



JAHRBUCH  
DER  
HAMBACH  
GESELLSCHAFT

2009



JAHRBUCH 17  
DER  
HAMBACH  
GESELLSCHAFT

2009

Herausgegeben  
von der Hambach-Gesellschaft  
für historische Forschung und politische Bildung e. V.  
NEUSTADT AN DER WEINSTRASSE 2009  
[www.hambach-gesellschaft.de](http://www.hambach-gesellschaft.de)

## Inhalt

MICHAEL  
Ziele und

EDGAR W  
Das Grun

HANS HER  
Das Grun  
Deformier

STEFAN W  
Der lange

HARTMUT  
Die Bedr  
Vernichtu

MATTHIAS  
Das Erwa  
Der Reku  
von Johan

HANS FEN  
Die Revol

THOMAS M  
Die deutsc

WILHELM I  
Wie pfälzi  
Pfälzisch-t

### **Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek**

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

Herausgeber: Hambach-Gesellschaft e.V.  
Redaktion: Dr. Helmut Gembries

Für Form und Inhalt der Beiträge  
sind die Verfasser verantwortlich.  
Alle Rechte der Wiedergabe  
außerhalb von Publikationen der  
Hambach-Gesellschaft liegen bei  
den Autoren.

Nachdruck, auch mit Zustimmung  
der Autoren, nur mit Quellenangabe  
»Jahrbuch der Hambach-Gesellschaft«.

Herstellung:  
Robert Weber Offsetdruck OHG  
67346 Speyer, Otterstadter Weg 48  
Tel. (0 62 32) 3 45 18, Fax (0 62 32) 4 49 67  
[info@rw-offsetdruck.de](mailto:info@rw-offsetdruck.de), [www.rw-offsetdruck.de](http://www.rw-offsetdruck.de)

Vertrieb:  
Sparkasse Rhein-Haardt  
67433 Neustadt/Weinstraße, Schütt 11  
Tel. (0 63 21) 892-0, Fax (0 63 21) 892-390  
[Matthaeus.Seckinger@Sparkasse-Rhein-Haardt.de](mailto:Matthaeus.Seckinger@Sparkasse-Rhein-Haardt.de)

Diese Publikation ist auf alterungsbeständigem und säurefreiem Papier (TCF nach ISO 9706) gedruckt entsprechend den Frankfurter Forderungen.

MICHAEL WETTENGEL  
Ziele und Intentionen des Parlamentarischen Rates 1948/49

EDGAR WOLFRUM  
Das Grundgesetz und die Bundesrepublik Deutschland

HANS HERBERT VON ARNIM  
Das Grundgesetz und was daraus geworden ist.  
Deformierung der Demokratie?

STEFAN WOLLE  
Der lange Abschied von der DDR

HARTMUT HARTHAUSEN  
Die Bedrohung der geistigen Freiheit.  
Vernichtung und Zensur von Büchern

MATTHIAS MADER  
Das Erwachen einer neuen Macht.  
Der Rekurs auf die öffentliche Meinung in der "Deutschen Tribüne"  
von Johann Georg August Wirth

HANS FENSKE  
Die Revolution von 1848/49 und die Pfalz

THOMAS MINTERT  
Die deutsche Marine von 1848/49 – ein Opfer verfehlter Machtpolitik?

WILHELM KREUTZ  
Wie pfälzisch war das Königreich Bayern – wie bayerisch war die Pfalz?  
Pfälzisch-bayerische Beziehungen im Zeitalter der Monarchie 1806/16-1918

ISSN 0936 - 501 X



**Michael Wettengel**

## **Ziele und Intentionen des Parlamentarischen Rates 1948/49**

*„Wenn ich nun meinen Blick auf den Parlamentarischen Rat selbst richte, dann darf ich wohl feststellen, dass diese Körperschaft in ihrer Eigenart kein Beispiel und kein Vorbild in der Geschichte hat. Wir sind weder nach der Art unserer Wahl noch nach der uns gestellten Aufgabe ein Parlament im üblichen Sinne. Wir sind von den Landtagen der Länder gewählt, aber, wie ich meine, nicht als Vertreter der Länder und ihrer Interessen, sondern als Vertreter des ganzen deutschen Volkes, wenigstens des Teiles, der in der Trizone lebt, und wir werden uns bei unserer Arbeit dem ganzen deutschen Volke verantwortlich fühlen.“<sup>1</sup>*

Mit diesen Worten eröffnete der Alterspräsident Adolf Schönfelder am 1. September 1948 die konstituierende Sitzung des Parlamentarischen Rates.<sup>2</sup> Die Abgeordneten waren nicht ganz aus eigenem Antrieb in der Pädagogischen Akademie in Bonn zusammengekommen, um ein Grundgesetz für die zu schaffende Bundesrepublik Deutschland zu formulieren. Das Deutsche Reich, oder das, was davon übrig geblieben war, stand unter Besatzungsherrschaft und war in vier Zonen geteilt, in denen die Siegermächte das Sagen hatten. Der Kalte Krieg erreichte einen ersten Höhepunkt: Seit dem Juni 1948 blockierte die Sowjetunion die Zufahrtswege zu den westlichen Sektoren Berlins, die über eine Luftbrücke versorgt werden mussten. Wohnsituation und Ernährungslage der deutschen Bevölkerung waren auch in den westlichen Zonen noch immer desolat.

Viele deutsche Politiker scheuten davor zurück, unter Besatzungsherrschaft eine westdeutsche Verfassung zu errichten, umso mehr, als befürchtet wurde, dass diese die deutsche Teilung zementieren könnte. Der noch am 1. September zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates gewählte Konrad Adenauer ging bereits in seiner ersten Rede auf dieses Dilemma ein: *„Für jeden von uns war es eine schwere Entscheidung, ob er sich bei dem heutigen Zustand Deutschlands, bei der mangelnden Souveränität auch dieses Teiles Deutschlands zur Mitarbeit zur Verfügung stellen dürfe und solle.“<sup>3</sup>* Und Adenauer gab darauf die Antwort: *„Eine richtige Entscheidung auf diese Frage kann man nur dann finden, wenn man sich klarmacht, was denn sein würde, welche Folgen für Deutschland und das deutsche Volk eintreten würden, wenn dieser Rat nicht ins Leben träte. Die drei Mächte, die sich entschlossen haben, diesen Rat ins Leben zu rufen, ließen sich von der Absicht leiten, dass dem politisch völlig auseinandergebrochenen deutschen Volke eine neue politische Struktur gegeben werde, in seinem Interesse, aber auch im Interesse Europas und der gesamten Welt. Das muss auch unser Ziel sein [...]“<sup>4</sup>*

Am Anfang der Entwicklung stand die Londoner Sechsmächtekonferenz, die die Ausarbeitung einer westdeutschen Verfassung beschloss. Am 1. Juli 1948 wurden daraufhin den Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen im Hauptquartier der amerikanischen Besatzungsmacht von den Militärgouverneuren drei Dokumente überreicht, die sogenannten „Frankfurter Dokumente“. Dokument Nr. I ermächtigte die Ministerpräsidenten zur Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung, die eine demokratische und föderale

Verfassung ausarbeiten solle, welche dann den beteiligten Ländern zur Ratifizierung durch ein Referendum vorgelegt werden solle. Das zweite Dokument verlangte eine Neuordnung der deutschen Ländergrenzen und Dokument Nr. III kündigte ein Besatzungsstatut für das künftige Deutschland an, mit dem sich die Besatzungsmächte weiterhin Kontrollbefugnisse vorbehalten wollten.<sup>5</sup>

Die Reaktion der deutschen Politiker war sehr zögerlich. Bei der folgenden Beratung der Frankfurter Dokumente auf dem Rittersturz bei Koblenz machten die Ministerpräsidenten deutlich, dass sie nicht zu einer Teilung Deutschlands beitragen wollten und daher sowohl eine förmliche westdeutsche Staatsbildung als auch die Einberufung einer Nationalversammlung ablehnten. Einverstanden war man hingegen mit der Schaffung einer Art Verwaltungsstatut für ein provisorisches staatliches Gebilde. Statt einer Verfassung sollte, wie der Hamburger Bürgermeister Max Brauer formulierte, ein sogenanntes „Grundgesetz“ durch ein vom rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Peter Altmeier „Parlamentarischer Rat“ genanntes Gremium erarbeitet werden.<sup>6</sup> Eine deutsche Verfassung könne erst dann geschaffen werden, so hieß es in der Antwortnote der Rittersturz-Konferenz, „wenn das gesamte deutsche Volk die Möglichkeit besitzt, sich in freier Selbstbestimmung zu konstituieren; bis zum Eintritt dieses Zeitpunkts können nur vorläufige organisatorische Maßnahmen getroffen werden.“<sup>7</sup> Um den provisorischen Charakter des Grundgesetzes zu betonen, sollte dieses auch keinem Volksentscheid unterworfen werden.

Bei dem amerikanischen Militärgouverneur, General Lucius D. Clay, rief die Antwortnote der Rittersturzkonferenz größtes Missfallen hervor. Er machte den Ministerpräsidenten gegenüber deutlich, dass die Frankfurter Dokumente nicht verhandelbar seien. Als sich bei der anschließenden Ministerpräsidentenkonferenz im Jagdschloss Niederwald am 21./22. Juli 1948 der Berliner Vertreter Ernst Reuter für einen Weststaat als Kern eines künftigen vereinigten Deutschlands aussprach, setzten sich die Befürworter einer westdeutschen Verfassung endgültig durch. Nach intensiven Verhandlungen sahen die Militärgouverneure ihrerseits die Bezeichnung „Grundgesetz“ für die Verfassung und das fehlende Referendum nicht mehr als Hindernisse an. Der französische Militärgouverneur, General Pierre Koenig, brachte dies auch für seine Kollegen auf den Punkt: „Wenn Sie akzeptieren, die volle Verantwortung zu übernehmen, können wir Ihnen sagen: *En avant!*“<sup>8</sup> Bereits im August formulierte ein Sachverständigenausschuss auf Herrenchiemsee eine Vorlage für die Beratungen des Grundgesetzes, die die fehlende Regierungsvorlage ersetzte.<sup>9</sup>

Im selben Monat wurden die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates nach dem sogenannten Modellgesetz durch die Landtage der westdeutschen Länder gewählt. 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.<sup>10</sup> Obgleich die Wahl der Kandidatinnen und Kandidaten den Landtagsfraktionen oblag, hatten die Parteiführungen maßgeblichen Einfluss darauf.<sup>11</sup> Die Landtage stimmten den Nominierungen der jeweiligen Fraktionen 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 sowie jeweils zwei von der KPD, der Deutschen Partei und vom Zentrum. Aus Berlin wurden fünf Delegierte entsandt, die zwar nicht stimmberechtigt waren, aber an den Beratungen des Parlamentarischen Rates teilnehmen durften.<sup>12</sup> Fast alle Abgeordneten waren schon vor dem Krieg politisch aktiv



gewesen, und auch in der Nachkriegszeit hatten die meisten von ihnen an den Beratungen der Landesverfassungen der westdeutschen Länder oder den Verfassungsdiskussionen ihrer Parteien maßgeblichen Anteil – allein zwölf Abgeordnete gehörten Landesregierungen an. Für viele bedeutete die Teilnahme an den Beratungen des Grundgesetzes eine außerordentliche Mehrfachbelastung und ein Pendeln zwischen Bonn und den jeweiligen Wirkungsstätten in den Ländern. Von Theodor Heuss ist bekannt, dass er von der „elenden Schinderei“ körperlich völlig ausgezehrt und krank wurde.<sup>13</sup>

Die meisten Abgeordneten blieben auch nach ihrer Zeit im Parlamentarischen Rat weiter politisch aktiv: Die Hälfte von ihnen wurde später in den Deutschen Bundestag gewählt, 16 wurden Mitglieder von Landes-, neun von Bundesregierungen. Mit dem späteren Bundespräsidenten Heuss, dem Bundeskanzler Adenauer und dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Höpker Aschoff waren die höchsten Repräsentanten der jungen Bundesrepublik Deutschland frühere Mitglieder des Parlamentarischen Rates gewesen. Unter den Parlamentariern waren nur vier Frauen. Das durchschnittliche Alter der Abgeordneten lag mit 55 Jahren außerordentlich hoch – mehr als ein Drittel war über 60 Jahre alt. Aufgewachsen waren die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates meist noch im Kaiserreich; ihren politischen Erfahrungshintergrund prägte die Weimarer Republik. Die Abgeordnete Elisabeth Selbert brachte dies auf den Punkt „Wir gehören zu der Generation, die drei politische Zeitalter erlebt hat“<sup>14</sup>. Für die große Mehrzahl von ihnen bedeutete die nationalsozialistische Diktatur einen Bruch in ihrer Biografie, vielfach verloren sie Beruf, Ämter oder Mandate. Mehr als ein Viertel von ihnen wurden zeitweise sogar inhaftiert, davon fünf in Konzentrationslagern. Acht Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren in der Emigration gewesen.<sup>15</sup>

Die Aufgabe, ein Grundgesetz zu schaffen, brachte die meisten Parteien in Schwierigkeiten, da sie sich 1948 noch in einem Stadium der Selbstfindung und internen programmatischen Richtungsdiskussion befanden. In der CDU/CSU vertrat die süddeutsche Richtung um den „Ellwanger Kreis“ ein dezidiert bundesstaatliches Verfassungsmodell mit starkem Gewicht der Länderregierungen, während die von Konrad Adenauer geführte CDU der britischen Zone eher unitarisch eingestellt war. Festzumachen war dies an der Frage der zweiten Kammer, bei der Adenauer einen Senat befürwortete, während die Süddeutschen auf einem Bundesrat beharrten. Auch bei den Liberalen waren die Verfassungskonzeptionen sehr heterogen; man kam hier über einen Minimalkonsens kaum hinaus. Dies verdeutlichen schon die unterschiedlichen Vorstellungen der beiden liberalen Hauptrepräsentanten im Parlamentarischen Rat, Theodor Heuss und Thomas Dehler.<sup>16</sup>

Im Vergleich dazu gab die SPD ein Bild der relativen Geschlossenheit ab, unter dessen Oberfläche allerdings gegensätzliche Auffassungen existierten.<sup>17</sup> Am stärksten von allen Parteien hielt sie am provisorischen Charakter des Grundgesetzes fest, mit dem eine Art „Zweckverband administrativer Qualität“ begründet werden sollte.<sup>18</sup> In dem im Auftrag des SPD-Vorstands von ihrem Verfassungsexperten Walter Menzel am 2. September 1948 vorgelegten zweiten Entwurf für ein Grundgesetz spiegelten sich diese Anschauungen deutlich wider. Bis auf einen Hinweis auf die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ fehlten Grundrechte in dem Entwurf; die „oberste leitende und vollziehende Behörde“ repräsentierte ein Direktorium aus Ministern mit dem „ersten Minister“ an der Spitze.<sup>19</sup> Zugleich legte sich die SPD – in deutlichem Gegensatz zu den alliierten Forderungen – auf ein stark unitarisches Verfassungsmodell fest, bei dem insbesondere die Finanzhoheit bei der Zentralgewalt liegen sollte.

Schon in der zweiten Sitzung des Plenums am 8. September 1948 sah der Vorsitzende der SPD-Fraktion, Carlo Schmid, die Aufgabe des Parlamentarischen Rates gemäß der Provisoriums-Konzeption in der Organisation eines „Staatsfragments“ und der Schaffung eines Grundgesetzes, das ein Organisationsstatut, aber keine deutsche Verfassung sein könne und die „zeitliche Begrenzung in sich tragen“ müsse.<sup>20</sup> Im Organisationsausschuss schlug die SPD vor, auf die Besetzung des Bundespräsidenten-Amtes zu verzichten und dessen Funktionen vorläufig durch den Präsidenten des Bundestags ausüben zu lassen.<sup>21</sup> Noch im April 1949 präsentierte die SPD einen „Vereinfachten Entwurf“; in den beispielsweise nur wenige Grundrechte Eingang finden sollten.<sup>22</sup> Theodor Heuss kommentierte diesen Vorstoß mit einer Spitze gegen die Einflussnahme des SPD-Parteivorsitzenden Kurt Schumacher in seinem „ABC des Parlamentarischen Rates“ spöttisch:

*„Der Mangoldt macht die Menschenrechte,  
der Menzel meint, sie sei'n nicht schlechte,  
doch muß man mager sie massieren,  
damit sie auch bei Kurt passieren.“<sup>23</sup>*

Hier wurde besonders deutlich, dass die SPD-Parteiführung dem Grundgesetz nur eine geringe Bedeutung beimaß und die Konsequenzen der Verfassungsarbeit unterschätzte. Eine Folge war letztlich auch das Fehlen sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte im Grundgesetz, die sonst ein sozialdemokratisches Anliegen waren.<sup>24</sup>

Eng mit der Provisoriums-Konzeption war auch die Frage der Gültigkeit des zu schaffenden Grundgesetzes verbunden. „Fünf oder zehn Jahre“ werde das Grundgesetz in Kraft bleiben, so schätzte beispielsweise der sozialdemokratische Abgeordnete Rudolf Katz.<sup>25</sup> Von daher sollten allzu starke Festlegungen vermieden und die Bestimmungen des Grundgesetzes auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Obgleich auch viele Christdemokraten die Provisoriums-Konzeption teilten,<sup>26</sup> verfolgte die Union im Parlamentarischen Rat einen anderen Kurs. Von dem CDU-Abgeordneten Robert Lehr wurde darauf aufmerksam gemacht, dass es darum gehe, den Siegermächten gegenüber schon jetzt Ansprüche auf Dinge zu erheben, „die man einem souveränen Staat in Zukunft unter keinen Umständen vorenthalten kann“; und sein Fraktionskollege Paul de Chapeaurouge schlug vor, „ein Höchstmaß von Souveränität zu fordern und versuchen, es in dem zu schaffenden Grundgesetz zu verankern“.<sup>27</sup> Hier ging es somit um deutsche Souveränität als Postulat, auf das die Unionsabgeordneten nicht verzichten wollten. Entschiedene Gegner der Provisoriums-Konzeption waren vor allem die Liberalen, hier besonders Theodor Heuss, Thomas Dehler und Max Becker. Becker wies für die FDP-Fraktion im Organisationsausschuss darauf hin, dass er und seine Fraktionskollegen „nicht der Auffassung“ seien, „dass wir an diese Dinge mit dem Gefühl heranzugehen haben, ein Provisorium zu schaffen“<sup>28</sup> und Dehler formulierte unmissverständlich, „wir wollen [...] kein ‚Staatsfragment‘, kein Flickwerk.“<sup>29</sup>

Im Verlauf der Arbeiten am Grundgesetz verlor die Provisoriums-Konzeption immer mehr an Wirkungsmacht. Letztlich hatte sich der sozialdemokratische Parteivorstand mit der starren Festlegung auf ein Provisorium in eine Sackgasse manövriert. Nicht einmal die eigene Fraktion im Parlamentarischen Rat vermochte dieser Linie zu folgen, was zu Friktionen zwischen dem Parteivorsitzenden Kurt Schumacher und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden im Parlamentarischen Rat, Carlo Schmid, führte.<sup>30</sup> Gerade die Notwendigkeit, dem neuen Staatswesen ein stabiles Fundament zu geben, sorgte dafür, dass das Grundgesetz eine vollgültige Verfassung wurde.



Für den Gang der Verhandlungen stellten die mangelnde Abstimmung innerhalb der Parteien und die kontroversen Positionen zwischen den Fraktionen ein großes Hindernis dar. Häufig musste die Einigung über strittige Sachverhalte in interfraktionellen Verhandlungen und in kleinen, von der Geschäftsordnung eigentlich nicht vorgesehenen Ausschüssen erzielt werden. Uneinigkeit zwischen den Fraktionen bestand beispielsweise in den Fragen der Präambel, des Elternrechts und der Konfessionsschulen, der Länderkammer, des Bundespräsidenten, der Finanzverwaltung, des Wahlrechts und der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Berühmt geworden ist das informelle Treffen zwischen dem Sozialdemokraten Walter Menzel und dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard vom 26. Oktober 1948, bei dem sich beide ohne Wissen von Adenauer auf eine Bundesratslösung einigten.<sup>31</sup> Die Bestrebungen des bayerischen Ministerpräsidenten, das Bundesratsprinzip durchzusetzen, und die vorrangige Absicht der SPD, der Länderkammer keine Gleichberechtigung zuzugestehen, boten Voraussetzungen für einen Ausgleich. Als Theodor Heuss in einer interfraktionellen Besprechung am 10. November 1948 auf das Ehard-Menzel-Gespräch mit den Worten anspielte, dass die SPD das „Lieblingskind“ der CDU, den Bundesrat, aufgenommen habe, entgegnete der Christdemokrat Robert Lehr zu Recht, dass die CDU kein „Lieblingskind“ habe, da sie sich noch immer nicht hätte entscheiden können.<sup>32</sup> Lange Zeit blieb so die Form der Länderkammer, der Umfang ihrer Mitwirkung bei der Gesetzgebung, die Frage der Regierungsform und die Ausübung der Präsidialfunktionen offen.

Gerade vor dem Hintergrund noch nicht abgeschlossener Klärungsprozesse und sehr unterschiedlicher Positionen zu grundlegenden Fragen des Staatsaufbaus und der Machtverteilung zwischen Bund und Ländern ist die Leistung des Parlamentarischen Rates nicht hoch genug zu bewerten. In nur wenigen Monaten gelang es den Abgeordneten nicht nur zu tragfähigen Kompromissen zu gelangen und eine vollwertige und stabile Verfassung zu formulieren, sondern diese auch noch zuletzt im April 1949 gegen die abweichenden Auffassungen der Militärgouverneure weitgehend durchzusetzen.<sup>33</sup> Den Willen hierzu hatte Adenauer als Präsident des Parlamentarischen Rates kurz nach seiner Wahl in der konstituierenden Sitzung bereits klar zum Ausdruck gebracht, indem er betonte, der Rat sei „[...] *ins Leben gerufen durch einen Akt der Militär-Gouverneure der drei Westzonen [...]. Nachdem er aber nunmehr sich konstituiert hat, ist er im Rahmen der ihm gestellten Aufgaben völlig frei und völlig selbständig. Es wird meines Erachtens die vornehmste Pflicht des Rates, aber auch des Präsidenten und seiner Stellvertreter sein, diese völlige Freiheit und Unabhängigkeit ständig zu wahren und sicherzustellen.*“<sup>34</sup> Innerhalb kurzer Zeit emanzipierte sich der Parlamentarische Rat nicht nur von den Ministerpräsidenten, sondern auch von den Vertretern der westlichen Besatzungsmächte.

Einigkeit bestand im Parlamentarischen Rat darin, dass Deutschland als Nationalstaat nicht untergegangen sei. Die zu schaffende Bundesrepublik stehe daher in der Rechtskontinuität des Deutschen Reiches.<sup>35</sup> Zugleich zeigten sich die Abgeordneten entschlossen, den neuen Staat gegen Bedrohungen von nationalsozialistischer wie von kommunistischer Seite zu verteidigen. Prägend waren dabei die Erfahrungen mit dem Scheitern der ersten deutschen Demokratie. Vor allem der Abgeordnete Wilhelm Heile, einer der Väter der Weimarer Reichsverfassung, und der ehemalige Präsident des Reichstags Paul Löbe berichteten bei den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates häufig über ihre politischen Erfahrungen in der Weimarer Republik. Verfassung und Verfassungswirklichkeit der ersten deutschen Republik wurden dabei überwiegend kritisch beurteilt und ihr Scheitern ganz wesentlich auf

Verfassungsmängel zurückgeführt. Immer wieder genannt wurden vor allem die Schwäche der Reichsregierungen und die unheilvollen Auswirkungen des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung, der dem Reichspräsidenten außerordentliche Vollmachten zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verliehen hatte, darunter die Möglichkeit des Regierens mit Hilfe von Notverordnungen.<sup>36</sup> Die Zurückhaltung der Abgeordneten gegenüber Notverordnungsbefugnissen und die schwache Stellung, die dem Bundespräsidenten im Grundgesetz eingeräumt wurde, waren Konsequenzen der Weimarer Erfahrungen. Im bewussten Gegensatz zur Weimarer Verfassung wurde auch von einer unmittelbaren Volkswahl des Bundespräsidenten abgesehen.<sup>37</sup>

Die kritische Haltung der Abgeordneten gegenüber den Mängeln der Weimarer Reichsverfassung und deren Verfassungswirklichkeit darf jedoch nicht über die enge Bindung der Mitglieder des Parlamentarischen Rates an die deutsche Verfassungstradition hinwegtäuschen. Das Grundgesetz war keine Verfassungsgebung gegen Weimar. Einen völligen Neuanfang, der einen Bruch mit der bisherigen deutschen Verfassungstradition bedeutet hätte, wollten die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates ganz überwiegend nicht.<sup>38</sup> Gerade in der kritischen Auseinandersetzung mit der deutschen Verfassungsgeschichte zeigte sich, wie tief die Abgeordneten in ihr verwurzelt waren. Auch Abgeordnete der SPD-Fraktion im Ausschuss bekannten sich zu dieser Traditionsbindung. So betonte Rudolf Katz, der nach 1933 in die Vereinigten Staaten emigrieren musste und dort die amerikanische Staatsbürgerschaft erworben hatte, 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 Verhältnisse verwies er auf die „ganz anderen ökonomischen und sozialen Bedingungen“ Amerikas.<sup>39</sup> Zwar wurden auch Verfassungsmodelle und Verfassungsverhältnisse anderer Staaten immer wieder angesprochen und vergleichend herangezogen; sie besaßen aber meist keinen Vorbildcharakter.

Die Erwartungen der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates für die Zukunft des zu schaffenden Staatswesens waren keine vier Jahre nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur alles andere als optimistisch. So befürchtete Carlo Schmid: „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>40</sup> Wiederholt war von bevorstehenden sozialen und politischen „Erschütterungen“, sogar von einer „permanenten Krise“ die Rede.<sup>41</sup> Begründet wurden die pessimistischen Lagebeurteilungen häufig mit der als stark eingeschätzten Anhängerschaft sowohl der Nationalsozialisten als auch der Kommunisten. Der Sozialdemokrat Rudolf Katz, zugleich Justizminister von Schleswig-Holstein, rechnete mit „verkappten Diktaturparteien der Kommunisten und Nationalsozialisten“<sup>42</sup>, und Walter Menzel, der gleichzeitig auch Innenminister und stellvertretender Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen war, verwies darauf, dass die Polizeioberbeamten seines Landes „zu 56 %“ ehemalige Mitglieder der NSDAP und der SS seien.<sup>43</sup>

Aus diesem Bewusstsein heraus ging es bei der Verfassungsarbeit vor allem darum, die künftige Bundesregierung angesichts der erwarteten sozialen und politischen Turbulenzen krisensicher zu machen. Als Berichterstatter des Hauptausschusses maß der spätere Bundesinnenminister Robert Lehr 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 Volks-

vertr  
Versc  
eben.  
ob di

De  
schus  
diese  
[...].  
bevo  
Wie  
Ich s

Zu  
scha  
schü  
Novi  
chen  
destr  
werd  
bung  
Art.  
der S  
Bund  
Abge

G  
bei c  
fehle  
Entv  
Frei.  
Gerl  
urtei  
Dem  
tizie  
von  
Auch  
bot v  
und

D  
nung  
Bes  
durc  
dass  
sonc  
durc  
sie c



vertretung 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>44</sup>

Der spätere erste Bundesjustizminister Thomas Dehler brachte dies im Organisationsausschuss auf den Punkt: „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 [...].“<sup>45</sup>

Zu den wichtigsten Zielen des Parlamentarischen Rates zählte daher die Absicht, die zu schaffende westdeutsche Demokratie gegen Regierungskrisen und politische Instabilität zu schützen. Besonders berühmt ist das konstruktive Misstrauensvotum, ein staatsrechtliches Novum, durch das der Bundestag dem Bundeskanzler sein Misstrauen nur dadurch aussprechen kann, dass er gleichzeitig einen Nachfolger benennt. Dadurch sollte vor allem der Bildung destruktiver Parlamentsmehrheiten und häufigen Parlamentsauflösungen entgegengewirkt werden.<sup>46</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 sollen der Bewältigung von Regierungskrisen, der Stabilität der Regierung und der Stärkung der Position des Regierungschefs dienen. Dass daraus ein „Übergewicht“ des Bundeskanzlers und eine dominierende Rolle im Regierungssystem resultierte, war den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates bewusst.<sup>47</sup>

Gegenüber den politischen Einstellungen der nachkriegsdeutschen Bevölkerung bestand bei den Abgeordneten ein tiefes Misstrauen.<sup>48</sup> Immer wieder wurde parteiübergreifend die fehlende demokratische Reife der Deutschen als schwere Belastung für die künftige politische Entwicklung genannt. Das Vertrauen in das deutsche Volk, „dass es seine demokratischen Freiheiten schützt“, sei „nicht übertrieben groß“;<sup>49</sup> formulierte der bayerische Abgeordnete Gerhard Kroll im Grundsatzausschuss voller Ironie, und der liberale Abgeordnete Hans Reif urteilte im Wahlrechtsausschuss unverblümt, die „Abneigung des deutschen Volkes gegen die Demokratie“ sei noch „sehr, sehr groß.“<sup>50</sup> Den in der zeitgenössischen Publizistik diagnostizierten autoritären Charakter der Nachkriegs-Deutschen betonte auch Carlo Schmid, der von einem „Sicherheitsbedürfnis“ in der Bevölkerung sprach, das nach Obrigkeit verlange.<sup>51</sup> Auch die Jugend, deren Entwurzelung auch im Parlamentarischen Rat angesprochen wurde, bot wenig Anlass zur Hoffnung: Gerade bei ihr wurde eine Ablehnung des Parteiensystems und der Wunsch nach einem „starken Mann“ ausgemacht.<sup>52</sup>

Diese Auffassungen der Abgeordneten waren durchaus nicht unbegründet. Die Meinungsumfragen, die in der Nachkriegszeit in Westdeutschland noch von der amerikanischen Besatzungsmacht, aber auch vom gerade gegründeten Institut für Demoskopie Allensbach durchgeführt wurden, bestätigten diese Einschätzungen.<sup>53</sup> Zahlreiche Umfragen belegen, dass nationalsozialistisch beeinflusste Einstellungen in der deutschen Bevölkerung und besonders in der Jugend verbreitet waren. In einer im April 1946 in der amerikanischen Zone durchgeführten amerikanischen Studie gaben mehr als die Hälfte der Befragten an, dass sie den Nationalsozialismus für eine gute Idee hielten, 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>54</sup> Auch bei einer Umfrage des Instituts für Demoskopie vom Oktober 1948 hielten noch 57% der Befragten den Nationalsozialismus für eine im Grunde gute, nur schlecht ausgeführte Idee.<sup>55</sup> Aufgrund amerikanischer Befragungen zu rassistischen und antisemitischen Vorurteilen in der westdeutschen Bevölkerung wurden im April 1948 insgesamt ein Drittel der Befragten als Antisemiten eingestuft, weitere 26% besaßen rassistische Einstellungen.<sup>56</sup> Das Institut für Demoskopie Allensbach stellte in einer Umfrage vom August 1949 bei 23%, bei einer weiteren Umfrage im Dezember 1952 sogar bei 34% der Befragten antisemitische Auffassungen fest.<sup>57</sup> Die Ergebnisse der Befragung von Jugendlichen zeigten oft sogar besonders hohe Zustimmungswerte für autoritäre Verhaltensmuster.<sup>58</sup> Immerhin 40% der Jugendlichen, die das Institut für Demoskopie im Dezember 1947 befragte, sprachen sich für ein Einparteiensystem aus.<sup>59</sup> Selbst unter denen, die sich für die Demokratie aussprachen, verbanden viele mit diesem Begriff keine klaren oder gar widersprüchliche Vorstellungen.<sup>60</sup> Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren autoritäre und nationalsozialistische Gesinnungen in der westdeutschen Bevölkerung immer noch weit verbreitet. Eine rasche Änderung zeichnete sich in den ersten Nachkriegsjahren nicht ab, und das Fundament für eine demokratische Entwicklung blieb schwach. Die amerikanischen Forscher, die die Umfragen durchführten, beurteilten daher die Chancen der Bundesrepublik für eine demokratische und freiheitliche Entwicklung Westdeutschlands überwiegend skeptisch.<sup>61</sup>

Der weitgehende Verzicht auf plebiszitäre Elemente im Grundgesetz hatte hier ebenso seine Ursache wie in der Furcht vor der kommunistischen Propaganda und den Erfahrungen mit dem Missbrauch von Volksabstimmungen durch republikfeindliche Kräfte in der Weimarer Zeit. Die von der SED im Frühjahr 1948 betriebene Volkskongressbewegung und das Volksbegehren „für die Einheit Deutschlands“ trugen maßgeblich zur Ablehnung von Elementen einer direkten Demokratie bei.<sup>62</sup> „*Unser Volk ist gegenwärtig gar nicht innerlich strukturiert genug und könnte morgen wieder in seinem seelisch amorphen Zustand der Raub eines Demagogen sein*“, begründete Theodor Heuss Anfang Mai 1949 in einem Brief an den FDP-Kreisverband Düsseldorf seine Ablehnung der Volkswahl des Bundespräsidenten.<sup>63</sup> Von Rudolf Katz wurde apodiktisch darauf verwiesen: „*Wir haben eine repräsentative und keine direkte Demokratie*.“<sup>64</sup> Vor allem bei konservativen Abgeordneten bestand auch eine latente Skepsis gegenüber politischen Parteien und dem Parlament. Von der Gefahr des „*Parlamentsabsolutismus*“ war die Rede,<sup>65</sup> und auch der Sozialdemokrat Rudolf-Ernst Heiland meinte, die Bevölkerung verstehe noch nicht, „*den Stimmzettel zu gebrauchen*.“<sup>66</sup>

Vor diesem Hintergrund sind die Entscheidung der Abgeordneten für eine relativ starke Stellung des Bundestags und die Anerkennung der politischen Parteien als Instrumente der politischen Willensbildung bemerkenswert.<sup>67</sup> Auch wenn die Befugnisse des Bundestags durch das konstruktive Misstrauensvotum und durch die Bestimmungen zum Gesetzgebungsnotstand beschnitten waren, so diente dies letztlich einem Zwang zur Wahrnehmung der parlamentarischen Verantwortung. Das übereinstimmende Votum der demokratischen Kräfte im Parlamentarischen Rat für eine parlamentarische und parteienstaatliche Demokratie verdient umso mehr Anerkennung, als die hier zum Ausdruck kommenden verfassungspolitischen Ziele in auffällender Diskrepanz zur öffentlichen Diskussion und verbreiteten Auffassungen in der Bevölkerung standen.<sup>68</sup> Ohnedies war das Interesse in der Bevölkerung an den Ver-



fassungsberatungen gering – 40% der vom Institut für Demoskopie Allensbach Befragten bekundeten im März 1949, dass ihnen die künftige westdeutsche Verfassung gleichgültig sei.<sup>69</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 kaum 18% konnten etwas zu seinem Inhalt sagen.<sup>70</sup>

Eine Konsequenz aus den Erfahrungen der Diktatur und der Verletzung der Menschenwürde war die Verankerung des Kerns der Grundrechte mit den individuellen Freiheitsrechten als vorstaatliches Recht, das nicht geändert werden darf.<sup>71</sup> Mit dem Artikel 1 Abs. 3 des Grundgesetzes, wonach die „Grundrechte [...] Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ binden<sup>72</sup>, sollte eine weitgehende Sicherung der Freiheitsrechte gewährleistet und der Gesetzgeber in seiner Handlungsvollmacht eingeschränkt werden. Zusammen mit der Stellung der Grundrechte am Beginn des Grundgesetzes stellte dies ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte dar und demonstrierte geradezu programmatisch die Bedeutung, die ihnen beigemessen wurde. Bestandteil der Grundrechte wurde erstmals auch die explizite Gleichberechtigung von Männern und Frauen, für die sich insbesondere die Sozialdemokratinnen Friederike Nadig und Elisabeth Selbert einsetzten.<sup>73</sup>

Hoffnung verbanden viele Abgeordnete mit einer Integration der neuen Bundesrepublik Deutschland in Europa und der Überwindung nationalstaatlicher Vorstellungen. 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 am 20. Oktober 1948 im Plenum mit den Worten zum Ausdruck, man wolle die staatliche „Souveränität haben, um Deutschland in Europa aufgehen lassen zu können“.<sup>74</sup> In dieselbe Richtung ging auch die Einschätzung des britischen Verbindungsoffiziers Rolland A. Chaput de Saintonge: „The only sign of faith which appeared in Bonn was manifested during the discussion of Article 29 and its subsidiary articles. The new Germany could take part in a wider international authority. It could form part of a European Federation.“<sup>75</sup> In einer solchen Einbindung des westdeutschen Staates in eine europäische Gemeinschaft und in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit sahen die Mitglieder des Parlamentarischen Rates positive und hoffnungsvolle Perspektiven für die Zukunft.

Trotz der unverkennbaren Einflüsse der Erfahrungen sowohl des Nationalsozialismus als auch der schwierigen politischen Lage im Nachkriegsdeutschland ist das Grundgesetz im besten Sinne zeitlos geworden. Es verwies von Beginn an in die Zukunft und brachte die Hoffnung in eine demokratische Entwicklung und in die Wiedervereinigung Deutschlands zum Ausdruck. Deutlich wird dies in der Aufforderung der Präambel an das „gesamte Deutsche Volk“, „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“<sup>76</sup> Wie der Präsident des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Lammert, 2008 resümiert hat, war die verfassungsrechtliche Situation unter dem Grundgesetz seit seiner Entstehung „von einer sehr bewussten, auch dynamischen Weiterentwicklung“ geprägt.<sup>77</sup> Diese Weiterentwicklung bleibt auch nach der deutschen Wiedervereinigung gemäß der Aufforderung der Verfassungsväter und –mütter ein dauerhafter Auftrag.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum. Bearb. von *Wolfram Werner*, München 1996, S. 2.
- <sup>2</sup> Den derzeit aktuellsten Überblick über die Literatur zum Parlamentarischen Rat bietet *Michael Feldkamp*: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 2. Aufl. 2008.
- <sup>3</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum (wie Anm. 1), S. 13.
- <sup>4</sup> Ebenda.
- <sup>5</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 1: Vorgeschichte. Bearb. von *Johannes Volker Wagner*. Boppard 1975, S. 30-36. Vgl. als Überblick u.a. *Wolfgang Benz*: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946-1949, Frankfurt a.M. 1984, S. 156ff.; *Michael Feldkamp*: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 2), S. 17ff.
- <sup>6</sup> *Wolfgang Benz*: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik (wie Anm. 5), S. 165; Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 1: Vorgeschichte (wie Anm. 5), S. 75, 146f.
- <sup>7</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 1: Vorgeschichte (wie Anm. 5), S. 144.
- <sup>8</sup> Ebenda, S. 281. Vgl. zur Auseinandersetzung um die „Frankfurter Dokumente“ vor allem auch *Bettina Blank*: Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948, München 1995.
- <sup>9</sup> Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Bearb. von *Peter Bucher*. Boppard 1981, S. 504-630; *Angela Bauer-Kirsch*: Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Diss. Bonn 2005.
- <sup>10</sup> Modell und Begründung eines Gesetzes über den Parlamentarischen Rat (27. Juli 1948), § 3, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 1: Vorgeschichte (wie Anm. 5), S. 286f. Auf der Grundlage dieses Modellgesetzes erließen die Landesregierungen (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens) entsprechende Gesetze.
- <sup>11</sup> Vgl. *Michael Feldkamp*: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 2), S. 42; *Werner Sörgel*: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1969, S. 107.
- <sup>12</sup> Vgl. *Michael Feldkamp*: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 2), S. 41ff.; *Richard Ley*: „Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Ihre Wahl, Zugehörigkeit zu Parlamenten und Regierungen. Eine Bilanz nach 25 Jahren“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1973), S. 373-391; *Erhard H. M. Lange*: Gestalter des Grundgesetzes. Die Abgeordneten des parlamentarischen Rates. 15 historische Biografien. Brühl 1999.
- <sup>13</sup> *Helmut Vogt*: „Bonn wird ganz interessant werden“. Theodor Heuss und die Arbeit am Grundgesetz, in: Geschichte im Westen 23 (2008), S. 233-240, hier S 239f.
- <sup>14</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. Bearb. von *Edgar Büttner* und *Michael Wettengel*. München 2002, S. 849.
- <sup>15</sup> Vgl. *Michael Feldkamp*: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 2), S. 48ff.; zu den Emigranten vgl. *Wolfram Werner*: Emigranten im Parlamentarischen Rat, in: *Claus-Dieter Krohn, Martin Schumacher* (Hrsg.): Exil und Neuordnung. Beiträge zur verfassungspolitischen Entwicklung in Deutschland nach 1945, Düsseldorf 2000, S. 161-174.
- <sup>16</sup> Dies betraf beispielsweise Dehlers Eintreten für ein Präsidialsystem, vgl. Theodor Heuss. Erzieher zur Demokratie: Briefe 1945-1949, hrsg. und bearb. von *Ernst Wolfgang Becker* (Theodor Heuss. Stuttgarter Ausgabe: Briefe), München 2007, S. 38. Vgl. u.a. *Thomas Hertfelder, Jürgen C. Heß* (Hrsg.): Streiten um das Staatsfragment. Theodor Heuss und Thomas Dehler berichten von der Entstehung des Grundgesetzes, Stuttgart 1999; *Ernst Wolfgang Becker*: Ein Intellektueller für die Vitrine? Theodor Heuss und die Neubegründung des Liberalismus in Deutschland 1945-1949, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung, 20 (2008), S. 29-45; *Dieter Hein*: Zwischen liberaler Milieupartei und nationaler Sammlungsbewegung. Gründung, Entwicklung und Struktur der Freien Demokratischen Partei 1945-1949, Düsseldorf 1985; *Udo Wengst*: Thomas Dehler, 1897-1967. Eine politische Biographie, München 1997; *Theodor Heuss*: Lieber Dehler! Briefwechsel mit Thomas Dehler. Hrsg. von Friedrich Henning, München 1983.
- <sup>17</sup> Prominente Kritiker des Kurses von Kurt Schumacher als SPD-Parteivorsitzender waren u.a. Wilhelm Hoegner und Ernst Reuter, *Nikolas Dörr*: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands im Parlamentarischen Rat 1948/1949. Eine Betrachtung der SPD in den Grundgesetzberatungen vor dem Hintergrund der ersten Bundestagswahl 1949, Berlin 2007, S. 31f.
- <sup>18</sup> *Wolfgang Benz*: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik (wie Anm. 5), S. 164.
- <sup>19</sup> Grundgesetz (Zweiter Menzel-Entwurf), 2. September 1948, abgedr. in *Wolfgang Benz* (Hrsg.): „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949. München 1979, S. 391-410, hier S. 393 (§ 5), S. 399 (§ 28). Vgl. u.a. *Nikolas Dörr*: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (wie Anm. 17), S. 47f., der den Entwurf als „unrealistisch“ beurteilt.



- 20 Maßgeblich war hier die Rede von Carlo Schmid (SPD) in der zweiten Sitzung des Plenums, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum (wie Anm. 1), S. 30-35. Vgl. zur Provisoriums-Konzeption bei der SPD u.a. *Hans Altendorf*: SPD und Parlamentarischer Rat – Exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussion, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10 (1979), S. 405-420; *Carlo Schmid*: Erinnerungen. Bonn, München, Wien 1979, S. 319, 328f., 382f.; *Michael G. M. Antoni*: Sozialdemokratie und Grundgesetz. Bd. 2. Berlin 1992, S. 36-54, 228-230; *Nikolas Dörr*: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (wie Anm. 17), S. 38ff., 62ff.
- 21 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 303. Vgl. *Erhard H. M. Lange*: Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterung im Parlamentarischen Rat, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 26 (1978), S. 601-651, hier S. 632. Nicht alle sozialdemokratischen Mitglieder des Parlamentarischen Rates mochten dieser Linie folgen. Zu den prominentesten innerparteilichen Befürwortern des Bundespräsidenten zählte Rudolf Katz. Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der Fraktion konnte die SPD zu Beginn der Beratungen des Abschnitts „Der Bundespräsident“ am 23. Sept. 1948 noch keine Stellung beziehen, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 120f.; Bericht von Walter Menzel an Erich Ollenhauer vom 17. Sept. 1948 über die Fraktionssitzung vom 16. Sept. 1948, Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn) Nachlass Erich Ollenhauer/186.
- 22 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 7: Entwürfe zum Grundgesetz. Bearb. von *Michael Hollmann*, Boppard 1995, S. 462-496; vgl. *Wolfgang Benz*: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik (wie Anm. 5), S. 220; *Nikolas Dörr*: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (wie Anm. 17), S. 71.
- 23 Bundesarchiv (Koblenz), N 1221 (Nachlass Theodor Heuss)/418. Heuss stand den Interventionen Schumachers kritisch gegenüber, vgl. Theodor Heuss. Erzieher zur Demokratie: Briefe 1945-1949, hrsg. und bearb. von *Ernst Wolfgang Becker* (wie Anm. 16), S. 38f.
- 24 Vgl. *Nikolas Dörr*: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (wie Anm. 17), S. 51, 63, 73ff.
- 25 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 747; vgl. ähnlich auch Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 3: Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung. Bearb. von *Wolfram Werner*. Boppard 1986, S. 91.
- 26 Vgl. u.a. *Walter Strauß*: Verwaltungsstatut vor gesamtdeutscher Verfassung, 4. Juli 1948, abgedr. in *Wolfgang Benz* (Hrsg.): „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“ (wie Anm. 19), S. 476-489.
- 27 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 312 (de Chapeaurouge), 327 (Lehr).
- 28 Ebenda, S. 306; vgl. die Ausführungen von Heuss im Plenum, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum (wie Anm. 1), S. 106.
- 29 *Thomas Dehler*: Gegen ein Staatsfragment, 2. Oktober 1948, abgedr. in *Wolfgang Benz* (Hrsg.): „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“ (wie Anm. 19), S. 489-491, hier S. 491; vgl. auch *Thomas Hertfelder, Jürgen C. Heß* (Hrsg.): Streiten um das Staatsfragment. Theodor Heuss und Thomas Dehler berichten von der Entstehung des Grundgesetzes, Stuttgart 1999, S. 20ff.
- 30 Vgl. *Nikolas Dörr*: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (wie Anm. 17), S. 52ff., auch S. 58, 84ff.
- 31 Zu dem Treffen, auf dessen Hintergründe und Verlauf hier nicht näher eingegangen werden kann, vgl. insb. *Rudolf Morsey*: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: *Dieter H. Scheuring* (Red.): Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum 25jährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Bundesrat. Bad Honnef, Darmstadt 1974, S. 63-77, hier S. 71f.; *Dieter Düding*: Ehard, Menzel und die Staatsform. Der Kompromiß über den Föderalismus, in: *Geschichte im Westen* 4 (1989), S. 135-144, hier S. 141ff.; *Karl Ulrich Gelberg*: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954. Düsseldorf 1992, S. 208ff., 216ff.
- 32 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 11: Interfraktionelle Besprechungen. Bearb. von *Michael F. Feldkamp*, München 1997, S. XXIIIff., S. 53. Vgl. auch Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. XLIV; Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat: Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, eingel. und bearb. von *Rainer Salzmann*, Stuttgart 1981, S. XXIVf., 90ff.
- 33 Vgl. zu den alliierten Einflüssen auf das Grundgesetz *Heinrich Wilms*: Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, Stuttgart 1999; *ders.*: Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes. Dokumente, Stuttgart 2003; *Edmund Spevack*: Allied Control and German Freedom. American Political and Ideological Influences on the Framing of the West German Basic Law (Grundgesetz), Münster, u.a. 2001; *Adolf M. Birke*: Großbritannien und der Parlamentarische Rat, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Bd. 42 (1994), S. 313-359.; *Michael Feldkamp*: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 2), S. 186ff., 192ff.

- <sup>34</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum (wie Anm. 1), S. 12.
- <sup>35</sup> *Adolf M. Birke*: Die Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Parlament und Parteien, München 1997, S. 15; Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum (wie Anm. 1), S. 23-34 (Rede von Carlo Schmid).
- <sup>36</sup> Grundlegend hierzu: *Friedrich Karl Fromme*: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960; vgl. auch *Hans Mommsen*: Lehren aus der Geschichte der Weimarer Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49. In: *Dieter Dowe/Dieter Gosewinkel* (Hrsg.): Lehren aus der Vergangenheit!? Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz. Bonn 1998, S. 7-29.
- <sup>37</sup> Vgl. *Parlamentarischer Rat*: Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, [Bonn 1950], S. 19; *Friedrich Karl Fromme*: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz (wie Anm. 36); *Walter Strauß*: Der Bundespräsident und die Bundesregierung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1 (1948), Heft 8, S. 272-276, hier S. 272. Zum Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung vgl. u.a. *Achim Kurz*: Demokratische Diktatur? Auslegung und Handhabung des Artikels 48 der Weimarer Verfassung 1919-1925, Berlin 1992; *Hans Boldt*: Der Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung – Sein historischer Hintergrund und seine politische Funktion, in: *Michael Stürmer* (Hrsg.): Die Weimarer Republik, Königstein 1980, S. 288-309; *Gerhard Schulz*: Artikel 48 in politisch-historischer Sicht, in: *Ernst Fraenkel* (Hrsg.): Der Staatsnotstand, Berlin 1965, S. 39-71.
- <sup>38</sup> Vgl. hierzu das Fazit von Fromme, das Grundgesetz sei „eine modifizierte Neubelebung der Weimarer Reichsverfassung“, „eine erneuerte, keine neue Demokratie“, *Friedrich Karl Fromme*: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz (wie Anm. 36), S. 211, 220.
- <sup>39</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 1031. Katz vertrat diese Position auch im Hauptausschuss, vgl. *Parlamentarischer Rat*: Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn [1950], S. 398f. Die deutsche Staatsbürgerschaft hat Katz 1947 wieder angenommen, vgl. *Wolfram Werner*: Emigranten im Parlamentarischen Rat (wie Anm. 15), S. 163. Von der amerikanischen Militärregierung wurde die Einbeziehung ausländischer Verfassungsmodelle in die Arbeit des Parlamentarischen Rates begünstigt. So fertigte Kurt Glaser im Auftrag der Civil Administration Division der US-Militärregierung eine Übersicht über 11 nichtdeutsche Verfassungen an, der die jeweiligen Verfassungstexte als Anhang beigefügt waren. Die Publikation wurde den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates als Orientierungshilfe zur Verfügung gestellt. *Civil Administration Division, Office of Military Government for Germany (US)* [Hrsg.]: Bundesstaatliche Verfassungen, o.O., Sept. 1948.
- <sup>40</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 267; vgl. auch ebenda, S. 205f.
- <sup>41</sup> So die Abgeordneten Kroll (CSU), ebenda, S. 39, 79, 81 und Dehler (FDP), ebenda, S. 1037. Ähnlich auch Katz (SPD), ebenda, S. 131, 441, 1026, 1032; Lehr (CDU), ebenda, S. 62; Menzel (SPD), ebenda, S. 580f.; Wagner (SPD), ebenda, S. 1178f. Vgl. *Michael Wettengel*: „Politik mit dem Kopf unter dem Arm“. Zukunftserwartungen der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates während der Beratungen über das Grundgesetz 1948/49, in: *Henning Albrecht, Gabriele Boukrif, Claudia Bruns, Kirsten Heinsohn* (Hrsg.): Politische Gesellschaftsgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Festgabe für Barbara Vogel, Hamburg 2006, S. 42-62.
- <sup>42</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 174; vgl. auch ebenda, S. 173, 828 (Kaufmann, CDU).
- <sup>43</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 3: Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung (wie Anm. 25), S. 212.
- <sup>44</sup> *Parlamentarischer Rat*: Schriftlicher Bericht (wie Anm. 37), S. 20; Bundesarchiv (Koblenz) Z 5/143, Bl. 15.
- <sup>45</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 1036f., vgl. auch ebenda, S. 1027.
- <sup>46</sup> Vgl. *Adolf M. Birke*: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8 (1977), S. 72-92; *Friedrich Karl Fromme*: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz (wie Anm. 36); *Lutz Berthold*: Das konstruktive Mißtrauensvotum und seine Ursprünge in der Weimarer Staatsrechtslehre, in: Der Staat, 36 (1997), S. 81-94.
- <sup>47</sup> *Parlamentarischer Rat*: Schriftlicher Bericht (wie Anm. 37), S. 30. Vgl. zur Entstehung der Artikel des Grundgesetzes noch immer *Klaus-Berto von Doemming, Rudolf Werner Füsslein, Werner Matz*: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge/Bd. 1. Hrsg. von *Gerhard Leibholz* und *Hermann von Mangoldt*, Tübingen 1951.
- <sup>48</sup> Vgl. *Erhard H. M. Lange*: Entstehung des Grundgesetzes und Öffentlichkeit: Zustimmung erst nach Jahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 10 (1979), S. 378-404; *Michael Wettengel*: „Politik mit dem Kopf unter dem Arm“ (wie Anm. 41), S. 42-62, hier S. 54ff.; *Hans Braun, Stefan Articus*: Sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der amerikanischen Besatzungspolitik 1945-1949, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 36 (1984), S. 703-737.



- 49 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 5: Ausschuß für Grundsatzfragen. Bearb. von *Eberhard Pikart* und *Wolfram Werner*. Boppard 1993, S. 189; die Abgeordnete Helene Weber (CDU) stimmte dem in der gleichen Sitzung des Ausschusses zu, vgl. ebenda, S. 190; ähnlich auch im Wahlrechtsausschuss Gerhard Kroll (CSU), vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 6: Ausschuß für Wahlrechtsfragen. Bearb. von *Harald Rosenbach*. Boppard 1994, S. 39. Vgl. auch die Beobachtungen von *Peter Merseburger*, in: *Dieter Dowe/Dieter Gosewinkel* (Hrsg.): *Lehren aus der Vergangenheit!?* (wie Anm. 36), S. 31.
- 50 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 6: Ausschuß für Wahlrechtsfragen (wie Anm. 49), S. 602.
- 51 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 273f.; vgl. auch ebenda S. 1033. Carlo Schmid (SPD) und Max Becker (FDP) wiesen im Hauptausschuss auf die „Autoritätsgläubigkeit“ der deutschen Bevölkerung hin, *Parlamentarischer Rat: Verhandlungen des Hauptausschusses* (wie Anm. 39), S. 396f.
- 52 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 6: Ausschuß für Wahlrechtsfragen (wie Anm. 49), S. 604 (Helene Wessel, Zentrum). Zur Lage der Jugend vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 3: Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung (wie Anm. 25), S. 390f., 396; Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 5: Ausschuß für Grundsatzfragen (wie Anm. 49), S. 937.
- 53 Vgl. u.a. *Hans Braun, Stefan Articus*: Sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der amerikanischen Besatzungspolitik (wie Anm. 48).
- 54 Ebenda, S. 724f., 728; *Anna J. Merritt/Richard L. Merritt* (Hrsg.): *Public Opinion in Occupied Germany. The OMGUS Surveys 1945-1949*. Urbana, Chicago, London 1970, S. 105, 171.
- 55 Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955. Hrsg. von *Elisabeth Noelle* und *Erich Peter Neumann*. Allensbach am Bodensee 2. Aufl. 1956, S. 134.
- 56 *Hans Braun, Stefan Articus*: Sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der amerikanischen Besatzungspolitik (wie Anm. 48), S. 725; *Anna J. Merritt/Richard L. Merritt* (Hrsg.): *Public Opinion in Occupied Germany* (wie Anm. 54), S. 240.
- 57 Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955. (wie Anm. 55), S. 128.
- 58 *Hans Braun, Stefan Articus*: Sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der amerikanischen Besatzungspolitik (wie Anm. 48), S. 729.
- 59 Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955. (wie Anm. 55), S. 145.
- 60 *Hans Braun, Stefan Articus*: Sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der amerikanischen Besatzungspolitik (wie Anm. 48), S. 730.
- 61 Vgl. ebenda, S. 724f., 731.
- 62 Vgl. *Otmar Jung*: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie. Opladen 1994, S. 334f., der den Erfahrungen aus Weimarer Zeit keine maßgebliche Bedeutung beimisst, vgl. ebenda, S. 329f., obgleich diese von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates häufig als Begründung angeführt wurden. Eine Ausnahme bei der Haltung zu Referenden im Parlamentarischen Rat bildeten Volksabstimmungen zur Neugliederung des Bundesgebiets, die weniger anfällig für populistische Agitationen zu sein schienen.
- 63 Bundesarchiv (Koblenz), N 1221 (Nachlass Theodor Heuss)/405; Theodor Heuss. *Erzieher zur Demokratie: Briefe 1945-1949*, hrsg. und bearb. von *Ernst Wolfgang Becker* (wie Anm. 16), S. 496. Vgl. auch *Otmar Jung*: Grundgesetz und Volksentscheid (wie Anm. 62), S. 293.
- 64 Katz war stellvertretender Vorsitzender des Organisationsausschusses, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 764; ähnlich auch im Hauptausschuss, vgl. *Verhandlungen des Hauptausschusses* (wie Anm. 39), S. 264.
- 65 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum (wie Anm. 1), S. 518 (Robert Lehr, CDU); vgl. *Karlheinz Niclaß*: *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949*, Paderborn, u.a. 1998, S. 88ff.; *Hans Mommsen*: *Lehren aus der Geschichte der Weimarer Republik bei der Demokratiegründung* (wie Anm. 36), S. 11ff.; bereits vor Beginn der Verfassungsberatungen hatte der spätere Abgeordnete des Parlamentarischen Rates *Süsterhenn* (CDU) öffentlich vor der Gefahr von „Parlamentsdiktaturen“ gewarnt, *Adolf Süsterhenn*: *Ein- oder Zweikammersystem?* In: *Rheinischer Merkur*, 8. und 15. Oktober 1946.
- 66 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes / Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (wie Anm. 14), S. 848; vgl. auch ebenda, S. 1039 (Fecht, CDU); Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 6: Ausschuß für Wahlrechtsfragen (wie Anm. 49), S. 87 und 232 (Heiland, SPD).
- 67 Art. 21 GG; vgl. *Karlheinz Niclaß*: *Der Weg zum Grundgesetz* (wie Anm. 64), S. 176ff.
- 68 Vgl. *Erhard H. M. Lange*: *Entstehung des Grundgesetzes und Öffentlichkeit* (wie Anm. 48), S. 398ff., wonach in Umfragen nur eine Minderheit für ein starkes Parlament eintrat.
- 69 Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955 (wie Anm. 55), S. 157. Vgl. auch *Hans Braun, Stefan Articus*: *Sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der amerikanischen Besatzungspolitik* (wie Anm. 48).

- <sup>70</sup> Anna J. Merritt/Richard L. Merritt (Hrsg.): Public Opinion in Occupied Germany (wie Anm. 54), S. 47, 307, 315.
- <sup>71</sup> Art. 79 (3) GG.
- <sup>72</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 7: Entwürfe (wie Anm. 22), S. 613.
- <sup>73</sup> Art. 3 (2) GG; vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 5: Ausschuß für Grundsatzfragen (wie Anm. 49), S. XXXVIIff.; Barbara Böttger: Das Recht auf Gleichheit und Differenz. Elisabeth Selbert und der Kampf der Frauen um Art. 3 (2) Grundgesetz, Münster 1990; Gisela Notz: Frauen in der Mannschaft. Sozialdemokratinnen im Parlamentarischen Rat und im Deutschen Bundestag 1948/49 bis 1957, Bonn 2003.
- <sup>74</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 9: Plenum (wie Anm. 1), S. 183; vgl. auch ebenda, S. 41.
- <sup>75</sup> Rolland A. Chaput de Saintonge an Sir Christopher Steel am 11. Dez. 1948, der auch von „*a real hankering after membership in the European comity [!]*“ sprach, Bundesarchiv (Koblenz), Kleine Erw. 792/5, Bl. 40.
- <sup>76</sup> Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Bd. 7: Entwürfe (wie Anm. 22), S. 612.
- <sup>77</sup> Geleitwort von Norbert Lammert zu Michael Feldkamp: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 2), S. 9.