

**„Politik mit dem Kopf unter dem Arm“**  
**Zukunftserwartungen der Abgeordneten des  
Parlamentarischen Rates während der Beratungen  
über das Grundgesetz 1948/49**

*Michael Wettengel*

Zukunftsvorstellungen und Erwartungshorizonte bestimmen nicht nur das individuelle Leben von Menschen, sie spielen als kollektive Zukunftserwartungen auch eine erhebliche Rolle für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Kollektive Zukunftsverheißungen wie auch Schreckbilder können Entscheidungsprozesse beeinflussen, Ereignisse antizipieren, Entwicklungen beschleunigen oder behindern. Zukunftserwartungen können aber nicht nur Auswirkungen auf den Gang der Geschichte haben, sie unterliegen auch selbst dem historischen Wandel. Dabei ist es für die Einschätzung der historischen Bedeutung von kollektiven Zukunftsvorstellungen ohne Belang, dass sie selten in Gänze in Erfüllung gehen oder dass ihre Realisierung oft unvorhergesehene Folgen mit sich bringen kann. Entscheidend ist vielmehr ihre Wirkungsmächtigkeit im historischen Kontext. Zukunftserwartungen waren beispielsweise im mittelalterlichen Europa durch das unausweichliche Jüngste Gericht begrenzt, auf das die ganze Geschichte zu lief. Lucian Hölscher hat im Anschluss an Reinhart Koselleck darauf hingewiesen, dass es sich bei unserem Begriff von „Zukunft“ als ein aus der Vergangenheit über die Gegenwart hinweg reichender, ergebnisoffener kontinuierlicher Wandel um ein spezifisch neuzeitliches Konzept handele, das ältere Vorstellungen eines allumfassenden göttlichen Heilsplans und eschatologische Naherwartungen verdrängte. „Zukunft“ wird in diesem Sinne als ein historisch determinierter „gesellschaftlicher Erwartungszeitraum“ verstanden, der sich im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts in Westeuropa herausbildete.<sup>1</sup> Der Stellenwert der Zukunft hat dabei im Zuge einer immer stärkeren „Verkürzung der Zeitfristen“ immer weiter zugenommen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Hölscher 1999, S. 11; vgl. auch Hölscher 1989, S. 21ff., 32ff.; Koselleck 1989, S. 321ff., 349ff.

<sup>2</sup>Koselleck 1989, S. 329f.

Obgleich ihre historische Wirkungsmächtigkeit kaum bestritten werden kann, war die Geschichtsschreibung bislang gegenüber historischen Zukunftsentwürfen zurückhaltend. Dies mag mit dem empirisch schwierig zu fassenden Gegenstand und der Tatsache zusammenhängen, dass vergangene Zukunftsentwürfe gegenüber der realen historischen Entwicklung zwangsläufig zurücktreten. Die von Erwartungshorizonten beeinflussten Absichten und Ziele von Protagonisten oder historischen Kräften wurden zwar schon immer in historischen Arbeiten untersucht und bereits seit längerem liegen Grundlagenarbeiten zu Zukunftserwartungen in der Geschichte vor. Konkrete Analysen ihrer Bedeutung in historischen Prozessen sind aber bislang noch immer eher selten.<sup>3</sup>

Gegenstand dieses Beitrages sind die Zukunftserwartungen, die die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates während der Beratungen über das Grundgesetz 1948/49 zum Ausdruck brachten. Welche Hoffnungen und Befürchtungen hegten sie hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Staatswesens, dessen Grundlagen sie gerade schufen? Welche Perspektiven verbanden sie mit ihrer Arbeit und welche Chancen und Risiken sahen sie? Von Bedeutung ist dabei auch die Frage, welche Rolle einerseits die aktuelle Nachkriegsereignisse, andererseits aber vor allem auch die historischen Erfahrungen der handelnden Personen spielten.

Als Grundlage dieser Untersuchung dienen die Protokolle der Beratungen in den Fachausschüssen des Parlamentarischen Rates. Da diese fast durchweg als stenographische Wortprotokolle geführt wurden, bilden sie eine ungewöhnlich lebensnahe und authentische Quelle, die einen vorzüglichen Einblick in die Verfassungsarbeit bei der Formulierung des Grundgesetzes gibt. Dies gilt umso mehr, als die Verhandlungen der Fachausschüsse und ihre Protokolle nicht öffentlich waren, so dass eine Vertraulichkeit der Gespräche gewährleistet war.

## **Die Fachausschüsse und die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates**

Bald nach der Eröffnung des Parlamentarischen Rates, die am 1. September 1948 stattfand, wurden sechs bzw. sieben Fachausschüsse einberufen, die meist schon am 15. September ihre Arbeit begannen. Es handelte sich dabei um die Ausschüsse für Grundsatzfragen, für Finanzfragen, für Wahlrechts-

---

<sup>3</sup>Vgl. besonders Koselleck 1989; Erdmann 1964; Wittram 1966; Jakubowski-Tiessen, Lehmann, Schilling, Staats 1999; Frevert 2000; Hölscher 1999; Hölscher 1989.

fragen, für Zuständigkeitsabgrenzung, für das Besatzungsstatut und für Organisation des Bundes sowie den Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, der sich am 12. Oktober 1948 konstituierte.<sup>4</sup> Unter Ausschluss der Öffentlichkeit wurde in ihnen die eigentliche Sacharbeit am Grundgesetz geleistet. Außer den Abgeordneten waren nur eigens bestellte Gutachter und nur selten Gäste zugelassen, die keine Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren.<sup>5</sup> Manche Abgeordnete, wie der Vorsitzende des Organisationsausschusses Robert Lehr (CDU), waren deshalb sogar Gegner des Stenographierens in Ausschusssitzungen und gestatteten dies nur als „Stütze des Gedächtnisses für weitere Ausarbeitung.“<sup>6</sup>

Offenbar führte die Abgeschlossenheit der Fachausschuss-Sitzungen dazu, dass sich die Abgeordneten deutlicher als sonst üblich zu Gegenwartsfragen äußerten, darauf deuten kritische Stellungnahmen zur Politik der westlichen Besatzungsmächte hin. So meinte der Abgeordnete Rudolf Katz (SPD), es unterliege „keinem Zweifel, dass die Politik, die die westlichen Besatzungsmächte in Deutschland betreiben, auch eine gewisse Sympathie zur kommunistischen Partei hervorrufen kann.“<sup>7</sup> Im Wahlrechtsausschuss sprach der Abgeordnete Rudolf-Ernst Heiland (SPD) den Besatzungsmächten die „höhere Vernunft“ ab und Heinrich von Brentano (CDU) kritisierte ihr „mangelndes Verständnis.“<sup>8</sup>

Über die unmittelbare Formulierung der Abschnitte des Grundgesetzes hinaus enthalten die Protokolle der Fachausschüsse häufig auch Beschreibungen der aktuellen Lage und Einschätzungen der künftigen Entwicklung des zu schaffenden westdeutschen Staatswesens; dabei gaben die Abgeordneten oft sehr persönlich ihren Hoffnungen und Befürchtungen Ausdruck. Als besonders ergiebig erwiesen sich dabei die Ausschüsse für Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. In die-

---

<sup>4</sup>Vgl. zur Literatur über den Parlamentarischen Rat u.a. Niclaß 1998; Sörgel 1969; Feldkamp 1998.

<sup>5</sup>Vgl. §§ 16, 19 und 21 der Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates vom 22. Sept. 1948, Der Parlamentarische Rat Bd. 10, S. 191ff.

<sup>6</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. CXIV, 113. Die Protokolle liegen jetzt mit Ausnahme derer des Hauptausschusses vollständig in der Editionsreihe „Der Parlamentarische Rat“ vor; vgl. zur Quellenlage Werner 1989; zur Rolle des Sekretariats Wettengel 2000. Zu Lehr vgl. u.a. Kaff 1985; Först 1968.

<sup>7</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 173, vgl. auch S. 40.

<sup>8</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 84, 89. Besonders die Praxis der Entnazifizierung gab zu Kritik Anlass, vgl. u.a. Schuster 1999; Niethammer 1972; Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. XLV, 74, 84, 120ff., 290, 458ff.

sen beiden Fachausschüssen des Parlamentarischen Rates wurden die meisten Artikel des Grundgesetzes zuerst beraten. Sie waren für die Zusammensetzung, den Aufgabenkreis, die Rechte und Pflichten der Organe zuständig, die den neu zu schaffenden Staat begründen und ihm seine spezifische Gestalt verleihen sollten.<sup>9</sup> Es lag daher nahe, dass sich die Mitglieder des Gremiums hier auch mit der Zukunft des westdeutschen Staatswesens befassten.

Die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates wurden durch die Landtage der westdeutschen Länder aufgrund des so genannten „Modellgesetzes“, auf das sich die Ministerpräsidenten am 27. Juli 1948 geeinigt hatten, gewählt.<sup>10</sup> Um Majorisierungen zu vermeiden, vereinbarten die großen Parteien das Ergebnis bei der jeweils letzten Landtagswahl als Schlüssel für die Anteile der Parteien bei der Entsendung von Abgeordneten eines bestimmten Landes. Obgleich die Wahl der Kandidatinnen und Kandidaten den Landtagsfraktionen oblag, hatten doch die Parteiführungen maßgeblichen Einfluss.<sup>11</sup> Die Landtage stimmten den Nominierungen der jeweiligen Parteien ohne weitere Personaldebatte zu. Aufgrund dieses Verfahrens wurden 65 stimmberechtigte Abgeordnete gewählt, davon 27 von der CDU/CSU, 27 von der SPD, fünf von der FDP, zwei von der KPD, zwei von der Deutschen Partei und zwei vom Zentrum. Aus Berlin wurden fünf Delegierte entsandt, die zwar nicht stimmberechtigt waren, aber an den Beratungen des Parlamentarischen Rates teilnehmen durften. Drei von ihnen gehörten der SPD an, einer der CDU und einer der FDP. Infolge des Ausscheidens einiger Abgeordneten, die durch Nachrücker ersetzt wurden, lag die Gesamtzahl der Abgeordneten, die dem Parlamentarischen Rat angehört haben, bei 77.

Unter den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates waren nur vier Frauen, von denen zwei der SPD und jeweils eine der CDU und dem Zentrum angehörten. Das durchschnittliche Alter der Abgeordneten war mit 55 Jahren außerordentlich hoch – mehr als ein Drittel der Abgeordneten war über 60 Jahre alt. Ihre politische Sozialisation hatten die Abgeordneten des

---

<sup>9</sup>Vgl. Feldkamp 1998, S. 69ff.; Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. XLIIff.

<sup>10</sup>Vgl. Der Parlamentarische Rat Bd. 1, S. 31. Modell und Begründung eines Gesetzes über den Parlamentarischen Rat (27. Juli 1948), ebd., S. 286ff. Auf der Grundlage dieses Modellgesetzes erließen die Landesregierungen (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens) entsprechende Gesetze, vgl. ebd., S. 286, Anm. 1.

<sup>11</sup>Vgl. Feldkamp 1998, S. 36; Der Parlamentarische Rat Bd. 1, S. LIVf.; Sörgel 1969, S. 107.

Parlamentarischen Rates meist noch im Kaiserreich erlebt, ihren politischen Erfahrungshintergrund bildeten die Weimarer Republik und die nationalsozialistische Herrschaft. „Wir gehören zu der Generation, die drei politische Zeitalter erlebt hat“, brachte die Abgeordnete Elisabeth Selbert (SPD) dies auf den Punkt.<sup>12</sup> Für die große Mehrzahl von ihnen bedeutete die nationalsozialistische Diktatur einen Bruch in ihrer Biografie, vielfach verloren sie Beruf, Ämter oder Mandate und mindestens 20 von ihnen wurden zeitweise sogar inhaftiert, davon fünf in Konzentrationslagern. Acht Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren in der Emigration gewesen.<sup>13</sup>

Ganz ohne Zweifel zählten die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates zur politischen Elite im westlichen Nachkriegsdeutschland, dafür sorgte schon das Auswahlverfahren. Fast alle Abgeordneten waren schon vor dem Krieg politisch aktiv gewesen, davon hatten elf dem Reichstag und mehr als ein Viertel den Landtagen in der Weimarer Republik angehört, fünf waren Mitglieder von Reichs- oder Landesregierungen gewesen. Die ganz überwiegende Mehrheit – insgesamt 51 Abgeordnete – waren Akademiker, wobei die Juristen mit 32 die Mehrheit stellten, gefolgt von elf Abgeordneten mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Studium. 35 Abgeordnete waren promoviert, 47 waren Berufsbeamte, Professoren oder Richter. In der Nachkriegszeit gehörte etwa ein Viertel der Mitglieder des Parlamentarischen Rates zonalen Gremien an, viele von ihnen waren an den Beratungen der Landesverfassungen der westdeutschen Länder oder in den Verfassungsdiskussionen ihrer Parteien beteiligt und zwölf Abgeordnete waren Mitglieder von Landesregierungen. Auch die späteren Lebenswege der Parlamentarier weisen einen hohen Grad an Kontinuität ihrer politischen Aktivität auf: 37 ehemalige Abgeordnete des Parlamentarischen Rates wurden später in den Deutschen Bundestag gewählt, 16 waren Mitglieder von Landes-, neun von Bundesregierungen, darunter insgesamt sechs Landes- und ein Bundesjustizminister.<sup>14</sup> Mit dem Bundespräsidenten Theodor Heuss (FDP), dem Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) und dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hermann Höpker Aschoff (FDP) waren die höchsten Repräsentanten der Bundesrepublik Deutschland frühere Mitglieder des Parlamentarischen Rates gewesen.

---

<sup>12</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 1, S. 849.

<sup>13</sup>Vgl. Feldkamp 1998, S. 40ff.; Werner 2000.

<sup>14</sup>Vgl. Ley 1973; Lange 1999; Feldkamp 1998, S. 35ff.

## Zukunftsvorstellungen der Abgeordneten

Die meisten Äußerungen von Abgeordneten während der Fachausschusssitzungen lassen eine skeptische bis pessimistische Beurteilung von Gegenwart und Zukunft in Deutschland erkennen. Allgemein wurden soziale und politische Krisen, ja sogar Unruhen erwartet. Carlo Schmid (SPD) brachte dies auf den Punkt: „Wir werden in Deutschland – ich glaube, niemand in diesem Raum wird mir widersprechen – in den nächsten Jahren sozialen Belastungsproben gegenüberstehen, wir werden Fieberzustände durchleben, wir werden vielleicht mit klaren revolutionären Situationen zu tun haben.“<sup>15</sup> Wiederholt war von bevorstehenden sozialen und politischen „Erschütterungen“, sogar von einer „permanenten Krise“, die Rede.<sup>16</sup> Es sei zu befürchten, dass die Bundesregierung „für eine vorübergehende Zeit [...] besondere Vollmachten bekommt“, wobei an Notverordnungsmöglichkeiten gedacht wurde.<sup>17</sup> Der Abgeordnete Walter Menzel (SPD) pochte im Zuständigkeitsausschuss auf die Notwendigkeit der Errichtung einer Bundespolizei und führte als Beispiel für deren Einsatz mögliche Unruhen im Ruhrgebiet an, bei denen die Sicherheitskräfte Nordrhein-Westfalens nicht ausreichen würden.<sup>18</sup> Besonderes Gewicht erhalten diese düsteren Einschätzungen dadurch, dass ihnen in den Ausschüssen nicht widersprochen wurde. Nur gelegentlich kam es zu verhalten optimistischen Beurteilungen, über die noch zu sprechen sein wird.

Als Ursache für diese pessimistische Sicht der Abgeordneten wurden häufig die als stark eingeschätzte Anhängerschaft sowohl der Nationalsozialisten als auch der Kommunisten genannt: „Wir haben damit zu rechnen, dass in Kürze verkappte Diktaturparteien der Kommunisten und Nationalsozialisten auftauchen werden; in gewissen Formen sind sie vielleicht heute schon da“, urteilte der stellvertretende Vorsitzende des Organisationsausschusses, Rudolf Katz, und hielt daher „ein Einschreiten gegen subversive Gruppen“ bald schon für notwendig.<sup>19</sup> Ohne eine „echte Politisierung“ der

---

<sup>15</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 267, vgl. auch S. 205f.

<sup>16</sup>So Gerhard Kroll (CSU), Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 39, 79, 81; Thomas Dehler (FDP), Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 1037; Katz, ebd., S. 131, 441, 1026, 1032; Lehr, ebd., S. 62; Menzel, ebd., S. 580f.; Friedrich Wilhelm Wagner (SPD), ebd., S. 1178f.

<sup>17</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 580f.

<sup>18</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 3, S. 180f.

<sup>19</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 174, vgl. auch S. 173, 828 (Theophil Heinrich Kaufmann, CDU).

Bevölkerung sei, so Heiland, für die künftige Entwicklung mit dem Schlimmsten zu rechnen.<sup>20</sup> Eine weitergehende politische Radikalisierung wurde befürchtet.<sup>21</sup> Im Zuständigkeitsausschuss verwies Walter Menzel darauf, dass die Mehrheit der Polizeioberbeamten in Nordrhein-Westfalen ehemalige Mitglieder der NSDAP und der SS seien.<sup>22</sup>

Manche Abgeordneten sahen aus der krisenhaften Situation auch persönliche Risiken für sich erwachsen. Der Abgeordnete Heiland forderte daher Politiker, die ihre politische Position ohne Rücksicht auf solche Risiken vertreten:

„Ich verlange von jedem Politiker, der mitarbeiten will, dass er mit seiner ganzen Person, und, wenn es ganz tragisch kommt, auch mit seinem Kopf für seine Meinung einsteht. Wir werden in der kommenden Zeit unseres Staatslebens mit unserer ganzen Person für unsere Meinung einstehen müssen, wenn wir überhaupt eine tragbare Basis eines deutschen Staates oder überhaupt ganz Deutschlands schaffen wollen. Wir sollten uns alle darüber klar sein, dass wir Politik mit dem Kopf unter dem Arm machen.“<sup>23</sup>

Immer wieder wurde von Abgeordneten Bezug auf die schwierigen alltäglichen Bedingungen im Nachkriegsdeutschland genommen, vor allem auf die Wohnungsnot sowie die mangelhafte Ernährung und Versorgung der Bevölkerung.<sup>24</sup> In den katastrophalen sozialen Verhältnissen sahen die Parlamentarier eine erhebliche Belastung für die weitere Entwicklung des zu schaffenden Staatswesens. Mehrere Abgeordnete waren von der Notwendigkeit einer „Lenkung der agrarischen Produktion“ überzeugt, um die Ernährung der Bevölkerung zu sichern.<sup>25</sup> Von einer baldigen Besserung gingen die Abgeordneten nicht aus. Die Kriegsfolgen würden noch lange das wirtschaftliche Leben belasten, und die Lebensverhältnisse und die politische Situation in Deutschland würden, so eine verbreitete Auffassung „in

---

<sup>20</sup>Ebd., S. 848.

<sup>21</sup>Vgl. ebd., S. 415f. (Katz und Adolf Schönfelder, SPD), S. 851 (Johannes Brockmann, Zentrum); Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 79 (Kroll).

<sup>22</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 3, S. 212.

<sup>23</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 105; vgl. auch Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 607.

<sup>24</sup>Vgl. u.a. Der Parlamentarische Rat Bd. 3, S. 46, 252ff., 353, 379, 387ff., 405; Der Parlamentarische Rat Bd. 5, S. 90, 102, 844; Der Parlamentarische Rat Bd. 12, S. 208f.; Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 632f., 684, 931f., 1029, 1059ff., 1066ff.

<sup>25</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 3, S. 358 (Fritz Hoch, SPD), S. 356 und 360 (Walter Strauß, CDU), S. 381 (Wagner).

den nächsten zehn Jahren“ labil bleiben.<sup>26</sup> Rudolf Katz war sogar der Meinung, dass Eingriffe in die Wohnungsfreiheit aufgrund der kriegsbedingten Wohnungsnot „wahrscheinlich zehn Jahre länger dauern“ würden als „die provisorische Verfassung.“<sup>27</sup>

Bei den Zukunftserwartungen der sozialdemokratischen Abgeordneten spielte die besonders von Carlo Schmid vertretene Provisoriums-Konzeption der SPD eine wichtige Rolle, wonach das zu schaffende Grundgesetz nur eine Art Organisationsstatut, aber keine deutsche Verfassung sein könne.<sup>28</sup> Eine dauerhafte Verfassung könne nicht von einem Teil Deutschlands und noch dazu unter Besatzungsherrschaft beschlossen werden. Zwar wurden das rasche Tempo der politischen Entwicklung nach Kriegsende durchaus anerkannt, eine „echte politische Umwälzung“ habe aber nicht stattgefunden, diese müsse erst die Zukunft bringen, wobei den Besatzungsmächten eine bestimmende Rolle beigemessen wurde. Gerade aus einer solchen Perspektive heraus glaubten die Abgeordneten der SPD, nur an einem Provisorium arbeiten zu können, das flexibel genug gestaltet sein müsse, der weiteren Entwicklung Raum zu geben. Heiland führte dazu im Organisationsausschuss aus, er würde es „für außerordentlich bedauerlich halten, wenn man hier den Versuch machen wollte, politische Entscheidungen, die wir vielleicht in vier oder fünf Jahren aus einer gesamtdeutschen Verantwortung heraus zu fällen haben, heute schon vorwegnehmen zu wollen.“<sup>29</sup> „Fünf oder zehn Jahre“ werde das Grundgesetz in Kraft bleiben, so schätzte beispielsweise Rudolf Katz.<sup>30</sup>

Viele Abgeordnete der CDU und der FDP teilten die Provisoriums-Konzeption nicht. Der Abgeordnete Albert Finck (CDU) meinte dazu lapidar: „Unsere ganze bisherige Arbeit war nicht so, als wenn wir das als ein Provisorium betrachten würden“, und der Abgeordnete Max Becker verwies für die FDP-Fraktion darauf, dass er und seine Fraktionskollegen „nicht der Auffassung“ seien, „dass wir an diese Dinge mit dem Gefühl he-

---

<sup>26</sup>So der Abg. Heiland, Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 1030f., vgl. auch S. 73; der Abg. Hans-Christoph Seeböhm (Deutsche Partei) zu Kriegsfolgelasten, Der Parlamentarische Rat Bd. 12, S. 416.

<sup>27</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 632.

<sup>28</sup>Vgl. die Rede Carlo Schmid im Plenum am 8. Sept. 1948, Der Parlamentarische Rat Bd. 9, S. 30ff. Zur Provisoriums-Konzeption bei der SPD vgl. u.a. Altendorf 1979; Antoni 1992, Bd. 2, S. 36ff., 54, 228ff.

<sup>29</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 327.

<sup>30</sup>Ebd., S. 747; vgl. ähnlich auch Der Parlamentarische Rat Bd. 3, S. 91.

ranzugehen haben, ein Provisorium zu schaffen.“<sup>31</sup> Ebenfalls gegen die Provisoriums-Konzeption, wenn auch aus abweichenden Motiven, äußerten sich einige andere Abgeordnete. So machte Robert Lehr darauf aufmerksam, dass es darum gehe, den Siegermächten gegenüber schon Ansprüche auf Dinge zu erheben, „die man einem souveränen Staat in Zukunft unter keinen Umständen vorenthalten kann“, und Paul de Chapeaurouge (CDU) schlug vor, „ein Höchstmaß von Souveränität zu fordern und versuchen, es in dem zu schaffenden Grundgesetz zu verankern.“<sup>32</sup>

Nicht zufällig äußerten sich gerade solche Abgeordnete gegen die Provisoriums-Konzeption, die insgesamt eine eher optimistische Sichtweise vertraten. Zu ihnen zählten, soweit dies aus ihren Äußerungen in den Fachausschüssen geschlossen werden kann, die Abgeordneten Max Becker und Walter Strauß (CDU)<sup>33</sup> sowie mit Einschränkungen auch Georg August Zinn (SPD) und Theodor Heuss. So bezeichneten sie beispielsweise die Geltungsdauer des Grundgesetzes nicht von vornherein als kurz und vertraten die Absicht, „frisch und fröhlich“ etwas „Definitives“ zu schaffen.<sup>34</sup> Im Parlamentarischen Rat waren diese Stimmen jedoch in der Minderheit. Ein Vergleich zwischen den „Optimisten“ und den „Pessimisten“ im Parlamentarischen Rat ergibt keine schlüssigen Anhaltspunkte. Weder hinsichtlich der sozialen Herkunft noch des Alters sind markante Unterschiede zu erkennen. Der Abgeordnete Heiland, der besonders häufig durch pessimistische Stellungnahmen auffiel, war sogar einer der jüngsten Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, unter den „Optimisten“ waren dagegen der 1888 geborene Abgeordnete Becker und der Abgeordnete Strauß, der unter dem nationalsozialistischen Regime besonders zu leiden hatte. Auch parteipolitische Zuordnungen lassen sich nicht nachweisen. Festzuhalten bleibt, dass eine skeptische Beurteilung der Zukunftsaussichten vorherrschte, die zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt wurde und auch alliierten Beobachtern auffiel.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 304, 306; vgl. auch Der Parlamentarische Rat Bd. 5, S. 807 (Adolf Süsterhenn, CDU).

<sup>32</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 312, 327.

<sup>33</sup>Zu Strauß vgl. Utz 2003.

<sup>34</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 1205, vgl. auch S. 1182, 1185f. und Der Parlamentarische Rat Bd. 3, S. 339f.

<sup>35</sup>Chaput de Saintonge an Steel am 11. Dez. 1948, Bundesarchiv Koblenz, Kleine Erw. 792/5, Bl. 40.

## Vergangenheit und Gegenwart

Die wichtige Rolle, die die Auseinandersetzung der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates mit der Weimarer Verfassung und der staatsrechtlichen und politischen Entwicklung der Weimarer Republik für die Entstehung des Grundgesetzes hatte, wird in der Literatur immer wieder hervorgehoben.<sup>36</sup> Vor allem die Abgeordneten Wilhelm Heile (Deutsche Partei), der schon der Weimarer Nationalversammlung von 1919 angehört hatte, und Paul Löbe (SPD), der Präsident des Reichstags gewesen war, berichteten häufig über ihre politischen Erfahrungen. Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik wurden dabei überwiegend kritisch beurteilt und das Scheitern der ersten demokratischen Republik in Deutschland ganz wesentlich auf Verfassungsmängel zurückgeführt. Vor allem die unheilvollen Auswirkungen des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung und die Schwäche der Reichsregierungen wurden dabei immer wieder genannt.

Die kritische Haltung gegenüber den Mängeln der Weimarer Reichsverfassung und Verfassungswirklichkeit darf jedoch nicht über die enge Bindung der Mitglieder des Parlamentarischen Rates an die deutsche Verfassungstradition hinwegtäuschen. Gerade in der kritischen Auseinandersetzung mit der deutschen Verfassungsgeschichte zeigte sich, wie tief die Abgeordneten in ihr verwurzelt waren. Zwar wurden auch Verfassungsmodelle und Verfassungsverhältnisse anderer Staaten immer wieder angesprochen und vergleichend herangezogen, besaßen aber meist keinen Vorbildcharakter. Besonders die schwachen, ständig wechselnden französischen Regierungen der Vierten Republik dienten geradezu als ein abschreckendes Beispiel.<sup>37</sup> Selbst ein Emigrant wie Rudolf Katz, der während der nationalsozialistischen Herrschaft in die Vereinigten Staaten emigriert war und die amerikanische Staatsbürgerschaft erworben hatte, lehnte aber auch eine aus seiner Sicht zu weitgehende Übernahme amerikanischer Verfassungselemente ab. Während einer Debatte um die Frage des parlamentarischen Systems entgegnete er im Organisationsausschuss am 27. Oktober 1948 den Anhängern des Präsidialsystems, er halte „die Idee, dass man Einrichtungen aus anderen Staaten nach Deutschland übertragen könne, für naiv und utopisch.“ Gerade aus seiner intensiven Kenntnis der amerikanischen Ver-

---

<sup>36</sup>Vgl. Fromme 1960; Mommsen 1998.

<sup>37</sup>Vgl. u.a. Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. XLI, LXXII, 58f., 137, 726, 1003, 1150; Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 38.

hältnisse verwies er auf die „ganz anderen ökonomischen und sozialen Bedingungen“ Amerikas.<sup>38</sup> Gegen das Modell einer „Regierung auf Zeit“ machte Katz beispielsweise geltend: „Die historische Tradition, die wir immerhin im Reichstag der Bismarckzeit und der Weimarer Zeit gehabt haben, würde plötzlich abgerissen sein, wir müssten einen ganz neuen Abschnitt der Staatspolitik und der allgemeinen Politik beginnen. In der heutigen Krisenzeit halte ich das für ein Experiment, das man nicht verantworten kann.“<sup>39</sup>

Einen grundlegenden Neuanfang, der einen Bruch mit der bisherigen deutschen Verfassungstradition bedeutet hätte, wollten die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates ganz überwiegend nicht. Besonders häufig wurde in den Sitzungen der Fachausschüsse auf die deutsche staats- und verfassungsrechtliche Tradition der Weimarer Republik, aber auch des Kaiserreiches rekurriert, seltener auch auf die Verfassung der Nationalversammlung von 1849. Kritische Stimmen wie die des Abgeordneten Strauß, der feststellte, dass schon der Herrenchiemseer Entwurf, der den Verfassungsberatungen des Parlamentarischen Rates zugrunde lag, nur als eine Fortsetzung der deutschen Verfassungstradition „des gesamten 19. und bisherigen 20. Jahrhunderts“ erscheine und nichts Neuartiges biete,<sup>40</sup> blieben in der Minderheit. Sogar alliierte Beobachter, wie der britische Verbindungsoffizier Chaput de Saintonge, meinten, dass das öffentliche Leben in Westdeutschland nur auf der Basis von Tradition und Erfahrung organisiert werden könne.<sup>41</sup>

Die Abgeordneten begründeten ihre skeptischen Zukunftserwartungen zwar häufig mit den Ereignissen in der Weimarer Republik und unter dem Nationalsozialismus, eine ebenso große Rolle spielten aber auch die unmittelbaren Erfahrungen der Nachkriegszeit: Heinrich von Brentano resümierte die Zeit nach Kriegsende, indem er von „den drei Jahren einer höchst

---

<sup>38</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 1031; vgl. auch Parlamentarischer Rat [1950a], S. 398f. Vgl. zur Bedeutung ausländischer Verfassungsmodelle u.a. Wilms 1999; Wilms 2003.

<sup>39</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 1026, vgl. auch S. 1031ff. Ähnlich auch Carlo Schmid, ebd., S. 266f. Vgl. ferner Der Parlamentarische Rat Bd. 3, S. XVII, 180, 211, 287; Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 598, 602.

<sup>40</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 20. Zum Herrenchiemseer Entwurf, den der von den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder einberufene Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948 beriet, vgl. Der Parlamentarische Rat Bd. 2.

<sup>41</sup>Bundesarchiv Koblenz, Kleine Erw. 792/5, Bl. 36, 40.

problematischen demokratischen Entwicklung, die hinter uns liegen – man kann auch sagen: demokratische Fehlentwicklung [...]“ sprach.<sup>42</sup> Als Beispiel wurde häufig auf die Regierungskrise des Jahres 1948 in Niedersachsen verwiesen.<sup>43</sup> Auch bei der Entscheidung in Einzelfragen waren nicht nur die Erinnerungen an die Weimarer Zeit, sondern auch die aktuelle Lage im Nachkriegsdeutschland und die Erfahrungen bei der Verfassungsarbeit in den westdeutschen Ländern ausschlaggebend.<sup>44</sup>

Immer wieder wurde die fehlende demokratische Reife der deutschen Bevölkerung als schwere Belastung für die künftige politische Entwicklung genannt. „Der deutsche Mensch,“ so formulierte der Abgeordnete Heiland pointiert, neige dazu, „aus seiner politischen Tradition heraus die Hände an die Hosennaht zu legen.“<sup>45</sup> Den hier diagnostizierten autoritären Charakter der Nachkriegs-Deutschen stellte auch Carlo Schmid fest, der von einem „Sicherheitsbedürfnis“ in der Bevölkerung sprach, das nach Obrigkeit verlange.<sup>46</sup> Aus vielen Äußerungen der Parlamentarier sprach ein tiefes Misstrauen gegenüber der deutschen Bevölkerung. Deutlich formulierte dies der Abgeordnete Gerhard Kroll (CSU) im Grundsatzausschuss: Das Vertrauen in das deutsche Volk, „dass es seine demokratischen Freiheiten schützt“, sei „nicht übertrieben groß“,<sup>47</sup> und Heiland meinte, die Bevölkerung verstehe noch nicht, „den Stimmzettel zu gebrauchen.“<sup>48</sup> Hans Reif (FDP) urteilte im Wahlrechtsausschuss, die „Abneigung des deutschen Volkes gegen die Demokratie“ sei noch „sehr, sehr groß.“<sup>49</sup> Gelegentlich wurde von Abge-

---

<sup>42</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 82f.

<sup>43</sup>Vgl. Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 62, 130, 133, 138ff., 217, 262, 787; Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 260f.; Vogelsang 1963, S. 84ff., 89ff., 112f.; Trittel 1975, S. 135ff.; Fratzscher 1971, S. 70ff.; Der Spiegel, 15. Mai 1948, S. 3; 13. März 1948, S. 1; Brosius 1992; Rothsprach 1964.

<sup>44</sup>Vgl. u.a. Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. XLII, LXXIIIf.; K. Niclaß 1998, S. 53ff.; 88ff.; 181.

<sup>45</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 1030.

<sup>46</sup>Ebd., S. 273f.; vgl. auch S. 1033. Carlo Schmid und Max Becker sprachen auch im Hauptausschuss von der „Autoritätsgläubigkeit“ der deutschen Bevölkerung, Parlamentarischer Rat [1950a], S. 396f.

<sup>47</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 5, S. 189, vgl. auch S. 190 (Helene Weber, CDU); Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 39; Niclaß 1974, S. 71, 78f., 89.

<sup>48</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 848, vgl. auch S. 1039 (Hermann Fecht, CDU); Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 87 und 232 (Heiland), S. 596 (Georg Diederichs, SPD), S. 604 (Helene Wessel, Zentrum).

<sup>49</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 602.

ordneten des Parlamentarischen Rates die „Gehässigkeit“ von Angriffen in der Öffentlichkeit gegen Parlamentarier kritisiert, „die heute gang und gäbe“ sei.<sup>50</sup>

Diese Einschätzungen bildeten eine wesentliche Ursache für die Ablehnung plebiszitärer Elemente im Grundgesetz.<sup>51</sup> Obgleich dem Parlament im Grundgesetz eine starke Rolle beigemessen wurde und politische Parteien als Instrumente der politischen Willensbildung akzeptiert wurden, bestand bei vielen Abgeordneten auch ein latentes Misstrauen gegenüber politischen Parteien und dem Parlament, denen ein Versagen und ein wesentlicher Anteil am Scheitern der Weimarer Republik beigemessen wurde.<sup>52</sup> Auch hier war es aber nicht nur die Erinnerung an die Vorkriegszeit, sondern gerade die aktuelle Entwicklung, die die Parlamentarier mit Sorge erfüllte. Der Berliner Vertreter Otto Suhr (SPD) forderte beispielsweise mit Blick „auf die Erfahrungen in der Ostzone und die Tendenzen, die in Berlin herrschend sind,“ dass alles versucht werden müsse, „um einen Missbrauch der Demokratie und des Parteiwesens zu verhindern.“<sup>53</sup> In den westlichen deutschen Ländern gaben Radikalisierung, Korruption und Missbrauch des Parteiwesens ebenfalls Anlass zur Sorge. „Der Radikalismus in Bayern“ sei so im Wachsen begriffen, dass die CSU nicht werde „standhalten können“, meinte der Abgeordnete Kroll und spielte damit vor allem auf die „Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung“ des bayerischen Politikers Alfred Loritz an.<sup>54</sup>

## Meinungsumfragen im Nachkriegsdeutschland

Die skeptischen bis negativen Einschätzungen der politischen Lage im Nachkriegsdeutschland und die pessimistischen Zukunftserwartungen der Abgeordneten erwecken den Anschein einer Fortsetzung der Weimarer Verhältnisse. Es liegt daher nahe, die persönlichen Erfahrungen der Abgeordneten in der Vergangenheit als Ursache für ihre Zukunftserwartungen auszumachen. Schon die Existenz „optimistischer“ Sichtweisen unter den

---

<sup>50</sup>So der Abg. Katz, Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 191, vgl. auch S. 192, 744f.

<sup>51</sup>Vgl. Jung 1994.

<sup>52</sup>Vgl. u.a. Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 98; A. Süsterhenn 1946, der vor „Parlamentsdiktaturen“ warnte.

<sup>53</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 168.

<sup>54</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 6, S. 79, vgl. auch S. 91f.; Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 412, 745, 1365. Zur Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung vgl. Woller 1982; vgl. auch Kock 1983.

Abgeordneten zeigt jedoch, dass Vorsicht gegenüber solchen vordergründigen Erklärungsansätzen angebracht ist. Ein Vergleich mit Meinungsumfragen, die im Auftrag der amerikanischen Besatzungsmacht im Nachkriegsdeutschland durchgeführt wurden, soll dazu dienen, die Einstellungen der Abgeordneten im Licht der zeitgenössischen sozialwissenschaftlichen Forschung zu überprüfen.<sup>55</sup>

Die amerikanischen Sozialwissenschaftler stimmten aufgrund zahlreicher Umfragen darin überein, dass nationalsozialistisch beeinflusste Einstellungen weiter in der deutschen Bevölkerung und besonders in der Jugend verbreitet waren. Im Sommer 1945 erwiesen sich 8 % der Befragten als ausgeprägte Sympathisanten des Nationalsozialismus, weitere 29 % der Männer und 33 % der Frauen zeigten schwächere Sympathien.<sup>56</sup> In einer im April 1946 in der amerikanischen Zone durchgeführten Studie gaben 55 % der Befragten an, den Nationalsozialismus als eine im Grunde gute Idee anzusehen, die nur schlecht ausgeführt worden sei. Nachdem dieser Anteil zunächst abnahm, stieg er bis August 1947 wieder auf dasselbe Niveau an. Unter hessischen Jugendlichen, die im Juli 1945 befragt wurden, stimmten sogar drei Viertel dieser Auffassung zu.<sup>57</sup> Bei einer weiteren amerikanischen Umfrage über rassistische und antisemitische Vorurteile in der Bevölkerung wurden im April 1948 insgesamt 33 % der Befragten als Antisemiten oder gar als ausgeprägte Antisemiten eingestuft, weitere 26 % besaßen zumindest rassistische Einstellungen.<sup>58</sup>

Umfragen, die das Institut für Demoskopie in Allensbach seit 1947 durchführte, kamen zu ähnlichen Ergebnissen. In einer Umfrage vom August 1949 wurden bei 23 % der Befragten antisemitische Auffassungen festgestellt. Bis Dezember 1952 stieg dieser Anteil sogar noch auf 34 %.<sup>59</sup> Von Hitler hatten noch im Juli 1952 fast ein Viertel der Befragten eine gute Meinung.<sup>60</sup> Gerade bei Jugendlichen wurden in amerikanischen Studien autoritäre und nationalistische Einstellungen sowie die Neigung festgestellt, sich eher an kulturellen Mustern der Vergangenheit zu orientieren als neue Wege auszuprobieren.<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup>Vgl. u.a. Braun/ Articus 1984; Merritt/ Merritt 1970.

<sup>56</sup>Braun/ Articus 1984, S. 718f.

<sup>57</sup>Ebd., S. 724f., 728; Merritt/ Merritt 1970, S. 105, 171.

<sup>58</sup>Braun/ Articus 1984, S. 725; Merritt/ Merritt 1970, S. 240.

<sup>59</sup>Noelle/ Neumann 1956, S. 128.

<sup>60</sup>Ebd., S. 134f.

<sup>61</sup>Braun/ Articus 1984, S. 729.

Die Persistenz nationalsozialistischer Gesinnung und die Dispositionen zu autoritären Einstellungen in der Bevölkerung schätzten die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates somit wohl zu Recht als hoch ein. Wie diese, so sahen auch die amerikanischen Sozialwissenschaftler in der Not der Nachkriegszeit und die Lage der Vertriebenen und Flüchtlinge erhebliche Gefahren einer politischen Radikalisierung. Die Chancen für eine demokratische und freiheitliche Entwicklung Westdeutschlands wurde daher von den amerikanischen Forschern überwiegend pessimistisch beurteilt.<sup>62</sup> Immerhin 40 % der Jugendlichen, die das Institut für Demoskopie im Dezember 1947 befragte, sprachen sich für ein Einparteiensystem aus.<sup>63</sup> Selbst unter denen, die die Demokratie befürworteten, verbanden viele mit diesem Begriff keine klaren oder gar widersprechende Vorstellungen.<sup>64</sup> An der Arbeit des Parlamentarischen Rates und dem Grundgesetz zeigte sich die Bevölkerung größtenteils desinteressiert. 40 % der im März 1949 vom Institut für Demoskopie Befragten bekundeten, dass ihnen die künftige westdeutsche Verfassung gleichgültig sei.<sup>65</sup> In mehreren Umfragen zwischen Mai und September 1949 wussten 61 % der Befragten in der amerikanischen Zone nicht, dass ein Grundgesetz erarbeitet worden war und nur 17 bzw. 18 % konnten etwas zu seinem Inhalt sagen.<sup>66</sup> Eine „weitverbreitete Passivität“ kennzeichnete nach Ansicht amerikanischer Forscher das politische Leben bei der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland.<sup>67</sup> Im Vordergrund standen die materiellen Nöte und Versorgungsschwierigkeiten der Bevölkerung – noch 1948 erklärten 53 % der Befragten in der amerikanischen Zone die Ernährung als ihre Hauptsorge an.<sup>68</sup>

Vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen Untersuchungen und Meinungsumfragen amerikanischer Forscher erscheinen die Lagebeurteilungen und Zukunftserwartungen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates als fundiert und realistisch. Die Einschätzungen von Abgeordneten und

---

<sup>62</sup>Vgl. ebd., S. 724f., 731.

<sup>63</sup>Noelle/ Neumann 1956, S. 145.

<sup>64</sup>Braun/ Articus 1984, S. 730; diese Vorstellungen reichten bis hin zu einer Demokratie auf der Grundlage des Führerprinzips.

<sup>65</sup>Noelle/ Neumann 1956, S. 157.

<sup>66</sup>Merritt/ Merritt 1970, S. 47, 307, 315.

<sup>67</sup>Nur 33% der Befragten in der amerikanischen Zone hatten im August 1949 Interesse an Politik und gerade 58% kannten den Ministerpräsidenten ihres Landes, Merritt/ Merritt 1970, S. 47, 314f.

<sup>68</sup>Ebd., S. 212, 258.

Sozialwissenschaftlern decken sich sowohl hinsichtlich der Gefahren, die sich aufgrund der Persistenz nationalsozialistischer Einstellungen und der massenhaften Verarmung ergaben, als auch der drohenden politischen Radikalisierung und dem mangelnden demokratischen Bewusstsein der westdeutschen Bevölkerung. Es war daher folgerichtig, wenn die Parlamentarier von langen Phasen politischer und sozialer Krisen in dem neu zu schaffenden westdeutschen „Staatsfragment“ ausgingen.

## **Resümee:**

### **Zukunftserwartungen und Verfassungsberatungen**

Die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates hegten bei ihrer Arbeit am Grundgesetz erhebliche Befürchtungen für die Zukunft des von ihnen zu begründenden Staatswesens. Vor dem Hintergrund der politischen Ereignisse der Nachkriegszeit und der Umfragen amerikanischer Meinungsforscher in Westdeutschland war ihre Skepsis jedoch nachvollziehbar. Selbst Mutmaßungen über eine sehr kurze Geltungsdauer des Grundgesetzes, die aus einer ex-post-Perspektive als Fehleinschätzungen erscheinen mögen, sind aus ihrer Zeit heraus als durchaus realistisch zu beurteilen. Sie waren nicht nur das Ergebnis der Erfahrungen der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Herrschaft. Die Vergangenheit bestimmte das Vorstellbare, diente somit als Repertoire möglicher vorstellbarer Krisen für die Zukunft. Entscheidend für die Einstellungen der Abgeordneten war jedoch die Situation im Nachkriegsdeutschland, die wenig Anlass zu Hoffnung gab.

Das Naziregime war besiegt, doch die Demokratie in Deutschland befand sich noch immer in der Defensive. Aus diesem Bewusstsein heraus ging es bei der Verfassungsarbeit vor allem darum, die künftige Bundesregierung angesichts der zu erwartenden sozialen und politischen Turbulenzen krisensicher zu machen. Im „Schriftlichen Bericht“ zum Entwurf des Grundgesetzes maß der Vorsitzende des Organisationsausschusses und spätere Bundesinnenminister Robert Lehr als Berichterstatter des Hauptausschusses dem Abschnitt über die Bundesregierung eine zentrale Rolle für die Verfassung bei:

„Das Kernstück jeder demokratischen Verfassung ist die Regierungsform, also die Frage der Bildung der Regierung und das Maß ihrer Abhängigkeit von der Volksvertretung und den übrigen obersten Organen. Es ist darum berechtigt, die Gründe für das Versagen der Weimarer Verfassung in der Form ihres parlamentarischen Systems zu suchen, ebenso wie die Bewährung des Bonner Grundgesetzes entscheidend

davon abhängen wird, ob die gewählte Regierungsform sich als genügend krisenfest erweisen wird.“<sup>69</sup>

Bei den Beratungen über die Bildung der Bundesregierung und ihr Verhältnis zum Bundestag kam es zu grundlegenden Debatten über die Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Republik für die Verfassungsgebung, und hier fielen schließlich die Entscheidungen für die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Demokratie.<sup>70</sup> In dem Ziel, die Stabilität der Regierung zu gewährleisten, stimmten alle überein, auch wenn über den besten Weg dorthin zwischen den Befürwortern eines parlamentarischen Systems und jenen Abgeordneten, die sich für eine „Regierung auf Zeit“ oder ein Präsidialsystem aussprachen, Uneinigkeit bestand. So formulierte Thomas Dehler (FDP), im Organisationsausschuss der vehementeste Befürworter einer auf Zeit gewählten und in ihrem Bestand vom Parlament unabhängigen Regierung:

„Das Problem aber ist: Wie machen wir eine deutsche Regierung in dieser unglaublich schweren Zeit, die eine Fülle von Problemen bringen wird, stark genug? [...] Stellen Sie sich einmal vor, welche sozialen und welche nationalen Erschütterungen uns bevorstehen, und stellen Sie sich weiter einmal vor, die Besatzungsmacht sei nicht mehr da. Wie wird diese Demokratie dann aussehen, wie jammervoll und schwach wird sie sein! [...] Ich sehe nur die eine Aufgabe: eine Regierung stark zu machen, ihr einen gewissen Bestand zu garantieren, die Möglichkeit des Planens und der Arbeit auf längere Sicht zu geben.“<sup>71</sup>

Mit dem konstruktiven Misstrauensvotum (Art. 67 GG) wurden schließlich Vorkehrungen geschaffen, die die Bundesregierung stabilisieren sollten. Der Abgeordnete Walter Strauß sprach von einer „der beachtlichsten Neuerungen [...], die über bisherige, auch außerdeutsche Verfassungslösungen hinausgehend, im Bonner Grundgesetz enthalten sind.“<sup>72</sup> Auch die Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG, die Bestimmungen zum Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 GG und die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gemäß Art. 65 GG sollten der Stabilität der Regierung und der Stärkung der Position des Bundeskanzlers dienen. Dass daraus ein „Übergewicht“ des Bundeskanzlers und eine dominierende Rolle im Regierungssystem resultierte, war den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, wie der Bericht

---

<sup>69</sup>Parlamentarischer Rat [1950b], S. 20; Bundesarchiv Koblenz Z 5/143, Bl. 15.

<sup>70</sup>Vgl. Birke 1977.

<sup>71</sup>Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 1036f., vgl. auch S. 1027.

<sup>72</sup>Strauß 1948, S. 276; vgl. Birke 1977.

Lehrs zeigt, durchaus bewusst.<sup>73</sup> Das Grundgesetz hatte für viele Abgeordnete den Charakter des Provisorischen, so dass Änderungen in einer künftigen deutschen Verfassung vorbehalten waren. Das Grundgesetz sollte zunächst ganz pragmatisch als ein brauchbares Instrument dienen, um durch die erwarteten Krisenzeiten zu gelangen.<sup>74</sup>

Als Konsequenz aus den Erfahrungen der Abgeordneten ist auch ihr Bestreben anzusehen, Westdeutschland in Europa zu integrieren und nationalstaatliche Vorstellungen zu überwinden. Dies ging bis zur Bereitschaft der Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte und mündete in der Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen gemäß Art. 24 GG. Carlo Schmid brachte dies im Plenum mit den Worten zum Ausdruck, man wolle die staatliche „Souveränität haben, um Deutschland in Europa aufgehen lassen zu können“,<sup>75</sup> und von britischer Seite wurde „a real hankering after membership in the European community“ festgestellt.<sup>76</sup> Durch diese Einbindung des westdeutschen Staates in eine europäische Gemeinschaft und in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit glaubten die Parlamentarier, den Gefahren begegnen und zugleich eine hoffnungsvolle Perspektive für die Zukunft entwickeln zu können.

Dass die Befürchtungen der Abgeordneten nicht Wirklichkeit wurden und die weitere Entwicklung des westdeutschen Staatswesens ganz anders verlaufen ist als von Politikern und Wissenschaftlern vermutet, beweist einmal mehr, dass Prognosen künftiger politischer, sozialer und ökonomischer Entwicklungen schwierig sind.<sup>77</sup> Die Beschäftigung mit den Zukunftserwartungen der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates zeigt vor allem auch, wie prekär die Lage im Nachkriegsdeutschland eingeschätzt und mit welchen Risiken gerechnet wurde. Vielleicht bildeten die Skepsis und der Pragmatismus, die bei der Verfassungsarbeit deutlich wurden, mit eine Ursache für die Erfolgsgeschichte des Grundgesetzes. Inwiefern jedoch die pessimistischen Zukunftserwartungen der Verfassungsväter

---

<sup>73</sup> Parlamentarischer Rat [1950b], S. 30. Vgl. zur Entstehung der Artikel des Grundgesetzes noch immer von Doemming/ Füsslein/Matz 1951.

<sup>74</sup> Vgl. Der Parlamentarische Rat Bd. 13, S. 90.

<sup>75</sup> Der Parlamentarische Rat Bd. 9, S. 183. vgl. auch Der Parlamentarische Rat Bd. 5, S. 322ff., 542ff.

<sup>76</sup> Chaput de Saintonge an Steel am 11. Dez. 1948, Bundesarchiv Koblenz, Kleine Erw. 792/5, Bl. 40.

<sup>77</sup> Ähnlich auch mit Blick auf die amerikanischen Prognosen Braun/ Articus 1984, S. 732.

und –mütter zur Stabilität des westdeutschen Staatswesens beigetragen haben, bleibt offen. Die Vorkehrungen, die zur Stabilisierung der Demokratie getroffen wurden, sind in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland niemals wirklich auf die Probe gestellt worden.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

- Altendorf**, Hans (1979): „SPD und Parlamentarischer Rat – Exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussion“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 10, S. 405-420.
- Antoni**, Michael G. M. (1991, 1992): Sozialdemokratie und Grundgesetz, 2 Bde, Berlin.
- Birke**, Adolf M. (1977): „Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 8, S. 72-92.
- Braun**, Hans/ **Articus**, Stefan (1984): „Sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der amerikanischen Besatzungspolitik 1945-1949“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 36, S. 703-737.
- Brosius**, Dieter (1992): „Hinrich Wilhelm Kopf (1893-1961)“, in: Geschichte im Westen 7, S. 231-241.
- Doemming**, Klaus-Berto von/ **Füsslein**, Rudolf Werner/ **Matz**, Werner (1951): „Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes“, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge Bd. 1, hg. von Gerhard Leibholz und Hermann von Mangoldt, Tübingen.
- Der Parlamentarische Rat** 1948-1949. Akten und Protokolle. Bde. 1-13, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Boppard/ München 1975 ff.
- Erdmann**, Karl Dietrich (1964): „Die Zukunft als Kategorie der Geschichte“, in: Historische Zeitschrift 198, S. 44-61.
- Feldkamp**, Michael F. (1998): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen.
- Först**, Walter (1968): „Robert Lehr (1883-1956)“, in: Poll, Bernhard (Hg.): Rheinische Lebensbilder 3, Düsseldorf, S. 249-269.
- Frevert**, Ute (Hg.) (2000): Das Neue Jahrhundert. Europäische Zeitdiagnosen und Zukunftsentwürfe um 1900, Göttingen.
- Fromme**, Friedrich Karl (1960): Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen.
- Hölscher**, Lucian (1989): Weltgericht oder Revolution. Protestantische und sozialistische Zukunftsvorstellungen im deutschen Kaiserreich 1871-1914, Stuttgart.
- Hölscher**, Lucian (1999): Die Entdeckung der Zukunft, Frankfurt a. M.
- Jakubowski-Tiessen**, Manfred/ **Lehmann**, Hartmut/ **Schilling**, Johannes/ **Staats**, Reinhart (1999) (Hg.): Jahrhundertwenden. Endzeit- und Zukunftsvorstellungen vom 15. bis zum 20. Jahrhundert, Göttingen.
- Jung**, Otmar (1994): Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie, Opladen.
- Kaff**, Brigitte (1985): „Robert Lehr“, in: Neue Deutsche Biographie 14, S. 112-113.
- Kock**, Peter Jakob (1983): Bayerns Weg in die Bundesrepublik, Stuttgart.

- Koselleck**, Reinhart (1989): *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt a.M.
- Lange**, Erhard H. M. (1999): *Gestalter des Grundgesetzes. Die Abgeordneten des parlamentarischen Rates. 15 historische Biografien*, Brühl.
- Ley**, Richard (1973): „Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Ihre Wahl, Zugehörigkeit zu Parlamenten und Regierungen. Eine Bilanz nach 25 Jahren“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4, S. 373-391.
- Merritt**, Anna J./ **Merritt**, Richard L. (1970) (Hg.): *Public Opinion in Occupied Germany. The OMGUS Surveys, 1945-1949*, Urbana/ Chicago/ London.
- Mommsen**, Hans (1998): „Lehren aus der Geschichte der Weimarer Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49“, in: *Dowe, Dieter/ Gosewinkel, Dieter (Hg.): Lehren aus der Vergangenheit!? Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz*, Bonn, S. 7-29.
- Niclauß**, Karlheinz (1974): *Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945-1949*, München.
- Niclauß**, Karlheinz (1998): *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949*, Paderborn u.a.
- Niethammer**, Lutz (1972): *Entnazifizierung in Bayern. Säuberung und Rehabilitierung unter amerikanischer Besatzung*, Frankfurt a.M.
- Noelle**, Elisabeth / **Neumann**, Erich Peter (1956) (Hg.): *Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955*, Allensbach am Bodensee<sup>2</sup>.
- Parlamentarischer Rat** [1950a]: *Verhandlungen des Hauptausschusses*, Bonn.
- Parlamentarischer Rat** [1950b]: *Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, [Bonn].
- Rothsprach**, Joachim Heinrich (1964): „Parlamentarisches Leben in Niedersachsen“, in: *Ders./ Wiechert, Karl (Hg.): Robert Hoffmeister anlässlich der Vollendung seines 65. Lebensjahres am 22. Dez. 1964. Festschrift*, Hannover, S. 5-44.
- Schuster**, Armin (1999): *Entnazifizierung in Hessen 1945-1954. Vergangenheitspolitik in der Nachkriegszeit*, Wiesbaden.
- Sörgel**, Werner (1969): *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart.
- Strauß**, Walter (1948): „Der Bundespräsident und die Bundesregierung“, in: *Die öffentliche Verwaltung* 1/8, S. 272-276.
- Süsterhenn**, Adolf (1946): „Ein- oder Zweikammersystem?“, in: *Rheinischer Merkur*, 8. und 15. Oktober.
- Trittel**, Günter J. (1975): *Die Bodenreform in der Britischen Zone 1945-1949*, Stuttgart.
- Utz**, Friedemann (2003): *Preuße, Protestant, Pragmatiker: Der Staatssekretär Walter Strauß und sein Staat*, Tübingen.
- Vogelsang**, Thilo (1963): *Hinrich Wilhelm Kopf und Niedersachsen*, Hannover.
- Werner**, Wolfram (1989): „Quellen zur Entstehung des Grundgesetzes. Ein Überblick“, in: *Kahlenberg, Friedrich P. (Hg.): Aus der Arbeit der Archive – Beiträge zum Archivwesen, zur Quellenkunde und zur Geschichte. Festschrift für Hans Booms*, Boppard, S. 646-661.
- Werner**, Wolfram (2000): „Emigranten im Parlamentarischen Rat“, in: *Krohn, Claus-Dieter/ Schumacher, Martin (Hg.): Exil und Neuordnung. Beiträge zur verfassungspolitischen Entwicklung in Deutschland nach 1945*, Düsseldorf, S. 161-174.
- Wettengel**, Michael (2000): *Die Rolle des Sekretariats des Parlamentarischen Rates bei der Erarbeitung des Grundgesetzes*, in: *Oldenhage, Klaus/ Schreyer, Hermann/*

Werner, Wolfram (Hg.): Archiv und Geschichte. Festschrift für Friedrich P. Kahlenberg, Düsseldorf, S. 802-831.

**Wilms**, Heinrich (1999): Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, Stuttgart.

**Wilms**, Heinrich (2003) (Hg.): Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes. Dokumente, Stuttgart.

**Wittram**, Reinhard (1966): Zukunft in der Geschichte. Zu Grenzfragen der Geschichtswissenschaft und Theologie, Göttingen.

**Woller**, Hans (1982): Die Loritz-Partei. Geschichte, Struktur und Politik der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV) 1945-1955, Stuttgart.