

# Die KPD im Parlamentarischen Rat

*Die Kommunistische Partei Deutschlands nahm in den Jahren 1948 und 1949 mit zwei Vertretern an den Beratungen über das Grundgesetz im Parlamentarischen Rat teil. Die vorliegende Arbeit untersucht anhand von Protokollen des Parlamentarischen Rates sowie der Parteigremien die programmatische wie agitatorische Ausrichtung der Arbeit der KPD-Abgeordneten. Ihr Einfluss auf den Entstehungsprozess sowie die inhaltliche Ausgestaltung des Grundgesetzes wird insbesondere vor dem Hintergrund der nur sieben Jahre später durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten Verfassungswidrigkeit der Partei nachgezeichnet.*

## A. Einleitung

Zwischen dem 1. September 1948 und dem 8. Mai 1949 erarbeitete der Parlamentarische Rat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Neben den Abgeordneten von CDU, CSU, SPD, FDP/DVP/LDP, Deutscher Zentrumspartei und Deutscher Partei nahmen an den Beratungen auch Abgeordnete der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) teil. Nur 7 Jahre später, am 7. August 1956, wurde dieselbe Partei vom Bundesverfassungsgericht als zweite Partei in der bundesdeutschen Geschichte als verfassungswidrig eingestuft und aufgelöst. Der Arbeit der KPD in Plenum und Ausschüssen, der Frage, inwieweit sie einen Einfluss auf das Grundgesetz hatten und ob sie eine derart konstruktive Arbeit überhaupt beabsichtigten, soll in der nachfolgenden Arbeit insbesondere vor dem Hintergrund ihres wenig später auf ebenjenes Grundgesetz gestützten Verbotes nachgegangen werden. Dafür wird zunächst kurz die Entstehung des

Parlamentarischen Rates erläutert. Dann werden die Redebeiträge sowie Anträge der Abgeordneten in Plenum und Ausschüssen untersucht, bevor mit einem Resümee die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden.

## B. Parlamentarischer Rat

Vom 23. Februar bis zum 2. Juni 1948 tagte in London die „Londoner Sechsmächtekonferenz“, die aus den Vertretern der USA, Großbritanniens, Frankreichs, sowie der Benelux-Staaten bestand. Ziel war es, die Grundlage für die Schaffung eines Staates auf dem Gebiet der westlichen Besatzungsmächte zu bereiten. Ergebnis dieser Konferenz waren die Frankfurter Dokumente, die am 1. Juli 1948 von den Militärgouverneuren an die 11 Ministerpräsidenten bzw. Bürgermeister der westdeutschen Staaten übergeben wurden.

In diesen Dokumenten wurden die Ministerpräsidenten autorisiert, „eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten sollte, [diese soll] eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentral-Instanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“.<sup>1</sup>

.....  
<sup>1</sup> Militärgouverneure der Amerikanischen, Britischen und Französischen Besatzungszonen, Frankfurter Dokumente (31.10.2024).

Während der Rittersturz-Konferenz vom 8.-10. Juli 1948 berieten die Ministerpräsidenten über die Frankfurter Dokumente.<sup>2</sup> Vor allem vor dem Hintergrund der kritischen öffentlichen Meinung zur Zementierung der Spaltung Deutschlands waren sie nicht mit dem Wortlaut der Dokumente einverstanden, allerdings kaum in der Lage, sich den sachlichen Anforderungen der Alliierten zu verschließen. Somit einigten sie sich auf den Kompromiss, das auszuarbeitende Verfassungswerk als Provisorium zu behandeln, statt als Verfassung sollte es als Grundgesetz bezeichnet werden. Die Abgeordneten, die dieses Grundgesetz ausarbeiten sollten, sollten nicht vom Volk direkt, sondern von den Landtagen gewählt werden. Außerdem sollte das Grundgesetz nicht vom Volk in einer Urabstimmung bestätigt werden, auch dies sollte durch die Landtage erfolgen.<sup>3</sup>

Ein entsprechendes Gesetz zur Wahl der Abgeordneten wurde sodann in jeden Landtag eingebracht, nur in Nordrhein-Westfalen wählten die Abgeordneten ohne weitere Rechtsgrundlage. Insgesamt wurden 65 stimmberechtigte Abgeordnete gewählt, die größten Delegationen kamen aus NRW, 17 und Bayern, 16 Abgeordnete. Aus Berlin nahmen 5 Delegierte mit beratender Stimme teil. Die CDU/CSU entsandte 27 (8 CSU), die SPD 27, die FDP/LDP/DVP 5 Abgeordnete, die Deutsche Zentrums- partei, die Deutsche Partei und die Kommunistische Partei jeweils 2.

Der Parlamentarische Rat trat am 1. September 1948 in Bonn erstmalig zusammen. Neben dem Plenum fand die Arbeit in acht inhaltlichen Ausschüssen statt, zusätzlich gab es einen Allgemeinen Redaktionsausschuss und einen Geschäftsordnungsausschuss. Darüber hinaus wurde im Februar 1949 zur Lösung festgefahrener Verhandlungen ein Fünferausschuss aus Vertretern von CDU, SPD und FDP gebildet.

Grundlage der Arbeit war die auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee von Vertretern der 11 Länder erarbeitete Vorlage. In

.....

<sup>2</sup> *Wagner*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949 Akten und Protokolle, Band 1, 1975, S. XXXV.

<sup>3</sup> *Wagner*, Vorgeschichte, 1975, S. XXXVI.

diesem 148 Artikel umfassenden Entwurf waren viele grobe Linien des späteren Grundgesetzes bereits enthalten.<sup>4</sup>

Die KPD war 1948 in allen 11 westdeutschen Landtagen außer dem Bayrischen und dem Schleswig-Holsteinischen vertreten. Allerdings stellten sie meist nur wenige Abgeordnete, sodass bei der Wahl der Abgeordneten, die jedes der 11 Länder im Parlamentarischen Rat stellte, nur im bevölkerungsreichsten Land NRW, in dem die KPD mit 14 % und 28 Abgeordneten vertreten war, 2 KPD-Politiker als Vertreter gewählt wurden.

Die beiden Mandate, die die KPD über den Nordrhein-Westfälischen Landtag im Parlamentarischen Rat erlangt hatte, wurden über die Dauer der Beratungen von 3 KPD-Mitgliedern wahrgenommen. Hugo Paul trat am 6. Oktober 1948 von seinem Mandat zurück, übernommen wurde dieses vom ehemaligen Essener Bürgermeister Heinz Renner. Der dritte, durchgehend im Parlamentarischer Rat vertretene Kommunist war der westdeutsche Parteivorsitzende Max Reimann.

### C. Beiträge in Plenum und Ausschüssen

Die Abgeordneten der KPD waren im Hauptausschuss, im Ausschuss für das Besatzungsstatut, im Ausschuss für Wahlrechtsfragen und im Geschäftsordnungsausschuss stimmberechtigt vertreten. Darüber hinaus nahm Heinz Renner bei zwei Gelegenheiten an Sitzungen des Ausschusses für Grundsatzfragen und einmal an einer Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege teil.<sup>5</sup>

Im Parlamentarischen Rat nahm die KPD von Anfang an die Rolle einer Fundamentalopposition ein. Insbesondere ihre Ablehnung der Errichtung eines westdeutschen Staates sorgte naturgemäß für eine oppositionelle Stellung gegenüber dem Vorhaben der Schaffung eines Grundgesetzes. Zu verschiedenen Gelegen-

.....

<sup>4</sup> *Bucher*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949 Akten und Protokolle, Band 2, 1981, S. CXXX.

<sup>5</sup> *Büttner/Wettengel*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949 Akten und Protokolle, Band 13, 2005, S. XX.

heiten, u.a. gleich zu Beginn der Verhandlungen in der ersten Sitzung des Plenums stellte ein Vertreter der KPD den Antrag, die Beratungen auszusetzen oder ganz einzustellen. Auch die organisatorische Nähe der KPD zur SED und damit zur Sowjetunion stand der Beteiligung der Partei im Wege. So wurde die KPD zu interfraktionellen Besprechungen und zu Treffen mit den Militärgouverneuren nicht hinzugezogen, da die Befürchtung bestand, geheime Information würde umgehend an die Sowjetunion weitergegeben werden.<sup>6</sup>

Insbesondere das Plenum nutzte die KPD als Bühne für die Darstellung ihrer politischen Positionen. Die mit der Ausarbeitung des Grundgesetzes verbundene Spaltung Deutschlands, die Eingliederung Westdeutschlands in den kapitalistischen Westblock und die Nichteinhaltung der im Potsdamer Abkommen beschlossenen Grundsätze der wirtschaftlichen und politischen Einheit prangerten die Abgeordneten in vielen Redebeiträgen an.

Allerdings beließ es die KPD trotz ihrer geringen Einflussmöglichkeiten nicht bei einer reinen Fundamentalopposition. Gerade Heinz Renner engagierte sich in den Ausschüssen, in denen er Mitglied war, insbesondere im Hauptausschuss als Vertreter Reimanns in beinahe jeder Debatte und brachte vielfach inhaltliche Anträge ein, welche allerdings ganz überwiegend abgelehnt wurden. Im Gegenzug – vielfach nach dem Vorbringen inhaltlicher Vorbehalte, ab und zu auch begründet durch seine Ablehnung des Weststaates als solchen – stimmte er gegen die meisten Anträge der anderen Parteien sowie gegen die meisten einzelnen Artikel insgesamt. Insgesamt lässt sich bei den inhaltlichen Anträgen der KPD eine durchaus kohärente politische Linie neben der grundsätzlichen Ablehnung der Errichtung eines Weststaates erkennen.

Einige wesentliche Positionen und Anträge der KPD sollen im Folgenden thematisch sortiert dargestellt werden.

.....  
<sup>6</sup> Werner, Der Parlamentarische Rat 1948-1949 Akten und Protokolle, Band 4, 1989, S. 796.

## I. Weststaat und Legitimation des Parlamentarischen Rates

Zweifellos war die prägendste Haltung der KPD im Parlamentarischen Rat ihre grundsätzliche Ablehnung eines Weststaates. Dabei verwiesen Paul, Reimann und Renner immer wieder auf die in den Potsdamer Beschlüssen festgehaltene Zielsetzung, Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu behandeln und im Rahmen der nach 1945 abgehaltenen Außenministerkonferenzen auf die politische Einheit hinzuarbeiten.<sup>7</sup> Auch in der westdeutschen Bevölkerung war der Wunsch nach politischer Einheit nach wie vor vorhanden. Zwischen 1945 und 1947 rangen die Besatzungsmächte im Alliierten Kontrollrat um ihre verschiedenen Vorstellungen von wirtschaftlicher und politischer Einheit Deutschlands, wobei vor allem widersprüchliche geopolitische Interessenslagen aneinanderstießen.<sup>8</sup> Entsprechend der Interessenslage der Sowjetunion, die zwar einerseits ein Hineinregieren der anderen Mächte in ihre Zone – ebenso wie diese ihrerseits – verhindern wollte, andererseits die Bildung eines westdeutschen Staates und damit der Einbeziehung der westdeutschen Wirtschaftsmacht mitsamt Ruhrgebiet, Süddeutschland und 40 Millionen Einwohnern in den entstehenden westlichen Block unter amerikanischer Führung schon aus strategischen Gründen kritisch sehen musste, gab es aus der Sowjetischen Besatzungszone und von Seiten der Sowjetischen Führung, auch nachdem 1947 die Wahrung der politischen Einheit Deutschlands kaum mehr vorstellbar schien, während der Verhandlungen im Rat mehrere Anläufe, die Gespräche über eine gesamtdeutsche Lösung unter für sie vorteilhaften Vorzeichen wiederaufzunehmen.<sup>9</sup> Die KPD trug diese Gesprächsangebote immer wieder in das Plenum. Auch aufgrund der

.....  
<sup>7</sup> UdSSR/USA/Vereinigtes Königreich, Potsdamer Beschlüsse (30.05.2024).  
<sup>8</sup> Vgl. Mai/Gunter, Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948, 1995.  
<sup>9</sup> Werner, Der Parlamentarische Rat 1948-1949 Akten und Protokolle, Band 9, 1996, S. 502; vgl. auch Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949 Akten und Protokolle, Band 14, 2009, S. 1473; zur Interessenslage der Sowjetunion siehe z.B. Loth/Wilfried, Stalins ungeliebtes Kind: Warum Moskau die DDR nicht wollte, 1994.

Erfahrungen der Parteien und mancher Abgeordneter mit der Verfolgung ihrer politischer Aktivitäten in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) erfuhr dies aber durchweg die Ablehnung des Parlamentarischen Rates.<sup>10</sup>

Bereits in der ersten Sitzung schlug Reimann dem Parlamentarischen Rat vor,

*„daß Verhandlungen aufgenommen werden, daß die Vertreter aller demokratischen deutschen Parteien in Verbindung mit dem deutschen Volksrat den Alliierten einen einheitlichen deutschen Vorschlag über die Bildung einer einheitlichen deutschen demokratischen Republik vorlegen“.*<sup>11</sup>

Beim Zusammentritt des Parlamentarischen Rates war bereits ein Verfassungsentwurf des Deutschen Volksrates für die Sowjetische Besatzungszone erschienen, der allerdings als Verfassungsentwurf für ganz Deutschland bezeichnet worden war.<sup>12</sup> Auf einer Tagung des Parteivorstandes vom 3.-4. Juni 1948 äußerte Max Reimann diesbezüglich:

*„Nicht lange wird es dauern und wir stehen im Westen Deutschlands im Kampf um eine Verfassung. [...] Wir als Partei können für diesen westdeutschen Staat keine eigene Verfassung herstellen, sondern wir haben den Verfassungsentwurf, der im deutschen Volksrat für ganz Deutschland ausgearbeitet ist“.*<sup>13</sup>

Die im Volksrat skizzierten Ideen für eine Verfassung wurden von der breiten Mehrheit des Parlamentarischen Rates abgelehnt, u.a. mit Hinweis auf die fehlende Gewaltenteilung.<sup>14</sup> Trotzdem beantragte die KPD noch mehrfach die Aufnahme von Verbindungen mit dem Volksrat, bspw. in einer der letzten Sitzungen des Rates am 9. Mai 1949, nachdem eine entsprechende Einladung durch den Volksrates an den Parlamentarischen Rat ergangen war. Auch auf einige inhaltliche Bestimmungen des Volks-

<sup>10</sup> *Feldkamp*, Band 14, 2009, S. XXXII.

<sup>11</sup> *Werner*, Band 9, 1996, S. 8.

<sup>12</sup> *Wettig, Gunter* (Hg.): *Der Tulpanov-Bericht*, S. 99.

<sup>13</sup> Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, Bestand: Kommunistische Partei Deutschlands - Kommunistische Partei Deutschlands in den westlichen Besatzungszonen/ Bundesrepublik Deutschland - Signatur BY 1/426.

<sup>14</sup> *Werner*, Band 9, 1996, S. 37.

ratsentwurfes wurde von Reimann und Renner bei Gelegenheit verwiesen, etwa im Rahmen der Debatte um die Regierungsbildung.<sup>15</sup>

Aus der Haltung heraus, dass nur eine gesamtdeutsche verfassungsgebende Versammlung berechtigt sei, eine deutsche Verfassung zu schaffen, zweifelte die KPD mehrfach die Legitimation des Parlamentarischen Rates an. Anlässlich seines Zusammentritts veröffentlichte der Parteivorstand der KPD am 1. September 1948 eine Erklärung, in der es hieß, die Londoner Empfehlungen der Sechsmächtekonferenz verstießen gegen die

*„völkerrechtlich bindenden Verträge von Yalta und Potsdam. Darin haben die vier Grossmächte die Ausübung der staatlichen Souveränität Deutschlands mit der Verpflichtung übernommen, für die Errichtung eines einheitlichen demokratischen deutschen Staates zu sorgen und dann die Souveränität an das deutsche Volk zurückzugeben. Bis zu diesem Zeitpunkt können staatsrechtliche Veränderungen in Deutschland nur durch alle vier Grossmächte gemeinsam vorgenommen werden“.*<sup>16</sup>

Diese Zweifel wollte sie auch im Text des Grundgesetzes festgehalten wissen: In der Debatte um die Präambel erklärte Renner:

*„die Mitglieder des Parlamentarischen Rates [wollen] sich als Vertreter des deutschen Volkes fühlen. Aber stimmt denn das? [...] das Dokument Nr. 1“<sup>17</sup> zeigt die Tatsachen klar auf. Es sagt, daß Sie nicht Vertreter des deutschen Volkes sind, sondern die Exekutoren eines Befehls, den das Dokument Nr. 1 enthält. Dieser Befehl lautet, daß Sie eine verfassungsmäßige Unterbauung des separaten westdeutschen Staates schaffen müssen. Diesen Befehl haben die Militärregierungen an die Herren Ministerpräsidenten der Länder gegeben. Diese haben ihn an die Länderregierungen weitergeleitet. Die Länderregierungen haben nicht das Volk gefragt, sondern in ihren Landtagen Abgeordnete zum Parlamentarischen Rat wählen lassen. Das ist der historische Ablauf des Zustandekommens des Parlamentarischen Rates.“*

Diesen historischen Ablauf wollte Renner so, statt

<sup>15</sup> *Feldkamp*, Band 14, 2009, S. 74.

<sup>16</sup> Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, BY 1/425.

<sup>17</sup> Gemeint sind die Frankfurter Dokumente, s.o. Fn. 1.

der Formulierung „hat das Deutsche Volk [...] dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen“ in der Präambel darstellen. In der Tat lässt sich der Befehlscharakter der Anweisung an die Ministerpräsidenten, die rechtliche Grundlage für die Gründung eines westdeutschen Staates zu schaffen, nicht völlig von der Hand weisen. Die mangelhafte Legitimation des Parlamentarischen Rates spielt noch immer eine Rolle in der Auslegung von Verfassungsrecht, etwa bei der Frage um die Reichweite des Ewigkeitsgrundsatzes in Art. 79 III GG.<sup>18</sup>

Während der Verhandlungen richtete das Parteisekretariat eine Arbeitsgemeinschaft beim Parteivorstand ein, die die Bevölkerung zur Ablehnung des Grundgesetzes mobilisieren sollte.<sup>19</sup> Erst später wurde der KPD klar, dass eine Volksabstimmung über das Grundgesetz nie geplant war.

## II. Grundrechte

Der ausführlichste Einzelantrag den die KPD während der Arbeit im Rat stellte, war ein umfangreicher Katalog sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte.<sup>20</sup> In 28 Artikeln, von denen während der Debatte im Hauptausschuss später Art. 24-28, die sich mit Erziehung und Bildung befassten, zurückgezogen wurden, weil sie als bereits in dem Entwurf des GG verwirklicht angesehen wurden, legte die KPD ihre Vorstellung der Grundrechte dar.

Der Inhalt dieses Grundrechtekatalogs unterscheidet sich naturgemäß deutlich von dem, was in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Während das heutige Grundgesetz in seinem Grundrechtekatalog vor allem die klassischen Freiheitsrechte gewährt, schwebten der KPD umfassende, detaillierte Bestimmungen über die sozialen und wirtschaftlichen Garantien vor.

Art. 1 sollte der menschlichen Arbeitskraft

.....

<sup>18</sup> Bryde, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 5. Auflage 2003, Art. 79 Rn. 27.

<sup>19</sup> Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, BY 1/426.

<sup>20</sup> Pikart/Werner, Der Parlamentarische Rat 1948-1949 Akten und Protokolle, Band 5, 1993, S. 253.

besonderen gesetzlichen Schutz garantieren, Arbeit und Lebensunterhalt durch Wirtschaftslenkung gesichert werden. Art. 2 enthielt u.a. die Garantie der 40-Stunden-Woche und die Bestimmung, dass die Gesundheit, das kulturelle Leben und das Familienleben durch Regelungen der Arbeitsbedingungen geschützt würde. Art. 4 sollte das Recht auf mindestens 12 Tage bezahlten Urlaub beinhalten, nach Art. 5 sollte der Sonntag und die gesetzlichen Feiertage geschützt sein. Außerdem waren umfassende Gewährleistungen des Streikrechtes vorgesehen.

In den wirtschaftlichen Grundrechten sollte der Grundsatz festgehalten werden, dass die Wirtschaft dem Wohl und Bedarf des Volkes zu dienen hat. Monopole sollten verboten, Bodenschätze und größere Betriebe verstaatlicht werden, ebenso Grundbesitz von über 100 Hektar. In Art. 18 war trotzdem die Gewährleistung von Eigentum vorgesehen, Beschränkungen sollten nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage möglich sein. Auch der Satz „Eigentum verpflichtet“ war in dem Entwurf enthalten, der Gebrauch des Eigentums sollte „dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen“ dürfen. Darüber hinaus sollte auch das Erbrecht nach Maßgabe des bürgerlichen Rechts gewährleistet werden. Eine dem heutigen Art. 15 ähnliche Regelung war in Art. 17 vorgesehen, in dem es hieß:

*„Private wirtschaftliche Unternehmen, die auf Grund ihrer allgemeinen volkswirtschaftlichen Bedeutung dafür geeignet sind, können durch Gesetz nach den für die Enteignung geltenden Bestimmungen in Volkseigentum überführt werden.“*

Die KPD durfte zwar nicht davon ausgehen, dass diese Bestimmungen ernsthaft die Zustimmung der anderen Parteien finden würde, trotzdem ist in Debatten im Hauptausschuss später mehrfach durch Renner auf ihn verwiesen worden, auch prangerte er das Fehlen von sozialen Grundrechten bei mehreren Gelegenheiten an.<sup>21</sup> In dem Katalog enthaltene Rechte wurden auch später noch in die einzelnen Debatten

.....

<sup>21</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 188.



eingebraucht. Etwa beantragte Renner in der Debatte um den Gleichbehandlungsgrundsatz das Grundrecht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit in Art. 3 mitaufzunehmen.<sup>22</sup> Auch bezüglich der Vereinigungsfreiheit beantragte die KPD die Übernahme ihres Art. 7, der das Recht auf Bildung von Gewerkschaften und das Verbot von Unternehmerverbänden enthielt.<sup>23</sup> Der Grundrechtekatalog kann demnach durchaus als konstruktiver und ernsthaft verfolgter Vorschlag verstanden werden.

Über die im Katalog vorgesehenen Rechte hinaus setzte Renner sich für die Gleichstellung unehelicher Kinder ein. Der Antrag auf Formulierung eines Art. 7a im Wortlaut:

*„Außereheliche Geburt darf weder der Mutter noch dem Kind zum Nachteil gereichen. Alle Gesetze und Bestimmungen, die bei außerehelicher Geburt die Mutter und das Kind benachteiligen, sind aufzuheben.“<sup>24</sup>*

wurde aber abgelehnt. Auch der Antrag auf Einfügung eines Art. 3a mit dem Wortlaut:

*„Die Prügelstrafe in der Schule ist verboten.“<sup>25</sup>*

fand keine Zustimmung. Im Bezug auf die Gewährleistung des Existenzminimums beantragte Renner einen Artikel 2a aufzunehmen:

*„Das Recht auf das Mindestmaß der zum Leben notwendigen Nahrung, Kleidung und Wohnung wird durch Gesetz [...] garantiert.“<sup>26</sup>*

Auch dies wurde abgelehnt.

### III. Direkte Demokratie

Der Parlamentarische Rat war von vornherein durch das bisherige deutsche parlamentarische System und den Herrenchiemseer Verfassungsentwurf geprägt und auf eine repräsentative Demokratie festgelegt. Eine Grundsatzdebatte

.....

<sup>22</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 514.

<sup>23</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 695.

<sup>24</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 610.

<sup>25</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 1308.

<sup>26</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 1304.

über diese Ausrichtung wurde von der KPD nicht angestoßen. Allerdings gab es neben einer starken Tendenz zur Stärkung der Volksvertretung auch einige Ansätze, Formen der direkte Demokratie ins Grundgesetz aufzunehmen.

Ein Antrag zum Thema Volksentscheide wurde von Renner in der 22. Sitzung des Hauptausschusses am 8. Dezember 1948 gestellt. Er lautete:

*„Ein Volksentscheid findet statt:*

*a) wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger ein Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellt. Das dem Volksbegehren zugrundeliegende Gesetz ist von der Bundesregierung nach Darlegung ihres Standpunktes dem Bundesrat und dem Senat zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Bundestag dem begehrten Gesetzentwurf unverzüglich zustimmt;*

*b) wenn mindestens ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger die Auflösung des Bundestages beantragt;*

*c) wenn Bundestag und Senat mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl ein verfassungsänderndes Gesetz beschlossen haben. Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.*

*Ein durch Volksentscheid angenommenes Gesetz tritt an dem auf die Abstimmung folgenden Tag in Kraft.“<sup>27</sup>*

Hierin sollte dem Volk somit nicht nur die Möglichkeit der Beschlussfassung über einige Angelegenheiten eingeräumt, sondern einem Quorum von 10 % der stimmberechtigten Bürger eine Gesetzesinitiative auf Bundesebene gewährt werden.

Noch wesentlich weitergehender war nach einer Bemerkung Renners zum Volksentscheid, die er in der Debatte um die Modalitäten einer Änderung des Grundgesetzes vortrug, seine Auffassung davon, wie das Volk idealerweise in die Gesetzgebung einbezogen werden sollte. In den damals als Art. 106 besprochenen Be-

.....

<sup>27</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 670.

stimmungen zur Verfassungsänderung war in Absatz 3 vorgesehen, dass nach der Änderung des Grundgesetzes mittels einer 2/3-Mehrheit im Bundestag ein Viertel der Mitglieder von Bundestag oder Bundesrat einen Volksentscheid über die Änderung herbeiführen können sollte. Renner bemerkte dazu, es müsse *„jede Minderheit, auch die kleinste, im Bundestag das Recht haben [...], gegen jede Änderung des Grundgesetzes, wie auch gegen jedes andere Gesetz den Volksentscheid herbeizuführen.“*<sup>28</sup>

#### IV. Stellung des Bundestages

Dem Bundestag als Repräsentanten des Volkes wollte die KPD grundsätzlich eine wesentlich stärkere Position einräumen, als die anderen Parteien. Während diese als Konsequenz aus der Weimarer Zeit versuchten, die demokratischen Prinzipien durch eine effektive Gewaltenteilung zu sichern,<sup>29</sup> entsprachen die Anträge der KPD mehr dem Gedanken einer Volksherrschaft in allen Belangen, wie der Verfassungsentwurf in der SBZ sie durch die starke Stellung des Volksrates vorsah.<sup>30</sup>

Renner formulierte diesen Gedanken in der 49. Sitzung des Hauptausschusses am 9. Februar 1949:

*„Ich habe nur noch einen Satz zu sagen! – Wenn Sie einen Staat aufbauen wollen, der Bestand haben soll, dann müssen Sie das Volk als entscheidenden Faktor einschalten, und der Inhalt dieses Staates muß so sein, daß er den Bedürfnissen der breiten Massen des Volkes gerecht wird. Dann brauchen Sie auch keine Sicherheitskautele einzubauen. Dann brauchen Sie nicht wie bei einem faulen Versicherungsobjekt auf den Bundestag, den Bundesrat, den Bundeskanzler, den Bundespräsidenten, das oberste Bundesverfassungsgericht aufzubauen; dann trägt der Staat sich selber, weil er vom Volk getragen wird. Das ist ein demokratischer, das ist ein sozialer Staat.“*<sup>31</sup>

So redete Renner etwa gegen die Möglichkeit der

.....  
<sup>28</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 363.

<sup>29</sup> vgl. Feldkamp, Band 14, 2009, S. 311, S. 445, S. 983, S. 990.

<sup>30</sup> DDR, Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7.8.1949 (30.05.2024).

<sup>31</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 1548.

Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten im Falle des Scheiterns einer Kanzlerwahl, die heute in Art. 61 IV GG besteht: *„Wenn man das parlamentarische Prinzip hochhalten will, muß der Bundestag, die einzig souveräne Vertretung des souveränen Volkes, die Instanz sein, die die Regierungsbildung aus sich heraus schafft“.*<sup>32</sup>

Dem entgegen hielt er den Verfassungsentwurf des Volksrates, der vorsah, dass der Regierungschef aus der stärksten Fraktion gestellt wird, und dieser die Regierung sodann gemäß der Stimmanteile der Parteien in der Volkskammer unter deren Hinzuziehung bildet.<sup>33</sup>

#### V. Judikative

Die Tendenz der KPD, die Gewaltenteilung zugunsten des Parlamentes zu schwächen, zeigt sich insbesondere in ihren Anträgen und Redebeiträgen bezüglich der Judikative. Dabei ging es den KPD-Abgeordneten einerseits um die Wahrung der reinen Volksherrschaft, andererseits um ein grundsätzliches Misstrauen gegen die Richter und Beamten, welches sich aus den Erfahrungen des dritten Reiches speiste.

Die Einrichtung eines Bundesverfassungsgerichtes und die Möglichkeit der Richtervorlage lehnte die KPD grundsätzlich ab. Renner erklärte dazu in der 23. Hauptausschusssitzung am 8. Dezember 1948:

*„In Wahrnehmung der Rechte des Parlaments auf alleinige und ausschließliche Rechtsschöpfung kann nicht geduldet werden, daß dem letzten Amtsrichter ein Nachprüfungsrecht über die Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der vom Parlament beschlossenen Gesetze, der Bundestagsgesetze eingeräumt wird. In Verfolg dieser Auffassung wird die Einrichtung eines Bundesverfassungsgerichtshofs abgelehnt“.*<sup>34</sup>

Stattdessen beantragte die KPD, die Einrichtung eines Verfassungsausschusses von Bundestag und Landesparlamenten aus deren Mitte wählen lassen, der über Verfassungskonformität von Bundes- wie Landesgesetzen sowie Streitfälle

.....  
<sup>32</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 74.

<sup>33</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 74.

<sup>34</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 686.

zwischen Bund und Ländern in Verfassungsfragen entscheiden sollte.<sup>35</sup>

In der Debatte um die Richteranklage bemerkte Renner: *„Ich vertrete [...] den Grundsatz, daß Richter von den gewählten Vertretern des Volkes berufen und demzufolge auch nur von ihnen oder durch sie abberufen werden können.“*<sup>36</sup> Die Möglichkeit der Abberufung von Richtern gegen deren Willen nur durch richterliche Entscheidung, wie sie heute in Art. 97 II GG besteht, lehnte er mit dem Verweis darauf, dass *„eine Krähe einer anderen kein Auge aushackt“*<sup>37</sup> ab.

Ausführlich stellte Renner seine Einschätzung zum Thema der richterlichen Unabhängigkeit vor dem Hintergrund der Erfahrungen im dritten Reich in der Debatte um den heutigen Art. 98 II GG dar. Dieser sollte die Möglichkeit der Versetzung eines Bundesrichters in den Ruhestand unter der einschränkenden Bedingung enthalten, dass dieser den notwendigen Verstoß gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder der verfassungsmäßigen Ordnung eines Landes vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen habe. Dort erklärte er:

*„Wenn man den Richter, die Justiz [...] als dritte Säule der Demokratie, besser gesagt als dritte Säule des Staates, der die Demokratie verkörpern soll, bezeichnet, so frage ich mich: Haben wir überhaupt ein Recht, diesen Richter als Einzelperson und diesen Richterstand in seiner Gesamtheit so außerhalb des Wesens und des Geistes und der Einrichtungen des demokratischen Staatsapparates zu stellen? Wenn er dritte Säule sein soll, muß es doch eine Säule sein, die zusammen mit den beiden anderen Säulen Ihres Staatsaufbaus und Ihres Staates dieses ganze Gebäude trägt. Wenn dann diese Säule so ist, wie das im Augenblick zum Beispiel bei uns in der britischen Zone der Fall ist – wo, ich unterstreiche es noch einmal, deutsche Stellen auf die Entnazifizierung und auf die Zusammensetzung des Richterstandes bisher überhaupt keinen Einfluß auszuüben in der Lage waren –, wenn wir also in der britischen Zone Richter vor uns haben, die die Weimarer Zeit, die Hitler-Periode überstanden haben und auch heute noch in dieser angeblich neuen Zeit Richter sind, frage ich mich: Soll*

*man überhaupt den Gedanken als so unantastbar herausstellen, daß diese Richter absolut unabhängig sein dürfen?“*<sup>38</sup>

Tatsächlich waren in den westlichen Besatzungszonen nach Kriegsende zwar zunächst etliche Richter, die Angehörige der NSDAP gewesen waren, aus dem Dienst entfernt worden. Durch den Mangel an Richtern und die Angst, keine funktionierende Rechtspflege aufstellen zu können, wurden die Bestimmungen über die Entnazifizierung unter Richtern allerdings schrittweise gelockert, sodass bis 1948 ein Großteil der NS-Juristen wieder im Amt waren.<sup>39</sup>

Vor diesem Hintergrund erarbeitete der Parlamentarische Rat Art. 132 GG, der die Möglichkeit eröffnete, Beamte und Richter, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des GG auf Lebenszeit angestellt sind, innerhalb von 6 Monaten nach Zusammentritt des Bundestages in den Ruhestand zu versetzen. Auf Antrag der KPD wurde in diesen Artikel eine Bestimmung aufgenommen, nach der diese Vorschrift auf verfolgte des Naziregimes keine Anwendung fand, die sich in Absatz 2 folgendermaßen niederschlug:

*„(2) Diese Bestimmung findet keine Anwendung auf Angehörige des öffentlichen Dienstes, die von den Vorschriften über die ‘Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus’ nicht betroffen oder die anerkannte Verfolgte des Nationalsozialismus sind, sofern nicht ein wichtiger Grund in ihrer Person vorliegt.“*

Dies war einer der wenigen Anträge der KPD, die es tatsächlich in die finale Version des Grundgesetzes schafften.

#### D. Resumee

Der reale Einfluss der KPD auf den Text des Grundgesetzes sowie den im Parlamentarischen Rat erstellten Wahlgesetzentwurf beschränkt sich auf wenige Worte. Insbesondere Heinz

.....  
<sup>35</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 765.

<sup>36</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 753.

<sup>37</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 754.

.....  
<sup>38</sup> Feldkamp, Band 14, 2009, S. 1171.

<sup>39</sup> Glienke, Der Dolch unter der Richterrobe: Der Umgang mit der NS-Justiz in der frühen Nachkriegszeit (24.07.2024).



Renner bemühte sich aber um eine konstruktive Mitgestaltung, gerade im Rahmen seiner Arbeit im Hauptausschuss. Seine vielen inhaltlichen Vorbringungen wurden von den anderen Ausschussmitgliedern durchaus ernst genommen und entsprechend behandelt, wenn auch in aller Regel abgelehnt. Dass Reimann und Renner dem Grundgesetz nicht zustimmten, dürfte auf ihre grundsätzliche Ablehnung eines Weststaates zurückzuführen sein.<sup>40</sup> In der Tat entsprach die finale Fassung des Grundgesetzes aber auch in wesentlichen Punkten nicht ihren während dessen Erstellung eingebrachten Vorstellungen eines demokratischen Staates. In ihrer inhaltlichen Arbeit verfolgte die KPD im Parlamentarischen Rat konsequent die Linie eines Primats des Parlaments über die anderen Gewalten, der Einführung vieler direkt-demokratischer Elemente sowie der Absicherung der wirtschaftlichen Existenz der Bürger:innen durch den Staat. Die Wirtschaft sollte nicht dem Staat entgegengesetzt, sondern von der Bevölkerung für ihre Zwecke gestaltet werden. Außerdem lag ein Fokus auf der Entnazifizierung des neuen deutschen Staatswesens.

Die Zurückstellung der Umsetzung ihrer grundsätzlichen politischen Vision zugunsten einer an die Machtverhältnisse angepassten Arbeitsweise, jedenfalls in den Ausschüssen, zeigt sich auch an dem Vergleich der Äußerungen und der Arbeit innerhalb der Partei mit der Arbeit im Rat. In einer Rede Reimanns bei der 13. Sitzung des Parteivorstandes erklärte er unter der Überschrift „Es gibt keinen friedlichen Weg zum Sozialismus!“:

*„Mit der Schaffung einer westdeutschen Verfassung und der Bildung einer westdeutschen Regierung soll der Schluss-Stein bei dem Aufbau eines reaktionären westdeutschen Staates gelegt werden. Die demokratische Umgestaltung in Westdeutschland kann daher nur durch den revolutionären Klassenkampf durchgeführt werden. [...] Die Theorie von dem ‚besonderen deutschen, relativ friedlichen Weg zum Sozialismus‘ ist darum falsch und bedeutet nicht nur ein abgleiten in den Nationalismus sondern auch eine Verkennung unserer Aufgabe in Westdeutschland, ein*

<sup>40</sup> Werner, Band 9, 1996, S. 695.

*Verlassen des Bodens des Klassenkampfes und eine Abkehr von der marxistische-leninistischen Staatstheorie“.*<sup>41</sup>

Die Arbeit im Parlamentarischen Rat dürfte von Reimann demnach nicht als Beitrag zu einer Gestaltung des Staates auf eine Weise, die das Erreichen des Sozialismus im westdeutschen Staat ermöglichen würde, verstanden worden sein.

Im ebenjenem Bezug auf die marxistisch-leninistische Staatstheorie und dem Bekenntnis zur proletarischen Revolution sah das Bundesverfassungsgericht 1956 ein wesentliches Argument für die Verfassungswidrigkeit der KPD:

*„Schon aus der grundsätzlichen, satzungsmäßigen Bindung der KPD an die Theorie des Marxismus-Leninismus würde sich ergeben, daß sie proletarische Revolution und Diktatur des Proletariats als notwendige Voraussetzung ihres Endzieles anstreben muß. Es liegen überdies Zeugnisse dafür vor, daß die KPD gerade diese Elemente der marxistisch-leninistischen Theorie auch für ihre gegenwärtige politische Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland sich voll zu eigen macht.“*<sup>42</sup>  
*„Die Diktatur des Proletariats ist mit der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbar. Beide Staatsordnungen schließen einander aus; es wäre nicht denkbar, den Wesenskern des Grundgesetzes aufrechtzuerhalten, wenn eine Staatsordnung errichtet würde, die die kennzeichnenden Merkmale der Diktatur des Proletariats trüge.“*<sup>43</sup>

Die Arbeit der KPD entsprach außerdem der widersprüchlichen und wechselhaften geopolitischen Interessenslage der Sowjetunion in den Jahren nach 1945: Da die Errichtung eines gesamtdeutschen sozialistischen Staates nicht durchführbar schien, war zur Abwehr erneuter Kriegsgefahr von deutschem Boden aus zunächst die Bereitschaft vorhanden, auch den Aufbau eines kapitalistischen Staates unter der Bedingung des hinreichenden Einflusses der Sowjetunion auf diesen konstruktiv zu begleiten.<sup>44</sup> Andererseits sollte die Errichtung

<sup>41</sup> Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde, BY 1/426.

<sup>42</sup> BVerfGE 5, 85, Rn. 317.

<sup>43</sup> BVerfGE 5, 85, Rn. 338.

<sup>44</sup> Vgl. Loth/Wilfried: DDR, 1994, S. 13 ff.

eines solchen Staates unter rein westlichem Einfluss bzw. eine Eingliederung in den westlichen Block verhindert werden. Beides versuchten die KPD-Abgeordneten im Parlamentarischen Rat umzusetzen.

Die Arbeit der KPD im Parlamentarischen Rat war demnach wesentlich geprägt von einer aus politischer Überzeugung als auch geopolitischer Erwägung geprägten Ablehnung eines Weststaates. Zum anderen ließ sie der Anspruch erkennen, den trotz dessen entstehenden westdeutschen Staat nach ihren Vorstellungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten mitgestalten zu wollen. Dass das kaum reale Konsequenzen hatte, ist eher den Machtverhältnissen als fehlendem Willen zuzuschreiben.

Dass das Bundesverfassungsgericht die KPD nur 7 Jahre nach der Erarbeitung des Grundgesetzes als mit diesem unvereinbar erklärte, steht im Ergebnis zu ihrer Mitarbeit an dieser Erarbeitung nicht im Widerspruch: mit ihren konstruktiven Vorschlägen für die konkrete Ausgestaltung des Weststaates konnte die Partei sich kaum durchsetzen. Ihre grundsätzliche Ablehnung der Errichtung der Bundesrepublik machte sie bereits während der Verhandlungen deutlich.

**Florian Quast** studiert Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg.