

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Robert Leicht

Das Grundgesetz — eine  
säkularisierte Heilsordnung?

Erhard H. M. Lange

Bestimmungsfaktoren  
der Föderalismusdiskussion  
vor Gründung  
der Bundesrepublik

B 2-3/74

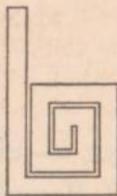
12. Januar 1974

Robert Leicht, geb. 1944, Studium der Rechte in Berlin und Saarbrücken, seit 1970 Leitartikler (Innenpolitik) bei der „Süddeutschen Zeitung“, München.

Veröffentlichungen: Obrigkeitspositivismus und Widerstand, in: Gedächtnisschrift für Gustav Radbruch, herausgegeben von Arthur Kaufmann, mit einem Geleitwort von Gustav Heinemann, Göttingen 1968; Von der Hermeneutik-Rezeption zur Sinnkritik in der Rechtstheorie, in: Rechtstheorie, Ansätze zu einem kritischen Rechtsverständnis, herausgegeben von Arthur Kaufmann, Karlsruhe 1971; mehrere Aufsätze zu Fragen der Verfassungs- und Deutschlandpolitik in den „Frankfurter Heften“ und im „Merkur“.

Erhard H. M. Lange, geboren 1937 in Berlin, studierte in Kiel und Marburg/L. Rechtswissenschaft; 1. juristisches Staatsexamen 1964 beim OLG Frankfurt. Im Anschluß hieran Zweitstudium der Politischen Wissenschaften, der Neueren Geschichte und Soziologie in Marburg/L., Wien und Bonn. Promotion zum Dr. phil mit einer Arbeit zum Thema „Der Kampf um das Bundestagswahlrecht — Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland von 1945 bis zur Verabschiedung des geltenden Wahlgesetzes von 1956“. Gegenwärtig in der juristischen Referendarausbildung im OLG-Bezirk Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1972, S. 280 ff.; Rundfunksendefolge „Deutsche, Briten und das Wahlrecht“; in Vorbereitung: Wahlrecht und Innenpolitik, Meisenheim/Glan 1974.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Das Grundgesetz — eine säkularisierte Heilsordnung?

Auf zwei Ebenen kann ein parlamentarisches System, wie jede andere Verfassung auch, Gefährdungen ausgesetzt sein. Auf der einen liegen ihre inneren Strukturprobleme. Die zweite, allgemeinere Ebene ist jene des politischen Kontextes, in dem eine Verfassung steht. Diese Beziehungen zwischen der Binnenstruktur einer Verfassung und der politischen Kultur, in die sie gepflanzt wurde, lassen sich zwar mit den Kategorien des Verfassungsrechts nur sehr unvollkommen erfassen, sind aber für das politische Gedeihen oft von weit aus größerer Bedeutung als die Kanten und Ecken ihres inneren Systems.

Trotz aller seiner Abweichungen vom parlamentarischen Idealtypus, trotz aller Reibungen zwischen seinem originär parlamentarischen und seinen übrigen Teilsystemen erweist sich das Grundgesetz als jene Verfassung, welche die parlamentarischen Prinzipien deutlicher ausgeprägt hat als jede andere deutsche Verfassung zuvor. Ihre inneren Strukturprobleme lassen sich recht genau beschreiben, also auch in gewisser Weise entschärfen. Notfalls könnte der Gesetzgeber diese Dissonanzen beheben, durch punktuelle Retuschen und ohne das Grundgesetz in seinem Geist anzutasten. Freilich muß der Verfassungspolitiker stets abwägen zwischen den möglichen Vorteilen einer logischen Verfassungsreform und jenen einer vielleicht nicht sehr systematischen, aber doch gewachsenen Verfassungstradition, eines zwar zwiespältigen, aber doch kraftvollen Modus der Integration.

So gründlich man die Binnenprobleme des Grundgesetzes auch untersuchen muß, sie begründen die Anfechtungen, unter denen der Parlamentarismus in der Bundesrepublik zu schaffen hat, nur zum Teil. Schon eher das Defizit an dezidiert parlamentarischem Denken, welches — davon ging diese Untersuchung aus — in der deutschen politischen

Kultur kaum jemals wirklich kräftige Wurzeln geschlagen hat. Das hauptsächliche Hindernis für die notwendigen Lernprozesse in dieser Richtung liegt nun in einer eigentümlichen Kategorie des deutschen Verfassungsdenkens: in jener Vorstellung nämlich, die Verfassung sei nicht nur eine politische Prozeßordnung, sondern darüber hinaus auch eine Art säkularisierter Heilsplan.

Rudolf Smend hat bereits darauf hingewiesen, daß der dritte der von ihm beschriebenen Integrationstypen, die sachliche Integration durch politische Zielsetzungen, nicht zum originären

Erhard H. M. Lange

Bestimmungsfaktoren der Föderalismus-  
diskussion vor Gründung der Bundes-  
republik ..... S. 9

Gegenstand einer Verfassung gehört. Hat aber nicht gerade das Grundgesetz ganz im Gegensatz dazu die wesentlichen politischen Ziele der Bundesrepublik verfassungsrechtlich verbindlich niedergelegt: Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat? Hat es nicht die Grundrechte bewußt an den Anfang der Verfassung gestellt, sie außerdem nicht nur als bloße Programmsätze, sondern als unmittelbar geltendes Recht konzipiert, welches die staatlichen Organe unbedingt bindet und ihrer Verfügung entzogen ist? Ist das Grundgesetz also nicht weit mehr als eine nur *formale* Ordnung, nämlich eine *materiale Verfassung*?

Zwei Tendenzen — aus derselben Wurzel stammend, aber auf verschiedenen Stufen des politischen Bewußtseins ausgeprägt — vermischen sich an dieser Stelle, müssen jedoch gleichwohl auseinandergehalten werden: Zum einen das Grundgesetz selbst, ein reflektiertes Ergebnis sowohl des traditionellen deutschen Verfassungsdenkens als auch der Reaktion auf die totale Verleugnung dieser Tradition im Unrechtsstaat des Dritten Reiches; zum anderen aber das unbewußte und selbständige Fortwirken dieser Traditionen im politischen

---

Bei dem vorliegenden Aufsatz handelt es sich um ein Kapitel aus dem im Frühjahr 1974 in der „Reihe Hanser“ erscheinenden Buch des Verfassers: „Grundgesetz und politische Praxis“.

„Grundwasser“. Von dorthin bestimmen auch sie in ihrer unverarbeiteten Form die Vorstellung und den Gebrauch des Grundgesetzes in der politischen Praxis der Bundesrepublik — mitunter stärker als die rationalisierte Verarbeitung der Traditionen in der Verfassung selbst. Die *materiale Verfassung*, jene Verfassung, die viel mehr sein soll als eine Ordnung angeblich bloß formaler Kompetenzzuweisungen an politische Organe, ist inspiriert von einem übermächtigen Wunsch nach Integration. Sie will gleichsam jenen „realen Willensverband“<sup>1)</sup>, welcher aus den politischen Prozessen und Konflikten immer wieder geschaffen werden muß, schon von vornherein mit dem Ziel einer ‚prästabilisierten Harmonie‘ verfassungsrechtlich kodifizieren. Sie versucht also, das Prozeßhafte, Dynamische jeder Politik vorweg zu verdinglichen, in der Hoffnung, die ihr innewohnenden Konflikte auf diese Weise aufzuheben und zu umgehen. Doch diese sehnsuchtsvolle Vorwegnahme der Integration (ein Versuch mit untauglichen Mitteln) ist das bedrohlichste Hindernis für die reale Integration. Die materiale Kodifikation politischer Ziele (mit der Unterstellung, sie brauchten nicht mehr politisch erkämpft, sondern nur noch eingeklagt zu werden) bringt diese Ziele nicht näher, sondern rückt sie eher in die Ferne.

Diese Idee der materialen Verfassung überträgt also in die politische Auseinandersetzung ein beträchtliches Maß an unpolitischer Mentalität. Wer ist da noch bereit, seine politischen Interessen unverblümt als solche zu bezeichnen, sie somit der kritischen Diskussion um Legitimation und Sanktion auszusetzen? Dabei wäre dies im parlamentarischen System nur für illegitime Ziele ein Hindernis, für berechnete indessen ein politisches Stimulans. Statt dessen glaubt man sich allzu oft dem Erfolg näher, wenn man seinen Vorhaben zum Zeichen besonderer Dignität den Glorienschein des ‚zwingenden Verfassungsauftrags des Grundgesetzes‘ als Legitimationersatz aufpflanzt — eine nahezu ‚typisch deutsche‘ Haltung, die als aggressiv aus der Defensive zu bezeichnen ist: Was man unmittelbar aus seiner Interessenlage nicht zu fordern wagt, verlangt man als Inhalt eines ‚Rechtstitels‘ um so heftiger. Nur als Folge innerer Unfreiheit scheut man davor zurück, sich die eigenen Interessen als nur solche einzugestehen und die erklärte Auseinandersetzung um deren Er-

füllung (aufgrund allseits akzeptierter ‚formaler‘ Regeln) als dennoch durchaus legitim zu betrachten. Diese regressive Einstellung zur — wenn man so will — Technik der politischen Triebbefriedigung schlägt sich in der allgemeinen politischen Mentalität nieder als jenes vulgär-apolitische Vorurteil, wonach Politik nichts anderes als eben ein schmutziges Geschäft sei. Auf der Ebene der teilweise rationalisierten politischen Kritik prägt sie die berüchtigte Polemik über die angeblich unerträgliche Differenz zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit — dieser „kleinste gemeinsame Nenner aller an der Bundesrepublik geübten Kritik“<sup>2)</sup>.

Wie verhält es sich nun mit dem Grundgesetz unter dem Gesichtspunkt dieser Gegenüberstellung von Verfassung und Verfassungswirklichkeit? Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat, Sozialbindung des Eigentums (Artikel 14 GG), der Katalog der Grundrechte und deren Stellung im Verfassungssystem — sind dies alles nicht klare Beweise für eine dezidiert materielle Verfassung? Muß nicht der politische Status quo stets an ihr gemessen werden? Martin Kriele hat es sich (in einem seiner Tendenzen nach durchaus zutreffenden Aufsätzen) zu einfach gemacht, als er die philologische Analyse der vor allen anderen einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes mit der verfassungsrechtlichen gleichsetzte, um auf diese Weise die unbestreitbar vorhandenen Probleme der materiellen Verfassung aufzulösen: „In Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes heißt es aber: ‚Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat‘ nicht: Sie soll einer werden.“<sup>3)</sup> Doch handelt es sich hier um ein *normatives* Präsens, also um kein faktisches. Richtig wäre es also, zu lesen: Die Bundesrepublik Deutschland *soll* ein demokratischer und sozialer Bundesstaat *sein*, um dabei im Sinn zu haben: Was die Verfassung betrifft, so sind für dieses politische Ziel die nötigen rechtlichen Voraussetzungen bereits getroffen. Die Imperative einer Verfassung darf man also nicht von vornherein als die Behauptung lesen, sie seien bereits erfüllt. Obschon Kriele natürlich etwas ganz anderes und Richtiges im Auge hatte: Solcher philologischer Positivismus erleichtert nämlich die Methode totalitärer Staaten, in ihren Verfas-

<sup>1)</sup> Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1968<sup>2</sup>, S. 120.

<sup>2)</sup> Wilhelm Hennis, Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Ein deutsches Problem, Tübingen 1968, S. 5, Anm. 1.

<sup>3)</sup> Martin Kriele, Das Grundgesetz im Parteienkampf, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1973, S. 129 ff. Hervorhebung durch Kriele.

sungen den Himmel auf Erden zu versprechen, um in der Tat unter dem Deckmantel der verbalen Verheißung die Hölle zu betreiben.

Den Problemen der materialen Verfassung kann man also mit solchen sprachlichen Kniffen nicht aus dem Weg gehen. Zutreffender setzt sich Thomas Ellwein mit ihnen auseinander, wenn er schreibt: „Rechtsstaat und Sozialstaat sind in diesem Sinne kein ‚Angebot‘ des Grundgesetzes, wohl aber eine Aufforderung, sich um ihre Entwicklung oder Weiterentwicklung zu bemühen. Weil das Grundgesetz fraglos solche Aufforderungen enthält, geht es über eine bloße Summation von Organisations- und Rahmenvorschriften, innerhalb dessen beliebiger politischer Wille entstehen kann, hinaus. Es deutet zumindest einen Weg an und benennt für ihn in aller Vorsicht einige Wertvorstellungen. Deshalb kann man tatsächlich von einem Minimalkonsens sprechen.“<sup>4)</sup>

Die verblüffende Weisheit des Grundgesetzes zeigt sich darin, daß es selbst seine materialen Verheißungen weitaus sparsamer dosiert, als jene vorgeben, die es im Alltag anzuwenden haben. Nur punktuell führen die konkreten Leistungszusagen der Grundrechte zu verfassungsstrukturellen Problemen: Ein Beispiel dafür aus jüngster Zeit ist das Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1972. Nach dem klaren Wortlaut des Artikels 12 GG haben alle Deutschen das Recht, ihre Ausbildungsstätte uneingeschränkt frei zu wählen. Demnach hätte das Bundesverfassungsgericht im Grunde den Numerus clausus als prinzipiell verfassungswidrig erklären müssen. Doch erkennt man gerade in diesem Fall, wie wenig ein solches Judiz in Wirklichkeit zur Gewährleistung dieses Grundrechts beitragen könnte: Kann man politische Zusagen machen, ohne zugleich festzulegen, wie sie in der praktischen Politik einzulösen sind? Das Bundesverfassungsgericht ist aber außerstande, seine Urteile auf die finanziellen Ressourcen des Staates einzurichten und in die Prioritätenliste politischer Zielsetzungen konkret einzugreifen. Weder konnte das Bundesverfassungsgericht — für den Fall der unbedingten Verfassungswidrigkeit des Numerus clausus — sagen, durch welche konkreten Maßnahmen er zu beseitigen sei: etwa durch eine Vermehrung der Studienplätze, durch Bildungsangebote, welche die Universität zu entlasten vermögen usf.; noch konnten die Karlsruher Richter bestimmen, welche an-

deren Projekte in der Bildungs- und übrigen Politik dafür zurücktreten müßten. Politik ist der angemessene Ausgleich von Interessen unter dem Mangel an Mitteln, sie alle gleichzeitig und maximal zu befriedigen. In diese Auseinandersetzung kann ein Gericht indessen schlechterdings nicht eingreifen, ohne seine legitime Funktion zu überschreiten. Deshalb begnügten sich die Verfassungsrichter im Numerus-clausus-Urteil mit der Feststellung, der absolute Numerus clausus liege „am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren“, um sich unterhalb der Schwelle der ausdrücklichen Verfassungswidrigkeit dieser Beschränkung der freien Wahl der Ausbildungsstätte mit den rechtsstaatlichen Kriterien auseinanderzusetzen, nach denen dieser Mangel zu verwalten sei. Dies war zwar unter den gegebenen Umständen ein kluges Urteil, doch wurde dabei zweifellos die ausdrückliche Garantie des Artikels 12 GG erheblich abgeschwächt und die Funktion des Gerichts in diesem Fall verschoben: Nicht mehr der unmittelbaren Durchsetzung einer *sozialen* Verheißung dient das Urteil, sondern der *rechtsstaatlichen* Praxis unter einem Mangel. Wenn man so will, hat sich das Gericht auf das ihm verfassungspolitisch angemessene Maß selbst reduziert: nicht die Gestaltung sozialer Leistungen oder Verhältnisse nach politischen Programmen und finanziellen Ressourcen, sondern die richterliche Garantie der Gleichbehandlung nach einwandfreien Rechtsgrundlagen.

Hinsichtlich des materialen Akzents des Grundgesetzes muß man also unterscheiden zwischen seinen allgemeinen Postulaten (dem Sozialstaat, beispielsweise) und den konkreten Grundrechten. Obwohl die Grundrechte mehr sein sollen als bloße Deklamationen, obwohl sie überdies nicht nur im überlieferten Sinn liberal inspirierte Abwehrrechte gegen obrigkeitliche Übergriffe darstellen, sondern darüber hinaus auch unmittelbar rechtlich gestaltenden Charakter haben: Das Grundgesetz hat sie so ausgeprägt, daß sie im Prinzip keine Leistungsversprechungen enthalten, die nur die politische Praxis, nicht aber allein eine verfassungsrechtliche Garantie erfüllen könnte. Als in den Beratungen des Parlamentarischen Rates ein Abgeordneter verlangte, das Recht auf Arbeit müsse in der Verfassung verankert werden, soll Theodor Heuss erwidert haben, dann verlange er aber auch das Recht auf Faulheit. Vollbeschäftigung ist ein sozial sehr notwendiges politisches Ziel; wie aber kann ein Verfassungsartikel ernsthaft garantieren, daß sie jederzeit und unter allen volkswirtschaft-

<sup>4)</sup> Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973<sup>3</sup>, S. 104.

lichen Verhältnisses uneingeschränkt gewährleistet werden, ja geradezu eingeklagt werden kann? Wie sehr eine Verfassung ihre Würde und Glaubwürdigkeit riskiert, wenn sie sich zu sehr und direkt politischen Verheißungen hingibt, zeigt das Beispiel der Verfassung des Freistaates Bayern <sup>5)</sup>.

In ihren politisch-verfassungsrechtlichen Postulaten geht es der materialen Verfassung darum, die rechtspositivistische Gleichsetzung von formellen Gesetzen und dem materiell-inhaltlich gerechten Recht zu überwinden; wäre es doch im schlimmsten Fall ein leichtes, durch mehrheitlich korrekt beschlossene Gesetze das blanke Unrecht zu verordnen. Deshalb steht im Art. 20 Abs. 3 GG ausdrücklich, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung seien an Gesetz und Recht gebunden. (Freilich, gerade der Unrechtsstaat des Dritten Reiches betrieb sich gegen die parlamentarische Verfassung, als quasi positivistische Ordnung, auf eine brutale Art des Naturrechts, jenes nämlich, welches der ‚Führer‘ setzte.) Andererseits hat Ellwein zu Recht den potentiell denunziatorischen Unterton jener Gegenüberstellung von Verfassung und Verfassungswirklichkeit aufgedeckt: „Die Verteufelung der Wirklichkeit mit Hilfe von ‚rein‘ normativen Maßstäben, welche die sozialen Voraussetzungen von Recht und Verfassung negieren.“ <sup>6)</sup> Nur muß man befürchten, daß die materielle Verfassung weder dem denunziatorischen Mißbrauch ihrer Normen noch einen ernsthaften Anschlag auf ihre politischen Vorstellungen wirklich gewachsen ist. Sowohl der Versuch der materialen Aufladung der Verfassung als auch jener ihrer positivistischen Entleerung basieren auf einem gemeinsamen Grundzug im politischen Verhalten, dem die materiale Verfassung also einerseits entgentreten will, auf den sie andererseits aber antithetisch fixiert bleibt: einem Legalismus, der dazu neigt, politische Konflikte in pseudo-juristische umzudeuten, also politische Ziele als Rechtstitel auszugeben oder unter Berufung auf die förmliche Rechtslage zu verleugnen.

---

<sup>5)</sup> So heißt es in Art. 125: „Gesunde Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes“; in Artikel 131: „Die Schulen sollen nicht nur Wissen und Können vermitteln, sondern auch Herz und Charakter bilden“ sowie: „Die Mädchen sind außerdem in Säuglingspflege, Kindererziehung und Hauswirtschaft besonders zu unterweisen“. Was immer man von solchen Vorstellungen halten mag, sie sind kein Gegenstand des Verfassungsrechts

<sup>6)</sup> Thomas Ellwein, a. a. O.

Gewiß, das Grundgesetz hält sich den Versuchungen einer vulgär-materialen Verfassung fern, formuliert „in aller Vorsicht“ einen „Minimalkonsens“. Aber wie kann es sich selbst davor in Schutz nehmen, daß die politischen Kontrahenten ihm jeweils ihre eigenen Ziele als verfassungsrechtlich geweihten Maximalkonsens auf eine solche Weise unterzuschieben trachten, daß der politische Gegner — sofern er diese Ziele nicht eilends teilt — alsbald als jener erscheinen muß, der außerhalb der Verfassung steht — als politisch gewissermaßen vogelfrei? Jemanden als Reaktionär oder als linkssozialistischen Kollektivist zu bezichtigen ist zwar an sich schon ein schönes Verdammungsurteil; doch zündend hört es sich erst an, wenn der Betroffene außerdem nicht mehr auf dem ‚Boden des Grundgesetzes‘ steht, also nicht nur politisch, sondern zudem ‚rechtskräftig‘ verdammt ist. Die Gegenreaktion liegt auf der Hand: Weil es politisch nicht gerade förderlich ist, dermaßen gebrandmarkt zu sein, schwört nun wiederum jeder Stein und Bein auf das Grundgesetz, alle auf denselben Artikel, so daß außer großem verbalen Aufwand nicht mehr gewonnen ist als eine heillose Verdeckung des eigentlichen politischen Konflikts.

Hier zeigt sich also die Ambivalenz jeder materialen Verfassung: Je konkreter ihre Verheißungen ausfallen, um so irrealer die Verfassung; je allgemeiner hingegen ihr materialer Akzent ist, um so willkürlicher kann sie politisch interpretiert, in Anspruch genommen, wenn nicht gar vergewaltigt werden. So notwendig und legitim die politische Auseinandersetzung zwischen der ‚sozialen Marktwirtschaft‘ und dem ‚demokratischen Sozialismus‘ auch ist: Es wäre verfassungsrechtlich abwegig und politisch hoffärtig, das eine oder das andere als exklusiven Verfassungsauftrag auszugeben. Die materiale Verfassung ist nur in einer solchen politischen Kultur vor Mißbrauch sicher, welche die politischen Interessenkonflikte frei und offen als solche anerkennt und austrägt; die sich im übrigen, um Freiheit und soziale Gerechtigkeit zu sichern, nicht auf einen regressiven Legalismus verläßt, sondern im politischen Konflikt auch einen Weg zur politischen Integration sieht. Aber gerade eine solche politische Kultur braucht keine materiale Verfassung. Die materiale Verfassung ist — so, wie sie in der politischen Diskussion in der Bundesrepublik allzu oft bemüht wird — also in gewisser Weise der Versuch, sich an den eigenen Haaren aus den Verstrickungen der Tradition herauszuziehen.

Dabei ist ihr Gegensatz zur angeblich bloß formalen Verfassung in verfassungstheoretischer Hinsicht keineswegs so groß, wie sie vorgibt. Wenn man in der formalen Verfassung (Cromwells Revolutionsverfassung trug die Überschrift *Instruments of Government*) ein Gefüge von Kompetenzzuweisungen sieht, so ist die materiale Verfassung hinsichtlich ihrer verbindlichen Programme strukturell nichts anderes als eben eine solche Kompetenzzuweisung, eine negative nämlich: Die Formulierung bestimmter politischer Ziele ist der Kompetenz der parlamentarischen Willensbildung vorweg und pauschal entzogen. Andererseits — interpretiert man eine Verfassung im politischen Kontext, so verlieren die Kompetenzzuweisungen alsbald den Charakter des bloß Formalen. Die Wirklichkeit einer Verfassung ist stets und von vorneherein *mehr* (nicht etwas völlig *anderes*) als ihre Urkunde. Die Verfassung soll gewisse Aspekte der politischen Wirklichkeit regeln, aber sie kann niemals die volle Wirklichkeit selbst sein wollen. Um einen Satz Immanuel Kants zu variieren: Verfassung ohne politische Wirklichkeit ist leer, politische Wirklichkeit ohne Verfassung ist blind. Erst die Wechselwirkung zwischen den Anordnungen der geschriebenen Verfassung und den politischen Vorgängen, auf die sie bezogen sind und in welche sie eingreifen, macht die Verfassung, den *status*, wirklich aus. So gesehen sind die förmlichen Kompetenzzuweisungen nur jener Ausschnitt aus den vielfältigen Integrationsprozessen in der politischen Wirklichkeit, der sich regelhaft und generell festlegen läßt. Gegenüber dem negativ apostrophierten Rechtspositivismus wäre es ein naiver ‚positiver‘ Positivismus, wollte man die gesamte politische Wirklichkeit in die papierene Form einer Verfassungsurkunde zwingen. Nur aus einer solchen Mentalität konnte man (im nicht zuletzt taktischen Zusammenhang der Notstandsgesetzgebung) auf den grotesken Gedanken verfallen, das selbstverständlichste — allerdings auch problematischste — aller politischen Rechte, die *ultima ratio* des Widerstandsrechts, positiv in der Verfassung zu normieren: „Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist“ (Art. 20 Abs. 4 GG). Ein gesetzgeberisches Unikum, ein Rechtstitel, den im Falle eines Falles keines der staatlichen Organe zu honorieren bereit wäre — denn gerade deren Rechtlosigkeit, einschließlich jener der Verfassungsgerichtsbarkeit, ist ja gerade die Vorausset-

zung, unter der das Widerstandsrecht aktualisiert wird.

So sehr die Verlagerung der politischen Konflikte auf eine pseudo-verfassungsrechtliche Ebene das parlamentarische System stören muß, so unverkennbar rührt diese Tendenz andererseits wiederum von bestimmten Störungen des parlamentarischen Kräftespiels her. Zum ersten: Wenn man die ‚eigentlichen‘ politischen Zielsetzungen und Konflikte ins Verfassungsrecht transponiert, so werden die parlamentarischen Integrationsprozesse um eben diese Dimensionen ärmer. Dies setzt die parlamentarische Politik und ihre Organe zu Unrecht in ihrer Bedeutung herab. Zum zweiten: Das politisch-programmatische Pochen auf die Verfassung ist nicht so sehr die Eigentümlichkeit einer bestimmten politischen Richtung, sondern vielmehr in erster Linie durch die parlamentarische Rollenverteilung bedingt. Eine Partei, die über viele Legislaturperioden hinweg in einer fast aussichtslosen Opposition steht und dadurch politisch frustriert wird, verfällt eher der Neigung, ihre politischen Ziele statt auf der parlamentarischen Bühne auf der des Verfassungsrechts zu manifestieren. Dies war das Schicksal der SPD zwischen 1949 und 1966. Die jeweilige Opposition „weicht aus in die Dritte Gewalt“ <sup>7)</sup>. Wenn die Oppositionsrolle zum Dauerzustand wird, kann sich das Ausweichen auf die Dritte Gewalt als eine der vielen möglichen Formen der politischen Regression verfestigen. (Eben darin lag ja das politische Verdienst Herbert Wehners: die SPD davon abgebracht zu haben, sich in einem ‚Erst-recht‘-Trotz mit der Rolle der ewigen Minderheit abzufinden, deren einzige sterile Befriedigung darin liegt, niemals den Versuchungen der Macht auf Kosten der programmatischen Reinheit nachgegeben zu haben.) Auf jeden Fall trägt eine allzulange festgelegte Rollenverteilung in einem parlamentarischen System zu seiner Desintegration bei und enthält die Gefahr, daß die Opposition ihrerseits ein politisches Verhalten annimmt, das ihre Desintegration aus der Mitte des politischen Systems verstärkt.

Immerhin hat die Opposition als Ganzes nach dem parlamentarischen Rollenwechsel 1969 trotz aller Drohungen schließlich darauf verzichtet, wegen der Ostpolitik das Verfassungsgericht anzurufen; freilich, die Bayerische Staatsregierung und die CSU scherten beim Grundvertrag letztlich doch aus. Allerdings darf man sich grundsätzlich über das ‚Aus-

<sup>7)</sup> Martin Kriele, a. a. O.

weichen' der Opposition in die Dritte Gewalt nicht allzusehr wundern. Denn welche von den politischen Kräften sonst soll sie überhaupt in Anspruch nehmen? Die Möglichkeit für eine parlamentarische Minderheit, der Mehrheit in den Arm zu fallen, falls diese die Verfassung anzutasten droht, wurde ja nicht ohne Grund in der Verfassung vorgesehen. Es kann also bei der Kritik solchen Verhaltens nicht um das Prinzip gehen, sondern nur um dessen mehr oder weniger sinnvollen Gebrauch.

Immer dann, wenn sich ein politisches Interesse voreilig die Würde des Verfassungsauftrags überstreift, täuscht es zunächst über seine Legitimationsgrundlage. Schließlich — und das ist für das parlamentarische System der Bundesrepublik auf die Dauer das Bedrohlichste: Je mehr die politischen Kräfte dazu neigen, nur solche Interessen für achtbar zu halten, die sich direkt auf einen Verfassungsauftrag berufen können, um so stärker leisten sie dem fatalen Vorurteil Vorschub, wonach politische Interessen für sich genommen nicht nur nicht besonders anerkennenswert sind, sondern geradezu verwerflich. Diese Denunziation des Politischen muß ein parlamentarisches System auf das empfindlichste treffen, abgesehen von

dem hohen Maß an Realitätsverlust, das sie bei seinen Bürgern auslösen kann. Andererseits ist gerade ein lebhaftes parlamentarisches System mit seinen wechselseitig verschränkten Initiativen und Kontrollen, mit seiner engen Koppelung von Legitimation und Sanktion geeignet, die integrativen Elemente des politischen Konflikts hervorzukehren, politischen Fehlentwicklungen indessen möglichst zu steuern.

Aber eben jene Parallelität zwischen parlamentarischer Rollenverteilung und der Reklamation der materialen Verfassung läßt wiederum Hoffnungen zu. Der parlamentarische Machtwechsel von 1969 mit seiner Umverteilung der Rollen hat einen großen Teil jener Bürger mit dem politischen System der Bundesrepublik versöhnt, die es vorher schwer hatten, sich damit zu identifizieren; waren sie doch bis dahin politisch ‚zu kurz‘ gekommen. Das Integrations-surrogat der materialen Verfassung wird also in jenem Maße entbehrlich, in dem die originär parlamentarische Verfassungspraxis mit der real erfahrenen Chance des Machtwechsels die Formen der politischen ‚Ersatzbefriedigung‘ hinfällig werden läßt.

# Bestimmungsfaktoren der Föderalismusdiskussion vor Gründung der Bundesrepublik

## Zur geistig-politischen Vorformung des Grundgesetzes

### I. Einleitung

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist, blickt man auf ihre nun bald 25jährige Geschichte zurück, einem außerordentlich tiefgreifenden und vielfältigen Wandel unterworfen gewesen — zwar nicht im Sinne einer spontanen grundsätzlichen Veränderung ihrer Wertentscheidungen, wohl aber in Form einer kontinuierlichen Wandlung des normativen Anspruchs.

Im Mittelpunkt dieser Entwicklung steht das bundesstaatliche System<sup>1)</sup>. Dieses ist durch die weitaus meisten der — im Vergleich mit anderen westlichen Verfassungen häufigen<sup>2)</sup> — seither erfolgten Änderungen des Verfassungstextes betroffen worden. Nun läßt sich die Statik oder die Dynamik eines Verfassungswandels nicht schlechthin aus einem Vergleich der Anzahl ausdrücklicher Verfassungsänderungen ablesen. Es kann sich in der

<sup>1)</sup> Vgl. aus der umfangreichen Literatur u. a.: Werner Weber, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, Göttingen 1966; Ulrich Scheuner, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, in: Die Öffentliche Verwaltung 1966, S. 513—520; Werner Thieme (Hrsg.), Föderalismus im Wandel. Analyse und Prognose des Verhältnisses von Bund und Land Nordrhein-Westfalen von 1949 bis 1965, Köln u. a. 1969.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu Karl Carstens, Politische Führung. Erfahrungen im Dienst der Bundesregierung, Stuttgart 1971, S. 68 f.; Werner Weber, Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes, in: Festgabe für Theodor Maunz, München 1971, S. 451—476. Bis zum Sommer 1972 (31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.7.1972) sind über hundertmal Artikel des Grundgesetzes geändert oder ergänzt worden. Mehr als ein Drittel dieser Änderungen bzw. Ergänzungen betrafen das bundesstaatliche System.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu Erhard Bauschke, Bundesstaatsprinzip und Bundesverfassungsgericht. Eine systematische Darstellung föderalistischer und zentralistischer Tendenzen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Diss. (Masch.) Berlin 1970.

Häufigkeit der Änderungen des Verfassungstextes eine Verfassungstradition niederschlagen, die es verbietet, daß sich in weiten Bereichen ein nachhaltiger stillschweigender oder ungeschriebener Verfassungswandel vollzieht. Die kontinental-europäische Rechts-tradition bewirkt in der Tat einen stärkeren Hang bzw. auch eine stärkere Notwendigkeit

#### INHALT

- I. Einleitung
- II. Die Frage der Kontinuität föderalistischen Denkens
- III. Föderalismus als funktionale Notwendigkeit
- IV. Einflüsse durch Kreise der West-Emigranten
- V. Das anti-preußische Grundklima
- VI. Die neue Führungsrolle des Katholizismus
- VII. Die historische Priorität der Länder
- VIII. Die Rahmenbedingungen der Alliierten
- IX. Schlußbemerkung

zu formalen legislatorischen Bemühungen, als dieses dem anglo-amerikanischen Rechtskreis eigen ist. Aber auch ein Blick auf den ungeschriebenen Verfassungswandel in der Bundesrepublik, wie er sich nicht zuletzt unter Mitwirkung des Bundesverfassungsgerichts vollzogen hat<sup>3)</sup>, macht deutlich, daß die Gestaltung des bundesstaatlichen Systems den stärksten Veränderungen unterworfen war. Hinzu kommt ein verändertes Verständnis hinsichtlich der Legitimation des bundesstaatlichen Föderalismus im Sinne einer Vernachlässigung historischer Begründungsversuche

zugunsten einer Betonung seiner gewaltenteilenden Funktionen<sup>4)</sup>.

Dabei beeinflussen Veränderungen der bundesstaatlichen Struktur zunehmend auch andere Verfassungsbereiche des politischen Gesamtsystems. So findet es sorgenvolle Aufmerksamkeit, daß der Ausbau einer Vielzahl von Koordinierungsorganen zwischen den Ländern oder den Ländern und dem Bund, wodurch die Diskrepanz zwischen Länderkompetenzen einerseits und über den Länderbereich hinausweisenden Aufgabenstellungen andererseits überbrückt werden soll, leicht zu Lasten des Einflusses der einzelnen Länderparlamente geht. Der Wandel zu Formen des sogenannten „kooperativen Föderalismus“<sup>5)</sup>, vielfach als Möglichkeit eines zeitgemäßen Föderalismus gepriesen, erweist sich zunehmend auch als bedeutsam für den Bereich der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive<sup>6)</sup>.

Schließlich verdient Beachtung, daß die von verschiedener Seite erhobene Forderung nach einer Gesamtrevision des Grundgesetzes<sup>7)</sup>

zum zentralen Anliegen eine Neugestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern hat. Gleiches gilt für die Enquete-Kommission ‚Verfassungsreform‘ des Bundestages, wo nach den Worten des Abgeordneten *Apel* „Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses konkret einer der wichtigsten Punkte sind“<sup>8)</sup>. Diesen Gegebenheiten steht andererseits gegenüber, daß im Grundgesetz durch die Artikel 20 und 79 Abs. 3 der Bundesstaat zu einem der Kernverfassungsprinzipien erhoben und mit einer Bestandsgarantie versehen worden ist. Es mag daher zunächst erstaunen, daß gerade dieser Verfassungsbereich der stärksten Dynamik unterliegt.

Man könnte meinen, für den Bereich des Bundesstaates hätten die ‚Verfassungsväter‘ die zukünftigen Entwicklungstendenzen nicht voll erfaßt. Oder kamen etwa vor Gründung der Bundesrepublik zusätzliche Faktoren zum Tragen, die sich aus der spezifischen Nachkriegssituation heraus erklären lassen? Jedenfalls rechtfertigt es sich, einmal den Blick auf die Grundelemente und Komponenten zu richten, welche die Föderalismusdiskussion — und zwar speziell die auf die innerstaatliche Struktur bezogene<sup>9)</sup> — in der Phase nach dem Zusammenbruch bis zum Zeitpunkt des Eintritts des Parlamentarischen Rates maßgeblich beeinflußt haben. Gewiß wäre es verkehrt, die schließlich im Grundgesetz von 1949 getroffenen Entscheidungen lediglich als eine legislatorische Umsetzung von schon zuvor deutscherseits entwickelten Meinungsbildern aufzufassen. Dazu waren bereits die vielschich-

4) Aufbauend auf Karlheinz *Neunreither*, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959, hat insbesondere Konrad *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, die gewaltenteilende Wirkung des Bundesstaates gegenüber der historischen Legitimation betont. Vgl. ferner Klaus *Ebke*, Bundesstaat und Gewaltenteilung, Göttingen 1965. Das Bundesverfassungsgericht hat auf die gewaltenteilende Wirkung des bundesstaatlichen Aufbaus unter anderem in seinem sog. Fernsehurteil vom 28. 2. 1961 (BVerfGE 12, S. 205 ff., 229) hingewiesen.

5) Vgl. dazu Renate *Kunze*, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatenpraxis der Koordinierung von Bund und Ländern, Stuttgart 1968; Gunter *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971; Konrad *Hesse*, Aspekte des kooperativen Föderalismus, in: Festschrift für Gebhard *Müller*, Tübingen 1970, S. 141—160; Christian *Heinze*, ‚Kooperativer Föderalismus‘ und die Umbildung der Verfassung, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 119—138.

6) Zu dieser Problematik veranstaltete die ‚Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen‘ unter der Themenstellung „Haben die Länderparlamente eine Zukunft?“ im März 1971 eine Tagung, an welcher Vertreter aus Bund und Ländern sowie der Wissenschaft und der Presse teilnahmen. Siehe hierzu den Bericht: Haben die Länderparlamente eine Zukunft?, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Oktober 1971, S. 277—293.

7) Die Diskussion wurde insbesondere stark gefördert durch Hans *Dichgans*, Eine verfassungsgebende Nationalversammlung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1968, S. 61—63; ferner *Dichgans*, Vom Grundgesetz zur Verfassung. Überlegungen zu einer Gesamtrevision, Düsseldorf u. a. 1970. Der

Gang der Diskussion, an welcher eine große Zahl politischer und wissenschaftlicher Autoritäten teilnahmen, ist unter anderem nachgezeichnet bei Friedrich Karl *Fromme*, ‚Totalrevision‘ des Grundgesetzes. Eine situationsbedingte Forderung als Ausdruck des sich wandelnden Verfassungsverständnisses, in: Zeitschrift für Politik, 17. Jg. (1970), S. 87—117; Jürgen *Seibert*, Totalrevision: Drohung mit dem Verfassungsbruch, in: Kritische Justiz 1969, S. 169—175; Werner *Weber*, Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes, a. a. O.

8) *Apel* in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Oktober 1971, S. 277.

9) Damit wird insbesondere der Föderalismus im korporativen Sinne und der Föderalismus im Sinne der internationalen Ordnung ausgeklammert. Zur Vielschichtigkeit des Föderalismusbegriffes siehe: Klaus von *Beyme*, Föderalismus, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. II, Freiburg u. a. 1968, Spalte 552—575; Carl J. *Friedrich*, Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, Politische Vierteljahresschrift, 5. Jg. (1964), S. 154—187.

tigen Einflüsse der Westalliierten gerade zu diesem Verfassungsbereich auf den Parlamentarischen Rat zu nachhaltig. Wohl aber erschließt sich andererseits das Verständnis der im Grundgesetz getroffenen Entscheidungen erst aus der zusätzlichen Einbeziehung der bereits vor dem vorhandenen geistigen und machtmäßigen Vorformungen. Es sollen dabei nachfolgend in erster Linie die grundsätzlichen Bestimmungsfaktoren, welche das Meinungs-

bild beeinflusst haben, betrachtet werden. Nicht hingegen ist es in dem vorgegebenen Rahmen möglich, die vielfältigen programmatischen Äußerungen der Träger der Meinungsbildung in den politischen Parteien und Massenmedien selbst ausführlich darzustellen<sup>10)</sup>. Zudem kann es sich hier auch nur darum handeln, die *Hauptaspekte* der für die Föderalismusdiskussion maßgeblichen Faktoren zu erfassen.

## II. Die Frage der Kontinuität föderalistischen Denkens

Die Diskrepanz zwischen einer in weiten Kreisen der Bevölkerung nach 1945 zunächst vorherrschenden antiföderalistischen Grundstimmung einerseits<sup>11)</sup> und dem im Gegensatz hierzu weitverbreiteten föderalistischen Anliegen in Kreisen von Politikern, Publizisten und derjenigen Staatsrechtler, die in den ersten Jahren nach dem Kriege Gelegenheit zur Veröffentlichung ihrer Schriften erhielten<sup>12)</sup>, wirft die Frage nach der Kontinuität föderalistischer Gedankengänge auf. Woher kam das föderalistische Engagement maßgeblicher meinungsbildender Kreise? Haben wir es hier mit einem Wiederanknüpfen an frühere Entwicklungen zu tun, die lediglich durch das Dritte Reich unterbrochen worden wären? War es ein neuer geistiger Aufbruch, der aus eigenem Antrieb erfolgte? Oder stoßen wir hier möglicherweise, um das andere Extrem zu kennzeichnen, lediglich auf eine von einigen Besatzungsmächten initiierte und kanalisierte Publizitätskampagne?

Ein historischer Rückblick auf die Entwicklung föderalistischer Gedankengänge in der Weimarer Zeit zeigt, daß sich das Aufleben dieser Ideen in den ersten Nachkriegsjahren jedenfalls nicht auf eine Kontinuität berufen konnte, die lediglich durch den Nationalsozialismus unterbrochen worden wäre.

Die Betrachtung der Entwicklung des föderalistischen, spezifisch bundesstaatlichen Prinzips in der Weimarer Republik offenbart nämlich eine stetige Abkehr vom Gedanken des Bundesstaates. Als einer der Endpunkte dieser Entwicklung, welcher die bayerische Regierung durch wiederholte Interventionen zu begegnen suchte<sup>13)</sup>, stand der sogenannte „Preußenschlag“, die Absetzung des preußischen Kabinetts und die Unterstellung Preußens unter einen Reichskommissar<sup>14)</sup>. Diesem antiföderalistischen Zug in der Verfassungswirklichkeit der Weimarer Ära entsprach eine zunehmende Herabstufung bundesstaatlicher und föderalistischer Forderungen in den Programmen selbst derjenigen Parteien, die ursprünglich keineswegs prinzipiell unitarisch dachten<sup>15)</sup>. Bei der Reichs-

<sup>10)</sup> Hierzu sei verwiesen auf: Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965; Kurt Wedl, Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs, München/Wien 1969; Ernst Deuerlein, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972, insbes. S. 223 ff.

<sup>11)</sup> Dazu u. a. die Umfrageergebnisse in: Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1947—1955, hrsg. von Elisabeth Noelle, Erich Peter Neumann, 2. Aufl., Allensbach 1956, S. 145; 278 ff. Noch bei Umfragen in den Jahren 1952 und 1953 hielten weit über die Hälfte aller Befragten die Auflösung der Länderregierungen für „sehr gut“ und „gut“, während nicht einmal ein Fünftel dieses als „nicht gut“ bzw. „ganz schlecht“ ansah. Selbst in Bayern überwogen noch im Herbst 1954 die Stimmen, welche für eine Auflösung eintraten.

<sup>12)</sup> Zur Renaissance des Föderalismus in der deutschen Publizistik und Wissenschaft u. a. Peter H. Merkl, a. a. O., S. 39—41.

<sup>13)</sup> So durch die Denkschriften „Zur Revision der Weimarer Verfassung“ (1924) — Reichsratsdrucksache 5/1924 — und „Über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung“ (1926) — Reichsratsdrucksache 98/1926. Dazu ferner E. Schnitzer, Das Ringen der Regierung Held um die Stellung Bayerns im Reich, Diss. phil. Erlangen — Nürnberg 1968.

<sup>14)</sup> Dazu Rudolf Morsey, Zur Geschichte des „Preußenschlags“ am 20. Juli 1932, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 9. Jg. (1961), S. 430—439; zudem — ausführlicher — Jürgen Bay, Der Preußenkonflikt 1932/33. Ein Kapitel aus der Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik, Erlangen 1965; Earl Ray Beck, The death of the Prussian Republic. A study of Reich — Prussian relations, 1932—1934, Tallahassee 1959.

<sup>15)</sup> Vgl. Kurt Wedl, a. a. O., S. 78—106.

tags-Debatte über das Ermächtigungsgesetz, welches in entscheidendem Umfang mit in die Befugnisse der Länder eingriff, fand der föderalistische Gedanke nur noch bei Ritter von Lex als dem Vertreter der Bayerischen Volkspartei Erwähnung<sup>16)</sup>. Auch im Bereich der Staatsrechtslehre war die Mehrheit der führenden Vertreter ihres Faches unitarisch oder nur sehr maßvoll föderalistisch gesinnt. Unterschiedene Verteidiger des föderalistischen Prinzips kamen im wesentlichen aus Kreisen, die der bayerischen Regierung nahestanden<sup>17)</sup>. Aber auch ein semantischer Ansatz beleuchtet diese Entwicklung. Von Gronau weist in seiner Dissertation über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee auf den Bedeutungswandel hin, den der Begriff ‚Föderalismus‘ seit der Bismarckschen Reichsgründung erfahren habe. Gegenüber dem sich ausweitenden Begriff ‚Partikularismus‘ sei der ‚Föderalismus‘-Begriff im Sprachgebrauch zunehmend im Sinne einheitsbildender Vorstellungen eingeengt worden<sup>18)</sup>. Was von Gronau von semantischem Ansatz her feststellt, erfaßt Merkl allgemein historisch in der Bemerkung, daß trotz einer „klar hervortretenden föderalistischen Tradition“, die bis ins Mittelalter zurückzuführen sei, „die Verfassungsänderungen der vorangegangenen 150 Jahre ... einem beständigen Zug zur Zentralisierung gefolgt“ seien, „bis das Naziregime Deutschland im Jahre 1934 in einen Einheitsstaat umwandelte“<sup>19)</sup>.

Auch die Verfassungspläne des innerdeutschen Widerstandes vermitteln keine unmittelbar auf die Nachkriegszeit einwirkenden föderalistischen Tendenzen. Gewiß gab es während der nationalsozialistischen Herrschaft in Kreisen der innerdeutschen Widerstandsbewegung, vor allem des bürgerlichen Lagers, bemerkenswerte verfassungspolitische Ansätze, die auf föderalistischen Gedanken fußten. Dem lag insbesondere das Bemühen zugrunde, der Staatsallmacht des nationalsozialistischen Herrschaftssystems den Gedanken der Selbstverwaltung, welcher der Einzel-

initiative größere Freiheiten ermöglichen sollte, entgegenzusetzen. Außerdem wurden hier föderalistische Konzepte als Grundlage für eine europäische Ordnung und damit gleichzeitig als Alternative zum hegemonialen Europa-Konzept der nationalsozialistischen Regierung<sup>20)</sup> entwickelt<sup>21)</sup>. Die unmittelbaren Einflüsse dieser Kreise auf die politischen und staatsrechtlichen Diskussionen der ersten Nachkriegsjahre blieben jedoch sehr begrenzt. Der vorwiegend konservative, zum Teil trotz des Widerstandes gegen das Hitler-Regime bewußt nationale Akzent der Programmatik bürgerlicher Widerstandskreise paßte nicht in die Nachkriegslandschaft. Das Bild des „Anderen Deutschlands“, an dem maßgeblich hohe Offiziere ihren Anteil hatten, fügte sich zudem nicht in die bei den Siegermächten vorherrschende Vorstellung von der schlechthin verbrecherischen Mentalität des deutschen Offizierskorps<sup>22)</sup>. So wurde von deutscher Seite zwar die Tatsache des Widerstandes gegen Hitler nach und nach als Gegenantwort gegen die Deutschland treffende Kollektivschuldthese aufgegriffen<sup>23)</sup>, dessen eigentliche Programmatik hingegen blieb vernachlässigt. Auch schlugen sich zunächst selbst die formalen Aspekte des Widerstandes in der ersten Nachkriegsphase im Bewußtsein der Öffentlichkeit wie auch in der zeitge-

<sup>20)</sup> Hierzu Paul Kluge, Nationalsozialistische Europaideologie, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 3. Jg. (1955), S. 240—275.

<sup>21)</sup> Zu den föderalistischen Zukunftsprogrammen des innerdeutschen Widerstandes insbesondere Walter Lippens, Europa — Föderationspläne der deutschen Widerstandsbewegung 1940—1945, München 1968, S. 100—176.

<sup>22)</sup> Im Sinne dieser Grundhaltung wurden die Berufssoldaten in der ersten Nachkriegsphase weitgehend den Nationalsozialisten gleichgestellt. So wurde ihnen das passive Wahlrecht verwehrt, sie waren von allen öffentlichen Ämtern ausgeschlossen und durften nur mit besonderer Genehmigung studieren. Zu den hieraus folgenden psychologischen Konflikten im Zeitpunkt der Wiederaufrüstung: Klaus von Schubert, Wiederbewaffnung und Westintegration. Die innere Auseinandersetzung um die militärische und außenpolitische Orientierung ..., Stuttgart 1970, S. 73 ff.; Erich Mende, Die FDP. Daten — Fakten — Hintergründe, Stuttgart 1972, S. 42 ff.

<sup>23)</sup> In diesem Sinne formulierte Hans Rothfels in seinen programmatischen Ausführungen zu „Sinn und Aufgabe der Zeitgeschichte“ (in: Zeitgeschichtliche Betrachtungen, Göttingen 1959<sup>2)</sup>, S. 9—16; 15): Die „Herausforderung durch die kollektive Schuldthese ... ist mit ein Anstoß zur Erforschung des deutschen Widerstandes gewesen, die so sinnfällig die Ansicht widerlegt, als seien Nationalsozialismus und deutsches Volk je identisch gewesen.“

<sup>16)</sup> Kurt Wedl, a. a. O., S. 105.

<sup>17)</sup> Zur breiten Erörterung des deutschen Föderalismus kam es auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer 1924 in Jena. Dazu: Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Jena am 14. und 15. April 1924, Berlin/Leipzig 1924.

<sup>18)</sup> Hans-Albrecht von Gronau, Der Deutsche Föderalismus und der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948, Diss. (Masch.) München 1949, S. 1—10; 62.

<sup>19)</sup> Peter H. Merkl, a. a. O., S. 37/38.

schichtlichen Forschung nur sehr zögernd nieder. Erst im Zusammenhang mit der westdeutschen Wiederaufrüstung scheint das Phänomen des Widerstandes bürgerlicher, insbesondere auch militärischer Kreise im Hitler-Deutschland stärkere Beachtung gefunden zu haben. So vermitteln die Verfassungspläne des innerdeutschen Widerstandes im Hinblick auf ihren fehlenden Einfluß gleichfalls keine historische Kontinuität bezüglich föderalistischer Bestrebungen in der Zeit vor dem deut-

schen Zusammenbruch<sup>23a)</sup>. Zudem entstammten diese Gedankengänge weitgehend auch einem anderen Kennex als die Veröffentlichungen zu föderalistischen Fragen in der ersten Nachkriegszeit. Somit sind die Hauptursachen für das Aufblühen föderalistischer Gedanken nach dem Krieg in anderen Bereichen zu suchen, wie etwa in den spezifischen Gegebenheiten der Nachkriegszeit und in außerhalb von Deutschland vollzogenen bzw. begünstigten Entwicklungen<sup>24)</sup>.

### III. Föderalismus als funktionale Notwendigkeit?

Zur Erklärung des Aufblühens föderalistischer Bestrebungen nach dem Kriege wäre etwa eine funktionalistische Deutung in Betracht zu ziehen, wonach sich das föderalistische Prinzip den deutschen politischen Kräften in der spezifischen Lage der Nachkriegszeit besonders augenfällig als geeignet angeboten hätte, die umfangreichen Nachkriegsprobleme zu lösen.

Aber auch ein derartiger Versuch führt nicht zu einem befriedigenden Ergebnis. Gewiß läßt es sich nicht von der Hand weisen, daß Tendenzen zu föderalistischen Strukturen in der ersten Nachkriegsphase teilweise auch als Gegenschlag gegen den nationalsozialistischen Einheitsstaat, als ein Rückschwingen des Pendels im geschichtlichen Rhythmus<sup>25)</sup>, zu deuten sind. Bereits in den Plänen des innerdeutschen Widerstandes waren ja dererlei Neigungen sichtbar geworden. Dennoch bleibt die Frage, ob nicht diese Tendenzen, wenn sie unabhängig von den Einwirkungen der Westalliierten gewesen wären, durch die anstehenden Sachprobleme und Umstände der

ersten Nachkriegsphase hätten aufgefangen werden müssen.

Die mit den Kriegereignissen verbundene Bevölkerungsverschiebung, die größte in der jüngsten deutschen Geschichte, hatte gebietsmäßige Bindungen stark gelockert und damit das Gewicht historischer und kultureller Begründungen gebietsföderalistischer Gestaltungen erheblich vermindert. Die Notlage und die Versorgungsprobleme der damaligen Zeit wurden durch jede regionale Abgrenzung nur noch vergrößert. Denn gebietsmäßige Abgrenzungen wirkten sich bei den damaligen Transport- und Kommunikationsbedingungen aufs Ganze gesehen für alle Beteiligten zum Nachteil aus. Ueberdies verstärkte eine zu enge räumliche Begrenzung die Abhängigkeit von den Besatzungsmächten. Je kleiner ein Land und je unausgewogener dessen Wirtschaftsstruktur war, um so geringer blieb der ohnehin schmale Spielraum deutscher Politiker gegenüber den Alliierten. Das sollte sich insbesondere im Hinblick auf die kleinsten Länder, nämlich die Stadtstaaten, erweisen. So waren es die Regierungschefs dieser kleinsten Länder, die im Hinblick auf regionale Sonderprobleme am ehesten die Disziplin ihrer eigenen Partei durchbrachen und auf den von den westlichen Besatzungsmächten geförderten Kurs einer Weststaatsbildung einschwenkten. Gegenüber den von ihrer Parteiführung ins Auge gefaßten langfristigen Zielen sahen sie sich genötigt, Tages- und regionalen Problemen den Vorrang einzuräumen. Die mannigfachen Konflikte zwischen *Kaisen* (Bremen), *Brauer* (Hamburg) und *Reuter* (Berlin) einerseits und der sozialdemokratischen Parteiführung um Kurt *Schumacher* andererseits vermögen das zu verdeutlichen. *Kaisen* selbst kennzeichnete den Kern dieser Konflikte später in seinen Memoiren mit dem Hin-

<sup>23a)</sup> Eine Einschränkung ist allerdings für den bayerischen Raum zu treffen, wo die auf Wiederherstellung eines mehr oder minder selbständigen Bayerns gerichteten Nachkriegspläne durchaus in gewisser Kontinuität zu Planungen einer weitgehenden eigenständigen Widerstandsbewegung standen.

<sup>24)</sup> Entsprechend kommt Friedrich Karl *Fromme*, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*, Tübingen 1960, S. 16 f., zu dem Schluß: „Mit einiger Vorsicht kann man sagen, daß das einzige nicht an der Vergangenheit primär orientierte Leitbild des Parlamentarischen Rates die Idee des Föderalismus war.“

<sup>25)</sup> Dieses Bild verwendet *von Gronau*, a. a. O., S. 57.

weis, daß es zwischen *Schumacher* und ihm immer wieder um eine Frage gegangen sei: sollte man abwarten oder handeln?<sup>26)</sup> „Dieses Abwarten war nicht nach meinem Sinn. Ich war damals angesichts der großen Not ringsum geradezu allergisch gegen das Wort ‚abwarten‘. Ich fühlte mich von der grenzenlosen Verarmung auf allen Gebieten zum Handeln aufgerufen.“ Und weiter bemerkte *Kaisen*: „An dieser Mahnung entzündete sich meine erste Kontroverse, die ich mit Kurt Schumacher hatte. Es sollten im Laufe der Zeit mehrere folgen. Immer aber ging es im Prinzip um dasselbe: Sollten wir handeln oder abwarten, um mehr zu bekommen? Ob es die Bildung der Länder, die Vereinigung der Zonen, die Entstehung der Bundesrepublik, den Europarat oder die EWG betraf, immer war es die gleiche Kontroverse, die sich zwischen Kurt Schumacher und mir entspann.“

Doch es gab noch weitere sachliche Gesichtspunkte, die geeignet gewesen wären, föderalistischen Absichten entgegenzuwirken. Der Krieg war schließlich vom ganzen deutschen Volke verloren worden und damit waren die Lasten der Niederlage gerechterweise auch von allen zu tragen. Hierzu zählte vor allem das Vertriebenenproblem. Hinzu kamen die Unklarheiten hinsichtlich der gebietsmäßigen Zukunft Deutschlands. Jede Ausrichtung an betont föderalistischen Modellen konnte die gesamtdeutschen Integrationskräfte schwächen und das Risiko einer Teilung Deutsch-

lands verstärken. Somit zeigt eine funktionale Betrachtung, daß nach dem Zweiten Weltkrieg die sachlichen Gesichtspunkte, die sich auf deutscher Seite den Gegnern einer gebietsföderalistischen Lösung angeboten hätten, so gewichtig waren wie nie zuvor. Wenn solche Erwägungen in der amerikanischen Besatzungszone, ganz zu schweigen von der französischen, offensichtlich selbst kaum als Mindermeinung in Erscheinung traten, sondern lediglich in der britischen Zone sowie in Berlin und in der Ostzone, so läßt sich dieses nicht allein aus der in bezug auf die Beurteilung des Föderalismus historisch bedingten Kontroverse zwischen dem Süden und dem Westen einerseits und dem Osten wie dem Norden Deutschlands auf der anderen Seite erklären. Es müssen vielmehr die Gründe für den „fruchtbaren Boden Nachkriegs-Deutschlands“ für den Föderalismus, wie es *Merkl* in einer Kapitel-Uberschrift seiner Darstellung über „Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland“ kennzeichnet<sup>27)</sup>, zusätzlich in anderen, spezifischen Gegebenheiten der Nachkriegszeit gesucht werden. „Die drastische Umkehr der Entwicklung vom Zentralismus zum Föderalismus“<sup>28)</sup> stellt sich somit vorrangig als ein Phänomen dar, dessen Erklärung aus der Betrachtung der deutschen Führungsschichten in den ersten Nachkriegsjahren und der sie bestimmenden Motive sowie der alliierten Einwirkungen gewonnen werden muß.

#### IV. Einflüsse durch Kreise der West-Emigranten

Besonderen Einfluß für die *ideologische* Rechtfertigung des Föderalismus und dessen Übertragung auf Konzepte für die Gestaltung Nachkriegsdeutschlands hatten Kreise deutscher Emigranten, die in den westlichen Ländern, vor allem in der USA und in der Schweiz, Asyl gefunden hatten. Wenn auch

der Hinweis bei *Merkl*, daß „fast alle im Ausland lebenden Deutschen... den Föderalismus als ein mögliches Heilmittel für das nach dem Kriege darniederliegende deutsche Staatswesen“ vorschlugen<sup>29)</sup>, als übertrieben gelten muß, so steht doch andererseits fest, daß in diesen Kreisen eine sehr nachhaltige Unterstützung föderalistischer Gedankengänge zu finden war. Viele einschlägige Abhandlungen entstanden bereits in der Emigration und wurden unmittelbar nach dem Kriege in Deutschland aufgelegt.

<sup>26)</sup> Wilhelm *Kaisen*, *Meine Arbeit, mein Leben*, München 1967, S. 267 ff. Zur Opposition *Reuters*, *Kaisens* und *Brauers* gegen die Linie Kurt *Schumachers* in Fragen der Deutschland- und Außenpolitik auch Abraham *Ashkenasi*, *Reformpolitik und Außenpolitik*, Köln/Opladen 1968, S. 72, 84; H. G. *Ritzel*, Kurt Schumacher, rowohlts monographien, Bd. 184, Reinbeck 1972, S. 126 ff.

<sup>27)</sup> Peter H. *Merkl*, a. a. O., S. 29 ff.

<sup>28)</sup> Peter H. *Merkl*, a. a. O., S. 38.

<sup>29)</sup> Peter H. *Merkl*, a. a. O., S. 38/39.

Die Gründe für die starke Resonanz, welche der Föderalismus in Kreisen deutscher West-Emigranten fand, sind vielschichtig. Nicht zuletzt dürfte die bessere Kenntnis westlicher Verfassungsinstitutionen hierfür bedeutsam geworden sein. Spezifisch die enge Verbindung von Demokratie und Föderalismus im Verfassungsdenken der USA, wo bereits aus der Zeit der Entstehung der Verfassung her der Föderalismus als ein „Teilstück des demokratischen Glaubensbekenntnisses“ verstanden wurde<sup>30)</sup>, mag zu einer nachhaltigen Beschäftigung der in den Vereinigten Staaten weilenden deutschen Emigranten mit bundesstaatlichen Gedankengängen beigetragen haben.

Ein weiterer Gesichtspunkt ergibt sich, wenn man bedenkt, daß in deutschen Emigrantenkreisen die Beschäftigung mit den Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik verständlicherweise eine herausragende Rolle gespielt hat. Auffallend ist hierbei, daß diese — zumindest im bürgerlichen Lager — vor-

rangig auf vorhandene bzw. vermeintliche institutionelle Mängel der Verfassung, wie das Wahlrecht, die Stellung des Reichspräsidenten oder auch die mangelhafte föderalistische Durchgestaltung des Reiches, reduziert wurden. Eine Erklärung für die besondere Beachtung institutioneller Aspekte dürfte in der spezifischen psychologischen Situation zu suchen sein, der sich insbesondere während des Krieges viele Emigranten ausgesetzt sahen. Gegenüber der sich in Kreisen der deutschen Kriegsgegner zunehmend ausbreitenden These von der Kollektivschuld der Deutschen, wonach die Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik in der Psyche der Deutschen schlechthin angelegt seien, konnte vielen Emigranten die Betonung institutioneller Mängel als ein Argument gegen die letztlich auch sie selber treffende Propaganda dienen<sup>31)</sup>.

Als weiterer bedeutsamer Aspekt der Föderalismusdiskussion erwies sich in den Ländern der alliierten Mächte das weitverbreitete antipreußische Grundklima.

## V. Das anti-preußische Grundklima

Einer sozialpsychologisch begründeten Deutung des deutschen Volkscharakters verband sich bei den Kriegsgegnern häufig eine Vorstellung von der deutschen Geschichte und Gesellschaft, die in Preußen und seiner „Herrschaft über Deutschland“ die Grundlage aller Übel sah. Preußischer Geist habe letztlich den deutschen Charakter verdorben. Im preußischen Generalstab, im Junkertum, im Berliner Zentralismus hätten alle ungunstigen Tendenzen deutscher Geschichte über den positiven zu bewertenden süddeutschen Föderalismus und Liberalismus gesiegt. Es gelte daher, als erste Maßnahme dieses Grundübel Preußen ein für allemal zu vernichten<sup>32)</sup>. Indem man so die

Daseinsberechtigung Preußens, welches sich immerhin für das Deutsche Reich als einigende Klammer erwiesen hatte, verneinte, wurde damit aber zugleich die Frage einer territorialen Neugestaltung des deutschen Raumes mit aufgeworfen. Die antipreußische Haltung war nicht allein auf die USA beschränkt, die im Hinblick darauf, daß sie ihren Kriegseintritt der Öffentlichkeit gegenüber nicht überzeugend aus dem Gesichtspunkt einer unmittelbaren Bedrohung des Landes zu rechtfertigen vermochten, in besonderer Weise auf eine „Kreuzzugs“-Ideologie angewiesen waren. Sie beschränkte sich keinesfalls zusätzlich auf Frankreich, wo man das Problem Preußen al-

<sup>30)</sup> Arnold Brecht, *Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preußens*, Bonn 1949, S. 24.

<sup>31)</sup> Vgl. dazu die aufschlußreichen Ausführungen bei Ferdinand Aloys Hermens, *Zwischen Politik und Vernunft*, Berlin 1969, S. XIII, XVIII; ferner dazu den Aufsatz von Hermens, *Die deutschen Emigranten in den Vereinigten Staaten und die alliierte Kriegsdiplomatie*, in: *Zwischen Politik und Vernunft*, S. 225—243.

<sup>32)</sup> Dazu mit ausführlichen Belegen Hans-Peter Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutsch-*

*land im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945—1949*, Neuwied/Berlin 1966, S. 92—97. Der Antipreußenaffekt durchziehe nach Schwarz, Anm. 122 zu S. 93, das gesamte amerikanische Schrifttum der Kriegszeit und einen Gutteil der Nachkriegspublizistik über Deutschland. Am typischsten hierfür sei Paul Winkler, *The Thousand-Year Conspiracy: Secret Germany behind the mask*, New York 1942.

lerdings weniger von einem sozialpsychologischen Ansatz her sah, also als Ausdruck einer Denkhaltung, die es durch ein großangelegtes Umerziehungsprogramm auszumerzen galt. In französischer Betrachtungsweise war das Problem Preußen vielmehr stärker gebietsbezogen und wurde vom französischen Sicherheitsbedürfnis her beurteilt. Zwar war es nach französischer Betrachtung gleichfalls preußischer Geist, welcher ganz Deutschland infiziert habe, allerdings mit der Einschränkung, daß der Grad der Infizierung mit der Entfernung von seinem geistigen Zentrum — Berlin — abnehme<sup>35)</sup>. Die therapeutischen Maßnahmen, die es zu ergreifen galt, beschränkten sich daher aus französischer Sicht nicht primär auf ein großangelegtes Umerziehungsprogramm, sondern sie waren in erster Linie auf das Gebiet bezogen. Von hier ergab sich als Zielsetzung, Preußend Deutschland unter selbstverständlicher Auflösung Preußens zu zerschlagen und ein für allemal durch Deutschlands Teilung bzw. extrem föderalistische Gestaltung sowie durch Abspaltung von deutschen Gebietsteilen und deren Eingliederung in das Gebiet der Nachbarländer dem eigenen Sicherheitsbedürfnis zu genügen. Im Sinne derartiger Vorstellungen traten im August 1945 nach einer Umfrage 78 % aller Franzosen für die Aufteilung Deutschlands ein<sup>34)</sup>.

Doch auch in Großbritannien gab es einen starken antipreußischen Affekt. *Churchill* erklärte am 21. September 1943 vor dem britischen Unterhaus über die Preußen<sup>35)</sup>: „Zweimal während unserer Lebzeit und dreimal in der unserer Väter haben sie die Welt in ihre Expansions- und Angriffskriege gestürzt. Sie verbinden in sich auf verhängnisvolle Weise die Eigenschaften des Kriegers mit denen des Sklaven. Auf Freiheit legen sie selbst keinen

Wert... Deutschlands Herz ist Preußen. Dort liegt der Herd der immer wieder grassierenden Seuche... Nazi-Tyrannie und preußischer Militarismus sind die beiden Hauptelemente deutschen Lebens, die restlos ausgelitt werden müssen.“

Wohl gab es deutsche Emigranten wie beispielsweise *Arnold Brecht* in den USA, der als Vertreter Preußens bei der 1928 eingesetzten Länderkonferenz zur Reichsreform eine herausragende Rolle gespielt hatte<sup>36)</sup> und nunmehr in der Emigration zwar um der Schaffung eines ausgewogenen Staatsgebildes willen die Auflösung Preußens empfahl, sich hingegen gleichzeitig gegen eine Verteufelung Preußens wandte. In einer während seiner Emigration in den Vereinigten Staaten im Jahre 1945 veröffentlichten Darstellung zum Thema ‚Federalism and regionalism in Germany‘ versuchte er dem amerikanischen Leser die Entwicklung und Problemstellung Deutschlands in einer Weise aufzuzeigen, welche diesem vor allem die Wesensunterschiede beider Verfassungsentwicklungen bewußt machte<sup>37)</sup>. Dabei wandte sich *Brecht* auch gegen das Negativimage, das in der westlichen Welt mit dem Begriff ‚Prussianism‘ häufig verbunden wurde. Statt dessen verwies er darauf, daß der Nationalsozialismus in Preußen bei den jeweiligen Wahlen einen geringeren Stimmenanteil gewonnen habe als im Gesamtreich. Auch hätte sich die preußische Regierung stets auf eine Regierungsmehrheit demokratischer Mittelparteien stützen können<sup>38)</sup>. Dem Negativbild der anglo-amerikanischen Welt setzte er die Begriffsinhalte entgegen, die sich im Deutschen mit der Bezeichnung ‚Preußentum‘ verbänden<sup>39)</sup>: „Treue zum Land ohne Rücksicht auf dessen Armut, Ehrlichkeit in der Armut, Sparsamkeit und Genügsamkeit verbunden mit einem anständigen Auftreten

<sup>35)</sup> F. Roy Willis, *The French in Germany 1945—1949*, Stanford University Press 1962, S. 92 ff.

<sup>34)</sup> F. Roy Willis, a. a. O., S. 94. Zu den vielfältigen Äußerungen zur deutschen Frage vgl. auch *Rudolf Buchner*, *Frankreichs Stellung zur deutschen Einheit 1945—1955*, in: *Teilung und Wiedervereinigung*, Hrsg. Günther Franz, Göttingen 1963, S. 210—219, 212 ff.; *Klaus Hänsch*, *Frankreich zwischen Ost und West ...*, Berlin/New York 1972, S. 25 ff.

<sup>35)</sup> House of Commons, *Parliamentary Debates*, 5. Serie, Bd. 392 (21. September—21. Oktober 1943), Spalte 88.

<sup>36)</sup> Dazu *Arnold Brecht*, *Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen*. Zweite Hälfte 1927—1967, Stuttgart 1967, S. 59—99.

<sup>37)</sup> *Arnold Brecht*, *Federalism and regionalism in Germany. The division of Prussia*, New York u. a. 1945. Der vorliegenden Darstellung liegt die deutsche Übersetzung aus dem Jahre 1949 (siehe Anm. 30) zugrunde.

<sup>38)</sup> *Arnold Brecht*, *Föderalismus*, a. a. O., S. 49—55.

<sup>39)</sup> *Arnold Brecht*, *Föderalismus*, a. a. O., Anm. 7 zu S. 48. Hingewiesen sei auch auf den gleichfalls emigrierten ehemaligen sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Preußens, *Otto Braun*, der am

in der Öffentlichkeit, Sauberkeit, Pflichtbewußtsein, Disziplin und Sachlichkeit, d. h. unpersonliche Hingabe an die gestellte Aufgabe oder an das zu lösende Problem.“

Solcherlei Stimmen dürfte allerdings in der mit Emotionen geladenen Atmosphäre des Krieges nur geringer Einfluß auf die Meinungsbildung im Lager der West-Alliierten beschieden gewesen sein. Wahrscheinlicher erscheint im Gegenteil, daß umgekehrt bei vielen Westemigranten die allgemeine Stimmung in den Asyl gewährenden Völkern nicht ohne Einfluß geblieben ist. Wieweit darüber hinaus konkrete und gezielte Einflüsse seitens der Westmächte auf einzelne Emigranten und Emigrantengruppen erfolgt sind, läßt sich bisher noch nicht abschließend überblicken. Wohl aber ist bekannt, daß in den Gesprächen, die *Eden* und *Roosevelt* im März 1943 in Washington über die Frage der Teilung Deutschlands geführt haben, wie auch auf der ersten Konferenz von Quebeck

(19.—24. 8. 1943) und auf der Moskauer Außenministerkonferenz vom Oktober 1943, der Gedanke eine Rolle gespielt hat, anstatt Deutschland von seiten der Siegermächte gewaltsam zu teilen, dieses Ziel auf mittelbarem Wege zu erreichen, indem man deutsche Separatistenbestrebungen unterstützte, so daß am Ende die Alliierten nur noch die Zustimmung zur deutschen Volksmeinung zu geben hätten<sup>40</sup>). Daß derartige Überlegungen auf verschiedenen internationalen Konferenzen auf höchster Ebene nicht ohne eine gewisse reale Grundlage angestellt worden sein dürften, liegt auf der Hand. Hinzu kommt, daß der amerikanische Geheimdienst, beispielsweise in der Person von *Allen Welsh Dulles*, zu Emigranten wie *Wilhelm Hoegner*, welcher innerhalb der Sozialdemokratie den extrem föderalistischen Flügel verkörperte, oder auch zu *F. A. Kramer*, der später im Rheinischen Merkur einem extremen Föderalismus huldigte, enge Kontakte besessen hat<sup>41</sup>).

## VI. Die neue Führungsrolle des Katholizismus

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die Föderalismus-Problematik das Augenmerk auf eine bedeutsame Verschiebung des Einflusses geistiger Eliten zu werfen, die sich durch die Ereignisse des Jahres 1945 vollzogen hat. Erstmals seit der Bismarckschen Reichsgründung war es dem Katholizismus in den Westzonen gelungen, eine weltanschauliche und politische Führungsrolle zu übernehmen, was sich sowohl auf geistig-ideologischem Sektor wie auch im Hinblick auf die Einnahme entscheidender staatlicher Führungspositionen äußern sollte. Dem entsprach die Zurückdrängung protestantischer Einflüsse, die vor allem insbesondere in Preußen einen maßgeblichen Rückhalt gefunden hatten. Die an die Bismarcksche Reichsgründungstradition anknüpfende deutsche Staatsrechtslehre wurde, wenn auch nicht völlig verdrängt, so doch zurück-

gedrängt. Katholisch-abendländische Vorstellungen gewannen entscheidend an Boden.

Für diesen Umstand zeichneten eine Anzahl von Gegebenheiten verantwortlich. Am naheliegendsten erscheint es, sich die Bedeutung der Separierung der vorwiegend protestantischen Ostgebiete vor Augen zu führen, wodurch sich das Verhältnis von protestantischer zu katholischer Bevölkerung stark ver-

---

Schluß seiner im Exil niedergeschriebenen Memoiren das Bekenntnis ablegte, stolz darauf zu sein, ein Preuße und ein Deutscher zu sein. — *Otto Braun*, Von Weimar zu Hitler, New York 1940, S. 453.

---

<sup>40</sup>) *Siegfried Koß*, Vorstellungen der Alliierten von Nachkriegs-Deutschland. Planungen zwischen 1943 und 1945, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 42—43/72, S. 15—30; *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers 1943*, Vol. I, Washington 1963, S. 631.

<sup>41</sup>) Im November 1943 verfertigte *Hoegner* auf Ersuchen von *Dulles* für die amerikanische Regierung eine Denkschrift, in welcher er staatenbündliche Neigungen äußerte. — Dazu *Wilhelm Hoegner*, *Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten*, München 1959, S. 165—173. Hinweise auf Kontakte zwischen *Allen Welsh Dulles* und *F. A. Kramer* finden sich in der Festschrift für *Wilhelm Röpké* (Hrsg. *Albert Hunold*), *Gegen die Brangung ...*, Zürich 1959, S. 369—374.

schob<sup>42)</sup>. Hinzu kam der *faktisch* durch die Abtrennung der Kernprovinzen im Osten von Polen, die Erklärung Berlins zur Viermächtestadt sowie durch die Zonengrenzen und schließlich *rechtlich* durch Kontrollratsgesetz<sup>43)</sup> vollzogene Zerfall Preußens, das als Wahrerin der Reichstradition von 1871 und als machtmäßiger Hintergrund des deutschen Protestantismus gewirkt hatte. Weiter aber kam zum Tragen, daß es dem Katholizismus nach dem Zusammenbruch weitaus besser gelang als dem Protestantismus, die eigene Vergangenheit im Verhältnis zum Nationalsozialismus zu bewältigen und sich die Legitimation zum Handeln zu erhalten<sup>44)</sup>.

Obwohl sich Protestantismus und Katholizismus in gleicher Weise teilweise mit dem Nationalsozialismus arrangiert hatten, aber auch andererseits aus dem Bereich beider Kirchen Widerstand geleistet worden war<sup>45)</sup>, wurde

<sup>42)</sup> Von der Bevölkerung Gesamtdeutschlands waren 1939 60,6 v. H. evangelisch und 33,3 v. H. katholisch, im Jahre 1946 stand, bezogen auf das Vierzonengebiet, einem evangelischen Anteil von 59,7 v. H. ein Anteil von 35 v. H. katholischer Bevölkerung gegenüber. In Westdeutschland einschließlich West-Berlin hingegen belief sich 1946 der evangelische Bevölkerungsanteil nur auf 51 v. H., während der katholische auf 44,2 v. H. kam. — Nach Redaktions-Archiv, Berlin u. a., Nr. 520.110, 9/55.

Nach Wolfgang Zapf, *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919—1961*, München 1965, S. 173—176, erzielten Katholiken nach 1945 insbesondere im Bereich der politischen Spitzenpositionen und der Verwaltung (nicht hingegen in dem der nichtpolitischen Führungsgruppen) einen bedeutsamen Machtzuwachs.

<sup>43)</sup> Kontrollratsgesetz Nr. 46 mit Wirkung vom 25. 2. 1947, in: Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, Nr. 18, S. 488.

<sup>44)</sup> Dazu Gerhard Kraiker, *Politischer Katholizismus in der BRD. Eine ideologiekritische Analyse*. Stuttgart 1972, S. 7 ff.

<sup>45)</sup> Einen Überblick zum Kirchenkampf und der diesbezüglichen Literatur vermitteln: Friedrich Zipfel, *Kirchenkampf in Deutschland 1933—1945. Religionsverfolgung und Selbstbehauptung der Kirchen in der nationalsozialistischen Zeit*, Berlin 1965; John S. Conway, *Der deutsche Kirchenkampf. Tendenzen und Probleme seiner Erforschung an Hand neuerer Literatur*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 17. Jg. (1969), S. 423—449; Jürgen Schmidt, *Die Erforschung des Kirchenkampfes. Die Entwicklung der Literatur und der gegenwärtige Stand der Erkenntnis*, München 1968

der Protestantismus durch den Zusammenbruch und dessen Folgen weitaus stärker verunsichert als der Katholizismus.

Außerungen wie die des ‚Stuttgarter Schuldbekenntnisses‘, die der Rat der EKD auf seiner Tagung in Stuttgart vom 18./19. Oktober 1945 bekanntmachte<sup>46)</sup>, suchen im katholischen Bereich ihresgleichen. In der Stuttgarter Erklärung hieß es unter anderem: „Mit großem Schmerz sagen wir: Durch uns ist unendliches Leid über viele Völker und Länder gebracht worden. Was wir unseren Gemeinden oft bezeugt haben, das sprechen wir jetzt im Namen der ganzen Kirche aus: Wohl haben wir lange Jahre hindurch im Namen Jesu Christi gegen den Geist gekämpft, der im nationalsozialistischen Gewaltregime seinen furchtbaren Ausdruck gefunden hat; aber wir klagen uns an, daß wir nicht mutiger bekannt, nicht treuer gebetet, nicht fröhlicher geglaubt und nicht brennender geliebt haben.“

Dieser Haltung, die stark unter dem Einfluß des theologischen und politischen Denkens Karl Barths<sup>47)</sup> stand und einem bewußt evangelischen Politiker nur wenig Impulse zu verleihen mochte, auch den machtmäßigen Gegebenheiten im politischen Raum gerecht zu werden, stand auf katholischer Seite eine weitaus aktivistischere Denkweise gegenüber. Ihre theoretische Analyse, wie sie beispiels-

(betr. die protestantische Seite). Zum Kirchenkampf ferner u. a.: Walter Kinkel, *Kirche und Nationalsozialismus. Ihre Auseinandersetzung zwischen 1925 und 1945 in Dokumenten dargestellt*, Düsseldorf 1960; Johann Bielfeldt, *Der Kirchenkampf in Schleswig-Holstein 1933—1945*, Göttingen 1962; Günther von Norden, *Kirche in der Krise. Die Stellung der Evangelischen Kirche zum nationalsozialistischen Staat im Jahre 1933*, Düsseldorf 1963; Walter Adolph, *Hirtenamt und Hitler-Diktatur. Aufgaben und Möglichkeiten des deutschen Episkopats 1933—1945*, Berlin 1965; Gerhard Binder, *Irrtum und Widerstand. Die deutschen Katholiken in der Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus*, München 1968.

<sup>46)</sup> Wiedergegeben in: *Kirchliches Jahrbuch für die Evangelische Kirche in Deutschland 1945—1948*, S. 26/27. Dazu Armin Boyens, *Das Stuttgarter Schuldbekenntnis vom 19. Oktober 1945 — Entstehung und Bedeutung. Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 1971, S. 374—397; Diether Koch, *Heinemann und die Deutschlandfrage*, München 1972, S. 26—45.

<sup>47)</sup> Dazu Daniel Cornu, *Karl Barth und die Politik. Widerspruch und Freiheit*, Wuppertal 1969.

weise in Äußerungen Konrad Adenauers wiederholt ihren Niederschlag fand<sup>48)</sup>, ging vielfach von der Überzeugung aus, daß der Nationalsozialismus Auswirkung der zunehmend materialistischen Weltanschauung gewesen sei. Der „neuralgische Punkt“, „die tiefsten Wurzeln der deutschen und mitteleuropäischen Katastrophe“ lagen nach dieser Auffassung in einer „geistigen Fehlentwicklung“, die mit der Französischen Revolution eingesetzt und zu einem immer stärkeren Säkularisierungsprozeß geführt habe. Insofern seien der Marxismus, aber auch der Liberalismus, letztlich genauso wie der Nationalsozialismus Symptome derselben „Fehlentwicklung“, gleichermaßen austauschbare Früchte vom gleichen Stamm. Wenn auch durch die Ereignisse von 1945 der Nationalsozialismus ausgelöscht worden sei, so sei damit keineswegs dem zunehmenden materiellen Denken Einhalt geboten. Dem politischen Handeln seien daher noch wie vor entscheidende Aufgaben gestellt.

Als weiterer Gesichtspunkt für den intellektuellen und politischen Machtzuwachs des Katholizismus verdient sein internationaler Zuschnitt gegenüber der nationalen Eingebundenheit des deutschen Protestantismus Beachtung. Die deutsche Niederlage mußte damit auch die protestantische Kirche als Organisation viel stärker treffen als die katholische Kirche in Deutschland. Letztere sah sich von Anfang an in der Lage, nach wie vor über internationale Querverbindungen zu verfügen und im Hinblick auf die Wiederentstehung des politischen Lebens organisatorische Hilfestellungen zu leisten.

Mit dem Zuwachs an Einfluß seitens des Katholizismus in Deutschland nach 1945 gewannen aber auch traditionelle föderalistische Anschauungen an Boden, die nicht zuletzt von der Interessenlage des Katholizismus her bestimmt waren. Im Jahre 1947 soll es 63 neue Vereinigungen, die sich spezifisch um den Föderalismus bemühten<sup>49)</sup> und die sich

im August 1947 zum großen Teil zum ‚Bund Deutscher Föderalisten‘ zusammenschlossen, gegeben haben. Hierbei spielten katholische, abendländisch ausgerichtete Politiker, Publizisten und Verbandsvertreter eine maßgebliche Rolle<sup>50)</sup>. Das föderalistische Denken dieser Kreise knüpfte an der mittelalterlichen ‚Ordo‘-Idee an, die von einer Stufenordnung vom einzelnen her bis zur Weltordnung oder umgekehrt ausging. Ergänzt wurde diese Vorstellung durch die Lehre von der Subsidiarität, welche diese Stufenordnung gewissermaßen von unten her nach oben dachte. Letztere war verhältnismäßig spät, nämlich in der Sozialzyklika ‚Quadragesimo anno‘ im Jahre 1931 von Papst Pius XI. zu einem Hauptprinzip der Sozialtheorie deklariert worden<sup>51)</sup>. Darüber hinaus war mit der Förderung föderalistischer Gedanken aber auch ein kulturpolitisches Anliegen verbunden gewesen. Danach hatte der Föderalismus als staatliches Ordnungsprinzip im deutschen Raum insbesondere auch dem Zwecke zu dienen, die vorrangig katholischen Gebiete in kultureller Hinsicht vor Einflüssen aus dem protestantischen Bereich abzuschirmen. Dieses Anliegen läßt sich aus der Zeit des Bismarckschen Kulturkampfes bis in die Gegenwart mit dem eifersüchtigen Beharren der Länder auf ihrer Kultur-, insbesondere Schulhoheit verfolgen<sup>52)</sup>.

Schließlich verstanden sich die nach 1945 in katholischen Kreisen in starker Weise auflebenden föderalistischen Gedankengänge in nicht geringem Umfange als Teilstück eines Neuordnungsvorhabens im mitteleuropäischen Raum. Mit der Entmachtung der einigenden Klammer Preußens, auf welches katholische Autoren nochmals „jegliche seit dem 19. Jahrhundert... geübte Kritik, jegliches seit dem Kulturkampf vorhandene Resentiment des süddeutschen und rheinischen

<sup>48)</sup> Vgl. die Aufzählung im Rheinischen Merkur vom 23. 8. 1947; auch Gerhard Kraiker, a. a. O., S. 79.

<sup>49)</sup> Dazu Gerhard Kraiker, a. a. O., S. 67.

<sup>50)</sup> Auch in der Programmatik der alten Zentrumsparterie spielte die Forderung nach der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder für kirchen- und schulpolitische Fragen eine besondere Rolle; so in den ‚Richtlinien für die Parteiarbeit‘ vom 30. Juni 1918, den ‚Leitsätzen der Zentrumsparterie‘ vom 30. Dezember 1918. — Kurt Wedl, a. a. O., S. 84 f.

<sup>48)</sup> So bei Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, Stuttgart 1965, S. 50—54; vgl. auch Kurt Witt, Zur deutschen Situation und zum Standort der Union, in: Politisches Jahrbuch der CDU/CSU 1950, S. 12—20; derselbe, Wie die Union entstanden ist, in: Politisches Jahrbuch . . . , S. 178 ff.

<sup>49)</sup> Nach Rheinischer Merkur vom 12. 4. 1947.

Katholizismus" entluden<sup>53)</sup> und dem nunmehr die Alleinverantwortung für das Desaster der jüngsten deutschen Geschichte angelastet wurde<sup>54)</sup>, schien sich eine Neuordnung anzubieten, die den Schwerpunkt auf den Katholizismus verlagerte. Mit der Anklage Preußens und des preußischen Zentralismus verband sich so „die Intention . . ., die (katholischen) süd- und westdeutschen Gebiete künftig zu den politischen Zentren Deutschlands zu machen. Der nach 1945 von der katholischen Kirche erhobene spirituelle Führungsanspruch findet darin sein politisches Äquivalent“<sup>55)</sup>. Diese Vorstellungen füllten in räumlicher Hinsicht einerseits nicht unbedingt voll das Gebiet des ehemaligen Deutschen Reiches aus, zum anderen aber griffen sie über die ursprünglichen Reichsgrenzen hinaus. Dabei lassen sich an großräumigen Konzepten letztlich zwei Hauptspielarten erkennen. Die eine orientierte sich vorrangig an der Vorstellung einer Nord-Süd-Achse und dachte Bayern die Mittelpunktfunktion eines politischen Verbandes zu, der nach seiner extremsten Variante bei möglicher Preisgabe der protestantischen Nord- und Ostgebiete weit in den Alpen- und Donauroaum hineinragte<sup>56)</sup>. Die andere Vorstellung war nach

Westen hin orientiert und wollte den politischen Schwerpunkt in das Rheinland verlagern, jenes Gebiet, welches Walter Ferber nach dem Kriege als Heimat des abendländischen „politischen“ und „geistigen Universalismus“, „des Abendlands Mitte“, die stets vier der sieben Kurfürsten, die den römischen Kaiser wählten, gestellt habe, in Erinnerung brachte<sup>57)</sup>. In diesem Denken wurzelte nicht zuletzt auch die politische Vorstellungswelt Konrad Adenauers<sup>58)</sup>.

Die süddeutschen wie auch die rheinischen Konzepte basierten, wenn auch unterschiedlich variiert und durch die realen Gegebenheiten modifiziert, auf dem Gedanken einer Herabstufung der nationalen Staatlichkeit mittels des föderalistischen Prinzips, die den Umbau zu einer neuen räumlichen, nationale Grenzen überschreitenden Ordnung ermöglichte.

Neben dem durch den Einfluß von beachtenswerten Kreisen deutscher Westemigranten und dem durch den verstärkten Niederschlag spezifisch katholischer Gedankengänge geförderten föderalistischen Klima, welches durch die Auflösung Preußens zusätzlich begünstigt wurde, kam als weiterer bedeutsamer Umstand hinzu, daß der Wiederaufbau des politischen Lebens mit Hilfe der Besatzungsmächte nach 1945 von den Ländern her begann.

<sup>53)</sup> Gerhard Kraiker, a. a. O., S. 47.

<sup>54)</sup> Dazu Einzelheiten bei Kraiker, a. a. O., S. 47—51. Im übrigen wurde auch bereits die Niederlage im Ersten Weltkrieg in Kreisen des politischen Katholizismus Preußen angelastet. So führte beispielsweise Konrad Adenauer in einer Rede vor rheinischen Politikern am 1. 2. 1919 unter anderem aus: „Nach den Erfahrungen, die Deutschland mit dem Hegemonialstaat Preußen gemacht hat, nachdem die Hegemonie Preußens nicht zufällig, sondern als notwendige Folge eines Systems zum Zusammenbruch geführt hat, wird Preußens Hegemonie von den anderen Bundesstaaten nicht mehr geduldet werden . . .“ — Karl Dietrich Erdmann, Adenauer und die Rheinlandpolitik nach dem ersten Weltkrieg, Stuttgart 1966, S. 212 ff., 220.

<sup>55)</sup> Gerhard Kraiker, a. a. O., S. 48.

<sup>56)</sup> Abgesehen von gewissen kurzfristigen Konzepten einer sog. „Donauföderation“, die sich allerdings sehr schnell als nicht realisierbar erwiesen, fand insbesondere in Bayern der Gedanke stärkeren Zuspruch, nach der Zerschlagung Preu-

ßens von dessen Antipoden, „von Bayern her das Deutsche Reich wieder aufzubauen“. — So Friedrich Glum, Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Erlebtes und Erdachtes in vier Reichen, Bonn 1964, S. 583. Vgl. auch die hieran anklingenden Gedankengänge bei Hans Ehard, Freiheit und Föderalismus, München o. J. (1947).

<sup>57)</sup> Walter Ferber, Der Föderalismus, 2. Aufl., Augsburg 1948 (1. Aufl. 1946), S. 47—54.

<sup>58)</sup> Diese charakterisierte Hans-Peter Schwarz, a. a. O., S. 432—436, als einen „Entwurf einer deutschen und europäischen Politik mit dem Kölner Dom als Zentrum“. Zur rheinländischen Verwurzelung von Adenauers politischer Welt auch die sehr beachtenswerten Ausführungen bei Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München/Wien 1969, S. 48 ff.; ferner Klaus Dreher, Der Weg zum Kanzler. Adenauers Griff nach der Macht, Düsseldorf/Wien 1972, S. 29 ff.

## VII. Die historische Priorität der Länder

Die Neubildung der Länder vollzog sich in den verschiedenen Besetzungszonen in dem Zeitraum der Jahre 1945 bis 1947. Eine ausführliche historische Gesamtdarstellung der Länderbildungen nach dem Kriege steht bisher noch aus. Wohl aber verfügen wir inzwischen über eine Anzahl von Monographien zur Entstehungsgeschichte einzelner Länder<sup>60)</sup>. Es ist hier nicht der Platz, einen Abriss zur Bildung der Länder zu liefern, doch sei im Hinblick auf das vorliegende Thema auf einige bedeutsame Aspekte hingewiesen.

Die Länderbildung erfolgte aufgrund der Entscheidung der Besatzungsmächte; ihre Grenzziehung war in erster Linie von besatzungspolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen her bestimmt. So fehlte, abgesehen von Bayern und den Hansestädten Hamburg und Bremen, weitgehend eine Rücksichtnahme auf historische Vorläufer, was bekanntlich Theodor Heuss zu dem später viel zitierten Ausspruch bewog, die deutschen Länder seien weniger originär als originell. Gleichwohl darf trotz der entscheidenden Bedeutung der Alliierten bei der Neubildung der Länder nicht übersehen werden, daß hierbei Gedanken und Überlegungen deutscher Kräfte, wenn auch in beschränktem Maße, mit einfließen und sich sehr schnell Eigeninteressen mancher deutscher Politiker an die entstehenden Ländergründungen anzuknüpfen begannen. Bemerkenswert ist hierbei, daß trotz der übergroßen Schwierigkeiten der Nachkriegszeit von seiten deutscher regionaler Politiker die Tendenzen vielfach keineswegs auf die Bildung funktionsfähiger Einheiten hinausliefen. Vielmehr zeigte sich ein Hang zur Bildung von Kleinstländern und zur regionalen Atomisierung. Da kämpfte man um die Selbständigkeit Schaumburg-Lippes und Lippe-Detmolds, Braun-

schweigs, Oldenburgs und Lübecks, um nur einige Beispiele anzuführen. Die Bildung größerer funktionsfähiger Einheiten wie Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen durch die Briten vollzog sich gegen heftige Widerstände vieler deutscher Kreise und wäre wohl kaum ohne zusätzlichen alliierten Druck erfolgt<sup>60)</sup>.

Die historische Priorität der Länder vor dem Gesamtstaat nach dem Kriege, die vorrangige Wiederbelebung des Parlamentarismus in den Ländern und die teilweise Verabschiedung von Länderverfassungen sicherte den Länderinteressen eine institutionell abgesicherte Machtbasis zur Einwirkung auf den Bundesverfassungsgeber. Zwar blieb den Bestrebungen einiger Landesregierungen, die künftige deutsche Verfassung durch weisungsgebundene Vertreter der Länder erstellen zu lassen<sup>61)</sup> oder wenigstens den Parlamentarischen Rat an Rahmen-Vorschläge der Länder zu binden<sup>62)</sup>, ein Erfolg versagt. Dennoch erwies sich der Ein-

<sup>60)</sup> Vgl. z. B. die Schilderung der Vorgänge bei der Gründung des Landes Niedersachsen bei Thilo Vogelsang, Hinrich Wilhelm Kopf und Niedersachsen, Hannover 1963, S. 53 ff.

<sup>61)</sup> So erklärte der bayerische Ministerpräsident auf der am 30. 8. 1947 in Eichstätt abgehaltenen CSU-Landesversammlung zu einer möglichen Verfassunggebenden Versammlung, daß deren Aufgabe nicht einer allgemein gewählten souveränen Nationalversammlung wie im Jahre 1919 übertragen werden dürfe. Weiter stellte er fest: „Es gibt gegenwärtig kein Reich, es gibt gegenwärtig keinen Bund, es gibt gegenwärtig keinen staatsrechtlichen Begriff, der Deutschland umschlösse. Nicht mehr lautet das Problem so, welchen Unterbau sich das Reich geben solle, sondern umgekehrt, wie eines Tages der Überbau ausschauen soll, den sich die deutschen Staaten geben wollen. . . .“ — Hans Ehard, Freiheit und Föderalismus, a. a. O., S. 27 f., ferner S. 23. Vgl. auch die Bemerkungen des Verfassungsexperten der bayerischen Staatskanzlei Friedrich Glum, Der künftige Deutsche Bundesstaat, München 1948<sup>2</sup>, S. 28.

<sup>62)</sup> In diesem Sinne war der von den Ministerpräsidenten eingesetzte Verfassungskonvent insbesondere von bayerischer Seite von der — wenn auch vergeblichen — hintergründigen Absicht her begleitet worden, den dort zu erarbeitenden Verfassungsentwurf zu einer offiziellen Vorlage der Regierungen an den Parlamentarischen Rat zu machen. — Claus Leusser, Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945, in: Festschrift für Hans Ehard, München 1957, S. 60—84, 71 ff.

<sup>60)</sup> Genannt seien Eberhard Konstanzer, Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1969; Walter Först, Geschichte Nordrhein-Westfalen, Bd. I, 1945—1949, Köln/Berlin 1970; Kurt Jürgen, Die Gründung des Landes Schleswig-Holstein nach dem Zweiten Weltkrieg, Neumünster 1969; demnächst erscheint: Peter Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, Reihe C der Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen.

fluß der Länder auf den Parlamentarischen Rat als außerordentlich bedeutsam. Der Umstand, daß nach dem Willen der Westalliierten der Parlamentarische Rat von den Länderregierungen einberufen wurde, die Bestellung der Mitglieder des Parlamentarischen Rates durch die Landtage erfolgte und die Verfassung schließlich von zwei Dritteln der Länder zu ratifizieren war<sup>63)</sup>, sicherte den Ländern auch formal entsprechende Einflußkanäle.

So setzte sich der Parlamentarische Rat im wesentlichen aus Landtagsabgeordneten und Mitgliedern von Landesregierungen zusammen. Von den 77 Abgeordneten, Delegierten und Ersatzleuten im Parlamentarischen Rat verfügten 52 über ein Landtagsmandat, 12 Mitglieder des Parlamentarischen Rates gehörten Landesregierungen an<sup>64)</sup>. Außer Hamburg waren sämtliche Landesregierungen durch eines ihrer Mitglieder im Parlamentari-

schen Rat vertreten. Bayern hatte sogar zwei Regierungsvertreter in den Parlamentarischen Rat entsandt, nämlich den Leiter seiner Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, bei dem in der Phase vor Gründung der Bundesrepublik alle entscheidenden Fäden föderalistischer Bemühungen zusammengelaufen waren und auf dessen Initiative auch die Gründung des streng föderalistischen „Ellwanger Freundeskreises“ zurückgeführt wird, ferner seinen Staatssekretär im Innenministerium, Josef Schwalber. Besondere föderalistische Initiativen hatte auch der dem Parlamentarischen Rat zugehörige Justiz- und Kultusminister von Rheinland-Pfalz, Adolf Süsterhenn, entfaltet. Zusammen mit Anton Pfeiffer gehörte er unter anderem zu den Gründungsmitgliedern des ‚Bundes Deutscher Föderalisten‘ und nahm an den entscheidenden Aktionen föderalistischer Kräfte aktiven Anteil<sup>65)</sup>.

## VIII. Die Rahmenbedingungen der Alliierten

Die föderalistischen Bestrebungen vor der Gründung der Bundesrepublik lassen sich allerdings nur dann voll erfassen, wenn man die Gegebenheiten der Besatzungsherrschaft mit einbezieht. Dabei äußerten sich diese nicht im Sinne einer klaren Begrenzung deutscher Aktivitäten, welche den Deutschen dennoch einen festen eigenen, wenn auch eingeschränkten Spielraum zwies. Die Eigenart der Besatzungsherrschaft brachte es vielmehr mit sich, daß die alliierten Einflüsse und die deutschen Bestrebungen eine Verbindung miteinander eingingen, die sich als ein kaum

trennbares Interdependenzgefüge darstellte und demzufolge eine konkrete Lokalisierung der eigentlichen Ausgangspunkte für bestimmte Entwicklungen wie unter anderem die der föderalistischen Gestaltungen außerordentlich erschwerte<sup>65a)</sup>. So finden sich auch in der Beurteilung der Frage nach den eigent-

<sup>63)</sup> Das Bestellungsverfahren bemaß sich nach dem „Frankfurter Dokument I“ und dem Modell für ein „Gesetz über die Errichtung des Parlamentarischen Rates“, auf dessen Grundlage die Länder entsprechende Landesgesetze erließen.

Wenn auch das „Frankfurter Dokument I“ zunächst die Annahme der Verfassung durch Referendum vorsah, so willigten schließlich die Westalliierten darin ein, daß die Verfassung lediglich den Landtagen vorzulegen war.

<sup>64)</sup> Nach einer Aufstellung bei Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965, S. 260; weitere detaillierte Angaben bei Richard Ley, Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3. Jg. (1973), S. 373—391.

<sup>65)</sup> Gerhard Kraiker, a. a. O., S. 79. An Stellungnahmen, in welchen die Vorstellungen Süsterhenns zu föderalistischen Gestaltungsmodellen sichtbar werden, verdienen u. a. Beachtung: Zur Eigenstaatlichkeit des Rheinlandes, in: Rheinischer Merkur (RM) vom 7. 6. 1946; Ein- oder Zweikammersystem?, in: RM vom 15. 10. 1946; Der Staatspräsident, in: RM vom 22. 10. 1946; Föderalistische Entscheidung, in: RM vom 8. 3. 1947; Europäischer Föderalismus, in: RM vom 12. 7. 1947. Aus späterer Zeit u. a. Adolf Süsterhenn, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung, in: Festschrift für Hans Nawiasky, München 1956, S. 141—155; Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, Stuttgart 1957, S. 73—95; Föderalismus und Freiheit. Begriff und Wesen des Föderalismus..., in: Staatszeitung, Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz, 12. Jg. (1961), S. 5—8.

<sup>65a)</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen von Thilo Vogelung in Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 21. Jg. (1973), S. 166 ff.

lich treibenden Kräften für die schließlich im Grundgesetz verwirklichte föderalistische Ordnung sehr unterschiedliche Auffassungen. Äußerungen wie die, wonach wesentliche föderalistische Strukturen auf einen „Oktroi der Besatzungsmächte“ (Werner Weber) zurückzuführen seien, stehen Hinweise darauf gegenüber, daß „keine Aufpfropfung eines fremden Systems“ stattgefunden habe, wie öffentlich behauptet werde, vielmehr es in Deutschland selber „verbreitete und ernsthafte Bestrebungen föderalistischer Art“ gegeben habe (Heinz Walper)<sup>66)</sup>.

Immerhin bleibt eine gewisse Affinität der deutschen Bestrebungen hinsichtlich föderalistischer Strukturen zu den Auffassungen der jeweiligen Zonenmachthaber unverkennbar. Gerade zur Frage der gebietsmäßigen Gestaltung und Untergliederung des deutschen Raumes bestanden aber von Anfang an zwischen den einzelnen Besatzungsmächten sehr unterschiedliche Ansichten und Ziele. Zwar hatten die auf der Konferenz von Potsdam (17. Juli — 2. August 1945) versammelten Regierungschefs Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten von Amerika auch zu diesem Punkt einige gemeinsame Grundsätze niedergelegt. So sollte die Verwaltung Deutschlands „in Richtung auf eine Dezentralisation der politischen Struktur und der Entwicklung einer örtlichen Selbstverwaltung“ hin angelegt werden. Zu diesem Zweck sah das Potsdamer Kommuniqué parlamentarische Vertretungen für die Gemeinde-, Kreis-, Provinzial- und Landesebene vor<sup>67)</sup>. Gleichwohl war die Interpretation dieser Grundsätze durch die einzelnen Zonenmachthaber sehr unterschiedlich, ganz abgesehen davon, daß sich Frankreich als nicht in Potsdam vertretene spätere Besatzungsmacht, wie dessen Regierung durch Noten und durch Äußerungen seiner Mitglieder verschiedentlich zum Ausdruck brachte, ohnedies nicht durch die Potsdamer Grundsätze gebunden fühl-

te<sup>68)</sup>. Die unterschiedlichen Auffassungen unter den Besatzungsmächten hinsichtlich der künftigen Gestaltung Deutschlands wurden unter anderem auf internationaler Ebene auf der Konferenz der stellvertretenden Außenminister in London (14. 1. bis 25. 2. 1947)<sup>69)</sup> sowie auf der nachfolgenden Moskauer 4. Außenministerkonferenz (10. 3. bis 24. 4. 1947)<sup>70)</sup> sichtbar. Sie blieben selbst im Lager der Westmächte noch zum Zeitpunkt unmittelbar vor Gründung der Bundesrepublik bestehen, wie sich auf der Londoner Konferenz, welche die für die Ausarbeitung des Grundgesetzes maßgeblichen „Frankfurter Dokumente“ vorbereitete, erwies<sup>71)</sup>.

Adenauer hat in seinen Memoiren die unterschiedlichen Auffassungen zur Frage des Verhältnisses von Bund und Ländern, wie sie bei Zusammentritt des Parlamentarischen Rates bei den Westalliierten bestanden, wie folgt skizzenhaft umrissen<sup>72)</sup>: „Die Franzosen drängten auf einen möglichst lockeren Zusammenschluß der Länder und möglichste Schwächung der Zentrale, das heißt des Bundes. General Clay trat für ein System ein, das der amerikanischen föderativen Verfassung

<sup>66)</sup> Vgl. die Noten und Dokumente zur französischen Deutschlandpolitik in: Europa-Archiv, 9. Jg. (1954), S. 6743—6756; dazu ferner Richard Thilenius, Die Teilung Deutschlands, Hamburg 1957, S. 125/126; Thilo Vogelsang, Das geteilte Deutschland, dtv.-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 11, München 1966, S. 23/24; Ernst Deuerlein, Die Einheit Deutschlands, Bd. I, Frankfurt/M. 1961<sup>2</sup>, S. 215—219. Einschränkend jedoch Wolfgang Abendroth, Frankreich und das Potsdamer Abkommen, Zeitschrift für Politik, 1. Jg. (1954), S. 71—76.

<sup>69)</sup> Dazu Erklärungen und Memoranden der alliierten Regierungen zur Deutschlandfrage auf der Konferenz der stellvertretenden Außenminister in London (14. Januar bis 25. Februar 1947), hrsg. vom Deutschen Büro für Friedensfragen, Stuttgart 1950 (Masch.); Ernst Deuerlein, Föderalismus, a. a. O., S. 227.

<sup>70)</sup> Dazu Hermann Volle, Die Moskauer Außenministerkonferenz der vier Großmächte, 10. März bis 24. April 1947, in: Europa-Archiv, 2. Bd. (1947), S. 671—737; Ernst Deuerlein, Die Einheit Deutschlands, Bd. I: Die Erörterungen und Entscheidungen der Kriegs- und Nachkriegskonferenzen 1941—1949, Frankfurt/M. 1961<sup>2</sup>, S. 142—148.

<sup>71)</sup> Zu den bisher nur bruchstückhaft bekannten Londoner Vorgängen Siegmund Rothstein, Die Londoner Sechsmächtekonferenz 1948 und ihre Bedeutung für die Gründung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Freiburg/Br. 1968.

<sup>72)</sup> Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, Stuttgart 1965, S. 154/155.

<sup>66)</sup> Werner Weber, Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes, a. a. O., S. 452/453, einerseits, sowie andererseits Heinz Walper, Föderalismus, Reihe: Zur Politik und Zeitgeschichte, Heft 23/24, Berlin 1966.

<sup>67)</sup> Abgedruckt bei Ernst Deuerlein, Deklamation oder Ersatzfrieden? Die Konferenz von Potsdam 1945, Stuttgart u. a. 1970, S. 178 ff., 184.

entsprach. General Robertson, der Sprecher der Engländer, war, soweit mit dem föderativen Prinzip vereinbar, mit einer stärkeren Zentralisierung einverstanden.“

Diese Charakterisierung beschreibt dabei allerdings bereits ein Stadium der Annäherung der Standpunkte unter den Westalliierten.

Unmittelbar nach Kriegsende war das Bestreben maßgeblicher französischer Kreise auf die staatliche Zergliederung oder wenigstens Abgliederung umfangreicher Gebietsteile im Westen gegangen<sup>73)</sup>. Zumindest hatte man eine staatenbundliche Organisation<sup>74)</sup>, dann später in dem im Januar 1947 vorgelegten *Bidault*-Entwurf<sup>75)</sup> eine bundesstaatliche Verfassung verlangt, nach welcher die Länder die unbedingte Suprematie gegenüber der Zentralgewalt besaßen. Das wird etwa deutlich in dem Verlangen, das Bundesparlament nicht aus direkten Volkswahlen hervorgehen zu lassen, sondern statt dessen allein ein Staatenhaus zu bilden, in welches die Vertreter paritätisch von den Regierungen der als Staaten bezeichneten Länder entsandt werden sollten<sup>76)</sup>.

Den französischen Vorstellungen, denen in erster Linie geopolitisch-strategische Erwägungen zugrunde lagen, waren die sowjetischen

diametral entgegengesetzt. Die Sowjets trafen nämlich trotz eines gewissen verbalen Entgegenkommens gegenüber westlichen Vorstellungen konsequent für die Errichtung eines Einheitsstaates ein<sup>77)</sup>.

Die britische Politik orientierte sich demgegenüber im wesentlichen am Modell der Weimarer Verfassung<sup>78)</sup>. Hans-Peter Schwarz hat darauf hingewiesen, daß sowohl die Haltung maßgeblicher Tory- wie auch Labour-Kreise zum Deutschlandproblem sehr bald nach Kriegsende durch eine nüchterne Verfolgung der eigenen nationalen Interessen gekennzeichnet gewesen sei an Stelle einer kriegsbedingt emotionalen Behandlung dieses Komplexes<sup>79)</sup>. Insofern mochte es den Briten auch im Rahmen ihres ausgeprägten Balance-Denkens gefährlich erschienen sein, eine zu starke Föderalisierung zuzulassen. Es offenbarte sich hier im übrigen eine Denktradition, der sich bereits etwa 130 Jahre vorher *Castlereagh* entsprechend auf dem Wiener Kongreß verpflichtet fühlte. Darüber hinaus mag auch eine gewisse Vorsicht der damaligen britischen Labour-Regierung gegenüber dem Föderalismus eine Rolle gespielt haben, die sich auf Beobachtungen in Australien stützte. Hier hatte sich nämlich die bundesstaatliche Struktur als das stärkste Hindernis gegenüber den Verstaatlichungstendenzen der dortigen Zentralregierung erwiesen<sup>80)</sup>.

Demgegenüber war die Haltung der Amerikaner zunächst stärker ideologisch bestimmt. Diese ließen sich maßgeblich von Vorstellungen des eigenen Verfassungssystems leiten. In der amerikanischen Verfassungstradition verband sich nämlich von Anfang an der Gedanke der Demokratie mit dem des Föderalismus aufs engste, wie ein Blick in die Schriften der Verfasser der *Federalist-Papers*, *Hamilton*, *Jay* und *Madison*, beweist.

*Arnold Brecht* bezeichnet daher auch in sei-

<sup>73)</sup> Vgl. dazu u. a. Hans-Peter Schwarz, a. a. O., S. 179 ff.

<sup>74)</sup> Vgl. Michel Virally, Die internationale Verwaltung Deutschlands vom 8. Mai 1945 bis 24. April 1947, Baden-Baden 1948, S. 150; André François-Poncel, Der Weg von Versailles bis Potsdam, 2. Aufl., Mainz/Berlin, S. 316 ff.; Hans-Peter Schwarz, a. a. O., S. 190.

<sup>75)</sup> Memorandum vom 17. 1. 1947, dtsh. Text in: Europa-Archiv, 1. Jg. (1946/47), S. 622—626.

<sup>76)</sup> Diesen französischen Vorstellungen kamen eine Anzahl von Verfassungsvorschlägen aus maßgeblichen bayerischen Kreisen sehr nahe, so u. a. der Entwurf des Verfassungsexperten der bayerischen Staatskanzlei Friedrich Glum, Der künftige deutsche Bundesstaat, München 1946, (2. Aufl. München 1948); dazu auch die Bemerkungen bei Friedrich Glum, Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, S. 591. Ferner Hans Nawiasky, Probleme einer deutschen Gesamtverfassung, in: Frankfurter Hefte, 3. Jg. (1948), S. 216—227. Der Gedanke, auf ein direkt gewähltes Parlament zu verzichten und statt dessen die Mitglieder mittelbar durch die Länder, und zwar durch die Landtage, bestimmen zu lassen, spielte insbesondere in den Diskussionen des sog. „Ellwanger Freundeskreises“ eine erhebliche Rolle.

<sup>77)</sup> Vgl. J. P. Nettl, The Eastern Zone and Soviet Policy in Germany 1945—50, London u. a. 1951, S. 114 ff.; Stefan Doernberg, Die Geburt eines neuen Deutschland 1945—1949. Die antifaschistisch-demokratische Umwälzung und die Entstehung der DDR, Berlin 1959.

<sup>78)</sup> Vgl. Michel Virally, a. a. O., S. 152 ff.

<sup>79)</sup> Hans-Peter Schwarz, a. a. O., S. 149 ff.

<sup>80)</sup> Auf diesen Gesichtspunkt weist Carl J. Friedrich, Nationaler und internationaler Föderalismus, a. a. O., S. 174/175, hin.

nem kenntnisreichen Vergleich über die politischen Unterschiede zwischen amerikanischem und deutschem Föderalismus das amerikanische Föderalismusverständnis als „Teilstück des amerikanischen Glaubensbekenntnisses“ und bemerkt zudem<sup>81)</sup>: „Von Anbeginn an war der Föderalismus ein untrennbarer Bestandteil der amerikanischen demokratischen Einrichtungen. Ihm lagen die gleichen Gedanken zugrunde wie den Gesetzen über die Menschenrechte, die gleichen Gedanken, die zu örtlicher Verwaltung durch Bürgerversammlungen (town meetings) führten, und schließlich die gleichen Gedanken, auf denen die Unabhängigkeitserklärung fußte. Dieselben Männer, die in jeder Beziehung von der britischen Bevormundung frei sein wollten, wünschten eine solche Freiheit in lokalen Angelegenheiten auch von der Einmischung irgendeiner anderen weit entfernten Zentralinstanz, genauso wie sie in allen ihren privaten Dingen wünschten, von jeder staatlichen Einmischung verschont zu bleiben.“

Die von den einzelnen Besatzungsmächten angestrebten Modelle hinsichtlich der Gestaltung des deutschen Raumes fanden ihren sichtbaren Ausdruck in der unterschiedlichen Strukturpolitik, welche diese in ihren jeweiligen Zonen betrieben. Denn bereits bei dem Aufbau höherer Verwaltungseinheiten und Koordinierungsorgane in den einzelnen Zonen ließ sich die jeweils zuständige Besatzungsmacht von dem übergeordneten Gesichtspunkt einer zukünftigen Gestaltung des mehrere Zonen umfassenden Gesamttraumes leiten.

Dabei erwiesen sich die Franzosen am zurückhaltendsten. Der Schwerpunkt lag bei ihnen eindeutig bei den einzelnen Ländern. Zoneneinheitliche Einrichtungen oder sonstige zonale Koordinierungsorgane hatten sie nur in spärlichen Ansätzen zugelassen, und auch nur dort, wo ein extremes Bedürfnis hierfür bestand<sup>82)</sup>.

Ganz anders die sowjetische Besatzungsmacht! Bereits im Sommer 1945 schuf sie in

ihrer Zone sogenannte „Deutsche Zentralverwaltungen“ und „Zentralbehörden“. Zunächst dienten diese Einrichtungen zwar lediglich der fachlichen Beratung der Sowjetischen Militärbehörden, ohne daß ihnen also eigene legislative und exekutive Befugnisse zustanden. Im Laufe der Zeit übernahmen sie jedoch zunehmend koordinierende Aufgaben in bezug auf die Ländergesetzgebung. Außerdem wuchsen ihnen nach und nach eigene hoheitliche Gesetzgebungs- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern, die in ihrer selbständigen Bedeutung immer mehr in den Hintergrund traten, zu<sup>83)</sup>.

In der amerikanischen Zone lag die Gesetzgebungshoheit in allen Sachbereichen bei den Ländern. Allerdings hatte man hier im Hinblick auf Materien, die sinnvollerweise einheitlich zu regeln waren, die Form eines kooperativen Föderalismus gewählt. Als Koordinierungsorgan diente der Stuttgarter Länderrat. In diesem Gremium handelten die einzelnen Landesregierungen gleichberechtigt Gesetzesentwürfe aus, die dann mit gleichem Inhalt als eigene Landesgesetze in den jeweiligen Ländern erlassen wurden<sup>84)</sup>.

Die Briten schließlich hatten durch die Verordnung Nr. 57 vom 1. 12. 1946<sup>85)</sup> die Befugnisse der Länder ihrer Zone auf diejenigen Bereiche beschränkt, für welche diese im wesentlichen auch nach der Weimarer Verfassung zuständig gewesen waren. Im Hinblick auf die zoneneinheitlich zu regelnden Sachbereiche hatte die Militärregierung „Zentralämter“ geschaffen und begonnen, ihnen Befugnisse zum Erlaß eigener Anordnungen zu geben, teils aber auch solche Anordnungen in eigenem Namen unter Hinzuziehung der Zentralämter erlassen. Im Gegensatz zu dem in

<sup>81)</sup> Tilman Pünder, *Das Bizonale Interregnum*, Waiblingen 1966, S. 38–40.

<sup>82)</sup> Zur Organisation und Arbeitsweise des Stuttgarter Länderrats: Lia Härtel, *Der Länderrat der amerikanischen Besatzungsgebietes*, Stuttgart 1951; Heinz Guardze, *The Länderrat: Landmark of German Reconstruction*, in: *The Western Political Quarterly* 1950, S. 190–213; Tilman Pünder, a. a. O., S. 40–43; John Gimbel, *Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949*, Frankfurt/M. 1971, S. 59 ff.

<sup>83)</sup> Abgedruckt in: *Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet*, Nr. 15, S. 344–346.

<sup>84)</sup> Arnold Brecht, *Föderalismus*, a. a. O., S. 23/24.  
<sup>85)</sup> Lediglich auf dem Nahrungsmittelsektor, im Post- und im Nachrichtenwesen gab es gewisse zonale Koordinierungsorgane. — Vgl. Roger H. Wells in *Litchfield, Governing Postwar Germany*, Ithaca/New York 1953, S. 100.

der amerikanischen Zone praktizierten Verfahren, die zoneneinheitliche Willensbildung deutscherseits als Koordinierung der Politik der Länder erfolgen zu lassen, äußerte sich bei den Briten die klare Tendenz, selbständige Organe über den Ländern zu schaffen, die aus eigenem Recht — bei entsprechender Einschränkung der Rechte der Länder — Anordnungen ergriffen und Maßnahmen trafen<sup>86)</sup>.

Der Stuttgarter Länderrat besaß für die Diskussion über eine Vier-Zonen-Verwaltung auf der Bremer Ministerpräsidentenkonferenz (4. und 5. Oktober 1946) einen gewissen Modellcharakter<sup>87)</sup>. Er sollte jedoch im Zusammenhang mit dem seit Herbst 1946 betriebenen Aufbau und Ausbau der Zweizonenverwaltung (für die amerikanische und britische Besatzungszone) zunehmend an Bedeutung verlieren<sup>88)</sup>.

Für die Amerikaner wurden nunmehr funktionale Gesichtspunkte im Hinblick auf wirtschaftliche Erfordernisse, wie John Gimbel ausführlich dargestellt hat<sup>89)</sup>, eindeutig bestimmend, so daß sie hierfür bereit waren, ursprüngliche Modelle preiszugeben und zentrale, von den Einflüssen der Länder weitgehend unabhängige, anstelle von auf Kooperation hin angelegte und auf den guten Willen der Länder angewiesene Institutionen zu schaffen. Ja, die Amerikaner bremsten nunmehr sogar Initiativen, insbesondere der süddeutschen Ministerpräsidenten, die zum Ziele hatten, überzonale Koordinationsorgane der Länder als Gegengewicht gegen die bizonalen Verwaltungseinrichtungen zu begründen. Das wurde sowohl gegenüber den Versuchen auf der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz (6.—9. Juni 1947), die Kooperation der Ministerpräsidenten zu aktivieren<sup>90)</sup>, als auch

hinsichtlich von Gründungen der Ministerpräsidenten, wie die des bizonalen „Deutschen Büros für Friedensfragen“<sup>91)</sup>, deutlich.

Nachdem es schließlich gelang, auch Frankreich durch mehr oder minder nachhaltigen Zuspruch für die Bildung eines Weststaates zu gewinnen, war damit ein Zustand erreicht, in welchem es unter den westlichen Besatzungsmächten zwar immer noch erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die föderalistische Gestaltung des zukünftigen Weststaates gab, in dem man sich jedoch bereits um einiges von den ursprünglich eingenommenen extrem divergierenden Positionen entfernt hatte.

Bei den sehr unterschiedlichen Vorstellungen zur gebietsmäßigen Organisation des deutschen Raumes, wie sie zwischen den Alliierten nach der Besetzung bestanden, konnte es nicht ausbleiben, daß diese auch auf die deutschen Bestrebungen einwirkten. Dabei bedurfte es nicht einmal der Einwirkung durch direkte, ausdrückliche Weisungen. Allein der Zustand nicht nur politischer, sondern auch materieller Abhängigkeit, die umfangreichen Lizenz-, Genehmigungs- und Zensurrechte, welche die Besatzungsmächte ausübten, und zudem die Möglichkeit, ihren Interessen genehmes Verhalten durch entsprechende Machtpositionen zu belohnen, wie auch umgekehrt, widerstrebendes Verhalten entsprechend zu sanktionieren, gab den Alliierten entscheidende Machthebel an die Hand. Diesen Zustand vermag die nüchterne Erkenntnis von Theodor Heuss, wonach „Besatzung... nicht gleichzeitig Unterweisung in demokratischer Lebensweise“ sein könne<sup>92)</sup>, ebenso zu charakterisieren wie die Bemerkung eines wissenschaftlichen Autorenteam<sup>93)</sup>: „... sowohl in der Frage nach der Staatskonstruktion wie auch in der Frage nach dem sozioökonomischen System kamen in den einzelnen Besatzungszonen deutsche Initiativen auf

<sup>86)</sup> Dazu Gerhard Weisser (Generalsekretär des Zonenbeirates der britisch besetzten Zone), Reich und Länder. Vom Neubau des deutschen Staates, o. O. 1946, S. 7 f.; ferner Ilse Hassenpflug, Zentralstaatliche Tendenzen beim Wiederaufbau der Verwaltung in der britischen Besatzungszone 1945—1948, Diss. (Masch.) Bonn 1970.

<sup>87)</sup> Gerhard Weisser, a. a. O., S. 13.

<sup>88)</sup> Dazu John Gimbel, a. a. O., insbesondere auch S. 152 ff.; Tilman Pünder, Das Bizonale Interregnum, a. a. O.

<sup>89)</sup> John Gimbel, a. a. O.

<sup>90)</sup> John Gimbel, a. a. O., S. 176 ff.

<sup>91)</sup> John Gimbel, a. a. O., S. 188 ff.

<sup>92)</sup> Theodor Heuss, Aufzeichnungen 1945—1947. Aus dem Nachlaß herausgegeben und mit einer Einleitung versehen von Eberhard Pikart, Tübingen 1966, S. 113; Michael Balfour, Viermächtekontrolle in Deutschland 1945—1946, Düsseldorf 1959, S. 100, Anm. 1.

<sup>93)</sup> Dieter Claessens, Arno Klönne, Armin Tschöpe, Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf/Köln 1968, S. 27.

unterschiedliche Weise zum Zuge, nämlich so, wie es jeweils den Auffassungen der Besatzungsmächte entsprach. Angesichts dieser Sachlage kann in den Jahren 1945 und 1948 nur mit Einschränkungen von Richtungsentscheidungen einer deutschen politischen Willensbildung gesprochen werden. . . ."

Die Frage nach den vielschichtigen Einflüssen, wie sie allein durch Einwirkungen auf den zuvor angedeuteten Ebenen erfolgten, bedarf noch der wissenschaftlichen Aufarbeitung. Sie sind bisher nur im Ergebnis sichtbar, nämlich beispielsweise darin, daß in den einzelnen Zonen das Schwergewicht publizistischer und wissenschaftlich-literarischer Äußerungen zur föderalistischen Gestaltung in auffallender Weise mit den leitenden Auffassungen der jeweiligen Besatzungsmacht konform gingen. Hierzu verdienen die Darlegungen des Generalsekretärs des Zonenbeirates der britisch besetzten Zone, Gerhard Weisser, Beachtung, der in einem Vortrag an der Technischen Hochschule Braunschweig am 6. Dezember 1946 in bemerkenswerter Freimütigkeit gerade im Hinblick auf die Literatur, welche sich mit föderalistischen Gestaltungsmodellen befaßte, ausführte<sup>94)</sup>: „Das Propagandaministerium des Herrn Goebbels hat es ausgezeichnet verstanden, und es ist der Sache nach auch heute so, daß man die Kultur weitgehend mit der Papierverteilung regulieren kann. So grotesk das klingt, aber wenn man für bestimmte Bücher, Zeitungen und Broschüren kein Papier zuteilt, weil das Kontingent angeblich oder wirklich nicht reicht, so ist damit erreicht, daß bestimmte Ansichten nicht zu Wort kommen. Auch hier dominieren Verwaltungsakte.“

Die angedeuteten Wirkungszusammenhänge zwischen deutschen und alliierten Bestrebungen zur Gestaltung des deutschen Raumes lenken damit die Aufmerksamkeit auf die spezifischen Gegebenheiten der Besatzungsherrschaft. Sie machen deutlich, daß eine wissenschaftliche Behandlung der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes sich nicht in ei-

<sup>94)</sup> Gerhard Weisser, a. a. O., S. 15.

Nimmt man hinzu, daß beispielsweise Otto Fegers mehrere hundert Seiten starke Programmschrift „Schwäbisch-Alemannische Demokratie“<sup>95)</sup>, welche für die Loslösung des südwestdeutschen Raumes und Bildung eines selbständigen Staates aus Südbaden, Südwürttemberg, Vorarlberg und Tirol, gegebenenfalls auch unter Einbeziehung Bayerns im Sinne der gaullistischen Dismembrations-Politik eintrat, im Jahre 1946 in dem damals noch zur französischen Zone gehörenden Konstanz in einer Auflage von 250 000 Exemplaren herauskam, und dieses zu einer Zeit, als Zeitungen wegen Papierknappheit lediglich einmal, höchstens zweimal in der Woche mit wenigen Seiten erscheinen konnten und einige Bögen Schreibpapier eine Kostbarkeit darstellten, so gewinnen in der Tat die zitierten Ausführungen Gerhard Weissers durch dieses Beispiel an Konkretheit.

Doch nicht allein die mittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten, auch die unmittelbaren Einwirkungen etwa durch Verbote und konkrete Weisungen bedürfen der Aufhellung. So waren beispielsweise in der französischen Zone den Parteien alle Äußerungen untersagt, welche sich kritisch mit den französischen Föderalisierungsbestrebungen auseinandersetzten. Weder durften in öffentlichen Versammlungen Erörterungen von „Ansprüchen zugunsten der Einheit Deutschlands (Zentralregierung)“ noch die „Kritik von Plänen, die auf den Föderalismus der deutschen Staaten abzielen“, stattfinden. Auch war die „Besprechung von Projekten, die auf die Internationalisierung gewisser Gebiete abzielen (Ruhr und Rheinland und der wirtschaftliche Anschluß der Saar an Frankreich)“, untersagt<sup>96)</sup>.

## IX. Schlußbemerkung

ner Auswertung der offiziellen Korrespondenzen zwischen deutschen und alliierten Vertretern zur Zeit der Entstehung des Grundgesetz-

<sup>95)</sup> Otto Feger, Schwäbisch-Alemannische Demokratie. Aufruf und Programm, Konstanz 1946. Dazu Hans-Peter Schwarz, a. a. O., S. 409—413.

<sup>96)</sup> Schreiben des Militärgouverneurs Baden an die Präsidenten der politischen Parteien vom 18. 6. 1946 (vormals im Theodor Heuss-Archiv, Stuttgart, 1945—1949, Parteischriftwechsel).

zes erschöpfen darf<sup>97)</sup>. Insbesondere verschiebt eine Betrachtungsweise, die deutsche und alliierte Stellungnahmen einander gegenüberstellt, ohne darauf einzugehen, daß die deutschen Stellungnahmen zum Teil bereits durch die spezifischen Gegebenheiten der Nachkriegsepoche — und damit auch durch die Einwirkungen der Besatzungsmächte — vorgeprägt waren, die Proportionen.

Die Schwierigkeit, die vorgenannten Zusammenhänge methodisch sauber zu erfassen, ohne in gefühlsmäßig bedingte Extremkategorien zu verfallen, hat allerdings dazu geführt, daß die wissenschaftliche Forschung bisher weitgehend diese Zusammenhänge ignorierte. Für den bisher gängigen Forschungsansatz mag eine Feststellung, welche Peter H. Merkl in seiner ansonsten sehr eindrucksvollen Arbeit über die „Entstehung der Bundesrepublik Deutschland“ trifft, als charakteristisch gelten. In seiner Darstellung äußert sich Merkl zur Frage des Verhältnisses deutscher und westalliiertes Einflüsse auf das Grundgesetz wie folgt<sup>98)</sup>:

„Zur Zeit der Ausarbeitung des Grundgesetzes war Westdeutschland ein besetztes Land, und so könnte man annehmen, daß der Einfluß der alliierten Behörden das Grundgesetz prägte. Dreimal mischten sich die westlichen Alliierten in die Verfassungsarbeit des Parlamentarischen Rates ein. Eine genauere Prüfung zeigt jedoch, daß der alliierte Einfluß auf das Grundgesetz mehr scheinbar als wirklich vorhanden war. Die paar Änderungen, die ihre Interventionen bewirkten, lagen dem Konzept der Verfassungsgeber nicht fern; sie dienten vielmehr dazu, die Stimmen hinsichtlich einiger Streitfragen auf eine Seite zu bringen.“

Auch bei Merkl, der sich mit am intensivsten mit den föderalistischen Bestrebungen in der ersten Nachkriegsphase befaßt hat, wird das geistig-politische Vorfeld für die Verfassungsgebung zumindest nicht hinreichend sichtbar gemacht. Zugleich kennzeichnet das Zitat eine weitere Beschränkung in der bisherigen Betrachtung der Tätigkeit des Parla-

mentarischen Rates. Sie liegt darin, daß die Einwirkungen der Alliierten weitgehend nur im Hinblick auf die wenigen offiziellen Noten, welche diese dem Parlamentarischen Rat zu Fragen der Verfassungsgestaltung überreichten, Beachtung finden. Demgegenüber wurden die vielfältigen Kontakte, welche zwischen den Militärgouverneuren und den Mitgliedern der alliierten Verbindungsstäbe einerseits und den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates andererseits stattfanden, kaum beachtet. Die Kontakte, über welche der Leiter des amerikanischen Verbindungsbüros in Bonn, Hans Simons, später einige Ausführungen gemacht hat<sup>99)</sup>, werden in einer jüngst veröffentlichten Darstellung von Dieter Johannes Blum, gestützt insbesondere auf mündliche Darlegungen Carlo Schmid's, außerordentlich hoch eingeschätzt. Die Intensität der Einflüsse aus persönlichen Begegnungen haben der Wirkung der übermittelten Schriftstücke zumindest nicht nachgestanden<sup>100)</sup>. Entsprechendes dürfte für die Versuche der einzelnen Besatzungsmächte, über die ihnen in ihrer jeweiligen Zone unterstehenden Länderregierungen Einfluß auf die Tätigkeit des Parlamentarischen Rates zu nehmen, gelten.

Schließlich fehlt es bei den bisherigen Untersuchungen über den Parlamentarischen Rat weitgehend an einem Einbau seiner Tätigkeit in den internationalen Konnex der damaligen Zeit. Die Verfassungsgesetzgebung wird stattdessen vorwiegend allein als innenpolitisches Ereignis verstanden, orientiert am Bild der Weimarer Nationalversammlung oder der Frankfurter Paulskirchenversammlung. Dabei wäre es sicherlich der Mühe wert, als Gegenpol das Bild des Wiener Kongresses mit seinem Zusammenspiel von internationalen und Verfassungs-Fragen zusätzlich ins Auge zu fassen. Zumindest zeigt die Lektüre der zeitgenössischen Quellen, wie beispielsweise die der bisher unveröffentlichten regelmäßigen

<sup>97)</sup> Entsprechend Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 56.

<sup>98)</sup> Peter H. Merkl, a. a. O., S. 128.

<sup>99)</sup> Hans Simons, The Bonn Constitution and its Government, in: Germany and the Future of Europe (Hrsg. Hans J. Morgenthau), Chicago 1950, S. 114—130.

<sup>100)</sup> Dieter Johannes Blum, Das passive Wahlrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Deutschland nach 1945..., Göppingen 1972, S. 316. Vgl. dazu auch die Bemerkung bei Konrad Adenauer, a. a. O., S. 153.

Berichte, die vom Leiter des Beobachterstabs des Büros der Ministerpräsidenten beim Parlamentarischen Rat erstellt wurden, daß sich die deutschen Hauptakteure des Parlamentarischen Rates durchaus des internationalen Konnexes ihre Tätigkeit bewußt waren.

Heute, ein Vierteljahrhundert, nachdem der Parlamentarische Rat seine Verfassungsarbeiten begann, gibt der Entstehungsvorgang des Grundgesetzes, zu dessen bedeutsamsten und zugleich umstrittensten Bereichen das bundesstaatliche System gehörte, der politikwissenschaftlichen und zeitgeschichtlichen Forschung nach wie vor ein großes Feld von noch unbeantworteten Fragestellungen auf.

Demzufolge verdienen Bemühungen besondere Aufmerksamkeit, welche zum Ziele haben, die Tätigkeit des Parlamentarischen Rates aus seiner bisher weitverbreiteten isolierten Betrachtung herauszulösen. Es stellt sich daher die Aufgabe, die Einbettung des dortigen Geschehens in die geistigen Strömungen der Zeit, wie sie durch die Gegebenheiten der ersten Nachkriegsphase bestimmt wurden, sichtbar zu machen. Hinzu kommen muß der Versuch, die vielschichtigen wechselseitigen Einflüssebenen zwischen Deutschen und Alliierten aufzudecken sowie den Entstehungsprozeß des Grundgesetzes in die internationalen Zusammenhänge einzuordnen.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2-3/74, S. 3—8

Kommt man politisch-programmatischen Zielen schon dadurch näher, daß man sie in die Verfassung schreibt? Kann man also den politischen Kampf um solche Ziele dergestalt vorentscheiden, daß sie nicht mehr eben erkämpft, sondern nur noch eingeklagt zu werden brauchen? Kurzum: Vermag die geschriebene Verfassung mehr, als den politischen Kräften grundsätzliche Spielregeln aufzuerlegen, ihnen nämlich zugleich die politische Planung, Auseinandersetzung und Durchsetzung abzunehmen?

Die materiale Verfassung will tatsächlich mehr sein als ein Katalog angeblich bloß formaler Kompetenzzuweisungen. Auch das Grundgesetz greift, zum Teil jedenfalls, auf diese ‚typisch deutsche‘ Idee zurück. Unkritisch aufgenommen allerdings verführt dieses Gedankengut zu einer unpolitischen Einstellung gegenüber dem parlamentarischen Parteienkampf, zur Technik der politischen Triebbefriedigung. Nur der maximale Respekt vor dem Minimalkonsens der Verfassung, nicht aber die Stilisierung von Parteiprogrammen zu angeblich „verfassungsmäßigen“ Maximalforderungen kann jene politische Integration gewährleisten, die sich eher vollzieht, wenn man politische Konflikte als solche austrägt, als wenn man sie in pseudojuristischen Auseinandersetzungen verdrängt.

### **Erhard H. M. Lange: Bestimmungsfaktoren der Föderalismusdiskussion vor Gründung der Bundesrepublik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2-3/74, S. 9—29

Seit Entstehung des Grundgesetzes vor 25 Jahren ist kein Verfassungsbereich so erheblichen Wandlungen, aber auch derart permanenter Kritik ausgesetzt gewesen wie das bundesstaatliche System. Ein Großteil der bisher erfolgten Verfassungsänderungen betraf die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich mit vielerlei Fragen zur Auslegung der die bundesstaatliche Ordnung betreffenden Verfassungsartikel auseinanderzusetzen. Die noch gegenwärtig anhaltende Diskussion um die Neugliederung des Bundesgebietes tangiert ebenso Grundfragen der bundesstaatlichen Struktur wie das immer wieder auftretende Tauziehen um einen gerechten Finanzausgleich.

Die Labilität der den Bundesstaat betreffenden Verfassungsbestimmungen erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß gerade dieser Bereich in besonderer Weise durch die speziellen Gegebenheiten der ersten Nachkriegszeit bestimmt wurde. Letzteres zeigte sich bereits darin, daß abweichend von anderen Verfassungsfragen kaum eine Kontinuität zur Grundtendenz der Verfassungsentwicklung in der Weimarer Ära bestand.

Die Haltung der Besatzungsmächte war für die nach dem Kriege einsetzende „Renaissance“ des Föderalismus nicht weniger bedeutsam wie Einflüsse deutscher West-Emigranten. Demgegenüber blieben Verfassungspläne des innerdeutschen Widerstandes, die vielfach gleichfalls föderalistische Gedankengänge aufwiesen, zunächst weitgehend unbeachtet. Entscheidend war auch die Auflösung Preußens, welches von den Siegermächten als hauptschuldig an den Ereignissen der neueren deutschen Geschichte angesehen worden war. Hierdurch wurde eine gebietliche Neugliederung ohnedies zur Diskussion gestellt. Im Zusammenhang damit äußerte sich ein Niedergang des politischen Einflusses des deutschen Protestantismus, der in Preußen einen maßgeblichen Rückhalt besessen hatte und in seiner nationalen Begrenzung überdies durch die deutsche Niederlage viel stärker betroffen worden war als der Katholizismus in seinem übernationalen Zuschnitt. Erstmals seit der Bismarckschen Reichsgründung gelang es dem Katholizismus, im Bereich bürgerlicher Vorstellungen über den eigenen Verbreitungsbereich hinaus eine weltanschauliche und politische Führungsrolle zu übernehmen. Damit aber gewannen traditionelle föderalistische Vorstellungen, wie sie im katholischen Lager verbreitet waren, ein zusätzliches Gewicht. Diese Gegebenheiten verbanden sich mit dem Umstand, daß nach 1945 der Wiederaufbau des politischen Lebens von den Ländern her begann, so daß deren Rolle bereits vor Gründung der Bundesrepublik in der Verfassungswirklichkeit fest verankert war.