten Vergangenheit andererseits durch ein von der Regierung kontrolliertes, diszipliniertes Unterhaus unterscheiden. Aber gerade in dieser Phase wurde das Bild geprägt, das bis heute unser Verständnis vom Zusammenspiel der britischen Institutionen prägt.

Hat das alles etwas mit Policy-Einfluß zu tun? Abstimmungsrebellionen und Regierungsniederlagen sind keine direkten Indikatoren für ein starkes Parlament. Solche Ereignisse signalisieren ja eigentlich eher, daß im Vorfeld nicht genügend konsultiert wurde, der Policy-Einfluß von Hinterbänklern nicht gesucht oder

<sup>38</sup> Cowley, *Revolts 179–182*.

<sup>39</sup> Siehe dazu Philip Norton, *Government Defeats in the House of Commons. Myth and Reality*, in: Ministerial Responsibility, hrsg. v. Geoffrey Marshall (Oxford 1989) 33–45; Norton, *Individual Member* 66.

<sup>40</sup> Bei Bowler finden sich Angaben zu Dänemark, Deutschland, Frankreich und Norwegen: Shaun Bowler, *Parties in Legislatures. Two Competing Explanations*, in: *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, hrsg. von Russell J. Dalton, Martin P. Wattenberg (Oxford 2000) 170–173.

<sup>41</sup> Vgl. André Kaiser, *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich* (Frankfurt a.M. 2002) 244–246, im folgenden zitiert: Kaiser, *Mehrheitsdemokratie*.

nicht zugelassen wurde. Aber als indirekte Indikatoren kann man sie durchaus werten. Regierungen müssen seit den sechziger Jahren mit einem unabhängigeren Verhalten ihrer Abgeordneten rechnen. Es ist eher die Möglichkeit von Rebellionen und nicht unbedingt ihr tatsächliches Eintreten, die die neu gewonnene Stärke des Parlaments ausmacht. „Because Parliament has the power of life and death over the prime minister, the prime minister must above all else devote attention to maintaining support in Parliament. If prime ministers succeed, many commentators bemoan what they allege is the weakness of Parliament. It is as if they want to see parliaments destroying governments as evidence of their authority.“<sup>42</sup> In den Kategorien von Anthony King<sup>43</sup> hat sich also neben dem traditionell stark ausgeprägten „opposition mode“, der adversativen Frontstellung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, ein „intra-party mode“ der ausführlicheren Beratung zwischen „front“ und „back bench“ als weiteres Strukturmerkmal in den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung etabliert, der nur bei Strafe des gemeinsamen Untergangs dauerhaft vernachlässigt werden kann<sup>44</sup>. Natürlich hängt das Drohpotential, das von einem unabhängigeren Stimmverhalten ausgeht, auch von konjunkturellen Faktoren ab. Es ist naturgemäß geringer, wenn eine Regierung, wie seit 1997, über eine riesige Sitzmehrheit verfügt. Umgekehrt wirkt eine sehr knappe Mehrheitskonstellation disziplinierend auf die Regierungsfraktion, denn ein tatsächlicher Sturz der Regierung mit anschließenden Neuwahlen ist ja auch von den Abweichlern nicht beabsichtigt. Im übrigen hat sich in statistischen Analysen gezeigt, daß die Bereitschaft zum abweichenden Stimmverhalten mit dem Alter und der Dauer der Parlamentszugehörigkeit zunimmt. Eine Unterhauswahl wie 1997, nach der ca. 40 Prozent der Abgeordneten, d.h. doppelt so viele wie sonst, Neulinge im Parlament waren, hat einen entsprechenden Rückgang des Drohpotentials zur Folge<sup>45</sup>. Daß das House of Commons inzwischen als durchaus relevant im Prozeß der Politikformulierung betrachtet wird, läßt sich auch an einem ganz simplen Indikator ablesen: Die Interessengruppen haben hier mittlerweile eine Arena entdeckt, die es nicht nur pro forma, sondern ernsthaft mit Lobbying-Aktivitäten zu bearbeiten gilt<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Jones, *West European* 168.

<sup>43</sup> Anthony King, *Modes of Executive-Legislative Relations. Great Britain, France, and West Germany*, in: *Legislative Studies Quarterly* 1 (1976) 37–65.

<sup>44</sup> Das „poll tax“-Fiasko, das 1990 zum Sturz von Margaret Thatcher beitrug (siehe *Martin J. Smith*, *Interpreting the Rise and Fall of Margaret Thatcher. Power Dependence and the Core Executive*, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. von *Rod A. W. Rodes*, *Patrick Dunleavy* [London und Basingstoke 1995] 121–122), aber auch der vorübergehende Verlust der Sitzmehrheit im Unterhaus, den die Regierung Major hinzunehmen hatte, nachdem mehrere Abgeordnete sich anderen Fraktionen anschlossen und eine andere Gruppe im Konflikt um die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht vorübergehend aus der Fraktion ausgeschlossen wurde (siehe dazu *Cowley, Norton*, *Rebels* 85), sind besonders eindrucksvolle Illustrationen hierfür.

<sup>45</sup> *Cowley*, *The Commons* 822–826.

<sup>46</sup> André Kaiser, *Verbände und Politik*, in: *Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, hrsg. v. *Hans Kastendiek, Karl Robe, Angelika Volle* (Bonn 21999), 233–234; *Philip Norton*, *Representation of Interests. The Case of the British House of*

Die dritte von King genannte Beziehungsstruktur, der „non-party mode“, bei dem Hinterbänkler über die Parteigrenzen hinweg gemeinsame Sache gegen die jeweiligen Führungen machen, ist vor allem mit der Ausschußreform von 1979 deutlich gestärkt worden. Die „Select Committees“ wurden eingerichtet mit dem in der Geschäftsordnung des Unterhauses formulierten Auftrag, „to examine the expenditure, administration and policy in the principal government departments ... and associated public bodies“<sup>47</sup>. In zweifacher Hinsicht berührt dies die Gesetzgebungsfunktion des Unterhauses. Zum einen wurde diese Reform mit breiter Unterstützung der Hinterbänkler von Labour und Konservativen, gegen den mehr oder weniger ausdrücklichen Willen der Mehrheit des Kabinetts Thatcher, aber auch vieler Mitglieder in der Fraktionsführung der Labour Party durchgesetzt. Zum zweiten bieten diese neuen Foren Anreize für Abgeordnete, eigenständige Policy-Expertise anzusammeln. Die Erfahrungen seit 1979 lehren, daß die Ausschüsse dann besonders gut funktionieren, wenn sie dem „non-party mode“ entsprechend sich auf Themen konzentrieren, die zwischen den Parteien nicht völlig kontrovers sind. Das bedeutet, daß ihr Policy-Einfluß sich eher nicht auf die großen Themen auswirkt. Man sollte ihre Bedeutung aber auch nicht unterschätzen. Die Ausschüsse können durch die Gewinnung regierungsunabhängiger Informationen in Anhörungen, durch die Autonomie bei der Festlegung ihrer Agenda, durch die – allerdings begrenzte – Möglichkeit, Ausschußberichte ins Plenum einzubringen, und durch den Umstand, daß sie unzufriedenen Hinterbänklern der Regierungsfraktion eine zusätzliche öffentliche Plattform bieten<sup>48</sup>, zweifellos Einfluß auf die Politikformulierung bei den sekundären Themen nehmen. Auch hierfür gibt es einen einfachen, aber aussagekräftigen Indikator. Die Fraktionsführungen haben in der Vergangenheit große, manchmal erfolglose Anstrengungen unternommen, die ihnen proportional zustehenden Ausschußsitze möglichst mit „verlässlichen“ Abgeordneten zu besetzen. Damit ist zugleich bereits gesagt, daß auch die Kontrollfunktion, die das Unterhaus gegenüber der Exekutive ausübt, mit der Reform von 1979 in begrenztem Maße gestärkt worden ist.

An dieser Stelle ist es angebracht, darauf zu verweisen, daß trotz aller adversativen Rhetorik auch in Großbritannien der Parlamentsalltag weitgehend von nichtkontroversen Themen beherrscht wird und zwischen der Regierung und der Opposition relativ häufig Absprachen getroffen werden. Die Gesetzgebungsstatistik für den Zeitraum 1945 bis 1983 weist aus, daß 79 Prozent aller Gesetzesinitia-

Commons, in: *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, hrsg. v. Gary W. Copeland, Samuel C. Patterson (Ann Arbor 1994) 17, im folgenden zitiert: Norton, Representation; Philip Norton, *Parliament in the United Kingdom. Balancing Effectiveness and Consent?*, in: *United Kingdom. Bd. 1 (The International Library of Politics and Comparative Government)*, hrsg. v. Rod A. W. Rhodes (Aldershot 2000) 441.

<sup>47</sup> Zitiert nach Norton, Individual Member 67.

<sup>48</sup> Die 1989 im Nachgang zu einem entsprechenden Beschluß im House of Lords eingeführten regelmäßigen Fernsehübertragungen aus dem House of Commons beziehen sich auch auf Ausschußsitzungen. Zum House of Lords vgl. Kaiser, House of Lords 109. Zur häufig unterschätzten Rolle der Ausschüsse im Prozeß der Politikformulierung allgemein Norton, Individual Member 67–70.

tiven der Regierung gemeinsam verabschiedet worden sind, wobei allerdings der Trend seit den siebziger Jahren rückläufig ist. Das Ende des „post-war consensus“ hat also meßbare Spuren hinterlassen<sup>49</sup>.

Es ist immer wieder argumentiert worden, daß die Bedeutung des House of Commons schlagartig zunehmen würde, wenn es tatsächlich zur Einführung eines stärker proportional wirkenden Wahlsystems kommen würde, wie das die von der Regierung Blair eingesetzte Jenkins Commission vorgeschlagen hat<sup>50</sup>. Ein Blick auf Neuseeland, wo 1993 einer bislang fast schon idealtypischen Mehrheitsdemokratie das deutsche teilpersonalisierte Verhältniswahlsystem hinzugefügt wurde, zeigt, daß der Übergang zum Mehrparteiensystem und zu Koalitionsregierungen keineswegs mit einem Übergang zu mehr institutioneller Gewaltenteilung einhergeht<sup>51</sup>. Die Logik der parlamentarischen Demokratie – die Machtübertragung an eine Regierung auf Zeit, die in den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative durch die Anwendung der Mehrheitsregel dominiert – bleibt erhalten. Anders sähe es vermutlich aus, wenn über längere Zeit Minderheitsregierungen im Amt wären, die sich nicht dauerhaft auf legislative Koalitionspartner verlassen können. Dafür spricht jedenfalls die Entwicklung des dänischen Minderheitsparlamentarismus<sup>52</sup>.

Auch im Hinblick auf die Artikulations- und Repräsentationsfunktion sind Veränderungen feststellbar, die gegen einen Niedergang des Parlaments in den letzten Jahrzehnten sprechen. Zuallererst ist hier die Professionalisierung der Abgeordnetentätigkeit zu nennen. Noch 1963, beim Stabwechsel von Harold Macmillan an Alec Douglas-Home im Amt des Premierministers, konnte es passieren, daß ein Abgeordneter, dem ein Ministeramt angeboten wurde, dieses anzunehmen nur bereit war unter der Bedingung, daß er auch weiterhin für zwei Tage in der Woche zum Jagen gehen könne<sup>53</sup>. Seither ist ein fundamentaler Wandel im Rollenverständnis der Abgeordneten eingetreten, und ihre Diäten und Arbeitsmöglichkeiten wurden dem neuen Status des Berufspolitikers angepaßt<sup>54</sup>. Das hatte vor

<sup>49</sup> Philip Norton, *Opposition to Government*, in: *The Commons Under Scrutiny*, hrsg. v. Michael Ryle, Peter G. Richards (London 1988) 101–102.

<sup>50</sup> Siehe dazu André Kaiser, *Abschied von Westminster? Die Verfassungsreformen der Regierung Blair*, in: *PIN – Politik im Netz* (2002), Ausgabe 12, [http://www.politik-im-netz.com/pin\\_ie.htm](http://www.politik-im-netz.com/pin_ie.htm), im folgenden zitiert: Kaiser, *Abschied*.

<sup>51</sup> Thomas Brechtel, André Kaiser, *Party System and Coalition Formation in Post-Reform New Zealand*, in: *Political Science* 51 (1999) 3–26; Kaiser, *Mehrheitsdemokratie* 350–356.

<sup>52</sup> Vgl. zu dieser typologischen Unterscheidung Nicole Bolleyer, *Minderheitsparlamentarismus – eine akteursorientierte Erweiterung der Parlamentarismus-Präsidentialismus-Typologie*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11 (2001) 1519–1546.

<sup>53</sup> So berichtet von Norton, *Representation* 16.

<sup>54</sup> Michael Rush und Valerie Cromwell, *Continuity and Change. Legislative Recruitment in the United Kingdom 1868–1999*, in: *Parliamentary Representation in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, hrsg. v. Heinrich Best, Maurizio Cotta (Oxford 2000) 488, im folgenden zitiert: Rush, Cromwell, *Continuity*; Uwe Jun, *Großbritannien. Der unaufhaltsame Aufstieg des Karrierepolitikers*, in: *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, hrsg. v. Jens Borchert (Opladen 1999) 186–212.

allem zur Folge, daß das Aktivitätsniveau der Abgeordneten erheblich anstieg – nicht nur im Hinblick auf die Zahl und die Dauer von Parlamentssitzungen, einschließlich Ausschusssitzungen, auch bezüglich der Wahlkreisbetreuung und der Bereitschaft, als Sachwalter lokaler Interessen in London aufzutreten<sup>55</sup>. Dahinter steht insbesondere das Motiv der Abgeordneten, ihre Wiederaufstellung als Kandidat zu sichern. Nach wie vor ist – trotz gelegentlicher Interventionen der Parteiführungen – die Kandidatenaufstellung Sache der lokalen Wahlkreisverbände der Parteien<sup>56</sup>. Die zentrale Variable für die relative Autonomie der lokalen Parteebene ist das System der relativen Mehrheitswahl. Das kann im britischen Fall besonders gut studiert werden, weil hier im Rahmen der Verfassungsreformen der Regierung Blair<sup>57</sup> für die Wahl der britischen Abgeordneten zum Europaparlament sowie der Abgeordneten zu den regionalen Parlamenten in Schottland und Wales jeweils Wahlsysteme mit Listenwahlelementen etabliert wurden. Dies hat dazu geführt, daß die Parteiführungen in bislang unbekanntem Ausmaß Einfluß auf die Kandidatenaufstellung genommen haben. Insbesondere die Parteiführung der Labour Party um Tony Blair hat von den neuen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Selbst zwei Unterhausabgeordnete des linken Flügels, die sich für ein Mandat im schottischen Parlament bewerben wollten, fielen dem Anspruch, möglichst viele „Blairites“ aufzustellen, zum Opfer<sup>58</sup>. Inwieweit die neue Praxis längerfristig Auswirkungen auf die Kandidatenrekrutierung für das House of Commons haben wird, ist derzeit nicht absehbar.

Hinsichtlich der sozialen Repräsentativität sind in unterschiedliche Richtungen weisende Befunde zu berichten. Mit der Professionalisierung der Abgeordnetenrolle haben sich soziale Herkunft und Bildungsgrad von konservativen und Labour-Abgeordneten deutlich angenähert. Allerdings lassen sich weiterhin Unterschiede hinsichtlich der Berufsgruppen ausmachen: „Conservative and Labour MPs are drawn largely from different sectors of the middle class – lawyers and businessmen among the Conservatives and teachers and other public sector professionals for Labour.“<sup>59</sup> In dieser Hinsicht hat die soziale Repräsentation also eher nachgelassen. Andererseits sind der Frauenanteil und die Anzahl von Vertretern ethnischer Minderheiten seit den achtziger Jahren gestiegen<sup>60</sup>.

Insgesamt kann die Niedergangsthese also zurückgewiesen werden. Wenn das House of Commons um Relevanz kämpfen mußte, dann nicht, weil sich die Balance zugunsten der Exekutive verschoben hat, sondern weil es sich vor Herausforderungen gestellt sah, auf die es mit institutionellen Reformen und Verhaltens-

<sup>55</sup> Ausführlich dazu *Philip Norton, David M. Wood, Back from Westminster. British Members of Parliament and Their Constituents* (Lexington, KY 1993) sowie *Norton, Individual Member* 55–60.

<sup>56</sup> *Rush, Cromwell, Continuity* 464–467; *Michael Rush, Parallel but Separate. Political Recruitment at Three Levels in the UK. Paper Delivered at ECPR Joint Sessions of Workshops* (Grenoble 2001) 6–8, im folgenden zitiert: *Rush, Parallel*.

<sup>57</sup> Als Überblick siehe *Kaiser, Abschied*.

<sup>58</sup> *Rush, Parallel* 8–11.

<sup>59</sup> *Rush, Cromwell, Continuity* 484.

<sup>60</sup> *Rush, Cromwell, Continuity* 472; *Cowley, The Commons* 825.



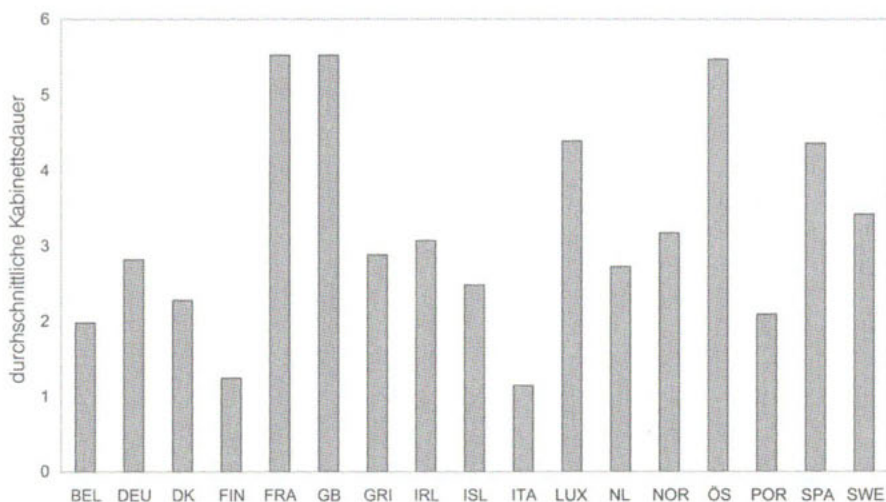
änderungen reagierte: die forcierte Abwanderung der Politikproduktion auf die inter- und supranationale Ebene und die permanente Überlastung durch die Ausweitung staatlicher Regulierungsansprüche.

### 3. Die Beziehungsmuster zwischen Exekutive und Legislative: moderate Dominanz der Exekutive

Nachdem eine Reihe von Veränderungen in Exekutive und Legislative geschildert worden sind, sollen diese Befunde des intertemporalen Vergleichs nun mit dem international vergleichenden Forschungsstand konfrontiert werden, der selbstverständlich nur statische Betrachtungen – entweder zu einem Zeitpunkt oder im Durchschnitt eines längeren Zeitraums – vornimmt.

Arend Lijphart<sup>61</sup> verwendet bei seiner Vermessung moderner Demokratien für die Analyse des Verhältnisses von Exekutive und Legislative als groben, indirekten Indikator die Dauerhaftigkeit von Kabinetten. Die dahinter stehende Annahme ist, daß Regierungen, sofern sie in ihrer Existenz von der parlamentarischen Zustimmung abhängen, um so dominanter sind, je länger sie überleben (siehe Schaubild 3).

Schaubild 3: Regierungsdominanz im westeuropäischen Vergleich



Quelle: Lijphart, *Patterns*, 132–133. Der Indikator beruht auf dem arithmetischen Mittel von zwei verschiedenen Maßen für Kabinettsdauer.

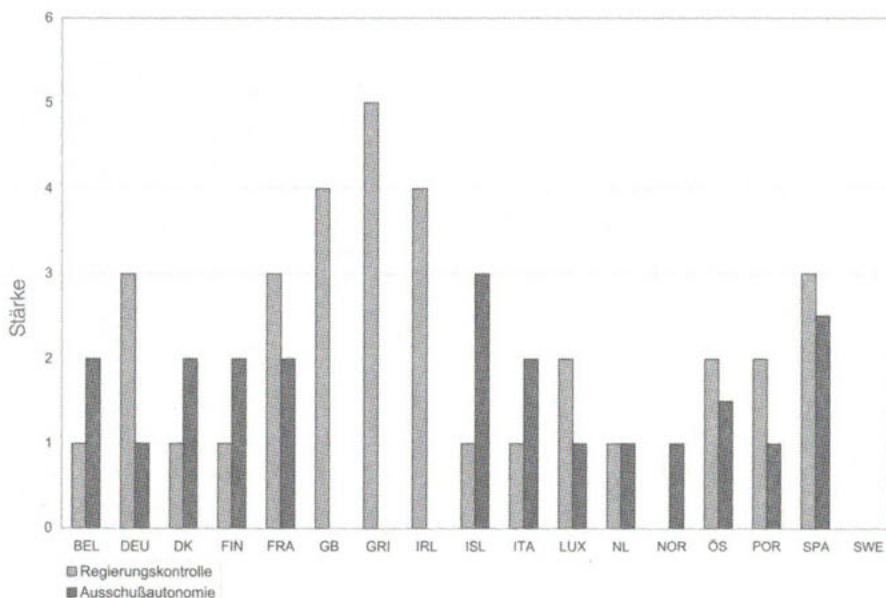
<sup>61</sup> Lijphart, *Patterns* 129–135.



Nach diesem Indikator ist die Exekutive am dominantesten in Frankreich, Großbritannien und – mit minimalem Abstand – in Österreich. Deutschland liegt im unteren Mittelfeld. Italien und Finnland bilden die Schlußlichter.

Ein anderer, deutlich differenzierterer Vorschlag stammt von Herbert Döring<sup>62</sup>. Hier werden möglichst viele verschiedene direkte Indikatoren für die Kontrolle der parlamentarischen Agenda zu Gesamtindikatoren verknüpft<sup>63</sup>. Döring unterscheidet zwei Formen der Agendakontrolle: die Möglichkeit für die Regierung, die parlamentarische Tagesordnung zu bestimmen einerseits, die relative Autonomie der Parlamentarier bei ihrer Ausschußarbeit andererseits<sup>64</sup> (siehe Schaubild 4).

Schaubild 4: Regierungskontrolle und Ausschußautonomie im Gesetzgebungsprozeß



Quelle: Döring, *Parliamentary Agenda*, 149, 151.

<sup>62</sup> Döring, *Parliaments and Majority Rule*; Döring, *Parliamentary Agenda*.

<sup>63</sup> Auch wenn dieser Vorschlag einen erheblichen Fortschritt in der vergleichenden Analyse mit sich bringt, sei doch angedeutet, daß damit eine Reihe von unausgesprochenen Annahmen verbunden sind, die weiterer Klärung bedürfen. Erstens wird, wie in der von mir vorgenommenen Auswertung der Befunde von Döring, bei einer ungewichteten Addition angenommen, daß alle Teilindikatoren gleich bedeutsam sind. Zweitens impliziert eine additive Verknüpfung logisch, daß alle einbezogenen Faktoren unabhängig voneinander wirken, also keine Interaktionseffekte vorliegen. An beidem kann man Zweifel hegen.

<sup>64</sup> Der Indikator „Regierungskontrolle“ ist zusammengesetzt aus Kontrolle der Plenaragenda, Regierungsveto bei haushaltswirksamen Gesetzesinitiativen, Beschränkungen bei Gesetzesinitiativen von Abgeordneten, Austausch von Ausschußmitgliedern, Zeitbeschränkungen bei Plenardebatten. Hohe Werte weisen starke Regierungskontrolle aus. Der Indikator „Ausschußautonomie“ bezieht sich auf: Tagesordnung im Ausschuß, Recht auf Gesetzes-

Interessant ist zunächst, daß die beiden Indikatoren keineswegs einfach zwei Seiten einer Medaille erfassen. Der Korrelationskoeffizient  $r$  beträgt nur  $-0.39$ , d. h. sehr hohe Regierungskontrolle geht nicht unbedingt mit einer sehr niedrigen Autonomie der Ausschußarbeit einher. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, daß es sich hier ja nicht automatisch um die Machtverteilung zwischen Regierung und Parlamentariern handelt. Die Ausschußkontrolle kann auch zwischen dem Plenum und den Ausschußmitgliedern umstritten sein. Daß dies durchaus relevant ist, sieht man am schwedischen Beispiel. Sehr niedrige Regierungskontrolle geht mit sehr niedriger Ausschußautonomie einher. Souverän ist hier das Plenum. Für Großbritannien – wie für Griechenland und Irland – zeigt sich jedoch, daß hohe Regierungskontrolle von niedriger Ausschußautonomie begleitet wird. Wenn wir davon ausgehen, daß Lijpharts Kabinettsdauer-Indikator und Dörings Regierungskontrolle dasselbe Konstrukt, nämlich Regierungsdominanz, erfassen wollen, dann müßten die Werte hoch korrelieren. Tatsächlich finden wir aber nur einen moderaten Wert von  $r = 0.41$ . Das heißt, daß Lijpharts indirektes Vorgehen zwar eine erste Annäherung an die Messung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative darstellt, mehr aber nicht.

Unabhängig von den Problemen einer geeigneten Konzeptionalisierung und Messung können wir festhalten, daß im internationalen Vergleich die britische Regierung als besonders dominant erscheint. Dieser Befund verdeckt, daß hier seit den sechziger Jahren, wie wir gesehen haben, durchaus Entwicklungen mit teilweise für Regierungen äußerst schmerzhaften Folgen stattgefunden haben<sup>65</sup>. In der unmittelbaren Kontrastierung der vier „most similar cases“ Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland wird die britische Dynamik seit den sechziger Jahren besonders deutlich. Betrachten wir zunächst, über welche Einflußchancen auf die parlamentarische Agenda die Opposition jeweils verfügt, dann waren diese in den siebziger Jahren in Großbritannien am geringsten, in Kanada am größten. Bereits in den achtziger Jahren hatte sich das Bild völlig verschoben. Nun führte Großbritannien, Kanada bildete das Schlußlicht. Hauptgrund dafür war die Ausschußreform von 1979. In den neunziger Jahren teilte sich Großbritannien dann die Spitze mit Neuseeland, nachdem dort im Zusammenhang mit der Wahlsystemreform auch parlamentarische Reformen stattgefunden hatten<sup>66</sup>. Ein anderer Indikator ist die Gesetzgebungsintensität, also die Zahl der Gesetzesinitiativen pro Sitzungstag. Zur Illustration: In Australien wurden in den frühen neunziger Jahren pro Sitzungstag mehr als drei Gesetzesinitiativen beraten und knapp unter drei verabschiedet; für Großbritannien lauten die entsprechenden Zahlen 0,3 Initiativen und 0,3 verabschiedete Gesetze. Es versteht sich von selbst, daß dieses extrem unterschiedliche Maß an Gesetzgebungsintensität die Möglichkeit zur parlamentarischen Debatte und Einflußnahme in hohem Maße

initiativen, Recht auf Änderung von Regierungsinitiativen, Kompetenz zur Ansetzung von Anhörungen, Recht auf Einsichtnahme in Regierungsdokumente.

<sup>65</sup> Deutlich wird auch, daß mit dem Typus der parlamentarischen Demokratie Konstellationen zusammengefaßt werden, die eine enorme Varianz verdecken.

<sup>66</sup> Siehe *Kaiser*, Mehrheitsdemokratie 490–493.

determiniert<sup>67</sup>. Faßt man diesen Indikator mit den bereits betrachteten institutionellen Einflußchancen zusammen, kann man folgern, daß das australische House of Representatives als Abstimmungsmaschine der Regierung fungiert, während das britische House of Commons durchaus über Reserven für eigenständiges Handeln verfügt. Auch dieser Vergleich macht deutlich: den Westminster-Parlamentarismus, wie er uns in den Lehrbüchern präsentiert wird, gibt es nicht.

Auch wenn das britische Parlament – das gilt für beide Kammern – im internationalen Vergleich sich zu einer enorm hohen Zahl an Sitzungstagen versammelt und eine Tradition besteht, eher wenige, dafür aber umfassende Gesetze zu verabschieden, spielt Zeit im Verhältnis von Exekutive und Legislative doch eine zentrale Rolle. Es sind vor allem die bereits genannten externen Herausforderungen, die die Akteure vor die Aufgabe stellen, den Prozeß der parlamentarischen Beratung und Entscheidung ständig zu effektivieren. So bedeutet die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Europäischen Union ja nicht, daß das House of Commons weniger zu tun hätte. Es hat an Einflußchancen eingebüßt, weil die sachlichen Entscheidungen auf anderer Ebene getroffen werden, aber beraten, Stellung nehmen, ratifizieren muß es weiterhin.

Im folgenden stelle ich für den intertemporalen Vergleich drei Indikatoren vor, die alle die zuvor geäußerte Vermutung bestätigen: Im Verhältnis von Parlament und Regierung geht es bei strukturellen Reformen nicht so sehr um die Neuverteilung von Macht und Einfluß, sondern vor allem um die Effektivierung der Arbeit.

Betrachten wir zunächst das schärfste Mittel der Regierung in der parlamentarischen Zeitökonomie: die „guillotine“, also die Verkürzung oder Beendigung der Debatte per Mehrheitsbeschluß (siehe Schaubild 5).

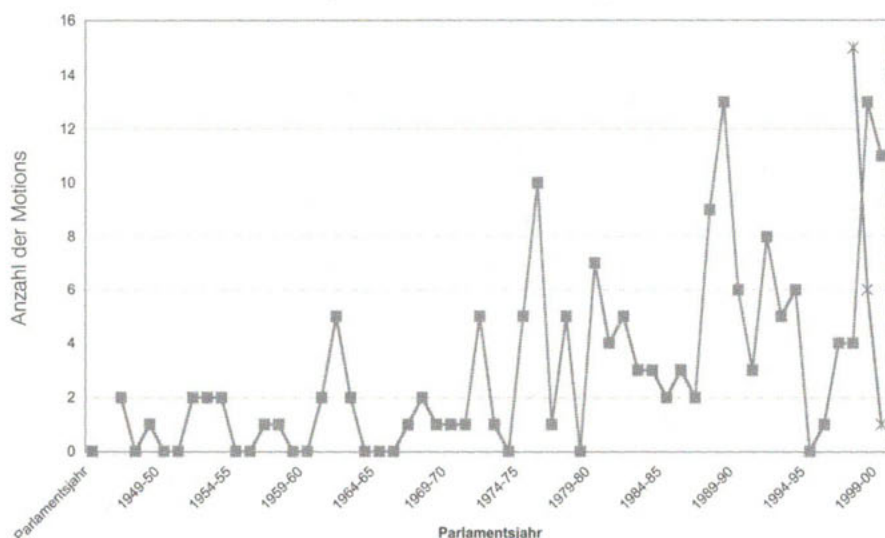
Wie wir wissen, ist die „guillotine“ in den 1880er Jahren zur Abwehr parlamentarischer Obstruktionsversuche der irischen Nationalisten eingeführt worden und bis zum Ersten Weltkrieg relativ häufig zur Anwendung gekommen. In der Zwischenkriegszeit gingen die Regierungen dagegen sparsam mit diesem als antiparlamentarisch gebrandmarkten Instrument um. Seit 1945 ist eine Zunahme mit einer seit den siebziger Jahren massiven Steigerung zu beobachten, so daß inzwischen mitunter in einem Parlamentsjahr die Gesamtzahl der „guillotines“ der Zwischenkriegszeit erreicht wird<sup>68</sup>. Man sollte aus dieser Entwicklung allerdings nicht voreilig den Schluß ziehen, daß die Regierung immer häufiger der Opposition die Chance zur Präsentation ihrer Alternativen nehme. Auf Vorschlag des nach dem Regierungswechsel von 1997 eingesetzten „Select Committee on the Modernisation of the House of Commons“ besteht mittlerweile die Möglichkeit, nach Einvernehmen im „Business Committee“<sup>69</sup> des Unterhauses mit einer sogenannten

<sup>67</sup> Siehe *Kaiser*, Mehrheitsdemokratie 489.

<sup>68</sup> House of Commons Information Office, Guillotine and Timetabling Motions. HC Fact-sheets – Series P No 10 (London 2000).

<sup>69</sup> Dabei handelt es sich ebenfalls um eine Neuerung. Das „Business Committee“ ersetzt und formalisiert sozusagen die Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition über die „usual channels“ zur Planung der Tagesordnung.

Schaubild 5: Guillotine und Programme Motions im House of Commons



Quelle: House of Commons Information Office, Guillotine and Timetabling Motions. HC Factsheets – Series P No 10 (London 2000).

„Programme Motion“ die für die parlamentarische Beratung vorgesehene Zeit festzulegen (siehe Schaubild 5). Auch das ist Ausdruck der Überlastung, der sich das House of Commons gegenübersteht.

Ein zweiter Indikator ist der Rückgang der persönlichen Präsenz des Premierministers im Parlament. Patrick Dunleavy und George Jones haben über einen Zeitraum von 1868 bis 1990 verfolgt, wie sich die folgenden Aktivitäten des Regierungschefs quantitativ entwickelt haben: Auftritte in der Fragestunde, Regierungserklärungen, spontane Debattenbeiträge und vorbereitete Reden<sup>70</sup>. Zwar sind die Kurvenverläufe unterschiedlich, aber der Befund ist eindeutig. Die Präsenz des Premierministers ist klar rückläufig. Das gilt ganz besonders für die hier im Zentrum stehende Periode seit den sechziger Jahren. Einzig die Auftritte in der Fragestunde wurden im Zuge einer Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung zu Beginn der sechziger Jahre fixiert. Allerdings hat Tony Blair gleich bei Regierungsantritt die bisherige Regelung mit zwei 15minütigen Fragestunden pro Woche auf einen halbstündigen Auftritt ändern lassen<sup>71</sup>. Daß es dabei nicht so sehr darum geht, der politischen Verantwortung gegenüber dem Parlament auszuweichen, sondern schlicht um die Effektivierung des Regierungshandelns, wird an

<sup>70</sup> Patrick Dunleavy, George W. Jones, *Leaders, Politics and Institutional Change. The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1868–1990*, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. v. Rod A. W. Rhodes, Patrick Dunleavy (London, Basingstoke 1995) 275–297.

<sup>71</sup> Cowley, *The Commons* 816.

dem zuletzt genannten Beispiel sehr schön sichtbar. Tony Blair hat den Übergang von zwei auf einen Auftritt in der Fragestunde damit begründet, die bisherige Praxis sei „a ridiculous use of a prime minister's time“<sup>72</sup>.

Schließlich zeigen die periodisch wiederkehrenden Debatten über eine Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung, daß es dabei nur in seltenen Fällen um die Stärkung der parlamentarischen Eigenständigkeit geht – die systematische Einführung der „Select Committees“ 1979 war dafür ein Beispiel –, sondern unter dem Stichwort „modernisation“ vor allem eine zeitökonomische Optimierung der Abläufe versucht wird<sup>73</sup>. Hier wird dann allerdings die Dominanz der Regierung besonders augenscheinlich. Vorschläge, die diese gefährden könnten, haben nur dann eine Chance, wenn die Hinterbänkler über die Fraktionsgrenzen hinweg einig sind. Und selbst wenn es einmal gelingt, Maßnahmen zu verabschieden, die die Handlungsfähigkeit und Einflußmöglichkeiten der Parlamentarier gegenüber der Regierung stärken sollen, zeigt sich im Ergebnis in schöner Regelmäßigkeit, daß umgekehrt die Abläufe effektiviert wurden und es der Regierung nun leichter fällt, ihre Vorhaben noch schneller und reibungsloser als zuvor durchzusetzen. Die Geschichte der Parlamentsreformen in parlamentarischen Demokratien ist vorwiegend eine Geschichte sinnverkehrender Effekte<sup>74</sup>.

## Bilanz

Die Ergebnisse lassen sich zu zwei Befunden verdichten: 1. Die Beziehungsmuster zwischen Parlament und Regierung in Großbritannien lassen im internationalen Vergleich eine moderate Exekutivdominanz erkennen. Damit verhalten sich die Akteure weitgehend so, wie das im Typus der parlamentarischen Demokratie strukturell angelegt ist. Der vorherrschende Machtteilungsmodus in Großbritannien ist nicht der proportionale Einfluß im Parlament oder in der Regierung, sondern der Regierungswechsel. 2. Seit den sechziger Jahren haben eine Reihe von strukturellen Veränderungen stattgefunden. Das Parlament hat sich professionalisiert, hat seine Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Politikproduktion ein Stück weit verbessert, und die Unterhausabgeordneten haben gelegentlich angedeutet, daß es für sie Grenzen der Fraktionsdisziplin gibt. Die Regierung hat institutionelle Reformen zur Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Politikkoordination durchgeführt. Dazu gehört der Ausbau des persönlichen Stabs des Premiermini-

<sup>72</sup> Zitiert nach Cowley, *The Commons* 816.

<sup>73</sup> Zu den aktuellen Auseinandersetzungen vgl. Cowley, *The Commons*, sowie Philip Norton's Zusammenfassung des Forderungskatalogs einer von ihm geleiteten Kommission der Konservativen Partei zur Parlamentsreform: *Philip Norton, Strengthening Parliament is Crucial*, <http://www.trg.org.uk/reformer/20.../strengtheningparliament.htm> (06. 03. 2002).

<sup>74</sup> *Brian Hocking*, Reform to What Purpose? The Australian Federal Parliament and Traditions of Reform, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 20 (1982) 132; *Stuart A. Walkland*, The Politics of Parliamentary Reform, in: *Parliamentary Affairs* 29 (1976) 190–200.

sters, der vermehrte Rückgriff auf von außerhalb der Ministerialverwaltung kommende Expertise sowie die flexible Einrichtung von Expertenteams zur Erarbeitung von spezifischen Programmen. Die Intention dahinter ist nicht so sehr ein Streben des Premierministers nach Zentralisierung der Macht, sondern der Versuch, angesichts der Fragmentierung exekutiven Handelns und der Ausweitung von Verhandlungen in Politiknetzwerken die Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit des Zentrums zu erhalten. Beides – Parlaments- wie Regierungsreformen – sind Reaktionen auf externe Herausforderungen. Der strukturelle Wandel wurde überlagert vom konjunkturellen Auf und Ab der politischen Kräfteverhältnisse im Parlament. Auch in dieser Hinsicht hat der hier betrachtete Zeitraum für britische Verhältnisse<sup>75</sup> Ungewöhnliches zu bieten: Minderheitsregierungen in den siebziger Jahren, ausbleibende Alternanz der Regierung in den achtziger Jahren, ungewöhnlich große Sitzmehrheiten seit 1997. Solche Phänomene haben bisweilen Deutungsmuster wie den Niedergang des Parlaments oder die Personalisierung bzw. Präsidentialisierung der Regierungsmacht nahegelegt. Bei nüchterner Prüfung von Indikatoren des strukturellen Wandels erweisen sich derartige Interpretationen jedoch als haltlos.

<sup>75</sup> Jedenfalls im Vergleich zur unmittelbaren Nachkriegszeit.

*Marie-Luise Recker*

## Das Parlament in der westdeutschen Kanzlerdemokratie

„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“ Mit dieser lapidaren Aussage in Art. 65 GG ist eine entscheidende Grundlage der „Kanzlerdemokratie“ umschrieben, die als Kennzeichen des bundesrepublikanischen Regierungssystems<sup>1</sup> gilt. In der Tat hatten sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates zum Ziel gesetzt, eine Verfassungsordnung für den entstehenden westdeutschen Staat zu schaffen, in der im Vergleich zu ihrer Weimarer Vorgängerin die Gewichte zwischen den Verfassungsorganen neu austariert und damit die strukturellen Schwächen der ersten deutschen Demokratie – sofern sie auf der Verfassung beruhten – möglichst beseitigt werden sollten. Dies betraf<sup>2</sup> zum einen die Reduzierung der Präsidialgewalt und die Beschränkung der Befugnisse des Bundespräsidenten auf im wesentlichen repräsentative Funktionen, zum anderen die Stärkung der Position des Regierungschefs gegenüber dem Präsidenten, dem Kabinett und dem Parlament und nicht zuletzt die engere Bindung der Regierungsfractionen an die von ihr getragene Regierung, ein Vorsatz, der ebenfalls der Schaffung einer starken Regierungsgewalt zugute kam.

Die Herausbildung und Stabilisierung der Kanzlerstellung zur eindeutigen und dominanten Machtposition des bundesrepublikanischen Regierungssystems basierte einerseits auf den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes, erfolgte andererseits ebenso durch die Art, wie Adenauer – gleichsam stilbildend – dieses Amt ausfüllte und seinen Aktionsradius ausbaute. Das Kabinett, über die Richtlinienkompetenz an die vom Kanzler vorgegebene politische Linie gebunden, wurde vom Regierungschef an der kurzen Leine geführt<sup>3</sup> und fand zu keinem ge-

<sup>1</sup> Vgl. zu diesem Begriff noch immer *Anselm Doering-Manteuffel*, Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: *Der Staat* 30 (1991) 1–18, sowie *Karlheinz Nollau*, Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl (Stuttgart 1988).

<sup>2</sup> Vgl. hierzu *Udo Wengst*, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland (Düsseldorf 1984) 246–301, sowie *Volker Otto*, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Düsseldorf 1971) 122–137.

<sup>3</sup> Dies lassen die mittlerweile für die Jahre 1949 bis 1959 publizierten Kabinettsprotokolle deutlich erkennen.

schlossenen Auftreten gegen ihn zusammen. Die Minister, auf Vorschlag des Kanzlers vom Bundespräsidenten ernannt, konnten ihre Ressorts nur innerhalb der vom Kanzler bestimmten politischen Generallinie selbständig und unter eigener Verantwortung leiten. Mit der Geschäftsordnung der Bundesregierung, von Adenauer penibel redigiert<sup>4</sup>, suchte er dies zusätzlich zu untermauern. Als zentrale Stütze erwies sich schließlich das Bundeskanzleramt, das Adenauer zur Schaltzentrale der Regierungspolitik auszubauen und als Kontroll- und Steuerungsinstrument gegenüber dem Kabinett, den einzelnen Ministerien, dem Parlament und der Öffentlichkeit zu etablieren verstand. Nicht zuletzt wurde die starke Stellung des Kanzlers dadurch untermauert, daß er zunächst wichtige Politikbereiche<sup>5</sup> – so die auswärtigen Beziehungen und die Verteidigungspolitik – selbst leitete. Auch wenn seine Machtposition nicht überzeichnet werden sollte –, die sich aus dem Grundgesetz ergebende starke Stellung des Kanzlers und sein autoritärer Regierungsstil haben Adenauers Dominanz als Regierungschef ausgemacht. Hieran knüpften seine Nachfolger an.

Stellung und Gewicht des Bundestages müssen im Rahmen dieser „Kanzlerdemokratie“ ausgelotet werden. In den Verfassungsberatungen hatte es keine großen Kontroversen um seine Rolle und Kompetenzen gegeben, vielmehr hatten sich die Verfassungsväter im wesentlichen „an das allgemeine seit Jahrzehnten in Deutschland geltende Parlamentsrecht“<sup>6</sup> angeschlossen und dem Parlament die zentrale Rolle in der Gesetzgebung, einen starken Einfluß auf die Regierungsbildung und schließlich Mitwirkungsrechte bei der Wahl des Bundespräsidenten zugeschrieben. Gegenüber der für seinen Weimarer Vorgänger geltenden Regelung wurde seine Auflösung erschwert und damit seine Stellung gegenüber Bundeskanzler und Bundespräsident gefestigt, gleichzeitig jedoch seine Befugnisse, eine einmal gewählte Regierung zu stürzen, beschnitten. Erst in Relation zu den Bestimmungen für die anderen Verfassungsorgane erhielt die Volksvertretung ihren spezifischen Ort in der bundesrepublikanischen Verfassungsordnung.

Nicht nur in bezug auf seine verfassungsmäßige Stellung, sondern auch in organisatorischer Hinsicht knüpfte der Bundestag in vielen Bereichen an seinen Weimarer Vorgänger an. Dies gilt für das Selbstverständnis als Arbeitsparlament, das seine vornehmste Aufgabe in der Gesetzgebung sah und die entsprechenden Entwürfe vor allem in seinen Ausschüssen ausführlich diskutierte und umgestaltete. Dies gilt für seine Geschäftsordnung<sup>7</sup>, die seine Arbeitsweise, ja, generell den

<sup>4</sup> Vgl. *Rudolf Morsey*, Adenauers Anteil an der Formulierung der Geschäftsordnung der Bundesregierung von 1951, in: *Klaus Grupp, Michael Ronellenfisch* (Hrsg.), *Planung – Recht – Rechtsschutz*. Festschrift für Willy Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999 (Berlin 1998) 385–402.

<sup>5</sup> Für die ersten Jahre bedeutsam war ebenfalls die Rücksichtnahme auf die Souveränitätsbeschränkungen nach dem Besatzungsstatut, wo Adenauer seine Kontakte zur alliierten „Oberregierung“ auf dem Petersberg zur Untermauerung der Kanzlerstellung nutzte.

<sup>6</sup> So der Abgeordnete Walter (CDU) im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates am 11. 11. 1948, vgl. *Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses* (o. O. o. J.) 2.

<sup>7</sup> Am 20. September 1949 verständigte sich der Bundestag darauf, bis auf weiteres nach der nur in wenigen Punkten geänderten Geschäftsordnung des Reichstages zu verfahren. Vgl.



parlamentarischen Alltag bestimmte und die dezidiert an die im Reichstag praktizierte Geschäftsordnung anknüpfte. Dies gilt auch für Sitzordnung, parlamentarisches Zeremoniell und Sitzungsablauf<sup>8</sup>, wo ebenfalls überkommene Muster weitgehend übernommen wurden. Angesichts der tiefen Brüche in der deutschen Geschichte wurde die Tradition eines bis 1871, ja, bis 1848 zurückreichenden Parlamentarismus als positiver Anknüpfungspunkt und Legitimationsstrang angesehen. Anleihen an die parlamentarischen Bräuche in anderen europäischen Staaten waren dagegen eher selten.

Auch die parteipolitische Zusammensetzung des ersten Deutschen Bundestages gemahnte an Weimarer Zeiten; immerhin zogen acht Fraktionen und weitere Gruppen sowie Fraktionslose in die Pädagogische Akademie am Rheinufer ein. Diese politische Buntscheckigkeit, die die Bundestagswahl 1949 dem Anschein nach zu einem Urnengang auf halbem Weg zwischen Weimar und Bonn<sup>9</sup> werden ließ, beeinflusste auch die Atmosphäre im Bundestag. Der Einzug von Mitgliedern der KPD, der Deutschen Konservativen/Deutschen Rechtspartei und der Wirtschaftlichen Aufbauvereinigung, von Parlamentariern wie Max Reimann und Heinz Renner, Fritz Dorls und Alfred Loritz, Wolfgang Hedler und Herwart Mießner prägten den Debattenstil dort nachhaltig. Polemische Zwischenrufe, Störungen der Redner, ja, selbst tumultuarische Szenen<sup>10</sup> und der Ausschluß von Parlamentariern von den nächsten Plenarsitzungen waren an der Tagesordnung. Der Bundestagspräsident sah sich immer wieder vor Schwierigkeiten, die Kontrahenten zur Ordnung zu rufen und seine Autorität durchzusetzen. Mit den Wahlen 1953, nach denen nur noch fünf Fraktionen den Sprung in den Bundestag schafften, versachlichte sich der Ton. Diese Konzentration auf wenige Fraktionen setzte sich in den folgenden Wahlen fort; sie war die deutlichste Abkehr von Weimar.

Die Marginalisierung der kleineren Parteien auf der linken und der rechten Seite des politischen Spektrums war nicht nur eine Folge des 1953 geänderten Wahlrechts, sondern ebenso Quintessenz der Integrationskraft der anderen Parteien. Der Siegeszug des Volksparteikonzepts<sup>11</sup> prägte das Parteiensystem der

*Fritz Säger* (Hrsg.), *Die Volksvertretung. Handbuch des Deutschen Bundestages* (Stuttgart 1949) 70–99. Auch die zum 1. Januar 1952 in Kraft getretene neue Geschäftsordnung orientierte sich in vielen Teilen an ihrer Vorgängerin. Vgl. BGBl. 1952 II 389.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu *Marie-Luise Recker*, Westminster als Modell? Der Deutsche Bundestag und das britische Regierungssystem, in: *Gerhard A. Ritter, Peter Wende* (Hrsg.), *Rivalität und Partnerschaft. Studien zu den deutsch-britischen Beziehungen* (Paderborn 1999) 313–335, sowie *dies.*, „Es braucht nicht niederreißende Polemik, sondern aufbauende Tat“. Zur Parlamentskultur der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jahrbuch des Historischen Kollegs* 2002, 67–88.

<sup>9</sup> So die These in *Jürgen W. Falter*, Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: *PVS* 22 (1981) 236–263.

<sup>10</sup> Als Beispiele sei auf die Reaktion auf Kurt Schumachers Zwischenruf am 24. 11. 1949 vom „Kanzler der Alliierten“ sowie auf die Tumulte nach einem Verweis des Abgeordneten Hedler aus dem Plenarsaal verwiesen. Vgl. *Peter Merseburger*, *Der schwierige Deutsche. Kurt Schumacher. Eine Biographie* (Stuttgart 1995) 459–464, sowie *Norbert Frei*, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit* (München 1996) 315–319.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu *Dorothee Buchhaas*, *Die Volkspartei. Programmathe Entwicklung der CDU 1950–1973* (Düsseldorf 1981), sowie hinsichtlich des Konzepts der Sammlung des bür-

Bundesrepublik nachhaltig; im Bundestag erlangten somit diejenigen die politische Hegemonie, die sich diesem Konzept am deutlichsten annäherten. Die Sammlung des bürgerlichen Lagers hinter den Unionsparteien, der sich auf Dauer nur die FDP entziehen konnte, bedeutete die Überwindung der parteipolitischen Zersplitterung, die den Weimarer Reichstag geprägt und die Koalitionsbildung dort erschwert hatte. Trotz Abschleifung der programmatischen Profile und ungeachtet deutlicher Flügelbildung – etwa bei CDU und FDP – gelang den Parteien die Integration ihrer Wähler und Mitglieder, was der politischen Stabilität und der Arbeitsfähigkeit des Bundestages zugute kam.

Die scharfe Konfrontation zwischen den beiden größten Parteien, die sich im Bundestag als Regierungs- und Oppositionsfraktion gegenüberstanden, begünstigte dieses Sammlungskonzept. Der – zumindest nach dem Parteiprogramm – scharfe Antagonismus von Union und Sozialdemokratie, etwa in der Wirtschafts- oder in der Außen- und Deutschlandpolitik, prägte den Argumentations- und Debattenstil auch im Bundestag und ließ den kleineren Parteien wenig Raum für die eigene Profilierung. Weder als Vertreter regionaler (Bayernpartei, Deutsche Partei) noch als Advokat sozialer Interessen (GB/BHE) vermochten sie wählerwirksame eigenständige Akzente zu setzen. Die Einbindung zumindest einiger dieser kleineren Parteien in die Regierungskoalition tat ein übriges, deren Profilierungsmöglichkeiten zu begrenzen. Zudem wurden die politischen Erfolge der Bundesregierung, ob „Wirtschaftswunder“ und Ausbau des Sozialstaats, ob Westbindung und Europäische Integration, eher dem Kanzler und seiner Partei gutgeschrieben, was dessen Konzept der Sammlung des bürgerlichen Lagers um die Unionsachse entgegenkam. Die parteipolitische Konstellation im Bundestag unterschied sich somit grundlegend von der im Reichstag der Weimarer Republik.

Die Zusammenarbeit unter den Bundestagsfraktionen entsprach jedoch nur bedingt dem gängigen Gegenüber von Regierung und Opposition. Die KPD auf der linken und die Deutsche Rechtspartei bzw. Nationale Rechte auf der rechten Seite der Sitzordnung des Bundestages blieben im parlamentarischen Alltag ausgegrenzt<sup>12</sup>. Ihre Initiativen fanden keine Unterstützung bei den anderen Fraktionen, in der Ausschußarbeit wurden sie marginalisiert, im parlamentarischen Procedere galten sie als nicht gleichrangig, und durch die neue Geschäftsordnung 1952 verloren sie wichtige parlamentarische Rechte, so daß ihre Aktionsfähigkeit weiter reduziert wurde. Die anderen Parlamentarier suchten keine Gemeinsamkeiten mit ihnen, im Gegenteil, jede Unterstützung durch diese Gruppierungen wurde brüsk abgewiesen.

Die Fraktionen diesseits dieses extremistischen Randes kooperierten im parlamentarischen Alltag auf unterschiedliche Weise<sup>13</sup>. Dies bedeutete nicht, daß politische Differenzen nicht offen ausgetragen wurden; dies galt sowohl für die mit

gerlichen Lagers *Frank Bösch*, Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945–1969 (Stuttgart 2001).

<sup>12</sup> Vgl. für Details *Wolfgang Krlewski*, *Karlheinz Neunreither*, Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag 1949–1953 (Köln, Opladen 1963) 36, 50.

<sup>13</sup> Vgl. ebd. 46–50.

scharfem rhetorischen Schwert geführten Debatten um außenpolitische Fragen als auch beispielsweise für die Konkurrenz der drei bayerischen Parteien CSU, Bayernpartei und Wirtschaftliche Aufbauvereinigung, die sich in wirtschafts- und sozialpolitischen Angelegenheiten heftige Positionskämpfe lieferten. Dies hieß jedoch wohl, daß die jeweiligen Fraktionen je nach Sachthema punktuell zusammenarbeiteten, etwa bei Gesetzesinitiativen, bei Änderungsanträgen, bei parlamentarischen Anfragen oder in Abstimmungen. Zumindest für das bürgerliche Lager kann dies als eine Vorstufe zur Sammlungspolitik der Union gesehen werden, da hier die sachliche Übereinstimmung der Regierungsfractionen mit einzelnen Oppositionsparteien (Zentrum, WAV, BP) deutlich wurde. Eine analoge Kooperation unter den Oppositionsfractionen gab es nicht; nicht allein die Ausgrenzung der kommunistischen Abgeordneten verhinderte eine solche Zusammenarbeit, auch jenseits der KPD fehlte der Impuls zu einer (selbst punktuellen) Kooperation. Die mangelnde Hoffnung auf spätere Zusammenarbeit in einer Regierung sprach aus diesem Verhalten ebenso wie das Beharren auf Eigenständigkeit seitens der kleineren Fraktionen, die argwöhnten, andernfalls zum Anhängsel der beiden Großen zu werden. Dieses wechselnde, uneinheitliche Stimmverhalten begünstigte die Regierungsparteien, deren parlamentarische Mehrheit im Einzelfall verbreitert wurde. Im zweiten Deutschen Bundestag kam dies zunächst nicht zum Tragen, da die SPD nun die einzige Oppositionspartei war; erst mit dem Ausbrechen von Teilen von GB/BHE und FDP aus der Regierungskoalition 1955/56 wurde das Abstimmungsverhalten dort wieder uneinheitlicher, wobei auch nun eine Kooperation innerhalb der Opposition die Ausnahme blieb.

Unter den Oppositionsparteien entfaltete die SPD bei weitem die größte Initiativkraft; dies galt für Anfragen, Anträge wie Gesetzesvorlagen<sup>14</sup> gleichermaßen. Mit diesen Initiativen wollten die sozialdemokratischen Parlamentarier nicht nur ihren Wählern ihren beharrlichen Einsatz für die eigenen programmatischen Ziele dokumentieren, sondern nicht minder ihre Stellung als Widerpart der Regierung und als Regierung im Wartestand dokumentieren. So beabsichtigten sie, etwa über Große Anfragen<sup>15</sup>, die Versäumnisse der Bundesregierung aufzuzeigen und diese unter Zugzwang zu setzen, möglichst bald auf diese Vorstöße zu reagieren. Durch eigene Gesetzesinitiativen sollte zudem in den anstehenden Ausschußdebatten dem dort bereits vorliegenden Regierungsentwurf ein eigenes Konzept entgegengesetzt und so versucht werden, das künftige Gesetz mitzugestalten. In der ersten Legislaturperiode legte die SPD-Fraktion mehr als 50 Gesetzesentwürfe vor und stellte mehr als 200 Anträge. Auch in der zweiten Wahlperiode konnte sie mit 90 Gesetzesentwürfen und 150 Anträgen eine stolze Bilanz aufweisen. In den nächsten Legislaturperioden<sup>16</sup> nahmen diese Zahlen leicht ab, doch blieb die Initiativ-

<sup>14</sup> Vgl. ebd. 56–63.

<sup>15</sup> Vgl. für Beispiele: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1957, bearb. v. *Petra Weber*, Erster Halbband (Düsseldorf 1993) XCI–XCIII. In der 1. Wahlperiode stellte die SPD-Fraktion 77, in der 2. Wahlperiode 55 Große Anfragen.

<sup>16</sup> Angaben nach: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1957–1961, bearb. v. *Wolfgang Hölscher* (Düsseldorf 1993) XLV, sowie: Die SPD-Fraktion im

tätigkeit mit über 50 selbständigen Gesetzesentwürfen in der dritten und über 70 in der vierten Wahlperiode vergleichsweise hoch. Der Schwerpunkt dieser Vorstöße lag – dem eigenen Selbstverständnis entsprechend – im sozialpolitischen und innenpolitischen Bereich, wo sie sich als Wahrer sozialer Belange und als Verfassungspartei profilieren wollte. Zugute kam ihr hierbei, daß sie sich auf den Parteiapparat, insbesondere auf die jeweiligen Fachausschüsse beim Parteivorstand, sowie auf SPD-geführte Landesregierungen und deren Ministerialbürokratie stützen konnte.

Diese Möglichkeiten standen den anderen Oppositionsfraktionen nicht zu Gebote. Auch die KPD versuchte, über parlamentarische Initiativen<sup>17</sup> auf sich aufmerksam zu machen und die eigenen politischen Vorstellungen auf diese Weise zu verdeutlichen. Allerdings hatten diese Vorschläge in der Regel vornehmlich Propagandacharakter und zielten eher auf die eigene Anhängerschaft als auf die Kollegen in den anderen Fraktionen. Zudem waren die KPD-Abgeordneten im parlamentarischen Alltag weitgehend ausgegrenzt, verloren mit der neuen Geschäftsordnung von Anfang 1952 ihren Fraktionsstatus und damit gewisse Initiativrechte, so daß es ihnen nicht gelang, die parlamentarische Arbeit mit ihren Vorstößen zu prägen. Selbst die Zentrumsparlei versuchte anfangs, mit der regen Initiativtätigkeit von SPD und KPD mitzuhalten, mußte jedoch bald einsehen, daß sie hierzu weder personell noch materiell in der Lage war. Für die anderen Oppositionsfraktionen galt dies in noch größerem Maße.

Hatte sich unter den Oppositionsparteien keine mehr als punktuelle Zusammenarbeit entwickelt, so mußten die Koalitionsfraktionen schon im Interesse der Stützung der Bundesregierung darauf bedacht sein, sich gegenseitig abzustimmen und mit Kanzler und Kabinett zu kooperieren. Trotz immer wieder aufkommender Klagen gelang dies im großen und ganzen auch. Allerdings war gerade für die kleineren Koalitionspartner in manchem Fall der Reiz groß, ihre Wahlchancen dadurch zu erhöhen, daß man sich von der Partei des Regierungschefs absetzte und die eigene Wählerklientel in besonderem Maße ansprach. So entwickelten auch die FDP- und die DP-Fraktion<sup>18</sup> eine rege Initiativtätigkeit, die sich an derjenigen von Zentrum und Bayernparlei durchaus messen konnte. Selbst die Landesgruppe der CSU<sup>19</sup> versuchte, sich auf diese Weise als eigenständige Kraft innerhalb der Koalition zu präsentieren und in bestimmten Sachfragen auch gegenüber den bayerischen Konkurrenten BP und WAV Flagge zu zeigen. Allerdings erwies sich dies nie als Sprengsatz für die Regierungskoalition, gerade in der ersten Legislaturperiode sahen Kanzler und Fraktionsführung der Union ein solches Verhalten offenbar als Zugeständnis an das langsame und für die

Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961–1963, bearb. v. *Heinrich Potthoff* (Düsseldorf 1993) CIII.

<sup>17</sup> Vgl. *Kralewski, Neunreither*, Oppositionelles Verhalten 35.

<sup>18</sup> Ebd. Die SPD brachte im Ersten Deutschen Bundestag 485, die KPD 180 Initiativen ein. Die FDP stand mit 136 Initiativen an dritter, die DP mit 103 Initiativen an siebter Stelle.

<sup>19</sup> Vgl. ebd. 44 f.

kleineren Partner heikle Zusammenwachsen innerhalb der bürgerlichen Koalition. In den folgenden Legislaturperioden verlief die Kooperation geräuschloser, wenn es auch immer wieder Profilierungsbemühungen gerade der kleineren Partner gab.

Spezielle Gremien oder Foren der Abstimmung zwischen den Koalitionsparteien selbst und mit dem Kabinett wurden nicht installiert. Ein noch im September 1949 geschaffener Koordinierungsausschuß<sup>20</sup> blieb praktisch ohne Belang. Auch nach den folgenden Regierungsbildungen blieb es bei informellen Absprachen; erst 1961 einigten sich CDU, CSU und FDP darauf, einen Koalitionsausschuß, bestehend aus den Fraktionsvorsitzenden, deren Stellvertretern und den parlamentarischen Geschäftsführern, zu installieren, in dem anstehende Probleme und Differenzen besprochen werden sollten. So blieb es in den 1950er Jahren vor allem den Fraktionsspitzen vorbehalten, diese Zusammenarbeit sicherzustellen.

Heinrich von Brentano, der erste Vorsitzende<sup>21</sup> der Unionsfraktion, war allerdings kein selbstbewußter, dem Kanzler ebenbürtiger Gegenpart, der die Fraktion mit fester Hand geführt hätte. Er verstand sich eher als Moderator, als Verbindungsglied zwischen den Koalitionsabgeordneten und dem Kabinett, letztlich auch als Stütze und Rückhalt der Regierung. Auch wenn er die unzulängliche Information und die Ignorierung der Fraktion seitens der Bundesregierung immer wieder kritisierte, setzte er doch auf Arrangement und Anpassung und beugte sich der Autorität des Kanzlers. Trotz gelegentlichen Aufbegehrens und der Sorge, daß „die Zusammenarbeit zwischen dem Kabinett und der Fraktion trotz meiner unermüdlichen Bemühungen“<sup>22</sup> zu wünschen übrig ließe, schwenkte er letztlich auf die Linie des Regierungschefs ein.

Eigentlicher Motor der Kooperation und Mittler zwischen den Unionsabgeordneten und dem Kabinett war eher Heinrich Krone, ab August 1951 parlamentarischer Geschäftsführer der Fraktion und seit 1955, nach dem Wechsel von Brentanos an die Spitze des Auswärtigen Amtes, selbst Fraktionsvorsitzender<sup>23</sup>. Durch seine politische Statur, seine ausgleichende Kraft und Mittlerfunktion wuchs er in eine parlamentarische Schlüsselstellung hinein; durch die enge Abstimmung mit Adenauers engstem Mitarbeiter, Globke, kam ihm eine entscheidende Funktion im Kräftedreieck von Bundestagsfraktion, Partei und Regierung zu. Besser als von Brentano verstand er es, Unstimmigkeiten und Spannungen im Vorfeld auszuloten, „die Fraktion dem Kanzler gegenüber in Ordnung zu hal-

<sup>20</sup> Vgl. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1953, bearb. v. *Helge Heidemeyer* (Düsseldorf 1998) XCVI.

<sup>21</sup> Für wenige Sitzungen, nämlich bis zu seiner Wahl zum Bundeskanzler, war Adenauer Vorsitzender der Unionsfraktion, am 30. September 1949 folgte ihm von Brentano im Vorsitz.

<sup>22</sup> Schreiben von Brentanos an Adenauer vom 16. 6. 1951, abgedruckt in *Arnulf Baring* (Hrsg.), *Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949–1964* (Hamburg 1974) 64–70, hier 66.

<sup>23</sup> Vgl. *Heinrich Krone*, *Tagebücher. Erster Band: 1945–1961*, bearb. v. *Hans-Otto Kleinmann* (Düsseldorf 1995), vgl. insbes. die Einleitung Kleinmanns.

ten“<sup>24</sup> sowie die Kooperation der Fraktion mit Kanzler und Kabinett, aber auch der Koalitionsfraktionen untereinander, weitgehend geräuschlos zu gestalten.

Die kleineren Koalitionsparteien waren nicht in erster Linie durch ihre Fraktionsvorsitzenden, sondern zumindest in gleichem Maße durch ihre Parteivorsitzenden und Bundesminister in die Koordination der Koalitionsfraktionen einbezogen. In den Sitzungen der FDP-Fraktion war es vor allem Franz Blücher, Parteichef, Marshallplan-Minister und Vizekanzler, der die Politik der Bundesregierung erläuterte und versuchte<sup>25</sup>, die Unterstützung der Fraktion zu gewinnen. Ähnliches galt für Heinrich Hellwege in der DP- und für Theodor Oberländer in der BHE-Fraktion. Den Fraktionsvorsitzenden kam demgegenüber eher die Funktion zu, die unterschiedlichen Interessen in den eigenen Reihen auszugleichen und eine einheitliche Linie zu erarbeiten. Die konfliktreichste Zeit in der Zusammenarbeit der Koalitionsfraktionen waren wohl die Jahre, in denen Thomas Dehler, Fraktionschef und Bundesvorsitzender der FDP, sich zu einem streitbaren Widerpart Adenauers entwickelte<sup>26</sup> und Blücher, durch den Wechsel im Parteivorsitz geschwächt, dies nicht auszugleichen vermochte. In der zweiten Legislaturperiode unternahm der Kanzler sogar den Versuch, durch die Ernennung von Robert Tillmanns (CDU), Herrmann Schäfer (FDP), Waldemar Kraft (GB/BHE) und Franz Josef Strauß (CSU) zu Bundesministern für besondere Aufgaben im Kabinett spezielle Verbindungsleute zu den Koalitionsfraktionen (bzw. zur CSU-Landesgruppe) zu installieren, doch erwies sich dies als wenig erfolgreich und wurde 1955/56 beendet.

Die informelle Kooperation zwischen der Regierung und den Koalitionsfraktionen<sup>27</sup> etwa im Ältestenrat des Bundestages, über die Zuziehung der Fraktionspitze zu Kabinettsitzungen, über Gespräche im kleinen Kreis oder über die Präsenz des Kanzlers in Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen funktionierte relativ gut und unspektakulär. Die Fraktionsvorsitzenden, Mitglieder des Fraktionsvorstandes oder auch einzelne Abgeordnete wurden mehr oder weniger regelmäßig zu Kabinettsitzungen zugezogen<sup>28</sup>, was zwar das Einvernehmen zwischen Fraktion und Regierung verbesserte, aber auch auf Widerspruch stieß. Adenauer erblickte in den Koalitionsfraktionen vornehmlich ein Hilfsorgan der Regierung, eine Sichtweise, die diese nicht hinnehmen wollten und die sie durch Betonung der eigenen Standpunkte zu konterkarieren suchten. Dennoch ging dies nie so weit, daß ein Bruch mit der Regierung und eine mögliche parlamentarische Niederlage in Kauf genommen worden wären.

<sup>24</sup> So Kurt Georg Kiesinger in: *Hans Buchheim* (Hrsg.), Konrad Adenauer und der Deutsche Bundestag (Bonn 1986) 47.

<sup>25</sup> Dies lassen die überlieferten Sitzungsprotokolle der FDP-Fraktion erkennen. Vgl. Archiv des Deutschen Liberalismus, Gummersbach, A 40.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu *Udo Wengst*, Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie (München 1997) 235–279.

<sup>27</sup> Hierauf weist *Rudolf Morsey*, Konrad Adenauer und der Deutsche Bundestag, in: *Buchheim*, Adenauer 14–40, hier 20, hin.

<sup>28</sup> Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1953, XCI f.

Für die Unionsfraktion traf auch nicht zu, was bereits für die SPD-Parlamentarier konstatiert wurde, nämlich die Kooperation mit und Stütze auf den Parteiapparat. Zwar ist auch für die Sozialdemokratie die alte These vom politischen Übergewicht des Parteivorstandes über die Bundestagsfraktion zu modifizieren und auf die kooperative Zusammenarbeit und personelle Verflechtung zwischen beiden Gremien<sup>29</sup> zu verweisen. Dennoch war für die Oppositionsarbeit der Fraktion der wissenschaftliche Apparat des Parteivorstandes unverzichtbar. Für die Union galt letzteres nicht, da sie im Ernstfall auf die Zuarbeit der Ministerialbürokratie in Bonn zurückgreifen konnte.

Die Bundespartei CDU, organisatorisch wie politisch eher schwach, war kein Partner oder Gegenpart zur Fraktion. Zwar ist auch für die Unionsparteien eine deutliche personelle Überschneidung der Führungszirkel von Partei und Fraktion<sup>30</sup> zu konstatieren, so daß die Koordination zwischen beiden Organen relativ reibungslos war, doch konnte die Bundespartei, vom Kanzleramt aus geführt und ohne nennenswerten Apparat, kein eigenständiger politischer Akteur werden. Selbst wenn Parteigremien in Entscheidungen von Kabinett und Fraktion miteinbezogen wurden – als Beispiel sei auf die Kindergeldgesetzgebung in der zweiten Legislaturperiode<sup>31</sup> verwiesen, wo die entsprechenden Gesetzesvorschläge monatelang zwischen Familienministerium, Fraktion und Partei hin- und herwechselten, ohne daß in den zentralen Streitpunkten ein Kompromiß gefunden werden konnte –, war dies eher die Ausnahme als die Regel. Für die kleineren Koalitionsparteien galt die weitgehende Ausklammerung von Parteigremien für die Parlamentsarbeit noch viel mehr; deren organisatorisch schwacher Parteiapparat konnte den Fraktionen keine Hilfestellung leisten.

In der Gesetzgebungsarbeit standen dem Bundestag durchaus Gestaltungsspielräume offen, die er auch zu nutzen suchte. Dies galt für die Innen- und Rechtspolitik ebenso wie für Wirtschaftsordnung und Sozialaufbau, die angesichts der „Gründungskrise“<sup>32</sup> der Bundesrepublik zunächst im Vordergrund der parlamentarischen Diskussionen standen. Kanzler und Kabinett waren bereit, hier den Regierungsfractionen in einem gewissen Umfang ein eigenes Wirkungsfeld zuzugestehen, zumal so Kritik an der Dominanz der Exekutive abgefangen und Gruppeninteressen besser eingebunden werden konnten. Zugute kam dem Parlament als politischem Akteur, daß auch die SPD als größte Oppositionsfraction hier ihre aktive Mitgestaltung anbot, sofern die zu verabschiedenden Gesetze ihrem Selbstanspruch als soziale Reformpartei entsprachen.

<sup>29</sup> Dies betont *Petra Weber* in der Einleitung zu SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1957, LV-LVIII.

<sup>30</sup> So auch *Helge Heidemeyer* in der Einleitung zu CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1953, LXXXIII.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu die Unterlagen im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bonn, Gesetzesdokumentation 2. Wahlperiode, II 99.

<sup>32</sup> *Hans Günter Hockerts*, Integration der Gesellschaft – Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: *Manfred Funke* (Hrsg.), Entscheidung für den Westen. Vom Besatzungsstatut zur Souveränität der Bundesrepublik 1949–1955 (Bonn 1988) 39–57.

Die Ausschüsse waren die eigentliche Arbeitsebene des Parlaments. Hier trafen sich politisch Gleichgesinnte, was die Tendenz begünstigte, über Parteigrenzen hinweg zu kooperieren und sich in besonderer Weise der Belange der eigenen „Klientel“ anzunehmen. Dies galt für den Ausschuß für Sozialpolitik ebenso wie für den Heimatvertriebenenausschuß, für den Wohnungsbauausschuß ebenso wie für den Verkehrsausschuß, für den Wirtschaftsausschuß ebenso wie für den Landwirtschaftsausschuß. Die Konsequenz dieser Konstellation war, daß die Kooperationsbereitschaft zwischen Regierungs- und Oppositionsvertretern groß und breite Abstimmungsmehrheiten – auch in zentralen Gesetzesvorhaben – eher die Regel als die Ausnahme waren. Gerade in der ersten Legislaturperiode war die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpolitikern von Union und SPD in den entsprechenden Ausschüssen relativ eng, während sich in den folgenden Jahren<sup>33</sup> programmatisch-politische Unterschiede eher in den Vordergrund schoben und somit Kontroversen und Konflikte zunahmen. Aber selbst in einem für den Kanzler so zentralen Aktionsfeld wie der Wehrgesetzgebung konnten sich Koalitionsfraktionen und Opposition darauf verständigen, entsprechende Regierungsentwürfe zurückzuweisen und aus den Ausschüssen heraus eigene Vorlagen<sup>34</sup> zu erarbeiten, die dann im Plenum eine breite Unterstützung fanden. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die Ausschußarbeit von einer eher kooperativen Atmosphäre geprägt war; „sie festigte den Grundkonsens der Bonner Demokratie, der in den Anfangsjahren der Bundesrepublik noch keineswegs selbstverständlich war“<sup>35</sup>.

Eine neue Situation entstand, wenn die in den Ausschüssen erarbeiteten Vorlagen in zweiter und dritter Lesung im Plenum behandelt wurden. Nun mußte der zuvor erarbeitete Entwurf vor den Gesamtfractionen bestehen, wo nun auch andere Interessen, Standpunkte und Maximen artikuliert wurden. Mehr oder weniger lange Einigungsverhandlungen zwischen den unterschiedlichen Anschauungen, auch zwischen den Koalitionsfraktionen, Abänderungsanträge in der zweiten und dritten Lesung oder auch ein nicht geschlossenes Stimmverhalten konnten die Folge sein. Während sich die SPD-Fraktion relativ geschlossen zeigte, die Spannweite ihrer Flügel auch letztlich nicht so groß war wie bei den Christdemokraten, mußten insbesondere die Koalitionsfraktionen lernen, die unterschiedlichen Interessen in ihren Reihen zu bündeln und Kompromißlinien zu erarbeiten. Vor allem über die Ausschußvorsitzenden und deren Stellvertreter – wenn diese aus den Reihen der eigenen Fraktion kamen – oder – wenn dies nicht der Fall war – über die für die jeweiligen Ausschüsse benannten Obleute wurde der Informa-

<sup>33</sup> Als Beispiele sei für die 1. Legislaturperiode auf das 1. Wohnungsbaugesetz, das Rentenneuordnungsgesetz oder das Montanmitbestimmungsgesetz verwiesen, während die SPD-Fraktion z. B. dem Betriebsverfassungsgesetz sowie dem Lastenausgleichsgesetz ihre Zustimmung verweigerte. In der 2. Wahlperiode gab es keinen Konsens etwa in der Familien- und der Wohnungsbaupolitik, während die sozialdemokratischen Abgeordneten wiederum dem Rentengesetz 1957 zustimmten.

<sup>34</sup> Vgl. zur sog. „großen Wehrkoalition“ 1955/56 *Hans Ehlert, Christian Greiner, Georg Meyer, Bruno Thoss*, Die NATO-Option (München 1993) 430–560.

<sup>35</sup> *Petra Weber*, Einleitung, in: SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1957, LXXXIX.



tionsaustausch zwischen Ausschüssen und Gesamtfraktion<sup>36</sup> organisiert und die Abstimmung zwischen beiden Gremien schon während der Ausschußberatungen in Gang gehalten. Auch hier erwies sich die erste Legislaturperiode als holprige Wegstrecke; in einer Vielzahl von Abstimmungen gingen Risse durch die Koalitionsfraktionen<sup>37</sup> oder waren zumindest einzelne Abgeordnete nicht bereit, sich in die Fraktionsdisziplin einzureihen. In den folgenden Jahren gelang die Koordination besser, so daß die Geschlossenheit der Regierungsfaktionen zunahm.

Um die Beratung der Gesetzesvorlagen zu beschleunigen und die Abstimmung zwischen Gesamtfraktion und Ausschußmitgliedern zu optimieren, schuf die Unionsfraktion bereits 1951 fraktionsinterne Arbeitskreise<sup>38</sup> für konkrete Aufgabengebiete bzw. zu bestimmten Themen, in denen sich interessierte Abgeordnete, Fachleute und Ausschußmitglieder trafen und entsprechende Gesetzesvorhaben vorbereiteten. In der zweiten Legislaturperiode, als die Fraktion auf fast 250 Köpfe angewachsen war, war diese Untergliederung in Arbeitskreise ein unumgängliches Instrument, um die parlamentarische Arbeit zu organisieren und Gesetzesvorhaben gründlich zu diskutieren. In den Fraktionssitzungen selbst referierten dann die Vorsitzenden und Mitglieder der Arbeitskreise zu den anstehenden Punkten, so daß der Abgleich mit den anderen Standpunkten und Argumenten gesucht werden konnte. Ohne diese Arbeitsteilung und Spezialisierung wären Fraktions-sitzungen kaum handhabbar gewesen. Diesem Muster folgte 1953 die SPD-Fraktion<sup>39</sup>, wenig später auch die FDP-Fraktion, während die kleineren Fraktionen zu einer solchen Binnendifferenzierung personell nicht in der Lage waren. Der zum Teil hochkomplexen Gesetzesmaterie, über die der Bundestag zu befinden hatte, entsprach diese Spezialisierung innerhalb der Fraktionen, die nur auf diese Weise ihren Beratungs- und Entscheidungsprozeß zeitlich und inhaltlich steuern konnten.

Neben seiner Funktion als Gesetzgeber, wo er ein äußerst fleißiger Akteur war, war der Bundestag auch Forum politischer Grundsatzdebatten, insbesondere in außenpolitischen Fragen. Die großen Redeschlachten um Westverträge und Wiedervereinigung, um Wehrbeitrag und Souveränitätsgewinn, um europäische Einigung und deutsch-französische Aussöhnung gehören zu den Höhepunkten der Parlamentsgeschichte. Alle Fraktionen sahen in Debatten zur Außen- und Deutschlandpolitik ein zentrales Forum, um die eigenen Sichtweisen, Handlungsoptionen und Zukunftsperspektiven darzulegen und um Zustimmung zu werben. Außenpolitik war sozusagen die „Königsdisziplin“, in der vor allem die Fraktionsspitzen auftraten, um die eigenen außenpolitischen Ansätze zu entfalten, in der sich aber auch politische Talente als Debattenredner fanden, die sich für Höheres qualifizieren wollten.

<sup>36</sup> Vgl. für Einzelheiten: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1953, LVII f.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu *Heinz Markmann*, Das Abstimmungsverhalten der Parteifaktionen in deutschen Parlamenten (Meisenheim/Glan 1955) 96 f.

<sup>38</sup> Vgl. zu diesen Arbeitskreisen: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1953, XLIII–XLVII.

<sup>39</sup> Vgl. SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag 1949–1957, XLIII.

In die konkrete Gestaltung der Außenpolitik, insbesondere in Vertragsverhandlungen, war der Bundestag jedoch nicht eingebunden<sup>40</sup>. Hier suchte der Kanzler mit Nachdruck seinen Aktionsradius und seine Kompetenzen zu wahren. Unmut auf allen Seiten der parlamentarischen Bühne über unzureichende Unterrichtung durch die Regierung, über ungebührlichen Zeitdruck und Geheimniskrämerei waren die Folge. Ohne Zweifel wachte Adenauer mit Akribie über seine Kompetenzen und erwartete von den Koalitionsfraktionen die volle Unterstützung für seinen Kurs. Dennoch ist dieses Bild zu wenig differenziert. Auch in außenpolitischen Fragen setzte der Kanzler darauf, einem ausgewählten Kreis von Parlamentariern zumeist aus den Koalitionsfraktionen die zentralen Punkte der anstehenden Abkommen zu erläutern, ihre Unterstützung zu erlangen, sie zu Mittlern gegenüber der Gesamtfraktion zu machen und so die Ratifizierung der Verträge im Parlament sicherzustellen. Ein Mittelweg zwischen der diplomatisch gebotenen Diskretion und Verschwiegenheit und der vertraulichen Einbeziehung von Partei und Fraktion war jedoch nicht leicht zu finden, so daß die Klagen über Informationsdefizite, Zeitdruck und einen unsensiblen Umgang mit der Volksvertretung nicht verstummten.

An der Schnittstelle von Außenpolitik und Parlament lag der Auswärtige Ausschuß. Auch seine Mitglieder<sup>41</sup> klagten über die unzureichende Unterrichtung durch den Bundeskanzler und (ab 1955) den Außenminister, über unangemessenen Zeitdruck und die Verweigerung der Einsicht in Vertragstexte und andere Dokumente. Auf der anderen Seite sah Adenauer durchaus die Vorteile, die eine Kooperation mit dem Auswärtigen Ausschuß ergab; über ihn konnte sein außenpolitischer Kurs abgesichert und die zügige Ratifizierung der Vertragswerke vorbereitet werden. Versuche, auch die Opposition für eine „bipartisan foreign policy“ zu gewinnen, sind jedoch nicht weit gediehen, die Konzepte beider Parteien lagen zu weit auseinander. Für die Opposition war zudem die Versuchung groß, sich über außenpolitische Themen zu profilieren, und auch die nach wie vor zögerliche Informationspolitik der Bundesregierung war nicht dazu angetan, Vertrauen und Kooperationsbereitschaft der SPD-Abgeordneten zu stärken.

Generell war der Auswärtige Ausschuß nicht in der Lage, sich als wirkungsvoller politischer Akteur neben der Bundesregierung in Szene zu setzen, aus seiner Position als „vorbereitendes Beschlußorgan“ des Plenums auszubrechen und eine „mitentscheidende Kontrolle“ der Regierungspolitik auszuüben<sup>42</sup>. Grundsatzdebatten über die Linien deutscher Außenpolitik, über Westintegration und Wieder-

<sup>40</sup> Den größten Einfluß auf außenpolitische Abkommen konnte der Bundestag hinsichtlich der „Bindungsklausel“ (Artikel 7/III) des Deutschlandvertrages 1952/54 sowie mit der Präambel zum deutsch-französischen Vertrag 1963 erlangen.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu generell: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1949–1953, bearb. v. Wolfgang Hölscher (Düsseldorf 1998) LIX–XCVII.

<sup>42</sup> So Wolfgang Hölscher, in: ebd. LXXI. Dies sollte sich auch in der zweiten und dritten Legislaturperiode nicht wesentlich ändern. Vgl. Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1953–1957, bearb. v. Wolfgang Hölscher (Düsseldorf 2002) sowie Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages 1957–1961, bearb. v. Joachim Wintzer u. Josef Boyer (Düsseldorf 2003).

vereinigung, Europapolitik und Sicherheitspolitik entwickelten sich dort nur selten, vielmehr standen meist Detailfragen und konkrete Vorhaben im Vordergrund seiner Arbeit. Umstritten war und blieb die Frage, wieweit er sich eigenständig mit außenpolitischen Problemen befassen durfte oder auf die Beratung der vom Plenum an ihn überwiesenen Fragen beschränkt blieb. Auch wenn er in der Praxis ein gewisses „Selbstbefassungsrecht“ durchsetzen konnte, zeigt die Tatsache, daß dies umstritten war und blieb, doch die begrenzten Aktionsmöglichkeiten des Ausschusses an.

Auch in Finanzfragen versuchte die Bundesregierung, die Gestaltungsräume des Bundestages einzuschränken. Nach Art. 113 GG bedurften Beschlüsse des Bundestages, die die Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen und neue Ausgaben in sich schließen würden, der Zustimmung der Bundesregierung; ein analoger Artikel (§ 96) wurde auch in die Geschäftsordnung des Bundestages übernommen. Insbesondere Finanzminister Schäffer<sup>43</sup> setzte darauf, auf diese Weise das Ausgabengebahnen des Parlaments steuern und einschränken zu können. Allerdings wehrten sich nicht nur die Oppositionsparteien gegen dieses Ansinnen und verwiesen auf die uneingeschränkte Gesetzgebungsbefugnis des Bundestages. Tatsächlich konnte die Bundesregierung einen Widerspruch gegen ausgabenwirksame Gesetze de facto nicht durchsetzen; die steten Mahnungen Schäffers hinsichtlich des begrenzten Finanzspielraums der Bundesregierung waren zwar eine eindrucksvolle und teils erfolgreiche Drohkulisse, die die Koalitionsfraktionen zu Ausgabendisziplin drängte, doch gegen vom Bundestag beschlossene ausgabenwirksame Gesetze hat die Regierung keinen Einspruch erhoben. Nach einer erfolgreichen Klage der SPD-Fraktion vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den entsprechenden Paragraphen der Geschäftsordnung des Bundestages<sup>44</sup> war dann auch diese Drohung stumpf geworden.

Ein letztes Wort im Gesetzgebungsverfahren hatte der Bundesrat. Auch die Länderkammer hatte eine größere Zahl von Ausschüssen eingesetzt, um so die ihr überwiesenen Vorlagen beraten zu können. Dieses bis ins Detail gehende Mitwirken an der Gesetzgebung stieß bei Bundesregierung wie Bundestag auf deutliche Kritik<sup>45</sup>. Die Schaffung eines solchen „zweiten Parlaments“ wurde nicht nur als Konkurrenz gesehen, sondern schien auch der eigentlichen Aufgabe des Bundesrates, nämlich der Sicherung der Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung, nicht zu entsprechen. Insbesondere stand dessen Detailakribie der Forderung nach Art. 76 II GG entgegen, daß er innerhalb von drei Wochen zu einem ihm von der Bundesregierung zugeleiteten Gesetzentwurf Stellung nehmen mußte. Das Ansinnen des Bundesrates, diese Beratungsfrist zu verlängern, lehnte die Bundesregierung regelmäßig ab, um so den Zeitdruck aufrechtzuerhalten. Allerdings fand der Kanzler im Einzelfall Wege, um entsprechende Vorlagen noch

<sup>43</sup> Vgl. *Christoph Henzler*, Fritz Schäffer 1945–1967 (München 1994) 318–333.

<sup>44</sup> Vgl. BVerfGE 1, 144–162.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu *Eilika Wunder*, Hessen im Bundesrat. Zum föderalistischen Selbstverständnis der hessischen Landesregierung 1949–1955 (Wiesbaden 2000) 43–46.

vor Verabschiedung im Kabinett dem Bundesrat zu übermitteln und ihn so in die Lage zu versetzen, seine Ausschußberatungen und die Beschlußfassung der Länderkabinette dann innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Drei-Wochen-Frist abzuschließen. Gerade bei umfangreichen Gesetzesmaterialien oder politisch brisanten Vorhaben war ein solches Vorgehen unumgänglich.

Die Einflußmöglichkeiten der Länderkammer lagen vor allem im sogenannten ersten Durchgang, wenn die Bundesregierung die entsprechende Kabinettsvorlage zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme übersandte und anschließend dessen Abänderungsvorschläge zusammen mit ihrem Gesetzentwurf im Bundestag in erster Lesung einbrachte. In diesem ersten Durchgang konnte die Länderkammer ihre Ansichten, Interessen, Bedenken und Modifikationen artikulieren, die dann in die Beratungen des Bundestages und seine Ausschüsse einfließen. Im allgemeinen beriet der Bundesrat die ihm übersandte Kabinettsvorlage gründlich sowohl in seinem Plenum als auch in seinen Ausschüssen und formulierte detaillierte Abänderungsvorschläge. Der Bundestag konnte dann einschätzen, unter welchen Prämissen die Länderkammer später einem von ihm in dritter Lesung verabschiedeten Gesetzentwurf zustimmen würde bzw. wo entscheidende Hindernisse lagen, und konnte seine eigenen Beratungen hieran ausrichten. Wurden die Einwendungen der Länderkammer nicht hinreichend berücksichtigt, konnte sie im sogenannten zweiten Durchgang, also nach der Verabschiedung im Bundestag und der Zuleitung des so beschlossenen Gesetzes an den Bundesrat, Einspruch erheben oder – bei zustimmungspflichtigen Gesetzen – über ein Vermittlungsverfahren noch Modifikationen in ihrem Sinne durchsetzen. Angesichts dieses Beratungs-procedere geschah ein solcher Widerspruch eher selten und vor allem dann, wenn Länderinteressen betroffen waren. In der ersten Legislaturperiode wurde bei 545 im Bundestag verabschiedeten Gesetzen in 75 Fällen der Vermittlungsausschuß angerufen, in den folgenden Legislaturperioden<sup>46</sup> verringerte sich dies sogar noch.

Von Anfang an war die parteienmäßige Politisierung des Bundesrates groß. Gewiß verstand er sich auch und in erster Linie als Vertreter der Bundesländer; in finanziellen Fragen oder in Kompetenzangelegenheiten war es das überragende Anliegen aller Landesregierungen, die gemeinsamen Interessen gegenüber dem Bund zu wahren, oder aber die Konfliktlinie verlief – wie beim Finanzausgleich – zwischen finanziell starken und schwachen Bundesländern. Dennoch zeigte sich sehr schnell, daß sowohl die Regierungsparteien als auch die Opposition im Bundestag versuchten, die ihnen politisch nahestehenden Landesregierungen auf ihre Seite zu ziehen und sie für ihre Anliegen einzuspannen. Insbesondere für die Sozialdemokraten war die Versuchung groß, in der Länderkammer durch SPD-geführte Landesregierungen ihre politischen Vorstellungen zur Geltung bringen zu können. In vielen Fällen konnte die größte Oppositionspartei auf diese Weise Mißerfolge im Parlament wettmachen und Gesetzgebungsvorhaben in ihrem

<sup>46</sup> So die Angaben in *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999 (Baden-Baden 1999) 2450. Die Zahlen für die 2. WP sind 507/65, für die 3. WP 424/49, für die 4. WP 427/39 und für die 5. WP 453/39; ebd.

Sinne beeinflussen. Vor allem Hessen und Hamburg erwiesen sich im Bundesrat als wichtige Bündnispartner der SPD-Fraktion. In dem Maße jedoch, in dem das Koalitionsmuster in den Ländern sich demjenigen auf Bundesebene anpaßte, die Bundesregierung somit im Bundesrat auf eine Stimmenmehrheit der unionsgeführten Landesregierungen setzen konnte, verringerten sich die Chancen der Opposition, über die Länderkammer im skizzierten Sinne Einfluß zu nehmen.

Das andere Hilfsmittel der Opposition wurde das Bundesverfassungsgericht. Aus den schon bald nach seiner Konstituierung ausbrechenden heftigen Auseinandersetzungen um seinen Status<sup>47</sup> war es als Sieger hervorgegangen, so daß seine starke und autonome Stellung im Regierungssystem der Bundesrepublik und seine Möglichkeiten, Regierungshandeln zu kontrollieren, nicht mehr zurückgenommen werden konnten. Versuche, über die Wahl der Verfassungsrichter<sup>48</sup> eine für die eigenen politischen Vorhaben günstige Zusammensetzung des Richterkollegiums zu erreichen, schlugen fehl. Zwar waren der Bundestag (durch einen Wahlmännerausschuß) sowie der Bundesrat die entsprechenden Wahlorgane, doch machte ein hohes Quorum (Zwei-Drittel-Mehrheit) es notwendig, sich im Vorfeld auf ein Personaltableau zu verständigen, das weder Regierungs- noch Oppositionsparteien benachteiligte. Zudem zeigten sich alle Verfassungsrichter wenig geneigt, im Sinne „ihrer“ Wähler zu agieren.

Dennoch wurde die Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik zu einem erheblichen Teil von den Impulsen der politischen Opposition geprägt, war für sie doch die Versuchung groß, in Fällen, in denen sie ihre politischen Rechte durch Bundestagsmehrheit oder Bundesregierung beeinträchtigt sah, die Karlsruher Richter anzurufen. Dies konnte wenig spektakuläre Bereiche betreffen wie ein Urteilsspruch gegen eine von der Koalitionsmehrheit beschlossene Beschränkung der Redezeit in Plenardebatten<sup>49</sup> oder die bereits erwähnte Klage gegen den Finanzvorbehalt der Bundesregierung in § 96 der Geschäftsordnung des Bundestages. Dies bezog sich aber auch auf markante Fälle wie die Organklage der SPD-Fraktion gegen das Petersberger Abkommen 1949 und den Kehler Hafenvertrag 1951<sup>50</sup>, in denen sie der Bundesregierung zur Last legte, die Ratifikation dieser Verträge durch den Bundestag versäumt und damit die Rechte des Parlaments übergangen zu haben. Dies betraf schließlich spektakuläre Verfahren wie die Normenkontrollanträge gegen den EVG-Vertrag 1952 und gegen das Saar-Abkommen 1955<sup>51</sup>. Auch das Parteienrecht – Parteiengesetz und Parteienfinanzierung – wurde in zentralen Punkten durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts bestimmt.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu *Heinz Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland (Tübingen 1968) 254–334.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu ebd. 206–253.

<sup>49</sup> Vgl. BVerfGE 10, 4. Vgl. hierzu *Klaus Stüwe*, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht (Baden-Baden 1997) 259–265.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu ebd. 212–218.

<sup>51</sup> Vgl. ebd. 219–224 und 234–244.

Die hier skizzierte Konstellation bezieht sich vor allem auf die 1950er Jahre. Bereits in der dritten Legislaturperiode, als die Unionsparteien die absolute Mehrheit der Wählerstimmen wie der Bundestagsmandate gewannen und zusammen mit der Deutschen Partei über eine breite parlamentarische Mehrheit verfügten, mehrten sich Dissonanzen und Spannungen im Regierungslager. Die Autorität des Kanzlers, durch Präsidentschaftskrise und Fernsehstreit geschwächt, schwand bedenklich, sein fester Griff auf Fraktion wie Parlament begann, sich zu lockern. Zudem meldeten sich Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen und Interessen lautstärker als zuvor zu Wort, was die Konsensfindung erschwerte. Die wechselvolle Geschichte des „Sozialpakets“, in dem die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, eine Krankenversicherungs- und eine Kindergeldreform kunstvoll zusammenengeschnürt worden waren, mag für diese neue Situation stehen; der heftige parlamentarische Streit um die Ausgestaltung dieses Vorhabens durchzog die gesamten 1960er Jahre<sup>52</sup>, ohne daß ein Abschluß der Reformen gelang.

Die Koalition mit der FDP ab 1961 erwies sich als höchst konfliktreich; die Klagen über mangelnde Führung, fehlende Initiative und Konzeptionslosigkeit der Bundesregierung waren selbst in den Koalitionsfraktionen immer deutlicher zu hören. Die Profilierungsbemühungen des selbstbewußten kleineren Partners taten ein übriges, um Sand in das Getriebe der gemeinsamen Parlamentsarbeit zu streuen. Angesichts abnehmender wirtschaftlicher Wachstumsraten und schrumpfender Steuereinnahmen waren es vor allem Haushaltsprobleme, die immer wieder zu Differenzen um den wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs führten. Die bisherigen Mechanismen der Konsensfindung funktionierten nicht mehr so reibungslos wie bisher, die Profilierungsbemühungen einiger CDU-Politiker um die Kanzlernachfolge brachten Unruhe in die Fraktion, und auch die politischen Vorstellungen zwischen älteren Fraktionsmitgliedern und parlamentarischen Neulingen differierten in wichtigen Punkten, so daß es für den Fraktionsvorsitzenden schwer war, eine einheitliche Linie herzustellen. Selbst ein politisch gewandter und energischer Koordinator wie Rainer Barzel<sup>53</sup> konnte hier nur bedingt gegensteuern.

Der Schulterschluß in den eigenen Reihen war auch deshalb so schwierig, weil die politische Abgrenzung zur SPD löchriger wurde. Deren „Gemeinsamkeits“-Kurs stellte bisher gewohnte parlamentarische Scheidelinien in Frage. In innen- und sozialpolitischen Fragen pragmatischer als zuvor und bemüht, in das Wählerreservoir der bürgerlichen Parteien vorzustoßen, in der Außen- und Sicherheitspolitik sich ebenfalls dem Regierungskurs annähernd, bot sie immer weniger einen Gegenpart, der den Verbund des Koalitionslagers sicherstellte. Die parlamentarischen Verhältnisse waren unübersichtlicher geworden.

Allerdings gelang es dem Bundestag nicht, hierdurch größere politische Eigenständigkeit zu gewinnen. Trotz der Agonie von Adenauers Kanzlerschaft, trotz

<sup>52</sup> Vgl. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961–1966, bearb. v. *Corinna Franz* (Düsseldorf 2003) Einleitung 41–43.

<sup>53</sup> Vgl. zum Führungsstil Barzels ebd. 32–35.

dessen Ansehensverlust in der „Spiegel“-Affäre, trotz der Festlegung auf ein Rücktrittsdatum zur Mitte der Legislaturperiode vermochte das Parlament am Rheinufer nicht, sich einen erweiterten Gestaltungsspielraum zu erkämpfen, und fand zu keinem markanteren Profil. Auch in der Kanzlerschaft Erhards änderte sich dies nicht, obwohl der personelle Wechsel im Palais Schaumburg auch im benachbarten Bundeshaus als Chance für einen politischen Neuanfang angesehen worden war. Klagen über mangelnde Unterrichtung und fehlende Konsultation durch die neue Bundesregierung, der sich verhärtende Konflikt zwischen sozialpolitischen Wünschen und fiskalpolitischen Zwängen und nicht zuletzt erneute Stellungskämpfe der potentiellen Nachfolger des neuen Regierungschefs, der es an Führungsqualitäten fehlen ließ, lähmten den Bundestag nach innen wie nach außen. Erst während der Großen Koalition, nun angeführt von dem Fraktionsvorsitzendenduo Rainer Barzel und Helmut Schmidt, konnte er sich deutlicher als eigenständiger Akteur hervortun.

Fragt man nun nach Rolle und Aktionsradius des Parlaments in der westdeutschen Kanzlerdemokratie, so fällt der Scheinwerferkegel zunächst einmal stärker auf den Regierungschef als auf den Bundestag. Bedingt durch das Grundgesetz, geprägt aber auch durch seine Amtsführung, war es Adenauer gelungen, die Kanzlerstellung zur gewichtigen und maßgebenden Machtposition im bundesrepublikanischen Regierungssystem in den 50er Jahren auszubauen. Im Kabinett hatte er sich als entscheidender Dirigent der Regierungspolitik etablieren können, mit dem Bundeskanzleramt stand ihm eine effiziente Koordinierungs- und Kontrollinstanz zur Verfügung, und auch die Regierungsfaktionen im Bundestag waren ihm alles in allem eine verlässliche Stütze. Der Kanzler, Personifizierung einer erfolgreichen Regierungspolitik, engagierter Parteistrategie und Wahlkämpfer sowie Garant der wachsenden Souveränität und internationalen Anerkennung des westdeutschen Staates, war der Angelpunkt des bundesrepublikanischen Regierungssystems.

Das Parlament stand in seinem Schatten; durch die enge Bindung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen und die – rhetorisch wie sachlich – scharfe Abgrenzung zur Opposition konnte es nur bedingt politische Eigenständigkeit gewinnen. Auch wenn Formen und Ausmaß der parlamentarischen Kooperation über Parteigrenzen hinweg größer waren als zunächst sichtbar – nach außen dominierte der Antagonismus. Der Opposition, also der SPD, stand kein wirklich scharfes Instrumentarium zur Seite, mit dem sie sich zum parlamentarischen Widerpart der Regierung und der sie stützenden Fraktionen hätte aufschwingen können; allerdings hat sie ihre Funktion, die Regierung zu kontrollieren, mit den ihr zu Gebote stehenden parlamentarischen Möglichkeiten durchaus genutzt, wobei im Einzelfall Bundesrat und Bundesverfassungsgericht mit zu Hilfe genommen wurden. Dennoch blieb der starke Kanzler das entscheidende Signum der 50er Jahre.

Gegen Ende dieses Jahrzehnts veränderten sich jedoch die Bauformen der Kanzlerdemokratie. Die Position des Regierungschefs verlor an Stärke, die Koalitionsfraktionen waren weniger eindeutig Stützen des Regierungskurses, zudem

mangelte es ihnen deutlicher als zuvor an innerer Geschlossenheit, und auch das Parlament als Ganzes gewann neues Selbstbewußtsein. Erste Überlegungen<sup>54</sup>, die Außensicht des Bundestages und sein Ansehen in der Bevölkerung zu verbessern, die Plenarsitzungen interessanter und abwechslungsreicher zu gestalten, der Opposition größere Darstellungs- und Einflußchancen zuzugestehen und so den Parlamentarismus zu beleben, führten zu mehreren Änderungen des parlamentarischen *Procedere*. Vor allem gegen Ende der 60er Jahre verdichtete sich dies zu einer Fülle parlamentarischer Initiativen, mit denen die Rolle des Bundestages in der westdeutschen Verfassungsordnung neu vermessen werden sollte. Auch wenn die Reformen nur auf graduellen Wandel angelegt waren, stellten sie doch das neue Selbstverständnis des Parlaments als politischem Akteur im bundesdeutschen Regierungssystem heraus.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu *Uwe Thaysen*, *Parlamentsreform in Theorie und Praxis* (Opladen 1972), sowie *Heinrich Oberreuter* (Hrsg.), *Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien* (Passau 1981).



*Heinrich Oberreuter*

## Mehr Demokratie wagen?

### Parlamentskritik und Parlamentsreformen in den 60er und 70er Jahren

„Mehr Demokratie wagen“ zu wollen, war der Leitsatz der Regierungserklärung Willy Brandts 1969<sup>1</sup>. Der erste sozialdemokratische Kanzler der Bundesrepublik verstand, wie er kurz zuvor in einem Aufsatz dargelegt hatte, Demokratie als „ein Prinzip, das alles gesellschaftliche Sein der Menschen beeinflussen und durchdringen muß“<sup>2</sup>. Welch problematisches demokratietheoretisches Geläuf er damit betreten hatte<sup>3</sup>, kann Brandt nicht gänzlich bewußt gewesen sein. Tatsächlich meinte er auch nur mehr Mitbestimmung und Mitverantwortung der Bürger und hatte sich nur dem damals üblichen unpräzisen Begriffsgebrauch angepaßt. Auch mit dem zweiten Schlüsselbegriff „Reform“ – der meist gebrauchte in dieser Regierungserklärung<sup>4</sup> – sollte der Anschein einer Neugründung<sup>5</sup> der Republik erzeugt werden. Brandt verstand aber darunter nur Verbesserungen, nicht grundlegende Veränderungen, also alles andere als einen Umsturz.

Seit 1968 hatte speziell im Kontext der Notstandsgesetzgebung<sup>6</sup> der Geist der außerparlamentarischen Opposition die Stufen des Bundeshauses umspült wie das Rheinhochwasser. Kritik von außen, lang dauernde interne Diskussionen und vor allem die offene Machtfrage am Ende der Großen Koalition und kurz vor den Wahlen, welche die Frage nach ihrem parteipolitischen Nutzen neutralisierte, ermöglichten 1969 endlich eine umfassendere Parlamentsreform<sup>7</sup>, die korrigierende

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, Sten.Ber., 6. Wahlp., 5. Sitzung vom 28. 10. 1969, 20–34.

<sup>2</sup> Willy Brandt, *Die Alternative*, in: *Die Neue Gesellschaft* 16 (Sonderheft vom 1. 5. 1969) 4.

<sup>3</sup> Vgl. neben anderen Wilhelm Hennis, *Demokratisierung: zur Problematik eines Begriffs* (Opladen 1972).

<sup>4</sup> Wolfgang Bergsdorf, *Herrschaft und Sprache* (Pfullingen 1983) 231 ff.

<sup>5</sup> Wolfgang Jäger, *Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1974*, in: Karl-Dietrich Bracher, Wolfgang Jäger, Werner Link, *Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 5/I, Stuttgart, Mannheim 1986) 15 ff.

<sup>6</sup> Heinrich Oberreuter, *Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat* (München 1978) bes. 218 ff.

<sup>7</sup> Dazu: Hans Maier, Heinz Rausch, Emil Hübner, Heinrich Oberreuter, *Parlament und Parlamentsreform. Zum Selbstverständnis des fünften Deutschen Bundestages*, Bonn 1969 (München 1979); Uwe Thaysen, *Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionel-*

Verbesserungen mit sich brachte, aber keine grundlegenden Veränderungen. In seiner Reaktion auf die radikale Systemkritik lag der Bundestag auf der gleichen Linie wie die Regierung und die Gesellschaft insgesamt: Die Revolte blieb draußen vor der Tür. Es bestanden zwei Diskursgemeinschaften, die wenig miteinander gemein haben konnten. Denn die außerparlamentarische Opposition (APO) erstrebte keinen Dialog mit dem Parlament, sondern dessen Überwindung. Anders war dies in den 80er Jahren, als die „Antiparteien-Partei“ der Grünen mitten im Parlament saß. Deren Zähmung ist dann ein Produkt der 90er Jahre gewesen – ein Nachweis für die Integrationskraft des parlamentarischen Systems.

Auf diesem Hintergrund sollen Kritik (I), Praxis (II) und Reformbilanz des Bundestages (III) in den 60er und 70er Jahren untersucht werden.

## I. Kritik

Die meiste Kritik am Parlamentarismus war damals wie heute nicht gleichermaßen differenziert wie die parlamentarische Wirklichkeit. Sie lebte aus historischen Mißverständnissen, Fiktionen, Stilisierungen und Idealisierungen. Durchaus auf Rousseaus Schultern stehend, pflegte sie Vorbehalte gegen das Prinzip der Repräsentation und gegen den Pluralismus. Insoweit hing sie partiell identitätsdemokratischen oder jakobinischen Vorstellungen an. Drei Richtungen lassen sich unterscheiden:

1) Immerhin haben sich als Antwort auf die Herausforderungen der Systemkritik in dieser Periode auch die „kritischen Freunde“<sup>8</sup> des Parlaments formiert. Sie unterzogen diese Institution reformorientierter funktionaler Analyse, wobei ihre Diskussionsbeiträge vor allem die fachwissenschaftliche Öffentlichkeit und die nicht allzu große Gruppe der an Reformen interessierten Parlamentarier erreich-

ten Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag (Opladen 1972); *Michael Hereth*, Die Reform des Deutschen Bundestages (Opladen 1971). Zu Funktions- und Reformproblemen des Bundestages verfaßten einige Parlamentarier wichtige Beiträge: *Hans Apel*, Der deutsche Parlamentarismus (Reinbek bei Hamburg 1968); *Ulrich Lohmar*, Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit (Stuttgart 1975); *Friedrich Schäfer*, Der Bundestag. Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise. Verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform (Köln, Opladen 1967). Vgl. auch die Beiträge in *Emil Hübner*, *Heinrich Oberreuter*, *Heinz Rausch* (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen (München 1969) sowie *Winfried Steffani* (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz (Opladen 1971) und *Heinz Rausch*, Parlamentsreform – Tendenzen und Richtungen, in: *ZfP* 14 (1967) 259ff; *Emil Hübner*, Die Beziehungen von Bundestag und Bundesregierung im Selbstverständnis der Abgeordneten des V. Deutschen Bundestages (München 1980). Eine präzise, knapp umrissene Gesamtschau bietet *Ulrich Scheuner*, Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes, in: *Gerhard A. Ritter* (Hrsg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland (Düsseldorf 1974) 421–441.

<sup>8</sup> *Walter Euchner*, Zur Lage des Parlamentarismus, in: *Gert Schäfer*, *Carl Nedelmann*, Der CDU-Staat (München 1967) 69. Vgl. auch *Thaysen*, Parlamentsreform (wie Anm. 7) 59.

ten<sup>9</sup>. Ihre Forderungen und Ansätze fanden ihre Zusammenfassung in jenem multidimensionalen Optimierungsmodell, welches Winfried Steffani Anfang der 70er Jahre entwickelt hatte<sup>10</sup>. Postuliert wurde zum einen die verstärkte Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktionen, deren Vernachlässigung trotz frühzeitiger Warnungen mit einer sektoralen Legitimitätskrise quittiert werden mußte, zum anderen der Ausbau der technisch-wissenschaftlichen Infrastruktur<sup>11</sup>, um das Parlament im raschen Wandel von Quantität, Qualität und Komplexität der sich ihm stellenden Aufgaben wettbewerbs- und steuerungsfähig zu halten. Zunehmend wurde als dritte Aufgabe auch die Angleichung von Strukturen und Verfahren an den Typus des parlamentarischen Regierungssystems bewußt. Diese funktionale Kritik geht auch normativ von diesem Typus aus und orientiert Reformen an der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit in der Zukunft.

2) Der modernitätsskeptische Zweig der Kritik ist geradezu durch seine Perzeptionsverweigerung der Strukturprinzipien des parlamentarischen Regierungssystems charakterisiert. Parlamentarische Parteiregierung, Gewaltenfusionierung und checks and balances, Partei- und Fraktionsbindungen des Abgeordneten, Arbeitsteilung und Spezialisierung, Ausdifferenzierung der Willensbildung und vor allen Dingen der Einfluß gesellschaftlicher Interessen gelten ihm als Verfallsphänomene. Wo sich Substanz und Funktion gewandelt haben, wird ohne genauere empirische Analyse Substanzentleerung und Funktionsverlust konstatiert. Ernst Fraenkel hat frühzeitig diese landläufige Kritik als das Kritikbedürftigste am Bonner Parlamentarismus bezeichnet: „Sie ist reaktionär und schizophran. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zu der Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole befolgt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht.“<sup>12</sup>

Das Verfallsparadigma wurde bekanntlich frühzeitig von Carl Schmitt formuliert<sup>13</sup>. Sich besonders auf französische Theoretiker aus dem Vormärz berufend, definiert Schmitt Diskussion und Öffentlichkeit als die geistigen Grundlagen des Parlamentarismus. Gemeint ist damit die Suche nach Wahrheit in öffentlicher Diskussion durch parteipolitisch und interessenspezifisch nicht gebundene Abgeord-

<sup>9</sup> Ein Zentrum war und ist die 1970 gegründete Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen mit der von ihr herausgegebenen Zeitschrift, die für die politische und wissenschaftliche Orientierung unerlässlich geworden ist.

<sup>10</sup> Winfried Steffani, *Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation*, in: *ders.* (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz* (Opladen 1973) 17–47.

<sup>11</sup> Helmut Quaritsch, *Die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, in: *Festschrift für Ernst Forsthoef* (München 1972) 303–324.

<sup>12</sup> Ernst Fraenkel, *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, in: *ders.*, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (Stuttgart u. a. [erstmalig] 1964) 56.

<sup>13</sup> Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (Berlin [erstmalig] 1923, 1969).

nete. Daran läßt er die Wirklichkeit des modernen Parlamentarismus in der Massendemokratie scheitern. Kompromisse lehnt er als Widerspruch zu dessen Wesen ab. Carl Schmitt hatte mit diesen Thesen der rechten Parlamentarismus- und Pluralismuskritik in Weimar ihre Argumente geliefert. Unter ausdrücklicher Berufung auf diese Thesen<sup>14</sup> und in deutlicher Anlehnung an sie soufflierte in den 60er Jahren Jürgen Habermas der neuen Linken ihre kritischen Stichworte, so vergrößert sie dort auch aufgenommen worden sein mochten. Auch Habermas geht es um Wahrheit und Vernunft, die sich in einem ständigen diskursiven Prozeß zum allgemeinen Konsens formen sollten, um Herrschaft in Vernunft aufzuheben. Abweichungen von diesem Idealbild fänden ihren Grund in der antagonistischen Struktur der bürgerlichen Gesellschaft. Wenn im parlamentarischen Prozeß nicht Wahrheit gesucht, sondern Interessen ausgehandelt und Kompromisse gebildet werden, dann gilt dies als Abirrung vom „ursprünglichen“ und „eigentlichen“ Parlamentarismus. Zusätzlich hat Habermas das Parlament aus der Einheit und Kontinuität der politischen Kommunikation verabschiedet und sah die kritische Funktion seiner Publizität zu einer demonstrativen herabgesunken. Als Beleg dafür diente ihm nicht zuletzt auch die Leibholzsche Parteienstaatslehre<sup>15</sup> – eine höchst anfechtbare Doktrin, die als empirischer Nachweis für weitreichende Thesen gänzlich untauglich ist.

Pluralistische Demokratie beruht weder auf der Homogenität der Interessen, noch kann sie sich prozedural als Modus der Wahrheitssuche definieren. Auch der modernen offenen Gesellschaft sind solche Annahmen fremd. Schmitt wie Habermas verurteilen durch ihre normativen Postulate den modernen Parlamentarismus zum Scheitern, ganz abgesehen davon, daß auch ihr Leitbild historisch nie Realität, sondern immer nur Theorie oder literarische Fiktion gewesen ist. Vernunft und Wahrheit stehen bei beiden im Mittelpunkt, wenn für Carl Schmitt ohne Unabhängigkeit von Parteien und Interessen Diskussion nicht wahr und infolgedessen Öffentlichkeit nicht vernünftig sein kann<sup>16</sup>, und wenn Habermas dementsprechend „das deliberierende Parlament als Mitte“ politischer Kommunikation postuliert<sup>17</sup>. Die Krise des modernen Parlamentarismus wird zu einem unentrinnbaren Dauerzustand, da seine Wesensbestimmung ja gerade darin liegt, Konflikt und Konsens der sozialen und politischen Interessen zu kanalisieren und ein Mindestmaß gesellschaftlicher Integration zu bewirken. Wenn allerdings für die politisch-parlamentarische Kommunikation das kritische Prinzip geradezu normativ überhöht, Integration dagegen gezeißelt wird, gibt unter der Hand eine moderne Aufgabenerfüllung unvermittelt Anlaß zur Fundamentalkritik. Inwiefern Integration a priori des kritischen Prinzips enträt und inwieweit moderne, hochdifferenzierte und großräumige Gesellschaften ohne Integrationsprozesse

<sup>14</sup> Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Neuwied, Berlin 21965) 94. Ausführlich Hartmuth Becker, *Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas* (Berlin 22003) bes. 149 ff.

<sup>15</sup> Gerhard Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie* (Karlsruhe 31967).

<sup>16</sup> Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (Berlin 1928) 319.

<sup>17</sup> Habermas, *Strukturwandel* (wie Anm. 14) 225.

überlebensfähig wären, bleiben ungestellte und unbeantwortete Fragen. Allerdings ist in einem homogenitätsbestimmten Gesellschaftsmodell Integration a priori kein Thema, da sie vorausgesetzt wird.

Auf die Herkunft dieses wirkmächtigen Idealbildes aus frühliberalen, vor allem französischen Parlamentarismuskonzepten samt deren Ablehnung von Parteien und Interessenvertretung ist vielfach aufmerksam gemacht worden<sup>18</sup>. Tatsächlich aber sind Parlamente stets auch Arenen für Politik- und Interessenpluralismus gewesen. Selbst Edmund Burke hat in seiner berühmten Rede an die Wähler von Bristol am 3. November 1774 nicht nur die Gewissensfreiheit der Abgeordneten, sondern auch die vielschichtigen Interessen beschworen, die erwogen und ausgeglichen werden müssen<sup>19</sup>.

3) Die radikale Systemkritik ging über die von Carl Schmitt und Jürgen Habermas begründeten Legitimitätszweifel gegenüber einem Parlamentarismus, der seine geistigen Grundlagen und seine moralische Wahrheit verloren habe, hinaus. Sie erstrebte nichts weniger als seine Überwindung. Aber in nuce hatten beide Autoren das kritische Arsenal der außerparlamentarischen Opposition bereitgestellt. Johannes Agnoli, der es zugespitzt und popularisiert hat<sup>20</sup>, stand theoretisch und methodisch auf beider Schultern. Er teilte auch ihre empirischen und historischen Defizite, auf deren Grundlage sich parlamentarischer Funktionswandel als Funktionsverlust ausweisen ließ, während dieser Wandel doch tatsächlich einen erheblichen Funktionsgewinn darstellte. Allein solche Empirieferne kann die These begründen, das parlamentarische Regierungssystem entstamme einer bestimmten historischen und gesellschaftlichen Epoche und diene entweder der Erhaltung überholter Verhältnisse oder sei mit diesen zum Untergang verurteilt. Dieses System wird dabei – begrifflich unhaltbar – mit dem konstitutionellen Parlamentarismus und seinen dualistischen Grundannahmen identifiziert. Demgemäß werden Parlament und Regierung wieder auseinandergerückt, um die Basis für die Behauptung zu gewinnen, das Parlament legitimiere nur noch die Herrschaft außerparlamentarischer Oligarchien, zu denen ganz unbefangen auch die parlamentarische Regierung gerechnet wird. Agnoli beklagt den Untergang der klassischen parlamentarischen Demokratie und die Überwindung der klassischen parlamentarischen Qualität des frühen bürgerlichen Staates, die von der politischen wie legislatorischen Vormacht des Parlaments gegenüber der Exekutive gekennzeichnet gewesen seien<sup>21</sup>. Tatsächlich gibt es dafür aber keine historische Entsprechung. Auch der

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Gerhard A. Ritter*, *Der Antiparlamentarismus und Antipluralismus der Rechts- und Linksradikalen*, in: *Der Überdruß an der Demokratie* (Köln 1970) 43–91; *ders.*, *Direkte Demokratie und Rätewesen in Geschichte und Theorie*, in: *Erwin K. Scheuch* (Hrsg.), *Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft* (Köln 1968) 188–216; *Wolfgang Jäger*, *Öffentlichkeit und Parlamentarismus. Eine Kritik an Jürgen Habermas* (Stuttgart u. a. 1973). Vgl. aber auch *Kurt Lenk*, *Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?* (Stuttgart u. a. 1972).

<sup>19</sup> *Edmund Burke*, *The Works. A New Edition*, Bd. 3 (London 1808) 21.

<sup>20</sup> *Johannes Agnoli*, *Peter Brückner*, *Die Transformation der Demokratie* (Frankfurt a.M. 1968).

<sup>21</sup> *Johannes Agnoli*, *Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition*, in: *Neue Kritik* 47 (1968) 24 ff.

Rekonstruktionsversuch eines Modells politischer Kommunikation ohne Vermittlungsprozesse leidet empirische Not. Sein Vorbild findet sich höchstens im bürgerlich-plutokratischen Parlamentarismus, als vielleicht ein Dutzend gebildeter und vermögender Bürger als Nominierungs- und Wahlkörperschaft für ihren Vertreter zusammentrafen und Repräsentation und Teilhabe an der Herrschaft praktisch in eins fielen<sup>22</sup>. Herrschaft war ohnehin der Scheidebegriff der Auseinandersetzung. Denn Legitimation von Herrschaft kann nur als Dekadenz verurteilen, wer Herrschaft an sich ablehnt und Demokratie als Selbstherrschaft des Volkes im Wortsinn, aber nicht als legitime, verantwortliche und rechtsstaatlich eingeeengte Herrschaftsordnung begreift. Dieser Stoß richtete sich schlechthin gegen die repräsentative Demokratie, die durch eine plebiszitäre ersetzt werden sollte.

Im Rahmen seiner kritisch konstatierten Dekadenz nahm das Parlament nach Agnoli<sup>23</sup> drei Aufgaben wahr: die „Konstitutionalisierung“ politischer Entscheidungen, die „friedlich-manipulative Integration“ und die „Veröffentlichung von Herrschaft“. Funktions- und Leistungsfähigkeit dabei wird ihm ausdrücklich bescheinigt, ja gigantisch übersteigert; denn darauf beruht die Verschwörungshypothese, nach der die Legitimationsmechanismen des Parlamentarismus dazu dienen, das Bewußtsein der Massen zu ungunsten ihrer objektiven und primären Interessen zu manipulieren. Der Parlamentarismus wäre demnach genau dort am leistungsfähigsten gewesen, wo empirisch orientierte funktionale Kritik bedenkliche Defizite seiner Legitimationsleistung geortet hatte: bei den Öffentlichkeitsfunktionen. In einen anderen, „bürgerlichen“ demokratietheoretischen Argumentationskontext übertragen, ergäbe sich im Ergebnis eine atemberaubend unkritische Funktionsbestätigung der repräsentativen Demokratie. Ganz nebenbei dokumentiert sich hier der verfassungshistorische Fortschritt. Der frühe Parlamentarismus und mit ihm das Volkssouveränitätsprinzip hätten nämlich in Deutschland seinerzeit ihren Kampf gewonnen, wäre ihnen die Konstitutionalisierung der Herrschaft gelungen und hätten sie deren Legitimität unter ihre Botmäßigkeit gebracht. Sobald aber Manipulation als Funktion eines jeden denkbaren modernen Herrschaftsprozesses angenommen wird, bleibt diese Einsicht verstellt.

Diese Manipulationsthese nährte sich aus dem marxistischen Grundwiderspruch von Kapital und Arbeit an der gesellschaftlichen Basis. Die „wahren Interessen“ lägen darin, ihn bewußt zu machen. Denn die Austragung von Sekundärkonflikten im parlamentarischen System diene nur der Verschleierung dieses Widerspruchs und wirke damit seiner Auflösung – mithin der fundamentalen Infragestellung des Systems und der Beseitigung von Herrschaft – entgegen<sup>24</sup>.

Als plebiszitäre systemüberwindende Alternative wurde das Rátesystem propagiert. Nach dem von Karl Marx beschriebenen Muster der Pariser Kommune<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Dazu *Hans Setzer*, Wahlsystem und Parteienentwicklung in England, Wege zur Demokratisierung der Institutionen 1832–1948 (Frankfurt a.M. 1973).

<sup>23</sup> *Agnoli, Brückner*, Die Transformation (wie Anm. 20) 62 ff.

<sup>24</sup> Ebd. 19 ff.

<sup>25</sup> *Karl Marx*, Der Bürgerkrieg in Frankreich, in: Marx-Engels Studienausgabe, Bd. 4 (Frankfurt a.M. 1966) 212 ff.

soll es in überschaubaren Basiseinheiten organisiert und durch lockere Föderation zusammengefaßt sein. Dadurch sollte die Identität von Regierenden und Regierten hergestellt und Selbstbestimmung durch ständige aktive politische Partizipation verwirklicht werden.

Kritikbedürftig sind bereits die demokratietheoretischen Prämissen. Bekanntlich setzt die Identitätsdemokratie die Homogenität der politischen und sozialen Interessen voraus. Die zur Erhaltung dieser Identität notwendige Vorwegbestimmung des Gemeinwohls schließt Meinungskonkurrenz und Interessenpluralität aus – nach Rousseau, auf den diese Theorie zurückgeht, überhaupt jede „dornenvolle Diskussion“<sup>26</sup> im Entscheidungsprozeß, in welchem es nicht mehr um bessere Lösungen, sondern um den Vollzug der Wahrheit geht. Aus dem Homogenitätspostulat entwickelt sich – wie u. a. Gerhard A. Ritter herausgearbeitet hat<sup>27</sup> – als zweite Voraussetzung konsequent „die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen“<sup>28</sup>. Dafür hatten auch damals die modernen Theoretiker (wie auch die Praktiker in den noch bestehenden sozialistischen Volksdemokratien) keine humaneren Mittel anzubieten als Erziehungsdiktatur, Gefängnis und Zwangsexilierung<sup>29</sup>. Ein „wahrer“ Volkswille wird uneingeschränkt souverän, sein Durchgriff auf das System, das er sich schafft, totalitär; denn die Identitätsannahme verleitet zur Theorie (aber nicht zur Praxis) der Herrschaftslosigkeit, mit der zugleich jede rechtsstaatliche Begrenzung der Macht dahinfällt.

Das Funktionieren eines auf solchen Voraussetzungen beruhenden Systems im Endstadium illustrierte André Gorz<sup>30</sup> am Beispiel einer Schuhfabrik, deren Arbeiter in freier kollektiver Selbstbestimmung über Produktion und Konsum befinden, z. B. darüber, ob „vier Paar Schuhe per Einwohner und Jahr, die schnell abgetragen sind, oder ein widerstandsfähiges Paar und zwei Paar, die sich schnell abnutzen“ zu produzieren seien. Ohne Zweifel marginalisierte die große Systemalternative das hohe Gut politischer Partizipation und negierte geradezu das Problem der Koordination und Steuerung hochkomplexer Gesellschaften. Jedes Rätssystem wäre daran gescheitert, ohne auch nur im entferntesten die Konkurrenz zur Leistungsfähigkeit des modernen Parlamentarismus aufnehmen zu können.

<sup>26</sup> Jean Jacques Rousseau, *Contrat Social*, Buch III, Kap. 4 und Buch II, Kap. 4.

<sup>27</sup> Vgl. Anm. 18.

<sup>28</sup> Schmitt, a. a. O. (wie Anm. 13) 14.

<sup>29</sup> „Ein Gespräch über die Zukunft“ mit Rudi Dutschke, Bernd Rabehl und Christian Semler, in: Kursbuch 14 (1968) 171. Die damalige Exilierung von Systemkritikern aus der Sowjetunion – Solschenizyn, Amalrik u. a. – oder auch aus der DDR – Wolf Biermann, Reiner Kunze – war gerade kein Beweis für Liberalisierung, sondern für ungebrochenen Totalitätsanspruch. In bezug auf die neue deutsche Linke sprach Erwin K. Scheuch, *Das Gesellschaftsbild der „Neuen Linken“*, in: ders. (Hrsg.), *Die Wiedertäufer* (wie Anm. 18) 120, von der „Endlösung‘ der Antiautoritären“.

<sup>30</sup> André Gorz, *Der schwierige Sozialismus* (Frankfurt a.M. 1968) 129. Kritisch dazu: Fritz Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung* (Konstanz 1970) bes. 54–65; vgl. u. a. auch Wilfried Gottschalch, *Parlamentarismus und Rätedemokratie* (Berlin 1968); Eric Ertl, *Alle Macht den Räten?* (Frankfurt a.M. 1968). Siehe dazu Udo Bernbach, *Ansatz zu einer Kritik des Rätessystems*, in: *Berliner Zeitschrift für Politologie* 4 (1968) 21 ff.

## II. Praxis: Funktionsgemäße Modernisierung

In der Praxis vollzog sich in den 60er Jahren eine modernisierende Anpassung des Selbstverständnisses und der Arbeitsstrukturen des Parlaments an die aktuellen Herausforderungen, welche die vielen und diffusen, systematisch nie gebündelten und sehr ins Detail gehenden Vorschläge zur Parlamentsreform hinter sich ließ. Diese Anpassung diente im wesentlichen einer Zielsetzung: die Funktionsfähigkeit des Parlaments bei seiner Beteiligung an der politischen Führung zu stärken. Daß die Staatsleitung Parlament und Regierung „zur gesamten Hand“ zur Verfügung stehe und daß der Bundestag mitregiere<sup>31</sup>, waren Einsichten, welche die staatsrechtliche Diskussion der systemkritischen voraus hatte.

1) Obgleich damalige Messungen des parlamentarischen Selbstverständnisses zu widersprüchlichen Befunden führten<sup>32</sup>, hatte sich, ausgehend von der schon im Parlamentarischen Rat vorhandenen Einsicht über die Abhängigkeit eines funktionsfähigen Parlaments von einem verantwortungswilligen Parteiensystem, sowie in Verarbeitung der Alltagserfahrungen der erfolgreichen ersten Legislaturperioden, eine praktische Verinnerlichung der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems vollzogen. In den 60er und 70er Jahren befand sich der Bundestag längst auf einem gefestigten Pfad zum Parteien-, Fraktions- und Koalitionsparlamentarismus.

Wenn die Verfassung institutionell der Regierung als einzige Legitimationsquelle das Vertrauen des Parlaments (d.h. der Parlamentsmehrheit) zuweist und ihre Verselbständigung im Sinne der obrigkeitsstaatlichen Tradition verhindert werden soll, dann müssen sich zwischen Mehrheitsfraktion(en) und Regierung Kommunikationsstrukturen und Interaktionsmuster dauerhaft etablieren, mit deren Hilfe die Übereinstimmung der politischen Zielvorstellungen ständig hergestellt und erhalten werden kann. Darauf beruht materiell die Legitimität der politischen Führung, aber auch das gerade in der 5. Wahlperiode (1965–69) gewachsene Selbstbewußtsein ihrer Fraktionen. Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik enthält gleichzeitig starke Elemente der Kanzler-, der Kabinetts- und der Mehrheitsdemokratie. So wie die Regierung parlamentarische Parteiregierung ist, so ist die Regierungspolitik Mehrheitspolitik. Daß Parteien sich für die Regierung, die sie bilden, verantwortlich fühlen, war in der Bundesrepublik eine wichtige Korrektur historischer Vorbelastungen, an denen zum Beispiel die Weimarer Republik nicht zuletzt gescheitert war.

<sup>31</sup> Ernst Friesenbahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in: VVDSt RL 16 (1958) 9–73, hier 38.

<sup>32</sup> Maier u. a., *Parlament* (wie Anm. 7) bes. 26 ff. Die Abgeordneten des 5. Bundestages waren mit dem „britischen“ (regierende Mehrheit vs. Opposition), dem „konstitutionellen“ (Parlament vs. Regierung) und einem Modell, welches die enge Bindung von Mehrheit und Regierung, aber auch beider Eigenständigkeit postulierte, konfrontiert werden. Dem „konstitutionellen“ Modell gaben nur 27,2% den Vorzug, 67,9% hielten es für das wirklichkeitsfremdeste und nur 24,1% glaubten, es entspreche am ehesten dem Selbstverständnis der Parlamentarier.



Doch dieser Gewinn hat seinen Preis: Bindungen und politische Abhängigkeiten sind permanent und gegenseitig. Regieren im Dauerkonflikt mit einer nicht fluktuierenden, sondern festgefügtten Mehrheit wird undenkbar. Dieser Mehrheit steht praktisch und verfassungspolitisch die Opposition mit einer eindeutigen alternativen Rollenzuweisung gegenüber. Zusätzlich formte die vom Grundgesetz unterstützte Rolle der Parteien als faktisch dominierende politische Aktionseinheiten das parlamentarische System der Bundesrepublik auf nationaler Ebene zu einem Zweigruppensystem mit relativ hoher Geschlossenheit, weil zum einen die politische Sozialisation des Abgeordneten durch die Einbindung in die Partei bestimmt wird und zum anderen die Fraktionen sich durchaus als parlamentarischer Arm ihrer Partei verstehen, wie prekär im einzelnen diese Beziehung sich auch gestalten mag. Die Systemkritik postulierte seinerzeit vehement das imperative Mandat<sup>33</sup>. Speziell in der Sozialdemokratie, noch mehr später bei den Grünen, gab es basisimperative Strömungen, die jedoch zurückgewiesen wurden. Sozialdemokratische Bundeskanzler hielten dem „Parteitagsstaat“<sup>34</sup> ihre Bindung an den Amtsgedanken, also an die Herrschaft als anvertrautes, zum Wohle aller Bürger zu gebrauchendes Amt, entgegen. Diese Differenzierung zwischen Amtsverständnis und Mitgliedschaftsinteresse bedeutet keine grundsätzliche Verweigerung der aus natürlichen Bindungen erwachsenden Solidarität und Loyalität. Sie begrenzt aber die Überwucherung der staatlichen Ämter und Institutionen durch rein parteipolitische Optionen. Innerhalb dieser Grenzen bleibt jedoch das Verhältnis von Partei, Abgeordneten und Fraktion auf Dauer gestellt.

Später, 1989, hat Karlsruhe zwar die Rechte des einzelnen Abgeordneten verteidigt, zugleich aber die Fraktion als politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages akzeptiert und verfochten<sup>35</sup>. Das Fraktionenparlament<sup>36</sup> war in den 60er Jahren bereits ausgeprägt. Dort entfaltet sich der einzelne Abgeordnete im wesentlichen im Rahmen eines arbeitsteilig organisierten Kollektivs. Zugleich stellt auch die Geschlossenheit als Basis der Aktionsfähigkeit nach innen wie nach außen ein hohes Gut dar, das in vielfältig mitbestimmten Kommunikationsprozessen hergestellt und gesichert werden muß. Zwischen Individuum und Gruppe kann Regieren zu erschöpfender Integrationsarbeit werden. Zugleich vermögen aktive Minderheiten unter den Auspizien innerparteilicher Integration auf die Regierungspolitik zumindest dadurch erheblichen Einfluß auszuüben, daß sie Entscheidungen verzögern, verwässern oder auch verhindern. Sobald die Einheit der Partei auf dem Spiel zu stehen scheint, können sie durchaus Berücksichtigungs-

<sup>33</sup> Dazu *Udo Bernbach*, Probleme des Parteienstaates. Der Fall Littmann, in: ZParl 3 (1979) 342–363 und *Carl Otto Lenz*, „Ist die Freiheit des Abgeordneten veraltet und historisch überholt?“, in: ZParl 4 (1970) 478–481.

<sup>34</sup> *Willy Brandt*, Was soll das Gerede vom Parteitagsstaat?, in: Vorwärts vom 13. 10. 1977, abgedruckt in: *Heino Kaack, Reinhold Roth* (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parteiensystems, Bd. 1 (Opladen 1980) 310–316.

<sup>35</sup> BVerfGE 80, 188–235.

<sup>36</sup> *Uwe Thaysen*, Parlamentarisches Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland (Opladen 1976) 69 ff.

zwänge schaffen, andererseits aber ebenso Konformitätsdruck unterliegen. Damit bleibt der Grundsatz innerparteilicher Demokratie auch im Fraktionenparlament erhalten – ein Argument gegen voreiligen Oligarchieverdacht. Gerade in der Zeit der Kanzlerschaft Ludwig Ehrhards, noch mehr in der Großen Koalition, fand die Richtlinienkompetenz des Kanzlers ihre Grenzen in dem, was der eigenen Mehrheit oder einer Koalition zugemutet werden konnte. Entscheidend für die Position des Kanzlers ist nicht die Grundgesetznorm, sondern seine Durchsetzungschance im eigenen Lager. Durch die Demokratisierungsdiskussion in der Gesellschaft erfuhr zugleich die Position artikulationsfreudiger Gruppierungen mit starkem Basisrückhalt Unterstützung, für welche die Erhaltung der Regierungsverantwortung und der Regierungsfähigkeit kein Argument allererster Bedeutung mehr zu sein schien, und die insoweit an die vormodernen Positionen der Parlamentskritik anknüpfte. Macht- und stabilitätspolitisch waren solche Erscheinungen unter der breiten Mehrheit der Großen Koalition allerdings belanglos.

2) Die Einnistung des Parlaments in die politische Führung ist von der Rechtswissenschaft frühzeitiger entdeckt worden als von der Politikwissenschaft. Die von Julius Hatschek ausgehende Diskussion kann hier nicht nachgezeichnet werden<sup>37</sup>. Ihre Einsichten hat Ulrich Scheuner schon in der Anfangsphase des Bonner Parlamentarismus dahingehend zusammengefaßt, daß das parlamentarische Regierungssystem gekennzeichnet sei durch die Selbständigkeit der Regierung *und* die Mitwirkung des Parlaments<sup>38</sup>. Der Boden war also längst bereitet, als Ernst Friesenhahn seine bereits zitierte berühmt gewordene Formel fand und hinzufügte, es sei notwendig und möglich zugleich, „dem Parlament stärkeren Einfluß auf die Führung der Regierungsgeschäfte einzuräumen“<sup>39</sup>. 1972 hat die Enquete-kommission Verfassungsreform Friesenhahns Thesen auch auf die Planung angewandt, wenn auch nur in ihrem Zwischenbericht<sup>40</sup>. Vor dem prominenten Forum der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer sind Friesenhahns Thesen 1974 eher noch verstärkt und ausgebaut worden: Einer der Berichterstatter schrieb dem Parlament ausdrücklich nicht mehr nur Repräsentation als Funktion zu, sondern Herrschaft<sup>41</sup>.

Idealtypisch ist die Konkretisierung der politischen Führungslinie als Ergebnis eines ständigen Kommunikationsprozesses zwischen Mehrheit und Kabinett zu begreifen. Genau hier setzte die verfassungsrechtliche Diskussion seit Ende der 60er Jahre an, deren Ziel es war, diese Praxis einer verfassungsrechtlichen Betrachtung zugänglich zu machen, und zwar auf der Basis der dem 20. Jahrhundert entstammenden komplexen Ansätze zum Verhältnis von Parlament und Regierung

<sup>37</sup> Siehe *Julius Hatschek*, Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage, Bd. 1, (Leipzig 1909) 48; *ders.*, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. 1 (Berlin 1922) 572–603.

<sup>38</sup> *Ulrich Scheuner*, Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag (Göttingen 1952) 283f.

<sup>39</sup> *Ernst Friesenhahn*, Parlament (wie Anm. 31) 40.

<sup>40</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 6/3829.

<sup>41</sup> *Thomas Oppermann*, *Hans Meyer*, Das parlamentarische System des Grundgesetzes. Anlage – Erfahrungen – Zukunftseignung, in VVDStRL 33 (1975) 8–68 bzw. 69–119.

sowie zu beider Partnerschaft bei der Staatsleitung. Damit war gegen die überkommenen Vorstellungen, bei denen sich die Parlamentskritik noch aufhielt, nun endgültig der Anschluß an die verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Realitäten gewonnen, statt sie schamhaft zu ignorieren oder fälschlich zu exkulpieren oder auch die Flucht in ganz andere Modellvorstellungen anzutreten, wie dies Dolf Sternberger 1964 kritisiert hat<sup>42</sup>.

Kewenig und Bäumlín haben etwa zur gleichen Zeit die frühzeitige Einschaltung der Parlamente in die politische Führung nachgewiesen und gerechtfertigt<sup>43</sup>, wobei sie sogar noch auf der Ebene des Zusammenwirkens der Institutionen Parlament und Regierung verharren. Ihre Thesen beziehen sich noch nicht einmal auf das immer dichter gewordene informelle Beziehungsgeflecht im Schoße der Mehrheitsfraktionen, in welchem parlamentarische Mitbestimmung inzwischen noch viel weiter vorangetrieben worden ist. Alle Mehrheiten in der Geschichte der Bundesrepublik haben diesen Anspruch erhoben, bedingt durch die spezifischen Mehrheitsverhältnisse in den 60er und 70er Jahren sogar in besonderer Weise. Deren Geschichte könnte nicht allein im Blick auf die Kanzlerschaften zutreffend geschrieben werden, sondern nur unter Einbeziehung der wichtigen Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel, Helmut Schmidt und Herbert Wehner. Im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung seien Legislative und Exekutive lediglich noch „konstitutionelle Begriffshülsen“, nichtssagend für den gemeinsamen Prozeß der Gestaltung der inneren und äußeren Politik, schrieb später Wilhelm Mössle in seiner rechtswissenschaftlichen Habilitationsschrift mit dem beziehungsreichen Titel „Regierungsfunktionen des Parlaments“<sup>44</sup>.

3) Die 60er und 70er Jahre waren entsprechend dem öffentlichen Klima auch Jahre der Parlamentsreform, deren Ziel es vorrangig gewesen ist, die im Selbstverständnis der Abgeordneten verankerte Teilhabe an der Staatsleitung konkret zu unterstützen. So lang und beeindruckend die Liste der einzelnen Maßnahmen ist<sup>45</sup>, so sehr bedurfte es doch auch eines inneren Klimawandels, um Reformprozesse anzustoßen. Bis 1961 ist der Bundestag bei geringer Fluktuation des Abgeordnetenpersonals hinsichtlich seiner parlamentarischen und historischen Erfahrungen relativ homogen gewesen. Zugleich herrschte in den Führungsämtern, denen Apparat und Ressourcen zugeordnet waren, geringe Rotation. Mit dem Einzug jüngerer Abgeordneter, die von neueren Erfahrungen geprägt und vor allen Dingen aus ihrer Berufswelt gänzlich andere betriebsorganisatorische Bedingungen gewohnt waren, stellte sich nach den Wahlen von 1965 die Frage nach den Arbeitsbedingungen mit Schärfe. Sie führte zu innerparlamentarischer Kritik und

<sup>42</sup> Dolf Sternberger, *Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle*, in: PVS 5 (1964) 6–19.

<sup>43</sup> Richard Bäumlín, *Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung*, in: ZSR 85 (1966) 165–319; Wilhelm Kewenig, *Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Bundestagsausschüsse* (Bad Homburg u. a. 1970).

<sup>44</sup> Wilhelm Mössle, *Regierungsfunktionen des Parlaments* (München 1986) bes. 187.

<sup>45</sup> Siehe Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages*, Bd. 2 (Baden-Baden 1999) 2856–2872 (für die 5. bis 8. Wahlperiode = 1961–1980).

löste Veränderungen und Verbesserungen aus. Als Hemmnisse empfand eine Vielzahl von Abgeordneten die positionellen Interessen der Regierung und des eigenen Establishments, zugleich aber auch die mangelnde Unterstützung der Öffentlichkeit, die im wesentlichen von zwei Strömungen geprägt gewesen ist: Gleichgültigkeit einerseits, praxisferne oder gar antiparlamentarische Fundamentalkritik andererseits. Dennoch wurde diese Kritik nach der von den Abgeordneten selbst empfundenen dringenden Notwendigkeit (52,7%) und ihrer allgemeinen Stimmung (44,6%) als drittstärkster Stimulus (30,4%) für ein Reformklima genannt<sup>46</sup>.

Um diese Öffentlichkeit hat der Bundestag kontinuierlich geworben. Sie besser zu erreichen, war seit jeher eines der beiden großen Ziele von Reformanstrengungen. Auch in der Periode zwischen 1960 und 1980 wurde der „Verlebendigung“ der Debatte, der Verbesserung ihres Stils und ihrer Struktur erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt – wie überhaupt der Stärkung der Öffentlichkeitsfunktion, z. B. durch die Einführung der Aktuellen Stunde und der Kabinettsinformation sowie durch die fakultative Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen. Die zweite Zielrichtung war speziell in dieser Phase die Verteidigung und Verbesserung von Entscheidungskompetenz und Konkurrenzfähigkeit der Abgeordneten und Fraktionen gegenüber den anderen Akteuren im politischen Entscheidungsprozeß. Entsprechende Maßnahmen umfaßten die Bereitstellung von Büroraum für die Mandatäre (Bau des „Langen Eugen“), Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen sachlich wie personell sowie vor allen Dingen die Erschließung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung für das Parlament. Seinem Selbstverständnis und der Tradition gemäß hat der Bundestag beides versucht: sich sowohl als Redeparlament zu profilieren als auch als Arbeitsparlament zu bestehen. Dabei blieb ihm immer bewußt, daß seine Mitregierungskompetenz weniger von rhetorischen Ganzleistungen und öffentlicher Resonanz abhängt, sondern von seiner politischen und sachrationalen Expertise.

In diesem Kontext sind jenseits der Details der Reform- und Revisionsbeschlüsse von 1969<sup>47</sup> und 1980<sup>48</sup> drei die parlamentarische Leistungsfähigkeit abstützende Entwicklungen ausschlaggebend gewesen: a) die Herausbildung eines sich stark differenzierenden Systems beratender Entscheidungsvorbereitung, das im Ausschußwesen an ältere Traditionen anknüpft. Neuer und vergleichsweise unbekannt geblieben ist die arbeitsteilige Organisation der Fraktionen in den 60er Jahren. Es begann auch die institutionalisierte Heranziehung außerparlamentarischen Sachverständs durch die Einrichtung von Enquetekommissionen und die verstärkte Nutzung von Hearings, die vorher boykottiert worden waren; b) der pragmatische, in den 70er Jahren aber zielbewußt vorangetriebene Aufbau eines Mitarbeiterstabs beim Gesamtparlament, bei den Fraktionen und beim einzelnen Abgeordneten. Dieser Stab war zunehmend zu qualifizierter wissenschaftlicher

<sup>46</sup> Hans Maier u. a., *Parlament und Parlamentsreform* (wie Anm. 7) 51–76, bes. 61.

<sup>47</sup> Peter Scholz, *Bilanz der Parlamentsreform '69*, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentsreform in westlichen Demokratien* (Passau 1981) 157–171.

<sup>48</sup> Joseph Bücker, *Geschäftsordnungskorrekturen – Die Revision 1980*, in: ebd. 173–181.

Zuarbeit in der Lage und konnte sich immer stärker auf eine ständig ausgebaut und verbesserte Informations- und Dokumentationsbasis stützen; c) speziell durch den Generationenwandel die Herausbildung eines neuen Abgeordneten-typs, der mit einer derartigen Infrastruktur tatsächlich umzugehen weiß und an den traditionellen Honoratiorenabgeordneten kaum mehr erinnert.

Reformmaßnahmen, die im Parlament selbst hohe Zustimmung finden, liegen ausnahmslos in diesem Bereich. Angesichts seiner Bedeutung wäre es völlig unangemessen, ihn lediglich als betriebsorganisatorisch abzutun, so pragmatisch die einzelnen Schritte auch Zug um Zug vorangetrieben worden sein mögen. Strukturelle Reformen, die das System in andere Richtungen – etwa des idealtypischen britischen oder amerikanischen Modells – gedrängt hätten, sind im Bundestag nie populär gewesen.

Trotz aller Bemühungen sind die Transparenz- und Kommunikationsdefizite nie behoben worden. Sachrationalität in hochkomplexen Materien der Gesetzgebung schränkt Öffentlichkeitsattraktivität unweigerlich ein. Je mehr er rationale Problemlösungskompetenz in diesen 20 Jahren untermauert hat, umso mehr fielen legislatorische Leistungsentfaltung und Legitimationsleistung des Bundestages auseinander. Diese Diskrepanz erscheint unvermeidlich. Aber sie beschwört die Gefahr herauf, daß Leistungen, die für die Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie Bedeutung hätten, im Legitimationsprozeß nicht fruchtbar werden. Damit laufen sie letztendlich leer. Doch kein Reformprozeß vermochte bisher das Parlament aus diesem Dilemma zu befreien. Selbstverschuldet sind dagegen kommunikative Defizite gegenüber gesellschaftlichen Wandlungsprozessen, neuartigen Problemstellungen und Gruppen, die sich um diese herum kristallisieren. Solche Defizite sind nicht durch Reformen, sondern nur durch Sensibilität und Responsivität zu vermeiden. In den 70er Jahren haben die Abgeordneten es daran fehlen lassen und dieses Versäumnis prompt mit einer sektoralen Legitimitätskrise und der Etablierung einer neuen Partei mit der Folge neuer parlamentarischer Konkurrenz quittiert. Aber diese Integration einer sich selbst definierenden „Anti-Parteien-Partei“ mit ursprünglich durchaus antiparlamentarischen Tendenzen<sup>49</sup> in das System der parlamentarischen Demokratie weist auf dessen Offenheit, Anpassungs-, Absorptions- und Integrationskraft hin.

<sup>49</sup> *Heinrich Oberreuter*, Abgesang auf einen Verfassungstyp? Aktuelle Herausforderungen und Mißverständnisse der parlamentarischen Demokratie, in: APuZ 2 (1983) 19–31. Die Positionen sind in zwei Editionen übersichtlich dokumentiert: *Bernd Guggenberger*, *Claus Offe* (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie* (Opladen 1984) und *Heinrich Oberreuter* (Hrsg.), *An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie* (München 1986). Die Angriffe gegen „Stellvertreterpolitik“ und „Mehrheitsdemokratie“ in den 80er Jahren, die auf eine „neue Form“, auf „grundsätzliche Veränderung“ des parlamentarischen Systems abzielten, bedienten sich bei praktisch identischer Zielsetzung aus dem gleichen Arsenal wie die Systemkritik der 68er. Da auch schon Rudi Dutschke der revolutionären Avantgarde der intellektuellen selbstlegitimierte Führung zugeschrieben hatte, war die später postulierte Legitimation durch Wahrheit (statt Mehrheit) und höheres Bewußtsein substantiell nicht neu, höchstens deutlicher.

### III. Bilanz

Was hat die Parlamentsreform geleistet? Eine Bilanz ergibt, daß sie von der funktionalen Kritik ausgehend seit den 60er Jahren und seither fortgesetzt beständig zahlreiche zeitgemäße Antworten gegeben hat, welche die eingeschlagene Praxis parlamentarischer Mitregierung unterstützten. Auf die antiquierte Modernitätskritik wurde höchstens marginal sowie gemäß den Anstößen und im Rahmen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts reagiert, welches der exzessiven Entwicklung zum Fraktionenparlament durch die Verteidigung essentieller Rechte des einzelnen Abgeordneten zur Mitarbeit in den Ausschüssen und im Plenum gewisse Grenzen gesetzt hat, ohne den generellen Trend auch nur im geringsten in Frage zu stellen. Die Systemkritik ließ der Bundestag gänzlich unbeachtet – ganz zurecht; denn aus ihr hätte er keine Anstöße zu seiner Stärkung, sondern nur Hinweise zu seiner substantiellen Schwächung, wenn nicht sogar Überwindung erfahren können.

1) Über die Jahrzehnte hinweg hat sich die Parlamentsreform als steter Prozeß der Angleichung von Mitteln und Möglichkeiten zu Kontrolle, Mitgestaltung und Mitregierung etabliert. Er vollzog sich auf Geschäftsordnungsebene, im Bereich der Arbeitsorganisation und Arbeitsmittel und – von der Institution am wenigsten beeinflusbar – auf der Ebene des Abgeordnetenpersonals, dessen Erfahrungen, Qualifikationen und Ansprüche sich gewandelt haben. Es hätte wenig Sinn gemacht, die Instrumente zu modernisieren, wenn das Personal nicht die Fähigkeit gehabt hätte, mit ihnen auch umzugehen<sup>50</sup>. Dieser Reformprozeß in Permanenz kreierte zum einen immer wieder Einzelschritte, zum anderen aber Überlegungs- und Maßnahmenpakete, die durchaus Akzente setzten.

1969 stand die Arbeitsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten und der Fraktionen im Zentrum, umlagert von wichtigen prozeduralen Verbesserungen wie z. B. dem Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse und ihrer potentiellen Öffentlichkeit. Strukturelle Überlegungen, die freilich nicht zu Ende gedacht und im Diskussionsprozeß eher wieder zurückgeführt worden sind, ergaben sich in den 70er Jahren<sup>51</sup> im Rahmen der Enquetekommission Verfassungsreform, die z. B. bei der Bundestagswahl an wenigstens begrenzt offene Listen nach bayerischen Vorbild dachte, um den Einfluß der Bürger zu erhöhen und auch den Bundestag als Gesetzgeber durch Verfahrensvereinfachungen – z. B. italienisches Ausschußmodell, verstärkte Verordnungsermächtigungen – zu entlasten. Nichts davon ist realisiert worden: Zum einen, weil sich die Parteiführungen ihren Einfluß auf die Kandidatenauswahl nicht aus der Hand nehmen lassen wollten, zum anderen, weil tiefver-

<sup>50</sup> Kritik an der Rekrutierung hat ihren Platz bei in späteren Jahren zugespitzten Tendenzen zur Karrierisierung und Professionalisierung der Abgeordnetenlaufbahn. Dazu *Dietrich Herzog*, Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen (Opladen 1975).

<sup>51</sup> Vgl. *Carl Otto Lenz*, *Gerald Kretschmer*, Strukturfragen – Die Alternativen der Enquetekommission Verfassungsreform, in: *Heinrich Oberreuter* (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 47) 183–200. Siehe auch den Schlußbericht Deutscher Bundestag, Drucksache 7/5924.

wurzeltes Parlamentsverständnis und historische Erfahrungen dem entgegenstanden. Im Jahre 1980 erfolgte eine Geschäftsordnungsreform mit funktionslogischem Ansatz. Den strukturellen Vorgaben des parlamentarischen Regierungssystems sollte besser entsprochen werden können, als es im Rahmen eines weithin noch von konstitutionellen Vorgaben geprägten Normengefüges möglich war. Terminologisch kam das nicht zum Ausdruck, doch war diese Geschäftsordnungsrevision von zwei Leitlinien geprägt: Zum einen sollte die Mehrheit nicht daran gehindert werden, ihre Funktionen und Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen, zum anderen sollte auch die Opposition mit unabdingbaren Rechten ausgestattet werden, um ihre Funktion in der parlamentarischen Auseinandersetzung zu erfüllen<sup>52</sup>. Sie hatte übrigens schon seit 1978 bei der Finanzausstattung der Fraktionen zur Verstärkung der Chancengerechtigkeit einen Oppositionsbonus erhalten.

2) Den Parlamentariern ist stets selbst bewußt gewesen, daß sie Reform in kleinen Schritten betreiben. Ein großer Wurf ist ihnen nie gelungen. Sie haben ihn auch nicht angestrebt. Er wäre auch zum Scheitern verurteilt: Institutionen sind nur in Grenzen und nur im Rahmen des Überschaubaren und Kalkulierbaren zu reformieren. Ziel, Ende und Ratio müssen einsichtig, verläßlich und nachvollziehbar sein. Sodann ist das weit verbreitete machtopportunistische Kalkül zu beachten. Mehrheiten wollen die Beherrschung von Institution und Verfahren, die sie ohnehin mit der Minderheit teilen müssen, nicht gänzlich aus der Hand geben und unüberschaubare Risiken eingehen, wie auch die Frontbench in der regierenden Mehrheit ebenso wie in der Opposition naturgegeben skeptisch bleibt gegenüber jeder Gefährdung ihrer Privilegien. Schließlich bedürfen Reformen der Institution und der Prozeduren der parlamentarischen Demokratie, deren Integrität ja bewahrt werden soll, eines parteiübergreifenden Konsensus. Als Ergebnis solcher Voraussetzungen kann sich keine große Reform einstellen, sondern in aller Regel höchstens ein mittlerer gemeinsamer Nenner.

Der Bundestag hat in seinen Reformprozessen funktional gedacht und sich nicht von dem Motto „mehr Demokratie wagen“ zu Experimenten verführen lassen. Seine Reformschritte blieben, um den Jargon der APO aufzugreifen, „inkrementalistisch“. Wenn sich die parlamentarische Demokratie im Spannungsfeld von Effizienz, Transparenz und Partizipation entfaltet, dann hat sich der Bundestag akzentuiert für Effizienz entschieden und sich damit durchaus auf die Seite seiner Wähler gestellt. Denn diese sind ausweislich ihrer sich immer stärker steigenden Volatilität weniger am Input als am Output, also an den erfahrbaren Leistungen, der parlamentarischen Demokratie interessiert.

3) Die Herausforderungen durch ihre Kritiker kann die plurale parlamentarische Demokratie, wie sich zwischen 1960 und 1980 durchaus zeigte, ruhig annehmen. Denn sie ermöglicht im Rahmen rechtsstaatlicher Kompetenzordnung und Verfahrensregeln konkurrierenden Interessen und Wertvorstellungen Zugang zum Entscheidungsprozeß. Damit gewinnt das politische System nicht nur einen

<sup>52</sup> *Joseph Bückler*, a.a.O. (Anm. 48).

höheren Grad an Funktionalität; auch gegenüber den Verwirklichungschancen politischer Freiheit durch seine auf Machtkontrolle, Konsensbeschaffung und Legitimitätssicherung angelegten Repräsentationstechniken und Willensbildungsmechanismen bedeuten die Alternativangebote der plebiszitären Demokratie und des Rätessystems eine immense Regression. Der moderne Parlamentarismus ist ihnen im Leistungs- wie im Legitimationszusammenhang des politischen und sozialen Systems überlegen.

Seine wirklichen Herausforderungen liegen nicht in der Kritik, sondern in den sich rasch verändernden und immer komplexeren Problemstellungen auf der zentralen Entscheidungsebene, im Durchsetzungsanspruch demokratisch nicht legitimierter Teilgruppen auf Kosten der Allgemeinheit und im Autonomieanspruch von Subsystemen<sup>53</sup>. Die Antwort darauf liegt gleichbleibend in der Stärkung des Parlaments als zentraler, demokratisch legitimierter und verantwortlicher Institution durch Reformen, welche seine formale Entscheidungskompetenz untermauern – einerseits sachrational durch die Verbesserung seiner technisch-wissenschaftlichen Infrastrukturen, andererseits politisch durch adäquate Organisation und Funktionssicherung der systemimmanenten Legitimationsprozesse.

Durch Parlamentsreform allein ist dies nicht zu leisten und auch in den 20 Jahren zwischen 1960 und 1980 nur in Ansätzen befördert worden. Politische Kultur, historische Traditionen, parlamentarischer Stil, verfassungspolitischer Konsens sind in diesem Kontext zu beachtende Faktoren. Insofern sind auch nach 1980 Aufgaben zur Positionsverteidigung des Parlaments in der Staatsleitung übriggeblieben und neue hinzugekommen, die sich nicht zuletzt durch die Politikverflechtung im Föderalismus, durch die Europäisierung politischer Entscheidungsprozesse und schließlich auch durch die Priorität televisionärer Politikvermittlung stellen. Diese Herausforderungen sind von neuer Qualität, die durchaus die Frage rechtfertigt, inwiefern jenseits seiner formalen Zuständigkeiten der Bundestag noch immer ein wichtiges und kompetentes Zentrum politischer Entscheidung, Aufmerksamkeit und Legitimation geblieben ist. Währenddessen verharrte die Parlamentskritik im Rahmen des Überkommenen.

<sup>53</sup> Die in der föderalistischen Struktur der BRD und in der Supranationalisierung (europäische Integration) begründeten Probleme haben sich damals schon herausgeprägt – später zugespitzt.



*Uwe Thaysen*

## Gab es 1989/90 eine Stunde Null der deutschen Verfassungsgeschichte?

Eine Dokumentation zur Verfassungsunfähigkeit der DDR

### 1. Geschichte, „Verfassungspatriotismus“ und „Prinzipien, die keine Verfassung zulassen“

Historisch bedeutsame Jahre erweisen sich als solche nicht zuletzt wegen ihrer verfassungsgeschichtlichen Einschlägigkeit. Epochale Umwälzungen gehen mit durchgreifenden Verfassungsänderungen einher. Umgekehrt müßten demnach durchgreifende Verfassungsänderungen auf den außergewöhnlichen Rang der sie verursachenden Geschichte schließen lassen. Wirklich? War das auch so während der Jahre 1989 bis 1994, welche – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – zweifellos zu den interessantesten der deutschen Verfassungsgeschichte zu zählen sind? Für den Zeitraum dieses verfassungspolitisch ergiebigen halben Jahrzehntes soll die These überprüft werden, es hätte die Chance einer „Stunde Null“ für eine neue, jetzt demokratische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, dann für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt gegeben. Tatsächlich hatte Artikel 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 einen grundsätzlichen Auftrag zur „Befassung“ mit Fragen zur „Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes“ erteilt, eine Revisionsoption, wie sie amtlich weitergehend in der Geschichte des Grundgesetzes nie zuvor erteilt worden war<sup>1</sup>. Erstmals in der deutschen Nachkriegsgeschichte überhaupt geriet mit Artikel 5 des Einigungsvertrages das Ergreifen der totalrevisionistischen Option des Artikels 146 GG, die Möglichkeit

<sup>1</sup> Der bis dahin weitestgehende offizielle Auftrag erging am 8. 10. 1970 an die Enquete-Kommission Verfassungsreform und war von Anfang an wesentlich enger, nämlich nur auf eine Überprüfung des Grundgesetzes hinsichtlich der Steigerung seiner Essenz und seiner bisherigen Wirkung, ausgelegt: Nach mehr als 20jähriger Gültigkeit des Grundgesetzes standen dessen Grundprinzipien 1970 außer jeder offiziellen Diskussion und deshalb auch nicht zur Disposition dieser Kommission. Vgl. den Einsetzungsbeschluß für die Enquete-Kommission in Dt. Bundestag, Sten. Protokoll vom 8. 10. 70, VI, 3893 ff., siehe auch den Schlußbericht vom 22. 2. 1973, der die Begrenzung des Einsetzungsbeschlusses durchaus bejaht, ebd. VII, 799 A.

einer Ablösung der provisorischen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, sogar offiziell auf die Tagesordnung. Grundstürzende Reformen schienen möglich, für manchen zwingend als Folge der epochalen Zäsur des Umbruchs in der DDR nach dem Ende des Kalten Krieges. Wirklich: „zwingend“? Wirklich: „möglich“? Können wir uns, und sei es auch nur aus heuristischen Gründen, hypothetisch so ahnungslos stellen, als wüßten wir nicht um die offensichtliche Diskrepanz zwischen Deklamation und Dezision in der Verfassungspolitik jener Jahre?

Doch zunächst ein nur anscheinend zusammenhangloser Beleg für den hier vorangestellten hypothetischen Konnex von Geschichte und Konstitutionalismus. In Schleswig-Holstein war 1989 die Arbeit an der Reform des dortigen Landesstatutes (dort gab es bis dahin keine Verfassung) zu Ende gebracht. Erschreckende Affären waren vorangegangen, bevor im damals verfassungspolitisch rückständigsten unserer Bundesländer die dann modernste deutsche Landesverfassung verabschiedet worden war. Niemand konnte sich damals vorstellen, daß diese Verfassung sehr bald eine jener Blaupausen sein würde, die für die Verfassungsgebung der fünf wieder erstehenden deutschen Bundesländer östlich von Elbe und Werra herangezogen wurden. Eine der anderen Blaupausen war ein Verfassungsentwurf, dessen eigenwilliges Urheberrecht dem Zentralen Runden Tisch der Deutschen Demokratischen Republik<sup>2</sup> zuzuweisen ist.

Und noch eine – zunächst anscheinend nur auf Westdeutschland beschränkte – geschichtliche Reminiszenz sei an den Anfang gestellt, wie sich dieses für Historiker geziemt. Im Mai 1989 feierten die Westdeutschen, zusammen mit vielen Freunden anderer Nationen, eine Verfassung, die sich offensichtlich über 40 Jahre bewährt hatte: das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, ein Glücksfall, so wurde von allen betont, ein Lichtblick der ansonsten nicht gerade strahlenden deutschen Verfassungsgeschichte. Pflichtbewußt wurde in den Festreden als Makel der Verfassungswirklichkeit hinzugefügt, daß Deutschland immer noch und bedauerlicherweise „auf unabsehbare Zeit“<sup>3</sup> geteilt sein werde.

In jenen Tagen kam niemandem in den Sinn, daß fünf Jahre intensivster deutscher Verfassungspolitik unmittelbar bevorstanden, die besagten Jahre 1989 bis 1994, in welchen auch dieses Grundgesetz auf die Probe, zur Diskussion, von manchen sogar zur Disposition gestellt sein würde. Noch weniger waren im Mai 1989 Grund und äußerer Anlaß solcher späteren Bewährungsproben für das Grundgesetz vorstellbar: daß nämlich mit der allgemeinen und grundsätzlichen Verfassungsforderung sogar in der DDR Verfassungspolitik auf die Tagesordnung der offiziellen Politik geraten würde. Der Umbruch 1989/90 in der DDR stellte die Verfassungsfrage aber bekanntlich nicht nur an diesen Staat, sondern tatsächlich auch an die später wiedervereinigte Bundesrepublik.

<sup>2</sup> Im folgenden ist stets der Zentrale Runde Tisch gemeint, wenn um der Kürze willen von *dem* Runden Tisch gesprochen wird. In verschiedenen, unten noch zu nennenden Publikationen habe ich deutlich gemacht, daß diese Vereinfachung die Wirklichkeit des Winters 1989/90 in der DDR nicht beschreibt.

<sup>3</sup> Bulletin der Bundesregierung 1989, Nr. 51, 451 f.

Nach dem Fall der Mauer war offenkundig eine „Stunde Null“ zumindest und zunächst nur für die Verfassungspolitik in der DDR angebrochen: die Stunde für eine demokratische und rechtsstaatliche DDR, wie immer die sonstige Gestalt dieses solchermäßen von da an den anderen Demokratien ebenbürtigen Staates auch ausfallen mochte. So im wesentlichen wurde es übereinstimmend im Westen wie im Osten noch etwa elf weitere Wochen gesehen. Diese Übereinstimmung schwand allerdings dahin – seit jenem denkwürdigen Tage, an welchem klar wurde, daß die deutsche Wiedervereinigung „auf die Tagesordnung“ der internationalen Politik zu heben möglich sei, wie der sowjetische Regierungschef Michail Gorbatschow am 30. Januar 1990 befand. Im folgenden soll dokumentiert und analysiert werden, ob es damals gleichwohl oder gerade deshalb, wie viele annahmen, tatsächlich eine „Stunde Null“ der deutschen Verfassungsgeschichte gegeben hat: die Chance, sich gleichsam an eine *tabula rasa* des konstitutionellen Neubeginns zu setzen, um eine Verfassung zunächst vielleicht für eine andere, jetzt demokratische DDR, dann für ein von der Bundesrepublik unterschiedenes Gesamtdeutschland zu schaffen.

Nach einem weiteren verstrichenen Jahrzehnt haben wir einen besseren Überblick über alle beteiligten Akteure, alle in den Entscheidungsprozeß einbezogenen Institutionen und ihre Aktionen, können wir also voll im „akteurszentrierten Institutionalismus“<sup>4</sup>, einer Art „Spieltheorie für Realisten“, schwelgen. In den fünf Jahren von 1989 bis 1994 gab es der wichtigeren institutionellen Akteure mindestens ein Dutzend:

1. die alte, 9. Volkskammer der DDR (8. Juni 1986–12. März 1990)
2. den Zentralen Runden Tisch der DDR (7. Dezember 1989–12. März 1990)
3. die neue, 10. Volkskammer der DDR (5. April 1990–2. Oktober 1990)
4. die Regierungen Kohl der Bundesrepublik Deutschland (1987–1990 und 1990–1994)
5. die Wünsche-Kommission der Regierung de Maizière (5.–7. Mai 1990)
6. den 11. und 12. Deutschen Bundestag (18. Februar 1987–20. November 1990 und 20. Dezember 1990–21. September 1994)
7. den Gemeinsamen Ausschuß „Deutsche Einheit“ des Bundestages und der neuen Volkskammer (11. Mai–20. Juni 1990) aus den gleichnamigen Ausschüssen beider Parlamente
8. das „Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ (16. Juni 1990-Paulskirchenversammlung 15./16. Juni 1991)
9. die Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestages und des Bundesrates (GVK, März 1991–November 1993)
10. das Volk der DDR

<sup>4</sup> Siehe dazu einschlägig Fritz W. Scharpf, Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung (Opladen 2000). Die Terminologie dieser spieltheoretischen Erfassung von Politik und mithin von Geschichte dürfte die *Burckhardts*, *Meineckes* und *Mommsens* vermutlich nicht gerade zum Mitspielen eingeladen haben.

11. die späteren neuen Bundesländer
12. das Volk der Bundesrepublik Deutschland.

Die Außenpolitik einbeziehend, brächten wir es auf mindestens ein halbes Dutzend weiterer institutioneller Akteure (darunter historisch wirksamere als die meisten hier aufgezählten). Historiographisch komplett wäre das Spielfeld erst unter Berücksichtigung aller außenpolitisch beziehungsweise international institutionalisierten Akteure besetzt. Letztere, „Persönlichkeiten, die Geschichte machen“, sind gleichsam die Joker des „akteurszentrierten“ Politologen (im Sinne von Fritz W. Scharpf). Mit ihnen kann er jeden Verlauf der Politik, und das heißt der Geschichte, belegen und begründen. Für den Historiker ist das weniger problematisch als für manchen Politologen, der nach nomologischen Aussagen strebt. Für letzteren ist der institutionalisierte Akteur gleichsam die letzte, seit Entdeckung des akteurszentrierten Institutionalismus aber nicht mehr peinliche, sondern immer taugliche Erklärungsreserve<sup>5</sup>, der Joker des Spielers eben.

Im folgenden werde ich mich, meiner Themenstellung entsprechend, auf *die Akteure in der DDR* konzentrieren. Dabei kann ich mich zur Empirie des Runden Tisches im wesentlichen auf bereits vorgelegte eigene Arbeiten beziehen, zusätzlich wird vor allem der Willensbildungsprozeß in der neuen Volkskammer, aber auch in der ersten frei gewählten Regierung der DDR zu dokumentieren sein. Es soll geprüft werden, zu welchem Verfassungsspiel sich diese Akteure zusammenfanden und was dabei herauskam. Im Lichte der zu ermittelnden empirischen Befunde wird die These vom „Verfassungspatriotismus“ der Deutschen erneut zu reflektieren sein. „Verfassungspatriotismus“, so ein Gemeinplatz seit einer 1979 unter eben diesem Titel von Dolf Sternberger gehaltenen Rede<sup>6</sup>, sei die einzig legitime Identität der (West-)Deutschen nach 1949. Dies unterscheide sie von Engländern, Franzosen und Italienern, daß den Deutschen jenseits ihrer Verfassung keine identitätsstiftenden Gewißheiten verblieben seien<sup>7</sup>. Im Falle der hier ins-

<sup>5</sup> Klaus von Beyme, Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder, in: Wolfgang Merkel, Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen (Opladen 1994) 168, hat den 9. November 1989 als den „schwarzen Freitag der prognostischen Fähigkeiten der Sozialwissenschaften“ bezeichnet. Festzustellen bleibt, daß gewiß nicht zuletzt als Reaktion auf diese Einsicht der Fall der Mauer zu einer Art Wiederkehr und Aufstieg der Persönlichkeit in der Geschichtsschreibung wie der Politologie beigetragen hat. Siehe zu dem durch die historische Zäsur von 1989/90 bewirkten Paradigmenwechsel selbst noch in der Historiographie Gerhard A. Ritter, Der Umbruch von 1989/91 und die Geschichtswissenschaft, in: Bayerische Akademie der Wissenschaften, Philosophische Klasse 5 (1995).

<sup>6</sup> Dolf Sternberger, Verfassungspatriotismus, in: FAZ (Leitartikel vom 23. 5. 1979), im folgenden zitiert nach *ders.*, Verfassungspatriotismus. Schriften 10, hrsg. von Peter Haungs u. a. (1990).

<sup>7</sup> Joseph Isensee, Staatsrepräsentation, in: Jörg Dieter Gauger, Justin Stagl (Hrsg.), Staatsrepräsentation (Berlin 1992); Jürgen Gebhardt, Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept, in: APuZ 14 (1993) 29–37; Jürgen Habermas hatte sich noch vor der historischen Zäsur von 1989/90, im vielbeachteten „Historikerstreit“, zum Verfassungspatriotismus als einer Form der „postkonventionellen Identität ...“, eine in Überzeugungen verankerte Bindung an die universalistischen Verfassungsprinzipien“, bekannt, welche an die Stelle der konventionellen Form der nationalen Identität getreten sei, *ders.*, Eine Art Schadensabwicklung: Die apolo-

gesamt zu analysierenden deutschen Verfassungspolitik der Jahre 1989 bis 1994 unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungspolitik der DDR des einen Jahres während des Umbruchs 1989/90 wird man gegen die aus guten Gründen „herrschende Lehre“ vom „Verfassungspatriotismus“ an den apodiktischen Satz des großen Lorenz von Stein erinnert: „Es gibt Prinzipien, die keine Verfassung zulassen, das wissen wir lange.“<sup>8</sup> Ein auf Anhieb ebenso faszinierender wie evident gefährlicher Satz.

Am Ende unserer zunächst empirisch aufgegebenen Dokumentation der Verfassungspolitik einer einschlägigen Epoche der deutschen Geschichte wird zu prüfen sein, ob jenseits der von von Stein 1852 aufgeführten Determinanten der Verfassungsfähigkeit, jenseits auch des Verfassungspatriotismus (im hier zitierten Sinne Dolf Sternbergers) weitere, andere geschichtsmächtige „Prinzipien“ erkennbar wurden, Prinzipien, denen wir, wenn dem denn so sein sollte, besser mit äußerster Skepsis begegnen sollten.

## 2. Verfassungspolitik in der DDR 1989/90

### 2.1 Die alte Volkskammer der DDR: eine schon geschleifte Festung

Dem für unsere Analyse einschlägigen Katalog des akteurszentrierten Institutionalismus' zufolge haben wir uns *erstens* der alten Volkskammer der DDR zuzuwenden. Neun Tage nach dem Sturm auf die Berliner Mauer, also am 18. November 1989, sah sich diese – bis dahin strikt gemäß sozialistischem Verfassungsverständnis konstruierte und operierende – „Volksvertretung“<sup>9</sup> veranlaßt, eine „Zeit-

tischen Tendenzen in der deutschen Zeitgeschichtsschreibung, in: Die Zeit vom 11. 7. 1986; s. hierzu auch den bemerkenswerten Diskurs zwischen Karl-Dietrich Bracher, Jürgen Habermas u. a. um die Gewinnung eines „antitotalitären Konsenses“ in der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ am 4. 5. 1994, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung“, 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, hrsg. vom Deutschen Bundestag (Baden-Baden 1995) 676 ff. Vgl. den zwischenzeitlich von Habermas gegangenen Weg unter Rückgriff auf seinen Beitrag „Der DM-Nationalismus“, in: Die Zeit vom 30. 3. 1990.

<sup>8</sup> Lorenz von Stein, Zur preußischen Verfassungsfrage, Reprint, hrsg. von Norbert Simon in einer von Carl Schmitt besorgten Ausgabe (Reprint Berlin 2002) 9.

<sup>9</sup> Siehe zum authentisch sozialistischen Staatsverständnis der DDR und aus entsprechender Volkskammersicht die im Staatsverlag der DDR erschienene Reihe „Der Sozialistische Staat“, darin besonders Karl-Heinz Schöneburg, Staat und Recht in der Geschichte der DDR (Berlin 1973); verschiedene Veröffentlichungen des Leiters des Sekretariats der Volkskammer der DDR, Herbert Kelle, zuletzt, als Heft 85 der Reihe „Recht in unserer Zeit“ das zusammen mit Tord Riemann verfaßte Heft: Die Volkskammer – wie sie arbeitet (Berlin 1989). Siehe aus westlicher Sicht juristisch Herwig Roggemann, Vertretungskörperschaften im Sozialismus, in: ZParl 5 (1974) H. 3, 339–386; empirisch Peter Joachim Lapp, Die Volkskammer der DDR (Opladen 1975); Eckhard Jesse, Die Volkskammer der DDR: Befugnisse und Verfahren nach Verfassung und politischer Praxis, in: Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (Berlin, New York 1989) 1821–1845; grundlegend, auch empirisch auf dem letzten Stand, Werner J. Patzelt, Roland Schirmer (Hrsg.),

weilige Kommission zur Änderung und Ergänzung der Verfassung“ einzusetzen<sup>10</sup>. In der konstituierenden Sitzung dieser Kommission, sie fand am 7. Dezember 1989 statt, wurde Professor Manfred Mühlmann (NDPD) zum Vorsitzenden der Zeitweiligen Verfassungskommission bestellt. In meinen Akten dieser Kommission ist Professor Mühlmann als Professor der Martin-Luther-Universität Halle, Sektion Staats- und Rechtswissenschaft, WB Staats- und Verwaltungsrecht, und Erster Stellvertreter des Vorsitzenden des Verfassungs- und Rechtsausschusses der Volkskammer, Wolfgang Weichert, ausgewiesen. Mühlmann, der tatsächlich aus Leipzig kam, beteuerte nur wenig später<sup>11</sup>, die Erosion der SED-Herrschaft sei zu diesem Zeitpunkt, bis zum 7. Dezember 1989 also, bereits soweit fortgeschritten, daß an die bis dahin übliche Fernsteuerung der Volkskammerkommissionen durch die frühere Monopolpartei nicht mehr zu denken gewesen sei. In der Kommission habe man in jenen Tagen allerdings noch „langzeitliche Zweistaatlichkeit“ und eine entsprechende Spanne „für eine Erneuerung des Sozialismus im Visier“ gehabt.

Typisch für die zu diesem Zeitpunkt ungewissen Machtverhältnisse war und ist, daß dennoch im Kommuniqué der 10. Tagung des ZK der SED (vom 8. bis 10. November 1989) offiziell festgeschrieben stand: „Die marxistisch-leninistische Theorie darf der aktuellen Politik nicht untergeordnet sein.“<sup>12</sup> Bereits am 1. Dezember 1989 folgte dann aber die Streichung des berühmt-berüchtigten Artikels 1 der DDR-Verfassung von 1968/74, die Tilgung jenes Artikels, der den ehernen Monopolanspruch der SED festgeschrieben hatte. Es gibt eine Reihe weiterer Indizien dafür, daß die Festung SED geschleift war, bevor sich die Bewegungen und Parteien der Opposition – konspirativ noch – zum finalen Sturm dieser SED-Bastion zusammenrotteten<sup>13</sup>.

## 2.2 Der Zentrale Runde Tisch der DDR: ein Fokus des Aufbruchs

Der 7. Dezember 1989 wurde dadurch unvergeßlich und vielen Bürgern – nicht nur, aber aus guten Gründen besonders Bürgern der DDR – dadurch denkwürdig, daß sich an diesem Tage auch der Zentrale Runde Tisch der DDR konstituierte – *die zweite unserer akteurszentrierten Institutionen*. Professor Mühlmann richtete ein Schreiben an diese plötzliche und mit Abstand prominenteste Institution der

Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis (Wiesbaden 2002).

<sup>10</sup> Siehe Drs. 47 dieser VK-Tagung, im Archiv des Verfassers.

<sup>11</sup> In einem ausführlichen Interview gegenüber dem Verfasser dieser Zeilen am 16. 02. 1990.

<sup>12</sup> Deutschlandarchiv (DA) 22 (1989) H.12, 1450.

<sup>13</sup> Siehe zu Vorgeschichte und Geschichte des „Alten Machtkampfes“ Uwe Thaysen, *Der Runde Tisch. Oder: wo blieb das Volk?* (Opladen 1990) 19. Ausführlich auch ders., *Hans Michael Kloth, Der Runde Tisch und die Entwicklung der SED. Widerstände auf dem Weg zur freien Wahl*, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“, 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd. VII/2 (Bonn 1994) 1706–1853; im folgenden zitiert: *Widerstände auf dem Weg zur freien Wahl*.

friedlichen Revolution, in welcher „alle Vertreter des Runden Tisches, die keine Fraktion in der Volkskammer haben“, aufgefordert wurden, „Vertreter in die Zeitweilige Kommission zur Mitarbeit zu delegieren“. In diesem Schreiben war die Rede von einer „völlig neuen Verfassung“, die „auszuarbeiten“ sei. Damals ging Mühlmann davon aus, daß „nur die Volkskammer, nicht aber der Runde Tisch“ sich mit der Verfassung beschäftigen werde<sup>14</sup>.

Das allerdings sah der inzwischen konstituierte Zentrale Runde Tisch<sup>15</sup> sehr anders. Er antwortete einfach nicht, so sehr die Zeitweilige Kommission der Volkskammer dies auch noch bis zum 21. Dezember beklagen mochte<sup>16</sup>. Das war konsequent, denn in seiner konstituierenden Sitzung, wie gesagt am 7. Dezember 1989, hatte das Plenum des Runden Tisches die „selbständige“ Erarbeitung eines Entwurfes einer neuen Verfassung beschlossen. Nach meinem Urteil war dies eine der drei bedeutendsten Entscheidungen des Runden Tisches – neben der, wie sich herausstellen sollte, in jedem Falle bedeutsamsten, freie Wahlen herbeizuführen, und (drittens) derjenigen, die Wahrheit über den Unterdrückungsapparat der SED soweit wie möglich an den Tag zu heben. Nachdem die beiden ersten Aufträge vergleichsweise zügig abgearbeitet waren, blieb der Auftrag der Aufarbeitung des SED-Regimes.

Dazu eine eh und je grundsätzliche Parenthese, in unseren Tagen des Antiterrorkrieges wahrscheinlich jedoch dringlicher als je seit 1990; zum Rang der Wirkung geschichtlichen Andenkens für die Gegenwart: Je größer mein Abstand zum damaligen Geschehen, um so mehr gewinnt dieser Auftrag zur Aufarbeitung der bis dahin modernsten Diktaturmethoden für mich an Bedeutung: Wir tun gut daran, die jeweils „modernsten“ Methoden der Willkür, z. B. die Methoden der vom Staatssicherheitsdienst (Stasi) der DDR routinisierten „operativen (Persönlichkeits-)Zersetzung“ zu studieren. Am 15. Januar 2003 war es zwar schon 13 Jahre her, daß die „Stasizentrale“ in Berlin-Lichtenberg gestürmt wurde. Die heute dort, im Hause 1 der Normannenstraße 1, zu besichtigenden Werkzeuge der DDR-Diktatur strahlen zwar schon die Anmutung steinzeitlicher Überwachungsinstrumente aus. Um so mehr aber sollte es bei dem Beschluß des Runden Tisches bleiben, hier eine „Gedenk- und Forschungsstätte zum DDR-Stalinismus einzurichten“ – eine auch bei heute rot-roter Koalition im Berliner Senat zu erhaltende Gedenkstätte<sup>17</sup>. Ausweislich des Protokolls der Sitzungen vom 18. und

<sup>14</sup> Kopie des Schreibens im Archiv des Verfassers.

<sup>15</sup> Im folgenden meistens nur „Runder Tisch“ genannt, obwohl es bekanntlich viele andere Runde Tische in der DDR dieser Zeit gegeben hat. Siehe zu diesen *Uwe Thaysen*, Runder Tisch, in: *Rainer Eppelmann, Horst Möller, Dorothee Wilms* (Hrsg.), *Lexikon des DDR-Sozialismus. Das Staats- und Gesellschaftssystem der Deutschen Demokratischen Republik* (Paderborn, München, Wien, Zürich 1996) 497–499; *ders.*, Das Vermächtnis der Runden Tische ist die Fähigkeit zu zivilgesellschaftlicher Einmischung, in: *Runder Tisch und direkte Demokratie. Eine Disputation des Akademischen Senates an der Stiftung Leucorea*, hrsg. von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Opladen 2000) 45–85.

<sup>16</sup> Siehe das Protokoll der Kommission vom 21. 12. 1989, im Archiv des Verfassers.

<sup>17</sup> Siehe zu dem zwischenzeitlich darüber entstandenen Disput *Hildegund Neubert, Klaus Schröder, Wolfgang Schuller, Uwe Thaysen*, „Zur Zukunft des Hauses 1 der ehemaligen Zen-

22. Januar 1990 hat die PDS diesem unmißverständlich beschlossenen „Vermachtnis“ des Runden Tisches definitiv nicht widersprechen mögen<sup>18</sup>. Daran erinnere ich eher mit Seitenblick auf PDS und SPD in der Berliner Bürgerschaft bezüglich des aktuellen Entscheidungsbedarfes in Sachen Normannenstraße 1. Im Blick auf die Bürgerschaft der heutigen Bundesrepublik insgesamt ist mir die Erinnerung an die Notwendigkeit dieser Erinnerungsstätte aus zweierlei Gründen wichtiger als das Memento an die Adresse der Berliner Bürgerschaftsparteien. Die derzeit stärkste Bedrohung der Freiheit besteht in deren „Ablauf“ gegen Sicherheit, im Handel Freiheit gegen Sicherheit<sup>19</sup>. Da ist es erstens erschreckend angebracht, sich zu vergegenwärtigen, welche Werkzeuge der Staatssicherheit zur „flächendeckenden Überwachung“ dereinst, in einer lange vergangenen DDR, bereits ihren Zweck erfüllten. Wieviel mehr und wieviel wichtiger bedürfen wir dann erst der ständigen Warnung vor den viele Male effektiveren Möglichkeiten gegenwärtiger Überwachung als gefährlichste Bedrohung unserer Freiheit? Sie sollte der Bundesrepublik und dem Berliner Senat in der Normannenstraße teuer genug sein.

So unstrittig die Notwendigkeit einer neuen Verfassung am Runden Tisch, so unstrittig war unter den dort versammelten Oppositionellen, daß weder die „alte“, nach demokratischem Zentralismus zustande gebrachte und arbeitende Volkskammer, unser *Akteur Nr. 1*, noch der auf andere Weise ebenfalls nicht hinlänglich demokratisch legitimierte Runde Tisch, unser *Akteur Nr. 2*, sich anmaßen dürfe, eine Verfassung zu entscheiden. Letzteres stellt die „Erklärung zum Selbstverständnis des Runden Tisches“ bedingungslos klar. Kurzfristig tauchte die Erwägung auf, erst das neu und frei zu wählende Parlament, die „neue“ Volkskammer, unseren *Akteur Nr. 3* also, und nicht schon den Runden Tisch mit der „Aufgabe einer verfassungsgebenden Versammlung“ zu betrauen. Einen solchen Beschluß hat es indessen nicht gegeben<sup>20</sup>. Die Verfassungsgebung sollte nicht

trale des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR als nationales Monument zur internationalen Aufarbeitung der SED-Diktatur“, ein Gutachten, das wir am 12. September 2001 in der Normannenstr. 1 präsentierten. Siehe auch Bericht und Empfehlungen der „Fachkommission Haus 1“ zur künftigen Nutzung des ehemaligen Sitzes des Ministeriums für die Staatssicherheit der DDR im Haus 1 in der Normannenstraße in Berlin-Lichtenberg. Eingesetzt vom Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien und der Senatorin für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin (Berlin 2001): „Anatomie der SED-Diktatur. Staatspartei und Staatssicherheit der DDR“. In beiden Berichten finden sich Ausführungen zum Ursprung der Gedenkstätten-Idee für dieses Haus.

<sup>18</sup> Der Beschluß zur Einrichtung einer solchen Gedenkstätte wurde ohne Gegenstimmen bei fünf Enthaltungen beschlossen.

<sup>19</sup> „They that can give up essential liberty to obtain a little temporary safety deserve neither liberty nor safety“, *Benjamin Franklin* (1759).

<sup>20</sup> Siehe das vom Verfasser hrsg. Wortprotoll und die Dokumente des Zentralen Runden Tisches der DDR, Bd. I: Aufbruch, Band II: Umbruch, Bd. III: Neuer Machtkampf, Band IV: Identitätsfindung?, Band V: Dokumente (Wiesbaden 2000), im folgenden zitiert: RT-Protokoll.; siehe das Register der am Runden Tisch geführten Verfassungsdebatten als Anhang I dieses Beitrages.



vertagt werden – schon deshalb nicht, weil einige Verfassungsänderungen zur Ermöglichung freier Wahlen her mußten. Mithin wurde die Verfassungsgebung ab „sofort“ durch zwei ausdrücklich nicht ausreichend legitimierte Akteure betrieben: gleichzeitig nämlich von der alten Volkskammer und vom Runden Tisch.

### *2.3 Der Zeitweilige Verfassungsausschuß der alten Volkskammer: kein ernstzunehmender Konkurrent*

Ebenfalls bereits in der ersten Sitzung des Runden Tisches beschlossen die Teilnehmer Verfahrensgrundsätze für die Erarbeitung einer neuen Verfassung. Eine paritätisch gemäß Zusammensetzung des Runden Tisches zu berufende Arbeitsgruppe sollte umgehend mit der Arbeit beginnen. Die Teilnehmer waren sich ferner darin einig, „daß die Bestätigung dieser neuen Verfassung nach Neuwahlen zur Volkskammer in einem Volksentscheid“ erfolgen solle. Und sie verständigten sich – nicht zuletzt mit den (früheren) Blockparteien<sup>21</sup> am Runden Tisch – in einer ebenso kühlen wie sibyllinischen Wendung „eigenständig ... ihre Mitarbeit an einem entsprechenden Volkskammerausschuß zu bestimmen“<sup>22</sup>. Tatsächlich verweigerten sie ihre persönliche Teilnahme. Es kam, wie Mühlmann formulierte, „keine wirklich Fusion“ zustande.

Dazu hat der Verfasser in einem Aufsatz<sup>23</sup>, welcher diesen Ausführungen zugrunde liegt, gemeint: „In dieser Resolution wird vollends deutlich, daß der Zentrale Runde Tisch seine Aufgabe beschränkter sah als 200 Jahre zuvor die Pariser Nationalversammlung. Die französischen Revolutionäre hatten 1789 geschworen, nicht eher auseinanderzugehen, als daß eine Verfassung geschaffen sei; die Berliner gaben sich 1989 am Beginn des Runden Tisches mit der bloßen Initiierung eines Verfassungsprozesses zufrieden. Jedenfalls hat der Runde Tisch sich anfänglich nicht explizit zum Garanten einer neuen Verfassung erklärt und daran seine Existenzberechtigung und seine Existenzdauer geknüpft. Der Runde Tisch hatte sich, konsequent seinem demokratischen Impetus folgend, auf die Entstehung einer legitimen Konkurrenz, ja auf eine demokratisch überlegene Instanz, vielleicht sogar auf zwei in demokratischer Legitimation überlegene Instanzen eingerichtet“<sup>24</sup> – in den Kategorien der genannten realistischen Schule der Spieltheorie: auf den *dritten*, vielleicht auch *zehnten* unserer institutionellen Akteure, nämlich auf die später erste frei gewählte, neue Volkskammer der DDR und vielleicht, im Falle der angestrebten Volksabstimmung, auf das Volk dieser Republik.

Zwar kam es dann doch noch zu einer eher eklektischen Zusammenarbeit von Einstweiligem Ausschuß der alten Volkskammer und der Arbeitsgruppe Neue

<sup>21</sup> Siehe zur Auflösung des Blockes am 28. November 1989 Uwe Thaysen, Hans Michael Kloth, Widerstände auf dem Weg zur freien Wahl (a.a.O.).

<sup>22</sup> RT-Protokoll I, 41 ff., den Top 13 der TO.

<sup>23</sup> Uwe Thaysen, Zur Verfassungspolitik in der DDR 1989/90, in: Jürgen Hartmann, Uwe Thaysen (Hrsg.), Parlamentarismus und Pluralismus. Festschrift für Winfried Steffani (Opladen 1992) 298–324; künftig zitiert: Thaysen, Verfassungspolitik.

<sup>24</sup> Ebd. 305.

Verfassung des Runden Tisches. Eine anfängliche Übereinkunft zwischen diesen beiden Akteuren beantwortete allerdings bereits die alte leninsche Wer-Wen-Frage. Denn die Volkskammerkommission sollte sich auf aktuell unabweisbare „Anpassungsgesetze“ beschränken, während sich die Arbeitsgruppe das Grundsätzliche und Wesentliche der Verfassungsgebung zu beantworten vorbehielt.

Nachdem Gorbatschow die „deutsche Frage“, wie gesagt am 30. Januar 1990, auf die weltpolitische Tagesordnung gesetzt hatte, begann die Staatlichkeit der DDR, so kann man mit Friedrich Engels sagen, – schon zu diesem Zeitpunkt eigentlich klar erkennbar – auf geradezu klassische Weise einzuschlafen, und mit ihr deren gemäß DDR-Verfassungslehre „oberstes staatliches Machtorgan“<sup>25</sup>, die „erste sozialistische Volksvertretung auf deutschem Boden“<sup>26</sup>. Ganz so auch deren eben erst ins Leben gerufene Zeitweilige Verfassungskommission: Der Vorsitzende dieser Verfassungskommission, Prof. Mühlmann, hat dem Verfasser am 16. Februar 1990 resigniert bekundet, daß er von nun an nur noch „mit dem Schminken einer Leiche“, der DDR-Verfassung von 1968/74 nämlich, beschäftigt sein könne.

In dem Maße, wie die alte Volkskammer moribund wurde, wuchs der Eifer der Arbeitsgruppe Neue Verfassung des Runden Tisches. Diese Arbeitsgruppe sah sich zunehmend in der Verantwortung des *zentralen Verfassungsgebers der DDR*. Unter den Akteuren der Verfassungspolitik der siechen DDR haben wir insoweit spätestens seit Ende Januar 1990 einen ersten Sieg und damit einen ersten Sieger festzuhalten: den Sieg nämlich des Runden Tisches über die alte Volkskammer, namentlich über deren Zeitweilige Verfassungskommission – den *Sieg unseres zweiten über den ersten der genannten Akteure*. Die Zeitweilige Kommission stellte ihre Arbeit am 4. März 1990 ein. In der Zeit der alten Volkskammer, der Zeit der beiden Regierungen Hans Modrow (13. 11. 1989–5. 2. 1990; 5. 2. 1990–12. 4. 1990) erfolgten sechs Verfassungsänderungen<sup>27</sup>.

In verschiedenen Arbeiten zu diesem Thema habe ich deutlich machen müssen, daß es zwischen dem Plenum des Runden Tisches und der Arbeitsgruppe Neue Verfassung sowie „Unterarbeitsgruppen“ der Arbeitsgruppe zu unterscheiden

<sup>25</sup> Im Sinne des parlamentarischen Verfassungsstaates, wörtlich ernst genommen: eine ebenso wohlmeinende wie fälschliche Ausweisung des Parlamentes.

<sup>26</sup> So die Klassifizierung noch fünf Jahre zuvor von *Karl-Heinz Schöneburg, Gustav Seeber*, Arbeiterklasse und Parlament. Parlamentarische Traditionen der revolutionären Arbeiterbewegung 1848 bis 1949 (Berlin 1984) 7, 180.

<sup>27</sup> 1. Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 1. Dezember 1989, Gesetzblatt I Nr. 25, 265; 2. Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Januar 1990, Gesetzblatt I Nr. 4, 15; 3. Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Februar 1990, Gesetzblatt I Nr. 9, 59; 4. Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Februar 1990, Gesetzblatt I Nr. 9, 60; 5. Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. März 1990, Gesetzblatt I Nr. 15, 109; 6. Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 5. April 1990, Gesetzblatt I Nr. 23, 221.

gilt. Das Plenum des Runden Tisches hat sich nur marginal mit dem Thema Gesamtentwurf einer neuen Verfassung befaßt. Das kann insofern nicht erstaunen, als dazu ja erst eine Vorlage zu erarbeiten war und dies eben erheblicher Zeit bedurfte. Gleichwohl sahen sich die Teilnehmer der Plenarberatungen des Runden Tisches in immer neuen Zusammenhängen vor mehr oder weniger deutlich als solche erkennbare Verfassungsfragen gestellt<sup>28</sup>. Nach meinem Urteil ist vor allem die 15. Sitzung (am 5. März 1990) zum Thema „Sozialcharta“ hervorzuheben. Die in dieser Sitzung beschlossene Sozialcharta<sup>29</sup> ist meines Erachtens inhaltlich unbestreitbarer als alles andere, was unter dem Titel „Verfassung des Runden Tisches“ tatsächlich entschieden wurde beziehungsweise kursiert, als dessen „Verfassungsentwurf“ zu verstehen. Die Postulate der Sozialcharta fanden sich weitgehend wieder in den am 12. März 1990 vorgelegten Textteilen. Bezeichnenderweise hat es hierzu auch in den kärglichen Beratungen zu den vorgelegten Tischvorlagen dieser Teile eines Verfassungstextes weit weniger entschiedene Einwände gegeben als gegen den im Schlußteil der Texte vorgeschriebenen Weg zur Wiedervereinigung. Dabei dürfte denjenigen (Sprecher vor allem des DA), die gegen die Sozialcharta opponiert hatten und nun gegen den im Schlußteil festgezurrten Weg der Wiedervereinigung argumentierten (Sprecher vor allem der SPD), klar gewesen sein, daß mit dem von ihnen favorisierten alternativen Weg der Wiedervereinigung über Art. 23 GG und mithin der weiteren Verfassungsberatungen auch die Inhalte der Sozialcharta zur Disposition stehen würden. Also brauchten sie sich, sofern sie diese Inhalte ablehnten, zunächst einmal nur auf einen anderen Weg der Verfassungsfindung zu konzentrieren. In seinem Vorschlag zum Weg der Vereinigung jedenfalls lag die größte Schwäche dessen, was noch als vorläufige Teile eines Verfassungsentwurfes des Runden Tisches das Plenum desselben erreichte.

Zu dem, was dann später als der „Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches“ in Umlauf gegeben wurde, muß dagegen eindeutig festgestellt werden, daß es einen solchen vom Runden Tisch verabschiedeten Entwurf einfach nicht gibt<sup>30</sup>. Dem Plenum wurden in seiner Schlußsitzung (am 12. März 1990) von der Arbeitsgruppe Neue Verfassung und deren Untergruppen zwar Teile eines Verfassungsentwurfes vorgelegt. Die Vollversammlung des Runden Tisches hat darüber

<sup>28</sup> Siehe im RT-Protokoll die Seiten 315f., 340, 397, 449, 485, 528f., 532–536, 545, 599, 614–616, 632, 648, 712, 761, 764f., 771f., 784f., 808, 840, 842, 845, 859, 896–898, 911, 942, 1097–1112; siehe weitere thematische Zuordnungen als Anhang II dieses Beitrages.

<sup>29</sup> RT-Protokoll, Bd. IV, 963–995.

<sup>30</sup> In verschiedenen Diskussionen, so auch bei einem Symposium der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 3. 12. 1999, ist dieser deutlichen Feststellung des Verfassers widersprochen worden. Siehe den Stenographischen Bericht dieser Veranstaltung 85 ff. Siehe vor allen *Erich Fischer*, Geständnisse und Bekenntnisse (Schleukeditz 2002) 229, der meiner Darstellung und Wertung der Ereignisse als einer „dreisten Behauptung“ widerspricht. Siehe diese Kontroverse vorher schon mit *Walter Süß*, Mit Unwillen zur Macht. Der Runde Tisch der Übergangszeit, in: DA 5 (1991) 470–478; *ders.*, Bilanz einer Gratwanderung – die kurze Amtszeit des Hans Modrow, in: DA 6 (1991) 596–608; meine Replik: Zur Geschichte der Verfassungsdiskussion in der DDR 1989/90, in: DA (1991) 961–963.

aber weder inhaltlich beraten noch abgestimmt, sondern nur befunden, wie mit diesen vorgelegten Einzelteilen weiter zu verfahren sei.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe des Runden Tisches, Gerd Poppe, mittlerweile Minister ohne Geschäftsbereich der Modrow-„Regierung der Nationalen Verantwortung“ geworden, beschrieb die am 12. März 1990 gegebene Situation der verfassungspolitischen Unentschiedenheit darüber hinaus dahingehend, daß nur „Zwei Drittel“ der „120 bis 140 Artikel ... so gut wie fertig“ seien. Immerhin fehlten so wichtige Teile wie das Kapitel zur Finanzverfassung. „Der Rest“ befinde sich in der „Endredaktion“, für welche wiederum eine „Redaktionsgruppe“ eingesetzt sei. Die vorgelegten Teile, vom moderierenden Monsignore Ducke despektierlich als „Packen“ bezeichnet und zur Anschauung hochgehalten, wurden den Teilnehmern als Tischvorlage präsentiert, selbst diese seien noch „nicht zur Veröffentlichung“ bestimmt, „da nicht bei allen Artikeln ... die Endredaktion schon so perfekt stattgefunden“ habe. Mit einem Abschluß der Arbeiten sei erst „innerhalb der nächsten Wochen zu rechnen“<sup>31</sup>. Nachfolgende Beiträge offenbarten zudem, daß selbst in den Unterarbeitsgruppen „nicht immer einstimmiger Konsens erzielt werden konnte“<sup>32</sup>. An eine inhaltliche Lesung der vorgelegten Teile war unter solchen Umständen nicht zu denken, sie verbot sich geradezu. Entsprechend auch die wiederholte Ermahnung des vorsitzenden Moderators, gemäß Vorentscheidung der „Prioritätengruppe“ (einer Art Ältestenrat des Runden Tisches) in keine materielle Debatte einzutreten.

Dennoch wurden weitreichende Aussagen vorgetragen, nicht nur verfahrenstechnischer, sondern auch inhaltlicher Art. Gerd Poppe, jetzt wie gesagt Minister der Regierung Modrow, befand, daß die noch in dieser Woche (am 18. März 1990) zu wählende neue Volkskammer „ihre Arbeit auf der Grundlage einer in jeder Hinsicht ungenügenden Verfassung aufnehmen“ müsse, „nämlich der im Moment noch gültigen“ von 1968/74. Dies ziehe „einen Zustand minderer Legitimität nach sich, den diese Volkskammer, die ihre Existenz nicht sich selbst verdankt, aus eigenem Recht nicht zu beenden“ vermöge, „da die Kompetenz zum Erlass einer Verfassung unmittelbar und unveräußerlich beim Volk“ liege. Der Runde Tisch „als der legitime Sachwalter derjenigen Kräfte, die die Erneuerung bewirkt“ hätten, könne deshalb gar nichts anderes tun, als seinen Entwurf – „nach öffentlicher Diskussion“, verstehe sich – dem Volke zum Entscheid vorzulegen.

Weiter trug Poppe vor, daß der Runde Tisch mit diesem Entwurf Bestrebungen entgegentrete, „sich durch Abgabe von Beitrittserklärungen einer anderen Verfassungsordnung, dem Grundgesetz der BRD nach Artikel 23 GG, zu unterwerfen“. (Übrigens: Der damalige Minister Poppe ist heute als Beauftragter für Menschenrechte im Außenministerium der Bundesrepublik Deutschland und auf dieses Grundgesetz politisch eingeschworen – womit ich weit mehr als nur einverstanden bin.)

<sup>31</sup> Alle Zitate RT-Protokoll, Bd. IV, 1096.

<sup>32</sup> Ebd. 1101.

Einmal mehr ließ es sich Gregor Gysi nicht nehmen, seine Weitsichtigkeit als Anwalt der DDR-Bevölkerung unter Beweis zu stellen: Eine neue Verfassung für die DDR stelle nicht nur, zunächst wenigstens und juristisch, deren Souveränität und Handlungsfähigkeit gegenüber der Bundesrepublik her. Auch und dann bedeute es, „daß im Einigungsprozeß nicht die Mehrheit der Bevölkerung der Bundesrepublik über die DDR entscheiden kann – es sind nun einmal einfach mehr Bürger –, sondern das muß paritätisch erfolgen ...“<sup>33</sup>. Dies sollte heißen, daß der Einigungsprozeß keineswegs nach Maßgabe des Demokratieprinzips „one man/ woman one vote“ zu vollziehen sei, nicht also 4/5 (westlicher) zu 1/5 (östlicher) Bevölkerung in Deutschland, sondern 1 (Staat der DDR) zu 1 (Staat der BRD).

Massiver Einspruch erhob sich sowohl gegen den von Poppe und anderen behaupteten Verfahrensstatus als auch gegen den damit beanspruchten Legitimitätsstatus der vorgelegten Teile eines Verfassungsentwurfes. Selbst Mitglied der Arbeitsgruppe, bestritt Richard Schröder (SPD) zunächst, daß alle mitgearbeitet und zugestimmt hätten. Nicht einmal dem Plenum der Arbeitsgruppe habe der jetzt dem Plenum des Runden Tisches als Tischvorlage präsentierte Text vorgelegen, dieser sei vielmehr ein Ergebnis der Redaktionsgruppe, und dieses werde „nicht von der gesamten Arbeitsgruppe getragen. Es ist“, fuhr Schröder fort, „mißlich, daß hier so ein Mittelding von Redaktionsgruppen-verantwortetem und Arbeitsgruppen-verantwortetem Text in die Halböffentlichkeit geht.“ Gegen die von Poppe eingeschlagene „Tonart“ und dem von Poppe im wesentlichen tatsächlich postulierten Alleinanspruch des Runden Tisches, dem Volk einen Verfassungsentwurf vorzulegen, verwahrte sich Schröder mit in dieser Runde ungewohnter Abscheu: „Ich würde sagen, dieses ist aristokratisch argumentiert: ‚Verdienst bedingt Befugnis‘ und nicht: ‚Demokratische Wahl bedingt Befugnis‘, und nur diese Verdienste, die der Wähler honoriert, setzen sich in Befugnis um!“<sup>34</sup>

Schröders Frontalangriff auf das Selbstverständnis der Einbringer zum Trotz (vielleicht auch gerade wegen dieser Invektive) blieb es bei der ursprünglichen Version des Antrages. Danach also empfahl der Runde Tisch der noch zu wählenden Volkskammer, *nicht selbständig* eine Verfassung ins Werk zu setzen. *Die erste frei gewählte Volkskammer sollte darin nicht frei sein*, sondern zusammen mit der auch nach dem Ende des Runden Tisches fortbestehenden Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches lediglich „die Ergebnisse der öffentlichen Verfassungsdiskussion“ auswerten und das Gesamtergebnis am 17. Juni 1990 zum Volksentscheid bringen – und zwar „gemäß Präambel und Artikel 146 Grundgesetz der BRD“. Der Antrag wurde bei nur vier Gegenstimmen und zwei Enthaltungen angenommen. Das klingt nach einer zwingenden Legitimation für dessen Zukunft. Dagegen spricht allerdings, daß die Gegenstimmen von den beiden Parteien kamen, die nur sechs Tage später die beiden stärksten Lager der Volkskammer repräsentierten, nämlich CDU/DA sowie SPD, und daß auch die beiden Stimmenthaltungen, nämlich die der LDP, zusammen als die einer demo-

<sup>33</sup> Ebd. 1103.

<sup>34</sup> Alle Zitate ebd. 1105.

kratischen Mehrheit – der Regierungskoalition nämlich der neuen, 10. Volkskammer – zu würdigen sind<sup>35</sup>. Gegen diese Koalition waren von nun an keine demokratisch zu legitimierenden Verfassungsgesetze mehr zu machen. Mehr noch: Diese Koalition allein verfügte, wenn auch knapp, über die zur Verfassungsgebung notwendige Zweidrittelmehrheit. Hatte der Runde Tisch noch über die Alte Volkskammer siegen können, so mußte von Anfang an fraglich bleiben, ob es ihm gelingen könnte, seine Verfassungsvorstellungen auch in der Neuen Volkskammer und notfalls sogar (im Wege einer Volksabstimmung) gegen diese zur Geltung zu bringen.

#### 2.4 Die neue Volkskammer: eine verzweifelte Verfassungsverweigerin

Die Beratungen der ersten frei gewählten Volkskammer, *unseres dritten Akteurs*, waren von Anbeginn gleich mehreren verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Widersprüchlichkeiten ausgesetzt:

– Zwar hatte der Zentrale Runde Tisch mit dem oben dargestellten Verfassungsauftrag begonnen, zusammen mit dem Wahlauftrag ist der Verfassungsauftrag als Quelle seiner Legitimation und als weitere Legitimationsgrundlage des Zentralen Runden Tisches überhaupt zu begreifen. Schon dem Runden Tisch aber war auf eine am 7. Dezember 1989 noch ganz und gar unvorstellbare Weise die Zeit davongelaufen. Der Runde Tisch selbst hatte dann – seinerseits in diesem Ergebnis ungewollt – dazu beigetragen, den Prozeß der Delegitimierung einer a-priori-Verfassung für die jetzt demokratische DDR zu beschleunigen, als er die Volkskammerwahl vom ursprünglich dafür vorgesehenen Wahltag des 6. Mai auf den 18. März 1990 vorverlegte. Den Wahlauftrag hatte der Runde Tisch noch erfüllen können, schon diesen nur mit äußerster Mühe<sup>36</sup>. Eine neue Verfassung aber hatte er selbst, wie oben dokumentiert, nicht mehr eindeutig und überzeugend legitimieren können. Auch deshalb mußte der Volkskammerbetrieb nach der ersten freien Wahl in der neuen, jetzt demokratischen DDR weithin und weiterhin nach altem DDR-Recht/Unrecht in Gang gesetzt und in Gang gehalten werden. *Das*

<sup>35</sup> In die am 5. April 1990 konstituierte Volkskammer waren, hier in der Reihenfolge der erlangenen Stimmen aufgezählt, gewählt worden: die Christlich-Demokratische Union Deutschlands (= CDU) mit 40,82% der gültig abgegebenen Stimmen und 163 Mandaten; Sozialdemokratische Partei Deutschlands (= SPD) mit 21,88% und 88 Mandaten; die Partei des Demokratischen Sozialismus (= PDS) mit 16,4% und 66 Mandaten; die Deutsche Soziale Union (= DSU) mit 6,31% und 25 Mandaten; der Bund Freier Demokraten (= BFD = Die Liberalen) mit 5,28% und 21 Mandaten; Bündnis 90, später Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit 2,91% und 12 Mandaten; die DBD (= Demokratische Bauernpartei Deutschlands) mit 2,18% und 9 Mandaten; Grüne Partei/UFV (UFV = Unabhängiger Frauenverband) mit 1,97% und 8 Mandaten; der Demokratische Aufbruch – sozial und ökologisch (= DA) mit 0,92% und 4 Mandaten; die National-Demokratische Partei Deutschlands (= NDPD) mit 0,38% und 2 Mandaten; der DFD (= Demokratischer Frauenbund Deutschlands) mit 0,33% und 1 Mandat, sowie die Vereinigte Linke (=VL mit 0,18% und 1 Mandat. Die „Allianz“ aus CDU, DA und DSU verfügte allein über 48,04% und 192 Mandate.

<sup>36</sup> Siehe *Hans Michael Kloth*, Vom „Zettelfalten“ zum freien Wählen. Die Demokratisierung der DDR 1989/90 und die „Wahlfrage“ (Berlin 2000).

*Argument der paradoxen Rechtslage* zwischen demokratischem Zentralismus und sozialistischer Gesetzlichkeit einerseits und parlamentarischer Demokratie andererseits verlangte entweder nach grundsätzlicher Klärung oder nach pragmatischem Lavieren.

– Zwar wurden die alten Normen rechtlich als solche nicht mehr ernstgenommen, waren sie – zumal doch diejenigen der Verfassung von 1968/1974<sup>37</sup> – von der friedlichen Revolution politisch außer Kraft gesetzt worden. Gleichwohl blieben die Gesetze der DDR – unter Einschluß eben jener Verfassung von 1968/1974 – über weite Teile als rechtsgültige Grundlage anerkannt. Dazu sahen sich die Abgeordneten der Volkskammer überwiegend schon aus pragmatischen Gründen veranlaßt, und sei es, so ihr damaliges Kalkül, auch nur als Verfahrenskrücke für die vielen überaus schwierigen und ernsthaften Entscheidungsprozesse. *Das Argument der notwendigen Stabilisierung gewollter Instabilität* vermochte einem absichtlichen Provisorium zu genügen und gleichzeitig dessen Überwindung als Interimslösung nicht den Weg zu verstellen.

Zwar stand jedem damaligen politischen Akteur in der DDR der erhebliche Zeitbedarf für einen reiflichen Verfassungsprozeß eindringlich vor Augen, von welchen Vorleistungen auch immer ausgegangen werde: von gar keiner Vorlage, von derjenigen des Jahres 1949 in irgendeiner Kombination mit späteren DDR-Verfassungen, von der 68/74er-Verfassung der DDR oder von dem eine Woche vor Beginn der Konstituierung der Volkskammer fertig gewordenen Entwurf der Redaktionsgruppe des Zentralen Runden Tisches. Unabhängig von sonstigen Zweifeln an einzelnen Inhalten oder dem gesamten Vorhaben einer DDR-Verfassung war großen Teilen der Volkskammer – CDU, DA, DSU, partiell auch Sozialdemokraten und Liberalen – aber ebenso bewußt, daß bei Toresschluß dieses Staates schon aus handwerklichen Gründen nicht mehr genügend Zeit, „monatelange Arbeit“<sup>38</sup>, zur Verfügung stehen werde, um noch vor der Wiedervereinigung eine neue Verfassung der DDR ins Werk zu setzen. Nur 14 Tage nach Konstituierung der neuen Volkskammer, in ihrer dritten Sitzung am 19. April 1990, wurde aus der Zeitnot bereits das Argument: „Wenn nicht das Grundgesetz in die DDR kommt, gehen die Menschen zum Grundgesetz.“<sup>39</sup> *Das Argument der Zeitnot* wurde immer dringlicher vorgetragen.

– Zwar war der außerordentliche Konsensbedarf jeglicher Art von Verfassungsprozeß evident. Die erforderlichen Mehrheiten für das Unternehmen Neue-DDR-Verfassung aber waren nach der Wahl vom 18. März nicht mehr erkennbar: weder die erforderliche Zweidrittelmehrheit in der Volkskammer noch die Bereitschaft der einfachen Volkskammermehrheit, sich auf das „gewagte Unternehmen“

<sup>37</sup> Die hier gewählte Kurzform steht für die Verfassung der DDR vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974.

<sup>38</sup> Vgl. den Volkskammerabgeordneten (künftig VK-Abg.) *Jürgen Schwarz* (DSU), in: Protokolle der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik. 10. Wahlperiode (5. April bis 2. Oktober 1990), Nachdruck, 2 Bde. (Berlin 2000); künftig zitiert: VK-Protokoll.

<sup>39</sup> VK-Abg. *Roland Becker* (CDU/DA), VK-Protokoll, Bd. I, 58.

einzulassen, „hier [in einer noch bestehenden DDR, U. Th.] Volksentscheide zu machen, um eindeutige Mehrheiten im Parlament zu verändern“<sup>40</sup>. Selbst die in eben dieser Sitzung (am 19. April 1990) und sogar vom engagierten Sprecher der Arbeitsgruppe Verfassung in der Volkskammer zitierten Umfrageergebnisse ließen daran keinen Zweifel. Danach nämlich „wünschten sich [nur, U. Th.] 42% der DDR-Bürger eine neue Verfassung der DDR“<sup>41</sup>. Bei genauerem Hinsehen war spätestens seit dem 18. März 1990 für eine neue DDR-Verfassung keine verfassungsgebende Mehrheit (mehr) in Sicht. *Das Argument des zum Konstitutionalismus zu knappen Konsenses* tauchte in der Volkskammer in bislang nicht gekannter Schärfe auf.

– Darin ist jedoch – und dies nur auf den ersten Blick paradox – nicht unbedingt ein Element des Stillstandes oder Ausbremsens der Revolution zu sehen. Ganz im Gegenteil, anhaltende Dynamik wurde eingeklagt: Die, wenn es dann schließlich zur Verfassung kommt, in der Regel vorausgegangene Saturierung des transformatorischen Elans war in der Volkskammer offenkundig noch nicht eingetreten beziehungsweise noch nicht gewünscht. Insofern befand sich der friedlich revolutionierende Prozeß auf eigenwillige Weise noch im Gange. Bestritten nämlich wurde in der neuen Volkskammer mindestens die Wünschbarkeit einer „Neukonsolidierung der DDR“<sup>42</sup>. Dem idealtypisierenden Drehbuch der Revolutionsgeschichte zufolge sehen gewöhnlich die „Bewahrer“ als erste den Augenblick einer ihre Bedrängnis endende, wenn nicht wendende Verfassung(sgesetzgebung) gekommen; üblicherweise sind es die „Konservativen“, welche die jeweilige Revolution mittels einer Verfassung unter Kontrolle zu bringen wünschen. Wer aber waren 1989/90 die „Bewahrer“, wer die „Konservativen“? Der ostdeutsche Umbruch bestätigt auch in dieser Frage keines der vulgär-marxistischen Revolutionsdogmen. Die von den Bürgerbewegungen und der PDS als „Konservative“ klassifizierten Mitglieder von CDU, DA, DSU, Liberalen und Sozialdemokraten wollten (noch) keine „Konsolidierung“. Sie fürchteten, die Revolution nicht ihrem Sinne vollenden zu können, wenn ihnen eine neue DDR-Verfassung dazwischen käme, die zu einem Fortbestand der DDR – welcher Art und Dauer auch immer – führen könnte. Die „Bewahrer“ einer (und sei es auch nur noch zeitweiligen) DDR begriffen sich sowohl im DDR-internen als auch und mehr noch im gesamtdeutschen politischen Kontext als die historisch(-materialistisch) „Progressiven“. Sofern es in parlamentarischen Demokratien um die grundsätzlichen Alternativen geht, wird von der Opposition gewöhnlich die Rolle des „Bewegers der Politik“<sup>43</sup> erwartet. *Das Argument der noch keineswegs zu Ende gebrachten Revolution* aber wurde zunehmend offensiv nicht von der Opposition der Volkskammer, sondern aus der Regierungskoalition dieses ersten frei gewählten Parlamentes vorgetragen.

<sup>40</sup> VK-Abg. Hansjoachim Walther (DSU), ebd. 59.

<sup>41</sup> VK-Abg. Gerd Poppe (Bündnis 90/Die Grünen), ebd. 52.

<sup>42</sup> VK-Abg. Jürgen Schwarz (DSU), ebd. 55.

<sup>43</sup> Siehe hierzu die Differenz zwischen Martin Sebaldt und Winfried Steffani um den „eigentlichen“ bzw. „anderen Beweger“ der Politik bei Sebaldt, *Innovation durch Opposition: Das Beispiel des Deutschen Bundestages 1949 -1987*, in: ZParl 23 (1992) 245.



– In den wiederholten Verfassungsdebatten der Volkskammer ging es also nicht nur um die pragmatische Klärung von Fragen des positiven Rechts als Voraussetzung zur Erledigung aktueller politischer Alltagsgeschäfte – beginnend schon mit der Eidesformel für die Regierungsmitglieder<sup>44</sup> und endend mit dem Zweiten Zivilrechtsänderungsgesetz<sup>45</sup>. Der zwischen den „Konservativen“ einerseits und den progressiven „Verfassungsenthusiasten“<sup>46</sup> andererseits geführte Streit um die Notwendigkeit einer DDR-Verfassung war darüber hinaus sowohl vorwärts als auch rückwärts gerichtet. Bezogen auf die Vergangenheit ging es um die zutreffende – um nicht zu sagen: wahrheitsgemäße – Deutung der Revolution: Wer war das Volk des Umbruchs 1989/90? Bezogen auf die Zukunft mochte eine neue DDR-Verfassung weniger für das immer klarer als solches erkennbare Transitorium „Deutsche Demokratische Republik“ taugen denn interimistisch als zusätzliche (Verhandlungs-)Vorgabe zur Wahrnehmung „ostdeutscher Interessen“ im Prozeß einer nach der Wiedervereinigung anstehenden gesamtdeutschen Verfassungsfindung. Die Diskussionen der Volkskammer nahmen bereits Teile einer klar bevorstehenden nächsten Runde der Verfassungsdebatte vorweg, sie wurden insoweit mit Blick auf die vermuteten Argumentationsfronten späterer Zeiten stellvertretend vorausseilend geführt. *Die Argumente der Akteurs- und Urheberrechte am Umbruch, an Richtung und Ziel der friedlichen Revolution* blieben in der Volkskammer umstritten.

In den Spannungsfeldern aller dieser (scheinbaren) Widersprüchlichkeiten entstand eine insgesamt für beide Seiten (nahezu) verzweifelte Situation – sowohl für die „Verfassungsenthusiasten“ als auch für jene „Beitrittseuphoriker“, die überhaupt keine Verfassung mehr wollten. Erstere waren in aussichtslose Minderheit geraten, obwohl sie sich aus ihren Verdiensten um die friedliche Revolution sicher blieben, tatsächlich „das Volk“ der DDR insgesamt zu repräsentieren, beziehungsweise vertreten zu müssen. Der Begriff der „Opposition“ war ihnen in der Zeit des Aufstandes gegen eine Diktatur zu einem Ehrentitel zugewachsen. Dieser Titel war von ihnen nicht nur strategisch behauptet, sondern – von den Oppositionellen zutiefst verinnerlicht und ihnen seit dem Herbst 1989 auch von außen in Übereinstimmung mit dieser inhaltlichen Überzeugung weitestgehend zuerkannt – mit dem Anspruch verbunden, wenn nicht die Mehrheit zu sein, so doch diese mindestens zu vertreten. Die Inhalte dieses (einstigen) Ehrentitels hatten sich über die Zeit ihrer Notwendigkeit und Berechtigung hinaus verselbstständigt. Die Oppositionellen schickten sich zur Perpetuierung ihres Anspruches an, insofern der Ehrentitel weiterhin mit ihrem Anspruch einherging, die empirische Mehrheit der DDR-Bevölkerung zu vertreten. Nachdem die SED niedergedrungen war, fiel es *der unter den Bedingungen einer Diktatur im Herbst 1989 angetretenen „Opposition“* – terminologisch genau genommen handelte es sich zu dieser Zeit noch um

<sup>44</sup> Vgl. VK-Protokoll, Bd. I, 35.

<sup>45</sup> Vgl. ebd. Bd. II, 1276f.

<sup>46</sup> So bezeichnet *Erich Fischer*, *Geständnisse* 240, überzeugend die engagierten Verfechter einer Realisierung des von der Redaktionsgruppe des Zentralen Runden Tisches vorgelegten Verfassungsentwurfes.

„Widerstand“<sup>47</sup> – schwer, sich in der Rolle einer *parlamentarischen Opposition*, einer klar bezeichneten (nicht weniger ehrwürdigen) Minderheit also, einrichten zu müssen. Allzu abrupt, für manche zum Verzweifeln abrupt, war der ihnen nun abverlangte Rollenwechsel eingetreten. Paradox genug muß es aus der gelassenen Betrachtung von heute erscheinen, daß sich die damaligen Oppositionellen in der von ihnen (mit-)erfochtenen Legalisierung von Opposition mental nur mit größter Mühe einzurichten willens und fähig waren. Diejenigen, die den schnellstmöglichen Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes wollten, kämpften unter dem von ihnen so gesehenen Problem- und Zeitdruck nicht minder verzweifelt um die auch für ihren Weg keineswegs umstandslos zu erlangende, letztlich aber erforderliche Zweidrittelmehrheit. Eine Ablösung genau dieses Grundgesetzes auf dem langen und riskanten Wege über Artikel 146 GG wollten sie unter allen Umständen verhindern.

Einen inhaltlich konsistent strukturierten, gar einen in sich geschlossenen Ablauf der Verfassungsberatungen hat es in der Volkskammer ebenso wenig wie am Runden Tisch gegeben<sup>48</sup>. Angesichts der genannten zahlreichen Widersprüchlichkeiten im Grundsätzlichen konnte es nicht verwundern, daß sich die Verfassungsdebatte – auch ohne explizite Nennung – permanent auf die Tagesordnung drängte. Historiker bleiben aufgerufen zu dokumentieren, wie es im einzelnen gewesen ist. Für den Runden Tisch ist dieses bereits weitgehend geleistet. Im folgenden wird vor allem mit der detailgenauen Analyse der Volkskammerdebatten vom 5. April bis zum 2. Oktober 1990 fortzufahren sein.

Die Verfassungsdiskussion entflammte bereits in der konstituierenden Sitzung der Volkskammer an der Frage, worauf der frisch gewählte Ministerpräsident, Lothar de Maizière, denn nun zu vereidigen sei. Heftiger Streit brach darüber aus, daß die Koalitionsparteien – CDU/DA/DSU/SPD/Liberale – ihre Regierung erklärtermaßen auf keinerlei DDR-Verfassung schwören lassen wollten. Die Verfassung von 1968/1974 wurde zu einem von der friedlichen Revolution übriggelassenen „Fragment“<sup>49</sup> erklärt; nach Streichung „sozialistischer Lyrik“, „sozialistischer Moral“ und „Planwirtschaft“ aus dem Text dieser Verfassung sei nur noch ein „Torso“ übrig, der nicht „wortgleich akzeptiert“ werden könne, sondern nur als „Grundgerüst“ tauge, „das die Verfahrensfragen regelt“<sup>50</sup>. Der designierte Innenminister, Michael Diestel, von Amts wegen zutreffend als „Verfassungsminister“ zu begreifen, lehnte „inhaltlich die bestehende Verfassung“ ausdrücklich als diejenige „ab“, die er zu schützen berufen werde. Er sehe sich vielmehr dem

<sup>47</sup> Genaugenommen ist für die hier gemeinte Zeit bis zur ersten freien Parlamentswahl der Begriff der Opposition – eine Kategorie funktionierender Demokratien – noch unangemessen. Zutreffender ist von „Widerstand“ zu sprechen. Siehe hierzu *Uwe Thaysen*, Die ausgelieferte Opposition, in: *Ehrhart Neubert, Bernd Eisenfeld* (Hrsg.) *Macht – Ohnmacht – Gegenmacht: Grundfragen zur politischen Gegnerschaft in der DDR* (Bremen 2001) 37 ff.; dort auch weitere Literatur zum Begriff der Opposition in der deutschen Diktaturgeschichte.

<sup>48</sup> Über die Höhe- bzw. Schwerpunkte der Verfassungsdebatte gibt das Register des Anhangs II Auskunft.

<sup>49</sup> *Brigitta Kögler* (DA), VK-Protokoll, Bd. I, 36.

<sup>50</sup> Alle Zitate *Richard Schröder* (SPD), ebd.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet<sup>51</sup>. Tatsächlich endete die konfuse Willensbildung über die Eidesformel mit der Vereidigung der neuen Regierung, des Ministerrates der DDR, nicht auf irgendeine ausdrücklich genannte DDR-Verfassung, sondern auf „Recht und Gesetz der DDR“<sup>52</sup>. Je heftiger in der Volkskammer von Seiten der Opposition gegen jene „Einmaligkeit in der deutschen Geschichte“ polemisiert wurde, „daß der künftige Premier es ablehnt, auf die Verfassung des Landes vereidigt zu werden, auf Grund derer er gewählt worden ist“<sup>53</sup>, desto nachhaltiger bleibt den Historikern darauf hinzuweisen, daß genau dies die von Artikel 72 des Entwurfes der Redaktionsgruppe des Runden Tisches vorgesehene Formel erwartete.

Mit der Vereidigung der Mitglieder des Ministerrates war die Verfassungsfrage insgesamt natürlich keineswegs entschieden. Dennoch ließen die Debatten der ersten, politisch konstitutiven Tagungen der Volkskammer bereits auf das Schicksal aller des weiteren zu erwartenden Verfassungsinitiativen schließen. Die konstitutionelle Verunsicherung schon der letzten Sitzung des Runden Tisches generierte einen sich selbst verstärkenden Trend: Immer deutlicher wurde in der neuen Volkskammer der Rückzug von den Schlußempfehlungen des Runden Tisches. Hatte dieser selbst, wie gezeigt, wenn nicht den Inhalt der Verfassung, dann doch wenigstens das weitere Verfahren der verfassungspolitischen Willensbildung in seiner letzten Sitzung fixiert, so wurde nun in der neuen Volkskammer auch noch und erst einmal das weitere Procedere zur Disposition gestellt – und zwar sogar grundsätzlich vom Beschluß des Runden Tisches abweichend.

In ihren Wahlprogrammen hatten auch die Koalitionsfraktionen, unter Einfluß der CDU<sup>54</sup>, noch in Aussicht gestellt, eine Verfassung für die neue, jetzt endlich demokratische DDR zu verabschieden. In der Koalitionsvereinbarung vom 12. April 1990 noch als klärungsbedürftig deklariert<sup>55</sup>, wurde die Verfassungsfrage von Ministerpräsident Lothar de Maizière dann weder in seiner Regierungserklärung erwähnt noch von der Koalition als eigenständige Debatte auf die Tagesordnung der Volkskammer gehoben. In der Präambel der Koalitionsvereinbarung war, diesen Präjudizierungen nochmals vorausseilend, bereits schriftlich die Möglichkeit in Betracht gezogen worden, daß es nicht mehr zu einer Verfassungsgebung kommen könne.

Verfassungsfragen hatten in den oppositionellen Bürgerbewegungen der DDR eine eher nachrangige Rolle gespielt – mit Ausnahme der Menschenrechte, für

<sup>51</sup> Ebd. 32.

<sup>52</sup> 2. VK-Tagung, 12. 4. 1990, VK-Protokoll, Bd. I, 39.

<sup>53</sup> Wolfgang Ullmann, ebd. 36

<sup>54</sup> In deren Wahlprogramm hieß es, die „Prinzipien eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates und einer Solidargemeinschaft freier Bürgerinnen und Bürger müssen in einer Verfassung festgeschrieben werden“.

<sup>55</sup> Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen) hielt den Koalitionsparteien diese Selbstverpflichtung mit einem Zitat aus der Vereinbarung vor: „Bei der weiteren Gestaltung der Verfassung tritt die Koalition für Übergangsregelungen ein, die sowohl die Verfassung von 1949 als auch den Verfassungsentwurf des Runden Tisches berücksichtigen.“, 2. VK-Tagung, VK-Protokolle, Bd. I, 57.

welche sich namentlich die Initiative Frieden und Menschenrechte (IFM) organisiert, mit persönlichen Risiken engagiert und beträchtliche Opfer gebracht hatte. Nun, zur Zeit der neuen Volkskammer, war es die Opposition, für diese die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, in der auch IFM aufgegangen war, welche die grundsätzliche Verfassungsfrage als ersten Beratungspunkt der neuen Volkskammer zum frühest gangbaren Zeitpunkt, nämlich im unmittelbaren Anschluß an die Regierungserklärung des ersten demokratisch gewählten Ministerpräsidenten der DDR, als Aktuelle Stunde auf die Tagesordnung der Volkskammer<sup>56</sup> setzte – den ihr verbliebenen Verfahrensmöglichkeiten entsprechend und ihrem Verständnis vom Rang dieser Frage gemäß. In ihrer Betitelung der Aktuellen Stunde hatte die Opposition den zu behandelnden Entwurf als „Verfassungsentwurf des Runden Tisches“ deklariert. Gerd Poppe stellte sich eingangs der Aktuellen Stunde aber nicht als Repräsentant des Runden Tisches in dieser Frage vor, sondern ausdrücklich als Sprecher der Arbeitsgruppe Neue Verfassung des Runden Tisches. Er bestätigte zunächst explizit, daß dem Plenum des Runden Tisches in seiner letzten Sitzung, am 12. März 1990, nur „ein Teil des Entwurfes“ [sic!] der Arbeitsgruppe vorgelegen hatte. Und er gab gleichsam zum Notariat der deutschen Parlamentsgeschichte, daß „der Gesamtentwurf“ erst nach Schluß des Runden Tisches „verabschiedet“ wurde. Folgerichtig trug er den Entwurf hier auch nicht direkt als „Vermächtnis des Runden Tisches“<sup>57</sup> vor, sondern bat die Abgeordneten der Volkskammer (nur), den Entwurf als ein solches Vermächtnis zu „betrachten“<sup>58</sup>.

Allerdings hob er hervor, daß der Entwurf „in der Plenarsitzung der Arbeitsgruppe am 4. April von Vertretern all jener Parteien und Vereinigungen des Runden Tisches verabschiedet“<sup>59</sup> worden war. Damit widersprach er zum einen der historischen Legitimität der jetzt erst, nach der Volkskammerwahl, in der Verfassungsfrage deutlich gezogenen Trennungslinie zwischen Koalitions- und Oppositionsparteien. Zum anderen bestritt er damit das Argument der nicht erreichbaren Mehrheit für eine Verfassungsgebung. Auch das pragmatische Bedenken der Zeitnot war relativiert, wenn man – wie Poppe bezüglich des Rundtischentwurfes<sup>60</sup> – nicht nur von einem bereits normativ zustimmungswürdigen, sondern auch von

<sup>56</sup> Siehe die 3. Tagung der VK am 19.4.90 in VK-Protokoll, Bd. I, 51 ff.

<sup>57</sup> Als solches war es in der letzten Sitzung des Runden Tische von Klaus Wolfram bezeichnet worden, RT-Protokoll IV, 1110.

<sup>58</sup> Alle Zitate ebd. 51 f.

<sup>59</sup> Diese vermutlich nicht zufällig unklar offen gelassene Formulierung – Wer waren „all jene“? – sollte wohl den Anspruch bzw. den Eindruck vermitteln, daß alle [sic!] Parteien und Vereinigungen des Runden Tisches einhellig für den Rundtischentwurf gestimmt hatten/hätten.

<sup>60</sup> Dieser Begriff, auch „Rundtischverfassung“, sei – nicht zuletzt aus stilistisch-pragmatischen Gründen (der inhaltlichen zutreffenden Kürze) – mit einer bewußt diminutiven Konnotation eingeführt zur Kennzeichnung des oben dokumentierten minderen Status gegenüber einer vom Runden Tisch überzeugend legitimierten „Verfassung des Runden Tisches“ erlaubt.

einem empirisch, also zweidrittelmehrheitlich zustimmungsfähigen Gesamtentwurf ausging. Unterstützt wurde die Erklärung des Bündnis 90/Die Grünen durch Sprecher von DBD/DFD und PDS.

Die jetzigen Koalitionsparteien aber knüpften – mit denselben Sprechern auch sie wie am Runden Tisch – weithin an ihre Darlegungen in der letzten Sitzung des Runden Tisches an. Brigitta Kögler (DA) provozierte die Opposition mit der rhetorischen Frage „Wozu brauchen wir noch eine Verfassung?“<sup>61</sup>. Sie unterstrich die praktischen Argumente der Zeitnot und des für eine Verfassung nicht (mehr) erreichbaren Konsenses. Vor allem wurde in der Sitzung am 19. April 1990 schärfer denn je eine unüberbrückbare Kluft zwischen der Opposition einerseits und der Allianz einschließlich der Liberalen sowie zunehmend auch der Sozialdemokraten andererseits erkennbar in der materiellen Einschätzung des Rundtischentwurfes. Als Ausdruck und Vermächtnis der friedlichen Revolution wollte die Allianz diesen Entwurf keinesfalls verstanden wissen, von der Opposition sei der Umbruch ganz und gar nicht (allein) zu „pachten“<sup>62</sup>. Die friedliche Revolution sei anderwärts, nicht in der Hauptstadt der DDR, und mit anderen Zielvorstellungen gemacht als denjenigen des Zentralen Runden Tisches in Berlin.

Retrospektiv verdient wiederum eine Rede Richard Schröders, jetzt als Abgeordneter der SPD Volkskammermitglied, besondere Aufmerksamkeit. Schröder überraschte mit einer mittleren und vermittelnden Position. Anders als in der Sitzung am 12. März, in der er die „Verfassungsenthusiasten“ am Runden Tisch (nahezu) demütigend kritisiert hatte, zollte er jetzt zunächst denjenigen ausdrücklichen Respekt, die zwischenzeitlich „noch einmal mit ungeheurer Anstrengung den Entwurf überarbeitet“ hatten. Was nunmehr vorlag, sei nach seinem Urteil „eine sehr gute Verfassung“. Probleme aber sah er hinsichtlich des Datums, zu dem „wir diese Verfassung einführen können“. Einerseits nämlich setze der Entwurf Bedingungen wie die Existenz von Ländern und ein (entsprechendes) Steuersystem voraus, die noch gar nicht gegeben waren. Andererseits müßten und könnten sofort verfassungsrechtliche Vorkehrungen wie Grundrechtsschutz geschaffen werden. Zur Lösung des Dilemmas habe sich die Regierungskoalition auf den Ausweg des „Bausteinprinzips“ verständigt, welches Schröder folgendermaßen präzisierte:

„Wir werden sofort ein Staatsorganisationsgesetz einführen, das uns von dem Teil der alten Verfassung erlöst, in dem das gestanden hat, was jetzt Grundlage unseres Handelns ist, und wir werden so, wie der Reformprozeß weitergeführt wird, Teile, Pakete von verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Kraft setzen. Für diese Pakete könnte der Verfassungsentwurf des Runden Tisches durchaus als Material dienen, und man kann, wenn der Reformprozeß so weit gediehen ist, daß er einigermaßen dem entspricht, was diese Verfassung vorsieht, über die Frage der Inkraftsetzung einer solchen Verfassung einmal reden.“<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Ebd. 53.

<sup>62</sup> *Jürgen Schwarz*, ebd. 55.

<sup>63</sup> Alle Zitate VK-Protokoll, Bd. I, 53 f.

Diese Position hielt ungefähre Balance gleichermaßen zwischen den ideologischen und den pragmatischen Argumenten der Verfassungslage wie der Verfassungsdebatte<sup>64</sup>. Richard Schröder hat dem Verfasser dieser Zeilen schon kurz nach der Volkskammertagung vom 19. April 1990 berichtet, daß er von der Zusage des Ministerpräsidenten de Maizière ausgegangen war, den Rundtischentwurf an die zuständigen Ausschüsse der Volkskammer zu überweisen. In einer Aktuellen Stunde konnte dies nicht geschehen, geschah dies auch nicht. Die Geschäftsordnung ließ es nicht zu. Einer analogen „Bitte“ des PDS-Abgeordneten Jürgen Demloff<sup>65</sup> konnte die Präsidentin Sabine Bergmann-Pohl in der Aktuellen Stunde (§ 61 GO-VK) nicht entsprechen. Ein solcher in anderem Kontext selbstverständlich zulässiger korrekter Antrag wurde indessen weder jetzt noch später in der Volkskammer, weder von der Regierung noch von den Regierungsparteien – einschließlich also der SPD – gestellt.

In der danach der Volkskammer verbliebenen kurzen Zeit ist im großen und ganzen tatsächlich gemäß dem von Richard Schröder dargelegten Bausteinprinzip verfahren worden – so sehr auch die Opposition sich immer wieder bemühte, den Rundtischentwurf unverändert oder in Kombination mit anderen Entwürfen insgesamt als neue DDR-Verfassung zu initiieren. Den Komparatisten der Politologie sei hinzugefügt, daß hier tatsächlich Erfahrungen der spanischen Transition Pate gestanden haben<sup>66</sup>.

Nachdem der Wille und die Kraft zur Verfassungsgebung gleich am Anfang der Volkskammerarbeit mehrheitlich nicht vorhanden waren beziehungsweise nicht ausreichten, gewannen die oben aufgeführten Widersprüchlichkeiten, gewann vor allen anderen Argumenten das Argument der Zeitnot von Tag zu Tag an Gewicht. Es erboste die Opposition maßlos, wenn ihr immer häufiger die doch nicht von ihr zu verantwortende, sondern offensichtlich durch konkludentes Handeln der Regierungsparteien produzierte zunehmende Zeitverknappung vorgehalten wurde. Enger und enger, so mußte es ihr zu Recht erscheinen, wurde der Kreis um die noch für ihr Verfassungsvorhaben tauglichen Argumente gegen sie gezogen. Die gegenseitige Empörung wuchs in dem Maße, wie sich die Opposition der ersten frei gewählten Volkskammer mit ihrem größten Projekt, der Rundtischverfassung für eine neue DDR, in der Defensive erkannte. Am 26. April 1990 ging die Opposition, Bündnis 90/Die Grünen, in der Debatte unterstützt vor allem von der PDS, noch einmal mit zwei Anträgen in die Offensive. Den Rundtischentwurf wollte sie nunmehr als „Vorläufiges Grundgesetz für die Deutsche Demokratische

<sup>64</sup> Anders *Erich Fischer*, *Geständnisse* (a.a.O.) 235 f., der darin damals wie heute Heuchelei und, schlimmer noch, Verrat am Programm der SPD-Ost sah bzw. sieht.

<sup>65</sup> VK-Protokoll, Bd. I, 59.

<sup>66</sup> Der Staatsrechtslehrer Hans-Peter Schneider (Hannover), der den spanischen Verfassungsumbruch als Experte begleitet hatte, beriet die SPD in diesem Sinne. Die verfassungspolitischen Protagonisten der Ost-SPD wollten den Weg zu einer Angleichung bzw. Neuschaffung der DDR-Verfassung bis schließlich zur Grundgesetzkonformität zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung gehen – u. a. über ein Regierungsorganisationsgesetz, ein Länderorganisationsgesetz und ein Kommunalverfassungsgesetz.

Republik“ durch ein vom Verfassungsausschuß auszuarbeitendes und vom Plenum der Volkskammer zu beschließendes Gesetz in Kraft gesetzt<sup>67</sup> und dieses schließlich nach öffentlicher Diskussion durch eine Volksabstimmung in den Rang einer demokratisch vollends legitimen, wenngleich „vorläufigen“ Verfassung gehoben wissen<sup>68</sup>. Verfassungen sind in aller Regel auf Dauerhaftigkeit angelegt. Schon die hier gewählte Begrifflichkeit einer „vorläufigen“ Verfassung – konstitutioneller Dogmatik zufolge eine *contradictio in adjecto* – verweist auf einen Geburtsfehler, welcher Schwächen seiner Protagonisten signalisiert.

Die SPD distanzierte sich inzwischen explizit vom Inhalt des Rundtischentwurfes, hielt aber weiterhin daran fest, daß „sich der Verfassungsausschuß Zeit nimmt, diese Frage zu diskutieren“<sup>69</sup>. Die anderen Koalitionsparteien wiederholten im wesentlichen ihre bis dahin bereits vorgetragenen Argumente gegen alle Anstrengungen, die auf eine vollwertige DDR-Verfassung zielten. Den Katalog ihrer Ablehnungsargumente ergänzten sie jetzt um den Hinweis auf den in Vorbereitung befindlichen Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Die durch den Staatsvertrag erforderlichen Angleichungen von DDR-Recht an das Recht der Bundesrepublik seien mit dem Rundtischentwurf nicht in Einklang zu bringen. Darin konnte und wollte ihnen kein Oppositioneller widersprechen.

Die Abstimmung – in dem von der SPD und nochmals vom Präsidenten Höppner durchaus suggestiv zugespitzten Sinne – ergab bei vier Enthaltungen 167 Stimmen für und 179 Stimmen gegen das Vorhaben der Opposition. Dem damals wie heute tief enttäuschten Erich Fischer<sup>70</sup> ist mindestens insoweit beizupflichten, als das parlamentarische Schicksal des Rundtischentwurfes, für viele nach wie vor als „Vermächtnis des Runden Tisches“ ein Revolutionsmythus, damit endgültig besiegelt war. Im Grunde hatte schon hier die neue Volkskammer über den Runden Tisch gesiegt, *unser dritter über unseren zweiten Akteur*.

## 2.5 Die Wünsche-Kommission: ein Intermezzo der Regierung de Maizière

In der Regierung de Maizière, bei *unserem fünften Akteur* aber gab es mindestens für Teile dieses Entwurfes noch Hoffnungen. Freilich erfuhren davon nur wenige. Justizminister Kurt Wünsche war einen Tag zuvor, durch Beschluß der Regierung vom 25. April 1990, beauftragt worden, „ausgehend von der Verfassung der DDR von 1949 und unter Berücksichtigung des Verfassungsentwurfes des ehemaligen Runden Tisches der Regierung einen ersten Entwurf für eine Übergangsverfassung bis zur staatlichen Einheit Deutschlands vorzulegen“<sup>71</sup>. Die entsprechende Expertenkommission der Regierung, „Wünsche-Kommission“, nahm ihre Arbeit am 26. April auf, interessanterweise genau am Tage der dargelegten Ablehnung einer Überweisung des Rundtischentwurfes an den Verfassungsausschuß des Par-

<sup>67</sup> VK-Drs. 9.

<sup>68</sup> VK-Drs. 10.

<sup>69</sup> Richard Schröder, VK-Protokoll, Bd. I, 124.

<sup>70</sup> Geständnisse (a.a.O.) 237.

<sup>71</sup> Statement des Ministers der Justiz vom 5. 5. 1990, im Archiv des Verfassers.

lamentes. In dieser Kommission wirkten „Angehörige der meisten, in der Volkskammer vertretenen Parteien – auch der SPD – mit“, hieß es offiziell<sup>72</sup>. Die Regierungskommission sollte ihren Entwurf am 5. und 6. Mai 1990 fertigstellen und damit der Regierung zu deren nächster Sitzung vorlegen. „Falls der Entwurf dort Zustimmung findet, wird er in Wahrnehmung der Gesetzesinitiative der Regierung selbstverständlich dem Präsidium der Volkskammer zugeleitet, das über die weitere Behandlung des Entwurfes in der Volkskammer und ihren Ausschüssen befinden wird.“<sup>73</sup> Zwar war der Rundtischentwurf damit weiterhin in der politischen Beratung, das Heft (auch) des verfassungspolitischen Handelns aber lag damit eindeutig nicht mehr bei den Promotoren des Rundtischentwurfes, den Parteien der Opposition, vor allem Bündnis 90/Die Grünen, PDS und VL, sondern in der Hand der Koalition.

Auch dieser aber wurde es mehr und mehr entwunden – sofern sie das Heft des Handelns denn je in ihrem Besitz gehabt haben sollte. Denn immer deutlicher wurden die konstitutionellen Konditionen einer schnell und schneller zu vollziehenden Wiedervereinigung: übermäßig der Bedarf an Rechtsangleichung in westliche Richtung und damit der zunehmende Einfluß der westdeutschen Verhandlungspartner auf allen Ebenen, der politischen Führung aus Bonn genauso wie der Ministerialbürokratie vom Rhein. Hinzu kam, daß es im Juni 1990 plötzlich so aussah, als ob das „Fenster der Möglichkeiten“ (wegen innersowjetischer Putschgefahr) von Moskau her wieder geschlossen werden könnte. Deshalb war beziehungsweise schien Eile geboten, nicht nur aus innerdeutschen ökonomischen und sozialen Gründen (die noch immer bedrohlich rollende Ausreisewelle mußte zum Stillstand gebracht werden), sondern auch aus außenpolitischen Gründen (die verheißungsvoll begonnenen Zwei-plus-Vier-Verhandlungen für einen Friedensvertrag mit Deutschland waren umgehend zum Abschluß zu bringen).

Die Wünsche-Kommission war ein in vieler Hinsicht dubioses Unternehmen. Zu diesem Schluß kamen zumindest Angelika Barbe (damals noch SPD) und Brigitta Kögler (DA), die überfallartig, per Fax, dazu herbeigerufen worden waren. Sie verließen die Veranstaltung nach wenigen Stunden der Teilnahme, weil sie dazu nicht für ihre Fraktionen als Alibi dienen wollten. Im Falle Angelika Barbes kam es darüber zu innerparteilichen Auseinandersetzungen, weil sich die Fraktion überhaupt nicht an diesem „Unternehmen am Parlament vorbei“ hatte beteiligen wollen<sup>74</sup>. Brigitta Kögler sah in diesem Versuch der Regierung de Maizière nichts geringeres als einen „verfassungspolitischen Putschversuch“. An anderer Stelle habe ich dargetan, daß in der Wünsche-Kommission tatsächlich so etwas wie die Verfassungsputschisten – Ost wie West – beisammen waren<sup>75</sup>.

Einen in sich geschlossenen, widerspruchsfreien Entwurf hat auch diese Kommission nicht zustandegebracht. Die Beratungen dieser zwei Tage und Nächte

<sup>72</sup> Ebd.

<sup>73</sup> Ebd.

<sup>74</sup> So Richard Schröder in einem Schreiben vom 28.10.91 an den Verfasser. Angelika Barbe sei als „Privatperson hingegangen“.

<sup>75</sup> Uwe Thaysen, Verfassungspolitik in der DDR (a.a.O.).



konzentrierten sich darauf, die zu diesem Zeitpunkt – mit Blick auf das zum 2. Juli 1990, also in etwa drei Wochen, datierte Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion – erforderlichen Anpassungen des DDR-Rechts einschließlich der DDR-Verfassung von 1949 und dem Runtischentwurf an das Recht des Grundgesetzes zu überprüfen. Daraus entstand bis in die Morgenstunden des 7. Mai 1990 ein „Vorläufiges Grundgesetz der Deutschen Demokratischen Republik“, das als „Entwurf Grundlagen + Grundrechte“ das Datum des 6. Mai 1990 trägt, eine unentschiedene Zusammenstellung aus Grundgesetz, Verfassung der DDR und Runtischverfassung.

Dieses Dokument der Wünsche-Kommission wurde tags darauf von der taz zutreffend als „multiple-choice-Verfassung“ bespöttelt, „je nach Betrachtungsweise“, so die taz, „ist es ein Dokument des Bonner Diktates oder das letzte Aufbäumen gegen dieses Diktat“<sup>76</sup>. Es hat das Präsidium der Volkskammer und damit das Parlament überhaupt nie erreicht. Damit hatte sich *unser fünfter institutioneller Akteur*, die Regierung der DDR, ahnungsvoll selbst erledigt, bevor ihn irgendein anderer Mitspieler des letzten Aktes der Verfassungspolitik hätte besiegen, gleichsam institutionell „erledigen“ müssen.

Die Aussichtslosigkeit – auch die Hilflosigkeit – des „Unternehmens Wünsche“ der Regierung de Maizière wird nochmals deutlicher, wenn man die gedrängte Gleichzeitigkeit der damaligen Ereignisse von heute aus überblickt. An genau diesem Wochenende nämlich trat die erste Runde der Außenminister in Bonn zur Zwei-plus-Vier-Konferenz zusammen. Hier wurde das Kapitel DDR außenpolitisch zugeschlagen und Markus Meckel, der Außenminister der Regierung de Maizière, war dabei, dieses von ihm nie akzeptierte Kapitel so schnell wie möglich zu Ende zu bringen. Nicht anders der Innenminister der Regierung de Maizière, Michael Diestel. Dieser begrüßte die auf seine Einladung an diesem Wochenende in Ost-Berlin versammelten Innenminister und -senatoren der Bundesländer zur Beratung künftiger Kooperationen. Der Vorsitzende des Ministerrates, Lothar de Maizière, hatte die Minister seiner Regierung – Diestel, Meckel und Wünsche – zu unvereinbaren Zielen aufgestellt beziehungsweise aufstellen müssen. Er war von außen und von innen in eine Zange geraten, deren beiden Hebeln er mit seinem Justizminister zu wenig entgegensetzen hatte.

Es mag heute manchen überraschen, daß unser *vierter Akteur*, die Bundesregierung, in der Verfassungsfrage kaum in Erscheinung trat. Erich Fischer, sonst wahrlich kein Freund der Bundesregierung, meint, Bundeskanzler Helmut Kohl und seinem Kanzleramtsminister Rudolf Seiters „die Ehre geben“ zu müssen mit der Feststellung, sie hätten dem Verfassungsvorhaben „keinerlei Steine in den Weg“ gelegt<sup>77</sup>. Das sagt er, obwohl er doch dabei war, als die beiden westlichen Regierungsvertreter in der Wünsche-Kommission immer dann den Kopf schüttelten, wenn Verfassungswünsche-Ost ihrer West-Meinung nach nicht mit dem Ersten Staatsvertrag in Übereinstimmung zu bringen waren. Sie sorgten für die

<sup>76</sup> Ebd. 315 ff.

<sup>77</sup> (A.a.O.) 420.

vielen eckigen Klammern der erwähnten multiple-choice-Verfassung und haben insoweit als unser *vierter Akteur* maßgeblichen Anteil an dessen Sieg über den *fünften unserer Akteure*, die Wünsche-Kommission – ein gewiß entscheidender Etappensieg gegen eine Aktion, die, wie zitiert, mit einigem Recht als „verfassungspolitischer Putsch“ verstanden wurde.

Unter den Akteuren der DDR kam jetzt des weiteren nur noch die neue Volkskammer in Betracht – unser bis hierhin übrig gebliebener *dritter Akteur* als letzter Bannerträger der Hoffnungen auf eine DDR-Verfassung. Demonstrativ und immer wieder aber beantragte namentlich die DSU den unvermittelten Beitritt der DDR nach Artikel 23 GG der Bundesrepublik Deutschland, so den „Beitritt heute“ auch in einer Sondersitzung der Volkskammer am geschichtsträchtigen 17. Juni. Innerhalb der Koalition wurde dagegen vornehmlich aus der SPD aufgekehrt. Am entschiedensten von den Regierungsparteien wollte sie alle in der Kürze verbleibenden Verhandlungsmöglichkeiten zugunsten „östlicher Interessen“ noch ausschöpfen. Mit einem am 17. Mai 1990 zur Ersten und jetzt, auf den Tag genau einen Monat später zur Zweiten Lesung eingebrachten „Verfassungsgrundsatzgesetz“<sup>78</sup> sollten zehn neue Artikel, „Grundsätze“ beinhaltend, in die Verfassung eingefügt werden. Und mit diesen, der DDR-Verfassung vorzuschaltenden Grundsätzen sei der Weg dahingehend zu ebnen, in der DDR alle gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen im Sinne eines „freiheitlich, demokratisch, föderativ, sozial und ökologisch orientierten Rechtsstaates“ gemäß Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland treffen zu können.

Die Empörung der Opposition war groß. Schärfer standen die „Verfassungsenthusiasten“ ihren als „Beitrittseuphoriker“<sup>79</sup> gescholtenen politischen Gegnern in der Volkskammer nie gegenüber. Das Verfassungsgrundsatzgesetz war, wie die Opposition vortrug, ein Verstoß gegen die doch noch immer in Kraft befindliche DDR-Verfassung, ein Verstoß gegen Artikel 106 der Verfassung von 1968/74, welcher (nach den Erfahrungen mit den Verfassungsdurchbrechungen während der Weimarer Republik und allemal des Nationalsozialismus) die explizite Nennung jeder Änderung beziehungsweise Streichung in der (alten) Verfassung verlangte. Das Gesetz lief insoweit auf eine massive Rechtsverunsicherung hinaus, als danach, streng genommen, nicht mehr klar sein würde, welcher Text denn im Konfliktfalle Gültigkeit beanspruchen könne: die 68/74er-Verfassung der alten DDR oder das neue Verfassungsgrundsatzgesetz. Letzteres war auch eine Art Generalermächtigung, zumal davon auszugehen war, daß in die davon geschaffenen Rechtsunsicherheiten hinein obendrein mit rechtsstaatlicher Unerfahrenheit gehandelt werden mußte. Mit diesen Vorbehalten taten sich die Mitglieder der ersten frei und rechtmäßig gewählten Volkskammer um so schwerer, als alle Seiten für sich in Anspruch nahmen, der Willkürherrschaft des SED-Regimes (welches sich solcher Praktiken der Verfassungsdurchbrechung reichlich schuldig gemacht

<sup>78</sup> VK-Drs. 19a.

<sup>79</sup> 15. VK-Tagung, 17. 6. 1990, VK-Protokoll 552.

hatte) ein Ende bereitet zu haben und von nun an der Rechtsstaatlichkeit endgültig ein sicheres Fundament bereiten zu wollen.

Aus diesem Dilemma versuchte Wolfgang Ullmann (Bündnis 90/Die Grünen) noch einen Ausweg zu finden mit seinem Appell, entweder die Bemühungen der Wünsche-Kommission fortzusetzen oder ein „Vorparlament“ aus den Ausschüssen „Deutsche Einheit“ des Bundestages und der Volkskammer<sup>80</sup> ins Leben zu rufen: eine „Parlaments- und Rechtsgemeinschaft“ zur Herstellung einer „Verfassungsgemeinschaft“<sup>81</sup> zu gründen. Ullmanns Vorschlag fand keine Gefolgschaft. Damit hatte sich auch unser *siebenter Akteur* aus dem Rennen begeben; denn einen Tag vor der von der großen Mehrheit beabsichtigten Verabschiedung des (Ersten) Staatsvertrages zur Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft (am 18. Mai 1990) wollte auch die Mehrheit der Volkskammer dafür mit Hilfe des Verfassungsgrundsatzgesetzes unbedingt die notwendigen Voraussetzungen schaffen. Zutreffend wurde in der Volkskammer benannt, daß nun der erste Staatsvertrag faktisch sogar der dann noch von der 68/74-Verfassung der DDR übriggebliebenen „Rumpf- und Skelettverfassung“<sup>82</sup> vorausgehen werde.

Neben der Außerkraftsetzung der Herzstücke der DDR-Verfassung von 1968/74 schloß der Regierungsentwurf in der Tat nichts Geringeres als den Beitritt nach Artikel 23 Grundgesetz ein. Gegen alle massive Kritik der Opposition wurde er am 17. Juni 1990 in einer Kampfabstimmung mit 269 Stimmen (erforderlich war die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit von 267 Stimmen) bei vier Enthaltungen und 83 Gegenstimmen durchgesetzt. Auf beiden Seiten wurde von gelungener beziehungsweise mißglückter Überrumpelung – respektive von einem solchen Versuch gesprochen. Verfassungsrechtlich gesehen war der 17. Juni 1990 der Tag der friedlichen, das heißt mit juristischen Schritten erreichten Unumkehrbarkeit des gesellschaftlichen Umbruchs – aber auch ein *point of no return* zu den Vorgaben der Sozialcharta des Runden Tisches.

Die Opposition konnte sich damit äußerst schwer abfinden. Ihr blieb nur noch eine symbolische Inszenierung. In der 17. Tagung der Volkskammer, am 22. Juni 1990, schlepten Bündnis 90/Die Grünen und das Neue Forum sackweise Unterschriften, insgesamt 203 000, vor den Abgeordneten zum Präsidium – Unterschriften, die den Worten von Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen) zufolge „die Abgeordneten daran erinnern sollten“, daß die Lösung der „nationalen Frage“ mit der Lösung der „konstitutionellen Frage“ zu vereinbaren sei, und daß die Mitglieder des neuen Parlamentes „zwar Abgeordnete der Volkskammer, aber eben nicht das Volk“ seien<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> Siehe zu diesen noch viel zu wenig ausgeleuchteten parlamentarischen Initiativen auf dem Wege zu einer deutsch-deutschen „Supra-Koalition“ der Parlamentarier aus Ost und West Uwe Thaysen, *Entwicklungen und Perspektiven [der parlamentarischen Demokratie] seit dem 9. November 1989*, in: *Informationen zur politischen Bildung* 228 (3. Quartal 1990) 32 ff.

<sup>81</sup> 15. VK-Tagung, 17. 06. 1990, VK-Protokoll II, 545 f.

<sup>82</sup> Udo Kamm, ebd., II, 548.

<sup>83</sup> VK-Protokoll Bd. IV, 643.

### 3. Wer war das Volk: mehr als eine DDR-Verfassung?

Wer aber war das Volk der DDR, unser *zehnter Akteur*? An dieser Stelle werden vorab offenkundig grundsätzlichere Anmerkungen unausweichlich. Demokratisch akzeptabel – und wissenschaftlich, d.h. empirisch valide – werden die in Freiheit entscheidbaren und tatsächlich entschiedenen *gesellschaftlichen Differenzierungen* in Wahlen ermittelt. Hier – und sonst nirgendwo gleichermaßen demokratisch angemessen – wird die Frage nach den Mehrheiten beziehungsweise Minderheiten im Folgenden beantwortet, in unserem Falle nach dem Mehrheitswillen der Bevölkerung in der DDR. Wahlergebnisse sind insofern auch die adäquate Grundlage einer empirischen Antwort auf die abschließend zu stellende Frage nach dem „Volk“. Wovon haben wir auszugehen: von einem DDR-Volk, einem Volk der DDR, einem Volk in der DDR, der Bevölkerung in der DDR? In unserem Falle der Verfassungspolitik und nach den hier genannten normativen Standards zur Ermittlung des empirischen Status wurde der Mehrheitswille zweifach gemessen: für die frei gewählte Volkskammer (in der Wahl am 18. März 1990<sup>84</sup>) und von der frei gewählten Volkskammer (in deren Willensbildung vom 5. April bis zum 2. Oktober 1990). Und diese erstmals frei gewählte Volkskammer wollte, wie die sorgfältige Dokumentation ihrer diesbezüglichen Willensbildung zeigt, keine neue DDR-Verfassung.

*Das (homogene) Volk der DDR* hat es, allen Beteuerungen zum Trotz, nie gegeben. Dies – die Homogenitätsfiktion als Lebenslüge der SED offenliegend – zeigte sich sehr schnell und zunehmend schärfer mit wachsender Meinungs- und Entfaltungsfreiheit in der DDR. Es offenbarte sich in der für Freiheit bezeichnenden und Freiheit ausmachenden Differenzierung. Weder konnte länger von *einem DDR-Volk* noch von *einem Volk der DDR* gesprochen werden. Nicht einmal von dem *einen Volk in der DDR* konnte länger die Rede sein.

Verfassungswende in der Wende irgendwann zwischen Oktober 1989 und Oktober 1990? Zu einem solchen Schluß kann nicht einmal kommen, wer nur auf die Entwicklung in der DDR und der DDR schaut. Dann nämlich ist ein linearer Prozeß zu konstatieren, der freilich über jene Vorstellungen hinwegging, die sich vornehmlich die Bürgerbewegungen und die PDS zu Eigen machten und zum Teil heute noch machen. Wer indessen die von diesen verfolgten Verfassungsabsichten (auch) in der Bundesrepublik insgesamt verwirklicht sehen wollte beziehungsweise durchsetzen will, für den bezeichnet der verfassungspolitische Prozeß in der Volkskammer der DDR zu Recht den markantesten Wendepunkt – eine nachvollziehbare und ja tatsächlich immer wieder ausgesprochene, herbe Enttäuschung darüber, daß es in der DDR und aus der DDR heraus zu keiner neuen deutschen Verfassung gekommen ist. Die Desillusionierung mag auch vorausahnend gewesen sein. Denn wie konnte erwartet werden, daß in der Volkskammer der DDR *nicht* entwickelte und *nicht* durchgesetzte Verfassungsvorstellungen, Alternativen

<sup>84</sup> Siehe zur Interpretation des Wahlergebnisses Uwe Thaysen, *Der Runde Tisch der DDR*, a.a.O. 174 ff.

zum Grundgesetz, später in Gesamtdeutschland eine bessere Realisierungschance haben würden?

Empirisch zusammenfassend bleibt nämlich festzuhalten, das wir es in allen aufgeführten Institutionen des dokumentierten Verfassungsgebungsprozesses jenes einen Jahres der zunehmenden Freiheit (9. Oktober 1989–2. Oktober 1990) in der DDR mit einem permanent am Ende jeweils mehrheitlichen Prozeß der Entscheidungen zu tun hatten, sich in der Verfassungsfrage eben *nicht* zu entscheiden. Genau genommen brauchte nicht einmal einer unserer Akteure über den anderen oder mehrere andere zu siegen, gar alle anderen zu „erledigen“. Das besorgten unsere Akteure jeweils höchst selbst: An keiner einzigen Station der Willensbildung, keinem einzigen Knotenpunkt des für demokratische Verfassungsgebung allemal erforderlichen institutionellen Netzwerkes brachten unsere Akteure eine Mehrheit für eine DDR-Verfassung zustande, nicht einmal in ihrer jeweils eigenen Institution. Sie hatten entweder nicht den Willen, eine DDR-Verfassung ins Werk zu setzen, oder sie hatten nicht die Kraft dazu. Die DDR war empirisch gesehen nicht verfassungsfähig.

#### 4. „Prinzipien“ jenseits des „Verfassungspatriotismus“?

Petra Dobner formulierte kürzlich im Zuge ihrer Bilanzierung der „Effekte staatlicher Transformation auf die Verfassung als Institution“ das allgemeine „Problem, daß die ideellen Grundlagen der Verfassung – die Einheit von Territorialität, Macht und Staatsvolk – zunehmend von realen Andersentwicklungen überholt werden“<sup>85</sup>. Das klingt auf unsere Zeit der Globalisierung bezogen sehr modern, bezeichnet aber theoretische Einsichten durchaus älterer Herkunft. In seinem eingangs erwähnten Aufsatz „Zur preußischen Verfassungsfrage“ aus dem Jahre 1852 warf schon Lorenz von Stein eben dieses Problem in feinsinniger Formulierung mit der fundamentalen Frage nach der „Verfassungsfähigkeit eines Staates“ überhaupt auf. Sie sei, so von Stein, „nach den drei Verhältnissen hin“ zu betrachten: „Diese drei Verhältnisse sind die *historische* Grundlage der Verfassung, ... die *wirtschaftliche* und die *gesellschaftliche*.“<sup>86</sup>

Die von Lorenz von Stein genannten „Verhältnisse“ waren zwar auf den preußischen Staat bezogen, sie sind aber durchaus generalisierbar (gemeint). Das interdisziplinäre<sup>87</sup> Vorgehen von Steins ist nicht minder exemplarisch. Legt man nun von Steins Kriterien zugrunde, so wird verständlicher, warum sich die DDR – in

<sup>85</sup> Petra Dobner, Konstitutionalismus als Politikform. Zu den Effekten staatlicher Transformation auf die Verfassung als Institution (Baden-Baden 2002) 213.

<sup>86</sup> Lorenz von Stein, Zur preußischen Verfassungsfrage, hrsg. von Norbert Simon (Reprint Berlin 2002) 10, Hervorhebungen im Original der von Carl Schmitt besorgten Edition.

<sup>87</sup> Der 1850 von der dänischen Regierung aus Kiel verwiesene Gelehrte war fast ebenso sehr Staats- wie Gesellschaftswissenschaftler und Ökonom. Den hier herangezogenen Aufsatz verfaßte von Stein als Ordinarius in Wien.

mancherlei Hinsicht von Anfang an, allemal aber in der Zeit des Umbruchs 1989/90 – „verfassungsunfähig“ erwies. Denn nie hatte es für die DDR eine freiheitlich legitimierte „*historische Grundlage*“ (im Sinne von Steins) gegeben, die DDR war ein Produkt, das sich nur unter äußerem und äußerstem Zwang behaupten ließ; Erich Honeckers Parole von den zwei Nationen auf deutschem Boden entpuppte sich tatsächlich als eine „abstruse Theorie“<sup>88</sup>: Mit dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Paktes war die „*historische Grundlage*“ der DDR dahin. „*Wirtschaftlich*“ (im Sinne von Steins) geriet die DDR zumal mit dem Ende des COMECON endgültig in den Bankrott, der „Klassenkampf“ war tatsächlich, wenn gleich definitiv anders als von der SED propagiert, ökonomisch entschieden worden: Insolvenz war schon vorher mit den Milliardenkrediten beim Kapital der Bundesrepublik beantragt worden. Und „*gesellschaftlich*“ (im Sinne von Steins) gab es, wie hier dokumentiert, für diese Republik, selbst und erst recht 1989/90, keine Chance, daß sich die Bevölkerung in der DDR im Wege einer Verfassungsgebung mehrheitlich hätte mit welcher Art von DDR auch immer „versöhnen“ lassen, gar „ihren Friedensvertrag mit dem Staat“<sup>89</sup> geschlossen hätte. Daß die Deutsche Demokratische Republik kein verfassungswürdiges Gebilde der Geschichte sei, war und blieb offenkundig die mehrheitliche Überzeugung sämtlicher 1989 autonom gewordener Akteure des verfassungspolitischen Willensbildungsprozesses in der DDR. Gerade wenn die konstitutionelle und die nationale Frage in einem zu lösen möglich sein sollte, dann *waren die Bürgerinnen und Bürger in der DDR mehr, als eine Verfassung einer DDR je hätte definieren können*.

Gemessen an den 1852 von Lorenz von Stein genannten drei „Verhältnissen“ (historische Grundlagen, Wirtschaft und Gesellschaft), gemessen auch an deren entschieden juristischer Zuspitzung um 1900 in den drei „Elementen“ (Staatsgebiet, Staatsmacht und Staatsvolk) Georg Jellineks<sup>90</sup> und schließlich überprüft anhand der drei 1994 von Konrad Hesse<sup>91</sup> entwickelten „Funktionen“ (Organisation, Integration und rechtliche Leitung) hatte sich die DDR als staatsunfähig offenbart. Dies implizierte und hatte die Verfassungsunfähigkeit der DDR zur Folge. Die „Einheit von Territorialität, Macht und Staatsvolk“<sup>92</sup> war – wenn überhaupt zwischen 1949 und 1989 – für die DDR nur diktatorisch herstellbar gewesen.

<sup>88</sup> Richard Schröder, Zwei deutsche Verfassungen – zwei deutsche Lehren aus der Geschichte, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Bewährung und Herausforderung. Die Verfassung vor der Zukunft. Dokumentation zum Verfassungskongreß 50 Jahre Grundgesetz – 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland* (Opladen 1999) 64.

<sup>89</sup> Ein solcher „Friedensvertrag“ war es im wesentlichen, was manche der „Verfassungsenthusiasten“, darunter einige durchaus auch rückwirkend, im Sinne hatten. Daß letzteres mit einer DDR-Verfassung hätte bewirkt werden können, mag ein weiteres Motiv des mehrheitlichen Widerstrebens gegen derartige Bemühungen gewesen sein, für manche das ausschlaggebende Argument ihres Widerstandes. Hier zitiert *Erich Fischer*, *Verfassungsgeschichte der DDR 1990*, in: *Kritische Justiz* 4, 23. Jg. (1990) 249.

<sup>90</sup> Allgemeine Staatslehre (Heidelberg 1900).

<sup>91</sup> Verfassung und Verfassungsrecht, in: *Ernst Benda* u.a. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Berlin, New York 1994) 3–18.

<sup>92</sup> *Petra Dobner*, *Konstitutionalismus*, a.a.O. 213.

Wir wissen heute, daß die Abfolge von Entscheidungen der DDR-Akteure, sich *nicht* zu entscheiden, die Verfassungsfrage schließlich absichtsvoll abschließend der Zuständigkeit der Gesamtrepublik überantwortete. Dort fiel sie – auch gegen alle Anstrengungen unseres *achten Akteurs*, des „Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“<sup>93</sup> – der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag (GVK<sup>94</sup>), *unserem neunten Akteur*, zu. Und dort blieb, wie wir auch wissen, wenig übrig von den Wünschen der Verfassungsenthusiasten in der DDR. Zu diesem Schluß muß kommen, wer die Bemühungen der oppositionellen Bewegungen in der DDR seit dem Runden Tisch im Dezember 1989 genau verfolgt. Gleichzeitig ist zu bilanzieren, daß für die Bürgerinnen und Bürger der heute ehemaligen DDR spätestens seit dem Grundsatzgesetz im Mai 1990 ein Verfassungsumbruch erfolgt war, wie man ihn sich massiver gegenüber ihrer bis dahin geltenden Unterwerfung unter die Verfassung von 1968/74 schwerlich vorstellen kann. Also gab es mindestens doch für die Bürgerinnen und Bürger der DDR jene einschneidenden Verfassungsänderungen, von denen wir eingangs annahmen, daß sie mit epochalen Zäsuren der Geschichte üblicherweise verbunden sind. Der westliche Teil der Republik verharrte in seiner Konstitution, obgleich auch er mit der Vereinigung am 3. Oktober 1990 massiven, historisch einschlägigen Veränderungen unterworfen war. Allerdings: Der Westen hatte nach 1949 Herausforderungen geringerer Größenordnung mit Hilfe eben dieses Grundgesetzes bewältigen können. Warum also dieses aufgrund der Ereignisse von 1989/90 ändern?

Insgesamt also bewährt sich die These, wonach historiographisch einschneidende Veränderungen mit ebensolchen verfassungsrechtlichen Konsequenzen einhergehen, im Falle der deutschen Verfassungspolitik von 1989 bis 1994 mit zwingender Evidenz: Für den Osten des Landes, wo sich wirtschaftlich und gesellschaftlich nahezu alles änderte, kam es zu einer grundstürzend neuen Verfassung; für den Westen, wo sich daran im Grundsätzlichen nichts änderte, blieb auch verfassungsrechtlich gesehen weit über das Wesentliche hinaus alles im beim alten.

Der sogenannte Artikelstreit – ob der Weg der (Wieder)Vereinigung über Art. 23 oder Art. 146 GG zu gehen sei – war schon in der DDR zu Gunsten von Art. 23 GG und damit zu Gunsten einer Bestätigung des Grundgesetzes entschieden worden. Und damit war im wesentlichen zugleich präjudiziert, daß Bundestag und Bundesrat, unser gesamthandelnder *neunter Akteur*, nicht aber unser *zwölfter Akteur*, das Volk der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, den im Oktober 1989 in der DDR begonnenen Verfassungsprozeß 1994 mit einer Bestätigung dieser Bestätigung abschloß.

<sup>93</sup> Vgl. zu diesem Kuratorium die Beiträge in Bernd Guggenberger, Tine Stein (Hrsg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der Deutschen Einheit (München, Wien 1990); ferner Bernd Guggenberger, Ulrich K. Preuß, Wolfgang Ullmann (Hrsg.), Eine Verfassung für Deutschland (München, Wien 1991).

<sup>94</sup> Vgl. hierzu ausführlich Markus Bremer, Die Gemeinsame Verfassungskommission. Warum gilt das Grundgesetz? (Opladen 2002).

Gab und/oder gibt es „Prinzipien“ (im Sinne von Steins) jenseits des „Verfassungspatriotismus“ (im Sinne von Sternberger)?

Die Entstehung des Grundgesetzes ist wie dieses selbst durch und durch von Pragmatismus gekennzeichnet, von praktischer Vernunft, könnte man auch sagen nach 50jähriger Bewährung. Die Papier- und Perfektionsgläubigkeit deutscher (Paulskirchen-)Professoren ist dem Verfassungsprovisorium der Bundesrepublik Deutschland erspart geblieben. In der DDR wurde insgesamt mindestens ein Jahr (vom 9. Oktober 1989 bis zum 3. Oktober 1990) mehr oder weniger ohne Verfassung und ohne die Strukturen eines funktionierenden Staates an Runden Tischen und in sonstigen Bürgervereinigungen und schließlich in der ersten frei gewählten Volkskammer Repräsentation und Selbstverwaltung praktiziert – gewaltlos, mehr oder weniger intuitiv nach den Regeln der Freiheit, einer „perfekten Demokratie“<sup>95</sup>, das heißt in weitest möglich gesicherter Rechtsstaatlichkeit und eingebettet in die politische Kultur einer Zivilgesellschaft sowie schließlich einem deliberativ offenen Parlamentarismus. In dem halben Jahr der freien Wiederherstellung der deutschen Nation (vom 5. April bis zum 2. Oktober 1990) war der Zeitdruck für die Abgeordneten der Volkskammer übrigens kaum geringer als 40 Jahre zuvor für die Eltern des Grundgesetzes: Und 1990 ging es letztlich auch nicht weniger unpathetisch zu als 1949.

Pragmatisch-selbstverständliche Handhabungen und Wahrnehmungen von Freiheit, welche – um der Freiheit, der Rechtsstaatlichkeit und Handlungsfähigkeit willen – gleichwohl nach Verfassung strebend *notfalls auch ohne geschriebenen Text auszukommen verstehen*, wären in meinen Augen überaus akzeptable, positive „Prinzipien“ im Sinne des Lorenz von Stein. Bürgerinnen und Bürger zwischen Elbe und Oder haben diese Prinzipien 1989/90 praktiziert. Es waren Prinzipien, nach denen und mit denen das unpathetische Grundgesetz 1989/90 lebendig war, Prinzipien, die sich auch weiterhin als tragfähig erwiesen. Die Verfassungspolitik der Jahre 1989 bis 1994 blieb ein Prozeß der beständigen Bestätigung dieser Prinzipien – zunächst eine Bestätigung des Grundgesetzes durch die erstmals frei (ab-)stimmenden ostdeutschen Bürgerinnen und Bürger, dann, diese selbst wiederum einschließend, eine Bestätigung ihrer Entscheidung durch den

<sup>95</sup> Dieser Begriff ist in gegensätzlicher Anlehnung an Klaus von Beymes Charakterisierung der „defekten Demokratie“ (z. B. Rußlands bis heute) gewählt. Siehe *ders.*, Entwicklungstendenzen des defekten Parlamentarismus in der Ersten und Zweiten Rußländischen Republik, in: *Ellen Bos, Margareta Mommsen, Silvia von Steinsdorff* (Hrsg.), *Das russische Parlament. Schule der Demokratie?* (Opladen 2003) 83: „In defekten Demokratien fehlt es sowohl an hinreichend gesicherter Rechtsstaatlichkeit als auch an einer Zivilgesellschaft. Der Parlamentarismus ist dort nicht in eine politische Kultur eingebettet, die dem Gedanken der deliberativen Demokratie offen gegenüber steht.“; siehe zu den empirisch von der DDR und speziell von der Volkskammer der DDR mehr oder weniger prinzipiell abweichenden Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa die weiteren Beiträge in diesem Band; ferner: *Friedbert W. Rüb*, *Schach dem Parlament!* (Wiesbaden 2001); *Susanne Kraatz, Sylvia von Steinsdorff*, *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa* (Opladen 2002); sowie mehrere Beiträge in *Gerhard Loewenberg, Perill Squire*, *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies* (Michigan 2002).



frei bestimmten und erstmals seit 1949 aufgerufenen gesamtdeutschen Verfassungsgeber.

Dabei handelt es sich glücklicherweise um Prinzipien, die wir nicht „jenseits“ – gar metaphysisch und metaphorisch – „oberhalb“ des Grundgesetzes, dieses gleichsam durch welche Art von „Patriotismus“ auch immer veredelnd, vermuten müssen. Wohl aber können wir diese als ein dem Grundgesetz inhärentes und diesem unterliegendes Fundament begreifen. Die Bürgerinnen und Bürger zwischen Oder und Elbe haben in den Jahren 1989 bis 1994 Beachtliches zur Bestätigung dieses Fundamentes und damit zur Stärkung dieses Fundamentes geleistet: nichts geringeres als einen ermutigenden Beitrag zu unserer Zukunftsfähigkeit nach den Prinzipien der Freiheit.

*Anhang 1: Register zur Verfassungsdebatte am Zentralen Runden Tisch 1989/1990*

Arbeitsgruppe Verfassung: S. 152–53, 179, 201, 205, 313, 315, 341, 351, 356, 359, 448–50, 528–30, 536, 608–09, 614, 761, 764–66, 771, 841–43, 852, 859–60, 957, 964, 1023, 1057, 1096–1107, 1112.

Änderung der Artikel 12 und 14 der Verf. Der DDR: S. 312–15, 339–41, 448–50, 486.

Artikel 23 GG: S. 841, 1097, 1105.

Artikel 146 GG: S. 786.

Grundrechte: S. 207, 493, 536, 656, 711, 856–58, 883, 1001, 1096.

Einigungsprozeß: S. 657, 705–06, 708–09, 715, 718, 785–86, 792, 841, 845, 853, 922, 930, 1103, 1110, 1130–31.

Entwurf einer neuen Verfassung: S. 30, 43–44, 46, 48–53, 152–53, 201, 205, 293, 316, 325, 341, 480, 491, 608–09, 765, 840–43, 859–61, 964, 1055, 1062, 1088, 1096–1112.

Grundlagenvertrag: S. 461.

Notstandverf. Der Bundesrepublik Deutschland: S. 508.

Paulskirchenverfassung: S. 1098.

Verfassungsgebende Versammlung: S. 52.

Verfassungsartikel Art. 44 und 45 DDR-Verf.: S. 195, 762–66, 853, 860, 1017.

Verfassungsstaat: S. 1101–02.

Weimarer Verf.: S. 508, 1098, 1107.

Verfassungsgerichtshof: S. 294–95, 493.

Verfassungsrecht: S. 397, 528–29, 532, 536, 599, 712, 761, 765, 845, 859, 1099–1100, 1106, 1111.

Verfassungsschutz: S. 151, 191, 224, 236–37, 240, 243–48, 250, 292–98, 303, 309, 318, 323–25, 329–31, 342, 348, 357, 363, 366, 377, 385–86, 389, 412, 622.

Die Seitenhinweise beziehen sich auf *Uwe Thaysen* (Hrsg.), *Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokolle und Dokumente*, 5 Bde. (Wiesbaden 2000).

*Anhang 2: Register zur Verfassungsdebatte in der Volkskammer der DDR 1990*

1. Tagung	05. April 1990	Drs. 1	S. 6	Wahlgesetz
2. Tagung	12. April 1990	Drsn. 6/6a	S. 18–23, S. 36–37	Eidesformel
3. Tagung	05. April 1990	Drs. keine	S. 51–59	Aktuelle Stunde: „Vorentwurf“ des Runden Tisches
5. Tagung	26. April 1990	Drs. 9	S. 123–126	Inkraftsetzen eines vorläufigen Grundgesetzes für die DDR.
		Drs. 10	S. 125–126	Volksabstimmung über eine neue Verfassung
15. Tagung	17. Juni 1990	Drsn. 19/19a	S. 543–555	Verfassungsgrundsatzgesetz
17. Tagung	22. Juni 1990	Drs. Keine	S. 643 ff.	Unterschriftensammlung: Volksentscheid über den Entwurf des Runden Tisches
31. Tagung	22. August 1990	Drs. 181	S. 1411–1422	Beitritt nach Art. 23 GG

# Register

Bearbeitet von Marcus Riverein

## Personenregister

- Adenauer, Konrad 161 f., 167 f., 172, 176 f.  
Agnoli, Johannes 183 f.  
Alain (Chartier, Emile-Auguste) 109  
Albert, Heinrich 71, 74  
Alexander, Gerard 39  
Anderson, Margaret 37  
Arndt, Ernst Moritz 10
- Bäumlin, Richard 189  
Bagehot, Walter XI, 50, 100, 140  
Barbe, Angelika 218  
Barthélemy, Joseph 108  
Barzel, Rainer 176 f., 189  
Bechly, Hans 61  
Beer, Samuel 146  
Berghahn, Volker R. 19  
Bergmann-Pohl, Sabine 216  
Bergsträsser, Ludwig VIII  
Bethmann-Hollweg, Theobald von 28  
Beyme, Klaus von 126  
Bismarck, Otto von 3, 6 ff., 12, 33, 35  
Blackbourn, David 20  
Blair, Tony 140, 144, 147 ff., 153, 158 f.  
Blomberg, Werner von 88, 92  
Blondel, Jean 127  
Blücher, Franz 168  
Blum, Léon 112, 119  
Böckenförde, Ernst Wolfgang 19, 26  
Boetticher, Heinrich von 15  
Boulanger, Georges 119  
Brandt, Willy 179  
Braun, Heinrich 48  
Brentano, Heinrich von 167  
Brentano, Lujó 43  
Briand, Aristide 107 f.  
Brüning, Heinrich 61, 86, 88 f., 91, 93  
Bülow, Bernhard von 27  
Burke, Edmund 183  
Butzer, Hermann 32
- Chaban-Delmas, Jacques 129  
Chautemps, Camille 113  
Clemenceau, Georges 107 f., 115, 119  
Conze, Werner 46  
Cramon, August von 85  
Cuno, Wilhelm 53, 71, 73 f.
- Dahlmann, Friedrich Christoph 10  
Daladier, Edouard 113  
Debré, Michel 119, 123–126, 129  
Dehler, Thomas 168  
Demloff, Jürgen 216  
Deschanel, Paul 108  
Diestel, Michael 212, 219  
Dobner, Petra 223  
Döring, Herbert 155 f.  
Dorls, Fritz 163  
Douglas-Home, Alec 152  
Doumergue, Gaston 111, 113 f., 119  
Ducke, Karl-Heinz 206  
Dunleavy, Patrick 142, 158  
Duverger, Maurice VIII, 126 f.
- Ebert, Friedrich XI, 46, 65–81, 94  
Eggers, Friedrich 9  
Engels, Friedrich 204  
Erdmann, Karl-Dietrich 46 f.  
Erhard, Ludwig 177, 188  
Erkelenz, Anton 43, 52  
Eschenburg, Theodor IX, 126  
Everling, Friedrich 55
- Fehrenbach, Konstantin 52  
Ferry, Jules 103 f., 108  
Fichte, Johann Gottlieb 10  
Fischer, Erich 217, 219  
Flandin, Pierre Etienne 110, 112, 116  
Fraenkel, Ernst VIII, 181

- Frankenberg-Ludwigsdorff, Leopold von 12  
 Frauendienst, Werner 19, 27  
 Friesenhahn, Ernst 188  
  
 Gambetta, Léon 102 ff.  
 Gaulle, Charles de XII, 98, 119, 123 ff., 128 f., 133, 136  
 Gerig, Otto 61  
 Geßler, Otto 79, 87  
 Giscard d'Estaing, Valéry 129 f., 136  
 Globke, Hans 167  
 Goetz, Walter 43  
 Goguel, François VIII, 114  
 Gorbatschow, Michail 197, 204  
 Gorz, André 185  
 Graef, Gustav 9  
 Grévy, Jules 102  
 Groener, Wilhelm 71, 87 f.  
 Gropius, Martin 8  
 Gusy, Christoph 66  
 Gysi, Gregor 207  
  
 Habermann, Max 62  
 Habermas, Jürgen 182 f.  
 Hardtwig, Wolfgang 2  
 Hatschek, Julius 188  
 Hedler, Wolfgang 163  
 Heinrich III. 14  
 Hellwege, Heinrich 168  
 Hesse, Konrad 224  
 Heuss, Theodor 43 f.  
 Hilferding, Rudolf 42  
 Hindenburg, Paul von XI, 65–68, 75, 78, 80–88, 90–95  
 Hitler, Adolf 58, 64, 82, 90 ff., 95  
 Hitzig, Friedrich 8  
 Höppner, Reinhard 217  
 Hoffmann, Stanley 116  
 Honecker, Erich 224  
 Hudemann, Rainer 106  
 Hugenberg, Alfred 54, 58, 60 f., 64  
 Humboldt, Wilhelm von 10  
  
 Jarres, Karl 49, 79  
 Jellinek, Georg 224  
 Jennings, Sir Ivor VII f.  
 Joffre, Joseph 107  
 Jones, George 158  
 Jospin, Lionel 130, 132, 135 f.  
  
 Kanitz, Gerhard von 49  
 Kewenig, Wilhelm 189  
  
 King, Anthony 150 f.  
 Koch-Weser, Erich 47 ff.  
 Kögler, Brigitta 215, 218  
 Kohl, Helmut 219  
 Kraft, Waldemar 168  
 Krone, Heinrich 167  
 Krupp von Bohlen, Gustav 72  
  
 Lambach, Walther 61  
 Laval, Pierre 112, 113  
 Lehmbuch, Gerhard 35  
 Levetzow, Albert von 13  
 Lijphart, Arend 23, 154, 156  
 Lindeiner-Wildau, Hans-Erdmann von 55  
 Löwensten, Karl 126  
 Loritz, Alfred 163  
 Ludwig XVI. 99  
 Luther, Hans 48, 56, 77  
 Lyautey, Hubert 107  
  
 Mackensen, August von 85, 87  
 MacMahon, Marie Edme Patrice Maurice de 101 f., 119  
 Macmillan, Harold 152  
 Maizière, Lothar de 212 f., 216, 219  
 Major, John 142  
 Marx, Karl 184  
 Marx, Wilhelm 49, 52 f., 56  
 Mathy, Karl 10  
 Meckel, Markus 219  
 Meinecke, Friedrich 43  
 Micaud, Charles A. 106  
 Mießner, Herwart 163  
 Millerand, Alexandre 110  
 Mitterand, François 129  
 Moch, Jules 112  
 Modrow, Hans 204  
 Mössle, Wilhelm 189  
 Mollet, Guy 124  
 Moltke, Helmuth von 12  
 Montesquieu, Charles-Louis de Secondat 99  
 Moodie, Graeme C. VII  
 Mosse, George L. 103  
 Mühlmann, Manfred 200 f., 203 f.  
 Müller, Hermann 46, 57, 86  
  
 Napoleon I. 100, 118  
 Napoleon III. 100  
 Naumann, Friedrich 43  
 Neumann, Georg Joachim Wilhelm 9  
 Nipperdey, Thomas 19, 24, 32, 34 f.  
 Norton, Philip 146

Oberländer, Theodor 168  
Oncken, Hermann 43  
Ortega y Gasset, José 35

Painlevé, Paul 114  
Papen, Franz von 88f.  
Pétain, Philippe 97f., 119  
Petersen, Carl 52  
Pfizer, Paul 10  
Pflimlin, Pierre 124  
Poguntke, Thomas 143  
Poincaré, Raymond 108, 112  
Pompidou, Georges 127  
Poppe, Gerd 206f., 214  
Prélot, Marcel 102  
Puhle, Hans-Jürgen 20

Queuille, Henri 115

Radbruch, Gustav XI, 9, 42, 44  
Raithel, Thomas 50, 102  
Rathenau, Walther 51  
Rauh, Manfred 19, 32, 34, 36  
Redslob, Robert VII, 97  
Reimann, Max 163  
Renner, Heinz 163  
Ritter, Gerhard A. 2, 20, 32, 185  
Rocque, François de la 114f.  
Rosenberg, Frederic von 71  
Rousseau, Jean-Jacques XIV, 180, 185

Schäfer, Hermann 168  
Schäffer, Fritz 173  
Scharnhorst, Gerhard Johann von 10  
Scharpf, Fritz W. 198  
Scheuner, Ulrich 188  
Schiller, Friedrich 9  
Schleicher, Kurt von 88f., 92f.  
Schmidt, Helmut 177, 189  
Schmieden, Heino 8  
Schmitt, Carl XIV, 89, 181ff.  
Schoenbaum, David 19, 37, 39  
Schönberger, Christoph 19, 24, 38  
Scholz, Ernst 61  
Schröder, Ludwig von 85  
Schröder, Richard 207, 215f.  
Schulz, Werner 221

Seeckt, Hans von 78  
Seiters, Rudolf 219  
Sheehan, James F. 37  
Shepard, Walter 23, 34, 38  
Siegfried, André 128  
Siemering, Rudolf 10  
Simon, Jules 101  
Spinasse, Charles 118  
Stavisky, Serge Alexandre 115  
Steffani, Winfried 145, 181  
Steffens, Carl 11  
Stephan, Heinrich von 7  
Stegerwald, Adam 52  
Stein, Karl Freiherr vom 10  
Stein, Lorenz von 199, 223f., 226  
Sternberger, Dolf VIII, 189, 198f., 226  
Stinnes, Hugo 72  
Stresemann, Gustav 46, 49, 53f., 57f., 61, 73, 75f., 79f., 85f.

Thatcher, Margaret XIII, 141, 151  
Thiel, Otto 61  
Tillmanns, Robert 168  
Tönnies, Ferdinand 42  
Tramm, Heinrich 80  
Twستن, Karl 10

Uhland, Ludwig 9  
Ullmann, Wolfgang 221

Wagener, Hermann 3f.  
Waldeck, Benedikt 10  
Waldeck-Rousseau, Pierre 108  
Weber, Max 23, 38, 68, 124  
Wehler, Hans-Ulrich 19  
Wehner, Herbert 189  
Weichelt, Wolfgang 200  
Werner, Anton von 15  
Westarp, Kuno Graf von 55  
Wiedfeld, Otto 72, 74  
Wilhelm I. 11, 15f.  
Wilhelm II. 13f.  
Willisen, Friedrich Wilhelm von 88  
Winkler, Heinrich August 19, 70  
Wirsching, Andreas XI  
Wirth, Joseph 51ff., 71, 73, 79  
Wünsche, Kurt 217, 219

# Sachregister

(nicht berücksichtigt wurde das Schlagwort „Reichstag“)

## Britische Parteien

– Conservative Party 151

– Labour Party 146, 149, 153

Bundeskanzler 161 f., 164, 166–170, 172 f.,  
177, 179, 187 f., 219

Bundespräsident 125, 161 f.

Bundesrat XIII, 3, 10, 13 f., 17, 19 f., 23, 27,  
32–35, 38, 173 ff., 177

Bundestag XIII, 132, 161–164, 168–178,  
180, 186, 190–194, 197, 221

## Deutsche Parteien

– Bayernpartei 164 f.

– Bündnis 90/ Die Grünen 187, 214 ff.,  
218, 221

– BVP 79

– CDU und CSU 164 f., 167–170, 176,  
207, 209 f., 212 f.

– Christlich-Nationale Bauern- und Land-  
volkpartei 60

– DBD/ DFD 215

– DDP 43, 47, 51 ff., 57, 71, 79

– Demokratischer Aufbruch 205, 207,  
209 f., 212, 215, 218

– Deutsche Konservative/ Deutsche  
Rechtspartei 163 f.

– Deutsche Partei 164, 176

– DNVP 42, 48 f., 51, 54 ff., 58–63, 76 f.

– DSU 209 f., 212, 220

– DVP 46 ff., 50 ff., 54, 56 ff., 61, 71, 75 ff., 79

– FDP 164 f., 167 f., 176

– Fortschrittspartei 27

– GB/BHE 164 f., 168

– Konservative Volkspartei 62

– KPD 42, 60, 163–166

– LDP, Liberale 207, 209, 212

– NDPD 200

– Neues Forum 221

– NSDAP 42, 60, 62 f., 91

– PDS 202, 210, 215 f., 218, 221

– SED 200 ff., 211, 221, 224

– SPD 27, 42, 46–54, 57, 60, 71, 86, 164 ff.,  
169 f., 174, 176 f., 187, 202, 205, 207,  
209 f., 212, 215–218, 220

– USPD 51, 71

– Vereinigte Linke 218

– Wirtschaftliche Aufbauvereinigung 163,  
165

– Zentrum 27, 31, 38, 45, 48 f., 51–54, 56,  
61 f., 71, 77, 79, 165 f.

Deutscher Kaiser 4, 10, 12–16, 26 ff., 35, 38

Französische Nationalversammlung XII,  
29, 99, 101 f., 105–108, 112, 114 f., 117,  
122, 124–129, 131 ff., 136, 203

## Französische Parteien

– Alliance Républicaine Démocratique  
110

– KPF 113, 115, 118, 122, 131

– Radicaux 109, 111, 113

– RPR 130

– Sozialisten/ SFIO/ PS 107, 110, 113,  
118, 122, 131, 133

– UDF 130, 136

– UMP 135

Französischer Ministerpräsident 102, 107,  
110 ff., 125 f., 128 f., 131, 133

Französischer Senat 34, 101, 107, 114

Französischer Staatspräsident XII, 101 f.,  
105, 107 f., 111, 124 ff., 128 f., 133–136

House of Commons 18, 22 ff., 29, 139–142,  
146, 148–153, 157–160

House of Lords 34, 148

Prime Minister 139–143, 145, 147, 150, 152,  
158–160

Reichskanzler 8, 13, 15, 17, 26 ff., 31, 49,  
52 f., 57, 69, 71, 73 f., 89 f., 93

Reichspräsident XI f., 57, 65–75, 77–95

Reichstagseröffnung 3, 13 ff.

Reichstagsssitzung 5 f.

US-Kongreß 30

Vollskammer 197 ff., 201 ff., 206–214, 216–  
222, 226

Wahl/Wahlen 6, 17, 32, 45 f., 57, 59, 62, 71,  
77 ff., 95, 104 f., 109, 114 f., 128, 132, 135,  
146, 149 f., 163, 189, 192, 208, 214

Wahlergebnisse 25

Wahlkampf 4, 6, 16, 105

Wahlrecht X, 3 f., 6, 16, 38, 58, 105, 117,  
125, 135, 153, 163

### Schriften des Historischen Kollegs: Kolloquien

- 1 *Heinrich Lutz* (Hrsg.): Das römisch-deutsche Reich im politischen System Karls V., 1982, XII, 288 S. ISBN 3-486-51371-0
- 2 *Otto Pflanze* (Hrsg.): Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches, 1983, XII, 304 S. ISBN 3-486-51481-4 vergriffen
- 3 *Hans Conrad Peyer* (Hrsg.): Gastfreundschaft, Taverne und Gasthaus im Mittelalter, 1983, XIV, 275 S. ISBN 3-486-51661-2 vergriffen
- 4 *Eberhard Weis* (Hrsg.): Reformen im rheinbündischen Deutschland, 1984, XVI, 310 S. ISBN 3-486-51671-X
- 5 *Heinz Angermeier* (Hrsg.): Säkulare Aspekte der Reformationszeit, 1983, XII, 278 S. ISBN 3-486-51841-0
- 6 *Gerald D. Feldman* (Hrsg.): Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte 1924–1933, 1985, XII, 407 S. ISBN 3-486-52221-3 vergriffen
- 7 *Jürgen Kocka* (Hrsg.): Arbeiter und Bürger im 19. Jahrhundert. Varianten ihres Verhältnisses im europäischen Vergleich, 1986, XVI, 342 S. ISBN 3-486-52871-8 vergriffen
- 8 *Konrad Repgen* (Hrsg.): Krieg und Politik 1618–1648. Europäische Probleme und Perspektiven, 1988, XII, 454 S. ISBN 3-486-53761-X vergriffen
- 9 *Antoni Mączak* (Hrsg.): Klientelsysteme im Europa der Frühen Neuzeit, 1988, X, 386 S. ISBN 3-486-54021-1
- 10 *Eberhard Kolb* (Hrsg.): Europa vor dem Krieg von 1870. Mächtekonstellation – Konfliktfelder – Kriegsausbruch, 1987, XII, 216 S. ISBN 3-486-54121-8
- 11 *Helmut Georg Koenigsberger* (Hrsg.): Republiken und Republikanismus im Europa der Frühen Neuzeit, 1988, XII, 323 S. ISBN 3-486-54341-5
- 12 *Winfried Schulze* (Hrsg.): Ständische Gesellschaft und soziale Mobilität, 1988, X, 416 S. ISBN 3-486-54351-2
- 13 *Johanne Autenrieth* (Hrsg.): Renaissance- und Humanistenhandschriften, 1988, XII, 214 S. mit Abbildungen ISBN 3-486-54511-6
- 14 *Ernst Schulin* (Hrsg.): Deutsche Geschichtswissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg (1945–1965), 1989, XI, 303 S. ISBN 3-486-54831-X
- 15 *Winfried Barner* (Hrsg.): Tradition, Norm, Innovation. Soziales und literarisches Traditionsverhalten in der Frühzeit der deutschen Aufklärung, 1989, XXV, 370 S. ISBN 3-486-54771-2
- 16 *Hartmut Boockmann* (Hrsg.): Die Anfänge der ständischen Vertretungen in Preußen und seinen Nachbarländern, 1992, X, 264 S. ISBN 3-486-55840-4
- 17 *John C. G. Röhl* (Hrsg.): Der Ort Kaiser Wilhelms II. in der deutschen Geschichte, 1991, XIII, 366 S. ISBN 3-486-55841-2 vergriffen

### Schriften des Historischen Kollegs: Kolloquien

- 18 *Gerhard A. Ritter* (Hrsg.): Der Aufstieg der deutschen Arbeiterbewegung. Sozialdemokratie und Freie Gewerkschaften im Parteiensystem und Sozialmilieu des Kaiserreichs, 1990, XXI, 461 S. ISBN 3-486-55641-X
- 19 *Roger Dufrasse* (Hrsg.): Revolution und Gegenrevolution 1789–1830. Zur geistigen Auseinandersetzung in Frankreich und Deutschland, 1991, XVIII, 274 S. ISBN 3-486-55844-7
- 20 *Klaus Schreiner* (Hrsg.): Laienfrömmigkeit im späten Mittelalter. Formen, Funktionen, politisch-soziale Zusammenhänge, 1992, XII, 411 S. ISBN 3-486-55902-8
- 21 *Jürgen Miethke* (Hrsg.): Das Publikum politischer Theorie im 14. Jahrhundert, 1992, IX, 301 S. ISBN 3-486-55898-6
- 22 *Dieter Simon* (Hrsg.): Eherecht und Familiengut in Antike und Mittelalter, 1992, IX, 168 S. ISBN 3-486-55885-4
- 23 *Volker Press* (Hrsg.): Alternativen zur Reichsverfassung in der Frühen Neuzeit? 1995, XII, 254 S. ISBN 3-486-56035-2
- 24 *Kurt Raaflaub* (Hrsg.): Anfänge politischen Denkens in der Antike. Griechenland und die nahöstlichen Kulturen, 1993, XXIV, 454 S. ISBN 3-486-55993-1
- 25 *Shulamit Volkov* (Hrsg.): Deutsche Juden und die Moderne, 1994, XXIV, 170 S. ISBN 3-486-56029-8
- 26 *Heinrich A. Winkler* (Hrsg.): Die deutsche Staatskrise 1930–1933. Handlungsspielräume und Alternativen, 1992, XIII, 296 S. ISBN 3-486-55943-5 *vergriffen*
- 27 *Johannes Fried* (Hrsg.): Dialektik und Rhetorik im früheren und hohen Mittelalter. Rezeption, Überlieferung und gesellschaftliche Wirkung antiker Gelehrsamkeit vornehmlich im 9. und 12. Jahrhundert, 1997, XXI, 304 S. ISBN 3-486-56028-X
- 28 *Paolo Prodi* (Hrsg.): Glaube und Eid. Treueformeln, Glaubensbekenntnisse und Sozialdisziplinierung zwischen Mittelalter und Neuzeit, 1993, XXX, 246 S. ISBN 3-486-55994-X
- 29 *Ludwig Schmugge* (Hrsg.): Illegitimität im Spätmittelalter, 1994, X, 314 S. ISBN 3-486-56069-7
- 30 *Bernhard Kölver* (Hrsg.): Recht, Staat und Verwaltung im klassischen Indien, 1997, XVIII, 257 S. ISBN 3-486-56193-6
- 31 *Elisabeth Fehrenbach* (Hrsg.): Adel und Bürgertum in Deutschland 1770–1848, 1994, XVI, 251 S. ISBN 3-486-56027-1
- 32 *Robert E. Lerner* (Hrsg.): Neue Richtungen in der hoch- und spätmittelalterlichen Bibeldexegese, 1996, XI, 191 S. ISBN 3-486-56083-2
- 33 *Klaus Hildebrand* (Hrsg.): Das Deutsche Reich im Urteil der Großen Mächte und europäischen Nachbarn (1871–1945), 1995, X, 232 S. ISBN 3-486-56084-0
- 34 *Wolfgang J. Mommsen* (Hrsg.): Kultur und Krieg. Die Rolle der Intellektuellen, Künstler und Schriftsteller im Ersten Weltkrieg, 1995, X, 282 S. ISBN 3-486-56085-9

*vergriffen*



### Schriften des Historischen Kollegs: Kolloquien

- 35 *Peter Krüger* (Hrsg.): Das europäische Staatensystem im Wandel. Strukturelle Bedingungen und bewegende Kräfte seit der Frühen Neuzeit, 1996, XVI, 272 S. ISBN 3-486-56171-5
- 36 *Peter Blickle* (Hrsg.): Theorien kommunaler Ordnung in Europa, 1996, IX, 268 S. ISBN 3-486-56192-8
- 37 *Hans Eberhard Mayer* (Hrsg.): Die Kreuzfahrerstaaten als multikulturelle Gesellschaft. Einwanderer und Minderheiten im 12. und 13. Jahrhundert, 1997, XI, 187 S. ISBN 3-486-56257-6
- 38 *Manlio Bellomo* (Hrsg.): Die Kunst der Disputation. Probleme der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung im 13. und 14. Jahrhundert, 1997, 248 S. ISBN 3-486-56258-4
- 39 *František Šmahel* (Hrsg.): Häresie und vorzeitige Reformation im Spätmittelalter, 1998, XV, 304 S. ISBN 3-486-56259-2
- 40 *Alfred Haverkamp* (Hrsg.): Information, Kommunikation und Selbstdarstellung in mittelalterlichen Gemeinden, 1998, XXII, 288 S. ISBN 3-486-56260-6
- 41 *Knut Schulz* (Hrsg.): Handwerk in Europa. Vom Spätmittelalter bis zur Frühen Neuzeit, 1999, XIX, 313 S. ISBN 3-486-56395-5
- 42 *Werner Eck* (Hrsg.): Lokale Autonomie und römische Ordnungsmacht in den kaiserzeitlichen Provinzen vom 1. bis 3. Jahrhundert, 1999, X, 327 S. ISBN 3-486-56385-8
- 43 *Manfred Hildermeier* (Hrsg.): Stalinismus vor dem Zweiten Weltkrieg. Neue Wege der Forschung / Stalinism before the Second World War. New Avenues of Research, 1998, XVI, 345 S. ISBN 3-486-56350-5
- 44 *Aharon Oppenheimer* (Hrsg.): Jüdische Geschichte in hellenistisch-römischer Zeit. Wege der Forschung: Vom alten zum neuen Schürer, 1999, XI, 275 S. ISBN 3-486-56414-5
- 45 *Dietmar Willoweit* (Hrsg.): Die Begründung des Rechts als historisches Problem, 2000, 345 S., ISBN 3-486-56482-X
- 46 *Stephen A. Schuker* (Hrsg.): Deutschland und Frankreich. Vom Konflikt zur Aussöhnung. Die Gestaltung der westeuropäischen Sicherheit, 1914–1963, 2000, XX, 280 S., ISBN 3-486-56496-X
- 47 *Wolfgang Reinhard* (Hrsg.): Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse, 1999, XVI, 375 S. ISBN 3-486-56416-1
- 48 *Gerhard Besier* (Hrsg.): Zwischen „nationaler Revolution“ und militärischer Aggression. Transformationen in Kirche und Gesellschaft unter der konsolidierten NS-Gewaltherrschaft 1934–1939, 2001, XXVIII, 276 S. ISBN 3-486-56543-5
- 49 *David Cohen* (Hrsg.): Demokratie, Recht und soziale Kontrolle im klassischen Athen (mit Beiträgen von D. Cohen, J. Comaroff, J. Elster, C. A. Faraone, L. Foxhall, K.-J. Hölkamp, A. Maffi, J. Martin, W. I. Miller, C. Patterson, G. Thür, H. Versnel) 2002, IX, 205 S. ISBN 3-486-56662-8

### Schriften des Historischen Kollegs: Kolloquien

- 50 *Thomas A. Brady* (Hrsg.): Die deutsche Reformation zwischen Spätmittelalter und Früher Neuzeit, 2001, XXII, 258 S., ISBN 3-486-56565-6
- 51 *Harold James* (Hrsg.): The Interwar Depression in an International Context (mit Beiträgen von Ch. Buchheim, F. Capie, P. Clavin, B. Eichengreen, G. D. Feldman, C.-L. Holtfrerich, H. James, A. Ritschl, M. Rosengarten, D. Rothermund, R. Skidelsky, S. Solomou) 2002, XVIII, 192 S., ISBN 3-486-56610-5
- 52 *Christof Dipper* (Hrsg.): Deutschland und Italien 1860–1960. Politische und kulturelle Aspekte im Vergleich (mit Beiträgen von F. Bauer, G. Corni, Chr. Dipper, L. Klinkhammer, B. Mantelli, M. Meriggi, L. Raphael, F. Rugge, W. Schieder, P. Schiera, H.-U. Thamer, U. Wengenroth, R. Wörsdörfer) 2004, IX, ca. 300 S. ISBN 3-486-20015-1
- 53 *Frank-Rutger Hausmann* (Hrsg.): Die Rolle der Geisteswissenschaften im Dritten Reich 1933–1945 (mit Beiträgen von M. G. Ash, J. Court, H.-J. Dahms, H. Dainat, J. Elvert, A. Gerhard, F.-R. Hausmann, C. Knobloch, J. Lerchenmüller, L. Mertens, O. G. Oexle, W. Pape, K. L. Pfeiffer, H. W. Schaller) 2002, XXVIII, 373 S. ISBN 3-486-56639-3
- 54 *Frank Kolb* (Hrsg.): Chora und Polis (mit Beiträgen von J. Bintliff, M. Brunet, J. C. Carter, L. Foxhall, H.-J. Gehrke, U. Hailer, Ph. Howard, B. Iplikcioğlu, M. H. Jameson, F. Kolb, H. Lohmann, Th. Marksteiner, P. Ørsted, R. Osborne, A. Şanlı, S. Saprykin, Ch. Schuler, A. Thomsen, M. Wörrle) 2004, XVIII, 382 S., zahlreiche Abb., ISBN 3-486-56730-6
- 55 *Hans Günter Hockerts* (Hrsg.): Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts (mit Beiträgen von A. Doering-Manteuffel, E. François, K. Gabriel, H. G. Hockerts, S. Kott, Ch. S. Maier, H. Möller, J. Paulmann, D. Pollack, M. Sabrow, H.-P. Schwarz, H. Siegrist, M. Szöllösi-Janze, D. Willoweit, H. F. Zacher) 2004, XVIII, 339 S., ISBN 3-486-56768-3
- 56 *Wolfgang Hardtwig* (Hrsg.): Utopie und politische Herrschaft im Europa der Zwischenkriegszeit (mit Beiträgen von H. Altrichter, D. Beyrau, M. Brenner, G. Corni, R. Graf, W. Hardtwig, L. Hölscher, D. Kaufmann, I. Kershaw, F.-L. Kroll, W. Nerdinger, D. Neutatz, P. Nolte, L. Raphael, J. Reulecke, Th. Rohkrämer, K. Schlögel, E. Tenorth) 2003, VII, 356 S., ISBN 3-486-56642-3
- 57 *Diethelm Klippel* (Hrsg.): Naturrecht und Staat. Politische Funktionen des europäischen Naturrechts (17.–19. Jahrhundert) (in Vorbereitung)
- 58 *Jürgen Reulecke* (Hrsg.): Generationalität und Lebensgeschichte im 20. Jahrhundert (mit Beiträgen von U. A. J. Becher, H. Bude, B. Giesen, G. Hardach, U. Herbert, U. Herrmann, T. A. Kohut, B. Lindner, H. Mommsen, L. Niethammer, B. A. Rusinek, A. Schildt, P. Schulz-Hageleit, D. Wierling, J. Zinnecker) 2003, XVII, 300 S., ISBN 3-486-56747-0

### **Schriften des Historischen Kollegs: Kolloquien**

- 59 *Klaus Hildebrand* (Hrsg.): Zwischen Politik und Religion. Studien zur Entstehung, Existenz und Wirkung des Totalitarismus (mit Beiträgen von G. Besier, U. Freitag, K. Hildebrand, M. Hildermeier, H. G. Hockerts, L. Klinkhammer, K. Schreiner) 2003, XI, 155 S. ISBN 3-486-56748-9
- 60 *Marie-Luise Recker* (Hrsg.): Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich (mit Beiträgen von A. Biefang, A. Kaiser, A. Kimmel, M. Kittel, M. Kreuzer, H. Oberreuter, W. Pyta, M.-L. Recker, U. Thaysen, A. Wirsching) 2004, 232 S. ISBN 3-486-56817-5
- 61 *Helmut Altrichter* (Hrsg.): Geschichte im Transformationsprozeß Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas (mit Beiträgen von C. Bethke, K. Brüggemann, V. Dumbrava, R. Eckert, U. von Hirschhausen, J. Hösler, I. Iveljić, W. Jilge, C. Kraft, H. Lemberg, R. Lindner, B. Murgescu, A. Nikžentaitis, A. Pók, H. Sundhausen, S. Troebst, M. Wien) (in Vorbereitung)
- 62 *Jürgen Trabant* (Hrsg.): Sprache der Geschichte (mit Beiträgen von T. Borsche, G. Cacciatore, K. Ehlich, H. D. Kittsteiner, B. Lindorfer, Ch. Meier, T. B. Müller, W. Oesterreicher, St. Otto, U. Raulff, J. Trabant) 2004, ca. 200 S., ISBN 3-486-57572-4
- 63 *Anselm Doering-Manteuffel* (Hrsg.): Strukturmerkmale der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts (in Vorbereitung)
- 64 *Jan-Dirk Müller* (Hrsg.): Text und Kontext: Fallstudien und theoretische Begründungen einer kulturwissenschaftlich angeleiteten Mediävistik (in Vorbereitung)
- 65 *Peter Schäfer* (Hrsg.), Grounding the Mystic: Social, Cultural, and Geographical Perspectives on the History of Jewish and Christian Mysticism (in Vorbereitung)

#### *Sonderveröffentlichung*

*Horst Fuhrmann* (Hrsg.): Die Kaulbach-Villa als Haus des Historischen Kollegs. Reden und wissenschaftliche Beiträge zur Eröffnung, 1989, XII, 232 S. ISBN 3-486-55611-8

### Schriften des Historischen Kollegs: Vorträge

- 1 *Heinrich Lutz*: Die deutsche Nation zu Beginn der Neuzeit. Fragen nach dem Gelingen und Scheitern deutscher Einheit im 16. Jahrhundert, 1982, IV, 31 S. vergriffen
- 2 *Otto Pflanze*: Bismarcks Herrschaftstechnik als Problem der gegenwärtigen Historiographie, 1982, IV, 39 S. vergriffen
- 3 *Hans Conrad Peyer*: Gastfreundschaft und kommerzielle Gastlichkeit im Mittelalter, 1983, IV, 24 S. vergriffen
- 4 *Eberhard Weis*: Bayern und Frankreich in der Zeit des Konsulats und des ersten Empire (1799–1815), 1984, 41 S. vergriffen
- 5 *Heinz Angermeier*: Reichsreform und Reformation, 1983, IV, 76 S. vergriffen
- 6 *Gerald D. Feldman*: Bayern und Sachsen in der Hyperinflation 1922/23, 1984, IV, 41 S. vergriffen
- 7 *Erich Angermann*: Abraham Lincoln und die Erneuerung der nationalen Identität der Vereinigten Staaten von Amerika, 1984, IV, 33 S. vergriffen
- 8 *Jürgen Kocka*: Traditionsbindung und Klassenbildung. Zum sozialhistorischen Ort der frühen deutschen Arbeiterbewegung, 1987, 48 S.
- 9 *Konrad Repgen*: Kriegslegitimationen in Alteuropa. Entwurf einer historischen Typologie, 1985, 27 S. vergriffen
- 10 *Antoni Mączak*: Der Staat als Unternehmen. Adel und Amtsträger in Polen und Europa in der Frühen Neuzeit, 1989, 32 S.
- 11 *Eberhard Kolb*: Der schwierige Weg zum Frieden. Das Problem der Kriegsbeendigung 1870/71, 1985, 33 S. vergriffen
- 12 *Helmut Georg Koenigsberger*: Fürst und Generalstände. Maximilian I. in den Niederlanden (1477–1493), 1987, 27 S. vergriffen
- 13 *Winfried Schulze*: Vom Gemeinnutz zum Eigennutz. Über den Normenwandel in der ständischen Gesellschaft der Frühen Neuzeit, 1987, 40 S. vergriffen
- 14 *Johanne Autenrieth*: „Litterae Virgilianae“. Vom Fortleben einer römischen Schrift, 1988, 51 S.
- 15 *Tilemann Grimm*: Blickpunkte auf Südostasien. Historische und kulturanthropologische Fragen zur Politik, 1988, 37 S.
- 16 *Ernst Schulin*: Geschichtswissenschaft in unserem Jahrhundert. Probleme und Umriss einer Geschichte der Historie, 1988, 34 S. vergriffen
- 17 *Hartmut Boockmann*: Geschäfte und Geschäftigkeit auf dem Reichstag im späten Mittelalter, 1988, 33 S. vergriffen
- 18 *Wilfried Barner*: Literaturwissenschaft – eine Geschichtswissenschaft? 1990, 42 S. vergriffen

### Schriften des Historischen Kollegs: Vorträge

- 19 *John C. G. Röhl*: Kaiser Wilhelm II. Eine Studie über Cäsarenwahnsinn, 1989, 36 S. vergriffen
- 20 *Klaus Schreiner*: Mönchsein in der Adelsgesellschaft des hohen und späten Mittelalters. Klösterliche Gemeinschaftsbildung zwischen spiritueller Selbstbehauptung und sozialer Anpassung, 1989, 68 S. vergriffen
- 21 *Roger Dufraisse*: Die Deutschen und Napoleon im 20. Jahrhundert, 1991, 43 S.
- 22 *Gerhard A. Ritter*: Die Sozialdemokratie im Deutschen Kaiserreich in sozialgeschichtlicher Perspektive, 1989, 72 S. vergriffen
- 23 *Jürgen Miethke*: Die mittelalterlichen Universitäten und das gesprochene Wort, 1990, 48 S. vergriffen
- 24 *Dieter Simon*: Lob des Eunuchen, 1994, 27 S.
- 25 *Thomas Vogtherr*: Der König und der Heilige. Heinrich IV., der heilige Remaklus und die Mönche des Doppelklosters Stablo-Malmedy, 1990, 29 S. vergriffen
- 26 *Johannes Schilling*: Gewesene Mönche. Lebensgeschichten in der Reformation, 1990, 36 S. vergriffen
- 27 *Kurt Raaflaub*: Politisches Denken und Krise der Polis. Athen im Verfassungskonflikt des späten 5. Jahrhunderts v. Chr., 1992, 63 S.
- 28 *Volker Press*: Altes Reich und Deutscher Bund. Kontinuität in der Diskontinuität, 1995, 31 S.
- 29 *Shulamit Volkov*: Die Erfindung einer Tradition. Zur Entstehung des modernen Judentums in Deutschland, 1992, 30 S.
- 30 *Franz Bauer*: Gehalt und Gestalt in der Monumentalsymbolik. Zur Ikonologie des Nationalstaats in Deutschland und Italien 1860–1914, 1992, 39 S.
- 31 *Heinrich A. Winkler*: Mußte Weimar scheitern? Das Ende der ersten Republik und die Kontinuität der deutschen Geschichte, 1991, 32 S. vergriffen
- 32 *Johannes Fried*: Kunst und Kommerz. Über das Zusammenwirken von Wissenschaft und Wirtschaft im Mittelalter vornehmlich am Beispiel der Kaufleute und Handelsmessen, 1992, 40 S.
- 33 *Paolo Prodi*: Der Eid in der europäischen Verfassungsgeschichte, 1992, 35 S.
- 34 *Jean-Marie Moeglin*: Dynastisches Bewußtsein und Geschichtsschreibung. Zum Selbstverständnis der Wittelsbacher, Habsburger und Hohenzollern im Spätmittelalter, 1993, 47 S.
- 35 *Bernhard Kölver*: Ritual und historischer Raum. Zum indischen Geschichtsverständnis, 1993, 65 S.
- 36 *Elisabeth Fehrenbach*: Adel und Bürgertum im deutschen Vormärz, 1994, 31 S.

### Schriften des Historischen Kollegs: Vorträge

- 37 *Ludwig Schmugge*: Schleichwege zu Pfründe und Altar. Päpstliche Dispense vom Geburtsmakel 1449–1533, 1994, 35 S.
- 38 *Hans-Werner Hahn*: Zwischen Fortschritt und Krisen. Die vierziger Jahre des 19. Jahrhunderts als Durchbruchphase der deutschen Industrialisierung, 1995, 47 S.
- 39 *Robert E. Lerner*: Himmelsvision oder Sinnendelirium? Franziskaner und Professoren als Traumdeuter im Paris des 13. Jahrhunderts, 1995, 35 S.
- 40 *Andreas Schulz*: Weltbürger und Geldaristokraten. Hanseatisches Bürgertum im 19. Jahrhundert, 1995, 38 S.
- 41 *Wolfgang J. Mommsen*: Die Herausforderung der bürgerlichen Kultur durch die künstlerische Avantgarde. Zum Verhältnis von Kultur und Politik im Wilhelminischen Deutschland, 1994, 30 S.
- 42 *Klaus Hildebrand*: Reich – Großmacht – Nation. Betrachtungen zur Geschichte der deutschen Außenpolitik 1871–1945, 1995, 25 S.
- 43 *Hans Eberhard Mayer*: Herrschaft und Verwaltung im Kreuzfahrerkingreich Jerusalem, 1996, 38 S.
- 44 *Peter Blickle*: Reformation und kommunaler Geist. Die Antwort der Theologen auf den Wandel der Verfassung im Spätmittelalter, 1996, 42 S.
- 45 *Peter Krüger*: Wege und Widersprüche der europäischen Integration im 20. Jahrhundert, 1995, 39 S.
- 46 *Werner Greiling*: „Intelligenzblätter“ und gesellschaftlicher Wandel in Thüringen. Anzeigenwesen, Nachrichtenvermittlung, Raisonement und Sozialdisziplinierung, 1995, 38 S.

### Schriften des Historischen Kollegs: Dokumentationen

- 1 Stiftung Historisches Kolleg im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft:  
Erste Verleihung des Preises des Historischen Kollegs. Aufgaben, Stipendiaten,  
Schriften des Historischen Kollegs, 1984, VI, 70 S., mit Abbildungen *vergriffen*
- 2 Theodor-Schieder-Gedächtnisvorlesung: Horst Fuhrmann, Das Interesse am  
Mittelalter in heutiger Zeit. Beobachtungen und Vermutungen – Lothar Gall,  
Theodor Schieder 1908 bis 1984, 1987, 65 S. *vergriffen*
- 3 Leopold von Ranke: Vorträge anlässlich seines 100. Todestages. Gedenkfeier der  
Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und  
der Stiftung Historisches Kolleg im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft  
am 12. Mai 1986, 1987, 44 S. *vergriffen*
- 4 Stiftung Historisches Kolleg im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft:  
Zweite Verleihung des Preises des Historischen Kollegs. Aufgaben, Stipendiaten,  
Schriften des Historischen Kollegs, 1987, 98 S., mit Abbildungen
- 5 Theodor-Schieder-Gedächtnisvorlesung: Thomas Nipperdey, Religion und Gesell-  
schaft: Deutschland um 1900, 1988, 29 S. *vergriffen*
- 6 Theodor-Schieder-Gedächtnisvorlesung: Christian Meier, Die Rolle des Krieges  
im klassischen Athen, 1991, 55 S. *vergriffen*
- 7 Stiftung Historisches Kolleg im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft:  
Dritte Verleihung des Preises des Historischen Kollegs. Aufgaben, Stipendiaten,  
Schriften des Historischen Kollegs, 1991, 122 S., mit Abbildungen *vergriffen*
- 8 Stiftung Historisches Kolleg im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft:  
Historisches Kolleg 1980–1990. Vorträge anlässlich des zehnjährigen Bestehens  
und zum Gedenken an Alfred Herrhausen, 1991, 63 S.
- 9 Theodor-Schieder-Gedächtnisvorlesung: Karl Leyser, Am Vorabend der ersten  
europäischen Revolution. Das 11. Jahrhundert als Umbruchszeit, 1994, 32 S.
- 10 Stiftung Historisches Kolleg im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft:  
Vierte Verleihung des Preises des Historischen Kollegs. Aufgaben, Stipendiaten,  
Schriften des Historischen Kollegs, 1993, 98 S., mit Abbildungen
- 11 Theodor-Schieder-Gedächtnisvorlesung: Rudolf Smend, Mose als geschichtliche  
Gestalt, 1995, 23 S.
- 12 Stiftung Historisches Kolleg im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft:  
Über die Offenheit der Geschichte. Kolloquium der Mitglieder des Historischen  
Kollegs, 20. und 21. November 1992, 1996, 84 S.

Vorträge und Dokumentationen sind nicht im Buchhandel erhältlich;  
sie können, soweit lieferbar, über die Geschäftsstelle des Historischen Kollegs  
(Kaulbachstraße 15, 80539 München) bezogen werden.

### **Schriften des Historischen Kollegs: Jahrbuch**

Jahrbuch des Historischen Kollegs 1995:

*Arnold Esch*

Rom in der Renaissance. Seine Quellenlage als methodisches Problem

*Manlio Bellomo*

Geschichte eines Mannes: Bartolus von Sassoferrato und die moderne europäische Jurisprudenz

*František Šmahel*

Das verlorene Ideal der Stadt in der böhmischen Reformation

*Alfred Haverkamp*

„... an die große Glocke hängen“. Über Öffentlichkeit im Mittelalter

*Hans-Christof Kraus*

Montesquieu, Blackstone, De Lolme und die englische Verfassung des 18. Jahrhunderts

1996, VIII, 180 S. ISBN 3-486-56176-6

Jahrbuch des Historischen Kollegs 1996:

*Johannes Fried*

Wissenschaft und Phantasie. Das Beispiel der Geschichte

*Manfred Hildermeier*

Revolution und Kultur: Der „Neue Mensch“ in der frühen Sowjetunion

*Knut Schulz*

Handwerk im spätmittelalterlichen Europa. Zur Wanderung und Ausbildung von Lehrlingen in der Fremde

*Werner Eck*

Mord im Kaiserhaus? Ein politischer Prozeß im Rom des Jahres 20 n. Chr.

*Wolfram Pyta*

Konzert der Mächte und kollektives Sicherheitssystem: Neue Wege zwischenstaatlicher Friedenswahrung in Europa nach dem Wiener Kongreß 1815

1997, VIII, 202 S. ISBN 3-486-56300-9



### **Schriften des Historischen Kollegs: Jahrbuch**

Jahrbuch des Historischen Kollegs 1997:

*Eberhard Weis*

Hardenberg und Montgelas. Versuch eines Vergleichs ihrer Persönlichkeiten und ihrer Politik

*Dietmar Willoweit*

Vom alten guten Recht. Normensuche zwischen Erfahrungswissen und Ursprungslegenden

*Aharon Oppenheimer*

Messianismus in römischer Zeit. Zur Pluralität eines Begriffes bei Juden und Christen

*Stephen A. Schuker*

Bayern und der rheinische Separatismus 1923–1924

*Gerhard Schuck*

Zwischen Ständeordnung und Arbeitsgesellschaft. Der Arbeitsbegriff in der frühneuzeitlichen Policey am Beispiel Bayerns

1998, VIII, 167 S. ISBN 3-486-56375-0

Jahrbuch des Historischen Kollegs 1998:

*Peter Pulzer*

Der deutsche Michel in John Bulls Spiegel: Das britische Deutschlandbild im 19. Jahrhundert

*Gerhard Besier*

„The friends ... in America need to know the truth ...“

Die deutschen Kirchen im Urteil der Vereinigten Staaten (1933–1941)

*David Cohen*

Die Schwestern der Medea. Frauen, Öffentlichkeit und soziale Kontrolle im klassischen Athen

*Wolfgang Reinhard*

Staat machen: Verfassungsgeschichte als Kulturgeschichte

*Lutz Klinkhammer*

Die Zivilisierung der Affekte. Kriminalitätsbekämpfung im Rheinland und in Piemont unter französischer Herrschaft 1798–1814

1999, 193 S., ISBN 3-486-56420-X

### **Schriften des Historischen Kollegs: Jahrbuch**

Jahrbuch des Historischen Kollegs 1999:

*Jan Assmann*

Ägypten in der Gedächtnisgeschichte des Abendlandes

*Thomas A. Brady*

Ranke, Rom und die Reformation: Leopold von Rankes Entdeckung des Katholizismus

*Harold James*

Das Ende der Globalisierung: Lehren aus der Weltwirtschaftskrise

*Christof Dipper*

Helden überkreuz oder das Kreuz mit den Helden. Wie Deutsche und Italiener die Heroen der nationalen Einigung (der anderen) wahrnahmen.

*Felicitas Schmieder*

„... von etlichen geistlichen leyen“. Definitionen der Bürgerschaft im spätmittelalterlichen Frankfurt

2000, VI, 199 S., 7 Abb., ISBN 3-486-56492-7

Jahrbuch des Historischen Kollegs 2000:

*Winfried Schulze*

Die Wahrnehmung von Zeit und Jahrhundertwenden

*Frank Kolb*

Von der Burg zur Polis  
Akkulturation in einer kleinasiatischen „Provinz“

*Hans Günter Hockerts*

Nach der Verfolgung. Wiedergutmachung in Deutschland: Eine historische Bilanz 1945–2000

*Frank-Rutger Hausmann*

„Auch im Krieg schweigen die Musen nicht“. Die ‚Deutschen Wissenschaftlichen Institute‘ (DWI) im Zweiten Weltkrieg (1940–1945)

*Ulrike Freitag*

Scheich oder Sultan – Stamm oder Staat? Staatsbildung im Hadramaut (Jemen) im 19. und 20. Jahrhundert

2001, 250 S., 16 Abb., ISBN 3-486-56557-5

### **Schriften des Historischen Kollegs: Jahrbuch**

Jahrbuch des Historischen Kollegs 2001:

*Michael Stolleis*

Das Auge des Gesetzes. Materialien zu einer neuzeitlichen Metapher

*Wolfgang Hardtwig*

Die Krise des Geschichtsbewußtseins in Kaiserreich und Weimarer Republik und der Aufstieg des Nationalsozialismus

*Diethelm Klippel*

Kant im Kontext. Der naturrechtliche Diskurs um 1800

*Jürgen Reulecke*

Neuer Mensch und neue Männlichkeit. Die „junge Generation“ im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts

*Peter Burschel*

Paradiese der Gewalt. Martyrium, Imagination und die Metamorphosen des nachtridentinischen Heiligenhimmels

2002, VI, 219 S. ISBN 3-486-56641-5

Jahrbuch des Historischen Kollegs 2002:

*Wolfgang Reinhard*

Geschichte als Delegitimation

*Jürgen Trabant*

Sprache der Geschichte

*Marie-Luise Recker*

„Es braucht nicht niederreißende Polemik, sondern aufbauende Tat“.

Zur Parlamentskultur der Bundesrepublik Deutschland

*Helmut Altrichter*

War der Zerfall der Sowjetunion vorauszusehen?

*Andreas Rödder*

„Durchbruch in Kaukasus“? Die deutsche Wiedervereinigung und die Zeitgeschichtsschreibung

2003, VI, 179 S., 2 Abb. ISBN 3-486-56736-5

## **Schriften des Historischen Kollegs: Jahrbuch**

Jahrbuch des Historischen Kollegs 2003:

*Jochen Martin*

Rom und die Heilsgeschichte. Beobachtungen zum Triumphbogenmosaik von S. Maria Maggiore in Rom

*Jan-Dirk Müller*

Imaginäre Ordnungen und literarische Imaginationen um 1200

*Peter Schäfer*

Ex oriente lux? Heinrich Graetz und Gershom Scholem über den Ursprung der Kabbala

*Anselm Doering-Manteuffel*

Mensch, Maschine, Zeit. Fortschrittsbewußtsein und Kulturkritik im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts

*Bernhard Löffler*

Öffentliches Wirken und öffentliche Wirkung Ludwig Erhards

2004, VI, 205 S., 20 Abb. ISBN 3-486-56843-4

**Oldenbourg**