



EINSICHTEN PERSPEKTIVEN

Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte



DER WILLE
ZU FREIHEIT

UND
DEMOKRATIE

75 Jahre
Verfassungskonvent
von Herrenchiemsee

Autorinnen und Autoren sowie Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Dr. Oliver Braun ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und Bearbeiter der Edition „Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945-1962“.

Dr. Michael F. Feldkamp ist Historiker und war viele Jahre als Parlamentshistoriker in der Verwaltung des Deutschen Bundestags tätig.

Monika Franz ist Stellvertreterin des Direktors sowie Abteilungs- und Referatsleiterin bei der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. Sie übernahm die Projektleitung für die neue Dauerausstellung zum Verfassungskonvent seitens der Landeszentrale.

Prof. Dr. Philipp Gassert hat den Lehrstuhl für Zeitgeschichte an der Universität Mannheim inne und ist Senior Fellow des Historischen Kollegs in München.

Prof. Dr. Ferdinand Kramer ist Inhaber des Lehrstuhls für Bayerische Geschichte und Vergleichende Landesgeschichte mit besonderer Berücksichtigung der Neuzeit sowie Vorstand des Instituts für Bayerische Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität.

Dr. Sabine Kurtenacker befasste sich in Ihrer Promotion mit dem Verfassungskonvent. Ihre Arbeit trägt den Titel „Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee. Entwicklung und Bedeutung der Staats- und Verfassungsvorstellungen von Carlo Schmid, Hermann Brill, Anton Pfeiffer und Adolf Süsterhenn“.

Prof. Dr. Dres. h.c. Angelika Nußberger war die erste deutsche Vizepräsidentin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und ist Direktorin der Akademie für europäischen Menschenrechtsschutz an der Universität zu Köln.

Prof. Dr. Uta Piereth leitet das Referat Bildung und Vermittlung bei der Bayerischen Schlösserverwaltung und übernahm die Projektleitung für die neue Dauerausstellung „Der Wille zu Freiheit und Demokratie“ seitens der Bayerischen Schlösserverwaltung.

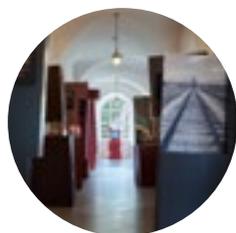
Dr. Manuela Rienks ist Zeithistorikerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Museumsabteilung der Bayerischen Schlösserverwaltung.

Prof. Dr. Andreas Wirsching ist Inhaber des Lehrstuhls für Neueste Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor des Instituts für Zeitgeschichte München–Berlin.

Dr. Kerstin Wolff leitet die Forschungsabteilung im Archiv der deutschen Frauenbewegung und ist Lehrbeauftragte im Fachgebiet der Neueren und Neuesten Geschichte an der Universität Kassel.

Dr. Mirjam Zadoff ist Historikerin und Direktorin des NS-Dokumentationszentrums München.

Inhalt



Grußworte 4
*von Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus,
und Albert Füracker, Bayerischer Staatsminister der Finanzen und für Heimat*

**„Der Wille zu Freiheit und Demokratie“ – die neue Dauerausstellung zum
Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948** 6
von Monika Franz und Uta Piereth

Ein Museum entsteht 16



**„Erlöst und vernichtet in einem“: Der demokratische Wiederaufbau kam aus
den Ländern** 18
von Philipp Gassert

Der „Sound der Zeit“ 30

**„Angesichts eines weitreichenden gesellschaftlichen Wandels gibt es einen
Bedarf an Erinnerung und Vermittlung der demokratischen Traditionen, auch
damit sie sich im Selbstverständnis des Landes weiter verankern“** 32
ein Interview mit Ferdinand Kramer



75 Jahre Verfassungskonvent von Herrenchiemsee: Themen – Debatten – Akteure 38
von Sabine Kurtenacker

Alltag beim Konvent 52

**„Die Angst vor dem eigenen Parlamentarismus ist nicht mehr existent – und
das hat der Bundesrepublik sehr gutgetan“** 54
ein Interview mit Andreas Wirsching

**Belastete Vergangenheiten und demokratische Zukunft. NS-Verstrickungen
der Konventsteilnehmer** 60
von Manuela Rienks



„Warum die Demokratie die bessere Lösung ist“ 74
ein Interview mit Mirjam Zadoff

**Keine Frauen auf Herrenchiemsee – der Verfassungskonvent und seine Folgen
für die Gleichberechtigung der Geschlechter** 80
von Kerstin Wolff

Zwischen westallierter Einflussnahme und parteipolitischem Streit 93
von Michael F. Feldkamp



Die Rezeption des Herrenchiemsee-Konvents 103
von Oliver Braun

Neue Grundrechte für das Grundgesetz 112
von Angelika Nußberger

Das Grundgesetz und ich 118

Grußwort

des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus, Prof. Dr. Michael Piazolo



Foto: Tobias Hase

Weniger als die Hälfte aller Menschen leben in einer Demokratie. Überall auf der Welt gewinnen Diktaturen und autoritäre Regime leider wieder an Boden. Daher gilt heute mehr denn je: Es ist ein Glück, in einer Demokratie zu leben und politisch mitbestimmen zu können. Demokratie ist keine Selbstverständlichkeit. Wir müssen für ein gutes demokratisches Miteinander immer wieder aufs Neue eintreten!

Demokratie heißt, dass die Menschen- und Grundrechte geachtet werden und alle in Freiheit leben können. In einer Demokratie können die Bürgerinnen und Bürger

an den Geschicken des Staates mitwirken. Meinungsvielfalt, Diskussion und das Aushandeln von Kompromissen sind dabei ebenso unabdingbar wie Rechtsstaatlichkeit. Dagegen sind Intoleranz oder Gewalt gegen Andersdenkende und Minderheiten inakzeptabel, ebenso wie Angriffe auf die demokratische Grundordnung selbst – so die Lehre aus dem Scheitern der Weimarer Republik.

Die Wiege der zweiten deutschen Demokratie steht in Bayern – auf der Herreninsel im Chiemsee. In nur 13 Tagen im August 1948 erarbeiteten rund 30 Staatsrechtsexperten einen vollständigen Entwurf des Grundgesetzes. Der Parlamentarische Rat übernahm wesentliche Passagen in die endgültige Verfassung – auch den berühmten ersten Artikel über die Unantastbarkeit der Menschenwürde.

Die Inhalte unserer Verfassung müssen angesichts neuer Lebenswirklichkeiten immer wieder bewusst gemacht werden. Die neue Dauerausstellung über den Verfassungskonvent setzt Impulse, die zum Nachdenken anregen: Inwiefern sind die Themen des Konvents heute noch aktuell? Wie können auf dem Boden des Grundgesetzes die Herausforderungen der Gegenwart bewältigt werden? Zu diesen und anderen Fragen bietet die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Materialien, Seminare und digitale Formate für die Besucherinnen und Besucher der Herreninsel an. Das vorliegende Themenheft ist ein wichtiger Bestandteil dieses Pakets.

Ich danke den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landeszentrale sowie der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Seen und Gärten für die gemeinsam erarbeitete und gelungene Konzeption der Ausstellung. Allen Leserinnen und Lesern wünsche ich viel Freude und interessante Einsichten bei der Lektüre dieses Sonderhefts. Bitte besuchen Sie die neue Ausstellung über den Verfassungskonvent! Lassen Sie sich auf die Botschaft unseres Grundgesetzes ein! Wirken Sie mit an unserer Demokratie!

Prof. Dr. Michael Piazolo, MdL
*Bayerischer Staatsminister
für Unterricht und Kultus*

Grußwort

des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und für Heimat, Albert Füracker



Foto: StMFH

Die wunderbare Herreninsel im Chiemsee ist historisch und kulturell von großer Bedeutung. Vielen ist Schloss Herrenchiemsee, das bayerische Versailles König Ludwigs II., wohlbekannt. Doch prägte zuvor schon über Jahrhunderte das Augustiner Chorherrenstift mit dem Inseldom Gestalt und Wahrnehmung der Insel. Das später so genannte Alte Schloss, das nach der Säkularisation wechselnde Nutzung erfuhr, erlangte nach dem Zweiten Weltkrieg deutschlandweite Bedeutung als Ort des Verfassungskonvents. Hier machten sich im August 1948 rund 30 Experten Gedanken über die Zukunft und die Verfassung der Bundesrepublik

Deutschland. Neben Ihrem Tagungsraum im ehemaligen Speisesaal König Ludwigs II nutzten sie auch die gesamte Insel 13 Tage lang für ihre Gespräche und Beratungen – eine wahre Ideenschmiede für das neue Grundgesetz!

75 Jahre später können wir diesem wegweisenden Kapitel der neueren deutschen Geschichte auf Herrenchiemsee in einem Gemeinschaftsprojekt der Bayerischen Schlösserverwaltung und der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit begegnen. Es verbindet historische und politische Aspekte dieses wichtigen Ereignisses in der neu konzipierten Dauerausstellung „Der Wille zu Freiheit und Demokratie“. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee 1948 sowie begleitende digitale Formate und Publikationen machen Vergangenes auf zeitgemäße Weise erlebbar.

Allen am Projekt Beteiligten herzlichen Dank für Engagement, Ideen und eine großartige Ausstellung! Allen Besucherinnen und Besuchern, Leserinnen und Lesern wünsche ich eine spannende Entdeckungsreise zu den Anfängen und Grundlagen unseres Grundgesetzes an diesem ganz besonderen Ort.

Albert Füracker, MdL
*Bayerischer Staatsminister
der Finanzen und für Heimat*

„Der Wille zu Freiheit und Demokratie“ – die neue Dauerausstellung zum Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948

von Monika Franz und Uta Piereth



Aufbau der neuen Dauerausstellung: Die Unantastbarkeit der Menschenwürde als zentrales Leitmotiv
Foto: Maria Irl



Das Gebäude des ehemaligen Augustiner Chorherrenstifts, auch „Altes Schloss“ genannt, in dem der Verfassungskonvent tagte
Foto: Bayerische Schlösserverwaltung



Das Neue Schloss Herrenchiemsee, das König Ludwig II. bauen ließ
Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotograf: Ulrich Pfeuffer, München

PRUNK UND AKTEN: HERRENCHIEMSEE ALS AMBIVALENTER HISTORISCHER ORT

Die Herreninsel im Chiemsee ist ein weltberühmter Ort, der Hunderttausende Reisende aus dem In- und Ausland anzieht, nicht zuletzt wegen der hinreißenden Alpenkulisse, ein grüner Rückzugsraum für Menschen, die sich innerhalb eines stark bevölkerten Landes nach Ruhe und Abgeschiedenheit sehnen. An diesem idyllischen Ort, der wegen seiner besonderen Lage schon über die Jahrhunderte besiedelt ist,¹ liegen zwei Gebäude, die auf ihre Weise ganz unterschiedliche Staatsformen repräsentieren: die späte Wittelsbacher Monarchie in Gestalt des Neuen Schlosses, das Ludwig II. 1878 in Auftrag gegeben hatte und das nach seiner Entmachtung 1886 nicht mehr vollendet wurde – einen Steinwurf entfernt am westlichen Ufer – und die Demokratie mit dem historischen Schauplatz des Verfassungskonvents 1948, wo in dem Gebäude des ehemaligen Augustinerchorherrenstiftes rund 30 Herren in kürzester Zeit den Entwurf des Grundgesetzes erarbeiteten.

Ungleichger könnte eine Nachbarschaft nicht sein, aber dieser Kontrast ist auch reizvoll und durchaus von Relevanz, was historisch-politische Bildungsarbeit anbelangt: Während rund 300.000 Menschen im Jahr das unfertige Schloss besuchen, um exquisit-luxuriöse Details wie das „Tischleindeck-Dich“ oder den Versailles nachempfundenen Prunk-

Spiegelsaal zu bestaunen, besuchen gerade 60.000 Menschen im Jahr den Ort des Verfassungskonvents. Ginge man nach der Bedeutung der historischen Orte für die Gegenwart, müssten die Zahlen eigentlich umgekehrt aussehen.

Es entbehrt nicht einer ironischen Note, dass gerade die abgehobene, sich stets vom normalen Volk fernhaltende Gestalt des späten Wittelsbacher Königs, der 1870 mit dem berühmten „Kaiserbrief“ an Bismarck die Freiheit der deutschen Territorialstaaten weitgehend an Preußen ausgeliefert hatte, um sich dann völlig dem Exil einer deutschtümelnden Kulturwelt hinzugeben, die Leute so fasziniert. Und gerade der Ort, an dem die seit fast 75 Jahren als im Großen und Ganzen hervorragend funktionierende zweite deutsche Demokratie entstand, wird lediglich von ungefähr einem Fünftel der Inselbesucher/innen auf dem Rückweg vor Abfahrt der Fähre noch zur Kenntnis genommen.

Freilich, im direkten ästhetischen Vergleich können dicke Akten und in Gespräche vertiefte ältere Herren, die Demokraten der ersten Stunden, mit prunkvollen Raumausstattungen nicht recht mithalten – aber etwas mehr Zugewandtheit dürfte schon sein. Der ZEIT-Autor Heinrich Wefing hat nicht zuletzt darauf hingewiesen, dass in den Vereinigten Staaten Schülerinnen und Schüler selbstverständlich die Wirkungsstätten der Verfassungsveräter kennen.² Doch wer kennt – außer speziell daran Inte-

1 Vgl. Walter Brugger/Heinz Dopsch/Joachim Wild/Vereinigung der Freunde von Herrenchiemsee (Hg.): Herrenchiemsee. Kloster-Chorherrenstift-Königsschloss, Regensburg 2011.

2 Vgl. Heinrich Wefing: Wie stabil ist das Grundgesetz?, in: Die Zeit 19/2019, S. 6 f.



Die Frankfurter Dokumente und ein Überblick über die folgenden Konferenzen der westdeutschen Ministerpräsidenten in der Ausstellung
Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

ressierten – in Deutschland noch einst große Namen wie Hermann Brill, Carlo Schmid oder Anton Pfeiffer?

DER ALLIIERTE AUFTRAG ZUR VERFASSUNGSGEBUNG 1948

Das Jahr 1948 war ein sehr dramatisches Jahr – das Zerwürfnis zwischen den westlichen Alliierten (Vereinigte Staaten, Großbritannien und Frankreich), das sich schon in der Endphase des Krieges abzeichnen begann und sich spätestens ab 1946/47 verfestigte, spitzte sich insbesondere mit der Blockade Berlins durch die Sowjets so zu, dass viele Europäer, unter ihnen der spätere Bundeskanzler Konrad Adenauer, bereits mit dem Beginn eines dritten Weltkriegs rechneten.³ Doch nicht nur in Europa war die Lage angespannt. Eine weitere Krisenzone, die etwa auf die Verhandlungen der Menschenrechtscharta der UN im gleichen Jahr durchschlug, war der Nahe Osten. Nach

der Beendigung des britischen Mandats proklamierte David Ben-Gurion in einer Sternstunde am 14. Mai 1948 den unabhängigen israelischen Staat. Die nachfolgenden politischen Turbulenzen beeinflussten nicht zuletzt die Verhandlungen über einen Katalog der Menschenrechte auf der großen Bühne der UN. Bis Dezember 1948 konnte die Menschenrechtscharta vorgelegt werden, die zwar nie mit Exekutivgewalt versehen war, aber kulturell wirkmächtig wurde; in Deutschland, das wie Österreich und Japan nicht mit am Verhandlungstisch saß, wurden diese bahnbrechenden Verhandlungen rezipiert.⁴

Vor dieser globalen Kulisse setzten die Westalliierten in Europa eine Zäsur: Ab Juni 1948 forcierten sie die Gründung eines westdeutschen Staates. Nach der Währungsreform am 20. Juni übergaben sie den deutschen Ministerpräsidenten am 1. Juli die sog. Frankfurter Dokumente mit dem Auftrag, nun aus den elf Ländern einen Staat ohne Beteiligung der sowjetischen Besatzungszone zu gründen. Die strukturel-

3 Vgl. Hans-Peter Schwarz: Adenauer. Der Aufstieg 1876–1952, Stuttgart 1986, S. 579.

4 Vgl. Mary Ann Glendon: *A World Made New. Eleanor Roosevelt and the universal declaration of human rights*, New York 2002.

len Leitlinien setzten sie: Dieser Staat sollte unter anderem demokratisch und föderalistisch aufgebaut sein.

Obwohl dies den Westdeutschen lang ersehnte neue Handlungsspielräume öffnete, bewegten die Verantwortungsträger dabei zwei existenzielle Sorgen: Zum einen bedeutete dieses „*En Avant*“, wie es der französische Militärgouverneur Koenig ausdrückte, aus deutscher Sicht zwar endlich mehr Handlungsfreiheit, aber eben auch die Zementierung der deutschen Teilung in Ost und West. Die Ministerpräsidenten, die zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Absenz einer gesamtstaatlichen Einheit die höchsten politischen Akteure waren, propagierten deshalb auf mehreren Konferenzen die Idee, den zu gründenden Staat erst einmal als Provisorium bis zu einer späteren Wiedervereinigung aller deutschen Länder zu definieren. Dieser Plan drückte sich in heute berühmt gewordenen Begriffen aus. Der neue Staat sollte nur ein „Grundgesetz“ erhalten, das als Übergangslösung bis zu einer „richtigen“ Verfassung existieren sollte.

Zum anderen wurde äußerst kritisch gesehen, dass der neue Staat keine staatliche Souveränität erlangen würde. Deutschland blieb ein besetztes Land, und im Juli 1948 noch gab es auch noch kein sog. „Besatzungsstatut“, das das Verfahren zwischen Besatzern und Besetzten regelte. Die inhaltlichen Herausforderungen waren groß, es galt nichts weniger, als unter Einhaltung der vorgegebenen Eckpunkte der Alliierten ein vollständiges demokratisches System zu formulieren, das die Lehren aus der Weimarer Republik ziehen und eine Übernahme durch Demokratiefeinde nicht mehr zulassen würde. Einige der Experten auf Herrenchiemsee waren versierte Verfassungsexperten, die bereits in der Weimarer Zeit tätig gewesen waren und aus dieser Warte Kontrapunkte setzen konnten.

Zudem lastete auf den Verhandlungen der Umstand, dass Deutschland nach den monströsen Verbrechen der Nationalsozialisten als eine Art Paria unter den Völkern galt. Die Briten etwa zwangen die Bevölkerung, die grauenhaften Bilder der Konzentrationslager zu betrachten, und begleiteten diesen Vorgang in Bergen-Belsen unter anderem mit Lautsprecherdurchsagen wie dieser: „Was Sie hier sehen, ist eine solche Schande für das deutsche Volk, dass sein Name aus der Liste der zivilisierten Nationen gestrichen werden muss.“⁵ Angesichts dieser beispiellosen Situation musste die neue Verfassung einen besonderen Schutz des Individuums vor dem Staat und generell der menschlichen Würde festschreiben. Auch strukturelle Konsequenzen, wie etwa

5 Zit. nach: Paul Betts: *Ruin und Erneuerung. Die Wiedergeburt der europäischen Zivilisation 1945*, Berlin 2022, S. 46.

die Verhinderung zentralistischer Strukturen, wie sie in der total auf Berlin, den „Führerwillen“ und die NSDAP ausgerichteten NS-Diktatur bestanden hatten, leiteten sich von dieser Maxime ab. Um dieser Vorgabe zu entsprechen, konnten die Deutschen auf weit in die deutsche Geschichte zurückreichende Wurzeln zurückgreifen.⁶

Die Ministerpräsidenten, als zu diesem Zeitpunkt neben Kommunalpolitikern einzig demokratisch legitimierte Akteure, waren bestrebt, in diesem Schlüsselmoment nicht die Macht aus der Hand zu geben. Als Regierungschefs der Länder – Siegfried Weichlein hat die Länder als „Labore des demokratischen Neubeginns“⁷ bezeichnet – galt es nun, im werdenden Bundesstaat eine möglichst starke Stellung der Länder herauszuhandeln.⁸ Sie sahen sich in der Staatsgründungsphase mit selbstbewussten Parteiführern konfrontiert, deren Führungsfiguren (wie Adenauer und Schumacher) entschlossen waren, mit dem Parlamentarischen Rat die Macht auf Bundesebene zu übernehmen und den Bund nicht durch zu starke Länder einhegen zu lassen. Beispielhaft verdeutlicht dies ein berühmter Kommentar Konrad Adenauers zur Konferenz auf dem Rittersturz Mitte Juli 1948: „Sind denn diese Zaunkönige noch nicht fertig?“⁹ Es war vorgegeben, dass spätestens zum 1. September eine Verfassungsgebende Versammlung zusammentreten musste; in zähem Ringen konnten die deutschen Verhandler den Alliierten abrufen, dass dies nur ein Parlamentarischer Rat sein konnte, der von den Landesparlamenten beschickt wurde.

13 Tage auf der Herreninsel

Zur inhaltlichen Vorbereitung dieser Versammlung wurde beschlossen, einen „Verfassungskonvent“ einzuberufen. Es war der bayerische Ministerpräsident Ehard, der sich mit dem Vorschlag durchsetzte, diesen „nach einem ruhigen Ort“ in Bayern einzuladen.¹⁰ Denn die Insel bot nicht nur

6 Vgl. Albert Funk: *Kleine Geschichte des Föderalismus. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Paderborn/Wien 2010.

7 Siegfried Weichlein: *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik (Problemgeschichte der Gegenwart)*, hg. von Dominik Geppert, Stuttgart 2019, S. 17.

8 Zu diesen Fragen vgl. das Interview mit Ferdinand Kramer in diesem Heft, vgl. Weichlein (wie Anm. 7), S. 33, sowie Manfred Tremel: *Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent vom August 1948 – die Wiege des Grundgesetzes*, in: *Einsichten und Perspektiven* 3/2018, S. 4-15.

9 Zit. nach: Schwarz (wie Anm. 3), S. 579.

10 *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*, Band 2: *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, bearb. von Peter Bucher, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter der Leitung von Kurt G. Wernicke und Hans Booms, Boppard am Rhein 1981, S. IX.



Bild von den Konventsteilnehmern am Bootssteg vor dem Ausstellungsraum, der den Alltag beim Konvent in den Blick nimmt
Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

von den Kriegsfolgen unbelastete Idylle und das schon damals berühmte Königsschloss, sondern mit dem ehemaligen Augustinerchorherrenstift im Alten Schloss auch Räume, wo man sich treffen, diskutieren und auch nächtigen konnte – ironischerweise teils in denselben Zimmern, die auch König Ludwig nutzte, um während der Bauzeit seines Neuen Schlosses gelegentlich nach dem Baufortschritt zu sehen. Die Bilder des Konvents wirken schlicht im Erscheinungsbild. Und doch fangen sie genau einen der wichtigen Momente der deutschen Demokratiegeschichte ein: „[H]ier beginnt die Geschichte des Grundgesetzes“, präzisiert Heinrich Wefing.¹¹

Auf der Herreninsel erarbeiteten innerhalb von 13 Tagen im August 1948 elf Delegierte der Länder und rund 19 Mitarbeiter (Minister, Verfassungs- und Finanzfachleute) sowie Stenographen und Sekretärinnen in sehr

11 Wefing (wie Anm. 2).



Ein aus Papier gefalteter winkender Löwe empfängt die Besucherinnen und Besucher der Ausstellung im zweiten Stock; 1948 erhielten alle Experten am Ende des Verfassungskonvents einen Löwen aus Porzellan.
Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

konzentrierter und intensiver Weise einen vollständigen Entwurf des Grundgesetzes. Die Tag und Nacht stattfindenden Beratungen in Plenum und drei Unterausschüssen vermochten die inhaltlichen und fachlichen Debatten des Parlamentarischen Rates in Bonn, der ab dem 1. September zusammentrat, so vorzubereiten, dass dort die Arbeit am Grundgesetz bis Mai 1949 abgeschlossen werden konnte. Außerdem gab es mit dem pünktlich vorgelegten schriftlichen Bericht von Herrenchiemsee samt einem ausformulierten Entwurf für das Grundgesetz sogar bis in die Formulierungen hinein Vorlagen für die Mütter und Väter des Grundgesetzes, die sie übernehmen, ergänzen, verwerfen oder korrigieren konnten.

Dass der Konvent schon allein aufgrund der politischen Konstellation nicht von Anfang durchschlagend wirken würde, war den Teilnehmern bewusst. Carlo Schmid fasst dies in seinen 1979 erschienenen Erinnerungen so zusammen: „Wir wussten, dass das Ergebnis unserer Arbeiten niemanden verpflichten konnte und dass wir nicht mehr als

eine Art von Denkschrift für die Gemeinschaft der Ministerpräsidenten und nicht mehr als ein Arbeitspapier für den Parlamentarischen Rat schaffen konnten.“¹² Doch wie der Abgleich der Herrenchiemsee-Akten und des Grundgesetzes zeigt, waren die Inselberatungen sehr viel einflussreicher als erwartet. Dazu hat auch beigetragen, dass sechs Teilnehmer des Verfassungskonvents in Herrenchiemsee auch wichtige Mitglieder des Bonner Gremiums waren und so den Wissenstransfer garantierten: Schmid, Pfeiffer, Schwalber, Süsterhenn, Suhr und Fecht.

Meilenstein der Demokratie

Ganz im Gegensatz zu Carlo Schmid bescheidener Einschätzung hat der Konvent Maßstäbe für die zweite deutsche Demokratie gesetzt und schlug in vielen Bereichen in einer sehr klaren und schlichten Sprache konstitutive Pflöcke ein. Dabei geben die in den Plenar- und Unterausschussprotokollen festgehaltenen Diskussionen nicht nur ein plastisches Bild der Zeit wieder. Die häufig nicht einstimmig gefassten Beschlüsse wurden zu Meilensteinen deutscher Verfassungsgeschichte. Das mag zum Teil den schillernden Persönlichkeiten wie Carlo Schmid, Hermann Brill, Adolf Süsterhenn oder Hans Nawiasy geschuldet sein, die schon rein sprachlich brillierten. Der Verfassungsexperte Dieter Grimm weist darauf hin, dass der Herrenchiemseer Entwurf „Rückschlüsse auf die Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen [erlaube], die im Zeitpunkt der Staatsgründung maßgeblich waren.“¹³ Wie modern und weitreichend die Entwürfe einzuschätzen sind, sei an nur zwei Beispielen beschrieben: Die Voranstellung der Menschenwürde in ihrer Unantastbarkeit in Artikel 1 in Kombination mit dem von Carlo Schmid oder auch Adolf Süsterhenn eingebrachten, aber nicht ohne Vordenker formulierten Satz „Der Menschen ist nicht um des Staates willen, sondern der Staat um des Menschen willen“ setzte einen Meilenstein demokratischer Verfassungskultur, der bis heute strahlt.¹⁴ Neu vom Konvent festgelegt war zum einen die monumentale Formulierung sowie die hervorgehobene Position dieses Bekenntnisses. Im Unterschied dazu war der Grundrechtskatalog in der Weimarer Verfassung zwar vorhanden, konnte aber letzt-

lich beiseite geschoben werden zu dem Menschen- und Grundrechtskatalog der Weimarer Verfassung, der ausführlich angelegt war, aber letztlich beiseite geschoben werden konnte. Nunmehr sollten dieser Artikel sowie die folgenden Grundrechte als bindend für jeden und auch für Gesetzgebung, Rechtsprechung und alle staatlichen Institutionen gelten, es sind vorstaatliche Rechte. [Die Menschenwürde] „gewann hier schlagartig – trotz aller Unbestimmtheit – an Gestalt und Charakter, weil sie dem Staat gegenübergestellt und untrennbar mit den Grundrechten verbunden wurde“, wertet Habbo Knoch in einer jüngst erschienenen Studie.¹⁵

Auch das Aushandeln des künftigen Bund-Länder-Verhältnisses stellte eine komplexe Aufgabe dar – die letztlich vom Konvent unter den gegebenen Bedingungen nicht endgültig gelöst werden konnte. Strategisch ambitionierte Pläne vor allem der süddeutschen Länder und allen voran Bayerns trafen auf gemäßigte Vorstellungen, die eine angemessene Rolle des Bundes verwirklicht sehen wollten. Bayern, schon mit einem deutlich föderalistisch akzentuierten Entwurf angereist, strebte eine weitgehend selbstbestimmte Position der Länder an.¹⁶ Die Schlüsselfragen bei der Ausgestaltung des Föderalismus drehten sich einerseits um die Rolle der Länder im Mitgestaltungsgefüge des politischen Systems, andererseits um die wichtige Ausgestaltung der Finanzverfassung, wie es Carlo Schmid auch in seinen Erinnerungen beschrieb: „Wenn Verfassungsfragen Machtfragen sind – und das sind sie wohl – dann sind es in erster Linie jene Fragen, die sich darauf beziehen, zu wessen Nutzen und zu wessen Lasten die Finanzmasse [...] aufgeteilt wird.“¹⁷ Dabei strebte Bayern nach den Jahren der Entmachtung die Rückkehr zum Matrikularsystem des Kaiserreichs an; in dieser Perspektive ging es um nichts mehr oder weniger als die „Lebensfähigkeit der Länder“.¹⁸

Schon bei den Zeitgenossen war der Konvent ein Ereignis, das teils zur Kenntnis genommen, teils völlig übergegangen wurde. Man wusste um seine große Bedeutung und um die versammelte Kraft der Experten, einen ausformulierten und kommentierten Grundgesetzentwurf vorzulegen. Aufgrund des Tauziehens um die Macht zwischen

12 Carlo Schmid: Erinnerungen, Bern/München/Wien 1979, S. 335.

13 Dieter Grimm: Die Historiker und die Verfassung. Ein Beitrag zur Wirkungsgeschichte des Grundgesetzes, München 2022, S. 17.

14 Zur Vorgeschichte dieses Satzes vgl. Christian Bommarius: Das Grundgesetz. Eine Biographie, Berlin 2009, S. 15 f., sowie Jasper von Altenbockum: Rache an Weimar, in: FAZ Magazin v. 08.07.2023, S. 34-37.

15 Habbo Knoch: Im Namen der Würde. Eine deutsche Geschichte, München 2023, S. 169.

16 Vgl. dazu Tremel (wie Anm. 8).

17 Schmid (wie Anm. 12), S. 350.

18 Karl-Ulrich Gelberg: Bayerische Strategien für den Konvent, in: Peter März/Heinrich Oberreuter (Hg.): Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1998, S. 53-70, hier S. 67.

Länder-Ministerpräsidenten-Ebene einerseits und derjenigen der Bundesparteien andererseits wurde der Entwurf, der zur Vorbereitung des Parlamentarischen Rates dienen sollte, aber trotzdem längere Zeit demonstrativ zur Seite gelegt. Wie die Rezeptionsgeschichte des Konvents zeigt, wurde der Konvent durchaus von der Presse begleitet, wenn auch nicht im Übermaß. Eine deutlich erkennbare Renaissance erlebte das Ereignis erst ab den 1990er Jahren im Kontext der Neugliederung der Länder, der Neuformierung des Föderalismus und der Frage der Bund-Länder-Beziehungen nach der Deutschen Einheit. Insbesondere die Landesebene besann sich hier der Stunde von Herrenchiemsee.¹⁹

DEN VERFASSUNGSKONVENT 2023 MUSEAL PRÄSENTIEREN – DAS KONZEPT DER NEUEN DAUERAUSSTELLUNG

Ausgangspunkte

Wie präsentiert man einen Stoff, der inhaltlich sprödeanspruchsvoll und bildlich oder auf Objektebene schwer vermittelbar ist, einem größeren Publikum im Rahmen eines Museums? Und welche Ziele verfolgt man dabei?

Seit die erste Dauerausstellung zum Verfassungskonvent 1998 am authentischen Ort vorgestellt wurde, ist viel Zeit vergangen.²⁰ Rezeptionsformen haben sich in 25 Jahren völlig geändert – Ausstellungen, die auf viel Textlektüre setzen und chronologisch angelegte Erzählungen ausführlich darlegen, sind einem Publikum, das seine Kommunikation weitgehend auf Mobilgeräte verlegt hat, nicht mehr recht vermittelbar. Dazu kommt, dass ausreichende Leselust bei einem heterogenen Publikum nicht mehr bei allen vorausgesetzt werden kann. Zudem wird auch das fachlich interessierte Publikum, das bereit ist, sich auf komplexe Materien einzulassen, bis auf einschlägige Verfassungsexpertinnen und -experten mit schwierigen Verfassungsfragen wie der Debellatio-Theorie nicht gleich etwas anfangen können.

19 Vgl. den Beitrag von Oliver Braun in diesem Heft sowie Tremel (wie Anm. 8), S. 7.

20 Zur ersten Dauerausstellung vgl. Andreas Biefang: Gründungsmythen der parlamentarischen Demokratie? Erinnern an die Verfassungsgebungen von 1848/49 und 1948/49 am historischen Ort, in: Thomas Hertfelder/Ulrich Lappenküper/Jürgen Lillteicher (Hg.): Erinnern an Demokratie in Deutschland. Demokratiegeschichte in Museen und Erinnerungsstätten der Bundesrepublik, Göttingen 2016, S. 179-198.



Leitfragen und -motive im ersten Gang der Ausstellung
Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

„Der Wille zu Freiheit und Demokratie“ – Idee und Konzeption

Die neue, von Bayerischer Schlösserverwaltung und Bayerischer Landeszentrale für politische Bildung verantwortete Dauerausstellung zum 75. Jubiläum wählt einen anders akzentuierten Zugang. Es geht es nicht um eine lückenlose chronologische Erzählung zum Verfassungskonvent, sondern darum, einem möglichst breiten Publikum einen ansprechenden Zugang zu der Basis unserer heutigen Demokratie am authentischen historischen Ort zu bieten. Dabei sollen Besucherinnen und Besucher verstehen, dass sie persönlich mit den angesprochenen Themen zu tun haben. Speziellere historische und juristische Zusammenhänge können durch unterschiedliche Vertiefungsebenen im Museum sowie anhand einer Palette von Publikationen, didaktischem Material und in Form eines Veranstaltungsangebots individuell wahrgenommen werden. Für die Arbeit im schulischen Bereich werden Seminare angeboten. Im Vorfeld wurde dabei, wie auch schon bei der Vorgängerausstellung, mit Schülerinnen und Schülern des Ludwig-Thoma-Gymnasiums Prien gearbeitet, die auch selbst Elemente in die Ausstellung einbringen konnten.²¹

Die Philosophie der neuen Ausstellung gründet auf dem Gedanken der Demokratiestärkung. Zentrale Demokratie- und mithin Verfassungs-Fragen sollen nicht in einem abge-

21 Vgl. Tremel (wie Anm. 8), S. 5.



Blick in den authentisch nachgebildeten Plenarsaal
 Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

kapselten Elitendiskurs stattfinden, sondern in der Mitte der Gesellschaft verhandelt werden, denn – so die Idee – es liegt an immer wieder nachwachsenden Generationen, die Werte des Grundgesetzes aufzunehmen und sie zukunftsfähig zu machen. Insofern ist die neue Ausstellung „Der Wille zu Freiheit und Demokratie“ nicht für ein Fachpublikum gedacht, sondern auf möglichst große innere Beteiligung eines breiten Publikums angelegt.

Den Rahmen der Ausstellung bilden sechs Leitfragen oder -motive, die wichtige Kernfragen des Konvents selbst aufgreifen, aber auch heute noch von großer Relevanz sind: die Rolle der Menschenwürde, das Verhältnis von Individuum und Staat, die Frage, wie Deutschland nach dem Krieg wieder in der Kreis der „zivilisierten Nationen“ aufgenommen werden könne, die Ausgestaltung eines gut austarierten Bund-Länder-Verhältnisses, die Konfrontation mit einer gefährlich polarisierten Welt sowie die Frage, wer denn nun in der Demokratie über die Verfassung bestimmen könne. Diese Aspekte begleiten einerseits mehr oder weniger explizit den Ausstellungsweg, werden aber direkt im letzten Raum 11, der auch als ein Ort für den Demokratiediskurs heute gedacht ist, wieder aufgenommen. Der Ausstellungsrundgang endet also bewusst, vom Narrativ her gesehen, offen. Zentral in diesem Raum

ist ein Bildungsmonitor der Landeszentrale, wo aktuelle Fragen und Stimmen zum Grundgesetz und zur Demokratie angesprochen werden in Form verschiedener Hör- und Videoangebote, aber auch mit informatorischen oder spielerischen Angeboten zum Thema und vielem mehr.²²

Begleitet von ganz unterschiedlichen, d.h. erzählenden, spielerischen, assoziativ angelegten musealen Impulsen geht der Besucher/die Besucherin seinen/ihren Weg durch die allgemeine und spezielle Vorgeschichte des Konvents, lernt die Frankfurter Dokumente und die sehr heterogenen Reaktionen der Deutschen darauf kennen, erhält Einblicke in den Alltag während des Konvents und erreicht schließlich Raum 9, den authentischen Plenarsaal in der ersten Etage des Gebäudes.

In diesem Herzstück der Ausstellung entsteht ein plastisches Bild der Verhältnisse, des Konvents, der handelnden Menschen. In dem weitgehend authentisch anmutenden Verhandlungssaal wird nachvollziehbar, in welcher schlichter Atmosphäre getagt wurde und in welcher Sitzordnung die Ländervertreter saßen. Lässt man sich darauf ein, kann man etwa in Aktentaschen die persönlichen Prägungen,

.....

22 Vgl. die Webseite www.blz.bayern.de/herrenchiemsee-verfassungskonvent.



Der letzte Raum der Ausstellung, der aktuelle Verfassungs- und Demokratiefragen in den Fokus rückt und zur Reflexion über die eigene Beziehung zum Grundgesetz einlädt

Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

Anliegen und Vorgeschichten ausgewählter Teilnehmer individuell entdecken. So wird an biographischen Beispielen die Komplexität und Bedeutung des Konvents fassbar. Über eine individuell anzusteuern Medienwand können die Besucherinnen und Besucher bedeutende Themen und Argumentationen der Teilnehmer aufrufen, etwa zu den Debatten über die Grundrechte, das Tauziehen zum Bund-Länder-Verhältnis in Form der Auseinandersetzung über ein Bundesrats- oder Senatsmodell, oder auch beispielsweise Begründungen für die Einführung des Konstruktiven Misstrauensvotums erfahren. Um einen Eindruck vom Niveau der Diskussionen zu bekommen, können ausgewählte Protokolle nachgelesen werden. Erfahrbar wird auch die aus heutiger Sicht befremdende, aber für die Zeit typische Tatsache, dass NS-Opfer wie NS-Verstrickte in diesem Saal Seite an Seite an der neuen demokratischen Verfassung arbeiteten.²³ Frauen spielten inhaltlich beim Konvent keine Rolle – sie waren als

.....

23 Vgl. zum Thema auch den Beitrag von Manuela Rienks in diesem Heft.

Zuarbeitende tätig, wie eine Station im Plenarsaal verdeutlicht.²⁴ Die Aufnahme der Herrenchiemseer Vorlage durch den Parlamentarischen Raum findet im folgenden Raum Beachtung. Für die Bespielung des Hauses durch unterschiedliche Seminargruppen wird hier eine Medienstation wichtig sein, an der die Verfassungstexte des Konvents und des Parlamentarischen Rates direkt und einfach miteinander zu vergleichen sind.

FRAGEN DER DEMOKRATIE, KONKRET

„Das Grundgesetz ist populär wie nie. Beliebter als je eine Verfassung in Deutschland. Kein ernst zu nehmender Politiker, keine relevante Partei stellt es infrage. Selbst wer nur wenig mit diesem Land anzufangen weiß – auf die Verfassung können sich irgendwie alle einigen. Grundgesetz und Grundkonsens sind zu Synonymen geworden.“²⁵

.....

24 Vgl. zum Thema auch den Beitrag von Kerstin Wolff in diesem Heft.

25 Wefing (wie Anm. 2).

Optimistische Einschätzungen wie diese erfreuen; gleichzeitig besteht auch das Bewusstsein, dass demokratische Einstellungen niemanden in die Wiege gelegt werden, sondern jede Generation sie sich neu zu eigen machen muss. Zynischerweise diffamieren Gruppierungen mit antidemokratischer Agenda mitunter genau dieses Bemühen um Demokratievermittlung/-stärkung, indem sie die Demokratie als Ideologie verzerren, die nach außen hin gemeinschaftsfreundlich aufträte, in Wirklichkeit aber auch nur den Interessen weniger diene. Diese Propaganda ignoriert, dass Demokratie im besten Churchill'schen Sinn zwar nicht perfekt sein möge, aber doch die Regierungsform, wo Individuen die meisten Freiheiten und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten haben. An dieser Stelle hat die Demokratie auch ein partielles Selbstdarstellungsproblem, denn sie arbeitet in der Regel nicht mit markigen Worten, sondern mit dem Mittel der Überzeugung und der Aufgabe der oft schlecht zu vermarktenden Aushandlung, die vielfach auch anstrengend erscheint.

Dominik Geppert und Andreas Wirsching haben in einem instruktiven Beitrag auf die Gefahr einer Entfremdung professioneller Demokratie-Eliten von der Breite der Bevölkerung hingewiesen. Sie konstatieren eine „krisenhaft-schwierige Entwicklung der repräsentativen Demokratie aufgrund einer Spaltung zwischen professionalisierter, politischer und medialer Elite einerseits und einer politikfernen, zunehmend individualisierten Gesellschaft andererseits.“²⁶ Zudem „birgt die Berufung auf arkanes Spezialistenwissen, das die Einsichtsfähigkeit normaler Sterblicher übersteige, die Gefahr populistischer Abwehrreflexe in sich“.²⁷

Genau für solche Herausforderungen bietet der Verfassungskonvent sehr gute Ansatzpunkte. Man kann zeigen, dass hier nicht ein Gremium weltferner Experten am Werk war, sondern dass eben auch ganz unterschiedlich strategisch aufgestellte, aber leidenschaftlich für den demokratischen Neuanfang kämpfende Menschen einen Meilenstein gesetzt haben.

Ganz in diesem Sinne sind auch die Initiativen „Orte der Demokratie“ auf Bundes- und Landesebene angelegt. Deren Ziel ist es, positive historische Erinnerungsorte der

26 Dominik Geppert/Andreas Wirsching: Krise der Repräsentation? Eine Gegenwartsbestimmung des Parlamentarismus aus historischer Perspektive, in: Andreas Biefang/Dominik Geppert/Marie-Luise Recker/Andreas Wirsching (Hg.): Parlamentarismus in Deutschland von 1815 bis zur Gegenwart, hg. von der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Berlin/Düsseldorf 2022, S. 417-430, hier S. 419.

27 Ebd.

deutschen Geschichte bekannter zu machen - im Sinne einer positiven Identifizierung mit der langen Demokratiegeschichte, die es in Deutschland auch gibt – freilich ohne dabei gleichzeitig die Erinnerung an düstere historische Lasten, insbesondere die NS-Gewaltherrschaft mit ihren beispiellosen Verbrechen zu relativieren.²⁸

Im Verlauf der Arbeit an der Ausstellungskonzeption seit 2020 haben mehrere Themen wieder bedauerliche Aktualität gewonnen. Die Welt im Jahr 2023 ist mit der Rückkehr des Kriegs nach Europa durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine wieder mit der Gefahr des Kalten Krieges mit nuklearen Eskalationsrisiken und einem tief greifenden Wandel der Weltordnung konfrontiert, wie man es nach dem Fall der Mauer 1989 und dem Kollaps des Sowjetimperiums nicht für möglich gehalten hätte. Auch innenpolitisch haben sich Kräfte verfestigt, die – über die Grenzen des Nationalstaats hinaus – den demokratischen Konsens in Frage stellen oder nur mehr formal bedienen. Grundstürzende mediale Veränderungen führen zudem dazu, dass sich Menschen dem gesellschaftlichen Diskurs weitgehend entziehen und dort ihr eigenes „Bild von der Welt“, möge dies mit der Realität übereinstimmen oder nicht, pflegen können. Hannah Arendt hatte hellstichtig in ihrem Werk *The origins of Totalitarianism* bereits 1958 darauf hingewiesen, wie gefährlich der Angriff auf die Wahrheit sei: „*The ideal subject of totalitarianism rule is not the convinced Nazi or the convinced Communist, but people for whom the distinction between fact and fiction and the distinction between false and true no longer exists.*“²⁹

Die Grenze zwischen Realität und individuell modellierten Fake-Realitäten verschwimmt oder wird bewusst herbeigeführt, was bereits zu sehr ernstesten Folgen geführt hat – man denke nur an den Sturm des Kapitols in Washington am 6. Januar 2021. In solchen Zeiten eignet sich ein bedeutendes Ereignis wie der Verfassungskonvent hervorragend, an die Kostbarkeit und Größe der Demokratie zu erinnern. Die Demokratie ist fragiler geworden, aber – wie Mirjam Zadoff in diesem Heft zum Ausdruck bringt – schlechte Zeitläufte schließen Demokratinnen und Demokraten auch wieder zusammen. ▀

28 Bayerischer Landtag (Hg.): Orte der Demokratie in Bayern. Ein Projekt des Bayerischen Landtags, München 2021, sowie Bundesstiftung Orte der Demokratiegeschichte, vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-foerdert-bildungs-und-vermittlungsjekte-2182554> [Stand: 11.07.2023].

29 Zit. nach: Glendon (wie Anm. 4), S. 232.

「 EIN MUSEUM ENTSTEHT 」



Blick in den ehemaligen Kreuzgang des Alten Augustiner Klosters; nun prägen die Museumseinbauten die Architektur. Im ersten Gang gibt die Ausstellung den Besucherinnen und Besuchern sechs Leitmotive an die Hand, die für die Verfassungsexperten damals, aber auch für unser Grundgesetz und das Zusammenleben heute eine zentrale Bedeutung haben.
Foto: Bayerische Schlösserverwaltung

Der historische Plenarsaal wird der historischen Situation wieder stärker nachempfunden. Dazu werden auch Namensschilder eingesetzt. Somit kann der authentische Ort des Verfassungskonvents – die Herreninsel, und besonders das sogenannte Alte Schloss – neu erlebt und entdeckt werden.

Foto: Bayerische Schlösserverwaltung





Die Vitrine wird eingerichtet. Ganz vorne: Der originale Tätigkeitsbericht des Verfassungskonvents. Noch muss justiert werden, an welche Positionen welche Dokumente gelegt werden können. Anschließend baut ein Papierrestaurator der Schlösserverwaltung für jedes Dokument ein eigenes Podest. Das Museumsteam verfasst die Objekttexte dazu.

Foto: Bayerische Schlösserverwaltung



Ausblick aus dem letzten Raum; durch die Fenster kann man die Fraueninsel erspähen, vorne befindet sich schon ein Ausstellungs-möbel. Was noch fehlt, ist die Technik. In der fertigen Ausstellung befindet sich hier ein Bildungsmonitor bestückt mit weiteren digitalen Hintergrundinformationen, Podcasts, Videoclips und vielem mehr!

Foto: Bayerische Schlösserverwaltung

„Erlöst und vernichtet in einem“: Der demokratische Wiederaufbau kam aus den Ländern

von Philipp Gassert



Prägend für die Erarbeitung des Grundgesetzes: die Verfassungsgebung in den süddeutschen Ländern ab 1946, u.a. in Württemberg-Baden und in Bayern; im Bild die Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung in der Großen Aula der Ludwig-Maximilians-Universität München, 11. September 1946
Foto: Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg (Bayer. Pressebild)

Just am 8. Mai 1949, genau vier Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reichs, wurde im Parlamentarischen Rat zu Bonn das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verabschiedet. Damit war das große Zukunftswerk einer freiheitlich-demokratischen Verfassung symbolisch aufs Engste mit der totalen militärischen wie auch moralisch-politischen Niederlage Deutschlands verknüpft.¹ Die ambivalente Symbolkraft der Demokratiegründung stellte der spätere erste Bundespräsident, Theodor Heuss, beim Abschluss der Bonner Verfassungsberatungen direkt heraus: „Im Grunde genommen bleibt dieser 8. Mai 1945 die tragischste und fragwürdigste Paradoxie der Geschichte für jeden von uns. Warum denn? Weil wir erlöst und vernichtet in einem gewesen sind.“² Er nahm damit die berühmten Worte eines seiner Nachfolger im Amt des Bundespräsidenten, Richard von Weizsäcker, vorweg. Dieser erhob 1985, als längst sichtbar geworden war, dass die vom Parlamentarischen Rat erarbeitete Verfassung eine funktionierende Demokratie mitbegründet hatte, die Ambivalenz des 8. Mai zur staatstragenden Doktrin: Er sprach vom Ende eines „Irrweges deutscher Geschichte“, der aber den „Keim der Hoffnung auf eine bessere Zukunft barg“.³

Der liberale Württemberger FDP-Politiker Heuss gehörte zu den prominenten und prägenden Mitgliedern des Parlamentarischen Rats. Seine politische Biographie weist in die Weimarer Republik zurück. Doch weitgehend vergessen ist, dass bevor er zu einem der „Väter des Grundgesetzes“ wurde, Heuss schon im Sommer 1946 als Mitglied der Verfassunggebenden Landesversammlung von Württemberg-Baden an einer demokratischen Verfassungsgebung mitgewirkt hatte. Diese hatte Weichenstellungen des Bonner Grundgesetzes in zahlreichen Aspekten vorweggenommen und ihrerseits bereits „Lehren aus Weimar“ gezogen. Über vergleichbare Vorerfahrungen verfügten auch andere Mitglieder des Parlamentarischen Rats wie der Bayerische Staatsminister Anton Pfeiffer (CSU),



Der spätere erste Bundespräsident Theodor Heuss (3.v.r.) im Gespräch u.a. mit dem Franken Thomas Dehler (2.v.l.) bei einem Treffen liberaler Politiker in Frankfurt am Main, 3. September 1947
Foto: ullstein bild/dpa

der die Beratungen auf Herrenchiemsee leitete, aber zuvor dem vorbereitenden Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Landesversammlung in Bayern angehört hatte.⁴ Zu deren Mitgliedern gehörte auch der Franke Thomas Dehler (FDP), später Adenauers erster Justizminister. Eine zentrale Figur des Parlamentarischen Rats war der Südwürttemberger Justizminister Carlo Schmid (SPD), der auch auf Herrenchiemsee mitarbeitete.⁵ Schon zuvor hatte Schmid Entwürfe für die Verfassungen sowohl von Württemberg-Baden als auch von Württemberg-Hohenzollern maßgebend erarbeitet. Ähnliche Details ließen

1 Vgl. Heinrich Oberreuter/Jürgen Weber: Die Niederlage, die eine Befreiung war: Zur Einführung, in: dies. (Hg.): Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland, München 1996, S. 9-20.

2 Theodor Heuss, in der 10. Sitzung des Plenums, 8. Mai 1948, in: Wolfgang Becker (Hg.): Theodor Heuss: Vater der Verfassung. Zwei Reden im Parlamentarischen Rat über das Grundgesetz 1948/49, München 2009, S. 92.

3 Richard von Weizsäcker, Gedenkveranstaltung im Plenarsaal des Deutschen Bundestages zum 40. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs in Europa, Bonn 8. Mai 1985, Bundespräsidialamt, https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Richard-von-Weizsaecker/Reden/1985/05/19850508_Rede.html [Stand: 15.05.2023].

4 Vgl. zu den Beratungen in Bayern grundlegend Barbara Fait: Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern 1946, Düsseldorf 1998.

5 Vgl. Petra Weber: Carlo Schmid 1896-1979. Eine Biographie, München 1996, S. 272.



Ministerpräsident Wilhelm Hoegner bei der Eröffnung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (mittig, stehend); rechts neben ihm Anton Pfeiffer, 8. März 1946
Foto: Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg (Bayer. Pressebild)



Die Regierung von Württemberg-Hohenzollern mit Justizminister Carlo Schmid, 22. Juni 1947; Carlo Schmid hatte Entwürfe für die Verfassungen von Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern erarbeitet.
Foto: picture alliance/dpa DENA

sich von den hessischen „Verfassungsvätern“ Heinrich von Brentano (CDU) sowie Ludwig Bergsträsser und Georg August Zinn (beide SPD) berichten.⁶

Diese biographischen Spuren erinnern daran, dass die Nachkriegsdemokratie nicht einfach aus dem Parlamentarischen Rat entsprang, wie es in Rückblicken manchmal erscheint.⁷ Absolut prägend war die Verfassungsgebung in den süddeutschen Ländern 1946/47. Sie nahm das Grundgesetz in zahlreichen Aspekten vorweg. Doch die Verfassungen der Länder sind aus der deutschen demokratischen Traditionserzählung fast völlig herausgefallen. Zu Unrecht, wie ich meine: Werden historische Linien gezogen, dann führen sie zur Weimarer Reichsverfassung oder zur Paulskirchenverfassung von 1848/49 zurück, sowie zu deren Vorbildern in Frankreich und USA. Doch schon die Paulskirche baute auf den von den Monarchen „oktroierten“ Verfassungen der deutschen Bundesstaaten nach 1815 auf. Diese kannten, wie das Königreich Bayern,

Grundrechtskataloge.⁸ Für eine demokratische Erinnerungskultur besonders geeignet ist die badische Verfassung von 1818, die umfänglich staatsbürgerliche und politische Rechte kodifizierte.⁹ Zwar betonten Baden wie Bayern, die hessischen Staaten und Württemberg das monarchische Prinzip. Doch der liberale Grundrechtsbestand der alten Verfassungen wirkte fort. Der Verfassungsentwurf, den Ministerpräsident Wilhelm Hoegner für Bayern Anfang 1946 vorlegte, knüpfte nicht nur an Weimar an, sondern griff die Bayerische Verfassung von 1919 auf, die wiederum Elemente der Verfassung von 1818 integriert hatte.¹⁰ Hoegner erinnerte in seiner Rede zur Eröffnung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern am 8. März 1946 ausdrücklich an diese auf das frühe 19. Jahrhundert zurückgehende bayerische Verfassungstradition, die er in eine Linie mit der Magna Charta, der Verfassung von Virginia von 1776 sowie der französischen Erklärung der Menschenrechte von 1791 stellte.¹¹

6 Vgl. Walter Mühlhausen: „... die Länder zu Pfeilern machen ...“. Hessens Weg in die Bundesrepublik Deutschland, 1945–1949, Wiesbaden 1989; zu den Mitgliedern die Seite „Beobachtungen: Der Parlamentarische Rat 1948/49“, Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, https://www.parlamentarischerrat.de/mitglieder_891.html [Stand: 25.05.2023].

7 So fehlen in der offiziellen Jubiläumspublikation des Bundesinnenministeriums des Innern, für Bau und Heimat von 2020 sämtliche Hinweise auf die vorherige verfassungsgebende Tätigkeit in den Ländern, auch in den beiden historischen Beiträgen von Paul Nolte und Gabriele Metzler, siehe Lars Lüdicke (Hg.): Deutschland in bester Verfassung? 70 Jahre Grundgesetz, Berlin 2020; vgl. auch die „Denkschrift“ von Hans Michael Heinig/Frank Schorkopf (Hg.): 70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Göttingen 2019.

8 Vgl. „Die Verfassung des Königreichs Bayern“, in: Bavarikon, <https://www.bavarikon.de/object/bav:BSB-CMS-0000000000003154> [Stand: 19.05.2023].

9 Vgl. Martin Furtwängler: Ein Leuchtturm der Erinnerung? Die badische Verfassung von 1818 als Teil einer demokratischen Erinnerungskultur, in: Bernd Braun u.a. (Hg.): Demokratie erinnern. Historisch-politische Identitätsbildung im deutschen Südwesten, Stuttgart 2023, S. 15–37, hier S. 16.

10 Zugleich griff Hoegner auch auf Schweizer Vorbilder zurück, vgl. Fait (wie Anm. 4), S. 125.

11 „Rede des Bayerischen Ministerpräsidenten bei der Eröffnung des Verfassungsausschusses“, 8. März 1946, abgedruckt in: Karl-Ulrich Gelberg (Hg.): Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946, München 2004, S. 71 f.

Das Expertengremium von Herrenchiemsee, das den später in wesentlichen Teilen wortwörtlich übernommenen Entwurf des Grundgesetzes erarbeitete, kam nicht an einer Tabula rasa zusammen. Es konnte aus der vielfältigen deutschen Verfassungstradition schöpfen und kritische Elemente wie die Verfassungsgerichtsbarkeit aus der amerikanischen Tradition integrieren.¹² Und viele der bundesdeutschen Verfassungsgeber hatten zuvor im Kontext der Länder einschlägige Erfahrungen gesammelt, was mit Blick auf die anstehenden Feiern zu „75 Jahren Grundgesetz“ dringend neu entdeckt werden sollte: Dem Grundgesetz ging eine intensive, wegweisende und unsere Demokratie prägende Phase von Verfassungsberatungen in den Ländern voran.¹³ In der Amerikanischen wie auch in der Französischen Zone hatte die Besatzungsmacht 1946/47 den Auftrag zur Erarbeitung von Landesverfassungen erteilt.¹⁴ Zwar mussten diese „vorgrundgesetzlichen Verfassungen“ wie auch das Grundgesetz von den Militärregierungen genehmigt werden und entstanden somit unter alliierter Oberhoheit. Aber die Konsequenzen und Lehren, die man dann im Grundgesetz aus Weimar wie auch der übrigen deutschen Verfassungsgeschichte zog, waren durch „den Filter der Länderverfassungen“ hindurchgegangen, wie es der spätere FAZ-Journalist Friedrich Karl Fromme in seiner Tübinger Dissertation schon 1957 formulierte.¹⁵ Außer vorbereitenden Dokumenten hatten nicht wenige der Konventsmitglieder somit die direkte persönliche Erfahrung der Mitwirkung an den Verfassungsgebungen der Länder „im Gepäck“, als sie im August 1948 zu ihren Beratungen auf Herrenchiemsee eintrafen.

12 Vgl. zur Geschichte des Parlamentarischen Rats insbesondere Michael F. Feldkamp: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Sonderausgabe Bonn 2020; außerdem den Beitrag von Michael F. Feldkamp in diesem Heft; für US-Einflüsse umfassend Edmund Spevack: *Allied Control and German Freedom. American Political and Ideological Influences on the Framing of the West German Basic Law* (Grundgesetz), Münster 2001.

13 Hierzu grundlegend: Florian Schulze: Einfluss der Landesverfassungen und ausländischer Verfassungen auf die Grundrechte des Grundgesetzes. Eine verfassungshistorische Analyse, Baden-Baden 2021. Zu dieser föderalen Komponente der Bonner Verfassungsgebung vgl. Philipp Gasert: „Demokratie kommt von unten“. Landesverfassungen und Grundgesetz nach 1945, in: Braun u.a. (wie Anm. 9), S. 111-143.

14 Nicht dagegen in der Britischen Zone, deren Länder sich erst nach der Gründung der Bundesrepublik Verfassungen gaben.

15 Zit. nach der Druckfassung: Friedrich Karl Fromme: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1962, S. 22; Frommes Doktorvater, Theodor Eschenburg, war zeitweilig Stellvertreter des Innenministers von Württemberg-Hohenzollern und mit Carlo Schmid auch aufgrund dieser gemeinsamen Regierungstätigkeit und im Kontext der Verfassungsberatungen in Süddeutschland verbunden.

DEMOKRATISCHER AUFBAU VON UNTEN: SELBSTREGIERUNG UNTER ALLIIERTER HOHEIT

Mit der Kapitulation des Deutschen Reiches übernahmen die alliierten Siegermächte die Macht in Deutschland. In einer gemeinsamen Proklamation vom 5. Juni 1945 stellten sie fest, dass es keine zentrale Regierung oder Behörde mehr gäbe, die in Deutschland für die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Verwaltung des Landes sorgen könne. Daher sei diese Aufgabe an das alliierte Militär übergegangen. Zugleich sprachen sie in ihrer Proklamation davon, dass die deutschen Behörden alle ihnen „auferlegten Verpflichtungen pünktlich und vollständig zu erfüllen“ hätten.¹⁶



Die vier Oberbefehlshaber der Alliierten, die von nun an die Regierungsgewalt über die Besatzungszonen ausübten, in Berlin: v.l.: Feldmarschall Bernard L. Montgomery (GB), General Dwight D. Eisenhower (USA), Marschall Georgij K. Schukow (UdSSR) und General Jean de Lattre de Tassigny (Frankreich), 5. Juni 1945

Foto: ullstein bild/our-planet.berlin/Fotograf: Jewgeni Chaldej

Auch wenn eine Reichsregierung fehlte und die alliierten Militärregierungen in ihren jeweiligen Besatzungszonen die Macht besaßen, so gab es offenkundig doch noch „Behörden“, die ihnen zuarbeiteten. Diese Behörden waren zwar vollständig abhängig von den alliierten Militärs. Aber es gab sie: Angesichts der großen praktischen

16 Berliner Erklärung der Siegermächte „in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt“, 5. Juni 1945, abgedruckt in: Klaus-Jörg Ruhl (Hg.): Neubeginn und Restauration. Dokumente zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, München 1982, Dok. Nr. 30, S. 85 f., online verfügbar: http://www.documentarchiv.de/in/1945/niederlage-deutschlands_erkl.html [Stand: Stand: 16.05.2023].



Der von der amerikanischen Militärregierung eingesetzte Münchner Oberbürgermeister Karl Scharnagl bei der ersten Sitzung des neuen Münchner Stadtrats, 1. August 1945

Foto: SZ Photo/Süddeutsche Zeitung Photo



Die „großen Drei“ bei der Potsdamer Konferenz (17. Juli–2. August 1945): Der britische Premierminister Winston Churchill, US-Präsident Harry S. Truman und der sowjetische Staatschef Josef Stalin (v.l.) legen die Nachkriegsordnung für Deutschland fest.

Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/Amerika Haus

Probleme, die sich bei Kriegsende in einem zerstörten Land stellten, waren die Besatzungsmächte darauf angewiesen, dass sie Fachleute mit örtlichem Wissen der Verhältnisse unterstützten.

In ihre Zone hatten die Amerikaner direkt nach dem Einmarsch aufgrund vorbereiteter Listen Landräte und Bürgermeister eingesetzt.¹⁷ Beispielweise spürten amerikanische Soldaten den letzten Oberbürgermeister von München aus der Zeit vor 1933, Karl Scharnagl, in einem Kloster bei Glonn auf. Scharnagl war nach einer vorübergehenden Inhaftierung im Sommer 1944 kurz vor Kriegsende dorthin geflohen. Das US-Militär brachte ihn nach München zurück und ernannte ihn am 4. Mai, noch vor der Kapitulation, zum Oberbürgermeister.¹⁸ In dieser Art und Weise geschah es fast überall im Westen Deutschlands, so auch in Köln, wo die Briten Konrad Adenauer zurück ins Oberbürgermeisteramt holten, wenn sie ihn auch bald wieder entfernten.¹⁹ Nachdem das Militär in einer Gemeinde einmar-

schiert war, ließen die Offiziere die lokalen Honoratioren, z.B. Pfarrer, Priester oder auch den Lehrer, zu sich kommen und suchten nach einem Verwaltungschef. Dabei fluktuierte das Personal anfangs stark, auch weil sich die eine oder andere Entscheidung nicht bewährte, zumal wenn der frisch eingesetzte Landrat oder Bürgermeister, wie z.B. in Nürnberg, als ehemalige NS-Funktionär für den demokratischen Aufbau doch nicht so recht geeignet zu sein schien.²⁰

„Der Staat fing sozusagen beim Landrat an“, so der Historiker Jürgen Weber.²¹ Aber schnell wurden aus diesen Erfüllungsgehilfen und Befehlsempfängern oft sehr junger, politisch völlig unerfahrener alliierter Offiziere, über die sich wiederum meist ältere, schon in Weimar erfahrene Politiker wie der spätere erste Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Reinhold Maier, mit schöner Regelmäßigkeit empörten, relativ selbstständig agierende Lokalpolitiker und bald auch Landespolitiker.²² Diese machten sich angesichts der praktischen Probleme, vor allem der riesigen Nöte der Bevölkerung aufgrund der Versorgungsengpässe und der Zerstörungen, schnell nützlich und manchmal unentbehrlich. Denn die alliierten Mili-

.....

17 Vgl. Klaus-Dietmar Henke: Die amerikanische Besetzung Deutschlands, München 1995; zur politischen Lage in Bayern und zur Entwicklung in der Besatzungszeit vgl. zusammenfassend Karl-Ulrich Gelberg: Vom Kriegsende bis zum Ausgang der Ära Goppel (1945–1978), in: Alois Schmid (Hg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. 4: Das Neue Bayern. Von 1800 bis zur Gegenwart. Erster Teilband: Staat und Politik, München 2003, S. 635–956, hier insbesondere S. 760 ff.

18 Vgl. Thomas Schlemmer: „Scharnagl, Karl“ in: Neue Deutsche Biographie 22 (2005), S. 573–574, online: <https://www.deutsche-biographie.de/pnd117109681.html#ndbcontent> [Stand: 16.05.2023].

19 Konrad Adenauer: Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1965, S. 23 f.

.....

20 Vgl. Dieter Rossmeisel (Hg.): Demokratie von außen. Amerikanische Militärregierung in Nürnberg 1945–1949, München 1988, S. 29 f.

21 Jürgen Weber: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Auf dem Weg zur Republik 1945–1947, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. München 1994, S. 295.

22 Reinhold Maier: Ein Grundstein wird gelegt. Die Jahre 1945 bis 1947, Tübingen 1964, S. 87 f.

tärs waren mit vielen dieser (zivilen) Aufgaben schlicht überfordert. Daher hatten die „großen Drei“ im Potsdamer Abkommen auch festgelegt, dass die Verwaltung dezentralisiert und eine lokale Selbstverwaltung „nach demokratischen Grundsätzen“ wiederhergestellt werden müsse, wozu auch „Wahlausschüsse“ und Räte gehörten.²³

Noch bevor der erste Nachkriegssommer vorüber war, hatten die Alliierten staatliche Strukturen rekonstruiert. Die Amerikaner handelten besonders schnell. Schon am 28. Mai wurde in Bayern der frühere Vorsitzende der Bayerischen Volkspartei und Landtagsabgeordnete vor 1933, der CSU-Politiker Fritz Schäffer, als ein bekannter Gegner des Nationalsozialismus von der Militärregierung zum Ministerpräsident berufen. Schon Ende September wurde er allerdings wieder abgelöst. Ihm folgte Wilhelm Hoegner, ein ehemaliger Reichstagsabgeordneter der SPD, der 1933 in die Schweiz ins Exil gegangen war. Im August wurde in Württemberg-Baden der Liberale Reinhold Maier zum Ministerpräsidenten ernannt, auch er ein ehemaliger Reichstagsabgeordneter; im Oktober folgte in Hessen mit dem Mannheimer Rechtsanwalt Karl Geiler ein Verfolgter des NS-Regimes. Damit existierten in der US-Zone Ende 1945 lediglich funktionierende Kommunalverwaltungen sowie Länderregierungen, an deren Spitze meist ältere Demokraten standen, die wie Schäffer, Hoegner, Maier und Geiler über parlamentarische Erfahrung auf Reichs- und Länderebene aus der Zeit vor 1933 verfügten oder aber als NS-Gegner bekannt waren. Es waren diese alten „Weimaraner“, ausschließlich Männer, noch im 19. Jahrhundert geboren und die zum Teil, wie Heuss oder Maier, eine Familienerinnerung an 1848 besaßen. Sie prägten die frühe bundesdeutsche Demokratie. Denn sie waren eben nicht nationalsozialistisch erzogen und an der NS-Herrschaft beteiligt, wie die große Mehrheit der Jugend der 1920er und 1930er Jahre.

DIE DEMOKRATIE KAM AUS DEN LÄNDERN: VERFASSUNGSBERATUNGEN VOR DEM GRUNDGESETZ

Mit ihrer Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945 schuf die amerikanische Militärregierung Verwaltungseinheiten, „die von jetzt ab als Staaten bezeichnet werden“.²⁴

.....

23 Punkt 9 des Potsdamer Erklärung vom 9. August 1945, in Deutscher Bundestag, Streifzug durch die Geschichte, <https://webarchiv.bundestag.de/archive/2008/0912/geschichte/parlhist/dokumente/dok01.html> [Stand: 26.06.2023].

24 Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Militärregierung, 19. September 1945, abgedruckt in: Ruhl (wie Anm. 16), S. 144.

Diese Staaten orientierten sich innerhalb der US-Besatzungszone an den historischen Territorien, wobei aus mehreren Vorkriegsländern (Groß-)Hessen geschaffen wurde und die Zonengrenzen berücksichtigt werden mussten, weshalb die französisch besetzte linksrheinische Pfalz nicht mehr zu Bayern gehörte und Baden und Württemberg im Süden geteilt und im Norden vereinigt wurden. Mit der raschen Gründung der Länder stellte sich die Frage nach Organisationsstatuten und Verfassungen. Denn den Länderregierungen war die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt übertragen worden, jedoch ohne parlamentarische Kontrolle, sondern allein durch Zustimmungsvorbehalt der Militärregierungen begrenzt, die auch eine Weisungsbefugnis gegenüber den Länderregierungen beanspruchten.²⁵ Daher war es nur konsequent, dass schon im Februar 1946, nachdem die ersten Kommunalwahlen erfolgreich über die Bühne gegangen waren, der Auftrag zur Erarbeitung von Länderverfassungen erfolgt.²⁶



Gemeindewahlen in München: Wahllokal im Weinhaus Neuner, 26. Mai 1946
Foto: Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg (Bayer. Pressebild)

In der US-Zone gingen die Länderneugründung und der Beginn des organisierten politischen Lebens rasch voran. Politische Parteien waren auf Kreis- und Landesebene schon im August bzw. November 1945 zugelassen worden. Erste Gemeinderatswahlen fanden schon im Januar 1946 bzw. in den Großstädten ab April 1946 statt. Die Verfassunggebenden Landesversammlungen wurden in Bayern, Hessen und Württemberg-Baden am 30. Juni

.....

25 Vgl. Gelberg (wie Anm. 17), S. 656 ff.

26 Vgl. Schulze (wie Anm. 13), S. 118.



Ordensschwester bei der Stimmabgabe: Parallel zur Volksabstimmung der württembergisch-badischen Verfassung, der ersten deutschen Verfassung nach 1945, fand die Wahl zum ersten Landtag in Württemberg-Baden statt, 24. November 1946.

Foto: picture alliance/dpa DANA

1946 gewählt. In Württemberg-Baden wurde der Verfassungsentwurf dem amerikanischen Oberbefehlshaber Mitte September 1946 zur Genehmigung vorgelegt und am 24. November durch Volksabstimmung ratifiziert. Die von Carlo Schmid entworfene Stuttgarter Verfassung war somit die erste deutsche Verfassung nach 1945.²⁷ Die Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung konstituierte sich am 15. Juli 1946, die Beratungen waren auf Basis des Hoegner'schen Entwurfes schon Mitte August abgeschlossen. Doch dann zog sich die Debatte hin, wie auch das Genehmigungsverfahren sich verkomplizierte, da

27 Der sehr enge Zeitplan war von General Lucius D. Clay vorgegeben worden, vgl. das Schreiben von Oberst W.W. Dawson an Ministerpräsident Reinhold Maier, in: Paul Sauer (Bearb.): Quellen zu Entstehung der Verfassung von Württemberg-Baden. Erster Teil: Februar bis Juni 1946, Stuttgart 1995, S. 5; zu Südwestdeutschland nach wie vor grundlegend das Standardwerk von Paul Feuchte: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983.

die Militärregierung bestimmte aus US-Sicht als undemokratische empfundene Klauseln ablehnte. Das bayerische Volk stimmte über das Ergebnis dieser bayerisch-amerikanischen „Koproduktion“ (Karl-Ulrich Gelberg) am 1. Dezember 1946 ab.²⁸ Ein ähnlicher Zeitplan ergibt sich für Hessen, wo die Sozialisierungsartikel von der Militärregierung suspendiert wurden.²⁹ Im französisch besetzten Süden wurden die Verfassungen erst am 18. Mai 1947 ratifiziert.³⁰

Die Debatten in der bayerischen wie auch der württembergisch-badischen Verfassungsgebenden Versammlung lassen ein starkes Selbstbewusstsein erkennen. Die Abgeordneten waren sich der Bedeutung ihrer Arbeit bewusst, die Beiträge sind voll von historischen Bezügen. Theodor Heuss erinnerte daran, dass es in Deutschland 1945 keine Revolution gegeben habe. Dennoch sei Demokratie die einzige mögliche Lösung und die Verfassung über das „württembergisch-badische Land“ hinaus ein Auftrag.³¹ Die Verfassung sei ein „beispielhaftes Stück“, ein „Modell deutscher Möglichkeiten“.³² Auch daher wurde eine „scharfe Verurteilung des Nationalsozialismus“ verworfen, denn eine Präambel zu einer Verfassung solle „nicht eine Antiposition, sondern eine Position ausdrücken“. Es blieb bei zeittypischen Formulierungen wie „in einer Zeit großer äußerer und innerer Not“. Der in Württemberg-Baden intensiv diskutierte Gottesbezug wurde abgemildert beibehalten („im Vertrauen auf Gott“) wie auch der Bezug zur Menschenwürde.³³ Deutlich und aus heutiger Sicht pathetischer klang es in Bayern: „Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen die Überlebenden des zweiten Weltkrieges geführt hat, [...] gibt sich das Bayerische Volk, eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte, nachstehende demokratische Verfassung“ (BY LV, Präambel).

Über den systemischen Widerspruch, dass die Alliierten, allen voran die USA, eine rasche Demokratisierung und auch Verfassungsgebung nicht nur forderten, sondern anordneten, sowie sich gleichzeitig Eingriffsrechte sicher-

28 Vgl. Fait (wie Anm. 4), passim; sowie Gelberg (wie Anm. 17), S. 701-725; zu den US-Einflüssen S. 721 ff.

29 Vgl. Mühlhausen (wie Anm. 6), S. 43 f.

30 Die Daten nach Feuchte (wie Anm. 27), S. 18 f.; siehe auch Birgit Wilhelm: Das Land Baden-Württemberg: Entstehungsgeschichte – Verfassungsrecht – Verfassungspolitik, Köln u.a. 2007.

31 Ebd., 2. Sitzung der Landesversammlung, 18. Juli 1946, S. 39.

32 So Heuss, ebd., S. 52.

33 So die Präambel nach dem vom Verfassungsausschuss verabschiedeten Verfassungsentwurf, Quellen zur Verfassung von Württemberg-Baden, Teil 2, 14. Sitzung, 12. Sitzung, Beilage 2, S. 629.

ten, waren sich die süddeutschen Verfassungsväter und wenigen Verfassungsmütter bewusst.³⁴ Bei der Beratung der Präambel der württembergisch-badischen Verfassung wurde dennoch davon Abstand genommen, zum Ausdruck zu bringen, „dass die Verfassung in einem Zustand der Unfreiheit unseres Volkes zustande komme.“ Denn dies klinge wie eine Distanzierung vom eigenen Werk.³⁵ Umgekehrt ließ die ausstehende Einigung der Alliierten über „Deutschland als Ganzes“ auch erwarten, dass die autonomen Spielräume der Länder gegenüber der „Reichsgewalt“ gestärkt würden. Denn wenn auch große Unsicherheit bestand, wie es mit der künftigen Reichs- oder Bundesverfassung weitergehen würde, und es Zweifel gäbe, „ob ein deutsches Reich wieder zustande komme“, so Hoegner im Verfassungsausschuss am 24. Juni 1946, so sei doch klar, dass die Zentralgewalt weniger stark ausgeprägt sein würde als in Weimar. Dafür sprachen die starken föderalistischen Tendenzen bei den Amerikanern, aber auch bei den Franzosen. Der spätere Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) meinte, man müsse die Verfassung halt „für den Staat machen, wie er jetzt da sei“. Was die Militärregierung später anordne, könne man schlicht nicht vorhersehen.³⁶

Die Länderverfassungen waren in ihren Grundrechtskatalogen wegweisend, in den Beratungen war stärker als später im Parlamentarischen Rat das Vorbild der Weimarer Verfassung präsent und das teils als problematisches Gegenbild, wenn es um die Frage der deutschen Zentralgewalt ging oder der Notstandsrechte. Teils aber wurde sie auch als positives Vorbild mit Blick auf Grundrechte gesehen. Allzu negative Vorurteile über die erste gesamtdeutsche Republik nannte Heuss während der Beratungen über die Stuttgarter Verfassung eine propagandistische „Suggestion der Nazi [sic]“. Weimar sei nicht an seiner Verfassung gescheitert, sondern an den Menschen.³⁷ Wenn auch nachgeborene Historiker und Historikerinnen später von einem „Weimar-Komplex“ der frühen Bundesrepublik sprechen sollten, so war davon

34 Vgl. Fait (wie Anm. 4), S. 116 f.; Spevack (wie Anm. 12), S. 89 ff.; der Verfassunggebenden Landesversammlung von Württemberg-Baden gehörten sieben Frauen an und damit mehr als dem Parlamentarischen Rat an, denen von Baden und Württemberg-Hohenzollern keine, vgl. Ina Hochreuther: Frauen im Parlament. Südwestdeutsche Parlamentarierinnen von 1919 bis heute, Stuttgart 2002, S. 452 f.; der Verfassunggebenden Versammlung von Bayern gehörten vier Frauen an.

35 „Doch wurde davon abgeraten, weil unsere eigene grundsätzliche Haltung ohne alle Vorbehalte ihren Niederschlag in der Verfassung finden sollte“, Quellen zur Verfassung von Württemberg-Baden, Teil 2, 14. Sitzung, 12. September 1946, Beilage 5, S. 688.

36 15. Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, 24. Juni 1946, in: Gelberg (wie Anm. 11), S. 218 f.

37 Zit. nach Weber (wie Anm. 21), S. 332.

um 1946 noch wenig zu spüren.³⁸ Indes machten die Landesverfassungen wie später das Grundgesetz als „Lehre aus Weimar“ die prinzipielle normative Orientierung an einem mit Ewigkeitsgarantie versehenen liberal-demokratischen Wertehorizont und bundesstaatlichen Strukturen verbindlich, wenn auch nicht immer explizit. Hierzu gehört auch die Idee einer „wehrhaften“ oder „streitbaren Demokratie“, für die sich insbesondere die Sozialdemokratien einsetzen, und zwar in der doppelten Frontstellung gegen den Nationalsozialismus und die „volksdemokratisch“ legitimierte neuerliche Verfolgung von Sozialdemokrat:innen nun in der sowjetischen Zone.³⁹

AUF DEM WEG ZUM WESTSTAAT: FÖDERALISMUS UND FRANKFURTER DOKUMENTE

Alle Länderverfassungen sahen eine Art Mechanismus vor, wie die „Staaten“ der jeweiligen Besatzungszonen in einen künftigen deutschen Föderalstaat würden eintreten können. Sie antizipierten eine Verfassungsgebung auf „Reichsebene“. Beginnend mit dem Stuttgarter Länderrat, der in der US-Zone schon ab dem 17. Oktober 1945 eine erste länderübergreifende Struktur darstellte, fand ein Austausch über eine künftige deutsche Zentralgewalt statt, wobei der Druck zur Kooperation aus der Bewältigung praktischer Probleme kam, wie die Überwindung der wirtschaftlichen Engpässe, der Wiederankurbelung einer zivilen Produktion sowie die Verteilung der deutschen Flüchtlinge, die aus den ehemaligen Ostgebieten einströmten. Aus US-Sicht war Eile geboten, denn die amerikanische Bevölkerung und vor allem deren Vertreter im Kongress schienen kaum bereit zu sein, die Kosten der Besatzungsherrschaft dauerhaft zu tragen, und strebten eine rasche Demobilisierung an. Die wirtschaftliche Rekonstruktion erforderte aus Sicht des stellvertretenden US-Militärgouverneurs General Lucius D. Clay eine Kooperation der Länder und hierfür war aus Sicht der USA die in den Potsdamer Beschlüssen festgelegte wirtschaftliche Einheit Deutschlands essentiell.⁴⁰

38 Vgl. Sebastian Ullrich: Der Weimar Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945-1959, Göttingen 2009.

39 Vgl. Anselm Doering-Manteuffel: Freiheitlich-demokratische Grundordnung und Gewaltdiskurs. Überlegungen zur ‚streitbaren Demokratie‘ in der politischen Kultur der Bundesrepublik, in: Frank Becker u.a. (Hg.): Politische Gewalt in der Moderne. Festschrift für Hans-Ulrich Thamer, Münster 2003, S. 269-284.

40 Vgl. die Ansprache Clays vor den Ministerpräsidenten der US-Zone am 17. Oktober 1946, zit. in Weber (wie Anm. 21), S. 335.



Siebte Sitzung des Stuttgarter Länderrats: am Tisch v.l.: Wilhelm Kaisen, Erich Rossmann, Wilhelm Hoegner, Werner Hilpert, Reinhold Maier; an der rechten Schmalseite des Tisches, 2.v.r.: Anton Pfeiffer, 4. April 1946
Foto: ullstein bild/dpa

Amerikaner und Briten lenkten früh von Bestrafung und Pazifizierung der Deutschen zu deren Demokratisierung und Integration in eine westliche ökonomische Sphäre und letztendlich auch Sicherheitsarchitektur um. Hierfür nahmen sie die Teilung Deutschlands in Kauf, was indes auf den Widerstand nicht zuletzt auch der westlichen Ministerpräsidenten stieß.⁴¹ So beendete Clay die Demontagen in der US-Zone im Mai 1946 nicht als „Gnadenakt gegenüber den Deutschen“, sondern aus wirtschaftspolitischen Gründen und US-Eigeninteresse, um die Lasten für den ameri-

kanischen Fiskus zu senken.⁴² Die häufig zitierte Stuttgarter Rede von US-Außenminister Byrnes im November 1946 wird gerne als ein „Signal der Freundschaft“ und „Rede der Hoffnung“ überinterpretiert. Auch Byrnes machte deutlich, dass er Deutschland keinen naiven Freundschaftsdienst leisten wollte, dass es weiter darum gehen würde, das besiegte Deutschland zu entnazifizieren sowie zu verhindern, dass das Land erneut eine Gefahr für den Weltfrieden werde. Vor allem sollte die wirtschaftliche Talfahrt beendet werden. Von Byrnes' Rede blieben in der (deutschen) Erinnerung die letzten Sätze haften: Darin versprach er, Amerika wolle den Deutschen helfen die „Regierungsgewalt“ über

.....
41 Diese Bewertung ist historiographisch umstritten, vgl. Carolyn Eisenberg: *Drawing the Line. The American Decision to Divide Germany*, 1944-1949. Cambridge 1996; zur Rolle der Reparationsfrage vgl. vor allem Jörg Fisch: Von der Schwächung des Gegners zur Stärkung des Verbündeten. Die USA und die deutschen Reparationen, in: Detlef Junker (Hg.): *Deutschland und die USA im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990*. Ein Handbuch, Bd. 1: 1945-1968, Stuttgart/München 2001, S. 424-434.

.....
42 Wolfgang Benz: *Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Von der Bizone zum souveränen Staat*, München 1999, S. 42; zur amerikanischen Wirtschaftspolitik gegenüber Deutschland vor allem Wilfried Mausbach: *Zwischen Morgenthau und Marshall. Das wirtschaftspolitische Konzept der USA 1944-1947*, Düsseldorf 1996.

Deutschland zurückzuerhalten und „zu einem ehrenvollen Platz unter den freien und friedliebenden Nationen der Welt“ zurückzufinden.⁴³

Die Gründung der Bizone am 1. Januar 1947 ist rückblickend ein bedeutender Schritt zur Teilung Deutschlands und zur Bundesrepublik. Auch die folgenden westlichen Schritte folgten einem ökonomischen Kalkül, um die wirtschaftliche Misere in Europa zu bewältigen. Hinzu kamen aber auch Vorstellungen einer „demokratische Mission“ in Europa und ein handelspolitisches Expansionsstreben selbst in die sowjetische Einflussphäre.⁴⁴ Die Bizone ihrerseits wandelte sich mit dem Frankfurter Wirtschaftsrat, der Anfang 1948 erweiterte Kompetenzen erhielt, zu einer regierungsähnliche Struktur mit einem Zwei-Kammer-Parlament und einem „Direktorium“ als Nukleus der Exekutive. Auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz im Februar 1948 wurden französische Bedenken überbrückt und die Trizone gegründet sowie die Gründung eines Weststaats beschlossen. Es folgten der sowjetische Auszug aus dem Alliierten Kontrollrat und erste kleine Berlin-Blockaden und Luftbrücken.⁴⁵ Zum „point of no return“ auf dem Weg zum Weststaat wurde erneut ein wirtschaftspolitisch notwendiger Schritt, der von enormer nicht nur ökonomischer Bedeutung und Tragweite war: die Währungsreform in den Westzonen am 20./21. Juni 1948.⁴⁶

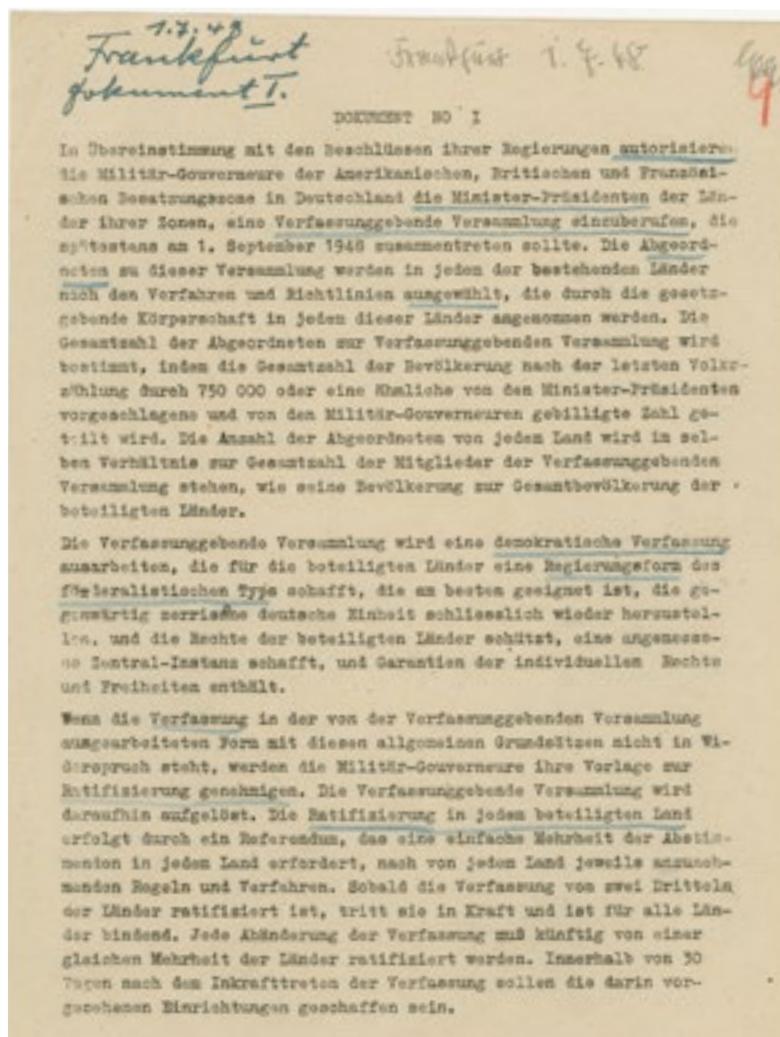
Indes blickten die Politiker der deutschen Länder auf diesen Zug zur Teilung mit gemischten Gefühlen. Im Rückblick ist klar, dass die Währungsreform sowie die anschließende Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ an die westlichen Ministerpräsidenten den Weg zur Gründung der Bundesrepublik final freimachten. Die den Rahmen für eine künftige deutsche Verfassung absteckenden Frankfurter Dokumente wurden am 1. Juli 1948 den Ministerpräsidenten (bzw. Bürgermeistern der Hansestädte) der westlichen Zonen übergeben, und zwar im IG-Farbenhaus in Frankfurt am Main, dem Sitz des US-Oberkommandos. Im ersten dieser vier Schrift-

43 James F. Byrnes, Stuttgarter Rede, 6. September 1946, in: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, Informationsportal zur Stuttgarter Rede (2016), http://www.byrnes-rede.de/byrnes_rede_deutsch.html [Stand: 23.05.2023].

44 Vgl. Philipp Gassert: Der Kalte Krieg, die Gründung zweier deutscher Staaten und die Verfestigung der Teilung, in: Volker Bausch/Mathias Friedel/Alexander Jehn (Hg.): Die vergessene Vertreibung. Zwangsausiedlungen an der innerdeutschen Grenze, Berlin 2020, S. 17-35.

45 Zur Chronologie und zur Forschung Dierk Hoffmann: Nachkriegszeit. Deutschland 1945-1949, Darmstadt 2011.

46 Vgl. Werner Abelshäuser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2011, S. 59 ff.; André Steiner: Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München 2004, S. 19 ff.



Das erste der drei „Frankfurter Dokumente“, die die Alliierten am 1. Juli 1948 den westlichen Ministerpräsidenten übergaben
Abbildung: Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Hans Ehard 1152

stücke wurden die Ministerpräsidenten „ermächtigt“, eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, die eine deutsche Zentralinstanz schaffen sollte, wobei die Rechte der beteiligten Länder geschützt werden sollten. Das zweite Dokument empfahl eine Neugliederung der Länder, um den Föderalismus zu stärken, und das dritte Dokument stellte noch einmal klar, dass in einem künftigen Besatzungsstatut eine weitere Kontrolle Deutschlands stattfinden würde, nicht nur der Außenbeziehungen. Das vierte Dokument bezog sich auf eine künftige Verfassung, blieb aber zunächst geheim und wurde erst später dem Parlamentarischen Rat übergeben.⁴⁷

47 Dokumente zur künftigen Entwicklung Deutschlands („Frankfurter Dokumente“), 1. Juli 1948, abgedruckt in: 100(0) Schlüsseldokumente zur deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert, http://1000dok.digitale-sammlungen.de/dok_0012_fra.pdf [Stand: 25.05.2023].



Die westlichen Ministerpräsidenten und die Amtierende Oberbürgermeisterin Louise Schröder beraten im Hotel Rittersturz bei Koblenz über die „Frankfurter Dokumente“, 8. Juli 1948. Foto: ullstein bild/dpa

Mit der kontrollierten Autonomie, die die Frankfurter Dokumente vorsahen, konnten die nun den westlichen Teil Deutschland repräsentierenden Ministerpräsidenten zwar leben, sie sträubten sich aber gegen die darin erkennbar werdende Gründung eines Weststaats. Dies wurde auf einer Tagung auf dem Rittersturz bei Koblenz im Juli 1948 deutlich. Alles müsse vermieden werden, so heißt es in Antwortbrief der Ministerpräsidenten an General Clay, „was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staats verleihen würde.“⁴⁸ Es dürfe sich nur um ein „Provisorium“ handeln. Idee und Begriff eines Grundgesetzes waren in diesen „Koblenzer Beschlüssen“ formuliert wie auch um den Eindruck einer permanenten Zweiteilung Deutschlands zu vermeiden, obwohl sich dieser Eindruck kaum mehr abwenden ließ. Da die Militärregierungen sich enttäuscht und im Falle Clays auch empört zeigten, lenkten die Ministerpräsidenten ein, wobei es zu kosmetischen Zugeständnissen der Alliierten gekommen war, sodass im Endergebnis die verfassunggebende Versammlung der künftigen Bundesrepublik nur als ein „Parlamentarischer Rat“ ausgeflaggt wurde.⁴⁹

48 Schreiben der Ministerpräsidenten 1. Juli 1948, abgedruckt in: Ruhl (wie Anm. 16), Dok. Nr. 191, S. 471 ff.

49 Vgl. hierzu insbesondere Feldkamp (wie Anm. 12), S. 21–36.

FAZIT: DIE FÖDERALEN WURZELN DES GRUNDGESETZES ERINNERN!

Als im August 1948 in Herrenchiemsee der Verfassungskonvent zur Vorbereitung der Sitzungen des Parlamentarischen Rats zusammentrat, hatte dieser die in den Frankfurter Dokumenten fixierten grundsätzlichen Vorgaben zu beachten, ebenso wie später der Parlamentarische Rat, wo die Militärgouverneure konkretere Mitsprache beanspruchten. In kritischen Fragen konnte sich der Parlamentarische Rat durchsetzen oder tragbare Kompromisse mit den Alliierten erzielen.

Dies entsprach dem Prozedere bei den Länderverfassungen, wo vor allem Amerikaner und Süddeutsche bei Verfassungsgebungen intensiv kooperiert hatten. Der von den Alliierten gewünschte starke Föderalismus mit Kulturhoheit der Länder entsprach sowohl den Verfassungstraditionen vor allem in Süddeutschland als auch der Überzeugung der Mehrheit der Mitglieder des Parlamentarischen Rats, die auf den Zentralismus der NS-Zeit und der Weimarer Republik reagierten. Die Rahmenbedingungen für das Grundgesetz wurden von den Alliierten gesetzt, doch die gesamtdeutsche Verfassung war alles andere als ein „Oktroi“. Die Zögernden unter den westdeutschen Politikern hielten ihre deutschlandpolitischen Bedenken zurück. Am

8. Mai wurde das Grundgesetz vom Parlamentarischen Rat mehrheitlich angenommen und am 23. Mai, nach Ratifikation durch alle Länderparlamente mit Ausnahme Bayerns, verkündet. Zwar wurden die föderalen Garantien des Grundgesetzes vom bayerischen Ministerpräsident Ehard als hoch bewertet, aus parteipolitischen Gründen wurde die Verfassung mit der Formel „Nein zum Grundgesetz, ja zu Deutschland“ schließlich jedoch abgelehnt, zugleich aber dessen Rechtsverbindlichkeit für Bayern akzeptiert.⁵⁰

Die Nachkriegsdemokratie kam aus den Ländern: Deutschlands durch die Niederlage von 1945 wiederbelebter Föderalismus, der bis heute zu den wesentlichen Staatsprinzipien der Bundesrepublik gehört, ist im doppelten Sinne eine wichtige historische Ressource für unsere Demokratie: Einerseits, weil die Stärkung der in Deutschland zwar traditionellen, aber nach 1933 weitgehend entkernten föderalen Struktur zu den zentralen Aspekten der „Bewältigung“ des Nationalsozialismus gehörte und eine gewisse Vielfalt totalitären Tendenzen vorbeugen kann.⁵¹ Andererseits, weil eben die von den Alliierten nach 1945 wieder schnell ermöglichte Autonomie in von den Kommunen und Ländern her aufgebauten demokratischen Strukturen erfolgte, also die Nachkriegsdemokratie „von unten“ her formatiert wurde, wenn auch weniger aus dem weitgehend apathischen Volk heraus, als von den meist älteren, männlichen Politikern, die sich zur parlamentarischen Demokratie in ihren damals sehr unterschiedlichen Schattierungen und Strömungen bekannten. Die Verfassungsgebungen in den Ländern 1946/47 erinnern daran, dass entscheidende Grundsatzfragen zwei bis drei Jahre vor dem Parlamentarischen Rat in Bonn von den jeweiligen Landesversammlungen zum Teil kontrovers diskutiert worden waren. Die spannenden Debatten über die Zukunft eines demokratischen Gemeinwesens seitens der Konstituenten der Länder im entscheidenden Jahre 1946 gehören ganz unbedingt zum Kern der demokratischen Erfahrung in Deutschland.

50 Vgl. Gelberg (wie Anm. 17), S. 698. Siehe dazu auch das Interview mit Ferdinand Kramer in diesem Heft.

51 Vgl. Kirsten Schmalenbach: Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Reform des Grundgesetzes von 1994, Düsseldorf 1998, S. 6; Hans-Jürgen Papier: 50 Jahre Bundesstaatlichkeit nach dem Grundgesetz – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: Bundesrat (Hg.): 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn 1999, S. 341-353; Heinrich Oberreuter: Wandlungen im deutschen Föderalismus seit 1949, in: Dieter Althaus u.a. (Hg.): Mut, Hoffnung, Zuversicht. Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, Paderborn 2007, S. 207-224; Hedwig Richter: Demokratie. Eine deutsche Affäre. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2020, S. 262.



Verkündung des Grundgesetzes durch Konrad Adenauer, Präsident des Parlamentarischen Rates, in Bonn, 23. Mai 1949; links auf der Tribüne: Helene Weber, eine der vier Frauen beim Parlamentarischen Rat
Foto: SZ Photo/Süddeutsche Zeitung Photo

Die Beratungen auf Herrenchiemsee und dann im Parlamentarischen Rat waren, vor allem in den Teilen, die sich auf die Grundrechte und übergreifende Prinzipien bezogen, stark durch die Verfassungsgebungen der Länder vorgeprägt, wobei man Württemberg-Baden hier neidlos eine Vorreiterrolle zugestehen sollte. Die heutige deutsche Verfassung verfügt über eine leichtfertig verdrängte föderale Vorgeschichte. Nur aufgrund regionaler Vorfahrungen und Weichenstellungen seit 1945 sowie der Tatsache des beginnenden Kalten Kriegs war es überhaupt möglich, dass gute vier Jahre nach der totalen Niederlage in Rekordzeit eine Verfassung geschrieben wurde, die sich als einstiges „Provisorium“ nun schon bald 75 Jahre bewährt. Die Bundesrepublik überlebte den revolutionären Umbruch in Europa vierzig Jahre nach der Verkündung des Grundgesetzes in ihrem institutionellen Kern unverändert. Zwar überdeckt die westliche Kontinuität der Jahre 1989/90, dass die Vereinigung der beiden deutschen Staaten die politische Kultur und das gesellschaftliche Leben in ganz Deutschland massiv verändert hat. Doch ist das am 8. Mai 1949 verabschiedete Grundgesetz die Verfassung des heutigen Deutschlands geblieben. Es ist diese Verfassung aber, das gilt es wieder offensiver vorzutragen und in Erinnerung zu rufen, eine direkte Weiterentwicklung eines in den Ländern 1946 begonnenen demokratischen Lernprozesses. ▀

DER „SOUND DER ZEIT“

Die Jahre dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur waren geprägt von großen Herausforderungen: Deutschland lag materiell, wirtschaftlich und moralisch in Trümmern. Den Rahmen für den Neubeginn gaben die Besatzungsmächte vor.



Schrebergärten mit Baracken und Gemüsebeeten im Tiergarten vor dem zerstörten Brandenburger Tor; die Bäume wurden bereits als Brennholz verwendet, Berlin 1946.

Foto: *Süddeutsche Zeitung*
Photo/SZ Photo



Geflüchtete Personen vor dem Hotel Astoria, Leipzig 1946

Foto: *picture alliance/dpa-Zentralbild/OPB-Mai Fotothek*
Fotograf: Heinz Krimmer



Kochstellen unter freiem Himmel im Displaced-Persons-Lager in Allach, 1947
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/
Fotoarchiv Otfried Schmidt

Die ersten 75 von insgesamt 18.000 Güterwagen, die im Rahmen des Marshallplans für die westlichen Besatzungszonen hergestellt wurden, werden in Furth im Wald in der Oberpfalz der Deutschen Reichsbahn übergeben, 6. November 1948.

Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo



Lange Wartschlangen vor dem Kino „Babylon“ bei der Vorführung des Films „Affaire Blum“ an, Berlin 1948

Foto: Bundesarchiv, Bild 183-1984-0517-511/Fotograf: Walter Heilig

„Angesichts eines weitreichenden gesellschaftlichen Wandels gibt es einen Bedarf an Erinnerung und Vermittlung der demokratischen Traditionen, auch damit sie sich im Selbstverständnis des Landes weiter verankern“

Ein Interview mit dem Inhaber des Lehrstuhls für Bayerische Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Prof. Dr. Ferdinand Kramer, über die bayerische Zielsetzung beim Verfassungskonvent, den Einfluss historischer Erfahrungen auf das Wirken der Akteure bei der Verfassungsgebung und die Demokratie in der Erinnerungskultur



**PROF. DR.
FERDINAND KRAMER**

Inhaber des Lehrstuhls für
Bayerische Geschichte
an der LMU München

Foto: Institut für Bayerische Geschichte der LMU München, Fotograf: Markus Schlaf

Ferdinand Kramer studierte von 1980 bis 1986 Bayerische Landesgeschichte, Neuere Geschichte, Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Romanistik an den Universitäten Augsburg, München, Salamanca und an der American University in Washington D.C. Nach seiner Habilitation an der Ludwig-Maximilians-Universität München war Ferdinand Kramer von 1996 bis 2003 als Professor für Landesgeschichte mit besonderer Berücksichtigung Bayerns an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt tätig. Seit 2003 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Bayerische Geschichte und Vergleichende Landesgeschichte mit besonderer Berücksichtigung der Neuzeit sowie Vorstand des Instituts für Bayerische Geschichte an der LMU München. Ferdinand Kramer ist u.a. Erster Vorsitzender der Kommission für bayerische Landesgeschichte bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften.

1948 liegt nicht nur aus Sicht der jungen Generation schon sehr weit zurück. Zwar kennt man die Bilder mit den Trümmern und weiß auch, dass Deutschland in der Nachkriegszeit von den Alliierten besetzt war. Dennoch ist es schwierig, sich die damalige Situation vorzustellen. Wie würden Sie die Nachkriegsjahre – vor allem auch jüngeren Personen – näherbringen?

Ferdinand Kramer: Eine Chance ist, dass viel zeitgenössisches Bildmaterial zur Verfügung steht, was oft unterschätzt wird. Man kann Bilder aus Vergangenheit und Gegenwart, sei es hinsichtlich Architektur, Kleidung bzw. Alltag nebeneinanderstellen; das ist in der Vermittlungsarbeit oft sehr hilfreich. Außerdem gilt es zu verdeutlichen, dass für die Menschen der unmittelbaren Nachkriegszeit die Zukunft zunächst unabsehbar war. Die Siegermächte würden über die Zukunft entscheiden, wobei Bayern das Glück hatte, Teil der amerikanischen Besatzungszone zu sein. Die USA ermöglichten bald, 1946, die Erneuerung bayerischer Staatlichkeit. 1947/48 zeichnete sich dann der aufziehende „Kalte Krieg“ immer deutlicher ab, spätestens die Berlin-Blockade nach der Währungsreform hatte gezeigt, wie risikoreich diese Entwicklung zwischen den USA und der Sowjetunion sein konnte. Der „Eiserne Vorhang“ würde nach und nach präsent, was zu der einen Klarheit führte: Abgrenzung vom sogenannten Ostblock. Ein Folge war, dass sich die Kräfte, die ein kooperatives Miteinander mit den Westmächten wollten und in Richtung Weststaat dachten, stärker positionieren konnten. Und im September 1948 forderte der Bayerische Landtag in einem einstimmigen Beschluss die Staatsregierung auf, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um auf die „Vereinigten Staaten von Europa“ hinzuwirken.

Das zeigt, dass man schon früh die Perspektive in Richtung Westbindung und Europa entwickelte.

Für die Menschen sind diese Entwicklungen weit weg, man hat mit Alltagsproblemen zu kämpfen, Ernährung, Wohnung, Heizung. Familien wissen bisweilen noch nicht über das Schicksal von Angehörigen oder warten auf die Heimkehr kriegsgefangener Männer, die Displaced Persons hoffen auf Heimkehr oder auf die Ausreise in die USA oder nach Israel. Flüchtlinge und Vertriebene kommen an und müssen versorgt werden. Für viele Menschen ist die Zukunft völlig ungewiss.

Diese Komplexität der Situation, die neben den politischen Entwicklungen auch durch die Alltagsorgen der Bevölkerung gekennzeichnet ist, sollte vermittelt werden.

In Deutschland entstehen nach dem Krieg zunächst auf kommunaler Ebene und auf Länderebene politische Strukturen; somit halten anfangs die Ministerpräsidenten die Macht in der Hand. Als dann zunehmend ein neuer west-deutscher Gesamtstaat absehbar wird, formiert sich eine Bundesebene klarer. Wie ist das Verhältnis zwischen den Ländern und dem entstehenden Bund in der Nachkriegszeit zu beschreiben?

Ferdinand Kramer: Wichtig hierbei ist, dass in den Jahren ab 1945 eine Generation aktiv war, die das Kaiserreich und das Königreich Bayern sehr bewusst erlebt hatte. Viele der politischen Akteure gehörten zu Geburtsjahrgängen der 1880er und 1890er Jahre, das heißt, das waren junge Erwachsene, als der Verfassungsumbruch von 1918/19 stattfand. Diese Personen waren in der Tradition der starken Eigenstaatlichkeit der Länder aufgewachsen und brachten diese Erfahrung später mit ein. Darüber hinaus ist in dem Zusammenhang zu beachten, dass die Weimarer Reichsver-

fassung ja nicht wegen ihrer demokratischen Ausrichtung, sondern vor allem wegen ihres zentralistischen, unitarischen Charakters Kritik erfahren hatte. Und das nicht nur in Bayern. Bayern war bei der föderalen Bewegung nach 1945 sicherlich an vorderster Linie, aber es gab auch andere Stimmen, die für eine starke föderale Struktur eintraten. Es darf auch nicht vergessen werden, dass die häufig debattier- te Übermacht Preußens in der föderalen Struktur endete, als 1947 das Ende des preußischen Staates verfügt wurde. Hier formierte sich vieles neu, auch durch Länderneu- gründungen. Und die Länder hatten einen Vorsprung, sie konnten ab 1946 ihre Staatlichkeit und ein demokratisches politisches Leben entwickeln. Ausgehend von den Ländern wurde die Bundesrepublik legitimiert.

Man sieht das am Bundesrat. Der bayerische Minister- präsident Hans Ehard hatte eine einflussreiche Länder- kammer im Blick, wohingegen Konrad Adenauer, CDU- Vorsitzender der britischen Besatzungszone, Präsident des Parlamentarischen Rates und später Bundeskanzler, das dann etablierte Bundesratsmodell lieber vermieden hätte.

Hans Ehard hat von München aus – und das begann mit der Einladung zur Münchner Ministerpräsidenten- konferenz 1947 und zum Verfassungskonvent auf Herren- chiemsee – den Prozess der starken föderalen Ausgestaltung der künftigen Bundesrepublik orchestriert. Dieses Ansinnen ist gleichwohl nicht allein mit dem Willen zu starker bayerischer Eigenstaatlichkeit in einem föderalen System zu erklären. Vielmehr flossen hier wohl überlegt historisch politische Erfahrungen mit ein, sei es aus der föderalen Geschichte des Alten Reiches, aus der bayerischen Skepsis gegenüber der Reichsgründung 1871, aus den Machtkon- zentrationsprozessen im Wilhelminismus und als Folge der Weimarer Reichsverfassung und dann in der NS-Diktatur beim Reich in Berlin. Das Spannungsfeld von Unitarismus und Föderalismus in der Geschichte Deutschlands und die Folgen für Europa waren dieser Generation sehr bewusst. In diesem weiteren Kontext verstehen sich auch bayerische Positionen im Widerspruch zur Linie der sich formierenden Bundesparteien: Ministerpräsident Wilhelm Hoegner von der SPD unterstützte die bayerische Eigenstaatlichkeit und einen starken Föderalismus und befand sich durchaus in einem Spannungsverhältnis zum SPD-Parteivorsitzenden Kurt Schumacher. Im konservativen Lager hat die eigen- ständige CSU bayerische Belange vertreten und stand mit ihrem Ministerpräsidenten Hans Ehard und seinem Lei- ter der Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, bei der Ausgestaltung des Grundgesetzes in Fragen des Föderalismus durchaus in einem Spannungsverhältnis zum CDU-Vorsitzenden und späteren Kanzler Konrad Adenauer.



Bundeskanzler Konrad Adenauer (l.) und der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard in München, 1950

Foto: Süddeutsche Zeitung/Fotograf: Jenö Kovacs

Mit welchen strategischen Zielen ist Anton Pfeiffer zum Verfassungskonvent angereist?

Ferdinand Kramer: Zunächst sei darauf verwiesen, dass Anton Pfeiffer schon bei der Entwicklung der bayerischen Verfassung von 1946 eine wichtige Rolle spielte. Er war also sehr erfahren in Verfassungsfragen, als er die Leitung des Verfassungskonvents in Herrenchiemsee übernahm. Das zentrale Ziel war gewiss eine dezidiert föderale Ausge- staltung des entstehenden westdeutschen Staates. Pfeiffer selbst war in der Weimarer Republik ein führendes Mit- glied der Bayerischen Volkspartei, die in dieser Zeit in- tensiv um die Eigenstaatlichkeit Bayerns und um Reform der Weimarer Verfassung im föderalen Sinne gerungen hatte. Später vertrat er wie Karl Schwend die These, dass die nationalsozialistische Diktatur in ihrer Zuspitzung nicht möglich gewesen wäre, hätte man nicht schon in



Staatskanzleileiter Anton Pfeiffer (r.) bei einer Stellungnahme vor dem Verfassungsausschuss, in dem die Beratungen zur künftigen Bayerischen Verfassung stattfanden; neben ihm der bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, München 1946

Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

der Weimarer Republik so viel Macht von den Ländern weg zur Reichsspitze verlagert. Föderalismus wurde als Diversifizierung von Macht und Vertiefung von Demokratie verstanden.

Von diesen Erfahrungen und Überlegungen ausgehend, hatte man auf bayerischer Seite das Ansinnen, im föderalen Sinne möglichst stark den Verfassungsgebungsprozess mitzugestalten, nicht zuletzt mit einem Grundgesetzentwurf, den man dem Konvent zu Beginn der Beratungen vorlegte. Dieser ist kontrovers diskutiert worden und konnte letztlich nicht durchgesetzt werden, mit einer ausformulierten Agenda zeigte man aber Themen für die folgenden Verhandlungen auf.

Dass man sowohl in diesem Entwurf als auch in der Ausschussarbeit auf Herrenchiemsee sehr weitgehende Vorschläge im föderalen Sinne formulierte, mag auch auf eine taktische Komponente zurückzuführen sein. Wenn man sich ausgehend von einer Maximalforderung letztlich in der Mitte trifft, kann man damit dann durchaus leben.

Mit dem Bericht des Konvents – der auch durchaus starke föderale Züge aufwies, die vom Parlamentarischen Rat so aber nicht umgesetzt wurden – verfahren die Ministerprä-

sidenten zurückhaltend. Der hessische Ministerpräsident sprach von „Material“ und einer „Hilfestellung“ für die Beratungen des Parlamentarischen Rates. Sind die Ministerpräsidenten zu wenig selbstbewusst mit den Ergebnissen des Konvents an den Parlamentarischen Rat herangetreten, wenn man bedenkt, dass sie durch die Wahlen in den Ländern eine demokratische Legitimation hatten?

Ferdinand Kramer: Man muss sich die damals gegebene Situation mit weitreichenden Entscheidungen in kurzer Zeitabfolge vor Augen führen: Währungsreform, Berlin-Blockade, Frankfurter Dokumente, Verfassungskonvent und Parlamentarischer Rat, alles von Juni 1948 bis Mai 1949. Man stand durchaus unter Handlungsdruck und hatte zügig zu verfahren, schließlich gab es Erwartungen seitens der Westalliierten angesichts der sich verschärfenden Spannungen mit der Sowjetunion. Die bedrohliche außenpolitische Lage ließ es sinnvoll erscheinen, stärker in einem westdeutschen Zusammenhang zu denken. Föderale Überlegungen traten zum Teil etwas in den Hintergrund.

Und neben den erwähnten eigenstaatlichen und föderalen Vorstellungen der Länder lebten auch unitarisch-zentralistische, deutsch-nationale und nationalliberale

Traditionen aus dem Kaiserreich und aus der Weimarer Republik fort, die im Parlamentarischen Rat auch zur Geltung kamen, etwa durch Thomas Dehler, der für die FDP aus Bayern in Bonn vertreten war. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass letztlich die Mehrheit der bayerischen Vertreter im Parlamentarischen Rat für das Grundgesetz mit dem Ausgleich von föderalen und unitarischen Traditionen stimmte.

Der Bayerische Landtag lehnte das Grundgesetz letztlich ab. War das aus heutiger Sicht ein kluger Schachzug, wenn man bedenkt, dass diese Entscheidung heute oftmals als „bayerischer Sonderweg“ deklariert wird?

Ferdinand Kramer: Zum einen gab es die feste Überzeugung mancher Akteure, dass das Grundgesetz zwar grundsätzlich föderal ausgestaltet war, jedoch Dynamiken möglich sein würden, durch die die Kompetenzen der Länder wieder infrage gestellt werden können. Betrachtet man die Entwicklung der letzten 70 Jahre, dann stellt man fest, dass diesbezüglich die kritischen Stimmen von damals durchaus recht hatten: Der Bund zog immer mehr Kompetenzen an sich, die ursprünglich das Grundgesetz den Ländern zugewiesen hatte.

Dabei wurde die Finanzverfassung zum Nervus Rerum für die bayerische Föderalismuspolitik nach 1945. Die Erzberger'sche Finanzreform von 1919/20, im Rahmen derer das Reich die Steuerertragshoheit bei den ergebnisreichsten Steuern an sich zog, hatten viele Politiker in Bayern, auch Anton Pfeiffer, als eine Art Knockout der bayerischen Staatlichkeit erlebt. Vor diesem Hintergrund blieb eine Skepsis über entsprechende Regelungen im Grundgesetz. Über die Kompetenzen zur Verteilung der Finanzen zwischen Bund, Länder und Kommunen könnte letztlich die Staatlichkeit der Länder ausgehöhlt werden. Tatsächlich gab es bald die Situation, dass der Bund mit seiner Finanzhoheit und -kraft Länderkompetenzen gleichsam „auskaufte“. Insofern war die Ablehnung des Grundgesetzes kein Reflex, den man nur mit „bayerischen Sonderwegen“ erklären kann, sondern auch eine bedachte Entscheidung auf Grundlage der Frage, welche Dynamik dieser künftige Bundesstaat entwickeln würde. Und natürlich hat der Landtag mit der Ablehnung des Grundgesetzes gleichzeitig dessen Rechtsgültigkeit bejaht, wenn zwei Drittel der Länder zustimmen würden, woran kein Zweifel bestand.

Wenn man die Rezeption des Konvents in den Blick nimmt, stellt man fest, dass der Konvent natürlich von den Zeitgenossinnen und -genossen wahrgenommen wurde, es in den folgenden Jahrzehnten aber ein gewisses Desinteresse

gab. Erst ab den späten 1980er und dann vor allem in den 1990er Jahren trat der Konvent wieder in das öffentliche Bewusstsein. Haben Sie dafür eine Erklärung?

Ferdinand Kramer: Anfang der 90er Jahre fand eine öffentliche Debatte darüber statt, ob das Grundgesetz für das vereinigte Deutschland gelten oder eine neue Verfassung erarbeitet werden sollte. Diese Debatte war hilfreich, um das Grundgesetz gleichsam neu zu legitimieren, auch bei den ehemaligen DDR-Bürgerinnen und -bürgern. Darin liegt gewiss ein Erklärungsansatz.

Und auch in der föderalen Debatte wurde neu auf den Konvent geblickt. Zum einen wurde die Zahl der Länder größer und damit veränderte sich die Rolle Bayerns im Verbund der Länder. Zum anderen schritt die europäische Integration voran, die in Bayern seit jeher ein politisches Ziel gewesen war und die nun konkret wurde und die Frage der Ausgestaltung mit sich brachte. Ministerpräsident Max Streibl hat große Verdienste daran, dass im Vertrag von Maastricht Subsidiarität, also faktisch Föderalismus als Bauprinzip und DNA der europäischen Integrationsprozesse, festgeschrieben wurde. Das gilt auch für den neu geschaffenen Ausschuss der Regionen im europäischen Institutionengefüge, dessen Wirkung zwar umstritten ist. Er verdeutlicht gleichwohl eine Ebene von Staatlichkeit, die zunächst im europäischen Integrationsprozess bewusst gemacht werden musste. Von daher ist es stimmig, dass man in den 90er Jahren aufgrund der Aktualität von Verfassungsfragen wieder stärker an den Konvent erinnerte und damit auch darauf aufmerksam machte, dass man bei den aktuellen Entwicklungen einen Mit-Gestaltungsanspruch geltend machen musste.

Bayern verweist neuerdings verstärkt auf seine demokratischen staatlichen Traditionen. In diesem Kontext ist auch das Projekt „Orte der Demokratie“, im Rahmen dessen mit Gedenkobjekten und einer Wanderausstellung auf die Bedeutung einzelner bayerischer Orte für die Demokratie aufmerksam gemacht wird, anzusiedeln.

Welche Idee steckt hinter diesem Projekt, bei dem auch Herrenchiemsee ein wichtiger Baustein ist?

Ferdinand Kramer: Es stellte sich die Frage, wie erinnern wir an die demokratischen Traditionen in Bayern? Mit Residenzen, Schlössern, Kirchen und Klöstern, mit Museen über Kunst, Bauernhäuser, Handwerk und Industrie erinnern wir an vielfältige Aspekte unseres reichen kulturellen Erbes, in jüngerer Zeit auch durch wichtige Dokumentationsstätten zur NS-Vergangenheit, mit dem Ziel des „Nie Wieder“. Mit Blick auf die nächste Generation müssen wir auch fragen, ob Demokratie so fokussiert



Ministerpräsidentenkonferenz in München im Dezember 1990: Anknüpfend an die erste Konferenz der Ministerpräsidenten 1947 lud der bayerische Ministerpräsident Max Streibl zur ersten gesamtdeutschen Ministerpräsidentenkonferenz nach der Vereinigung Deutschlands ein; auf der Tagesordnung stand der Föderalismus in Deutschland und in Europa; im Bild die Teilnehmer in der Grünen Galerie der Münchner Residenz: (von r. n. l.) Josef Duchac (Thüringen), Walter Momper (Berlin), Carl-Ludwig Wagner (Rheinland-Pfalz), Walter Wallmann (Hessen), Johannes Rau (Nordrhein-Westfalen), Klaus Wedemeier (Bremen), Gerhard Schröder (Niedersachsen), Björn Engholm (Schleswig-Holstein), Max Streibl (Bayern), Henning Voscherau (Hamburg), Alfred Gomolka (Mecklenburg-Vorpommern), Kurt Biedenkopf (Sachsen), Gerd Gies (Sachsen-Anhalt), Tino Schwierzina (Ost-Berlin)

Foto: picture alliance/FotografIn: Martina Hellmann

gleichsam ex negativo vermittelt und legitimiert werden kann. Wer kennt schon die Namen von Demokraten, sei es im Land oder auch in den Kommunen, die sich oft unter großem persönlichem Einsatz eingebracht haben? Wer weiß um die Väter und wenigen Mütter der demokratischen Verfassungen Bayerns von 1919 und 1946? Warum haben wir keine Dokumentationsstätte für die bayerische Verfassung von 1946? Wem sind die Orte bewusst, wo Demokratie entwickelt, gelebt oder verteidigt wurde, wo in heftigen Debatten und Kontroversen um

den richtigen Weg gerungen wurde, wo Volksbegehren oder bürgerschaftliches Engagement, auch Protest, ihren Ausgang genommen haben und das Land oder die Kommune ein Stück verändert und weiter entwickelt haben? Angesichts eines weitreichenden gesellschaftlichen Wandels gibt es einen Bedarf an Erinnerung und Vermittlung der demokratischen Traditionen, auch damit sie sich im Selbstverständnis des Landes weiter verankern. 🌅

Interview: Monika Franz und Markus Baar

75 Jahre Verfassungskonvent von Herrenchiemsee: Themen – Debatten – Akteure¹

von Sabine Kurtenacker



Anton Pfeiffer (stehend) eröffnet als Konventsvorsitzender am 10. August 1948 den Verfassungskonvent im Sitzungssaal des Alten Schlosses auf Herrenchiemsee.

Foto: SZ Photo/Süddeutsche Zeitung Photo

1 Der vorliegende Aufsatz arbeitet mit Auszügen aus: Sabine Kurtenacker: Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee. Entwicklung und Bedeutung der Staats- und Verfassungsvorstellungen von Carlo Schmid, Herrmann Brill, Anton Pfeiffer und Adolf Süsterhenn, München 2017.



Konventsteilnehmer am Bootssteg auf der Insel Herrenchiemsee, 20. August 1948; v.l.: Anton Pfeiffer, Christian Stock, Hermann Brill
Foto: Foto Berger, Prien

Vor 75 Jahren trafen in dem ehemaligen Augustinerchorherrenstift auf der Herreninsel im Chiemsee Delegierte der elf westdeutschen Länder als Expertengremium zusammen, um in nur zwei Wochen – vom 10. bis zum 23. August 1948 – den „Entwurf eines Grundgesetzes“ zu erarbeiten. Als der Parlamentarische Rat am 1. September des Jahres 1948 in Bonn seine Arbeit aufnahm und in nur gut neun Monaten das heutige Grundgesetz schuf, konnte er auf diesen Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee als wichtigste Beratungsgrundlage zurückgreifen. Keine der anderen Direktiven „fand in Umfang und Gestalt Eingang in das Grundgesetz wie der Entwurf von Herrenchiemsee“.² Die historische Bedeutung des Herrenchiemseer Entwurfs und seine Wirkung in die Gegenwart hinein werden daran ersichtlich, dass das am 23. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat verabschiedete Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, das zunächst nur als ein Provisorium gedacht war, schließlich zur endgültigen Verfassung des seit dem 3. Oktober 1990 wiedervereinten Deutschlands wurde.

2 Angela Bauer-Kirsch: Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Diss. phil. Bonn 2005, online-Publikation: <https://hdl.handle.net/20.500.11811/2244> [Stand: 28.05.2023].

Zeitlich zwischen der Übergabe der Frankfurter Dokumente an die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder am 1. Juli 1948 und dem Beginn der Beratungen des Parlamentarischen Rates am 1. September 1948 gelegen, stellte der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee somit den zentralen Zwischenschritt auf dem Weg zur Konstituierung einer neuen deutschen Staatlichkeit dar. Nicht umsonst wird er daher in der Forschung als „Weichenstellung für Deutschland“³ bezeichnet.

Der Konsens, den die Delegierten auf Herrenchiemsee zum Ausdruck brachten, war getragen von den gemeinsamen Erfahrungen der Weimarer Republik und dem Erleben der darauf folgenden nationalsozialistischen Diktatur.

In seiner Eröffnungsrede am 10. August 1948 umriss Anton Pfeiffer die Bestimmung des Konvents folgendermaßen: Man habe die „gemeinsame Aufgabe übernommen“, der Aufforderung im ersten der Frankfurter Dokumente Folge zu leisten und Deutschland „ein staatsrechtliches Gerippe und eine geordnete Verwaltung zu

3 Peter März/Heinrich Oberreuter (Koord.): Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1999.



Hermann Louis Brill
Foto: Bundesarchiv, Bild 146-1974-008-05



Anton Pfeiffer
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/Fosch



Carlo Schmid
Foto: SZ Photo/Süddeutsche Zeitung Photo



Adolf Süsterhenn
Foto: Bundesarchiv, Bild 183-2008-0505-500

geben“.⁴ Mit anderen Worten: Der auf Herrenchiemsee zusammengekommene „Ausschuss von Experten“ sollte „den ersten Verfassungskonvent des neuen Deutschland“ begründen und einen „Entwurf oder Richtlinien“ als Vorlage für den Parlamentarischen Rat ausarbeiten, um die Zukunft Deutschlands, auch in Europa, zu sichern.⁵

Zu diesen Experten zählten unter anderen Carlo Schmid, Justizminister und Bevollmächtigter Württemberg-Hohenzollerns, Hermann Brill, Vertreter Hessens und Leiter der hessischen Staatskanzlei, Adolf Süsterhenn, Justiz- und Kultusminister und Bevollmächtigter von Rheinland-Pfalz, sowie der Leiter der bayerischen Staatskanzlei und Vorsitzende des Konvents, Anton Pfeiffer. Sie prägten aufgrund ihrer politischen Erfahrungen und deren Verarbeitung die Debatten und Ergebnisse des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee nachhaltig.⁶

Der abschließende „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948“⁷ dokumentiert dies eindrucksvoll.

Zu den zentralen Themen und Fragestellungen – die Eingang in den Abschlussbericht fanden – zählen dabei:

- 1.) Die Quelle der Staatsgewalt – Das Verhältnis von Bund und Ländern
- 2.) Die Grundrechtsdebatte – Individualrechte oder Ordnung der menschlichen Gemeinschaft?
- 3.) Die Verfassungsorgane – Bundespräsident oder Bundespräsidium?
- 4.) Die Verfassungsorgane – Bundesrat oder Senat?

1.) DIE QUELLE DER STAATSGEWALT – DAS VERHÄLTNIS VON BUND UND LÄNDERN

Eine der komplexesten Fragen, die man auf der Herreninsel im Chiemsee zu beantworten suchte, war sicher die nach der Quelle der Staatsgewalt. Ausgangspunkt der Diskussion waren die divergierenden Ansichten zu der Frage, ob das Deutsche Reich infolge der Kapitulation am Ende des Zweiten Weltkriegs und der Übernahme der Geschäfte durch die Militärregierungen untergegangen sei oder nicht. Eng damit zusammen hing auch die Frage nach der zukünftigen staatsrechtlichen Form Deutschlands.

Während Carlo Schmid, Hermann Brill sowie die Mehrheit der übrigen Konventsteilnehmer lediglich eine Neuorganisation der alten Strukturen für notwendig hielten, erklärten die bayerischen Vertreter das Deutsche Reich auf der Grundlage ihrer Landesverfassung für untergegangen. Dementsprechend verwahrte sich Schmid bereits am ersten Tag auf Herrenchiemsee in einer Besprechung mit Hermann Brill gegen den Standpunkt, „dass die neue Staatsgewalt von den Ländern abgeleitet werden soll, weil diese souverän seien.“⁸ Genauso wie Deutschland im Kern weiterbestehe, verhalte es sich auch mit der Volks-

4 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von Kurt G. Wernicke und Hans Booms, Boppard am Rhein 1981, S. 53.

5 Ebd., S. 56.

6 Vgl. ebd., S. XXVI.

7 Abgedruckt in: ebd., Dok. Nr. 14, S. 504-630. Allerdings wurde von Peter Bucher der einleitende „Tätigkeitsbericht des Sachverständigen-Ausschusses für Verfassungsfragen“ nicht mit abgedruckt. Er ist jedoch Teil der vom Richard Pflaum Verlag publizierten Schrift mit dem Titel Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948.

8 Rüdiger Griepenburg: Hermann Louis Brill: Herrenchiemseer Tagebuch 1948, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 34 (1986), S. 601.



Sitz der amerikanischen Militärregierung für Bayern im Münchner Rathaus, 1945
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

souveränität, so Schmid; lediglich „ihre Ausübung, die Möglichkeit, sie geltend zu machen“, sei eingeschränkt. Zwar erlange man diese Souveränität stückweise wieder, es reiche aber mitnichten aus, um einen „Staat zu konstituieren, aber es reicht durchaus [...] um ein Gebilde zu schaffen, das zum mindesten nach innen alles tun kann, was normalerweise ein Staat tut.“⁹

Von Hermann Brill erhielt Schmid, was die These vom Fortbestand des Deutschen Reichs betraf, nahezu uneingeschränkte Unterstützung.¹⁰ Untergegangen sei nicht das Deutsche Reich, sondern „die Diktaturgewalt im Deutschen Reich; das Reich als Gebietskörperschaft, als juristische Person des öffentlichen Rechts aber besteht weiter.“¹¹

Eine gänzlich andere Ansicht vertrat in dieser Hinsicht der bayerische Staatssekretär Anton Pfeiffer. Bereits ein

Jahr vor der Zusammenkunft auf Herrenchiemsee hatte er angesichts der Separatismusvorwürfe gegen Bayern kundgetan: „Das Wort ‚Separatismus‘ kommt von dem Verbum *separare* = trennen. Wenn etwas abgetrennt werden soll, ist das Vorhandensein eines Ganzen Voraussetzung. Das großdeutsche Reich Hitlers ist aber am 8. Mai 1945 untergegangen.“¹² Pfeiffer argumentierte weiter, es sei in den Frankfurter Dokumenten nicht davon die Rede, „dass der deutsche Gesamtstaat noch besteht“, man habe lediglich den Auftrag, „eine neue Verfassung“ föderalistischen und demokratischen Typs zu schaffen, da diese „am besten geeignet“ sei, „die gegenwärtige zerrissene deutsche Einheit wieder herzustellen“. Dagegen sei man nicht dazu beauftragt, „den deutschen Gesamtstaat wiederherzustellen.“¹³

Berücksichtigt man die unterschiedlichen Auslegungen allein dieser drei Konventsteilnehmer, verwundert es nicht, dass man zwar mehrheitlich zu der Auffassung gelangte, dass „Deutschland als staatliches Gebilde und Rechtssubjekt nicht untergegangen, sondern lediglich des-

9 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Zweiter Sitzungstag: Mittwoch, 11. August 1948, S. 103 f. Vgl. auch Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses I. 1. Sitzung. Dienstag, 17. August 1948, 15 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 165, S. 6.

10 Vgl. Griepenburg (wie Anm. 8), S. 601.

11 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Zweiter Sitzungstag: Mittwoch, 11. August 1948, S. 77. Ebenso argumentierte Hermann Brill auch in den Beratungen des Unterausschusses I. Vgl. Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses I. 1. Sitzung. Dienstag, 17. August 1948, 15 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 165, S. 30.

12 o. A. [Anton Pfeiffer]: Der bayerische Separatismus, o. D. [Ende 1946/Anfang 1947], in: BayHStA, NL Pfeiffer 51, S. 2 und 4.

13 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Zweiter Sitzungstag: Mittwoch, 11. August 1948, S. 95.

organisiert und seiner Geschäftsfähigkeit beraubt worden sei“, eine Minderheit jedoch nach wie vor den Standpunkt vertrat, „dass Deutschland aufgrund der 1945 erfolgten Debellation [Vernichtung eines Staates durch eine totale Niederlage in einem Krieg, Anm. d. Red.] aufgehört habe, als staatliche Wirklichkeit zu bestehen [...] und dass es also nicht nur neu organisiert, sondern neu konstituiert werden müsse.“¹⁴ Beide Ansichten fanden Eingang in den Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee.¹⁵

2.) DIE GRUNDRECHTSDEBATTE – INDIVIDUALRECHTE ODER ORDNUNG DER MENSCHLICHEN GEMEINSCHAFT?

Die Grundrechte wurden von den Konventsteilnehmern bei ihrer Arbeit als außerordentlich bedeutsam angesehen. Darüber, dass sie einen festen Platz in der neuen Ordnung haben sollten, bestand früh Konsens.¹⁶

Während die Grundrechte für Anton Pfeiffer stets nur ein Randthema waren, spielten sie für Carlo Schmid eine umso größere Rolle.

Er regte an – im Gegensatz zur Weimarer Verfassung – den Grundrechten nicht nur deklaratorische Züge zu verleihen. Sie seien die „Hauptsache“, die „den ganzen technischen Teil der Verfassung“ beherrsche und daher „an die Spitze“ zu setzen, „und zwar umgekehrt als in der Weimarer Verfassung, bei der unter anderem auch durch die verschämte Platzierung der Grundrechte am Schluss der Eindruck entstehen musste, dass die Grundrechte nur soweit gelten sollten, als der normale Staatsapparat sie brauchen konnte“. Schließlich besäßen die Grundrechte „vorstaatlichen Charakter“ – ein Vorschlag, dem man auf Herrenchiemsee zustimmte.¹⁷

Diese Argumentation Carlo Schmidts stellte eine einschneidende Änderung im Gegensatz zum Grundrechts-

.....

14 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 6, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Bericht des Unterausschusses I, S. 192 und 195.

15 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 14, Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 509-511.

16 Vgl. Kurt Düwell: Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland (1945-1961). Eine dokumentierte Einführung, Köln 1981, S. 113; Hans-Ullrich Gallwas: Der staatsrechtliche Standort des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: März/Oberreuter (wie Anm.3), S. 83-99, hier S. 90 f.; Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 4, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Dritter Sitzungstag: Donnerstag, 12. August 1948, S. 177.

17 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses I. 7. Sitzung. Samstag, 21. August 1948, 10.30 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 165, S. 184.

verständnis in der Weimarer Zeit dar. Erstmals sollte auch die gesetzgebende Gewalt an die Grundrechte gebunden und die Grundrechte damit als unmittelbar geltendes Recht deklariert werden.

Hermann Brill griff die Ausführungen von Carlo Schmid auf und wollte im Entwurf von Herrenchiemsee in jedem Fall die Menschenrechte den Grundrechten voranstellen. Ohne Grund- und Menschenrechte würde dem zu schaffenden Staatswesen schlicht die Rechtsgrundlage fehlen und dann ebenso gut „frisch, fromm, fröhlich, frei nach den Vorschriften des Dritten Reichs weiterregiert“ werden können. Politisch gesehen würde eine Nichtaufnahme dieser grundlegenden Rechte Deutschland den Zugang zu Europa verschließen, so Brill. In Übereinstimmung mit Carlo Schmid warb er daher dafür, den Grundrechten „unmittelbare Rechtskraft“ zu verleihen, damit ihre Einhaltung „der eigentliche Staatszweck für Regierung, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung“ sei.

Er sprach sich zudem entschieden gegen ein Notverordnungsrecht mit der Möglichkeit zur Suspension der Grundrechte aus. So betonte Brill, „dass die Grundrechte unabänderlich sind und dass sie für die Regierung, den Gesetzgeber und den Richter bindend sind damit im Falle des Streites materiell über die Rechtswirksamkeit des Grundrechts entschieden wird.“ Der Furcht vor dem „Wiedererstehen einer faschistischen Bewegung“ oder einer von den Kommunisten ausgehenden „Diktaturgefahr“ müsse man „durch ein besonderes Gesetz begegnen“.¹⁸ Schließlich hätte man sich gerade von deutscher Seite „bei der Beseitigung der Grundrechte in einem erschrecklichen Ausmaß als Sklavenhalteration betätigt“.¹⁹ Daher müsse bei einer Verfassungsänderung „das Grundrecht als solches unangetastet bleiben.“²⁰

Hierin war Brill sogar mit Carlo Schmid, der ihm bis dahin beigepflichtet hatte, uneins, hatte Schmid doch angeboten, solange man die „Substanz“ der Grundrechte unangetastet lasse, könne man „bei den einzelnen Grundrechten jeweils die Abänderungsmöglichkeit“ hinzufügen.²¹

Adolf Süsterhenn griff ebenfalls in die Debatte um Grundrechte und Notverordnungsrecht ein und äußerte, wie schon Carlo Schmid und Hermann Brill vor ihm,

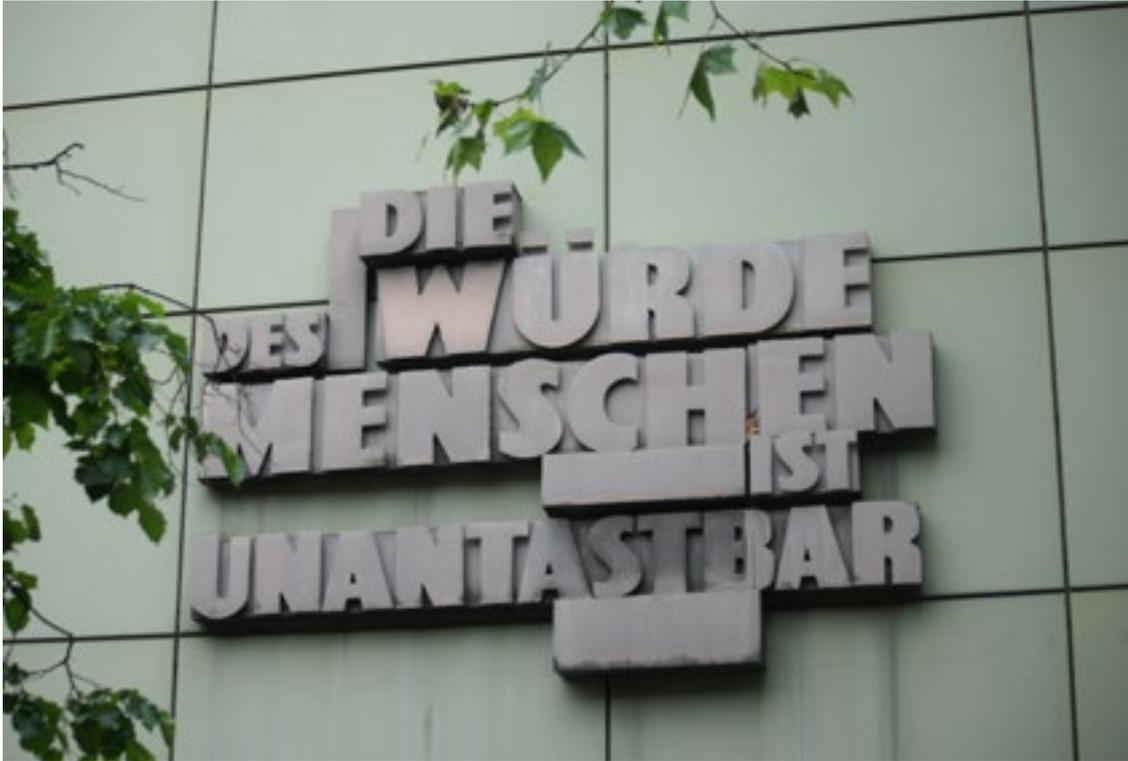
.....

18 Ebd., S. 160.

19 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses I. 4. Sitzung. Mittwoch, 18. August 1948, 21 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 165, S. 112.

20 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses I. 6. Sitzung. Donnerstag, 19. August 1948, 21.10 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 158.

21 Ebd., S. 159.



Den Grundrechten, allen voran dem Schutz der Menschenwürde, wurde im Entwurf des Verfassungskonvents und schließlich auch im Grundgesetz eine vorrangige Stellung eingeräumt; Schriftzug am Oberlandesgericht Frankfurt, 2013
Foto: picture alliance/Fotograf: Wolfgang Minich

„Bedenken gegen die [...] allgemein zugelassene Einschränkung der Grundrechte.“²²

Anders als noch in der Weimarer Verfassung waren die Grundrechte auf Herrenchiemsee kein bloßes Anhängsel mehr, sondern standen am Anfang des Grundgesetzentwurfs. Aber nicht nur darin unterschied sich die Herrenchiemseer Konzeption von ihrer Vorgängerin aus Weimar. Ein weiterer wichtiger Unterschied lag in der Vorstaatlichkeit der Grundrechte. Nicht mehr der Staat, sondern die grundsätzlichen Rechte des Individuums standen jetzt am Anfang des Grundgesetzes. Der Gedanke, „dass der Staat dem Menschen zu dienen hat und die Würde des Menschen überall zu wahren ist“,²³ war dabei ausschlaggebend.

Bei dem die Grundrechtsdebatte beherrschenden Streitpunkt über die Notverordnungsrechte konnte sich Hermann Brill mit seinem leidenschaftlichen Plädoyer gegen eine Aufhebbarkeit der Grundrechte nicht durchsetzen. Das Notverordnungsrecht und die Möglichkeit einer Sus-

pendierung der Grundrechte wurden im Entwurf von Herrenchiemsee festgeschrieben. Eine grundsätzliche Beseitigung der Grundrechte war allerdings nicht möglich. Die strukturelle Lücke, mit anderen Worten das Fehlen einer Ewigkeitsklausel für die Grundrechte, das Adolf Susterhenn angemahnt hatte, wurde dennoch nicht geschlossen,²⁴ wohl aber erkannt. Ein kleiner Satz ließ das ebenso bei der Mehrheit der Konventsteilnehmer real existierende Sicherheitsbedürfnis deutlich werden, auch wenn man sich gegen die Einwürfe Hermann Brills und Adolf Susterhenns entschieden hatte: „Änderungen des Grundgesetzes durch Notverordnungen kommen nicht in Betracht.“²⁵

3.) DIE VERFASSUNGSORGANE – BUNDESPRÄSIDENT ODER BUNDESPRÄSIDIUM?

Die Entscheidung über die Kompetenzen eines künftigen Bundespräsidenten war mit Blick auf die Entwicklung dieses Amtes in der Weimarer Republik alles andere als

22 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses I. 8. Sitzung. Samstag, 21. August 1948, 18 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 165, S. 224.

23 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 14. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 513.

24 Zu möglichen Gründen vgl. Bauer-Kirsch (wie Anm. 2), S. 174 f.

25 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 14. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 625.

einfach. Auf Herrenchiemsee, aber auch schon vorher,²⁶ gab es Ansätze, ein solches Amt komplett aus der Verfassung zu streichen.²⁷

Carlo Schmid stellte die „Grundsatzfrage“, ob es überhaupt „ein Oberhaupt im Sinne eines Staatsoberhauptes geben“²⁸ solle, und gab wenig später die Antwort, dass für ihn „ein *pouvoir neutre* [neutrale Gewalt, Anm. d. Red.] [...] eine absolute Notwendigkeit“ darstelle.²⁹ Gleichzeitig stellte Schmid fest, dass die durch den Bundespräsidenten verkörperte Gewalt vor allem repräsentativ wirken müsse und damit vom Amt des Ministerpräsidenten grundverschieden sei.³⁰ Aufgrund der derzeitigen „Fremdherrschaft“³¹ durch die Alliierten riet er schließlich von der Schaffung des Präsidentenamtes ab, da dieses im Widerspruch zu der für ihn bei den Alliierten liegenden Souveränität stehen würde.

Hermann Brill hielt dieses Verfassungsorgan „schlech- terdings für entbehrlich“, da die zu schaffende Ordnung ohnehin nur für einige wenige Jahre gemacht werde und man sie daher nicht „mit einem solchen Requisit versehen“ solle.³² Stattdessen müsse ein Dreierkollegium als „besonderes Organ [...] bestehend aus dem Ministerpräsidenten, dem Präsidenten der Volksvertretung und dem Präsidenten des Länderrats“, eingesetzt werden. Er mahnte, die Weimarer Republik sei durch den „Treuebruch ihres Präsidenten“ zu Fall gekommen.³³

Man kam auf Herrenchiemsee schließlich zu dem mehrheitlichen Ergebnis, dass es ein zukünftiges deutsches Staatsoberhaupt in Form eines Bundespräsidenten geben

solle. Eine Minderheit vertrat die Ansicht, stattdessen ein Dreierkollegium, bestehend aus den Präsidenten des Bundesrates und des Bundestages sowie dem Bundeskanzler, einzusetzen.³⁴

Darüber, dass es bei der Einsetzung eines Präsidenten auf keinen Fall eine plebiszitäre Wahl geben sollte, war man sich einig.³⁵ Man sah darin einen der Hauptfehler der Weimarer Verfassung.³⁶ Gewählt werden sollte der Bundespräsident auf fünf Jahre, wobei eine einmalige Wiederwahl vorgesehen war.³⁷ In der Weimarer Reichsverfassung dauerte eine Amtsperiode hingegen sieben Jahre und eine Wiederwahl war unbeschränkt möglich.³⁸

Auch den Einfluss auf die Regierungsbildung mini- mierte man³⁹ und beschränkte das Recht zur Auflösung des Bundestages auf einen einzigen Fall, nämlich dann, wenn dieser sich „als unfähig zur Regierungsbildung erwiesen“⁴⁰ hatte.⁴¹ Diese Einschränkung hatte in der Weimarer Verfassung ebenfalls nur unzureichend bestanden.⁴² Weder Notverordnungsrechte wie in Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung⁴³ noch die Bundesexekution, wonach der Bund die Länder zur Erfüllung ihrer Pflichten anhalten kann, wurden für das künftige Staatsoberhaupt vorgesehen.⁴⁴ An

26 Düwell (wie Anm. 16), S. 116.

27 So etwa von Hermann Brill und dem Abgeordneten von Hamburg, Walter Drexelius. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Zweiter Sitzungstag, 11. August 1948, S. 123 f. Zur Biographie von Walter Drexelius: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), S. XXIV. Vgl. auch Friedrich Karl Fromme: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur (Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Bd. 50), Berlin 1999, S. 46 f.

28 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Zweiter Sitzungstag, 11. August 1948, S. 70.

29 Ebd., S. 125.

30 Vgl. ebd.

31 Ebd., S. 126.

32 Ebd., S. 85.

33 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses III. 1. Sitzung. Freitag, 13. August 1948, 9.30 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 167, S. 4.

34 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 10, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Bericht des Unterausschusses III, S. 292 f. und S. 296.

35 Vgl. ebd., S. 293; Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 12, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Sechster Sitzungstag, 22. August 1948, S. 372. Vgl. Art. 75, Abs. 1 Entwurf eines Grundgesetzes des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee (HChE): „Der Bundespräsident wird durch übereinstimmenden Beschluß des Bundestages und des Bundesrats gewählt. Es wird zunächst im Bundesrat, sodann im Bundestag abgestimmt. Gewählt ist, wer in jedem der beiden Häuser die Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl erhält.“

36 Vgl. Fromme (wie Anm. 27), S. 49–58.

37 Vgl. Art. 76 HChE.

38 Vgl. Art. 43 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 (WRV).

39 Vgl. Art. 87 HChE und Art. 52 WRV.

40 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 14. Verfassungsaus- schuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszo- nen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 548. Vgl. Fromme (wie Anm. 27), S. 48 f.

41 Vgl. Art. 88 Abs. 3 HChE.

42 Vgl. Art. 25 WRV. Vgl. auch Fromme (wie Anm. 27), S. 61–70.

43 Vgl. ebd., S. 125–151. Dennoch war im Herrenchiemseer Entwurf ein Notstandsrecht vorhanden (Art. 111 HChE), das noch direkt an Art. 48 der Weimarer Verfassung erinnerte.

44 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 10, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Bericht des Unterausschusses III, S. 293; ebd., Dok. Nr. 13, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsit- zungen. Siebenter Sitzungstag, Montag, 23. August 1948, S. 404; From- me (wie Anm. 27), S. 48 f.



Seit 1994 Amtssitz des Staatsoberhauptes der Bundesrepublik, des Bundespräsidenten – das Schloss Bellevue in Berlin; die Villa Hammerschmidt in Bonn, ab 1950 erster Amtssitz, ist seither der Zweitamtssitz des Bundespräsidenten.
Foto: ullstein bild/ imageBROKER/ Fotograf: Ingo Schulz

einen Oberbefehl über das Heer, wie noch in Artikel 47 der Weimarer Verfassung, war nicht mehr zu denken.

Als Rechte verblieben dem Bundespräsidenten die völkerrechtliche Vertretung des Bundes⁴⁵ und die Ausübung des Begnadigungsrechts.⁴⁶ Anklagbar war das Staatsoberhaupt jetzt sowohl vom Bundestag als auch vom Bundesrat vor dem Bundesverfassungsgericht.⁴⁷

Im Falle seiner Verhinderung sollte der Bundespräsident durch den Vorsitzenden des Bundesverfassungsgerichts⁴⁸ und nicht mehr wie in der Weimarer Verfassung durch den Reichskanzler⁴⁹ vertreten werden.⁵⁰

Dass das Amt des Bundespräsidenten dennoch nicht rein repräsentativ war, lässt sich anhand mehrerer Artikel belegen.⁵¹

45 Vgl. Art. 45 WRV; Art. 81 HChE.

46 Vgl. Art. 49 WRV; Art. 83 HChE.

47 Vgl. Art. 59 WRV; Art. 85 HChE.

48 Vgl. Art. 79 Abs. 1 HChE.

49 Vgl. Art. 51 WRV.

50 Es wurde auch der Vorschlag gemacht, die Vertretung dem Bundesratspräsidenten zu übertragen. Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 14. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 549.

51 Vgl. Düwell (wie Anm. 16), S. 116.

An den Debatten um dieses Amt sind die Spuren, die die Erfahrungen mit der Weimarer Republik und dem nationalsozialistischen Staat hinterlassen hatten, deutlich zu erkennen. Man war darum bemüht, Kompetenzen einzuschränken, aber gleichzeitig ein repräsentatives und am politischen Leben beteiligtes Organ zu kreieren.

4.) DIE VERFASSUNGSORGANE – BUNDESRAT ODER SENAT?

Eine der am heftigsten und kontroversesten geführten Debatten auf Herrenchiemsee war sicherlich die um die Ausgestaltung der Zweiten Kammer. Wie umstritten die Frage nach der Schaffung eines Bundesrats oder eines Senats war, wird im Entwurf des Verfassungskonvents deutlich, in dem gleich drei unterschiedliche Vorschläge zur Ausgestaltung ihre Aufnahme fanden.

Carlo Schmid warf die brisante Frage auf, „ob und wie das Element Land seine Repräsentanz finden soll“.⁵² Letztendlich komme es „bei der Lösung dieses Dilemmas darauf an, die Entscheidung in einer Stilfrage zu treffen“, so

52 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Zweiter Sitzungstag, 11. August 1948, S. 69 und 83 ff.

Schmid. Entscheide man sich für das System des Bundesrats, stimme man „für das Stilelement ‚Bürokratie‘“, wähle man hingegen die Senatsform, votiere man „für das demokratische Element“. Während im Bundesrat der „Sachverstand des gelehrten Beamten“ zum Ausdruck käme, würde der Senat „den freien Bürger und dessen innere Unabhängigkeit [...] gepaart mit den im öffentlichen Leben erworbenen Erfahrungen um die Dinge des Staates“ an dessen Stelle setzen.⁵³ Außerdem sah Schmid in dem Bundesratssystem die Gefahr einer parteipolitischen Überlagerung, die zu einer Schwächung des Prinzips der Gewaltenteilung führen könnte.⁵⁴

Ein Senat würde im Hinblick auf die Kontrolle der Regierung „eine sehr viel gewichtigere Rolle“ einnehmen, argumentierte Carlo Schmid. Im Gegensatz zum Bundesrat sei es von den Mitgliedern des Senats eher zu erwarten, dass sie ihre Bedenken gegen ein Gesetz zum Ausdruck bringen würden, da sie weniger auf den „praktischen Gang der Geschäfte“ bedacht seien.⁵⁵

Personell wollte Carlo Schmid den Senat mit „um das öffentliche Wohl verdienten Männern, die sich schon durch öffentliche Leistungen ausgewiesen haben“, besetzt sehen, um so „einen Personentyp auszubilden, der, ohne die Parteien zu negieren, ohne das Dasein der Parteien aufheben zu wollen, einen dialektischen oder polaren Gegensatz zur Parteibürokratie“ bilde. Damit erreiche man eine Personalisierung des Politischen und mache „mehr die Person zum Träger unseres öffentlichen Lebens und [...] weniger die Institution“.⁵⁶ Der Senat war von Schmid dennoch als ein Korrektiv gegen die Parteien gedacht. Seine Vorstellung eines elitären Ideals auch und gerade in einer Demokratie, die sich von der Vergangenheit abheben sollte, lässt die Vermutung zu, dass er sich durchaus gerne selbst in der Rolle des Senators gesehen hätte.⁵⁷ Es wollte Carlo Schmid jedoch nicht gelingen, den Schwachpunkt aufzulösen, der in der Frage nach dem Zustandekommen des Senats bestand. Direkt darauf angesprochen, schlug er schließlich Folgendes vor: Die Senatoren sollten von den

Landtagen gewählt werden,⁵⁸ also nicht der Landesregierung angehören, wie noch in der Weimarer Republik,⁵⁹ und damit unabhängige Einzelpersonen sein.

Hermann Brill trat dafür ein, aus dem „Länderrat eine echte Wahlkammer“ zu machen und „das demokratische Element im Gesetzgebungsverfahren“ dadurch zu stärken, dass der Länderrat „unmittelbar oder mittelbar vom Volk gewählt“ werde.⁶⁰ Er beabsichtigte, so „zwei Elemente der Vertretung des Volks“ zu schaffen.⁶¹ Es spräche schließlich für echtes „bundesstaatliches Denken, dass das Volk auf zwei Stufen seines politischen Lebens im Bund vertreten“ sei.⁶²

Brill stimmte mit Carlo Schmid darin überein, dass man in Deutschland und vor allem „im deutschen Parteiwesen den Typ des senatorialen Politikers, [...] den älteren Staatsmann, der auf lange Erfahrungen im Parteiwesen und in der parlamentarischen Regierungsmaschine zurückblickt und deshalb imstande ist, die politischen Probleme auf einer höheren Ebene miteinander zu verbinden“,⁶³ brauche – Persönlichkeiten, die nach Hermann Brills Ermessen „eine ganz andere demokratische Legitimation“⁶⁴ genießen würden.

Er sprach sich eindeutig „für die Senatsform“ aus – „eine von den Landesregierungen errichtete Vertretung [...], die keine bestimmte Wahldauer besitzt“, komme nicht in Frage, und „bezüglich der Gesetzgebung der Gleichberechtigung beider Häuser“ sei „zum mindesten“ eine Annäherung erforderlich. Der Senat sollte nach dem Dafürhalten Brills „zunächst durch die Landtage, später durch das Volk auf Zeit gewählt“ werden. Das Zustimmungsrecht „zum Erlass von Rechts- und Ausführungsverordnungen“ sei dem Senat zuzuerkennen, aber keine „Mitwirkung [...] bei der Regierungsbildung“. Für die Kontrolle der Regierung sah Brill vor, dass diese den Senat über ihre Geschäfte „ständig auf dem Laufenden zu hal-

53 Ebd., Dok. Nr. 4, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Dritter Sitzungstag: Donnerstag, 11. August 1948, S. 149 f.

54 Vgl. Petra Weber: Carlo Schmid 1896–1979. Eine Biographie, München 1996, S. 344.

55 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 4, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Dritter Sitzungstag: Donnerstag, 11. August 1948, S. 151.

56 Ebd., S. 151 f.

57 Vgl. Weber (wie Anm. 54), S. 345; Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 4, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Dritter Sitzungstag: Donnerstag, 11. August 1948, S. 152.

58 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 4, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Dritter Sitzungstag: Donnerstag, 11. August 1948, S. 154.

59 Vgl. Art. 63 WRV.

60 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Zweiter Sitzungstag, 11. August 1948, S. 83.

61 Griepenburg (wie Anm. 8), S. 606.

62 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Zweiter Sitzungstag, 11. August 1948, S. 134.

63 Ebd., S. 133.

64 Ebd.

ten“ habe.⁶⁵ Außerdem sollte der Senat die Bundesaufsicht ausüben, den alleinigen Beschluss über die Bundesexekution fällen können und das „alleinige Recht der Rechnungskontrolle“ ausüben. Nachzudenken sei über die Rolle der Senatoren „bei der Ernennung der Richter des Reichsverwaltungsgerichts und des Reichsgerichts“ sowie über ein Aufsichtsrecht „bei der Besetzung der Bundesministerien“, so Brill.⁶⁶ Schließlich legte er noch am selben Tag einen eigenen Entwurf „über Aufbau und Funktionen des Senats“⁶⁷ vor.

Kein anderes Mitglied des Verfassungsausschusses von Herrenchiemsee präsentierte einen auch nur annähernd so ausformulierten Vorschlag zu diesem oder einem anderen Verfassungsorgan.

Adolf Süsterhenn betonte bei dieser Frage, dass „die eine Kammer [keinesfalls] der Abklatsch der anderen“ sein dürfe. Genau dies sei aber der Fall, wandte Süsterhenn in Richtung Hermann Brills ein, wenn man „die Ländervertreter durch die Landtagsabgeordneten oder gar durch das Volk wählen“ lasse. Dann habe man den Effekt, dass die Zweite Kammer „ebenso eine parteipolitisch zusammengesetzte Körperschaft wie das Parlament“ werde, und dies rüttle an dem „Grundsatz der gegenseitigen Kontrolle und Balance“.⁶⁸ Um „ein gesundes Gegengewicht gegen allzu starke parteipolitische Tendenzen in der Volkskammer“ zu schaffen, empfahl er daher, „als reiferes Organ“ eine aus „Regierungsvertretern oder Regierungsmitgliedern“ zusammengesetzte Länderkammer zu bilden.⁶⁹

Unmissverständlich wandte sich Süsterhenn gegen das Senatsprinzip. Was den von Carlo Schmid und Hermann Brill propagierten „senatorialen Typ“ betraf, argumentierte Süsterhenn, er könne diesen „in der gegenwärtigen Politik“ nicht erkennen, man müsse folglich bei „der Struktur des Bundesrats [...] zunächst von den gegenwärtigen politischen Verhältnissen ausgehen.“

Diese Argumentation war natürlich ganz im Sinne Anton Pfeiffers, der der Frage der Zweiten Kammer große

Bedeutung zumaß. Er stimmte zunächst Carlo Schmid's Ausführungen zum Senatssystem zu, er selbst, so Pfeiffer, sei jedoch „von der Neigung zum Bundesratssystem ausgegangen“ und habe dann durchaus „interessante Erfahrungen mit dem Länderrat in Frankfurt [...] gesammelt“.⁷⁰

Der Vorteil der Zusammensetzung des Länderrats bestehe laut Pfeiffer darin, dass die Mitglieder „aus ihrer eigenen Tätigkeit in der heimatlichen Regierung mit allen Angelegenheiten eng verwachsen sind und sie intim kennen, [...] aber keine gebundene Instruktion brauchen.“ Daher habe man aus bayerischer Sicht auch das Bundesratssystem vorgeschlagen. Im Gegensatz zu Schmid wollte Pfeiffer in die Zweite Kammer keine „Minister ohne Portefeuille“ entsenden, sondern Mitglieder der Landesregierungen, die „mit allem Anfallenden aus ihrer Arbeit in den Ländern vertraut sind“. Freilich ging es Anton Pfeiffer hier in erster Linie darum, den Anspruch und die Teilhabe der Länder im Bund zu untermauern. So bezeichnete er denn auch die Mitglieder der Zweiten Kammer als „Repräsentanten ihres Landes“, deren Aufgabe es sei, „die territorialen mit den gesamtdeutschen Erfordernissen in Einklang zu bringen“.⁷¹

Wieder mehr in seiner Rolle als Plenumsvorsitzender und weniger als Vertreter Bayerns regte Anton Pfeiffer schließlich an, „eine zusammenfassende Darlegung“ sowohl des Bundesrats- als auch des Senatssystems für den abschließenden Bericht von Herrenchiemsee auszuarbeiten.⁷²

Im Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee nahm man eine abgeschwächte Bundesratslösung als dritten Vorschlag mit auf. So kam es, dass in der Endfassung des Entwurfs von Herrenchiemsee drei Vorschläge für eine zukünftige Zweite Kammer nebeneinanderstanden: Ein echter Bundesrat (Variante I), ein Senat (Variante II) und die abgeschwächte Bundesratslösung (Variante III).

Beim Modell des echten Bundesrats, sowie auch beim Senatsmodell, stand die Einbeziehung der Länder in die Willensbildung des Bundes an erster Stelle.⁷³ Der Bundesrat sollte jedoch im Gegensatz zum Senat „keine bloße parteigespaltene Parallele zum Parlament“ sein. Als Sachverständigengremium hatte der Bundesrat die Aufgabe

65 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses III. 3. Sitzung. Samstag, 14. August 1948, 15 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 167, S. 41. Vgl. Art. 67 WRV.

66 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses III. 2. Sitzung. Samstag, 14. August 1948, 9 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 167, S. 27-32.

67 Protokolle der Sitzungen des Unterausschusses III. 3. Sitzung. Samstag, 14. August 1948, 15 Uhr, in: BayHStA, NL Pfeiffer 167, S. 34.

68 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 3, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Zweiter Sitzungstag, 11. August 1948, S. 128 f.

69 Ebd., S. 129.

70 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 4, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen. Dritter Sitzungstag: Donnerstag, 12. August 1948, S. 136.

71 Ebd., S. 138 f.

72 Ebd., S. 155.

73 Vgl. Art. 65 HChE.



Blick in eine Sitzung des heutigen Bundesrates, 7. Oktober 2022; am Ende von hitzigen Diskussionen im Parlamentarischen Rat um die Frage der Länderkammer stand letztlich ein Bundesratsmodell, das dem Bundestag größeren Einfluss in der Gesetzgebung einräumte als der Zweiten Kammer.

Foto: ullstein bild/Kielhorn

der föderativen Vermittlung zu übernehmen, hier sollten beispielsweise die Bestimmungen, wie ein Gesetz von den Ländern umzusetzen ist, beraten und beschlossen werden.⁷⁴ Die Entscheidung für einen Senat hingegen sollte, im Sinne Carlo Schmid, die „Entscheidung für den echten demokratischen Lebensstil, für die Regierung des Volkes durch das Volk“ sein.⁷⁵ Qualifizieren konnte sich als Senator, wer „das 40. Lebensjahr vollendet hat und die landesgesetzlich vorgeschriebenen sonstigen Voraussetzungen erfüllt“.⁷⁶ Parteipolitisch freier als die Vertreter eines Bundesrates sollten die Senatoren nicht die Länder, sondern – im Sinne Anton Pfeiffers – „das Element Land“⁷⁷ vertreten.

Die abgeschwächte Bundesratslösung sah eine Zweite Kammer mit geringeren Einflussmöglichkeiten beim Gesetzgebungsprozess vor.⁷⁸

74 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 14. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 540 f.

75 Ebd., S. 542.

76 Art. 75 Abs. 3 HChE.

77 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 14. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, S. 543.

78 Vgl. Art. 103 HChE.

In Variante I und II kam ein Gesetz dann zustande, wenn ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluss beider Häuser vorlag,⁷⁹ nach der abgeschwächten Bundesratslösung hingegen, „wenn es vom Bundestag durch Mehrheitsbeschluss angenommen ist und entweder der Bundesrat schon zugestimmt hat oder von dem Recht des Einspruchs keinen Gebrauch macht oder sein Einspruch vom Bundestag überstimmt ist“.⁸⁰ Falls kein konformer Beschluss zustande kommen sollte, war der Bundespräsident nach der Variante I dazu befugt, eine beratende Versammlung einzuberufen, auf deren Basis eine weitere Abstimmung in beiden Kammern erfolgen musste.⁸¹ Die zweite Variante sah eine nochmalige Abstimmung im Bundestag nach vier Wochen vor. Bei einer Annahme mit Zweidrittelmehrheit sollte das Gesetz Rechtsgültigkeit erlangen.⁸² Der abgeschwächte Bundesrat hatte hingegen nur die Möglichkeit, binnen eines Monats sein Veto im Bundestag geltend zu machen.⁸³ Der Einspruch konnte jedoch überstimmt werden, „wenn im Bundestag die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl dem Gesetz zustimmt“.⁸⁴

79 Vgl. Art. 104 Abs. 1 HChE.

80 Ebd.

81 Vgl. Art. 104 Abs. 2 HChE.

82 Vgl. ebd.

83 Vgl. ebd.

84 Art. 104 Abs. 3 HChE.

Die Delegierten auf Herrenchiemsee waren sich insgesamt am Ende des Konvents also alles andere als einig darüber, wie eine zukünftige Zweite Kammer auszusehen hatte; und auch Carlo Schmid und Hermann Brill, Anton Pfeiffer und Adolf Süsterhenn hatten hier unterschiedliche Ansichten. Einigkeit herrschte jedoch darüber, dass es eine Zweite Kammer geben sollte. Allerdings wurde sowohl in Anlehnung an die bisherigen Leistungen von Bundes- und Reichsrat als auch gerade in deren Ablehnung argumentiert, ohne zu einem Konsens zu kommen.

RESÜMEE

Mit den Frankfurter Dokumenten und der bereits in den Ländern erfolgten Verfassungsgebung war die zukünftige Staatsform der neuen Bundesrepublik in weiten Teilen vorbestimmt. Erschwert wurde die Arbeit auf Herrenchiemsee durch das von Carlo Schmid immer wieder angemahnte fehlende Besatzungsstatut von Seiten der Alliierten, das das Verhältnis Deutschlands und der Besatzungsmächte auf eine gesicherte rechtliche Basis gestellt hätte. Hinzu kam eine nicht eindeutige Aufgabenstellung, die von den Konventsteilnehmern immer wieder thematisiert wurde.

Um eine umfassende Bewertung der Arbeiten von Herrenchiemsee aus heutiger Sicht vornehmen zu können, müssen das Staatsverständnis der Konventsteilnehmer und ihre Auffassung vom Aufbau der neuen Republik ebenso berücksichtigt werden wie die staatsrechtliche Stellung des Verfassungskonvents.

Die Arbeit des Expertenkonvents wurde zum einen von den Parteien beeinflusst, die ihren Platz im politischen Leben forderten. Hier ist zu konstatieren, dass Schmid, Brill, Pfeiffer und Süsterhenn aber nicht in ihrer Rolle als Vertreter der Parteien am Verfassungskonvent von Herrenchiemsee teilnahmen, was dazu führte, dass sie weniger parteipolitische Interessen vertraten und es auch durchaus zu überparteilichen Einigungen kam.

Zum anderen hatten auch die Verfassungsdiskussionen und die Verfassungsgebung in den Ländern dazu geführt, dass sich hier verfassungspolitische Positionen verfestigt hatten, die sich bei der Konstruktion des neuen Staates Geltung zu verschaffen suchten. Die Delegierten waren aber nicht nur Vertreter ihrer Länder, sondern sie hatten sich vor allem im Falle Schmid, Brills, Pfeiffers und Süsterhenns bereits eingehend mit dem Komplex Staat und Verfassung beschäftigt. Auf diese Erfahrungen konnten sie nun auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

zurückgreifen. Dabei ist zunächst insgesamt festzustellen, dass alle vier Politiker ihren in den vorangehenden Jahren entwickelten staats- und verfassungspolitischen Motiven auch auf Herrenchiemsee im Grundsatz treu blieben. Nicht immer konnten sie sich jedoch mit ihren staats- und verfassungsrechtlichen Vorstellungen auch durchsetzen.

Herrenchiemsee vollzog insofern „einen politisch-kulturellen Bruch“,⁸⁵ als es dem alten Macht- und Obrigkeitsstaat den Rücken kehrte und eine neue Staatlichkeit entwarf, die sich auf Friedensstaatlichkeit, internationale Orientierung und eine wertgebundene Ordnung gründete.⁸⁶ Die entschiedene Abkehr vom nationalsozialistischen Staat fand ihren Niederschlag in der Garantie der politischen Freiheit des Individuums und des aktiv an der Demokratie beteiligten Bürgers. Diese Demokratie sollte nicht länger zum Spielball politischer Interessen oder politischen Unvermögens werden. Zu ihrem Schutz und ihrer Wehrhaftigkeit band der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee alle staatliche Gewalt an die Grundrechte.⁸⁷ Zu deren Schutz wiederum schuf er das Bundesverfassungsgericht. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung sollte abgesichert sein.⁸⁸ Auch Föderalismus, Zweikammersystem und eine parlamentarische Regierung sollten als Säulen des politischen Systems die staatliche Ordnung schützen – Erkenntnisse, die aus den Konstruktionsmängeln der Weimarer Reichsverfassung resultierten.⁸⁹

Das Regelwerk der neuen Republik sollte dabei zunächst provisorisch sein.⁹⁰ Diese Einstellung ermöglichte zwar zum einen die Berücksichtigung von aktuellen Problemen, führte aber auch dazu, dass grundlegende Probleme ausgegrenzt wurden. Die Absicht, mit dem Grundgesetz eine Magnetwirkung auf die Bevölkerung der sowjetischen Zone ausüben zu wollen, wurde betont; insofern sollte der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee sowohl ein zeitliches als auch ein räumliches Provisorium darstellen. Man schuf allerdings einen „Bauplan“⁹¹ nicht nur für das geteilte Deutschland, sondern auch für das wiedervereinte, insofern wesentliche Elemente über ein Provisorium hinauswiesen. Dass dieser Entwurf für ein Staatsfragment

85 Ebd.

86 Vgl. ebd., S. 12 f.

87 Vgl. Art. 21 Abs. 1 HChE.

88 Vgl. Art. 106-108 HChE.

89 Vgl. hierzu auch Bauer-Kirsch (wie Anm. 2), S. 183-186.

90 Vgl. Präambel des HChE.

91 Heinrich Oberreuter: „Weichenstellungen – Ideen und Intentionen der Neuschöpfung im Spiegel der Republik von heute“, in: März/Oberreuter (wie Anm. 3), S. 11-22, hier S. 16.

doch sehr umfassend ausgefallen war, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Begriffsunterschied zwischen einem Staatsfragment und einem Staat bei der Wiedervereinigung eine große Rolle spielte.⁹²

Fragwürdig könnten sowohl der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee als auch der gesamte Konvent werden, wenn man den Provisoriumscharakter ebenso wie die Legitimation der Sachverständigenkonferenz und den Einfluss Bayerns auf die Föderalismusdebatte und den letztendlichen Entwurf des Konvents genauer untersucht.

Der Provisoriumsgedanke widersprach den Anweisungen der Militärgouverneure, eine „Verfassungsgebende Versammlung“⁹³ einzuberufen, deren ausgearbeiteter Entwurf schließlich vom Volk ratifiziert werden sollte. Die Ministerpräsidenten hingegen bestanden darauf, nur eine gemeinsame Verwaltung der Westzonen unter dem Dach eines Organisations- oder Verwaltungsstatuts zu schaffen. Auf keinen Fall wollten sie eine Verfassungsgebende Versammlung mit dessen Ausarbeitung beauftragen, sondern einen von den Landtagen bestellten Parlamentarischen Rat, dessen Entwurf durch die Landtage bestätigt werden sollte.⁹⁴ Nur damit ließ sich ihr Gedanke an ein Provisorium aufrechterhalten.

Mit dieser Auffassung setzten sich die Ministerpräsidenten in der Folge durch.⁹⁵ Aber gerade deshalb war der Weg zum Grundgesetz im staatsrechtlichen Sinne kein regulärer Weg der Verfassungsgebung. Der Provisoriumscharakter ging im Grunde erst durch die deutsche Wiedervereinigung verloren, indem das Grundgesetz zu einer Verfassung für Gesamtdeutschland wurde. Insofern ist der Vorwurf, dass sich der Expertenkonvent eine Rolle anmaßte, die nicht gerechtfertigt war, durchaus zulässig,⁹⁶

sprach doch Anton Pfeiffer in seiner Eröffnungsrede von dem Auftrag, eine Verfassung zu schaffen.⁹⁷ Herrenchiemsee wurde daher eigentlich erst durch die Wiedervereinigung zum „Verfassungskonvent“ im staatsrechtlichen Sinne, der Entwurf von Herrenchiemsee erst dadurch zum „Verfassungsentwurf“.⁹⁸

Die Legitimation des Konvents ist in Zweifel zu ziehen, wenn man wiederum die Anweisungen der Alliierten betrachtet. Nach den Frankfurter Dokumenten war die Weisung an die Ministerpräsidenten ergangen, eine „Verfassungsgebende Versammlung“⁹⁹ zur Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung einzuberufen. Von einem vorbereitenden Gremium war an dieser Stelle nicht die Rede; allerdings wurden Vorarbeiten durch einen solchen Ausschuss auch nicht explizit ausgeschlossen. Autorisiert wurde der Verfassungskonvent wohl auf der Konferenz der Ministerpräsidenten und Militärgouverneure in Frankfurt am 1. Juli 1948.¹⁰⁰ Die Konsequenz daraus hätte aber sein müssen, dass die Länderchefs den Herrenchiemseer Entwurf auf ihrer Konferenz am 31. August 1948 auch ernsthaft hätten diskutieren müssen, was, wie bereits erwähnt, nicht geschah, um ihn dann dem Parlamentarischen Rat vorzulegen.¹⁰¹

Durch die Anerkennung der Arbeit auf Herrenchiemsee – zumindest durch die amerikanischen Alliierten – war der Konvent jedoch über die Funktion eines nichtöffentlichen Expertengremiums hinausgewachsen.

Von dem „Zwielicht des bayerischen Einflusses“¹⁰² lässt sich die Arbeit des Konvents und vor allem die Schlussredaktion des Herrenchiemseer Entwurfs jedoch nicht ganz befreien. Dass die Tagungen in Bayern stattfanden, brachte einen klaren Standortvorteil, zumal Arbeitsmaterialien lagen ebenfalls nur aus Bayern vor.¹⁰³ Nicht

92 Vgl. Weber (wie Anm. 54), S. 343 und 347.

93 Die Frankfurter Dokumente sind abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Band 1: Vorgeschichte, bearb. von Johannes Volker Wagner, hg. für den Deutschen Bundestag von Kurt Georg Wernicke, für das Bundesarchiv von Hans Booms unter Mitwirkung von Walter Vogel, Boppard am Rhein 1975, Dok. Nr. 4, Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands („Frankfurter Dokumente“), Frankfurt, 1. Juli 1948, S. 31.

94 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 93), Dok. Nr. 6, Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Koblenz (Rittersturz), 8.–10. Juli 1948, S. 60–142; ebd., Dok. Nr. 9, Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Jagdschloß Niederwald, 15.–16. Juli 1948, S. 157–162; ebd., Dok. Nr. 11, Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Jagdschloß Niederwald, 21.–22. Juli 1948, S. 172–269.

95 Vgl. ebd., Dok. Nr. 13, Schlußkonferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Frankfurt, 26. Juli 1948, S. 273–282.

96 Vgl. Gallwas (wie Anm. 16), S. 83 f.; Oberreuter (wie Anm. 91), S. 22.

97 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 2, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Erster Sitzungstag, 10. August 1948, S. 53.

98 Gallwas (wie Anm. 16), S. 84.

99 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 93), Dok. Nr. 4, Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands („Frankfurter Dokumente“), Frankfurt, 1. Juli 1948, S. 31.

100 Ebd., Dok. Nr. 3, Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Frankfurt, 1. Juli 1948, S. 26.

101 Zu den Beweggründen der Ministerpräsidenten vgl. Gallwas (wie Anm. 16), S. 86 f.

102 Ebd.

103 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), Dok. Nr. 2, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Plenarsitzungen: Erster Sitzungstag, 10. August 1948, S. 63 f.



Das Grundgesetz verliert seinen Provisoriumscharakter: Die Volkskammer beschließt den Beitritt der DDR zum Grundgesetz auf Basis von Artikel 23 GG, 23. August 1990.
Foto: picture alliance/dpa/Fotograf: Michael Jung

zuletzt aus „Dankbarkeit gegenüber der Einladung“¹⁰⁴ nach Herrenchiemsee überließ man den geschäftsführenden Vorsitz des Verfassungskonvents einem bayerischen Vertreter, Anton Pfeiffer.¹⁰⁵ Man kann nicht umhin zu behaupten, dass die Delegierten Bayerns darauf aus waren, den Verfassungskonvent nach dem verfassungspolitischen Interesse ihres Landes zu leiten, wie sich besonders bei der Föderalismusdebatte zeigte.¹⁰⁶

Die „staatsrechtliche Funktion des Verfassungsentwurfs“¹⁰⁷ von Herrenchiemsee ist in der rückblickenden Betrachtung eher gering einzuordnen. Es handelte sich dabei weder um eine „förmliche Beschlussvorlage“¹⁰⁸ noch um eine bindende „Richtlinie oder Direktive“¹⁰⁹ für den Parlamentarischen Rat. Dass dennoch einiges davon geltendes Recht wurde, hing damit zusammen, dass der Herrenchiemseer Entwurf in wichtigen verfassungspolitischen Angelegenheiten einen Konsens erarbeitet hatte. Außerdem bewirkte die relative personelle Kontinuität in der Zusammensetzung der beiden Gremien einen indi-

rekten Einfluss der Arbeitsergebnisse von Herrenchiemsee auf die Arbeit des Parlamentarischen Rats.

Erfolg ist dem Verfassungskonvent in vielfältiger Hinsicht zu attestieren. Nicht zuletzt übten auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates oft dieselben Verfassungsexperten ihren Einfluss aus wie schon auf den Verfassungskonvent: Carlo Schmid, Anton Pfeiffer und Adolf Süsterhenn. Eine Prägung des Grundgesetzes vom verfassungsrechtlichen Gedanken des Verfassungskonvents her ist daher nicht von der Hand zu weisen.¹¹⁰ Das überwiegend relativierende bis negative Echo der Zeitgenossen unterschätzte somit die Bedeutung des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee.¹¹¹

So ambivalent die Bewertung des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee nach diesen Erörterungen auch ausfallen mag – Carlo Schmid selbst bezeichnete ihn als „ein seltsames Gemisch verschiedenster politischer Richtungen, verfassungsrechtlicher Theorien und ‚Zugehörigkeiten‘“¹¹² –, die zukunftsweisende Bedeutung des Inhalts des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs ist in keinem Fall zu verkennen. ●

104 Ebd., S. 60.

105 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 4), S. LXV.

106 Vgl. ebd., S. LI; Oberreuter (wie Anm. 89), S. 20 ff.

107 Gallwas (wie Anm. 16), S. 89.

108 Ebd.

109 Ebd.

110 Vgl. ebd., S. 95.

111 Vgl. Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999, S. 59.

112 Carlo Schmid: Erinnerungen. Gesammelte Werke in Einzelausgaben, Bd. 3, Bern/München/Wien 1979, S. 334.

ALLTAG BEIM KONVENT

Die Jahre dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur waren geprägt von großen Herausforderungen: Deutschland lag materiell, wirtschaftlich und moralisch in Trümmern. Den Rahmen für den Neubeginn gaben die Besatzungsmächte vor.

ZEIT	MONTAG	DIENSTAG	MITTWOCH	DONNERSTAG	FREITAG	SAMSTAG	SONNTAG
9:00-13:00	Sitzung Unterausschuss II und III	Sitzung Unterausschuss II und III	Sitzung Unterausschuss I und II	Sitzung Unterausschuss II	Sitzung Unterausschuss II	Sitzung Unterausschuss II	Plenarsitzung (Optional:* Gottesdienstbesuch)
13:00-15:00	Mittagspause						
15:00-16:00	Plenarsitzung	Sitzung Unterausschuss II	Plenarsitzung	Plenarsitzung	Ausflug nach München	Plenarsitzung	Plenarsitzung
16:00-20:00 (mit Unterbrechung)	Sitzung Unterausschuss II	Sitzung Unterausschuss I, II und III	Sitzung Unterausschuss I	Sitzung Unterausschuss I und II	Ausflug nach München	Sitzung Unterausschuss I	Ausflug auf die Fraueninsel
17:00-18:00	Pressekonferenz						
20:00-21:00	Optional: Gemeinsamer Gang zur Badestelle*	Optional: gemeinsames Singen*	Optional: Geführter Spaziergang über die Herreninsel*	Abendpause	Optional: Gesprächs-spaziergang*	Abendpause	Optional: Rundgang im Neuen Schloss*
21:00-01:00				Sitzung Unterausschuss I		Plenarsitzung	

* Es ist schwer nachzuvollziehen, wie genau die Teilnehmenden ihre knappe Freizeit auf der Herreninsel verbrachten.

Beispielhafter Stundenplan der Konventsteilnehmer

Viele Beratungen fanden im Freien statt, beispielsweise im Biergarten der Schlosswirtschaft, auf einem Tisch im Grünen hinter dem Alten Schloss oder wie im Bild bei Spaziergängen; Carlo Schmid (l.) im Gespräch mit Otto Suhr (r.)
Foto: Foto Berger, Prien



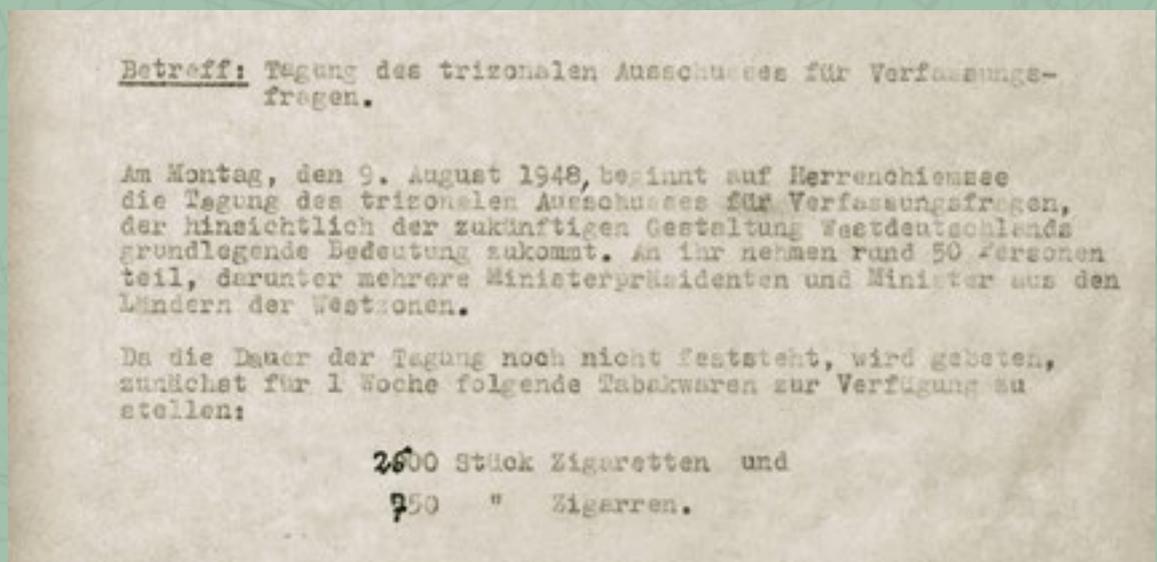


Solche Kameras wie im Bild wurden von den Journalisten vermutlich beim Verfassungskonvent verwendet; diese „Pressekameras“ wurden ab dem 20. Jahrhundert entwickelt. Für den Abdruck in Zeitungen waren zunehmend qualitative hochwertige Bilder gewünscht, wofür derart große Kameras notwendig waren. Bei der Übermittlung von Berichten an die Redaktion standen die Journalisten beim Konvent vor der Schwierigkeit, dass auf Herrenchiemsee nur zwei Telefonanschlüsse vorhanden waren – bei diesen Apparaten (vergleichbar mit dem im Bild) in der Verwaltung und im Schlosshotel bildeten sich zeitweise lange Warteschlangen.

Foto: Bayerische Schlösserverwaltung, Andrea Gruber & Maria Scherf

Bestellung von Zigaretten und Zigarren beim Bayerischen Landwirtschaftsamt durch die Staatskanzlei (Ausschnitt des Briefes); die Teilnehmer bekamen eine Zuteilung von entweder drei Zigarren oder zwölf Zigaretten pro Tag.

Abbildung: Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK_10013



„Die Angst vor dem eigenen Parlamentarismus ist nicht mehr existent – und das hat der Bundesrepublik sehr gutgetan“

Ein Interview mit dem Direktor des Instituts für Zeitgeschichte, Prof. Dr. Andreas Wirsching, über die Bedeutung des Verfassungskonvents in der deutschen Erinnerungskultur, die Vermittlungsarbeit an historischen Orten und den aktuellen Zustand der deutschen Demokratie



**PROF. DR.
ANDREAS WIRSCHING**

Direktor des Instituts für
Zeitgeschichte München–Berlin
und Inhaber des Lehrstuhls für
Neueste Geschichte der LMU München

Foto: Institut für Zeitgeschichte München–Berlin

Andreas Wirsching, geboren 1959 in Heidelberg, studierte von 1977 bis 1984 Geschichte und Evangelische Theologie in Berlin und Erlangen. Nach seiner Habilitation 1995 war er zunächst als Professor für Neuere und Neueste Geschichte Westeuropas an der Universität Tübingen tätig und hatte ab 1998 den Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte der Universität Augsburg inne. Seit 2011 ist Andreas Wirsching Inhaber des Lehrstuhls für Neueste Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität München und Direktor des Instituts für Zeitgeschichte München–Berlin, das 1949 zur wissenschaftlichen Erschließung der nationalsozialistischen Diktatur gegründet wurde. Er ist u. a. stellvertretender Vorsitzender der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien sowie ordentliches Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften.

Wir haben in der Sichtung der journalistischen Quellen zum Verfassungskonvent festgestellt, dass dieser in der Geschichte der Bundesrepublik lange Zeit keine besondere Rolle gespielt hatte, bis er in den 1990er Jahren wieder eine Erinnerungskultur erfuhr. Wie ist das erklärbar?

Andreas Wirsching: Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee stand lange Zeit im Schatten des Parlamentarischen Rates. Ein Erklärungsansatz könnte darin liegen, dass in der Erinnerungskultur der unmittelbaren Nachkriegszeit und der Zeit der Verfassungsschöpfung die Bundesebene und damit die Ebene der Parteien gegenüber der Länderebene dominierte. Die Parteien, die sich 1948 zunehmend über die Ländergrenzen hinaus organisierten und einer neuen Verfassung eine überregionale, über die Ministerpräsidenten hinausgehende Bedeutung beimäßen, waren jedoch nicht explizit in den Verfassungskonvent involviert. Die zentrale Rolle nahmen die Ministerpräsidenten mit ihren Beratern ein, für Bayern wäre hier der Leiter der bayerischen Staatskanzlei und Konventsvorsitzende, Anton Pfeiffer, zu nennen. Möglicherweise liegt in diesem von Anfang an vorhandenen Ungleichgewicht der Aufmerksamkeitsökonomie der Grund für die fort-dauernd mangelnde Beachtung des Konvents.

Dass sich dies in den 1990er Jahren änderte, liegt meines Erachtens daran, dass sich das historische Gedächtnis und die Erinnerung mit dem vereinigten Deutschland verbreiterten. Man suchte nach neuen Identifikationspunkten und so trat auch der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wieder stärker ins Bewusstsein.

In den 1990er Jahren wurde der Verfassungskonvent auch von bayerischer Seite als Anknüpfungspunkt für eine positiv-demokratische Erinnerungskultur entdeckt. Man

konnte sich auf das Wirken der bayerischen Delegation, die dem Konvent einen Grundgesetzentwurf mit einem stark ausgeprägten Föderalismus als Arbeitsgrundlage vorlegte, berufen. Inwieweit hing Ihrer Meinung nach Bayerns erinnerungspolitischer Rückgriff auf den Konvent mit der Föderalismusdiskussion der 1990er Jahre zusammen?

Andreas Wirsching: Zweifellos musste Bayern, das sich grundsätzlich als bedeutender bundespolitischer Mitspieler versteht, Anfang der 1990er Jahre seine Rolle im vereinigten Deutschland suchen und festigen. Die Suche nach neuen Erinnerungsorten wie dem Verfassungskonvent stellte hierbei sicherlich einen Hebel dar.

Eine Rolle mag aber auch die Ablehnung des Grundgesetzes durch Bayern 1949 gespielt haben, die ja mit Blick auf Herrenchiemsee wie eine Ironie der Geschichte wirkt: Die Ablehnung ist gewiss eine Geschichte für sich, nichtsdestotrotz steckt und steckt sie in den Köpfen, wenn man über die Frühgeschichte der Bundesrepublik spricht, und sie muss ein Stück weit kompensiert werden. Hier vermute ich ebenfalls einen Zusammenhang.

Bei der Arbeit an der Ausstellung gab es eine große Schwierigkeit, die sich schon durch den Ort der Insel Herrenchiemsee architektonisch darbietet: Der Großteil der Menschen kommt auf die Insel, um das prachtvolle Neue Schloss Ludwigs II. zu bewundern, obwohl sich dieser dort kaum aufgehalten hat – am weniger pompösen Konventsgebäude laufen die meisten vorbei. Dabei steht das Neue Schloss für eine undemokratische Staatsform und der Konvent eigentlich für die Demokratie, also die Staatsform, die wir heute als die beste erachten. Ist Demokratie „unsexy“?

Andreas Wirsching: Wenn das so sein sollte, muss man die Demokratie „sexy“ machen (*lacht*). Es ist ein generelles



Herrenchiemsee aus der Vogelperspektive; zentral auf der Insel das Neue Schloss Ludwigs II., rechts oben im Bild das Alte Schloss mit der neuen Dauerausstellung zum Verfassungskonvent
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/euroluftbild.de



Dokumentation Obersalzberg
Foto: Dokumentation Obersalzberg

Problem der bundesrepublikanischen Erinnerungskultur seit dem Neuaufbruch des historischen Bewusstseins in den späten 70er, frühen 80er Jahren, dass die Demokratieorte im Vergleich zur Erinnerung an den Nationalsozialismus lange Zeit massiv unterrepräsentiert waren. Es gab eine Asymmetrie, der man mit Politikergedenkstätten, zunächst mit Stiftungen für Theodor Heuss, Konrad Adenauer und später Willy Brandt, entgegensteuern wollte – ein, wie ich finde, sinnvolles Vorhaben, da man hier, ähnlich wie bei der Dauerausstellung auf Herrenchiemsee, die frühe Phase der Bundesrepublik betrachtet und dabei personengeschichtliche Hebel in die Hand nimmt, um Demokratiegeschichte lebendig zu machen.

Auch die vom Bund geförderten „Orte der Demokratiegeschichte“, die diesem Impetus folgen, halte ich vor diesem Hintergrund für eine gute Idee. Allerdings habe ich – das sei am Rande erwähnt – Bedenken bei dem Vorhaben, einen Bogen von der Paulskirchenverfassung 1848 über die Weimarer Verfassung hin zum Grundgesetz zu schlagen, da die Gefahr besteht, dass die Jahre des Nationalsozialismus unterschlagen werden. Ich habe auch Zweifel, dass dadurch tatsächlich eine Festigung der demokratischen Grundwerte stattfindet. Zweifellos gibt es aber gut ausstellbare Orte der Demokratiegeschichte wie die Paulskirche. Hier ist der Zugang über den Ort eine Vermittlungschance.

Das Problem, dass viele potenzielle Museumsbesucherinnen und -besucher zunächst touristische Interessen haben, kennen wir am Institut für Zeitgeschichte auch von der Dokumentation Obersalzberg. Die meisten kommen dorthin als Touristinnen und Touristen, die vom Kehlsteinhaus aus den Ausblick über die Berchtesgaden

ner Berge genießen wollen, und erreichen den Lern- und Erinnerungsort nicht. Das Problem des Nebeneinanders von historischem Ort und touristischem Anlaufpunkt muss man aber wohl als Chance begreifen: Es ist besser, dass die Personen zunächst aus touristischen Gründen einen historischen Ort besuchen, als wenn sie, beispielsweise aufgrund einer randständigen Lage, gar nicht zu einem historischen Ort kommen würden. Und vielleicht bewirkt letztlich die Zeit etwas, sodass sich, im Falle des Verfassungskonvents, nach und nach mehr Personen für die Dauerausstellung interessieren.

Die Vermittlung der Bedeutung des Konvents ist schwierig, weil die authentischen Quellen jenseits ihres „geistigen“ oder intellektuellen Werts keine Anziehungskraft haben – zugespitzt gesagt: „alte Männer mit Krawatten“ und staubige Akten. Sehen Sie eine Möglichkeit, die durchaus beeindruckenden Figuren des Konvents wie beispielsweise Carlo Schmid interessant zu erschließen?

Andreas Wirsching: Grundsätzlich denke ich schon, dass man eine Figur wie Carlo Schmid interessant aufschließen kann, schließlich handelt es sich bei ihm um eine zentrale Gründungsfigur der Bundesrepublik. In der von Petra Weber verfassten Biografie Carlo Schmidts ist die Einleitung mit dem Titel „Der Mensch ist, was er verbirgt“ versehen. Das sagt einiges über den spannenden Charakter der Person aus.

Wenn man die Geschichte des Konvents entlang der Charaktere verdichten will, dann könnte man den Umstand thematisieren, dass hier sehr unterschiedliche Biografien aufeinandertrafen: von Theodor Maunz mit klarer NS-Belastung und Justus Danckwerts, den man als NS-Täter bezeichnen kann, hin zu Hans Nawiasky, der sich während



Carlo Schmid im Gespräch mit Hans Nawiasky beim Verfassungskonvent, 20. August 1948
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

des Nationalsozialismus im Schweizer Exil befand, und Hermann Brill, der im KZ Buchenwald inhaftiert war. Man sollte im Rahmen von Workshops diese Biografien in ihrem Zusammentreffen lebendig machen und somit ein Stück weit Nachkriegsdramatik abbilden.

Es ist aus heutiger Perspektive kaum vorstellbar, dass ein Danckwerts mit einem Brill gemeinsam an einem Tisch sitzt und sich die beiden gemeinsam Gedanken über die künftige demokratische Verfassung machen. Wie kann man das verstehen?

Andreas Wirsching: Diese Frage habe ich mir schon häufiger gestellt, da diese Konstellation auch in anderen Kontexten gegeben war. Wir haben beispielsweise bei der Studie des Instituts für Zeitgeschichte zum Bundesinnenministerium ähnliche Umstände entdeckt. Da gibt es Personen der „Opferseite“, die mit Personen der „Täterseite“ in einem Referat arbeiteten. Aus den autobiografischen Reflexionen des Referatsleiters Gerhard Scheffler geht zum Beispiel hervor, dass er weiterhin nationalsozialistisches Denken aufweist, nun – so seine Sichtweise – seien die Umstände aber andere, und über das Vergangene zu reden, würde nur die Stimmung zerstören. Ich glaube, das beschreibt paradigmatisch die Einstellung derer, die funktional mit dem NS-Regime verflochten waren. Umgekehrt ist es nicht schwer vorzustellen, dass die NS-Opfer keine Auseinandersetzung über ihre Opfererfahrungen forcierten, da es sie möglicherweise wieder in die Außenseiterposition gedrängt hätte, in der sie sich während des Nationalsozialismus und teilweise bereits davor befunden hatten. Was das Ganze zusammenhielt, war wohl der Blick in die Zukunft – eine stillschweigende Übereinkunft, dass man nach vorne orientiert ist und nicht über

die Vergangenheit spricht. Das sieht man auch in Herrenchiemsee. Der Wille zur Neugestaltung stand wohl bei allen Beteiligten an oberster Stelle.

In den bayerischen bzw. deutschen Schulbüchern wird der Verfassungskonvent oftmals in einem Satz, geknüpft an den Parlamentarischen Rat, oder gar nicht erwähnt. Sollte er Ihrer Meinung nach in seiner Bedeutung für die Demokratieggeschichte im schulischen Kontext aufgewertet und (ausführlicher) betrachtet werden?

Andreas Wirsching: Der Schulunterricht leidet an einer Verknappung der Betrachtungszeiträume. Es sollte aber im Unterricht bewusster gemacht werden, dass der Parlamentarische Rat nicht alle Inhalte und Formulierungen geschaffen hat, sondern dass er auf eine Vorlage zurückgreifen konnte – und die wurde eben beim Konvent von Herrenchiemsee erarbeitet.

Außerdem ist für die Frühgeschichte der Bundesrepublik die Spannung zwischen den Ländern, die zunächst die Demokratie wieder neu gründen, auf der einen und den zunehmend bundesweit agierenden Parteien auf der anderen Seite sehr wichtig. Die Bedeutung beider Ebenen für die Gründung der Bundesrepublik – des Föderalismus und des Parteienstaates – sollte in Schulbüchern bewusst gemacht werden.

Es ist interessant, dass der Entwurf des Konvents beim Parlamentarischen Rat zunächst zur Seite gelegt wurde, am Ende aber doch viele Vorschläge Eingang in das Grundgesetz fanden.

Andreas Wirsching: Das ist ein Zeichen dafür, dass die Experten auf Herrenchiemsee in dieser kurzen Zeit etwas Bedeutendes geschaffen haben.

Gewiss: Der Konsens über bestimmte Richtungsentscheidungen war von Anfang an gegeben, beispielsweise dass man den Parlamentarismus gegenüber der Weimarer Republik stärken oder dass man eine präsidentielle Reserveverfassung nach dem Weimarer Modell vermeiden wolle. Es handelt sich um Anti-Weimar-Elemente, die weitestgehend konsensual waren und auch dem Mindset der meisten Mitglieder des Parlamentarischen Rates entsprachen, weshalb der Bericht des Konvents im Grunde nicht übergangen werden konnte.

Auch der Föderalismus als solcher ist ein Grundfaktor der deutschen Geschichte, das bereits 1918/19 die Handlungsspielräume der Zentralstaatler deutlich eingeschränkt hatte. Und das wiederholte sich in anderen Kontexten 1948/49: Die Länder sind zuerst da und daher ist der Föderalismus eine unabänderliche Tatsache.

Tatsächlich haben die Experten des Konvents die Weimarer Verfassung gleichsam als negative Hintergrundfolie für ihre Verfassungsarbeit angesehen. Hätte es aber eine größere Unterstützung für die Verfassung gegeben, hätte sie doch auch funktionieren können, oder?

Andreas Wirsching: Früher haben ja manche Politikwissenschaftler – unter anderem Ernst Fraenkel oder Karl Dietrich Bracher – die Weimarer Reichsverfassung als Ursache für das Scheitern der Republik angesehen. Diese Meinung wird heute kaum mehr vertreten und das ist meines Erachtens auch richtig so.

Die Frage, warum der Verfassungskonvent und auch der Parlamentarische Rat die plebiszitären Elemente – Volksbegehren und Volksentscheid – auf Bundesebene ablehnten, hat wohl nicht so viel mit der Weimarer Republik zu tun. Das berühmte Zitat von Theodor Heuss, wonach plebiszitäre Elemente eine Prämie für jeden Demagogen wären, haben bestimmt viele, die an das Volksbegehren gegen den Young-Plan¹ oder die Fürstenenteignung² gedacht haben, so unterschrieben, aber die Forschung zeigt, dass wohl der entscheidende Punkt darin liegt, dass man dem als „Provisorium“ gedachten Grundgesetz nicht die „Weihe“ einer Volksabstimmung zukommen lassen wollte. Vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden deutschen Spaltung war man gegenüber Volksabstimmungen eher zurückhaltend. Auch in den Memoiren der Politiker der Weimarer Republik, die nach 1945 verfasst wurden, werden die plebiszitären Elemente nicht als Ursache des Scheiterns der Republik vorgebracht. Was ich aber schon als zentrales Problem der Weimarer Reichsverfassung ausmache, ist die Existenz von zwei unterschiedlichen Legitimationsquellen für das Verfahren der Überführung des Wählerwillens in ein Organisationsstatut: die präsidiale, plebiszitäre Legitimation und das parlamentarische Prinzip. Das kann funktionieren, wie es beispielsweise in Frankreich ersichtlich ist, aber in Krisenzeiten können sich die beiden Verfahren gegenseitig blockieren. Das beste

1 Der Young-Plan regelte 1929/30–1932 die deutschen Reparationszahlungen infolge des Ersten Weltkriegs neu. Obwohl so die Reparationssumme gegenüber den Forderungen im vorangegangenen Dawes-Plan gesenkt wurde, stieß der Plan in der Bevölkerung auf Widerstand. Die NSDAP, die DNVP und die paramilitärische Organisation „Stahlhelm“ initiierten einen letztlich erfolglosen Volksentscheid gegen den Plan.

2 Die Entmachtung der Fürsten und die Beschlagnahmung (keine Enteignung) ihres Vermögens im Zuge der Novemberrevolution 1918 hatte in den Folgejahren Streitigkeiten um die Rückgabe von Ländereien und Vermögen zwischen den Ländern und den Fürsten zur Folge. Die Auseinandersetzungen führten 1926 zu einem von KPD und SPD initiierten Volksentscheid zur entschädigungslosen Enteignung deutscher Fürstentümer, der scheiterte.

Beispiel ist Großbritannien, denn das Brexit-Referendum liegt völlig quer zu den hyperparlamentarischen Traditionen Großbritanniens. Das Parlament hatte hierbei auf seiner Souveränität beharrt, allerdings – wie bereits Max Weber gesagt hatte – erlaubt ein Volksentscheid keinen Kompromiss. Das Gegeneinander der beiden Quellen der demokratischen Willensbildung hat 2019 nahezu zu einer Staatskrise Großbritanniens geführt. Diese Konstellation stellte zweifellos ein Problem der Weimarer Reichsverfassung dar, das man nicht unter den Tisch fallen lassen soll – was gegenwärtig aber passiert. Die Bewertung Weimars hat sich nahezu um 180 Grad gedreht. Das hängt gewiss mit dem hundertjährigen Jubiläum der Verfassung zusammen. Und: Es ist bequemer, über die langfristige demokratische Tradition Deutschlands als über die Funktionsschwächen der Verfassung zu sprechen.

Ein weiterer Aspekt ist hier noch wichtig: Die Deutschen hatten, aufbauend auf den Länderparlamenten seit dem frühen 19. Jahrhundert und dem Reichstag im Kaiserreich große parlamentarische Erfahrung. Das waren, wenn man so will, Profis, was Geschäftsordnung, Gesetzgebung, Lesungen, Rederecht betrifft. Die Abgeordneten der Nationalversammlung 1919 waren gestandene Parlamentarier mit einem entsprechenden Selbstbewusstsein. Und dennoch hatten diese, mehrheitlich in den bürgerlichen Parteien, ein Misstrauen gegenüber dem Parlamentarismus. Sie teilten die anfänglich vom Verfassungsautor Hugo Preuss vertretende Meinung, dass der Parlamentarismus ein Gegengewicht bräuchte, um die bestmögliche demokratische Willensbildung zu gewährleisten. Das finde ich gerade angesichts des vorhandenen Selbstbewusstseins erstaunlich. Sie dachten, dass sie ja die Macht besäßen, einen zu stark werdenden Reichspräsidenten zu beschränken. Das war jedoch eine völlige Fehleinschätzung. Dieses Denken ist 1948 aber weg. Zwar finden sich im Parlamentarischen Rat auch noch Mitglieder, die bereits im Weimarer Parlament saßen, es gibt aber auch die Politiker, die ein anderes Demokratieverständnis aufweisen und nun vor dem Hintergrund des Scheiterns der Weimarer Republik ein parlamentarisches Zweikammersystem anstreben. Die Angst vor dem eigenen Parlamentarismus ist nicht mehr existent – und das hat der Bundesrepublik sehr gutgetan.

Sie haben bereits 2016 in einem viel beachteten SZ-Artikel darauf hingewiesen, dass es für die westliche Demokratien bereits fünf vor zwölf sein könnte. Seitdem hat die Covid-19-Pandemie für einen Zulauf bei demokratiefeindlichen Gruppen gesorgt, die sogenannte Energiekrise könnte ebenfalls von Demokratiefreunden instrumentalisiert werden. Ist

das Scheitern der Demokratie, das man vor dem Hintergrund Weimars von den Geburtsstunden der Demokratie an unbedingt verhindern wollte, nun wieder denkbar?

Andreas Wirsching: Einerseits muss man sich gewiss vor einem falschen Alarmismus hüten: Bei der Bundestagswahl 2021 gab es zum einen eine beachtliche Wahlbeteiligung von über 75 Prozent, zum anderen haben 80 Prozent der Wählerinnen und Wähler unzweifelhaft demokratische Parteien im Spektrum zwischen CSU und den Grünen gewählt. Es ist in der Bundesrepublik schwierig, die politische Tektonik nach links und rechts zu verschieben, was dafür spricht, dass die Demokratie der Bundesrepublik eine Tradition entwickelt hat, die sie sensibel für Gefährdungen macht. Diese Sensibilität zeigt sich meines Erachtens beispielsweise in der Rhetorik, wo sowohl die Justiz als auch die politischen, administrativen und kulturellen Eliten wachsam hinsichtlich einer Verschiebung der „Grenzen des Sagbaren“ im Sinne volksverhetzender Rhetoriken sind. Das ist ein signifikanter Unterschied zur Weimarer Republik, wo große Teile der Eliten antipluralistisch, etatistisch eingestellt waren.

Andererseits ist der sogenannte Populismus zu einer Parteienfamilie in allen westlichen Demokratien geworden und er wird auch so schnell nicht wieder verschwinden. Wenn man diese Entwicklung nun zusammen mit einer meiner Meinung nach bestehenden Krise des Repräsentationsprinzips betrachtet, bei der Wählerinnen und Wähler denken, dass Politikerinnen und Politiker untauglich oder gar korrupt seien, wenn sie nichts „für mich“ täten, und umgekehrt die Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger glauben, sich beispielsweise durch Umfragen ständig rückversichern zu müssen, dann entsteht eine Dysfunktio-



Blick in eine Sitzung der Weimarer Nationalversammlung, 1919
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

nalität der Demokratie. Darin liegt meines Erachtens eine größere Gefahr als in einzelnen Ideologien. Denn Zweifel am Funktionieren des repräsentativen Systems und das Gefühl der Benachteiligung sind der beste Wurzelboden für die Konstruktion von neuen Freund-Feind-Bildern und für die Abwendung von der Demokratie. Daher ist meines Erachtens die Funktionalität einer Demokratie mindestens genauso wichtig wie die demokratische Überzeugung der Wählerschaft.

Sicherlich hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine einen Ruck durch die westlichen Gesellschaften gehen lassen, vor allem auch bei den politischen Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern. Demnach gibt es einen sehr breiten Konsens, dass man die Werte der westlichen demokratischen Gesellschaften – nun auch nach außen – verteidigen müsse.

Die neue Dauerausstellung will vom historischen Ereignis des Verfassungskonvents den Bogen ins Jetzt schlagen und dabei auch Verfassungs- und Demokratiefragen der Gegenwart aufwerfen. Nun setzen aber Teile der Heranwachsenden, der Generation Z, die Klimakatastrophe absolut und sind – möglicherweise – geneigt, in dieser Krisensituation die demokratischen Prozesse selbst zurückzustellen. Wie soll man diesem Denken im Rahmen eines Ausstellungsprojekts begegnen?

Andreas Wirsching: Grundsätzlich muss man – und hier würde ich wiederum auf der Ausstellung basierende Workshops oder Begleitmaterialien vorschlagen – die Frage in den Fokus rücken, worum es sich bei „Demokratie“ eigentlich handelt. Man muss unterscheiden: zwischen Demokratie als Bewegungs- und Hoffnungsbegriff, der eine partizipatorische Semantik transportiert, und Demokratie im Sinne eines Organisationsstatuts, also dem Verfahren, wie der Wille des Volkes in einen empirischen politischen Willen überführt wird. Und für diesen politischen Prozess gibt es eben Regeln, die meines Erachtens unabdingbar sind für die Gemeinschaft. Es wäre ein Albtraum, wenn einzelne Gruppen sich anmaßen, ein Mandat zu haben, das für die Mehrheit spricht. Das Bewusstsein, dass Regeln elementar zur Demokratie gehören und deren Aufgabe eine Gefährdung der Demokratie zur Folge hätte, kann meines Erachtens durchaus im Rahmen von Debatten mit Schülerinnen und Schülern gefördert werden. Und dabei wäre eben die Frage aufzuwerfen, wie eine sinnvolle partizipative Erweiterung unserer Demokratie aussehen könnte. 🍷

Interview: Monika Franz und Markus Baar

Belastete Vergangenheiten und demokratische Zukunft. NS-Verstrickungen der Konventsteilnehmer

von Manuela Rienks



Sitzplätze von Hermann Louis Brill und Justus Danckwerts in der neuen Dauerausstellung zum Verfassungskonvent. Beim Konvent saßen NS-Opfer wie Brill und NS-Belastete wie Danckwerts nebeneinander und arbeiteten gemeinsam an einer Verfassung für das künftige Deutschland.

Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

Es scheint schwer nachvollziehbar: beim Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948 saßen Männer nebeneinander und diskutierten miteinander über eine neue Verfassung für Deutschland, die während des Nationalsozialismus höchst unterschiedliche Rollen gespielt hatten. Seit dem Ende des NS-Regimes waren nur drei Jahre vergangen, die Erinnerung an die Herrschaft der Nazis musste allen Anwesenden noch recht präsent gewesen sein. Und doch, bei den Verfassungsberatungen trafen Menschen, die vom NS-Regime verfolgt worden waren, und solche, die im nationalsozialistischen Staat mitgewirkt hatten, unmittelbar aufeinander. Dies erscheint aus heutiger Sicht befremdlich, war aber in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein typisches Element des gesellschaftlichen Zusammenlebens.

GRAUSTUFEN DER BELASTUNG

Der Grad der NS-Belastung zwischen den Konventsteilnehmern changierte und ist nicht nach einem starren Schwarz-Weiß-Muster zu bestimmen. Außerdem unterschied sich die Wahrnehmung der Zeitgenossen von 1948 klar von dem, was im 21. Jahrhundert unter NS-belasteter Vergangenheit verstanden wird. Denn der Begriff „NS-Belastung“ war lange Zeit nur an formale Kriterien – wie Mitgliedschaft in einer NS-Organisation – geknüpft. Doch aktuelle historische Forschungsarbeiten fassen dieses unbefriedigende Konzept mittlerweile neu und betonen die entscheidende Bedeutung von subtileren Systemstützen wie etwa einem funktionierenden Verwaltungsapparat oder der Partizipation der Bevölkerung.¹ Das liegt auch an den unterschiedlichen Konjunkturen des Erinnerns an den Nationalsozialismus, den Holocaust und seine Opfer sowie an verschiedenen Phasen der Aufarbeitung der Entnazifizierung und Vergangenheitsbewältigung.²

Der Begriff Entnazifizierung, abgeleitet vom englischen „denazification“, stammt von der alliierten Militärregierung. Demnach sollte die deutsche Politik, Gesellschaft und Verwaltung von nationalsozialistischen Elementen befreit werden. Dazu führten die Alliierten eine ganze Reihe von Maßnahmen durch: Sie schufen NS-Gesetze ab, lös-

ten paramilitärische Organisationen auf und entwaffneten sie, internierten betroffene Personen. Sie beschlagnahmten Besitztümer von NS-Organisationen, verhinderten NS-Propaganda und entfernten NS-Insignien und -Architektur, änderten belastete Straßen-, Gebäude- und Parknamen. Und schließlich zielte die Entnazifizierungspolitik auf die personelle Überprüfung der deutschen Gesellschaft hinsichtlich ihrer Beteiligung im NS-Regime ab. Im Zuge dessen spielten in der Nachkriegszeit die Fragebögen der alliierten Militärregierungen zur NS-Vergangenheit eine große Rolle. Diese mussten alle Deutschen ausfüllen, die Mitglied einer NS-Organisation gewesen waren. Sie dienten als Grundlage für die Spruchkammerverfahren und -prozesse.³

Der Grad der formellen Belastung diente diesen Gerichten, die zum Teil aus Laien bestanden, als Ausgangspunkt zur Einteilung in fünf Kategorien, die der Alliierte Kontrollrat 1946 einheitlich für alle Besatzungszonen festgelegt hatte: Hauptschuldige (I), Belastete (II), Minderbelastete (III), Mitläufer (IV) oder Entlastete (V). Die Bewertung erfolgte je nach Besatzungsmacht und je nach Zeitpunkt der Beurteilung unterschiedlich. Im beginnenden Kalten Krieg – dem Jahrzehnte andauernden Konflikt zwischen West und Ost, sprich den Einflussphären der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion – wurde die Bundesrepublik bald ein wichtiger Partner für die westlichen Mächte. Somit waren diese an einem raschen Funktionieren von westdeutscher Politik und Verwaltung interessiert. Dementsprechend wurde die personenbezogene Entnazifi-

1 Vgl. Bernhard Gotto: Demokratische Kultur und NS-Vergangenheit in Bayern. Ein neues Forschungsprojekt des Instituts für Zeitgeschichte, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 65 (2017), H. 2, S. 273-284, hier v.a. S. 277.

2 Vgl. Riccardo Bavaj: „Topografie der Erinnerung“, in ders.: Der Nationalsozialismus. Entstehung, Aufstieg und Herrschaft, Berlin 2016, S. 167-173.

3 Vgl. Hanne LeBau: Entnazifizierungsgeschichten. Die Auseinandersetzung mit der eigenen NS-Vergangenheit in der frühen Bundesrepublik, Göttingen 2020, v.a. S. 37-54.



In Spruchkammerverfahren, hier gegen den Bildhauer Arno Breker (li.) in Donauwörth am 3. Oktober 1948, wurde ab 1946 eine Einteilung der Belasteten in fünf Gruppen vorgenommen: I. Hauptschuldige, II. Belastete, III. Minderbelastete, IV. Mitläufer und V. Entlastete
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

zierung zügig und dadurch teilweise laxer gehandhabt. Mit dem sogenannten Entnazifizierungsschlussgesetz von 1951, das vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde, war es Personen der Belastungskategorien III, IV und V möglich, ihre vormals ruhende Tätigkeit im öffentlichen Dienst wieder aufzunehmen.⁴

Kennzeichnend für Politik und Gesellschaft der frühen Bundesrepublik war somit ein Spannungsverhältnis. Es verlief zwischen der Neugründung und dem Wiederaufbau einer Demokratie sowie der Abgrenzung gegenüber dem Nationalsozialismus einerseits und personellen, mentalen, strukturellen sowie institutionellen Kontinuitäten andererseits.⁵ Erst in den 1960er Jahren und spätestens

im Zuge der sogenannten Studentenbewegung geriet die Vergangenheit mancher Personen wieder verstärkt in den Blick. Die jüngere Generation in erster Linie, aber auch einzelne Politikerinnen und Politiker klagten die NS-Kontinuitäten vermehrt an. Mit dem Boom der Lokalgeschichte und den Geschichtswerkstätten⁶ sowie u.a. den Nachwirkungen der „Holocaust“-Fernsehserie in den 1980er Jahren⁷ und der ersten Wehrmachtsausstellung in den 1990er Jahren⁸ erlebte die biografische NS-Vergangenheit als Forschungsgegenstand erneute Aufarbeitungswel-

4 Etwa für Bayern und die amerikanische Besatzungszone Paul Hoser: Entnazifizierung, 05.02.2013 (aktualisierte Version 15.02.2023); in: Historisches Lexikon Bayerns, <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Entnazifizierung> [Stand: 06.07.2023].

5 Vgl. Anselm Doering-Manteuffel: Gründe und Abgründe des Schweigens. Kontinuitäten und Generationenerfahrungen nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Winfried Nerdinger (Hg.): München und der Nationalsozialismus. Katalog des NS-Dokumentationszentrums München, München 2015, S. 537-547.

6 Siehe Michael Wildt: Das „Bayern-Projekt“, die Alltagsforschung und die „Volksgemeinschaft“, in: Norbert Frei (Hg.): Martin Broszat, der „Staat Hitlers“ und die Historisierung des Nationalsozialismus, Göttingen 2007, S. 119-129.

7 Vgl. Katrin Hammerstein: Eine Fernsehserie schreibt Geschichte: Reaktionen auf die Ausstrahlung von „Holocaust“ vor 40 Jahren, in: Deutschland Archiv, 18.01.2019, www.bpb.de/284090 [Stand 07.07.2023].

8 So Ulrich Bernd (Hg.): Eine Ausstellung und ihre Folgen. Zur Rezeption der Ausstellung „Vernichtungskrieg. Verbrechen der Wehrmacht 1941 bis 1944“, Hamburg 1999.

len.⁹ Außerdem war die Interpretation der NS-Geschichte auch unterschiedlichen generationellen Zugängen und Interpretationen unterworfen.¹⁰ Aktuelle Forschungen fokussieren verstärkt die Organisations- und Behörden-geschichte von Kommunen, Ländern und Bund.¹¹ Doch auch heute sind aufgrund unsicherer Überlieferungsverhältnisse, bewusster Zerstörung oder Vorenthaltung von Archivmaterial und Lücken in der historischen Grundlagenforschung manche individuelle Vergangenheiten noch schwer einzuordnen, wie im Folgenden an einzelnen Biografien nachzuvollziehen sein wird. Eine eindeutige Zuordnung kann es auch deshalb nicht geben, weil sich Biografien kaum statisch oder pfadabhängig entfalten und sie sich nach 1945 auch konträr entwickeln können.¹²

EHEMALIGE VERFOLGTE UND NS-BELASTETE BEIM VERFASSUNGSKONVENT

Die Frage nach dem Umgang mit der deutschen Schuld und den Verbrechen des Holocaust spielte auf dem Konvent kaum eine Rolle. Meist wurde entschuldigend behauptet, dass das deutsche Volk von den Nationalsozialisten unterdrückt worden sei. Lediglich Hermann Brill, der selbst im Konzentrationslager Buchenwald inhaftiert gewesen war, kam auf die Verbrechen der Deutschen explizit zu sprechen und benannte die Begriffe „Massenmord“ und „Judenvernichtung“.¹³ In seinem Tagebuch erwähnt Brill, dass Justus Danckwerts bei einer internen Besprechung einiger SPD-Mitglieder in seinem privaten Zimmer erschien, zu der er eigentlich nicht eingeladen

.....

9 Vgl. Gerhard Sälter: Professionalität, NS-Belastung und die Integration der Staatsbediensteten: Über die Argumentationsfigur des Experten, in: Magnus Brechtken (Hg.): Aufarbeitung des Nationalsozialismus. Ein Kompendium, Göttingen 2021, S. 417-434; Michael Schwartz: Vertriebenenpolitiker in der Bundesrepublik Deutschland. NS-Vergangenheiten und politisches Engagement in der Demokratie, in: Brechtken (wie Anm. 9), S. 335-370; Andreas Schulz: Braune Parlamentarier? Zur NS-Vergangenheit des Deutschen Bundestag, in: Brechtken (wie Anm. 9), S. 371-385.

10 Vgl. Harald Welzer/Sabine Moller/Karoline Tschuggnall: „Opa war kein Nazi“. Nationalsozialismus und Holocaust im Familiengedächtnis, Frankfurt am Main 2002.

11 Statt vieler Niels Weise: „Mehr als Nazizählerei“. Die Konjunktur der behördlichen Aufarbeitungsforschung seit 2005, in: Brechtken (wie Anm. 9), S. 386-404.

12 Zum Beispiel Fabian Michl: Wiltraut Rupp-von Brünneck (1912-1977). Juristin, Spitzenbeamtin, Verfassungsrichterin, Frankfurt am Main/New York 2022.

13 Angela Bauer-Kirsch, Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Bonn 2005, <https://bonndoc.ulb.uni-bonn.de/xmlui/bitstream/handle/20.500.11811/2244/0602.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Stand 07.07.2023], S. 163.

gewesen war: „Ich bin erstaunt über das Erscheinen von Danckwerts, den ich nicht eingeladen hatte; ich weiß auch nicht, wer ihm von der Zusammenkunft etwas gesagt hat. Er gebraucht in den Beratungen immer noch den deutsch-nationalen Ausdruck ‚die Feindmächte‘, spricht aber so familiär vom Parteivorstand [...]“.¹⁴ Dies kann als Hinweis darauf gelesen werden, dass er diesem nicht unbedingt wohlwollend gegenüberstand.

Otto Suhr hatte sich direkt auf das NS-Regime und dessen Verbrechen bezogen, als er während einer Sitzung des Unterausschusses I für Grundsatzfragen auf die Aushöhlung der Weimarer Verfassung in Bezug auf die Grundrechte verwies.¹⁵ In dieser Hinsicht schwan-gen die Anklänge auf die nationalsozialistische deutsche Vergangenheit zwar häufig in den Beratungen mit, doch Fragen nach deutscher Schuld oder Wiedergutmachungsverpflichtungen wurden nicht explizit debattiert.¹⁶ Dies überließen die Herren des Konvents den zum Teil parallel stattfindenden Kriegsverbrecherprozessen und anderen Maßnahmen der Entnazifizierung.

Otto Suhr und seine Frau Susanne Suhr, die Journalistin war und ihn zum Konvent begleitete, wurden gegen Kriegsende verfolgt und mehrfach bedroht.¹⁷ Unter den Konventsteilnehmern, die zu den Gegnern des Nationalsozialismus gehört hatten, befand sich auch der österreichische Staats- und Verfassungsrechtler Hans Nawiasky. Er wurde von den Nationalsozialisten verfolgt, mit einem Berufsverbot belegt und verbrachte die zwölf Jahre Diktatur im Exil in der Schweiz.¹⁸ Fritz Baade, SPD-Abgeordneter im Reichstag von 1930 bis 1933, war in die Türkei emigriert und nach Kriegsende zurückgekehrt.¹⁹ Otto Küster wurde als Richter 1933 wegen „politischer Unzu-

.....

14 Zit. nach: Rüdiger Griepenburg: Hermann Louis Brill: Herrenchiemsee Tagebuch 1948, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 34 (1986), S. 585-622, hier S. 600.

15 BArch, Z 12 / 27, Unterausschuß I: Grundsatzfragen, Protokolle, 5.-8. Sitzung, 19.-21. Aug. 1948.

16 Etwa Dominik Rigoll: Grenzen des Sagbaren. NS-Belastung und NS-Verfolgungserfahrung bei Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 45 (2014), S. 128-140.

17 Bericht von Susanne Suhr zur Lage während des Kriegsendes in Berlin im Nachlass von Otto Suhr im Landesarchiv Berlin, LAB, E Rep. 200-17 Nr. 537, S. 2; Gunter Lange: Otto Suhr. Im Schatten von Ernst Reuter und Willy Brandt. Eine Biographie, Bonn 1994, S. 92-106.

18 Vgl. den Beitrag zu den „Münchener Universitätskrawallen“ von 1931, die sich gegen Nawiasky richteten von Hannelore Putz: Münchener Universitätskrawalle, 1931, 21.04.2008, in: Historisches Lexikon Bayerns, http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Münchener_Universitätskrawalle_1931 [Stand: 07.07.2023].

19 Vgl. Gunnar Take: Forschen für den Wirtschaftskrieg. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft im Nationalsozialismus, Berlin/Boston 2019, S. 455 f.



Hermann Louis Brill (re.) nach Kriegsende vor dem Tor im Konzentrationslager Buchenwald, wo er bis zum Ende des NS-Regimes inhaftiert gewesen war. Gemeinsam mit anderen Gefangenen erarbeitete er das „Buchenwalder Manifest“ – eine Kampfschrift gegen den Faschismus und ein Programm zur Neuerichtung des deutschen Staates nach dem Ende der NS-Diktatur.

Foto: Sammlung Gedenkstätte Buchenwald

verlässigkeit“ entlassen und von der Geheimen Staatspolizei der Nationalsozialisten (Gestapo) verfolgt.²⁰ Wilhelm Drexelius verteidigte als Rechtsanwalt zahlreiche Funktionäre und Mitglieder der verbotenen SPD in politischen Prozessen;²¹ ähnlich Adolf Süsterhenn, der als Anwalt ehemalige Zentrumsolitiker und Geistliche vertrat.²²

Das Nebeneinander der Vergangenheiten auf Herrenchiemsee wird in der Sitzordnung im Plenum nur allzu deutlich: Hermann Brill war am Tag der Eröffnung direkt neben Justus Danckwerts platziert, der unter Generalquartiermeister Wagner in der Militärverwaltung der besetzten Ostgebiete tätig gewesen war. Anton Pfeiffer und Josef Schwalber kamen als ehemalige Mitglieder der Bayerischen Volkspartei 1933 kurzzeitig in „Schutzhaft“,

als die Nationalsozialisten die Macht in München übernommen hatten. Neben ihnen saß Theodor Maunz, der als NS-Jurist gewirkt hatte.

THEODOR MAUNZ: RECHTSGELEHRTER IM WECHSEL DER STAATSFORMEN

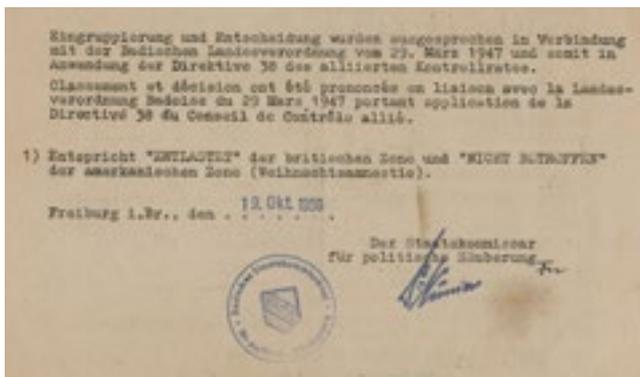
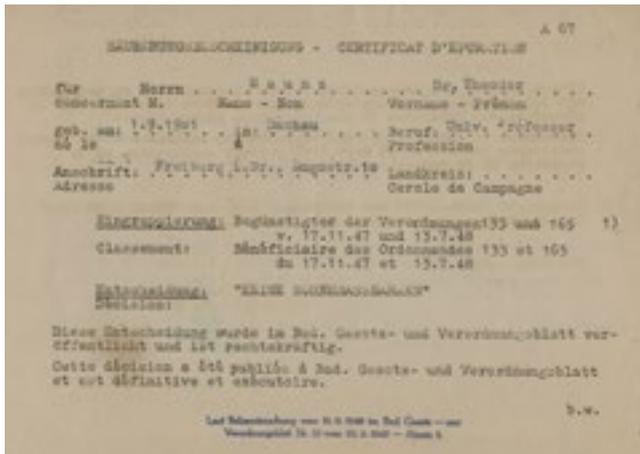
Theodor Maunz erlebte die Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 als 31-jähriger Beamter in München. Als Privatdozent an der Ludwig-Maximilians-Universität trat er dem NS-Beamtenbund bei und wurde 1934 zum Mitglied der SA ernannt. Statt des verfolgten Hans Nawiasky, der sein Doktorvater war, berief die Fakultät ihn zum Mitglied des Prüfungsausschusses. 1935 ging er als außerordentlicher Professor nach Freiburg.²³

20 Vgl. Anja Heuß, Otto Küster (1907-1989), in: Stadtarchiv Stuttgart, Digitales Stadtlexikon, 2020, https://www.stadtlexikon-stuttgart.de/article/72eb915a-b1ab-4873-a75e-8df0536b36f9/Otto_Kuester_%281907-1989%29.html [Stand: 07.07.2023].

21 Vgl. Meik Woyke: „Drexelius, Wilhelm“, in: Hamburgische Biographie, Bd. 6, Hamburg 2012, S. 75 f.

22 Vgl. Christoph von Hehl: Adolf Süsterhenn (1905-1974). Verfassungsvater, Weltanschauungspolitiker, Föderalist, Düsseldorf 2012.

23 Zu Maunz' Biografie siehe Anne-Kristin Hübner: Theodor Maunz: Brüche und Kontinuitäten einer Biographie (1945-1964), Masterarbeit, Fakultät für Geschichts- und Kunstwissenschaften, Ludwig-Maximilians-Universität München 2015, https://epub.ub.uni-muenchen.de/27231/1/Anne-Kristin_Huebner_Theodor_Maunz.pdf [Stand: 07.07.2023].



Der „Säuberungsbescheid“ von Theodor Maunz. Laut diesem kamen zwei Verordnungen aus dem Jahr 1947 in der französischen Besatzungszone zur Anwendung, von denen er profitierte. Er galt damit als „entlastet“ und konnte seine Lehrtätigkeit an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg fortsetzen.

Abbildungen: Stadtarchiv München, DE-1992-NL-MAUNZ-01

Als wissenschaftlich arbeitender Jurist versuchte er, durch seine Schriften dem NS-Regime rechtliche Legitimität zu verschaffen. Zwar hatte er 1932 noch vehement auf die Trennung von Staat und Politik gepocht, doch nur ein paar Jahre später, wartend auf seine Berufung auf den Lehrstuhl in Freiburg, betonte er die durchaus politische Natur des Rechts und die alleinige Entscheidungsmacht des politischen „Führers“. Auch wirkte er 1936 bei einer antisemitisch ausgerichteten Fachtagung des rechtsnationalen Juristen Carl Schmitt mit und erläuterte dort „die verhängnisvolle Neigung jüdischer Verwaltungsrechtler zur liberalistischen Rechtsstaatsdoktrin“. Den Sprachgebrauch in seinen Vorlesungen passte er ebenfalls der nationalsozialistischen Diktatur an.²⁴

Diese Tätigkeiten taten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs seinem Renommee als Staatsrechtler keinen Abbruch. Aufgrund der Expertise und seiner Vorarbeiten

24 Michael Stolleis: Theodor Maunz – Ein Staatsrechtslehrerleben, in: Kritische Justiz 26 (1993), S. 393-396, S. 394 f.

für die badische Verfassung nahm er als Mitarbeiter für Baden am Verfassungskonvent von Herrenchiemsee teil.²⁵ Seine Äußerungen dort lassen nicht auf seine Haltung im NS-Staat schließen, vielmehr passte er seine Staatsrechtslehre den neuen, nun demokratischen Vorzeichen an.

1952 kehrte Maunz als Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht, an die LMU München zurück. Er etablierte sich durch seine Schriften als ein führender Verfassungsrechtler der Bundesrepublik. Maunz war außerdem von 1957 bis 1964 bayerischer Kultusminister und trat in dieser Zeit in die CSU ein. Seine Politik war an konservativen Werten orientiert, und ihm lag an der praktischen Umsetzung politischer Maßnahmen. In seine Amtszeit fiel die lang fällige Reform des Lehrerbildungsgesetzes von 1958, unter ihm wurde der Zusammenschluss von Dorf- zu gemeinsamen Verbandsschulen ermöglicht und 1963 der Beschluss für eine vierte bayerische Universität in Regensburg gefasst.²⁶ Nach Bekanntwerden einiger Texte aus der NS-Zeit und vor allem durch den vehementen persönlichen Einsatz der FDP-Politikerin Hildegard Hamm-Brücher geriet Maunz jedoch unter Druck. Dabei spielte freilich nicht nur die moralische Komponente einer Verstrickung in den Nationalsozialismus eine Rolle, sondern auch die politische Gegnerschaft. Die Gesellschaft reagierte zwiespaltig, manche Zeitungen berichteten sehr zurückhaltend, andere griffen ihn scharf an. Maunz erklärte am 10. Juli 1964 seinen Rücktritt, bevor Ministerpräsident Seidel nähere Untersuchungen anordnen konnte. Seine Lehrtätigkeit an der LMU blieb davon unberührt. Das Ansehen des Staatsrechtlers Maunz ebenso.²⁷

1958 begründete er einen einschlägigen Kommentar zum Grundgesetz, der als „Maunz/Dürig“ bekannt und u.a. von seinem Schüler, dem späteren Bundespräsidenten Roman Herzog, fortgesetzt wurde. Über Jahrzehnte war „der“ Maunz/Dürig das Standardwerk in der juristischen Praxis. In den nüchternen Ausführungen des Kommentars waren keine ideologischen Auffälligkeiten zu beobachten. Streitbar ist allerdings die Auslegung der Verfasser hinsichtlich des Art. 139 GG, die bis heute die herrschende Rechtsmeinung bestimmt. Der Artikel besagt

25 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von Kurt G. Wernicke und Hans Booms, bearb. von Peter Bucher, Boppard am Rhein 1981, S. XXXIV.

26 Vgl. Hübner (wie Anm. 23), S. 67 f.

27 Vgl. ebd., S. 69-87.



Bis zu seiner Emeritierung im Jahr 1969 war Theodor Maunz ein beliebter Staatsrechtslehrer an der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) in München. Seine Vergangenheit als Jurist im NS-Regime spielte dabei kaum eine Rolle.
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

als eine der Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes: „Die zur „Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ erlassenen Rechtsvorschriften werden von den Bestimmungen dieses Grundgesetzes nicht berührt.“ Demnach müssten Maßnahmen, die der Entnazifizierung dienen, nicht mit den sonstigen Regelungen des Grundgesetzes übereinstimmen. Dies bedeutete, dass sich etwa nationalsozialistisch Belastete nicht auf die im Grundgesetz zugesicherten Grundrechte berufen konnten. Damit war etwa sichergestellt, dass Entscheidungen der Spruchkammern nicht vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden konnten. Seit dem Entnazifizierungsschlussgesetz von 1951 ist umstritten, ob Art. 139 GG noch gebraucht wird. Manche Juristen argumentieren, dass dieser als „Sondervorschrift nach rechts“ im Kontext der streitbaren Demokratie einzuordnen wäre und weiterhin zum konsequenten Vorgehen gegen den Neonazismus verpflichtet.²⁸ Die herr-

schende Meinung, geprägt u.a. durch den Maunz'schen Grundgesetzkommentar, verneint dies aber.

Noch 1981 erhielt Theodor Maunz den Bayerischen Maximiliansorden, bei seinem 80. Geburtstag feierten ihn seine Schüler mit einer Festschrift.²⁹ Nach Maunz' Tod 1993 erschienen in der rechtsextremen National-Zeitung mehrere Artikel, in denen Maunz dafür gedankt wurde, dass er nicht nur deren Herausgeber Gerhard Frey in den 1960er Jahren juristisch beraten, sondern auch viele Jahre anonym Beiträge für die Zeitung verfasst habe. Darüber hinaus habe er fortlaufend Rechtsgutachten für die Deutsche Volkunion (DVU), u.a. zum Parteien- und zum Asylrecht, erstellt.³⁰ Die Reaktionen in der Öffentlichkeit waren vor allem von Entrüstung geprägt.³¹ Manche forderten daraufhin schon damals eine Umbenennung des juristischen Hauptwerks Maunz'.³² Solange die Akten und Briefwechsel, die derzeit einer Archiv-Sperrfrist unterlie-

28 Vgl. Lars Winkler: Wo kein Wille ist, ist auch kein Weg. Über den leichtfertigen Umgang mit Art 139 GG, Homepage arbeitskreis kritischer jurist*innen an der Humboldt-Universität zu Berlin, <https://akj.rewi.hu-berlin.de/zeitung/05-1/139.htm> [Stand: 07.07.2023]; anders interpretierten dies Cornelius Pawlita und Frank Steinmeier: Bemerkungen zu Art. 139 GG. Eine antifaschistische Grundsatznorm, in: Demokratie und Recht 1980, S. 393-416.

29 Vgl. Peter Lerche (Hg.): Maunz, Theodor. Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag am 1. September 1981, München 1981.
30 Siehe die zitierten Artikel der Deutschen Nationalzeitung und beigefügter Abzüge von Briefen Maunz' in Hübner (wie Anm. 23), S. 102.
31 Vgl. Gerhard Mauz: „Ich bin nicht nur wütend“, in: DER SPIEGEL v. 17.10.1993.
32 Vgl. Hanno Kühnert: Maunz raus?, in: DIE ZEIT v. 11.02.1994.

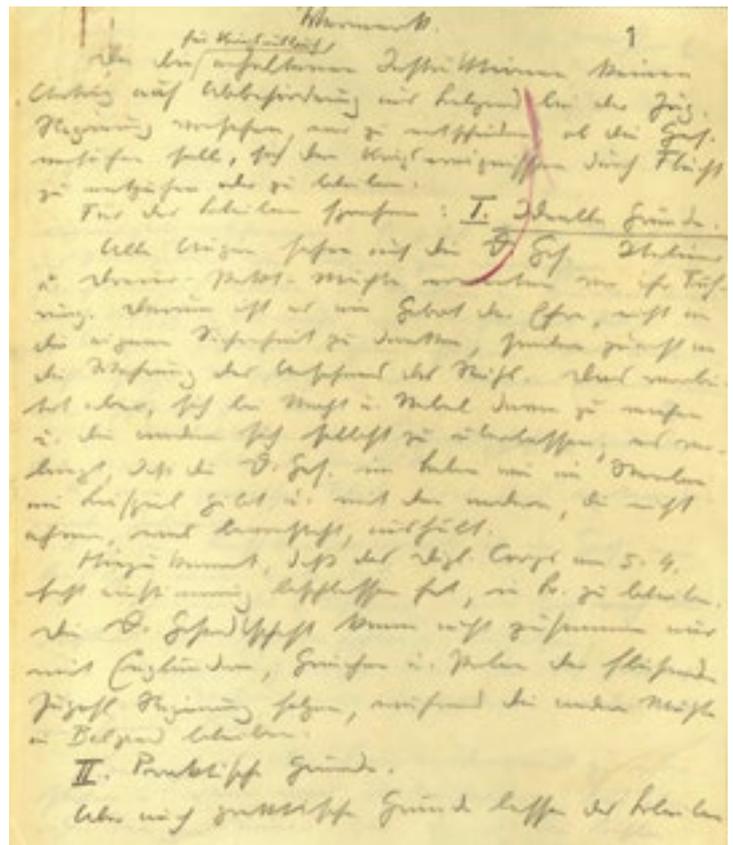
gen, noch nicht zugänglich sind, muss aber unklar bleiben, warum sich Maunz (wieder) rechtsextremem Gedankengut aktiv zuwandte. 2021 entschied sich der Verlag C.H. Beck schließlich für die Namensänderung. Nun erscheint das Werk als Dürig/Herzog/Scholz.³³

GERHART FEINE UND THEODOR KORDT: DIPLOMATEN IN DIENSTEN DES REGIMES ODER VERHINDERTE WIDERSTÄNDLER?

Gerhart Feine fungierte beim Verfassungskonvent als Mitarbeiter des bremischen Delegierten Theodor Spitta.³⁴ Während des Zweiten Weltkriegs wirkte er als Diplomat an zwei Schwerpunkten der deutschen Kriegsführung und Besatzungsherrschaft. Der NSDAP trat er nicht bei.

Von 1938 bis 1943 war er Gesandtschaftsrat an der deutschen Gesandtschaft in Belgrad und blieb auch während des deutschen Überfalls auf Jugoslawien und den Luftangriffen im April 1941 in der Stadt. Unter anderem durch ein Verschleierungsmanöver, an dem Feine maßgeblich beteiligt war, konnte die jugoslawische Regierung über den Zeitpunkt des deutschen Angriffs getäuscht und der Feldzug letztlich ein Erfolg werden. Von der Regimespitze erhielt Feine im Nachgang für sein „tapferes Durchhalten“ und für „besondere Leistungen“ im Rahmen seiner Dienstpflichten Anerkennung und eine Beförderung.³⁵

Im März 1944 wurde Gerhart Feine an die deutsche Gesandtschaft Budapest versetzt. Als Gesandtschaftsrat war er in die Verfolgungs- und Vernichtungsmaßnahmen gegen die ungarischen Jüdinnen und Juden involviert. In seinen Berichten wird der antisemitische Terror ersichtlich: In ihnen ist von einer „Säuberungsaktion“ gegen ungarische jüdische Beamte die Rede, von Konten- und Schließfachsperrungen, Massenfestnahmen, Zwangsverwaltung jüdischer Betriebe. Für die Rolle, die Feine beim Putsch der rechtsradikalen „Pfeilkreuzler“ im Oktober 1944 gespielt hatte, erhielt er die Spange zum Eisernen Kreuz I. Klasse.³⁶ Nach dem Zweiten Weltkrieg war Feine interniert, dann aber wieder in der bremischen Verwal-



Vermerk Feines über sein freiwilliges Verbleiben im Kriegsgebiet: „Darum ist es ein Gebot der Ehre, nicht an die eigene Sicherheit zu denken, sondern zuerst an die Wahrung des Ansehens des Reichs. Das verbiete aber sich bei Nacht u. Nebel davon zu machen u. die anderen sich selbst zu überlassen; es verlangt, dass die D.Ges. [Deutsche Gesandtschaft] im Leben wie im Sterben ein Beispiel gibt u. mit den anderen, die nicht ahnen, was bevorsteht, aushält.“ In der Nachkriegszeit stellte er das Ereignis so dar, als wäre er dazu gezwungen und selbst getäuscht worden.

Abbildung: PAAA, RAV 23/65, Bl. 1

tung tätig und seit 1953 zurück im Auswärtigen Dienst. Er starb 1959 in Kopenhagen.³⁷

Der Diplomat Feine ist in der Rückschau nur schwer einzuordnen. Der Schweizer Konsul Charles Lutz dankte ihm nach Ende des Krieges für seine Mithilfe bei der Rettung mehrerer tausend Juden in Budapest.³⁸ Das mag der Wahrheit entsprechen, eine ureigene widerständische Haltung Feines kann durch zeitgenössische Dokumente oder spätere Zeugenaussagen aber nicht nachvollzogen werden. Wahrscheinlich ist, dass Feines Vorgesetzter Veessenmayer und die gesamte Gesandtschaft in Budapest an der Rettungsaktion für ausländische Juden beteiligt waren, um sich dem Ausland gegenüber kooperativ zu zeigen. Auch

33 Vgl. Homepage-Eintrag „Beck-Verlag benennt Werke mit Namen aus der NS-Zeit um“ v. 27.7.2021, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/beck-verlag-benennt-werke-nationalsozialistisch-belasteter-herausgeber-um> [Stand: 07.07.2023].

34 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 25), S. XXXIV.

35 Karsten Linne: Erkundungen in der Grauzone. Der Diplomat Gerhart Feine im Zweiten Weltkrieg, in: Jan Erik Schulte/Michael Wala (Hg.): Widerstand und Auswärtiges Amt: Diplomaten gegen Hitler, München 2013, S. 103-115, hier S. 103-106.

36 Vgl. ebd., S. 106 ff.

37 Vgl. Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes. 1871-1945, hg. vom Auswärtigen Amt, Band 1: A-F, bearb. von Johannes Hürter u.a., Paderborn u.a. 2000, S. 553 f.

38 Archiv des Instituts für Zeitgeschichte, München, ZS-891-8.

eine angebliche Weitergabe von Geheimdokumenten, u.a. der Beschlüsse der Wannsee-Konferenz, durch Feine an Lutz, wie ein Biograf des Schweizer Konsuls 1986 ohne Nachweise behauptete,³⁹ lässt sich nicht belegen.

Dementsprechend ist sich die historische Forschung in ihrem Urteil über Feine uneins: Während eine Publikation von 2010/12 ihm „individuell abweichendes und oppositionelles Verhalten“ bescheinigt,⁴⁰ geht ein anderer Autor im Jahr 2013 davon aus, dass er als „zuverlässiger und erfahrener Beamter“ ganz im Sinne des NS-Regimes kooperierte und gut funktioniert hatte.⁴¹

Ein weiterer Diplomat, der zur Zeit des Nationalsozialismus im Auswärtigen Amt Dienst leistete, war Theodor Kordt. Beim Verfassungskonvent von Herrenchiemsee trat er als Bevollmächtigter des Landes Nordrhein-Westfalen auf und diente als Abgesandter der britischen Besatzungszone als einer von drei geschäftsführenden Vorständen des Konvents.⁴²

Nach seinem Studium war er schon in den 1920er Jahren in den Auswärtigen Dienst des Deutschen Reiches eingetreten. Nach Stationen in Neapel und Bern kehrte er als Sekretär des Staatssekretärs von Bülow in das Auswärtige Amt zurück. 1934 trat er dann für vier Jahre einen Posten als Gesandtschaftsrat in Athen an.⁴³ Im März 1938 kam er als Botschaftsrat nach London. Dort suchte er über seinen Bruder, Erich Kordt, Kontakt zu oppositionellen Beamten des Auswärtigen Amtes. Durch Beziehungen zu Beamten des britischen Außenministeriums und über englische Freunde wollte er die Regierung zu einer strikteren Haltung gegenüber Hitlers Vorgehen, vor allem im Zusammenhang mit der sogenannten Sudetenkrise, bewegen. Vom Widerstandskreis um Hans Oster wurde er beauftragt, dem Außenminister mitzuteilen, dass es zu einem „Putsch der Generäle“ komme, wenn Großbritannien sich gegen Hitler stelle.

Doch am 1. August 1939 trat Theodor Kordt in die NSDAP ein. Seine Beweggründe zu diesem Schritt sind aus den überlieferten Akten nicht nachzuvollziehen. Nach der Kriegserklärung Großbritanniens ging Kordt zurück

nach Berlin und wurde noch im selben Monat an die Gesandtschaft in Bern versetzt. Er hielt weiterhin Kontakte zum Umkreis der deutschen Opposition. Im Februar 1941, also noch vor der deutschen Invasion in die Sowjetunion, schrieb Kordt in Rigi-Kaltbad (Kanton Luzern) gemeinsam mit seinem Bruder Erich und Susanne Simonis das „Rigi-Kaltbad-Memorandum“, das „auf einen ‚ehrenhaften‘ Frieden hinsteuerte, der das Reich im Inneren zeitweilig einer Armeediktatur unterstellen und nach außen hin ‚unangetastet‘ in seinen ethnographischen Grenzen belassen sollte. Es stellte eine ausgesprochen hegemoniale Version der Widerstandsbestrebungen dar.“⁴⁴ Ebenfalls noch in der Schweiz nahm er Kontakt mit dem amerikanischen Investigations-Officer E.A. Bayne auf, wie aus seiner Korrespondenz im Nachlass hervorgeht.⁴⁵

Im Mai 1946 kehrte Kordt zurück nach Deutschland, genauer nach Bad Godesberg. Im Juni 1947 stufte ihn der Entnazifizierungsausschuss der Stadt Bonn als „unbelastet“ ein. Kordt erhielt an der Universität Bonn einen Lehrauftrag für die Praxis des Völkerrechts und der Diplomatie, den er bis 1953 ausführte. Im Juli 1948 trat er als Zeuge im „Wilhelmstraßen-Prozess“ auf.⁴⁶

Dieser Entnazifizierungsprozess war der vorletzte, umfangreichste und zeitlich längste von zwölf Nürnberger Nachfolgeprozessen und richtete sich gegen ehemalige Beamte des Auswärtigen Amtes und verschiedener Ministerien. Sein Name ging auf die Berliner Wilhelmstraße zurück, in der neben dem Auswärtigen Amt auch die Dienststellen weiterer Angeklagter ihren Sitz hatten.⁴⁷

Von Dezember 1948 bis 1950 leitete Kordt das Referat für Internationales Recht beim Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens. Im Anschluss daran wurde er erneut in den Auswärtigen Dienst, genauer ins Bundeskanzleramt und die dortige Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten, berufen.⁴⁸

Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss zur Personalpolitik des Auswärtigen Amtes recherchierte

.....

39 Vgl. Linne (wie Anm. 35), S. 109–113.

40 Eckart Conze/Norbert Frei/Peter Hayes/Moshe Zimmermann: Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik, München 2010, S. 16.

41 Vgl. Linne (wie Anm. 35), S. 115.

42 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 25), S. IX, XI, XXVIII f.

43 Vgl. Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes. 1871–1945, hg. vom Auswärtigen Amt, Band 2: G–K, bearb. von Gerhard Keiper und Martin Körger, Paderborn u.a. 2005, S. 606–608, hier S. 607.

44 Klemens von Klemperer: Die „Verbindung zu der großen Welt“. Außenbeziehungen des deutschen Widerstands 1938–1945, Berlin 2001, zit. nach: Fußnote 38, S. 14.

45 Vgl. Eintrag „Kordt, Theo und Erich“ beim Portal von EHRI (European Holocaust Research Infrastructure), https://portal.ehri-project.eu/units/de-002624-nl-ed_157 [Stand: 07.07.2023].

46 Vgl. ebd.

47 Vgl. Rainer A. Blasius: Fall 11. Der Wilhelmstraßen-Prozess, in: Gerd R. Ueberschär (Hg.): Der Nationalsozialismus vor Gericht. Die alliierten Prozesse gegen Kriegsverbrecher und Soldaten 1943–1952, Frankfurt am Main 2¹⁹⁹⁹, S. 187–198.

48 Vgl. Biographisches Handbuch (wie Anm. 43), S. 607.



Der „Wilhelmstraßen-Prozess“: Hans Heinrich Lammers, Chef der Reichskanzlei, erklärt sich für nicht schuldig; links neben ihm Edmund Veesehmayer
Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

seit 1951 auch über Theodor Kordt, entlastete ihn aber. Seine Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit dem britischen Außenministerium wurden zu seinen Gunsten bewertet. Seine überraschende Ernennung und Abberufung zum Botschafter in Athen 1953 dürfte jedoch mit diesem Verdachtsmoment in Zusammenhang stehen.⁴⁹ Wie ernsthaft er seine Widerstandsbemühungen betrieben hatte, lässt sich schwer fassen.

JUSTUS DANCKWERTS: PROFITEUR DER MINISTERIALBÜROKRATIE

Der Ministerialrat Justus Danckwerts, Bevollmächtigter für Niedersachsen, beteiligte sich rege an den Diskussionen des Verfassungskonvents. Er trat für politische Zurückhaltung und sachorientierte Vorschläge ein. Zur Teilnahme am Verfassungskonvent befähigt hatte ihn die Tatsache, dass er bereits den niedersächsischen Ministerpräsidenten Kopf in Verfassungsfragen beraten hatte.⁵⁰

Danckwerts war während der NS-Diktatur im Reichsministerium des Innern tätig gewesen. Im November 1938 wurde er zum Leiter der Unterabteilung „Reichsverteidigung und Wehrrecht“ ernannt und zum Ministerialdirigenten befördert. Zugleich war er Verbindungsbeamter zum

Heer. 1940 wurde er als „Militärverwaltungschef“ und Leiter der Gruppe V (Verwaltung) beim Generalquartiermeister des Heeres in das Oberkommando des Heeres (OKH) übernommen. In dieser Funktion beriet er bis 1943 Generalquartiermeister Eduard Wagner in Personal- und Organisationsfragen der Militärverwaltung.⁵¹ Dabei beteiligte er sich an der Ausbeutung und systematischen Vernachlässigung der Bevölkerung in den besetzten Gebieten. Beiden Maßnahmen der deutschen Besatzungsherrschaft fielen Millionen von Menschen zum Opfer. In diese Zeit fiel u.a. das Massaker in Kamenez-Podolsk in der Ukraine Ende August 1941, bei dem ca. 23.600 Juden getötet wurden.⁵² Danckwerts nahm als Vertreter des Generalquartiermeisters Wagner an einer Besprechung teil, in der die SS diesen Massenmord („Liquidation“) ankündigte, ohne auf Widerspruch zu stoßen. Damit war er über ein Ereignis informiert, das in der historischen Forschung als Beginn des systematischen Völkermords an den Juden gilt.⁵³

In der Nachkriegszeit gab Danckwerts in seinem Fragebogen an, Mitglied im NS-Beamtenbund, Rechtswahrer-

49 Vgl. „Kordt, Theo und Erich“ (wie Anm. 45).

50 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 25), S. XIX f.

51 Niedersächsisches Landesarchiv (NLA), Abteilung Stade (ST), Rep. 275 I, Nr.14501.

52 Vgl. Klaus-Michael Mallmann: Der qualitative Sprung im Vernichtungsprozess. Das Massaker von Kamenez-Podolsk Ende August 1941; in: Jahrbuch für Antisemitismusforschung 10 (2001), S. 239-264.

53 Vgl. Dieter Pohl: Die Herrschaft der Wehrmacht. Deutsche Militärbesatzung und einheimische Bevölkerung in der Sowjetunion 1941-1944, München 2008, S. 258.

Chronological record of full time employment and military service.
 19. Give a chronological history of your employment and military service beginning with 1st of January 1931, commencing for all functions in Germany, Austria, periods of unemployment, absences of substantial duration (other than those covered in Section B), or training abroad and full-time service with your military organization. Your time employment is to be recorded in Section F.2. Use a separate line for each change in your position, or rank or in nature, periods of unemployment or absences of training while or intervals from your military or your military organization to another.

D. Chronolog. Aufzählung jeglicher Hauptstellungen und des Militärdienstes.
 20. Geben Sie in zeitlicher Folge eine Aufzählung Ihrer Beschäftigung und Ihres Militärdienstes seit dem 1. Januar 1931 an, mit Begründungen für alle Unterbrechungen oder Degradierungen, Versetzungen, Arbeitslosigkeit, Besuch von Bildungs-Anstalten (außer solchen, die bereits in B angedeutet sind) oder Ausbildungsstellen, und Vollzeiten in militärischen Organisationen (Wehrberechtigte sind in Abschnitt F anzugeben). Benutzen Sie eine gesonderte Zeile für jeden Wechsel in Stellung oder Rang, oder zur Angabe von Arbeitslosigkeit-Zeitabschnitten, oder für den Besuch von Ausbildungsstellen oder für Versetzungen von einer militär. oder militärischen Organisation zu einer anderen.

From Von	To Bis	Employer and Address as Military Unit Arbeitgeber und Standort oder Militäreinheit	Name and Title of Immediate Superior or C.O. Name und Titel des Dienstvorgesetzten oder vorgesetzten Offiz.	Position or Rank Stellung oder Dienstgrad	Duties and Responsibilities Art der Tätigkeit und Verantwortlichkeiten	Location (in Germany or Austria or Overseas) or Service Ort der Leistung oder Besetzung des Dienstortes
31.12.31	31.12.31	R.H.H.	Lehrer	Referent	Verwaltungsgeschäfte	
1.1.32	1.1.32		Lehrer	Lehrer		
1.1.33	1.1.33			Lehrer		
1.1.34	1.1.34	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.35	1.1.35	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.36	1.1.36	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.37	1.1.37	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.38	1.1.38	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.39	1.1.39	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.40	1.1.40	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.41	1.1.41	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.42	1.1.42	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.43	1.1.43	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.44	1.1.44	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.45	1.1.45	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.46	1.1.46	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.47	1.1.47	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.48	1.1.48	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.49	1.1.49	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.50	1.1.50	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.51	1.1.51	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.52	1.1.52	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.53	1.1.53	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.54	1.1.54	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.55	1.1.55	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.56	1.1.56	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.57	1.1.57	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.58	1.1.58	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.59	1.1.59	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.60	1.1.60	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.61	1.1.61	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.62	1.1.62	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.63	1.1.63	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.64	1.1.64	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.65	1.1.65	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.66	1.1.66	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.67	1.1.67	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.68	1.1.68	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.69	1.1.69	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.70	1.1.70	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.71	1.1.71	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.72	1.1.72	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.73	1.1.73	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.74	1.1.74	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.75	1.1.75	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.76	1.1.76	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.77	1.1.77	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.78	1.1.78	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.79	1.1.79	Lehrer	Lehrer	Lehrer		
1.1.80	1.1.80	Lehrer	Lehrer	Lehrer		

21. Were you detained from Military Service? — If so, explain circumstances completely. —
 22. Have you ever been a member of the General Staff Corps? — If, What? — If, Have you ever been a Part Military Leadership Officer? — If, What and what rank? — If, Did you serve as part of the Military Government or Wehrmacht administration in any country occupied by Germany (including Austria and Sudentland)? — If, In so, give particulars of offices held during period, location and period of service. — If, Do you have any military orders or other military honors? — If, If so, state what was awarded you the date, reasons and sources for its receipt.

23. Waren Sie vom Militärdienst zurückgestellt? — Falls ja, geben Sie die genauen Umstände an. — 24. Waren Sie Generalstabsoffizier? — Falls ja, wann? — 25. Waren Sie NS-Führungs-offizier? — Falls ja, wann und in welchem Truppenverband? — 26. Haben Sie in der Militärregierung oder Wehrmachtverwaltung irgendwelche der von Deutschland besetzten Länder, einschließlich Österreich und Sudetenland, gedient? — Falls ja, geben Sie Einzelheiten über Ihre Aemter und Pflichten, sowie Ort und Zeitdauer des Dienstes an.

27. Sind Sie berechtigt, militärische Orden oder andere militärische Ehrenauszeichnungen zu tragen? — Falls ja, geben Sie an, was Ihnen verliehen wurde, das Datum, den Grund und Anlaß für die Verleihung.

Zweite Seite des Fragebogens der alliierten Militärregierung von Danckwerts mit Angabe seiner Stationen. Welche Tätigkeiten genau sich hinter den verschiedenen Einsatzorten und Zeiträumen beim Militär verbargen, war zum Zeitpunkt der Beurteilung nicht in vollem Umfang absehbar.
 Abbildung: NLA ST, Rep, 275 I, Nr. 14501

bund und -Altherrenbund gewesen zu sein. Von solchen Mitgliedschaften lässt sich aber nicht direkt auf politisch-ideologische Überzeugung schließen. Angeblich, weil er seinen privaten Haushalt vom gefährdeten Berlin nach Tegernsee verlagerte und als Nichtparteiengenosse ohnehin unter Beobachtung der Parteioberen stand, wurde er 1943 nach Angers (Frankreich) versetzt und im Januar 1944 nach Belgrad (Serbien). Als die dortige Verwaltung aufgelöst wurde, kam er als Leiter der Abwicklungsstelle nach Wien-Eggerding und war nach deren Auflösung wiederum bis Juli 1945 in Tegernsee tätig.⁵⁴

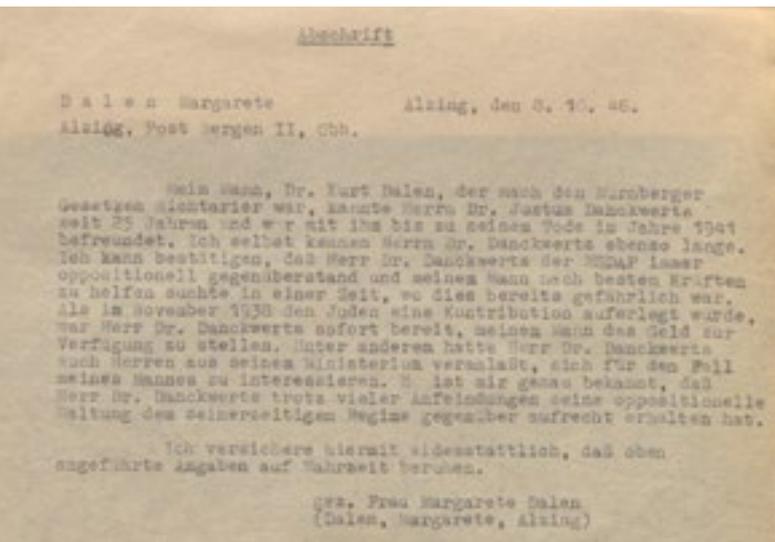
Bei Kriegsende geriet er in US-amerikanische Gefangenschaft, aus der er 1947 entlassen und in seinem Entnazifizierungsverfahren in Kategorie V – entlastet – eingestuft wurde. Er gab in seinem Verfahren an, dass er zum Widerstand des 20. Juli 1944 gehört habe. Außerdem brachte er zu seiner Verteidigung zahlreiche Entlastungsschreiben ein – von persönlichen Freunden und Vorgesetzten.⁵⁵ Als

Zeuge im Prozess gegen Wilhelm Stuckart, dem früheren Staatssekretär im Reichsinnenministerium und Teilnehmer der Wannseekonferenz, sagte er Ende August 1948 selbst zu dessen Entlastung aus.⁵⁶

1948 wurde Danckwerts als Ministerialrat in der niedersächsischen Staatskanzlei in Dienst genommen und somit in den westdeutschen Verwaltungsapparat integriert. Ab 1952 war er Staatssekretär beim Bundesrat. Nach seiner Pensionierung 1954 arbeitete er als Beauftragter der niedersächsischen Landesregierung an der „Vereinfachung und Verbilligung der Landesverwaltung“. Außerdem war er seit 1950 Mitglied des Verwaltungsrats des Nordwestdeutschen Rundfunks (NWDR). Er erhielt die Niedersächsische Landesmedaille sowie das Bundesverdienstkreuz für seine Leistung bei der Verwaltungsvereinfachung. Seine Beamtenbezüge in der Pension erhielt er auch für seine Zeit als Beamter im NS-Staat.

54 NLA ST, Rep, 275 I, Nr.14501.
 55 Ebd.

56 Vgl. Hans-Christian Jasch: Staatssekretär Wilhelm Stuckart und die Judenpolitik. Der Mythos von der sauberen Verwaltung, München 2012, S. 433 f., Kurzbiografie auf S. 466 f.



Entlastungsschreiben einer Bekannten („Persilschein“) für Dankwerts. Als Ehefrau eines „Nichtariers“ galt sie als vertrauenswürdig. Indem sie ihm das Eintreten für ihren Ehemann bestätigte, sollte dieser als oppositionell und ehrenwert eingestuft werden. Das Sammeln solcher Darstellungen war eine beliebte Methode zur Verteidigung im Zuge des Entnazifizierungsverfahrens. *Abbildung: NLA ST, Rep, 275 I, Nr. 14501*

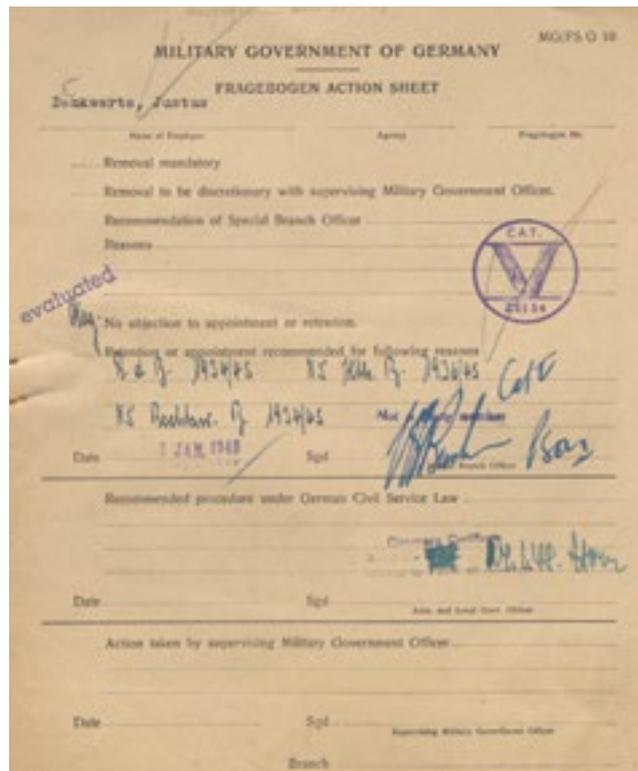
FRIEDRICH EDDING: VOM NS-STATISTIKER ZUM WESTDEUTSCHEN BILDUNGSEXPERTEN

Friedrich Edding, später ein bekannter Bildungswissenschaftler, arbeitete in der NS-Zeit als Referent im Statistischen Reichsamt. Wirtschaftsstatistische Auswertungen und Berichte aus seiner Feder machten die systematische Ausbeutung der Ostgebiete durch die deutschen Besatzer möglich, die zum Hungertod vieler Millionen Menschen führte.⁵⁷ Beim Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wirkte er als Mitarbeiter des Bevollmächtigten von Schleswig-Holstein, Fritz Baade.⁵⁸

Edding war bereits in den Jahren 1933/34 kurzzeitig Mitglied der NSDAP und bis dahin auch bei der „Deutschen Burschenschaft“, im Nationalsozialistischen Deutschen Studentenbund (NSDStB) und beim Freiwilligen Arbeitsdienst (FAD) tätig. Nach Wehrdienst und abge-

57 Vgl. Anne Rohstock: Vom NS-Statistiker zum bundesrepublikanischen Bildungsforscher. Friedrich Edding und seine Verstrickung in den Nationalsozialismus, in: Markus Rieger-Ladich/dies./Sigrid Karin Amos (Hg.): *Erinnern, Umschreiben, Vergessen. Die Stiftung des disziplinären Gedächtnisses als soziale Praxis*, Weilerswist 2019, S. 120-157, hier S. 135-144, S. 146 f.; sie verweist auch auf den Begriff „Hungerkalkül“, geprägt von Johannes Hürter: *Hitlers Heerführer. Die deutschen Oberbefehlshaber im Krieg gegen die Sowjetunion 1941/42*, München 2007, S. 491.

58 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 25), S. XXXIII.



Einstufung in Kategorie V „entlastet“. Zwar wurden Dankwerts' Mitgliedschaften in diversen NS-Organisationen aufgeführt, jedoch wurde ihm zugutegehalten, dass er kein NSDAP-Mitglied gewesen sei. Kurz darauf konnte er seine Tätigkeit im niedersächsischen Staatsdienst wieder aufnehmen. *Abbildung: NLA ST, Rep, 275 I, Nr. 14501*

brochener Habilitation wurde er 1936 Referent im Statistischen Reichsamt in Berlin. Bis 1942 war er zuständig für Industriestatistik zur Verfolgung wehrpolitischer Ziele. Im Mai 1937 trat Edding erneut in die NSDAP ein und betätigte sich bis 1939 als Blockwart der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt (NSV). Im September desselben Jahres wurde er zur Wehrmacht einberufen und leistete Kriegsdienst in Polen und der Saarpfalz.⁵⁹

Bis 1940 war er außerdem Redakteur des „Handwörterbuchs des Grenz- und Auslandsdeutschtums“. Dieses zielte ursprünglich darauf ab, ein „Nachschlagewerk über das Auslandsdeutschtum“ zu bilden, sprich über eine angeblich über Sitten, Sprache, Gebräuche und Deutschstämmigkeit geeinte Gemeinschaft. Unter NS-Wissenschaftlern wurde das Handwörterbuch zu einem rassistisch-ideologischen Projekt, das auch in der Annexionspolitik des NS-Regimes eine Rolle spielte. Von Januar 1942 bis Februar 1944 war Edding dann Referent im Reichsministerium für die besetzten Ostgebiete (RMfBO)

59 Vgl. Rohstock (wie Anm. 57), S. 128 ff.

bzw. im Wirtschaftsstab Ost. Beide Behörden dienten der Verwaltung, Organisation und Durchführung der Massenvernichtungspolitik des NS-Regimes.⁶⁰

Von September 1943 bis August 1944 leistete Edding abermals Dienst bei der Wehrmacht. Nach Kriegsende war er für insgesamt dreieinhalb Jahre bis Januar 1948 erst in britischer, dann in französischer Kriegsgefangenschaft. Anschließend begann er seine Tätigkeit am Institut für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel, wo er sich mit Flüchtlingsfragen beschäftigte und bis 1959 blieb.⁶¹ 1949 stufte ihn der Entnazifizierungs-Hauptausschuss Kiel in Kategorie V („Entlastete“) ein. 1956 trat er als Regierungsrat wieder in ein Beamtenverhältnis ein.⁶² Seine Expertise als Bevölkerungsstatistiker, die er im Dienst des RMfBO erlangt, war wieder gefragt, als er 1956 zusammen mit weiteren Vertreterinnen und Vertretern der Bevölkerungswissenschaften leitend an einem Großforschungsprojekt des Bundesvertriebenenministeriums zur „Eingliederung“ der Vertriebenen beteiligt war.⁶³

In den 1960er und 1970er Jahren in der Bundesrepublik begann dann Eddings eigentliche Karriere als Bildungsforscher – als Professor für Bildungsökonomie in Frankfurt am Main und Berlin sowie als Direktor des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung. Außerdem war er von 1966 bis 1972 Mitglied der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats und agierte als bildungspolitischer Berater deutscher und internationaler Organisationen, u.a. der UNESCO.⁶⁴ Seit 2013 wird sogar ein Friedrich-Edding-Preis für Berufsbildungsforschung verliehen.⁶⁵ Über seine frühere Rolle im NS-Apparat schweigen sich die Institutionen durchweg aus.

.....
60 Vgl. ebd., S. 130–135.

61 Eintrag „Friedrich Edding. Regierungsrat im RMfBO“ auf der Homepage des Forschungsprojekts „Beamte nationalsozialistischer Reichsministerien“, <https://ns-reichsministerien.de/2020/12/18/friedrich-edding/> [Stand: 07.07.2023].

62 Vgl. Eintrag „Friedrich Edding. Regierungsrat im RMfBO“ auf der Homepage des Forschungsprojekts „Beamte nationalsozialistischer Reichsministerien“, <https://ns-reichsministerien.de/2020/12/18/friedrich-edding/> [Stand: 07.07.2023].

63 Vgl. Jan Ruhkopf: Institutionalisierte Unschärfe. Ordnungskonzepte und politisches Verwalten im Bundesvertriebenenministerium 1949–1961, Göttingen 2023, S. 265–268.

64 Vgl. „Friedrich Edding. Regierungsrat im RMfBO“ (wie Anm. 62).

65 Vgl. „Friedrich-Edding-Preis für Bildungsforschung“ auf der Homepage der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz, https://www.agbfn.de/de/agbfn_148616.php [Stand: 07.07.2023].

OTTMAR KOLLMANN: VERWALTUNGSKARRIERE ÜBER DIE UMBRÜCHE HINWEG

Der beim Verfassungskonvent von Herrenchiemsee für Bayerns Bevollmächtigten Josef Schwalber tätige Mitarbeiter Ottmar Kollmann besaß ebenfalls eine Vergangenheit in der NS-Verwaltung. Der Jurist war bereits seit 1925 Herausgeber der renommierten „Bayerischen Verwaltungsblätter“, als er 1927 ins bayerische Innenministerium kam. Dort wurde er im Februar 1933 zum Staatsrat befördert.

Mitte März, eine knappe Woche nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten in München und Bayern, wurde er vom noch amtierenden Innenminister Karl Stützel (BVP) mit der Leitung des Ministeriums betraut. Kurz darauf setzten die Nationalsozialisten den NSDAP-Gauleiter Adolf Wagner als bayerischen Innenminister ein. Unter diesem bot Kollmann Ende 1934 – angeblich aus gesundheitlichen Gründen – seinen Rücktritt an, welcher ihm jedoch nicht gewährt wurde. Stattdessen erhielt er im Mai 1935 eine Beurlaubung und die Sonderaufgabe, die Verwaltungsorganisation der deutschen Länder zu studieren. Ab August 1937 fungierte er als Präsident der Bayerischen Versicherungskammer. 1938 trat er in die NSDAP ein. 1944 ging er in den Ruhestand.⁶⁶

Die genauen Hintergründe, Verstrickungen und Verflechtungen im NS-geführten bayerischen Innenressort während Kollmanns Diensttätigkeit sind nicht umfänglich nachzuvollziehen. Ob er seinen Rücktritt tatsächlich aus rein gesundheitlichen Gründen angeboten hatte, warum dieser abgelehnt wurde, ob er befördert wurde, weil sein nationalsozialistischer Vorgesetzter Wagner ihn schätzte oder eher weil er ihn loswerden wollte, ist nicht klar. Zu bedenken ist hierbei einerseits die Tatsache, dass Kollmann als Präsident der Versicherungskammer finanziell zwar seiner vorherigen Position als Staatsrat ähnlich gestellt war, politisch jedoch völlig bedeutungslos wurde; und zum anderen fällt die zeitliche Koinzidenz der Ernennung und des NSDAP-Beitritts aufs. Der Nachlass Kollmanns und seine Personalakte befinden sich im Bayerischen Hauptstaatsarchiv. Dort, und auch in seiner Spruchkammerakte, könnten sich Antworten auf diese ungeklärten Fragen finden.

Im April 1948 wurde er durch die Spruchkammer München I in Gruppe V – „Entlastete“ – eingestuft. Als Leiter der Gruppe öffentlich-rechtliche Gesetzgebung,

.....

66 Vgl. Thomas Forstner: Die Beamten des bayerischen Innenministeriums im Dritten Reich: loyale Gefolgsleute oder kritische Staatsdiener?, St. Ottilien 2002, S. 225.

insbesondere Mitarbeit an der Bundesverfassung beim Staatsministerium des Innern, beteiligte er sich an der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs. 1949 kam er wieder als Staatsrat ins Generalreferat für Gesetzgebungsangelegenheiten. Von 1950 bis 1954 war er Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Nach seiner Pensionierung wirkte er noch für kurze Zeit als Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung in Bayern, dem nach ihm so benannten „Kollmann-Ausschuß“.⁶⁷

BLICK NACH VORN IM ZEICHEN DER DEMOKRATIE

Wie die hier vorgestellten Biografien zeigen, waren nicht wenige Teilnehmer des Verfassungskonvents mittelbar oder unmittelbar in das NS-System eingebunden oder hatten das Regime durch die Aufrechterhaltung einer funktionierenden Verwaltung, Justiz und Diplomatie unterstützt. Anhand der vorgestellten Akteure wird auch die physische Nähe der auf Herrenchiemsee Anwesenden bei gleichzeitiger ideologischer und politischer Ferne deutlich. Wie ist es dennoch erklärbar, dass Personen wie Hermann Brill oder Otto Suhr mit diesen Kräften zusammen an einer neuen demokratischen Verfassung arbeiten konnten?

Zunächst spielte sicherlich der Pragmatismus der unmittelbaren Nachkriegszeit eine wichtige Rolle. Im Mittelpunkt der Besprechungen des Verfassungskonvents stand die sachliche Arbeit an der neuen, demokratischen Staatsform. Das Herkommen der Teilnehmer und ihre womögliche Verstrickung in den Nationalsozialismus wurden dem untergeordnet. Im Sinne des Dialogs und der Demokratie passten sich die damaligen Mitwirkenden den neuen, auch von außen durch Niederlage und die Besatzungsmächte vorgegebenen demokratischen Staatsverhältnissen an.

Die nationalsozialistisch Belasteten profitierten davon, dass in der breiten Bevölkerung, aber auch in der deutschen Politik der damaligen Zeit der Wille zur Aufarbeitung der vergangenen Diktatur nach Kriegsende schnell nachließ.

Der Wunsch nach einem Schlussstrich war groß. Schon im Januar 1950 äußerte der Bundesjustizminister Thomas Dehler (FDP) im Deutschen Bundestag: „[...] es ist in dieser schauerlichen Zeit viel gefehlt worden. Ich meine, man sollte mit diesen Dingen zu Ende kommen.“⁶⁸ Und schließlich erschienen, wie eingangs ausgeführt, viele Aspekte, die heute als „NS-belastet“ gelten, damals nicht so.

Vieles war aber auch schlichtweg noch nicht bekannt. Hierbei müssen vor allem die Konjunkturen der Entnazifizierung und der NS-Aufarbeitung bedacht werden. Die personellen Kontinuitäten in Verwaltung und Politik und damit auch beim Verfassungskonvent sind auch dem Kalten Krieg geschuldet. Die Konzentration der Besatzungsmächte auf diesen neuen Konflikt rief einen Wechsel in der Entnazifizierungspolitik hervor, band Ressourcen und priorisierte die Ablehnung der kommunistischen Ideologie. Weitreichende Amnestien führten schließlich zu einer Rückkehr von belasteten Richtern und Staatsanwälten in den Justizdienst.

Die ehemaligen Opfer des Regimes fügten sich im Sinne der Zukunftsorientierung ein, nicht zuletzt da davon auszugehen ist, dass sie durch ein neuerliches Thematisieren ihrer Opferrolle abermals in eine defizitäre Position gerutscht wären. Der Reisebericht Klaus Manns zitiert Hermann Brill im Juni 1945: „Wir brauchen und suchen jetzt alle, die wahrhaftig guten Willens sind. (...) Die alten politischen Gegensätze sollten vergessen sein. Im unterirdischen Kampf gegen das Nazi-Regime haben Kommunisten mit Sozialdemokraten und Katholiken zusammengearbeitet, so wie Konservative und Liberale in den Konzentrationslagern zusammen gelitten haben. In diesem Geiste sollte es weitergehen; nur so kann Deutschland wieder aufgebaut und eine deutsche Demokratie allmählich hergestellt werden.“ Auch wenn Brill damit zunächst nicht die nationalsozialistischen Eliten und Verantwortlichen gemeint haben mag, charakterisiert dieses Zitat den Blick nach vorn im Zeichen der Demokratie sehr treffend. In diesem Sinne muss die Arbeit auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee verstanden werden. ●

67 Vgl. Joachim Lilla/Kollmann, Ottmar, in: ders.: Staatsminister, leitende Verwaltungsbeamte und (NS-)Funktionsträger in Bayern 1918 bis 1945, <https://verwaltungshandbuch.bavarikon.de/Kollmann, Ottmar> [Stand: 16.05.2023].

68 Thomas Dehler im Deutschen Bundestag, Protokoll der 26. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 11. Januar 1950, S. 783, <https://dserver.bundestag.de/btp/01/01026.pdf> [Stand: 10.07.2023].

„Warum die Demokratie die bessere Lösung ist“

Ein Interview mit der Direktorin des Münchner NS-Dokumentationszentrums, Dr. Mirjam Zadoff, zur Verortung des Verfassungskonvents in der Nachkriegszeit und über aktuelle Herausforderungen der Demokratie



DR. MIRJAM ZADOFF
Direktorin des
NS-Dokumentationszentrums
München

© NS-Dokumentationszentrum München, Foto: Connolly Weber Photography

Mirjam Zadoff ist seit 2018 Direktorin des NS-Dokumentationszentrums München. Zuvor war sie Professorin für Geschichte und Inhaberin des Alvin H. Rosenfeld Chairs in Jewish Studies an der Indiana University Bloomington. Gastprofessuren führten sie unter anderem nach Zürich, Berkeley, Berlin oder Augsburg. Aktuell lehrt sie an der LMU München. Sie ist Herausgeberin und Autorin zahlreicher Bücher, Ausstellungskataloge und Artikel, darunter: „Tell me about yesterday tomorrow“, hg. mit Nicolaus Schafhausen/Annette Kelm, „Die Bücher“, hg. mit Udo Kittelmann/Nicolaus Schafhausen, „Die Stadt ohne: Juden, Ausländer, Muslime, Flüchtlinge“, hg. mit Andreas Brunner/Barbara Staudinger/Andreas Sulzenbacher, sowie die in mehrere Sprachen übersetzten Monographien „Der rote Hiob. Das Leben des Werner Scholem“ und „Nächstes Jahr in Marienbad. Gegenwelten jüdischer Kulturen der Moderne“. Im Herbst erscheint ihr Buch „Gewalt und Gedächtnis. Globale Erinnerung im 21. Jahrhundert“.

Das Jahr 1948 liegt für uns heute sehr weit zurück. Junge Leute mögen das gefühlt so weit weg empfinden wie den Dreißigjährigen Krieg. Wie können wir uns die Weltlage 1948 vorstellen?

Mirjam Zadoff: Wenn wir das Kriegsende und die unmittelbare Nachkriegszeit erinnern und verstehen wollen, wie die Menschen argumentieren, müssen wir uns die politische Situation vergegenwärtigen. Eigenartig wirkt aus heutiger Perspektive, dass die Alliierten, insbesondere die Sowjetunion und die USA, unmittelbar nach dem Krieg nach wie vor zusammenarbeiteten. Wir vergessen häufig, dass die ersten nationalsozialistischen Konzentrationslager von der Roten Armee befreit worden sind. Doch dann beginnt der Kalte Krieg und aus Alliierten werden Gegner, die sich gegenseitig mit nuklearer Auslöschung bedrohen. Das änderte für den Umgang mit Deutschland alles; sogar NS-Kriegsverbrecher wurden nun für die Arbeit bei den Geheimdiensten angeheuert und waren damit schon entschuldigt. In der Situation, in der viele hoffen, dass diese Leute vor ein Tribunal gestellt werden und die Aufarbeitung beginnen kann, ist man schon im nächsten großen Konflikt.

Wir Deutschen neigen dazu, die Nachkriegszeit rein mit Blick auf die deutsche Perspektive zu betrachten – dabei war 1948 auch global ein dramatisches Jahr: Man denke an den Nahost-Konflikt, die Gründung Israels, auf Ebene der UN wird die Menschenrechtscharta verhandelt – sollten wir 1948 mehr in einer globalen Perspektive betrachten?

Mirjam Zadoff: Deutschland war als Täternation für die Zerstörung des eigenen Landes verantwortlich. Aber die



David Ben Gurion verliest Israels Unabhängigkeitserklärung, Tel Aviv, 14. Mai 1948.

Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/TopFoto/United Archives

Menschen mussten mit diesem kaputten Land und den existenziellen Problemen erst einmal klarkommen. Aber da waren eben auch Menschen in Deutschland, die aus den Lagern zurückkehrten oder aus dem Exil, manche von ihnen waren Deutsche, andere kamen aus allen Teilen Europas. Sie hofften, Deutschland hinter sich zu lassen und schauten auf das, was im britischen Mandatsgebiet Palästina passierte. Besonders für sie war der Blick auf die Gründung Israels und die UN-Menschenrechtserklärung existenziell. In Israel wurde es 1948 möglich einen Staat zu gründen. Es herrschte das Bewusstsein, dass nach dem

Holocaust eine Lösung gefunden werden müsse, z.B. für die vielen Überlebenden, die in den DP-Lagern gestrandet waren und keine Heimat mehr hatten – für sie gab es auch nach 1945 keinen Empfang mit offenen Armen, weder in den USA noch in Deutschland noch irgendwo sonst. In Polen kam es z.B. auch zu Morden an jüdischen Rückkehrer:innen. Hier baute sich ein großer Handlungsdruck auf. Gleichzeitig lautete die Frage: Wie geht man mit dem Erbe des Genozids um? Wie schafft man eine neue Weltordnung? Und das ist wiederum mit der Erklärung der Menschenrechte sehr eng verknüpft – diese Fragen spielten auch bei der deutschen Verfassung eine Rolle.

Die Ausstellung zum Verfassungskonvent geht von sechs Leitfragen oder –motiven aus, die Schneisen in die ungeheuer komplexe Thematik schlagen. Eine dieser Leitfragen lautet: „Ist Deutschland aus dem Kreis der zivilisierten Nationen ausgeschieden?“ Sie handelt von der monumentalen Herausforderung, wie Deutschland als verantwortliche Nation mit der Schuld am Holocaust hat umgehen können. Waren sich die Deutschen dieser immensen moralischen Last bewusst, die da im Raum stand?

Mirjam Zadoff: Ich denke einerseits schon, weil mit der Befreiung sofort die amerikanische Reeducation-Politik bzw. auch die Aufklärungsarbeit von britischer Seite begann. Das hieß, dass die Deutschen mit dem, was man in den Konzentrationslagern aufgefunden hat, direkt konfrontiert wurden. Einerseits gab es also so etwas wie ein Unrechtsbewusstsein. Das sieht man z.B. an den ganz frühen Prozessen, in denen Zeug:innen noch ganz offen aussagen und auch erzählen, was sie von den Verbrechen als Zuschauer:innen mitbekommen haben. Doch dann entwickelt sich bei vielen bald die Angst, möglicherweise auch für unterlassene Hilfeleistung belangt zu werden. Es existieren etwa Berichte über die Todesmärsche aus den österreichischen Volksgerichtsprozessen. Dieses offene Sprechen versiegt aber nach und nach, weil man weiß oder ahnt, dass diese Aussagen zum Problem werden könnten. Auf der anderen Seite finden die zwei großen Täternationen Deutschland und Österreich doch wieder Platz am Tisch der Nationen, weil man sie im Kalten Krieg auf der richtigen Seite wissen wollte. Das führte zu der Konsequenz einer sehr schnellen „Normalisierung“ und sehr vielen personellen Kontinuitäten, in der Justiz, an den Universitäten und in Schulen, oder auch in der Wirtschaft. Die deutsche Wirtschaft befand sich 1945 in keiner schlechten Situation – trotz des Krieges und durch die Ausbeutung von Zwangsarbeiter:innen. Und dann gab es viele Themen, über die gar nicht gesprochen wurde.

Über die großen bekannten Täter in den internationalen Kriegstribunalen ja, aber über die Mitläufer:innen, über Kollaboration und das kollektive Profitieren, sowie auch die Kollaboration in den anderen europäischen Nationen schon nicht mehr. Man hat letztlich dann doch versucht, schnell zur Tagesordnung überzugehen. Das ist durchaus nicht ungewöhnlich nach Diktaturen, wie man z.B. auch nach der Franco-Diktatur beobachten kann. Es wird neu angefangen, eine Art „Heilung“ angestrebt, reformiert und wieder zusammengefunden als Nation. Nur was passiert mit all den Menschen, die seit 1933 aus der Gesellschaft ausgeschlossen, verfolgt, ausgebeutet oder ermordet wurden? Sind auch sie Teil der Nation, die Lebenden – aber auch die Toten, derer man sich erinnert oder eben auch nicht? Da gab es keine Heilung.

Erstaunlich ist – und das kann man auch beim Verfassungskonvent sehen –, dass NS-Verstrickte wie NS-Opfer am selben Tisch miteinander sitzen und gemeinsam arbeiten.

Mirjam Zadoff: Ja, aus der heutigen Sicht ist das kaum vorstellbar. Aber es gab einfach sehr viele alltägliche Berührungspunkte: in den Städten, in DP-Lagern, wo Täter und Opfer oder Mitläufer und Opfer aufeinandertrafen. Z.B. wurden jüdischen DPs mit kleinen Kindern deutsche Frauen zur Unterstützung zugeteilt. Wir denken vielleicht, dass jeder sein Leben für sich geführt hat, aber in einem zerstörten Land sind die Menschen zwangsweise in sehr engem Kontakt miteinander. Den Überlebenden blieb nichts anderes übrig, als Kontinuitäten zu akzeptieren, die eigentlich unerträglich waren. Als der große jüdisch-deutsche Intellektuelle Gershom Scholem nach dem Krieg aus Jerusalem nach Deutschland reiste, konnte er sich gar nicht genug darüber wundern, dass in vielen gesellschaftlichen und akademischen Positionen Täter saßen. Später schrieb er einen vielbeachteten Essay „Wider den Mythos vom deutsch-jüdischen Gespräch“, in dem er feststellte, dass es nie ein Zusammenleben auf Augenhöhe gegeben habe. Das war lange, bevor hierzulande begonnen wurde, von einem „jüdisch-christlichen Abendland“ zu sprechen.

Wir haben uns oft bei der Gestaltung die Frage gestellt, wie es funktionieren konnte, dass ein Hermann Brill neben einem Julius Danckwerts sitzen konnte und man gemeinsam zu brillanten Ergebnissen kam.

Mirjam Zadoff: Das ist schon ein ganz besonderer Fall – dass von beiden Seiten an in einer Verfassung gearbeitet wird, das ist schon absolut ungewöhnlich. Dass sie aber grundsätzlich an einem Tisch saßen in einem Raum, weniger. Das war auch in den Stadträten so – Kommunisten



Eleanor Roosevelt präsentiert die Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen, 9. Dezember 1948.
Süddeutsche Zeitung Photo/
Amerika Haus

und Sozialdemokraten, jüdische KZ-Überlebende hatten mit den Tätern in unterschiedlichsten Kontexten zu tun. Wenn man an die Universitäten oder Schulen denkt, auch an Ärzte und Juristen – wo hätte man denn mit der Aufarbeitung anfangen sollen! Natürlich waren da ganz viele ehemalige Täter:innen und Profiteur:innen. Bis auf die Politik und da vorrangig die exponierten Positionen gab es keinen wirklichen personellen Neuanfang.

Müsste genau dieser bemerkenswerte Umstand nicht eigentlich viel bekannter sein oder wenn wir die Frage größer ziehen wollen: Wo steht eigentlich die deutsche Gesellschaft heute, was die Aufarbeitung des Nationalsozialismus und damit diese genannten Kontinuitäten betrifft?

Mirjam Zadoff: Gute Frage – einerseits ist es ohne Zweifel eine Erfolgsgeschichte, dass man es geschafft hat, die Leute an einen Tisch zu bringen und auf dieser Basis eine Demokratie aus dem Nichts aufzubauen. Aber dafür zahlte man natürlich auch einen Preis: Sehr viele Menschen, die ganz klar moralisch nicht nur fragwürdig, sondern komplett diskreditiert waren, blieben in zentralen Stellungen tätig. Ich glaube, dass das viele der ehemals verfolgten Menschen verletzt und auch in ihrer Ausgrenzung und in ihrem Nicht-Wahrgenommen-Werden festgehalten hat.

Es wurde lange versäumt, sich bei all jenen zu entschuldigen, die verfolgt wurden, Vertrauen aufzubauen, ihnen einen geschützten und sicheren Ort in der Mitte der Gesellschaft einzuräumen. Mir fällt immer wieder auf, wenn von einem neuen Antisemitismus die Rede ist, dass es auch einen alten Antisemitismus gab und dass die 1960er und 1970er, aber auch die 80er und 90er Jahre sehr stark davon geprägt waren. Viele Zurückgekehrte haben gesagt: Ich lebe in Deutschland, aber ich entscheide mich dafür hier in einer Blase zu leben. In dieser Gesellschaft mussten NS-Opfer, um Wiedergutmachung zu erhalten, immens aufwändige Beweise vorbringen, bis man ihnen geglaubt hat, dass sie Verluste erlitten hatten. Das ging bis in die Tiefe ihrer Biographien und ihres Daseins und hat viele verbittert und in die Isolation getrieben. Joseph Wulf war einer der ersten, der den Nationalsozialismus aus juristisch-historischer Perspektive aufgearbeitet hat – aber er wurde nicht gehört. Darüber verzweifelte er. Mitte der 1970er Jahre schrieb er: „Was soll ich noch machen, ich habe 15 Bücher über die Verbrechen veröffentlicht und die Massenmörder sitzen in ihren Häuschen, pflegen ihren Garten und mir hört niemand zu.“ Er hat sich dann umgebracht – und er war nicht der Einzige, dem es so erging. Das war schon eine problematische Gesellschaft.



Als Mitarbeiter der Bundeszentrale für Heimatdienst wollte Wulf als einer der ersten über die nationalsozialistischen Verbrechen aufklären, 1967.
Foto: ullstein bild/Fotograf: Harry Croner

Viele, die den NS unterstützt haben, haben nach 1945 geschwiegen – als hätten sie eine Art Maulkorb bekommen ...

Mirjam Zadoff: Ich vermute, dass es sicher viele gab, die gerne über „die gute alte Zeit“ sprechen wollten – diese Phrase gab es, und einige meinten damit die 30er Jahre, die in den ersten Jahren für eine deutsche Mehrheitsbevölkerung viel Gutes und neue Möglichkeiten mit sich gebracht hatten. Der Krieg hat die Leute doch stark betroffen, selbst wenn sie Mitläufer oder Profiteure des Regimes gewesen waren. Und deren Leid stand in der Nachkriegszeit im Zentrum, nicht das Leid der Verfolgten. Die Leute wussten doch genau, wer was getan hatte, wer ein Nazi gewesen war oder sogar Aufseher im KZ. Aber sprach man darüber? Natürlich nicht! Symbolisch für diese Situation steht für mich ein Wahlplakat der FDP aus dem Jahr 1949, auf dem stand: „Endlich ein Schlussstrich“ – das hätte auch von den anderen Parteien stammen können. Die Schlussstrich-Debatte begann nicht erst in den 1970er und -80er Jahren, sondern schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Da schwang auch dieses „Wir wollen wieder zurück an den Tisch der Nationen und als respektierte deutsche Nation wahrgenommen werden“ mit.

Interessant war bei der Arbeit an der Ausstellung auch, dass man bei den Demokraten der ersten Stunde, also Adenauer oder Carlo Schmid, erkennen kann, dass sie auch eine große Skepsis gegenüber dem eigenen Volk hatten. Dies hat zu der Haltung geführt, möglichst auf direktdemokratische Elemente in der neuen Verfassung zu verzichten – wie beurteilen Sie diese Skepsis gegenüber dem eigenen Volk?

Mirjam Zadoff: Ich kann sie nachvollziehen. Jugendlichen kann man demokratische Werte beibringen, aber

wie erzieht man Erwachsene? Den Menschen klarzumachen, wo der genaue Unterschied zwischen Demokratie und Diktatur liegt, ist nicht immer einfach. Das erleben wir ja auch heute wieder. Nationen wählen ihre Demokratien ganz bewusst ab. Wir haben einmal die Demokratie und dann haben wir die Diktatur, aber es gibt sehr viele Grauzonen dazwischen und es ist nicht immer allen klar, warum die Demokratie die bessere Lösung sein sollte. Dem aktuellen Bericht des unabhängigen V-Dem Instituts zufolge leben nur 13 Prozent der Weltbevölkerung in liberalen Demokratien, 13 Prozent! Die Demokratie ist eine Ausnahmestaatsform und deshalb auch besonders fragil. Und sie kann sich selbst abwählen. Deshalb geht es auch in der neuen Ausstellung darum, die Menschen von den positiven Merkmalen und Werten zu überzeugen und zu erklären, warum Demokratie die beste Staatsform und deshalb schützenswert ist. Man hat viel darüber nachgedacht, wo eine deutsche Nachkriegsgesellschaft ihr Nationsbewusstsein „ausleben“ kann. Aus diesem Grund hat hier der Staat den Fußball so gefördert. Hier sollte man seinen Patriotismus auf anderer Ebene ausleben können, ohne in politischen Nationalismus abzugleiten.

Wie vermittelt man Jugendlichen ein so sperriges Thema wie den Verfassungskonvent und die Verfassung allgemein?

Mirjam Zadoff: Ich hatte in den vergangenen Jahren den Eindruck, dass in den sozialen Medien das Grundgesetz eine durchaus große Rolle spielte – gerade von Seiten marginalisierter Gruppen, die den Wert der Demokratie besonders hoch einschätzen. Deshalb ist der Verfassungskonvent ein wichtiger Ort, weil er für eine sich entwickelnde, vielstimmige Demokratie steht. Und dass viele Länder sich von der Demokratie abwenden und zu autoritäreren Strukturen übergehen wie Italien, nehmen auch Jugendliche stark wahr.

Schnell fiel auf, das war bei der Vorgängerausstellung aus dem Jahr 1998 noch kein Thema, dass Frauen auf dem Konvent keine inhaltliche Rolle gespielt haben; bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes arbeiten vier Frauen im Parlamentarischen Rat anfangs auf abgeschlagenen Posten, erkämpfen aber dann doch – allen voran Elisabeth Selbert – am Ende grandios die Gleichberechtigung von Männern und Frauen.

Wie kann man dieses Thema am besten aufgreifen, fragen wir Sie als Museumsexpertin.

Mirjam Zadoff: In dieser Hinsicht erleben wir einen langen Lernprozess, in dem die Gesellschaft eine Sensibilität dafür entwickelt, was tatsächliche Teilhabe bedeutet. Das betrifft nicht nur Frauen, sondern auch diverse Gruppen



Fußball als Möglichkeit, das Nationalbewusstsein auszuleben – die deutsche Fußballnationalmannschaft wird nach dem WM-Sieg in München empfangen, 6. Juli 1954.

Foto: *Süddeutsche Zeitung* Photo/Fotograf: Alfred Strobel

oder Menschen mit Behinderung. Dabei geht es vorrangig um Sichtbarkeit. Frauen sind ja keine Minderheit, aber sie waren trotzdem lange Zeit einfach gar nicht präsent. Ich hatte kürzlich ein interessantes Buch in der Hand. „The Only Woman“ ist eine Galerie von Gruppenbildern vom 19. Jahrhundert bis heute im weltweiten Kontext, auf denen zwischen vielen Männern immer eine einzige Frau abgebildet ist. Manche US-amerikanischen Eliteuniversitäten haben bereits in den 1970ern eine Quote eingeführt – innerhalb weniger Jahre stieg der Anteil der Frauen auf 50 Prozent, bei selbstverständlich gleichbleibender Qualität. Heute ist klar: Man kann keine Panels mehr

anbieten, auf denen nicht zumindest eine Frau auftritt. Das hat mit sich verändernden Sehgewohnheiten zu tun, mit Sprech- und Hörgewohnheiten: einer Frauenstimme zuzuhören und ihr die gleiche Autorität zu verleihen wie einem Mann.

Sind Sie pessimistisch oder optimistisch, was die Entwicklung der Demokratie angeht?

Mirjam Zadoff: Also, da bin ich einerseits pessimistisch. Das ist eine bequeme Antwort, weil man einfach sieht, was aktuell passiert, da muss ich gar nicht viel dazu sagen. Wir sind in der Situation – anders als jetzt zum Beispiel vor 20 oder 25 Jahren – dass Demokratien sich selbst abschaffen. Das hat viel mit der gegenwärtigen Poly-Krisensituation zu tun: Pandemie – Klimakrise – der Krieg in der Ukraine. Die Zuspitzung von Krisen erzeugt Unsicherheit und Angst. Wir erleben einen massiven Anstieg von Populismus, von gezielter Missinformation zugunsten von politischem Machtgewinn. Wir erleben neue Formen von faschistischem Gedankengut. Es ist ganz einfach, pessimistisch zu sein.

Aber ich will eigentlich auch optimistisch sein. Ich bin überzeugt, dass die genannten Entwicklungen demokratisch sehr viel effizienter bewältigt werden können. Wir brauchen keine Wissenschaftsfeindlichkeit, sondern zukunftsweisende Lösungen, wir brauchen keine Spaltung, sondern Solidarität. All das funktioniert am besten in einer neuen Allianz von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft – und gesellschaftlichem Austausch. Die Demokratie hat enormes Potential, in dieser Krisensituation zu reagieren. Leider kommen aber momentan auch viele Signale, die in eine andere Richtung gehen, wie die Entwicklung in der Asylpolitik zeigt, die sich eher wegbewegt von den Menschenrechten – das ist gerade in Bezug auf den Verfassungskonvent relevant.

Es gibt sehr viel Potential, das gegen bestimmte Widerstände auch erarbeitet werden muss. Die Frage ist – welche Foren bieten wir, um das auch zu reflektieren – warum wir jetzt in einer Demokratie leben und was das Gute daran ist. Die „Letzte Generation“ stellt jetzt verstärkt die Forderung nach direkter Demokratie, nach Bürgerräten und so weiter. Das hat alles auch seine Nachteile und ich persönlich bin diesem Modell gegenüber eher skeptisch – aber allein darüber zu reden, ist wichtig. Da draußen sind junge Leute, die wollen diskutieren darüber, wie die Demokratie in der Krisensituation funktioniert – und das ist doch gut. 🍷

Interview: Monika Franz und Markus Baar

Keine Frauen auf Herrenchiemsee – der Verfassungskonvent und seine Folgen für die Gleichberechtigung der Geschlechter

von Kerstin Wolff



Mit Ausnahmen einer Justizangestellten waren Frauen nur als Ehefrauen oder Sekretärinnen – nicht als Expertinnen – beim Konvent anwesend. Nachts tipp-ten die Sekretärinnen die stenografierten Protokolle auf Schreibmaschinen ab und vervielfältigten sie, sodass die Experten am nächsten Tag an die Ergebnisse des Vortages anknüpfen konnten; im Bild eine Schreibmaschine, wie sie 1848 verwendet wurde, in der neuen Ausstellung zum Konvent.

Foto: Bayerische Schlösserverwaltung/Fotografinnen: Andrea Gruber & Maria Scherf

Vom 10. bis zum 23. August 1948 tagten auf der Insel Herrenchiemsee gut 30 Experten, um den Entwurf einer Verfassung für die zu gründende Bundesrepublik Deutschland zu erarbeiten. 30 Experten aus Politik, Justiz und Wissenschaft. Wenn man an dieser Stelle vielleicht noch an eine nicht exakte Sprachform glauben könnte, macht ein Blick auf die Bilder von diesem Treffen deutlich, dass es tatsächlich „nur“ Experten sind, die hier zusammenkamen. Alles Männer, die an den Tischen reden, schreiben und arbeiten.

Das Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee fand ohne Frauen statt, keine Expertin weit und breit. War das Absicht oder lediglich ein Versäumnis oder vielleicht mangelnder Wille?

Um diese Frage beantworten zu können, ist es nötig, in der Geschichte etwas weiter zurückzugehen. Denn die Frauenlosigkeit von Herrenchiemsee weist auf strukturelle Probleme hin, welche wir heute immer noch nicht ganz gelöst haben: der Mangel an Frauen in bestimmten Positionen und die bis heute nicht erfolgte Geschlechterparität in der Parteipolitik.

DAS 19. JAHRHUNDERT UND SEIN GESCHLECHTERVERHÄLTNIS

Beim Blick in das 19. Jahrhundert wird deutlich, dass der Aufbau der Demokratie vor dem Hintergrund eines scheinbar „natürlichen“ Geschlechterverhältnisses erfolgte, in dem Männer für Parteipolitik, Staatsaufbau und Parlamentarismus zuständig waren und Frauen für den privaten Haushalt, die eigene Familie und die Kindererziehung. Diesem Modell einer klaren Arbeitsteilung der Geschlechter lag die Idee zugrunde, dass Männer und Frauen sich aufgrund ihres „Geschlechtscharakters“ grundlegend voneinander unterschieden. Die Historikerin Karin Hausen hat bereits 1976 in einem wegweisenden Aufsatz herausgearbeitet, dass es im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts zu dieser Biologisierung der Geschlechterunterschiede kam.¹ Zuvor hatte vor allem der gesellschaftliche Stand die soziale Position innerhalb einer Gesellschaft bestimmt. Überspitzt gesagt trat nun an die Stelle des Standes das Geschlecht. Alle Frauen gehörten

nun zur privaten Reproduktion, sie wurden als passiv und emotional gedacht, der Mann gehört zur gesellschaftlichen Produktion, er wurde als aktiv und rational beschrieben. Die beiden Geschlechtscharaktere von Mann und Frau wurden aufeinander bezogen verstanden, allerdings waren diese nicht gleichwertig. Das Männliche wurde dem Weiblichen gegenüber priorisiert. Der Aufbau einer bürgerlichen, kapitalistischen, nationalstaatlichen Gesellschaft erfolgte also auf einer geschlechtlichen Grundlage. Nur so ist es zu erklären, dass Frauen nicht am Prozess der Demokratisierung teilnahmen – der Staatsaufbau wurde als männliche Aufgabe verstanden und damit der Zugang von Frauen versperrt.



Typische Rollenzuschreibung im 19. Jahrhundert: Frauen beim Stricken; Holzstich „Die Handarbeitsschule“ nach einem Gemälde von Otto Piltz, 1884
Abbildung: akg-images

Dies sahen damalige Staatsrechtler übrigens ganz klar. So formulierte der Jurist und Staatstheoretiker Johann Caspar Bluntschli 1870 im Deutschen Staats-Wörterbuch: „Hauptgründe [für die Nichtbeteiligung von Frauen am Staatsleben; K.W.] sind die herkömmliche Sitte aller Völker, welche den Staat, der unzweifelhaft ein männliches

1 Vgl. Karin Hausen: Die Polarisierung der „Geschlechtscharaktere“ – Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben, in: Werner Conze (Hg.): Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Neue Forschungen, Stuttgart 1976, S. 363-393.



Frauen waren in der Frankfurter Nationalversammlung lediglich auf den Zuschauerrängen und der sogenannten Damengalerie vertreten, Paulskirche 1848.

Abbildung: akg-images

Wesen ist, als auch die Aufgabe und Sorge der Männer betrachtet, und die Bestimmung der Frauen vorzugsweise in der Familie sucht. [...] man ist überzeugt, daß die unmittelbare Theilnahme an den Staatsgeschäften unweiblich, für den Staat gefährlich und für die Frauen verderblich wäre.²

Das Bild des Staates als Mann zeigt, wie tiefgreifend und umfassend staatliche Prozesse lediglich auf ein Geschlecht zugeschnitten wurden. Für das lange 19. Jahrhundert bis weit in das 20. hinein wird damit Geschlecht zu einer Art Masterkategorie oder, wie Gabriella Hauch dies nennt, eine „Kategorie ersten Ranges“.³

Erstaunlicherweise wird dies vor allem in revolutionären Prozessen deutlich – so in der Französischen Revolution oder auch in der bürgerlichen Revolution von 1848.⁴ Trotz aller Äußerungen, es ginge um Menschenrechte, zeigte sich z.B. in der Revolution von 1848, dass sich die bürgerliche Geschlechterordnung tief in den Habitus und die Mentalität der Gesellschaft eingeschrieben hatte. Alleine Männer waren für den öffentlichen Bereich zuständig, sie waren es also, die sich mit Politik befassten, die Parla-

mente füllten und die politischen Parteien aufbauten und damit über das Leben von Frauen bestimmten. Frauen wurden als homogene Geschlechtergruppe ausgeschlossen. Sie hatten keinen Zugang zu politischen Vereinen, sie durften nicht wählen und auch die Parlamente blieben Männern vorbehalten. Hier stellte auch die Frankfurter Paulskirche keine Ausnahme dar, das Parlament, in dem die erste Verfassung für einen deutschen Nationalstaat ausgearbeitet wurde. Auch dieses Gremium bestand lediglich aus Männern – nur Männer konnten einen Abgeordneten wählen und auch nur Männer konnten Abgeordnete sein. Frauen waren auf die Zuschauerränge und die sogenannte Damengalerie beschränkt; wobei die diskussionslose Einrichtung einer solchen Galerie durchaus darauf hinweist, dass es wichtig war, die Verhandlungen vor den Augen und Ohren des gesamten Volkes durchzuführen.⁵

Der Ausschluss von Frauen aus dem Bereich der öffentlichen Politik wurde bereits 1848/49 von einigen Frauen (und wenigen Männern) kritisiert. So z.B. von Louise Otto, die die Revolution als Schriftstellerin und Zeitungsherausgeberin aktiv unterstützte und es „als Schmach“ empfand, dass „Frauen nach wie vor von politischen Versammlungen ausgeschlossen waren.“⁶

Dieser Ausschluss wurde in der auf die Revolution folgende Reaktionszeit noch einmal verfestigt, indem in fast allen Ländern Vereinsgesetze erlassen wurden, in denen eine Beteiligung von Frauen in politischen Vereinen – und damit sind auch Parteien gemeint – verboten wurde. So untersagte das Preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850 Frauen und Lehrlingen die Mitgliedschaft in politischen Vereinen, bei Zuwiderhandlung konnte der Verein aufgelöst werden. Diese Vereinsgesetze wandten sich aber nicht nur gegen Frauen – vor allem die entstehende Arbeiterbewegung sollte mit diesen Regelungen eingeschränkt werden. Trotzdem waren die 1850er und 1860er Jahre geprägt von einer zunehmenden Lockerung der autoritären Strukturen. Dank des Wirtschaftsaufschwungs und einer tiefgreifenden Veränderung der Arbeitswelt setzte

.....

2 Johann Caspar Bluntschli (Hg.): Deutsches Staats-Wörterbuch, Bd. 11, München 1870, S. 130.

3 Gabriella Hauch: Für die „Harmonie der Menschheit“ Zum Verhältnis von Revolution und Geschlecht im langen 19. Jahrhundert, in: APuZ 69 (2019), H. 8, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/285868/fuer-die-harmonie-der-menschheit/> [Stand: 04.05.2023].

4 Vgl. ebd.

.....

5 Vgl. Henning Türk: Begrenzte Politisierung. Die weiblichen Zuschauer im Paulskirchenparlament während der Märzrevolution 1848/49, in: Ariadne. Forum für Frauen- und Geschlechtergeschichte 79 (2023), S. 6-28; Henning Türk: „Ich gehe täglich in die Sitzungen und kann die Politik nicht lassen.“ Frauen als Parlamentszuschauerinnen und ihre Wahrnehmung in der politischen Öffentlichkeit der Märzrevolution 1848/49, in: Geschichte und Gesellschaft 43 (2017), S. 497-525.

6 Zit. nach: Johanna Ludwig: Eigener Wille und eigene Kraft. Der Lebensweg von Louise Otto-Peters, Leipzig 2014, S. 175.



Louise Otto-Peters, Frauenrechtlerin, Initiatorin und langjährige Vorsitzende des Allgemeinen Deutschen Frauenvereins, Begründerin der organisierten deutschen Frauenbewegung
Foto: AddF – Archiv der deutschen Frauenbewegung, A-D1/00001/Fotograf: Ernst Schroeter



Anita Augspurg, Frauenrechtlerin, erste deutsche promovierte Juristin, Pazifistin, Vorkämpferin für das Frauenwahlrecht, ca. 1903
Foto: München/AddF – Archiv der deutschen Frauenbewegung/Hofatelier Elvira

sich gesamtgesellschaftlich immer mehr die Idee durch, dass vorsichtige Reformen eine Zusammenarbeit der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte befördern könnten. Die Hoffnung auf eine Reichseinigung spukte nach wie vor in den Köpfen vieler Liberaler und diese begannen, einen vorsichtigen Frieden mit Preußen zu schließen. Dabei kam ihnen der Thron- und Regierungswechsel in Preußen zu Beginn der 1860er Jahre sehr gelegen. So konnte unter Kronprinz Wilhelm, dem späteren ersten Deutschen Kaiser, eine neue Ära beginnen, die viele Hoffnungen weckte und aufgrund der Amnestie für Teilnehmer:innen der 1848er Revolution zusätzlich im Zeichen von Entspannung und Liberalisierung stand.

DAS GESCHLECHTERVERHÄLTNISS WIRD GESETZ – DAS BÜRGERLICHE GESETZBUCH

Diesen frischen Wind nutzten viele gesellschaftliche Gruppen, um sich neu aufzustellen. Dank der neuen Versamm-

lungsform – dem (politischen) Verein – kam es zu ersten Zusammenschlüssen und zur Formulierung von gesellschaftlichen Gruppeninteressen, die bisher nicht gehört worden waren. Diese offenere Situation nutzten nun auch die Frauen, um auf sich und ihre Situation aufmerksam zu machen – die bürgerlich-liberale Frauenbewegung nahm ihren Anfang.

Die Frage, welche Stellung die Frau im Staat einnehmen sollte und wie ihre Position im gesellschaftlichen Gefüge auszusehen habe, wurde besonders akut, als das Deutsche Kaiserreich nach der Reichsgründung daran ging, ein einheitliches Bürgerliches Gesetzbuch zu erarbeiten. Gegen dieses neue BGB hatte die bürgerliche Frauenbewegung ab 1895 mobil gemacht. Minna Cauer und der Verein Frauenwohl aus Berlin, Marie Stritt und der Rechtsschutzverein aus Dresden, Marie Raschke und die Rechtsschutzkommission des Bundes Deutscher Frauenvereine (BDF) und Anita Augspurg mit einigen Mitstreiterinnen aus München nahmen den Kampf auf und

starteten das, was ein Spötter lakonisch als „Frauenlandsturm“ bezeichnete, ein Etikett, welches die Aktivistinnen von da an selbstbewusst für sich selbst nutzten.⁷ Die Frauenbewegung engagierte sich deshalb gegen das neue BGB, weil dieses zu einer (ehe)frauenfeindlichen Katastrophe zu werden drohte. Vor allem Anita Augspurg als eine der ersten promovierten Juristinnen wollte deutlich machen, dass mit dem BGB vor allem die Ehefrauen unter ein unumschränktes ehemännliches Herrschaftsrecht gestellt werden sollten.⁸ Obwohl das eheliche Güterrecht auch in konservativen Kreisen umstritten war, blieben die protestierenden Frauen letztendlich fast völlig erfolglos. Das BGB trat 1900 in Kraft und stellte die Ehefrauen unter die fast vollständige ehemännliche Aufsicht. Ute Gerhard hat diese Regelungen auf den Punkt gebracht und formuliert: „Alle Gesetze regelten, in mehr oder weniger rigider Form, die Unterwerfung der Ehefrau unter den Willen, die Willkür des Mannes, er entschied in allen ehelichen Angelegenheiten und Erziehungsfragen. D.h. er war Eigentümer, zumindest Nutznießer des Vermögens der Frau, auch ihres Arbeitslohns, ja mit Hilfe der sog. ehelichen Pflicht auch ihres Körpers.“⁹

Auch wenn die Frauenbewegung das Inkrafttreten des BGB nicht verhindern konnte, war der Kampf um das BGB sehr entscheidend, denn die Bewegung wuchs dadurch und dehnte ihren Einfluss aus. Und sie nahm vermehrt dezidiert politische Forderungen in ihr Programm auf, z.B. die nach dem Frauenwahlrecht.¹⁰

AUF ZU NEUEN UFFERN – DIE WEIMARER REPUBLIK – ENDLICH GLEICHBERECHTIGT?

Nachdem sich 1908 endlich auch die Parteien für Frauen geöffnet hatten, da die diskriminierenden Vereinsgesetze reformiert worden und zehn Jahre später – nach dem Ersten Weltkrieg – das Frauenwahlrecht Realität geworden war, hofften viele Aktivist:innen auf eine veränderte Stel-

7 Vgl. Ingvild Richardsen: *Frei und gleich und würdig. Die Frauenbewegung und der Erste Bayerische Frauentag 1899*, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 2019.

8 Vgl. z.B.: Anita Augspurg: *Gebt acht, solange noch Zeit ist!*, in: *Die Frauenbewegung*, 1 (1895), H. 1, S. 4.

9 Ute Gerhard: *Unerhört. Die Geschichte der deutschen Frauenbewegung*, Reinbek 1990, S. 128.

10 Vgl. Kerstin Wolff: *Noch einmal von vorn erzählt. Die Geschichte des Kampfes um das Frauenwahlrecht in Deutschland*, in: Hedwig Richter/Kerstin Wolff (Hg.): *Frauenwahlrecht. Demokratisierung der Demokratie in Deutschland und Europa*, Hamburg 2018, S. 35–56.



Frauen – zum ersten Mal stimmberechtigt – bei den Wahlen zur Nationalversammlung, 1. Januar 1919
Foto: ullstein bild

lung von Frauen in der Gesellschaft.¹¹ Und in der Tat sah es so aus, als wenn die Gleichberechtigung zu Beginn der Weimarer Republik vorankommen würde.

Dass dies auch heute noch so gesehen wird, hat vor allem mit dem neuen Erscheinungsbild gerade junger Frauen zu tun. Diese gingen mit kurzen Haaren und Röcken, scheinbar selbstverständlich in den Großstädten in den Büros arbeiten, vergnügten sich abends in Bars, wo sie öffentlich rauchten, oder bevölkerten die neuen Kinos oder gingen im Wannsee baden. Aber wie sah es mit den verbrieften Rechten aus? Welche Stellung nahmen die Frauen in der Weimarer Verfassung ein?

Es ist nicht zu gering einzuschätzen, dass in der Weimarer Verfassung zum ersten Mal für Frauen die staatsbürgerliche Gleichberechtigung in einer deutschen Verfassung festgeschrieben wurde.¹² Dies sahen durchaus auch die Zeitgenossinnen so, so zum Beispiel Gertrud Bäumer, die in einem Aufsatz formulierte: „Die Verfassung bringt für

11 Kirsten Heinsöhn: „Grundsätzlich“ gleichberechtigt. Die Weimarer Republik in frauenhistorischer Perspektive, <https://www.bpb.de/themen/erster-weltkrieg-weimar/weimarer-republik/277582/grundsatzlich-gleichberechtigt-die-weimarer-republik-in-frauenhistorischer-perspektive/> [Stand: 01.07.2023].

12 Vgl. Marion Röwekamp: „Männer und Frauen haben grundsätzlich die gleichen staatsbürgerlichen Rechte.“ Weimar – Meilenstein auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Geschlechter, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Thüringen (Hg.): *Die Weimarer Verfassung – Wert und Wirkung für die Demokratie*, Erfurt 2009, S. 235–265.



Ein zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch nahezu undenkbares Bild: der Casseler Frauen-Ruder-Vereins bei einer Wanderfahrt nach Bad Karlshafen, 1918; 1911 hatte sich in Kassel der deutschlandweit erste Ruderverein für Schülerinnen gegründet, 1913 folgte der CFRV.
Foto: AddF – Archiv der deutschen Frauenbewegung, Aktenbestand: Casseler Frauen-Ruder-Verein

die deutschen Frauen den äußeren Abschluß – wenigstens grundsätzlich – eines Kampfes, der seit einem halben Jahrhundert organisiert war¹³. Die Einschränkung, die Bäumer hier mit „grundsätzlich“ vornimmt, hatte seine reale Entsprechung im Verfassungstext, denn Artikel 109 der Weimarer Verfassung formulierte: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich. Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.“¹⁴ Warum wurde das Wort „grundsätzlich“ in den Verfassungstext aufgenommen?¹⁵ Das kleine Wörtchen war durchaus nicht unumstritten, so hatte z.B. der Bund Deutscher Frauenvereine, die Dachorganisation der bürgerlichen Frauenbewegung, die Formulierung: „Männer und Frauen haben die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und die gleichen Pflichten“ in die Debatte eingebracht, allerdings konnte sich diese, die wiederum von Friedrich Naumann im Verfassungsausschuss initiiert worden war, nicht durchsetzen. Die „grundsätzliche“ Gleichberechtigung war also gewollt, wie Marion Röwekamp ausführt, denn „man [wollte; K.W.] dem Gebot der Stunde gerecht

13 Gertrud Bäumer: Die deutsche Verfassung und die Frauen, in: Die Frau 26 (1919), H. 12, S. 357-359, hier S. 357.

14 Die Verfassung des Deutschen Reichs („Weimarer Reichsverfassung“) vom 11. August 1919, http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html#ERSTER_ABSCHNITT02 [Stand: 04.05.2023].

15 Zum historischen Ablauf des Ringens um die Formulierung des Artikels vgl. Röwekamp (wie Anm. 12), S. 243 f.



Lediglich eine „grundsätzliche“ Gleichberechtigung in der Arbeitswelt: Frauen arbeiten im Postscheckamt Berlin-Mitte an Rechenmaschinen, während ihre Arbeit von männlichen Bürovorstehern beaufsichtigt wird, 1928.
Foto: Süddeutsche Zeitung/Scherl

werden, Frauen formell als gleich-berechtigte Staatsbürgerinnen zu behandeln, gleichzeitig wollte man sie aber dennoch als weibliche Bürger nicht mit den gleichen Rechten ausstatten wie die männlichen Bürger.“¹⁶ Ein Grund war auch das 1900 in Kraft getretene BGB, welches der tatsächlichen Gleichberechtigung im Wege stand – was allen offensichtlich war. Denn das alleine auf den Ehemann zugeschnittene Familienrecht widersprach einer Gleichberechtigung der Geschlechter.

Ein weiterer Artikel war in Bezug auf die Gleichberechtigung der Geschlechter von besonderer Bedeutung. Artikel 119 der Weimarer Verfassung regelte: „Die Ehe steht als Grundlage des Familienlebens und der Erhaltung und Vermehrung der Nation unter dem besonderen Schutz der Verfassung. Sie beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter.“¹⁷ Hier nun war von einer unumschränkten Gleichberechtigung die Rede und nicht mehr von einer eingeschränkten „grundsätzlichen“. Bereits bei den Verfassungsdebatten wurde deutlich, dass sowohl Befürworter:innen als auch Gegner:innen dieser Formulierung in Bezug auf die Familienrechtsreform argumentierten. Der DNVP-Abgeordnete Adelbert Düringer etwa lehnte diesen Wortlaut ab, um „keine Zweifel in das Sys-

16 Ebd., S. 243.

17 Die Verfassung des Deutschen Reichs (wie Anm. 14).

tem des Bürgerlichen Gesetzbuches hineinzutragen“, und die Aktivistin der Frauenbewegung und DDP-Abgeordnete Marie Baum begründete die Formulierung mit genau einer solchen geplanten Reform des Familienrechts.¹⁸

Artikel 109 und 119 der Weimarer Verfassung waren somit erste Versuche, die sich gewandelte Stellung der Frau im neuen Staat zu formulieren, ohne allerdings die patriarchale Vormachtstellung des Mannes – vor allem in der bürgerlichen Ehe – infrage zu stellen. Das „gewohnte“, stark bürgerlich geprägte Geschlechtermodell, welches sich seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert immer stärker durchsetzte und welches auf der grundsätzlichen Differenz der Geschlechter aufgebaut war, wurde nicht angetastet, wodurch man die angeblichen Geschlechtscharaktere betonte. Marion Röwekamp kommt dann auch zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der damaligen Juristen der Ansicht war, dass „weder der Artikel 109 noch der 119 WRV subjektive Rechte und Pflichten begründe und damit keine individuellen Rechtsansprüche beständen“ was meint, dass eine auch nur angenommene Gleichberechtigung auch nicht hätte eingeklagt werden können – ganz zu schweigen vom Fehlen der Institution des Verfassungsgerichts und der Verfassungsklage.¹⁹

Die Formulierung dieser beiden wichtigen Artikel in der Weimarer Verfassung ist trotzdem als Versuch einer vorsichtigen Reform des Geschlechterverhältnisses zu verstehen, ohne genau zu wissen, was eine Gleichberechtigung der Geschlechter überhaupt bedeuten würde. Der DDP-Abgeordnete Ablaß formulierte dies deutlich, als er sagte, dass man „sich mit dem Wort ‚grundsätzlich‘ in dem beratenden Unterausschuss eine Hintertür öffnen wolle, weil man sich über die ‚Tragweite der Bestimmung in allen möglichen Einzelheiten‘ nicht klar war und ‚deshalb vorsichtigerweise nur die Richtung im allgemeinen angeben wollte.‘ Zwar bestehe die Absicht, die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Allgemeinen anzustreben, aber man sei ‚im Moment noch nicht so weit, dies als unumstößlichen Grundsatz bereits für alle Verhältnisse des öffentlichen und privaten Rechtslebens dekretieren zu können, und da die Verschiedenheit der Geschlechter eine vollständige Gleichstellung restlos niemals gestatte‘, habe man sich eben auf die Einführung des Wortes ‚grundsätzlich‘ besonnen.“²⁰ Eine – wie



Nationalsozialistisches Plakat mit Rollenzuschreibung; Bildunterschrift
 „Was der Mann an Opfern bringt im Ringen seines Volkes, bringt die Frau an Opfern im Ringen um die Erhaltung dieses Volkes in den einzelnen Zellen“
 Abbildung: Bundesarchiv, Plak 003-002-013

ich finde – sehr ehrliche Beschreibung der Situation. Die Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann in der Weimarer Republik blieb also zwischen Anspruch und Realität, zwischen juristischer Setzung und gelebter Praxis stecken. Dadurch, dass lediglich die „grundsätzliche“ und „staatsbürgerliche“ Gleichberechtigung festgeschrieben wurde und es kein Verfassungsgericht gab, welches einen juristischen Emanzipationsanspruch auch gegen die Regierung und Parteien hätte durchsetzen können, konnte sich das Geschlechterverhältnis in der Weimarer Republik auch nicht grundsätzlich ändern – abgesehen davon, dass der Republik dafür auch die Zeit gefehlt hat.

In Bezug auf die Gleichberechtigung der Frauen brachte die Zeit des Nationalsozialismus keine Verbesserungen, im Gegenteil. Das Familienrecht des BGB blieb ebenso in Kraft wie das Frauenwahlrecht, allerdings schafften die Nationalsozialisten faktisch das passive Frauenwahlrecht ab, da sie als männliche Partei keine Frauen zur Wahl aufstellten und in dem Moment, als nur noch die NSDAP zur Wahl stand, keine Frauen mehr gewählt werden konnten.

18 Marion Röwekamp: „The double bind.“ Von den Interdependenzen des Frauenwahlrechts und des Familienrechts vor und nach 1918, in: Richter/Wolff (wie Anm. 11), S. 99–124, hier S. 113.

19 Ebd., S. 114.

20 Röwekamp (wie Anm. 12), S. 244 f.

Die klare Trennung in einen männlichen und einen weiblichen Tätigkeitsbereich in Staat und Gesellschaft wurde im Nationalsozialismus sogar noch verschärft. Die alte Ordnung, die die Rolle des Mannes in der Politik sah und die der Frau im Haus, feierte fröhliche Urstände. Allerdings trat zu dieser Differenzkategorie nun eine weitere – sehr entscheidende – dazu, nämlich die der „Rassenzugehörigkeit“. So galt nicht für alle Staatsbürger:innen, sich möglichst zahlreich fortzupflanzen – hier waren nur „arische“ Frauen und Männer gemeint; „fremdrassige“ Menschen sollten möglichst von diesem Recht ausgeschlossen werden. Auch die Berufstätigkeit von Frauen wurde eingeschränkt: Sowohl in der Justiz als auch in der Medizin sollte der Frauenanteil zurückgedrängt werden und an den Universitäten sollten nur noch zehn Prozent Frauen studieren. Dass diese Regelungen nach dem Beginn des Zweiten Weltkriegs partiell aufgehoben wurden, hatte vor allem damit zu tun, dass die Männer, die an die Front gegangen waren, ersetzt werden mussten.

HERRENCHIEMSEE UND BONN – AUF DEM WEG ZUR GLEICHBERECHTIGUNG

Dies war die (juristische) Ausgangssituation in puncto Gleichberechtigung, als sich im August 1948 auf Herrenchiemsee Experten trafen, um über eine neue Verfassung zu beraten.

Dass dies nur Männer waren, hat mit dem geschilderten langjährigen Ausschluss von Frauen aus Politik und Justiz zu tun, und mit der gängigen Praxis, diesen Ausschluss auch nicht in Frage zu stellen. Erschwerend kam hinzu, dass die deutschen Universitäten erst langsam ab 1900 ihre Tore für Frauen geöffnet hatten und dass in der Weimarer Republik viele Berufspositionen mühsam von Frauen erstritten werden mussten. Die Zeit, Expertin zu werden und dann auch noch eine fachwissenschaftliche oder politische Position zu erringen, die zu einer Teilnahme auf Herrenchiemsee geführt hätte, war für viele Juristinnen einfach zu kurz gewesen. Die erzwungene Migration aus dem nationalsozialistischen Deutschland, die Ermordung in Konzentrationslagern und die schwierigen Kriegsjahre taten hier noch ihr Übriges. Dass eine reine Herrenrunde ohne Debatte über diesen Tatbestand möglich war, zeigt, wie selbstverständlich auch 1948 noch von der gesellschaftlichen und politischen Vorherrschaft des Mannes ausgegangen wurde.

Eine der Grundlagen, auf die die Experten auf Herrenchiemsee zurückgriffen, war die Weimarer Reichsverfassung, deren Errungenschaften, wie z.B. der Grundrechts-

katalog, erhalten bleiben und gleichzeitig die Probleme, z.B. das Fehlen eines Verfassungsgerichts, behoben werden sollten.²¹ Das Bürgerliche Gesetzbuch mit seinem ehfrauenfeindlichen Familienrecht war weiterhin in Kraft – es war auch nicht die Aufgabe des Konvents auf Herrenchiemsee, dieses anzutasten. Während die Weimarer Reichsverfassung – vermutlich, weil das Frauenwahlrecht eingeführt worden war und diese Änderung eine Positionierung zur Geschlechterfrage verlangte – die Stellung zwischen Männern und Frauen mit der „grundsätzlichen staatsbürgerlichen Gleichberechtigung“ beschrieben hatte, schwieg der Entwurf für ein Grundgesetz, welcher auf Herrenchiemsee ausgearbeitet worden war, zu dieser Frage.²²

Den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, der seine Arbeit ab dem 1. September 1948 aufnahm, war aber wohl klar, dass das Grundgesetz zur Gleichberechtigungsforderung nicht würde schweigen können, viele sahen allerdings keine Notwendigkeit, an der Formulierung der Weimarer Verfassung etwas zu ändern. Hier nun aber tritt eine Frau die Bühne, die sich vorgenommen hatte, die ehfrauenfeindlichen Regelungen des BGB mit Hilfe des neuen Grundgesetzes außer Kraft zu setzen – Elisabeth Selbert.

Diese war SPD-Mitglied und neben Frieda Nadig die zweite SPD-Frau im Parlamentarischen Rat, neben Helene Weber von der CDU und Helene Wessel vom Zentrum. Helene Weber war von den vier Frauen im Parlamentarischen Rat sicher die parteipolitisch versierteste. Sie hatte vor 1933 bereits für das Zentrum im Reichstag gesessen und knüpfte an diese Karriere mit Hilfe der neu gegründete CDU wieder an. Helene Wessel war ebenfalls im Zentrum aktiv gewesen und war 1928 in den Preussischen Landtag gewählt worden. Anders als Weber ging sie allerdings nicht in die CDU, sondern blieb im Zentrum aktiv und gründete mit Gustav Heinemann 1952 die Gesamtdeutsche Volkspartei. Frieda Nadig war bereits als 16-Jährige Mitglied der Arbeiterjugend und saß von

.....
21 Vgl. Angela Kirsch: Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 10.-23. August 1948, https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassungskonvent_von_Herrenchiemsee,_10.-23._August_1948 [Stand: 04.05.2023]; sowie ausführlich: Angela Bauer-Kirsch: Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Diss. Online-Ausgabe, Bonn 2005; <https://bonndoc.ulb.uni-bonn.de/xmlui/handle/20.500.11811/2244> [Stand: 04.05.2023].

22 Vgl. Entwurf eines Grundgesetzes, in: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, <https://epub.ub.uni-muenchen.de/21036/1/4Polit.3455.pdf> [Stand: 04.05.2023].



Elisabeth Selbert, niedersächsische SPD-Abgeordnete des Parlamentarischen Rates und Wegbereiterin der Gleichberechtigung im Grundgesetz., 1948/49
Foto: Bestand Erna Wagner-Hehmke, Stiftung Haus der Geschichte

1930 bis 1933 im Westfälischen Provinziallandtag. Lediglich Elisabeth Selbert brachte keine Erfahrung in einem Landtag oder im Reichstag mit. In finanziell schwierigen Verhältnissen in Kassel aufgewachsen, hatte Selbert, nachdem sie als zweifache Mutter das Abitur nachgeholt hatte, in Göttingen und Marburg Jura studiert und wurde 1934 noch als Anwältin zugelassen, bevor durch neue Regelungen im Nationalsozialismus dieser Beruf für Frauen versperrt wurde. In ihrer Praxis als Familienanwältin wurde sie Tag für Tag mit den ungerechten Regelungen des Familienrechtes konfrontiert. Selbert sah sehr klar, dass bei der Formulierung des Grundgesetzes eine Chance bestand, mit einem Streich das auf patriarchalen Vorrechten basierende Familienrecht außer Kraft zu setzen – dann nämlich, wenn die Verfassung die Gleichberechtigung der Geschlechter festschreiben würde.

Diese Einsicht hatte sie allerdings nicht von Anfang an gehabt. Die hessische Landesverfassung, an der sie mitgearbeitet hatte, kam z.B. im Jahr 1946 noch ohne dezidierte Formulierung einer Gleichberechtigung der Geschlechter aus. Zu diesem Zeitpunkt nahm Selbert anscheinend



Die vier weiblichen Abgeordneten des Parlamentarischen Rates in der Aula der Pädagogischen Akademie in Bonn; v.l.: Friederike Nadig (1897-1970, SPD), Helene Wessel (1898-1969, Zentrumsparterie), Helene Weber (1881-1962, CDU) und Elisabeth Selbert (1896-1986, SPD)
Foto: Bestand Erna Wagner-Hehmke, Stiftung Haus der Geschichte

noch an, dass die Formulierung der Gleichheit aller Menschen – wie sie sich auch im Bericht des Verfassungskonvents fand – für eine Gleichberechtigung der Geschlechter ausreichen würde. Die Historikerin Karin Gille-Linne hat herausgearbeitet, dass es wohl Herta Gotthelf war, die Selbert in dieser Frage zu der Einsicht brachte, dass eine Gleichberechtigung der Geschlechter nicht automatisch passieren würde.²³ Gotthelf war Frauensekretärin beim Parteivorstand der SPD und eine der wichtigsten Netzwerkerinnen – vor allem in Bezug auf den Aufbau der Frauenarbeit der Partei nach 1945.²⁴ Sie organisierte 1948

23 Vgl. Karin Gille-Linne: Gleichberechtigt! Die Sozialdemokratinnen Elisabeth Selbert und Herta Gotthelf im Kampf um Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz 1948/49, in: Ariadne. Forum für Frauen- und Geschlechtergeschichte. Gleichberechtigung als Prozess. Ideen – Entwicklungen – Folgen, 75 (2019), S. 44-57.

24 Zu Herta Gotthelf vgl. Gisela Notz: Frauen in der Mannschaft. Sozialdemokratinnen im Parlamentarischen Rat und im Deutschen Bundestag 1948/49 bis 1957. Mit 26 Biographien, Bonn 2003 und v.a.: Karin Gille-Linne: Verdeckte Strategien. Herta Gotthelf, Elisabeth Selbert und die Frauenarbeit der SPD 1945-1049, Bonn 2011.



Herta Gotthelf (l.) und Elisabeth Selbert (r.) bei der SPD-Frauenkonferenz in Wuppertal, 1948
 Foto: AddF – Archiv der deutschen Frauenbewegung/Fotograf: Eduard Robert Friedrich Düwel

eine Frauenkonferenz in Wuppertal, auf der die Position der Partei zur Frauenarbeit festgelegt werden sollte und auch über die Arbeit im Parlamentarischen Rat gesprochen wurde. Auf dieser Frauenkonferenz sprach auf Einladung von Gotthelf auch die Juristin Selbert. Gotthelf hatte sie gebeten, über die Rechtsstellung der Frau zu sprechen, und verdeutlicht: „[...] daß Du das nach zwei Gesichtspunkten hin ausführst. Erstens im Hinblick auf eine kommende Verfassung, in der bestimmte Grundrechte der Frau verankert sein müssen, und zum anderen in Bezug auf die rückständigen Paragraphen im BGB, die wir versuchen müssen rauszukriegen.“²⁵ In Wuppertal wurde dann eine Resolution verabschiedet, in der die volle staatsbürgerliche Gleichberechtigung der Frau gefordert wurde; eine dezidierte Formulierung, die in die Beratungen des Parlamentarischen Rates eingebracht werden würde, war nicht erfolgt.

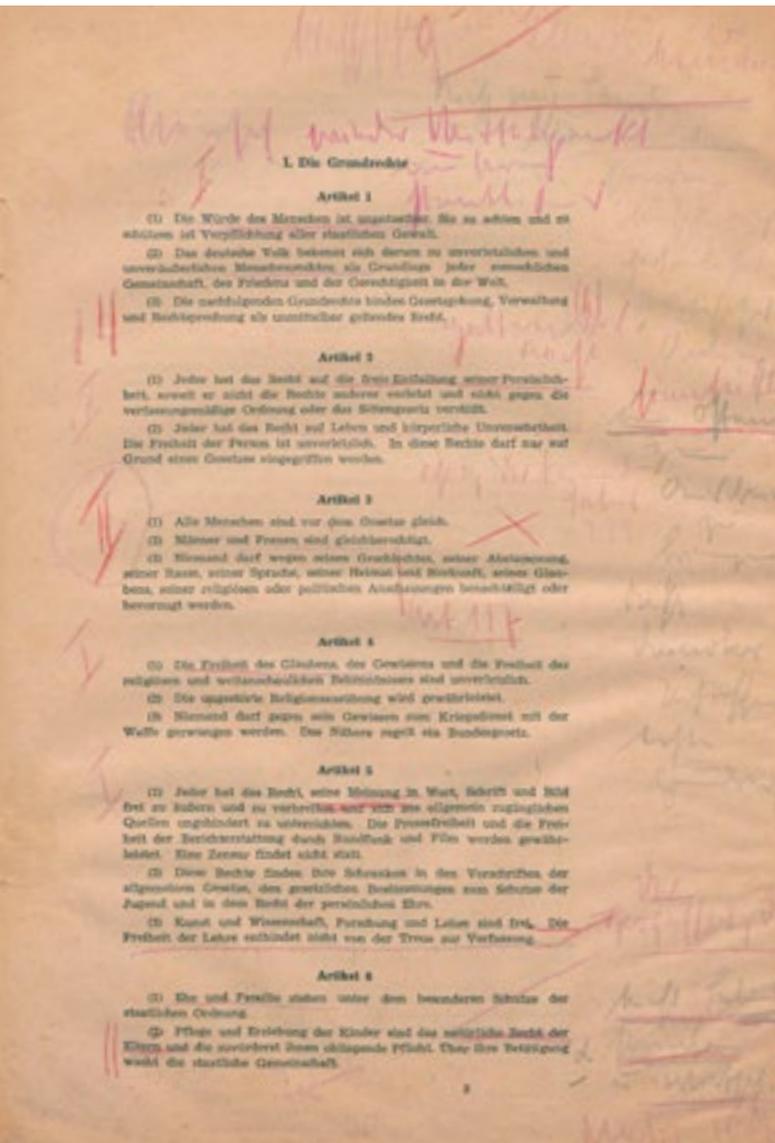
Mit dem allgemein gehaltenen Resolutionstext waren einige SPDlerinnen nicht zufrieden, die sich daraufhin an Herta Gotthelf wandten, zum Beispiel die Berliner Juristin Anneliese Schönau. Diese schrieb an Gotthelf: „Diese

25 Herta Gotthelf an Elisabeth Selbert, 19.5.1948, zit. nach: Gille-Linne (wie Anm. 24), S. 204.

Fassung ist eine Katastrophe für die wirkliche Gleichberechtigung der Frau. Denn die gleiche staatsbürgerliche Stellung ist eine ausgepaukte Sache (Wahlrecht, Beamte etc.) und wird auch von den bürgerlichen Parteien nicht streitig gemacht.“²⁶ Sie schlug stattdessen vor, die Gleichberechtigung der Geschlechter dezidiert in das Grundgesetz aufzunehmen, um damit eine Grundlage für eine Revision des Familienrechtes zu schaffen. Herta Gotthelf setzte sich daraufhin mit Selbert in Kontakt und legte ihr die Bedenken und Vorschläge vor. Sie schrieb an Selbert: „Die Berliner schlagen folgenden Passus vor: [...] ist die Frau auf allen Gebieten des staatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens dem Manne gleichgestellt. Alle Gesetze, die der Gleichberechtigung entgegenstehen, sind in der ersten Legislatur-Periode aufzuheben bzw. [sic!] abzuändern.“²⁷ Karin Gille-Linne konnte nachweisen, dass dieser Formulierungsvorschlag aus der Verfassung des Landes Berlin stammte und an Art. 26 Satz 1 des Verfassungsentwurfs der SED für die Deutsche Demokratische

26 Abschrift eines Briefes von Anneliese Schönau an Ursel (Kirchert), Berlin, 1.11.1948, zit. nach: Gille-Linne (wie Anm. 23), S. 49.

27 Herta Gotthelf an Elisabeth Selbert, 5.11.1948, zit. nach: Gille-Linne (wie Anm. 23), S. 50.



Auszug aus einem mit Anmerkungen versehenen Grundgesetzexemplar Elisabeth Selberts, 1949
 Abbildung: AddF – Archiv der deutschen Frauenbewegung, Signatur: NL-K-11; 47-2

Republik vom 14. November 1946 angelehnt war. Überhaupt spielte der SED-Entwurf eine wichtige Rolle, denn hier fand Selbert eine Formulierung, die sie übernahm. In Art. 7, Satz 2 des SED-Entwurfs heißt es: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“²⁸ Es war diese Formulierung, die Selbert nach der Intervention der Genossinnen in den Parlamentarischen Rat trug.

28 Entwurf einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik, beschlossen auf einer außerordentlichen Tagung des Parteivorstandes der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, am 14. November 1946 in Berlin, <https://www.verfassungen.de/ddr/verfassungsentwurf46.htm> [Stand: 04.05.2023].

Dieser Wortlaut wurde im Parlamentarischen Rat in der ersten Lesung im Hauptausschuss am 3. Dezember 1948 mit 11 zu 9 Stimmen abgelehnt. Die bürgerlichen Parteien einschließlich ihrer beiden weiblichen Abgeordneten stimmten dagegen, die SPD-Mitglieder dafür. Was dann folgte, ist vielfach beschrieben, meistens aber als „Kampf der Frauen gegen die Männer“ missverstanden worden. Selbert wandte sich nach der zweiten Ablehnung im Hauptausschuss an die Öffentlichkeit und versuchte einen Proteststurm von Frauenverbänden und Einzelpersonen zu erreichen, die Petitionen an den Parlamentarischen Rat schickten, um Selbert in ihrem Anliegen zu unterstützen.²⁹ Hartnäckig hält sich die Erzählung, dass diese Aktion so erfolgreich war, dass waschkorbeweise Unterstützungsschreiben den Parlamentarischen Rat erreichten, die alle den Vorschlag von Selbert unterstützten. Die Realität sah allerdings anders aus. Nach intensiven Recherchen konnte Karin Gille-Linne gerade einmal 46 Eingaben und Briefe nachweisen, die den Parlamentarischen Rat zu dieser Frage erreichten. „Die bisher nachgewiesenen 46 Eingaben und Briefe“ so stellt Gille-Linne klar, „stehen einer enormen Zahl von Eingaben zu anderen Themen gegenüber, die sich im Bundesarchiv in Koblenz nachweisen lassen. Zum Thema Konfessionsschule sind es 1.690. Die Eingaben zur Gestaltung der Landesflagge, der Fahne der zukünftigen Bundesrepublik, waren so zahlreich, dass sie in einer eigenen Bandserie abgelegt wurden.“³⁰ Dass die Aktion sehr viel weniger Eingaben generierte als häufig erzählt, spricht nicht gegen Selbert, die es rhetorisch geschickt schaffte, die Eingaben größer und gewichtiger zu machen, als sie es in der Realität waren. Auch die Idee, hier hätte es sich um einen „Kampf der Frauen gegen die Männer“ gehandelt, hält einer genauen Prüfung nicht stand. Im Parlamentarischen Rat kam es vielmehr zu einem Ringen zwischen SPD-Vorstellungen und denen anderer Parteien. Es war schließlich die SPD, die die Gleichberechtigung im Grundgesetz verankern wollte, und nicht „die Frauen“, die versuchten auf dem Weg zur Gleichberechtigung einen Schritt weiterzukommen. Dies zu betonen, ist an dieser Stelle wichtig, denn es zeigt sich überdeutlich, dass im Parlamentarischen Rat um politische Positionen gerungen wurde und dass es Parteien waren, die zu den Trägern dieser Ideen wurden. In der entscheidenden Sitzung am 18. Januar 1949 wurde dann der Annahme des Gleichheits-

29 Vgl. Dagmar Jank: Die Frauenrechtlerinnen Minna Cauer (1841-1922) und Elisabeth Selbert (1896-1986), in: Helene Klein/Klaus Krone (Hg.): civitas. Denimpulse und Vorbilder, Potsdam 2003, S. 44-51, hier S. 50.

30 Gille-Linne (wie Anm. 23), S. 51.



Die CDU-Bundestagsabgeordnete Elisabeth Schwarzhaupt war – entgegen der Linie ihrer Partei – eine Gegnerin des Stichentscheids des Ehemannes, hier 1958. Schwarzhaupt wurde 1961 die erste Bundesministerin.
Foto: Bundesarchiv, N 1177 Bild-166-001

grundsatzes als unveräußerliches Grundrecht im Grundgesetz zugestimmt. Die Aufnahme des Satzes bedeutete die Verpflichtung des Gesetzgebers, alle dem Prinzip der Gleichberechtigung entgegenstehenden Gesetze anzupassen – also auch das Familienrecht in Angriff zu nehmen.³¹

Elisabeth Selbert und Herta Gotthelf als SPD-Mitglieder konnten mit ihrem Engagement im Parlamentarischen Rat zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Erstens setzten sie eine Formulierung durch, die den Weg für eine Reformierung des Familienrechts im BGB frei machte, und zweitens präsentierten sie ihre Partei als die Partei der Gleichberechtigung. Dies sollte – so ihre Überlegungen – bei der anschließenden ersten Bundestagswahl der SPD vor allem Stimmen von Frauen bringen. Dies gelang allerdings nicht, die CDU ging als Sieger aus dieser Wahl hervor. Auch Elisabeth Selbert gelang nicht der Einzug in den Bundestag, es fehlten ihr 200 Stimmen.

ERST 1958 – DAS ERSTE GLEICHBERECHTIGUNGSGESETZ

Durch den Wahlsieg der CDU geriet die Gleichberechtigungsforderung durch Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes im Tagesgeschäft an den Rand. Im Grundgesetz war eine Übergangsfrist festgelegt worden, bis zu der die Gleichberechtigung der Geschlechter vollzogen sein sollte. Diese Übergangszeit sollte im März 1953 enden. Aber es passierte erst einmal nichts. Besonders umstritten war der sogenannte Stichentscheid des Ehemannes. Denn im BGB

war geregelt: „Dem Manne steht die Entscheidung in allen das gemeinschaftliche eheliche Leben betreffenden Angelegenheiten zu; er bestimmt insbesondere Wohnort und Wohnung.“ Diese Regelung aus dem 19. Jahrhundert verletzte massiv das Gleichberechtigungsgebot, wurde aber von der ersten Regierung aus CDU, FDP und Deutscher Partei nicht infrage gestellt. Darüber entbrannte ein Streit, in den auch das Bundesverfassungsgericht eingriff, welches erklärte, dass die Gleichberechtigung auch im Bereich von Ehe und Familie gültig sein müsse. Erst am 3. Mai 1957, nach vier Jahren Verzögerung, wurde das „Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts“ beraten. Der Stichentscheid fiel, trotz massivem Protest der CDU/CSU-Fraktion. Auch in anderen Bereichen wurde ganz vorsichtig die Vorherrschaft des Mannes eingeschränkt. So durften Ehefrauen nun auch gegen den Willen des Ehemannes erwerbstätig sein – allerdings nur dann, wenn sie die Familie und den Haushalt nicht vernachlässigten. Außerdem wurde die Zugewinngemeinschaft eingeführt, bei der im Scheidungsfall das gemeinsam in der Ehe Erworbene gerecht aufgeteilt wird. Zudem konnten Ehefrauen nun auch ohne Zustimmung ihres Mannes ein eigenes Konto eröffnen, sie behielten ihr eigenes Vermögen und das väterliche Vorrecht bei der Kindererziehung wurde eingeschränkt. Am 1. Juli 1958 traten die neuen Regelungen in Kraft.³² Sie markierten den ersten Schritt auf einem sehr langen Weg zur Gleichberechtigung, auf dem wir uns auch heute noch befinden. ▀

31 Vgl. Antje Dertinger: Elisabeth Selbert. Eine Kurzbiographie, Wiesbaden 1986, S. 48.

32 Vgl. Gleichberechtigung wird Gesetz, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/271712/gleichberechtigung-wird-gesetz/> [Stand: 04.05.2023].

ETAPPEN DER GLEICHBERECHTIGUNG DER GESCHLECHTER AB 1949 (AUSWAHL)

1949: Die Gleichberechtigung von Mann und Frau wird explizit im Grundgesetz festgeschrieben.

1952: Schutzfristen für erwerbstätige Mütter werden eingeführt (sechs Wochen vor, acht Wochen nach der Entbindung).

1958: Durch das Gleichberechtigungsgesetz wird die Gleichberechtigung von Mann und Frau gesetzlich realisiert.

1977: Das Ehe- und Familienrecht wird reformiert:

- Das BGB verzichtet auf die Vorgabe einer Aufgabenteilung in der Ehe
- Der Name der Frau kann gemeinsamer Familienname werden
- Das Schuldprinzip bei Scheidungen wird abgeschafft. Mit dem Ziel der Absicherung der geschiedenen nicht erwerbstätigen Frau wird der Versorgungsausgleich eingeführt.
- Die gemeinsam erworbenen Renten- und Versorgungsansprüche werden zwischen den Ehegatten aufgeteilt.

1979: Der Mutterschaftsurlaub wird eingeführt (vier Monate mit Lohnersatzleistungen und Kündigungsschutz).

1980: Das Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz wird verabschiedet:

- Die Gleichbehandlung von Frauen am Arbeitsplatz und das Recht auf gleiche Vergütung werden fixiert.
- Geschlechtsspezifische Stellenausschreibungen sollen vermeiden werden.

1986: Das Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (10 Monate) wird verabschiedet.

1994: Das Gleichberechtigungsgebot nach Artikel 3 GG wird um folgenden Zusatz ergänzt: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

1994: Das Zweite Gleichberechtigungsgesetz tritt in Kraft.

- Das gesetzliche Verbot der Benachteiligung im Arbeitsleben wegen des Geschlechts wird verschärft.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes soll gefördert werden.
- Das Gesetz zum Schutz der Beschäftigten vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz wird verabschiedet.

1997: Vergewaltigung in der Ehe wird zur Straftat erklärt.

2001: Die Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Väter und Mütter fördern, u.a. durch Teilzeitanspruch der Väter

2006: Der Bundestag beschließt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, dessen Ziel es ist, Benachteiligungen u.a. wegen des Geschlechts zu verhindern bzw. zu beseitigen.

Literatur:

- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Die wichtigsten Etappen zur Gleichberechtigung. Auswirkungen von Artikel 3 des Grundgesetzes, <https://www.lpb-bw.de/publikationen/stadtfra/frauen4.htm> [Stand: 26.06.2023].
- DGB Frauen: Wichtige Schritte zur Gleichstellung,

<https://frauen.dgb.de/themen/++co++c481313a-e83d-11e0-503d-00188b4dc422> [Stand: 26.06.2023].

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Gleichstellung von Männern und Frauen in Deutschland, 2007, <https://www.bundestag.de/resource/blob/412138/3770ffe54a7609ea3873ab824e571664/WD-9-085-07-pdf-data.pdf> [Stand: 26.06.2023].

Zwischen westallierter Einflussnahme und parteilichem Streit

Die Grundgesetzarbeit des Parlamentarischen Rates 1948 bis 1949

von Michael F. Feldkamp



Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates in der Pädagogischen Akademie in Bonn, 23. Oktober 1948
Abbildung: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

DER WESTDEUTSCHE TEILSTAAT

Nach der bedingungslosen Kapitulation am 8./9. Mai 1945 und der Errichtung des Alliierten Kontrollrates, der nach dem 25. Februar 1947 keine gemeinsamen Beschlüsse mehr auf den Weg brachte, war das erste gesamt(-west-)deutsche Ereignis der Nachkriegszeit die Entscheidung der westlichen Alliierten auf der Londoner Außenministerkonferenz im Frühjahr und Sommer 1948, aus ihren Besatzungszonen einen westdeutschen Teilstaat zu errichten.

Die drei Militärgouverneure für Deutschland, Lucius D. Clay (USA), Pierre Kœnig (Frankreich) und Sir Brian Robertson (Großbritannien), „ermächtigten“ auf der Grundlage der Londoner Beschlüsse in einer Besprechung in Frankfurt am Main am 1. Juli 1948 die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder, bis zum 1. September 1948 eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen. Der fertige Verfassungsentwurf sollte von den Militärgouverneuren genehmigt und in einem Referendum vom Volk ratifiziert werden. In einem Besatzungsstatut, das explizit von deutscher Seite gewünscht worden war, um alliierte Willkürherrschaft zu verhindern, sollte ein „Mindestmaß der notwendigen Kontrollen“ festgelegt werden.¹

-
- 1 Die Vorgeschichte zur Entstehung des Grundgesetzes sowie die Ereignisse auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat zu Bonn, einschließlich seiner Fachausschüsse, sind umfassend dokumentiert: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv: Bd. 1: Vorgeschichte, bearb. von Johannes Volker Wagner, Boppard 1975.
Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard 1981.
Bd. 3: Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzung, bearb. von Wolfram Werner, Boppard 1986.
Bd. 4: Ausschuss für das Besatzungsstatut, bearb. von Wolfram Werner, Boppard 1989.
Bd. 5: Ausschuss für Grundsatzfragen, bearb. von Eberhard Pikart/Wolfram Werner, Boppard 1993.
Bd. 6: Ausschuss für Wahlrechtsfragen, bearb. von Harald Rosenbach, Boppard 1994.
Bd. 7: Entwürfe, bearb. von Michael Hollmann, Boppard 1995.
Bd. 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearb. von Michael F. Feldkamp, Boppard 1995.
Bd. 9: Plenum, bearb. von Wolfram Werner, München 1996.
Bd. 10: Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuss und Überleitungsausschuss, bearb. von Michael F. Feldkamp, München 1997.
Bd. 11: Interfraktionelle Besprechungen, bearb. von Michael F. Feldkamp, München 1997.
Bd. 12: Ausschuss für Finanzfragen, bearb. von Michael F. Feldkamp/Inez Müller, München 1999.
Bd. 13: Ausschuss für Organisation des Bundes/Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bearb. von Edgar Büttner/Michael Wettengel, München 2002.
Bd. 14: Hauptausschuss, bearb. von Michael F. Feldkamp, Berlin/München 2010.

Vom 8. bis 10. Juli 1948 erörterten die Ministerpräsidenten die sogenannten Frankfurter Dokumente. Sie weigerten sich, an der Spaltung Deutschlands mitzuwirken, und lehnten die Gründung eines westdeutschen Staates ab. Vielmehr sollte ein Provisorium geschaffen werden. Doch die Alliierten erklärten, dass es sich bei den Frankfurter Dokumenten tatsächlich um „Anweisungen“ handle und sie selbst für die deutsche Teilung die Verantwortung übernehmen würden. Schließlich erlaubten sie die Bezeichnungen „Parlamentarischer Rat“ statt „Nationalversammlung“ sowie „Grundgesetz“ statt „Verfassung“ und die Ministerpräsidenten akzeptierten die Verfassungsschöpfung unter alliierter Beteiligung.

Als problematisch erwies es sich, dass die Alliierten keine einheitliche Vorstellung über die zukünftige deutsche Verfassung bzw. Grundgesetz hatten. Die Franzosen hintertrieben noch im Juli 1948 die Umsetzung der „Londoner Beschlüsse“ und gaben ihre Obstruktionspolitik auch während der Beratungen im Parlamentarischen Rat nie gänzlich auf. Wenn es um die Durchsetzung föderalistischer Ziele ging, gesellten sich zu ihnen vielfach die Amerikaner, die dennoch in der Öffentlichkeit dank ihres Einsatzes während der Berlin-Blockade (1948/49) nachhaltig zum Inbegriff vermeintlich liberaler Besatzungsherrschaft wurden. Die Briten standen schon aufgrund ihrer Verfassungstradition den föderalistischen Zielen Frankreichs und Amerikas in Westdeutschland eher gleichgültig gegenüber.²

Im Auftrag der Ministerpräsidenten erarbeiteten vom 10. bis 23. August 1948 westdeutsche Verfassungsexperten auf der Insel Herrenchiemsee einen ersten Entwurf zum Grundgesetz. Dieser Entwurf war nicht, wie viele glaubten, nur ein Entwurf von vielen, sondern bildete bis hin zur Artikelnummerierung die Grundlage der gesamten Arbeit des Parlamentarischen Rates. Auch gab es eine kleine personelle Kontinuität zwischen dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und dem Parlamentarischen Rat: Anton Pfeiffer (CSU), Carlo Schmid (SPD), Josef Schwalber (CSU), Otto Suhr (SPD) und Adolf Süsterhenn (CDU) waren in beiden Gremien Delegierte beziehungsweise Abgeordnete. Hermann Fecht (CDU) war ohne den Status eines Delegierten als „Mitarbeiter“ in Herrenchiemsee ebenfalls anwesend.

-
- 2 Hierzu: Michael F. Feldkamp: Adenauer, die Alliierten und das Grundgesetz, München 2023; Edmund Spevack: Amerikanische Einflüsse auf das Grundgesetz. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates und ihre Beziehungen zu den USA, in: Heinz Bude (Hg.): Westbindungen, Hamburg 1999, S. 55–71; ders.: *Allied Control and German Freedom. American Political and Ideological Influences on the Framing of the West German Basic Law* (Grundgesetz), Münster 2001.



Das Naturkundemuseum Alexander Koenig am Tag des Festaktes zur Eröffnung des Parlamentarischen Rates, 1. September 1948
 Abbildung: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland/
 Fotografin: Erna Wagner-Hehmke



Die Pädagogische Akademie in Bonn, in der die Sitzungen des Parlamentarischen Rates stattfanden, 1948; zwischen 1949 und 1999 tagten Bundestag und Bundesrat in dem provisorisch umgebauten Gebäudekomplex.
 Abbildung: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland/
 Fotografin: Erna Wagner-Hehmke

DER PARLAMENTSALLTAG

Während idealerweise das Geschehen auf dem Verfassungskonvent in Herrenchiemsee überwiegend von den Fachbeamten der Ministerpräsidenten dominiert worden war, sollte die parteipolitische Auseinandersetzung und Entscheidung über das Grundgesetz im Parlamentarischen Rat³ erfolgen. In einer Telefonabstimmung einigten sich die Ministerpräsidenten auf die Stadt Bonn am Rhein als Tagungsort. Die feierliche Eröffnung fand am 1. September 1948 im Naturkundemuseum Alexander Koenig in Bonn statt, während für den gesamten Parlamentsbetrieb die Bonner Pädagogische Akademie eigens hergerichtet wurde.

Nach dem Vorbild des Frankfurter Wirtschaftsrats für die amerikanische und britische Besatzungszone bildeten auch im Parlamentarischen Rat die CDU und die bayerische CSU eine Fraktionsgemeinschaft, wie es schon im Reichstag der Weimarer Zeit die katholische Zentrumspartei und die katholische Bayerische Volkspartei (BVP)

getan hatten. Die drei liberalen Parteien FDP, LDP und DVP schlossen sich am Tage vor der Konstituierung des Parlamentarischen Rates zur FDP-Fraktion mit zusammen. Da der Parlamentarische Rat darauf verzichtete, eine Mindestzahl von Abgeordneten für die Fraktionsstärke festzulegen, gab es sechs Fraktionen: CDU/CSU und SPD konnten jeweils 27 Abgeordnete entsenden (davon 19 CDU und acht CSU), FDP fünf, Deutsche Zentrumspartei sowie DP und KPD jeweils zwei Abgeordnete. Zu den 65 Abgeordneten kamen fünf nicht stimmberechtigte Vertreter aus Berlin hinzu, die angesichts des Viermächte-Status der Stadt nur als Gäste oder Beobachter teilnehmen durften. Sie beteiligten sich zwar an den Beratungen im Parlamentarischen Rat, nicht aber an den Abstimmungen.

Unter den 65 Abgeordneten aus den insgesamt elf westdeutschen Ländern waren vier Frauen. Die meisten Abgeordneten waren in der Weimarer Republik politisch tätig gewesen. Das Durchschnittsalter betrug 48 Jahre. Der jüngste Abgeordnete war 34 Jahre alt, der Älteste 73. Staatsbeamte überwogen. 36 Mitglieder führten einen Dokortitel.

Aus der Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates ergaben sich zwei Besonderheiten:

- 1.) Da nach dem Verhältniswahlprinzip eigentlich die CDU/CSU die stärkere Fraktion gewesen wäre, wurde ihr zugestanden, den Parlamentspräsidenten zu stellen.

.....
 3 Zur Geschichte des Parlamentarischen Rates immer noch grundlegend: Michael F. Feldkamp: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Göttingen 1998, überarbeitete Neuauflage: Göttingen 2008 und 2019, sowie Neuauflage (= Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Bd. 10502): Bonn 2020. Vgl. auch: Michael F. Feldkamp: Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation, Stuttgart 1999.

Väter der Verfassung

Kommentare der 65 Mitglieder des Parlamentarischen Rates / „Die Einheit Deutschlands ist und bleibt unser Ziel“



Portrait of Heinrich Lübke, President of the Parliamentary Council, with a short biographical note.



Row of ten short biographical notes for members of the Parliamentary Council.



Row of ten short biographical notes for members of the Parliamentary Council.



Row of ten short biographical notes for members of the Parliamentary Council.



Row of ten short biographical notes for members of the Parliamentary Council.



Row of ten short biographical notes for members of the Parliamentary Council.



Row of ten short biographical notes for members of the Parliamentary Council.

Seite aus „Die neue Zeitung“ vom 25. September 1948 mit einer Kurzvorstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Parlamentarischen Rates; die vier weiblichen Mitglieder werden unter der Bezeichnung „Väter der Verfassung“ gefasst. Abbildung: bpk/Dietmar Katz

2.) Nach demokratischen Gepflogenheiten werden Verfassungsfragen im Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen. Kompromisse und Entscheidungen mussten zwischen CDU/CSU und SPD erfolgen. Die

kleinen Fraktionen waren für die CDU/CSU oder SPD nicht als Mehrheitsbeschaffer interessant. Der Parlamentarische Rat wählte in seiner anschließenden ersten Plenarsitzung den ehemaligen Kölner



Die CDU-Abgeordnete Helene Weber im Gespräch vor dem Beginn einer Fraktionssitzung
 Abbildung: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland/
 Fotografin: Erna Wagner-Hehmke



Abgeordnete in einem Aufenthaltsraum der Pädagogischen Akademie zwischen den Sitzungen des Parlamentarischen Rates
 Abbildung: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland/
 Fotografin: Erna Wagner-Hehmke

Oberbürgermeister und CDU-Fraktionsvorsitzenden im nordrhein-westfälischen Landtag, Konrad Adenauer, zum Präsidenten. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Carlo Schmid erhielt den Vorsitz im Hauptausschuss, den die SPD ursprünglich für den einflussreichen Posten hielt. Tatsächlich war der Ausschuss für die interne Grundgesetzarbeit zwar sehr bedeutsam. Doch Adenauer beschränkte sich während seiner Präsidentschaft nicht auf die Leitung der Plenarsitzungen. Er war durch die Vertretung des Parlamentarischen Rates gegenüber den westalliierten Militärgouverneuren in das Rampenlicht der Öffentlichkeit geraten und stellte in den folgenden Monaten „staatsmännische Qualitäten in kritischen Perioden“ (Lucius D. Clay) unter Beweis.

Am 15. September 1948 konstituierten sich die Ausschüsse für 1.) Grundsatzfragen, 2.) Organisation des Bundes sowie Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, 3.) Zuständigkeitsabgrenzung, 4.) Finanzfragen, 5.) Wahlrechtsfragen und 6.) der Ausschuss für das Besatzungsstatut. Allen Fachausschüssen kam zugute, dass unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten wurde. Ihre Ergebnisse wurden im Hauptausschuss – in der Regel bei Anwesenheit von Pressevertretern – zu einem Gesamtentwurf zusammengefasst.

Die Bildung einiger Ausschüsse war problematisch. Das Wahlrecht war nicht Bestandteil eines zukünftigen Grundgesetzes und fiel somit nicht in die Obliegenheiten des Parlamentarischen Rates. Trotzdem entwarf der Ausschuss für Wahlrechtsfragen ein Wahlgesetz für den ersten Deutschen Bundestag, das von den Ministerpräsidenten in einer – in bedeutenden Punkten überarbeiteten Form – verabschiedet wurde; unter anderem wurde die vom Parlamentarischen Rat abgelehnte Fünf-Prozent-Sperrklausel eingefügt.

Ebenfalls problematisch gestaltete sich die Errichtung des Ausschusses für Finanzfragen. Er sollte nach ersten Plänen – wie auch auf dem Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – mit dem Ausschuss für Zuständigkeitsfragen zusammengelegt werden. Doch wünschte insbesondere Adenauer, nicht jede Angelegenheit erst unter dem Aspekt der Finanzfragen zu betrachten. Offensichtlich bestand bei manchen Abgeordneten die Absicht, bei der Frage der Zuständigkeit von Bund und Ländern die Finanzverwaltung gleich mit zu behandeln. Weil auch im Ausschuss für die Organisation des Bundes die Frage nach der Form der Länderkammer ungeklärt blieb, kamen die Verhandlungen im Finanzausschuss nicht recht voran. Denn je nachdem wie umfangreich die Zugeständnisse an die Länder waren, sollten zur Kompensation andere

Bereiche dem Bund überlassen werden. Der Finanzausschuss entschied sich schließlich gemeinsam mit den meisten seiner Sachverständigen für eine Bundesfinanzverwaltung. Letztlich war es das alliierte Veto, das die danach mühsam zwischen CDU/CSU und SPD ausgearbeiteten Kompromisse vom Frühjahr 1949 zur Finanzverwaltung scheitern ließ.

Der Ausschuss für das Besatzungsstatut wollte die von den Alliierten zugesicherte Anhörung vor Verabschiedung des angekündigten Besatzungsstatuts vornehmen. Als im April 1949 endlich das Besatzungsstatut vorlag, konnte der Ausschuss den fertigen Text zur Kenntnis nehmen, jedoch keine Änderungswünsche mehr vortragen.

Die Arbeit in den übrigen Ausschüssen, die im Wesentlichen bis Ende des Jahre 1948 abgeschlossen war, verlief insgesamt reibungslos und wenig problematisch. Selbstverständlich stießen in allen Ausschüssen die konträren Meinungen von CDU/CSU und SPD aufeinander. Das galt insbesondere zu Fragen des Senats- oder Bundesratsprinzips, einer Bundes- oder Landesfinanzverwaltung, der Kompetenzenabgrenzung zwischen Bund und Ländern und dem Wahlrechtssystem. So wurden parallel zur Ausschussarbeit interfraktionelle Gesprächskreise eingesetzt, in denen zumeist von den Fraktionsvorsitzenden und besonders sachverständigen Parteimitgliedern mehrheitsfähige Kompromisse ausgearbeitet wurden.

DIE EMPFEHLUNG

Bereits über sechs Wochen tagten die Ausschüsse des Parlamentarischen Rates hinter verschlossenen Türen, als am 20. Oktober 1948 die Alliierten Verbindungsstäbe dem Vizepräsidenten Adolf Schönfelder (SPD) eine „Empfehlung“ der Militärgouverneure übermittelten, der zufolge zur Sicherung der Länderbefugnisse der Bund nur so viele Finanzeinnahmequellen erhalten sollte, wie er zur Bewältigung seiner Aufgaben brauchte.

Schönfelder ging „zur Tagesordnung“ über und ließ den Parlamentarischen Rat wie auch seinen Präsidenten Adenauer in Unkenntnis. Ihm war nicht entgangen, dass das Memorandum den Positionen der CDU/CSU-Fraktion entgegenkam. Diese wünschte einen föderalen Bundesstaat mit einer detaillierten Zuständigkeitsverteilung zugunsten der Länder. Die SPD stand überwiegend für einen starken Einheitsstaat, der seine Verwaltung den Ländern allenfalls als Auftragsverwaltung überträgt. In einen Senat sollte jedes Land die gleiche Anzahl von Mitgliedern entsenden, die unabhängig von Wahlperioden sukzessive durch die Länder zu benennen seien.

DAS DIKTAT?

Für die Alliierten war die Ignoranz des Parlamentarischen Rates gegenüber ihrer „Empfehlung“ vom 20. Oktober 1948 nicht akzeptabel. Am 22. November 1948 wurde deswegen ein weiteres Memorandum übermittelt, das als Anleitung („*letter of guidance*“) deklariert wurde und jene Punkte enthielt, die bei der Genehmigung des Grundgesetzes zur Grundlage genommen werden sollten. Dazu gehörten ausreichende Befugnisse der Länderkammer, genau umschriebene Befugnisse der Exekutive, eingeschränkte Befugnisse der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei, eingeschränkte Befugnisse der Bundesregierung über die öffentlichen Finanzen, eine unabhängige Gerichtsbarkeit, klare Befugnisse der Bundesregierung zur Schaffung von eigenen Bundesbehörden und deren Beschränkung auf jene Verwaltungsbereiche, die durch Landesbehörden offensichtlich nicht durchführbar waren, sowie ein unpolitischer Charakter des öffentlichen Dienstes. Abgesehen von der Forderung nach dem „entpolitisierten Beamten“ enthielt das Memorandum vom 22. November 1948 wenig Überraschendes.

Die Alliierten beteuerten, dass sie auf keinen Fall ein „Diktat“ vorgegeben hätten, sondern nur eine Generallinie aufzeigen wollten. Doch beklagte der Vorsitzende des Finanzausschusses, Paul Binder (CDU), dass mit diesem Memorandum der Föderalismus nun nicht mehr als eine primär deutsche Angelegenheit, sondern als ein Mittel alliierter Besatzungspolitik angesehen werden könnte.

DIE AFFÄRE

Der Parlamentarische Rat stand vor dem Abschluss der ersten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuss, als am 2. Dezember 1948 Adenauer den Vorschlag zu einer Besprechung mit den Militärgouverneuren unterbreitete. Er hoffte durch die Einbindung der Militärs später eine unproblematische Genehmigung des Grundgesetzes herbeiführen zu können, und wollte Näheres über das Besatzungsstatut erfahren. Da jedoch weder in der Finanzfrage noch hinsichtlich der Gestaltung der Länderkammer (Bundesrat oder Senat) der erhoffte Kompromiss bis zu diesem Zeitpunkt herbeigeführt worden war, gingen die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates und wohl auch Adenauer mit falschen Erwartungen in die Besprechung mit den Militärgouverneuren in Frankfurt (16./17. Dezember 1948).

In dieser Sitzung erklärte Adenauer, dass sich die bisherige Arbeit am Grundgesetz länger als erwartet hingezo-

gen habe. In den Beratungen seien die Bereiche kulturelle Fragen, Länderkammer und Finanzverwaltung offengeblieben. Nun erwarte man eine „Klarstellung“ über die Aussagen des Memorandums vom 22. November 1948 im Hinblick auf den Grundgesetzentwurf des Hauptausschusses bezüglich der offenen Fragen.

Antworten erhielt Adenauer von den Alliierten nicht. Aber führende Abgeordnete warfen ihm nun vor, er habe die Militärgouverneure zu „Schiedsrichtern“ im Parteienstreit bestellen wollen. In einer Erklärung wurde jedoch dieser auch in die Presse lancierte Eindruck dementiert: Unter keinen Umständen würde „der Parlamentarische Rat auf die gesetzgebende Autonomie, die ihm übertragen wurde, verzichten“⁴.

In mehrfacher Hinsicht scheiterte die Begegnung mit den Militärgouverneuren. Sie führte nicht zu jener vertrauensvollen Zusammenarbeit, die sich Adenauer gewünscht hatte; sie brachte auch keine neuen Erkenntnisse, die die Arbeit im Parlamentarischen Rates hätten voranbringen können; und schließlich war auch das Besatzungsstatut von den Alliierten noch nicht fertiggestellt.

DER KOMPROMISS

Eine Wende in den Beratungen des Parlamentarischen Rates trat erst ein, als auf Vorschlag von Adenauer ein interfraktioneller Fünferausschuss gebildet wurde. Abgeschlossen von der Öffentlichkeit erarbeitete der Fünferausschuss bis zum 5. Februar 1949 zu den bisher strittigen Punkten einen von allen Parteien getragenen Kompromiss, der den Militärgouverneuren übermittelt wurde.

Am 17. Februar 1949 teilten die alliierten Verbindungs-offiziere in Bonn mit, dass einzelne Artikelentwürfe ihren Regierungen in London, Paris und Washington vorlegt würden. Das konnte als Hinweis gewertet werden, dass es bei den Militärgouverneuren Differenzen gab.

Erst am 2. März 1949 reiste eine Delegation des Parlamentarischen Rates zur Entgegennahme einer Stellungnahme der Militärgouverneure zum Grundgesetzentwurf des Fünferausschusses nach Frankfurt. In einer dort vorgelegten Denkschrift unterbreiteten die Militärgouverneure nun ihre präzisen Forderungen, indem sie Grundgesetzartikel zur Finanzverwaltung und Gesetzgebungskompetenz des Bundes wörtlich formulierten. Nur unter großen Schwierigkeiten hatten sich die Militärgouverneure auf den Text des Memorandums vom 2. März 1949 geeinigt,

.....

4 Erklärung Adenauers abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 8 (wie Anm. 1), S. 69, Anm. 7.

den sie selbst als „Kompromiss“ ansahen. Deshalb baten sie nun die Mitglieder des Parlamentarischen Rates eindringlich, den Text anzunehmen.

DIE ABLEHNUNG

Die Militärgouverneure entsandten eigens in den ersten Märzwochen 1949 ihre Finanzexperten zu Gesprächen mit den Mitgliedern des zum Siebenerausschuss erweiterten interfraktionellen Fünferausschusses nach Bonn. Doch auch hierbei konnte keine Einigung mit den Alliierten herbeigeführt werden. Die Stimmung unter den Abgeordneten sank auf den Nullpunkt. Carlo Schmid (SPD) zeigte sich deprimiert und schlug vor, die Arbeit des Parlamentarischen Rates einzustellen.

Am 18. März 1949 wurde den Verbindungsstäben ein neuer Grundgesetzentwurf übergeben, der am 25. März 1949 ebenfalls abgelehnt wurde, da er weiterhin an der Bundesfinanzverwaltung festhielt. Die Arbeit des Parlamentarischen Rates kam zum Stillstand und geriet in eine schwere Krise.

DIE WENDE

Eine Wende kündigte sich erst mit der Außenministerkonferenz der Westmächte Frankreich, Großbritannien und USA in Washington, Anfang April 1949, an.

Die Außenminister hatten schon am ersten Tag ihrer Beratungen gegenüber der Arbeit des Parlamentarischen Rates ihr großes „Vertrauen“ ausgedrückt. Wenige Tage später einigten sich die Außenminister auf ein Besatzungsstatut und erzielten auch bei der Frage der zukünftigen Polizeikompetenz des Bundes eine Einigung. Beide Texte legten die Militärgouverneure am 14. April 1949 den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates vor. Im Anschluss an diese Sitzung berichtet General Robertson drei Abgeordneten der SPD, Carlo Schmid, Walter Menzel und August Zinn, von einem zusätzlichen Schreiben der Außenminister, das den aktuellen Stand der Arbeit des Parlamentarischen Rates sanktionieren würde und von dem die Militärgouverneure zu einem selbst zu wählenden Zeitpunkt Gebrauch machen dürften.

Auf ihrem Parteitag in Hannover legte die SPD am 20. April 1949 einen „verkürzten Grundgesetzentwurf“ vor, der sich noch weiter von den alliierten Forderungen entfernt hatte als die bisher vorgelegten Kompromisse. Daraufhin veröffentlichten die Militärgouverneure am 22. April das besagte Schreiben der Außenminister, in dem diese „jede vom Parlamentarischen Rat vorgeschla-



Abgeordnete des Parlamentarischen Rates bei einer Besprechung mit den Militärgouverneuren am 14. April 1949: der Vorsitzende des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, Georg August Zinn, der Hauptausschuss-Vorsitzende und SPD-Fraktionsvorsitzende, Carlo Schmid, der Präsident des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer und der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Anton Pfeiffer (v.l.)
 Abbildung: *Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo*

gene Bestimmung“ wohlwollend entgegennehmen wollten, „die darauf abzielt, sowohl den Länderregierungen als auch der Bundesregierung finanzielle Unabhängigkeit und angemessene Finanzkraft“ sicherzustellen.

Der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher feierte das Memorandum vom 22. April als großen Erfolg seiner Partei „gegen den Versuch, Deutschland in einen rheinbundähnlichen Verband aufzulösen.“⁵ Nur dem Eingreifen der Sozialdemokratie sei es zu verdanken, dass es zu dieser Wende gekommen sei.⁶ Tatsächlich hatten die Militärgouverneure erst nach, aber nicht wegen der unnachgiebigen Haltung der SPD mit dem bereits Anfang April 1949 vorbereiteten Memorandum der Außenminister eingelenkt und somit den Abschluss der Arbeit am Grundgesetz eingeleitet.

5 Hamburger Echo v. 26. April 1949.

6 Vgl. die Erklärung von Schumacher v. 23. April 1949, abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 11 (wie Anm. 1), S. 154, Anm. 3.

DIE BILLIGUNG

Die SPD bestand in den weiteren Verhandlungen des Parlamentarischen Rates zunächst auf ihren verkürzten Grundgesetzentwurf. Erst am 24. April 1949 konnte, aufgrund einer Einigung zwischen Adenauer und Schmid, an den Beratungsstand von Mitte April angeknüpft werden und die vorgesehenen Kompetenzen des Bundesrates wurden im Sinne von SPD und FDP erheblich reduziert. Dafür gaben SPD und FDP bei der Regelung des Finanzwesens nach, demzufolge der erhebliche Teil der Steuern, ausgenommen der Umsatzsteuer, von den Ländern eingezogen werden sollte.

Mit diesem Verhandlungsergebnis trafen am 25. April 1949 eine Delegation von Abgeordneten und die Militärgouverneure in Frankfurt zusammen. In den sechsstündigen Beratungen drängte Clay darauf, endlich zu einer Übereinkunft zu gelangen. Dieser war es auch, der Missverständnisse aufgrund von Übersetzungsschwierigkeiten klärte. In einer „*cordial and gratified atmosphere*“ – so



Ablehnung und Applaus nach der Verabschiedung des Grundgesetzentwurfs im Plenum, 8. Mai 1949; während die KPD-Abgeordneten Heinz Renner und Max Reimann, die gegen die Annahme des Entwurfs gestimmt hatten, die Verkündung sitzend zur Kenntnis nehmen, applaudiert u.a. Carlo Schmid stehend.

Abbildung: Süddeutsche Zeitung Photo/SZ Photo

General Clay⁷ – wurden die Beratungen zu einem erfolgreichen Ende geführt. Überschwänglich feierte die deutsche Presse bereits den 25. April 1949 als die „Geburtsstunde des westdeutschen Staates“.⁸

Offen blieben jetzt nur noch die Fragen des Elternrechts und des Religionsunterrichts in den Schulen. Doch das interessierte die Alliierten nicht. Die Punkte blieben als Verhandlungsmasse zwischen CDU/CSU und SPD noch bis zum 6. Mai 1949 ungeklärt.

Der Allgemeine Redaktionsausschuss in der Zusammensetzung von Thomas Dehler (FDP), Hermann von Mangoldt (CDU) und August Zinn (SPD) legte am 2. Mai 1949 einen vollständig formulierten Grundgesetzentwurf vor. Dieser wurde in dritter Lesung im Plenum in der Nacht vom 8. auf den 9. Mai 1949, dem vierten Jahrestag der Kapitulation der deutschen Wehrmacht, mit 53 Stimmen gegen sechs von acht Stimmen aus der CSU sowie die Stimmen des Zentrums, der Deutschen Partei

7 So General Clay, zit. nach: Michael F. Feldkamp: Einleitung, in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 8 (wie Anm. 1), S. LVII.

8 Allgemeine Zeitung v. 26. April 1949.

(DP) und der KPD verabschiedet. Die CSU vermisste bei dem Entwurf des Grundgesetzes grundlegende föderalistische Vorgaben und ein Bekenntnis zur christlichen Staatsauffassung.⁹

Am 12. Mai 1949 genehmigten die Militärgouverneure in einer gemeinsamen Sitzung mit Abgeordneten und einigen Ministerpräsidenten den Grundgesetzentwurf.

Vom 18. bis 21. Mai 1949 wurde das Grundgesetz in den Landtagen angenommen. Nur der Bayerische Landtag lehnte in einer ersten Abstimmung das Grundgesetz ab, stimmte aber immerhin in einer zweiten Abstimmung dafür, dass bei Annahme des Grundgesetzes in zwei Dritteln der deutschen Länder die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt werde.

Am Nachmittag des 23. Mai 1949 kam es zu einer feierlichen Schlussitzung des Parlamentarischen Rates in Bonn, in der das Grundgesetz unterzeichnet, ratifiziert und verkündet wurde. In seiner Ansprache während der Schlussitzung unterstrich Adenauer, dass der Parlamentarische Rat durch die Londoner Konferenz „nach mancher Richtung hin gebunden“ gewesen sei, aber „trotz aller dieser Beschränkungen“ der Beschluss für das Grundgesetz „auf dem freien Willen, auf der freien Entscheidung des deutschen Volkes“ beruhe.

Das Grundgesetz trat in der Nacht vom 23./24. Mai 1949, um 24.00 Uhr, in Kraft. Für die Alliierten endete damit die Arbeit des Parlamentarischen Rates. Vergeblich versuchte Adenauer sie von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Existenz des Parlamentarischen Rates bis zur Gründung der Bundesrepublik zu verlängern.

DIE BILANZ

Wiederholt bemerkten in den späteren Jahren einzelne Abgeordnete, darunter auch Adenauer, dass ohne Einfluss der Alliierten das Grundgesetz der Bundesrepublik anders ausgesehen hätte, ohne jedoch zu sagen wie. Doch darf nicht übersehen werden, dass die Alliierten als „Auftraggeber“ des Grundgesetzes ein selbstverständliches Interesse an der Arbeit des Parlamentarischen Rates hatten. Ihre Einflussnahme war inhaltlich im Wesentlichen auf die Einhaltung der Londoner Beschlüsse beschränkt, bei deren Auslegung sich die Alliierten allerdings schon nicht einig waren. Das hatte verheerende Folgen für die selbstbewussten Abgeordneten. Sie schwankten zwischen dem Wunsch nach frühzeitigen klaren Antworten der

9 Vgl. auch das Interview mit Ferdinand Kramer in diesem Heft.

Der Parlamentarische Rat hat das vorstehende Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in öffentlicher Sitzung am 8. Mai des Jahres Eintausendneuhundertneunundvierzig mit dreiundfünfzig gegen zwölf Stimmen beschlossen. Zu Urkunde dessen haben sämtliche Mitglieder des Parlamentarischen Rates die vorliegende Urschrift des Grundgesetzes eigenhändig unterzeichnet.

BONN AM RHEIN, den 23. Mai des Jahres Eintausendneuhundertneunundvierzig.

Konrad Adenauer

PRÄSIDENT DES PARLAMENTARISCHEN RATES

Adolph Schönfelder

I. VIZEPRÄSIDENT DES PARLAMENTARISCHEN RATES

Hermann Schäfer

II. VIZEPRÄSIDENT DES PARLAMENTARISCHEN RATES

Originaldokument des Grundgesetzes mit den Unterschriften des Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer, und der Vizepräsidenten Adolph Schönfelder und Hermann Schäfer
Abbildung: ullstein bild/dpa

Militärgouverneure und dem eigenen Selbstverständnis als unabhängige, demokratisch legitimierte Parlamentarier.

Die späte Einigung der Alliierten auf das Grundgesetz war mit ein Grund für die in der Öffentlichkeit als zu lang erschienene Diskussion im Parlamentarischen Rat. Erst heutzutage wird gerne darauf verwiesen, in welcher

Zeit ein Grundgesetz mit solch dauerhaftem Bestand verabschiedet werden konnte.

Das Einlenken der Außenminister der drei Westmächte im April 1949 zeigt, dass die Alliierten nicht auf ihren Forderungen beharrten, weshalb der Parlamentarische Rat sich mit seinen Vorstellungen letztlich behaupten konnte. ●

Die Rezeption des Herrenchiemsee-Konvents

von Oliver Braun

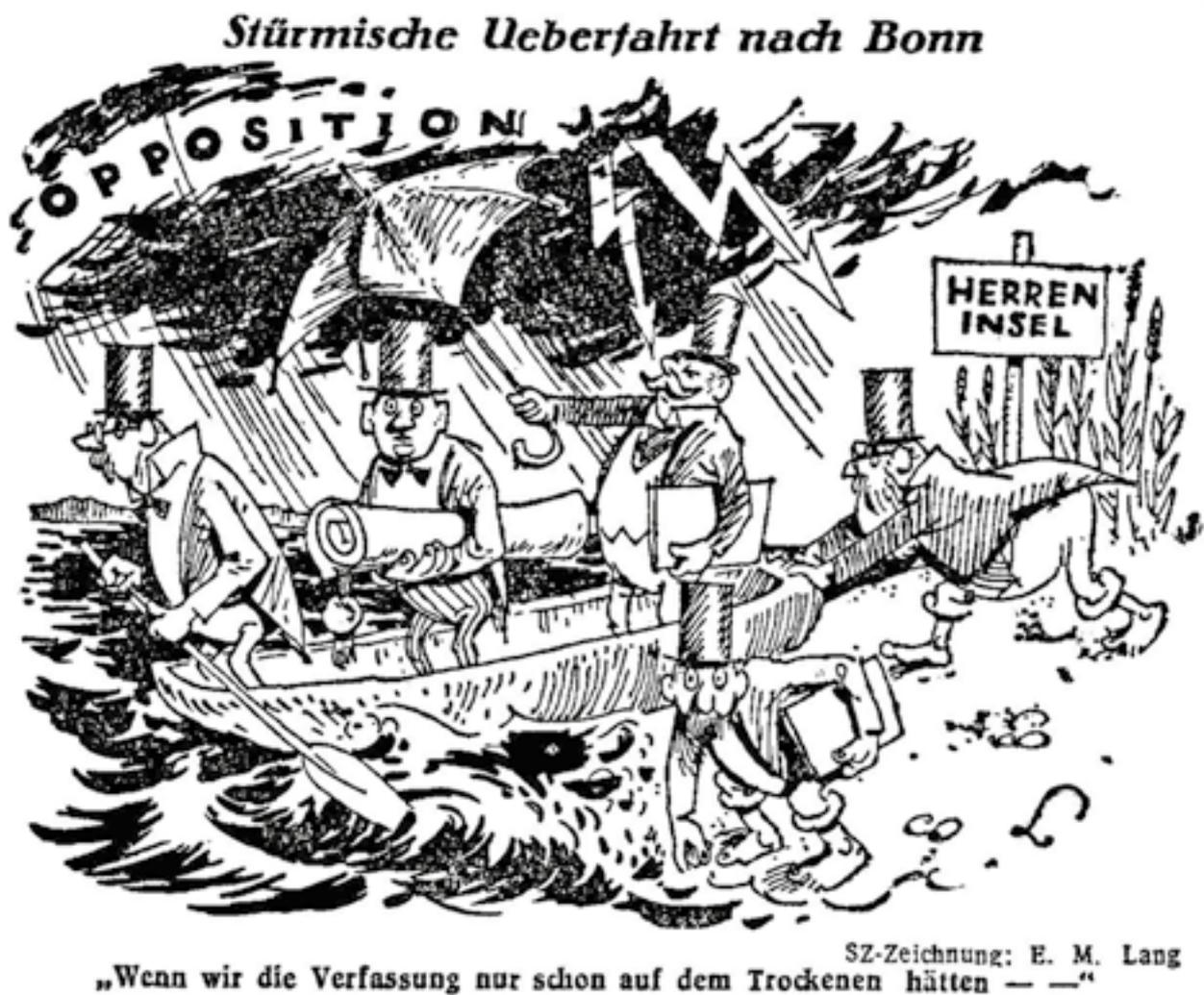


Abbildung: Süddeutsche Zeitung Photo/Karikaturist: E. M. Lang

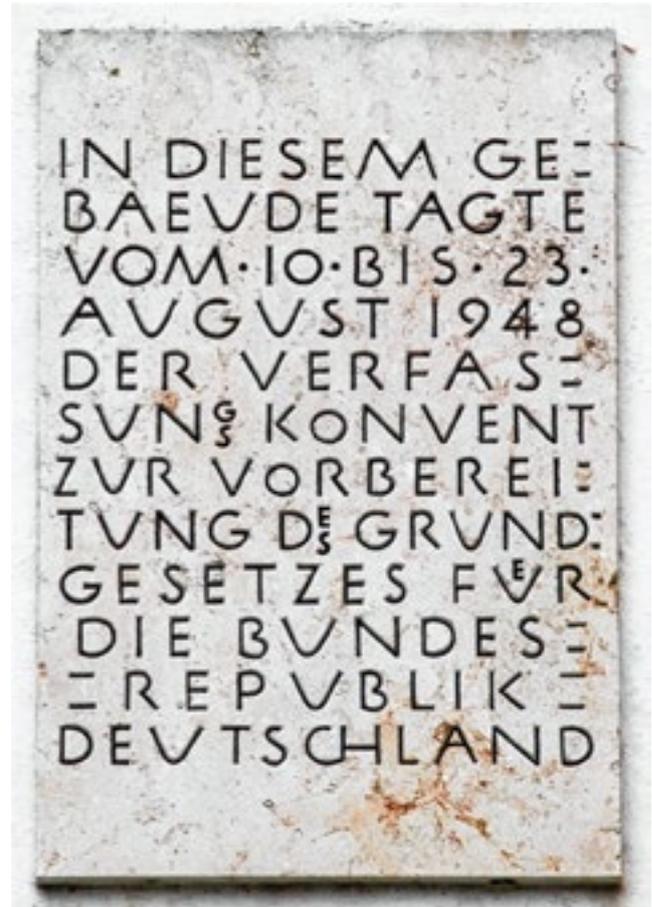
VORBEMERKUNG

Kurz vor Eröffnung der Beratungen des Parlamentarischen Rates in Bonn am 1. September 1948 tagte vom 10. bis 23. August auf Einladung der Bayerischen Staatsregierung eine Expertenkommission aus Vertretern der Länder der Westzonen auf der Insel Herrenchiemsee, um hier die verfassungspolitischen Grundzüge eines künftigen Grundgesetzes zu erarbeiten.¹ Im Ergebnis stand ein vollständiger Verfassungsentwurf. Diese umfangliche Vorarbeit jedoch war in der zeitgenössischen Politik nicht unumstritten.

Ausgehend von der Vorgeschichte und nach knappen Ausführungen zu Ablauf und Ergebnissen des Verfassungskonvents möchte der vorliegende Beitrag die Wirkungsmacht der Herrenchiemseer Beratungen in Politik, Öffentlichkeit und natürlich im Parlamentarischen Rat skizzieren.

VORGESCHICHTE UND RAHMENBEDINGUNGEN

Mit der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 und der Übernahme der obersten



Gedenktafel für den Konvent am Alten Schloss: 1975 billigte der Bayerische Landtag einstimmig den Antrag des SPD-Abgeordneten Walter Schlosser zur Anbringung der Tafel

Foto: OVB-Heimatzeitungen/Fotograf: Kircher

1 Die nach wie vor profundeste Darstellung zur Geschichte des Verfassungskonvents findet sich in der Einleitung von Peter Bucher zu dem Editionsband: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, hg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter der Leitung von Kurt G. Wernicke und Hans Booms, Boppard am Rhein 1981, S. VII-CXXXII; eine gute Einführung in die Thematik bietet der Sammelband von Peter März/Heinrich Oberreuter (Hg.): Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, hg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1999, sowie Barbara Fait: Auf dem Weg zum Grundgesetz. Verfassungskonvent Herrenchiemsee 1948 (Hefte zur Bayerischen Geschichte und Kultur, Bd. 21), hg. vom Haus der bayerischen Geschichte, Augsburg 1998; ein konziser Lexikon-Beitrag bei Angela Kirsch: Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 10.-23. August 1948, publiziert am 16.06.2014, in: Historisches Lexikon Bayerns, https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Verfassungskonvent_von_Herrenchiemsee_10.-23._August_1948 [Stand: 28.04.2023]. Wiederholte Behandlung erfährt der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee auch in zahlreichen Untersuchungen zur Nachkriegs- und Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik; beispielhaft und in Auswahl: Peter Jakob Kock: Bayerns Weg in die Bundesrepublik (Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 22), München 1988, S. 281-284; Udo Wengst: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 74), Düsseldorf 1984, S. 53-59; Karl-Ulrich Gelberg: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 18), Düsseldorf 1992; S. 172-180. Jüngere Forschungen zum Herrenchiemsee-Konvent stammen von Angela Bauer-Kirsch: Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Diss. phil. Bonn 2005, online-Publikation: <https://hdl.handle.net/20.500.11811/2244> [Stand: 28.04.2023]; Sabine Kurtenacker: Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee. Entwicklung und Bedeutung der Staats- und Verfassungsvorstellungen von Carlo Schmid, Hermann Brill, Anton Pfeiffer und Adolf Süsterhenn, München 2017.

Regierungsgewalt durch die Alliierten hatte Deutschland jegliche staatliche Souveränität sowie Regierungsstrukturen verloren. Ein gesamtdeutsches Staatsgebilde mit eigenen Regierungsinstitutionen existierte nicht mehr. Die Ausübung staatlicher Funktionen und Hoheitsrechte lag – allerdings äußerst eingeschränkt durch die besatzungsrechtlichen Vorgaben und Vorbehaltsrechte der Alliierten – bei den elf Ländern, die 1945/46 sukzessive in den drei westlichen Besatzungszonen gegründet worden waren: Hier gab es seit 1946/47 Länderverfassungen (mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, das erst 1950 eine Verfassung erhielt), Länderparlamente und Landesregierungen, die einzelnen Ministerpräsidenten als Regierungschefs waren die direkten Ansprechpartner der jeweiligen US-amerikanischen, britischen und französischen Militärregierungsstellen.

Überlegungen zur verfassungsrechtlichen und politischen Gestaltung eines künftigen neuen gesamtdeutschen Staatswesens wurden natürlich schon früh auch



Die westlichen Militärgouverneure am Tag der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“, 1. Juli 1948 (v.l. General Pierre Koenig, Botschafter Robert D. Murphy, General Lucius D. Clay)
Foto: akg-images

von deutscher Seite angestellt.² Ausschlaggebend für die spätere Gründung der Bundesrepublik jedoch war die außenpolitische Grundsatzentscheidung der Westalliierten, im Zuge der sich seit 1947 markant verschärfenden Gegensätze zur Sowjetunion und der Eskalation des Kalten Krieges eine Staatsgründung im Sinne einer Weststaatslösung zu forcieren. In nicht immer leichten Verhandlungen – Frankreich war gegenüber der Gründung eines deutschen Weststaates anfänglich sehr zurückhaltend – wurde auf der zweiphasigen Londoner Sechsmächte-Konferenz der drei Westalliierten und der Benelux-Staaten vom 23. Februar bis 5. März und vom 20. April bis 2. Juni 1948 entschieden, in Westdeutschland ein demokratisches, föderatives Regierungssystem zu etablieren und das neue Staatswesen in den Marshall-Plan einzubeziehen; diese Empfehlungen wurden am 7. Juni veröffentlicht.

.....
2 Anzuführen sind hier exemplarisch die Arbeit des „Ellwanger Kreises“ der CDU/CSU und seiner Verfassungskommission (vgl. Kock (wie Anm. 1), S. 263-274; Gelberg (wie Anm. 1), S. 66-73) oder die Schrift des nordrhein-westfälischen sozialdemokratischen Innenministers Walter Menzel „Der Aufbau der deutschen Republik“ von 1947 (enthalten in BayHStA NL Ehard 1148).

Der endgültige Auftrag an die deutsche Politik zur Gründung des Weststaates erfolgte mit der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ an die elf Ministerpräsidenten am 1. Juli im Frankfurter I.G.-Farben Haus, dem Hauptquartier der Alliierten. Das erste dieser Dokumente forderte die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung bis zum 1. September 1948, die eine demokratischen und föderalen Grundprinzipien entsprechende Verfassung ausarbeiten sollte; das zweite Dokument enthielt den Wunsch nach einer Überprüfung und Neuregelung der Ländergrenzen, das dritte die Grundzüge eines Besatzungsstatuts, durch das auch nach Gründung eines neuen deutschen Staates zahlreiche Politikfelder wie etwa die Außen- oder z.T. auch die Wirtschaftspolitik weiterhin der alliierten Aufsicht und Kontrolle unterstellt bleiben würden.

ZU EINBERUFUNG, ABLAUF UND ERGEBNISSEN DES HERRENCHIEMSEEEKONVENTS

Fast zeitgleich mit der offiziellen Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ an die Ministerpräsidenten entstand der Gedanke, zur Vorbereitung der Verfassungsberatungen ein Fachgremium einzusetzen. Der hessische Ministerpräsident



Der hessische Ministerpräsident Christian Stock und der Berliner Oberbürgermeister Ernst Reuter im Gespräch bei einer der beiden Konferenzen der westdeutschen Ministerpräsidenten im Jagdschloss Niederwald, Juli 1948
Foto: ullstein bild/dpa

Christian Stock (1884-1967, SPD) war hier der Initiator, der gegenüber seinen Kollegen noch am 1. Juli 1948 umgehend die Bildung eines „Beamtenausschusses“ forderte.³

In drei aufeinanderfolgenden Treffen im Juli 1948 – auf dem Rittersturz bei Koblenz vom 8. bis 10. sowie im Jagdschloss Niederwald bei Rüdesheim am 15./16. und 21./22. Juli⁴ – berieten die elf westdeutschen Regierungschefs über die „Frankfurter Dokumente“ und einigten sich bereits am 15./16. Juli darauf, dass der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard den Verfassungsausschuss „nach einem ruhigen Orte in Bayern“ einlade, „damit seinen Mitgliedern Gelegenheit gegeben wird, unbeeinflusst vom amtlichen Getriebe gründliche Arbeit zu leisten.“⁵ Damit wurde übrigens das Land Nordrhein-Westfalen übergangen, das im Vorfeld den Anspruch auf die Ausrichtung des Konvents angemeldet hatte.⁶ Man kam weiterhin überein, ausschließlich Beamte in den Konvent zu entsenden, d.h. der Einfluss der Länder auf die künftigen Grundgesetzberatungen sollte durch die qualifizierten Vorarbeiten eines – vermeintlich – „unpolitischen“ Expertengremiums gewährleistet werden.⁷

3 Vgl. Fait (wie Anm. 1), S. 28.

4 Zu diesen Ministerpräsidenten-Konferenzen im Juli 1948 vgl. im Detail Wengst (wie Anm. 1), S. 42-53; Gelberg (wie Anm. 1), S. 130-148 u. S. 153-164.

5 Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. IX.

6 Vgl. ebd., S. VIII.

7 Vgl. ebd., S. IX.

Die Bayerische Staatsregierung lud die rund 30 Teilnehmer der vorbereitenden Verfassungskonferenz in das Alte Schloss auf der Insel Herrenchiemsee als Tagungsort. Nicht nur der abgelegene, idyllische Veranstaltungsort sollte dabei gewissermaßen für einen bayerischen Heimvorteil sorgen. Auch der klangvolle Name „Verfassungskonvent“ war eine Erfindung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei,⁸ Anton Pfeiffer (1888–1957, CSU).⁹ Durch diese Bezeichnung erhielten die Herrenchiemseer Beratungen eine Dignität, welche die durchaus berechtigte Frage der politischen Legitimation des Konvents in den Hintergrund treten ließ.¹⁰

Generell versuchte die Staatsregierung, auf den Verlauf des Herrenchiemsee-Konvents von Anfang an großen Einfluss auszuüben. Nicht nur war Bayern auf dem Konvent mit Regierungsmitgliedern, Mitarbeitern der Staatskanzlei und Ministerialbürokratie sowie juristischen Sachverständigen personell überproportional vertreten,¹¹ weiter verstärkt wurde die bayerische Dominanz in Herrenchiemsee schließlich noch dadurch, dass von Bayern zwei verfassungsrechtliche Grundsatzpapiere als Beratungsgrundlage vorgelegt worden waren: Zum ersten der kurz vor Auftakt der Verhandlungen vorgelegte „Entwurf eines Grundgesetzes für den Verfassungskonvent“, der in der Münchner Staatskanzlei zusammengestellt worden war,¹² und zum Zweiten die den Konventsteilnehmern bei Eröffnung am 10. August 1948 ausgehändigten bayerischen „Leitgedanken für die Schaffung eines Grundgesetzes“.¹³ Dahinter stand strategisches Kalkül: Der bayerischen Staatsregierung war sehr bewusst, dass „die normative Kraft einer

8 Vgl. hierzu Karl-Ulrich Gelberg: Bayerische Strategien für den Konvent, in: März/Oberreuter (wie Anm. 1), S. 53-70, hier S. 56; auch: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. LXV.

9 Zu Pfeiffer vgl. Christiane Reuter: „Graue Eminenz der bayerischen Politik“. Eine politische Biographie Anton Pfeiffers (1888-1957) (Miscellanea Bavarica Monacensia, Heft 117), München 1987; zur bedeutenden Rolle Pfeiffers bei der Organisation und Durchführung des Konvents hier die S. 175-181.

10 Vgl. hierzu die Ausführungen von Hans-Ulrich Gallwas: Der staatsrechtliche Standort des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: März/Oberreuter (wie Anm. 1), S. 83-99, hier S. 84-87. Ein vorbereitender Verfassungsausschuss war weder in den Frankfurter Dokumenten präjudiziert, noch besaß der Verfassungskonvent für seine Aufgabe eine demokratische Legitimation.

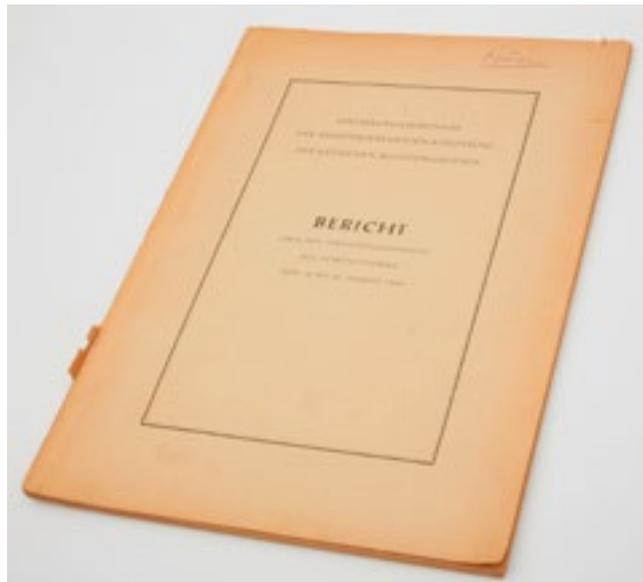
11 Vgl. detailliert: Gelberg (wie Anm. 8), S. 58-62.

12 Vgl. Gelberg (wie Anm. 8), S. 62 f.; Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. LVII-LXIII. Abdruck des Dokuments hier auf den S. 1-34.

13 Abdruck in: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. 34-44. Zu den Abschlussarbeiten in Herrenchiemsee vgl. auch Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CVIII-CXIV; Fait (wie Anm. 1), S. 34 f.; Udo Wengst: Herrenchiemsee und die Konstellationen des Jahres 1948, in: März/Oberreuter (wie Anm. 1), S. 41-51, hier S. 48 ff.; Bauer-Kirsch (wie Anm. 1), S. 55-60.



Besprechung im Biergarten der Schlosswirtschaft, August 1948 (zentral im Bild: Anton Pfeiffer)
Foto: Foto Berger, Prien



Der Abschlussbericht des Verfassungskonvents (persönliches Exemplar von Paul Zürcher)
Abbildung: Bayerische Schlösserverwaltung

schriftlichen Vorlage auch, wenn in den folgenden Verhandlungen hier und da Abstriche zu machen waren, demjenigen, der sie eingebracht hatte, einen Vorsprung bei der Realisierung eigener Vorstellungen verschaffte.¹⁴ Die bayerischen Prioritäten waren dabei klar: Ziel war es, in dem künftigen Grundgesetz föderalistische Elemente zu verankern, die weitestgehende Eigenständigkeit der Länder zu gewährleisten und die Kompetenzen einer Zentralgewalt auf ein Minimum zu begrenzen. Konkret – und hier sehr verkürzt dargestellt – sollte dies durch die Einrichtung eines von den Ländern personell besetzten Bundesrates erfolgen, der an sämtlichen politischen Entscheidungen und Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt neben dem Bundestag beteiligt sein sollte.

Es ist hier nicht der Ort, die Beratungen und Verhandlungen des Verfassungskonvents inhaltlich in ihrer Chronologie detailliert nachzuvollziehen.¹⁵ Festzuhalten bleibt nur: Nach rund zweiwöchigen intensiven und konstruktiven Beratungen nicht nur in den drei von den Konventsteilnehmern eingerichteten Unterausschüssen,¹⁶ sondern auch in zahlreichen informellen Arbeitsrunden, endete der Konvent mit der Vorlage eines Abschlussberichts, der neben umfassenden staatsrechtlichen Grundsatzabhand-

lungen in einem darstellenden Teil auch den Entwurf eines vollständigen Verfassungstextes mit 149 Artikeln beinhaltete.¹⁷ Die Redaktion dieses Textes oblag nach Beendigung des Konvents Anton Pfeiffer und seinem Mitarbeiterstab, der ausschließlich aus eher föderalistisch eingestellten Vertretern aus der US-amerikanischen und der französischen Besatzungszone bestand – was unter anderem dazu führte, dass in dem Bericht die in Herrenchiemsee vorherrschenden gemäßigt-föderalistischen Tendenzen zugunsten der bayerischen Position wieder zurücktraten oder das eigentlich klare Verhältnis von Mehrheits- und Minderheitenpositionen in der Föderalismusfrage tendenziell wieder zuungunsten der Mehrheitsauffassung redaktionell nivelliert wurde.¹⁸

DIE AUFNAHME DES KONVENTSBERICHTS IN POLITIK UND ÖFFENTLICHKEIT

Dieser Abschlussbericht, den Anton Pfeiffer am 30. August 1948 an das Büro der Ministerpräsidenten der Westzone sandte, wurde jedoch weithin äußerst verhalten aufgenommen. Dies scheint in einem Widerspruch zu stehen zu dem durchaus vorhandenen vorausgegangen-

14 Gelberg (wie Anm. 8), S. 63.

15 Vgl. hierzu im Detail den Beitrag von Sabine Kurtenacker in diesem Heft.

16 Zu deren Errichtung und Tätigkeit vgl. im Detail Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. LXXII-CIV; Bauer-Kirsch (wie Anm. 1), S. 43-53.

17 Abdruck in: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. 504-630, sowie in März/Oberreuter (wie Anm. 1), S. 123-220. Der Original-Druck von 1948 u.a. enthalten in: BayHStA NL Ehard 1154 u. NL Schwalber 60.

18 Vgl. hierzu Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CXI; Fait (wie Anm. 1), S. 35; Gelberg (wie Anm. 8), S. 65 ff.

nen öffentlichen Interesse an den Herrenchiemseer Beratungen¹⁹ wie auch zum quantitativen Umfang und zur juristischen Sorgfalt des Abschlussberichts. Der hessische Ministerpräsident Christian Stock leitete den Bericht am 31. August – wohl ohne jede weitere Überprüfung – an den Parlamentarischen Rat in Bonn weiter, und zwar mit dem expliziten Hinweis in seinem Begleitschreiben, dass die Arbeitsergebnisse von Herrenchiemsee keinesfalls eine „Regierungsvorlage“ darstellten und daher „auch nicht von den Beauftragten der Ministerpräsidenten in der Art einer Regierungsvorlage vor dem Parlamentarischen Rat vertreten werden.“²⁰ Der Herrenchiemsee-Bericht wurde als reine Materialsammlung kategorisiert. Mit Ausnahme der Bayerischen Staatsregierung hatte sich bei den übrigen Ministerpräsidenten der Westzonen tendenziell die Erkenntnis durchgesetzt, dass der unmittelbare Einfluss der Länderregierungen auf den Parlamentarischen Rat nur ein geringer sein würde;²¹ möglicherweise spielte auch eine gewisse Unzufriedenheit mit der ausgeprägt föderalistischen Tendenz des Abschlussberichts eine Rolle.

Wichtiger für die zunächst bemerkenswert geringe Resonanz, die die Herrenchiemseer Verfassungsberatungen nach ihrem Abschluss erfuhren, war aber wohl der Umstand, dass die Konventsergebnisse in den Strudel der westdeutschen Parteipolitik gerieten. Zwar waren die Konventsteilnehmer als Abgesandte ihrer jeweiligen Landesregierungen z.T. auch parteipolitisch gebunden oder zumindest in weltanschaulicher Hinsicht politisch klar ausgerichtet, jedoch war der Verfassungskonvent in seiner personellen Struktur wie in seinem Selbstverständnis eindeutig ein Experten- oder Fachgremium, zusammengesetzt aus mehrheitlich verwaltungserfahrenen und juristisch ausgebildeten Persönlichkeiten. Dies übrigens wurde als Randkritik teilweise auch in der ansonsten überwiegend positiven westdeutschen Presseberichterstattung über den Konvent aufgenommen: Bei den Herrenchiemsee-Beratungen handle es sich um eine akademische Veranstaltung von Rechtsgelehrten, qualifiziert für verfassungspolitische Grundsatzdebatten, aber möglicherweise ohne ausreichendes Gespür für die Anforderungen der praktischen Politik und die aktuellen Probleme und

19 Vgl. hierzu etwa die umfassende Presseauschnittsammlung in BayHStA StK 19987; ferner: Bauer-Kirsch (wie Anm. 1), S. 68-75.

20 Zit. nach: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CXV.

21 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CXV-CXIX; Kurtenacker (wie Anm. 1), S. 346 f.; Wengst (wie Anm. 12), S. 49; auch Gallwas (wie Anm. 10), S. 89 f.



Karikatur aus dem Hamburger Echo: Die Experten des Konvents stehen in barocken Gewändern erhoben auf dem Treppenabsatz, während die mit den Alltagsorgen der Nachkriegszeit belastete Gesellschaft keine Notiz von ihnen – und ihren Beschlüssen – nimmt, 28. August 1948.

Abbildung: Hamburger Echo

Bedürfnisse der westdeutschen Bevölkerung.²² Aber wie oben bereits angedeutet, war in den Plänen der Alliierten eine vorbereitende Verfassungsversammlung nicht vorgesehen, der Konvent stand im „Zwielicht des Mandats, letztendlich der Legitimation“ wie auch im „Zwielicht des bayerischen Einflusses“.²³

Die zeitgenössische Bewertung der Arbeit des Verfassungskonvents fand vor allem im Spannungsfeld des Dualismus der Machtverhältnisse zwischen den Ministerpräsidenten bzw. den Landesregierungen auf der einen, und den Parteien, hier insbesondere den beiden großen Parteien CDU und SPD, auf der anderen Seite ihren Ausdruck. Es war Konrad Adenauer, Vorsitzender der CDU in der britischen Zone, ab 1. September 1948 Präsident des Parlamentarischen Rates und 1949 erster Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, der noch während der Herrenchiemsee-Konferenz zwar alle Optionen offen hielt – „man würde, wenn er gut sei, den Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee zur Grundlage der Verhandlungen machen können, wenn er schlecht sei, aber nicht“²⁴ –, nach Abschluss des Konvents jedoch nachdrücklich die Unverbindlichkeit des Konventsberichts betonte: Die

22 Vgl. Bauer-Kirsch (wie Anm. 1), S. 70 f.; Gelberg (wie Anm. 8), FN 30.

23 Gallwas (wie Anm. 10), S. 84 u. S. 87.

24 Zit. nach: Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CXXII.

Ministerpräsidenten hätten „keinen irgendwie gearteten Auftrag, dem parlamentarischen Rat eine Verfassungsvorlage zu unterbreiten“, und dem Konvent sei keine „überhöhte Bedeutung beizumessen“, da die dort versammelten Persönlichkeiten kein Mandat für politische Grundsatzentscheidungen besäßen. Es handle sich beim Verfassungskonvent „um eine Arbeitsgemeinschaft reiner Fachexperten“, die „in erster Linie ihre eigene und ganz persönliche Ansicht vertraten“.²⁵

Eine noch deutlich ablehnendere Haltung nahm die SPD ein. Auch hier betonte man seitens des Parteivorstands die Unverbindlichkeit des Verfassungsentwurfs, es handle sich um „Vorarbeiten“, für den Parlamentarischen Rat entweder ein Fall für den „Papierkorb“ oder bestenfalls Quelle für „einige Anregungen“.²⁶ Kritik wurde in der SPD vor allem auch laut, da sozialdemokratische Verfassungskonzepte wie die Vorarbeiten des nordrhein-westfälischen Innenministers Walter Menzel (1901-1963)²⁷ oder die Vorgaben des Verfassungspolitischen Ausschusses der Partei keinen Eingang in die Herrenchiemseer Verhandlungen gefunden hatten.²⁸

Naturgemäß anders fielen die Urteile der am Verfassungskonvent Beteiligten aus. Anton Pfeiffer bezeichnete den Herrenchiemseer Entwurf enthusiastisch als „Ergebnis einer wissenschaftlichen Durchdringung des ganzen Verfassungsproblems“ und „bedeutungsvollste Unterlage“²⁹ für den Parlamentarischen Rat. Der hessische SPD-Landtagsabgeordnete, Chef der hessischen Staatskanzlei und Konventsteilnehmer Hermann Brill (1895-1959) erklärte die Verfassungsentwürfe der westdeutschen Parteien sämtlich für weitgehend unbrauchbar und würdigte den Herrenchiemsee-Entwurf als grundlegende, vor allem aber praxis- und zukunftsorientierte Konzeptvorlage für den Parlamentarischen Rat.³⁰ Einen Sonderfall stellte Carlo Schmid (1896-1979), Konventsteilnehmer für Württemberg-Hohenzollern, dar. Der Jurist, Völkerrechtler und Politikwissenschaftler Schmid, seit 1947 Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, war erst nach 1945 in die SPD eingetreten, wurde Mitglied des Parteivorstandes und blieb dort mit seiner föderalistischen Grundhaltung stets ein programmatischer Außenseiter.

25 Zit. nach: ebd., S. CXXII.

26 Zit. nach: ebd., S. CXX.

27 S.o. Anm. 2.

28 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CXXf.

29 Zit. nach: ebd., S. CXXIX.

30 Vgl. Kurtenacker (wie Anm. 1), S. 343.

Während des Konvents eine zentrale Figur und ein Verfechter des Stellenwerts der Beratungen auf Herrenchiemsee, musste sich Schmid im Nachhinein der Parteidisziplin beugen und – wohl teilweise wider die eigene Überzeugung – die Arbeiten des Verfassungskonvents in ihrer politischen Bedeutung relativieren.³¹ Von Carlo Schmid stammen aus der Zeit unmittelbar nach Beendigung des Verfassungskonvents die meisten öffentlichen Stellungnahmen – zahlreiche Artikel in westdeutschen Zeitungen, oftmals in gleichem Wortlaut.³² Darin bezeichnete Schmid die Konventsteilnehmer nunmehr nur als „Techniker des Verfassungsrechts“,³³ ein politischer Charakter oder eine genuin politische Entscheidungsbefugnis sei dem Konvent nicht gestattet gewesen.

Scharfe Fundamentalkritik an den Ergebnissen von Herrenchiemsee kam von den kleineren Parteien und auch aus der sowjetischen Besatzungszone. Die radikal-föderalistische Bayernpartei sah in einem Zeitungsartikel vom 1. Oktober 1948 – der Parlamentarische Rat befand sich schon einen Monat in Tagung – „Bayern unterm Pantoffel“. Insbesondere das Verfassungsprinzip „Bundesrecht geht vor Landesrecht“ sei ein „Freibrief für die Vergewaltigung und Versklavung der Länder unter die Tyrannei der Reichsbürokratie [!]“.³⁴ Die KPD auf der anderen Seite des politischen Spektrums attestierte dem Herrenchiemsee-Konvent – der ohne „das geringste Interesse der deutschen Öffentlichkeit“ ablaufe – in einem Informationsblatt nichts weniger als die Sehnsucht zur Rückkehr zu den Verhältnissen von 1848.³⁵ Und Berliner Zeitungen in russischer Lizenz schrieben zum Auftakt des Herrenchiemsee-Konvents über die „im Stile altertümlichster Kabinettpolitik tagenden westdeutschen Geheimdemokraten“, die als „Schlafzimmerpolitiker“ in „ängstlicher Abkapselung vor jeder Berührung mit der Öffentlichkeit“ und mit „anmaßendem Anspruch“ eine „Verfassung ohne Volk“ schufen. Der Herrenchiemsee-Entwurf sei absehbar ein „Dokument des Verfalls“.³⁶

Eine weitgehend positive Aufnahme fanden die Ergebnisse des Herrenchiemsee-Konvents nur bei der US-ame-

31 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CXXf. u. CXXIX; Kurtenacker (wie Anm. 1), S. 348; Wengst (wie Anm. 12), S. 48.

32 Vgl. Kurtenacker (wie Anm. 1), S. 341 ff.; auch die zahlreichen Beispiele in der Presseauschnittsammlung in StK 19987.

33 Zit. nach: Kurtenacker (wie Anm. 1), S. 341.

34 BayHStA StK 19987.

35 Ebd.

36 Ebd.



Karikatur aus dem „Simpl“ von Otto Nückel, Mai 1949
Abbildung: Universitätsbibliothek Heidelberg

rikanischen Besatzungsmacht.³⁷ Während von britischer und französischer Seite zu den Herrenchiemsee-Beratungen keine bzw. nur spärliche Stellungnahmen überliefert oder zu ermitteln sind, verfolgten die Amerikaner die Verhandlungen mit Aufmerksamkeit. Der 1938 in die USA emigrierte Staatsrechtler und Harvard-Professor Carl J. Friedrich (1901–1984) weilte im August 1948 als Beobachter auf der Herrenchiemseeinsel und äußerte in einer gutachtlichen Stellungnahme vom 3. September 1948 seine Zufriedenheit mit dem Herrenchiemsee-Entwurf, der die Vorgaben der Frankfurter Dokumente vollends erfülle und der verfassungspolitischen Linie der Amerikaner entspreche.

37 Vgl. Der Parlamentarische Rat (wie Anm. 1), S. CXXIV–CXXVIII; Gelberg (wie Anm. 8), S. 69; Kurtenacker (wie Anm. 1), S. 348 f.

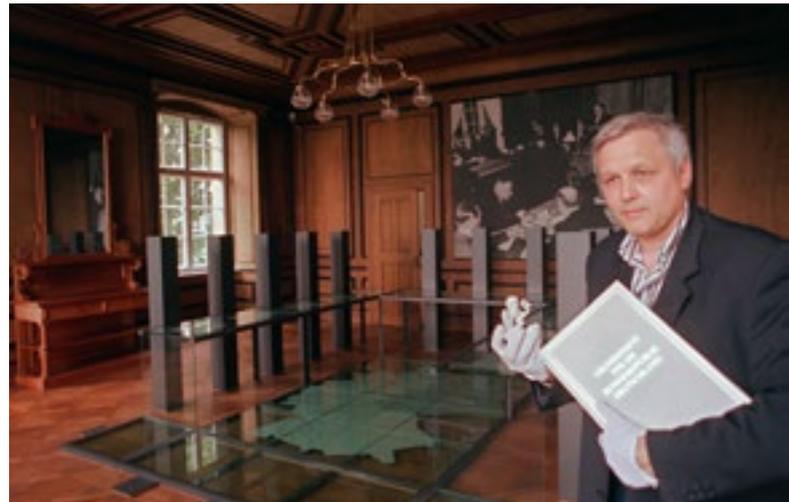
ZUR REZEPTION DES HERRENCHIEMSEE-ENTWURFS IM PARLAMENTARISCHEN RAT

Wie oben beschrieben, schienen die Voraussetzungen für die Akzeptanz des Herrenchiemseer Entwurfs im Parlamentarischen Rat sehr ungünstig zu sein. Die politischen Parteien und die von den Länderparlamenten entsandten Mitglieder des Parlamentarischen Rates wollten sich bei den Grundgesetzberatungen nicht von einem vorgeschalteten Gremium beeinflussen lassen. Ausdruck und Beweis des vorherrschenden Desinteresses in Bonn an den Konventionsergebnissen schien zu sein, dass etwa der vom Freistaat Bayern vorfinanzierte Druck des Abschlussberichts in einer Auflage von 10.000 Exemplaren noch im Oktober 1948 äußerst schleppenden Absatz fand.³⁸

38 Vgl. Gelberg (wie Anm. 8), S. 65, hier Anm. 78.

Allerdings – auch wenn der Herrenchiemsee-Entwurf nicht zur offiziellen oder bindenden Beratungsgrundlage wurde, auch wenn etwa damit, wie Teile der historischen Forschung urteilten, der Einfluss der Ministerpräsidenten auf die Grundgesetzberatungen begrenzt wurde und insbesondere Bayern seine föderalistischen Pläne für die künftige Struktur des Bundes bei weitem nicht vollständig umzusetzen vermochte:³⁹ Allein die Existenz des Konventsberichts und der gleichzeitige Mangel an ausgearbeiteten Alternativkonzepten führten zur „vielzitierten normativen Kraft des Faktischen“⁴⁰ und letztendlich doch dazu, dass die Arbeitsergebnisse von Herrenchiemsee in umfassendem Maße in die Grundgesetzberatungen und in den Text des Grundgesetzes Eingang fanden. Auch, dass allein sechs Teilnehmer des Verfassungskonvents Mitglieder des Parlamentarischen Rates wurden, hat hier für Kontinuitäten gesorgt. „Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hatte“, so der Politikwissenschaftler Heinrich Oberreuter, „weit mehr zukunftsprägende Bedeutung, als man ihm mittlerweile manchmal zugesteht.“⁴¹ Der mittel- und langfristige Erfolg der Herrenchiemseer kam gewissermaßen durch die Hintertür: Sowohl in den Sitzungen des Plenums wie in den Ausschüssen den Parlamentarischen Rates wurde immer wieder auf den Herrenchiemseebericht Bezug genommen. Im Ergebnis entspricht der Text des Grundgesetzes strukturell in weiten Teilen dem Konventsvorschlägen, nicht wenige Grundgesetzartikel sind aus Herrenchiemsee-Bericht wörtlich übernommen.⁴²

Wurde der Herrenchiemsee-Konvent von der historischen Forschung lange Zeit nur als Vorgeschichte der eigentlichen Grundgesetzberatungen im Parlamentarischen Rat interpretiert und behandelt und auch in Öffentlichkeit und Presse über Jahrzehnte kaum thematisiert, so änderte sich dies markant im Verlauf der 1980er Jahre. Insbesondere zum 40-jährigen Jubiläum des Konvents im Jahre 1988 rückten die Herrenchiemsee-Beratungen mit der Eröffnung einer vom Haus der Bayerischen Geschichte



Aufbau der vom Haus der Bayerischen Geschichte unter der Leitung von Prof. Manfred Treml konzipierten Dauerausstellung zum 50-jährigen Jubiläum des Verfassungskonvents (hier im Bild: Franz Armbruster), August 1998
Foto: picture-alliance/dpa/Fotograf: Frank Mächler

kuratierten Ausstellung im Alten Schloss wieder in das historische Bewusstsein, verstärkt durch den Umstand, dass nun auch die Bayerische Staatsregierung die geschichtliche Relevanz des Verfassungskonvents wieder würdigte: Am 21. September 1988 fand zum Konventsjubiläum ein Staatsakt im Spiegelsaal des Neuen Schlosses Herrenchiemsee statt, unter Beteiligung des damaligen Ministerpräsidenten Franz-Josef Strauß und des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Bernhard Vogel. Das 50-jährige Jubiläum des Konvents wurde im August 1998 unter anderem mit einem zweitägigen Symposium der Tutzingener Akademie für Politische Bildung, einem Festakt am 10. August sowie der Eröffnung der Dauerausstellung des Hauses der Bayerischen Geschichte zum Konvent begangen. Diese Dauerausstellung wird im Jahre 2023 zum 75-jährigen Jubiläum nun von der Bayerischen Schlösserverwaltung und der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit neu präsentiert. ■

39 Vgl. hierzu Gelberg (wie Anm. 1), S. 179 f.

40 Ebd., S. 180.

41 Heinrich Oberreuter: Weichenstellungen – Ideen und Intentionen der Neuschöpfung im Spiegel der Republik von heute, in: März/Oberreuter (wie Anm. 1), S. 11-22, hier S. 11.

42 Vgl. hierzu im Detail die vergleichende Synopse „Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee – Urfassung des Grundgesetzes“ (Anhang I) bei Bauer-Kirsch (wie Anm. 1), S. I-LXXVI.

Neue Grundrechte für das Grundgesetz

von Angelika Nußberger



Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts verkündet das Urteil zum Sterbehilfe-Verbot: Demnach ist die Strafbarkeit der geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung verfassungswidrig; außerdem definiert er mit dem „Recht auf selbstbestimmtes Sterben“ ein neues Grundrecht, 26. Februar 2020.

Foto: picture alliance/Fotograf: Uli Deck

PHILOSOPHISCHES ERBE UND HISTORISCHER ERFAHRUNGSSCHATZ IN NEUNZEHN GRUNDGESETZARTIKELN

Der Grundrechtsteil des Grundgesetzes ist eine Meisterleistung juristischer Formulierungskunst. Zwei-Wort-Sätze wie „Eigentum verpflichtet“ vermögen ein jahrhundertaltes Nachdenken über die soziale Verantwortung

der Besitzenden auf eine Kurzformel zu bringen. Der Eingangssatz „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ ist nicht nur zum geflügelten Wort, sondern zu einer der zentralen Orientierungsnormen für die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland geworden. Die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“ ist Grundrechtsgarantie und spiegelt das Credo von drei Nachkriegsgenerationen wider.

Lediglich die nachträglich eingefügten oder reformierten Bestimmungen sind unbeholfen und schwerfällig, so als habe, nachdem die erste Fassung auf Herrenchiemsee in einer seltenen Sternstunde verfasst und im Parlamentarischen Rat diskutiert, ergänzt und bestätigt worden war, jede Intuition für eine kongeniale Weiterentwicklung gefehlt. Das Bemühen um Detailgenauigkeit lässt aus den zusätzlichen Bestimmungen bürokratisch-komplexe Regelungen werden. So braucht der verfassungsändernde Gesetzgeber im Gegensatz etwa zu den knappen Formulierungen des Rechts auf Religionsfreiheit oder des Rechts auf Berufsfreiheit für die Erläuterung der Wehr- und Ersatzpflicht, der Einschränkungen der Unverletzlichkeit der Wohnung durch „Wanzen“ und der Änderungen des Asylrechts je sechs bis sieben lange Absätze. Alle Änderungen zeigen mühsam errungene Kompromisse, während der 1948/1949 geschriebene Text aus einem Guss zu sein scheint, auch wenn damals gleichermaßen über die Inhalte der Garantien intensiv gerungen wurde.

Das Grundgesetz ist in die Jahre gekommen und feiert im Jahr 2024 seinen fünfundszibzigsten Geburtstag. Dennoch hat es sich jung gehalten. Nur wenige Formulierungen wie etwa der Verweis auf „das Sittengesetz“ oder auf „den Schutz der Jugend vor Verwahrlosung“ zeigen



Die 19 Grundrechtsartikel des Grundgesetzes an Glasscheiben vor dem Jakob-Kaiser-Haus in Berlin, hier Artikel 13

Foto: picture alliance/Shotshop/Fotograf: K-H Spremberg

den Geist einer vergangenen Zeit, so wie auch das schöne „e“ im Dativ dem Text eine etwas antiquiert anmutende Klangfülle vermittelt – was heute unter dem besonderen „Schutz“ der staatlichen Ordnung steht, stand damals unter dem „Schutze“.

Die Grundrechte finden sich in 19 Artikeln – ergänzt durch in das Kapitel zur Justiz aufgenommene Verfahrensgarantien – auf engem Raum. Sie spiegeln die historische Erfahrung in Deutschland und auch das internationale Erbe, wenn sie Rechte wie „Gleichheit vor dem Gesetz“, „Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ und „Freizügigkeit“ einräumen. Aber auch wenn die Grundbedürfnisse der Menschen im gesellschaftlichen Zusammenleben und die Notwendigkeit bestimmter grundlegender Garantien konstant sind, so ist die Welt im 21. Jahrhundert doch nicht mehr derjenigen in der Mitte des 20. Jahrhunderts vergleichbar. Zum einen haben sich Moralvorstellungen und gesellschaftliche Konventionen, gerade mit Blick auf die Rolle der Frau in der Gesellschaft und das Familienleben, grundlegend geändert. Zum anderen bringt aber auch der technologische Fortschritt eine Vielzahl neuer Gefährdungen und Risiken, auf die es mit der Zuerkennung neuer Grundrechtsgarantien zu reagieren gilt.

Reformen des Grundgesetzes sind, wie die eingangs erwähnten umständlichen Ergänzungen einzelner Artikel zeigen, mit Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag möglich. Aber der Text lebt auch selbst durch seine Interpreten und Interpretinnen. Dies sind selbstverständlich all jene, die „mit dem Grundgesetz leben“ und sich in ihrem Staats- und Freiheitsverständnis auf den mit dem Grundgesetz vorgegebenen Rahmen beziehen. Darüber hinaus wurde aber mit dem Bundesverfassungsgericht ein Hüter eingesetzt, der einerseits darüber zu wachen hat, dass die im Grundgesetz enthaltenen Garantien auch tatsächlich durchgesetzt werden, und der andererseits auch befugt ist, den Text des Grundgesetzes letztverbindlich auszulegen. Interpretation bedeutet allerdings immer auch kreatives Weiterdenken. Was geschrieben steht, gilt es zwar ernst zu nehmen. Wenn es die Umstände erfordern, sind die Grundgesetzartikel aber nicht nur dem Wortlaut entsprechend auszulegen, sondern weiterzudenken. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht die Aufgabe, die Grundrechte des Grundgesetzes zu bewahren, zugleich aber auch, sie für eine sich ständig wandelnde Welt neu zu erfinden. Diese Aufgabe hat es mit seiner umfassenden Rechtsprechung, die mittlerweile fast 150 Bände der amtlichen Sammlung füllt, so vorbildhaft erfüllt, dass auch für andere Länder mit aus den Grundrechten neu entwickelten „modernen Rechten“ eine Quelle der Inspiration geschaffen wurde.



Eröffnung des Bundesverfassungsgerichts am 28. September 1951: Der erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Dr. Hermann Höpker-Aschoff, spricht während der Feierstunde im Kleinen Haus des Badischen Staatstheaters.

Foto: picture alliance/dpa/Fotograf: Koll

EINE GEWICHTIGE LÜCKE – DAS ALLGEMEINE PERSÖNLICHKEITSRECHT

So gut durchdacht der Katalog an Grund- und Menschenrechten im Grundgesetz auch sein mochte – dass so manches fehlte, stellte das Bundesverfassungsgericht sehr schnell fest. Zwar gab es ein Recht auf die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“, aber kein eigenständiges Schutzrecht des Privaten. Der Bundesgerichtshof erfand bereits im Jahr 1954 in einem Fall, in dem es um die Veröffentlichung von Briefen und anderen privaten Aufzeichnungen ohne Zustimmung des noch lebenden Verfassers ging, ein „Allgemeines Persönlichkeitsrecht“ und stützte sich dabei auf das in Art. 2 Abs. 1 GG enthaltene Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie auf die Menschenwürde.¹

Das Bundesverfassungsgericht griff diese Entwicklung

der Rechtsprechung zum Zivilrecht auf und erkannte dem Persönlichkeitsrecht die Qualität eines eigenständigen Grundrechts zu: „Dieses ergänzt als „unbenanntes“ Freiheitsrecht die speziellen („benannten“) Freiheitsrechte, die, wie etwa die Gewissensfreiheit oder die Meinungsfreiheit, ebenfalls konstituierende Elemente der Persönlichkeit schützen. Seine Aufgabe ist es, im Sinne des obersten Konstitutionsprinzips der „Würde des Menschen“ (Art. 1 Abs. 1 GG) die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen zu gewährleisten, die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen; diese Notwendigkeit besteht namentlich auch im Blick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen für den Schutz der menschlichen Persönlichkeit.“² Dieses Recht war auch in dem berühmten Lebach-Fall im

1 BGHZ 13, 334, 338.

2 BVerfGE 54, 148, 152.



Spurensuche vor dem Munitionsbunker in Lebach, nachdem in der Nacht zum 20. Januar 1969 zwei Männer (ein weiterer war an der Tat beteiligt) das Lager überfallen und dabei vier Soldaten getötet hatten; ein Täter klagte später gegen eine Fernsehdokumentation, was eine Abwägung von Rundfunkfreiheit und Persönlichkeitsrecht durch das Bundesverfassungsgericht nach sich zog.

Foto: ullstein bild/Fotograf: Ferdi Hartung

Jahr 1973 von besonderer Bedeutung. Dabei ging es um eine Abwägung zwischen Rundfunkfreiheit und Informationsfreiheit einerseits und Schutz des Privaten andererseits – der wegen Mordes verurteilte Kläger wollte verhindern, dass seine Geschichte Gegenstand einer Fernsehdokumentation würde. Das Bundesverfassungsgericht argumentierte in diesem Fall, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht insbesondere auch mit Blick auf die Resozialisierung des Täters gegenüber dem Recht auf Informationsfreiheit überwiege.

In der Folge entwickelte sich eine reichhaltige Rechtsprechung zu einer Vielzahl von Aspekten des Privatlebens, gleich ob es um die Kenntnis der eigenen Abstammung, Namensänderung oder auch um den Schutz von Tagebuchaufzeichnungen und Krankenakten ging.

Dass lebende Menschen ein allgemeines Persönlichkeitsrecht haben, dürfte unstrittig sein. Wie aber ist es mit den Verstorbenen? Wirkt ihr Persönlichkeitsrecht nach? Im Volksmund hat sich die Aussage gehalten, über Tote dürfe man nur Gutes berichten; das lateinische Sprichwort „*De mortuis nihil sine bonum*“ hat sich allgemein einprägen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht „verrechtlicht“ und das postmortale Persönlichkeitsrecht kreiert, das einen Schutzauftrag aus der Menschenwürde begründet. Es sei mit Art. 1 GG unvereinbar, wenn der Mensch, dem Würde kraft seines Personseins zukommt, in diesem Achtungsanspruch nach seinem Tode herabgewür-

digt oder erniedrigt werden dürfe. In der berühmten Entscheidung aus dem Jahr 1971 zu dem Roman „Mephisto“ von Klaus Mann hat diese Rechtsprechung dazu geführt, dass das Buch wegen der Verletzung der Rechte des darin porträtierten und 1963 verstorbenen Theaterintendanten Gustav Gründgens nicht verlegt werden durfte.³ Auch in der Gegenwart ist das postmortale Persönlichkeitsrecht von großer Bedeutung. Ein bekanntes Beispiel ist die darauf gestützte Beschwerde der Witwe von Helmut Kohl gegen die Verbreitung bestimmter Passagen aus dem Buch „Vermächtnis – Die Kohl-Protokolle“. Allerdings hatte sie keinen Erfolg; der allgemeine Achtungsanspruch Helmut Kohls sei mit der Publikation der entsprechenden Passagen nicht „grob herabgewürdigt oder erniedrigt“ worden.⁴

RECHTE IM DIGITALEN ZEITALTER

Eng im Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht steht auch die Frage, wer welche Kenntnisse über die inneren und äußeren Koordinaten des Lebens einer Person haben darf. Dies wird gerade angesichts der Digitalisierung zum besonderen Problem.

Nach allgemeiner Anschauung begann das digitale Zeitalter mit der Vernetzung der PCs Anfang der 1990er Jahre. Schon zuvor aber gab das Bundesverfassungsgericht ein wichtiges Rüstzeug mit auf den Weg – das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“, das es als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ausformte. Im Jahr 1983 war das Gericht mit einer Frage befasst, die die Gesellschaft zu spalten schien – mit der Frage, wie viele Informationen der Staat von seinen Bürgerinnen und Bürgern abfragen und sammeln darf. Es ging damals darum, aktuelle Informationen über Bevölkerungsstand, räumliche Verteilung der Bevölkerung, ihre Zusammensetzung nach sozialen und demografischen Merkmalen und ihre wirtschaftliche Betätigung zu ermitteln. Dem trat das Bundesverfassungsgericht entgegen. Auch wenn es die Erhebung statistischer Daten als grundsätzlich verfassungsgemäß ansah, erklärte es doch, dass „unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung [...] der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des GG Art 2 Abs.

3 BVerfGE 30, 173.

4 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 24. Oktober 2022 - 1 BvR 19/22, Rn. 34.

1 in Verbindung mit GG Art 1 Abs. 1 umfasst“ werde⁵ und judizierte, dass „Einschränkungen dieses Rechts auf ‚informationelle Selbstbestimmung‘ [...] nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig“ seien und zudem entsprechende „organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen [seien], welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.“⁶

Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ wurde schnell zum Klassiker und fand in Art. 8 der Grundrechtecharta der Europäischen Union explizit Aufnahme. Für die Gefährdungen des digitalen Zeitalters wurde der Schutz aber in der Folge nicht als ausreichend angesehen. Ergänzt wurde es durch ein „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“,⁷ kurz als „Computergrundrecht“ bezeichnet, da heutzutage das, was auf persönlichen Computern gespeichert ist, mindestens so viel über eine Person aussagt wie ein Tagebuch. Wer darauf Zugriff hat, hat den Menschen letztlich „in der Hand“.

NEUES VERSTÄNDNIS VON FREIHEIT UND SELBSTBESTIMMUNG

Als im Grundgesetz im Jahr 1949 die freie Entfaltung der Persönlichkeit garantiert wurde, baute das Verständnis von Freiheit darauf auf, dass bestimmte äußere Koordinaten nicht änderbar seien – so etwa das Geschlecht. Die moderne Medizin hat aber mit der Geschlechtsumwandlung neue Möglichkeiten geschaffen und damit neue Freiheitsräume geöffnet. Zudem wurde wissenschaftlich nachgewiesen, dass es Menschen gibt, die keinem der beiden Geschlechter eindeutig zuordenbar sind; die Bundesärztekammer hat im Jahr 2015 eine entsprechende Stellungnahme abgegeben, in der sie Abweichungen der Geschlechtsdeterminierung oder -differenzierung vorstellt, die zur Folge haben, dass das Geschlecht einer Person nicht mehr eindeutig den biologischen Kategorien „männlich“ oder „weiblich“ entspreche.⁸

Mit den erweiterten Bestimmungsmöglichkeiten von Grundkoordinaten, die unverrückbar schienen, ergeben sich neue und schwierige Grundrechtsfragen, zu denen sich aus dem Grundrechtskatalog von 1949 keine Antworten

.....
5 BVerfGE 65, 1 Leitsatz 1.

6 BVerfGE 65, 1 Leitsatz 2.

7 BVerfGE 120, 274 Leitsatz 1.

8 Vgl. Stellungnahme der Bundesärztekammer vom 27.03.2015 „Varianten/Störungen der Geschlechtsentwicklung“ (DSD).

ten entnehmen lassen. Auch hier war das Bundesverfassungsgericht daher aufgerufen, bestimmte Neujustierungen parallel zum Fortschritt in der Medizin vorzunehmen. Zum einen hat es die Rechte von Transgender-Personen anerkannt und einzelne gesetzliche Restriktionen in Entscheidungen aus den Jahren 1978 und 2008 beseitigt.⁹ Zum anderen hat es im Jahr 2017 entschieden, dass das Grundgesetz auch die geschlechtliche Identität derjenigen schützt, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen.¹⁰ Dies bedeutet in gewisser Weise eine gesellschaftliche Revolution, da es die – auch vom Grundgesetz, etwa in Art. 3 Abs. 2 GG („Männer und Frauen“) – vorgeprägte Binariät der Geschlechter aufbricht. Der Gesetzgeber ist mittlerweile mit der Schaffung der Personenstandskategorie „divers“ den vom Bundesverfassungsgericht geforderten gesetzlichen Reformen nachgekommen.



Eine bayerische Gaststätte sucht Personal, männlich, weiblich oder divers (m/w/d): Geschlechtsneutrale Stellenausschreibungen sind seit der Einführung der Personenstandskategorie „divers“ Pflicht in Deutschland, 2022. Foto: Süddeutsche Zeitung Photo/Fotografarin: Alessandra Schellnegger

Ähnlich radikal ist die Erweiterung des Selbstbestimmungsrechts beim Sterben. Auch hier ist als Kontext die medizinische Forschung zu sehen, die in großem Umfang lebensverlängernde Maßnahmen entwickelt hat, die aber nicht unbedingt die von den Einzelnen gewünschte Lebensqualität garantieren. Der Wunsch, über den Abbruch von Behandlungsmaßnahmen und damit über

.....
9 Vgl. BVerfGE 49, 286; BVerfGE 121, 175.

10 BVerfGE 147, 1.

das Ende des Lebens zu bestimmen, ist vor diesem Hintergrund verständlich; mit entsprechenden zivilrechtlichen „Patientenverfügungen“ wurde dem auch nachgekommen. Allerdings ist es ein Graubereich, wann eine Behandlungsmaßnahme abgebrochen wird und wann, etwa durch die Verabreichung von starken Schmerzmitteln, das Sterben beschleunigt und damit die Grenze zur aktiven Sterbehilfe überschritten wird. Menschen, die selbst nicht mehr die Fähigkeit haben, ihrem Leben selbst ein Ende zu setzen, können, verbietet man aktive Sterbehilfe, mit einem langen Leiden konfrontiert sein.

Während in anderen Ländern wie der Schweiz und Belgien Sterbehilfe unter streng geregelten Voraussetzungen erlaubt war, beschritt der deutsche Gesetzgeber mit dem Gesetz „Zur Strafbarkeit der geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung vom 3. Dezember 2015“¹¹ einen restriktiven Weg. Dem trat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2020 entschieden entgegen, indem es nicht nur die gesetzliche Regelung für verfassungswidrig erklärte, sondern darüber hinaus auch noch ein neues Grundrecht, ein „Recht auf selbstbestimmtes Sterben“, entwickelte. Das diesem Recht zugrunde liegende Verständnis geht sehr weit, da es, anders als in den anderen Ländern, die aktive Sterbehilfe zulassen, keine krankheitsbedingt aussichtslose Lebenssituation voraussetzt, sondern das Sterbenwollen als freie und von der Gesellschaft grundsätzlich nicht verhinderbare Entscheidung des Menschen ansieht. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Das Recht auf selbstbestimmtes Sterben schließt die Freiheit ein, sich das Leben zu nehmen. Die Entscheidung des Einzelnen, seinem Leben entsprechend seinem Verständnis von Lebensqualität und Sinnhaftigkeit der eigenen Existenz ein Ende zu setzen, ist im Ausgangspunkt als Akt autonomer Selbstbestimmung von Staat und Gesellschaft zu respektieren. Die Freiheit, sich das Leben zu nehmen, umfasst auch die Freiheit, hierfür bei Dritten Hilfe zu suchen und Hilfe, soweit sie angeboten wird, in Anspruch zu nehmen.“¹²

Damit hat das allgemeine Persönlichkeitsrecht noch eine weitere neue, für die Gesellschaft sehr bedeutungsvolle Ausformung erfahren.

INNOVATION UND DEMOKRATIE

Neue Grundrechtsgarantien wie das Recht auf selbstbestimmtes Sterben, das Recht auf Schutz der geschlechtli-

.....

11 Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I vom 09.12.2015, Seite 2177.

12 BVerfGE 153, 182 Leitsatz 1. b) c).

chen Identität und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung haben den Katalog der Grundrechte deutlich erweitert. Ergänzend verweisen ließe sich noch auf die Aufnahme des Kriteriums der „sexuellen Orientierung“ in die Liste der Diskriminierungsverbote oder auch auf das Recht auf schulische Bildung, das das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil Bundesnotbremse II zur Verfassungsmäßigkeit von Schulschließungen in der Pandemie entwickelt hat.¹³ Da derartige weitreichende Weichenstellungen für Staat und Gesellschaft nicht, wie vom Grundgesetz vorgesehen, als Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 2 GG beschlossen, sondern von einem Senat des Bundesverfassungsgerichts und damit von acht Richterinnen und Richtern durchgesetzt werden, muss es nicht verwundern, dass sich dagegen auch mit Blick auf das im Grundgesetz festgelegte Demokratieprinzip Widerstand erhebt. Geht die Macht noch vom Volk aus, wenn die Gesetze der vom Volk gewählten Abgeordneten mit Blick auf neu erfundene Rechte für verfassungswidrig erklärt werden?

Die Auseinandersetzung über die Frage, wie weit die Macht des Bundesverfassungsgerichts als Interpreten des Grundgesetzes reichen dürfe, wird ebenso so lange geführt wie das Bundesverfassungsgericht existiert. Die Frage nach dem „letzten Wort“ wird allerdings immer streitig bleiben. Konsens ist, dass der politische Prozess mit dem Grundgesetz in einen verfassungsrechtlichen Rahmen gestellt wird und dass die Grundrechte als Wertbestimmungen so ausgelegt werden müssen, dass sie mit den Entwicklungen der Gesellschaft Schritt halten. Wie weit diese Anpassung im Einzelfall gehen darf und wo die Grenze zwischen Verfassungsreform und Verfassungsauslegung zu ziehen ist, ist letztlich dem juristischen Fingerspitzengefühl der Entscheidungsträger zu überlassen. Der Überblick über die vom Bundesverfassungsgericht „neu“ geschaffenen Grundrechte zeigt, dass es bisher gelungen ist, gesellschaftliche Desiderate aufzugreifen und in allseits akzeptierter Form Orientierungen vorzugeben. Für die Zukunft wird diese Frage immer wieder neu zu beantworten sein.

Die Lektüre der ersten neunzehn Artikel des Grundgesetzes führt in die Zeit zurück, in der über das Grundgesetz auf Herrenchiemsee beraten wurde. Alle Grundrechtsgarantien, die man damals aufgeschrieben hat, bestehen fort. Aber sie sind um viele weitere Garantien erweitert worden. So wurde das Grundgesetz „fit“ gemacht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. ▀

.....

13 Vgl. BVerfGE 159, 355.

DAS GRUNDGESETZ UND ICH

In die Erstellung der neuen Dauerausstellung zum Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee waren Schülerinnen und Schüler des Ludwig-Thoma-Gymnasiums in Prien eingebunden. Im Rahmen eines P-Seminars unter der Leitung von Andreas Hauptmann führten diese beispielsweise Interviews mit Zeitzeuginnen und Zeitzeugen des Konvents durch. Hier reflektieren sie ihre Beziehung zum Grundgesetz:

Dieses Foto steht meines Erachtens für das Grundgesetz, weil...



Foto: picture alliance/dpa/dpa-Zentralbild/Fotograf: Bernd Wüstneck



Foto: picture alliance/dpa/Fotograf: Armin Weigel



Abbildung: Adobe Stock I #488603966

... man das Grundgesetz gut mit einem Gartenzaun vergleichen kann. Es bietet einerseits Schutz und Sicherheit, andererseits stellt es viele Regelungen für unser Zusammenleben dar, die uns manchmal in unserer individuellen Freiheit einschränken. Manchmal muss auch eine Zaunlatte ausgebessert werden, ein Tor gebaut oder geschlossen werden, aber die Grundpfeiler bleiben bestehen.

... das Grundgesetz ein festes, stabiles Fundament für die Bundesrepublik Deutschland und alle Deutschen bildet, auf das sie sich genauso stützen können, wie die Walhalla auf ihr Steinfundament.

... das Grundgesetz festlegt, dass wir alle die gleichen Rechte haben und gleich viel wert sind. Nur dadurch ist es möglich, dass wir als eine Gesellschaft funktionieren und friedlich miteinander leben, und zwar jeder so, wie er ist. Das Grundgesetz stellt sicher, dass wir alle als Individuen in einem großen Gefüge existieren können.

Dieser Gegenstand beschreibt für mich das Grundgesetz treffend.

Der Gegenstand, den ich mit dem GG assoziiere, ist ein Fallschirm. Dabei lässt man sich fallen und verlässt sich auf den Fallschirm, der einen „auffängt“. Das Grundgesetz gibt uns genau diese Sicherheit und versichert uns Grundrechte, ohne die wir „fallen“ würden – ohne Schutz. Unsere Grundrechte sind essenziell, da sie uns Freiheit, aber auch Sicherheit gewährleisten.

Der Richterhammer, da dieser für mich für eine Rechtsprechung steht, bei der jeder Mensch vor dem Gesetz gleich ist.

Ein Schirm, da er wie das Grundgesetz schützend über uns ist und verhindert, dass wir verletzt bzw. im Falle des Grundgesetzes ungerecht behandelt werden. Er gibt uns also immer Sicherheit und Halt.

In meinem Alltag ist folgender Artikel des Grundgesetzes für mich sehr wichtig....

Egal, was wir gerade tun, der erste Artikel unseres Grundgesetzes begleitet uns dabei. Dieser eine bedeutsame Satz beschreibt für mich das Verständnis eines demokratischen Zusammenlebens der Bürger und vor allem auch des Staates perfekt.

Artikel 8, da dieser Artikel möglich macht, dass ich mich mit Freunden treffe, wann und wo ich will, und somit mein soziales Leben bereichert wird. Ohne diesen Artikel könnte ich auch nicht auf die „Fridays for future“-Demos oder Paraden wie

die zum „Christopher Street Day“ gehen. Diese sind aber extrem wichtig für mich, um meine Unterstützung zu zeigen, auf Probleme aufmerksam zu machen und Veränderungen zu bewirken.

Artikel 5, da er die Meinungsfreiheit der Menschen gewährleistet. Ich finde es für eine Demokratie sehr wichtig, dass die Meinung von jedem respektiert und niemand für seine Ansichten verfolgt wird.

Für mich persönlich ist dies Artikel 3, Abs. 2, der gewährleistet, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind. Gleichberechtigung ist schon immer ein heikler Punkt. Dennoch wäre die Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann meiner Meinung nach einfach. Natürlich ist bei vielen Menschen noch immer ein altertümliches Gedankengut verankert. Dies zu ändern, war bis hierher ein schwieriger Prozess, und auch heute werden Frauen z.B. in

manchen Berufen nicht genügend gefördert. Glücklicherweise gibt es Organisationen, die versuchen, hier Abhilfe zu schaffen, wie z.B. Vereine, die Frauen in MINT-Berufen fördern. Den jetzigen Stand der Gleichberechtigung hätten wir ohne das Grundgesetz nicht, vielleicht nicht oder erst später erreicht. Ich als Frau bin darüber sehr froh und schätze diesen Artikel sehr, schließlich ist Gleichberechtigung eben nicht selbstverständlich (im Vergleich zu anderen Ländern).

Ich mag das Grundgesetz, weil...

... es unsere Demokratie sichert, zum Beispiel durch das Wahlrecht und das Parteiensystem. Außerdem sorgt es dafür, dass die zukünftigen Generationen auch so ein Leben führen können wie wir heute und die gleichen Chancen auf Bildung, Selbstbestimmung und freie Entfaltung haben. Das Grundgesetz schützt uns und hilft dabei, uns in jede Richtung entwickeln zu können, die wir wollen, denn wir haben zum Beispiel keine Einschränkungen in unserer Berufswahl.

... es die Grundprinzipien eines demokratischen Zusammenlebens gewährleistet. Durch das Grundgesetz sind uns Bürger*innen gewisse Rechte und Freiheiten garantiert, welche nicht überall gegeben sind, wie man beim Blick in die Geschichte sowie auch aktuell in andere Länder wie z.B. im Iran erkennen kann.

... weil es Sicherheit garantiert. Das Grundgesetz wurde unter anderem aufgesetzt, damit sich Systeme wie der Nationalsozialismus nie wieder durchsetzen können. Ich mag das Grundgesetz auch, weil ich weiß, dass es auf meiner Seite ist und den wichtigsten Teil des Menschseins beschützt: die Menschenwürde.

Es stellt sicher, dass wir in einem Rechtsstaat leben.

In diesem Bereich könnte sich das Grundgesetz noch weiterentwickeln bzw. müsste das Grundgesetz konsequenter umgesetzt werden....

Um den Bedürfnissen der Menschen jederzeit gerecht zu werden, muss das Grundgesetz natürlich immer aktuellen Verhältnissen sowie Problemen angepasst werden, und das ist zurzeit eindeutig der Klimawandel. Nicht nur um der Natur und den darin lebenden Individuen ihre juristischen Grundrechte zuzusprechen, sondern auch um nachfolgende Generationen noch in einer sauberen, funktionierenden Umwelt leben lassen zu können, sollten in diesem Bereich endlich dringend notwendige Maßnahmen getroffen werden!

Art. 10 Abs. 1 GG: Dieser Artikel garantiert zwar den Schutz der Daten in Briefen und Fernmeldegesprächen, kontrolliert aber nicht den modernen Datenschutz im Internet. Hier könnte das Grundgesetz die Menschen vor Datenmissbrauch und -weitergabe schützen. Außerdem könnte Artikel 3 konsequenter umgesetzt werden. Hier ist die Gleichheit aller Menschen, egal welchen Geschlechts oder welcher Herkunft, festgelegt. Oftmals gibt es aber trotzdem Disparitäten und die Gleichberechtigung ist noch nicht in allen Bereichen eingetreten.

Art. 20a: der Staat müsste mehr für den Schutz der Umwelt tun, auch wenn das manchmal unbequem sein kann.

In der Bürokratie: Viele bürokratische Prozesse sind aufgrund der vielen „Sicherheitsmechanismen“ des Grundgesetzes sehr langwierig und aufwendig. Manchmal wünsche ich mir, dass neue Gesetze oder Anträge schneller erlassen werden würden, andererseits ist vielleicht auch genau das ein Teil der Sicherheit, die ich am Grundgesetz so sehr mag...

Die Landeszentrale bietet zum Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und zum Grundgesetz weitere Publikationen an:

- Essayband „Das Grundgesetz: Ein literarischer Kommentar“
- Plakatsatz „Grundrechte“ für den Einsatz im Unterricht
- Quiz rund um das Grundgesetz
- Faltblatt in leicht verständlicher Sprache

Vielfältige weitere Angebote zum Thema finden Sie unter:
www.blz.bayern.de/herrenchiemsee



Impressum

Einsichten und Perspektiven
hg. von der Bayerischen Landeszentrale
für politische Bildungsarbeit
Verantwortlich: Rupert Grübl, Monika Franz

Redaktion dieses Heftes: Rupert Grübl, Monika Franz, Markus Baar

Titelbild: Eröffnung des Verfassungskonvents, 10. August 1948
Foto: Foto Berger, Prien
Bearbeitung: Ausstellungsgestaltung bauer & bauer, Nürnberg

Gestaltung: MUMBECK – Agentur für Werbung GmbH, Wuppertal

Druck: Aumüller Druck GmbH & Co. KG, München/Regensburg

Die Beiträge stellen keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Die Landeszentrale konnte die Urheberrechte ggf. nicht bei allen Bildern dieser Ausgabe ermitteln. Sie ist aber bereit, glaubhaft gemachte Ansprüche nachträglich zu honorieren. Die Redaktion trägt der gesellschaftlichen Diskussion über geschlechter- bzw. gendergerechte Sprache Rechnung, indem die Schreibweisen der Texte variieren.

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
Englschalkinger Str. 12, 81925 München, Telefon: 089 9541154-00, Fax: 089 9541154-99, landeszentrale@blz.bayern.de
www.blz.bayern.de

BLZ AUF SOCIAL
MEDIA

