Thomas Raithel

Parlamentarisches System in der Weimarer Republik und in der Dritten Französischen Republik 1919–1933/40

Ein funktionaler Vergleich

I.

Die Weimarer Republik und die späte Dritte Republik zeigen auf den ersten Blick markante Ähnlichkeiten. In beiden Fällen handelt es sich um eine parlamentarische Demokratie mit einer präsidentialen Spitze¹, und in beiden Fällen verband sich diese Grundstruktur mit einem Vielparteiensystem, in dem zur parlamentarischen Mehrheitsbildung eine enge Kooperation über Parteigrenzen hinweg notwendig wurde². Damit sind gemeinsame Koordinaten vorgegeben, in deren Rahmen sich ein parlamentarismusgeschichtlicher Vergleich geradezu anbietet³.

Bei genauerer Betrachtung wird allerdings schnell deutlich, daß die Unterschiede im Erfahrungshintergrund und in der Ausformung des deutschen und des französischen Parlamentarismus der Zwischenkriegszeit beträchtlich sind. In dem seit Jahrzehnten bewährten, krisengestählten französischen Zweikammersystem herrschte noch immer eine lebendige Tradition des Individualismus, der personalisierten Beziehungen und des deliberativen Diskurses, waren die Parteien überwiegend schwach entwickelt und die Kompetenzen des Staatspräsidenten stark beschnitten. Der junge Weimarer Parlamentarismus, de facto ein Einkammersystem mit beschränkten Mitwirkungsrechten des Reichsrats, verfügte demgegenüber – so lassen sich einige der wesentlichen Gegensätze etwas zugespitzt resümieren – lediglich über die Erfahrungen aus der konstitutionellen Monarchie, es gab in Deutschland disziplinierte Parteien, und der Reichspräsident besaß weitreichende Vollmachten.

¹ Vgl. Winfried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979, S. 37–60.

² Zu Formen des Parteiensystems vgl. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Bd. 1, Cambridge 1976; Überblick über Faktoren der Koalitionsbildung in Klaus von Beyme, *Parteien in westlichen Demokratien*, München u. a. 1984, S. 389–404.

³ Vgl. auch die Anregung zum Vergleich zwischen der Weimarer Republik und der Dritten Republik durch Michael Stürmer, *Weimar oder die Last der Vergangenheit. Aufstieg und Fall der ersten Republik als Problem der Forschung*, in: ders. (Hrsg.), *Die Weimarer Republik. Belagerte Civitas*, Königstein/Ts. 1980, S. 13–36, hier S. 28 f. – Um den verfügbaren Raum nicht zu sprengen, können Literaturangaben im folgenden nur in beschränktem Rahmen erfolgen. Dabei geht es vor allem um Hinweise zu den generellen Interpretationslinien. Grundsätzlich sei auf die kurz vor dem Abschluß stehende Untersuchung des Verfassers verwiesen: *Thomas Raithel, Reichstag und Chambre des Députés in der Krise der Inflationszeit. Eine Studie zum deutschen und französischen Parlamentarismus zwischen den Weltkriegen*.

In den großen politischen Herausforderungen⁴ – der Bewältigung der ökonomischen und sozialen Kriegsfolgen, der schwierigen Neuordnung der internationalen Beziehungen, der Anpassung an die beschleunigte sozioökonomische und kulturelle Modernisierung, der bislang nur ansatzweise vollzogenen Integration des demokratischen Sozialismus in das politische System und der Reaktion auf die erstarkenden Extremismen – bestanden ebenfalls generelle Ähnlichkeiten, aber auch deutliche Unterschiede in den Ausprägungen. Ohne die für Frankreich aus dem Krieg resultierenden Belastungen und ohne die gesellschaftliche Dynamik der späten Dritten Republik geringzuschätzen zu wollen⁵, ist doch festzustellen, daß Deutschland – als stärker industrialisierte und fragmentierte Nation⁶, als Verlierer des Weltkriegs, nach Vollzug eines revolutionären Umbruchs und besonders heftig vom sozioökonomischen Modernisierungsprozeß erfaßt⁷ – insgesamt vor der schwierigeren Problemlage stand.

Außerliche Analogien lassen sich auch in verschiedenen Krisensymptomen erkennen, die beide Systeme unter dem Druck dieser Herausforderungen aufwiesen. Dies gilt für die Instabilität der Regierungen⁸, den zeitweise dominant werdenden Einsatz legislativer Verordnungen und eine sich verbreitende Parlamentarismuskritik. Andere Probleme wie besonders die Behinderung und dann Lähmung des parlamentarischen Betriebes durch die Erosion der politischen Mitte sowie das Erstarken extremer Kräfte blieben allerdings auf Deutschland beschränkt. Unterschiedlich war bekanntermaßen auch der Gesamtverlauf der Krisenprozesse. Der Weimarer Parlamentarismus, bereits in den Anfangsjahren von schweren Funktionsstörungen gekennzeichnet, erlebte ab 1930 einen fast völligen Niedergang, der in der Kapitulation vor dem nationalsozialistischen Herrschaftsanspruch endete. Der Parlamentarismus der Dritten Republik hingegen überstand die zwanziger Jahre noch relativ erfolgreich, konnte sich dann trotz mancher Probleme bis 1940 behaupten und wurde erst unter dem Eindruck der Kriegsniederlage gegen Deutschland zum Opfer einer autoritären Wende. Die Frage nach den Ursachen der parlamentarischen Krisen ist so immer auch mit der Frage verbunden, warum sich die Dritte Republik als stabiler erwiesen hat.

Ein Vergleich, der diese Themen in den Mittelpunkt stellt, sollte flexibel genug sein, mit den angedeuteten Unterschieden der Verfassungsstrukturen, der poli-

⁴ Zur europäischen Dimension vgl. Karl Dietrich Bracher, *Die Krise Europas seit 1917*, aktualisierte Ausg., Berlin 1998 (Erstausg. 1976); Horst Möller, *Europa zwischen den Weltkriegen*, München 1998.

⁵ Erinnert sei an die These von der „stalemate society“. Vgl. Stanley Hoffmann u.a., *In Search of France. The Economy, Society, and Political System in the Twentieth Century*, New York 1963; zur Diskussion hierüber vgl. Ingo Kolboom, *Wie modern war die Dritte Republik? Von der „Zerstörung der republikanischen Synthese“ zur Revision der „blockierten Gesellschaft“*, in: Hartmut Elsenhans u.a. (Hrsg.), *Frankreich-Europa-Weltpolitik. Festschrift für Gilbert Zieburg zum 65. Geburtstag*, Opladen 1989, S. 61–72.

⁶ Zur Prägung durch Teilkulturen vgl. die Problemskizze von Detlef Lehnert/Klaus Megerle, *Identitäts- und Konsensprobleme in einer fragmentierten Gesellschaft. Zur Politischen Kultur in der Weimarer Republik*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 18: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven*, Opladen 1987, S. 80–95.

⁷ Vgl. insbesondere die modernisierungstheoretische Deutung bei Detlev J. K. Peukert, *Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne*, Frankfurt a.M. 1987.

⁸ Einschränkung sei vermerkt, daß diese Instabilität für Frankreich traditionell nicht unbedingt als Krisensymptom zu werten ist; allerdings gewann sie in der Zwischenkriegszeit krisenhaften Charakter.

tisch-mentalenen Kontexte und des Krisenverlaufs umgehen zu können. An Erfahrungen hierzu mangelt es freilich weitgehend. Wirklich komparatistische Untersuchungen zu den beiden parlamentarischen Systemen liegen bislang nicht vor⁹, wie überhaupt eine *historisch-vergleichende* Parlamentarismusforschung noch kaum entwickelt ist¹⁰.

II.

Erschwerend kommt hinzu, daß die Probleme des Parlamentarismus in der Zwischenkriegszeit bislang auch im nationalstaatlichen Rahmen noch nicht zu angemessenen Forschungsaktivitäten geführt haben. Dieser Umstand gilt in besonderer Weise für die späte Dritte Republik¹¹, aber auch zur Geschichte des Weimarer Reichstags gibt es nur relativ wenig detaillierte Untersuchungen¹². Die allgemeine Geschichtsschreibung erfaßt die parlamentarischen Krisensymptome meist mit charakteristischen strukturgeschichtlichen Interpretationsmustern, die bereits seit Jahrzehnten ausgebildet sind. Als zentrale Kategorie dient dabei in der Regel die Machtverteilung zwischen den wichtigsten Verfassungsorganen. So wird auf deutscher Seite die unzureichende Ausfüllung der Machtposition des Reichstags häufig als ein Kernproblem verstanden¹³. Als entscheidende Ursache hierfür fun-

⁹ Nebeneinander gestellte, überwiegend verfassungstheoretische Ausführungen in Friedrich Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich*, München/Berlin 21965 (zuerst 1950), hier S. 39–44, 103–252; sehr abstrakt bleibt Karl J. Newman, *Zerstörung und Selbstzerstörung der Demokratie. Europa 1918–1938*, Köln/Berlin 1965.

¹⁰ Vgl. auch Möller, *Europa*, S. 147.

¹¹ Dabei wirken sich auch Defizite in der Erforschung des Parteiwesens aus. Selbst die große Ausnahme – Serge Berstein, *Histoire du Parti Radical*, 2 Bde., Paris 1980/82 – bietet oft nur knappe Informationen zu den parlamentarischen Vorgängen. Grundlegend für die Parlamentarismusgeschichte im engeren Sinn sind immer noch ältere Arbeiten, insbesondere Auguste Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République 1871–1938*, Paris 1939. Unentbehrlich sind ferner die ereignisgeschichtlichen Darstellungen von Georges und Edouard Bonnefous, *Histoire Politique de la Troisième République*, Bd. 3–6, Paris 21968–86, Bd. 7, Paris 1967. Noch immer anregend: Rudolf von Albertini, *Regierung und Parlament in der Dritten Republik*, in: HZ 188 (1959), S. 17–48. Als neuere Monographie ist zu nennen: Nicolas Roussellier, *Le parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris 1997; vgl. auch ders., *Gouvernement et parlement dans l'entre-deux-guerres*, im vorliegenden Band.

¹² Grundlegend ist noch immer Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Nachdruck der 5. Aufl., Königstein/Ts. 1978 (zuerst 1955). Auf die Reichsebene bezogene parlamentarismusgeschichtliche Monographien sind Mangelware. Vgl. vor allem Günter Arns, *Regierungsbildung und Koalitionspolitik in der Weimarer Republik 1919–1924*, Diss. Tübingen/Clausthal-Zellerfeld 1971; Michael Stürmer, *Koalition und Opposition in der Weimarer Republik 1924–1928*, Düsseldorf 1967; Peter Haungs, *Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung. Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929*, Köln/Opladen 1968. Zur durchaus entwicklungs-fähigen politischen Kultur des Reichstags jetzt Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur im Reichstag der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit 1919–1933*, Habil. Bochum 2000. Nicht zuletzt dank der umfangreichen parteigeschichtlichen Literatur und dank der Einleitungen zur Edition *Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik*, hrsg. von Karl Dietrich Erdmann u.a., 22 Bde., Boppard am Rhein 1968–1990, herrscht insgesamt eine bessere Literaturlage als zu Frankreich. Zur Landesebene, wo es teilweise besser funktionierende parlamentarische Systeme gab, vgl. vor allem Horst Möller, *Parlamentarismus in Preußen 1919–1932*, Düsseldorf 1985.

¹³ Grundlegend sind Karl Dietrich Erdmann, *Die Geschichte der Weimarer Republik als Problem der Wissenschaft*, in: VfZ 1 (1955), S. 1–19; Ernst Fraenkel, *Historische Vorbelastungen des deut-*

giert, nicht selten mit moralisierenden Untertönen, ein Mangel der Parteien an Kompromißfähigkeit und Koalitionsbereitschaft. Die in der Verfassung angelegte Möglichkeit, auf die starken präsidentialen Befugnisse zurückzugreifen, gilt in diesem Zusammenhang entweder als letzte Sicherung¹⁴, oder aber – so die in der Nachfolge Karl Dietrich Brachers stehende vorherrschende Auffassung – als fatale Option, welche den Krisenprozeß noch befördert habe¹⁵. In der dominierenden Wahrnehmung des französischen Parlamentarismus erscheint dagegen die Übermacht des Parlaments als wesentlichste Ursache für die Instabilität der Regierungen. Wie bereits in der zeitgenössischen Reformdiskussion bezieht sich die Kritik dabei meist auf die weitgehende Außerkraftsetzung der in der Verfassung angelegten präsidentialen Machtbefugnisse und auf die vermeintliche Unfähigkeit der späten Dritten Republik zu einer die Exekutive aufwertenden Staatsreform¹⁶.

Sucht man hier nach einer komparatistischen Perspektive, so ist zunächst zu bedenken, daß ein struktureller Ansatz immer nur einen groben Rahmen abstecken kann und noch keinen Vergleich parlamentarischer Prozesse ermöglicht. Des weiteren stellt sich das Problem der Bewertungsmaßstäbe. Angesichts der erheblichen nationalen Differenzen erscheint es wenig sinnvoll, eine ideale Kompetenzverteilung innerhalb des parlamentarischen Systems als Norm zugrunde zu legen. Vor allem aber drängt sich die Frage auf, inwieweit die Kategorie der Machtstruktur und die damit verbundene dualistische Wahrnehmung von Parlament und Regierung für den Parlamentarismus der Weimarer und der späten Dritten Republik überhaupt noch angemessen sind. Die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament hat vielmehr eine neuartige Systemlogik in Kraft gesetzt, die den alten Dualismus überlagert und auf ein Zusammenwirken von Regierung und parlamentarischem Regierungslager sowie auf die Konkurrenz von Regierungslager und Opposition zuläuft. Auch wenn man konzidiert, daß diese Entwicklung in der Zwischenkriegszeit noch keineswegs abgeschlossen war und daß es in Deutschland bereits ab 1930 in gewisser Weise wieder zu einer Trennung von Parlament und Regierung kam¹⁷, so ist insgesamt doch eine erhebliche Diskrepanz

schen Parlamentarismus, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart u.a. 1973, S. 13–31 (urspr. Vortrag 1959), vor allem S. 29f.

¹⁴ So bereits Werner Conze, *Die Krise des Parteienstaates in Deutschland 1929/30*, in: *HZ* 178 (1954), S. 47–83; aus der neueren Literatur vor allem Hagen Schulze, *Weimar. Deutschland 1917–1933*, Berlin 1982.

¹⁵ Bracher, *Auflösung*, vor allem S. 271–275 (bezogen auf 1930); vgl. auch ders., *Parteienstaat, Präsidialsystem, Notstand. Zum Problem der Weimarer Staatskrise*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3 (1962), S. 212–224. Ähnlich kritisch z.B. Karl Dietrich Erdmann, *Vom Scheitern einer Demokratie. Forschungsprobleme zum Untergang der Weimarer Republik*, in: *GWU* 32 (1981), S. 65–78, hier S. 66, 74–76; Horst Möller, *Weimar. Die unvollendete Demokratie*, München 1997, vor allem S. 201f., 204.

¹⁶ Vgl. z.B. René Capitant, *La crise et la réforme du parlementarisme en France. Chronique constitutionnelle française (1931–1936)*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 23 (1936), S. 1–71; Jean Gicquel/Lucien Sfez, *Le problème de la réforme de l'État en France en 1934*, in: dies., *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Paris 1965; Nicolas Roussellier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30: La réforme de l'État*, in: Serge Berstein/Odile Rudelle (Hrsg.), *Le modèle républicain*, Paris 1992, S. 319–335; kritische Bewertung im Sinne der Fünften Republik z.B. in François Goguel, *L'incapacité de la III^e République à reformer ses institutions (1919–1939)*, in: Paul Isoart/Christian Bidégaray (Hrsg.), *Des Républiques françaises*, Paris 1988, S. 664–673.

¹⁷ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß sich die Strukturanalyse in Bracher, *Auflösung*, vor allem auf diese Endphase der Weimarer Republik bezieht, für die der machtanalytische Zugang

zwischen der Komplexität der parlamentarischen Systeme in der Zwischenkriegszeit und den üblichen analytischen Grundbegriffen der Geschichtsschreibung festzustellen.

III.

Die vorliegende Skizze geht von der Überzeugung aus, daß das eben beschriebene Dilemma mit Hilfe der stark empirisch geprägten funktionalen Parlamentarismusanalyse in der Tradition von Walter Bagehot behoben werden kann¹⁸. In Anlehnung an diesen Ansatz soll versucht werden, den Bedingungen des modernen Parlamentarismus Rechnung zu tragen und einen flexiblen Umgang mit nationalen Eigenheiten zu gewährleisten. Um das Themenfeld zu begrenzen, werden dabei die abstrakten kommunikativen Funktionen, die sich mit Blick auf die Beziehungen zwischen Parlament und Gesellschaft definieren lassen, weitgehend ausgeblendet¹⁹. Im Mittelpunkt stehen statt dessen vier eng verbundene Hauptfunktionen eines modernen Parlaments: Legislative Funktion, Kontrollfunktion, regierungstragende Funktion und Alternativfunktion.

Legislative Funktion und *Kontrollfunktion*, die zentralen Aufgabenfelder des traditionellen Parlaments, bleiben in veränderter Form natürlich auch in einem sich modernisierenden Parlamentarismus von Bedeutung. Die Gesetzgebung erfolgt nun aber in enger Kooperation von Regierung und parlamentarischem Regierungslager. Die Kontrolle der Regierung wird überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Opposition verlagert, wenngleich – vor allem infolge der engen Verzahnung mit der legislativen Funktion – auch das Regierungslager noch an der Kontrollfunktion teilhat²⁰. Mit den Begriffen *regierungstragende Funktion* und *Alternativfunktion* werden die für den modernen Parlamentarismus charakteristi-

durchaus konsequent ist. Die parlamentarischen Vorgänge der 20er Jahre aber sind meines Erachtens mit den Kategorien der Machtverteilung zwischen Parlament und Regierung kaum hinreichend zu erfassen.

¹⁸ Walter Bagehot, *The English Constitution*, in: Norman St John-Stevs (Hrsg.), *The Collected Works of Walter Bagehot*, Bd. 5, London 1974, S. 203–409 (zuerst London 1867), deutsch: ders., *Die englische Verfassung*, hrsg. von Klaus Streifthau, Neuwied/Berlin 1971. Bagehot, *English Constitution*, S. 288–291, führt folgende Aufgabenfelder des Unterhauses an: „elective function“ (Wahl und Unterstützung der Regierung), „expressive function“ (Formulierung des Volkswillens), „teaching function“ (Belehrung des Volkes), „informing function“ (Information der Öffentlichkeit) sowie „legislative function“. Vgl. hierzu Franz Nuscheler, *Walter Bagehot und die englische Verfassungstheorie. Geschichte eines klassischen Modells parlamentarischer Regierung*, Meisenheim am Glan 1969. Bislang liegt keine anerkannte funktionale Terminologie vor, vielmehr finden sich zahlreiche Varianten. Überblick zum parlamentarismustheoretischen Forschungsstand in Werner J. Patzelt, *Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Sonderband 1 (1995), S. 355–385.

¹⁹ Gemäß der Terminologie Bagehots handelt es sich um die „expressive function“, „teaching function“ und „informing function“.

²⁰ Die Kontrollfunktion kommt bei Bagehot nicht vor, findet sich aber in neueren Funktionskatalogen als „klassische“ Funktion; zur komparatistischen Anwendung vgl. z.B. Carl-Christoph Schweitzer, *Effektive Wahrnehmung von parlamentarischen Kontrollfunktionen im Vergleich: House of Commons und Deutscher Bundestag*, in: Adolf M. Birke/Kurt Kluxen (Hrsg.), *Deutscher und Britischer Parlamentarismus. British and German Parliamentarism*, München u.a. 1985, S. 161–178.

schen Aufgabenfelder von Regierungslager und Opposition bezeichnet. Vor allem die regierungstragende Funktion besitzt eine breite Spannweite. Bereits Bagehot hatte im Prinzip die Teilfunktionen der Regierungsbildung und der Regierungsstützung unterschieden²¹. Gleichsam als negatives Potential des Aufgabenbereichs wird hier die Abberufung der Regierung durch das Parlament als dritter Aspekt ergänzt. Die Kategorie der Alternativfunktion ist in allgemeinen Katalogen parlamentarischer Funktionen erstaunlicherweise nur selten zu finden²². Daß der loyalen Opposition die wichtige Aufgabe zukommt, eine systemimmanente Alternative zur Regierungspolitik zu bieten, stellt jedoch eine alte Erkenntnis der politikwissenschaftlichen Oppositionsforschung dar²³. Indem die Konkurrenz von Regierungslager und loyaler Opposition „Integration durch Polarität“ schafft²⁴, wirkt sie erfahrungsgemäß dem Erstarken einer Fundamentalopposition entgegen, was wiederum eine systemloyale Regierungsbildung erleichtert.

IV.

Mit Hilfe der vier genannten Funktionen, die dem Vergleich als *tertium comparationis* zugrunde liegen, kann nun ein Problemaufriß über die wichtigsten parlamentarischen Funktionsweisen in der Weimarer Republik und der späten Dritten Republik gezeichnet und anhand einzelner Beispiele erläutert werden. Die Krisenerscheinungen des deutschen und französischen Parlamentarismus werden dabei in erster Linie als Manifestationen funktionaler Defizite verstanden. Auch wenn damit keine normative Festlegung auf ein detailliertes Funktionsmodell verbunden ist, so benötigt ein Vergleich, der über die bloße Registrierung von Ähnlichkeiten oder Differenzen hinausweisen soll, doch den Bezug auf Grundmuster parlamentarischer Regierungssysteme. Zur Orientierung dient daher zum einen der „klassische“ individualisierte, vom Ideal der Deliberation bestimmte Parlamentarismus der frühen Dritten Republik, in dem die Abgeordnetenrechte stark ausgeprägt, die politischen Beziehungen in hohem Maße personalisiert und Parteien nur in bescheidenem Umfang entwickelt waren. Zum anderen wird das Muster des modernen parteiengestützten Parlamentarismus herangezogen, der sich heute in

²¹ Bagehot, *English Constitution*, faßt beide Aspekte unter dem Begriff der „elective function“. Dazu heißt es ebd., S. 211, treffend: „The legislature chosen, in name, to make laws, in fact finds its principal business in making and in keeping an executive.“

²² Vgl. z. B. Siegfried Landshut, Formen und Funktionen der parlamentarischen Opposition, in: Gottfried Eisermann (Hrsg.), *Wirtschaft und Kultursystem. Festschrift für Alexander Rüstow zum siebzigsten Geburtstag*, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1955, S. 214–228, hier S. 222 f.; Schweitzer, *Effektive Wahrnehmung*, S. 162.

²³ Allgemein zu Formen und Aufgaben der Opposition und zum Stand der Forschung: Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, S. 207–249; Walter Euchner, *Einleitung: Opposition als Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung*, in: ders. (Hrsg.), *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*, Göttingen 1993, S. 7–20; Wilhelm Hofmann/Gisela Riescher, *Einführung in die Parlamentarismustheorie*, Darmstadt 1999, S. 126–139.

²⁴ So treffend Dolf Sternberger, *Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition. Eine Studie zum Problem der Gewaltenteilung*, in: ders., *Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition*, Meisenheim am Glan 1956, S. 133–149, hier S. 134.

Deutschland und – trotz des semipräsidentiellen Rahmens – im wesentlichen auch in Frankreich durchgesetzt hat²⁵.

Aus pragmatischen Gründen stellt die Skizze auf französischer Seite die Abgeordnetenkammer in den Mittelpunkt, ohne allerdings die Wechselbeziehungen zum Senat ganz zu vernachlässigen. Was die Weimarer Republik betrifft, so stehen die Jahre bis 1930 im Vordergrund; die darauf folgende Transformation zu einem Präsidialsystem kann nur angedeutet werden. Grundsätzlich sei betont, daß es selbstverständlich weder um eine Auflistung aller relevanten Problemkreise noch um fertige Antworten geht, sondern darum, Perspektiven des Vergleichs zu öffnen, bestehende Deutungsmuster zu überprüfen, neue Fragen aufzuwerfen und eventuell auch zum Widerspruch anzuregen.

1. Die Erfüllung der *regierungstragenden Funktion* zeigt im deutsch-französischen Vergleich erhebliche Differenzen. Die Teilfunktionen der Bildung, Unterstützung und Abberufung von Regierungen verbanden sich dabei in der Praxis beider Staaten auf charakteristische Weise, so daß ein isolierter Vergleich nur bedingt aussagekräftig ist und immer der Bezug zum Gesamtkomplex gesucht werden muß. Zu diesem Zweck soll hier idealtypisch von den „regierungstragenden“ Grundmustern des klassischen individualisierten und des modernen parteiengestützten Parlamentarismus ausgegangen werden:

– Beim ersten Typus, der sich in Frankreich bereits in der parlamentarischen Monarchie zur Zeit Ludwigs XVIII. ausgebildet und der sich dann in erneuerter Form während der ersten Jahrzehnte der Dritten Republik durchaus bewährt hatte, steht der häufigen Abberufung der Regierung eine schnelle und flexible Neubildung entgegen. Nach dem Sturz eines Kabinetts erfolgt oft nur eine geringfügige Modifizierung der Ministerliste, begleitet von einer entsprechenden Veränderung des Regierungslagers²⁶. Der Instabilität der Regierungen entspricht damit eine relative Stabilität des ministeriellen Personals und auch der politischen Grundtendenz²⁷. Die Stützung eines Kabinetts durch ein festes Regierungslager hingegen bleibt in der Regel schwach, die losen und fluktuierenden Regierungsbündnisse sind nur bedingt deckungsgleich mit Partei- und Fraktionsgrenzen, ad-hoc-Mehrheiten bilden die Regel. Unter diesen Umständen kommt der alte Dualismus von Parlament und Regierung noch relativ stark zur Geltung.

– Beim zweiten Typus wirkt die Ausbildung einer stabilen Regierungsmehr-

²⁵ Vgl. auch die Unterscheidung einer „klassisch-liberalen“ und einer „realistischen“ Position der Parlamentarismustheorie bei Eberhard Schütt-Wetschky, Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?, in: Jürgen Hartmann/Uwe Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992, S. 91–112. – Die Wendung „parteiengestützter Parlamentarismus“ soll in etwa dem englischen „Party Government“ entsprechen und auf die enge Verbindung von Parteiwesen und parlamentarischem Regierungssystem verweisen, wie sie sich in England ja schon viel früher entwickelt hat. „Modern“ wurde diese Form des Parlamentarismus durch die Ausbildung gut organisierter Parteien. Betont sei auch, daß der Begriff „klassischer Parlamentarismus“ hier frei von jeder Idealisierung verwendet wird.

²⁶ Bezeichnend ist der zeitgenössische Begriff der „replâtrage“ (deutsch in etwa: Flickwerk).

²⁷ Vgl. vor allem Soulier, L'instabilité, S. 480–484; ausführlich, allerdings mit einem fragwürdigen positivistisch-statistischen Ansatz: Jacques Ollé-Laprune, La stabilité des ministres sous la Troisième République, 1879–1940, Paris 1962.

heit²⁸ in Form einer festen Parteienkoalition dem möglichen Sturz der Regierung entgegen. Die hohe Fraktionsdisziplin läßt dabei nur noch wenig Spielraum für parlamentarische Deliberation, individuelles Verhalten der Abgeordneten oder kleinere Verschiebungen in der politischen Ausrichtung des Regierungslagers. Die regierungsstützende Teilfunktion ist hier stark entwickelt, die Regierungsbildung wird nur noch in großen, meist mit den Legislaturperioden identischen Intervallen ausgeübt, und die Abberufung einer Regierung bildet den Ausnahmefall.

In dem folgenden Überblick läßt sich unschwer erkennen, daß die späte Dritte Republik noch eine relativ große Ähnlichkeit zum ersten Grundmuster aufwies. Dabei stellt sich vor allem die Frage, inwieweit das regierungstragende Funktionsgefüge von einem allmählichen Veränderungs- bzw. Modernisierungsprozeß erfaßt worden ist. Für Deutschland, das mit dem klassischen parlamentarischen Regierungssystem keine Erfahrungen hatte sammeln können und das mit seinem weit entwickelten Parteiwesen bereits die wesentliche Voraussetzung für das moderne Parlamentarismusmodell erfüllte, ist vor allem darauf zu achten, inwieweit der Übergang aus der parlamentarischen Praxis der konstitutionellen Monarchie in die neuen Regierungsverhältnisse gelungen ist.

a) Die *Regierungsbildung* war in Frankreich wie in Deutschland formell eine Angelegenheit des Staatspräsidenten²⁹, und weder das deutsche noch das französische Parlament besaßen das Recht, den Regierungschef selbst zu wählen. Die Fraktionen der französischen Abgeordnetenkammer und bis 1930 auch jene der deutschen Nationalversammlung bzw. des Reichstags hatten sich jedoch aufgrund der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung weitgehende informelle Mitwirkungsrechte gesichert³⁰. Theoretisch war es zwar möglich, daß der Präsident eine Regierung gegen den Mehrheitswillen des Parlaments installierte, die Abgeordneten konnten einem derartigen Kabinett aber sofort das Vertrauen entziehen³¹.

In der Praxis beider Staaten übernahm der Präsident die Aufgabe eines Managers der Regierungsbildung, der weitgehend in Einklang mit dem sich abzeichnenden parlamentarischen Regierungslager handelte. Für Frankreich darf dabei allerdings der präsidentielle Einfluß in der Auswahl der Person des Regierungschefs nicht unterschätzt werden³². Die geringe Kohäsionskraft der Fraktionen³³, die Vielfalt politischer Nuancen und die Bedeutung persönlicher Entscheidungen erforderten geradezu eine koordinierende Instanz und eröffneten Spielräume bei

²⁸ Im Französischen wird hier vom „fait majoritaire“ gesprochen.

²⁹ Gemäß Art. 53 der Weimarer Reichsverfassung und Art. 3 des Gesetzes vom 25. 2. 1875. Auch die französische Krise von 1877 ließ die präsidentielle Ernennung unangetastet.

³⁰ Insofern kann von einer regierungsbildenden Funktion, nicht aber – wie in der Tradition Bagehots meist üblich – von einer Wahlfunktion des Parlaments gesprochen werden.

³¹ Art. 54 der Reichsverfassung, Art. 6 des Gesetzes vom 25. 2. 1875.

³² Vgl. auch Albertini, Regierung und Parlament, S. 22f. Neben der schwachen Konturierung des Parteiwesens ist hier auch zu berücksichtigen, daß es traditionell keineswegs üblich war, herausgehobene parlamentarische Persönlichkeiten mit der Funktion des *Président du conseil* zu betrauen.

³³ Die Bedeutung der Fraktionen in der Dritten Republik sollte allerdings auch nicht unterschätzt werden. Vgl. zu den Anfängen Rainer Hudemann, Fraktionsbildung im französischen Parlament. Zur Entwicklung des Parteiensystems in der frühen Dritten Republik (1871–1875), München 1979; zur Phase 1920–24 vgl. Roussellier, Parlement.

der Suche nach einem geeigneten Kandidaten. Informelle Gespräche mit den Fraktionen über die Akzeptanz bestimmter Persönlichkeiten blieben aber auch hier unerlässlich, und von einem wirklichen Einfluß des Präsidenten auf die politische Ausrichtung der neuen Regierung kann kaum die Rede sein. Einen nachdrücklichen Beweis, der die seit 1877 vollzogene Demontage der präsidentiellen Machtposition bestätigte, lieferten die Vorgänge im Mai 1924: Als die Fraktionen des siegreichen Cartel des Gauches eine Kooperation in der Regierungsbildung verweigerten, wurde dies zur entscheidenden Waffe gegen den in Ungnade gefallenen Staatspräsidenten Millerand, der schließlich zurücktreten mußte³⁴.

Auf deutscher Seite spielten die koalitionspolitischen Vorstellungen des Reichspräsidenten eine nicht unerhebliche Rolle für die Regierungsbildung³⁵. Dennoch hatte die Weimarer Republik die Verfassungsintention eines weitgehend präsidentiell bestimmten Verfahrens erstaunlich schnell hinter sich gelassen, was teilweise für heftige Irritationen sorgte und der zeitgenössischen Parlamentarismuskritik immer wieder Auftrieb gab. Bis 1930 kam es lediglich einmal, im November 1922, zu einem gewissen Verzicht der Parteien, die Regierungsbildung maßgeblich mitzubestimmen. Die Berufung des parteilosen Wilhelm Cuno zum Reichskanzler, die allerdings keineswegs gegen den Willen der führenden Parteien erfolgte, war ein Vorgeschmack auf eine präsidentielle Regierungsbildung, wie sie sich dann ab 1930 durchgesetzt hat.

Die Kabinettsbildung der späten Dritten Republik ging meist erheblich leichter vonstatten als in Deutschland³⁶. Eine Hauptsache hierfür lag zweifellos im breiteren Spektrum der potentiellen Regierungskräfte. Frankreich befand sich in der günstigen Lage, daß die parlamentarische Republik bereits seit Jahrzehnten fest etabliert war und daß die diversen Monarchismen längst vom weitgefaßten „republikanischen Konsens“ aufgesogen oder marginalisiert worden waren. Zur Bildung eines systemloyalen Regierungslagers stand somit im Prinzip fast die gesamte politische Breite der Abgeordnetenkammer zur Verfügung, darunter mit kleinen Einschränkungen auch die *Fédération Républicaine* als die große rechts-

³⁴ Zu Millerands Bemühen um eine Wiederbelebung des präsidentiellen Rechtes der Kammerauflösung und zum Rücktritt vgl. insbesondere Michel Soulié, *Le Cartel des Gauches et la crise présidentielle*, Paris 1974, S. 239–307; Marjorie Milbank Farrar, *Principled Pragmatist. The Political Career of Alexandre Millerand*, New York/Oxford 1991, S. 348–376; Stefan Martens, *Alexandre Millerand. Der Mann zwischen Clemenceau und Poincaré*, in: *Historische Mitteilungen* 5 (1992), S. 96–113, hier S. 108–113.

³⁵ Deutlich wird dies bereits in Eberts konsenspolitischem Streben nach einer Großen Koalition. Vgl. Günter Arns, *Friedrich Ebert als Reichspräsident*, in: *HZ, Beiheft 1: Beiträge zur Geschichte der Weimarer Republik*, hrsg. von Theodor Schieder, München 1971; Heinrich Potthoff, *Friedrich Ebert, die deutsche Sozialdemokratie und die Koalitionsfrage 1919–1925*, in: Rudolf König u.a. (Hrsg.), *Friedrich Ebert und seine Zeit. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, München 1990, S. 111–129. Hindenburg, der zunächst eher eine rein bürgerliche Regierung angestrebt hatte, zog nach den Reichstagswahlen von 1928 im Sinne einer breiten Einbindung der SPD eine Regierung der Persönlichkeiten bzw. der Großen Koalition einer ebenfalls diskutierten Weimarer Koalition vor. Vgl. Bernd Hoppe, *Von der parlamentarischen Demokratie zum Präsidialstaat. Verfassungsentwicklung am Beispiel der Kabinettsbildung in der Weimarer Republik*, Berlin 1998, S. 152–190; Haungs, *Reichspräsident*, S. 74–160.

³⁶ Ein gewisses Indiz hierfür ist der Zeitraum zwischen Abtritt der alten und Antritt der neuen Regierung. Sowohl im Durchschnitt (Deutschland 1919–1930 15 Tage; Frankreich 1919–1940 3 Tage) als auch in der Häufung längerer Intervalle lag die Weimarer Republik deutlich über der Dritten Republik. Die quälenden deutschen Diskussionen über eine Um- oder Neubildung in den Zeiten einer amtierenden Regierung sind damit noch gar nicht erfaßt.

bürgerliche Kraft. Diese Grundsituation blieb bis 1940 nahezu unverändert, was auch an den Barrieren des Mehrheitswahlrechts gegen das Erstarken systemfeindlicher Kräfte lag³⁷. Nicht zuletzt dank der Ausstrahlungskraft des republikanischen Mythos gelang es dann im Rahmen der Volksfront, zeitweise sogar die Kommunistische Partei in eine loyale Regierungsstützung zu integrieren.

Da es in Frankreich immer möglich war, über eine politisch schlankere Konstellation parlamentarische Mehrheiten zu erreichen, lagen auch die Anforderungen an die koalitionspolitische Kompromißbereitschaft deutlich niedriger. Hinzu kommt die stärkere personale Prägung der Regierungsbildung: Fragen der Programmatik spielten meist nur eine geringe Rolle, Parteien und Fraktionen hatten – mit Ausnahme der politischen Linken³⁸ – traditionell weitaus weniger mitzureden, und die Übernahme eines Ministerpostens war in stärkerem Maße als in Deutschland persönliches Ziel zahlreicher Parlamentarier. Unter diesen Umständen war die Kabinettsbildung meist ein flexibler Prozeß, der relativ schnell abgeschlossen wurde.

Allerdings darf nicht übersehen werden, daß sich in der Zwischenkriegszeit gewisse Veränderungen anbahnten. Die im Linkskartell von 1924 erkennbare Tendenz zu einer Koalitionsbildung zwischen geschlossen agierenden Parteien erreichte 1936 mit dem Machtwechsel zur Volksfront eine neue Qualität³⁹. Gleichzeitig ergaben sich durch den Regierungsantritt der Linksbündnisse weitaus größere Veränderungen in der politischen Ausrichtung des neuen Kabinetts als bisher üblich. Die ministerielle „stabilité dans l’instabilité“ konnte daher nicht mehr durchgehend in der Art und Weise gewahrt bleiben, wie dies früher der Fall gewesen war⁴⁰. Zudem erschwerten die Option eines sozialistisch-radikalen Bündnisses und die damit zeitweise verbundene politische Verfestigung auf der Linken die bisher so flexible Regierungsbildung vom Typ der „concentration“ zwischen Ra-

³⁷ Zum Wahlrecht der Zwischenkriegszeit, das 1919 und 1924 starke Momente des Mehrheitswahlrechts enthielt und dann wieder ganz auf dieses System wechselte, vgl. Alistair Cole/Peter Campbell, *French Electoral Systems and Elections since 1789*, Aldershot u.a. 1989, S. 63–70; Raymond Huard, *Le suffrage universel en France (1848–1946)*, [Paris] 1991, S. 231–238.

³⁸ Vor allem bei der Sozialistischen Partei (SFIO) war die Bereitschaft zur Regierungskooperation – wie dann später auch bei den Kommunisten – eine Parteiangelegenheit. Im Gegensatz zur sonstigen französischen Praxis tat sich die SFIO nach dem Ausscheiden aus der Union Sacrée 1917 lange Zeit aus strategischen und ideologischen Gründen sehr schwer mit der direkten Beteiligung an einer „bürgerlichen“ Regierung, weitaus schwerer auch als die deutsche SPD. Statt dessen beschränkte sich die SFIO in der Kartellzeit 1924/25 auf – durchaus verlässliche – Zusagen für eine parlamentarische Unterstützung der vor allem vom Parti Radical getragenen Mitte-links-Regierungen.

³⁹ Vgl. zu den Linksbündnissen vor allem Soulié, Cartel; Jean-Noël Jeanneney, *Leçon d’histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du Cartel 1924–1926*, Paris 1977; Georges Lefranc, *Histoire du Front Populaire (1934–1938)*, Paris 1965; Julian Jackson, *The Popular Front in France Defending Democracy, 1934–38*, Cambridge u.a. 1988; Serge Wolikow, *Le Front Populaire en France*, Brüssel 1996.

⁴⁰ In diesem Sinn auch Yves Guchet, *Histoire constitutionnelle française (1789–1958)*, Paris 21990, S. 247f. Irreführend ist die von Ollé-Laprune, *Stabilité*, S. 18–26, durchgeführte Gesamtberechnung, nach der ein Durchschnittskoeffizient der ministeriellen Stabilität in der Zwischenkriegszeit sogar leicht anstieg. Der dabei zugrunde gelegte grobe Maßstab verkennet aber die entscheidenden politischen Veränderungen. Ollé-Laprunes Befund resultiert, wie er selbst anführt, aus einer Vermehrung der Ministerposten, aber wohl auch aus einer Reduzierung des ministrablen Personals im Zuge einer Professionalisierung der Politik sowie aus einer stabileren ministeriellen Besetzung *innerhalb* der politischen Blöcke.

dicaux und liberal-konservativen Modérés. Der Parti Radical war dabei nicht allein zwischen der Orientierung nach links und der Anlehnung an die Mitte zerrissen, er schwankte auch zwischen Anläufen zu einer stärkeren parteipolitischen Disziplinierung und dem Verharren seiner Abgeordneten im Individualismus. Wie besonders die Jahre 1925–26 und 1932–34 zeigen, erwuchs daraus eine zusätzliche Instabilität der Regierungen, und aus dem Fluktuieren der Kabinette und der Mehrheiten wurden phasenweise zähe parlamentarische Krisen⁴¹. Gleichwohl blieb die personalisierte und weitgehend parteiunabhängige Regierungsbildung in der politischen Mitte bis zum Ende der Dritten Republik eine erfolgreiche Strategie, um nach dem Zerfall der Linksbündnisse der innenpolitischen Blockade zu entgehen⁴².

Die Möglichkeiten der Regierungsbildung waren in der Weimarer Republik schon deshalb begrenzt, weil die Position der systemtragenden Kräfte seit 1920 äußerst fragil war. Zwar darf nicht übersehen werden, daß der Weimarer Parlamentarismus in den ersten Jahren durchaus auch integrative Kraft entfaltet und sich so der Kreis der im weiteren Sinn systemloyalen Parteien und damit auch der potentiellen Partner in einer Regierungskoalition sukzessive auf DVP, USPD und zeitweise auch DNVP ausgedehnt hat. Das vom konsequenten Verhältniswahlrecht, aber auch von den Schwächen einer loyalen Opposition⁴³ begünstigte parlamentarische Erstarken der Kommunisten und Nationalsozialisten schränkte dann allerdings bereits ab 1924 die Spielräume der Regierungsbildung erneut empfindlich ein. Besonders schwerwiegend war der Umstand, daß die konservative DNVP über weite Strecken aus primär verfassungspolitischen Gründen nicht als Partner in einer bürgerlichen Koalition in Frage kam bzw. vor allem von der DDP nicht akzeptiert wurde⁴⁴. Gerade auch wegen der niemals ganz überbrückten Kluft zur DNVP rückte das sozial- und wirtschaftspolitisch prekäre Modell der Großen Koalition immer wieder in den Mittelpunkt der Diskussion und wurde zum Ziel schwieriger und meist erfolgloser Koalitionsverhandlungen.

In Deutschland fiel die Entscheidung zur Regierungsbeteiligung weitgehend durch Partei- und Fraktionsinstanzen; ausschlaggebend war vor allem die Bereitschaft zur Koalitionspolitik. Daß eine derartige Regierungsbildung weniger flexibel war als die immer noch stark personalisierte französische Praxis, liegt auf der Hand. Gerade die Schwierigkeiten bei der Vereinbarung breiter Koalitionen führten dann aber auch in Deutschland zu Varianten einer stärker personal bestimmten Regierungsbildung, was vor allem in den liberalen Parteien, die an einem indi-

⁴¹ So vor allem 1925–26. Vgl. hierzu z. B. die sachkundigen Berichte des deutschen Botschafters Leopold von Hoesch; Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Politische Abteilung II, Frankreich, Politik 7: Ministerien, Bd. 5. Am 23. 11. 1925, nach dem Sturz des Kabinetts Painlevé III, wird z. B. erwähnt, daß nun „immer häufiger in öffentlicher Diskussion von einer ‚crise du régime‘ gesprochen wird.“ Ebd., Bl. 6.

⁴² Vgl. auch die positive Bewertung der 1939 herrschenden „pluralité de majorités possibles“ in Antoine Prost, *L'éclatement du Front populaire. Analyse factorielle des scrutins de la Chambre des députés de juin 1936 à juin 1939*, in: René Rémond/Janine Bourdin (Hrsg.), *Edouard Daladier, chef de gouvernement: avril 1938 – septembre 1939*, Paris 1977, S. 25–44, hier S. 44.

⁴³ Vgl. unten S. 302f.

⁴⁴ Zur ambivalenten, zwischen „Staatsbejahung“ und Ablehnung der Verfassung steuernden Politik der DNVP vgl. Christian F. Trippe, *Konservative Verfassungspolitik 1918–1923. Die DNVP als Opposition in Reich und Ländern*, Düsseldorf 1995.

vidualisierten Parlamentarismusbild orientiert waren⁴⁵, teilweise sehr begrüßt wurde. In diese Kabinette der „Persönlichkeiten“ traten zwar durchaus auch parteipolitisch gebundene Politiker ein, deren Fraktionen begriffen sich jedoch nicht als fester Teil einer Koalition. Aufschlußreich ist etwa 1928 die Sprachregelung des Zentrums, das seinen Minister bei der Formierung der Regierung Müller ausdrücklich nur als „Beobachter“ in das Kabinett schickte⁴⁶. Im Gegensatz zur französischen Kabinettsbildung alten Typs handelte es sich hier aber eher um Notlösungen, denn die parteipolitische Definition des Regierungslagers wurde dadurch kaum verändert.

Die in der Weimar-Forschung vielfach geäußerte Kritik am Verhalten der Parteien bei der Regierungsbildung – eine Kritik, die in der Regel der SPD und in geringerem Maße auch der DVP gilt – erscheint in doppelter Hinsicht fragwürdig. Zum einen zeigt die Analyse gescheiterter Koalitionsverhandlungen⁴⁷, daß die inhaltlichen Differenzen meist aus einem extrem hohen Problemdruck resultierten und daß die Bereitschaft zur Regierungsverantwortung und zum Kompromiß keineswegs so schwach entwickelt war, wie dies häufig pauschal angemerkt wird. Insbesondere kann, mit Ausnahme der Regierungsbildung Cunos im November 1922, bis 1930 auch kaum von einer im Vertrauen auf die präsidientellen Befugnisse begründeten Verantwortungscheu der Parteien gesprochen werden. Zum anderen steht hier ein angesichts der schwierigen Mehrheitsverhältnisse naheliegendes und auch zeitgenössisch weit verbreitetes, parlamentarismustheoretisch allerdings durchaus problematisches Ideal einer möglichst breiten Kabinettsbildung im Hintergrund⁴⁸.

Es stellt sich daher die Frage, ob – gemessen an einer ausgewogenen Funktionserfüllung – in der Weimarer Republik nicht mehrfach eine zu breite Kabinettsbildung in Angriff genommen wurde, was dann nicht nur negative Auswirkungen auf die Alternativfunktion hatte⁴⁹, sondern auch zu Problemen bei der Stützung der Regierung führte. An einer der wichtigsten Entscheidungssituationen sei dies kurz erläutert: In den Reichstagswahlen vom Mai 1928 verfehlten die Parteien der Weimarer Koalition – also SPD, DDP und Zentrum – nur sehr knapp die Mehr-

⁴⁵ Vgl. insbesondere zum Einfluß des französischen Vorbildes: Klaus-Peter Sick, Ein fremdes Parlament als Argument. Die deutschen Liberalen im Kaiserreich und der Parlamentarismus der Dritten französischen Republik 1870–1914, in: Wolther von Kieseritzky/Klaus-Peter Sick (Hrsg.), Demokratie in Deutschland. Chancen und Gefährdungen im 19. und 20. Jahrhundert. Historische Essays, München 1999, S. 91–124. Zu den Grundlagen des liberalen Parlamentarismusbildes vgl. Stefan Grüner, Zwischen Einheitssehnsucht und pluralistischer Massendemokratie. Zum Parteien- und Demokratieverständnis im deutschen und französischen Liberalismus der Zwischenkriegszeit, im vorliegenden Band.

⁴⁶ Vgl. Karsten Ruppert, Im Dienst am Staat von Weimar. Das Zentrum als regierende Partei in der Weimarer Demokratie 1923–1930, Düsseldorf 1992, S. 361.

⁴⁷ Vgl. z. B. die bisher nicht beachtete Signalisierung von Kompromißbereitschaft seitens der SPD am 13. 11. 1922 bei den Verhandlungen zur Umwandlung der Weimarer in eine Große Koalition. Hierzu z. B. Vossische Zeitung vom 14. 11. 1922, Morgenausg., S. 1, „Aussicht auf die Große Koalition?“, Frankfurter Zeitung vom 14. 11. 1922, Abendblatt, S. 2, „Die innerpolitische Lage“.

⁴⁸ Vgl. auch unten S. 295 zur Bildung der Regierung Müller II. Kritische Beurteilungen breiter Koalitionen sind bisher in der Weimar-Forschung sehr selten. Eine instruktive landesgeschichtliche Ausnahme bildet Jutta Stehling, Weimarer Koalition und SPD in Baden. Ein Beitrag zur Geschichte der Partei- und Kulturpolitik in der Weimarer Republik, Frankfurt a. M. 1976, vor allem S. 35f.

⁴⁹ Vgl. unten S. 302f.

heit der Mandate. Innerhalb der wiedererstarteten SPD wurde neben der angestrebten Großen Koalition unter Einschluß der DVP auch eine Minderheitsregierung der SPD oder der Weimarer Koalition oder auch eine theoretisch dann mehrheitsfähige Erweiterung mit kleineren Parteien diskutiert⁵⁰. Auch über eine Neuauflage rein bürgerlicher Regierungskoalitionen wurde spekuliert⁵¹. Die extrem schwierigen Verhandlungen zur Bildung einer Großen Koalition waren fast schon gescheitert, als der erkrankte DVP-Vorsitzende Stresemann seine Partei mit dem berühmten „Schuß von der Bühlerhöhe“ doch noch in die Regierungsverantwortung zwang⁵². Trotz eines guten persönlichen Klimas innerhalb des Kabinetts schränkten die Spannungen zwischen SPD und DVP die politische Handlungsfähigkeit erheblich ein, während an der Basis der Flügelparteien die Mißstimmung wuchs und das parlamentarische System insgesamt erneut stark diskreditiert wurde. Bei den Wahlen 1930 erlitten SPD und DVP dann bekanntlich herbe Verluste, während die extreme Linke und vor allem die extreme Rechte zulegen konnten⁵³. Obgleich hier natürlich auch andere Ursachen wie die einsetzende Weltwirtschaftskrise und die politischen Ereignisse seit dem Scheitern der Großen Koalition berücksichtigt werden müssen, stellt sich doch die Frage, ob nicht 1928 ein engerer Regierungszuschnitt sinnvoll gewesen wäre⁵⁴. War vielleicht, so läßt sich diese Überlegung noch zuspitzen, die Bildung der Großen Koalition ein größerer Fehler als ihr vielkritisierter Bruch?

In diesem Zusammenhang sei auch darauf verwiesen, daß es bei dem in der Weimar-Geschichtsschreibung hochgeschätzten Modell der Großen Koalition keineswegs nur um rationale Mehrheitsbildung ging, sondern teilweise auch um ein Streben nach Konsenspolitik im Sinne der „Volksgemeinschaft“ sowie um eine möglichst breite bürgerliche Einbindung und damit auch Eindämmung der Sozialdemokratie⁵⁵. Ersteres scheint gerade auch bei Reichspräsident Ebert eine Rolle

⁵⁰ Vgl. z.B. Vorwärts vom 10. 6. 1928, Morgenausg., S. 1, „Hermann Müllers ...“. Im Gespräch waren die Deutsche Bauernpartei und die BVP.

⁵¹ Vgl. Pressemeldungen vom 22. und 23. 6. 1928; z.B. Der Jungdeutsche vom 22. 6. 1928, S. 1, „Greift Hindenburg ein?“, Frankfurter Zeitung vom 23. 6. 1928, Erstes Morgenblatt, S. 1, „Die Große Koalition gescheitert“.

⁵² Vgl. Gustav Stresemann, Vermächtnis. Der Nachlaß in drei Bänden, hrsg. von Henry Bernhard, Bd. 3, Berlin 1933, S. 297–316; Henry Ashby Turner, Stresemann – Republikaner aus Vernunft, Berlin/Frankfurt a. M. 1968, S. 227–232; Hoppe, Demokratie, S. 181–190; Eberhard Kolb, Führungskrise in der DVP. Gustav Stresemann im Kampf um die „Große Koalition“ 1928/29, in: Kieseritzky/Sick, Demokratie in Deutschland, S. 202–227. – Mehrere Parteien traten der Regierung nur unverbindlich bei. Zeitgenössisch war daher zunächst auch nicht von einer Großen Koalition, sondern von einem „Kabinett der Köpfe“ die Rede. Erst im April 1929 wurde eine formelle Koalition vereinbart.

⁵³ Die SPD fiel von 29,8 auf 24,5 Prozent, die DVP von 8,7 auf 4,5 Prozent. Die noch deutlicheren Verluste der DNVP (von 14,2 auf 7,0 Prozent) spiegeln die extreme Radikalisierung auf der politischen Rechten.

⁵⁴ Skeptisch zur Bildung der Großen Koalition 1928 ist auch Bernd Brauckmüller, Zum Verhältnis von Sozialdemokratie und Bürgertum in der großen Krise (1928–1933), Diss. Hannover 1980, S. 19–24.

⁵⁵ Besonders deutlich wurde dies im Sommer und Herbst 1922, als die Fusion von SPD und USPD die Bildung der bürgerlichen Arbeitsgemeinschaft und die Forderung nach Erweiterung der Weimarer zu einer Großen Koalition nach sich zog. Vgl. z.B. Äußerungen Stegerwalds: Um den „verderblichen Einfluß“ der Sozialdemokratie auf die „Staatsgeschäfte“ zurückzudrängen, sei eine „Koalition, so breit wie nur irgend möglich, nicht bloß anzustreben, sondern erforderlichenfalls auch zu erzwingen“. Nach Germania vom 18. 7. 1922, Abendausg., S. 1, „Vom Partei- und Koalitionswesen“.

gespielt zu haben, der in den Anfangsjahren der Republik eine der treibenden Kräfte für eine möglichst breite Koalitionsbildung war⁵⁶. Schwer zu trennen sind die Motive im Verhalten von DDP und Zentrum, die seit 1922 kaum noch ohne die DVP mit der SPD koalieren wollten und die damit ein Hindernis für die Wiederbelebung der Weimarer Koalition errichteten. Daß die bürgerlich-sozialdemokratische Kooperation fortan nur noch als schwerfällige und konfliktbelastete Große Koalition möglich war, lag eben nicht nur an den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen, sondern auch an einer blockartigen Verfestigung der bürgerlichen „Mittelparteien“. Die alte, aus der Kaiserzeit stammende Kluft zwischen SPD und bürgerlichen Parteien, die nun nach einer durch den Weltkrieg beförderten zeitweiligen Annäherung langsam wieder aufriß, trug daher mit zur koalitionspolitischen Starrheit der Weimarer Republik bei.

b) Bei der *Unterstützung der Regierung* durch ein parlamentarisches Regierungslager traten sowohl in der späten Dritten Republik als auch in der Weimarer Republik erhebliche Funktionsstörungen auf. Ursachen und Stellenwert, den diese Probleme für den gesamten Bereich der regierungstragenden Funktion besaßen, waren allerdings durchaus unterschiedlich.

Wie bereits erwähnt, war in der Dritten Republik der Zusammenhalt von Regierung und Regierungsmehrheit traditionell nur schwach entwickelt⁵⁷. Als wesentliche Ursachen für dieses durch die Flexibilität der Regierungsbildung lange Zeit weitgehend kompensierte Grundproblem lassen sich die geringe Kohärenz innerhalb eines Regierungslagers sowie die institutionelle Schwäche des Kabinettschefs (Président du conseil) erkennen⁵⁸. Häufig mußten Regierungen oder einzelne Minister unter diesen Umständen die Vertrauensfrage einsetzen, um für bestimmte Vorhaben die nötige Mehrheit zustande zu bekommen, was dann schnell und manchmal auch überraschend zum Sturz des Kabinetts führen konnte⁵⁹. Hinzu kam, daß die Regierung infolge des Zweikammersystems nicht nur in der Abgeordnetenversammlung, sondern auch im Senat – dessen fraktionelle Strukturierung sich keineswegs mit jener der Kammer deckte und der politisch oft stärker zur Mitte tendierte – auf eine Mehrheit angewiesen war. Die Instabilität der Linksbündnisse von 1924 und 1936 war nicht zuletzt auch durch diese starke Stellung des Senats bedingt⁶⁰.

⁵⁶ Zu Ebert vgl. oben Anm. 35. Generell zum Phänomen einer vom Staatsoberhaupt ausgehenden (über)breiten Koalitionsbildung vgl. Beyme, Parteien, S. 394.

⁵⁷ Daß hier ein Grundproblem des französischen Parlamentarismus lag, ist zeitgenössisch und auch in der Literatur nur selten erkannt worden. Eine Ausnahme bildet Soulier, L'instabilité, vor allem S. 578.

⁵⁸ In der Verfassung war der Président du conseil nicht vorgesehen. In der Verfassungspraxis blieb die Position traditionell meist schwach, nur selten wurden parlamentarische Führungsfiguren auch zum Ministerpräsidenten berufen.

⁵⁹ Ein markantes Beispiel bietet Ende März 1924 der Sturz des Kabinetts Poincaré, das die Durchsetzung des ersten Ermächtigungsgesetzes der Dritten Republik überstanden hatte und dann in der eher peripheren rentenpolitischen Frage in die Minderheit geriet. Vgl. den Kommentar von La République Démocratique vom 30. 3. 1924, S. 1, „Tout est bien qui finit bien“; „(...) le Cabinet Poincaré glissât sur une pelure d'orange, après avoir triomphé des assauts répétés du Bloc des gauches“.

⁶⁰ Verwiesen sei hier nur auf den Sturz der Regierungen Herriot I sowie Blum I und II.

Erneut ist festzustellen, daß vor allem die Anläufe zu einer Kooperation der Linksparteien eine gewisse Veränderung der bisherigen Funktionsweisen bewirkten. So bemühten sich die Bündnisse von 1924 und 1936 durch interfraktionelle Koordination um eine Disziplinierung des Regierungslagers und damit auch um eine Stabilisierung der regierungsstützenden Teilfunktion des Parlaments; erste informelle Ansätze hierfür hatte es ja bereits in der Phase des „Bloc“ 1902–1905 gegeben⁶¹. In der Zwischenkriegszeit führte die größere Geschlossenheit der Linksparteien dann aber auch dazu, daß sich Spannungen innerhalb eines Regierungslagers verstärkt als parteipolitische Konflikte darstellten. In den Zeiten des Cartel und in jenen der Volksfront kam dies unter dem Eindruck schwerwiegender inhaltlicher Differenzen und massiver Widerstände der französischen Wirtschaft phasenweise deutlich zum Vorschein. Innerhalb des Mitte-links-Spektrums gab es freilich erhebliche Unterschiede in der parteipolitischen Kohärenz. Während Sozialistische und Kommunistische Partei jeweils weitgehend als Einheit innerhalb eines Regierungslagers agierten, wurde der Parti Radical nur ansatzweise vom neuen Geist der Disziplin erfaßt⁶². Vor allem die sukzessive Abwanderung von Teilen der radikalen Fraktion aus den regierenden Linksbündnissen und der daraus resultierende „reflux“ der Mehrheitsverhältnisse innerhalb einer Legislaturperiode⁶³ zeigen, daß die Neigung zum individualisierten Parlamentarismus gerade unter den Radicaux noch stark ausgeprägt war.

Neben diesen stockenden koalitionspolitischen Wandlungen gab es auch im institutionellen Bereich verschiedene Entwicklungen, die auf eine stärkere Konturierung der Regierungslager zuliefen. Das Bemühen um eine gewisse „Rationalisierung“ der parlamentarischen Debatten durch eine Geschäftsordnungsreform⁶⁴ ist hier ebenso anzuführen wie die allmähliche, wenngleich keineswegs stetige Aufwertung des Président du conseil, der sich entgegen der bisherigen französischen Praxis nun zeitweise zur Führungsfigur der parlamentarischen Mehrheit entwickelte⁶⁵. Diese Tendenz war keineswegs nur auf die mit mehr Willen zur Disziplin agierenden linken Regierungsbündnisse beschränkt. Sie zeigte sich vielmehr bereits in der Endphase des Bloc National unter dem Regierungschef Poincaré⁶⁶, und sie prägte auch Poincarés Politik der Union Nationale 1926–1929. Allerdings blieb hier eine gewisse Ambivalenz, denn der Anspruch einer überparteilichen Stellung des Kabinettschefs wirkte der Polarisierung in ein parlamentarisches Zwei-Blöcke-System gleichzeitig entgegen und war eher geeignet, den

⁶¹ Zur Koordinationsinstanz der Délégation des Gauches, die dann in den Regierungszeiten der Linksbündnisse wieder aufgelebt ist, vgl. Soulier, *L'instabilité*, S. 227–231. Vergleichbar auf deutscher Seite sind die mehr oder minder regelmäßigen „Parteiführerbesprechungen“ der Regierungsparteien. Zur anfänglichen Disziplin der Volksfrontmehrheit in der Kammer vgl. Prost, *L'éclatement du Front populaire*, S. 27f.

⁶² Ein Beispiel geschlossenen Agierens bietet – neben den Anfangsphasen der Linksbündnisse – der gemäß einem Parteitagebeschluß vollzogene Rückzug der radikalen Minister aus der Regierung der Union Nationale im Jahre 1928. Vgl. Berstein, *Histoire*, Bd. 2, S. 73–78.

⁶³ Vgl. Xavier Delcros, *Les majorités de reflux à la Chambre des députés de 1918 à 1958*, Paris 1970.

⁶⁴ Bei der 1926 durchgeführten und 1932 teilweise wieder rückgängig gemachten Reform ging es letztlich um eine Beschneidung individueller Abgeordnetenrechte in der parlamentarischen Diskussion und auch um eine Stärkung der politischen Gruppen. Vgl. Roussellier, *Gouvernement et parlement*.

⁶⁵ Vgl. ebd.

⁶⁶ Zur Regierung Poincaré II vgl. Roussellier, *Parlement*, S. 180–273.

Mythos einer providentiellen Retterfigur zu befördern⁶⁷. Getragen von einem reflektierten Reformstreben, suchten dann vor allem André Tardieu und Léon Blum eine politische Stärkung des *Président du conseil* als Führer der Regierungsmehrheit zu erreichen⁶⁸. Parallel dazu erfolgte der allmähliche institutionelle Ausbau des dem „Ministerpräsidenten“ unterstehenden „*secrétariat*“, das 1935 im Matignon-Palast auch eine räumliche Konkretisierung erfuhr⁶⁹. Da aber die organisatorische Verfestigung des Parteiwesens in der politischen Mitte und auf der Rechten nicht vorankam, konnten derartige Ansätze nur beschränkte Wirkungen zeigen.

Der Weimarer Parlamentarismus war infolge seines relativ disziplinierten Partei- und Fraktionswesens eigentlich für eine stabile Erfüllung der regierungsstützenden Teilfunktion prädestiniert. Hieraus ergab sich die spezifisch moderne Herausforderung des jungen parlamentarischen Systems, das kaum eine Chance hatte, an die fluktuierenden französischen Verhältnisse anzuknüpfen. Die Probleme der Kooperation von Regierung und ihrer parlamentarischen Basis entwickelten sich daher zu einer permanenten Krisenerscheinung, deren vielfältige Ursachen hier nur angedeutet werden können. Allgemein ist immer zu bedenken, daß die Hindernisse für eine kontinuierliche Arbeit des Regierungslagers – die komplexe Verschränkung inhaltlicher und verfassungspolitischer Divergenzen sowie die Häufung schwerwiegender sozioökonomischer und außenpolitischer Probleme – äußerst hoch lagen. Auch wenn die in der Weimar-Historiographie verbreiteten Klagen über die mangelhafte Kompromißbereitschaft der Parteien in ihrer Pauschalität durchaus fragwürdig erscheinen, ganz von der Hand zu weisen sind sie im Hinblick auf die kontinuierliche Stützung einer Regierung sicher nicht. Dabei haben wohl insbesondere die Prägestkraft des alten Dualismus von Parlament und Regierung und eine damit zusammenhängende oppositionelle Neigung auch gegenüber der eigenen Regierung⁷⁰ immer wieder zu einer Destabilisierung beigetragen. Eine den Zusammenhalt des Regierungslagers latent schwächende Wirkung ging unter den Bedingungen der reinen Verhältniswahl auch vom Druck eines zunehmend polarisierten Vielparteiensystems aus. Ebenso problematisch aber war phasenweise die politische Breite von Regierungskoalitionen. Wie bereits am Beispiel der Großen Koalition von 1928 angedeutet, läßt sich daraus die These ableiten, daß eine Überspannung der Regierungsbildung Probleme bei der späteren parlamentarischen Stützung des Kabinetts nach sich gezogen hat.

In der Praxis der Weimarer Regierungsbündnisse konnte die hoch entwickelte Fraktionsdisziplin nur zeitweise eine stabilisierende Wirkung gewinnen, hatte im

⁶⁷ Vgl. auch Soulier, *L'instabilité*, S. 485.

⁶⁸ Zu Tardieu vgl. François Monnet, *Réfaire la République*. André Tardieu, une dérive réactionnaire (1876–1945), Paris 1993, vor allem S. 106 f.; ebd. auch Parallele zu Blum. Allgemein zu Blums Verhältnis zur Regierungsmehrheit vgl. auch Georges Dupeux, Léon Blum et la majorité parlementaire, in: Léon Blum, *chef de gouvernement 1936–1937. Actes du colloque*, Paris 1967, S. 109–124. Blum hatte bereits 1918 in seinen „*Lettres sur la réforme gouvernementale*“ diesen Weg gewiesen; vgl. Léon Blum, *La réforme gouvernementale*, in: *L'œuvre de Léon Blum*, Bd. 3,1: 1914–1928, Paris 1972, S. 509–574 (nach der Ausgabe von 1936).

⁶⁹ Vgl. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel*, Paris 141995, S. 476.

⁷⁰ Ludwig Haas, der Fraktionsvorsitzende der DDP, sprach am 1. 3. 1929 mit Blick auf die Regierungsparteien treffend von einer „starke(n) Neigung zu einer populären Oppositionsstellung“, Verhandlungen des Reichstags, Bd. 424, S. 1382.

verschärften Konfliktfall dann aber einen klaren Bruch zur Folge, entweder durch den geschlossenen Regierungsaustritt einzelner Parteien oder durch den Rücktritt des gesamten Kabinetts. Neben den Konflikten zwischen einzelnen Parteien kam es gerade in breiten Koalitionen nicht selten auch zu Differenzen zwischen Regierungsmitgliedern und ihrer eigenen Fraktion bzw. Partei. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an den Beschluß zum Bau des Panzerkreuzers A, der 1928 dazu führte, daß die SPD-Minister ihre Fraktion zunächst mit der Billigung im Kabinett überraschten und dann unter dem Druck der Partei als SPD-Reichstagsabgeordnete gegen die eigene Regierungsvorlage stimmten⁷¹.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen in Deutschland jene Zeiträume vor 1930, in denen Minderheitsregierungen amtierten. Da hier innerhalb eines engeren Regierungslagers ein geringeres Spannungsverhältnis herrschte, lag die koalitionspolitische Sprengkraft insgesamt niedriger. Allerdings war es immer wieder von neuem notwendig, über die Koalitionsparteien hinaus parlamentarische Mehrheiten zustande zu bringen, was aber teilweise erstaunlich gut funktionierte⁷². Bereits in diesem Zusammenhang stellt sich daher die Frage, ob das als Notlösung verwendete Modell der Weimarer Minderheitsregierung historiographisch nicht zu Unrecht mit Geringschätzung behandelt wird⁷³.

c) Die *Abberufung einer Regierung* gehörte in der Dritten Republik gleichsam zum parlamentarischen Alltag. Nach dem Ersten Weltkrieg nahm die Häufigkeit im Vergleich zu den ersten 50 Jahren der Dritten Republik sogar noch etwas zu. Von 1919 bis 1940 amtierten 45 Regierungen⁷⁴, die Mehrzahl von ihnen wurde gestürzt durch Niederlagen bei der Vertrauensfrage in der Abgeordnetenversammlung oder auch im Senat, dessen politische Bedeutung in der Zwischenkriegszeit so groß war wie noch nie⁷⁵. Besonders hoch lag die Frequenz der wechselnden Kabinette in den Jahren 1925–26 (7) und 1931–34 (12). Häufig war der Regierungssturz das mehr oder minder überraschende Resultat einer politischen Kräfteverschiebung oder einer Divergenz zwischen der Regierung und ihrer parlamentarischen Basis. Hier von übermäßiger parlamentarischer Macht zu sprechen, erscheint irreführend. Eher handelte es sich um den Ausdruck einer permanenten Funktionschwäche bei der Kooperation innerhalb des Regierungslagers, wobei nun in der Zwischenkriegszeit mehrfach auch parteipolitische Entscheidungen oder auch

⁷¹ Vgl. Wolfgang Wacker, *Der Bau des Panzerschiffes „A“ und der Reichstag*, Tübingen 1959; Heinrich A. Winkler, *Der Schein der Normalität. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1924 bis 1930*, Berlin/Bonn 1985, S. 551.

⁷² Auf die Leistungen von Minderheitsregierungen weisen hin: Arns, *Regierungsbildung*, S. 137, und Ruppert, *Dienst*, S. 413; skeptisch bleibt Stürmer, *Koalition und Opposition*, vor allem S. 280. Im Regieren mit wechselnden Mehrheiten scheinen die Erfahrungen aus dem Kaiserreich ausnahmsweise eine positive Wirkung auf den Weimarer Parlamentarismus gewonnen zu haben.

⁷³ Zweifel am schlechten Ruf bereits bei Beyme, *Parteien*, S. 395.

⁷⁴ Von 1871 bis 1919 waren es 62 Kabinette.

⁷⁵ Nachdem es vor dem Ersten Weltkrieg nur einen Regierungssturz durch den Senat gegeben hatte (1913 Kabinett Briand), wurden in der Zwischenkriegszeit mehrfach Regierungen durch Voten des Senats zum Rücktritt gezwungen: Herriot I 1925, Tardieu II 1930, Laval II 1932, Blum I und II 1937 und 1938. Vgl. auch das für die französische Geschichtsschreibung ungewöhnliche harsche Urteil über den Senat als „fossyeur de l'institution parlementaire“ in Henri Dubief, *Le déclin de la Troisième République 1929–1938*, Paris 1976, S. 158.

Einflüsse aus der politischen Öffentlichkeit eine Rolle spielten⁷⁶. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß das Abtreten eines Kabinetts in der Regel Folge einer parlamentarischen Aktion war.

Alle im konservativen Spektrum Frankreichs geführten Diskussionen über eine Wiederbelebung des präsidentiellen Rechts der Kammerauflösung, das als Disziplinierungsmittel gegenüber den traditionellen „jeux de massacre“⁷⁷ des Parlaments dienen sollte, blieben in der politischen Realität chancenlos. Ob derartige Vorstellungen, die insbesondere auch die Staatsreformdebatte der Jahre 1934/35 prägten⁷⁸, für eine tatsächliche Funktionsverbesserung des parlamentarischen Systems geeignet gewesen wären, erscheint zweifelhaft. Letztlich blieben sie einem dualistischen Bild von Parlament und Regierung verhaftet und blendeten die für den modernen Parlamentarismus notwendige Stabilisierung der Kooperation von Regierung und parlamentarischem Regierungslager aus. Statt dessen wies die diskutierte Stärkung des Staatspräsidenten bereits auf den Übergang in ein „semipräsidentielles“ Regime voraus, der dann 1958 mit der Verfassung der Fünften Republik vollzogen wurde⁷⁹.

Die Weimarer Republik war von einem nahezu ähnlich häufigen Wechsel der Regierungen gekennzeichnet – 19 Kabinette in 13 Jahren –, die Ursachen des Rücktritts lagen aber meist nicht in einem unmittelbaren parlamentarischen Vertrauensentzug. Das Instrumentarium, um den Rücktritt einer Regierung zu erzwingen, war in Deutschland, wo die Möglichkeit eines vom Parlament ausgehenden Mißtrauensvotums bestand, zwar breiter als in Frankreich, es wurde aber weit weniger genutzt. Bis 1930 gab es lediglich zwei erfolgreiche Mißtrauensvoten, im Mai und Dezember 1926 gegen die Minderheitskabinette Luther und Marx, und nur eine Zurückweisung der Vertrauensfrage, den Sturz Stresemanns im November 1923. Vielmehr traten die Regierungen fast immer in Eigeninitiative zurück, meist als Konsequenz auf einen offenkundigen Bruch des Regierungslagers. Angesichts der stärkeren fraktionellen Disziplinierung wäre es in derartigen Fällen auch weniger aussichtsreich gewesen, die „offene Feldschlacht“⁸⁰ im Reichstag zu wagen. Ab 1930 herrschte dann unter den Bedingungen des Präsidialregimes und unter dem Eindruck der erstarkten politischen Extreme eine Art erzwungener Funktionsverzicht der verbleibenden systemtreuen Kräfte, die einen Sturz der Regierung kaum noch wagten. Die entscheidende parlamentarische Kompetenz war damit de facto außer Kraft gesetzt, statt dessen wurde nun der präsidentielle Vertrauensentzug zur entscheidenden Ursache für den Rücktritt von Regierungen.

⁷⁶ Vgl. etwa den erwähnten Rückzug der Radicaux aus der Regierung nach dem Parteitag von Angers; weitere Beispiele bei Marcel Prélot/Jean Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 111990, S. 518f. Die ebd. zu findende negative Bewertung („L'éviction du Parlement comme organe gouvernemental“) verkennt, daß es sich hierbei weniger um einen Verfall des parlamentarischen Systems an sich, als vielmehr um Symptome des Wandels handelte.

⁷⁷ Beleg für den traditionellen Begriff siehe Anm. 127.

⁷⁸ Vgl. die in Anm. 16 genannte Literatur.

⁷⁹ Allerdings blieben die Reformpläne der dreißiger Jahre deutlich hinter der Verfassung von 1958 zurück. Als isolierte Maßnahmen, ohne den Kontext der späteren historischen Erfahrungen und ohne eine dominante Figur wie de Gaulle, wäre ihre Wirkung wohl sehr fraglich gewesen.

⁸⁰ Zeitgenössisch war dies eine verbreitete Wendung.

2. Den beiden oben skizzierten Grundtypen der regierungstragenden Funktionserfüllung⁸¹ lassen sich in idealtypischer Vereinfachung komplementäre Ausprägungen der *Alternativfunktion* zuordnen⁸². Im Falle des individualisierten Parlamentarismus alten Typs formt sich die Opposition nur von Fall zu Fall und bietet so inhaltlich gewissermaßen „ad-hoc-Alternativen“; politisch oft nur in Nuancen meßbare Alternativen der Regierungszusammensetzung ergeben sich gleichsam aus dem Stand durch die häufige Um- und Neubildung der Kabinette. Der moderne parteiengestützte Parlamentarismus tendiert hingegen zu einer systematischen und disziplinierten Opposition, die inhaltliche Alternativkonzepte entwickelt und langfristig den Regierungswechsel anstrebt⁸³.

Erneut ist festzustellen, daß eine klare Zuordnung des französischen und des deutschen Parlamentarismus der Zwischenkriegszeit zu einem der beiden Typen kaum möglich ist. Im Prinzip zeigt sich aber ein ähnliches Bild wie im Falle der regierungstragenden Funktion. Der Parlamentarismus der späten Dritten Republik befand sich im langsamen Übergang vom Modell der vielen kleinen ad-hoc-Alternativen hin zu einer systematischeren Erfüllung der Alternativfunktion durch große Oppositionsblöcke. Grundlage hierfür aber war, daß dank des ausgedehnten republikanischen Spektrums und der auch im Wahlrecht begründeten parlamentarischen Schwäche der politischen Extreme stets eine starke loyale Opposition existierte. Selbst in der Periode der breiten Bloc-National-Kabinette stand mit den Sozialisten immer eine große systemloyale Kraft in der Opposition. Gerade in der schwierigen Phase nach der kommunistischen Abspaltung von 1920 konnte sich die SFIO parlamentarisch als alternative Kraft in Szene setzen und so den Grundstein für das weitere Erstarken in der Zwischenkriegszeit legen.

Durch die wesentlich von Radikalen und Sozialisten getragenen Regierungswechsel von 1924, 1932⁸⁴ und 1936 setzte ein in dieser breiten Form für den französischen Parlamentarismus neuartiges Alternieren der Regierungs- und Oppositionskräfte ein, das dem unzufriedenen Wähler gerade in Zeiten ökonomischer Krisen klare politische Alternativen bot. Als sich dann die Linksbündnisse nicht halten konnten und jeweils ein Rückfall in Formen traditioneller fluktuierender Regierungslager im Bereich der politischen Mitte erfolgte, konnten die Sozialisten wieder eine mehr oder minder klare oppositionelle Rolle einnehmen⁸⁵. Für die SFIO hatte dies den Vorzug, daß ein Verschleiß durch das Mittragen bürgerlich

⁸¹ Vgl. oben S. 289f.

⁸² Vgl. auch Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, S. 241. In der Forschung zur Zwischenkriegszeit haben Fragen der Alternativfunktion bislang wenig Beachtung gefunden; eine Ausnahme bildet vor allem Haungs, *Reichspräsident*.

⁸³ Vgl. Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, S. 242. Die ebd. zu findende Aussage, das parlamentarische System „verlange“ - im Gegensatz zum Präsidialsystem - nach systematischer Opposition, ist für die Gegenwart sicher zutreffend, verkennt aber die Qualitäten einer traditionellen ad-hoc-Opposition in einem fluktuierenden Mehrparteiensystem wie der Dritten Republik.

⁸⁴ Für 1932 ist dies angesichts einer - besonders im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik - eher zur Mitte hin orientierten Kabinettsliste etwas zu relativieren. Vgl. Berstein, *Histoire*, Bd. 2, S. 218f.

⁸⁵ Dies gilt vor allem ab 1926 und ab 1934. Anders gestaltete sich die Situation in der Verfallsphase der Volksfront, da hier angesichts der nationalen Bedrohung bereits eine breitere Konsenspolitik einsetzte.

dominierter Kabinette vermieden und die alternative Glaubwürdigkeit erhalten werden konnte.

Generell fällt in Frankreich – gewissermaßen als Pendant zur meist schwachen Kohärenz der Regierungslager – ein gewisser Mangel an programmatischer und auch organisatorischer Klarheit der jeweiligen loyalen Oppositionskräfte auf. In Zeiten der ad-hoc-Opposition noch der Normalfall, wurde dies für die beiden großen Linksbündnisse der späten Dritten Republik nach dem Regierungsantritt zum Problem. So setzten die Parteien des Cartel des Gauches vor den Wahlen von 1924 weitgehend auf die Beschwörung althergebrachter Formeln der „défense républicaine“⁸⁶ und verdeckten dadurch die inhaltlichen Differenzen zwischen Sozialisten und Teilen der Radicaux. Die fortbestehenden Unklarheiten, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, bildeten jedoch eine schwere Hypothek für die spätere Regierungsarbeit. Die schwache Ausfüllung der Alternativfunktion im Vorfeld der Wahlen leitete so über zu Problemen bei der Unterstützung der Regierung durch die neue Regierungsmehrheit. In der Formierungsphase der Volksfront vor 1936, die unter dem vagen Signum des „Antifaschismus“ stand, ist dann immerhin ein Bemühen um eine gemeinsame Programmatik festzustellen⁸⁷.

Der Weimarer Parlamentarismus wäre angesichts des ausgebildeten Parteiwesens ein geeignetes Feld für den modernen Typus einer systematischen Opposition gewesen. Infolge der zunehmenden Schwäche der systemloyalen Kräfte und deren weitgehender Absorbierung durch die Regierungsverantwortung gab es allerdings nur wenige Zeiträume, in denen sich eine eindeutig loyale Partei in klarer Oppositionsstellung befand⁸⁸. Wichtigste Ausnahme waren die Jahre 1925 und 1927–28, als SPD und DDP jeweils gegen eine bürgerliche Rechtskoalition standen. In Phasen einer bürgerlichen Minderheitskoalition der Mitte geriet die SPD dagegen mehrfach in eine Rolle zwischen Tolerierung der Regierung und Entfaltung einer parlamentarischen Opposition, was eine angemessene inhaltliche Erfüllung der Alternativfunktion erschwerte⁸⁹.

Insgesamt wurde öffentlichkeitswirksame Opposition zur Regierungspolitik weitgehend eine Angelegenheit der nur unzureichend in das parlamentarische System eingebundenen DNVP und vor allem der KPD und NSDAP. Je breiter die Regierungskräfte, desto leichter hatten es die radikalen Parteien, sich in Szene zu setzen. Es scheint daher kein Zufall, daß die beiden großen Schübe in der Stärkung der Extreme bei den Reichstagswahlen im Mai 1924 und im September 1930 je-

⁸⁶ Vgl. z. B. die Wahlaufufe in: Rapport fait au nom de la commission chargée de réunir et de publier les programmes et engagements électoraux des candidats aux élections législatives du 11 mai 1924, par M. Louis Marin, in: Chambre des Députés, 13^e Législature, Impressions. Projets de loi, propositions, rapports, etc., Bd. XIX, Paris 1928. Zur Programmatik der Kartellparteien vgl. Soulié, Cartel, S. 215–218.

⁸⁷ Vgl. Wolikow, Front Populaire, S. 111–118.

⁸⁸ Zur Problematik vgl. Otto Kirchheimer, Germany: The Vanishing Opposition, in: Robert A. Dahl (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies, New Haven/London 1966, S. 237–259, hier S. 238–240; Waldemar Besson, Regierung und Opposition in der deutschen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift 3 (1962), S. 225–241; zur Phase 1924–28 auch Stürmer, Koalition und Opposition.

⁸⁹ Vgl. ebd. Dennoch kann das relativ gute Wahlergebnis der SPD 1928 sicherlich auch durch die verbesserte Profilierung seit 1924 erklärt werden.

weils auf Phasen einer – teils formellen, teils informellen – Großen Koalition erfolgten⁹⁰. Während so in der politischen Öffentlichkeit die Fundamentalopposition dominierte und den in Deutschland mangels parlamentarischer Erfahrung ohnehin nicht sehr geschätzten Begriff der Opposition weiter diskreditierte⁹¹, wurden die Regierungslager immer wieder mit schwerwiegenden inhaltlichen Divergenzen belastet, die besser in offener Konkurrenz zwischen Regierung und loyaler Opposition ausgetragen worden wären.

In diesem Zusammenhang drängt sich die von der Weimar-Forschung bislang weitgehend ausgeblendete Frage auf, ob es in Deutschland nicht vielleicht doch Spielräume für eine stärkere Formierung loyaler Opposition gegeben hätte. Zur Beantwortung sollte man sich zumindest versuchsweise von dem in der Forschung insgesamt noch gültigen Bewertungsmuster lösen, das vom Ideal einer möglichst breiten Koalition der verfassungstreuen Parteien ausgeht. Zum einen zeigt sich bei genauerer Betrachtung, daß in einzelnen innenpolitischen Schlüssel-situationen – so vor allem im Herbst 1922 und im Sommer 1928⁹² – durchaus Möglichkeiten für die Bildung einer enger gefaßten Mehrheitsregierung gegeben waren. Zum anderen legen allgemeine politikwissenschaftliche Erkenntnisse über die Problematik zu breiter Koalitionen⁹³ und über den Vorzug von Minderheits-regierungen, Wählerwanderungen zu politischen Extremen abbremsen zu können⁹⁴, aber auch empirische Beobachtungen zu einigen Weimarer Minderheitska-binetten⁹⁵ einen derartigen Perspektivenwechsel nahe. Koalitionspolitische Wei-chenstellungen der Weimarer Republik – wie vor allem im Februar 1919 die Bil-dung der damals noch sehr breiten Weimarer Koalition, im Herbst 1922 die Instal-lierung der scheinbar überparteilichen Regierung Cuno, im August 1923 die erste Bildung einer Großen Koalition unter Stresemann und im Juni 1928 die zweite Realisierung einer Großen Koalition unter Müller – wären dann nicht nur unter dem Aspekt der regierungstragenden Funktion, sondern gleichberechtigt auch unter jenem der Alternativfunktion zu prüfen.

3. Die Mechanismen der regulären Gesetzgebung in Frankreich und Deutschland können hier nur kurz angedeutet werden⁹⁶. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen,

⁹⁰ Der Genauigkeit halber sei angemerkt, daß 1930 zwischen Ende der Großen Koalition und Reichstagswahlen die ersten Monate der Regierung Brüning lagen.

⁹¹ Vgl. allgemein hierzu Dieter Grosser, Die Sehnsucht nach Harmonie: Historische und verfas-sungsstrukturelle Vorbelastungen der Opposition in Deutschland, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975, S. 206–229; Wolfgang Jäger, *Opposition*, in: Otto Brunner u. a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Histo-risches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 469–517, vor allem S. 485–515.

⁹² So bestand im Herbst 1922 keineswegs die Notwendigkeit einer Großen Koalition, da die Weima-er Koalition nach der Fusion von SPD und USPD über eine breite Mehrheit verfügt hätte. Zur Si-tuation im Sommer 1928 vgl. oben S. 294f.

⁹³ Vgl. z. B. Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, S. 228–233.

⁹⁴ Vgl. vor allem Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge u. a. 1990.

⁹⁵ Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 72.

⁹⁶ Zur Dritten Republik fehlt bislang eine hinreichende verfassungsgeschichtliche Skizze der Gesetz-gebungswege; vgl. daher zeitgenössische Staatsrechtslehren, z. B. Joseph Barthélemy/Paul Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1926, S. 558–576. Zur Weimarer Republik vgl. vor allem die Überblicksskizze von Reinhard Mußnug, *Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hrsg. von Kurt G. A. Jeserich u. a., Bd. 4:

daß im Verfassungsrecht beider Staaten die Bedeutung der parlamentarischen *Legislativfunktion* gleichsam auf einen nationalen Höhepunkt geführt worden ist. Besonders konsequent war dabei die Dritte Republik, die das Prinzip der im Parlament verkörperten *volonté générale* radikal umsetzte, während in der Weimarer Verfassung ein weitergehendes – freilich nie praktiziertes – Vetorecht des Präsidenten, ein in der Realisierung nicht über die Stufe des Volksbegehrens hinausgekommenes Potential der „Volksgesetzgebung“ sowie ein relativ schwach gestaltetes Einspruchsrecht des Reichsrats vorgesehen waren. Ein großer Unterschied der nationalen Gesetzgebungsverfahren lag darin, daß die Dritte Republik den komplizierten Regeln eines Zweikammersystems zu folgen hatte, während in der Weimarer Republik der Reichstag die entscheidende legislative Instanz bildete. Ebenso bedeutsam waren die Unterschiede in der Kohärenz der Regierungslager. Die Gesetzgebung in Frankreich bildete daher meist einen weniger klar kalkulierbaren Vorgang als in Deutschland. Differenzen sind schließlich auch hinsichtlich der obligatorischen Ausschußberatung von Gesetzentwürfen festzustellen. Während dies in der Dritten Republik die Regel war, sah der auf drei Plenarlesungen angelegte Weimarer Gesetzgebungsprozeß in den meisten Fällen nur eine fakultative Ausschußbehandlung vor⁹⁷. Insgesamt gewann das Kommissionswesen, das eine traditionelle Stütze des deliberativen Parlamentarismus darstellte, im Frankreich der Zwischenkriegszeit eine Bedeutung, die ihm im Weimarer Parlamentarismus bei weitem nicht zukam⁹⁸.

Die Frage nach legislativen Defiziten läßt sich zunächst auf eine Art gesetzgeberische Leistungsbilanz der beiden Parlamente beziehen. Was die Dritte Französische Republik betrifft, so sind andauernde Versäumnisse wohl unbestreitbar⁹⁹. Auffallend ist insbesondere der sozialpolitische Reformstau, der sich bis zum Regierungsantritt der Volksfront von 1936 ergeben hatte. Verantwortlich hierfür waren neben dem sicherlich auch zu konstatierenden Mangel an Reformwillen vor allem die häufigen, die Gesetzgebungsverfahren immer wieder unterbrechenden Regierungswechsel, aber auch die hemmenden Unsicherheiten der Gesetzgebung innerhalb eines wenig geschlossenen Regierungslagers¹⁰⁰ sowie das zähe legislative Wechselspiel von Kammer und Senat, der sich immer mehr zur Reformbremse

Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart 1985, S. 308–329, hier S. 316–321; problematisch, weil stark im Sinne der vom deutschen Konstitutionalismus geprägten Kritik am ausgedehnten parlamentarischen Gesetzgebungsrecht: Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart u.a. 1981, S. 403–450.

⁹⁷ Vgl. Jürgen Jekewitz, Ein ritualisierter historischer Irrtum. Zur Herkunft, Ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, in: Der Staat 15 (1976), S. 537–552.

⁹⁸ Zum Weimarer Ausschußwesen, das insgesamt schlecht untersucht ist, vgl. Bruno Dechamps, Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung, Meisenheim am Glan 1954, S. 60f.; Huber, Verfassungsgeschichte 6, S. 360; Mergel, Parlamentarische Kultur, S. 184–195. Zum Ausschußwesen der Dritten Republik, das die Defizite in der parteipolitischen Durchdringung des parlamentarischen Systems teilweise kompensierte, vgl. Joseph Barthélemy, Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions, Paris 1934; Robert Kent Gooch, The French Parliamentary Committee System, [Hamden/Conn.] 1969 (zuerst 1935).

⁹⁹ In diesem Sinne z.B. auch Guchet, Histoire, S. 247; Roussellier, Parlement, S. 279.

¹⁰⁰ Dies betraf nicht allein die Unsicherheiten im Abstimmungsverhalten. Überraschende Abänderungsanträge („amendements“) von Regierungsvorlagen, die den Gesetzgebungsprozeß verzögerten, gingen oft auch von Abgeordneten der Regierungsmehrheit aus.

entwickelte. Letztlich aber handelte es sich dabei um ein altes Problem des französischen Parlamentarismus, das wesentlich mit der nur losen fraktionellen Bindung und mit der schwachen Erfüllung der regierungsstützenden Teilfunktion zusammenhängt. Die gewachsenen Herausforderungen der Zwischenkriegszeit ließen dieses Problem nun jedoch deutlicher hervortreten. Andererseits darf nicht verkannt werden, daß es hin und wieder gerade die politische Flexibilität zahlreicher Parlamentarier war, die zur Bewältigung anstehender legislativer Aufgaben beitrug¹⁰¹.

Trotz aller Regierungskrisen fällt die Bilanz der regulären Gesetzgebung für den Reichstag bis 1930 keineswegs schlecht aus¹⁰². Selbst in den Amtszeiten einiger Minderheitsregierungen konnte dank der partiellen Unterstützung eigentlich oppositioneller Parteien eine umfangreiche legislative Arbeit erledigt werden. Die moderne parteiengestützte Ausprägung der parlamentarischen Demokratie erbrachte damit durchaus Beweise ihrer Leistungsfähigkeit. Daß in der Weimarer Republik dennoch schon sehr früh – in den Krisenjahren 1922–24 – eine zeitweise Entparlamentarisierung der Gesetzgebung stattfand, bedeutet daher ein umso auffälligeres Krisensymptom.

Die Abgabe legislativer Kompetenzen an die Regierung bildete allerdings nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich und in fast allen anderen parlamentarischen Demokratien Europas eine charakteristische Erscheinung der Zwischenkriegszeit¹⁰³. Eine Bewertung dieses Funktionsverzichts, der die klassische Aufgabe des Parlaments berührte und zeitgenössisch mit großer Aufmerksamkeit registriert wurde¹⁰⁴, fällt aber insofern nicht immer leicht, als er bis zu einem gewissen Grade die moderne Gewaltenverschränkung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit widerspiegelt¹⁰⁵. Man macht es sich daher zu einfach, wenn man hier lediglich einen Krisenprozeß sieht, der in Deutschland und Frankreich direkt zu den großen Ermächtigungsgesetzen von 1933 und 1940 geführt habe. Kein Zweifel kann allerdings darüber bestehen, daß die Minderung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Entscheidungskompetenz in beiden Staaten ein problematisches Ausmaß erreicht hat und daß dieser Vorgang in Deutschland 1923–24 und dann vor allem ab 1930 außer Kontrolle geraten ist.

¹⁰¹ Vgl. z. B. die Zustimmung der Abgeordnetenkommission zur Ratifizierung des Washingtoner Schuldenabkommens; hierzu Stefan Grüner, Paul Reynaud (1878–1966). Biographische Studien zum Liberalismus in Frankreich, München 2001, S. 150–154.

¹⁰² Vgl. allgemein zur legislativen Praxis jetzt Mergel, *Parlamentarische Kultur*, S. 210–220. Unter staatsrechtlicher Perspektive vgl. Christoph Möllers, *Das parlamentarische Gesetz als demokratische Entscheidungsform. Ein Beitrag zur Institutionenwahrnehmung in der Weimarer Republik*, in: Christoph Gusy (Hrsg.), *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 2000, S. 415–468.

¹⁰³ Zu dem Europa und auch die USA betreffenden Phänomen vgl. übergreifend Herbert Tingstén, *Les pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la grande guerre*, Paris 1934.

¹⁰⁴ Bezeichnend ist die Fülle an zeitgenössischer staatsrechtlicher Literatur. Vgl. für die deutsche Seite besonders Fritz Poetzsch-Heffter, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Teil I–III, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 13 (1925), S. 1–248, hier S. 121–123; 17 (1929), S. 1–141, hier S. 75–77; 21 (1933/34), S. 1–204, hier S. 127–142.

¹⁰⁵ In reduzierter und gleichsam gebändigter Form sind Ermächtigungen auch heutige Praxis; vgl. z. B. Georg Nolte, *Ermächtigung der Exekutive zur Rechtsetzung. Lehren aus der deutschen und der amerikanischen Erfahrung*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 118 (1993), S. 378–413.

Grundsätzlich sind zwei Hauptformen zu unterscheiden, in denen die legislative Funktionsabgabe erfolgt ist: a) parlamentarische Ermächtigungen an die Regierung zum Erlass gesetzvertretender Rechtsverordnungen (*décrets-lois*) und b) die Duldung eines von der Verfassung abgeleiteten Notverordnungsrechts der Regierung. Ersteres ist auch in Frankreich zeitweise in weitem Umfang praktiziert worden, letzteres blieb auf Deutschland beschränkt, denn die Verfassungsgesetze der Dritten Republik boten keinerlei Ansatzpunkt für ein eigenständiges Notverordnungsregime der Exekutive¹⁰⁶.

a) Auf eine Darstellung der 1923 kulminierenden Entwicklung der Weimarer Ermächtigungsgesetze kann hier verzichtet werden¹⁰⁷. Bei der Bewertung muß die eben angedeutete Ambivalenz dieses Instrumentariums in besonderer Weise berücksichtigt werden, denn gerade die Weimarer Republik stand unter einem enormen Gesetzgebungsdruck. Die beiden großen Ermächtigungen vom Oktober und Dezember 1923, die weitgehende Blankovollmachten enthielten, sprengten aber die Grenzen des bisher Üblichen und begründeten einen nahezu vollständigen legislativen Rückzug des Reichstags, der fatale Präzedenzfälle für die Phase des Präsidialregimes schuf.

Die Ursachen lassen sich kaum auf einen einfachen Nenner bringen. Daß hier der hohe legislative Handlungsbedarf in der Phase der Hyperinflation und der Währungsstabilisierung eine wesentliche Rolle spielte, steht außer Zweifel. Dieser verbreitete Erklärungsansatz bedarf aber der Ergänzung, denn bei genauer Analyse der Vorgänge zeigt sich, daß die Ausschaltung des regulären Gesetzgebungsverfahrens keineswegs immer notwendig war und daß nicht selten auch legislative Materien in den Sog der „vereinfachten Gesetzgebung“ geraten sind, die mit der akuten Krise nichts zu tun hatten¹⁰⁸. Immer wieder fällt beim deutschen Reichstag im Krisenjahr 1923 die grundsätzliche Neigung auf, sich zurückzunehmen und der Regierung gleichsam „freie Hand“ zu lassen. Möglicherweise kam dabei teilweise auch das Bestreben zur Geltung, unpopuläre Maßnahmen auf dem Verordnungsweg durchzuführen. Hier aber pauschal einen Mangel an Verantwortungsbereitschaft zu unterstellen oder auch von einer „Überforderung“ zu sprechen¹⁰⁹, verkennet die Vielschichtigkeit der Motive. In diesem Zusammenhang ist zunächst auf die patriotische Burgfriedensstimmung zu verweisen, die sich angesichts des Ruhrkonflikts verbreitete. Hinzu kam ein im gesamten systemloyalen Spektrum erkennbarer Mangel an parlamentarischem Selbstbewußtsein¹¹⁰. Energisches

¹⁰⁶ Das Gesetz vom 25. 2. 1875 legt in Art. 1 lakonisch fest: „Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées: la Chambre des députés et le Sénat.“ Die französische Staatsrechtslehre sah hier in den ersten Jahrzehnten der Dritten Republik keinerlei Spielraum für parlamentarische Ermächtigungen.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu innerhalb des vorliegenden Bandes Wilhelm Mößle, Die Verordnungsermächtigung in der Weimarer Republik. Allgemein zur Thematik vgl. vor allem Huber, Verfassungsgeschichte 6, S. 437–443; Michael Frehse, Ermächtigungsgesetzgebung im Deutschen Reich 1914–1933, Pfaffenweiler 1985; ebd., S. 185, Überblickstabelle.

¹⁰⁸ Vgl. z. B. ebd., S. 91, zum „Notgesetz“ vom 24. 2. 1923; weitere Beispiele in Mußgnug, Beziehungen, S. 320.

¹⁰⁹ Ersteres z. B. bei Schulze, Weimar, S. 287, zum Ermächtigungsgesetz vom 8. 12. 1923; letzteres z. B. bei Mußgnug, Beziehungen, S. 320.

¹¹⁰ Vgl. in diesem Sinne auch Frehse, Ermächtigungsgesetzgebung, S. 194 f.

Handeln der Regierung galt demnach weit mehr als die Wahrung parlamentarischer Kompetenzen, und aus der zeitgenössisch vorherrschenden Sicht erforderte gerade das politische Verantwortungsbewußtsein den Rückzug des Reichstags. Von grundsätzlicher Bedeutung waren aber auch die Unsicherheiten bei der parlamentarischen Stützung der Regierung. Für die unter dem Kanzler Stresemann gebildete Große Koalition mit ihren starken Interessengegensätzen bot die Ausstellung eines legislativen Blankoschecks den Vorzug, daß man auf diese Weise den Konflikten der normalen Gesetzgebungsarbeit entgehen und ein sofortiges Scheitern der Regierung vermeiden konnte¹¹¹.

Waren so die Probleme der regierungsstützenden Teilfunktion in der Weimarer Republik ein wichtiger Faktor für den legislativen Funktionsverzicht, so bildete dieser wiederum einen Auslöser für den weiteren Funktionsverfall, insbesondere im Bereich der parlamentarischen Kontrolle und der Artikulation oppositioneller Alternativen. Bereits die Flucht in das Verordnungsregime 1923/24 war begleitet von einem insgesamt mehrmonatigen Aussetzen der Plenartagungen und von einer extremen Reduzierung der Ausschußtätigkeit¹¹². In der Phase des Präsidialregimes ab 1930 wiederholte sich dann diese Erosion des parlamentarischen Betriebes in geradezu dramatischer Weise.

Die zweite Form des legislativen Kompetenzverzichts bestand in Deutschland darin, daß das Parlament schon ab 1922 den Einsatz von Artikel 48 zum expandierenden Erlaß von Rechtsverordnungen unterschiedlichster Thematik nahezu klaglos akzeptierte¹¹³. Der ursprünglich in der Tradition des militärischen Belagerungszustands stehende „Diktaturparagraph“ wurde so zur Hintertür für ein bewußt nicht in die Verfassung aufgenommenes Notverordnungsrecht¹¹⁴. In der ersten Phase der Anwendungsgeschichte unter Reichspräsident Ebert kam es inflationsbedingt zu einer Ausweitung von der inneren Sicherheit auf allgemeine politische Fragen, insbesondere im Bereich der Finanz- und Sozialpolitik. Bei den erlassenen Notverordnungen handelte es sich zudem keineswegs nur um kurzfristige Krisenmaßnahmen, sondern zum Teil um langfristig angelegte Rechtsetzung. Die Mehrzahl der legislativen Verordnungen nach Artikel 48 fiel 1923/24 in jene Zeiträume, in denen kein Ermächtigungsgesetz zur Verfügung stand. Nach Überwindung der Inflationskrise wurde vom präsidentiellen Notverordnungsrecht zunächst kein Gebrauch mehr gemacht. Dies änderte sich bekanntlich ab Juli 1930.

¹¹¹ Zum Zusammenhang zwischen der Furcht vor „Parteienstreit“ und dem Ermächtigungsgesetz vgl. z. B. Äußerungen von Marx (Zentrum) und Petersen (DDP) in der Parteiführerbesprechung vom 2. 10. 1923; Protokoll in: Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik, Die Kabinette Stresemann I u. II: 13. August – 6. Oktober 1923 und 6. Oktober – 30. November 1923, Bd. 1, bearb. von Karl Dietrich Erdmann und Martin Vogt, Boppard am Rhein 1978, Nr. 99, S. 440.

¹¹² Zur groben Orientierung über den Ausschußbetrieb vgl. das Register von Berichten des Reichsanzeigers in: Martin Schumacher (Bearb.), Weimar-Index. Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger. Register 1918–1933, Düsseldorf 1988, S. 39–223. Alle Ausschußakten befinden sich im Bundesarchiv Berlin, Bestand Reichstag.

¹¹³ Allgemein zu Art. 48 vgl. vor allem Huber, Verfassungsgeschichte 6, S. 687–731; Achim Kurz, Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung 1919–1925, Berlin 1992, S. 23–46; Christoph Gusy, Weimar – die wehrlose Republik? Verfassungsschutzrecht und Verfassungsschutz in der Weimarer Republik, Tübingen 1991, S. 46–50; ders., Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997, S. 107–113.

¹¹⁴ Zu Notverordnungen werden hier, wie meist üblich, auch Verordnungen im Sinne der „Diktaturgewalt“ nach Art. 48 gerechnet. Zur Unterscheidung vgl. Huber, Verfassungsgeschichte 6, S. 435 f.

Nachdem das Aufhebungsverlangen der SPD zu zwei Notverordnungen von Reichspräsident Hindenburg mit der Auflösung des Reichstags beantwortet worden war, wurde nun aus dem Notbehelf des Artikels 48 auch ein Instrument zur Überwindung des parlamentarischen Systems. Teile der bürgerlichen Mitte akzeptierten und begrüßten eine derartige Entwicklung zum fast vollständigen legislativen Funktionsverzicht.

Was die französischen Ermächtigungsgesetze der Zwischenkriegszeit und die davon abgeleiteten *décrets-lois* betrifft, so ist zunächst festzustellen, daß trotz bedeutender Ermächtigungen in den dreißiger Jahren eine ähnlich weite Dimension des Verordnungsregimes wie in Deutschland nie erreicht wurde¹¹⁵. Inhaltlich blieben alle Ermächtigungen zumindest vage an eine finanz- und später dann auch rüstungspolitische Zielsetzung geknüpft, eine den deutschen Verhältnissen analoge Reduktion des parlamentarischen Betriebes fand nicht statt. Dies hing sicher auch mit den größeren politischen und mentalen Widerständen zusammen, die nicht nur in einer ursprünglich strikten Gewaltenteilungsdoktrin begründet waren, sondern auch in der traditionellen republikanischen Furcht vor einer „Diktatur“. Dabei läßt sich allerdings ein gewisser Prozeß der Enttabuisierung beobachten: 1924 und 1926, als erstmals in der Dritten Republik breite Ermächtigungsgesetze verabschiedet wurden, sorgten die vor allem aus den bonapartistischen Erfahrungen abgeleiteten Vorbehalte für heftige Diskussionen, und seitens der politischen Linken wurde die Gefahr einer Autokratie oder gar Diktatur beschworen¹¹⁶. Ab 1934, als die Praxis dann nach dem Schock des 6. Februar und unter dem Druck der anhaltenden Wirtschaftskrise ausuferte, wurden verfassungspolitische Bedenken immer seltener geäußert¹¹⁷. Gerade weil die legislative Funktion des Parlaments in Frankreich traditionell einen extrem hohen Stellenwert hatte, erodierte die Flut der *décrets-lois* langfristig die ideologischen Fundamente des französischen Parlamentarismus. Andererseits nahm sie aber keine grundsätzlich antiparlamentarische Richtung an, und von einem allgemeinen Funktionsverfall wie in Deutschland 1923 und dann wieder ab 1930 kann keine Rede sein. Das Parlament fügte sich jetzt weitgehend einer Rechtfertigung, die ansatzweise schon 1926 verwendet worden war: Die Bewilligung von Ermächtigungen galt als Beweis für die Anpassungsfähigkeit der republikanischen Institutionen an neuartige Herausforderungen¹¹⁸. Ermächtigungen und die davon abgeleiteten Rechtsverordnungen er-

¹¹⁵ Vgl. vor allem Maxime Mignon, *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du Droit public*, Thèse Lille 1938; Dragos Rusu, *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, Thèse Bordeaux 1942 (ebd. passim auch Abdruck der Gesetzestexte); Walter Rothenfluh, *Das Notrecht extra constitutionem in der Schweiz und in Frankreich seit 1914*, Diss. Zürich 1961, S. 70–79.

¹¹⁶ Vgl. etwa die Wahlerklärungen zahlreicher Cartel-Listen 1924, z.B. der „Liste du Bloc des Gauches“ im Département Isère: „Le Bloc National menace le régime républicain lui-même. Il a réduit les droits du suffrage universel par le vote des décrets-lois; les factieux rêvent de dictature et de fascisme.“ In: Rapport (s. Anm. 86), S. 374.

¹¹⁷ Zunächst wurde beispielsweise noch auf Parallelen zur deutschen Notverordnungspraxis 1930–32 hingewiesen. Vgl. *L'Humanité* vom 2. 3. 1934, S. 1, „Dewez dénonce la fiscalité de classe et les pleins pouvoirs“: „Rappelez-vous qu'en Allemagne on a passé par les décrets et les pleins-pouvoirs de Brüning (ce „moindre mal“) pour arriver à Hitler.“ Bald waren die *décrets-lois* aber auch für die Linke kein grundsätzliches Problem mehr; kritisiert wurden jedoch weiterhin die wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalte.

¹¹⁸ Nach Rusu, *Décrets-lois*, S. 160f. Vgl. auch die meines Erachtens zu positive Bewertung der *décrets-lois*-Praxis unter Daladier in Klaus-Jürgen Müller, *Die Krise der Dritten Republik*, in: Wolf

schienen so vor allem als technokratisches Mittel effizienter Politik und können in diesem Sinne auch als Reaktion auf die neuartigen wirtschafts- und sozialpolitischen Anforderungen und auf die komplizierten Strukturen der Gesetzgebung im Zweikammersystem begriffen werden. Ähnlich wie 1923 in Deutschland gab es aber wohl auch Zusammenhänge zwischen der Bewilligung von Ermächtigungen und den Problemen der regierungsstützenden Teilfunktion, wenn sich heterogene Regierungsmehrheiten angesichts des Krisendrucks den zentrifugalen Kräften regulärer Gesetzgebungsverfahren nicht gewachsen fühlten¹¹⁹. Genauere Forschungen zur Entstehungsgeschichte der verschiedenen französischen Ermächtigungsgesetze sind hier unabdingbar.

4. Die parlamentarische *Kontrolle* bildet einen eng mit den anderen Funktionen verzahnten Aufgabenbereich, besitzt aber auch ein spezifisches Instrumentarium, vor allem in Form von Interpellationen und Untersuchungsausschüssen. Da die Forschungslage hier äußerst schlecht ist und die verschiedenen Teilaspekte auf engem Raum kaum angemessen dargestellt werden können, beschränkt sich die vorliegende Skizze auf einige wenige Bemerkungen.

Allgemein kann festgestellt werden, daß die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten in beiden Staaten weit entwickelt waren. Das zeitgenössisch trotz der Parlamentarisierung der Regierungsverantwortung noch stark ausgeprägte dualistische Verständnis von Parlament und Regierung fand so eine verfassungsrechtliche Entsprechung. Allerdings ist zu bedenken, daß – ähnlich wie im Bereich der legislativen Funktion – ein Wandel der Kontrollfunktion gleichsam in der Logik der modernen Entwicklung lag. Infolge der engeren Verbindung von Regierung und Regierungsmehrheit kann daher insgesamt von einer gewissen Abschwächung und Differenzierung der parlamentarischen Kontrolle ausgegangen werden, die sich nun, insbesondere in Form der Kritik an der Regierung, idealtypisch überwiegend als Aufgabe einer festgefühten loyalen Opposition darstellt.

Da jedoch in der späten Dritten Republik Verhaltensmuster einer traditionellen ad-hoc-Opposition weiterhin üblich waren, wurde die Ausübung der Kontrolle in gewissem Maße noch in alter Form durch das Parlament als Ganzes wahrgenommen. Vor allem Interpellationen besaßen trotz gewisser Beschränkungen noch einen hohen Stellenwert, zumal sie als wichtiges Instrument des individualisierten Parlamentarismus galten. Bedeutsam für die Ausübung der Kontrollfunktion war auch die Arbeit der Ausschüsse, nicht zuletzt auch in Form intensiver Befragungen von Regierungsmitgliedern¹²⁰.

D. Gruner/Klaus-Jürgen Müller (Hrsg.), *Über Frankreich nach Europa. Frankreich in Geschichte und Gegenwart*, Hamburg 1996, S. 341–377, hier S. 373–375. Dieser Deutung entgegengesetzt ist eine Interpretation, die in den *décrets-lois* ein Symptom des Verfalls und letztlich eine Vorbereitung des Regimes von Vichy sieht; vgl. z. B. Prélot/Boulouis, *Institutions politiques*, S. 521.

¹¹⁹ In diesem Sinne auch Rothenfluh, *Notrecht*, S. 77.

¹²⁰ Vgl. z. B. die über 250 Protokollseiten umfassende „audition“ von Briand und Caillaux am 16. 7. 1926 zu einem schließlich gescheiterten Ermächtigungsgesetz; *Archives de l'Assemblée Nationale, Procès-verbaux de la Commission des Finances, XIII. Législature (1926), Nr. 309, Séance du 16 juillet 1926* (Bestand inzwischen an die Archives Nationales abgegeben). Einen Überblick über die Ausschusstätigkeit ab 1926 bietet das im Archiv der Assemblée Nationale zugängliche *Bulletin des Commissions*, Paris 1926 ff.

In der Weimarer Republik wurden die kaiserzeitlichen Möglichkeiten vor allem im Bereich des Untersuchungsrechtes erweitert¹²¹. Insgesamt war das Kontrollinstrumentarium aber etwas schwächer entwickelt als in Frankreich. So gab es in der Weimarer Republik gemäß der traditionellen Sonderstellung der militärischen Gewalt keinen parlamentarischen Ausschuß im Bereich des Militärwesens¹²². Das neuartige Mittel der Untersuchungsausschüsse blieb alles in allem wenig effektiv und stieß in der politischen Öffentlichkeit von Anfang an auf starke Vorbehalte, zumal im deutschen Staatsrecht gegen die vermeintliche Beeinträchtigung der richterlichen Gewalt Front gemacht wurde¹²³. Vor allem aber war eine dem modernen System angemessene Konzentration der Kontrollfunktion auf eine geordnete loyale Opposition infolge der schwachen Ausprägung einer derartigen Kraft kaum möglich. Trotz einzelner gegenläufiger Entwicklungen, wie etwa dem zeitweisen Bedeutungsgewinn des Haushaltsausschusses für die Budgetkontrolle¹²⁴, ist daher das systemloyale Kontrollpotential des Reichstags bereits in Zeiten regulärer parlamentarischer Tätigkeit geringer einzuschätzen als jenes von Kammer und Senat in Frankreich.

Der phasenweise Verzicht auf die normalen Wege der Gesetzgebung verminderte zwangsläufig auch die Kontrolle von Regierung und Ministerialbürokratie. Besondere Ausmaße nahm diese Entwicklung 1923–24 und dann wieder ab 1930 in Deutschland an¹²⁵, wobei im ersten Zeitraum die parlamentarische Zurückhaltung weitgehend im Konsens einer tatsächlichen bzw. dann informellen Großen Koalition erfolgte, im zweiten dann durch die fatalen Mehrheitsverhältnisse im Reichstag nahezu erzwungen wurde. Da in diesen Phasen Plenum, Ausschüsse und Fraktionen des Reichstags ihre Tätigkeit stark reduzierten, wurde auch das Kontrollpotential einer kritischen parlamentarischen Diskussion abgebaut. Statt einer regulären Einbindung in den legislativen Prozeß war nun in Deutschland die

¹²¹ Vgl. Mußgnug, Beziehungen, S. 321–325.

¹²² In Frankreich existierte neben dem Armeeausschuß eine Commission für die „Marine militaire“ und ab 1932 mit partiell militärischer Relevanz eine für „Aéronautique“. In Deutschland wurde das Fehlen eines Fachausschusses teilweise durch die Beratungen des Militärjets im Haushaltsausschuß kompensiert.

¹²³ Überblick über die eingesetzten Ausschüsse in Poetzsch-Heffter, Staatsleben I, S. 121–123, II, S. 75–77. Allgemein zum Instrument vgl. Winfried Steffani, Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur Entwicklung, Funktion und politischen Bedeutung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Düsseldorf 1960, vor allem S. 13–18, 76–80. Steffanis These vom agitatorischen Mißbrauch der Untersuchungsausschüsse gegen Ende der Republik durch die radikalen Parteien bedürfte für die Reichsebene der Verifizierung. Zur zeitgenössischen Kritik an Untersuchungsausschüssen vgl. vor allem Stephen Schröder, Das parlamentarische Untersuchungsrecht der Weimarer Reichsverfassung im Spiegel der zeitgenössischen Staatsrechtslehre und Rechtsprechung. Damals wie heute: „Es wimmelt von Streitfragen ...“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (1999), S. 715–738.

¹²⁴ Nach dem Bericht des langjährigen Ausschußvorsitzenden Heimann (SPD) waren „die Zügel der Finanzherrschaft“ dem Reichstag während der Kriegs- und Nachkriegsjahre „mehr und mehr entglitten. Die hohe Reichsbürokratie wirtschaftete fast unumschränkt nach ihrem Ermessen. Die Zahl der sogenannten ‚Fonds‘ und der sonstigen Vorbehalte, aus denen und nach denen die einzelnen Ministerialdezernenten ungehemmt durch Etat und Parlament wirtschaften konnten, wuchs von Jahr zu Jahr.“ Bessere Kontrollmöglichkeiten gab es erst nach der Währungsstabilisierung. Vgl. Hugo Heimann, Vom tätigen Leben. 50 Jahre im Dienst des sozialen Fortschritts, Berlin 1949, S. 35f.

¹²⁵ Diese Entwicklung ist auch vor dem Hintergrund der traditionellen Stärke der deutschen Ministerialbürokratie zu sehen. Allgemein zum Problem vgl. Bracher, Auflösung, S. 157–178.

– kaum genutzte – Möglichkeit vorgesehen, verbindliche Verlangen nach Aufhebung gesetzvertretender Verordnungen zu stellen. Als wenig praxistauglich erwies sich im übrigen im Dezember 1923 der Versuch, durch Einsetzung eines speziellen Reichstagsausschusses zur Beratung geplanter Verordnungen zumindest eine minimale parlamentarische Beteiligung zu gewährleisten¹²⁶. Während der ausufernden *décrets-lois*-Praxis in Frankreich ab 1934 blieb immerhin der übliche Plenar- und Ausschußbetrieb weitgehend erhalten, trotz der legislativen Schwächen von Kammer und Senat behielt so das Prinzip der Deliberation, wenn auch in vermindertem Maße, eine gewisse Bedeutung. Auch war in Frankreich in der Regel eine nachträgliche parlamentarische Ratifizierung der erlassenen *décrets-lois* erforderlich.

V.

Überblickt man den gesamten Komplex der diskutierten parlamentarischen Funktionen, so ergibt sich ein kompliziertes Bild. Hinter den Ähnlichkeiten und Unterschieden in den Krisensymptomen und in der Widerstandskraft gegen den nationalen, aber auch gemeineuropäischen Krisendruck standen zwei nationalspezifische parlamentarische Regierungssysteme mit teils sehr unterschiedlichen Funktionsweisen und Funktionsdefiziten.

Für Frankreich ist zu erkennen, daß das bewährte und über weite Strecken immer noch erfolgreich und mit Selbstbewußtsein praktizierte System des individualisierten deliberativen Parlamentarismus im Laufe der Zwischenkriegszeit allmählich in eine gewisse Krise geriet. Zum einen ließen der hohe, vor allem sozioökonomische Gesetzgebungsdruck, das Wachstum der ideologisierten politischen Extreme und dann auch die Bedrohung durch das nationalsozialistische Deutschland die langwierigen parlamentarischen Entscheidungsprozesse und die chronische Instabilität der Regierungen zunehmend obsolet erscheinen¹²⁷. Zum anderen war das parlamentarische System von einem Transformationsprozeß erfaßt, der vor allem durch das politische und organisatorische Erstarken der Sozialistischen und dann auch Kommunistischen Partei angetrieben wurde. Dies wiederum förderte die Tendenz zu koalitionsähnlichen Mitte-links-Bündnissen, was 1924, 1932 und 1936 ungewohnt scharfe Brüche in der Regierungsverantwortung bewirkte. Die ministerielle „*stabilité dans l'instabilité*“ blieb daher nicht mehr durchgehend in dem Maße früherer Zeiten gewahrt, der gewohnte Gang der sich immer wieder modifizierenden Kabinette geriet gleichsam aus dem Tritt, ohne daß aber die linken Regierungslager die notwendige Stabilität gewinnen konnten. Das Potential einer sozialistisch-radikalen Kooperation und die parteipolitische Verfestigung

¹²⁶ Akten zum „Ausschuß gemäß § 1 des Ermächtigungsgesetzes“ in Bundesarchiv Berlin, Reichstag, Nr. 1623 f.; Erwähnung auch in Stürmer, Koalition und Opposition, S. 34.

¹²⁷ Vgl. auch die Bewertung von Marcel Prélot im Vorwort zu Soulier, *L'instabilité*, S. af.: „En des temps plus faciles, ces jeux de massacre prétaient à sourire. Depuis les désastres intérieurs ou extérieurs coïncidant avec les défaillances du pouvoir, l'émeute en 1934, l'Anschluss en 1938, le Français moyen ressent l'instabilité comme un risque personnel (...)“.

auf der Linken, die auch auf den Parti Radical ausstrahlte, ihn aber nicht grundlegend disziplinierte, reichten – verkürzt gesagt – nur zur Regierungsbildung, nicht aber zur dauerhaften Regierungsstützung. Gleichzeitig erschwerte die Option eines Linksbündnisses jedoch die bisherige, traditionell mit nur geringfügigen politischen Modifikationen verbundene Flexibilität der personalisierten Regierungsbildung in der Mitte. Alles in allem muß daher von wachsenden Defiziten im regierungstragenden Funktionsbereich gesprochen werden. Daß dieser Prozeß, zu dem es erheblichen Forschungsbedarf gibt, in den dreißiger Jahren die Abgabe legislativer Kompetenzen an die Regierung und die daraus folgende Praxis der *décrets-lois* zumindest gefördert hat, dürfte außer Zweifel stehen.

Der Parlamentarismus der Dritten Republik blieb so in einem seltsamen Schwebezustand zwischen altem und neuem Typ, und es gelang nicht, die Übergangsprobleme in einer fortschreitenden Modernisierung aufzufangen. Hier, in den mit hartnäckigen mentalen Vorbehalten verbundenen Hemmungen der Parteienentwicklung sowie in den daraus resultierenden Problemen in der Kooperation von Regierung und parlamentarischem Regierungslager¹²⁸ und nicht in den vermeintlichen Versäumnissen einer institutionellen Aufwertung der Exekutive, liegen aus funktionaler Sicht die entscheidende Ursachen für die zunehmende Krisenhaftigkeit der Dritten Republik. Da sich diese Situation auch in der Vierten Republik kaum verändert hat, scheint es nur konsequent, daß Frankreich 1958 die Bahn des strikten parlamentarischen Systems verlassen und den Übergang in ein semipräsidentielles System vollzogen hat¹²⁹.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß die stockende Wandlung des französischen Parlamentarismus der Zwischenkriegszeit im Bereich der Alternativfunktion eine durchaus positive Entwicklung genommen hat, in der sich Formen der traditionellen ad-hoc-Opposition und der großen, systematisch aufgebauten Oppositionslager ergänzten. Die Erklärung für die trotz aller Probleme anhaltend hohe Integrationskraft der späten Dritten Republik¹³⁰ liegt daher nicht allein in der noch immer beachtlichen Krisenlösungskapazität bewährter parlamentarischer Verfahrensweisen, sondern auch in dem ansatzweisen modernen Alternieren zwischen antagonistischen politischen Blöcken. Die Stärken eines „alten“, fest in der Gesellschaft verankerten parlamentarischen Systems verbanden sich hier mit einer partiell gelingenden Modernisierung.

Während sich für den Parlamentarismus der späten Dritten Republik demnach das ambivalente Bild einer zähen Modernisierungskrise bietet, muß für die Weimarer Republik von einem letztlich mißglückten Sprung in den modernen Parlamentarismus gesprochen werden. So konnte trotz der Voraussetzung eines

¹²⁸ In diese Richtung weist auch Albertini, *Regierung und Parlament*, S. 37 f. Auffallend sind die anhaltenden Vorbehalte gegen den modernen Begriff der Partei im liberal-konservativen Bereich des politischen Spektrums. Zur Persistenz eines konfrontativen Verständnisses von Regierung und Parlament auch in Frankreich vgl. z. B. Alfred Grosser, *France: Nothing but Opposition*, in: Dahl, *Political Oppositions*, S. 284–302, hier S. 295.

¹²⁹ Vgl. etwa Jean-Marie Denquin, 1958. *La genèse de la V^e République*, Paris 1988. Inzwischen scheint sich allerdings die Autorität des Präsidenten abzuschwächen, während in der Assemblée ein relativ hohes Maß an Fraktionsdisziplin herrscht. Vgl. bereits Beyme, *Parteien*, S. 386.

¹³⁰ Diese Integrationskraft wird besonders betont von Müller, *Krise*, S. 375–377.

entwickelten Parteiwesens keine Stabilität in der regierungsstützenden Teilfunktion erreicht werden, während bei der immer wieder notwendig werdenden Regierungsbildung die Beschränktheit des systemloyalen Spektrums zu wenig Spielräume ließ und die Flexibilität eines weniger parteigebundenen Systems fehlte. Insgesamt waren die Defizite im Bereich der regierungstragenden Funktion daher bedeutsamer als in Frankreich. Hinzu kommt, daß diese Probleme 1923–24 und 1930–32 zu einer Kettenreaktion des Funktionsverfalls im Bereich der Gesetzgebung und der parlamentarischen Kontrolle beitrugen.

Wie bereits angemerkt, erscheint es als zu einfach, die Ursachen hierfür primär in den Verfassungsstrukturen und in der Starrheit der deutschen Parteien zu suchen. Die pauschale Kritik an der vermeintlich unzureichenden Kompromißfähigkeit und an der mangelhaften Bereitschaft zur Übernahme von Regierungsverantwortung verabsolutiert die regierungsbildende Teilfunktion und reproduziert damit den zeitgenössisch in der bürgerlichen Mitte verbreiteten Ruf nach möglichst breiten Koalitionen. Demgegenüber läßt sich fragen, ob nicht gerade das Streben nach einer sehr breiten Regierungsbildung für die wiederholte Destabilisierung der regierungsstützenden Teilfunktion verantwortlich war. Ebenso ist auf die Defizite im Bereich der Alternativfunktion hinzuweisen. In der äußerst schwachen Präsenz einer loyalen Opposition lag wohl eine der Hauptursachen für den rasanten Prozeß der Desintegration und der radikalen Polarisierung, der die ohnehin beschränkten Möglichkeiten der Regierungsbildung noch weiter einschränkte.

Letztlich, diese These sei hier abschließend formuliert, fehlte es in der Weimarer Republik am Mut, sich auf die Spielregeln des parlamentarischen Systems im allgemeinen und auf jene des modernen parteiengestützten Parlamentarismus im besonderen einzulassen: Dies kann sich im Einzelfall auch als unzureichende Kompromißbereitschaft innerhalb einer Koalition darstellen. Mindestens ebenso gehören hierzu aber ein in weiten Teilen des Bürgertums verbreitetes Streben nach innenpolitischer Geschlossenheit, ein damit zusammenhängendes Unbehagen an der Formierung und Artikulation einer loyalen Opposition, ein latentes Widerstreben gegen die parteipolitische Organisation des parlamentarischen Betriebes, ein Mangel an parlamentarischem Selbstvertrauen in Krisensituationen und in der Frühphase Weimars vielleicht auch die Furcht, die am Rande des loyalen Spektrums stehenden Parteien USPD und DNVP konsequenter in das politische Spiel einzubinden. Die in der Dritten Französischen Republik immer wieder auf erstaunliche Weise manifestierten integrativen Kräfte des parlamentarischen Systems konnten so in der Republik von Weimar nur unzureichend zur Entfaltung kommen, und die für eine dauerhafte Stabilisierung notwendigen Erfolgserlebnisse blieben aus. Ob eine mutigere parlamentarische Praxis angesichts der extremen politischen Problemlage eine realistische Erfolgchance gehabt hätte, muß freilich offen bleiben. Vielleicht, so läßt sich mit Blick auf die frühe Dritte Republik vermuten, wäre die schwierige Etablierung einer parlamentarischen Republik auch in Deutschland eher unter den Bedingungen eines stärker fluktuierenden und politisch enger gefaßten Kräftefeldes ohne fest strukturierte Parteien zu bewältigen gewesen. Das Problem liegt hierbei weniger im relativ modernen deutschen Parteiwesen der Zwischenkriegszeit, das nur die fortge-

schrittene wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung widerspiegelt, als vielmehr in der Tatsache, daß sich – gemessen am westeuropäischen Maßstab – der entscheidende Schritt zur Parlamentarisierung in Deutschland so lange verzögert hat.