

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Karlheinz Nicolauß

Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente

Otmar Jung

Kein Volksentscheid im Kalten Krieg!

Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne
für die junge Bundesrepublik 1948/49

Klaus-Jörg Ruhl

Hierarchie oder Anarchie?

Der Streit um die Familienrechtsreform in den fünfziger Jahren

Wolfgang Schroeder

Einheitsgewerkschaft und Sozialkatholizismus

Zur Enttraditionalisierung der politischen Kultur in den fünfziger Jahren

B 45/92

30. Oktober 1992

Karlheinz Niclaß, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn. Veröffentlichungen u. a.: Die Sowjetunion und Hitlers Machtergreifung, Bonn 1966; Demokratiegründung in Westdeutschland, München 1974; Kanzlerdemokratie – Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988.

Otmar Jung, Dr. iur. utr., geb. 1947; Privatdozent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; 1990/91 und 1992 Vertretungsprofessor für Rechtsgeschichte an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Frankfurt a. M. 1989; Volksgesetzgebung. Die „Weimarer Erfahrungen“ aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzungen zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten, Hamburg 1990.

Klaus-Jörg Ruhl, Dr. phil., geb. 1945; Privatdozent am Historischen Seminar der Universität Freiburg. Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Frauen in der Nachkriegszeit 1945–1963, München 1988; Die nationalsozialistische Familienpolitik (1933–1945). Ideologie – Maßnahmen – Bilanz, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, (1991) 8; Frauenarbeit und Gewerbeaufsicht in Nordrhein-Westfalen 1945–1950, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, (1992) 4.

Wolfgang Schroeder, Dr. rer. soc., geb. 1960; 1987–1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt; Mitarbeiter der Abteilung für Grundsatzfragen beim Vorstand der IG Metall in Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Gewerkschaftspolitik zwischen DGB, Katholizismus und CDU 1945–1960. Katholische Arbeiterführer als Zeitzeugen in Interviews, Köln 1990; Katholizismus und Einheitsgewerkschaft. Der Streit um den DGB und der Niedergang des Sozialkatholizismus in der Bundesrepublik bis 1960, Bonn 1992.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente

I. Die neue Aktualität eines alten Themas

Die deutsche Einigung erfolgte im Oktober 1990 durch den Beitritt von fünf neuen Bundesländern über Art. 23 des Grundgesetzes, so daß die Verfassungsordnung der Bundesrepublik um das Gebiet der gleichzeitig aufgelösten DDR erweitert wurde. Obwohl damit das Grundgesetz verfassungsrechtliche Voraussetzungen für den schnellen Einigungsvorgang bereithielt, löste die „Wiedervereinigung“ eine Verfassungsdebatte aus, die über die „technische“ Anpassung des Grundgesetztextes an die neuen Verhältnisse weit hinausging. Anknüpfungspunkt für diese Diskussion war der Artikel 5 des Einigungsvertrages, der die zukünftigen Verfassungsänderungen behandelt und in diesem Zusammenhang das Bund-Länder-Verhältnis, die Neugliederung im Bereich Berlin/Brandenburg, die Aufnahme von Staatszielen und eine Volksabstimmung über das geänderte Grundgesetz erwähnt.

Bundestag und Bundesrat setzten im November 1991 eine 64köpfige gemeinsame Verfassungskommission ein, die in erster Linie den in Art. 5 des Einigungsvertrages aufgeführten Katalog sowie eventuelle Grundgesetzänderungen beraten soll, die sich aus der Verwirklichung der Europäischen Union ergeben. Darüber hinaus befaßt sich die Kommission auf Initiative der Bundestagsfraktion der SPD und der Gruppe der Grünen/Bündnis 90 auch mit der Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz.

Die Vorschläge zur Einführung plebiszitärer Elemente gehören angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Verfassungskommission nicht zu den aussichtsreichsten. Sie werden aber in der Publizistik und in der Wissenschaft besonders ausführlich diskutiert, weil sie für das Demokratieverständnis in der Bundesrepublik eine grundlegende Bedeutung haben. Ihre Aktualität ist dabei nur zum Teil auf die antikommunistische Volksbewegung zurückzuführen, die in den Jahren 1989/90 zum Sturz

der Diktaturen in der DDR und in den anderen Ländern des Warschauer Pakts einen entscheidenden Beitrag leistete. Die Forderung nach einer verstärkten unmittelbaren Mitwirkung der Bürger gewann vielmehr schon in der „alten“ Bundesrepublik unter dem Eindruck der zahlreichen Bürgerinitiativen in den siebziger Jahren an Bedeutung.

Ein Blick in die Parteiprogramme zeigt, daß auch die sogenannten etablierten Parteien den basisdemokratischen Forderungen Rechnung tragen mußten: Die CDU erklärte 1978 in ihrem Grundsatzprogramm: „Repräsentative Demokratie schließt nicht die Möglichkeit direkter Entscheidung des Volkes aus.“ Entsprechend dem liberalen Manifest der Freien Demokraten vom Februar 1985 sollen Volksbegehren, Bürgerentscheid, Direktwahl der Bürgermeister und Landräte sowie die Abänderung der Parteilisten bei Wahlen das repräsentative System ausbauen und glaubwürdiger machen. Das neue Grundsatzprogramm der SPD aus dem Jahre 1989 spricht sich ebenfalls für eine Erweiterung der Bürgerbeteiligung in Bund, Ländern und Gemeinden aus. Innerhalb „gesetzlich festzulegender Grenzen“ sollen demnach Volksbegehren und Volksentscheid „die parlamentarischen Entscheidungen ergänzen“.

Der internationale Vergleich kommt bei der aktuellen Diskussion über plebiszitäre Elemente etwas zu kurz. Dies hängt damit zusammen, daß es für diese Form der Willensbildung in westlichen Demokratien kein einheitliches Muster gibt. In den Vereinigten Staaten sind Volksbegehren und Volksentscheid weit verbreitet – jedoch nur in den Einzelstaaten, d.h. auf „Länderebene“, und im lokalen Bereich. Während in Italien das Referendum gegen Gesetze durch die Verfahrensvorschriften eingeschränkt wird, ist das österreichische Volksbegehren für das Parlament nicht bindend¹. Hinzu kommt, daß der eigentliche Bezugspunkt für alle Fragen der unmittelbaren Demokratie – das politische System der Schweiz –

1 Vgl. Karsten Bugiel, *Volkswille und repräsentative Entscheidung*, Baden-Baden 1991, S. 267ff., sowie Silvano Mückli, *Direkte Demokratie im Vergleich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/91, S. 31–43.

gegenwärtig mehr Fragen als Antworten vermittelt. Hier hat in den letzten zwanzig Jahren die Zahl der Referenden gegen Gesetze und die Zahl der Initiativen zur Verfassungsänderung erheblich zugenommen. Die politischen Entscheidungen der Berner Vierparteienregierung werden hierdurch erschwert und verzögert. Dies gilt insbesondere für die Europapolitik der Schweiz, wo gleichzeitig mit der Ratifizierung des EWR-Abkommens 60 Bundesgesetze geändert werden müssen („Eurolex“).

Die Befürworter einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes stützen ihre Argumentation deshalb vorwiegend auf die deutsche Verfassungsgeschichte. Sie weisen auf die Weimarer Reichsverfassung hin, die neben der Volkswahl des Reichspräsidenten das Volksbegehren und den Volksentscheid vorsah. Auch die 1946 und 1947 verabschiedeten Landesverfassungen ermöglichen die unmittelbare Mitwirkung der Gesamtbevölkerung bei politischen Entscheidungen. Ein Volksbegehren wird demnach in der Regel zum Volksentscheid gestellt, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten unterzeichnet hat. Hessen und Rheinland-Pfalz verlangen sogar die Unterschrift eines Fünftels der Stimmberechtigten. In den Ländern der sowjetischen Besatzungszone konnten damals auch Parteien und Organisationen einen Volksentscheid beantragen, falls sie „glaubhaft machen“, daß sie ein Fünftel der Stimmberechtigten vertreten. Bei Verfassungsänderungen sahen die frühen Landesverfassungen ebenfalls eine Volksabstimmung vor, z. T. zusätzlich zur Zweidrittelmehrheit des Landtages. Schließlich kann nach dem Text der meisten Landesverfassungen auch der Landtag durch einen Volksentscheid vorzeitig aufgelöst werden.

Die „antiplebiszitäre Wende“ in der Verfassungsdiskussion der Nachkriegszeit fand offenbar erst im Sommer 1948 statt. Die westdeutschen Ministerpräsidenten wandten sich auf ihren Konferenzen in Koblenz (8.–10. Juli 1948) und Rudesheim (21./22. Juli 1948) gegen die Volksabstimmung über das Grundgesetz, während die drei westlichen Besatzungsmächte zunächst auf die unmittelbare Bestätigung der Verfassung durch das Volk nicht verzichten wollten. Den zweiten Schritt in diese Richtung unternahm der von den Ministerpräsidenten einberufene Verfassungskonvent von Herrenchiemsee (10.–23. August 1948). Er verzichtete in seinem Grundgesetzentwurf nicht nur auf die Volkswahl des Präsidenten, sondern auch auf Volksbegehren und Volksentscheid. Lediglich für Grundgesetzänderungen sah der Herrenchiemseekonvent zusätzlich zur Zwei-

drittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat eine Volksabstimmung vor. Gründe für seine Zurückhaltung gab der Konvent nicht an, obwohl der Hamburger Vertreter Drexelius monierte, eine Erörterung dieses Problems fehle im Bericht².

Der Parlamentarische Rat folgte dieser Linie und strich im Verlauf der Grundgesetzberatungen auch die Volksabstimmung über Verfassungsänderungen. Die Frage nach den Gründen für diese antiplebiszitäre Zurückhaltung wird in der Regel mit dem Hinweis auf die negativen Erfahrungen zur Zeit der Weimarer Republik begründet. Dieser vereinfachenden Interpretation stehen allerdings die frühen Landesverfassungen von 1946/47 entgegen, weil ihre Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheid ebenfalls vor dem Hintergrund der Weimarer Erfahrungen formuliert wurden. Die zeitliche Folge der Verfassungsberatungen wird demnach die Frage nach den Motiven nicht allein beantworten. Man darf auch nicht davon ausgehen, daß die Nachkriegspolitiker im Jahre 1946 bereits auf gesicherte Erkenntnisse zum Weimarer Verfassungssystem zurückgreifen konnten. Zwischen 1945 und 1948 ist vielmehr eine bemerkenswerte Weiterentwicklung der Verfassungsvorstellungen zu beobachten. Die Bestimmung des konstruktiven Mißtrauensvotums in der Verfassung von Württemberg-Baden (Art. 73) vom 28. November 1946 wurde z. B. noch mehrfach geändert, bevor sie die im Art. 67 des Grundgesetzes festgelegte Form fand. Die frühen Landesverfassungen von 1946 sahen Notstandsbestimmungen vor, die drei Jahre später keine Aussicht auf Annahme gehabt hätten (Art. 79 Württ.-Baden, Art. 50 Württ.-Hohenzollern). Sie enthalten auch ausführliche Programmklärungen zur Sozial- und Wirtschaftsordnung, auf die der Parlamentarische Rat 1948/49 ebenfalls verzichtete. Der sozialdemokratische Verfassungsexperte Dr. Walter Menzel schlug 1947 auf dem SPD-Parteitag sogar noch die Volkswahl des zukünftigen Reichspräsidenten vor, ohne auf Widerspruch zu stoßen³.

Wie diese Beispiele zeigen, wurden die verfassungspolitischen „Lehren aus der Vergangenheit“ in einem langfristigen Prozeß formuliert. Sie entstanden in enger Verbindung mit der tagespolitischen Auseinandersetzung der ersten Nachkriegsjahre sowie mit den damaligen Ideen über

2 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 2, Boppard 1981, S. 381.

3 Vgl. Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der SPD vom 29. Juni bis 2. Juli 1947 in Nürnberg, Hamburg o. J., S. 132.

den Wiederaufbau nach einer politischen und moralischen Katastrophe. Die an den Verfassungsdiskussionen beteiligten Politiker und Publizisten leiteten deshalb aus dem Scheitern der Weimarer Republik und aus der nationalsozialistischen Diktatur unterschiedliche Schlußfolgerungen ab. Diese Pluralität der Meinungen lag auch dem Verzicht des Parlamentarischen Rates auf plebiszitäre Elemente zugrunde: Die Weimarer Erfahrungen spielten zwar in allen Argumentationen eine Rolle, wurden aber im Sinne der jeweiligen politischen Option interpretiert.

Neuerdings wird der Verzicht des Parlamentarischen Rates auf Volksbegehren und Volksentscheid auch mit dem Hinweis auf die Zuspitzung des Ost-West-Gegensatzes in den Jahren 1948/49 begründet: Die Verfassungsväter und Verfassungsmütter hätten eine „Abschottung“ betrieben gegenüber den von der SED (in Übereinstimmung mit dem sowjetischen Außenminister Molotov) erhobenen Forderungen nach einer Volksabstimmung über die deutsche Einheit⁴. Diese Überlegung ist insofern zutreffend, als die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder, der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und der Parlamentarische Rat grundsätzliche Bedenken gegen eine Volksabstimmung über das Grundgesetz hatten. Diese Bedenken ergaben sich auch aus der damaligen internationalen Lage, die von der Blockade Berlins überschattet war. Das von der SED inszenierte „Volksbegehren für die Einheit Deutschlands“ spielte aber in diesem Zusammenhang keine Rolle, weil es deutlich als Propagandaaktion zu erkennen war und in Westdeutschland über den Bereich der KPD hinaus keine Unterstützung mobilisieren konnte.

Wenn man von der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes Anregungen für die aktuelle Verfassungsdiskussion erwartet, muß deshalb die Fragestellung sorgfältig differenziert werden. Die Gründe des Parlamentarischen Rates für die Bevorzugung repräsentativer Willensbildung sind genauer zu prüfen. Der Begriff „plebiszitäre Elemente“ ist ebenfalls aufzuschlüsseln. Vor allem ist jedoch zu unterscheiden zwischen der damaligen Ablehnung einer Volksabstimmung über die provisorische Verfassung und dem Verzicht der Verfassungsautoren auf Volksbegehren bzw. Volksentscheid im Grundgesetz selbst.

II. Der Verzicht auf ein Plebiszit über das Grundgesetz

Das Grundgesetz wurde 1949 nicht durch eine Volksabstimmung, sondern durch das Votum der westdeutschen Landtage ratifiziert. Dieses Verfahren entsprach dem Wunsch der deutschen Ministerpräsidenten und Parteipolitiker, während die Besatzungsmächte ursprünglich eine Volksabstimmung gefordert hatten. Die Ratifizierung durch die Landtage war vom Ergebnis her zwar „antiplebiszitär“. Die Gründe für dieses Verfahren ergaben sich allerdings nicht aus allgemeinen verfassungspolitischen Überlegungen, sondern aus der Teilung Deutschlands und aus der Zuspitzung des Ost-West-Konflikts in den Jahren 1948/49.

Die Ministerpräsidenten und Parteipolitiker waren einerseits bestrebt, das Besatzungsregime abzulösen und selbst die Hauptverantwortung für die innen- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu übernehmen. Andererseits wollten sie mit ihrer positiven Antwort auf das Angebot der Londoner Sechsmächtekonferenz die bereits bestehende Teilung Deutschlands nicht festschreiben. Diesem Dilemma versuchten sie mit Hilfe der Provisoriumsthese zu entkommen: Sie forderten die Einberufung eines indirekt gewählten „Parlamentarischen Rates“ (statt einer Verfassungsgebenden Versammlung), die Formulierung eines „Grundgesetzes“ (statt einer Verfassung) und den Verzicht auf eine Volksabstimmung über dieses Grundgesetz.

In der Frage der Ratifizierung des Grundgesetzes machten die Militärgouverneure allerdings Vorbehalte geltend: Sie verwiesen auf die Londoner Beschlüsse, in denen eine Volksabstimmung vorgesehen war, sagten aber zu, die deutschen Einwände ihren Regierungen zu übermitteln. Während die Briten und Franzosen offenbar im Juli 1948 bereit waren, einer Ratifizierung durch die Landtage zuzustimmen, wollte die amerikanische Militärregierung zunächst die weitere Entwicklung in Deutschland abwarten⁵.

Die Provisoriumsthese wurde auch von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates übernommen und veranlaßte sie, sich bei den Verbindungsoffizieren der Besatzungsmächte weiterhin für den Verzicht auf eine Volksabstimmung über das Grundgesetz einzusetzen. Gleich zu Beginn der Bonner Grundgesetzberatungen zeigte sich aller-

4 Vgl. den Beitrag von Otmar Jung: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! in dieser Beilage.

5 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–49. Akten und Protokolle, Bd. 1, Boppard 1975, S. 273–282 u. S. 321.

dings, wie unterschiedlich dieser Provisoriumsvorbehalt interpretiert wurde: Auf der einen Seite argumentierte der Sozialdemokrat Carlo Schmid, die Besatzungsmächte hätten mit dem Jahre 1945 die Volkssouveränität in Deutschland blockiert und diese im Zusammenhang mit den westdeutschen Verfassungsberatungen nur teilweise zurückgegeben. Die Arbeit des Parlamentarischen Rates unterliege zunächst einer räumlichen Einschränkung, weil das ganze deutsche Volk als „Nation une et indivisible“ nicht handlungsfähig sei, sondern nur sein westlicher Teil. Die Möglichkeiten des Parlamentarischen Rates waren nach Carlo Schmid darüber hinaus auch in substantieller Hinsicht beschränkt: Die Besatzungsmächte hätten mit den Frankfurter Dokumenten bestimmte Vorgaben festgelegt, und das Grundgesetz müsse ihnen zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Entscheidungen in der Außenpolitik und in wichtigen Fragen der Wirtschaftspolitik würden den Westdeutschen weiterhin vorenthalten. Da in Westdeutschland dementsprechend nur eine „fragmentarische Ausübung“ der Volkssouveränität möglich sei, konnte man nach den Worten Carlo Schmid keinen Staat gründen, sondern nur ein „Staatsfragment“ organisieren.

Die Gegenposition zum „Staatsfragment“ vertrat Theodor Heuss. Er verstand das Wort „provisorisch“ mit dem Blick auf die Teilung Deutschlands vorwiegend im geographischen und „volkspolitischen“ Sinn. Was die Strukturen der westdeutschen Verfassung betreffe, müsse man aber „etwas Stabileres“ mit einer gewissen Symbolwirkung schaffen. Diese Argumentation erwies sich als politisch wirkungsvoll, weil Heuss sie mit zwei konkreten Vorschlägen verband: Er setzte sich für die Einrichtung des Bundespräsidenten ein, dessen Amt nicht „in die ungewisse Geschichte abgeschoben werden soll“, und für den Namen „Bundesrepublik Deutschland“, weil sich hiermit „eine starke moralische Attraktion für die jungen Menschen“ verbinde.

Neun Monate später, bei der Schlußabstimmung des Parlamentarischen Rates am 8. Mai 1949, bestanden zwischen den Parteien nach wie vor unterschiedliche Ansichten über die Bedeutung der provisorischen Lösung. Die Standpunkte hatten sich jedoch unter dem Eindruck der mühsamen Kompromisse mit den drei Besatzungsmächten etwas angenähert: Carlo Schmid vertrat nach wie vor seine Konzeption des Staatsfragments und wurde hierbei von seinem Fraktionskollegen Walter Menzel unterstützt. Er bezeichnete das Grundgesetz als einen „Bauriß für einen Notbau“ und fügte hinzu: „Diese Ordnung wird nicht die Verfassung Deutschlands sein.“ Die Abschlußrede von Theo-

dor Heuss ließ den Elan der Eröffnungsrede vermissen und klang etwas resignierend. Das vorliegende Ergebnis stimme nicht mit seiner Vorstellung von der besten Verfassung überein, sondern sei das „heute politisch Mögliche“. Heuss machte hierfür die ständige Auseinandersetzung mit „Kräften“ außerhalb des Parlamentarischen Rates verantwortlich und nannte an erster Stelle die orakelhaften Stellungnahmen der drei Besatzungsmächte. Er schloß mit der Hoffnung, daß der Parlamentarische Rat „ein ganz kleines Stück festen Bodens für das deutsche Schicksal geschaffen“ habe. Dr. Seebohm, der für die „Deutsche Partei“ sprach, bezeichnete die „Rückkehr zur Selbstregierung“ als einen schwierigen Prozeß, der „Schritt um Schritt“ erfolgen müsse⁶.

Das Grundgesetz hatte sich im Laufe der Beratungen zu einer umfangreichen und vollständigen Verfassung entwickelt; die große Mehrheit der „Verfassungsväter“ (und Verfassungsmütter) war aber davon überzeugt, eine provisorische Lösung geschaffen zu haben. Eine Volksabstimmung über das Grundgesetz schien deshalb aus ihrer Sicht sowie angesichts der deutschen Teilung und der nach wie vor bestehenden Besatzungsherrschaft nicht akzeptabel zu sein.

Der grundsätzliche Vorbehalt des Parlamentarischen Rates und der führenden Politiker in den westdeutschen Ländern gegen das Verfassungsplebiszit wurde durch politisch-taktische Überlegungen verstärkt, die sich aus der Situation der Jahre 1948/49 ergaben: Zunächst hatten die Westmächte selbst das Risiko einer Volksabstimmung über das Grundgesetz durch ihre Festlegung des Abstimmungsmodus erheblich erhöht. Die Londoner Sechsmächtekonferenz forderte eine Abstimmung in den einzelnen Bundesländern. Falls die Bevölkerung in zwei Drittel der Länder (d. h. in acht von elf) zustimmte, war demnach ein positives Votum für das Grundgesetz zustande gekommen. Vier kleine Länder konnten dagegen das Grundgesetz zu Fall bringen, obwohl sie – wie der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Lüdemann bemerkte – möglicherweise noch nicht einmal ein Drittel der Einwohner der Bizone stellten⁷. Es ging also bei dem von den Besatzungsmächten vorgeschlagenen Referendum nicht um eine Mehrheitsentscheidung der westdeutschen Bevölkerung, sondern es bestand die Gefahr, daß eine Minderheit von vielleicht 20 Prozent der Abstimmenden ein negatives Ergebnis herbeiführen könnte.

6 Parlamentarischer Rat – Stenogr. Bericht, Bonn 1948/49, S. 8 ff., 40 ff., 198 ff.

7 Vgl. Der Parl. Rat, Bd. 1 (Anm. 5), S. 94.

Die drei westlichen Besatzungsmächte stellten im dritten Frankfurter Dokument ein Besatzungsstatut in Aussicht, mit dem sie ihre Befugnisse für die Zeit nach der Einrichtung der westdeutschen Regierung festlegen wollten. Zum Inhalt dieses Statuts konnten sie jedoch den deutschen Vertretern keine konkreten Angaben machen, da die Verhandlungen hierüber zwischen Washington, London und Paris zunächst ohne Ergebnis blieben. Die Fraktionen des Parlamentarischen Rates ergriffen Ende 1948 selbst die Initiative in dieser Frage und verabschiedeten am 10. Dezember eine Erklärung, in der die deutschen Vorstellungen über den Inhalt des Besatzungsstatuts aufgeführt wurden⁸. Eine Einigung der drei Besatzungsmächte in dieser wichtigen Frage kam erst auf der Washingtoner Außenministerkonferenz Anfang April 1949 zustande, so daß der Text des Besatzungsstatuts gleichzeitig mit dem Abschluß der Grundgesetzberatungen bekannt wurde.

In der abschließenden Diskussion des Parlamentarischen Rates über das Grundgesetz befaßten sich alle Redner mit der Problematik dieses Statuts. Der Sozialdemokrat Dr. Menzel bezeichnete das Besatzungsstatut – und nicht das Grundgesetz – als die eigentliche Verfassung Westdeutschlands. Dr. von Brentano (CDU) erklärte, der Inhalt des Statuts sei „für keinen Deutschen erfreulich“; es komme darauf an, in welchem Geiste es von Seiten der Besatzungsmächte angewandt werde⁹. Eine Volksabstimmung über das Grundgesetz hätte gleichzeitig auch eine Abstimmung über das Besatzungsstatut bedeutet. Damit wäre eine Situation eingetreten, die man auf deutscher Seite seit der Übergabe der Frankfurter Dokumente auf jeden Fall vermeiden wollte. Führende Politiker der beiden großen Parteien sprachen sich gegen ein Junktim zwischen Grundgesetz und Besatzungsstatut aus. Carlo Schmid warnte damals vor der „Plebiszitierung des Besatzungsstatuts“, weil hiermit die spätere „Selbstgestaltung des deutschen Volkes“ präjudiziert werde¹⁰.

Schließlich bestärkte die Blockade Berlins den Parlamentarischen Rat in seiner Zurückhaltung gegenüber einer Volksabstimmung über das Grundgesetz. Die westdeutschen Politiker befürchteten, die Sowjetunion würde versuchen, ein Verfassungsreferendum im Westen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Hierbei ging es nicht um die pseudoplebiszitären Propagandaaktionen des von der

SED gesteuerten „Deutschen Volkskongresses“, sondern um die Machtmittel der Besatzungsmacht. Bereits zu Beginn seiner Beratungen befaßte sich der Parlamentarische Rat in einer Sondersitzung mit dem Vorgehen von Polizei und sowjetischem Militär gegen Demonstranten in Ost-Berlin. Fünf Jugendliche wurden im Anschluß an diese Demonstration von einem sowjetischen Militärgericht zu je 25 Jahren Zwangsarbeit verurteilt¹¹. Die Sowjetunion verfügte über weitergehende Sanktionsmöglichkeiten bis hin zur Behinderung des Luftverkehrs nach West-Berlin.

Den westdeutschen Politikern blieb auch nicht verborgen, daß man in Washington, London und Paris unter dem Eindruck der Blockade nicht nur die von der Londoner Sechsmächtekonferenz festgelegte Linie verfolgte, sondern auch über andere Möglichkeiten in der Deutschlandpolitik nachdachte. Auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee erklärte der amerikanische Verbindungs-offizier Prof. Carl J. Friedrich, die Grundgesetzberatungen sollten selbst auf die Gefahr hin fortgesetzt werden, daß ihr Ergebnis aufgrund der Viermächtegespräche über Berlin später von den Militärgouverneuren nicht genehmigt werde¹². Dieser gutgemeinte Hinweis versetzte die deutschen Politiker in Alarmstimmung: Carlo Schmid, der auf Herrenchiemsee im Unterausschuß I mitgearbeitet hatte, erklärte drei Wochen später auf dem SPD-Parteitag in Düsseldorf: „Welcher Schlag würde der deutschen Demokratie versetzt, wenn sich etwa in Moskau oder anderswo die vier Besatzungsmächte auf eine andere Politik einigen würden als die des Londoner Abkommens. Wer garantiert uns, daß dies nicht geschieht?“¹³ Aufgehoben wurde die Blockade Berlins erst am 12. Mai 1949, gleichzeitig mit der Billigung des Grundgesetzes durch die westlichen Militärgouverneure¹⁴.

Als sich im Winter 1948/49 der Erfolg der Luftbrücke abzeichnete, wurden die Mitglieder des Parlamentarischen Rates durch die offensichtlichen Differenzen zwischen den drei Westmächten verunsichert. Unterschiedliche Auffassungen bestanden nicht nur hinsichtlich des Besatzungssta-

11 Vgl. Parl. Rat – Stenogr. Bericht (Anm. 6), S. 59 ff.

12 Vgl. Herrenchiemsee-Unterausschuß I, 5. Sitzung vom 19. 8. 1948, Protokoll, S. 119 (Bericht des Vorsitzenden Dr. Beyerle) – Archiv des Deutschen Bundestages.

13 Protokoll der Verhandlungen des Parteitags der SPD vom 11. bis 14. September 1948 in Düsseldorf, Berlin – Bonn 1976, S. 47 f.

14 Vgl. zu den zahlreichen Bedenken und Kompromißvorschläge von amerikanischer Seite, die damals von der eindrucksvollen Luftbrücke verdeckt wurden, Gunther Gerhardt, Das Krisenmanagement der Vereinigten Staaten während der Berliner Blockade (1948/49), Berlin 1984.

8 Vgl. Parlamentarischer Rat – Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 311 f.

9 Parl. Rat – Stenogr. Bericht (Anm. 6), S. 206 u. 232.

10 Der Parl. Rat., Bd. 1 (Anm. 5), S. 35 f.

tuts, sondern auch über einzelne Bestimmungen des Grundgesetzes und die notwendigen Abkommen zur Vereinigung der drei Besatzungszonen. Zeitweise hatte man auf deutscher Seite den Eindruck, die Franzosen (oder zumindest ihr Militärgouverneur Koenig) wollten sich von den bisherigen Vereinbarungen zurückziehen. General Koenig erklärte noch am 11. März 1949 den Ministerpräsidenten seiner Zone in Baden-Baden, wenn man in den strittigen Fragen des Föderalismus zu keiner Einigung mit dem Parlamentarischen Rat komme, werde er seiner Regierung empfehlen, „nochmals einen Versuch mit einem neuen Gremium zu machen“¹⁵.

Die Ausschüsse des Parlamentarischen Rates waren angesichts der grundsätzlichen und situationsbedingten Vorbehalte bestrebt, die Entscheidung über die Volksabstimmung hinauszuschieben. Spätestens Anfang April 1949 gab die amerikanische Militärregierung dem Parlamentarischen Rat zu verstehen, daß sie auf ein Referendum zum Grundgesetz verzichten werde¹⁶. Der Allgemeine Redaktionsausschuß schlug daraufhin vor, die Ratifizierung durch die Landtage in das Grundgesetz aufzunehmen.

Einige Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren allerdings mit diesem Verfahren nicht einverstanden. Der CDU-Abgeordnete und spätere Außenminister v. Brentano beantragte im Hauptausschuß eine Volksabstimmung, bei der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im späteren Bundesgebiet entscheiden sollte. Er wiederholte seinen Antrag bei der zweiten und dritten Lesung im Plenum des Parlamentarischen Rates und fand hierfür die Unterstützung der beiden FDP-Abgeordneten Dr. Becker und Dr. Dehler. Während v. Brentano die Volksabstimmung als den „demokratische(n) Weg... für die Annahme der Verfassung“ bezeichnete, hielt ihm Carlo Schmid entgegen, man wolle nur „ein Provisorium schaffen und habe nicht umsonst dieses Werk bescheiden ein Grundgesetz genannt...; einem Notbau gibt man nicht die Weihe, die dem festen Hause gebührt“. Der Antrag v. Brentanos wurde schließlich gegen 16 Stimmen vom Parlamentarischen Rat abgelehnt¹⁷.

15 Nachlaß Heuss, Bd. 418, Bundesarchiv Koblenz.

16 Dies geht aus einer Telefonkonferenz General Clays vom 3. 4. 1949 hervor („... method of ratification not definite and may be by state legislatures. We have already told Germans ratification by referendum not necessarily mandatory“), in: J. E. Smith (Ed.), *The Papers of General Lucius D. Clay. Germany 1945-1949*, Vol. 2, Bloomington-London 1974, S. 1081.

17 Vgl. Parl. Rat-Stenogr. Bericht (Anm. 6), S. 230f.

Aus einem Zeitabstand von mehr als 40 Jahren wird man die fehlende Legitimation des Grundgesetzes durch ein Plebiszit zwar bedauern. Die grundsätzlichen Bedenken der großen Mehrheit des Parlamentarischen Rates gegen die Volksabstimmung über ein „Provisorium“ dürfen jedoch nicht als vorgeschobene Begründung abgewertet werden, obgleich die Auffassungen über die Bedeutung des provisorischen Charakters uneinheitlich waren. Hinzu kamen die „realpolitischen“ Gründe: Unter den Bedingungen der Berliner Blockade wäre es politisch kaum zu verantworten gewesen, eine Abstimmung in Westdeutschland vorzubereiten.

Neben den Auswirkungen des Ost-West-Konflikts sorgte die Haltung der drei Westmächte für Unsicherheit unter den deutschen Politikern. Eine Ablehnung des Grundgesetzes durch die Besatzungsmächte aufgrund der Differenzen zwischen Washington, London und Paris war bis zum Schluß der Verfassungsberatungen nicht auszuschließen. Man konnte von den am Grundgesetzkompromiß beteiligten Parteien (CDU, SPD, FDP, Teile der CSU) nicht erwarten, daß sie ihr „Geschäftsrisiko“ durch die Vorbereitung einer Volksabstimmung erhöhten, die möglicherweise durch äußere Einwirkung hinfällig wurde. Ein positives Votum war aufgrund des von den Westmächten festgelegten Abstimmungsmodus (Mehrheit in zwei Dritteln der Länder) keineswegs sichergestellt.

Zum Schluß der Grundgesetzberatungen, die ohnehin länger dauerten als ursprünglich beabsichtigt, spielte schließlich auch der Zeitfaktor eine Rolle: Die Parteien hätten vor der ersten Bundestagswahl im Sommer 1949 einen zusätzlichen Abstimmungskampf über das Grundgesetz bestreiten müssen.

III. Der Verzicht auf plebiszitäre Elemente im Grundgesetz

Die Beratungen des vorbereitenden Verfassungskonvents von Herrenchiemsee zeichneten sich – wie eingangs erwähnt – durch eine große Zurückhaltung gegenüber plebiszitären Elementen aus. In seinem Verfassungsentwurf sah der Konvent lediglich den obligatorischen Volksentscheid bei Grundgesetzänderungen vor; im darstellenden Teil seines Berichts befürwortete er die Volksabstimmung bei einer Änderung der Ländergren-

zen¹⁸. Angesichts dieser Ausgangssituation stellt sich zunächst die Frage, welche Möglichkeiten der plebiszitären Willensbildung im Parlamentarischen Rat überhaupt diskutiert wurden.

Bei der Durchsicht der Protokolle lassen sich vier Bereiche unterscheiden: Volksbegehren und Volksentscheid waren vorgesehen für eine Änderung der Ländergrenzen, und sie wurden zumindest diskutiert für die allgemeine Gesetzgebung. Drittens zog der Parlamentarische Rat einen Volksentscheid bei Änderungen des Grundgesetzes in Erwägung. Viertens wurde bei den Grundgesetzberatungen auch die Auflösung des Bundestages durch Volksentscheid angesprochen. Die unmittelbare Wahl des Bundespräsidenten stand nicht mehr zur Debatte, da alle Fraktionen von einer parlamentarischen Wahl des Staatsoberhauptes ausgingen.

Die Beratungen des Parlamentarischen Rates über die unmittelbare Beteiligung der Betroffenen bei einer Änderung der Ländergrenzen kann man kurz zusammenfassen, obwohl sie langwierig und kompliziert waren. Letzteres lag einerseits an der Schwierigkeit, das Abstimmungsverfahren festzulegen, andererseits an der Vorstellung der Besatzungsmächte, alle Änderungen sollten noch vor Abschluß der Grundgesetzberatungen erfolgen. Die Volksabstimmung bei Gebietsänderungen und die Möglichkeit eines Volksbegehrens, um eine Änderung der Ländergrenzen zu erreichen, waren jedoch zwischen den Fraktionen des Parlamentarischen Rates nicht umstritten. Mit dem Art. 29 des Grundgesetzes wurde zumindest ein plebiszitäres Element von regionaler Bedeutung, ein sogenanntes Territorialplebiszit, in das Grundgesetz aufgenommen¹⁹.

Die Frage nach der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid hatte eine sehr viel weitergehende Bedeutung als dieses Territorialplebiszit, weil hiermit über die Regeln der demokratischen Willensbildung im zukünftigen politischen System Westdeutschlands entschieden wurde. Der sozialdemokratische Verfassungsexperte Dr. Walter Menzel stellte beide Einrichtungen zu Beginn der Grundgesetzberatungen zur Diskussion. Entsprechende Anträge wurden allerdings erst drei Monate später im Hauptausschuß gestellt – und zwar nicht von der SPD, sondern von den Vertretern der Zentrumsparterie (Frau Wessel) und der KPD

(Renner). Nach diesen Anträgen sollte ein Zehntel der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über einen konkreten Gesetzesvorschlag herbeiführen können. Ob das gleiche Verfahren auch für ein bereits verabschiedetes Gesetz gelten sollte, blieb unklar. Beide Vorschläge wurden vom Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates am 8. Dezember 1948 abgelehnt. Die Zentrumsabgeordneten Frau Wessel und Dr. Brockmann wiederholten ihren Antrag am 5. Mai 1949 im Hauptausschuß sowie bei der zweiten und dritten Lesung des Grundgesetzes im Plenum des Parlamentarischen Rates. Die Fraktionen des Parlamentarischen Rates waren gegen Ende der Grundgesetzberatungen aber nicht mehr bereit, über Volksbegehren und Volksentscheid ausführlicher zu diskutieren und lehnten den Antrag ab.

Der SPD-Abgeordnete Dr. Menzel erwähnte in seinem Grundsatzreferat vor dem Plenum des Parlamentarischen Rates auch die Möglichkeit einer Auflösung des Bundestages. Ein entsprechender Antrag wurde aber erst Monate später von der KPD gestellt und vom Hauptausschuß am 8. Dezember 1948 mit 11:7 Stimmen abgelehnt.

Der Plan eines Volksentscheids für Änderungen des Grundgesetzes hatte demgegenüber zunächst Aussicht auf Erfolg, weil der Grundgesetzentwurf des Herrenchiemsee-Konvents einen entsprechenden Vorschlag enthielt. Alle Verfassungsänderungen sollten demnach nicht nur mit Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat, sondern außerdem in einer Volksabstimmung mit Mehrheit beschlossen werden. Der Parlamentarische Rat erblickte hierin jedoch ein zu großes Hindernis für Grundgesetzänderungen. Er setzte deshalb an die Stelle der obligatorischen Volksabstimmung ein fakultatives Verfassungsreferendum: Nachdem Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt hatten, konnte innerhalb von 14 Tagen ein Viertel der Mitglieder beider Kammern einen Volksentscheid über die Grundgesetzänderung herbeiführen. Bei den interfraktionellen Gesprächen in der Schlußphase der Beratungen wurde auch dieses plebiszitäre Element gestrichen. Der Fünferausschuß verzichtete in seinem Vorschlag vom 5. Februar 1949 auf die Volksabstimmung und schrieb nur noch die Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat vor.

Dieser Überblick läßt erkennen, daß die Aufnahme von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz kein zentrales Thema der Verfassungsberatungen war. Sie spielten im Parlamentarischen Rat eine wesentlich geringere Rolle, als man unter dem Eindruck der gegenwärtigen Verfassungsdiskus-

18 Vgl. Der Parl. Rat 1948–1949, Bd. 2 (Anm. 2), S. 521 ff. u. 603.

19 Vgl. die Entstehungsgeschichte des Art. 29 GG im Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F., Bd. 1, Tübingen 1951, S. 262–295.

sion erwarten könnte. Carlo Schmid (SPD) sprach zu Beginn der Grundgesetzberatungen vom „volksstaatliche(n) Postulat“, demzufolge jeder Bürger in gleicher Weise an der Gesetzgebung teilhaben müsse. Ob dies auf dem Wege der „plebiszitären unmittelbaren Demokratie“ oder „in Form der repräsentativen Demokratie“ erfolge, sei eine „Zweckmäßigkeitfrage“²⁰.

Die Frage nach den Motiven des Parlamentarischen Rates stellt sich in doppelter Hinsicht: Zunächst wird man versuchen, die Gründe für die Ablehnung der konkret vorgeschlagenen Einrichtungen plebiszitärer Willensbildung zu ermitteln. Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob die Autoren des Grundgesetzes generelle Vorbehalte gegenüber der unmittelbaren Demokratie hatten. Die Erinnerung an die Weimarer Republik spielte bei der Diskussion im Parlamentarischen Rat eine Rolle: Theodor Heuss erwähnte den Volksentscheid über die Fürstenenteignung aus dem Jahre 1926 als ein Beispiel dafür, daß „Dinge künstlich gemacht worden sind, denen man von vornherein ansah, daß sie nicht zum Zuge kommen...“. Mit dem Volksbegehren gegen den Young-Plan (1929) wurde seiner Ansicht nach „eine komplizierte Sache in vereinfachter Darstellung an das Volk herangetragen“. Der Sozialdemokrat Dr. Katz begründete seine Vorbehalte weniger mit dem Volksentscheid zur Fürstenenteignung, der vom Ergebnis her mit nahezu 14,5 Millionen Ja-Stimmen ein Erfolg der politischen Linken war. Er erinnerte an das Volksbegehren zur Auflösung des preußischen Landtages vom April 1931, bei dem sich „die Extreme so wunderbar... zusammengefunden haben“. Dieses Volksbegehren, das sich de facto gegen die aus Sozialdemokraten, Zentrum und DDP gebildete preußische Regierung Otto Brauns richtete, wurde von einer Koalition der rechten Mitte getragen, die von der NSDAP bis zur liberalen DVP reichte. Später unterstützte auch die KPD auf Anweisung der Moskauer Komintern-Zentrale diese Aktion²¹.

Die Erinnerungen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates an die Volksbegehren der Weimarer Republik waren teilweise ungenau und ihre hieraus abgeleiteten Konsequenzen nicht ohne Widerspruch. Insgesamt spielte der Rückblick auf die Weimarer Erfahrungen eher eine ergänzende Rolle. Die Beispiele und Argumente sind nicht so zwingend, um die Abstinenz der Grundgesetzauto-

ren gegenüber plebiszitären Elementen allein erklären zu können. Größeres Gewicht hatten ihre Demokratievorstellungen sowie ihre Einschätzung der politischen und sozialen Situation von 1948/49, auf die der Parlamentarische Rat als ein Gremium von Parteipolitikern Rücksicht nehmen mußte.

Bereits in der Eröffnungsdebatte des Parlamentarischen Rates am 8. und 9. September 1948 wurden Demokratie- und Gesellschaftsvorstellungen formuliert, die gegen die Einführung plebiszitärer Elemente sprachen: Theodor Heuss zog den Vergleich zur Schweiz und bezeichnete das Volksbegehren „in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition“ als „wohltätig“. In einer großräumigen Demokratie zur Zeit der „Vermassung und Entwurzelung“ stelle es dagegen eine „Prämie für jeden Demagogen“ dar. Später, im Hauptausschuß, fügte er hinzu, die Frage von Volksbegehren und Volksentscheid sei kein Problem der Demokratie, sondern „ein Problem der soziologischen Situation, in der sich ein Volk befindet“. Der Sprecher der CDU, Dr. Süsterhenn, folgte ähnlichen Überlegungen und vertrat die Auffassung, das Volk sollte politisch nicht als „amorphe Masse“, sondern „gegliedert in Ländern“ handeln. Er leitete hieraus die Forderung nach einer zweigleisigen politischen Willensbildung ab: einmal durch das Votum des einzelnen Staatsbürgers „in der Isolierung der Wahlzelle“, zweitens, indem die Länder bei den Entscheidungen des Bundes mitwirken. Als Vertreter der bayerischen CSU im Parlamentarischen Rat erklärte der Abgeordnete Dr. Schwalber, seiner Ansicht nach sei das Volk ein wohlgeordneter Organismus und keine „ungegliederte Masse“, die von oben nach unten künstlich aufgespalten werden könne. Die zukünftige westdeutsche Verfassung müsse dementsprechend ein „abgewogenes Gleichgewichtssystem“ herstellen, das von den bereits bestehenden Ländern getragen werde²².

Die Vorbehalte gegen Volksbegehren und Volksentscheid ergaben sich demnach bei einem Teil der Grundgesetzautoren aus einer in den Nachkriegsjahren weitverbreiteten Gesellschaftskritik, die sich auf Gustave Le Bon, Karl Jaspers und Ortega y Gasset stützte. In der Auflösung der gesellschaftlichen Bindungen des modernen Menschen erblickte man die tieferen Ursachen für das Scheitern der Demokratien zwischen den beiden Weltkriegen und für den Aufstieg der modernen Diktaturen. Otto Heinrich von der Gablentz, der zu den Mitbegründern des Berliner CDU-Kreises

20 Parl. Rat-Stenogr. Bericht (Anm. 6), S. 13.

21 Vgl. Parl. Rat-Hauptausschuß (Anm. 8), S. 264; Reinhard Schiffers, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971, S. 234ff.

22 Parl. Rat-Stenogr. Bericht (Anm. 6), S. 17ff. u. 34ff.; Parl. Rat-Hauptausschuß (Anm. 8), S. 264.

gehörte, bezeichnete damals die Überwindung der Vermassung als die „soziale Frage des 20. Jahrhunderts“ und forderte, auch unter den Bedingungen des technischen Zeitalters müsse dem Menschen die Möglichkeit gegeben werden, sich in einem überschaubaren engeren Lebenskreis ein selbständiges Urteil zu bilden und sein Leben in eigener Verantwortung zu gestalten²³.

Was die politischen Strukturen und Verfassungskonzeptionen betrifft, so führte diese Kritik der Massengesellschaft zu der Forderung, im Nachkriegsdeutschland müsse eine „konstitutionelle Demokratie“ aufgebaut werden. Diese sollte sich durch eine möglichst weitgehende Gewaltenteilung auf Bundesebene und durch einen starken Einfluß der Länder auf die Bundespolitik auszeichnen. Der Begriff „Konstitutionalismus“ bezeichnet nach der Definition von Franz Neumann „Doktrinen und Praktiken, denen mehr daran liegt, die Macht zu beschränken, als daran, ihr eine bestimmte Richtung zu geben und sie für besondere soziale Zwecke zu verwenden“. Mit der Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz bestand aber die Gefahr der Durchbrechung des so verstandenen Konstitutionalismus. Das kunstvolle System der *checks and balances* aus Gewaltenteilung und Föderalismus konnte gegebenenfalls durch das unkalkulierbare Votum der ungegliederten Bevölkerungsmasse außer Kraft gesetzt werden²⁴.

Aus der Sicht des konstitutionell-demokratischen Verfassungsdenkens bestand kein Widerspruch zwischen der Zulassung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Länderebene sowie ihrer Ablehnung für die Bundesverfassung: In den Ländern – glaubte man nicht ohne föderalistische Selbstüberschätzung – stimme die Bevölkerung im Bewußtsein ihrer Landeszugehörigkeit und im überschaubaren Rahmen ab. Deshalb sei kaum zu befürchten, daß hier das Volk zur „Masse“ degeneriere. Theodor Heuss machte diesen Unterschied vor dem Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates deutlich, als er erklärte: „Wir haben die Initiative und das Referendum in den kleinräumigen Demokratien, wo sie wunderbar funktionieren.“²⁵

Befürworter der konstitutionellen Demokratie handelten auch durchaus im Sinne ihrer Verfas-

sungskonzeption, wenn sie für eine Volksabstimmung über Verfassungsänderungen eintraten. Da diese Volksabstimmung zusätzlich zur Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat erforderlich sein sollte, hätte sie die Grundgesetzänderungen erschwert oder diese gar – wie einige Mitglieder des Parlamentarischen Rates befürchteten – de facto unmöglich gemacht. Die Einführung eines zusätzlichen Sicherungsmechanismus war aber das ausgesprochene Ziel der konstitutionell-demokratischen Argumentation zur Verfassungsänderung, wie sie von Dr. Süsterhenn (CDU) und Dr. Schwalber (CSU) vertreten wurde. Schwalber befürwortete im Organisationsausschuß das Verfassungsreferendum mit der Begründung: „Mir steht die Verfassung viel zu hoch, als daß ich eine Abänderung ohne besondere Erschwernisse zulassen würde.“²⁶

Die Motive für die Ablehnung plebiszitärer Elemente sind damit im Bereich der CDU/CSU, der FDP- und der DP-Abgeordneten des Parlamentarischen Rates weitgehend geklärt. Bei den Vertretern der übrigen Parteien ist die Motivfrage nicht so einfach zu beantworten, weil sie den Mechanismen der unmittelbaren Demokratie nicht unbedingt ablehnend gegenüberstanden. Als potentielle Befürworter von Volksbegehren und Volksentscheid waren zunächst die Zentrums- und die KPD anzusehen, weil sie im weiteren Verlauf der Grundgesetzberatungen entsprechende Anträge stellten. Auffällig ist, daß ihre Redner in der Eröffnungsdebatte des Parlamentarischen Rates, die Abgeordneten Paul (KPD) und Brockmann (Z), Volksbegehren und Volksentscheid überhaupt nicht erwähnten. Der Vorstoß des Zentrums war offenbar situationsbedingt und verfolgte das Ziel, das sogenannte Elternrecht auf dem Wege der unmittelbaren Gesetzgebung durchzusetzen, nachdem seine Aufnahme ins Grundgesetz gescheitert war²⁷. Der KPD-Abgeordnete Renner begründete im Dezember 1948 Volksbegehren und Volksentscheid mit der Gewaltenteilung im Verfassungssystem des Grundgesetzes, die von kommunistischer Seite generell abgelehnt wurde. Man habe dem Bundestag eine „inferiore Rolle gegenüber dem Bundesrat gegeben“ und als „Rücksicherung“ auch noch ein Bundesverfassungsgericht vorgesehen. Die großen Fraktionen des Parlamentarischen Rates hätten damit bewiesen, daß sie

23 Vgl. Otto Heinrich von der Gablentz, Über Marx hinaus, Berlin 1946, S. 7f.

24 Zur Konzeption der konstitutionellen Demokratie vgl. ausführlicher Karlheinz Noll, Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945–1949, München 1974, S. 62ff.

25 Parl. Rat-Hauptausschuß (Anm. 8), S. 264.

26 Parl. Rat – Hauptausschuß (Anm. 8), S. 144 (Süsterhenn), und Parl. Rat – Organisationsausschuß 13. Sitzung vom 13. 10. 1948, Stenoprotokoll, S. 81 (Schwalber) – Archiv des Deutschen Bundestages.

27 So der Abg. Brockmann (Z), in: Parl. Rat – Hauptausschuß (Anm. 8), S. 760.

„kein Vertrauen... zur Kraft der Demokratie“ besitzen²⁸.

Zu den potentiellen Befürwortern unmittelbarer Willensbildung gehörte insbesondere die sozialdemokratische Fraktion des Parlamentarischen Rates. Ihr Verhalten scheint auf den ersten Blick widersprüchlich, weil sie dieses Thema durch ihren Sprecher Dr. Walter Menzel gleich zu Beginn der Grundgesetzberatungen zur Diskussion stellte, im weiteren Verlauf aber keine entsprechenden Anträge vorlegte. Auch in der SPD hatte sich aufgrund der Nachkriegserfahrungen in den Ländern und aufgrund der innerparteilichen Diskussion eine Demokratie- und Verfassungskonzeption entwickelt, die zwar in vielen grundsätzlichen Fragen mit den konstitutionell-demokratischen Vorstellungen übereinstimmte, hinsichtlich der Ausgestaltung der Gewaltenteilung und des Föderalismus aber andere Absichten verfolgte. Die Grundlage des sozialdemokratischen Verfassungsdenkens war das Ziel sozialer Reformen in Verbindung mit einer neuen Wirtschaftsstruktur. In der zukünftigen „Gemeinwirtschaft“ sollte sich die staatliche Rahmenplanung mit Marktmechanismen verbinden, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer verwirklicht und bestimmte Industrien in Gemeineigentum überführt werden.

Die Erfahrungen in der Landespolitik der Nachkriegsjahre einschließlich der mühseligen Sozialisierungsdiskussionen in Hessen und Nordrhein-Westfalen hatten gezeigt, daß diese weitgesteckten Reformziele kaum über „soziale“ Grundrechte oder ständige Volksentscheide zu erreichen waren. Die wichtigste Voraussetzung für die Verwirklichung der „Gemeinwirtschaft“ schien vielmehr eine entsprechende Mehrheit in einer funktionsfähigen Legislative zu sein. Hermann Heller hatte bereits 1930 in seiner Schrift „Rechtsstaat oder Diktatur?“ der „Volkslegislative“ die entscheidende Rolle bei der Erweiterung der „bürgerlichen“ zur sozialen Demokratie zugesprochen²⁹. Für den engeren Bereich der Verfassungspolitik ergab sich hieraus die Zielsetzung, die Handlungsfähigkeit des Parlaments zu sichern und der parlamentarischen Mehrheit einen möglichst breiten Spielraum zu verschaffen. Aufgrund der verfassungs- und gesellschaftspolitischen Zielsetzung ist diese Demokratievorstellung als „soziale Mehrheitsdemokratie“ zu bezeichnen³⁰.

28 Parl. Rat – Hauptausschuß (Anm. 8), S. 263 f.

29 Vgl. Hermann Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, Tübingen 1930, S. 7 f.

30 Ausführlicher zu den zeitgeschichtlichen und wirtschaftspolitischen Grundlagen dieser Konzeption K. Niclauff (Anm. 24), S. 29 ff.

Diese Konzeption lag auch dem Bericht Menzels vor dem Plenum des Parlamentarischen Rates am 9. September 1948 zugrunde: Gleich zu Beginn seiner Ausführungen wandte er sich dem zukünftigen Parlament („gesetzgebende Versammlung“) zu, weil dieses Parlament die „alleinige Souveränität im westdeutschen Raum verkörpern“ werde. Seine Position sollte gestärkt werden u. a. durch das Wahlverbot nichtdemokratischer Parteien und eine Neufassung des Mißtrauensvotums, das zum „Kampfmittel eines auf das Positive eingestellten demokratischen Parlamentarismus“ umgewandelt werden müsse. Plebiszitäre Mechanismen waren aus Sicht der mehrheitsdemokratischen Zielsetzung gegenüber dem Parlament von zweitrangiger Bedeutung.

Dies kommt auch in dem Bericht Menzels zum Ausdruck, der Volksbegehren und Volksentscheid nur „unter bestimmten technischen Voraussetzungen“ in Erwägung zog. Vor dem SPD-Parteitag 1947 hatte er aber bereits wesentlich kritischer über das „schwerfällige Instrument des Volksentscheids oder des unmittelbaren Volksbegehrens“ gesprochen und auf den möglichen Widerspruch zwischen parlamentarischer Verantwortung und unmittelbarer Demokratie hingewiesen. Wenn man einen Volksentscheid unbegrenzt zulasse, erklärte er bei der Erläuterung der „Richtlinien für den Aufbau der deutschen Republik“, könnten sich die gewählten Volksvertreter bei schwierigen Fragen der Verantwortung entziehen, indem sie diese auf die Wähler „abwälzen“³¹.

Die Gefahren des Widerspruchs zwischen unmittelbarer und parlamentarischer Demokratie sowie die Sorge, das Parlament könne seine zentrale Position im Verfassungssystem verlieren, veranlaßten schließlich die SPD, im Parlamentarischen Rat auf Volksbegehren und Volksentscheid zu verzichten. Der Organisationsausschuß diskutierte am 13. Oktober 1948 lediglich über die Volksabstimmung zu Verfassungsänderungen, die seit Herrenchiemsee in Art. 106 des Entwurfs vorgesehen war. Die SPD-Fraktion beantragte wenig später die Streichung des Verfassungsplebiszits aus dem Grundgesetzentwurf, weil dieses Verfahren eine „ungeheure Verschleppung“ jeder Verfassungsänderung zur Folge habe. Wo die Anhänger konstitutionell-demokratischer Vorstellung eine zusätzliche Sicherung einbauen wollten, erblickte Dr. Katz als Sprecher der SPD-Fraktion und Vertreter mehrheitsdemokratischer Auffassungen die

31 Parl. Rat – Stenogr. Bericht (Anm. 6), S. 28–30; Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der SPD vom 29. Juni bis 2. Juli 1947 (Anm. 3), S. 131.

Gefahr von „Manipulation“ und die „Möglichkeit zu etwaigen demagogischen Experimenten“. Wenn zur Zweidrittelmehrheit des Bundestages bei Verfassungsänderungen schon ein entsprechendes Votum des Bundesrates hinzukommen mußte, sollte der Spielraum der Legislative nicht noch zusätzlich begrenzt werden³².

Die Anfang Dezember 1948 vorgelegten Anträge der Zentrumsparterie und der KPD auf Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid für die allgemeine Gesetzgebung kamen für die größeren Fraktionen des Parlamentarischen Rates überraschend, weil sich die Fachausschüsse mit dieser Materie nicht befaßt hatten. Sie waren ohne Aussicht auf Erfolg, da sie sowohl dem konstitutionell-demokratischen als auch dem mehrheitsdemokratischen Verfassungskonzept widersprachen. Der SPD-Abgeordnete Dr. Katz wies die Anträge im Hauptausschuß zurück und bezeichnete sie in den „jetzigen aufgeregten Zeiten“ als „unpraktisch“. Die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid paßte nicht in das vom Parlamentarischen Rat festgelegte Regierungssystem, als dessen „Angelpunkt“ er das konstruktive Mißtrauensvotum ansah. Man habe eine repräsentative Demokratie geschaffen, in der gewählte Abgeordnete die Entscheidungen zu treffen und „durchzukämpfen“ hätten. Der Wähler gebe sein Mandat an den Abgeordneten, dem er den entsprechenden Sachverstand zutraue, und damit sei „die Herrschaft des Volkes festgelegt“³³.

IV. Der Brückenschlag zur gegenwärtigen Diskussion

Wie die hier skizzierte Entstehungsgeschichte zeigt, waren die Gründe des Parlamentarischen Rates, auf plebiszitäre Elemente im Grundgesetz weitgehend zu verzichten, uneinheitlich und vielschichtig. Eine einfache Erklärung, etwa durch den Verweis auf den Ost-West-Konflikt, verkennt das komplizierte Geflecht von Beschränkungen und Rücksichtnahmen, in dem die „Verfassungsmütter“ und „Verfassungsväter“ 1948/49 agieren mußten. Gegen eine Volksabstimmung über das Grundgesetz sprachen die damaligen Verhältnisse im besetzten und geteilten Deutschland, gegen Volksabstimmungen im Grundgesetz die verfas-

sungs- und sozialpolitischen Vorstellungen der großen Mehrheit des Parlamentarischen Rates. Die Gesellschaftsvorstellungen der Grundgesetzautoren entsprachen den politischen Ideologien der Nachkriegszeit. Dies gilt im Bereich der „konstitutionellen Demokratie“ für die Furcht vor der Massengesellschaft, im Bereich der „sozialen Mehrheitsdemokratie“ für das Modell einer Gemeinwirtschaft, welches u. a. die Effektivität nicht-privater Grundstoffindustrien und Großbetriebe voraussetzte.

Ob die hieraus abgeleiteten verfassungspolitischen Schlußfolgerungen ebenfalls unzeitgemäß sind, bedarf aber sorgfältiger Prüfung. Die Frage nach der Neuaufnahme sogenannter plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz kann ohnehin nicht durch eine Rückbesinnung auf die Argumente des Parlamentarischen Rates allein beantwortet werden. Der internationale Vergleich sowie die mehr als 40jährige Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik haben in diesem Zusammenhang größere Bedeutung. Der Begriff „plebiszitär“ bezeichnet nicht nur Volksbegehren und Volksentscheid, sondern umfaßt auch andere Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung.

Der Unterschied zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen wurde in den fünfziger Jahren unter dem Eindruck der Proteste gegen die Wiederbewaffnung und gegen eine mögliche atomare Bewaffnung der Bundeswehr zunehmend dogmatisiert. Der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel bezeichnete 1958 das Grundgesetz als eine „super-repräsentative Verfassung“. Der Staatsrechtler Werner Weber kam im gleichen Jahr – von entgegengesetzten Positionen ausgehend – zu der Auffassung, das Grundgesetz habe durch den Verzicht auf plebiszitäre Willensbildung die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß das „Volk... vollständig und ausnahmslos durch die politischen Parteien mediatisiert“ werde³⁴.

Die Anfang 1973 vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform folgte dieser Linie und lehnte die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz ab. Volksbefragung, Volksentscheid und Volksinitiative – heißt es in ihrem 1976 vorgelegten Abschlußbericht – könnten die Integrationskraft der großen Parteien schwächen, die Bedeutung des Parlaments verringern und sogar die „Funktions- und Integrationsfähigkeit der freiheitlichen demokratischen Grund-

32 Vgl. Parl. Rat – Organisationsausschuß (Anm. 26), 13. Sitzung vom 13. 10. 1948 – Stenoprot., S. 68f. u. 75; Parl. Rat – Hauptausschuß (Anm. 8), S. 144.

33 Parl. Rat – Hauptausschuß (Anm. 8), S. 263f.

34 Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968³, S. 117; Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1958², S. 21ff.

ordnung der Bundesrepublik insgesamt beeinträchtigen³⁵. Die Bundesrepublik schien dem verfassungspolitischen Imperativ Immanuel Kants zu entsprechen, der unter dem Eindruck der französischen Verfassung von 1791 in seiner Schrift über die „Metaphysik der Sitten“ die Forderung aufstellte: „Alle wahre Republik aber ist und kann nichts anderes sein als ein repräsentatives System des Volks, um im Namen desselben, durch alle Staatsbürger vereinigt, vermittels ihrer Abgeordneten (Deputierten) ihre Rechte zu besorgen.“³⁶

Noch während sich die These von der „super-repräsentativen“ Demokratie als „herrschende Lehre“ etablierte, wurde sie bereits durch neuere Entwicklungen in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik in Frage gestellt: Mit der sogenannten Kanzlerdemokratie hatte sich inzwischen ein Regierungstyp etabliert, dessen plebiszitäre Züge kaum zu übersehen waren. Der Journalist Alfred Rapp bezeichnete 1959 in seinem Buch „Bonn auf der Waage“ die Bundestagswahlen von 1953 und 1957 als „eine Art Volkswahl des Bundeskanzlers“. Die Wahlentscheidung sei in beiden Fällen eine unmittelbare Abstimmung über die Person und die Politik Adenauers gewesen. Auf diese Weise sei das „verfemte plebiszitäre Element“ sozusagen durch die Hintertür in die neue deutsche Demokratie wieder eingetreten. Der Staatsrechtler und Verfassungsrichter Gerhard Leibholz bewertete die Wahlen von 1953 und 1957 als eine Bestätigung seiner Parteienstaatslehre. Wahlen werden demnach in der modernen Demokratie zu „plebiszitären Akten“, bei denen die Wählerschaft ihre Auffassung über die Kandidaten und Programme der Parteien „kundgibt“³⁷.

Während die Repräsentativverfassung Grundgesetz nicht geändert wurde, entwickelten sich demnach plebiszitäre Mechanismen neuer Art: Unter Einbeziehung eines Personal- und Sachplebiszits wählt der Wähler nicht nur Repräsentanten, die seine Angelegenheiten im Parlament stellvertretend wahrnehmen. Er votiert gleichzeitig für einen bestimmten Kanzlerkandidaten sowie für eine bestimmte Koalition und erwartet, daß diese Koalition für die gesamte Legislaturperiode gebildet wird³⁸.

35 Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission, Teil I, Bonn 1976, S. 52 ff.

36 Immanuel Kants gesammelte Schriften, hrsg. von der Königlich Preussischen Akademie, Bd. VI, Berlin 1914, S. 341.

37 Alfred Rapp, Bonn auf der Waage, Stuttgart 1959, S. 54 ff.; Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958, S. 57 ff. u. 104 ff.

38 Vgl. Karlheinz Nieclauß, Kanzlerdemokratie – Bonner

Auch im Parlamentarischen Rat wollte man offenbar nicht alle Mechanismen plebiszitärer Willensbildung ausschließen: Dr. Katz (SPD), der Volksbegehren und Volksentscheid strikt ablehnte, war gleichzeitig der Autor des Art. 68 GG (Vertrauensfrage). Er begründete diese Verfassungsbestimmung mit dem Hinweis, die Regierung solle sich des Instruments der Vertrauensfrage auch bedienen können, wenn sie „den Wunsch hat, eine wichtige politische Frage durch das Volk entscheiden zu lassen“. Drei Wochen später rechtfertigte er den Verzicht auf Volksbegehren und Volksentscheid mit dem Argument: „Wenn wichtige Fragen strittig sein sollten, wird die Auflösung des Bundestages herbeigeführt.“ Er wiederholte diese plebiszitäre Begründung der Vertrauensfrage bei der zweiten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuß, als er – ohne auf Widerspruch zu stoßen – erklärte: „Der Sinn des Artikels ... ist, der Regierung die Chance zu Neuwahlen zu geben, wenn sie es für gegeben erachtet.“³⁹ Die so verstandene Vertrauensfrage ist zwar ein Machtmittel der Regierung und wurde bei der vorzeitigen Auflösung des Bundestags in den Jahren 1972 und 1983 auch in diesem Sinn angewandt. Sie entspricht aber gleichzeitig dem Verfassungskonzept der „sozialen Mehrheitsdemokratie“, weil sie den Appell an die Wählerschaft zuläßt, ohne daß die politische Willensbildung am Parlament vorbeiläuft.

Die „Realverfassung“ der Bundesrepublik Deutschland hat demnach durchaus plebiszitäre Eigenschaften, obwohl ihr die typischen Mechanismen der unmittelbaren Demokratie fehlen. Die Begriffe „repräsentativ“ und „plebiszitär“ bezeichnen auch keineswegs gegensätzliche Demokratiemodelle, denn jedes demokratische System enthält sowohl repräsentative als auch plebiszitäre Elemente. Dieser repräsentativ-plebiszitäre Doppelcharakter wird in der gegenwärtigen Diskussion kaum beachtet: Man übernimmt allzu leichtfertig die These von der „super-repräsentativen“ Verfassung und leitet hieraus die Notwendigkeit einer plebiszitären Anreicherung des Grundgesetzes ab.

Auf der anderen Seite ist aber auch die Behauptung widerlegt, der Parlamentarische Rat habe sich für eine ausschließlich repräsentative Willensbildung entschieden, und eine plebiszitäre Ergänzung widerspreche deshalb dem Sinn des Grundgesetzes. Die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid wurde vom Parlamentarischen Rat

Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988, S. 271 ff.

39 Vgl. Zit. in: ebd., S. 277 f.

als eine „Zweckmäßigkeitfrage“ (C. Schmid) betrachtet, die er eindeutig negativ beantwortete.

Ein Hauptargument zugunsten neuer plebiszitärer Einrichtungen ist in der gegenwärtigen Diskussion der Hinweis auf die Verfestigung des Parteienstaats. Volksbegehren und Volksentscheid sollen dem „Politikmonopol“ der Parteien entgegenwirken und die „Zuschauerdemokratie“ in eine „Teilnehmerdemokratie“ umwandeln⁴⁰. Diesem Argument liegt die idealisierende Vorstellung zugrunde, in einer modernen Referendumsdemokratie trete das Volk als Einheit auf und äußere seinen Willen per Mehrheitsvotum im Sinne der „volonté générale“. In Wirklichkeit bereiten Parteien und Interessengruppen die Abstimmungen mit professionellen Kampagnen vor und geben eine Parole für ihre Anhänger aus. In der Weimarer Republik wurde z. B. der Volksentscheid über den Young-Plan (1929) von NSDAP, DNVP und Stahlhelm vorbereitet. Das Volksbegehren zur „Fürstenenteignung“ (1926) mag einer „spontan entstandenen Volksbewegung“ entsprochen haben. Auch in diesem Fall nahmen sich aber die Parteien frühzeitig der Sache an⁴¹. In der Schweiz führte das allgemeine Gesetzesreferendum seit 1874 zur Ausbildung eines differenzierten Verhandlungsmechanismus zwischen den sozialen Gruppen und den Parteien. Da die „referendumsfähigen“ Parteien an der Regierung beteiligt werden mußten, bildete sich eine Konkordanzdemokratie, in der kein Platz war für eine starke parlamentarische Opposition⁴².

Im zeitgeschichtlichen und internationalen Vergleich zeigt sich demnach, daß die sogenannte unmittelbare Demokratie nicht ohne Vermittlungsinstanzen auskommt. Mit der Einführung neuer plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz würden die Parteien in diesem Bereich eine Schlüsselfunktion übernehmen. Die vermeintliche Schocktherapie für den Parteienstaat, deren Nebenwirkungen ohnehin nicht abzuschätzen sind, würde damit ins Leere laufen. Zur Aktivierung der Parteiendemokratie sollte man deshalb besser auf „homöopathische Mittel“ zurückgreifen: Neben der Direktwahl von Amtsträgern auf kommunaler und gegebenen-

falls sogar auf Landesebene müßte die innerparteiliche Mitwirkung gestärkt werden. Innerparteiliche Vorwahlen für die Wahlkreiskandidaten und die Landeslisten wurden 1976 von der Enquete-Kommission Verfassungsreform ohne einleuchtende Begründung abgelehnt⁴³. Ihre Einführung könnte die Attraktivität der Parteien ebenso erhöhen wie die Einrichtung eines *innerparteilichen Referendums*, über das bisher in der Bundesrepublik noch nicht ernsthaft diskutiert wurde. Der SPD-Bezirk Unterfranken plant allerdings eine Mitgliederabstimmung zur Asylpolitik. Die FDP des Kantons Zürich verschickt zur Zeit die Unterlagen für eine Urabstimmung ihrer Mitglieder zum EWR-Beitritt der Schweiz⁴⁴.

Möglicherweise haben die zeitgebundenen Bedenken des Parlamentarischen Rates gegenüber plebiszitären Mechanismen doch noch eine Bedeutung für die gegenwärtige Diskussion: Eine juristische Untersuchung zur unmittelbaren Demokratie aus dem Jahre 1991 begründet die Ambivalenz von Volksbegehren mit dem Hinweis, daß man sich nach ihrer Einführung die Themen und Initianten nicht mehr aussuchen könne. So wurde z. B. im September 1980 ein Volksbegehren der „Bürgerinitiative Ausländerstopp“ in Nordrhein-Westfalen nur gestoppt, weil es eine nach der Verfassung unzulässige Regelung von Finanzfragen beinhaltete⁴⁵. Derartige Initiativen scheinen die konstitutionell-demokratischen Vorbehalte gegen irrationale Massenbewegungen zu rechtfertigen.

Außerdem werden in den bisher vorgelegten Entwürfen zum Volksbegehren in der Regel die wichtigsten Politikbereiche ausgespart. So bezeichnet etwa die von Nordrhein-Westfalen in der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates vorgeschlagene plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes alle Initiativen als unzulässig, die den Haushalt des Bundes, Dienst- und Versorgungsbezüge oder öffentliche Abgaben zum Gegenstand haben⁴⁶. Hinter dieser Einschränkung verbirgt sich offenbar der Grundgedanke der sozialen Mehrheitsdemokratie, daß sinnvolle Änderungen in der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik nur mit parlamentarischen Mehrheiten beschlossen werden können.

40 So Tilman Evers, Volkssouveränität im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/91, S. 3–15.

41 Vgl. Otmar Jung, *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*, Frankfurt–New York 1989, S. 49ff. u. 109ff.; Reinhard Schiffers, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Düsseldorf 1971, S. 212ff. und 231ff.

42 Vgl. Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970, S. 313ff.

43 Vgl. *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform* (Anm. 35), S. 56ff.

44 Vgl. Bayerns SPD fragt die Basis, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. 9. 1992; Zehn freisinnige Thesen zum EWR, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 19. 9. 1992.

45 Vgl. K. Bugiel (Anm. 1), S. 60.

46 Vgl. *Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes*. Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates, Bonn 1992, S. 83f.

Kein Volksentscheid im Kalten Krieg!

Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/1949

Mit der Formel Theodor Heuss' – des seinerzeitigen Führers der Liberalen und nachmaligen ersten Bundespräsidenten –, der Parlamentarische Rat habe wegen der negativen „Weimarer Erfahrungen“ von der Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz abgesehen¹, galt die Verabschiedung der direkten Demokratie in Westdeutschland 1949 lange Zeit als authentisch wie autoritativ erklärt. Frommes Studie über die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Diktatur² schien dazu den nicht weiter problematisierbaren wissenschaftlichen Grund zu legen. Als bald bildete sich eine herrschende Meinung, die im „Bekenntnis des Grundgesetzes zum repräsentativen Prinzip“ eine fundamentale verfassungspolitische Neuorientierung erblickte, die es gegen alle als Rückfälle beargwöhnten Anfechtungen zu verteidigen gälte.

Heute, in einer Zeit der Verfassungsreform in Bund und Ländern und der Verfassungsgebung in den fünf neuen Bundesländern, besteht hinreichend Anlaß, jene bislang herrschende Meinung vor allem in zeitgeschichtlicher Perspektive einer Überprüfung zu unterziehen (I.). Aus der Sicht des gleichen Faches soll dann eine andere Erklärung jener Entscheidungen des Jahres 1948/49 gegeben werden (II.), aus der dann freilich auch andere verfassungspolitische Konsequenzen zu ziehen sind (III.).

Der Beitrag ist das geraushte Ergebnis eines größeren Forschungsvorhabens mit dem Arbeitstitel „Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie“, das der Verfasser unter Leitung von Professor Dr. Georg Kotowski und mit Unterstützung der Volkswagen-Stiftung am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin durchgeführt hat.

1 Abg. Heuss (FDP), Parlamentarischer Rat, Hauptauschuß, 8. 12. 1948, S. 264.

2 Vgl. Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960 (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik, Nr. 12).

I. Kritik der Weimar-Ableitung

1. Ist der Hinweis auf die „Weimarer Erfahrungen“ stichhaltig?

Nach den gängigen Vorstellungen besagen die „Weimarer Erfahrungen“ vor allem, daß Volksbegehren und Volksentscheid ohne praktischen Erfolg geblieben seien; statt dessen hätten sie den extremen politischen Gruppen genutzt und geradezu als eine Prämie für Demagogen gewirkt. Die zeitgeschichtliche Forschung zur Praxis der direkten Demokratie in der Weimarer Republik – insbesondere die nähere Untersuchung der Fälle, in denen auf Reichsebene das Verfahren der Volksgesetzgebung durchgeführt (Stichworte: „Fürstenenteignung“ 1926, „Youngplan“ 1929), betrieben („Panzerkreuzerverbot“ 1928) oder doch massiv versucht wurde („Aufwertung“ 1926, 1927) – hat ein anderes Bild ergeben³. Die Bilanz der direkt-demokratischen Anläufe ist danach jedenfalls nicht negativer als die der parlamentarischen Versuche, die jeweiligen Probleme unter den schwierigen Umständen der Zeit zu lösen.

Ferner ist eine technische „Fehlgestalt“ des Volksentscheids offenkundig, die durch eine falsche Handhabung noch verschlimmert wurde. Dazu nur eine Illustration: Im Fall „Fürstenenteignung“ soll-

3 Vgl. Otmar Jung, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle „Aufwertung“, „Fürstenenteignung“, „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“, Frankfurt a.M. 1989, S. 15–47. Ferner die speziellen Untersuchungen: ders., Plebiszitärer Durchbruch 1929? Zur Bedeutung von Volksbegehren und Volksentscheid gegen den Youngplan für die NSDAP, in: Geschichte und Gesellschaft, 15 (1989), S. 489–510; ders., Volksgesetzgebung. Die „Weimarer Erfahrungen“ aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzungen zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten, Hamburg 1990; ders., Rüstungsstopp durch Volksentscheid? Der Fall „Panzerkreuzerverbot“ 1928, in: Parlamentarische und öffentliche Kontrolle von Rüstung in Deutschland 1700–1970. Beiträge zur historischen Friedensforschung, hrsg. von Jost Dülffer, Düsseldorf 1992, S. 151–167. Dagegen ist nicht mit Fromme zu argumentieren, der es gar nicht als seine Aufgabe angesehen hatte, „die Diagnose der Weimarer Republik zu stellen“ (Anm. 2), S. 14.

ten die Versuche einer schiedlichen Vermögensauseinandersetzung zwischen den neuen Freistaaten und den ehemaligen Landesherren, die sich seit der Novemberrevolution über sieben Jahre hingeschleppt hatten, abgebrochen und der Skandal, daß die Republik mit den gestürzten Fürsten über „Abfindungen“ verhandelte, durch eine Entzignung der entsprechenden Vermögen beendet werden. SPD, KPD und Teile des liberalen Bürgertums sahen das als vollauf legitim an. Bei diesem ersten deutschen Volksentscheid stimmten 14,5 Millionen – die Hälfte der Weimarer Aktivbürgerschaft – mit „Ja“. Nach parlamentarischen Regeln hätte ein solches Ergebnis die absolute Mehrheit der Mandate verschafft, nach den plebiszitären Bestimmungen dagegen galt der Volksentscheid als „mangels Beteiligung“ gescheitert. Gleichwohl hatte diese Abstimmung eine wichtige politische Nebenwirkung: Sie brachte den „Tod des monarchischen Gedankens“ in Deutschland.

Außer Betracht bleiben bei dieser Bilanz personalplebiszitäre Elemente des Weimarer Regierungssystems, also z.B. die Direktwahl des Reichspräsidenten und die auf Landesebene mögliche plebiszitäre Parlamentsauflösung. Was jedenfalls die unmittelbaren Sachentscheidungen des Volkes angeht, wird man die Verwerfung der direkten Demokratie aufgrund der „Weimarer Erfahrungen“ wissenschaftlich nicht mehr als haltbar ansehen können. Eine Ableitung aus den Erfahrungen mit den „Volksabstimmungen“ in der NS-Zeit ist grundsätzlich abzulehnen. Daß ein diktatorisches Regime akklamatorische Plebiszite über bereits vollzogene Maßnahmen inszenierte (Stichworte: Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund 1933, Ernennung Hitlers zum Staatsoberhaupt 1934 und Anschluß Österreichs 1938), hat keine Aussagekraft für den Wert von Volksabstimmungen in rechtsstaatlichen Demokratien.

2. Waren die „Weimarer Erfahrungen“ kausal?

a) *Erstes Gegenindiz: die Landesverfassungen 1946/47*

Ist schon der Hinweis auf die „Weimarer Erfahrungen“ zeitgeschichtlich nicht stichhaltig, so kommt der Zweifel hinzu, ob jene wie auch immer gefaßten „Erfahrungen“ für die Entschließungen des Parlamentarischen Rats überhaupt kausal waren, ob nicht vielmehr den Rat (noch) ganz andere Motive⁴ leiteten als (nur) das proklamierte Bestre-

4 Auch hier bietet Fromme keinen Halt, wenn er sich darauf beschränkte, anhand der veröffentlichten Materialien „die Entwicklung so (zu zeigen), wie der Parlamentarische Rat sie sah“ (Anm. 2), S. 21.

ben, Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Wie war es denn mit den vorgeblichen „Weimarer Erfahrungen“ vereinbar, daß sämtliche 13 Landesverfassungen, die 1946/47 in Kraft traten – nämlich in Württemberg-Baden, Bayern, Hessen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Württemberg-Hohenzollern, Baden, Bremen und dem Saarland –, die Möglichkeit von Volksentscheiden enthielten und fast alle Verfassungen Systeme der Volksgesetzgebung einrichteten? Was bereits der Blick auf die Verfassungstexte als Widerspruch zeigt, ließ sich durch die verfassungsgeschichtliche Forschung noch erheblich zuspitzen:

- Differenziert man zwischen den Ansichten der Parteien zu den einzelnen Sachfragen und den oft taktischen Positionen, die sie vor allem bei den Schlußabstimmungen einnahmen, so zeigt sich, daß fast durchweg grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Unionsparteien und der Sozialdemokratie darüber bestand, das repräsentative System durch Elemente direkter Demokratie zu ergänzen; lediglich die Liberalen profilierten sich einige Male als grundsätzliche Gegner einer plebiszitären Demokratisierung.
- Die „Ausnahmen“ müssen gewichtet werden. In Württemberg-Baden setzte die SPD so ängstlich wie paternalistisch eine Beschränkung der direkten Demokratie auf Referendumsformen durch. Sie fürchtete – wie die DVP – vor allem, daß sich die ins Land geströmten Flüchtlinge des Hebels der Volksgesetzgebung zur Verfolgung ihrer Interessen bedienen könnten. In Württemberg-Hohenzollern war die dominierende CDU ebenso wie die anderen Parteien für die Volksgesetzgebung und das fakultative Gesetzesreferendum. Man verzichtete aber auf die entsprechenden Verfassungsartikel, denn nach einem Zusammenstoß mit der Militärregierung, die einen ersten Entwurf in toto abgelehnt hatte, sollte alles unterbleiben, was – wirklich oder vermeintlich – „den Widerwillen der Franzosen erregen“ könnte⁵.
- In den Ländern der Amerikanischen und der Französischen Besatzungszone schloß sich gleich ein Stück Praxis an. Dabei mag man den Verfassungsreferenden, welche die jeweiligen

5 Im Protokoll hielt der Verfassungsausschuß fest, „daß die Ablehnung nicht erfolgt, weil man gegen diese Volksabstimmungen an sich ist, sondern um die Verhandlungen (sc. mit der Besatzungsmacht über die Genehmigung des neuen Entwurfs) nicht zu erschweren“ (Verfassungsausschuß 18. 4. 1947, Staatsarchiv Sigmaringen, Wü 1/1, Bl. 154).

Militärregierungen angeordnet hatten, weniger Aussagekraft beimessen, desgleichen der Sonderabstimmung über den Sozialisierungsartikel 41 der Hessischen Verfassung, auf der die Amerikaner bestanden hatten. Aber in Rheinland-Pfalz war es die CDU, die eine besondere Abstimmung über die Schulbestimmungen der neuen Verfassung durchsetzte, und in Bremen bot die SPD bei ihrer Kompromißsuche mit Erfolg u. a. eine gesonderte Abstimmung über den umstrittenen (Mitbestimmungs-) Artikel 47 an. Beide Parteien waren mit diesem Konfliktlösungsweg jeweils zufrieden.

- Die Länder der Britischen Besatzungszone bilden keineswegs die vielberufene Ausnahme. Stellt man methodisch korrekt nicht auf die nach Erlaß des Grundgesetzes verabschiedeten Landesverfassungen ab, sondern auf den verfassungspolitischen Diskussionsstand der Jahre vorher, verschwindet die angebliche Ausnahme. Ob Hamburg, Niedersachsen⁶, Schleswig-Holstein oder Nordrhein-Westfalen – 1946 bzw. 1947 wurden Entwürfe vorgelegt, die ganz selbstverständlich plebiszitäre Elemente aufnahmen. Nicht anders als in den vier Besatzungszonen verlief die verfassungspolitische Diskussion in Berlin⁷: Die Aufgeschlossenheit für die direkte Demokratie war gemeindeutscher Stand der Verfassungsgebung in der ersten Nachkriegszeit.
- Dies ist keine Bilanz lediglich für die Landesebene. Angesichts des niedergebrochenen Reiches fungierten die neuen Landesverfassungen nämlich zugleich als Ordnungsmodelle des künftigen Gesamtstaates, und gerade die „alten“ Länder knüpften bei dem Problem der plebiszitären Elemente nicht nur an ihre eigene landesverfassungsrechtliche Tradition an und verarbeiteten weniger die Erfahrungen ihrer spezifischen Landesgeschichte, sondern versuchten aufgrund der Reichserfahrungen, wie diese sich ihnen darstellten, gewissermaßen eine verbesserte Weimarer Verfassung in miniature zu schaffen.

All dies heißt natürlich nicht, daß die Landesverfassungsgebung der Jahre 1946 bis 1948 von direktdemokratischer Euphorie erfüllt gewesen sei. Die Verdoppelung des klassischen Quorums beim

6 Vgl. Otmar Jung, Unmittelbare Demokratie für Niedersachsen? Vor dem Ende eines Sonderweges, in: Niedersächsisches Jahrbuch für Landesgeschichte, 64 (1992), S. 421–443.

7 Vgl. Art. 2 II, 3 I, 39 I, 49 der Verfassung vom 1. 9. 1950 in der bis 1974 geltenden Fassung.

Volksbegehren auf prohibitive 20 Prozent in Hessen, Rheinland-Pfalz und Bremen sowie der Ausschluß der Verfassungsänderung von der Volksgesetzgebung bzw. dem Volksentscheid in Baden und im Saarland⁸ sprechen eine deutliche Sprache. Ferner wäre zu klären, worauf nun genau Sozialdemokraten und Liberale, Katholiken und Kommunisten in dieser Hinsicht Wert legten: ob basisorientiert oder staatsfixiert gedacht wurde, ob man die permanente Partizipation oder eher eine gelegentliche Akklamation im Auge hatte – all dies faßt das Konstrukt „plebiszitäre Elemente“ nicht immer überzeugend zusammen. Eines jedenfalls findet man in dieser Zeit fast nirgendwo, nämlich die Vorstellung, daß sämtliche Formen direkter Demokratie mit Blick auf Weimar zu verwerfen seien. Es war die Zeit, in der auch der Abgeordnete Heuss (DVP) in Württemberg-Baden noch verkündete – gezielt auf das fakultative Gesetzesreferendum –, bei grundsätzlicher Betonung des organschaftlichen politischen Handelns solle doch die Möglichkeit „nicht ausgeschlossen sein, daß in bestimmten Situationen das Volk unmittelbar sich äußern (könne)“⁹.

b) *Zweites Gegenindiz: die politische Programmatik*

Die Verfassungspläne des Exils bzw. des Widerstandes – Hoegners Gedanken zu einer neuen deutschen Verfassung, die Ziel-Denkschrift des Kreisauer Kreises, Koch-Wesers Verfassungsentwurf, die Richtlinien deutscher sozialistischer Organisationen in Großbritannien oder Eschenburgs Verfassungsdenkschrift, um nur die wichtigsten zu nennen – stimmen bei allen Unterschieden insoweit überein: Im Mittelpunkt ihrer Kritik stand das Wahlrecht, vor allem das Verhältniswahlrecht und das direkte Wahlrecht auf gesamtstaatlicher Ebene, dessen zeitweise oder endgültige Abschaffung erwogen wurde¹⁰. Direkte Demokratie wurde zum Teil mitkritisiert, zum Teil jedoch positiver eingeschätzt. Die seit 1949 hierzulande herrschende Konfiguration jedenfalls, daß das direkte und Verhältniswahlrecht Urständ feierte bei der

8 Nicht dagegen, wie oft behauptet wird, in Hessen und Nordrhein-Westfalen, vgl. Otmar Jung, Volksbegehren auf Verfassungsänderung in Hessen und Nordrhein-Westfalen?, Typoskript.

9 Vorläufige Volksvertretung, Verfassungsausschuß, 20. 5. 1946, Prot. S. 7 (Landtag von Baden-Württemberg, Parlamentsarchiv, Stuttgart).

10 Vgl. Wolfgang Benz, Konzeptionen für die Nachkriegsdemokratie. Pläne und Überlegungen im Widerstand, im Exil und in der Besatzungszeit, in: Deutschland nach Hitler. Zukunftspläne im Exil und aus der Besatzungszeit 1939–1949, hrsg. v. Thomas Koebner/Gert Sautermeister/Sigrid Schneider, Opladen 1987, S. 201–213 (203).

Abschaffung aller plebiszitären Elemente, findet im Material aus dem Exil, dem Widerstand und dem ersten Nachkriegsjahr keine Stütze.

Dem entspricht das Bild bei den Entwürfen einer gesamtdeutschen Verfassung im Westen. Die von der SPD 1947 beschlossenen „Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik“ schnitten die reichen direktdemokratischen Möglichkeiten der Weimarer Verfassungslage zwar zurück, hielten aber daran fest, daß „für bestimmte in der Verfassung festzulegende Fälle unter Wahrung bestimmter Verfahrensvorschriften“ ein Volksentscheid möglich sein solle¹¹. Auch auf Unionsseite enthielten die Beschlüsse des Verfassungsausschusses in Heppenheim und die Entwürfe des Ellwanger Freundeskreises bis Ende 1947 selbstverständlich plebiszitäre Elemente: Annahme der künftigen gesamtdeutschen Verfassung durch Volksentscheid und eine entsprechende Auflage für die Landesverfassungen durch eine Homogenitätsklausel, ferner die plebiszitäre Parlamentsauflösung.

Betrachtet man die wenigen Jahre, die zwischen der Programmarbeit im Exil bzw. im Widerstand, der Landesverfassungsgebung und der Gründung der Bundesrepublik lagen, und führt man sich die dadurch bedingte weitgehende Personalkontinuität vor Augen, wirkt die traditionelle Argumentation mit den Lehren aus der Vergangenheit irritierend anachronistisch. Wieso galt 1948 nicht mehr, was die Politiker noch in den Vorjahren gefordert hatten? Warum warnte man in Bonn vor Gefahren, von denen in Stuttgart, München oder Wiesbaden keine Rede gewesen war? Sollte Heuss zwischen 1946 und 1948 wirklich so viel mehr an Erkenntnis erlangt haben, was die „Weimarer Erfahrungen“ anbelangte? Oder gab es da eben doch ganz andere Zusammenhänge?

II. Im Kalten Krieg

1. Die Vorstöße der SED: Volksentscheid und Propaganda

a) Das sächsische Enteignungsplebiszit 1946

Am 30. Juni 1946 nahmen die Bürger des Landes Sachsen den Allparteientwurf eines Gesetzes

11 Vgl. Michael G. M. Antoni, Sozialdemokratie und Grundgesetz, Bd. 1: Verfassungspolitische Vorstellungen der SPD von den Anfängen bis zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates 1948, Berlin 1991 (Politologische Studien, Bd. 34), S. 163; zu optimistisch Karl A. Otto, Sozialdemokratie und plebiszitäre Demokratisierung, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 42 (1991), S. 369–389 (377–380).

„über die Übergabe von Betrieben von Kriegs- und Naziverbrechern in das Eigentum des Volkes“ in einem Volksentscheid an. Der Sachvorgang, das Verfahren und die nicht unbedingt lauterer Absichten der als Haupttriebkraft tätigen SED wecken Unbehagen. Gleichwohl ist einzuräumen, daß die verhängten Maßnahmen damals grundsätzlich akzeptiert wurden, daß die mehrheitliche politische Unterstützung in Sachsen für die Enteignung der Betroffenen nicht ernstlich bezweifelt werden kann und daß das Vorgehen mitnichten nur Unschuldige traf. Doch wichtiger als solche sachliche Abwägung im Rückblick ist die Tatsache, daß die SED diesem Volksentscheid in Sachsen Signalwirkung für die politische Auseinandersetzung um die Wirtschaftsverfassung im Nachkriegs-Deutschland beimaß. Während sie in den anderen Ländern der Sowjetischen Besatzungszone alsbald entsprechende Regelungen auf dem Verordnungswege traf, begannen die KPD-Fraktionen in den westdeutschen Landesparlamenten mit einer Antrags-offensive, die eine Bodenreform bzw. die Enteignung der Kohlewirtschaft oder der Schlüsselindustrien plebiszitär durchsetzen sollte.

Die Hintergründe, weshalb die SED im sächsischen Fall die plebiszitäre Variante spielte, sind noch nicht aufgearbeitet; dagegen erklärt sich das nachfolgende taktische Vorgehen leicht aus den Machtverhältnissen. War zur Zeit des sächsischen Volksentscheids das zukünftige politische Kräfteverhältnis in Deutschland noch relativ ungewiß, so hatten die landesweiten Wahlen der folgenden anderthalb Jahre vorerst für Klarheit gesorgt, und diese war für die Kommunisten niederschmetternd: Zwar verfügte die SED in Thüringen, Sachsen und Mecklenburg über die absolute Mehrheit in den Parlamenten und lag in den anderen Ländern der Sowjetischen Besatzungszone nur knapp darunter, aber in den westlichen Besatzungszonen hatte die KPD – auf sich allein gestellt – 1946 durchschnittlich nur 9,3 Prozent und 1947 8,1 Prozent der Stimmen erzielt¹². Wenn die Einigung von Kommunisten und Sozialdemokraten in West- und Süddeutschland doch noch gelänge, wenn man dann die getrennt erreichten Wahlergebnisse der beiden Parteien addierte und einen politischen Auftrieb, wie eben in der Sowjetischen Besatzungszone erlebt, annähme, würde die neue SED –

12 Errechnet aus den acht Landesversammlungs- und Landtags- bzw. Bürgerschaftswahlen 1946 und den acht Landtags- bzw. Bürgerschaftswahlen 1947. Daten nach Heinrich Potthoff/Rüdiger Wenzel, Handbuch politischer Institutionen und Organisationen 1945–1949, Düsseldorf 1983 (Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 1), S. 334–341.

träumte sie noch am 1. März 1947 – „zur stärksten der Parteien in ganz Deutschland werden“¹³.

Aber in Wirklichkeit wehrte sich die West-SPD unter Schumacher derart furios gegen die SED, daß eine Wiederholung des Coups, der 1946 im sowjetischen Besatzungsbereich gelungen war, realistisch ausgeschlossen werden mußte. Die plebiszitäre Strategie bedeutete unter diesen Umständen auch die Jagd nach einer Chance, bei attraktiven Themen punktuelle Zustimmungsmehrheiten an der Basis zu erreichen und damit den sich zunehmend verfestigenden Status quo in den Westzonen zu erschüttern. Volksbegehren und Volksentscheid figurierten so, noch ehe dort auch nur die Landesverfassungen verabschiedet waren, bereits als bevorzugte Hebel der Kommunisten zur sozialrevolutionären Umgestaltung der Gesellschaft und riefen damit, auch wenn die SPD – vor allem in Nordrhein-Westfalen – anfangs verbal mitzuhalten versuchte, zunehmend die Abwehrinstinkte der anderen Parteien wach.

b) Die Verfassungskonzeption

Bereits am 14. November 1946 stellte die SED ihren „Entwurf einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik“ vor – die erste ausgearbeitete Verfassungskonzeption für Gesamtdeutschland –, womit sie die anderen Parteien nicht nur unter erheblichen Konkurrenzdruck setzte, sondern auch heftige negative Resonanz im Westen hervorrief: Letztere war zwar den Reizthemen zu „verdanken“, wie der von der SED vertretenen Ablehnung der Gewaltenteilung, aber die auf westlicher Seite bald übliche Rundweg-Ablehnung erfaßte auch andere, weniger kontroverse Partien des Entwurfs, darunter die in ihm entwickelten Formen direkter Demokratie. Aufschlußreich ist hier die Betrachtung der Landesverfassungsgebung in der Sowjetischen Besatzungszone, wo sich die bürgerlichen Parteien auf die Verfassungskonzeption der SED natürlich einlassen mußten, aber von ihren Mehrheiten in Brandenburg und Sachsen-Anhalt durchaus Gebrauch machten. Die Auseinandersetzungen, die ungeachtet der Einheitsfront- und Blockgängelei in den Kernpunkten mit allem Ernst geführt wurden¹⁴, zeigen, daß das direktdemokratische Konzept des Repu-

13 Volksentscheid für die Einheit Deutschlands. Erklärung des Parteivorstands vom 1. 3. 1947, in: Dokumente der SED. Beschlüsse und Erklärungen des Zentralsekretariats und des Parteivorstands, Bd. I, Berlin 1951², S. 162–167 (166).

14 Vgl. Gerhard Braas, Die Entstehung der Länderverfassungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47, Köln 1987 (Mannheimer Untersuchungen zu Politik und Geschichte der DDR, Bd. 4).

blikentwurfs der SED bei der Landesverfassungsgebung in der Sowjetischen Besatzungszone mittelbar im wesentlichen bestätigt wurde. Jedenfalls der Weimarer Fundus an direkter Demokratie war unbestritten, und vieles strebte auf eine Verbesserung des damaligen Regelwerkes hin.

c) Ein Volksentscheid über die zukünftige Gestaltung Deutschlands?

Mitte 1946 begann die SED noch einen dritten Strang plebiszitärer Politik zu legen, als ihr Parteivorstand zur Pariser Außenministerkonferenz Stellung nahm und dabei den Vorschlag des sowjetischen Außenministers Molotow begrüßte, daß über seine zukünftige staatsrechtliche Gestaltung „das deutsche Volk selbst entscheiden“ solle¹⁵. In diesem Sinne kämpfte die SED gegen eine Verkleinerung Deutschlands durch separatistische Abspaltungen, gegen einen als partikularistisch wahrgenommenen Typ von Föderalismus, wie sie ihn sich vor allem in der Amerikanischen Besatzungszone entwickeln sah, endlich gegen die Teilung Deutschlands, wie sie mit der Sperrung der Demarkationslinie und den Plänen zur Bildung der Bizone immer deutlicher voranschritt. Für die Methode der Abwehr hatte Molotow das Stichwort eines „Volksentscheids in ganz Deutschland“ gegeben. In einem Aufruf zu den Landtagswahlen vom 7. Oktober 1946 griff die SED dieses ausdrücklich auf und forderte einen „gesamtdeutschen Volksentscheid über die zukünftige staatsrechtliche Gestaltung Deutschlands“.

Die bald vielfach propagierten einschlägigen Forderungen der SED waren auf den Rhythmus der Konferenzen der vier Außenminister abgestimmt. Zugrunde lag das Interesse der Sowjetunion an der deutschen Wirtschaftseinheit, um mittelbar das gesamte besiegte Land als Reparationsgebiet zur Verfügung zu haben. Zu diesem Zweck hatte sie sich die SED dienstbar gemacht; daß gerade die abhängigste Partei der Nachkriegszeit sich schier „deutsch-national“ gebärdete, ist daher durchaus funktional zu erklären.

Der Hilfsdienst, den sich die Sowjetunion von diesem deutschen Verbündeten bzw. dem vorgeschlagenen Verfahren versprach, bestand darin, daß sich der ökonomisch und politisch begründete Widerstand der westlichen Alliierten auf diese Weise überspielen lassen könnte. Bis zur Moskauer Außenministerkonferenz hatte die Sowjetunion ihre Position dahingehend verfeinert, daß sie die

15 Um Deutschlands Einheit und Lebensfähigkeit. Beschluß des Parteivorstands vom 17. 7. 1946, in: Dokumente der SED, Bd. I (Anm. 13), S. 78f.

Weimarer Reichsverfassung gewissermaßen zur Richtmarke erklärte; eine Volksabstimmung möge entscheiden, ob das künftige deutsche Regierungssystem zentralistisch oder föderalistisch sein solle. Richtig angelegt, müßte ein solcher Volksentscheid 30 von 50 Millionen Stimmen „für die Einheit Deutschlands“ erbringen – nach Stalins Hoffnung sogar eine noch größere Mehrheit¹⁶ –, und Amerikaner, Briten und Franzosen würden sich einem solchen Votum kaum entziehen können. Ein demokratisches Grundprinzip würde somit erfolgreich gegen die westlichen Demokratien gekehrt, diese also mit ihren eigenen Waffen geschlagen.

Die SED selbst versprach sich, wenn sie auf die „nationale Karte“ setzte, daß sie aus der politischen Isolierung herauskäme, in die sie in den Westzonen geraten war. Wie sie schon die sozialrevolutionäre Umgestaltung als attraktives Thema eingeschätzt hatte, so versprach sie sich nun von dem „todsicheren“ Thema der deutschen Einheit politischen Aufschwung.

d) Das Volksbegehren „für die Einheit Deutschlands“ 1948

Eine neue Qualität erreichte diese plebiszitäre Strategie, als die SED – statt weiterhin darauf zu warten, daß die Sieger den Deutschen gewissermaßen von sich aus einen Volksentscheid gewährten – sich entschloß, diesen mit dem klassischen Mittel eines Volksbegehrens selbst herbeizuführen. Akt der „nationalen Selbsthilfe“ hieß das Zauberwort, das man dafür prägte¹⁷. Als Rechtsgrundlage wurde sowohl auf die Weimarer Reichsverfassung als auch auf die neuen Landesverfassungen verwiesen. Von der eigenen Besatzungsmacht war in diesem Zusammenhang keine Rede und brauchte es auch nicht zu sein, da die SED hier einvernehmlich handelte. Um so großspuriger gab man vor, die Rechte der drei anderen, westlichen Siegermächte beiseite schieben zu können¹⁸.

16 Vgl. Rolf Badstübner, „Beratungen“ bei J. W. Stalin. Neue Dokumente, in: Utopie kreativ, 1 (1990/91) 7, S. 99–116 (107) (31. 1. 1947).

17 Vgl. Entschließung, in: Protokoll des 2. Deutschen Volkskongresses für Einheit und gerechten Frieden am 17. und 18. März 1948 in der Deutschen Staatsoper Berlin, Berlin 1948 (Schriftenreihe für Einheit und gerechten Frieden), S. 86.

18 Vgl. Otto Grotewohl (SED), Deutscher Volksrat, 2. Sitzung vom 18. 5. 1948: „Pfeifen die Alliierten schon auf ihre eigenen Prinzipien, die sie ihrer eigenen Besatzung Deutschlands zugrunde gelegt haben – und sie tun es mit Ausnahme Rußlands –, dann mögen sie sich nicht wundern, wenn das deutsche Volk anfängt, auf diese Art einer Okkupation auch zu pfeifen.“ Bundesarchiv Potsdam, A-1/3304, Bl. 109.

Seit Anfang Februar wurde der Plan verfolgt¹⁹, am 18. März 1948 dann beschloß der – zu drei Vierteln aus der Sowjetischen Besatzungszone und aus Berlin beschickte – „Deutsche Volkskongreß“ die Durchführung eines Volksbegehrens für einen „Volksentscheid über die Einheit Deutschlands“. Die Unterschriften für das Volksbegehren sollten in den drei Wochen vom 23. Mai bis zum 13. Juni 1948 insbesondere in den Wohnungen und Betrieben gesammelt werden. Das vorgeschlagene „Gesetz über die Einheit Deutschlands“ hatte folgenden Wortlaut: „§ 1. Deutschland ist eine unteilbare demokratische Republik, in der den Ländern ähnliche Rechte zustehen, wie sie die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 enthielt. § 2. Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.“

Während das Unternehmen in den Westzonen und den Westsektoren Berlins von den Besatzungsmächten alsbald als unerwünscht bezeichnet und verboten wurde – trotzige Dennoch-Aktionen der KPD wurden unnachlässig verfolgt –, baute man im sowjetischen Besatzungsbereich eine eigene parataktische Struktur von Orts-, Kreis- und Landesausschüssen als „Trägern der nationalen Selbsthilfe“ auf, in denen die drei lizenzierten Parteien – SED, CDU und LDP – sowie die sechs „demokratischen Massenorganisationen“ – FDGB, DFD, FDJ, VVN, VdGB und Kulturbund – zusammenwirkten. Zur Vorbereitung des Volksbegehrens trieb dieses Politikkartell einen enormen Aufwand. Während der Eintragungsfrist wurde entsprechend ein riesiger „Rummel“ veranstaltet mit beispielsweise 9258 Versammlungen allein in Sachsen, wobei ca. 900 000 Menschen „erfaßt“ wurden. Natürlich blieben auch Pressionen, Nötigungen und unlautere Beeinflussungen nicht aus.

Im Ergebnis sollten sich nahezu 15 Millionen wahlberechtigte deutsche Staatsbürger, nicht eingerechnet zwei Millionen Jugendliche, für das Volksbegehren eintragen²⁰. Zwischen 95,5 Prozent (Berlin) und 97,4 Prozent (Mecklenburg) hatten sich in den Ländern der Sowjetischen Besatzungszone bzw. im Sowjetischen Sektor Berlins dazu bewegen lassen. Mit dieser Zahl, die sie noch bieder-männisch notariell beglaubigen ließen, hatten die Initiatoren – wie sie argumentierten – das 10-Pro-

19 Vgl. Beschluß des Sekretariats des Ständigen Ausschusses des Deutschen Volkskongresses für Einheit und gerechten Frieden vom 4. 2. 1948 (Institut für Geschichte der Arbeiterbewegung Berlin, IV 2/13/240).

20 Genau 14 775 945 Unterschriften, davon 2 173 321 aus den Westzonen, die anderen aus der Sowjetischen Besatzungszone und aus Berlin, Bundesarchiv Potsdam, A-1/3352, Bl. 210–221, 339.

zent-Quorum der Weimarer Reichsverfassung, bezogen auf Gesamtdeutschland, weit überschritten, und dementsprechend wandte sich der Deutsche Volksrat am 7. Juli 1948 an den (seit 15 Wochen lahmgelegten) Alliierten Kontrollrat mit dem Ansuchen, entweder das begehrte Gesetz zu erlassen oder einen Volksentscheid darüber, möglichst im September 1948, durchzuführen.

Was schon bei dem sächsischen Enteignungsplebiszit vor zwei Jahren Unbehagen geweckt hatte, galt nun in verstärktem Maße. Erstens: der Sachvergang. Auch wenn man den vorgelegten Text wohlwollend als Grundsatz-Verfassungsgebung interpretieren kann, wirkte angesichts der hochkomplizierten Lage, wie sie in Deutschland schon durch die alliierten Kriegs- und Nachkriegsabmachungen entstanden war und sich mit zunehmender Ost-West-Rivalität und dem Ausbruch des Kalten Krieges entwickelte, jener eine Satz doch allzu simpel. Zweitens: das Verfahren. Dabei galt das Unbehagen nicht nur der rechtlichen Seite, daß man sich auf die alte Reichsverfassung bzw. die neuen Landesverfassungen berufen wollte und das überlagernde Besatzungsrecht ignorieren zu können glaubte, sondern vor allem der politischen Dimension, wo – knapp gesagt – der Rahmen der Volksgesetzgebung gesprengt wurde:

- Diese stand nach dem Weimarer Modell in einem innerstaatlichen Spannungsverhältnis zu Parlament und Regierung als den Faktoren der ordentlichen Gesetzgebung. Ein Volksbegehren brachte in diesem Zusammenhang ein punktuelles „Aufbegehren“ des Volkes gegen seine Vertretung zum Ausdruck. Hier dagegen bestanden Spannungen zwischen deutschen Politikern und Besatzungsmächten; daß jene gegen deren Entscheidungen protestierten, warf eine völkerrechtliche Problematik auf.
- Bei der klassischen Volksgesetzgebung war der Bürger eingespannt in die Auseinandersetzung zwischen der (außerparlamentarischen) Opposition, die ihn für das Volksbegehren mobilisieren wollte, und der Parlamentsmehrheit bzw. der von ihr getragenen Regierung, die typischerweise Abwehrstrategien entwickelten. Sich einzutragen erforderte Zivilcourage und zog den einzelnen mitten in die Kontroverse hinein. Bei diesem „Volksbegehren“ dagegen war der Gegner gewissermaßen externalisiert; unmittelbar trat dem Bürger ein „gleichgeschalteter“ politisch-obrigkeitlicher Komplex von Parteien, gesellschaftlichen Organisationen und deutscher Verwaltung entgegen, der mit allen Beeinflussungsmitteln eine Unterschrift unter sein politi-

ches Projekt forderte. Wer hier sich einzeichnete, schwamm im Strom, es „kostete“ nichts – und bedeutete letztlich auch nichts, weswegen nicht von ungefähr praktisch alle dieser Beeinflussung Ausgesetzten „mitmachten“.

- Ziel des Volksbegehrens im klassischen Modell war die legislatorische Korrektur des Parlaments. Das Volksbegehren „für die Einheit Deutschlands“ dagegen lief im Kern auf eine Erhebung gegen Siegermächte hinaus – ein Versuch natürlich nur, und obendrein symbolisch, da das Unterfangen ja überhaupt nur möglich war in einer spezifischen Verzerrung. Während die Politiker im sowjetischen Besatzungsbereich mit offensichtlicher Zustimmung ihrer Besatzungsmacht agierten, lehnten in den anderen Besatzungsgebieten alle Parteien mit Ausnahme der KPD das Unternehmen politisch ab, ohne daß es erst des Verbots durch die eigenen Besatzungsmächte bedurfte. So erwies sich das „Volksbegehren“ letztendlich – in Verlängerung des Zwists der Sieger – als eine Propagandaaktion des einen Teils Deutschlands gegen den anderen; die Sowjetunion ließ „ihre“ Deutschen gleichsam politischen Aufstand gegen die Westmächte spielen, und was daran real die deutsche Einheit befördern sollte, blieb unerfindlich.

Schließlich wären die nicht unbedingt lautereren Absichten der SED zu nennen. Schon 1947 war offenkundig, daß bei einer Vereinigung in Freiheit diese Partei politisch nur verlieren konnte; genauer gesagt, daß sie ihre im sowjetischen Besatzungsbereich eingenommene Machtposition nur halten konnte, wenn dieser eine relativ unabhängige Entwicklung nähme. Nahe liegt also, daß das Engagement der SED für die deutsche Einheit mehr im Gehorsam gegenüber den Reparations- bzw. Propagandaintereessen ihrer sowjetischen Protektoren begründet war als in dem Verlangen, auf dem Altar des Vaterlandes machtpolitischen Selbstmord zu begehen.

2. Die Abwehr des Westens: plebiszitäre Quarantäne

a) Die Abschottung beginnt

Je mehr die SED auf die plebiszitäre Karte setzte und je sensiblere Bereiche sie damit beeinflussen wollte – die Wirtschaftsordnung, die Verfassungsgebung, die nationale Frage –, um so mehr tendierten die nichtkommunistischen Parteien im Westen zu Rückzug und Abschottung. Die Devise lautete offenbar, den Kommunisten ihr bevorzugtes Werkzeug aus der Hand zu nehmen. Die ersten Anzeichen lassen sich früh beobachten.

- Schon am 13. April 1947 schlug Hermann L. Brill, Chef der hessischen Staatskanzlei und engagierter sozialdemokratischer Verfassungspolitiker, im Rahmen des Deutschen Büros für Friedensfragen als „Grundlage der künftigen deutschen Verfassung“ im legislatorischen Bereich vor: „Die Institution des Volksbegehrens und Volksentscheides kommt in Wegfall.“ Brill war von Sorge erfüllt wegen der Versuche der SED, ein einheitliches Deutschland lediglich als Instrument der Reparationspolitik der Sowjetunion zu erreichen; dabei verberge sie ihre Absichten hinter nationalistischen Parolen, „auf die das deutsche Volk nur zu leicht geneigt sei hereinzufallen. Die von der SED geforderte Volksabstimmung (sc. für die Einheit Deutschlands) könnte im Hinblick auf diese Neigung gefährlich werden.“²¹
- In den Ländern der Britischen Besatzungszone, wo sich die Verfassungsreferenten bei ihren Burgsteinfurter Tagungen um eine möglichst einheitliche Verfassungsgestaltung bemühten, war man sich noch im Januar 1947 einig gewesen, daß auch Volksbegehren und Volksentscheid in den Landesverfassungen geregelt werden sollten. Vier Monate später hatten die Referenten ihre Haltung geändert. Nun gingen sie davon aus, daß für „besondere Einrichtungen der plebiszitären Demokratie neben denen der repräsentativen Demokratie auf der Länderebene kaum ein Bedürfnis“ vorhanden sei; ebensowenig erachteten sie es für nötig, die Verfassungen durch Volksabstimmung annehmen zu lassen²².
- Bei den Treffen des Ellwanger Kreises der Unionsparteien wurde im Frühjahr 1948 das Referendum als Legitimitätsanforderung an eine gesamtdeutsche Verfassung wie an die Landesverfassungen gestrichen. Die schließlich am 13. April 1948 in Bad Brückenau angenommenen „Grundsätze“ sahen keine plebiszitären Elemente mehr vor.

b) *Kein Gründungsplebiszit über den Weststaat*

Nach den Empfehlungen der Londoner Sechsmächte-Konferenz sollte die Verfassung des zu gründenden Weststaates der „Bevölkerung in den betreffenden Staaten zur Ratifizierung“ vorgelegt

21 Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hrsg. vom Bundesarchiv und vom Institut für Zeitgeschichte, Bd. 2: Januar – Juni 1947, bearb. von Wolfram Werner, München 1979, S. 280, 298 ff.

22 Vgl. Landesarchiv Schleswig-Holstein, Abt. 601, Nr. 215, Bl. 690.

werden²³; in jedem künftigen Bundesland mußte also ein Referendum stattfinden, wie das Frankfurter Dokument Nr. 1 klarstellte. Die Gründer der Bundesrepublik Deutschland – Ministerpräsidenten und Parlamentarischer Rat – waren sonst bereit, von den Alliierten Aufträge, Weisungen und Verbote hinzunehmen. Aber das Grundgesetz dem Volk länderweise zur Ratifizierung vorzulegen, was ein Plebiszit über die Weststaatsgründung überhaupt einschloß – dagegen sträubten sie sich bis in die allerletzten Tage hinein mit unvergleichlicher Hartnäckigkeit und hatten damit bekanntlich sogar Erfolg.

Was die Ministerpräsidenten bei ihrer ersten Konferenz in Koblenz (8.–10. Juli 1948) dazu trieb, jener demokratischen Feuerprobe auszuweichen, verrät ein Erklärungsentwurf: „Für ihren Vorschlag, von einem Volksentscheid Abstand zu nehmen, war maßgebend die Erkenntnis, daß heute weite Teile des deutschen Volkes ihre Stimme nicht aus sachlichen Gründen abgeben würden, sondern um ihrem Bedürfnis nach einem sichtbaren Protest gegen die Zeitverhältnisse und die von ihnen dafür verantwortlich gemachten Militärregierungen (sc. Ausdruck) zu verleihen, schlechthin gegen die von den verantwortlichen politischen Parteien vorgeschlagenen Lösungen stimmen könnten.“²⁴ Doch so viel Offenheit erschien inopportun, man strich diese Passage und ersetzte die Angst vor einer Protestabstimmung durch die These vom Provisorium (Verfassung eines Teilstaates für eine Übergangszeit) und die Sorge vor einer Überlegitimation: „Ein Volksentscheid würde dem Grundgesetz ein Gewicht verleihen, das nur einer endgültigen Verfassung zukommen sollte.“²⁵

Als die Alliierten auf ihrem Drehbuch für die Weststaatsgründung beharrten, gaben die Ministerpräsidenten bei ihrer Niederwalder Konferenz am 21./22. Juli 1948 alsbald nach; fast die gesamte Mühe der zweitägigen Konferenz und die Erfindungskraft ihrer Teilnehmer galten dem Problem, wie man jetzt formell einlenken – um den Beginn der Verfassungsarbeiten nicht zu verzögern – und gleichwohl den mißliebigen Volksentscheid letztendlich „umgehen“ (Reuter) könnte. Dabei gilt es, die Regie hinter den Kulissen und die beiden Bühnen zu unterscheiden, auf denen für die Öffentlich-

23 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Bd. 1: Vorgeschichte, bearb. von Johannes Volker Wagner, Boppard a. Rh. 1975, S. 12.

24 „Entwurf 1“ vom 9. 7. 1948, Bayerisches Hauptstaatsarchiv München, Nachlaß Pfeiffer/34.

25 „Entwurf 2“ vom 9. 7. 1948, vgl. Anm. 23, S. 144.

keit und vor allem für die Militärgouverneure sorgsam arrangierte Stücke gespielt wurden.

- Intern erschien den Ministerpräsidenten die alliierte Referendumsidee geradezu verblendet, weil sie den Kommunisten eine ideale Propagandagelegenheit böte²⁶. Die Chance ihres so mühsam zunichte gemachten Volksbegehrens „für die Einheit Deutschlands“ würde der SED nun gewissermaßen spiegelverkehrt offeriert²⁷. Wenn sich diese „linke“ Opposition gar noch mit der Obstruktion ehemaliger Nationalsozialisten vereine, sei der Ausgang offen bzw. es müsse mit einer Ablehnung der Weststaatsverfassung samt allen politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen gerechnet werden²⁸. Bei einer Ratifizierung durch die Landtage dagegen – so der Gegenvorschlag der Ministerpräsidenten – habe man die Ablehnungspropaganda der kleinen KPD-Fraktionen im Griff und könne fest mit der Annahme rechnen.
- Gegenüber der Öffentlichkeit sollte von alledem nichts verlauten, weil es dann hieße: „Die Ministerpräsidenten haben Angst.“ „Wir sollten aber auf keinen Fall in der Öffentlichkeit bekannt werden lassen, daß wir in bezug auf die Entscheidung durch das Volk irgendwelche Be-

26 Vgl. Stadtrat Reuter (Berlin, SPD): „Ein Referendum ist eine Möglichkeit für kommunistische Agitation, die wir nicht wünschen und die wir meiner Meinung nach unterbinden müssen.“ (Anm. 23), S. 193; Ministerpräsident Arnold (NRW, CDU): „Wenn wir die Bevölkerung zu einem solchen Referendum aufrufen, dann geben wir nach meinem Gefühl den Kommunisten die seltene Chance, über uns herzufallen und uns als *die* Westpolitiker zu bezeichnen und zu sagen: diese Westpolitiker sind jetzt dabei, Deutschland endgültig in Ostdeutschland und Westdeutschland zu zerreißen.“ (Ebd., S. 195 – Hervorhebung im Original).

27 Vgl. Ministerpräsident Lüdemann (Schleswig-Holstein, SPD): „Es ist doch so, daß, wenn wir uns einem Volksentscheid unterwerfen, die Kommunisten dann sagen: Wenn wir zu Gunsten der deutschen Einheit einen Volksentscheid durchführen wollen, dann stellen die Ministerpräsidenten der deutschen Länder zu dem Volksentscheid die Frage der Zerreißung Deutschlands. Eine solche darauf basierende Agitation wäre für uns unerträglich und eine Schädigung dessen, was wir für Westdeutschland aufbauen wollen, so daß wir in diesem Punkt keineswegs nachgeben dürfen.“ Ebd., S. 205; Bürgermeister Brauer (Hamburg, SPD) auf der Schlußkonferenz mit den Militärgouverneuren, 26. 7. 1948: „Sie entsinnen sich alle der Kampagne mit dem Volksbegehren in der Ostzone. Wir haben uns gegen das Volksbegehren und seine Ausdehnung in den Westzonen gewehrt. Mit dem Referendum gäben wir den Kommunisten das Volksbegehren, das sie damals haben wollten. Von uns ist das eine Frage der psychologischen Taktik.“ Ebd., S. 277.

28 Vgl. Ministerpräsident Arnold: „... wird durch ein solches Referendum von vornherein ein Unsicherheitsfaktor in die ganze Entwicklung hineingetragen. Ich könnte mir vorstellen, daß bei einer solchen Auseinandersetzung die Möglichkeit entsteht, daß das Referendum nicht angenommen wird...“, ebd., S. 195.

sorgnisse hegen. Das dürfen wir auf keinen Fall preisgeben.“ Ebensowenig dürfe man den Eindruck erwecken, „daß eine tiefe Kluft zwischen dem Volke und dem Landtage besteht“²⁹. Zu diesem Zweck sorgten die Teilnehmer zunächst für strikte Abschirmung ihrer Beratungen. Keine schriftliche Erklärung sollte ihre wahren Motive festhalten. Sogar gegenüber dem Apparat der Militärregierungen und den Militärgouverneuren selbst wurde aus Furcht vor Indiskretionen so verfahren, daß die abgesprochenen Begründungen nur verlesen, aber nicht aus der Hand gegeben wurden. Um die Geheimhaltung perfekt zu machen, formulierte man zwei Vorwände: den angeblich drohenden Zeitverlust durch eine Volksabstimmung – nach den Erfahrungen mit sieben Landesverfassungsreferenden ein offensichtlich an den Haaren herbeigezogenes Argument – und die schon bekannte These von der Überlegitimation: „Eine Begründung für die Öffentlichkeit kann nur so lauten, daß man sagt: ein Referendum ist eine Sache, die nach außen hin etwas Endgültiges dokumentiert.“³⁰

- Der schwierigste Part wurde auf jener Bühne gespielt, der die Militärgouverneure zusahen, weil hier mehrere Anforderungen zu erfüllen waren. Einerseits weihte man die Alliierten durchaus in die eigenen Befürchtungen ein, daß sich also „alle oppositionellen und destruktiven Elemente trotz der Verschiedenheit ihrer Motive in einem negativen Votum zusammenfinden“ könnten. Zudem versuchten die Ministerpräsidenten, Betroffenheit zu erzeugen (die „entfachte Agitation würde sich naturgemäß auch gegen die Besatzungsmächte wenden“), bzw. sie setzten auf die Interessenparallelität, daß die Alliierten ebenfalls den Kommunisten keine Chance geben und die Weststaatsgründung gelingen sehen wollten. Andererseits waren sich die Konferenzteilnehmer aber auch bewußt, daß sie nicht zu schwarz malen durften, wie Ministerpräsident Stock einfühlsam skizzierte: „Von den Generälen wird aber gesagt werden: Wenn Sie der Auffassung sind, daß ein großer Prozentsatz des Volkes dagegen ist, dann hat die ganze Geschichte keinen Sinn... Wenn wir Grund zu der Annahme geben, wir seien deswegen gegen ein Referendum, weil wir die Volksmeinung nicht haben wollen, dann kommen wir überhaupt nicht durch. Wenn Sie

29 Ministerpräsident Maier (Württemberg-Baden, FDP), ebd., S. 219; Ministerpräsident Stock (Hessen, SPD), ebd., S. 222.

30 Ministerpräsident Ehard (Bayern, CSU), ebd., S. 225.

das Referendum herausgelassen haben wollen, dann müssen Sie den ablehnenden Standpunkt anders begründen, nämlich mit der Kürze der Zeit und mit der Wichtigkeit usw.“³¹

Endlich galt es, den Militärgouverneuren die mittelbare Legitimation positiv darzustellen. Im Unterschied zu einer Volksabstimmung, an der sich womöglich nur wenige Bürger beteiligen würden, sei bei den Landtagen die Ratifizierung „mit überwältigender Mehrheit“ – nur gegen die kommunistischen Stimmen – sicher. Daß diese Landtage, die unter ganz anderen Prämissen gewählt worden waren, dabei ihre Kompetenz überschritten³², kümmerte nicht. Vielmehr insistierte die deutsche Seite auf der demokratischen Legitimation dieser Parlamente und versuchte, durch die Freiheit der Wahl die Begrenztheit des Mandats zu überspielen.

Die Ministerpräsidenten vertrauten sich also mit ihren Ängsten den Alliierten nicht einfach an; auch diesen gegenüber wurde Theater gespielt mit einer kunstvollen Mischung aus Dichtung und Wahrheit. Der Unterschied zwischen „Koblenz“ und „Niederwald“ bestand taktisch darin, daß man dort noch mit einer Schutzbehauptung operierte, während man sich jetzt zu einem Teilgeständnis genötigt sah. Ziel blieb weiterhin, was Ministerpräsident Ehard unverblümt aussprach: den Ministerpräsidenten „ein politisches Alibi (zu) verschaffen“³³.

Diese Vorgänge lassen sich teilweise mit der exzeptionellen Situation des Juli 1948 entschuldigen: Die Währungsreform vom 20. Juni hatte zunächst wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten gebracht, die Arbeitslosigkeit stieg an, und der Erfolg des Marshall-Planes war noch ungewiß. Aber auch nach über neun Monaten hatte sich die Problemsicht nicht grundlegend geändert. Weiterhin wurde die vereinte Propaganda von Kommunisten und ehemaligen Nationalsozialisten gefürchtet; bei den interfraktionellen Besprechungen Anfang Mai 1949 brachte Süsterhenn das Kalkül auf den Punkt: „Eine Volksabstimmung wäre in der Lage, das Werk selbst ernsthaft zu gefährden. Wir seien zwar in der Lage, in den Landtagen Verständnis für den erzielten Kompromiß zu wecken, aber ob das dem Volk gegenüber möglich sei?“³⁴ Nach außen wurde

31 Ebd., S. 227.

32 Vgl. Reinhard Mußnug, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 219–258 (255).

33 Der Parlamentarische Rat (Anm. 23), S. 186.

34 Abg. Süsterhenn (CDU), Interfraktioneller Ausschuß,

also wieder das Argument der Verzögerung vorgeschützt – ziemlich unglaublich nach dem Dreivierteljahr, das sich die Verfassungsväter und -mütter inzwischen Zeit gelassen hatten. Der Belang des Verzögerungs- bzw. Beschleunigungsarguments lag denn auch allein in seiner Funktion, die Löwenthal (SPD) in einer Fachausschußsitzung freimütig aussprach: „Damit kann man es (sc. die Ratifikation durch die Landtage) der Öffentlichkeit gegenüber am besten rechtfertigen.“³⁵

Zum Provisoriums-Topos malte Carlo Schmid (SPD) das oft zitierte Bild: „Wir haben hier doch nur einen Schuppen, einen Notbau, und einem Notbau gibt man nicht die Weihe, die dem festen Haus gebührt. Fälschen wir nicht den Charakter dieses Werkes, indem wir es zur Volksabstimmung stellen, bringen wir, indem wir ihm eine Sanktionierung minderen Gewichtes geben, zum Ausdruck, daß es keine Verfassung ist!“ Schmid's Argumentation klingt freilich gerade da hohl, wo er sie besonders legitimieren wollte: beim Versuch, eine Tradition herzustellen zur Position der Ministerpräsidenten im Sommer 1948 – hätten diese doch erklärt, daß sie gegen eine Ratifizierung durch das Volk seien, „weil diesem Grundgesetz dadurch ein Pathos gegeben würde, das ihm nicht gebühre“³⁶. Wenn jener Pfeiler aber, was Schmid so gut wie wohl die meisten Anwesenden wußte, nur als Vorwand fungierte, der ganz andere Motive verbergen sollte, bricht auch die erwünschte Traditionsbrücke ein.

So zeigt sich als Kern des Sträubens gegen ein Referendum über das Grundgesetz: Die direktdemokratische Feuerprobe wurde im Gegensatz zum parlamentarischen Sanktionsverfahren als „unberechenbar“ gefürchtet. Da man nicht sicher war, daß man den Weststaat mit dem Volk aufbauen könnte, wählte man die „Lösung“, es ohne das Volk zu versuchen.

c) Die Volksgesetzgebung wird gestrichen

Die Volksgesetzgebung wurde während des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee in einer bemerkenswerten Szene gestrichen: Als der Unterausschuß III, zuständig für Organisationsfragen, in seiner 1. Sitzung am 13. August 1948 beim Thema „Konstituierung der Organe“ sich dem Bundestag zuwandte, meldete sich sogleich der hessische De-

4. 5. 1949, Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Sankt Augustin, I-052-001/1, S. 267.

35 Abg. Löwenthal (SPD), Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages Bonn, PR/O, S. 210 (20. 1. 1949).

36 Abg. Schmid (SPD), Parlamentarischer Rat, Plenum, 8. 5. 1949, S. 320.

legierte Staatssekretär Brill und kam – wie das Protokoll zusammenfaßte – „dabei auf einige mit dem Begriff des Staatsvolks zusammenhängende Fragen zu sprechen. Mit seinem Vorschlag, die Zulässigkeit des Volksbegehrens und Volksentscheids für die Einzelstaaten und die Kommunalverwaltungen anzuerkennen, von der Anwendung dieser Institute im Rahmen des Gesamtstaats aber in jeder Beziehung abzusehen, findet sich der Ausschuß im wesentlichen einig; nur bei Verfassungsänderungen soll entsprechend den alliierten Dokumenten ein Volksentscheid möglich sein.“³⁷ Allerdings scheint dieser Konsens nur für die Volksgesetzgebung im strikten Sinne – die Gesetzesinitiative „von unten“ – gegolten zu haben, denn Brill selbst erwog anderntags die Möglichkeit, daß die Länderkammer eine Volksabstimmung initiieren, also „von oben“ ein Referendum veranstalten könnte³⁸. Bei dieser bemerkenswert schnellen Festlegung des Unterausschusses verblieb es. Eine zweite Lesung, da bloß für Zweifelsfragen vorgesehen, erübrigte sich.

Erstaunlich ist nun, daß die Sachverständigen im folgenden genau da „paßten“, wo sie ihre Autorität hätten ausweisen müssen: beim Argument. Ja, man ersparte sich nicht nur die Ausarbeitung einer Begründung, sondern sah sogar von der Formulierung der eingenommenen Position überhaupt ab. Der rund 100 Seiten umfassende Bericht des Unterausschusses, dessen „Gründlichkeit“ stolz betont wurde, übergang das Thema ebenso, wie die Berichterstatter im Plenum kein Wort dazu verlauten ließen: ein schallendes Schweigen zu einer Kernfrage der demokratischen Grundlagen des künftigen Staates.

Es bedurfte der Unbefangenheit des Hamburger Delegierten Drexelius – kein Mitglied dieses Unterausschusses –, um bei der Plenardebatte das Bild der Quasi-Selbstverständlichkeit mit der lakonischen Feststellung zu zerstören, ihm scheinbar „eine Erörterung des Problems zu fehlen, ob die Gesetzesinitiative durch Volksbegehren und der Gesetzeserlaß durch Volksentscheid erfolgen“ könne. Beeindruckend auch sein Appell zu argumentativer Offenheit: Er persönlich sei gegen die Volksgesetzgebung, „aber mir scheint, daß in der Begründung etwas mehr“ – das war kollegiale Courtoisie statt des realistischen: überhaupt etwas – „hierüber gesagt werden müßte“³⁹.

37 Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages Bonn, M 70248, S. 9f.

38 Ebd., S. 39.

39 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee,

Die angesprochenen Berichterstatter und sonstigen Mitglieder des Unterausschusses III blieben eine Antwort schuldig. Erst als anderntags in der letzten Plenarsitzung des Konvents der ebenfalls „außenstehende“ Mitarbeiter für Nordrhein-Westfalen, Berger, beim Thema Verfassungsänderungen nachhakte und vorschlug, statt des bloßen Mitspracherechts im Verfassungsreferendum dem Volk die Möglichkeit der selbständigen „Verfassungsänderung auch durch Volksentscheid“ – sachlich also die verfassungsändernde Volksgesetzgebung – einzuräumen, brach ein Beteiligter das Schweigen. Der bayerische Delegierte Leusser führte „zwei Gesichtspunkte“ ins Feld. Erstens: „Wir haben grundsätzlich die Volksgesetzgebung abgelehnt.“ Dann könne sie nicht in diesem Einzelfall doch eingeführt werden. Zweitens: Man sei durch Dokument Nr. 1 gebunden, wonach jede Änderung der Verfassung „in der gleichen Weise“ wie ihre Annahme erfolgen müsse. Als Begründung taugten beide nicht – ersterer Gesichtspunkt schon formell nicht, weil die Rason der grundsätzlichen Ablehnung nicht erläutert und nur eine immanente Folgerichtigkeit gefordert wurde; letzterer wäre nur stichhaltig gewesen, wenn das alliierte Gebot des obligatorischen Verfassungsreferendums zugleich ein Verbot verfassungsändernder Volksgesetzgebung impliziert hätte, wogegen jedenfalls die amerikanische Verfassungstradition, die bisherige Verfassungspolitik in der Amerikanischen und der Französischen Besatzungszone sowie das Interesse der Besatzungsmächte an der gerade auch direktdemokratischen Akzeptanz der zu schaffenden neuen westdeutschen Verfassung sprachen.

Diesen eigenartig formalen bzw. rabulistischen Hinweis eines Insiders ergänzte der rheinland-pfälzische Delegierte Süsterhenn – weder Mitglied des Unterausschusses noch sonst als Teilnehmer der „entscheidenden Sitzung“ ersichtlich – durch Illustrationen: „Neu aufkommende politische Bewegungen oder Strömungen (sc. sollten) sich zuerst in den normalen legislativen Organen Spielraum verschaffen. Solche Bewegungen können mitunter sehr unerwünscht sein. Ich erinnere an die Gefahr des wiedererwachenden Nationalismus dank der ungeschickten, undemokratischen Politik der Alliierten. Geben wir nun die Möglichkeit, diese Bewegungen durch eine Volksabstimmung direkt ins Leben zu rufen, so setzen wir uns der Gefahr unabsehbarer Erschütterungen aus. Ein agitatorisch geschickt ausgenützter Volksentscheid, daß das ver-

bearb. von Peter Bucher, Boppard a. Rh. 1981, S. 387 (22. 8. 1948).

fassungsmäßig gesicherte Berufsbeamtentum abgeschafft werden soll, hätte bei der weit verbreiteten Wut gegen die Bürokratie und das Beamtentum im jetzigen Zeitpunkt durchaus die Chance durchzukommen.⁴⁰ Daß Süsterhenn gerade dieses Beispiel wählte, erscheint alles andere als zufällig. Die strukturell vorhandene Abneigung der hier versammelten Ministerialbürokratie gegen basisdemokratische Bestrebungen ließ sich durch ein solches Horrorszenario – zu 100 Prozent Betroffene! – gewissermaßen existentiell verfestigen. Es zeigt freilich auch, daß sich gegen die Volksgesetzgebung eine heterogene Koalition gefunden hatte, war doch just der Antragsteller Brill seit seiner Forderung im „Buchenwalder Manifest“, das „privilegierte Berufsbeamtentum“ abzuschaffen, einer der Wortführer in der entsprechenden Reformdiskussion.

Diese Auslassungen sind der ganze einschlägige Ertrag des Konvents der Sachverständigen zu diesem Thema. Für den Abschlußbericht raffte man sich immerhin dazu auf, das, was bislang in den Materialien als stillschweigende Selbstverständlichkeit behandelt wurde, *expressis verbis* zu formulieren. Als vorletzter von zehn unbestrittenen „Hauptgedanken“, die dem Arbeitsergebnis zugrundelägen, figurierten nun zwei lapidare Sätze: „Es gibt kein Volksbegehren. Einen Volksscheid gibt es nur bei Änderungen des Grundgesetzes.“⁴¹ Und wiederum ersparte man sich jede Ausführung oder Begründung. Im Rahmen des ohnehin stiefmütterlich behandelten Themas „direkte Demokratie“ wurde die Problematik der Volksgesetzgebung nur sehr knapp abgefertigt.

Äußerst dürftig wird man also die Sachbehandlung durch die Verfassungsexperten nennen müssen. Insbesondere ist der Befund festzuhalten, daß sich für eine Ableitung dieser antiplebischen Entscheidung aus den später oft strapazierten „Weimarer Erfahrungen“ in Herrenchiemsee nicht einmal Spurenelemente finden, was um so mehr auffällt, als der Verfassungskonvent bei anderen Problemen in der Tat oft und gern auf die erste deutsche Republik hinwies und Lehren aus damaligen Mißständen zu ziehen sich bemühte.

Was war aber nun der positive Grund für jene Entscheidung? Ausweislich seiner publizistischen Arbeiten war Brill, der hier die entscheidende Weiche stellte, kein grundsätzlicher Gegner direkter Demokratie. Beispielsweise hatte er noch Ende Juni 1948 in einem Aufsatz drei Grundforderungen

aufgestellt, um „im heutigen Deutschland“ das Problem der politischen Führung zu bewältigen: „eine durch Gesetz bestimmte Stellung der politischen Parteien im Staate, eine offene politische Diskussion, ein lebendiges System von Wahlen und Volksabstimmungen“. Den zweiten Teil der letzten Forderung erläuterte Brill unmißverständlich: „Alle grundlegenden Staatsgesetze müssen durch *Volksabstimmung* angenommen werden.“⁴²

Als dieser Beitrag zwei Tage, nachdem Brill im Unterausschuß III des Verfassungskonvents jene folgenschwere Vor-Entscheidung herbeigeführt hatte, in der Zeitschrift „Das sozialistische Jahrhundert“ erschien, mochte sich mancher Beteiligte die Augen reiben. Wort und Tat passen hier nur zusammen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß Brill – wie die gesamte sozialdemokratische Führung – strikt zwischen dem Reich, für das später die endgültige Verfassung der Deutschen Republik gelten würde, und den elf westdeutschen Ländern unterschied, auf deren Gebiet nun eine vorläufige staatliche Ordnung geschaffen werden sollte. Fügt man hinzu, daß Brill hoffte, dieser „Übergangs-“ oder „Zwischenstaat“ werde „nur zwei oder drei Jahre dauer(n)“⁴³, so läßt sich hypothetisch die Verschiedenheit der Zeitperspektiven als Erklärung annehmen: Demnach hätte Brill jene Grundsätze neuer, lebendiger und eben auch unmittelbarer Demokratie für das künftige Deutschland erstrebt, aber für eine kurze Übergangszeit eine Art plebiszitärer Quarantäne für erforderlich gehalten.

Zusätzliches Licht auf die Hintergründe mag aus den Beratungen des Unterausschusses I für Grundsatzzfragen kommen, in denen der Berliner Bevollmächtigte Suhr sich in der 2. Sitzung mit dem Verfassungsentwurf des Deutschen Volksrates und dem darin verfochtenen Prinzip der Gewaltenkonzentration auseinandersetzte: „Hier sei der kritische Punkt der Verfassungsberatungen von Berlin gewesen. Die SED habe sich mit aller Entschiedenheit gegen die Teilung der Gewalten ausgesprochen und sei für die absolute Volkssouveränität, dargestellt in häufigster Anwendung des Volksschicksals und in der Stellung des Parlaments, eingetreten.“⁴⁴ Daß Suhr damit einen Popanz aufbaute, unterliegt keinem Zweifel.

42 Hermann L. Brill, *Cäsar oder Cicero? Einige Bemerkungen zum Problem der politischen Führung*, Manuskript, datiert 27. 6. 1948, S. 7f. (Hervorhebung im Original), Bundesarchiv Koblenz, Nachlaß Brill/336.

43 Parlamentarischer Rat, Bd. 2 (Anm. 39), S. 85 (11. 8. 1948).

44 Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages Bonn, M 70258, S. 64; im Auszug abgedruckt in: ebd., Bd. 2, S. 210, FN 71 (19. 8. 1948).

40 Ebd., S. 447f. (23. 8. 1948).

41 Ebd., S. 506.

„Häufigste Anwendung des Volksentscheids“ verbot sich schon aus der immanenten Logik direkter Demokratie. Mochte die SED Probleme wie Abnutzung und Mobilisierungsschwierigkeiten im sowjetischen Besatzungsbereich mit einer Politik des Drucks überwinden, so dürfte sie als kleine Oppositionspartei in Gesamtdeutschland – wovon Suhr ja wohl ausging – bald an die Grenzen einer plebiszitären Dauerstrategie gestoßen sein. Immerhin wäre damit nicht ausgeschlossen, daß sie dergleichen versucht und jedenfalls den Effekt einer permanenten Aufregung des politischen Lebens erzielt hätte.

Schwierig nachzuweisen ist, daß Befürchtungen dieser Art auch hinter Brills erfolgreicher Intervention gegen die Volksgesetzgebung im Unterausschuß III steckten. Ein Beweis in Form von Zitaten und Belegen läßt sich nicht führen; insofern „hielt“ das Schweigen der Beteiligten. Aber wenn man die durchgängige Abwehr von „Osten“ und „Kommunismus“ in den Beratungen erwägt und insbesondere realisiert, wie geläufig es den Experten war, auch Parlamentsrechte unter dem Gesichtspunkt durchzuspielen, ob die SED davon profitieren bzw. ob man sie auf dem Wege irgendwelcher Klauseln „unschädlich“ machen könnte, dann muß die Ableitung aus dem Geist des Kalten Krieges doch als sehr wahrscheinlich gelten. Brills plebiszitäre Quarantäne hätte nach dieser Vermutung also gelten sollen, bis „das deutsche Volk seinen Befreiungskampf vom kommunistischen Terrorismus gewonnen haben wird“⁴⁵.

d) Der Parlamentarische Rat ratifiziert das Quarantänekonzept

Dieses politische Quarantänekonzept in seinen beiden Hauptsträngen: kein Gründungsplebiszit über den Weststaat und keine Volksgesetzgebung im Kalten Krieg, wurde vom Parlamentarischen Rat übernommen. Damit läßt sich einerseits der Tenor der vom Zentrum provozierten Debatte im Hauptausschuß Anfang Dezember 1948 erklären, deren klägliches Zuschnitt und floskelhafte Art so auffallen⁴⁶ und aus der gleichwohl unentwegt zitiert wird. Hier stand eben kein Problem mehr of-

fen, um dessen Lösung noch gerungen würde, sondern der Fall war unter Union, Sozialdemokratie und Liberalen abgemacht, und daher durfte sogar der Chef der kleinen FDP-Fraktion die Begründungswörter („Prämie auf Demagogie“) liefern. Andererseits wird so auch Sibyllinisches verständlich wie jener Dialog im Grundsatzausschuß zwischen dem Vorsitzenden von Mangoldt (CDU) und Carlo Schmid (SPD) über Art. 20. Ausgangspunkt: Das Volk werde in den besonderen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung tätig; von Mangoldt: „Man darf aber nicht sagen, *nur* in diesen Organen; dann wäre die Volksabstimmung ausgeschlossen.“ Schmid: „Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie.“⁴⁷

Nicht so sehr der unterschiedliche Grad der Konkretion, wie man gemeint hat⁴⁸, liefert den Schlüssel zu diesen Äußerungen, sondern die Verschiedenheit der Zeitperspektiven. Die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in „Wahlen und Abstimmungen“ ist eine schlechthin gültige Normierung im Grundgesetz; die zentrale Position der Vorschrift zu Beginn des Organisationsteils legte die Verwendung gleichsam „demokratischen Marmors“ nahe. Dagegen hatte nach dem Quarantäneprinzip eine Konkretisierung etwa bei den Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren zu unterbleiben; hier zählte das kurzfristig-aktuelle Machtkalkül. Benutzt wurde nun (für die Übergangszeit!) sozusagen „Backstein“.

Weil das Quarantänekonzept *Basisinitiativen* abwehren sollte, welche die Kommunisten für ihre Zwecke starten oder benutzen könnten, wurden *Referenden* – außer natürlich dem Gründungsplebiszit über den Weststaat – von dieser Abwehrhaltung nicht erfaßt. Zu bestimmten Themen das Volk zu befragen, wenn Initiative, Formulierung und Zeitpunkt in der Hand der parlamentarischen Mehrheit verblieben, war relativ „berechenbar“ und erschien gelegentlich sogar attraktiv. So konnte nicht nur das im Frankfurter Dokument Nr. 1 vorgeschriebene obligatorische Verfassungsreferendum die Kritik der Sachverständigen passieren und sich noch relativ lange in der Bonner Diskussion halten, vielmehr tauchte immer wieder die Idee von Sonderabstimmungen auf. Einen

45 Hermann L. Brill, *Wirtschaft und Politik sind eins*, Manuskript, datiert 24. 9. 1948, Bundesarchiv Koblenz, Nachlaß Brill/337.

46 Vgl. Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß, 8. 12. 1948, S. 263 ff.; vgl. Otmar Jung, *Volksgesetzgebung in Deutschland*, in: *Leviathan*, 15 (1987), S. 242–265 (245).

47 Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages Bonn, PR/G, Bl. 157 (14. 10. 1948) (Hervorhebung im Original).

48 Vgl. Claus-Henning Obst, *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen*, Köln 1986, S. 87–92.

Volksentscheid etwa über das Wahlrecht⁴⁹ oder über die Flaggenfrage⁵⁰ konnte sich z. B. Adenauer durchaus vorstellen. Vor allem wurde natürlich im Hinblick auf die Kontroversen um das sogenannte Elternrecht eine plebiszitäre Lösung überlegt, ehe man sich doch entschloß, davon abzusehen. Gerade die hierzu fast in letzter Stunde gestellten Zentrumsanträge haben freilich – vermittelt über die unglückliche Präsentation in der offiziellen „Entstehungsgeschichte“ des Grundgesetzes⁵¹ – die Interpretation allzu kurz greifen lassen. Aus diesen letzten Scharmützeln ist eben das nicht zu entnehmen, was die herrschende Meinung herauszulesen versucht⁵². Bei diesen Anträgen wurde nur formell über die Volksgesetzgebung abgestimmt; in der Sache lehnte der Parlamentarische Rat den Elternrechts-Rigorismus des Zentrums ab, der sich hier – wie natürlich allen Beteiligten bewußt war – nur ein plebiszitäres Kostüm übergestreift hatte. Das Zentrum scheiterte insbesondere daran, daß es – fixiert auf das Problem „Elternrecht“ – über das Volksgesetzgebungs-Modell die direktdemokratische Initiative aus der Hand der parlamentarischen Mehrheit zu geben bereit war, was gegen das von fast allen anderen Abgeordneten akzeptierte Quarantäneprinzip verstieß.

Überreste dieser thematisch strikt limitierten Volksabstimmungen sind die Territorialplebiszite nach Art. 29 und 118 GG, die Referendumsformen mit Möglichkeiten des Volksbegehrens kombinieren. Daß hier das Grundgesetz sich sogar der Initiative von unten öffnete, hatte seine Ursache offenkundig darin, daß die ganze Problematik gewissermaßen im Windschatten des Kalten Krieges lag. Die Änderung der Landeszugehörigkeit von Gebietsteilen erschien denn doch als ein – in jeder Hinsicht – zu bodenständiges Thema, als daß der kommunistische Generalgegner – so

49 So Konrad Adenauer in einem Brief an Viktoria Steinbeiß vom 31. 5. 1948, Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus Rhöndorf, Nachlaß Adenauer/07/24, Bl. 328: „Eine Volksabstimmung über das Wahlrecht halte ich durchaus für erwünscht, vorausgesetzt, daß wir endlich einmal in Zeiten hineinkommen, in denen das Volk sich wirklich mit solchen Dingen in Ruhe beschäftigen kann.“

50 Vgl. Rainer Salzmann (Bearb.), Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, Stuttgart 1981 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 2), S. 347 (18. 1. 1949).

51 Vgl. „Beantragter, aber nicht aufgenommener Artikel über Volksentscheid und Volksbegehren“, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1 (1951), S. 620f.

52 Vgl. Peter Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2 (1987), S. 313–337 (320f.).

kalkulierte man – daraus hätte großen Vorteil schlagen können.

III. Resümee

Den Wiederaufbau der Demokratie in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg kann man, was die Ergänzung des repräsentativen Systems durch Elemente direkter Demokratie angeht, als ein steckengebliebenes Projekt kennzeichnen. Einer ersten Phase, für welche vor allem die – vom Bund her gesehen – „vorkonstitutionellen“ Landesverfassungen stehen, die alle plebiszitäre Elemente enthielten, folgte das rigide repräsentativ angelegte Grundgesetz. Die Ursache für diesen verfassungspolitischen Schwenk ist nicht in den „Weimarer Erfahrungen“ zu sehen; der Griff des Parlamentarischen Rates 20 Jahre zurück galt nur einem „staatspolitischen“ Mantel, der den handfesten Ängsten der Politiker hier und heute übergeben werden sollte. Es herrschte Kalter Krieg. Die SED hatte eben mit der Volkskongreßbewegung und dem Volksbegehren „für die Einheit Deutschlands“ ein außerparlamentarisches Feuerwerk veranstaltet, auf das der Westen mit strikter Abschottung reagierte. Insbesondere das vorgesehene Referendum über die Weststaatsverfassung fiel mit innerer Logik dem Spaltungsprozeß Deutschlands zum Opfer, wie er 1948/49 in Berlin und Bonn voranschritt.

Daß die Gründer der Bundesrepublik gleich auch noch die Volksgesetzgebung strichen, erscheint weniger zwingend. Immerhin könnte man argumentieren, daß die plebiszitäre Strategie der SED mit der Frage der Volksgesetzgebung eigentlich nichts zu tun hatte. Wurden in den beiden Fällen „Enteignung der Kriegsverbrecher“ in Sachsen 1946 und „Einheit Deutschlands“ im sowjetischen Besatzungsbereich 1948 denn nicht nur Hüllen benutzt und Formen mißbraucht, die weder den Buchstaben noch den Geist von Volksbegehren und Volksentscheid als sekundären, außerordentlichen, basisinitiierten Verfahren zur Parlamentskorrektur trafen? Hatte hier die politische Klasse in Westdeutschland eine notwendige Differenzierung unterlassen? Psychologisch war der Zusammenhang freilich nicht ohne Grund umgekehrt: Der Westen glaubte, er habe die SED zweimal beim „Falschspiel“ mit der plebiszitären Karte erlebt; nun den Spieltisch umzustürzen, empfand man als eine drastische, aber gerechtfertigte Reaktion. Eine plebiszitäre Quarantäne sollte den

neuzugründenden Teilstaat in der Übergangszeit vor Anfechtungen schützen⁵³.

Wie immer man diese Gedankengänge im nachhinein einschätzt – es waren sicher jeweils nur situative Erwägungen. Keiner der Gründer der Bundesrepublik nahm für diese Restriktionen das Prädikat grundlegender verfassungspolitischer Weisheit in Anspruch. Daß prinzipiell eine Verfassungsgebung an das Volk legitimatorisch zurückgebunden werden müsse – sei es durch unmittelbare Wahl einer Konstituante vorher oder durch ein Verfassungsreferendum hinterher –, stand für die Mini-

53 Dies steckt auch hinter Heuss' etwas ruppigem Diktum, daß es die „primitive Pflicht“ des Parlamentarischen Rates gewesen sei, „den noch so ungesicherten Staat nicht zur freien Wildbahn der wartenden Demagogen zu machen...“ (Einführung, in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 1960, S. 12).

sterpräsidenten außer Frage; diskutiert wurde der Verzicht auf beides immer in der Ausnahme-Perspektive einer Übergangszeit. Ebenso bezweifelte kaum jemand im Parlamentarischen Rat, daß unter normalen politischen Verhältnissen das Volk auch Sachprobleme durch Abstimmung entscheiden können sollte.

Die „Vision“ der Gründer der Bundesrepublik war eindeutig: Wenn die Kommunisten domestiziert wären und die Teilung überwunden sei, sollte auf dem überlieferten Wege einer Nationalversammlung und/oder einer Volksabstimmung eine deutsche Verfassung gegeben werden, die dann selbstverständlich auch Elemente direkter Demokratie enthalten würde. Es besteht kein Anlaß bei den derzeitigen Verfassungsberatungen, diese „Vision“ nur deshalb nicht zu erfüllen, weil ihre Voraussetzungen um ein Vielfaches länger als gedacht auf sich warten ließen.

Hierarchie oder Anarchie?

Der Streit um die Familienrechtsreform in den fünfziger Jahren

I. Der Parlamentarische Rat und die Gleichberechtigung

Im September 1948 nahm der Parlamentarische Rat seine Arbeit in Bonn auf, von dem sich Verbände, Institutionen und die verschiedensten Bevölkerungsteile die Realisierung ihrer Wünsche und Anliegen versprachen¹. Unter ihnen waren auch Frauenverbände, die ganz konkrete Forderungen an den Parlamentarischen Rat stellten. So sollte im Verfassungstext festgeschrieben werden: erstens die Gleichberechtigung der Frau, zweitens das gleiche Recht auf Arbeit und Lohn sowie drittens die gleichberechtigte Mitwirkung in der Verwaltung.

Seit den Beratungen über das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) waren fünfzig Jahre vergangen, und die Verhältnisse hatten sich nach zwei Kriegen, nach Inflation, Depression und Besetzung grundlegend geändert. So war die soziale Struktur der Familie einem fortschreitenden Wandlungsprozeß unterlegen. Die verheiratete Frau war nicht mehr allein auf ihren häuslichen Pflichtenkreis beschränkt. Sie war in vielen Fällen Hauptnährerin der Familie geworden, nicht selten Mitverdienerin. Dieser veränderten Situation Rechnung zu tragen – indem den Frauen die gleichen Rechte wie den Männern in Familie und Beruf zugestanden wurden –, hielten die Frauenverbände für eine Selbstverständlichkeit².

Nicht so die katholische Kirche, deren Bemühen es war, die Renaissance der Familie vorzubereiten. Gleichberechtigung von Mann und Frau war für die Kirche gleichbedeutend mit Sprengung der von ihr favorisierten traditionellen Familienstruktur. Nach den Jahren unter dem Nationalsozialismus mit seinen familienzerstörenden Aktivitäten und

den nicht minder verheerenden Auswirkungen der Kriegs- und Nachkriegsjahre auf die Stabilität der Familie und der Ehe gelte es, so die Forderung der Kirche an den Parlamentarischen Rat, „Ehe und Familie als die dem Menschen nächstliegende Lebensgemeinschaft und als Träger natürlicher Rechte und Pflichten unter den besonderen Schutz des Staates zu stellen“³.

Einbezogen in die Forderung war das Verlangen, die Autorität des Mannes wiederherzustellen. Eine Gleichberechtigung, wie sie die Frauengruppen anstrebten, kam nicht in Frage. Die Kirche konnte auf Unterstützung rechnen: bei den konservativen Politikern, die der Kirche nahestanden, und bei den Männern, die entweder ihre dominierende Rolle in der Familie nicht verlieren wollten oder die Konkurrenz der Frau im Berufsleben fürchteten.

Nach überaus kontrovers geführten Diskussionen einigte sich der Parlamentarische Rat – aber erst, als die Abgeordneten durch öffentlichen Protest zu einer Revision ihrer ursprünglichen Einstellung gezwungen wurden –, im Artikel 3 (Abs. 2) des Grundgesetzes die Gleichberechtigung von Mann und Frau festzuschreiben⁴. Gleichzeitig wurde bestimmt, daß diejenigen zivilrechtlichen Normen, die diesem Artikel entgegenstanden, in Kraft bleiben sollten, und zwar solange, bis die Anpassung an diese Vorschrift erfolgt war. Als Ende der Anpassungsfrist wurde der 31. März 1953 festgesetzt⁵.

Diese Auflage sollte die Parlamentarier des 1. Bundestages zwingen, sich so schnell wie möglich mit der Revision der entsprechenden Gesetze zu beschäftigen. Die bürgerlich-konservative Regierung Adenauer dachte aber nicht daran, zumindest zeigte sie kein Interesse, das Gesetzgebungs-

1 Vgl. Eberhard Riemer, Die Einflüsse außerparlamentarischer Organisationen auf das Bonner Grundgesetz, Nürnberg (Diss.) 1951.

2 Vgl. Erna Scheffler, Die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft im Wandel der Rechtsverordnung seit 1918, Frankfurt 1970.

3 Schreiben des Zentralkomitees zur Vorbereitung der Generalversammlung der Katholiken Deutschlands an den Parlamentarischen Rat vom 25. November 1948 (BA-Z5/110). Die Abkürzung BA steht für Bundesarchiv Koblenz und der folgende Buchstabe für den jeweiligen Bestand.

4 Vgl. Antje Späth, Vielfältige Forderungen nach Gleichberechtigung und „nur“ ein Ergebnis: Artikel 3 Absatz 2 GG, in: Frauen in der Geschichte V, hrsg. von Anna-Elisabeth Freier und Annette Kuhn, Düsseldorf 1984, S. 122–167.

5 Vgl. Art. 117 des Grundgesetzes.

verfahren in Gang zu setzen. Daraufhin brachte am 1. Dezember 1949 die SPD-Fraktion einen Initiativantrag im Bundestag ein, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, um die Gleichberechtigung der Frau zu verwirklichen⁶. In der Antragsbegründung forderte die SPD, daß die Gleichberechtigung der Frau auf allen Gebieten des zivilen, des Privatrechts und des gesamten wirtschaftlichen und sozialen Lebens zu vollziehen sei. Im Vordergrund stand für sie die Umgestaltung des Familien-, Ehe- und Güterrechts sowie des Beamtenrechts⁷.

Dieser Ansicht schloß sich in der Aussprache, die einen Tag später stattfand, der CDU-Abgeordnete Robert Lehr an, dem es allerdings sehr darauf ankam, festzuhalten, daß die Gleichstellung von Mann und Frau nicht schematisch ausgelegt werden dürfe, denn die „Eigenart und die Würde der Frau“ müsse auf alle Fälle gesichert werden. Und an die Adresse der katholischen Kirche gewandt, die er zur Mitarbeit aufforderte, erklärte er, daß bei der Reform des Familienrechts nicht beabsichtigt sei, den Gleichheitsgrundsatz uneingeschränkt auszudehnen⁸.

II. Juristen und Kirchen zur Gleichberechtigung

Mit diesen Vorgaben, die deutlich die angestrebte Gleichberechtigung der Frau einschränkten, machten sich die für die Anpassung der bestehenden Gesetze an den Gleichheitsgrundsatz zuständigen Ministerien – das waren in erster Linie die Ministerien des Innern und der Justiz – an die Arbeit. Zur Eile fühlte sich kein Ministerium gedrängt; es wurde vielmehr die Vermutung geäußert, daß die vorgegebene Anpassungsfrist juristisch nicht haltbar sei. Während die Ministerien prüften, welche Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches einer Anpassung bedürften, und sich dabei viel Zeit ließen, setzte eine Diskussion über die Gleichberechtigung der Frau ein, an der zunächst fast nur Wissenschaftler und Frauenverbände beteiligt wa-

6 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Nr. 176, Antrag der Fraktion der SPD betr.: Gleichberechtigung der Frauen vom 3. November 1949.

7 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, I. Wahlperiode, 19. Sitzung vom 1. Dezember 1949, S. 566.

8 Vgl. ebd., 20. Sitzung vom 20. Dezember 1949, S. 625–626.

ren. Ihren ersten Höhepunkt erlebte diese Diskussion auf dem 38. Deutschen Juristentag in Frankfurt im September 1950⁹.

Die versammelten Juristen waren sich einig, daß eine bevorzugte Rechtsstellung des Ehemannes und Vaters in der Form, wie sie in den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) von 1899 ihren Niederschlag gefunden hatte, mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar war, da diese Bestimmungen die Ehefrau und Mutter in ungerechtfertigter Weise zurückstellten. So sprach das Bürgerliche Gesetzbuch, das dem patriarchalischen Ordnungsprinzip folgte und nicht von den Ehegatten als Einzelpersonen, sondern von der ehelichen Lebensgemeinschaft ausging, dem Mann das alleinige Entscheidungsrecht „in allen das gemeinschaftliche eheliche Leben betreffenden Angelegenheiten zu“ (§ 1354I) und verpflichtete die Frau, „der Entscheidung des Mannes Folge zu leisten“ (§ 1354II).

Das bedeutete, daß der Mann Wohnort und Wohnung bestimmte (§ 1354I), daß die Frau den Familiennamen des Mannes erhielt (§ 1355), daß auch bei der Haushaltsführung der Mann die oberste Entscheidungsgewalt hatte (§ 1356I), daß er der Frau die Schlüsselgewalt entziehen konnte (§ 1357II), daß er berechtigt war, Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Frau zu kündigen (§ 1358I), und daß ihm die Entscheidung – der sogenannte Stichentscheid – zustand, wenn keine Einigung über die Erziehung der Kinder erfolgen konnte (§ 1628).

Auseinander gingen die Meinungen der Juristen über die Neuregelung des Entscheidungsrechts in den gemeinsamen ehelichen Angelegenheiten und in Fragen der elterlichen Gewalt. Die einen wollten die Gleichberechtigung konsequent durchführen, das Entscheidungsrecht des Ehemannes und Vaters völlig wegfallen lassen, so daß entweder die §§ 1354 und 1628 ersatzlos zu streichen gewesen wären oder die gemeinsame Entscheidungsbefugnis der Ehegatten und Eltern ausdrücklich hätte in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen werden müssen¹⁰.

9 Vgl. Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages in Frankfurt 1950, Tübingen 1951 (Sitzungsbericht der Verhandlungen der bürgerlich-rechtlichen Abteilung am 15. September 1950 zum Thema „Die Gleichberechtigung der Frau. In welcher Weise empfiehlt es sich, gemäß Art. 117 GG das geltende Recht an Art. 3 Abs. 2 GG anzupassen?“), B B3–B 53.

10 Diesen Standpunkt vertraten u. a.: Hans Dölle, Die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Familienrecht. Eine rechtspolitische Skizze auf rechtsvergleichender Grundlage, in: Um Recht und Unrecht. Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart 1950, S. 19–46; Stellungnahme des Deut-

Die anderen anerkannten grundsätzlich die persönliche Gleichwertigkeit der Frau – auch in Ehe und Familie –, doch wollten sie in irgendeiner, wenn auch modifizierten und abgeschwächten Form dem Ehemann und Vater bei Konfliktfällen ein Recht zum „Stichentscheid“ belassen, da dies im Interesse der Erhaltung der Ehe- und Familienordnung erforderlich sei¹¹. Daneben gab es noch eine mittlere Meinung, deren Vertreter zumeist das Entscheidungsrecht des Ehemannes wegfallen lassen (§ 1354), das des Vaters aber beibehalten wollten (§ 1628)¹².

Was sich da als ein Rechtsproblem darstellte, war zugleich aber auch ein religiöses Problem. Denn die drei Richtungen vertraten ziemlich genau die Positionen, die von den beiden Kirchen zu Ehe und Familie eingenommen wurden: Auf der einen Seite stand somit das katholische Lager, das die Familienhierarchie verteidigte, und auf der anderen Seite das protestantische Lager, das aber in sich gespalten war in eine konservativ-protestantische Richtung, die dem patriarchalischen Ordnungsprinzip verbunden war, und eine liberal-protestantische Richtung, die sich für die Partnerschaftesehe aussprach.

schen Anwaltsvereins, abgedruckt in: Information für die Frau, Nr. 2, 1952, S. 23; Vereinigung der weiblichen Juristen und Volkswirte, in: Juristenzeitung, (1952), S. 504–505; Eugen Arnold, Zur Auslegung des Grundsatzes der Gleichberechtigung, in: Deutsche Richterzeitung, 1953, S. 81–85; Theodor Gerken, Allgemeine Wirkungen der Ehe, in: Monatsschrift für Deutsches Recht, 1953, S. 329–332; Erna Scheffler, Zur Auslegung des Grundsatzes der Gleichberechtigung, in: Deutsche Richterzeitung, 1953, S. 85–88; Hildegard Krüger, Die Nichtverwirklichung der Gleichberechtigung im Regierungsentwurf zur Familienrechtsreform, in: Juristenzeitung, 1952, S. 614–617.

11 Diesen Standpunkt vertraten u. a.: Friedrich Wilhelm Bosch, Gleichberechtigung im Bereich der elterlichen Gewalt, in: Süddeutsche Juristenzeitung, (1950), S. 626–644; Hermann Conrad, Grundprobleme einer Familienrechtsreform, in: Die Kirche in der Welt. Wegweisung für die katholische Arbeit am Menschen der Gegenwart, Münster 1951, S. 239–246, 383–390; Gustav Ermecke, Zur Reform des Ehe- und Familienrechtes. Allgemeine sozial-wissenschaftliche Grund- und Leitsätze, in: ebd., S. 259–266; Franz Klein, Die Familie im Brennpunkt werdenden Rechtes in Deutschland, in: Caritas, (1951), S. 51–61; Heinrich Richter, Die Krise der Familie und das Recht, in: Priester und Arbeiter, (1951), S. 238–247; Johannes Heinrich, Die Stellung der Frau in der Familie, in: ebd., S. 147–152.

12 Diesen Standpunkt vertraten u. a.: Gustav Boehmer, Die Gleichberechtigung der Frau im Eherecht, in: Monatszeitschrift für Deutsches Recht, 1950, S. 386–393; Ludwig Schnorr von Carolsfeld, Über das Problem der rechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau nach der Bonner Bundesverfassung, in: Juristische Rundschau, (1950), S. 417–420; Karl-August Bettermann, Der Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter und das geltende Familienrecht, in: Denkschrift der Evangelischen Forschungs-Akademie Christophorus-Stift Hemer, o. O. o. J. (1950), S. 18–27.

Die Verfechter des hierarchischen Familienaufbaus, die sich die Familienrechtsauffassung der katholischen Kirche zu eigen machten, stellten sich auf den Standpunkt, daß die Ehegemeinschaft der Integration durch eine Autorität bedürfe¹³. Im Gegensatz zur Staatsordnung könne es in der Ehe und Familie keine „Demokratie“ geben, denn eine stabile Dyarchie sei undenkbar. Wenn überhaupt eine Ordnung unter den beiden Ehegatten bestehen solle, komme nur eine Monokratie in Betracht, die sich als Über- und Unterordnungsverhältnis (Hierarchie) auswirke. Die Alternative, so der Bonner Rechtswissenschaftler Friedrich Wilhelm Bosch in einem von ihm kreierten Slogan, könne nur lauten: „Hierarchie oder Anarchie!“¹⁴

Abgeleitet wurde die hierarchische Eheordnung aus der Schöpfungsgeschichte. Da Gott den Mann zuerst erschaffen habe, ergäbe sich sein Vorrang vor der Frau. Die Frau sei hingegen „um des Mannes willen“, als seine „Gehilfin“ erschaffen worden. Diese Ursprungsordnung sei aber zugleich eine bleibende Rangordnung, denn die Schöpfungsgeschichte des Alten Testaments mit ihrer hierarchischen Zuordnung werde bestätigt durch zahlreiche Bibelstellen, die zugleich auch eine Vorrangstellung des Vaters vor der Mutter bezeugten¹⁵.

Ein Teil der evangelischen Theologen, und zwar die konservativ-protestantische Richtung, stand der katholischen Auffassung sehr nahe, nur leitete sie die Unterordnung der Frau unter den Mann nicht aus dem Alten Testament ab, sondern aus dem Neuen Testament, und dort vor allem vom Paulus-Satz „Der Mann ist des Weibes Haupt“¹⁶. Die Vertreter der liberal-protestantischen Richtung stellten hingegen in Abrede, daß aus den biblischen Weisungen Rechtspflichten abgeleitet werden könnten, die im Sinne der staatlichen Gesetzgebung rechtsverbindlich seien. Auch lasse sich weder aus dem Alten noch aus dem Neuen Testament der Nachweis erbringen, daß Mann und Frau seit der Schöpfung in einem Über- und Unterordnungsverhältnis zueinander ständen¹⁷.

13 Vgl. Gertrude Reidick, Die hierarchische Struktur der Ehe, München 1953, S. 119.

14 Friedrich Wilhelm Bosch, Familienrechtsreform, Siegburg 1950, S. 90.

15 Vgl. G. Reidick (Anm. 13), S. 40–42.

16 Diese Ansicht wurde u. a. vertreten von Emil Brunner, Gerechtigkeit, Zürich 1943; Paul Althaus, Gebot und Gesetz, Gütersloh 1952.

17 Vgl. Karl Barth, Die kirchliche Dogmatik, Band 3: Die Lehre von der Schöpfung, Zürich 1945–1951, S. 206, 264, 329–331, 371, 373 (1. Teil), 128 (4. Teil); Heinrich Greeven, Die Weisungen der Bibel über das rechte Verhältnis von Mann und Frau, in: Ehe und Eherecht, hrsg. von Friedrich

Mann und Frau seien – einmal abgesehen von den biologischen Unterschieden – gleichwertig und damit gleichberechtigt; die Ehe, so der evangelische Theologe Ernst Wolf, sei „eine Aufgabe sittlichen Existierens, keine Naturgegebenheit“, ihre rechtliche Ordnung könne daher nicht „naturrechtlich“ auf eine Schöpfungsordnung und deren natürliche Struktur zurückgeführt werden¹⁸. Wesentlich für das „Institut“ Ehe war denn auch für Wolfs Kollegen Karl Barth „das echte Gegenüber zur Verwirklichung des Menschseins, des Aufeinanderangewiesenseins zweier in verschiedener Weise gleichrangig verantwortlicher Partner“¹⁹.

III. Die Denkschrift des Bundesjustizministeriums

Anfang März 1951, zwei Jahre vor Ablauf der Anpassungsfrist, veröffentlichte das Bundesjustizministerium den ersten Teil einer (dreiteiligen) Denkschrift, die im Auftrag des Ministeriums von Oberlandesgerichtsrätin Maria Hagemeyer verfaßt worden war und an Kirchen, Frauenverbände, Gewerkschaften und weitere Institutionen, aber auch an einzelne Politiker und Rechtswissenschaftler ging, verbunden mit der Aufforderung, eine Stellungnahme abzugeben²⁰. Mit der Denkschrift sollte einerseits in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt werden, das Bundesjustizministerium beschäftige sich intensiv mit der Familienrechtsreform. In Wirklichkeit waren die Vorarbeiten über das Sichten der Bestimmungen, die einer Anpassung an den Gleichheitsgrundsatz bedurften, nicht hinausgelangt. Andererseits erhoffte sich das Ministerium aus der Diskussion über die Denkschrift verwertbare Anregungen für seine Arbeit.

Die Oberlandesgerichtsrätin sprach sich gegen die Entscheidungsgewalt des Ehemannes und Vaters aus und plädierte dafür, daß in der Ehe jedem Ehepartner die gleichen Rechte zugestanden wer-

den sollten; auch sollten Mann und Frau ihre Probleme gemeinsam lösen. Sollte es jedoch unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten geben, dann – so ihr Vorschlag – sollten sogenannte Ehehilfen bei Eheproblemen und sogenannte Elternhilfen bei Differenzen in der Kindererziehung eine Lösung herbeiführen²¹.

Die Berufsausübung erklärte Frau Hagemeyer zu einer persönlichen Angelegenheit jedes Ehegatten, der jeweils selbst darüber zu bestimmen habe, „auch wenn, zum Beispiel durch die Wahl der Arbeitszeit, das eheliche Zusammenleben beeinflusst“ werde, denn dieser Einfluß, so die Juristin weiter, sei nicht so bedeutend, daß das Recht der Persönlichkeit auf Gestaltung der Berufsausübung nach ihrem Ermessen und ihrer Berufsauffassung zurücktreten müßte²².

Anfang 1952 trafen die offiziellen Stellungnahmen der beiden Kirchen zur Denkschrift ein. Am 12. Januar 1952 antwortete der Vorsitzende der Fuldaer Bischofskonferenz, der Kölner Erzbischof Joseph Kardinal Frings, der nicht im einzelnen auf die Vorschläge einging, sondern in einer Tour d'horizon gegen die Grundhaltung der Denkschrift seine Vorbehalte anmeldete, die seiner Meinung nach geprägt war von einer „allzu individualistischen Sozialauffassung“²³.

Der Erzbischof machte den Bundesjustizminister darauf aufmerksam, daß der Staat nach Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes verpflichtet sei, Ehe und Familie zu schützen. Das könne er aber nicht, wenn die Gleichberechtigung, wie in der Denkschrift geschehen, „schematisch“ ausgelegt werde. Nur wenn die Gleichberechtigung Gleiches gleich und Ungleiches verschieden bewerte, könne der Zerstörung der Familie Einhalt geboten werden. Er warnte davor, durch eine falsche Auslegung des Gleichberechtigungsbegriffs die Ordnung von Ehe und Familie umzustößen, denn nach kirchlichem Ehe- und Familienrecht sei der Mann und Vater der „naturgemäße Träger“ der familiären Autorität.

Der Stellungnahme der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD), die ihr Ratsvorsitzender Bischof Otto Dibelius am 22. März 1952 abgab, war anzumerken, daß hier der Versuch vorlag, die Gleichberechtigungsbefürworter und die Patriarchatsverfechter in einem Kompromiß, der kaum

Karrenberg und Klaus von Bismarck, Stuttgart 1954, S. 4–46; Ernst Wolf, Gegen die Lehre von der „biblischen Weisung“, in: Ernst Wolf/Gerhard Lüke/Herbert Hax, Scheidung und Scheidungsrecht. Grundfragen der Ehescheidung in Deutschland. Untersuchungen an Hand der Statistiken, Tübingen 1959, S. 413–428.

18 E. Wolf (Anm. 17), S. 425.

19 K. Barth (Anm. 17), Bd. 3, Teil 1, S. 206.

20 Vgl. Denkschrift über die zur Anpassung des geltenden Familienrechts an den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) erforderlichen Gesetzesänderungen, I–III Teil. Im Auftrage des Bundesjustizministeriums ausgearbeitet von Oberlandesgerichtsrätin Hagemeyer, Köln o. J. (1951).

21 Vgl. ebd., I. Teil, S. 9–12, 15–18, 26 (Anlage 1); Teil III, S. 9–12.

22 Vgl. ebd., Teil I, S. 23–25, hier: S. 25.

23 Schreiben des Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz an Bundesminister Dehler vom 12. Januar 1952 (BA–B 141/2057, Blatt 10–17).

einem evangelischen Geistlichen gefallen haben dürfte, zu vereinen. So stimmte Dibelius der Streichung des § 1354 zu, aber nur unter der Bedingung, daß „der Letztentscheid des Familienvaters in bezug auf die Erziehung der Kinder gemäß § 1628 auch im neuen Recht erhalten bliebe“, damit nicht „der letzte Rest der Struktur von Ehe und Familie“ verschwände.

Bundesjustizminister Thomas Dehler (FDP) beteuerte dem Erzbischof in seiner Antwort, daß auch er die Auffassung verträglich finde, daß „die Durchführung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht zu einer schematischen Gleichstellung der Geschlechter führen“ dürfe, sondern „daß der natürlichen Ordnung Rechnung getragen werden“ müsse; er teilte ihm mit, daß er beabsichtige, den Gesetzentwurf mit den Vertretern der beiden Kirchen zu erörtern²⁴.

IV. Thomas Dehler und die Familienrechtsreform

Daß die Fertigstellung des Regierungsentwurfs auf sich warten ließ, hing im wesentlichen damit zusammen, daß sich das Ministerium erst seit Oktober 1951 intensiver mit der Materie beschäftigte²⁵. Hinzu kam, daß der Entwurf als große Lösung konzipiert war. So war angestrebt, nicht nur das geltende bürgerliche Recht an den Grundsatz des Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes anzupassen, sondern zugleich auch die Rechtseinheit auf dem Gebiet des Familienrechts wiederherzustellen. Das bedeutete, daß neben dem vom Alliierten Kontrollrat erlassenen Ehegesetz, bei dem es sich um eine überarbeitete Fassung des nationalsozialistischen Ehegesetzes von 1938 handelte, auch die sonstigen seit 1933 entstandenen Gesetze und Verordnungen familienrechtlichen Inhalts ins Bürgerliche Gesetzbuch aufzunehmen waren.

Das Reformwerk bestand aus Dutzenden von Bestimmungen, aber kontrovers, auch im Ministerium, wurden nur die §§ 1354, 1356 und 1628 bewertet. Die Einstellung des Bundesjustizministers war lange Zeit von Desinteresse geprägt. Für die Gleichberechtigung der Frau konnte er sich nicht begeistern. Da auch die CDU/CSU nicht auf Eile drängte, gab es für ihn keinen Grund, der Fami-

lienrechtsreform Priorität einzuräumen. Für den Bundesjustizminister wurde die Familienrechtsreform erst in dem Moment interessant, als die katholische Kirche versuchte, an der Gestaltung des Entwurfs mitzuwirken. Um diese Einflußnahme abzuwehren, war er, ein Vertreter der konservativ-protestantischen Richtung, sogar bereit, sich teilweise die Forderungen der Frauenverbände zu eigen zu machen.

So kam es, daß der 130 Seiten starke „Entwurf eines Gesetzes über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts und über die Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet des Familienrechts (Familienrechtsgesetz)“, der am 17. März 1952 dem Bundeskanzleramt vorgelegt wurde, die Forderungen der katholischen Kirche (soweit sie sich nicht mit denen der evangelischen Kirche deckten) überhaupt nicht, hingegen die Vorstellungen der evangelischen Kirche und der Frauenverbände weitestgehend berücksichtigte. Das hieß: Zugestanden wurde der Ehefrau die außerhäusliche Berufsaufnahme; außerdem wurde die Entscheidungsgewalt des Ehemannes gestrichen und im § 1354 die Bestimmung des Art. 3 Abs. 2 („Männer und Frauen sind gleichberechtigt“) wörtlich übernommen; es blieb aber bei der Entscheidungsgewalt des Vaters (§ 1628).

Dies beinhaltete eine unlogische Entscheidung, auf die auch die Vertreter der katholischen Kirche bei ihrem Gespräch mit dem Bundesjustizminister am 4. April 1952 hinwiesen²⁶. Aus Gründen der inneren Stabilität der Familie, so erklärten sie, sei die Beibehaltung des ehemännlichen Entscheidungsrechtes ebenso zwingend wie notwendig. Es genüge nicht, nur dem Vater das Entscheidungsrecht in Erziehungsangelegenheiten zu belassen. Auch forderten sie, im § 1356 die Bestimmung beizubehalten, daß es primär Aufgabe und Pflicht der Frau sei, das Hauswesen zu leiten. Denn, so der Rechtswissenschaftler Friedrich Wilhelm Bosch, es müßte sichergestellt werden, „daß Haushalt und Erziehung der Kinder der Berufstätigkeit vorgingen“.

Es war offensichtlich: Der katholischen Kirche ging es jetzt nicht nur um den Erhalt der hierarchischen Familienstruktur, sondern auch darum, die Frauen – und hier insbesondere die verheirateten

24 Vgl. Schreiben des Bundesjustizministers an den Erzbischof vom 2. Februar 1952 (BA-B 141/2057, Blatt 19–20).

25 Vgl. Vermerk betr.: Entwurf des Familienrechtsgesetzes vom 18. März 1953 (BA-B 141/2065, Blatt 40).

26 Vgl. Aktenvermerk über eine Besprechung mit Vertretern der evangelischen und katholischen Kirche am 4. April 1952 betr.: die wesentlichen Bestimmungen des Entwurfs des Familienrechtsgesetzes zum persönlichen Eherecht, zur elterlichen Gewalt und zur religiösen Kindererziehung (BA-B 141/2057, Blatt 86–92).

Mütter – an der Berufsaufnahme zu hindern, was gesetzlich mit der von Bosch vorgeschlagenen Bestimmung bis zu einem gewissen Grad möglich gewesen wäre. Diese Doppelstrategie wurde nicht in dieser Sitzung im Bundesjustizministerium aus der Taufe gehoben, aber sie wurde in der Folgezeit von der katholischen Kirche in ihrer Öffentlichkeitsarbeit konsequent verfolgt.

Die Vertreter der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) brachten keine neuen Gesichtspunkte in die Diskussion ein. Die von der EKD festgelegte Linie stand fest: Streichung des § 1354 nur, wenn § 1628 beibehalten wurde. Als sich der Bundesjustizminister dem evangelischen Vorschlag anschloß und sich für die Streichung des § 1354 aussprach, quittierten dies die katholischen Vertreter mit Protest: „Mit der Streichung des § 1354 werde man der Auffassung der katholischen Kirche nicht gerecht; diese vertrete das Entscheidungsrecht des Mannes.“

Diesen Protest nahm Kardinal Frings auf, als er sich am 15. April 1952 an den Bundesjustizminister wandte und ihn in eindringlichen Worten bat, seine Entscheidung zu überdenken²⁷. Die Korrektur der beanstandeten §§ 1354 und 1356 war aber nur ein Punkt in seinem Schreiben und nicht einmal der wichtigste, da immer noch begründete Aussicht bestand, bei einer negativen Entscheidung des Ministers über die engen Beziehungen zum Bundeskanzler und zu den christdemokratischen Abgeordneten Abänderungen im Sinne der Kirche herbeizuführen. Weitaus wichtiger schien im Moment das Anliegen zu sein, den Minister daran zu hindern, das Ehegesetz des Alliierten Kontrollrats ohne Einwilligung des Episkopats in das neue Ehe- und Familienrecht aufzunehmen.

Die Aufnahme des Ehegesetzes, so ließ der Erzbischof den Minister wissen, bereite ihm „ernste Sorgen“. Er verstehe zwar, daß es nicht angebracht sei, das Ehegesetz „aus dem Gesetz fremder Mächte“ herzuleiten, aber ein Gesetz, „gegen das sich schwerste Bedenken vom sittlichen und rechtlichen Standpunkt“ erhöhen, unverändert in das Familienrecht aufzunehmen, dagegen müsse er „schärfsten Protest“ einlegen.

Wenn es sich nur um eine unveränderte Übernahme des Ehegesetzes gehandelt hätte, hätte die Kirche gegen Dehlers Absicht kaum etwas ausrichten können. Das Bundesjustizministerium hatte aber den § 48, der die Scheidung regelte, abgeän-

dert. Nach § 48 des Ehegesetzes des Alliierten Kontrollrats war es jedem Ehegatten möglich, nach dreijähriger Trennung die Scheidung der Ehe herbeizuführen, wenn eine Wiederherstellung der ehelichen Lebensgemeinschaft nicht zu erwarten war. Auch der Ehegatte, durch dessen alleiniges oder überwiegendes Verschulden die Ehe zerrüttet worden war, konnte trotz des Widerspruchs des schuldlosen Teils unter Umständen die Scheidung der Ehe erreichen.

Das Bundesjustizministerium war nun der Ansicht, daß nicht derjenige Ehegatte, durch dessen alleiniges oder überwiegendes Verschulden die Ehe zerstört worden war, noch das Recht erhalten durfte, gegen den Willen des schuldlosen Ehegatten die Ehescheidung herbeizuführen. Deshalb sah der § 1571 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs vor, daß der Widerspruch des beklagten Ehegatten nur dann nicht zu beachten war, wenn auch ihn ein Verschulden an der Zerrüttung der Ehe traf und „wenn die Aufrechterhaltung der Ehe bei richtiger Würdigung des Wesens der Ehe und des gesamten Verhaltens beider Ehegatten sittlich nicht gerechtfertigt“ war²⁸.

Mit dieser Abänderung bot sich der Kirche die Chance, Einfluß auf das Ehescheidungsgesetz zu nehmen, das schon seit langem ihren Unwillen erregte. Was der Erzbischof letztlich mit seinem Protest wollte, war dies: Er wollte ein Mitspracherecht bei der Reform des Scheidungsrechts, oder alles sollte so bleiben wie bisher.

Dehlers Verärgerung über die Einmischung der katholischen Kirche fand in dem Entwurf des Familienrechtsgesetzes, den er am 27. Juni 1952 dem Kabinett zur Entscheidung vorlegte, ihren Niederschlag. Die §§ 1354 und 1356 waren ersatzlos gestrichen. Dehler stellte seinen Kabinettskollegen den Entwurf als „sorgfältig durchdacht und ausgereift“ vor. Sein Ministerium „sei bestrebt gewesen, bis an die äußerste Grenze verbindlicher praktischer Lösungen zu gehen“. Der Entwurf habe die Zustimmung sowohl der katholischen als auch der evangelischen Kirche gefunden²⁹.

Dehler konnte dem Bundeskanzler mit diesen Ausführungen nicht imponieren. Adenauer wußte sehr genau, was die katholische Kirche wollte, und

27 Vgl. Schreiben des Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz an Justizminister Thomas Dehler vom 15. April 1952 (BA-B 141/2057, Blatt 80–85).

28 Franz Maßfeller, Das neue Familienrecht. Gesetzentwurf über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts und die Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete des Familienrechts, Frankfurt o. J. (1952), S. 190f.

29 Vgl. 230. Kabinettsitzung am 27. Juni 1952, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Band 5: 1952, bearb. von Kai von Jena, Boppard 1984, S. 407.

ihm war auch bekannt, daß in diesem Entwurf die katholischen Wünsche überhaupt nicht berücksichtigt worden waren. Massiv ging Adenauer daher gegen den Entwurf vor, der seiner Meinung nach den ehefeindlichen Tendenzen der Zeit entgegenkam. Er übernahm fast wörtlich das Vokabular der katholischen Kirche. Das Kabinett beschloß, die ungelösten Probleme weiter zu diskutieren.

Als zwei Monate später, am 3. September 1952, das Kabinett dem Entwurf des Familienrechtsgesetzes zustimmte, war Dehler der Geschlagene: Die katholische Kirche hatte fast alle ihre Forderungen durchgesetzt³⁰. Es war ihr nur nicht gelungen, das Ehegesetz aus dem Entwurf zu entfernen. Aber das war wohl die „Gegenleistung“, das Zugeständnis, das sie Adenauer erbringen mußte, damit in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck entstand, die Bundesregierung sei ein „Erfüllungsgehilfe“ des Episkopats.

Begründet wurde die Beibehaltung des Entscheidungsrechts des Ehemannes (§ 1354) damit, daß auf die Entscheidungsbefugnis des Mannes im Konfliktfalle nicht verzichtet werden könne, weil sonst der Bestand der Ehe, die nach Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehe, gefährdet sei. Der § 1356 bestimmte, daß die Ehefrau berechtigt sei, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar sei. Er sprach damit den Vorrang der häuslichen Tätigkeit vor der Erwerbstätigkeit der Ehefrau ausdrücklich aus.

Beibehalten wurde die väterliche Entscheidungsgewalt (§ 1628), jedoch mit der Einschränkung, daß die Mutter die Hilfe des Vormundschaftsgerichts anrufen konnte, wenn die vom Vater getroffene Entscheidung in einer besonders bedeutsamen Angelegenheit nach ihrer Meinung dem Wohle des Kindes zuwiderliefe oder wenn der Vater sich beharrlich weigerte, den Versuch einer Einigung zu machen oder ihre Auffassung zu berücksichtigen.

Dehler versuchte bis zuletzt, seine Ministerkollegen davon abzuhalten, die §§ 1354 und 1356 wieder in den Entwurf und in § 1628 die Regelung mit dem Vormundschaftsgericht aufzunehmen, indem er ihnen mündlich und schriftlich die Gründe auflistete, die dagegen sprachen. Sein Widerstand erlahmte auch nach einem Gespräch mit dem Bundeskanzler nicht, dem er einen Tag nach dem Treffen in einem Schreiben standhaft erklärte: „Die gestrige Aussprache (hat) keinen Gesichtspunkt erbracht, der

30 Vgl. 244. Kabinettsitzung am 3. September 1952, in: ebd., S. 548.

meinen im Entwurf und in meinem Schreiben (an die Kabinettsmitglieder) niedergelegten Standpunkt beeinflussen könnte.“³¹

Auf Dauer konnte er sich Adenauers Wünschen allerdings nicht widersetzen, doch gelang es ihm im letzten Augenblick, an den Schluß des § 1354 einen Satz anzuhängen, der teilweise das Entscheidungsrecht des Ehemannes einschränkte, da „eine Entscheidung, die dem wohlverstandenen Interesse der Ehegatten nicht (entspricht), für die Frau nicht verbindlich“ war. Gegen Adenauers Versuch, diese Fassung abzuschwächen, votierte in der Schlußabstimmung die Kabinettsmehrheit.

V. Widerstand gegen den Regierungsentwurf

In der Öffentlichkeit stieß der Entwurf auf breite Ablehnung. Die Frauenverbände und die Frauenabteilungen der Gewerkschaften meldeten Protest an, der, wie zu erwarten, sich gegen die §§ 1354, 1356 und 1628 richtete. Protest kam auch von den katholischen Frauenverbänden; ihnen ging die Liberalisierung des Familienrechts entschieden zu weit. Die Medien griffen den Protest auf und berichteten ausführlich über die unterschiedlichen Positionen und Meinungen. Kritik und Protest blieben nicht ohne Wirkung auf die Politiker, als diese am 27. November 1952 in der ersten Lesung den Entwurf im Bundestag behandelten. Denn kein Redner sprach sich vorbehaltlos für den Entwurf aus³².

Die Freidemokraten mit ihrem Bundesjustizminister, der die Vorlage als „die Frucht einer langen, hingebungsvollen Arbeit“ vorstellte, plädierten für die Streichung des § 1354 und die Aufnahme des Ehescheidungsrechts in das Bürgerliche Gesetzbuch. Die Sozialdemokraten forderten sowohl die Streichung des ehemännlichen als auch des väterlichen Stichtscheids. Die Redner der CDU/CSU-Fraktion meldeten, wie der Abgeordnete Weber, „starke Bedenken“ gegen die Aufnahme des Kontrollrats-Ehescheidungsrechts in das Bürgerliche Gesetzbuch an. Warnend fügte Weber hinzu: „Ich glaube nicht, daß wir diesen Schritt mittun werden.“

31 Schreiben Dehlers an Adenauer vom 10. Juli 1952 (BA-B 141/2060, Blatt 103–104).

32 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, I. Wahlperiode, 239. Sitzung vom 27. November 1952, S. 11052–11056.

Das letzte Wort, bevor sich die Abgeordneten im Rechtsausschuß mit der Vorlage beschäftigten, hatten die Kirchen, von denen vor allem die katholische Kirche bemüht war, auf die weitere parlamentarische Beratung Einfluß zu nehmen. Die katholische Kirche – für die wiederum der Vorsitzende der Fuldaer Bischofskonferenz Kardinal Frings sprach und die sich am 30. Januar 1953 in einem offenen Brief direkt an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages wandte – faßte ihre wiederholt vorgetragenen Vorstellungen und Wünsche zusammen, um dann aber in scharfer Form gegen einzelne Bestimmungen Einspruch zu erheben. Dazu gehörte einmal der von Bundesjustizminister Dehler eingefügte Schlußsatz im § 1354, der gestrichen werden sollte, da er „die vorher behandelte Entscheidungsgewalt des Mannes nahezu wieder aufhebt“, und dann vor allem die Übernahme der Eherechtsbestimmungen. Nach Ansicht der Kirche war es keinem christlichen Abgeordneten zuzumuten, den vorgeschlagenen Regelungen zuzustimmen; außerdem müßten bei einer gesetzlichen Regelung des Eheschließungs- und Ehescheidungsrechts Verhandlungen mit dem Heiligen Stuhl aufgenommen werden³³.

Dem moralischen Druck der katholischen Kirche konnten sich die CDU/CSU-Abgeordneten, soweit sie der römisch-katholischen Konfession angehörten, kaum entziehen; sie bemühten sich denn auch, im Unterausschuß „Familienrecht“ des Rechtsausschusses, der am 5. Februar 1953 – nicht einmal drei Monate vor Ende der Anpassungsfrist – die Beratungen aufnahm, den Entwurf im Sinne der katholischen Kirche abzuändern. Als ihnen das nicht gelang, da sich der Koalitionspartner FDP dagegen ebenso sträubte wie die oppositionelle SPD, verzögerten sie die Beratungen. Dann, einen Monat vor Ablauf der Frist, erklärten sie, daß die Zeit zu knapp bemessen sei, den Entwurf gründlich zu beraten, und sie schlugen eine Fristverlängerung bis zum 31. März 1955 vor, die durch eine Verfassungsänderung herbeigeführt werden sollte³⁴.

Da die SPD diesen Vorschlag ablehnte, entstand ein nahezu rechtsfreier Raum. Denn ab dem 1. April 1953 war es den Richtern freigestellt, ob sie nach dem alten Recht oder nach dem Entwurf des neuen Familienrechts, welches das Bundesjustizministerium sämtlichen Gerichten zugesandt

33 Die entsprechende Stellungnahme ist abgedruckt in: Klaus-Jörg Ruhl (Hrsg.), *Frauen in der Nachkriegszeit 1945–1963*, München 1988, S. 171–175.

34 Vgl. Protokoll der 242. Sitzung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 6. März 1953 (BA-B 141/2065).

hatte, verfahren wollten. Für den Ausschußvorsitzenden, den Christdemokraten Weber, war dies ein unhaltbarer Zustand; er vertrat die Ansicht, „daß den Gerichten eine Aufgabe aufgebürdet worden sei, der sie nicht gewachsen seien“³⁵.

Die Christdemokraten wiesen jeden Verdacht, die Beratungen bewußt hinausgezögert zu haben, von sich. Sie beharrten darauf, den Gesetzentwurf einer sorgfältigen Prüfung, die auch die Hinzuziehung von Sachverständigen einschloß, zu unterziehen; sie forderten die Sozialdemokraten auf, der Verfassungsänderung, für die eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag notwendig war, zuzustimmen, bevor sich das Chaos, das sich abzuzeichnen begänne, ausweite. Die SPD blieb jedoch bei ihrem ablehnenden Votum. Als in der Koalition – vor allem in der FDP – schließlich Stimmen laut wurden, die aus rechtspolitischen Gründen eine Verfassungsänderung ablehnten, war das Schicksal des Regierungsentwurfes eines Familienrechtsgesetzes besiegelt. Aus Zeitgründen war der 1. Bundestag nicht mehr in der Lage, den Gesetzesentwurf zu beraten und zu verabschieden. Da gleichzeitig die für eine Fristverlängerung benötigte Bundestagsmehrheit nicht zustande kam, blieb auch die seit dem 1. April 1953 währende rechtsunsichere Situation vorerst bestehen.

VI. Der zweite Regierungsentwurf

Nach der 2. Bundestagswahl am 6. September 1953 war Thomas Dehler in der neuen Koalitionsregierung nicht mehr vertreten. An seine Stelle als Bundesjustizminister rückte der bisherige Wohnungsbauminister Fritz Neumayer, ebenfalls ein Freidemokrat. Der fast Siebzigjährige sollte in den folgenden Auseinandersetzungen um die Reform des Familienrechts nicht besonders in Erscheinung treten. Während sich Bundesjustizministerium, Bundesregierung und Koalition in der 1. Legislaturperiode bei der Ausarbeitung des Entwurfs und mit seiner parlamentarischen Beratung viel Zeit gelassen hatten, legten sie nach Zusammentritt des neuen Bundestages plötzlich große Geschäftigkeit an den Tag.

Die große Eile, die schließlich in Nervosität ausartete, rührte daher, daß beim Bundesverfassungsgericht ein Normenkontrollverfahren lief, dessen Ur-

35 Protokoll der 250. Sitzung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht vom 15. April 1953, S. 8 (BA-B 141/2074).

teil – und das befürchteten die Christdemokraten – dem Gesetzgeber bei der weiteren Gestaltung des Ehe- und Familienrechts Fesseln anlegen könnte. Das Normenkontrollverfahren war vom Frankfurter Oberlandesgericht beantragt worden. Die dortigen Richter wollten wissen, ob die in Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes festgeschriebene Gleichberechtigung gültige Rechtsnorm sei, was sie bezweifelten. Um sich ihren Handlungsspielraum nicht einengen zu lassen, tat die Regierung etwas, was sie eigentlich nicht tun durfte: Sie forderte das Bundesverfassungsgericht auf, das Normenkontrollverfahren auszusetzen.

Während sich die Karlsruher Richter mit dem Ersuchen der Bundesregierung beschäftigten, übersandte der Bundesjustizminister am 26. November 1953 dem Bundeskanzleramt den Referentenentwurf eines „Gesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts“. Gegenüber dem ersten Entwurf verzichtete er darauf, die Rechtsgleichheit auf dem Gebiet des Familienrechts wiederherzustellen und unterließ es außerdem, die sonstigen, seit 1933 erlassenen Gesetze und Verordnungen familienrechtlichen Inhalts zu vereinheitlichen.

Der Bundesjustizminister unterließ es auch, das Ehegesetz des Kontrollrats zu reformieren. Begründet wurde dieses Vorgehen damit, daß das Ehegesetz des Alliierten Kontrollrats „erst eingehend überprüft und erörtert werden (müsse), bevor das Recht der Eheschließung und der Ehescheidung wieder in das bürgerliche Recht zurückgeführt werden kann“³⁶. Mit dieser Entscheidung kam das Bundesjustizministerium einem wesentlichen Kritikpunkt der katholischen Kirche am Entwurf I entgegen. Diese konnte auch damit zufrieden sein, daß ihren sonstigen Einwänden in der Frage des ehemännlichen und väterlichen Entscheidungsrechts (§ 1354 und § 1628) stattgegeben worden war. Der Bundesfamilienminister, der um Stellungnahme gebeten wurde, fand dann auch keinen Anlaß, dem Entwurf sein Plazet zu verweigern.

Es dürfte sich um einen puren Zufall gehandelt haben, daß am selben Tag, nämlich am 18. Dezember 1953, das Bundeskabinett den Entwurf beriet und das Bundesverfassungsgericht sein Urteil im Normenkontrollverfahren bekannt gab. Das Kabinett stimmte dem Entwurf ohne Widerspruch zu,

36 Anlage 3 zum Schreiben des Bundesjustizministers an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt vom 26. November 1953: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts, S. 1 (BA-B 141/2067).

was nicht weiter überraschend war³⁷. Auch der Karlsruher Spruch enthielt keine sensationellen Überraschungen³⁸. Er bestätigte im Grunde nur, was die meisten Gerichte schon praktizierten: Die Gleichberechtigung von Mann und Frau war seit 1. April 1953 rechtens, auch im Bereich des Ehe- und Familienrechts.

Die Befürchtung der Christdemokraten, das Gericht könnte in der Frage der Entscheidungsbefugnis des Ehemannes und Vaters dem Gesetzgeber Leitlinien vorgeben, erwies sich jedoch als unbegründet. Weiterhin konnten die Bundestagsabgeordneten das Ehe- und Familienrecht in der Form verabschieden, die von der Mehrheit des Parlamentes befürwortet wurde. Nicht mehr möglich war nach dem Urteil eine Fristaufschiebung.

Im Vorfeld der Bundestagsdebatte über die Regierungsvorlage³⁹ gab es wieder Proteste der Frauenorganisationen; auch in der Presse und im Rundfunk wurde ausführlich über die strittigen Punkte berichtet. Die Parlamentsdebatte selbst fand in einer emotionsgeladenen Atmosphäre statt⁴⁰. Die Redner wurden wiederholt durch Zwischenrufe an ihren Ausführungen gehindert. Eine Polarisierung zwischen der Regierungskoalition auf der einen und der SPD auf der anderen Seite fand auch dieses Mal nicht statt, da Befürworter und Gegner einer Familienrechtsreform in allen Parteien vertreten waren; auch eine Trennlinie zwischen weiblichen und männlichen Abgeordneten war nicht auszumachen, weil bei den Männern wie bei den Frauen geteilte Ansichten über das Reformwerk bestanden.

Die Rednerinnen, die gegen den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf Stellung bezogen, traten sehr couragiert auf⁴¹. Zu nennen wären insbesondere die Oberkirchenrätin Elisabeth Schwarzhaupt (CDU), Mitglied der evangelischen Eherechtskommission, die sich gegen das männliche Entscheidungsrecht wandte und von einem protestantisch-biblischem Standpunkt aus

37 Vgl. 13. Kabinettsitzung am 18. Dezember 1953, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Band 6: 1953, bearb. von Ulrich Enders und Konrad Reiser, Boppard 1989, S. 573f.

38 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 3, Tübingen 1954, S. 225–248.

39 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II. Wahlperiode. Anlage zu den Stenographischen Berichten, Nr. 224. Antrag eines Gesetzentwurfs über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts vom 29. Januar 1954.

40 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, II. Wahlperiode, 15. Sitzung vom 12. Februar 1954, S. 473–516.

41 Vgl. ebd., S. 488–501.

für die Partnerschaft von Mann und Frau plädierte („Es gibt keine theologischen Gründe, die zur Aufrechterhaltung eines überwiegenden Entscheidungsrechts des Mannes in § 1354 zwingen“). Ihre sachlich vorgetragenen Argumente stießen nicht nur bei ihren politischen Freunden auf Nachdenklichkeit; selbst die katholische Herder-Korrespondenz kommentierte Frau Schwarzkopfs Vorstellungen mit den Worten: „Das Anliegen der Frauen muß durchaus ernst genommen werden.“ Ihr zur Seite stand die Freidemokratin Marie-Elisabeth Lüders, die seit Jahrzehnten für die Frauenbewegung stritt. In ihrer Rede attackierte sie zunächst scharf den Bundesjustizminister und den Bundesfamilienminister, die vor ihr am Rednerpult gestanden hatten, und hielt dann eine bonmotreiche Philippika gegen das Patriarchat („Wir wünschen keine Generalvollmacht für den Mann!“).

Den Gegenpol zu diesen beiden Frauen bildete Bundesfamilienminister Franz-Josef Wuermeling, der sich – ganz im Sinne der katholischen Kirche – für eine Stärkung der männlichen Autorität in der Familie aussprach. Wuermeling griff den Individualismus an („Das Kind lehnt er vielfach ab“), warnte vor einer Gleichberechtigung wie in der DDR („In der letzten Konsequenz enden diese Dinge dann [für Frauen] im Kohlen- und Uranbergwerk“) und forderte eine Familienordnung, die das Wesen und die Würde der Frau achte und schütze, aber auch Rücksicht „auf das Wohl der Kinder als das höchste Gut unserer Familien“ nehme. Für den Bundesfamilienminister war diese Ordnung weitestgehend gewährt, wenn der Ehemann und Vater die Autorität in der Familie trage, denn „der Sinn der Autorität ist Sorge und Verantwortung für das Familienwohl, und sicher mehr eine Pflicht als ein Recht“.

Wuermelings Plädoyer für die männliche Autorität war realitätsfern. Das Emnid-Institut stellte bei einer Repräsentativ-Umfrage kurz vor der Bundestagsdebatte fest, daß in etwa zwei Dritteln der westdeutschen Familien eine Gleichrangigkeit der Partner bestehe; nur bei einem Drittel sei der Mann „Patriarch“⁴². Zu ähnlichen Ergebnissen gelangte der Soziologe Gerhard Wurzbacher. Dieser konnte auch belegen, daß die Bauernfamilien noch am stärksten patriarchalisch strukturiert waren. Mit großem Abstand folgten die Familien der mittleren Beamten und Angestellten sowie die der selbständigen Gewerbetreibenden. Am wenigsten auf die männliche Autorität fixiert waren einerseits die Familien der Akademiker und freien Berufe,

andererseits die der Arbeiter und unteren Angestellten⁴³.

VII. Kampfabstimmungen im Parlament

Männliche Autorität oder Gleichrangigkeit der Partner in der Ehe? – das war ein Thema, über das in der Öffentlichkeit in den folgenden Monaten nach der Bundestagsdebatte erregt diskutiert wurde; ein anderes war das uneingeschränkte Recht der Frau auf Erwerbstätigkeit. In Ermangelung neuer Argumente schloß die Diskussion darüber jedoch bald wieder ein. Ein „Dauerbrenner“ in der Presseberichterstattung und in den Fachzeitschriften blieben hingegen die Beratungen im Rechtsausschuß, die sich zu einem wahren Beratungsmarathon entwickelten. Der Unterausschuß „Familienrechtsgesetz“ des Rechtsausschusses brauchte fast zwei Jahre, um nach siebenundsiebzig Sitzungen zu dem Ergebnis zu gelangen, daß die Ausschußmitglieder sich in den wesentlichen Punkten nicht einigen konnten⁴⁴.

Der Beratungsmarathon begann damit, daß der Rechtsausschuß am 1. April 1954 die Einsetzung des Unterausschusses „Familienrechtsgesetz“ in Stärke von 17 Mitgliedern beschloß. Elf Männern standen dabei nur sechs Frauen gegenüber, unter ihnen die Veteraninnen aus dem Parlamentarischen Rat: Frieda Nadig (SPD) und Helene Weber (CDU) sowie die beiden Parlamentsneulinge Marie-Elisabeth Lüders (FDP) und Elisabeth Schwarzhaupt (CDU), die mit Engagement, Durchsetzungsvermögen und einer Portion Unkonventionalität ein ständiger „Unruheherd“ waren.

Die Beratungen des Unterausschusses begannen am 18. April 1955 und erstreckten sich zunächst auf die Reform des Güterrechts. Dabei handelte es sich überwiegend um die juristisch-technische Frage, wie ein Güterstand auszusehen habe, welcher der Ehefrau einen gerechten Anteil an dem während der Ehe Erworbenen sichert. Erwartungsgemäß konnten sich die Ausschußmitglieder hier ohne große Schwierigkeiten einigen; fast alle Entscheidungen wurden einstimmig getroffen. Mit

43 Vgl. Gerhard Wurzbacher, Leitbilder gegenwärtigen deutschen Familienlebens, Stuttgart 1954, S. 88f., 159.

44 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (16. Ausschuß) vom 25. April 1957, S. 2 (BA-B 141/2072).

42 Vgl. Rolf Fröhner u. a., Familie heute. Probleme in den deutschen Familien der Gegenwart, Bielefeld 1956, S. 156.

der Eintracht war es aber vorbei, als der Ausschuß seine Beratungen über das Verhältnis der Ehegatten zueinander und über das Verhältnis der Eltern zu den Kindern aufnahm.

Nach quälenden Diskussionen, in denen die männlichen Ausschußmitglieder der CDU/CSU ihre Position hartnäckig verteidigten, rang sich der Unterausschuß am 15. November 1956 unter tätiger Mithilfe von Elisabeth Schwarzhaupt mit nur einer Stimme Mehrheit (8 zu 7 Stimmen) zur ersatzlosen Streichung des § 1354 durch⁴⁵. Über die §§ 1628 (Stichentscheid des Vaters) und 1629 (Vertretungsrecht des Vaters) kam es jedoch zum Stimmenpatt (8 zu 8), so daß im Rechtsausschuß abgestimmt werden mußte, und der sprach sich jeweils mit Stimmenmehrheit für die Beibehaltung der §§ 1628 und 1629 in der Fassung der Regierungsvorlage aus, was zu Protesteingaben der Frauenverbände an den Bundestag führte⁴⁶.

Die endgültige Entscheidung lag nun beim Bundestag. Bevor dieser zusammentrat, stellte das Meinungsforschungsinstitut DIVO Bundesbürgern die Frage, ob Frauen die gleichen gesetzlichen und politischen Rechte haben sollten wie Männer. 67 Prozent der Befragten bejahten diese Frage, 30 Prozent verneinten sie, acht Prozent hatten keine Meinung. Die höchste Ja-Quote (78 Prozent) wies die Gruppe der 35 bis 44 Jahre alten Männer auf; die stärkste Ablehnung (37 Prozent) kam von seiten der bis 25jährigen Frauen⁴⁷ – ein soziologisch interessanter Sachverhalt für die bundesrepublikanische Gesellschaft der fünfziger Jahre!

Am 3. Mai 1957 fand die 2. und 3. Lesung des Ehe- und Familienrechts statt, die in die Parlamentsgeschichte eingehen sollte⁴⁸. Mit allen Verfahrenstricks, die gerade noch erlaubt waren, versuchten sich die Gegner und Befürworter der Reform gegenseitig die Mehrheiten zu nehmen. Ein Antrag von Abgeordneten der CDU, den § 1354 in der Fassung der Regierungsvorlage wiederherzustellen, wurde mit 186 gegen 172 Stimmen bei sechs Enthaltungen in namentlicher Abstimmung abgelehnt. Die §§ 1628 und 1629 wurden gegen die gleichlautenden Änderungsanträge der Fraktionen der FDP, der SPD und von Abgeordneten der CDU mit 185 gegen 166 Stimmen bei einer Stimmenthaltung beibehalten.

45 Vgl. Vermerk vom 20. November 1956 (BA-B 141/2071).

46 Vgl. Vermerk vom 13. Dezember 1956 (BA-B 141/2071).

47 Vgl. R. Fröhner u. a. (Anm. 42) S. 315.

48 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, II. Wahlperiode, 206. Sitzung vom 3. Mai 1957, S. 11761–11763, 11768–11801.

Am 8. Mai 1957 beriet der Unterausschuß des Rechtsausschusses des Bundesrates das Gesetz, das jetzt unter dem Titel „Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts“, kurz „Gleichberechtigungsgesetz“, geführt wurde. Der von Nordrhein-Westfalen gestellte und von Hessen und Niedersachsen unterstützte Antrag, § 1628 zu streichen, wurde abgelehnt. Am 24. Mai 1957 stimmte der Bundesrat dem Gesetz zu, das aber erst ein Jahr später, am 1. Juli 1958, in Kraft trat⁴⁹.

Was brachte nun der jahrelange Streit in der Öffentlichkeit und im Parlament? Zunächst einmal aufgewühlte Emotionen; weiterhin Enttäuschung auf beiden Seiten, bei den Gegnern wie den Befürwortern der Gleichberechtigung; vor allem aber nicht die volle Gleichberechtigung der Frau. Zur Genugtuung der Gleichberechtigungsbefürworter war zwar der § 1354 mit dem Stichentscheid des Ehemannes auf der Strecke geblieben, aber damit konnten katholische Kirche und Konservative leben, da dies auch schon alles war, was der Gesetzgeber der Frau zugestand⁵⁰.

Das Gleichberechtigungsgesetz war, wie ein Kommentator schrieb, „vom Geist der vorsichtigen Anpassung an den Gleichberechtigungsgrundsatz erfüllt“⁵¹. Im Klartext hieß das: Es war fast alles – nur leicht modifiziert – beim alten geblieben. So behielt in der Frage der elterlichen Gewalt (§ 1628) der Vater das Entscheidungsrecht; in der Frage der außerhäuslichen Berufstätigkeit (§ 1356) besaß die Ehefrau nur ein eingeschränktes Recht, da sie nur berufstätig sein durfte, wenn dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar war (sogenannte Hausfrauenehe); und selbst in der Frage des Ehe- und Familiennamens (§ 1355) hatte es das Parlament nicht einmal für erforderlich gehalten, eine grundsätzliche Änderung vorzunehmen. Ganz zu schweigen davon, daß die Frau in das Kollisionsrecht und in das Staatsangehörigkeitsrecht überhaupt nicht mit einbezogen wurde.

Die Mehrheit der Parlamentarier wollte der Frau nicht die volle Gleichberechtigung zugestehen. So blieb nur der Weg nach Karlsruhe, um über eine Verfassungsbeschwerde die Gleichberechtigung

49 Vgl. Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts (Gleichberechtigungsgesetz) vom 18. Juni 1957, in: Bundesgesetzblatt, 1957, S. 609–640.

50 Vgl. Friedrich Wilhelm Bosch, Bemerkungen zum Gleichberechtigungsgesetz, in: Zeitschrift für Familienrecht, (1958), S. 189–196 und 231–233.

51 Hans Döle, Familienrecht. Darstellung des deutschen Familienrechts mit rechtsvergleichenden Hinweisen, Band I, Karlsruhe 1964, S. 29.

einzuklagen. Nicht einmal einen Monat nach Inkrafttreten des Gleichberechtigungsgesetzes entsprach der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts der von einer Gruppe von Frauen angestregten Verfassungsklage und entzog in einem am 29. Juli 1959 verkündeten Urteil dem Mann das letzte Wort in Fragen der Erziehung der Kinder und aberkannte ihm zugleich das gesetzliche Alleinvertretungsrecht⁵². Dementsprechend wurden die §§ 1628 und 1629, Abs. 1 in der Fassung des Gleichberechtigungsgesetzes für nichtig erklärt. Bei ernster Uneinigkeit der Eltern mußte künftig von beiden Ehepartnern der Vormundschaftsrichter zur Entscheidung angerufen werden.

Den vorläufigen Schlußpunkt der gesetzgeberischen Bemühungen zur Verwirklichung des Gleichberechtigungssatzes des Grundgesetzes bildete das Familienrechtsänderungsgesetz vom 11. August 1961, in dem der Scheidungsparagraph 48, Abs. 2, gegen den die katholische Kirche

⁵² Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 10, Tübingen 1960, S. 59–89.

sich so vehement zur Wehr gesetzt hatte, in einer modifizierten Form Aufnahme fand⁵³. Die Fassung, die schließlich durch Mehrheitsentscheid Gesetz wurde, entsprach weitgehend einem SPD-Vorschlag. Mit dem Scheidungsgesetz wurde jedoch nicht erreicht, was Bundesfamilienminister Franz-Josef Wuermeling bereits Anfang 1954 gefordert hatte. „Das Scheidungsrecht darf (keinen) Anreiz bilden, bei Schwierigkeiten gleich zum Scheidungsrichter zu laufen und alle Aussicht auf Erfolg zu haben.“⁵⁴ Das neue Gesetz brachte nicht die Wende. Im Gegenteil: nach 1962 schnellten die Ehescheidungsziiffern in die Höhe⁵⁵.

⁵³ Vgl. Gesetz zur Vereinheitlichung und Änderung familienrechtlicher Vorschriften (Familienrechtsgesetz) vom 11. August 1961, in: Bundesgesetzblatt, 1961, S. 121.

⁵⁴ Franz-Josef Wuermeling, Bedeutung und Sicherung der Familie. Revision des Scheidungsrechts erforderlich – Gefährdung der sozialen Sicherheit – Ernste Forderungen des Bundesministers für Familienfragen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 10 vom 16. Januar 1954, S. 74.

⁵⁵ Vgl. Gerichtliche Ehelösungen 1960 bis 1962, in: Wirtschaft und Statistik, (1962), S. 222–224.

Einheitsgewerkschaft und Sozialkatholizismus

Zur Enttraditionalisierung der politischen Kultur in den fünfziger Jahren

In der Bundesrepublik der achtziger und neunziger Jahre scheint es selbstverständlich zu sein, daß sich die katholische Kirche und der Deutsche Gewerkschaftsbund wechselseitig akzeptieren. Viele Übereinstimmungen bestehen in gesellschaftspolitischen Fragen, die für die Zukunft der Bundesrepublik von besonderer Bedeutung sind, wie die rechtliche Stellung ausländischer Mitbürger, das Engagement für den erwerbsarbeitsfreien Sonntag und der Schutz des Sozial- und Rechtsstaates. Dieser Konsens findet auch in gemeinsamen Bündnissen und Aktionen von Gewerkschaftern und Kirchenvertretern seinen Niederschlag. An dieses Bündnis hat man sich gewöhnt, es ist aber für die Geschichte der Bundesrepublik neu. Bis weit in die sechziger Jahre hinein waren die Beziehungen zwischen katholischer Kirche und Einheitsgewerkschaften durch Konkurrenz und Konflikt gekennzeichnet.

Während die DGB-Gewerkschaften heute als ein Garant für die politische und ökonomische Stabilität gewürdigt werden, der dazu beitrug, daß die Bundesrepublik Deutschland auch zu einem Modellfall für andere Länder wurde, standen sie in den fünfziger Jahren unter dem Verdacht, eine Gefahr für die politische und ökonomische Ordnung zu sein. Insbesondere Teile des Katholizismus bestritten die Legitimation der Einheitsgewerkschaft; aus dem Katholizismus kam 1955 sogar die Initiative zur Neugründung einer christlichen Richtungsgewerkschaft.

Die im folgenden dargestellten Kontroversen innerhalb des Katholizismus sowie zwischen Teilen des Katholizismus und den DGB-Gewerkschaften widerlegen gleich zwei vertraute Vorstellungen: Einerseits rufen sie in Erinnerung, daß die Einheitsgewerkschaft in der Adenauer-Ära keineswegs von allen politischen Flügeln der deutschen Arbeiterschaft unbestritten als Errungenschaft akzeptiert wurde. Andererseits zeigt der 15 Jahre dauernde innerkatholische Gewerkschaftsstreit, daß der Katholizismus der Adenauer-Ära nicht einfach als monolithischer Block bezeichnet wer-

den kann, der von bischöflicher Willkür geleitet wurde¹.

Ich gehe von der These aus, daß die zwischen den DGB-Gewerkschaften und dem Katholizismus ausgetragenen Konflikte maßgeblich dazu beigetragen haben, daß die Einheitsgewerkschaft zu einem konstitutiven Element der Bundesrepublik wurde. Durch diese Auseinandersetzungen – insbesondere sei hier erinnert an die Debatten um den DGB-Bundestagswahlauftrag zugunsten der SPD (1953), die Kontroversen zwischen Viktor Agartz und Oswald von Nell-Breuning² (1954/55), die Gründung der Christlichen Gewerkschaftsbewegung³ (1955) und deren offizielle Befürwortung durch die westdeutschen Bischöfe (1957) – kam es zu einer folgenreichen Schwächung traditionalistischer Politik in der Bundesrepublik.

In dramatischer Weise verdichteten sich in diesen Kontroversen die gesellschaftspolitischen Kräfteverhältnisse der Adenauer-Ära. Auf dem Spiel stand nicht nur die Ersetzung der Einheitsgewerkschaft durch Richtungsgewerkschaften mit weltanschaulicher Ausrichtung, sondern auch die republikanische Koalition der Bundesrepublik. Damit gehören die Auseinandersetzungen zwischen dem bundesdeutschen Katholizismus und den Einheitsgewerkschaften (1945 bis 1960) zu den spannendsten und gesellschaftspolitisch aufschlußreichsten Kapiteln im Streit um die politische und kulturelle Modernisierung der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren.

1 Vgl. zu diesem Thema: Helene Thiesen, *Christlich-soziale Arbeitnehmerschaft und Gewerkschaftsfrage 1945–1953*, Diss., Bonn 1988; Wolfgang Schroeder, *Gewerkschaftspolitik zwischen DGB, Katholizismus und CDU 1945–1960. Katholische Arbeiterführer als Zeitzeugen in Interviews*, Köln 1990; ders., *Katholizismus und Einheitsgewerkschaft. Der Streit um den DGB und der Niedergang des Sozialkatholizismus in der Bundesrepublik bis 1960*, Bonn 1992.

2 Vgl. Wolfgang Schroeder, *Christliche Sozialpolitik oder Sozialismus. Oswald von Nell-Breuning, Viktor Agartz und der Frankfurter DGB-Kongreß 1954*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, (1991) 2, S. 179–220.

3 Vgl. Horst-Dieter Scholl, *Die Neugründung Christlicher Gewerkschaften in Westdeutschland. Ihre Vorgeschichte und Ursachen, Problematik und Entwicklung*, Diss., Marburg 1960.

I. Vorgeschichte

Die Gründung der Einheitsgewerkschaft führte nicht zum Ende aller politischen und ideologischen Konflikte in der Gewerkschaftspolitik. Statt dessen verlagerten sich die vor 1933 zwischen den Richtungsgewerkschaften ausgetragenen Kontroversen auf innerorganisatorische Fraktionskämpfe und auf außengesteuerte Einflußversuche durch Parteien⁴, Regierung und Kirchen. In den Auseinandersetzungen zwischen katholischer und sozialdemokratischer Richtung nach 1945 drückte sich die langfristig wirkende Spaltung der Arbeiterbewegung in verschiedene sozialmoralische Milieus aus, die weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht.

Vor 1933 bildeten die sozialdemokratische Arbeiterbewegung mit ihren politischen und gewerkschaftlichen Zentren SPD und Freie Gewerkschaften auf der einen Seite sowie die katholische Arbeiterbewegung mit ihrem Bezug auf die katholische Zentrumspartei, den Verbandskatholizismus, den Volksverein für das katholische Deutschland und die Christlichen Gewerkschaften auf der anderen Seite die beiden stärksten Kräfte in der deutschen Arbeiterbewegung.

Im Gegensatz zur sozialistischen Arbeiterbewegung, die eine Klassenbewegung war, formierte sich die katholische Arbeiterbewegung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Rahmen der klassen- und schichtenübergreifenden Bewegung des politischen Katholizismus⁵. Dieses heterogene Bündnis reichte vom aristokratisch-konservativen Flügel über das katholische Bürgertum, populistische Kräfte des traditionellen Mittelstandes bis hin zur katholischen Arbeiterschaft. Der ursprüngliche Charakter der katholischen Bewegung war zwar im wesentlichen defensiver Art, weil er sich gegen die Entmachtung und Benachteiligung der Kirche und der katholischen Bevölkerung wehrte, doch die Interessen der einzelnen Gruppen gingen deutlich über die Restaurierung kirchlicher Macht- und Souveränitätsansprüche hinaus.

Ähnlich wie das Sozialistengesetz die Formierung der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung be-

schleunigte, so forcierte und festigte der Bismarcksche Kulturkampf gegen die Katholiken die Bildung eines katholischen Sonderbewußtseins. Als Reaktion auf ein eigentümlich katholisches Unterlegenheitsgefühl gegenüber den Protestanten, einen starken Außendruck, der im sogenannten „Kulturkampf“ seinen Höhepunkt fand, zielten die Emanzipationsbestrebungen des Katholizismus jedoch weniger auf gesellschaftliche Integration als auf die Bildung einer katholischen Sonderwelt. Seinen spezifischen Ausdruck fand dies in normativen, rituellen, alltagsweltlichen und organisatorischen Grenzziehungen zu anderen gesellschaftlichen Gruppen auf konfessioneller Basis.

Die klassenübergreifende Milieukoalition des Katholizismus stützte sich auf eine eigene Gesellschaftslehre; deren wichtigste Dokumente waren die beiden Sozialzyklen „Rerum novarum“ (1891) und „Quadragesimo anno“⁶. Da die katholische Soziallehre sich als Gegenentwurf zu Sozialismus und liberalem Kapitalismus begriff, lehnte sie eine allein über Staat oder Markt regulierte Gesellschaft und Wirtschaft ab; statt dessen forderte sie – bei Anerkennung der gegebenen Eigentumsverhältnisse – einen umfassenden Ausgleich zwischen den verschiedenen Teilen der Gesellschaft. Im Gegensatz zur sozialistischen Bewegung, die die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit als Ergebnis von kämpferischen Klassenauseinandersetzungen postulierte, präferierte die katholische Bewegung den Weg über partnerschaftliche Aushandlungsprozesse. Aber auch wenn man kämpferischen Konfliktformen – wie etwa dem Streit – skeptisch gegenüberstand⁷, so nahm er doch in der Praxis der Christlichen Gewerkschaften eine nicht unbedeutende Rolle ein. Da die normative Orientierung der katholischen Soziallehre keine konkrete Akzeptanz für den Status quo war, konnten sich darin sowohl marktkritische und kämpferische Positionen wiederfinden wie auch solche, die dem Status quo nur geringfügige Veränderungen abverlangen wollten.

Die sozialdemokratische wie auch die katholische Arbeiterbewegung besaßen ein eigenes Solidarnetz, eine eigene Arbeiterkultur, die nicht nur als Trennlinie zu anderen Klassen und Schichten wirkte, sondern auch als Demarkationslinie innerhalb der Arbeiterschaft. Antisozialismus und Antikatholizismus waren bis 1933 zwei Seiten einer Medaille. Es bedurfte erst der leidvollen Erfahrungen

4 Vgl. Christoph Kleßmann, Betriebsgruppen und Einheitsgewerkschaft. Zur betrieblichen Arbeit der politischen Parteien in der Frühphase der westdeutschen Arbeiterbewegung 1945–1952, in: Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte, (1983), S. 272–307.

5 Vgl. Wilfried Loth, Katholiken im Kaiserreich. Der politische Katholizismus in der Krise des wilhelminischen Deutschlands (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 75), Düsseldorf 1984.

6 Vgl. Texte zur katholischen Soziallehre I. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, hrsg. vom Bundesverband der KAB, Kevelaer 1976.

7 Vgl. Michael Schneider, Die Christlichen Gewerkschaften 1894–1933, Bonn 1982.

mit dem NS-Regime⁸, mit seinen zerstörerischen und zugleich modernisierenden Wirkungen⁹ sowie der flankierenden Unterstützung durch die Besatzungsmächte¹⁰, um die Barrieren zwischen beiden Richtungen zu senken und die organisatorische Einheit der Arbeiterschaft im gewerkschaftlichen Bereich zu stabilisieren.

II. Die Etappen des Konfliktes

Bis 1933 war es Kirche und Katholizismus gelungen, der sozialdemokratischen Bewegung einen entscheidenden „Einbruch“ in die katholische Arbeiterschaft zu verwehren. Mit der sozialdemokratischen Dominanz nach 1945 in der neuen Einheitsgewerkschaft befürchteten Teile des Katholizismus, daß die katholische Arbeiterschaft zur Sozialdemokratie abwandern und dem Einfluß von Kirche und Katholizismus entzogen würde. Vor diesem Hintergrund kam es in der Adenauer-Ära zu heftigen Kontroversen über die Akzeptanz der Einheitsgewerkschaft, die im folgenden in ihren Etappen dargestellt werden.

1. 1945–1948

Die Reaktionen auf die Einheitsgewerkschaft waren im christlich-sozialen Lager von Anfang an gegensätzlich. Hier gab es – grob unterteilt – einen Gewerkschafts-, einen CDU- und einen Kirchenflügel, ohne daß es allerdings zunächst zu größeren Konflikten gekommen wäre. Einerseits suchten jene, die sich primär in der CDU, den katholischen Arbeitervereinen – vor allem in der katholischen Arbeiterbewegung (KAB¹¹) und den Sozialausschüssen (CDA¹²) engagierten, die Möglichkeit

8 Vgl. J. K. Detlef Peukert, Die Lage der Arbeiter und der Widerstand im Dritten Reich, in: Ulrich Borsdorf (Hrsg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Köln 1987, S. 447ff.

9 Vgl. Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie, München 1971, S. 415ff.; Michael Prinz/Rainer Zitelmann (Hrsg.), Nationalsozialismus und Modernisierung, Darmstadt 1991.

10 Bis 1948 lehnten die Besatzungsmächte die Gründung von Konkurrenzgewerkschaften kategorisch ab. Vgl. Michael Fichter, Besatzungsmacht und Gewerkschaften. Zur Entwicklung und Anwendung der US-Gewerkschaftspolitik in Deutschland 1944–1948, Opladen 1982.

11 Die Tradition der katholischen Arbeitervereine reicht bis in die Mitte des letzten Jahrhunderts zurück. Vgl. Texte zur katholischen Soziallehre II. Dokumente zur Geschichte des Verhältnisses von Kirche und Arbeiterschaft am Beispiel der KAB, Kevelaer 1976.

12 Die Sozialausschüsse sind 1945 gegründet worden. Vgl. Herlind Gundelach, Die Sozialausschüsse zwischen CDU

der Wiedergründung Christlicher Gewerkschaften offenzuhalten: Entweder, um ihren Forderungen an die neue Gewerkschaft Nachdruck zu verleihen, oder weil sie grundsätzlich der Auffassung waren, daß sich eine Einheitsgewerkschaft nicht mit den eigenen Zielen vereinbaren lasse. Andererseits knüpften viele katholische Arbeiter an die Überwindung der gewerkschaftlichen Spaltung die Hoffnung, daß die Arbeiterschaft nunmehr einen starken wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einfluß ausüben könne. Trotz unterschiedlicher Positionen waren die Sozialausschüsse bis etwa 1947/48 – mit Ausnahme der KAB-Führung – als Plattform zur Koordinierung der christlich-sozialen Gewerkschaftspolitik anerkannt.

Die christlich-soziale Gewerkschaftspolitik stand gegenüber der Einheitsgewerkschaft vor dem Dilemma, daß sie weitreichende Forderungen an die Einheitsgewerkschaft richtete, aber selber nur über wenige aktive Gewerkschafter verfügte. Anlaß zur Kritik an den DGB-Gewerkschaften boten aus christlich-sozialer Sicht aktuelle programmatische und politische Differenzen, ferner auch ihre geringe Berücksichtigung in den gewerkschaftlichen Führungsgremien, die Rolle ihrer programmatischen Tradition in der Einheitsgewerkschaft sowie das Verhältnis der Gewerkschaft zu den Parteien.

2. 1948–1951

Der innerkatholische Streit über die Einheitsgewerkschaft erreichte nach der Aufhebung des alliierten Gründungsverbots für Richtungs- und Berufsgewerkschaften (1948) das Niveau einer öffentlichen Kontroverse. Die Differenzen im christlich-sozialen Lager spitzten sich zu, als die Gewerkschaften zu Protestaktionen gegen die Beschlüsse des Frankfurter Wirtschaftsrats aufriefen (1948), ferner nach dem Ausgang der 1. Bundestagswahl, wo sich statt der erhofften großen eine kleine Koalition bildete, sowie bei den Streikdrohungen zur Durchsetzung der paritätischen Mitbestimmung (1950/51).

Die begrenzte innerkatholische Offenheit gegenüber den wirtschafts- und sozialpolitischen Neuordnungszielen (paritätische Mitbestimmung, Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien etc.) der Einheitsgewerkschaft schlug in Gegnerschaft um, als der Katholizismus Anfang der fünfziger Jahre dazu überging, die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung massiv öffentlich zu unterstützen. Das innerkatholische Schlüsselereignis, in dem

und DGB. Selbstverständnis und Rolle 1949–1966, Diss., Bonn 1983.

sich diese „Wende“ kristallisierte, war die Diskussion im Anschluß an den Bochumer Katholikentag¹³ (1949). Gegen die dort verabschiedete Mitbestimmungsresolution, die die Mitbestimmung als „natürliches Recht in gottgewollter Ordnung“ bezeichnete, erfolgte eine kirchenamtlich gesteuerte Stigmatisierungskampagne, in deren Folge der bisherige sozialpolitische Pluralismus eingeschränkt, linkskatholische Positionen¹⁴ marginalisiert und der Brückenschlag zur Einheitsgewerkschaft in der Mitbestimmungsfrage zugunsten einer Präferenz für eigentumszentrierte Politikoptionen entwertet wurde¹⁵.

Daß es trotzdem nicht zu größeren Spannungen zwischen Einheitsgewerkschaften und Sozialkatholizismus kam, läßt sich auch auf die kluge und integrative Politik der DGB-Führung um Hans Böckler (1885–1951) zurückführen. Durch eine stärkere Berücksichtigung der Christlich-Sozialen im DGB-Bundesvorstand¹⁶ (Einführung des Proporz), eine forcierte Ausgrenzung von Kommunisten und durch eine deutliche Unterstützung der Adenauer'schen Außenpolitik gegen die SPD wurde deutlich, daß der DGB nicht einfach ein organischer Bündnispartner der SPD war, sondern auch ein zumindest partiell eigenständiger politischer Faktor.

In den Jahren 1948 bis 1951 verwandelten sich die bisher latenten Differenzen zwischen dem Partei- und dem Gewerkschaftsflügel der Christlich-Sozialen in manifeste. Zunehmend meldete sich nun auch die unmittelbar an kirchlichen Interessen orientierte KAB mit eigenen Positionen lautstark zu Wort. Die Folge war, daß es nun zu einem mehr oder weniger offenen Kampf des Gewerkschafts-, Partei- und Kirchenflügels um die Führungsrolle in der katholischen Gewerkschaftspolitik kam¹⁷.

13 Vgl. W. Schroeder, *Katholizismus und Einheitsgewerkschaft* (Anm. 1), S. 112 ff.

14 Die Linkskatholiken waren keine feste Gruppe, sondern einzelne Personen. Ihre bekanntesten Vertreter waren Intellektuelle wie Eugen Kogon und Walter Dirks. Den Katholiken im DGB haben sie unterstützend zur Seite gestanden, jedoch gab es jenseits der gewerkschaftlichen Unterstützung nur wenige politische Gemeinsamkeiten; vgl. Wolfgang Schroeder, *Linkskatholische Partisanen*, in: *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, (1990) 2, S. 164–172.

15 Vgl. Paul Botta, *Bürger oder Arbeiter? Um den Rheinischen Merkur*, in: *Michael*, 19. 2. 1950.

16 Der erste DGB-Vorsitzende, Hans Böckler, bekannte sich vor dem DGB-Kongreß freimütig zu dieser Politik: „Ich verfolge den Zweck – ich kann es dem Kongreß ruhig sagen –, der christlichen Richtung eine etwas stärkere Position im künftigen Bundesvorstand einzuräumen, als sie bis jetzt innehatte.“ (Protokoll des Gründungskongresses des DGB, 1950, S. 238).

17 Die protestantische Seite war in diesen Streit auch involviert; auch bei ihr gab es Befürworter und Gegner der Ein-

3. 1952–1955

Da die Gewerkschaften am Ziel der demokratischen Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft festhielten und die Mehrheit des Sozialkatholizismus ebenso beharrlich auf der Ablehnung dieser Forderungen insistierte, bestand seit der Niederlage der Gewerkschaften im Streit um das Betriebsverfassungsgesetz (1952) bis zur Gründung Christlicher Gewerkschaften (1955) ein Dauerkonflikt zwischen den christlich-sozialen Gruppen und dem DGB¹⁸.

Die Gewerkschaften beharrten auf ihren Neuordnungspositionen und agierten der Tendenz nach als verbale Fundamentalopposition in der Innen- und Außenpolitik, ohne auf die Entscheidungen dort jedoch einen Einfluß gewinnen zu können. Da sie zudem auch keine treffende Sprache fanden, um die veränderten Lebensbedingungen und Hoffnungen der Beschäftigten zwischen Trümmer- und Wohlstandsgesellschaft artikulieren zu können, standen sie in der Gefahr, ihre politische und moralische Kompetenz zu verspielen. Gleichzeitig wurden ihre politischen und ökonomischen Gestaltungsansprüche im Sozialkatholizismus zunehmend durch einen negativen Diskurs über Kollektivismus, Totalitarismus und Syndikalismus bestimmt¹⁹.

Die von den DGB-Gewerkschaften praktizierte politische Opposition gegen die Sozial-, Wirtschafts- und Remilitarisierungspolitik der Regierung forderte nicht nur den vehementen Widerstand der christlich-sozialen Gruppen, die außerhalb des DGB standen, heraus, sondern sie trug auch maßgeblich dazu bei, daß die in den DGB-Gewerkschaften aktiven Christlich-Sozialen in zwei Gruppen zerfielen: Einerseits in die Gruppe der älteren Gewerkschaftsfunktionäre und andererseits in eine von einem Jesuitenpater geleitete Gruppe, die sich den Namen Christlich-soziale Kollegenschaft gab²⁰. Diese mehrheitlich von jüngeren Ver-

heitsgewerkschaft. Sie hatte aber sowohl quantitativ wie auch qualitativ keinen entscheidenden Einfluß auf die Konflikt-dynamik.

18 Vgl. Werner Müller, *Die Gründung des DGB, der Kampf um die Mitbestimmung, programmatisches Scheitern und der Übergang zum gewerkschaftlichen Pragmatismus*, in: Hans-Otto Hemmer/Kurt-Thomas Schmitz (Hrsg.), *Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland von den Anfängen bis heute*, Köln 1990, S. 85–147.

19 Vgl. Goetz Briefs, *Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus. Die Gewerkschaften am Scheideweg*, München 1952.

20 Vgl. W. Schroeder, *Katholizismus und Einheitsgewerkschaft* (Anm. 1), S. 318–334.

tretern der Christlich-Sozialen getragene Gruppe forderte von den älteren eine engagiertere Vertretung katholischer Positionen im DGB, war aber genau so entschieden gegen eine Christliche Gewerkschaft.

In den DGB-Gewerkschaften entwickelte sich ein Streit darüber, wie man auf den Druck der christlich-sozialen Gruppen reagieren solle. Die Kräfte um den DGB-Vorsitzenden Walter Freitag²¹ zeigten eine gewisse Offenheit für einen programmatischen Wandel im DGB und waren zugleich bereit, sich mit führenden Repräsentanten der Christlich-Sozialen an einen Tisch zu setzen. Dies war auch das erklärte Ziel der Sozialausschüsse unter ihrem Vorsitzenden Jakob Kaiser (1888–1961)²². Sie machten bei diesen Gesprächen, die in der Öffentlichkeit viel Beachtung fanden, keine inhaltlichen Zugeständnisse. Insofern hatten sie eher den Charakter symbolischer Integrationspolitik, und zugleich bewirkten sie eine Stabilisierung von Kräfteverhältnissen in der Einheitsgewerkschaft. Dagegen lehnten die linken Flügel unter Führung der IG Metall solche Verhandlungen grundsätzlich ab. Sie sahen darin einen illegitimen Eingriff in die Autonomie der Gewerkschaften. Ihre Abschottungsposition konnte zwar nicht die Gespräche verhindern, sie trug aber dazu bei, daß der Einfluß der Christlich-Sozialen meist auf einer nur symbolischen Ebene gehalten werden konnte.

Konsens bestand bei den opponierenden christlich-sozialen Gruppen darüber, daß der DGB politisch neutralisiert werden müsse. Dieses Ziel versuchte der DGB aufzufangen, ohne substantielle Zugeständnisse machen zu müssen und ohne die Einheit selbst aufs Spiel zu setzen. Mit der Initiative der KAB für die Neugründung einer Christlichen Gewerkschaft konzentrierte sich die Debatte auf die Entscheidungssituation: Christliche Gewerkschaft oder Einheitsgewerkschaft. Durch diese Zuspitzung gerieten auch die anderen christlich-sozialen Gruppierungen unter Handlungsdruck. Während die KAB-Führung seit 1952 gezielt auf eine Neugründung Christlicher Gewerkschaften hinarbeitete, drohte die Führung der Sozialausschüsse jedoch lediglich mit einer solchen Option, strebte aber ansonsten beharrlich – über Verhandlungen – eine stärkere Berücksichtigung christlich-sozialer Interessen im DGB an.

21 Walter Freitag (1889–1958), IG Metall-Vorstandsmitglied (1950–1952), DGB-Vorsitzender (1952–1956).

22 Jakob Kaiser war in den zwanziger Jahren bereits führender Vertreter der Christlichen Gewerkschaften, dann Vorsitzender der CDA (1949–1958) und Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen (1949–1957).

Eine zusätzliche Dynamisierung der Kontroversen ergab sich dadurch, daß die bisher eher im Hintergrund agierenden Bezugsinstitutionen CDU und Katholische Kirche sich in dieser Phase selbst offen gegen den DGB stellten. Da viele Kleriker bzw. die kirchliche Hierarchie öffentlich als DGB-Kritiker in Erscheinung traten, entstand bei vielen Gewerkschaftern der Eindruck, daß die Kleriker und Bischöfe die eigentlichen Urheber der christlich-sozialen Kritik seien. So fand auch der „Klerikalismusvorwurf“²³ eine Neuauflage: Kapital, Klerus und kirchenangehörige Arbeitergruppen hätten sich gegen die autonomen Ziele der organisierten Arbeiterschaft verbündet.

Die Polarisierung zwischen DGB und Teilen des Sozialkatholizismus hatte zur Folge, daß die Differenzierung im christlich-sozialen Lager größer, die internen Konflikte schärfer und somit ihre politische Bündelung immer schwieriger wurde. Die KAB war in dieser Phase die profilierteste und öffentlichkeitswirksamste Kraft. Sie beanspruchte die Führungsrolle im christlich-sozialen Lager, indem sie über die allgemeine Kritik am DGB hinausging und auch originär kirchenpolitische Themen (z.B. Schul- und allgemeine Kulturpolitik) zum Gegenstand des Konfliktes mit dem DGB erklärte. Vor diesem Hintergrund initiierte die KAB-Führung – nachdem die außenpolitische Integration der Bundesrepublik in ihren wichtigsten Teilen abgeschlossen und die finanzielle Unterstützung des Internationalen Bundes Christlicher Gewerkschaften zugesichert war – im Herbst 1955 die Gründung der Christlichen Gewerkschaftsbewegung Deutschlands (CGD).

4. 1955–1957

Die Gründung der CGD war nur mit einem sehr geringen Mitgliederschwund in den DGB-Gewerkschaften verbunden; die überwältigende Mehrheit der anfänglich auf einige tausend Mitglieder geschätzten Organisation rekrutierte sich aus bisherigen Nichtgewerkschaftern²⁴. Da die DGB-Gewerkschaften aber nicht sicher sein konnten, daß die CGD nicht doch vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt als Auffangbecken für eine Abwanderungsbewegung vom DGB wirken könnte, reagierten sie zunächst mit kontinuierlicher Beobachtung der neuen Organisation, während sie – taktisch

23 Vgl. Thomas Ellwein, Klerikalismus in der deutschen Politik (Heiße Eisen. Eine Schriftenreihe zu umstrittenen Problemen der Gegenwart, Bd. 1), München 1955.

24 Die Schätzungen schwankten zwischen 5000 und 20000; die CGD selbst schwieg zu diesem Thema; vgl. W. Schroeder, Katholizismus und Einheitsgewerkschaft (Anm. 1), S. 188f.

klug – offizielle Stellungnahmen möglichst vermieden. Zugleich versuchte die DGB-Führung mit dem Hinweis auf die potentielle Gefahr einer stärker werdenden konservativen Gewerkschaftspolitik die weitgehenden Forderungen des linken Flügels zu neutralisieren.

Während die CGD für den DGB keine aktuelle Bedrohung darstellte und für das Konfliktfeld zwischen Sozialkatholizismus und Einheitsgewerkschaft sogar eine gewisse Entspannung bedeutete, verstärkten sich zugleich die innerkirchlichen Konflikte über den richtigen Weg in der Gewerkschaftspolitik. Die Kontroversen spitzten sich auf die Entscheidung zu, ob die auf eine Veränderung des DGB setzende Christlich-soziale Kollegenschaft oder ob die von der KAB initiierte CGD die Unterstützung des Verbandskatholizismus, des Klerus und der kirchlichen Hierarchie erhalten werde.

Die Initiatoren, Befürworter und Sympathisanten der Christlichen Gewerkschaft hatten sich durch die Neugründung unter starken Erfolgsdruck gesetzt. Während die Initiatoren selbst mit Hinweis auf die Politik des DGB nachzuweisen suchten, daß die Gründung notwendig gewesen sei, um die Beschäftigten vor dem „machtpolitischen und intoleranten“ Zugriff der „sozialistischen DGB-Bürokratien“ zu bewahren, sahen sich die katholischen Befürworter und Sympathisanten herausgefordert, jene Organisation auch wirklich tatkräftig zu unterstützen, die sich ausdrücklich als Mittler christlich-sozialen Gedankengutes im Bereich der industriellen Beziehungen zu etablieren begann.

Der lautstarken Minderheit, die für eine deutliche Parteinahme der Amtskirche zugunsten der CGD kämpfte, gelang es, eine autoritative Stellungnahme der Bischöfe zugunsten der CGD (Frühjahr 1957) zu erwirken. Damit erreichte die offiziell markierte Distanz zwischen dem deutschen Katholizismus und der Einheitsgewerkschaft ihren Höhepunkt. Im Ergebnis führte diese Erklärung allerdings weniger zu einer Polarisierung zwischen DGB und Sozialkatholizismus als vielmehr zu einer neuerlichen Verschärfung der innerkatholischen Konflikte. Denn weder waren die Bischöfe in ihrem Urteil gegen den DGB einer Meinung, noch war die Mehrheit der katholischen Arbeiter bereit, sich durch die Option ihrer Oberhirten in ihrem Urteil über den DGB orientieren zu lassen.

Damit stellt sich die Frage: Warum konnte die CGD trotz ihrer geringen Mitgliederzahl eine so große Bedeutung für die innerkatholische Diskussion entfalten? Thesenartig seien hier einige Antworten genannt:

1. Ein großer Teil der katholischen Eliten sympathisierte mit einer christlichen Konkurrenzorganisation zum DGB.

2. Die CGD-Befürworter konnten darauf verweisen, daß mit der neuen Organisation nun endlich auch im Bereich der industriellen Beziehungen eine Vermittlungsebene bestehe, die im Sinne der „Rechristianisierung der Gesellschaft“ wirken könne.

3. Die Eigendynamik der christlich-sozialen DGB-Kritik machte es auch den katholischen DGB-Befürwortern in Klerus und Episkopat – die zwar große Teile dieser Kritik teilten, aber aus taktischen und machtpolitischen Gründen für den DGB plädierten – sehr schwer, eine wirkungsvolle Abwehr gegen den CGD zu mobilisieren. Sie kämpften zwar nicht gegen die bischöfliche Stellungnahme zugunsten der CGD, waren aber auch nicht bereit, sie mitzutragen.

5. 1958–1960

Auch dem entschiedensten CGD-Befürworter in der kirchlichen Hierarchie oder in der CDU war in den Debatten um die Bischofserklärung bewußt geworden, daß eine Unterstützung für die CGD nicht von oben angeordnet werden konnte. Aus dieser Einsicht erfolgte ein Strategiewechsel: Um die katholischen Interessen auf einer breiteren Ebene wirkungsvoll durchsetzen zu können, sollte sowohl auf die CGD als auch auf den DGB Einfluß genommen werden. Die damit einhergehende innerkirchliche Entspannung bot der Christlich-sozialen Kollegenschaft – eine Gruppierung christlicher Gewerkschafter im DGB – die Möglichkeit, wieder entschiedener gegen die Politik der DGB-Gewerkschaften zu opponieren, ohne damit gleich die eigene Existenz in Frage zu stellen. Ob sich der DGB in der Bewegung gegen die atomare Bewaffnung der Bundeswehr engagierte oder für die Wiedervereinigung in sozialdemokratischer Perspektive – die Kollegenschaft war immer als öffentlicher Kritiker zur Stelle.

Obwohl nicht wenige führende Gewerkschafter dazu neigten, die Kollegenschaft offiziell zu verbieten, scheute man die damit verbundenen Folgen und setzte auf Neutralisierung bei gleichzeitiger Ablehnung aller Forderungen, die von der Kollegenschaft vorgebracht wurden. Da die Kollegenschaft zudem von der CDA aufgefordert wurde, sich ihrer Politik unterzuordnen, sah sie sich nun neuerlich von zwei Seiten bedrängt. Schließlich beendete die Kollegenschaft im Oktober 1960 ihre Existenz „im DGB“.

Im gewerkschaftspolitischen Bereich führte die gestiegene Bereitschaft des DGB und einzelner Industriegewerkschaften, sich auf Elemente christlich-sozialer Reformpolitik einzulassen, zum Bedeutungsverlust der christlich-sozialen Gewerkschaftskritik. Nach der wenig erfolgreichen Gründung der Christlichen Gewerkschaftsbewegung und dem Ausscheiden der Christlich-sozialen Kollegenschaft aus dem DGB fand der Innerkatholische Gewerkschaftsstreit zwar kein Ende, aber immerhin bestanden nun günstigere Voraussetzungen für eine Depolarisierung zwischen DGB und christlich-sozialem Lager.

Die Zäsur des Jahres 1960 bedeutete einerseits, daß kirchlich-konfessionell geprägte Politikvorstellungen im gewerkschaftspolitischen Raum nun keine politisch relevanten Vermittlungsmöglichkeiten mehr besaßen, denn die KAB hatte sich bereits 1955 mit der Option für die CGD aus dieser Arena verabschiedet und die Kollegenschaft folgte diesem Beispiel 1960. Übrig blieben – überspitzt formuliert – einzelne Kleriker, die als Katholiken weiterhin mit dem DGB zusammenarbeiteten und auf dieser Basis von Fall zu Fall Kritik formulierten. Andererseits drückte sich die Zäsur des Jahres 1960 darin aus, daß der seit 1948 manifeste Bruch zwischen dem Gewerkschafts- und dem Parteiflügel der Christlich-Sozialen, der die Konflikt-dynamik der fünfziger Jahre entscheidend mit- verursacht hatte, durch die Schaffung der Arbeitsgemeinschaft christlich-demokratischer DGB-Gewerkschafter erheblich relativiert werden konnte.

III. Ursachen der Konflikt-dynamik zwischen Sozialkatholizismus und DGB

1. Konkurrenz der Ziele und die Einbindung in gegnerische politische Blöcke

Durch die NS-Zeit sahen sich Katholizismus und Einheitsgewerkschaft in ihren moralischen und politischen Grundhaltungen derart bestärkt, daß sie daraus für sich jeweils den Anspruch auf einen umfassenden gesellschaftspolitischen Einfluß ableiteten. Beide engagierten sich mit weitreichenden und zugleich konkurrierenden gesellschafts- und sozialökonomischen Zielen (Rechristianisierung der Gesellschaft contra Wirtschaftsdemokratie) für eine Neuordnung der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Sie konkurrierten mit ihren Deutungsangeboten und

Gestaltungskonzepten um die Gunst der katholischen Arbeiterschaft sowie um die Gestaltung der politischen, kulturellen und ökonomischen Gesellschaftsbereiche.

Verschärft wurde die Konkurrenz zwischen der Einheitsgewerkschaft und dem Sozialkatholizismus durch die Verbindung mit konkurrierenden Parteien. So wie der DGB die SPD unterstützte, so lehnte sich der Katholizismus eng an die CDU an. Die programmatischen Eckpfeiler von Unionsparteien und Katholizismus lauteten: marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung mit sozialpolitischer Kompensation, militärische und politische Westintegration sowie konfessionelle Schul- und Kulturpolitik. Dagegen forderten SPD und DGB eine stärkere Mischung von Markt- und Planelementen, kritisierten die militärische Westintegration und plädierten eher für eine laizistische Schul- und Kulturpolitik.

Viele aktive Gewerkschafter stellten die neue politische Qualität der Bundesrepublik gegenüber der Weimarer Republik in Frage. Sie deuteten das aktuelle Geschehen als restaurativ und reagierten häufig verbalradikal auf die herrschende Politik. Dagegen begriff die Mehrheit des Sozialkatholizismus die Bundesrepublik – bei allen Abstrichen – als ihre Republik; schließlich stand mit Konrad Adenauer einer der Ihrigen an der Spitze.

Die Unvereinbarkeit der programmatischen Ziele und das Beharren auf der eigenen Position führten dazu, daß sich die nach den Erfahrungen der NS-Diktatur als überwunden geglaubte Polarisierung zwischen sozialdemokratischer Arbeiterbewegung und Katholizismus in den fünfziger Jahren revitalisierte. Die jeweiligen Einheitsbestrebungen der DGB-Gewerkschaften und des Katholizismus waren politisch, ideologisch und emotional so stark besetzt, daß die Forderungen der anderen Seite jeweils als unzulässige Einmischungsversuche im eigenen Lager wahrgenommen wurden. Obwohl die Einheitsgewerkschaft nicht nur die traditionellen Lager und Richtungen der Arbeiterbewegung, sondern auch den Katholizismus durchmischte, vermittelten die Konflikte der fünfziger Jahre den Eindruck, als stünden sich mit dem Katholizismus und der Einheitsgewerkschaft zwei nahezu abgeschottete politische Teilkulturen gegenüber.

2. Schuldzuweisungen

Während der Sozialkatholizismus den DGB in den Bereich des Sozialismus einordnete, stand der Sozialkatholizismus für viele Gewerkschafter in der

Nähe der Unternehmerschaft und war zudem ein Transmissionsriemen für klerikale Politik. In dieser wechselseitigen Schuldzuweisung kam die spezifische innenpolitische Freund-Feind-Konstellation der fünfziger Jahre besonders zum Ausdruck.

Viele aktive DGB-Gewerkschafter erlebten die christlich-soziale Gewerkschaftskritik als versuchte Gleichschaltung mit regierungsamtlichen und unternehmerischen Interessen. In dieser Einschätzung sahen sie sich bestätigt, da in einigen Konflikten die Unternehmerpositionen teilweise deckungsgleich waren mit denen des Sozialkatholizismus. Beispielsweise war die aus der KAB kommende Ablehnung der gewerkschaftlichen Forderungen zum Betriebsverfassungsgesetz nahezu identisch mit der Kritik aus den Unternehmerverbänden²⁵. Dies trug lange Zeit dazu bei, daß die Politikangebote der Christlich-Sozialen (z.B. Situationseinschätzungen, Investivlohnpolitik, Vermögenspolitik) in den meisten DGB-Gewerkschaften nicht ernsthaft diskutiert wurden bzw. erst dann, wenn sie von sozialdemokratischer Seite vorgetragen wurden, wie im Falle des Investivlohnes durch Georg Leber.

Viele Katholiken sahen die Gewerkschaften wiederum in der Gefahr, sozialistische Tendenzen in Westdeutschland zu unterstützen. Bestätigt sahen sie sich dabei durch die konzeptionellen Vorstellungen der Gewerkschaften, durch deren kritische Vorbehalte gegen die Regierungspolitik sowie insbesondere das gewerkschaftliche Engagement im Kampf gegen die Remilitarisierung.

Der Sozialkatholizismus war seinem eigenen Verständnis nach strikt antisozialistisch eingestellt. Vor dem Hintergrund des „Kalten Krieges“ entstanden im Sozialkatholizismus der fünfziger Jahre eine Fülle von Initiativen und Gruppen, die sich primär im Kampf gegen die kommunistisch/sozialistische Politik in der Bundesrepublik engagierten. Die Finanzierung ihrer Aktionen – speziell ihr öffentlichkeitswirksames Engagement gegen die Politik der DGB-Gewerkschaften – basierte zu großen Teilen auf Zuwendungen, die sie vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen (Mini-

ster Jakob Kaiser) und anderen privaten oder öffentlichen Geldgebern erhielten²⁶. Ohne diese Zuwendungen wären weder die Vielfalt der Aktionen und Offensiven gegen den DGB noch die innerkatholischen Gruppenkämpfe auf diesem Niveau durchführbar gewesen.

3. Die Schwäche der Christlich-Sozialen und das Integrationsdefizit der Einheitsgewerkschaft

Daß sich der Konflikt zwischen Sozialkatholizismus und Einheitsgewerkschaft derart dynamisieren konnte, läßt sich nicht nur auf die unterschiedlichen programmatischen und strategischen Orientierungen zurückführen. Berücksichtigt werden muß dabei auch die politische Schwäche der Christlich-Sozialen im DGB und die Integrationsdefizite der sozialdemokratischen Mehrheitsrichtung gegenüber denjenigen, die sich dem christlich-sozialen Lager zugehörig fühlten. Die Schwäche der Christlich-Sozialen drückte sich in ihrer quantitativen Minderheitsposition aus, die sie im Katholizismus, der CDU und dem DGB innehaten. Damit einher ging ein häufig beklagtes politisches Unterlegenheitsgefühl sowie ein durchsetzungsschwaches Politikprofil.

Die sozialdemokratische Mehrheitsrichtung wiederum war – insgesamt betrachtet – nicht in der Lage gewesen, angemessene Strategien zu entwickeln, um die Kluft zwischen der politischen und kulturellen Realität der Einheitsgewerkschaft sowie dem Denken und Fühlen in der christlich-sozialen Arbeiterschaft zu überbrücken. Verstöße gegen die parteipolitische Neutralität, eine einseitige gewerkschaftliche Schulungsarbeit und Geschichtsschreibung wurden häufig vergeblich beklagt. Zudem mangelte es der Einheitsgewerkschaft auch an Symbolen, durch die die Integration der katholischen Arbeiterschaft hätte erleichtert werden können: Dies kritisierte beispielsweise der christlich-soziale Matthias Föcher, der später stellvertretender DGB-Vorsitzender (1949–1956) war, bereits 1947: „Auch sollte in der Gewerkschaftsbewegung das kindliche Spiel mit sogenannten Parteifarben unterbleiben, das bei Umzügen, Kundgebungen und bei Tagungen immer wieder beliebt ist. Es gibt nun eben Hunderttausende von Mit-

25 Vgl. Dorothee Buchhaas, Gesetzgebung im Wiederaufbau. Schulgesetz in Nordrhein-Westfalen und Betriebsverfassungsgesetz 1945–1952, Bonn 1985, S. 178 ff.; Anzeige der Arbeitgeberverbände gegen den Druckerstreik: An Alle!, in: Michael, Nr. 22, 1952.

26 Vgl. W. Schroeder, Katholizismus und Einheitsgewerkschaft (Anm. 1), S. 290, 322 ff.

gliedern, die nicht für die rote Farbe schwärmen und eine rote Gewerkschaftsbewegung ablehnen.“²⁷

4. Versuch, durch eine Anti-DGB-Politik den gesellschaftlichen Machtverlust des Katholizismus zu kompensieren

Den Katholizismus der fünfziger Jahre charakterisierte einerseits eine habituelle, geistige und konzeptionelle Hinordnung auf eine vormoderne Gesellschaft mit einer starken Stellung der Kirche und einem geringen Grad an gesellschaftlicher Differenzierung, Individualisierung und Demokratisierung. Andererseits unterstützte er jene politischen und ökonomischen Projekte, die maßgeblich zur Modernisierung der Bundesrepublik beitrugen und damit auch den katholischen Zielen den Boden unter den Füßen wegzogen.

Wie keine andere gesellschaftliche Gruppe setzte sich der Katholizismus aktiv für die CDU, die Westintegration, die soziale Marktwirtschaft und die Wiederbewaffnung ein. Als nicht beabsichtigtes Ergebnis unterstützte man damit zugleich auch gerade jene beschleunigte gesellschaftliche Pluralisierung und Enttraditionalisierung, die die Bedingungen für ein geschlossenes Auftreten des Katholizismus ebenso untergruben wie die Realisierungschancen der eigenen politischen Ziele. Das zeigte sich besonders nachdrücklich im Falle der CDU: Dort gab es zwar viele Funktionselementen, die der kirchlichen Hierarchie nahestanden, trotzdem gelang es dem Katholizismus nicht einmal auf dem für ihn so wichtigen kulturpolitischen Gebiet, die CDU auf den katholischen Kurs zu bringen.

Deshalb suchten profilierte Vertreter eines politischen Katholizismus nach Möglichkeiten, um den Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung durch nachträgliche Gegenprojekte zu konterkarieren. Besonders notwendig erschien ihnen diese gesellschaftliche Restauration im Hinblick auf die Einheitsgewerkschaft, in der man sowohl einen politischen Kontrahenten wie auch einen Katalysator für die beschleunigte Erosion des sozial-katholischen Milieus sah. In diesem Sinne besaß das antimodernistische Engagement großer Teile des Verbandskatholizismus in der Gewerkschaftspolitik kompensatorischen Charakter und glich einem vergeblichen Kampf gegen die Windmühlen.

²⁷ Matthias Föcher, in: Erste Reichstagung der gesamtdeutschen Sozialausschüsse der CDU/CSU in Herne vom 28.-30. November 1947, hrsg. vom Landessozialausschuß der CDU, Heidelberg 1948, S. 10.

IV. Ursachen der innerkatholischen Konfliktodynamik

1. Konkurrierende gewerkschaftspolitische Strategien

Das in der Weimarer Republik noch bestehende Beziehungsgeflecht zwischen Zentrumspartei, Christlicher Gewerkschaft und Katholizismus konnte 1945 nicht wiederhergestellt werden. Statt dessen wurde durch die Gründung von CDU und DGB der bereits vor 1933 begonnene Differenzierungsprozeß im sozialen Katholizismus forciert.

Der Antikommunismus und der kulturelle Antimodernismus waren die entscheidenden, vom Katholizismus präferierten Gliederungspunkte des politischen Raumes. Zwar gab es im Katholizismus über diese Polarisierung ein hohes Maß an Konsens, doch differierten die Auffassungen darüber, wie diesen Zielen am wirksamsten entsprochen werden könne, gerade in der Gewerkschaftsfrage erheblich.

Aufgrund der Offenheit der Situation, die sich im Fehlen eines stabilen Konsenses zwischen Sozialkatholizismus und DGB ausdrückte, wurden nach dem Prinzip von „Versuch und Irrtum“ die unterschiedlichsten Beziehungs- und Interventionsformen probiert: Die KAB proklamierte die Unvereinbarkeit zwischen Katholizismus und DGB; konsequenterweise forderte sie deshalb eine eigene Christliche Gewerkschaft. Die Christlich-Sozialen im DGB betrachteten hingegen den DGB als eine große Chance für den sozialen Katholizismus (bessere Interessenvertretung als über Richtungsgewerkschaften, Abbau der ideologischen Spannungen zwischen Kirche und Arbeiterbewegung). Diese Chance könne aber nur durch aktive Mitarbeit der Katholiken genutzt werden und nicht durch Einflußnahmen von außen. Die Sozialausschüsse suchten durch öffentliche Interventionen die DGB-Gewerkschaften von außen zu beeinflussen. Während die Sozialausschüsse zwischen CDU und DGB zu vermitteln suchten, zielte die Christlich-soziale Kollegenschaft primär auf einen Ausgleich zwischen Katholizismus und Einheitsgewerkschaft. Im Gegensatz zu den Sozialausschüssen akzeptierten sie im allgemeinen die DGB-Position. Ihre innergewerkschaftliche Oppositionsarbeit besaß jedoch eher den Charakter einer fraktionellen Unterwanderung des DGB.

Diese unterschiedlichen Strategien lassen sich zurückführen auf unterschiedliche

- Erfahrungen und Verarbeitungen des Nationalsozialismus;
- Deutungen des Verhältnisses zwischen Einheitsgewerkschaft und sozialistischer Politik sowie auf ein unterschiedliches
- Gesellschafts-, Gewerkschafts- und Kirchenverständnis, insbesondere im Hinblick auf die demokratische Dimension.

2. Das Interesse der Gruppen an sich selbst

Neben der unterschiedlichen Verarbeitung gesellschaftlicher Entwicklungen ist das Interesse der Gruppen an sich selbst der zweite entscheidende Grund für die divergierenden gewerkschaftspolitischen Strategien im Sozialkatholizismus. Auch wenn es in Grundsatzfragen häufig eine weitgehende Übereinstimmung gab und in einzelnen Aspekten auch eine konkrete Interessenidentität bestand, so war doch immer die Angst vorhanden, durch eine der anderen Gruppen dominiert oder gar überflüssig zu werden. Um sich angesichts der nur geringen Zahl von Aktivisten und der Überorganisation im christlich-sozialen Lager durch schnelle Reaktionen auf die Politik des DGB behaupten zu können, mußte sich daher jede Gruppe um eine möglichst effektive und eigensinnige Vertretung der christlich-sozialen Interessen bemühen. Die aus diesem Erfolgszwang resultierende Dynamik der christlich-sozialen Gewerkschaftspolitik korrespondierte jedoch nicht notwendig mit der Politik des DGB, sondern sie war häufig dem Interesse der Gruppen an sich selbst geschuldet oder dem Kampf um Positionen in Regierung, CDU und Katholizismus.

3. Generationenunterschiede

Auffallend ist, daß sich unter den gewerkschaftspolitisch Aktiven im christlich-sozialen Lager zwei Altersgruppen gegenüberstanden, die durch unterschiedliche generationenspezifische Erfahrungen geprägt waren. Die ältere Generation, die 1945 am Aufbau der Einheitsgewerkschaft teilnahm, war geprägt durch einen relativ autonomen Laienkatholizismus, die Konkurrenz der Richtungsgewerkschaften in der Weimarer Republik sowie durch deren Zusammenbruch und ihre eher distanzierte Haltung zum Nationalsozialismus. Mit der Gründung der Einheitsgewerkschaft erfüllte sich für sie ein lange gehegter Wunsch: Die Einheit erschien ihnen als eine unverbrüchliche Zukunftsorientierung, mit der sich soziale Gerechtigkeit realisierte und der Kampf zwischen den Weltanschauungen zugunsten einer starken Interessenvertretung der Beschäftigten vermieden oder zumindest ent-

schärft werden sollte. In den fünfziger Jahren verteidigten sie deshalb die Einheitsgewerkschaft gegen die Angriffe aus dem Katholizismus und der CDU.

Die jüngere Generation kannte dagegen die Richtungsgewerkschaften nicht aus eigener Erfahrung. Ihre entscheidende Prägung erhielt sie erst während des Nationalsozialismus durch Hitler-Jugend und Kriegsteilnahme sowie durch ihr Engagement im Katholizismus der NS-Zeit. Über die katholische Jugendarbeit und ihr betriebliches Engagement sind viele von ihnen in der Nachkriegszeit zu aktiven Gewerkschaftern geworden. Lehnten die älteren jedwede Form des Klerikalismus und des politischen Katholizismus ab, so waren die jüngeren – aufgrund ihrer zuweilen rigiden Bindung an die Kirche von der Notwendigkeit einer Rechristianisierung überzeugt – in den fünfziger Jahren die aktiven Träger einer Revitalisierung katholischer Politik.

4. Mangel an profilierten Führungspersönlichkeiten

Im Gegensatz zur Weimarer Zeit gab es in der Rekonstruktionsperiode der Bundesrepublik lediglich einige erfahrene Gewerkschafter ohne profilierte parteipolitische Ambitionen (z. B. Matthias Föcher und Bernhard Tacke²⁸ [geb. 1907]), und nur wenige Intellektuelle bemühten sich darum, zwischen Katholizismus und DGB-Gewerkschaften zu vermitteln (z. B. Eberhard Welty OP [1902–1965], Oswald von Nell-Breuning SJ [1890–1991]²⁹). Das Fehlen akzeptierter gesellschaftlicher Repräsentanten hatte letztlich auch ein Machtvakuum zur Folge.

Die zahlenmäßig kleine und zugleich schwache christlich-soziale Führungsschicht im DGB sah sich fortwährend dem Angriff ausgesetzt, die christlich-sozialen Interessen nicht effektiv zu vertreten oder sie sogar zu verraten. In dieser Konstellation erhoben verbandspolitische (Bernhard Winkelheide [1908–1988], Johannes Even [1903–1964]³⁰) und parteipolitische Repräsentanten (Jakob Kaiser bis hin zum Bundeskanzler) sowie sozialpolitisch ambitionierte Kleriker (von Herbert Reichel SJ [1913–1983]³¹ bis hin zu Bischöfen) für sich den

28 Sekretär der Christlichen Gewerkschaften (1928–1933), stellv. Vorsitzender der IG Textil (1949–1956) und des DGB (1956–1972).

29 Welty war einer der führenden Theoretiker der Dominikaner und Nell-Breuning der Jesuiten.

30 Even und Winkelheide waren die beiden führenden Repräsentanten der KAB, die auch die Gründung der Christlichen Gewerkschaften initiiert hatten.

31 Reichel war der führende Kopf der Christlich-sozialen Kollegenschaft; auf sein Votum geht auch das Ende dieser Gruppe im Herbst 1960 zurück.

Anspruch, die „echten“ christlich-sozialen Interessen zu vertreten, und sahen sich deshalb legitimiert, die christlich-soziale Arbeiterschaft zu führen. Diese Wortführer brachten aber nicht nur die vorhandenen Habitusmuster und Interessen der katholischen Arbeiterschaft zur Sprache, sondern sie versuchten damit, auch ihre eigenen Interessen in der CDU oder im Katholizismus zu stärken.

In dem Maße, wie sich die christlich-soziale Arbeiterschaft auf immer mehr Gruppen verteilte und damit zugleich an Bedeutung verlor, wurde auch die Kritik an ihren Wortführern lauter. Diese traf insbesondere jene, die sich – wie Jakob Kaiser – nicht für ein Amt in der Gewerkschaft, sondern für Funktionen in CDU und Regierung zur Verfügung stellten. Über eine Personalisierung der Konflikte suchten bereits viele Zeitgenossen die Ursache für die Schwäche des Sozialkatholizismus in der Gewerkschaftspolitik zu erklären; repräsentativ war die Aussage eines KAB-Funktionärs: „Zerschlagen aber sind wir von den führenden Persönlichkeiten selber. Durch ihren Eigennutz, ihre mangelnden Führerqualitäten haben sie uns schwersten Schaden zugefügt. Ihre Ämterhäufung, ihr persönlicher Materialismus machte sie unfähig, weiter zu sehen, idealistisch zu denken und zu handeln.“³²

V. Zur Bedeutung dieser Konflikte für die Einheitsgewerkschaft und den Katholizismus

1. Katholizismus

Mit der Gründung der Christlichen Gewerkschaften erreichte das Projekt eines politischen Katholizismus für die Bundesrepublik sowohl seinen letzten relevanten Höhe- wie auch seinen Endpunkt. Obwohl sich die Bischöfe mehrfach für die Christlichen Gewerkschaften ausgesprochen hatten, votierte die überwältigende Mehrheit der katholischen Arbeiterschaft gegen die neugegründeten Christlichen Gewerkschaften. Darin drückte sich ebenso die Absage an einen politischen Katholizismus aus wie eine relative politische Unabhängigkeit der Laien.

Der innerkatholische Gewerkschaftsstreit bewirkte eine Selbstneutralisierung des traditionellen Sozialkatholizismus: Erstens verlor der kirchlich gebundene Sozialkatholizismus damit seine Be-

deutung als Bezugspunkt für die christlich-soziale Gewerkschaftspolitik. Statt dessen wurde die sich in der christlich-sozialen Tradition verortende Gewerkschaftspolitik seit 1960 von den Sozialausschüssen der CDU getragen. Zweitens verlor der Sozialkatholizismus einen großen Teil seines Einflusses auf die CDU und wurde als Mobilisierungsfaktor und als politisches Rekrutierungslager für die CDU allmählich unbedeutender. In diesem Sinne steht die parteipolitische Umorientierung der katholischen Arbeiterschaft in Nordrhein-Westfalen mit der Gewerkschaftsdebatte in Verbindung. Denn in den fünfziger Jahren wurde aus der ehemaligen Hochburg der katholischen Arbeiterbewegung, deren politische Orientierung dem Zentrum und später der CDU galt, das bundesdeutsche Stammland der Sozialdemokratie.

Nach der Option für die CDU und dem Aufgeben originärer katholischer Gestaltungskonzepte machte die wenig erfolgreiche Gründung der Christlichen Gewerkschaften den Weg frei für eine weitere Enttraditionalisierung des Sozialkatholizismus und für seine Integration in eine sich modernisierende Bundesrepublik.

2. Einheitsgewerkschaft

So zerstritten die christlich-sozialen Gruppen auch waren, ihre Gewerkschaftskritik bewirkte – wenn auch unterschiedlich motiviert und orientiert – eine öffentlichkeitswirksame Front gegen die Politik der DGB-Gewerkschaften. Der damit verbundene permanente Außendruck gegen die DGB-Gewerkschaften beeinflusste nachhaltig das innergewerkschaftliche Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen sozialdemokratischen Strömungen: Gestärkt wurden die pragmatisch orientierten Kräfte, während dagegen sozialistische Tendenzen mit weitreichenden Neuordnungsvorstellungen geschwächt wurden. Vor dem Hintergrund der Spaltung Deutschlands forcierte die christlich-soziale Gewerkschaftskritik die Ausgrenzung bzw. Marginalisierung des kommunistischen und linkssozialistischen Flügels aus der Einheitsgewerkschaft.

Somit hatte die christlich-soziale Gewerkschaftspolitik auch einen Anteil daran, daß sich die Einheitsgewerkschaft und mit ihr auch die Sozialdemokratie von zentralen Traditionshypothesen und Veränderungsvorstellungen verabschiedete und dadurch schließlich die sich wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen der sechziger Jahre stärker beeinflussen und gestalten konnte als andere gesellschaftspolitische Kräfte. In diesem Sinne wirkte der permanente Außendruck der Christlichen Sozialen als Modernisierungsfaktor auf DGB und

³² M. Heix an J. Bock, 6. 2. 1951, Material von Herrn Bundesminister a. D. Hans Katzer erhalten.

SPD, indem er im DGB eine ähnlich nachhaltige Wirkung erzielte wie die Wahlniederlagen bei den Bundestagswahlen bei der SPD. Damit war die katholische Gewerkschaftsdebatte ein entscheidender Beitrag zum Ende der klassischen Arbeiterbewegung.

Der katholische Gewerkschaftsstreit führte im Ergebnis zu einer Annäherung zwischen sozialkatholischen und sozialdemokratischen Mehrheitspositionen. Gleichzeitig verbesserte sich die Integrationsfähigkeit der Einheitsgewerkschaft gegenüber

der katholischen Arbeiterschaft, wenn auch deren Integration weiterhin nicht ganz unproblematisch sein sollte. Auf diese Weise wurde die Einheitsgewerkschaft gestärkt. Trotz dieser Annäherung blieb die sozialdemokratische Hegemonie in der Einheitsgewerkschaft gewahrt, denn die Spaltung des Sozialkatholizismus schwächte den eigenen Druck derart, daß er eher einen diffusen Charakter bekam und damit kaum noch einen an den eigenen konkreten Gestaltungszielen orientierten Einfluß hatte.

Karlheinz Niclaß: Der Parlamentarische Rat und die plebiszitären Elemente

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/92, S. 3–15

Die Vorschläge zur Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz werden in Wissenschaft und Publizistik besonders ausführlich diskutiert, weil sie für das Demokratieverständnis in der Bundesrepublik eine grundsätzliche Bedeutung haben. Die Befürworter von Volksbegehren und Volksentscheid bezweifeln die Gültigkeit der antiplebiszitären Vorbehalte des Parlamentarischen Rates für die gegenwärtige Situation; ihre Gegner argumentieren, die Grundgesetzautoren hätten sich eindeutig für eine rein repräsentative Form der Demokratie entschieden.

Bei genauerem Hinsehen erweisen sich beide Positionen als fragwürdig: Der angebliche Gegensatz „repräsentativ-plebiszitär“ ist nicht auf die Grundgesetzberatungen, sondern auf die Verfassungsdiskussion der fünfziger Jahre zurückzuführen. In Wirklichkeit zeichnet sich das politische System der Bundesrepublik auch in der gegenwärtigen Form durch plebiszitäre Elemente aus. Auf der anderen Seite erweist sich die „Unmittelbarkeit“ der sogenannten unmittelbaren Demokratien als zweifelhaft, weil Volksabstimmungen stets durch Gruppen und Organisationen vorbereitet werden. Da die Parteien auch hierbei eine entscheidende Rolle spielen, kann mit ihrer Einführung kein Gegengewicht zum „Parteienstaat“ geschaffen werden. Für eine intensivere Bürgerbeteiligung innerhalb der Parteiendemokratie bestehen zahlreiche andere Möglichkeiten.

Otmar Jung: Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/1949

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/92, S. 16–30

Den Wiederaufbau der Demokratie in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg kann man – was die Ergänzung des repräsentativen Systems durch Elemente direkter Demokratie angeht – als ein steckengebliebenes Projekt kennzeichnen. Die Verfassungsgebung und -politik der Jahre 1946/47 auf Landesebene und die politische Programmatik von den Verfassungsplänen des Exils bzw. des Widerstands bis hin zu den Entwürfen einer gesamtdeutschen Verfassung im Westen gingen mit dem überkommenen Formenmaterial direkter Demokratie noch relativ unbefangen um. Darauf folgte jedoch in einer zweiten Phase das rigide repräsentativ angelegte Grundgesetz.

Die Ursache für diesen verfassungspolitischen Schwenk ist nicht in den vielzitierten „Weimarer Erfahrungen“ zu sehen; der Griff des Parlamentarischen Rates 20 Jahre zurück galt vielmehr nur einem „staatspolitischen“ Mantel, der den handfesten Ängsten der Politiker hier und heute übergeworfen werden sollte: Seit 1946 hatte die SED auf die plebiszitäre Karte gesetzt und immer sensiblere Bereiche auf diese Weise zu beeinflussen versucht – die Wirtschaftsordnung, die Verfassungsgebung und die nationale Frage. Nun herrschte Kalter Krieg, und die SED hatte soeben mit der Volkskongreßbewegung und dem Volksbegehren „für die Einheit Deutschlands“ – im Hintergrund stand hier das Verlangen der Sowjetunion nach gesamtdeutschen Reparationsleistungen – ein außerparlamentarisches Feuerwerk veranstaltet. Die nichtkommunistischen Parteien im Westen reagierten darauf mit strikter Abschottung. Insbesondere das von den Alliierten ursprünglich vorgesehene Referendum über die Weststaatsverfassung fiel dem Spaltungsprozeß Deutschlands zum Opfer, wie er 1948/49 in Berlin und Bonn voranschritt. Ferner wurde in Herrenchiemsee die Volksgesetzgebung gestrichen, um den neuzugründenden Teilstaat in der Übergangszeit vor Anfechtungen zu schützen.

Dieses politische Quarantänekonzept in seinen beiden Hauptsträngen – kein Gründungsplebiszit über den Weststaat und keine Volksgesetzgebung im Kalten Krieg – wurde vom Parlamentarischen Rat übernommen. Keiner der Gründer der Bundesrepublik nahm jedoch für diese Restriktionen das Prädikat grundlegender verfassungspolitischer Weisheit in Anspruch. Die „Vision“ der Gründer der Bundesrepublik für später war eindeutig: Wenn die Kommunisten domestiziert wären und die Teilung überwunden sei, sollte auf dem überlieferten Wege einer Nationalversammlung und/oder einer Volksabstimmung eine deutsche Verfassung gegeben werden, die dann selbstverständlich auch Elemente direkter Demokratie enthalten würde.

Klaus-Jörg Ruhl: Hierarchie oder Anarchie? Der Streit um die Familienrechtsreform in den fünfziger Jahren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 45/92, S. 31–42

Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates schrieben 1949 die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland fest. Das bedeutete, daß der Bundestag alle Gesetze, die diesem Anspruch entgegenstanden, ändern mußte, und das waren in erster Linie die entsprechenden Bestimmungen im Bürgerlichen Gesetzbuch. Als die konservativ-bürgerliche Regierung Adenauer keine Anstalten traf, das Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen, leitete die SPD durch einen Initiativantrag die Reform des Familienrechts ein.

Der Aufsatz rekonstruiert an Hand bislang unveröffentlichter Akten aus dem Bundesjustizministerium die einzelnen Etappen des Gesetzgebungsverfahrens, wobei die öffentliche Diskussion ebenso wie die parlamentarische Auseinandersetzung dargestellt wird. Der Streit um die Familienrechtsreform, der fast ein Jahrzehnt dauerte und erst mit der Verabschiedung des „Gleichberechtigungsgesetzes“ im Jahre 1957 seinen Abschluß fand, ging quer durch die Parteien und fand in der katholischen Kirche einen erklärten Gegner der Liberalisierung der Ehe und der Gleichberechtigung von Mann und Frau, während der liberale Bundesjustizminister Thomas Dehler den politisch kalkulierenden Gegenpart spielte, da er im Grunde von der Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht wirklich überzeugt war.

In dieser höchst emotional geführten Auseinandersetzung spiegelt sich auch das politische Klima der fünfziger Jahre mit seinen konservativen Werten und Vorstellungen, vor allem aber die Furcht, daß mit der Änderung des Familienrechts die Gesellschaft aus den Fugen geraten könnte.

Wolfgang Schröder: Einheitsgewerkschaft und Sozialkatholizismus. Zur Enttraditionalisierung der politischen Kultur in den fünfziger Jahren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 45/92, S. 43–54

In der Bundesrepublik der achtziger und neunziger Jahre scheint es selbstverständlich zu sein, daß sich die katholische Kirche und die DGB-Gewerkschaften wechselseitig akzeptieren. Dagegen war ihr Verhältnis in den Jahren 1945 bis 1960 durch höchst konfliktreiche Auseinandersetzungen geprägt, die zugleich zu den spannendsten und gesellschaftspolitisch aufschlußreichsten Kapiteln der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte zählen. Zu den Höhepunkten gehörten die Debatten um den DGB-Bundestagswahlauftritt zugunsten der SPD (1953), die Kontroversen zwischen Viktor Agartz und Oswald von Nell-Breuning SJ (1954/1955) sowie die Gründung der Christlichen Gewerkschaften.

Es war aber nicht nur ein Streit zwischen Katholizismus und Einheitsgewerkschaft, sondern vielmehr noch ein innerkatholischer Gewerkschaftsstreit. Denn im Katholizismus waren die Reaktionen auf die Einheitsgewerkschaft derart uneinheitlich, daß sich ein Gewerkschafts-, ein CDU- und ein Kirchenflügel gegenüberstanden und miteinander über den richtigen Weg in der Gewerkschaftspolitik stritten. Die wichtigsten Gruppen waren die in der CDU wirkenden Sozialausschüsse, die der kirchlichen Hierarchie nahestehende Katholische Arbeiterbewegung, die aktiven katholischen Einheitsgewerkschafter und eine zwischen DGB und Kirche agierende Gruppe, die sich Christlich-soziale Kollegenschaft nannte.

Die Konfliktdynamik läßt sich auf die konkurrierenden Ähnlichkeiten zwischen Katholizismus und Einheitsgewerkschaft, die Verschränkung von Sozialkatholizismus und Antikommunismus, die Hegemoniekämpfe der Gruppen und Führungspersonen im christlich-sozialen Lager und einen politikwirksamen Generationenkonflikt zurückführen. In den Konflikten mit dem DGB wurde der Sozialkatholizismus nachhaltig geschwächt. Zugleich führte der katholische Druck auf den DGB dazu, daß sich die Einheitsgewerkschaft von ihren weitgesteckten Neuordnungszielen löste. Mit dem Niedergang des traditionellen Sozialkatholizismus und mit dem Ende der „klassischen“ Arbeiterbewegung wurden wichtige Voraussetzungen für die politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland geschaffen.