

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rolf Steininger

Die Alliierten und Deutschland 1945–1948

Wolfgang Benz

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

Karlheinz Nicolauß

Politische Kontroversen im Parlamentarischen Rat

Jochen Laufer

Die Verfassungsgebung in der SBZ 1946–1949

Dokumentation

Die Frankfurter Dokumente der westalliierten Militärgouverneure vom 1. Juli 1948
und die Antwort der westdeutschen Ministerpräsidenten

B 32–33/98

31. Juli 1998

Rolf Steininger, Dr. phil., geb. 1942; o. Univ.-Prof., Vorstand des Instituts für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck; Gastprofessuren in den USA, Israel und Australien; „Fellow“ des „Eisenhower Center for American Studies“ der University of New Orleans.

Veröffentlichungen u.a.: Deutschland und die Sozialistische Internationale nach dem Zweiten Weltkrieg, Bonn 1979; Die Stalin-Note vom 10. März 1952, Bonn 1986³ (amerik. Ausgabe New York 1990); Die Ruhrfrage 1945/46 und die Entstehung Nordrhein-Westfalens, Düsseldorf 1990²; Wiederbewaffnung! Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag, Erlangen 1989; Deutsche Geschichte seit 1945, Frankfurt 1996²; Südtirol im 20. Jahrhundert. Vom Leben und Überleben einer Minderheit, Innsbruck – Wien 1998².

Wolfgang Benz, Dr. phil., geb. 1941; 1969 bis 1990 Mitarbeiter des Instituts für Zeitgeschichte in München; seit 1990 Professor an der Technischen Universität Berlin und Leiter des Zentrums für Antisemitismusforschung. Vorsitzender der Gesellschaft für Exilforschung; Mitherausgeber der Zeitschrift für Geschichtswissenschaft; Mitbegründer und Herausgeber der Zeitschrift „Dachauer Hefte“; Herausgeber mehrerer Buchreihen.

Veröffentlichungen u.a.: Die Gründung der Bundesrepublik, München 1984; Die Juden in Deutschland 1933–1945. Leben unter nationalsozialistischer Herrschaft, München 1988; (Hrsg.) Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 4 Bände, Frankfurt 1989; Zwischen Hitler und Adenauer. Studien zur deutschen Nachkriegsgesellschaft, Frankfurt 1991; (Hrsg.) Legenden, Lügen, Vorurteile. Ein Wörterbuch zur Zeitgeschichte, München 1992; Der Holocaust, München 1995; (Mithrsg.) Enzyklopädie des Nationalsozialismus, Stuttgart – München 1997.

Karlheinz Nieclauß, 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 (die überarbeitete Neuauflage unter dem Titel „Der Weg zum Grundgesetz“ erscheint im Herbst 1998); Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart 1988; Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Paderborn 1995.

Jochen Laufer, Dr. phil., geb. 1956; 1978–1986 Studium der Geschichte und Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin; seit 1994 Mitarbeiter am Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam.

Veröffentlichungen u.a.: (zus. mit G. K. Kynin) Bearbeiter der Editionsreihe: Die UdSSR und die deutsche Frage 1941–1949. Dokumente aus dem Archiv für Außenpolitik der Russischen Föderation, 1. Band, Moskau 1996 (russisch); Aufsätze zur sowjetischen Deutschlandpolitik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

Die Alliierten und Deutschland 1945–1948

I.

Mitte Februar 1945 wurden über Deutschland Flugblätter abgeworfen, in denen es hieß:

„Unser unabänderliches Ziel ist die Vernichtung des deutschen Militarismus und Nazismus und die Schaffung der Garantie dafür, daß Deutschland nie mehr imstande sein wird, den Frieden der ganzen Welt zu stören. Wir sind von der Entschlossenheit erfüllt, sämtliche deutsche Streitkräfte zu entwaffnen und aufzulösen, den deutschen Generalstab . . . ein für allemal zu vernichten, alles deutsche Kriegsgerät einzuziehen oder zu vernichten und die gesamte deutsche Industrie, die für Rüstungszwecke ausgenützt werden könnte, zu liquidieren oder unter Kontrolle zu stellen, alle Kriegsverbrecher einer gerechten und schnellen Bestrafung zu unterziehen und für die von den Deutschen angerichteten Zerstörungen Schadensersatz in Gestalt von Sachleistungen einzutreiben; die Nazi-Partei, die Nazigesetze, -organisationen und -institutionen vom Erdboden zu tilgen; jeden nazistischen und militärischen Einfluß aus den öffentlichen Institutionen, aus dem Kultur- und Wirtschaftsleben des deutschen Volkes zu beseitigen und gemeinsam solche weiteren Maßnahmen Deutschland gegenüber zu ergreifen, die sich für den künftigen Frieden und für die Sicherheit der ganzen Welt als notwendig erweisen sollten.“¹

Auf diese Weise wurden die Deutschen über die Kriegsziele der Alliierten informiert, die die „Großen Drei“ – Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill und Josef Stalin – am Ende ihrer Konferenz in Jalta (4.–11. Februar 1945) formuliert hatten. Was sich so entschlossen gab, täuschte über die Tatsache hinweg, daß auch nach dieser Konferenz entscheidende Fragen im Hinblick auf die Zukunft des besiegten Deutschlands nicht beantwortet waren: Es gab keine verbindlichen besatzungspolitischen Richtlinien der Alliierten für die Zeit nach der Kapitulation. In der Europäischen Beratenden Kommission (*European Advisory Commission*) in London – dem einzigen interalli-

ierten Planungsgremium – zirkulierten 16 amerikanische Entwürfe für entsprechende Direktiven, weitere 17 waren angekündigt. Nicht einig war man sich über die zukünftige Grenze im Osten, über Form und Höhe der Reparationen, vor allen Dingen aber – und damit hingen alle Fragen mehr oder weniger zusammen – über die zukünftige Struktur Deutschlands: Sollte Deutschland in einzelne Staaten zerstückelt werden oder als – wie auch immer strukturierte – Einheit erhalten bleiben? War die Zerstückelung Deutschlands in separate Staaten die Garantie dafür, Deutschland auf Dauer zu entmachten und die Welt vor einer erneuten deutschen Aggression sichern zu können? War die damit verbundene Isolierung, Zerstückelung oder Amputation Preußens die Gewähr für das Ende des vielzitierten „preußischen Militarismus“, der als Wurzel allen deutschen Übels galt?

Das Für und Wider einer solchen Lösung hat die Alliierten über Jahre beschäftigt. Bei Kriegsende war man sich – mit Ausnahme der Franzosen – einig, daß dies *nicht* die Lösung des deutschen Problems war. Das, was von Deutschland übriggeblieben war, sollte als eine Einheit, allerdings politisch dezentralisiert, behandelt werden.

Es war der sowjetische Diktator Josef Stalin, der als erster der späteren „Großen Drei“ bereits am 16. Dezember 1941 beim Besuch des britischen Außenministers Anthony Eden in Moskau zu dessen Überraschung detaillierte Vorstellungen über eine europäische Nachkriegsordnung entwickelte und eine Zerstückelung Deutschlands zur Diskussion stellte: Loslösung des Rheinlandes – „insbesondere das Industriegebiet“ – von Preußen und Bildung eines unabhängigen Staates oder Errichtung eines Protektorats („die einzige Garantie, um Deutschland auf Dauer zu schwächen“); möglicherweise Bildung eines selbständigen Staates Bayern. Polen sollte als Entschädigung für den Verlust seiner Ostgebiete Ostpreußen sowie weitere Teile Deutschlands, möglicherweise bis zur Oder, erhalten; Österreich sollte wieder unabhängig und das Sudetengebiet an die Tschechoslowakei zurückgegeben werden. Eden wies darauf hin, daß die britische Regierung noch nicht über eine mögliche Zerstückelung Deutschlands entschieden habe, hatte aber grundsätzlich nichts dagegen.²

1 Zit. nach Faksimileabdruck in: Rolf Steininger, *Deutsche Geschichte 1945–1961*, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1983, S. 31. Ausführlichere Literaturangaben in der erweiterten Neuausgabe: *Deutsche Geschichte seit 1945*, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1997³, S. 336–371.

2 Vgl. Lothar Kettenacker, *The Anglo-Soviet Alliance and the Problem of Germany, 1941–1945*, in: *Journal of Contem-*

Bei der ersten persönlichen Begegnung der drei Staats- und Regierungschefs auf der Konferenz von Teheran (28. November–1. Dezember 1943) entwickelten dann Roosevelt und Churchill ihre Vorstellungen. Der US-Präsident sprach von fünf deutschen Staaten: Preußen; Hannover und Nordwestdeutschland; Sachsen mit dem Raum Leipzig; Hessen-Darmstadt, Hessen-Kassel und das Gebiet südwestlich des Rheins; Bayern, Baden-Württemberg, Kiel, der Nord-Ostsee-Kanal und Hamburg sowie das Ruhrgebiet und das Saarland sollten unter internationale Kontrolle gestellt werden. Churchill plädierte dafür, Sachsen und Bayern, die Pfalz und Württemberg vom Reich zu lösen und einem neuen Donaubund (Österreich, Ungarn) anzugliedern. Stalin legte keinen eigenen Plan vor, gab aber – wie schon im Dezember 1941 in Moskau gegenüber Eden – zu erkennen, daß auch er eine Zerstückerung favorisierte³.

Über einen unverbindlichen Meinungs austausch kam man nicht hinaus, was insbesondere im Hinblick auf Roosevelt und Churchill nicht verwunderte, standen deren Zerstückerungspläne doch in krassem Gegensatz zu den Vorstellungen des State Department in Washington und des Foreign Office in London. Das Foreign Office lehnte eine gewaltsame Zerstückerung Deutschlands ab, da man sich davon keine dauerhafte Lösung des Problems versprach. Man setzte dagegen auf eine bewußte Dezentralisierung, d.h. auf ein föderalistisch strukturiertes Deutschland. Gegenspieler des Foreign Office waren die britischen Stabschefs. In Voraussicht zukünftiger Entwicklungen betrachteten sie schon sehr früh die Sowjetunion als möglichen neuen Gegner in Europa und ein eventuelles späteres Zusammengehen des ungeteilten Deutschlands mit der Sowjetunion als – mit den Worten des Stabschefs der Luftwaffe – „die größte Gefahr in unserer Geschichte“⁴. Die militärische Führung empfahl die Zerstückerung Deutschlands in drei Staaten auf der Grundlage der Besatzungszonen. Durch eine solche Zerstückerung sollte zum einen eine „Wiederaufrüstung und eine erneute Aggression“ Deutschlands verhindert werden, und sie sollte zum anderen als „Rückversicherung gegen eine mögliche sowjetische Gefahr“ dienen. Die Aufteilung des Landes sollte notfalls durch „rück-

sichtslose Gewaltanwendung“ aufrechterhalten werden⁵. Im Foreign Office war man über diese Vorstellungen geradezu entsetzt. Man hielt es für absurd, quer durch Deutschland internationale Grenzen zu ziehen⁶.

Der Konflikt zwischen Militärs und Foreign Office wurde zunächst nicht gelöst. Das Foreign Office verfolgte sein Föderalismuskonzept für Deutschland, die Stabschefs warteten ab. Das Thema der Zerstückerung wurde in Jalta von Stalin angesprochen. Churchill sprach sich zwar „prinzipiell“ für eine Zerstückerung aus, das Kriegskabinett hatte allerdings „keine bindende Verpflichtung“ eingehen wollen und empfahlen, das Problem im Zusammenhang mit den Reparationen zu prüfen. Die „Großen Drei“ einigten sich auf die Einsetzung eines Ausschusses, der die Frage weiter untersuchen sollte. Im übrigen ergänzte man den Artikel 12 (a) der Kapitulationsurkunde in dem Sinne, daß die Sieger auch eine Zerstückerung Deutschlands durchführen konnten.

Die Sowjets beendeten dann die Diskussion über das Thema. In der dritten Sitzung des „Zerstückerungsausschusses“ (*Dismemberment Committee*) am 26. März 1945 gab der sowjetische Botschafter zu verstehen, daß sein Land den Beschluß von Jalta nicht mehr als bindend für die Alliierten betrachte. Über die Gründe kann man nur spekulieren. Möglicherweise wurde der Zusammenhang zwischen Zerstückerung und Reparationsleistungen anders gesehen. Vielleicht hatte auch die von Roosevelt in Jalta eher beiläufig gemachte Bemerkung, daß die amerikanischen Truppen nicht sehr viel länger als zwei Jahre in Deutschland und Europa bleiben würden, für Stalin verlockende Perspektiven im Hinblick auf ganz Deutschland eröffnet. Stalin bekräftigte seine Entscheidung am 9. Mai 1945 in Moskau bei einer „Ansprache an das Volk“, als er erklärte, die Sowjetunion feiere den Sieg, wenn sie sich auch nicht anschieke, Deutschland zu zerstückeln oder zu vernichten⁷. Damit schien dieses Thema zunächst erledigt, zumal auch der Plan des amerikanischen Finanzministers Henry Morgenthau, wonach Deutschland in einen Agrarstaat verwandelt werden sollte, inzwischen zu den Akten gelegt worden war.

Zu den Konfliktthemen zwischen der Sowjetunion auf der einen sowie den Amerikanern und Briten auf der anderen Seite gehörte die Frage deutscher

porary History, 17 (1982), S. 441; vgl. auch Vojtech Mastny, Moskaus Weg zum Kalten Krieg, München–Wien 1980, S. 54–63.

3 Vgl. Foreign Relations of the United States (FRUS), The Conferences at Cairo and Tehran 1943, Washington 1961, S. 600–602; die britischen Protokolle in: Public Record Office (PRO), London, PREM 3/186/8. Vgl. auch V. Mastny (Anm. 2), S. 156–163; Hermann Graml, Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941–1948, Frankfurt a. M. 1985, S. 29.

4 Memorandum vom 27. 9. 1944, PRO, WO 106/4395.

5 Vgl. „Military Aspects of the Proposal that Germany should be dismembered“. Memorandum (Endfassung) vom 9. 9. 1944, PRO, Foreign Office (FO) 371/39080/C 11521/146/18.

6 Vgl. Aufzeichnung vom 30. 7. 1944, vgl. Anm. 4.

7 Zum sowjetischen Kurswechsel vgl. Alexander Fischer, Sowjetische Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg 1941 bis 1945, Stuttgart 1975, S. 131–136.

Reparationen. Die Westmächte fürchteten vor allem, daß eine Erfüllung der sowjetischen Forderungen – zehn Milliarden US-Dollar – die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft so stark beeinträchtigen würde, daß daraus für die Besatzungsmächte untragbare Belastungen entstehen müßten. Als Kompromißlösung wurde auf der Konferenz von Potsdam (17. Juli – 2. August 1945) die Teilung Deutschlands in zwei Reparationsgebiete vereinbart. Die Amerikaner hatten vorgeschlagen, daß jede Besatzungsmacht ihre Reparationsansprüche aus ihrer jeweiligen Zone befriedigen sollte. Die Sowjetunion sollte darüber hinaus von den Reparationen der westlichen Besatzungszonen zehn Prozent gratis und 15 Prozent im Austausch gegen Sachlieferungen, in erster Linie Lebensmittel, erhalten. Allerdings sollte die Entnahme der Reparationen dem deutschen Volk genügend Mittel belassen, damit es ohne Hilfe von außen existieren könne.

Im Hinblick auf die spätere Teilung Deutschlands kommt der Konferenz von Potsdam eine viel größere Bedeutung zu, als dies lange Jahre gesehen worden ist. Auf britischer Seite wurde diese Problematik sehr deutlich erkannt. „Es ist unvorstellbar“, so hieß es intern, „daß ein Deutschland, das nicht als wirtschaftliche Einheit behandelt wird, sehr lange als politische Einheit behandelt werden kann.“ Der Leiter der Deutschlandabteilung im Foreign Office, John Troutbeck, konnte sich nur schwer vorstellen, „daß eine solche Regelung Deutschland nicht vollständig in zwei Teile teilen wird, so sehr wir auch versuchen mögen, ein solches Ergebnis zu verhindern“. Sir David Waley aus dem britischen Schatzamt sah für eine Politik der Einheit Deutschlands schon damals nur noch geringe Chancen. Im Grunde sei es nur noch möglich, „mitten durch Deutschland eine Grenze zu ziehen und östlich von ihr alles von Rußland verwalten und unter das sowjetische System des Staatssozialismus stellen zu lassen, und westlich von ihr alles unter britische, amerikanische und französische Verwaltung zu stellen, in der Absicht, so bald wie möglich ein normales wirtschaftliches Leben wiederherzustellen“⁸.

Der neue britische Premierminister Clement Attlee – Churchill hatte die Unterhauswahlen verloren – meinte damals, in Potsdam seien sich die drei Delegationen ihrer Verantwortung für die Zukunft

der Welt sehr bewußt gewesen; man habe bedeutende Fortschritte auf dem Wege zu einem besseren Verständnis zwischen den drei Regierungen erzielt, und die getroffenen Entscheidungen würden „eine solide Grundlage für weitere Fortschritte bilden“. Der Ministerpräsident der Republik Südafrika, der greise Feldmarschall Jan Smuts, war über soviel politische Kurzsichtigkeit geradezu erschüttert. Er warnte vor der sowjetischen Gefahr, die sich als neue Bedrohung für Europa und die Welt erhebe und die man in Potsdam nur mit einem „blinden Auge“ wahrgenommen habe. Auf der Konferenz sei „größter Schaden“ angerichtet worden: „Deutschland wird zum Notstandsgebiet in Europa mit einem niedrigen Lebensstandard werden. Dies wird auch auf die umliegenden Länder katastrophale Auswirkungen haben. So entsteht eine Infektionsquelle im Herzen des Kontinents. Potsdam eröffnet eine erdrückende Aussicht.“⁹

Ähnliche Zweifel hatte auch George F. Kennan, Botschaftsrat an der amerikanischen Botschaft in Moskau. Er notierte damals: „Die Idee, Deutschland gemeinsam mit den Russen regieren zu wollen, ist ein Wahn. Ein ebensolcher Wahn ist es, zu glauben, die Russen und wir könnten uns eines schönen Tages höflich zurückziehen, und aus dem Vakuum wird ein gesundes und friedliches, stabiles und freundliches Deutschland steigen. Wir haben keine andere Wahl, als unseren Teil von Deutschland – den Teil, für den wir und die Briten die Verantwortung übernommen haben – zu einer Form von Unabhängigkeit zu führen, die so befriedigend, so gesichert, so überlegen ist, daß der Osten sie nicht gefährden kann. Das ist eine gewaltige Aufgabe für Amerikaner. Aber sie läßt sich nicht umgehen; und hierüber, nicht über undurchführbare Pläne für eine gemeinsame Militärregierung, sollten wir uns Gedanken machen. Zugegeben, daß das Zerstückelung bedeutet. Aber die Zerstückelung ist bereits Tatsache wegen der Oder-Neiße-Linie. Ob das Stück Sowjetzone wieder mit Deutschland verbunden wird oder nicht, ist jetzt nicht wichtig. Besser ein zerstückeltes Deutschland, von dem wenigstens der westliche Teil als Prellbock für die Kräfte des Totalitarismus wirkt, als ein geeintes Deutschland, das diese Kräfte wieder bis an die Nordsee vorläßt.“¹⁰

Kennan war entsetzt darüber, daß Präsident Truman am Ende der Konferenz ein Abschlußkommuniqué, das sogenannte Potsdamer Abkommen, unterzeichnet hatte, in dem „so dehnbare Begriffe

8 Stellungnahme FO in: PRO, FO 371/45786/UE 3549; Troutbeck ebd., 45748/UE 3221; Waley in: Documents on British Policy Overseas, hrsg. von Rohan Butler/M. E. Pelly/H. J. Yasame, Serie 1, Bd.: The Conference at Potsdam, Juli–August 1945, London 1984, S. 1053; Josef Foscaphoth, Britische Deutschlandpolitik zwischen Jalta und Potsdam, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 30 (1982), S. 675–714, hier S. 697.

9 Schreiben Attlees vom 1. 8. und Antwort Smuts' vom 10. 8. 1945; in: PRO, DO 35/1508.

10 George F. Kennan, Memoiren eines Diplomaten, Bd. 1, München 1971, S. 264 f.

wie ‚demokratisch‘, ‚friedlich‘, ‚gerecht‘“ auftauchen; dies lief seiner Meinung nach „allem direkt zuwider“, was 17 Jahre Rußlanderfahrung ihn über die Technik des Verhandeln mit der sowjetischen Regierung gelehrt hatten.

II.

In fast allen Darstellungen zur Geschichte Deutschlands nach 1945 wird diese Aufzeichnung Kennans zitiert, genauso wie jene Äußerung, die Stalin im Frühjahr 1945 in einem Gespräch mit der jugoslawischen Führung – Josip Broz „Tito“ und seinem Stellvertreter Milovan Djilas – gemacht hatte, nämlich: „Dieser Krieg ist nicht wie in der Vergangenheit; wer immer ein Gebiet besetzt, erlegt ihm auch sein eigenes gesellschaftliches System auf. Jeder führt sein eigenes System ein, soweit seine Armee vordringen kann. Es kann gar nicht anders sein.“¹¹ Diese Äußerungen werden wohl auch deshalb immer wieder erwähnt, weil die Entwicklung in Deutschland dann fast genau so verlaufen ist. In diesem Zusammenhang wird eine Unterredung führender KPD-Genossen mit Stalin, Molotow und Schdanow am 4. Juni 1945 in Moskau überliefert. Der Vorsitzende der wenig später wiederbegründeten KPD, Wilhelm Pieck, machte entsprechende Notizen. Er vermerkte als Möglichkeit die Ost-West-Teilung des besetzten Deutschland: „*Perspektive* – es wird 2 Deutschlands geben. Trotz aller Einheit der Verbündeten.“ Hieraus ist der Schluß gezogen worden, daß Stalin von Anfang an die Teilung Deutschlands wollte. War dem so? In derselben Sitzung präsentierte sich Stalin den deutschen Genossen als Anwalt der deutschen Einheit: „*Plan der Zerstückelung* Deutschlands bestand bei Engl.-Amerikan./Teilung in Nord- und Süddeutschland/Rheinland-Bayern mit Österreich/Stalin war dagegen.“ Und dann gab Stalin die entscheidende Direktive aus: „Einheit Deutschlands sichern durch einh(eitliche) KPD/einh(eitliches) ZK/einh(eitliche) Partei der Werktätigen/im Mittelpunkt *Einheitliche Partei*.“¹² Das konnte/sollte heißen, daß die KPD gefestigt und gestärkt werden mußte, um eine entsprechende aktive Rolle in der Opposition zu spielen, denn eine gesamtdeutsche Lösung konnte fast nur zu sozialdemokratisch-bürgerlichen Mehrheiten führen.

Die Frage bleibt, ob es damals Möglichkeiten zur Erhaltung der Einheit gegeben hat. Die Chance zu einer gesamtdeutschen Politik hätten beispielsweise die gesamtdeutschen Verwaltungsstellen bieten können, auf deren Einrichtung sich die Konferenzteilnehmer in Potsdam verständigt hatten. Zwar war in der Vereinbarung über das Kontrollverfahren in Deutschland festgelegt worden, daß die Siegermächte (einschließlich des in Potsdam nicht beteiligten Frankreich) in ihren jeweiligen Besatzungszonen die höchste Regierungsgewalt eigenständig ausüben sollten; zugleich aber war bestimmt worden, daß sie im Alliierten Kontrollrat „in den Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen“ gemeinsam handeln würden. Und gesamtdeutsche Zentralverwaltungen für Finanzen, Transport, Verkehr, Außenhandel und Industrie hätten die Beschlüsse des Kontrollrates einheitlich in den vier Zonen verwirklichen sollen. Doch dazu kam es nicht.

Es war zunächst allerdings nicht etwa die Sowjetunion, sondern Frankreich, das die gesamtdeutschen Möglichkeiten, die im Potsdamer Konferenzergebnis trotz allem enthalten waren, zunichte machte. Frankreich forderte im Herbst 1945 die Abtrennung des Rheinlandes und Westfalens – einschließlich des Ruhrgebietes – von Deutschland. Das linksrheinische Gebiet sollte in zwei oder drei unabhängige Staaten aufgeteilt, das Ruhrgebiet in ein völkerrechtlich neuartiges Gebiet, das „Ruhr-Territorium“, umgewandelt werden. Der Alliierte Kontrollrat in Berlin wurde als Hebel zur Durchsetzung dieser Politik benutzt: Ohne Entgegenkommen in der französischen Rheinland-, Ruhr- und Saarpolitik würde es keine zentralen Verwaltungsstellen geben. Jeder Schritt, der zu einer gemeinsamen Politik in Deutschland hätte führen können, wo Beschlüsse einstimmig gefaßt werden mußten, wurde vom französischen Vertreter im Kontrollrat blockiert.

Die zentralen Verwaltungsstellen hätten möglicherweise zu einer gesamtdeutschen Klammer werden können; allerdings war damit auch die Gefahr verbunden, daß so die Ausbreitung des Kommunismus erleichtert worden wäre – so sahen es zumindest die Briten schon sehr bald. Aufgrund des französischen Vetos fiel diese gesamtdeutsche Klammer weg. Als die Sieger darangingen, das Potsdamer Abkommen in die Praxis umzusetzen, entwickelten sich die einzelnen Zonen immer weiter auseinander und wurden zu hermetisch abgeschlossenen Einheiten, in denen jede Besatzungsmacht die Politik betrieb, die sie für richtig hielt. Potsdam erwies sich als Illusion, da die dort vereinbarten Grundsätze den Interessen der Sieger zunehmend zuwiderliefen.

11 Zit. nach Milovan Djilas, Gespräche mit Stalin, Frankfurt a. M. 1962, S. 146.

12 Rolf Badstübner/Wilfried Loth (Hrsg.), Wilhelm Pieck – Aufzeichnungen zur Deutschlandpolitik 1945–1953, Berlin 1993, S. 50.

Im Frühjahr 1946 setzte bei den Briten ein Prozeß des Umdenkens ein. Die sowjetische Politik wurde von ihnen zunehmend als aggressiv und feindselig empfunden, womit sich frühere Befürchtungen zu bestätigen schienen. Von der Notwendigkeit überzeugt, den sowjetischen Ambitionen entgegenzutreten und den kommunistischen Zugriff auf ganz Deutschland verhindern zu müssen, begann man sich an den Gedanken zu gewöhnen, die westlichen Besatzungszonen gesondert zu entwickeln und zu einem „Bollwerk gegen den Kommunismus“ auszubauen.

Kennzeichnend für das wachsende Mißtrauen gegenüber Moskau sind Berichte, die Frank Roberts von der britischen Botschaft in Moskau nach London schickte. Er stellte fest: „Wir werden überall zur gleichen Zeit angegriffen.“ Die Sowjetunion, so lautete seine Interpretation, wolle vom Nachkriegschaos in Europa und der Welt nur profitieren; sie verfolge die gleiche national-imperialistische Politik wie in früheren Zeiten die russischen Zaren. Außerdem würden die Führer im Kreml nicht an die gleichen Werte wie die westlichen Demokratien glauben; sie seien dazu auch absolut unfähig¹³. Diese Berichte stießen im Foreign Office auf uneingeschränkte Zustimmung. Am 10. April schrieb Außenminister Ernest Bevin an Premierminister Attlee: „Die Russen haben sich für eine aggressive Politik entschlossen, die sich auf militanten Kommunismus und russischen Chauvinismus gründet. Sie schrecken offensichtlich vor nichts zurück und gehen bis an den Rand des Krieges, um ihre Ziele zu erreichen. Gegenwärtig richtet sich die aggressive Politik Rußlands eindeutig gegen (unser) Land.“¹⁴

Bei diesem „Angriff (der Sowjetunion) an allen diplomatischen Fronten“ war Deutschland eine davon. Auch hier ergriff die Sowjetunion die Initiative: In ihrer Zone hatte sie schon 1945 mit der Sozialisierung der Industrie, einer Bodenreform und einer konsequenten personellen Säuberung, bei der vor allem die „Naziaktivisten“ aus dem öffentlichen Dienst entfernt wurden, die Voraussetzungen für eine völlige Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse geschaffen. Die Parteien hatten sich in einem „antifaschistisch-demokratischen“ Block zusammenschließen müssen; der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDG) der sowjetischen Besatzungszone, dem die Briten die demokratische Legitimation absprachen, wurde als Instrument im „antifaschistischen Kampf“ eingesetzt. Anfang 1946 wurde die Kampagne zur Zwangsfusion von KPD und SPD zur SED einge-

leitet. Die Russen, so hatte Christopher Steel, der Leiter der Politischen Abteilung der britischen Militärregierung in Deutschland, Anfang Februar nach London berichtet, „ziehen jetzt ihre Glacéhandschuhe aus“¹⁵.

Noch weitere Ereignisse gaben Anlaß zu Mißtrauen: Als der Alliierte Kontrollrat¹⁶ um die Jahreswende 1945/46 über das künftige Produktionsniveau der deutschen Industrie verhandelte, beharrte die Sowjetunion zunächst darauf, die Stahlproduktion auf 4,6 Mio. Tonnen jährlich zu beschränken. Großbritannien dagegen forderte 9 Mio. Tonnen; man einigte sich mühsam auf 5,8 Mio. Tonnen. Noch gravierender für die Briten war die sowjetische Forderung, das gesamte übrige Industrienniveau Deutschlands auf dieser niedrigen Basis festzusetzen. Für London blieb die starre Haltung der Sowjets unverständlich, „es sei denn, sie wollen den Lebensstandard in Westdeutschland auf ein solches Niveau drücken, daß sich der Kommunismus dort um so schneller ausbreiten kann“, wie es im Foreign Office im April 1946 hieß¹⁷.

Gleichzeitig plünderten die Sowjets ihre Zone aus und entnahmen – entgegen alliierter Absprache – rücksichtslos Reparationen auch aus der laufenden Produktion. Zugleich weigerten sie sich, einen entscheidenden Passus des Potsdamer Abkommens durchzuführen, nämlich Deutschland als „wirtschaftliche Einheit“ zu behandeln – mit dem Ergebnis, daß den Briten ihre Zone mehr und mehr zur Belastung wurde. Das infolge der Kriegslasten finanziell fast vor dem Ruin stehende Großbritannien wurde somit gezwungen, mit amerikanischen Krediten, die es für das eigene Land dringend benötigte, die Menschen in seiner Zone zu ernähren.

Die Erfahrungen mit der Sowjetunion und die Rückwirkungen auf die Deutschlandpolitik faßte Bevin in einem Kabinettsmemorandum Anfang Mai in zwei Sätzen zusammen: Er und seine Mitarbeiter waren jetzt davon überzeugt, daß „die russische Gefahr mit Sicherheit inzwischen genauso groß, möglicherweise aber noch größer ist als die Gefahr, die von einem wiedererstarkten Deutschland ausgeht“. Dabei war für sie die schlimmste aller möglichen Konstellationen „ein wiedererstarktes Deutschland, das gemeinsame Sache mit Rußland macht oder von ihm beherrscht wird“¹⁸.

15 Zit. in: R. Steininger (Anm. 1), S. 164.

16 Vgl. hierzu Gunther Mai, Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945–1948. Alliierte Einheit – deutsche Teilung, München 1995.

17 Aufzeichnung vom 23. 4. 1946, PRO, FO 371/55402.

18 Zit. in: Rolf Steininger, Westdeutschland ein „Bollwerk gegen den Kommunismus“? Großbritannien und die deutsche Frage im Frühjahr 1946, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen, 38 (1985) 2, S. 163–207, hier S. 177.

13 Vgl. u. a. die Berichte vom 31. 10. 1945, 14. 3. 1946 und 18. 3. 1946, PRO, FO 371/56763.

14 Ebd., FO 800/501/SU/46/15.

Angesichts dieser „russischen Gefahr“ war man entschlossen, Potsdam notfalls „über Bord zu werfen“, d.h., die Vier-Mächte-Verwaltung Deutschlands aufzukündigen und die Westzonen im Sinne einer „westlichen“ Politik zu organisieren. Voraussetzung für den Erfolg dieser Politik war die „vollständige und dauernde Unterstützung der USA“. Hier aber hatte man berechtigte Zweifel. Die Amerikaner, so Bevin in dem erwähnten Memorandum, „sind wahrscheinlich noch nicht soweit, daß sie eine solche Politik mitmachen würden. Ihre führenden Vertreter in Deutschland werden sich mit Sicherheit mit Händen und Füßen wehren.“¹⁹

Der stellvertretende amerikanische Militärgouverneur General Lucius D. Clay sah damals tatsächlich noch keine russische Gefahr. Er glaubte weiter an den Erfolg einer gemeinsamen Vier-Mächte-Verwaltung in Deutschland; dies war sein Auftrag, den er als Militär auch erfolgreich durchzuführen gedachte. Nicht die Sowjetunion war seiner Meinung nach für die Probleme in Deutschland in erster Linie verantwortlich, sondern Frankreich, das mit seinem Veto die Errichtung zentraler Verwaltungsstellen und damit die Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit verhinderte. Anfang Mai 1946 versuchte er, das Problem im Alleingang zu lösen: Er stoppte die Demontagen in der amerikanischen Zone und untersagte fast alle Reparationslieferungen aus seiner Zone. Er hoffte, damit sowohl die Franzosen als auch die Vertreter der Sowjetunion zur tatsächlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Potsdamer Vereinbarungen veranlassen zu können.

Anders als Clay in Berlin sahen die amerikanischen Vertreter in Moskau die Lage in Deutschland. Ihre Analysen der sowjetischen Politik unterschieden sich nur graduell von denen ihrer britischen Kollegen. Auch und vor allem vor dem Hintergrund der Entwicklung in Osteuropa kamen sie zu dem Schluß, daß die Sowjetunion nunmehr der eigentliche Widerpart der USA sei. Diese Erkenntnis formulierte George F. Kennan in dem inzwischen berühmten, 8000 Worte umfassenden „langen Telegramm“ vom 22. Februar 1946²⁰. Für ihn war die sowjetische Außenpolitik genauso militant, aggressiv und expansionistisch wie etwa für seinen Freund und Kollegen Frank Roberts. Er stellte fest, daß die Sowjetunion der internationalen Kooperation „nur Lippendienste“ erweise und daß sie die kommunistischen Parteien in Europa dazu benutze, um den Weltkommunismus durchzusetzen. Er bezeichnete die sowjetische Außenpolitik als „kompromißlos, negativ und destruk-

tiv“; es gebe keinen *modus vivendi* mit der UdSSR. Für Deutschland hieß das, wie er in einem weiteren Telegramm Anfang März betonte, daß angesichts der sowjetischen Absicht, ihre Position in Ostdeutschland zu konsolidieren, nun auch die Vereinigten Staaten kein Interesse mehr an deutschen Zentralverwaltungen haben könnten und sich auf die politische Organisation der Westzonen konzentrieren müßten – Überlegungen, wie er sie bereits nach Abschluß der Potsdamer Konferenz formuliert hatte²¹.

US-Botschafter Bedell Smith war der gleichen Meinung. Er glaube wie Kennan, so schrieb er am 2. April nach Washington, die Sowjetunion werde „in Ostdeutschland eine antifaschistische Republik als Vorstufe eines sowjetisch-sozialistischen Staates oder wenigstens eines direkt Moskau zugeordneten Staates schaffen . . . Unerwünscht, wie das von unserem Standpunkt aus ist, werden wir es vielleicht nicht verhindern können und sollten für unser Handeln einen Kurs wählen, der zwar auf unser Ideal einer Zentralregierung zufführt, unterwegs aber ein an der westlichen Demokratie orientiertes Westdeutschland hervorbringt.“ Seiner Meinung nach sollte zunächst in jeder der drei Westzonen eine Regierung gebildet werden, dann eine Westzonenregierung mit dem Ziel, diese Regierung mit der Ostzonenregierung zu einer gesamtdeutschen zu vereinen, wobei er allerdings auch zu bedenken gab, er persönlich sei davon überzeugt, „daß jener letzte Schritt vielleicht nie getan wird“²².

III.

Die Außenministerkonferenz in Paris, die – mit vierwöchiger Unterbrechung – von April bis Juli 1946 tagte, mußte zeigen, welchen Weg man gehen würde. Ihr kommt somit eine Schlüsselstellung für die weitere Entwicklung zu. Dort zeigte sich der sowjetische Außenminister Molotow so wenig kompromißbereit, daß sich Amerikaner und Briten – aufgrund einer britischen Initiative – dazu entschlossen, ohne Rücksicht auf die Sowjets ihre beiden Besatzungszonen zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet zusammenzufassen und diese sogenannte Bizone zu stabilisieren. Frankreich und die Sowjetunion lehnten eine Zusammenarbeit ab. In den planerischen Überlegungen wurde ein Anschluß der SBZ allerdings auch ausdrücklich abgelehnt, eine – zumindest vorübergehende – Teilung Deutschlands als wünschenswert bezeich-

19 Ebd., S. 180.

20 Vgl. FRUS, 1946, vol. VI, S. 697 ff.

21 Vgl. FRUS, 1946, vol. V, S. 516 ff.

22 Ebd., S. 3535 ff.

net. Im Foreign Office notierte ein Mitarbeiter, es sei doch wohl müßig, darauf zu beharren, ein solcher Schritt sei nur der Auftakt zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands und würde Deutschland nicht teilen. In Wirklichkeit komme die geplante Maßnahme dem offenen Bekenntnis nahe, daß die Vier-Mächte-Kontrolle gescheitert sei. Daraus folgerte er: „Wenn Deutschland wirtschaftlich geteilt wird, wird die politische Teilung mit Sicherheit folgen, auch wenn dies nicht notwendigerweise sofort geschehen muß.“²³

Zwei Monate später, am 6. September 1946, hielt US-Außenminister James Byrnes in Stuttgart jene Rede, die immer wieder als Wende der amerikanischen Deutschlandpolitik bezeichnet worden ist. Tatsächlich war das, was Byrnes verkündete, auf amerikanischer Seite seit Monaten beschlossene Sache. Allerdings war es die erste öffentliche Stellungnahme dieser Art nach dem Krieg. Die Rede war als Antwort auf die von Molotow am Ende der Pariser Außenministerkonferenz abgegebene Erklärung gedacht. Wie Byrnes seinem britischen Kollegen Bevin vertraulich mitteilte, sollte die endgültige Abkehr der USA von der „Morgenthau-Politik“ verkündet werden, einer Politik, die allerdings zu keinem Zeitpunkt praktiziert worden war.

Byrnes kritisierte in seiner Rede sowohl die französische als auch die sowjetische Politik, stellte die Oder-Neiße-Linie als Polens Westgrenze in Frage und sparte auch nicht mit Vorwürfen gegenüber den Deutschen. Aber, was wichtiger war, er zeigte diesen Deutschen auch zum ersten Mal eine Perspektive auf, einen Weg aus dem Elend: „Das amerikanische Volk wünscht, dem deutschen Volk die Regierung Deutschlands zurückzugeben. Das amerikanische Volk will dem deutschen Volk helfen, seinen Weg zurückzufinden zu einem ehrenvollen Platz unter den freien und friedvollen Nationen der Welt.“ Und er machte klar, daß die US-Truppen, anders als nach dem Ersten Weltkrieg, so lange wie nötig in Deutschland und Europa bleiben würden²⁴.

Die Rede wurde über alle Rundfunksender der amerikanischen und britischen Zone übertragen und trotz Papierknappheit in mehreren hunderttausend Exemplaren gedruckt. Den Deutschen erschien sie tatsächlich als dramatische Wende der amerikanischen Politik. Entsprechend war die Reaktion: Der hessische Ministerpräsident Karl

23 PRO, FO 371/55700/C8314/14/18.

24 Vgl. John Gimbel, Byrnes' Stuttgarter Rede und die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 20 (1972), S. 39–62; Hans-Dieter Kreikamp, Die amerikanische Deutschlandpolitik im Herbst 1946 und die Byrnes-Rede in Stuttgart, in: ebd., 29 (1981), S. 269–285.

Geiler hatte Tränen in den Augen, als er Byrnes dankte, und der bayerische Wirtschaftsminister Ludwig Erhard schrieb einen Tag später: „Seit dem Zusammenbruch wurde keine Tat so befreiend empfunden als der durch die Rede des amerikanischen Außenministers proklamierte Wille, dem deutschen Volk die Möglichkeit zu eröffnen, sein eigenes Schicksal zu gestalten.“²⁵

Parallel zu dieser Entwicklung begann in den deutschen Ländern der Prozeß demokratischer Legitimierung der Regierungen: Erste Länderverfassungen wurden verabschiedet und – zum Teil nach Volksabstimmungen – in Kraft gesetzt; nach ersten Landtagswahlen wurden die von den Alliierten eingesetzten Regierungen durch gewählte ersetzt. Mitte 1947 amtierten in allen Ländern der westlichen Zonen demokratisch legitimierte Regierungen.

Vom 10. März bis 24. April 1947 trafen die Außenminister der Vier Mächte in Moskau zu einer weiteren Konferenz zusammen, um den Versuch zu machen, in der deutschen Frage doch noch zu einer Einigung zu gelangen. Man kam jedoch zu keiner Verständigung, vor allem auch wegen der Unvereinbarkeit der Standpunkte in der Frage der Reparationen. Es kam noch etwas anderes hinzu: Zwei Tage nach Beginn der Konferenz verkündete der amerikanische Präsident Harry S. Truman vor dem Kongreß in Washington das, was als „Truman-Doktrin“ in die Geschichte des Ost-West-Konflikts eingegangen ist: das Angebot der USA, „die freien Völker zu unterstützen, die sich der Unterwerfung durch bewaffnete Minderheiten oder durch Druck von außen widersetzen“. Das war der Beginn der „containment policy“, der „Eindämpfungspolitik“ gegenüber der Sowjetunion. Washington war jetzt politisch da, wo London bereits ein Jahr zuvor gewesen war.

Bevin hat später in seinem Bericht für das Kabinett über die Moskauer Konferenz betont, Trumans Erklärung habe jede Chance einer Übereinkunft über Deutschland in Moskau zerstört und die Lage völlig verändert. Dies mag so gewesen sein, aber ohne Kenntnis der sowjetischen Akten läßt sich weder dies noch das Gegenteil beweisen.

Am 5. Juni hielt der amerikanische Außenminister George Marshall dann eine folgenreiche Rede an der Harvard-Universität, in der er die als Marshallplan (*European Recovery Program*) bekanntgewordene Wirtschaftshilfe für Europa vorschlug²⁶.

25 Ludwig Erhard, in: Deutsche Zeitung vom 7. 9. 1946.

26 Zur Vorgeschichte des Marshallplans vgl. Wilfried Mausbach, Zwischen Morgenthau und Marshall. Das wirtschaftspolitische Deutschlandkonzept der USA 1944–1947 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 30), Düsseldorf 1996.

Wenn die Moskauer Konferenz als „Wasserscheide“ in der britischen Deutschlandpolitik bezeichnet worden ist²⁷, so kann man das, was der Rede des amerikanischen Außenministers folgte, mit Fug und Recht als Wasserscheide in den Ost-West-Beziehungen bezeichnen. Die Sowjetunion lehnte eine Teilnahme am Marshallplan ab und wurde dafür im Westen für die nun eintretende Blockbildung verantwortlich gemacht. Stalin zwang auch die osteuropäischen Staaten zum Verzicht auf die Marshallplanhilfe und reagierte mit der Gründung des kommunistischen Informationsbüros (Kominform). Die Gründungsresolution schien unmißverständlich Stalins Theorie von der Teilung der Welt in zwei feindliche Lager zu bestätigen.

Angesichts dieser Entwicklung war klar, daß die in Moskau vereinbarte Außenministerkonferenz in London, die am 25. November zusammentrat, keine Fortschritte in der deutschen Frage bringen würde. Von Molotow kamen keine neuen Vorschläge. Vor die Wahl gestellt, den Griff auf die sowjetische Besatzungszone zu lockern oder einen westlichen Block zu akzeptieren, hatte sich Moskau für den zweiten Weg entschieden. Die Positionen in der Deutschlandfrage schienen damit klar. Für Briten und Amerikaner bildete die Londoner Konferenz Anstoß und Begründung für einen entscheidenden Vorstoß in Richtung auf pragmatische Lösungen und neue politische Grundsatzentscheidungen, die bisher aus politischer Rücksichtnahme zurückgestellt worden waren. Jetzt endlich war man zu jenem – wie es hieß – „kühnen Schritt“ entschlossen, der zur Gründung eines deutschen Weststaates führen würde. Dieser Weststaat sollte der östlichen Besatzungszone in jeder Beziehung überlegen sein, mit dem Ziel – so Bevin –, daß jede Initiative für eine Wiedervereinigung aus dem Westen kommen und nicht zu einer von den Sowjets inspirierten Bewegung aus dem Osten werden würde²⁸. Daß dies auf eine zumindest vorübergehende, möglicherweise aber auch endgültige Spaltung Deutschlands hinauslief, war allen Beteiligten klar.

IV.

Es bleibt die Frage nach der Rolle der deutschen politischen Eliten. In Ost und West gingen sie den Weg der Teilung bereitwillig mit, ja forcierten ihn

27 Zit. nach: Alan Bullock, Ernest Bevin. Foreign Secretary 1945–1961, London 1983, S. 394.

28 Vgl. Rolf Steininger, Reform und Realität. Ruhrfrage und Sozialisierung in der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 27 (1979), S. 234 f.

geradezu. Schon im Januar 1946 berichtete Christopher Steel, der Leiter der politischen Abteilung der britischen Militärregierung, nach einer Rundreise durch die Provinz Hannover und nach Gesprächen mit westdeutschen Spitzenpolitikern: „Alle Augen sind ängstlich nach Osten gerichtet. Die Meinungen aller Parteien außer den Kommunisten sind von der Furcht vor einer sowjetischen Vorherrschaft beeinflusst.“ Die Politiker hätten gedrängt, zunächst eine Zonenverwaltung aufzubauen, „und dann so schnell wie möglich eine Zentralverwaltung für die drei Westzonen. Erst wenn Westdeutschland vereint ist, sollten Schritte zur Bildung einer Reichsregierung unternommen werden. Nur auf diese Weise, glauben sie, können die Versuche der Sowjets unterlaufen werden, ganz Deutschland zu beherrschen.“²⁹

Dies waren politische Überlegungen bzw. Hoffnungen, die sich in den folgenden Monaten und Jahren noch verstärkten. Den Höhepunkt der Entwicklung bildete dabei die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz am 5./6. Juni 1947. Dieser Versuch, die deutschen Ministerpräsidenten aus allen vier Besatzungszonen an einen Tisch zu bringen, scheiterte allerdings schon vor dem eigentlichen Beginn an der Frage der Tagesordnung. Die ostzonalen Regierungschefs kamen zwar nach München, verließen aber in den frühen Morgenstunden des 6. Juni den Sitzungssaal der Bayerischen Staatskanzlei unter Protest. Der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard kommentierte dies mit dem Satz, daß „dieser Vorgang die Spaltung Deutschlands bedeute“³⁰. Die Westdeutschen verweigerten jedoch auch das Gespräch mit ihren ostdeutschen Kollegen. Bekenntnisse zur Einheit blieben Lippenbekenntnisse, Alibis für die Geschichtsbücher. Man tröstete sich mit dem Gedanken, daß die Spaltung kein Dauerzustand zu sein brauche.

Die Strategie für die folgenden Jahre hatte der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher bereits am Vorabend der Münchener Konferenz folgendermaßen formuliert: „Man muß soziale und ökonomische Tatsachen schaffen, die das Übergewicht der drei Westzonen über die Ostzone deklarieren ... Es ist realpolitisch vom deutschen Gesichtspunkt aus kein anderer Weg zur Erringung der deutschen Einheit möglich als diese ökonomische Magnetisierung des Westens, die ihre Anziehungskraft auf den Osten so stark ausüben muß, daß auf die Dauer die bloße Innehabung des Machtapparates

29 Aufzeichnung vom 24. 1. 1946, PRO, FO 371/55586/C1490/131/18.

30 Das Protokoll der Nachtsitzung bei Rolf Steininger, Zur Geschichte der Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 1947, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 23 (1975), S. 375–453.

dagegen kein sicheres Mittel ist.³¹ Dazu Werner Abelshäuser: „Die Magnet-Theorie in der Deutschlandpolitik war öffentlich begründet. Sie blieb für zwanzig Jahre – und nicht nur für die Sozialdemokratie – das Fundament westdeutscher Hoffnungen auf die Wiederherstellung der nationalen Einheit. Auf dem Weg der Verfestigung der deutschen Zweistaatlichkeit diente sie als deutschlandpolitisches Alibi für eine konsequente Westorientierung, der gegenüber das Verfassungsgebot der Wiedervereinigung als Gegenstand praktisch-politischen Kalküls immer mehr in den Hintergrund treten mußte.“³²

Nach dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz war jedenfalls der Weg zur Gründung eines westdeutschen Teilstaats vorgezeichnet. Schon Anfang März 1948 einigten sich die drei Westalliierten mit den Benelux-Ländern im Prinzip darauf, diesen Staat zu gründen. Am 1. Juni 1948 beschloß man die sogenannten Londoner Empfehlungen für das weitere Vorgehen in Deutschland: Der wichtigste Punkt darin war, daß die westdeutschen Ministerpräsidenten „Vollmacht“ erhalten sollten, „eine Verfassungsgebende Versammlung zur Ausarbeitung einer Verfassung einzuberufen“. Diese Empfehlungen wurden den Regierungschefs am 1. Juli 1948 in Frankfurt übergeben; als „Frankfurter Dokumente“ wurden sie zur „Geburtsurkunde“ der Bundesrepublik.

Über die Bedeutung dieses Schrittes – vor allem über die Aufforderung, eine Verfassung ausarbeiten zu lassen – war man sich im klaren: Damit würde die Teilung auch von deutscher Seite sanktioniert. Noch zögerten die Regierungschefs daher und wollten nur ein Provisorium schaffen. Auch die Franzosen waren nicht begeistert, schwenkten dann aber auf die Linie der Amerikaner und Briten ein, die kein Provisorium, sondern einen westdeutschen Staat haben wollten – und die Deutschen gaben schnell nach. Was die Westalliierten ihnen dann zugestanden, war wenig genug: Um das Provisorische des künftigen Staates zu betonen, durfte die Verfassung „Grundgesetz – Vorläufige Verfassung“ und die Verfassungsgebende Versammlung „Parlamentarischer Rat“ genannt werden. Das war indes lediglich Kosmetik. Wichtiger war: Trotz aller Bedenken hatten die Ministerpräsidenten den Plänen der Westalliierten zugestimmt und damit den Weg zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland beschritten.

31 Zit. nach: Werner Abelshäuser, Zur Entstehung der „Magnet-Theorie“ in der Deutschlandpolitik. Ein Bericht von Hans Schlange-Schöningen über einen Staatsbesuch in Thüringen im Mai 1946, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 27 (1979), S. 661–679, hier S. 661.

32 Ebd.

Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits die Währungsreform und hatte die Berlinblockade eingesetzt, mit der Stalin die sich abzeichnende Weststaatsbildung aufhalten wollte. Unter dem Eindruck der Blockade wurde auf alliierter Seite auch über alternative Lösungen mit Blick auf die deutsche Frage nachgedacht. Die Argumente für einen Kurswechsel – sozusagen in letzter Minute – erwiesen sich jedoch als nicht überzeugend genug. In der zweiten Jahreshälfte 1948 wurde deutlich, daß die Luftbrücke zur Versorgung Berlins ein Erfolg werden würde. Die Westdeutschen standen mit der Annahme der „Frankfurter Dokumente“ an der Seite der Westmächte, und die Gewißheit gewann an Boden, daß die Sowjets keinen Krieg beginnen würden. Diese Entwicklung gab jenen Kritikern recht, die von Anfang an gegen einen Neuanfang in der Deutschlandpolitik gewesen waren. Seit Herbst 1948 bestand auch für die Anglo-Amerikaner keine Notwendigkeit mehr zu einem Kompromiß mit der Sowjetunion in der deutschen Frage. Mit den Worten des amerikanischen Außenministers George Marshall im September 1948: „Die Russen sind auf dem Rückzug. Von jetzt an können sie uns nur noch in Berlin Schwierigkeiten machen; überall sonst, und besonders in Deutschland, verlieren sie an Boden. Wir haben Westdeutschland wieder auf die Beine gebracht, und wir sind dabei, den Wiederaufbau so durchzuführen, daß wir wirklich sagen können, wir befinden uns auf dem Weg zum Sieg.“³³

Am Ende stand die Teilung Deutschlands, ein Ergebnis des Kalten Krieges. Man kann darüber streiten, ob und in welchem Maße die 1944 beschlossene Einteilung Deutschlands in Zonen die spätere Entwicklung präjudiziert hat. Vielleicht war auch schon das Jahr 1945 das eigentliche Schicksalsjahr für die Teilung. Mit Sicherheit wollte bei Kriegsende – trotz der Einteilung in Besatzungszonen – keine der Siegermächte eine Spaltung Deutschlands, schon gar nicht an der Elbe. Und auch das Thema der Zerstückelung war – mit Ausnahme Frankreichs – vom Tisch. Die Besatzungsmächte forcierten und duldeten allerdings seit 1945 in ihren Zonen Strukturentscheidungen, die die Chance einer einheitlichen Entwicklung in Nachkriegsdeutschland auf ein Minimum reduzieren mußten. Je deutlicher dann die Gegensätze zwischen West und Ost aufbrachen, desto unfähiger und unwilliger zeigten sich beide Seiten, einen Kompromiß einzugehen. Angesichts der sowjetischen Politik forcierten die Briten eine Entwicklung, die in Richtung einer vorübergehenden Teilung des Landes ging, wobei man in London ganz bewußt das Risiko auf sich

33 FRUS, 1948, vol. II, S. 1178.

nahm, daß daraus eine dauernde Teilung werden würde. Mit einer von den Sowjets revolutionierten Ostzone konnte es nach westlicher Auffassung keine Einheit Deutschlands geben. Die westdeut-

schen Politiker gingen den Weg zum Weststaat mit; sie hofften auf einen Erfolg der „Magnettheorie“ und trösteten sich mit dem Gedanken, daß die Teilung nur vorübergehend sei.

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

I.

Am 1. Juli 1948 waren die neun Ministerpräsidenten der Länder und die Bürgermeister der beiden Stadtstaaten der drei westlichen Besatzungszonen nach Frankfurt einbestellt worden, wo ihnen die Militärgouverneure den Grundriß eines Weststaats in Gestalt der „Frankfurter Dokumente“ übergaben¹. Die drei Schriftstücke enthielten – was die deutschen Politiker im einzelnen erst viel später erfuhren – die Beschlüsse der Londoner Sechsmächte-Konferenz, auf der die drei Westalliierten zusammen mit den Benelux-Staaten als westlichen Anrainern Deutschlands eine kleine Lösung der deutschen Frage ins Auge gefaßt hatten, nämlich die Staatsgründung auf dem Territorium der drei Westzonen. Die „Londoner Empfehlungen“ in Gestalt der Frankfurter Dokumente enthielten erstens den Auftrag, eine Verfassung auszuarbeiten und durch Volksabstimmung in den elf Ländern des künftigen Weststaats in Kraft zu setzen; zweitens die Ermächtigung, die Grenzen der nach Besatzungsrecht zusammengesetzten Länder neu festzulegen, also eine Territorialreform durchzuführen; drittens die Ankündigung eines Besatzungsstatuts, in dem Rechte und Pflichten der Deutschen im Verhältnis zu den Westalliierten festgelegt werden sollten².

Das frostige Zeremoniell im Frankfurter I. G. Farben-Haus ließ Diskussionen über die alliierte Offerte zur westdeutschen Staatsgründung nicht zu; über Annahme oder Ablehnung des Auftrags zur Schaffung einer Verfassung sollten die Länderchefs unter sich debattieren. Das geschah in den Konferenzen auf dem Rittersturz bei Koblenz (8.–10. Juli 1948) und – nachdem die deutschen Politiker bei einem anschließenden zweiten Tref-

fen mit den Militärgouverneuren die Erfahrung machen mußten, daß das alliierte Angebot wenig verhandlungsfähig war, daß allenfalls ornamentale Kompromisse zur Verdeutlichung des Provisoriums möglich waren (so die Bezeichnung „Grundgesetz“ statt „Verfassung“ und kein Plebiszit über die Verfassung) – im Jagdschloß Niederwald bei Rüdesheim (15./16. und 21./22. Juli 1948).

Die Ministerpräsidenten – entschlossen, die Chance zum staatsrechtlichen Neubeginn im Westen Deutschlands auf jeden Fall zu nutzen³ – fanden im Laufe des Juli 1948 die notwendigen Formulierungen, die den deutschen Bedenken wegen der Gründung eines Teilstaats Rechnung trugen, aber auch dem alliierten Auftrag entsprachen⁴. Ausdruck dieser Stimmung war es, daß der bayerische Ministerpräsident Ehard in der Konferenz am 15./16. Juli die Mitglieder eines zu bildenden Verfassungsausschusses „nach einem ruhigen Orte in Bayern“ einlud. Eine Woche später wurde, ebenfalls im Jagdschloß Niederwald bei Rüdesheim, die Aufgabe des „Verfassungskonvents“ definiert. Er sollte einen „Verfassungsentwurf ausarbeiten, der dem Parlamentarischen Rat als Unterlage dienen soll“⁵.

Die Verabredung der Ministerpräsidenten, einen Ausschuß mit dieser Aufgabe einzusetzen, läßt sich nicht genau datieren, sie war wohl schon am 1. Juli nach der Übergabe der Frankfurter Dokumente getroffen worden. Bayern war aber anderen Interessenten mit der Einladung zuvor gekommen; vor allem Nordrhein-Westfalen, das daran interessiert war, als Gastgeber zu fungieren, hatte das Nachsehen. Der nordrhein-westfälische Innenminister Walter Menzel galt als wichtigster Verfassungsexperte der SPD. Von ihm stammten die offiziellen Entwürfe der Partei („Westdeutsche Satzung“ vom 26. Juli 1948 und „Grundgesetz“ vom 2. September 1948)⁶.

1 Vorgeschichte und Entstehung des Grundgesetzes sind sehr gut dokumentiert in der Edition: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv (künftig zit.: PR). Zu den Frankfurter Dokumenten und den Konferenzen der Ministerpräsidenten vgl. Johannes Volker Wagner (Bearb.), Vorgeschichte (PR, Bd. 1), Boppard 1975. *Anmerkung der Redaktion*: Zu den Frankfurter Dokumenten vgl. auch S. 42 f.

2 Zum Gesamtkomplex vgl. Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969; neuerdings bietet einen knappen Überblick Michael F. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Göttingen 1998.

3 Vgl. Wolfgang Benz, Einheit durch Spaltung? Verfassungsdiskussion im viergeteilten Deutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 43 (1998), S. 739–746.

4 Vgl. Bettina Blank, Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948, München 1995.

5 PR, Bd. 1, S. 160 u. S. 262; Peter Bucher (Bearb.), Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee (PR, Bd. 2), Boppard 1981.

6 Wortlaut in: Wolfgang Benz (Hrsg.), „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“. Zur Geschichte des Grund-

An Modellen für eine künftige deutsche Verfassung, vorgelegt von Parteien und Institutionen, sowie an Entwürfen, die Publizisten, Politiker, Gelehrte, aber auch Phantasten und Querköpfe erdacht hatten, herrschte in den Nachkriegsjahren kein Mangel. Der Stoßseufzer eines amerikanischen Besatzungsoffiziers: jeder Deutsche, der auf sich halte, trage einen Verfassungsentwurf in der Tasche, charakterisiert die Situation der Ungewißheit und des Aufbruchs der Jahre 1947 und 1948.

Am 10. August 1948 versammelte sich auf der Herreninsel im Chiemsee das Expertenkomitee für Verfassungsfragen, das im Juli von den Ministerpräsidenten eingesetzt worden war. Der Tagungsort war der Ruhe und Konzentration wegen, aber auch nicht ohne Hintergedanken von der Bayerischen Staatsregierung empfohlen worden. Die Münchner Staatskanzlei hoffte, dort mindestens den föderalistischen *genius loci* ins Spiel bringen zu können. Die Abgeschiedenheit und Stille war aber keineswegs vollkommen. Als größte Plage wurden Reporter und Stechmücken empfunden⁷. Im Gegensatz zum „Konklave von Rothwesten“, bei dem deutsche Währungsexperten im Frühjahr 1948 in der Nähe von Kassel vollständig von der Außenwelt isoliert waren, tagte der Verfassungskonvent unter den Augen der Öffentlichkeit. Das Eiland im Chiemsee war auch für Touristen nicht gesperrt worden. Im Insel-Hotel wurde freilich geklagt, daß die Politiker und Experten viel Platz in Anspruch nähmen, im Verzehr und bei den Trinkgeldern aber hinter den Touristen weit zurückblieben⁸.

Erich Kuby beklagte in einer Reportage für die Süddeutsche Zeitung sogar den Mangel an Würde, der anfänglich geherrscht habe⁹. Der streitbare Liberale Thomas Dehler ereiferte sich über den Herrenchiemseer „Verfassungskonvent“ (der Ausdruck stammt wahrscheinlich vom bayerischen Staatsminister Anton Pfeiffer), den er als „lebensfremde Theaterattrappe“ empfand; die Erinnerung an Herrenchiemsee sei mit der Vorstellung des Unechten verbunden. Der bayerische FDP-Vorsitzende sorgte sich, daß der Ungeist des eklektizistischen Schloßbaus des Romantikers Ludwig II. auch über den Verfassungsberatungen

walte¹⁰. Die Assoziation war aber schon im Äußerlichen falsch; das Kollegium tagte nämlich nicht im Schloß Herrenchiemsee, der Versailles-Imitation des bayerischen Märchenkönigs, sondern im Klostertrakt des säkularisierten Augustinerchorherrenstifts, dem „Alten Schloß“. Und die rund dreißig Fachleute, die sich im Eckzimmer des ersten Stocks zwei Wochen lang – oft bis tief in die Nacht – die Köpfe zerbrachen, hatten nichts weniger als romantische Theatereffekte im Sinn¹¹. Die Zielstrebigkeit und der Sachverstand der Männer auf der Insel waren beachtlich, ebenso das Ergebnis ihres Bemühens.

Die dominierenden Gestalten waren Anton Pfeiffer, Carlo Schmid und Hermann Brill. Pfeiffer, dem auch die geschäftsmäßige Leitung der ganzen Veranstaltung oblag (daneben wurde ein Vorstand gewählt, der sich aus einem Vertreter jeder westlichen Besatzungszone zusammensetzte: Theo Kordt für die britische, Carlo Schmid für die französische und Josef Schwalber für die amerikanische), war als Staatsminister und Chef der Münchner Staatskanzlei einer der mächtigsten Männer in Bayern, ebenso katholisch gesonnen wie auf die Wahrung der bayerischen Eigenstaatlichkeit bedacht. Dem Vorsitzenden der CSU, Josef Müller („Ochsensepp“), war er als Angehöriger des Schäffer-Hundhammer-Flügels allzeit ein unbequemer Gegner. Das politische Stellwerk in der Staatskanzlei beherrschte er virtuos, und er gehörte zu den Politikern, die auf Landesebene, auf den Ministerpräsidentenkonferenzen und im Parlamentarischen Rat – nie an vorderster Stelle, aber um so wirksamer in den Kulissen – an den Entscheidungen der ersten Nachkriegsjahre bedeutenden Anteil hatten.

Hermann Brill brachte, wie viele seiner Kollegen auf Herrenchiemsee, Erfahrungen als Politiker der Weimarer Zeit mit. Er hatte im Thüringer Landtag (1932 auch im Reichstag) gesessen, war im Volksbildungsministerium und im Staatsgerichtshof in Jena tätig gewesen, war als erbitterter Gegner der Nationalsozialisten ins Zuchthaus und KZ geraten. Parteipolitisch gehörte er zur SPD (1918 bis 1922 zur USPD) und in der Illegalität nach 1933 zur Gruppe Neu Beginnen. 1945 war er Landesvorsitzender der SPD in Thüringen und amtierte – unter amerikanischer Ägide – kurze Zeit als Regierungschef in Weimar. Seine Überzeugung von der

gesetzes, Entwürfe und Diskussion 1941–1949, München 1979, S. 367 f., S. 391 f.

7 Vgl. Joachim Schilling, Idyll auf Herrenchiemsee, in: Die Neue Zeitung vom 21. 8. 1948.

8 Vgl. Der Spiegel vom 28. 8. 1948 („Torso Germania“); Der Spiegel vom 14. 8. 1948 („Das nächste Deutschland“).

9 Vgl. Der Verfassungskonvent auf der Herreninsel. Juristische Generalstabsarbeit auf unsicherem Boden. Von unserem zum Chiemsee entsandten Sonderberichterstatter Erich Kuby, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. 8. 1948.

10 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24. 8. 1948 („Lebensfremde Theaterattrappe“).

11 Vgl. Tagebuch Theodor Spitta, 22. 8. 1948 (unveröffentlicht), Archiv des Instituts für Zeitgeschichte (IfZ), ED 125 (und Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg); Ursula Büttner/Angelika Voß (Hrsg.), Neuanfang auf Trümmern. Die Tagebücher des Bremer Bürgermeisters Theodor Spitta 1945–1947, München 1992.

Notwendigkeit einer Vereinigung der Arbeiterbewegung, wie sie im Buchenwalder Manifest von KZ-Häftlingen, die als Sozialdemokraten oder Kommunisten verfolgt worden waren, formuliert war, litt angesichts der Realitäten in der sowjetischen Besatzungszone so großen Schaden, daß er Thüringen Ende 1945 verließ. In Hessen wurde er im Rang eines Staatssekretärs Chef der Staatskanzlei. Hier und im Deutschen Büro für Friedensfragen galt sein Hauptinteresse der künftigen verfassungsrechtlichen Ordnung eines westdeutschen Bundesstaats, wobei er sich besonders um die Vermittlung zwischen dem Föderalismus der süddeutschen Länder und den weniger weitgehenden Ambitionen der Norddeutschen bemühte.

In Kurt Schumachers Augen blieb Brills Position freilich partikularismusverdächtig. Die Parteilinie der SPD, vom Vorsitzenden Schumacher in Hannover maßgeblich bestimmt, bevorzugte das Modell des zentralisierten Einheitsstaats. Die süddeutschen SPD-Politiker wie Wilhelm Hoegner in Bayern, Carlo Schmid, Hermann Brill, aber auch der Bremer Senatspräsident Wilhelm Kaisen oder der Hamburger Bürgermeister Max Brauer standen als Föderalisten dazu in einem gewissen Gegensatz, der freilich von ihren Interessen als Landespolitiker vorgegeben war.

Jedes der elf Länder der drei Westzonen hatte einen Bevollmächtigten in den Verfassungskonvent entsandt; zusätzlich war Berlin vertreten durch Otto Suhr, den Vorsteher des Stadtverordnetenkollegiums, der Gastrecht (ohne Stimmberechtigung) genoß. Die elf Bevollmächtigten waren allesamt Experten für staats- und verfassungsrechtliche Fragen. Manche von ihnen hatten auch als Politiker Gewicht wie der Staatssekretär im bayerischen Innenministerium Josef Schwalber, der Bremer Bürgermeister Theodor Spitta (er war an der Entstehung zweier Verfassungen der Hansestadt entscheidend beteiligt, der von 1920 und der von 1947), Hermann Brill (Hessen), Josef Beyerle (Justizminister in Stuttgart von 1923 bis 1933 und von 1945 bis 1951), der langjährige Justiz- und Kultusminister von Rheinland-Pfalz, Adolf Susterhenn, und Carlo Schmid als Stellvertretender Staatspräsident und Justizminister von Württemberg-Hohenzollern.

Das Land (Süd-)Baden war durch den Oberlandesgerichtspräsidenten Paul Zürcher vertreten, der innerhalb der engen Landesgrenzen als Berater des Staatspräsidenten Wohleb und als graue Eminenz der Landespolitik galt. Wie seine Herrenchiemseer Kollegen Pfeiffer und Brill vertrat Zürcher sein Land gleichzeitig auch bei den Sitzungen des Ländergrenzenausschusses, der vor und nach dem Verfassungskonvent über eine Neu-

gliederung des Territoriums der drei Westzonen beriet. Hamburg hatte den Senatssyndikus Wilhelm Drexelius entsandt. Sein Titel, Ausdruck hanseatischen Understatements, umschrieb die Aufgaben eines Staatssekretärs; er war für die Geschäfte der Senatskanzlei und des Rechtsamts verantwortlich, und er galt als Vertrauter Bürgermeister Brauers. Niedersachsens Bevollmächtigter war Justus Danckwerts, Ministerialrat in der Staatskanzlei Hannover und parteipolitisch ebenso ungebunden wie der Vertreter Nordrhein-Westfalens, der Bonner Dozent für Völkerrecht und Diplomatie Theodor Kordt, der früher im auswärtigen Amt gewesen war und dort zum Widerstandskreis gegen den Nationalsozialismus gehörte. Schleswig-Holstein war durch den sozialdemokratischen Wirtschafts- und Ernährungswissenschaftler Fritz Baade, Leiter des Kieler Instituts für Weltwirtschaft und ehemaliger Reichstagsabgeordneter von 1930 bis 1933, vertreten.

Aus der amerikanischen und der französischen Zone waren also Politiker, aus der britischen Zone Fachleute ohne politische Bindung gekommen (das galt in diesem Zusammenhang auch für Fritz Baade); daß die elf Ministerpräsidenten Anhänger – allerdings verschiedener Spielarten – eines föderalistischen Systems delegiert hatten, entsprach der Natur der Dinge. Jeder der elf Bevollmächtigten war von einem oder zwei Mitarbeitern (das vielköpfige technische Personal nicht gerechnet) begleitet. Baden war zusätzlich mit seinem Justizminister Fecht und durch den Freiburger Ordinarius Theodor Maunz vertreten; Bayern hatte zwei hohe Ministerialbeamte, Claus Leusser und Ottmar Kollmann, nominiert. Bremen (Gert Feine) und Hamburg (Johannes Praß), Niedersachsen (Ulrich Jäger) und Rheinland-Pfalz (Bernhard Hülsmann und Klaus-Berto von Doemming) hatten ebenfalls erfahrene Fachbeamte auf die Chiemseeinsel geschickt; aus Hessen war ein Landtagsmitglied, Rechtsanwalt Karl Kanka (CDU), angereist; Fritz Baade hatte einen Mitarbeiter des Kieler Weltwirtschaftsinstituts (Friedrich Edding) mitgebracht, Carlo Schmid war von seinem Tübinger Schüler Gustav von Schmoller begleitet, und aus Württemberg-Baden waren Landgerichtsrat Kurt Held und Rechtsanwalt Otto Küster (der zugleich Abteilungsleiter im Stuttgarter Justizministerium war) gekommen. Nordrhein-Westfalen hatte den Richter am Obersten Gerichtshof für die britische Zone in Köln, Hans Berger, benannt.

Außer diesen fünfzehn Mitarbeitern waren noch vier Sachverständige am Werk: Richard Ringelmann (Ministerialdirektor im bayerischen Finanzministerium), Herbert Fischer-Menshausen

(Hauptreferent für Finanzen beim Länderrat der Bizone), Hans Storck (Finanzdezernent im Deutschen Städtetag) und Hans Nawiasky (Professor der Rechtswissenschaft in St. Gallen und München). Nawiasky hatte schon in der Weimarer Zeit als Hausjurist der bayerischen Regierung gewirkt und Bayern 1932 vor dem Staatsgerichtshof in der Klage gegen Papens „Preußenschlag“ – die Entmachtung der preußischen Staatsregierung durch Staatsstreich der Reichsregierung – vertreten. An der Entstehung der bayerischen Verfassung von 1946 war Nawiasky wesentlich beteiligt gewesen.

II.

Die Verfassungsexperten hatten nur dreizehn Tage Zeit für eine ähnliche Aufgabe, wie sie der von Hugo Preuß geleiteten Verfassungskommission im Dezember 1918 im Übergang zur Weimarer Republik gestellt war. Der damalige Chef des Reichsamts des Innern, prominent beraten von Max Weber und gestützt auf den Apparat der Reichsregierung, hatte aber vor anderen Schwierigkeiten gestanden als die Sachverständigen des Jahres 1948. 1918/19 war es darum gegangen, das Prinzip der Volkssouveränität an Stelle des monarchischen Obrigkeitsstaats zu installieren, und zwar gegen den Willen einer breiten, ehemals staatstragenden Bevölkerungsschicht. Ferner wollte Preuß die bundesstaatliche Organisation des Kaiserreichs gegen den Widerstand vor allem der süddeutschen Länder in einen Einheitsstaat umwandeln. Diese Bestrebungen waren auf halbem Weg zum Stehen gekommen: Das Deutsche Reich der Weimarer Verfassung blieb nominell ein Bundesstaat; die Machtverschiebung zugunsten der Zentrale war aber beträchtlich, und das Ergebnis befriedigte weder die Anhänger des Einheitsstaats noch die Föderalisten.

Ein weiteres Problem bestand 1919 darin, daß Preußen erdrückende drei Fünftel des gesamten Reichsgebiets ausmachte und ein entsprechender Machtfaktor blieb, dem die geschriebene Verfassung nicht Rechnung tragen konnte. Hugo Preuß hatte deshalb eigentlich die Länder durch eine Territorialreform in annähernd gleichgroße Verwaltungseinheiten neu einteilen wollen. Das Problem einer Reichsreform blieb bis zum Ende der Weimarer Republik auf dem Tisch¹².

12 Vgl. Willibald Apelt, *Geschichte der Weimarer Reichsverfassung*, München 1946; Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890–1920*, Tübingen 1959; Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, Berlin 1961.

Die Ausgangslage beim Herrenchiemseer Konvent war nicht nur anders, sondern in mancher Hinsicht sogar besser. So war es sicher, daß die parlamentarische Demokratie nicht wie 1919 gegen den Widerstand einer unzufriedenen Oberschicht durchgesetzt werden mußte; auch spielte der Dualismus zwischen Preußen und dem Reich keine Rolle mehr, da Preußen durch alliierten Machtanspruch als politische Einheit aufgelöst war; und schließlich gab es die historische Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Verfassung wegen ihrer strukturellen Schwäche gegenüber den sie bedrohenden extremistischen Kräften. Der Herrenchiemseer Konvent durfte sich auch freier fühlen als die Preußische Verfassungskommission von 1918/19, die eine Regierungsvorlage zu erstellen hatte – also mit politischen Kompromissen arbeiten mußte –, während die Männer auf der Chiemseeinsel nur ein formell unverbindliches Sachverständigengutachten zu liefern hatten, in dem Varianten und Alternativen, Mehrheitsvoten und Minderheitsmeinungen gegenübergestellt werden konnten.

Die Verfassungsrechtler von 1948 standen andererseits jedoch vor einem Problem, das 1919 nicht existiert hatte: Damals mußte eine neue Ordnung für ein äußerlich weitgehend intaktes deutsches Staatswesen entworfen und politisch durchgesetzt werden. 1948 standen die Rechtsgelehrten aber vor der Frage, ob das Deutsche Reich als Folge des Zweiten Weltkriegs als Staat und Rechtssubjekt untergegangen oder ob es lediglich desorganisiert und seiner Geschäftsfähigkeit beraubt worden war. War Deutschland als Ganzes untergegangen, so mußte es neu konstituiert werden, und dann erhob sich die Grundsatzfrage, die auf Herrenchiemsee ausführlich debattiert wurde: wo die Quelle der konstitutiven Gewalt liege – beim Volk oder bei den Ländern?

Die Mehrheit der Verfassungsexperten im Alten Schloß vertrat den Standpunkt, Deutschland sei als Staat nicht untergegangen, es müsse nur neu organisiert werden, und zwar in der äußeren Gestalt eines Staatsfragments – hier hieß das politische Problem: Westdeutscher Staat oder Proklamation des gesamtdeutschen Staates im Westen –, da wesentliche Souveränitätsrechte nicht in deutscher Hand waren. Die Minderheit – es waren die Bayern – huldigte der Auffassung, Deutschland müsse neu konstituiert werden, und zwar durch die Länder, die als einzelne und selbständige Rechtspersönlichkeiten zusammenwirken müßten. Daß die Länder in ihrer Gestalt von 1945 mehrheitlich keine Tradition hatten, spielte dabei weniger eine Rolle.

Die bayerische Staatskanzlei hatte ihre Argumentation frühzeitig untermauert und zwei Schriftsätze als Beratungsunterlagen vorgelegt (es waren die einzigen Entwürfe, die dem Herrenchiemseer Konvent unterbreitet wurden). Das eine Dokument nannte sich „Entwurf eines Grundgesetzes“, und das zweite hieß „Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“. Die Schriftstücke waren ausdrücklich nicht als Vorlage der bayerischen Regierung deklariert, sondern als „private Arbeit, die dazu bestimmt sei, die Eröffnung des Gedankenaustausches zu erleichtern“¹³. Außer dem Professor Nawiasky waren die Autoren bayerische Ministerialbeamte, und sie vertraten entschieden bayerisch-föderalistische Forderungen, die über die Grundsätze des Ellwanger Freundeskreises der CDU/CSU hinausgingen¹⁴, am wesentlichsten im Wunsch nach einem starken Einfluß der Länder auf die Exekutive des Bundes¹⁵. Der Grundgesetzentwurf und die „Leitgedanken“ bayerischer Provenienz wurden vom Verfassungskonvent zur Kenntnis genommen, auch gelobt, aber weiter nicht berücksichtigt.

III.

Nach der einleitenden Plenardebatte, die am 11. und 12. August in vier Sitzungen stattfand, teilte sich das Kollegium in drei Unterausschüsse. Unter dem Vorsitz von Josef Beyerle wurden Grundsatzfragen erörtert. Theodor Spitta, der Senior des Konvents, leitete den zweiten Unterausschuß für Zuständigkeitsfragen im Bereich der Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung und der Finanzverfassung. Organisationsfragen (Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane) wurden im dritten Unterausschuß, dem Paul Zürcher präsiidierte, diskutiert. Neben dem Plenum und den Unterausschüssen wurden Detailprobleme in

13 Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, hrsg. vom Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen, München 1948, S. 5.

14 Der Ellwanger Kreis, so benannt nach dem württembergischen Ort, in dem die Treffen stattfanden, war ein informeller Zirkel von föderalistischen CDU- und CSU-Politikern, die sich mit politischen Grundsatzfragen beschäftigten. Im November 1947 diskutierten die Teilnehmer, zu denen Mitglieder der bayerischen (Ehard, Pfeiffer), der württemberg-badischen und der hessischen Regierung gehörten, über einen bundesstaatlichen Verfassungsentwurf. Vgl. Wolfgang Benz, Föderalistische Politik in der CDU/CSU, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 25 (1977), S. 776–820.

15 Vgl. „Bayerische Leitgedanken“ sowie verschiedene Ergänzungen und Korrespondenz im Nachlaß Hoegner, Institut für Zeitgeschichte, München, ED 120, Bd. 130b; PR, Bd. 2, S. L VII und S. 1 f., sowie W. Benz (Anm. 6), S. 305 f.

Referentenbesprechungen behandelt, und am Schluß – nach gründlicher Erörterung der Einzelergebnisse in Plenarsitzungen – wurde das Resultat der Arbeit von einer Redaktionskommission zusammengestellt, und zwar bei aller Sorgfalt in so großer Eile, daß der Bericht von 95 Druckseiten Umfang rechtzeitig den Ministerpräsidenten vorgelegt werden konnte, die sich am 31. August 1948 im Jagdschloß Niederwald bei Rüdesheim trafen, um die Eröffnung des Parlamentarischen Rats vorzubereiten¹⁶.

In der ersten Plenarsitzung hatten sich die Konventsmitglieder darüber verständigt, daß sie keinerlei politische Entscheidungen zu treffen oder auch nur zu empfehlen hätten. Sie wollten „alle für die Ausarbeitung einer Verfassung wichtigen Fragen“ klären und Lösungsmöglichkeiten ausarbeiten. Verschiedene Lösungen sollten als Varianten gegenübergestellt werden, politische Kompromisse sollten „hierbei keinen Raum“ haben¹⁷. Trotz dieser Grundsätze war das Kollegium natürlich kein unpolitischer Debattierklub, und das beachtliche Ergebnis der formal unverbindlichen Beratungen von Herrenchiemsee war schließlich doch eine Art Regierungsvorlage der elf westdeutschen Ministerpräsidenten, an dem die Mitglieder des Parlamentarischen Rats nicht mehr vorbeikamen.

Der Schlußbericht gliederte sich in drei Abschnitte: Im ersten, dem darstellenden Teil, wurden unter Angabe von Mehrheits- und Minderheitsmeinungen die einzelnen Verfassungsprobleme in dreizehn Kapiteln dargelegt und diskutiert. Der zweite Teil bot den fast vollständigen Entwurf eines Grundgesetzes (mit Mehrheits- und Minderheitsvorschlägen zu bestimmten Verfassungsartikeln), und im dritten Teil wurden einzelne Bestimmungen des Entwurfs kommentiert.

Die bescheiden als „Tätigkeitsbericht“ deklarierten Ergebnisse des Verfassungskonvents strukturierten die Debatten der kommenden Monate im Parlamentarischen Rat. Die strittigen Probleme von Herrenchiemsee waren meist auch die Streitfragen von Bonn. Konsens herrschte in Herrenchiemsee über zehn Leitgedanken, die auch die Nutzenanwendung aus bestimmten Konstruktionsmängeln der Weimarer Verfassung enthielten: Die Legislative sollte aus zwei Kammern bestehen, einem „echten Parlament“ und einer Länderkammer. Deren Struktur blieb bis Ende Oktober 1948 umstritten. Die Sozialdemokraten plädierten in Herrenchiemsee wie später im Parlamentarischen Rat in Bonn für einen Senat, dessen Mitglieder

16 Wortlaut u. a. in: PR, Bd. 2, S. 504–630.

17 Bericht über den Verfassungskonvent (Anm. 13), S. 5.

von den Landtagen gewählt werden sollten; die CDU/CSU war gespalten. Die nord- und westdeutsche CDU (Adenauer-Flügel) wollte einen Senat, die süddeutschen Christdemokraten erstrebten einen aus Mitgliedern der Landesregierungen gebildeten Bundesrat. Entschieden wurde die Sache hinter den Kulissen am 26. Oktober beim Abendessen, zu dem sich der bayerische Ministerpräsident Ehard (CSU) und der SPD-Fraktionsvize Menzel in Bonn trafen. Sie verständigten sich auf den Bundesrat – es war einer der wichtigen politischen Kompromisse, der den CDU-Wortführer Adenauer ziemlich verärgerte¹⁸.

Die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament – so hieß es in den Leitgedanken des Verfassungskonvents – gründe sich auf das Vertrauen einer arbeitsfähigen Mehrheit. Eine arbeitsunfähige Mehrheit dürfe aber weder eine Regierungsbildung vereiteln, noch eine bestehende Regierung stürzen; Präsidialregierungen (wie am Ende der Weimarer Republik) sollten nicht möglich sein. Das Staatsoberhaupt müsse als neutrale Gewalt neben der Regierung stehen und dürfe über keine Notverordnungsrechte verfügen. Nach dem Herrenchiemseer Modell sollte die Funktion des Staatsoberhauptes bis zur Herstellung angemessener Souveränität und bis zur Klärung des Verhältnisses zu den „ostdeutschen Ländern“ nur provisorisch versehen werden. Volksbegehren waren nach den Leitgedanken der Herrenchiemseer Experten ausgeschlossen und Volksentscheide nur bei Grundgesetzänderungen möglich. Grundgesetzänderungen, „durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung“ beseitigt würde (der Verfassungskonvent war auch mit dieser Formulierung stilbildend), sollten unzulässig sein. Mit dem Grundsatz „die Vermutung spricht für Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Finanzhoheit und Finanzierungspflicht der Länder“ hatten die Sachverständigen für eine weitgehend föderalistische Struktur des kommenden Staatswesens plädiert.

Das entsprach sowohl den Wünschen und Hoffnungen der Landesregierungen als auch den alliierten Erwartungen, stieß aber bei vielen Parteipolitikern auf Kritik und Ablehnung. Gustav Dahrendorf, der sozialdemokratische Vizepräsident des Frankfurter Wirtschaftsrats – des Parlaments der Bizone – schrieb im „Hamburger Echo“, die Vorschläge von Herrenchiemsee seien für alle eine tiefe Enttäuschung, die bisher an die Möglichkeit glaubten, daß aus der Vergangenheit konstruktive und in die Zukunft weisende Folgerungen gezogen würden. Die Art von Föderalismus, die sich in Herren-

chiemsee durchgesetzt habe, sei das Ende Deutschlands¹⁹. Konrad Adenauer, der Vorsitzende der CDU der britischen Zone, machte in einer Presseerklärung deutlich, daß der Herrenchiemseer Entwurf völlig unverbindlich sei; die Ministerpräsidenten hätten zwar „in dankenswerter Weise versucht, Material für die Beratungen des Parlamentarischen Rats bereitzustellen“, die Konstituante könne es aber „völlig frei verwerten“²⁰. In der „Neuen Zeitung“, dem Organ der amerikanischen Militärregierung, wurde dagegen eine etwas positivere Stellungnahme Adenauers referiert: Der Parlamentarische Rat werde die Verfassungsarbeiten von Herrenchiemsee sachlich beurteilen und bei seinen Beratungen verwerten. „Eigene Entwürfe der verschiedenen Parteien würden nur Uneinigkeit hervorrufen.“²¹

So lautete auch die taktische Linie, die in den Unionsparteien Ende August 1948 im Hinblick auf den Parlamentarischen Rat entwickelt wurde. Die Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU (unter diesem Titel firmierten die noch nicht zur einheitlichen Parteiorganisation zusammengeschlossenen Landesverbände der Christdemokraten) hatte sich entschlossen, selbst keinen Verfassungsentwurf im Parlamentarischen Rat einzubringen. Es sollte auch versucht werden, die SPD von einem eigenen Entwurf abzubringen, um gemeinsam auf der Basis der Herrenchiemseer Vorschläge zu operieren. Das war aber wegen der Abneigung des sozialdemokratischen Parteivorstands gegen den Herrenchiemsee-Entwurf ganz aussichtslos²².

Im Pressedienst der SPD war – verbunden mit der Klage, der Chiemsee-Ausschuß genieße zuviel Publizität – deutlich genug zu lesen, welche Skepsis, welches Mißtrauen ihm gegenüber herrschte: „Der Chiemsee-Ausschuß ist entstanden auf Grund einer privaten Vereinbarung der Ministerpräsidenten der deutschen Länder, die ihre Verfassungsspezialisten zu vertraulichen Beratungen zusammenkommen ließen. Sie sollen einen Entwurf für das kommende Grundgesetz ausarbeiten, wie es nach der Meinung der Ministerpräsidenten unter dem besonderen Aspekt der Länderinteressen aussehen sollte. Insofern handelt es sich bei diesem Ausschuß um die Vertretung einer bestimmten politischen Interessengruppe, wie sie auch sonst bestehen in den Parteien, in Arbeitsgemeinschaften und dergleichen. Die Ausarbeitung

19 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 28. 8. 1948 („Staatspolitisch notwendige Neukonstruktion“. Zurückhaltende Aufnahme des Verfassungswerks von Herrenchiemsee).

20 DPD, Köln, 24. 8. 1948, zit. nach: SOPADE Querschnitt, September 1948, S. 12.

21 Die Neue Zeitung vom 25. 8. 1948 („Arbeit auf Herrenchiemsee beendet“).

22 Vgl. PR, Bd. 2, S. CXXXII f.

18 Vgl. Wolfgang Benz, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946–1949, Frankfurt a. M. 1984, S. 212 f.

eines offiziellen Entwurfs für das kommende Grundgesetz ist und bleibt allein dem Parlamentarischen Rat vorbehalten, der durch die Vorschläge des Chiemsee-Ausschusses in keiner Weise präjudiziert wird.“²³

In der „Täglichen Rundschau“, dem in Berlin publizierten Organ der sowjetischen Militärregierung, war zu lesen, das von Polizeibooten bewachte „politische Picknick am Chiemsee“ sei „weiter nichts als eine Privatangelegenheit eines kleinen Klüngels von Verrätern“. Das Werk des von den Ministerpräsidenten ohne demokratische Legitimation und öffentlichen Auftrag zusammengerufenen Gremiums habe keine Bedeutung: „Dem Geheimkonventikel der Interessenvertreter der deutschen und amerikanischen kapitalistischen Reaktion in Herrenchiemsee steht die Massenbewegung des Deutschen Volksrats und des Deutschen Volkskongresses gegenüber.“²⁴

Carlo Schmid hielt sich diplomatisch an die offizielle Parteilinie, als er im SPD-Pressedienst den Herrenchiemseer Entwurf als „Empfehlung der Techniker des Verfassungsrechtes“ vorstellte und dessen Unverbindlichkeit betonte. Bis in seine Erinnerungen hinein blieb Schmid loyal gegenüber Schumacher. Er referierte dort zwar die aus der Hand des todkranken Parteivorsitzenden empfangene Würde des verfassungspolitischen Protagonisten der Partei, verschwieg aber die entschiedenen Differenzen in der Sache, die bis zur persönlichen Kränkung gingen²⁵, denn während Carlo Schmid in Herrenchiemsee maßgeblich am Grundgesetz-

entwurf arbeitete, verfocht die SPD offiziell den nicht mehr zulänglichen „Menzel-Entwurf“.

Carlo Schmid plädierte gleichwohl engagiert für die politische Essenz der Herrenchiemseer Arbeit. Die Logik der Tatsachen sei bei einer vernünftigen Lösung der Probleme wichtiger als formale Begrifflichkeit; man wolle keine Verfassung für einen Weststaat schaffen, sondern die Grundnorm eines Staatsfragments, ein Provisorium auf dem Weg und als vorbereitendes Mittel zur deutschen Einheit. Durch die Formulierung, daß das Grundgesetz automatisch außer Kraft treten solle, „sobald eine vom deutschen Volk in freier Selbstbestimmung geschaffene Verfassung Wirklichkeit wird“, komme das deutlich zum Ausdruck, und im westlichen Staatsfragment würden „deutsche“, nicht „westdeutsche“ Hoheitsbefugnisse ausgeübt²⁶. Damit war das verfassungspolitische Grundproblem der folgenden Jahrzehnte der deutschen Teilung artikuliert.

Die von der Sowjetischen Militäradministration inspirierte und kontrollierte „Tägliche Rundschau“ in Berlin etikettierte das Herrenchiemseer Modell mit der darin formulierten Theorie vom Kernstaat freilich als „eine Art Arbeitsordnung für die westdeutsche Kolonie“²⁷. Tatsächlich legten die Debatten des Verfassungskonvents den Grundstein zur Bonner Demokratie: Der Parlamentarische Rat folgte dem Entwurf von Herrenchiemsee, der damit – allen Beschwichtigungen und Abwehrversuchen zum Trotz – den Rang eines Regierungsentwurfs nicht nur für die freiheitlich demokratische Grundordnung der Bonner Republik, sondern, mehr als vier Jahrzehnte später, auch für das vereinigte Deutschland erhielt.

23 SPD-Pressedienst, 18. 8. 1948; SOPADE (Anm. 20), S. 12.

24 Tägliche Rundschau vom 18. 8. 1948 („Thema des Tages“).

25 Vgl. Carlo Schmid, Erinnerungen, Bern–München–Wien 1979, S. 351; Petra Weber, Carlo Schmid 1896–1979. Eine Biographie, München 1996.

26 SPD-Pressedienst, 25. 8. 1948; SOPADE (Anm. 20), S. 11; vgl. auch Stuttgarter Zeitung vom 28. 8. 1948; Schwäbisches Tagblatt vom 31. 8. 1948.

27 Tägliche Rundschau vom 24. 8. 1948 („Der Mantel über der Zwangsjacke“).

Politische Kontroversen im Parlamentarischen Rat

I. Rückblick auf die Entstehung des Grundgesetzes

Der Parlamentarische Rat erfreut sich auch im fünfzigsten Jubiläumsjahr seiner Einberufung einer wohlwollenden, aber nicht allzu tiefgehenden Aufmerksamkeit. „Verfassungsgebende Versammlung“ durfte er mit Rücksicht auf die Zeitumstände und den provisorischen Charakter seines Werkes nicht heißen, obwohl die drei westlichen Besatzungsmächte dies den Ministerpräsidenten der Länder ausdrücklich vorschlugen. Der Verfassungstext selbst erhielt aus den gleichen Gründen den Namen „Grundgesetz“, während die Frankfurter Dokumente der Militärgouverneure vom 1. Juli 1948 eine „constitution“ in Auftrag gegeben hatten. Das Grundgesetz gilt inzwischen als eine vorbildliche Verfassungsschöpfung und wurde auch im Zuge der deutschen Einigung nur in wenigen Punkten verändert. Seine Ablösung durch eine neue Verfassung, die in Art. 146 GG nach wie vor vorgesehen ist, hatte in der Reformdiskussion nach 1990 keine Aussicht auf Erfolg.

Diese Anerkennung bezieht auch die „Verfassungsväter“ und die vorübergehend in Vergessenheit geratenen vier weiblichen Mitglieder des Parlamentarischen Rates ein. Sie erscheinen aus heutiger Sicht als Fachleute, die dem parteipolitischen Tagesgeschehen fernstanden und nur bestrebt waren, eine möglichst funktionsfähige Verfassung zu schaffen. Nach vorherrschender Auffassung leiteten sie aus der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus die richtigen Schlußfolgerungen ab, wobei ihnen ihre Lebenserfahrung sowie ihre historischen und juristischen Kenntnisse zu Hilfe kamen.

Wer mit der Nachkriegsgeschichte vertraut ist, weiß, daß dieses Idealbild mit der Realität nur teilweise übereinstimmt. Die maßgebenden Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren im September 1948 bereits seit drei Jahren unter schwersten äußeren Bedingungen und persönlichen Strapazen politisch tätig. Sie verfügten als Kommunal- oder Landespolitiker über Erfahrungen mit akuten Not- und Mangelsituationen sowie im täglichen Kleinkrieg mit den zuständigen Mili-

tärbehörden der Besatzungsmächte. Sie waren Parteipolitiker, obwohl die Parteiorganisationen damals mit Ausnahme von SPD und KPD nur auf Landes- oder Zonenebene bestanden und von der heutigen Professionalität weit entfernt waren. Schließlich hatten sie auch persönliche Ambitionen, was die Wahlaussichten ihrer Partei und die Ämter in den neuen politischen Strukturen Westdeutschlands betraf.

In den letzten Jahren trugen mehrere Dokumentationen dazu bei, den Parlamentarischen Rat leichter zugänglich zu machen und ein realistisches Bild seiner Tätigkeit zu vermitteln. An erster Stelle ist hier die 1974 begonnene Edition der Protokolle und Unterlagen des Parlamentarischen Rates zu nennen. Sie wuchs inzwischen auf elf Bände an und gibt, mit Ausnahme des Hauptausschusses, die wichtigsten Beratungen zum Grundgesetz im Wortlaut wieder¹. Was den politischen Hintergrund des Parlamentarischen Rates betrifft, so haben die Protokolle und Dokumentationen über die Verfassungsdiskussionen in den Fraktionen und Parteigremien eine gleich große Bedeutung. Sie geben Aufschluß über Motive und taktische Überlegungen der Grundgesetzautoren, die in den Ausschüssen und im Plenum des Parlamentarischen Rates nicht genannt wurden. Die Veröffentlichungen über die Gremien der CDU/CSU sind für den Zeithistoriker besonders ertragreich, während über die Beratungen der SPD-Fraktion des Parlamentarischen Rates keine Protokolle angefertigt wurden. Hier erweisen sich die „Berichte des Genossen Walter Menzel“ nach Hannover und die Protokolle des Parteivorstands als zuverlässige Quellen². Eine große Hilfe bei der Beurteilung der Grundgesetzberatungen stellen einige neuere Biographien dar, die zu ihren „Helden“ die notwendige Distanz halten und sich wohltuend von der affirmativen Zeitgeschichtsschreibung vorangegangener Jahre unterscheiden³.

1 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv. Bd. 1–11, Boppard (später München) 1974–1997.

2 Beide im Archiv der sozialen Demokratie, Bonn.

3 Vgl. Henning Köhler, Adenauer. Eine politische Biographie, Frankfurt/M.-Berlin 1994; Petra Weber, Carlo Schmid 1896–1979. Eine Biographie, München 1996; Udo Wengst, Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie, München 1997, sowie Karl-Ulrich Gelberg, Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992; Volker Hent-

Obwohl die Materialien, Monographien und Zeitschriftenartikel zum Parlamentarischen Rat sowie zu den parallellaufenden Ereignissen inzwischen mehrere Regalmeter einnehmen, bleiben die Grundgesetzberatungen auf eigenartige Weise unzugänglich. Man verfolgt die Entstehungsgeschichte einzelner Artikel, die Auseinandersetzung über einzelne Abschnitte der Entwürfe, die Beratungen zum Wahlgesetz oder die Kontroverse mit den Besatzungsmächten. Die zugrundeliegenden Motive und Ziele der „Verfassungsväter“ und „-mütter“ des Grundgesetzes werden aber in den Quellen oft nur angedeutet und lassen sich nicht auf den ersten Blick rekonstruieren. Gelegentlich retuschierte man im Parlamentarischen Rat sogar das gedruckte Protokoll, um den Kontrahenten zu schonen und die Wirkung nach außen zu dämpfen⁴.

II. Verfassungsberatungen unter besonderen Bedingungen

Der dezente Beratungsstil des Parlamentarischen Rates ist nicht in erster Linie auf die Kultiviertheit der maßgebenden Politiker zurückzuführen, sondern auf die äußeren Bedingungen: Man hatte den Auftrag, unter einer Besatzungsherrschaft eine Verfassung zu formulieren, die anschließend von den Besetzern gebilligt werden mußte. Die Besatzungsmächte stellten gleichzeitig mit der Übergabe der Frankfurter Dokumente zwar ein Besatzungsstatut in Aussicht, welches die deutschen und alliierten Rechte abgrenzen sollte. Der Inhalt dieses Statuts blieb jedoch bis zum Ende der Grundgesetzberatungen unbestimmt. Hinzu kam die Ungewißheit angesichts der Blockade West-Berlins. Diese begann bereits vor dem Zusammentritt des Parlamentarischen Rates und wurde erst nach Fertigstellung des Grundgesetzes aufgehoben.

Die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts hat auf den Inhalt des Grundgesetzes einen sehr viel geringeren Einfluß gehabt, als in der Literatur oft behauptet wird. Von großer Bedeutung für die westdeutschen Politiker war jedoch die Möglichkeit, daß Großbritannien und die USA den Plan der Weststaatsgründung wieder aufgaben zugunsten einer „Trizonenverwaltung“ mit Frankreich

schel, Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München-Landsberg 1996.

⁴ In der Debatte über die Geltung des Reichskonkordats vom 20. Juli 1933 übte der Abg. Zinn (SPD) Kritik am Verhalten der Katholischen Kirche gegenüber dem Nationalsozialismus. Seine Rede wurde im Protokoll des Hauptausschusses vom 20. Januar 1949 „entschärft“; der ungekürzte Redetext findet sich im Nachlaß Menzel R 2 (Archiv der sozialen Demokratie, Bonn).

oder eines erneuten Kompromißversuchs mit Moskau. Erste Warnungen in diese Richtung gab es bereits während des Herrenchiemsee-Konvents, der im August 1948 einen Grundgesetzentwurf formulierte. Der amerikanische Verbindungsoffizier Carl J. Friedrich erklärte einem Mitglied des Konvents, die Grundgesetzberatungen sollten zwar weitergeführt werden, aufgrund der seit 2. August 1948 laufenden Viermächtegespräche in Moskau sei aber mit einer Genehmigung durch die Militärgouverneure möglicherweise nicht zu rechnen⁵. Carlo Schmid (SPD), der ebenfalls am Herrenchiemsee-Konvent teilnahm, erklärte deshalb einen Monat später auf dem Parteitag in Düsseldorf: „Welcher Schlag würde der deutschen Demokratie versetzt, wenn sich in Moskau oder anderswo die vier Besatzungsmächte auf eine andere Politik einigen würden als die des Londoner Abkommens...“ Der amerikanische Militärgouverneur Clay berichtete dementsprechend am 18. September 1948 nach Washington, der Parlamentarische Rat gehe „very cautiously“ vor und sei wegen der Haltung der drei Westmächte gegenüber der Sowjetunion besorgt⁶.

Die Unsicherheit der westdeutschen Politiker über die Deutschlandpolitik der vier Besatzungsmächte blieb auch in den folgenden Monaten bestehen, zumal über den Inhalt des Besatzungsstatuts wenig zu erfahren war. Ende Januar 1949 erhielten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates erneut die Information, in Washington habe das Interesse an der Errichtung einer westdeutschen Regierung nachgelassen. Konrad Adenauer und Jakob Kaiser befürchteten, eine sowjetisch-amerikanische Annäherung in der Berlin-Frage werde „auf unserem Buckel“ erfolgen⁷.

Nach der Genehmigung des Grundgesetzes durch die Besatzungsmächte und nach der Beendigung der Berliner Blockade sorgte die ab dem 23. Mai 1949 in Paris tagende Außenministerkonferenz der vier Besatzungsmächte noch einmal für Unsicherheit. Das Wahlgesetz für den ersten Bundestag war noch nicht genehmigt und konnte als Mittel zur Verzögerung in der Deutschlandpolitik dienen. Der neue amerikanische Außenminister Acheson

⁵ Vgl. Dr. Beyerle, Herrenchiemsee – Unterausschuß I, 5. Sitzung vom 19. 8. 1948.

⁶ Vgl. Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der SPD vom 11. bis 14. September 1948 in Düsseldorf, Berlin-Bonn 1976, S. 47 f.; Jean Edward Smith (Hrsg.), *The Papers of General Lucius D. Clay, Germany 1945–1949*, Vol. II, Bloomington–London 1974, S. 859.

⁷ Vgl. *Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion*, bearb. von Rainer Salzmänn, Stuttgart 1981, S. 366 f., S. 399 f.; *Die Unionsparteien 1946–1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden*, bearb. von Brigitte Kaff, Düsseldorf 1991, S. 413.

hatte sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig auf die Weststaatsgründung festgelegt. Die erwartete diplomatische Offensive der Sowjetunion blieb aber aus: Ihr neuer Außenminister Vyšinskij strebte die Rückkehr zur Viermächteverwaltung im Sinne der Potsdamer Konferenz an, während die Westmächte den Beitritt der Länder der sowjetischen Zone zum Grundgesetz vorschlugen⁸.

Am Beispiel der internationalen Rahmenbedingungen wird ein Interpretationsproblem des Parlamentarischen Rates deutlich, das auch für andere Politikbereiche gilt: Die Entscheidungen wurden vordatiert und schienen schon getroffen, bevor der Rat in Bonn zusammentrat. Wenn die Bundesrepublik als „Kind des Kalten Krieges“ bezeichnet wird, so steht dem entgegen, daß die Zuspitzung der Krise in Berlin und ihre Beilegung die Gründung gleichermaßen in Frage zu stellen drohten. Die inzwischen vorliegenden Materialien und Untersuchungen zur Deutschlandpolitik der vier Mächte zeigen, daß die Vorsicht der deutschen Politiker keineswegs unbegründet war.

Zu den „inneren“ Bedingungen des Parlamentarischen Rates, die für ein vorsichtiges Taktieren sprachen, gehört an erster Stelle die parteipolitische Zusammensetzung: Als die Landesparlamente im August 1948 die Abgeordneten für die westdeutsche verfassunggebende Versammlung wählten, stellte sich heraus, daß zwischen den beiden großen Parteien CDU/CSU und SPD Stimmgleichheit bestand: Beide waren mit 27 Abgeordneten im Parlamentarischen Rat vertreten. Die FDP erhielt fünf, die Deutsche Partei, die Zentrumspartei und die KPD jeweils zwei Sitze. Insgesamt hatte der Parlamentarische Rat damit 65 stimmberechtigte Mitglieder. Hinzu kamen fünf Berliner Delegierte (drei der SPD, je einer der CDU und der FDP angehörend), die jedoch nicht stimmberechtigt waren. Die beiden großen Fraktionen mußten sich aufgrund der Zusammensetzung des Rates um die Unterstützung der kleinen Parteien bemühen, wenn sie bestimmte Formulierungen des Grundgesetzes bei den Abstimmungen in den Ausschüssen durchsetzen wollten. Feste Parteibündnisse gab es im Parlamentarischen Rat nicht. Die Liberalen hatten aufgrund dieser Konstellation eine Schlüsselrolle inne. Zur Mehrheitsbildung reichte jedoch das Bündnis einer großen Fraktion mit der FDP nicht aus; es waren noch Stimmen aus dem Lager der drei kleinen Parteien notwendig.

8 Vgl. Wolfgang Krieger, General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945–1949, Stuttgart 1987, S. 451 ff., S. 480–509; Cyril Buffet, Mourir pour Berlin. La France et l'Allemagne 1945–1949, Paris 1991, S. 257–265.

Der Zwang zum Kompromiß ergab sich aber vor allem aus dem Ratifizierungsverfahren des Grundgesetzes, dessen Einzelheiten in der Forschung nicht immer angemessen berücksichtigt werden: Die drei Westmächte hatten im Frühjahr 1948 zusammen mit den Benelux-Staaten auf der Londoner Sechsmächtekonferenz die Zustimmung von zwei Dritteln der Länder für die Annahme der westdeutschen Verfassung festgelegt. Damit ging man ein hohes Abstimmungsrisiko ein, denn bei einem negativen Votum von vier kleinen Ländern wäre das Grundgesetz gescheitert. Im Falle einer Volksabstimmung hätten möglicherweise schon 20 Prozent der Abstimmenden die Annahme der Verfassung verhindern können. Die schließlich von deutscher Seite durchgesetzte Abstimmung in den Landtagen reduzierte zwar das Ratifizierungsrisiko, festigte aber gleichzeitig die Veto-Position der beiden großen Parteien. Beide konnten das Grundgesetz in den Landtagen zu Fall bringen. Kurt Schumacher hätte in der großen Kontroverse zum Schluß der Grundgesetzberatungen kaum gezögert, von Hannover aus entsprechende „Empfehlungen“ zu geben.

Die Konsequenzen der Ratifizierungsbedingungen waren auch den Beteiligten nicht immer gegenwärtig: Konrad Adenauer sprach im Februar/März 1949 vor CDU-Gremien mehrfach die Möglichkeit an, das Grundgesetz mit den Stimmen der FDP und der Deutschen Partei ohne Zustimmung der SPD zu verabschieden⁹. Der amerikanische Militärgouverneur Lucius D. Clay hielt eigenmächtig einen Beschluß der Washingtoner Außenministerkonferenz vom 8. April 1949 zurück, um auf die Sozialdemokraten Druck auszuüben. Der britische Militärgouverneur Brian Robertson dagegen war offenbar einer der wenigen, die in dieser hektischen Schlußphase der Grundgesetzberatungen einen kühlen Kopf behielten. Er wies seine Kollegen Koenig und Clay sowie seine Regierung in London darauf hin, daß die SPD über ein entsprechendes Votum in den Landtagen das Grundgesetz ohne weiteres verhindern könne. Nachdem seine Warnungen wirkungslos blieben, deutete er am 14. April den beiden sozialdemokratischen Abgeordneten Walter Menzel und Carlo Schmid die Konzessionsbereitschaft der Besatzungsmächte an¹⁰. Das Verhalten Robertsons wurde bisher vorwiegend als Unterstützung der SPD bewertet, wird

9 Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946–1949, bearb. von Helmut Pütz, Bonn 1975, S. 808; Die Unionsparteien 1946–1950 (Anm. 7), S. 412 ff.

10 Vgl. Adolf M. Birke, Großbritannien und der Parlamentarische Rat, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 42 (1994), S. 331 und 343; Menzel an Schmid und Heine vom 29. 7. 1949 (Nachlaß Menzel R 46 – Archiv der sozialen Demokratie, Bonn).

aber in Zukunft im Sinne einer weiterblickenden Verantwortung zu interpretieren sein.

III. Offene Fragen der Innenpolitik

Das größte Hindernis für eine angemessene Bewertung des Parlamentarischen Rates ist auch in Fragen der Innenpolitik die Neigung, von frühzeitigen Präjudizierungen auszugehen: Als der Parlamentarische Rat am 1. September 1948 zusammentrat – so wird argumentiert –, waren die Weichen für die weitere Entwicklung Westdeutschlands längst gestellt¹¹. Der Rat erscheint dementsprechend als Vollzugsorgan für bereits getroffene Entscheidungen, als eine Konstituante ohne direkten Bezug zu den Fragen der Innen- und Außenpolitik.

Am Beispiel der Wirtschafts- und Sozialpolitik läßt sich zeigen, daß während der Grundgesetzberatungen eine durchaus offene Situation bestand: Der Wirtschaftsdirektor der Bizone, Ludwig Erhard, hatte zwar nach der Währungsreform vom 20. Juni 1948 die Preise für einen großen Teil der Güter und Leistungen freigegeben. Politisch erfolgreich war diese Politik jedoch angesichts der ansteigenden Preise noch nicht. Konrad Adenauer mahnte den parteilosen Wirtschaftsdirektor am 9. August, an die Folgen seiner Politik für die bevorstehenden Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen zu denken¹². Erhard verteidigte seine Politik am 29. August auf dem Parteitag der CDU in der britischen Besatzungszone. Die Reaktion der Delegierten war gemischt: Das Protokoll verzeichnet mehrfach Zustimmung, aber auch Kritik. Von Seiten der Sozialausschüsse kam der Einwand, die Bevölkerung müsse zu der Überzeugung kommen, „daß es nicht nur für einzelne Kreise, sondern für alle aufwärts geht“ (Johannes Albers). Bezeichnend ist auch, daß Adenauer als Vorsitzender in seinem Einführungsreferat sowie im Schlußwort das Thema Wirtschaftspolitik aussparte und Erhard nicht einmal erwähnte. Daß er Erhards Rede als „ausgezeichnete Empfehlung für den Wahlkampf“ bezeichnet und ihren Druck ver-

anlaßt habe, ist eine Legende¹³. Auch das Urteil eines Adenauer-Biographen: „Erhard kam großartig an“, läßt sich angesichts des Protokolls kaum nachvollziehen¹⁴.

In Wirklichkeit waren die Beratungen des Parlamentarischen Rates im Herbst 1948 von Demonstrationen gegen die „Wucherpreise“ begleitet. Am 30. Oktober kam es in Stuttgart nach einer Gewerkschaftsveranstaltung zu Ausschreitungen, bei denen Scheiben zu Bruch gingen und amerikanische Autos mit Steinen beworfen wurden. Der amerikanische Militärgouverneur Clay reagierte mit einem mehrtägigen Ausgehverbot. Für den 12. November riefen die Gewerkschaften zum Generalstreik auf, verzichteten jedoch angesichts der Stuttgarter Vorgänge auf Versammlungen. Im Dezember 1948 vertraten nach einer Befragung 70 Prozent der Westdeutschen die Auffassung, die Behörden sollten die Preise wieder kontrollieren. Erhard war aufgrund der Preissteigerungen, wie sein Biograph unter Berufung auf die Umfrageergebnisse des Allensbacher Instituts feststellte, „unversehens zum unpopulärsten Mann in Deutschland“ geworden¹⁵.

Während der Parlamentarische Rat tagte, befanden sich mit der Wirtschaftspolitik auch die Politik der Parteien und ihre Koalitionsbildung in der Schwebe. Zu den offenen Fragen gehörten weiterhin der ursprünglich an die Währungsreform gekoppelte Lastenausgleich, die Regelung des öffentlichen Dienstes und die Mitbestimmung in den Großbetrieben. Selbst die von den Briten und Amerikanern verzögerte (aber nicht untersagte, wie mehrfach behauptet) Überführung von bestimmten Industrien in Gemeineigentum blieb offen. Während die Bonner Grundgesetzberatungen zu Ende gingen, veröffentlichten der britische und der amerikanische Militärgouverneur am 1. März 1949 ein „Joint Statement“ zur Mitbestimmung und Sozialisierung. Sie verwiesen auf die USA, wo man das private Unternehmertum bevorzuge, sowie auf den öffentlichen Sektor in der britischen Industrie. In beiden Ländern könne die Bevölkerung „from time to time“ über die ihren Bedingungen entsprechenden Unternehmensformen entscheiden. Die Militärgouverneure fügten hinzu: „... so must you decide here in Germany.“¹⁶

11 Vgl. Hans-Herrmann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln-Opladen 1970, insbes. S. 66 ff.; Horst Thum, Mitbestimmung in der Montanindustrie. Der Mythos vom Sieg der Gewerkschaften, Stuttgart 1982, S. 30 f.; Günter J. Trittel, Von der „Verwaltung des Mangels“ zur „Verhinderung der Neuordnung“, in: Claus Scharf/Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945–1949, Wiesbaden 1979, S. 132 und 147; Werner Abelshäuser, Die verhinderte Neuordnung? Wirtschaftsordnung und Sozialstaatsprinzip in der Nachkriegszeit, in: Politische Bildung, 9 (1976) 1, S. 54.

12 Vgl. Adenauer, Briefe 1947–1949, o. O., o. J., S. 287.

13 So Theodor Eschenburg u. a., Jahre der Besatzung 1945–1949, Stuttgart–Wiesbaden 1983, S. 437 f.; vgl. auch Konrad Adenauer und die CDU in der britischen Besatzungszone (Anm. 9), S. 581–713.

14 Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg 1876–1952, Stuttgart 1986, S. 602.

15 Gerhard Beier, Der Demonstrations- und Generalstreik vom 12. November 1948, Frankfurt a. M.–Köln 1975, S. 34 ff.; V. Hentschel (Anm. 3), S. 74 f.

16 Beate Ruhm von Oppen (Hrsg.), Documents on Germany under Occupation, 1945–1954, London u. a. 1955,

Zur Zeit der Grundgesetzberatungen fanden mehrere Wahlen statt, die ein uneinheitliches Bild boten. In Nordrhein-Westfalen mußte die CDU am 17. Oktober 1948 bei Kommunalwahlen deutliche Verluste hinnehmen, während die SPD gegenüber 1946 leichte Gewinne verbuchen konnte. In Schleswig-Holstein gewann die CDU hinzu und lag gleichauf mit der SPD. Bei den Kommunalwahlen in der französischen Zone verlor die CDU einen Monat später deutlich an Stimmen; die SPD konnte hier ihre ohnehin nur schwache Position kaum verbessern. In Niedersachsen gab es am 28. November deutliche Gewinne der CDU; die Sozialdemokraten blieben jedoch stärkste Partei. Den Schlußpunkt setzten die Stadt- und Bezirksverordnetenwahlen im belagerten West-Berlin am 5. Dezember 1948. Hier gewann die SPD 64 Prozent der Stimmen und steigerte sich gegenüber 1946 um fast 16 Prozent. Die CDU kam bei geringen Verlusten auf ca. 19 Prozent, die FDP verbesserte sich von 9,4 auf 16,1 Prozent¹⁷.

Die ungelösten Fragen der westdeutschen Innenpolitik und das ungewisse Schicksal Berlins blieben nicht ohne Einfluß auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates. Trotzdem gab es zwischen den Fraktionen einen breiten Konsensbereich. Das parlamentarische Regierungssystem im engeren Sinne – d. h. die Stellung des Bundespräsidenten und des von der Bundestagsmehrheit zu wählenden Kanzlers – wurde zwar nicht ohne Diskussion, aber weitgehend einvernehmlich beschlossen. Zum Konsensbereich gehörten auch das konstruktive Mißtrauensvotum sowie der Verzicht auf Volksbegehren und Volksentscheid, obwohl im Dezember 1948 noch entsprechende Anträge gestellt wurden. Übereinstimmung bestand über die Instrumente einer abwehrbereiten Demokratie, wie das Parteienverbot und die Aberkennung von Grundrechten.

IV. Demokratievorstellungen und politische Ziele

Zu den kontroversen Teilen des Grundgesetzes entwickelte sich eine teilweise verdeckt geführte politische Auseinandersetzung, deren Motive in den drängenden Problemen außerhalb des Parlamentarischen Rates zu suchen sind. Verdeckt

S. 365 f.; anders Th. Eschenburg (Anm. 13), S. 251: „Für die Besatzungsmacht war die Sozialisierungsfrage mit dem Gesetz Nr. 75 erledigt.“ Text des Gesetzes Nr. 75 vom 10. 11. 1948 in: B. Ruhm von Oppen, ebd., S. 335 ff.

17 Vgl. die Resultate bei Heinrich Potthoff/Rüdiger Wenzel, Handbuch politischer Institutionen und Organisationen 1945–1949, Düsseldorf 1983, S. 334 ff.

wurde diese Diskussion insofern geführt, als es nicht um die Entscheidung von politischen Streitfragen per Verfassungstext ging. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren vielmehr bestrebt, mit dem Grundgesetz den Weg zur Lösung dieser Fragen in ihrem Sinne zu öffnen oder bestimmte Lösungen zu verhindern. Ersteres entsprach der Konzeption der „sozialen Mehrheitsdemokratie“, die bei den Diskussionen zwischen 1945 und 1948 vor allem von der Sozialdemokratie, aber auch vom Zentrum und Teilen der CDU/CSU vertreten wurde. Das Alternativmodell, die „konstitutionelle Demokratie“, strebte eine differenzierte Gewaltenteilung und die Begrenzung der Parlamentsentscheidung an. Sie fand Unterstützung bei Teilen der CDU/CSU, großen Teilen der FDP und bei der Deutschen Partei¹⁸. Die eigentlichen politischen Entscheidungen sollten nach Konstituierung der Bundesrepublik durch den ersten Bundestag und die übrigen Verfassungsinstitutionen getroffen werden. Damit wurde die erste Bundestagswahl zu einem Hauptthema der Grundgesetzberatungen, das allerdings in den offiziellen Gremien des Parlamentarischen Rates tabu blieb.

Was die Formulierung der Grundrechte betrifft, so hatte man sich im Parlamentarischen Rat bereits frühzeitig darauf geeinigt, nur die individuellen Freiheits- und Mitwirkungsrechte aufzunehmen, auf Programmsätze und „soziale Grundrechte“ jedoch zu verzichten. In den Beratungen zum Grundrecht „Eigentum“ (Art. 14 GG) traten aber die unterschiedlichen Auffassungen zur Wirtschaftsstruktur deutlich hervor: Die Sozialdemokraten wollten nur das der „persönlichen Lebenshaltung oder der eigenen Arbeit dienende Eigentum“ gewährleisten. Ihr Antrag wurde mit Stimmgleichheit im Grundsatzausschuß abgelehnt. Die inhaltliche Bestimmung des Eigentums durch Gesetze und seine Verpflichtung auf das „Wohl der Allgemeinheit“ fanden allerdings ohne Diskussion Aufnahme in das Grundgesetz. Zur Frage einer möglichen Überführung von Betrieben in „Gemeineigentum“ (Art. 15 GG) bestand zwischen den beiden großen Fraktionen von SPD und CDU/CSU Übereinstimmung. Die Vertreter der Deutschen Partei und der FDP beantragten vergeblich die Streichung des Artikels¹⁹.

Bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern konnten die Abgeordneten an den wirtschaftlichen und sozialen

18 Vgl. Karlheinz Nicolauß, Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik 1945–1949, München 1974, S. 29 ff. und 62 ff. Die Studie erscheint im Herbst 1998 in überarbeiteter Fassung.

19 Vgl. Der Parlamentarische Rat (Anm. 1), Bd. 5/1, S. 197–210.

Problemen der Nachkriegszeit nicht vorbeigehen. Diese erwiesen sich, wie Theodor Heuss zu Beginn der Beratungen voraussagte, als „der große Zentralisator des deutschen Schicksals“²⁰. Der Parlamentarische Rat beschloß dementsprechend nahezu ohne Widerspruch umfangreiche Kataloge für eine einheitliche Bundesgesetzgebung, die u.a. auch die Steuergesetzgebung einschlossen. Die wichtige Klausel des Grundgesetzes, daß der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung tätig werden könne, wenn die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ dies erfordere, wurde in gemeinsamer Anstrengung gegenüber den Militärgouverneuren durchgesetzt. Die Nachkriegssituation kam hierbei den Intentionen der „sozialen Mehrheitsdemokratie“ weit entgegen, zumal in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung Gebiete wie das Wirtschaftsrecht, das Arbeitsrecht, die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht, die Enteignung und die Überführung in Gemeineigentum aufgenommen wurden. Die süddeutschen Föderalisten im Parlamentarischen Rat und in den Landesregierungen fügten sich in das Unvermeidliche und waren bestrebt, die Verwaltungskompetenzen der Länder als Gegengewicht zur Bundesgesetzgebung auszubauen. Dies ist der Hintergrund des Streits über eine umfassende Bundesfinanzverwaltung, die von der SPD, der FDP, der Zentrumspartei und Teilen der CDU unterstützt wurde. Die Besatzungsmächte intervenierten in diesem Punkt zugunsten des föderalistischen Gegengewichts.

Die Länderkammer, der spätere Bundesrat, war nur zum Teil eine Frage des Föderalismus. Der CDU-Abgeordnete Lehr erklärte zu Beginn der Grundgesetzberatungen, Zweikammersystem und Föderalismus dürfe man nicht als „identische Begriffe“ betrachten, denn eine zweite Kammer des Parlaments sei sowohl im Bundesstaat als im Einheitsstaat denkbar. Im Vordergrund stand vielmehr das Motiv, dem direkt gewählten Parlament („bewegt von seinen Parteien, die wetteifernd um die Probleme des Tages ringen“) ein Element der Stabilität und des „ruhigen Abwägens“ zur Seite zu stellen. Dehler (FDP) sprach sich für ein „Kondominium“ aus, in welchem Gesetze nur durch eine „positive Entscheidung“ beider Kammern verabschiedet werden können. Süsterhenn (CDU) berief sich auf Montesquieu, der gezeigt habe, daß „jede Macht der Gefahr des Mißbrauchs ausgesetzt“ sei²¹. Adenauer hatte konkretere Motive im Sinn und argumentierte vor der CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rates, man müsse verhindern, „daß sich

nach einer Neuwahl eine Majorität einer Partei ergibt“, die anschließend die „Sozialisierung von Eisen, Kohle, Elektrizität, Chemie usw.“ durchführen könne. Diese Gefahr bestehe, wenn die Sozialdemokratie „mit der KPD die Mehrheit bekommt“²².

Den konstitutionell-demokratischen Warnungen vor dem „Parlamentsabsolutismus“ stand bei der Entstehung des Bundesrates das mehrheitsdemokratische Ziel gegenüber, dem unmittelbar gewählten Parlament die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Reformen zu ermöglichen. Für die Zusammensetzung der „zweiten Kammer“ wurden das Senats- und das Bundesratsprinzip sowie verschiedene Mischformen vorgeschlagen. Die norddeutsche CDU und die FDP traten zunächst für einen in der Gesetzgebung gleichberechtigten Senat, später für eine gemischte zweite Kammer ein. Diese sollte aus Senatoren bestehen, die von den Landtagen gewählt werden, sowie aus Vertretern der Landesregierungen. Die süddeutschen Unionspolitiker, die Zentrumspartei und die Deutsche Partei befürworteten den allein aus Regierungsvertretern bestehenden Bundesrat.

Die SPD neigte ursprünglich der Senatslösung zu, legte aber in erster Linie Wert darauf, die Gleichberechtigung der Länderkammer mit dem Bundestag zu verhindern. Diese Zielsetzung bildete die Grundlage für die Vereinbarung zwischen dem sozialdemokratischen Verfassungsexperten Walter Menzel und dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard vom 26. Oktober 1948: Die SPD stimmte demnach dem Bundesrat zu. Dieser sollte jedoch, bis auf wenige Ausnahmen, nur ein aufschiebendes Vetorecht gegen die Gesetzgebung des Bundestages erhalten²³. Die Verhandlungen über die Ausnahmen, d. h. die späteren Zustimmungsgesetze, und über die Form des Vetorechts zogen sich bis zum Schluß der Grundgesetzberatungen hin und werden in diesem Zusammenhang nicht weiterverfolgt. Die Entstehungsgeschichte des Bundesrates verdient aber besonderes Interesse, weil sie die unterschiedlichen Demokratiekonzeptionen deutlich zum Ausdruck bringt.

Menzel nutzte bei seinem Gespräch mit Ehard im Bonner Hotel Königshof die Differenzen im generischen Lager und zog anschließend die Liberalen auf seine Seite, so daß die Gleichberechtigung des Bundesrats am 1. Dezember 1948 im Hauptausschuß mit 12 : 9 Stimmen abgelehnt wurde. Während die SPD bei diesem Manöver an die

22 Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat (Anm. 7), S. 144 f.

23 Vgl. „Bericht des Genossen Walter Menzel“ vom 15. Oktober 1948 (Nachlaß C. Schmidt 1162 – Archiv der sozialen Demokratie); K.-U. Gelberg (Anm. 3), S. 215.

20 Ebd., (Anm. 1), Bd. 9, S. 109.

21 Ebd., S. 57, 219 und 228.

Durchsetzung ihrer Reformvorstellungen im zukünftigen Parlament dachte, vertraten auch die süddeutschen Befürworter des Bundesrats konkrete Interessen: Der bayerische Ministerpräsident Ehard begründete seine Option Adenauer gegenüber mit dem Argument, den „Geheimnissen“ der zukünftigen Bundesregierung komme weder der einzelne Senator noch das einzelne Mitglied des Bundesrates auf die Spur. Hierzu sei nur die Landesbürokratie in der Lage²⁴. Die süddeutsche Variante der konstitutionellen Demokratie hielt offenbar die „checks and balances“ zwischen Bürokratien für besonders wirksam.

Die Unterschiede im Demokratieverständnis wurden auch bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates zur Judikative deutlich. Über die Unabhängigkeit der Justiz bestand Einvernehmen. Vertreter der sozialen Mehrheitsdemokratie waren allerdings bestrebt, angesichts der Rolle der Justiz im „Dritten Reich“ eine parlamentarische Mitsprache bei den Personalentscheidungen zu erreichen. Carlo Schmid erklärte vor dem Plenum, man müsse die Unabhängigkeit der Rechtsprechung garantieren, gleichzeitig aber dafür Sorge tragen, daß sie nicht „gegen die Demokratie mißbraucht werde“²⁵. Entsprechende Instrumente sollten die Einrichtung von parlamentarischen Richterwahlausschüssen und die Richteranklage sein. Die Gegenposition hierzu wurde von den FDP-Abgeordneten Dehler und Becker vertreten. Richterwahl und Richteranklage stellten aus ihrer Sicht die „dritte Säule“ der Demokratie (Becker) in Frage und widersprachen der konstitutionell-demokratischen Machtaufteilung. Der Richter, so Dehler, dürfe nicht „unter den Druck eines politischen Tribunals“ geraten²⁶.

V. Wahlrecht, Bundestagswahl und die Entscheidung offener Fragen

Daß die erste Bundestagswahl ein Hauptthema des Parlamentarischen Rates bildete, kam bei den Diskussionen über das Wahlrecht besonders deutlich zum Ausdruck: Bereits zu Beginn der Grundgesetzberatungen schrieb der Abgeordnete Menzel (SPD) an die Parteizentrale in Hannover, das Wahlrecht sei keine Frage der „politischen Erziehung“, sondern die Frage, „wie ich die politi-

sche Macht für die Partei erreichen kann“. In den anderen Parteien dachte man in diesem Punkt nicht anders. Als die Diskussion im Wahlausschuß der Unionsparteien allzusehr in die Breite ging, erklärte Konrad Adenauer, man müsse diese Frage „mit dem Rechenstift in der Hand und mit der Landkarte“ bearbeiten, „und sich in theoretischen Erörterungen gar nicht aufhalten“²⁷.

Die Sozialdemokraten legten bereits Ende Mai 1948 bei einer Vorstandssitzung ihre bis zum Parlamentarischen Rat gültige Linie fest: Ein Teil der Abgeordneten sollte in Einzelwahlkreisen gewählt werden. Sie sollten durch weitere Kandidaten aus der Reserveliste ergänzt werden, bis die proportionale Sitzverteilung erreicht sei. Überhangmandate und eine Fünf-Prozent-Klausel waren in diesem Vorschlag ebenfalls schon enthalten. Bei den Liberalen sprach sich der mitgliederstarke FDP-Verband der britischen Zone bereits 1947 für ein personalisiertes Verhältniswahlrecht aus. Unter den süddeutschen Liberalen gab es allerdings auch Befürworter des romanischen Mehrheitswahlrechts mit zwei Wahlgängen. Diese u. a. von Theodor Heuss favorisierte Variante eröffnete die Möglichkeit von Wahlbündnissen im zweiten Wahlgang und wurde deshalb auch von der Deutschen Partei vertreten. Da die CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rates diesen Gedanken nicht aufgriff, schloß sich die FDP den Vorschlägen der Sozialdemokraten an. Die Zentrumsparterie und die KPD befürworteten ebenfalls das Verhältniswahlrecht²⁸.

In nahezu allen Parteien gab es Vorstellungen, die von der generellen Linie abwichen. Dies galt auch für die Fraktionen des Parlamentarischen Rates. In der CDU/CSU kamen die unterschiedlichen Ansichten und Interessen besonders deutlich zum Ausdruck. Zu Beginn des Parlamentarischen Rates sprach sich Adenauer im Namen der CDU der britischen Zone für das Mehrheitswahlrecht nach britischem Muster aus, weil nur so eine „geschlossene Mehrheitsbildung“ zu erreichen sei. Widerspruch kam vor allem aus Bayern und aus Berlin, wo man befürchtete, CSU und CDU würden in den Städten nicht mehr vertreten sein. In Bayern spielten offenbar auch die Wahlniederlage

27 Menzel an Ollenhauer vom 21. 9. 1948 (Bestand Ollenhauer 187 – Archiv der sozialen Demokratie, Bonn); Die Unionsparteien 1946–1950 (Anm. 7), S. 382.

28 Sitzung des SPD-Parteivorstands am 28. und 29. 5. 1948 in Springe (SPD-PV Protokolle 1948 – Archiv der sozialen Demokratie); Erhard H. M. Lange, Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlausschussdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956, Meisenheim a. Gl. 1975, S. 250 ff. und 342 ff.

24 Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat (Anm. 7), S. 145; K.-U. Gelberg, ebd., S. 222.

25 Der Parlamentarische Rat 1948–1949 (Anm. 1), Bd. 9, S. 78.

26 Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß, 37. und 38. Sitzung vom 14. Januar 1949.

der CSU bei den Kommunalwahlen im Frühjahr 1948 und die Stimmengewinne der Bayernpartei eine Rolle²⁹.

Die Beratungen des Wahlgesetzes, das nur für den ersten Bundestag gelten sollte, entwickelten sich trotz zahlreicher Alternativvorschläge entsprechend der parteipolitischen Interessenlage: Am 24. Februar 1949 nahm der Parlamentarische Rat mit den Stimmen von SPD, FDP, Zentrumspartei und KPD ein personalisiertes Verhältniswahlrecht an. Die Hälfte der 410 Abgeordneten sollte in den Wahlkreisen mit relativer Mehrheit gewählt, die andere Hälfte von den Landeslisten und einer Bundesliste ergänzt werden – und zwar unter Anrechnung der gewonnenen Direktmandate. Der Entwurf entsprach damit bereits dem Wahlmodus des späteren Wahlgesetzes zum Bundestag. Der Parlamentarische Rat verzichtete allerdings auf eine Sperrklausel für die kleinen Parteien und die Möglichkeit von Listenverbindungen. Die CDU/CSU und die Deutsche Partei stimmten gegen den Entwurf des Parlamentarischen Rates. Die Unionsfraktion hatte wenige Tage zuvor im Hauptausschuß die Einführung des britischen Mehrheitswahlrechts beantragt und war erwartungsgemäß mit 8 zu 13 Stimmen unterlegen.

Lange wies bereits 1975 in seiner Studie auf die wahltaktischen Motive des Unionsantrags zur Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts hin. Man wollte von seiten der CDU/CSU offenbar das populäre Prinzip der reinen Persönlichkeitswahl weiterhin vertreten und gleichzeitig eine Fortsetzung der innerparteilichen Wahlrechtsdebatte vermeiden. In der Fraktionssitzung vom 16. Februar 1949 wurde dementsprechend beschlossen: „Die Fraktion wird am Mehrheitswahlrecht festhalten und sich gegebenenfalls überstimmen lassen. Das läßt sich später für die Wahl propagandistisch auswerten.“³⁰

Die wechselvolle Entstehungsgeschichte des ersten Bundeswahlgesetzes, das schließlich auf Anordnung der Militärgouverneure am 13. Juni 1949 von den Ministerpräsidenten der Länder verkündet wurde, wird an dieser Stelle nicht weiter verfolgt. Nicht zu umgehen ist allerdings die Frage nach der Bedeutung der Bundestagswahl vom 14. August 1949 für die größtenteils unterschwellige politische Auseinandersetzung im Parlamentarischen Rat. Die Bildung einer Regierungskoalition aus CDU/CSU, FDP und Deutscher Partei

führte zur Entscheidung offener Fragen, die im Hintergrund der Grundgesetzberatungen standen.

Von den mit der „sozialen Mehrheitsdemokratie“ verbundenen Zielsetzungen ließ sich lediglich die paritätische Mitbestimmung in der Montanindustrie verwirklichen. Eine Initiative zur Überführung von Industrien in Gemeineigentum war von der Regierung Adenauer nicht zu erwarten. Die Besatzungsmächte verbanden daher im April 1951 die Aufgliederung der Montanbetriebe mit einem Aktienumtausch zugunsten der Altbesitzer. Die Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst wurden im März 1950 gegen den Widerstand der Besatzungsmächte durch eine kaum veränderte Neuauflage des Deutschen Beamtengesetzes von 1937 geregelt. Gleichzeitig verknüpfte man das Problem der durch Entnazifizierungsverfahren entlassenen Beamten auf geschickte Weise mit den echten Sozialfällen (Heimatvertriebene, Beamte aufgelöster Dienststellen, Berufssoldaten). Die gesetzliche Regelung kam allen „verdrängten“ Beamten zugute und wurde mit den Stimmen der Opposition angenommen. Eine Regelung des Lastenausgleichs erfolgte erst im Frühjahr 1952. Seine Gesamtsumme war zwar mit 113,9 Milliarden DM erheblich; die Belastungen und die Leistungen wurden jedoch bis zum Jahr 1979 gestreckt. Ein Vermögensausgleich für die unterschiedlichen Belastungen und Vorteile durch Krieg und Währungsreform kam auf diesem Weg nicht zustande. Für die Empfänger handelte es sich um eine sozialpolitische Maßnahme, für die Einzahler um eine geringe, später marginale Sondersteuer.

Andererseits machte sich die Regierung Adenauer das mehrheitsdemokratische Instrumentarium des Grundgesetzes zunutze. Der Bund nahm die konkurrierende Gesetzgebung großzügig in Anspruch, um soziale Probleme und wirtschaftliche Krisensituationen zu meistern. Der wirtschaftliche Wiederaufbau vollzog sich nämlich nicht so marktwirtschaftlich und reibungslos, wie die verkürzte „nostalgische Perspektive“ (W. Abelhauser) späterer Jahre meinte. Kritik an der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung kam nicht nur von der parlamentarischen Opposition, sondern auch vom amerikanischen hohen Kommissar McCloy, der gleichzeitig Sonderbeauftragter für den Marshall-Plan war. Sie richtete sich gegen unzureichende Investitionen und die steigende Arbeitslosigkeit. Ende 1949 stieg die Arbeitslosenquote auf 10,3 Prozent, im ersten Quartal 1950 wurden 12,2 Prozent erreicht. Die Bundesregierung reagierte mit einem Investitionshilfeprogramm von 5,4 Milliarden DM und einer Abwertung der D-Mark. Engpässe bei der Grundstoffindustrie ließen Anfang 1951 die Diskussion über die staatliche Planung wieder auf-

29 Vgl. Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat (Anm. 7), S. 27, 35 f. und 78 f.

30 Der Parlamentarische Rat 1948–1949 (Anm. 1), Bd. 6, S. 752 ff.; E. H. M. Lange (Anm. 28), S. 358; Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat (Anm. 7), S. 403.

leben. Die notwendigen Lenkungsmaßnahmen wurden jedoch nicht nur von der Bundesregierung, sondern auch von den Wirtschaftsverbänden vorgenommen, die z.B. das Investitionshilfegesetz vom Januar 1952 vorbereiteten. Steuererleichterungen förderten die Selbstfinanzierung der Unternehmen, verstärkten aber gleichzeitig die ohnehin bestehende Konzentration des Produktivvermögens³¹.

Während in der Wirtschaftspolitik das mehrheitsdemokratische Instrumentarium zum Teil entgegen den Intentionen seiner Urheber verwendet wurde, ist im Verfassungsbereich das Fortwirken

31 Zur Investitionsplanung vgl. Henry C. Wallich, *Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs*, Frankfurt a. M. 1955, S. 147 ff.; Werner Abelshauser, *Die langen fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949–1966*, Düsseldorf 1987, S. 22 ff.

konstitutionell-demokratischer Vorstellungen zu beobachten: Mit der umfangreichen Bundesgesetzgebung nahm gleichzeitig auch der Einfluß des Bundesrates zu. Die Zahl der Zustimmungsgesetze, bei denen die Länderkammer ein absolutes Vetorecht hat, stieg ständig an. Mit der Einrichtung des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1951 kam ein weiteres Element konstitutionell-demokratischer Gewaltenteilung hinzu. Die Regierungsmehrheit setzte hierbei auch ihren Besetzungsvorschlag aus dem Parlamentarischen Rat durch, daß alle Richter die Befähigung zum Richteramt besitzen müssen. Die sozialdemokratische Opposition hielt an ihrer ursprünglichen Position fest, auf eine juristische Qualifikation der Verfassungsrichter zu verzichten. Auf diese Weise blieben die bei den Grundgesetzberatungen vertretenen Demokratieauffassungen über die erste Bundestagswahl hinaus wirksam.

Die Verfassungsgebung in der SBZ 1946–1949

„Errichten wir die Diktatur des Proletariats,
dann werden alle Dinge klar und einfach“*

Am 6. Juli 1948 – der seit langem schwelende Konflikt zwischen der UdSSR und den Westmächten spitzte sich mit der Blockade der Westsektoren Berlins damals dramatisch zu – ereignete sich in Ost-Berlin etwas Merkwürdiges. Auf der achten Sitzung des Verfassungsausschusses des (Ost-) *Deutschen Volksrats* erinnerte der Vertreter der Ost-CDU, Georg Dertinger, in der Generaldebatte die Ausschußmitglieder an die Sowjetverfassung von 1936: „Damals hat Stalin deutlich zum Ausdruck gebracht, daß eine Verfassung kein Programm ist, sondern daß sie im Gegenteil von dem sprechen soll, was gegenwärtig ist, daß die Verfassung das Gegenwärtige und nicht das Künftige zum Ausdruck zu bringen hat.“ Daraus leitete Dertinger das herausfordernde Bekenntnis ab: „Ich selber möchte mich der Auffassung von Stalin anschließen. Es ist meines Erachtens die Aufgabe unserer Verfassung, nach dreijährigem Interim einen ruhigen Status zu schaffen und die Entwicklung auf ein solides Fundament zu stellen.“

Damit brachte ein Christdemokrat den zum Stalinisten konvertierten Sozialdemokraten Otto Grotewohl, der den Vorsitz dieses Verfassungsausschusses übernommen hatte, in arge Bedrängnis. Um die seit dem Sommer 1945 begonnene *antifaschistisch-demokratische Umwälzung* fortzusetzen, sah sich der Parteivorsitzende der SED gezwungen, sich behutsam von Stalin zu distanzieren: „Die Anwendung des Stalinschen Prinzips ... würde für uns bedeuten, einen Zustand festzulegen, den wir einfach nicht anerkennen dürfen und nicht anerkennen können.“ Der frühere Sozialdemokrat und Verwaltungsfachmann, der brandenburgische Ministerpräsident Karl Steinhoff, fühlte sich dadurch offenbar herausgefordert, als er erklärte: „Es genügt nicht, nur ein Programm dessen, was wir uns unter einer richtigen Verfassung vorstellen, in die Verfassung hineinzubringen, sondern wir müssen ... einen Status stabilisieren, der nicht da ist, der aber in dem Moment, wo die Verfassung in Kraft tritt, als konkreter Rechtszustand

da sein wird.“ Um richtig verstanden zu werden, griff Steinhoff das zentralste aller möglichen Beispiele heraus: „In den grundlegenden Fragen der Enteignung des Großgrundbesitzes und Enteignung der Kriegs- und Naziverbrecher sagen wir im Verfassungsentwurf nicht: sie *werden* enteignet, um dann etwa hinzuzusetzen: ein Reichsgesetz führt diesen Artikel aus (er würde nie zur Ausführung kommen, wie es auch bei der Weimarer Verfassung war), sondern: sie *sind* enteignet, so daß mit Annahme der Verfassung bereits effektiv der Rechtszustand besteht, daß sie enteignet sind und die Polizei hingehen und sie heraussetzen kann – nicht daß man erst auf eine künftige Reichsgesetzgebung wartet und es ihr überläßt, wie sie diesen programmatischen Artikel der neuen Verfassung auswertet.“¹

Diese Episode erhellt nicht nur die Ziele des „Verfassungskampfs“, den die SED seit Herbst 1946 führte (Verteidigung und Ausbau der *antifaschistisch-demokratischen Umwälzung*), sondern sie kennzeichnet auch die Eigenart der ostdeutschen Verfassungsdebatte, die Unaufrichtigkeit und den Mangel an Kritik. Für die Einheitspartei waren Verfassungsfragen primär Machtfragen². Tatsächlich kennzeichnete das Auftreten der SED in der ostdeutschen Verfassungsdiskussion ihre schon 1946 gewonnene Machtposition; ebenso war die Nachgiebigkeit der Ost-CDU und der LDPD in fast allen Verfassungsfragen Ausdruck ihrer Machtlosigkeit.

In dem bis Mai 1949 andauernden Prozeß der DDR-Verfassungsgebung lassen sich drei Stationen erkennen: Erstens die „Grundrechte“-Deklaration der SED am 22. September 1946, der zwei Monate später ein vollständig ausgearbeiteter Verfassungsentwurf dieser Partei folgte; zweitens die

1 Bundesarchiv Berlin (im folgenden BAB), DA-1, Nr. 153, Bl. 55–61. Alle Hervorhebungen im Original. Zum ersten Mal erinnerte Rolf Badstübner an diese Scheinkontroverse, vgl. ders., Die erste Verfassung, in: *Weltbühne*, 79 (1984) 21, S. 644–646.

2 Unter Verweis auf Ferdinand Lasalle wurde in der ostdeutschen Verfassungsdebatte mehrfach auf diese Beziehung hingewiesen. Vgl. Fred Oelßner, Die Grundrechte des deutschen Volkes: „Die schönste Verfassung taugt nichts, wenn sie nicht den tatsächlichen Machtverhältnissen entspricht.“, in: *Neues Deutschland* vom 7. 11. 1946, S. 5.

* Äußerung Walter Ulbrichts am 28. 4. 1948 gegenüber einem Mitarbeiter des Politischen Beraters der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) (vgl. Anm. 72). Im folgenden Text werden zeitgenössische Begriffe kursiv gekennzeichnet.

Annahme der ostdeutschen Länderverfassungen in den fünf Landtagen der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) zwischen Dezember 1946 und Februar 1947; drittens die Verkündung der Richtlinien für die Verfassung der *Deutschen Demokratischen Republik* durch den *Deutschen Volksrat* am 3. August 1948, der im November ein „Grundgesetz“-Entwurf für eben diese Republik folgte. Die Bestätigung der Verfassung am 19. März 1949 durch den *Deutschen Volksrat*, die am 30. Mai durch den *Deutschen Volkskongreß* wiederholt wurde, blieb ein formaler Akt.

Dieser hier vorzustellende Prozeß der ostdeutschen Verfassungsgebung – die sich formell niemals auf einen ostdeutschen Teilstaat bezog – erscheint rückblickend als durchaus zielstrebigere Weg zur Gründung der DDR. Dabei lassen sich auf der Grundlage ostdeutscher und sowjetischer Quellen Kontinuitäten und bisher wenig beachtete Aspekte erkennen.

I. Der Kampf um die Initiative. Der Verfassungsentwurf der SED vom 14. November 1946

Am 3. März 1946 traf der Staatsrechtler Karl Polak zusammen mit Frau und Tochter in Berlin ein. Zwölfeinhalb Jahre Exil in Moskau und Taschkent lagen hinter ihm. Seit dem Kriegsende hatte er sich intensiv um die Rückkehr nach Deutschland bemüht. Als parteiloser Jurist war er in der Sowjetunion trotz seiner kommunistischen Überzeugungen isoliert von der nach Moskau emigrierten KPD-Führung geblieben. Dies hatte ihn möglicherweise vor Gefängnis, Lager oder Erschießung bewahrt³. Er konnte den Aufenthalt in der UdSSR nutzen, sich intensiv mit Verfassungsfragen zu beschäftigen⁴. Seine Ablehnung der Ideen von Carl Schmitt führten ihn zu einer positiven Neubewertung der Weimarer Verfassung⁵. Polak erkannte sie als ersten Versuch an, ein demokratisches Staatswesen in Deutschland zu

errichten⁶. Die Weimarer Verfassung habe den „Boden für die geistige und organisatorische Bewältigung der heute brennenden Fragen vorbereitet und schon weitgehend bestellt“⁷. Mit dieser Sichtweise eröffneten sich im Rahmen des Volksfrontkonzepts, das die Programmatik der KPD am Ende des Zweiten Weltkrieges bestimmte, Chancen für eine Zusammenarbeit mit den anderen in der SBZ zugelassenen Parteien. In der Aufhebung der Gewaltenteilung durch die vermeintliche Herstellung der Volkssouveränität in Form der Parliamentsherrschaft erkannte er ein geeignetes Mittel, die vollständige Zerschlagung der bürgerlichen Gesellschaft zu verfolgen, ohne dieses Ziel offen proklamieren zu müssen.

Im Frühjahr 1946 standen jedoch nicht Verfassungsfragen auf der politischen Agenda der KPD, sondern der Aufbau einer „neuen Justiz“. Polak wurde – formal noch parteilos – als Leiter der Rechtsabteilung beim ZK dieser Partei eingesetzt⁸. Es blieb der Initiative Polaks überlassen, die Verfassungsdiskussion in den Westzonen Deutschlands zu verfolgen. Die am 3. April 1946 in Stuttgart auf Antrag Kurt Schumachers verabschiedete gemeinsame Erklärung von „Partei Führern aus der britischen und amerikanischen Zone“, die eine nach amerikanischem Vorbild föderalistisch organisierte deutsche Zentralregierung forderte, blieb Polak nicht unbekannt. Alarmiert haben dürfte ihn die Rede Kurt Schumachers auf dem Parteitag der Sozialdemokratie in Hannover, in der der neugewählte Parteivorsitzende einen gesamtdeutschen Führungsanspruch der SPD erhoben und Unterschiede zwischen „proletarischer“ und „bürgerlicher Demokratie“ bestritten hatte⁹.

Unter diesen Umständen machte sich Polak an die Arbeit, für die SED einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten¹⁰. Schon Ende Juli 1946 konnte er ihn der Parteiführung vorstellen. Am 10. August 1946 wurde die Verwaltung des politischen Beraters der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) durch ein Schreiben Walter

3 Zur kommunistischen Emigration in die UdSSR vgl. Carola Tischler, *Flucht in die Verfolgung. Deutsche Emigranten im sowjetischen Exil 1933 bis 1945*, Münster 1996.

4 Vgl. Michael Kubina, *Der Aufbau des zentralen Parteiapparates der KPD 1945–1946*, in: Manfred Wilke, *Die Anatomie der Parteizentrale. Die KPD/SED auf dem Weg zur Macht*, Berlin 1998, S. 85. Für die Vermutung Kubinas, daß Polak als Mitarbeiter von Generalstaatsanwalt A. Ja. Vyšinskij 1936 an der Ausarbeitung der „Stalinschen Verfassung“ beteiligt war, gibt es bisher keine Belege.

5 Vgl. Karl Polak, *Carl Schmitt als Staatstheoretiker des deutschen Faschismus*, in: ders., *Zur Entwicklung der Arbeiter- und Bauernmacht. Reden und Aufsätze*, Berlin 1968, S. 53–78 (Erstveröffentlichung 1935 in: „Sowjetstaat“).

6 Vgl. ders., *Volk und Verfassung. Beitrag zur Begründung des Entwurfs der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik*, in: ders., ebd., S. 238.

7 Ders., *Die Weimarer Verfassung – ihre Errungenschaften und Mängel*, in: ders., ebd., S. 182.

8 Vgl. Günter Benser (Hrsg.), *Dokumente zur Geschichte der kommunistischen Bewegung in Deutschland*, Bd. 1, S. 184. Sitzung des Sekretariats vom 11. März 1946, Punkt 14 a.

9 Vgl. Keesings Archiv der Gegenwart 1946/1947, S. 703 E und 750 C.

10 Vgl. BAB, Dy 330 IV 2/11/v 353, Bl. 56, Lebenslauf: Karl Polak, 1. 11. 1951: „Als ... die gesamtdeutsche Verfassungsfrage von der Partei gestellt wurde, wurde ich persönlicher Referent der Genn. Pieck und Grotewohl in der Verfassungsfrage.“

Ulbrichts überrascht. Das Mitglied der SED-Führung übermittelte damit den Entwurf der Verfassung für eine „Demokratische Republik Deutschland“, den er gemeinsam mit Pieck, Grotewohl und Fechner studiert und bestätigt hatte. Ulbricht informierte die sowjetische Stelle über die Absicht, diesen Entwurf so schnell wie möglich ins Zentralsekretariat einzubringen und zu veröffentlichen¹¹. Die SED brachte damit als erste deutsche Partei ihren gesamtationalen Gestaltungswillen zum Ausdruck. Der Verfassungsentwurf war Teil einer umfassenderen Initiative, für die Ulbricht am Vorabend der im September anstehenden Gemeindewahlen in der SBZ um sowjetische Zustimmung warb. Schon drei Tage zuvor hatte Ulbricht den Entwurf einer Erklärung des Parteivorstands der SED „Für die Bildung einer einheitlichen deutschen Staatsregierung“ übermittelt. Die SED bot sich darin an, „den Auftrag zur Bildung einer einheitlichen deutschen Staatsregierung zu übernehmen und eine Regierung des Blocks der antifaschistischen Parteien und Gewerkschaften“ zu bilden. Eine von der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands geleitete Regierung biete die beste Garantie für die Durchführung der *demokratischen Bodenreform* in ganz Deutschland, für die Übereignung der Betriebe der Kriegs- und Naziverbrecher in die *Hände des Volkes*, für die *demokratische Neugestaltung* des deutschen Erziehungs- und Bildungswesens sowie für den Aufbau einer gesicherten *antifaschistisch-demokratischen Republik*, die den Frieden und die Sicherheit der anderen Völker nicht mehr bedrohe¹².

Was bezweckten die Einheitssozialisten mit dieser Initiative, und warum lehnten die sowjetischen Stellen einen solchen Vorstoß zunächst ab? Eindeutige Antworten lassen sich darauf bisher nicht geben. Angesichts der deutschen Parteienkonstellation – insbesondere der fundamentalen Gegnerschaft zwischen der von Kurt Schumacher geführten SPD und der SED –, aber auch im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den Besatzungsmächten war mit einem positiven Echo auf einen derart weitgehenden Aufruf nicht zu rechnen. Doch Mitarbeiter der SMAD blieben auch gegenüber der SED mißtrauisch. Sie sahen in der Forderung nach Bildung einer gesamtdeutschen Regie-

rung eine Mißachtung der in der SBZ erreichten wirtschaftlichen und politischen Errungenschaften¹³. Der Politische Berater verweigerte seine Zustimmung, obwohl das für die Parteien zuständige Mitglied des Militärrats der SMAD, Generalleutnant Bokov, bereits eingewilligt hatte.

Gemeinsam mit der Erklärung wurde auch der Verfassungsentwurf durch sowjetische Stellen blockiert¹⁴. Am 11. September mußte Ulbricht die SMAD-Führung erneut drängen: „Wir halten es für notwendig, die Kampagne zu den Wahlen für die Landtage mit einer Erklärung des Zentralvorstands der SED zur Einheit Deutschlands und zu den Grundrechten des deutschen Volkes zu eröffnen und unmittelbar danach den Verfassungsentwurf für die Provinzen und Länder in die Blockausschüsse zu geben und damit für die allgemeine Diskussion freizugeben.“ Damit könne man besser als nur mit Kritik Einfluß auf die Verfassungsentwicklung in den Westzonen nehmen¹⁵.

Mit seinem Drängen konnte Ulbricht diesmal einen Teilerfolg erzielen. Am 22. September 1946 wurde ohne Beschlußfassung im dafür zuständigen Zentralsekretariat der Einheitspartei eine Erklärung zu den „Grundrechten des deutschen Volkes“ veröffentlicht¹⁶. Ihr war der Alarmruf vorangestellt: „Das deutsche Volk kann nicht leben ohne die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands.“ Trotzdem legte sich die SED im Hinblick auf die künftige Verfassung auf Grundforderungen fest, die die deutsche Einheit in Frage stellten, da sie mit den übrigen Parteien über die Zonengrenzen hinweg nicht konsensfähig waren. Die Aufhebung der Gewaltenteilung wurde ebenso gefordert wie die Verankerung sozialer Grundrechte und die Umgestaltung der Wirtschaftsordnung in Deutschland. Darüber hinaus sollten die bereits in der SBZ erzielten Ergebnisse der *antifaschistisch-*

13 Vgl. AVP/RF 0457b/3/14/10, 1. 83, Šiškov (Mitarbeiter der Informationsverwaltung), Zur SED-Erklärung, betr. deutsche Regierung, 12. 8. 1946.

14 Vgl. AVP/RF 082/30/132/52, Bl. 1–7, N. Ivanov an A. A. Smirnov, 15. 8. 1946 und ebd., 082/30/134/64, Bl. 7–14, A. A. Smirnov für A. Ja. Vyšinskij, 20. 8. 1946.

15 Vgl. AVP/RF 0457b/3/13/9, Bl. 264, Ulbricht an Sokolovskij, Bokov und Tjul'panov, 11. 9. 1946: „Wir können unsere frühere Taktik nicht fortsetzen, nur Kritik an den Verfassungen im Westen zu üben, da die Erörterung der Verfassung in Süddeutschland fast beendet ist. Wir müssen in einem eigenen Projekt unseren eigenen Standpunkt darlegen. Wir denken, daß wir auf diese Weise den Kampf um Demokratie im Süden und Westen Deutschlands beeinflussen können.“

16 „Die Grundrechte des deutschen Volkes. Der Weg zur Einheit Deutschlands“, in: Neues Deutschland vom 22. 9. 1946, S. 1. Abgedruckt in: Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. Beschlüsse und Erklärungen des Zentralsekretariats und des Parteivorstands, Bd. 1, Berlin 1952, S. 91–97.

11 Vgl. Archiv für Außenpolitik der Russischen Föderation (im folgenden: AVP/RF) 082/30/132/52, Bl. 11, Notiz Ulbrichts zum Projekt der Verfassung und der Erklärung zur Bildung einer gesamtdeutschen Regierung, 13. 8. 1946. Ein undatiertes Entwurf der Verfassung für die „Demokratische Republik Deutschland“ findet sich in AVP/RF 012/7/106/180, Bl. 74–108. Alle Übersetzungen der in diesem Aufsatz zitierten russischen Quellen stammen vom Autor.

12 Vgl. AVP/RF 082/30/132/52, Bl. 7–10, Entwurf einer Erklärung des Parteivorstands der SED: „Für Schaffung einer einheitlichen deutschen Staatsregierung.“

demokratischen Umwälzung in der Verfassung verankert werden.

Die von der SED erwartete lebhaftere Aussprache entzündete sich nicht. Eine Erklärung dafür suchte der Rektor der Berliner Universität, Johannes Stroux, in dem fehlenden Zukunftsvertrauen der Deutschen¹⁷. Um eine Diskussion dennoch in Gang zu bringen, griff der wahrscheinliche Verfasser der „Grundrechte“, „Dr. Karl P.“, selber zur Feder. Im *Neuen Deutschland* sparte er nicht mit Lob. Er bezeichnete die „Grundrechte“ als „das bisher fortschrittlichste Dokument, das je in deutscher Sprache zu dieser Grundfrage unserer staatlichen Existenz gedruckt wurde.“¹⁸ Es sei so vollendet demokratisch, daß jeder Deutsche, gleich welcher Partei, es akzeptieren könne. Werner Brusckke, ein Bezirkspräsident, der offenbar der SED nahestand, warnte im Zusammenhang mit den „Grundrechten“ vorausseilend vor Kompromissen mit dem Westen¹⁹.

Selbst im Zentralsekretariat – dem späteren Politbüro der SED – blieb eine Diskussion zu den „Grundrechten“ aus. Sie wurden in einem konspirativen Kreis, außerhalb der legalen Parteigremien, abgestimmt. Erst im Zusammenhang mit der Vorlage des vollständig ausgearbeiteten Verfassungsentwurfs der SED Mitte November äußerte sich der Parteivorsitzende Otto Grotewohl zu den ursprünglichen Absichten: „Wir haben den Standpunkt vertreten, daß die Diskussion über diese Grundforderungen (die ‚Grundrechte‘, J. L.) die Grundlage für die Entwicklung der Verfassungsfrage sein sollte. Uns hatte vorgeschwebt, diese Diskussion so zu steigern, daß eventuell daraus ein interzonaler Kongreß erwachsen könnte, der etwa in Berlin zusammentreten und über die Gestaltung der ‚Grundrechte‘ entscheiden könnte, die dann der Weltöffentlichkeit als Willensausdruck des deutschen Volkes unterbreitet werden sollten. Durch den Gang der Ereignisse auf internationalem Gebiet ist eine Weiterentwicklung dieser Diskussion heute nicht mehr möglich; denn wir sind angesichts der Gefahren, die bei der Verfassungsbildung von anderer Seite drohen, gezwungen, wenn wir nicht überspielt werden wollen, nunmehr von uns aus mit einem selbständigen geschlossenen Verfassungsentwurf vor die Öffentlichkeit zu treten.“²⁰ Wie sich im weiteren Verlauf zeigen

sollte, hatte Grotewohl weniger die internationale als die innerzonale Entwicklung im Blick.

Noch vor dieser Sitzung des Parteivorstands der SED begannen auch der Politische Berater der SMAD, Vladimir Semenovič Semenov, und der Chef der Deutschlandabteilung des sowjetischen Außenministeriums, Andrej Andreevič Smirnov, auf die Veröffentlichung des vollständigen Verfassungsentwurfs zu drängen. Gegenüber dem stellvertretenden sowjetischen Außenminister Vyšinskij übernahmen sie die Argumentation Ulbrichts und Grotewohls. Ergänzend verwiesen sie darauf, daß eine rechtzeitige Veröffentlichung des Entwurfs im Zusammenhang mit der Erörterung der deutschen Frage im Rat der Außenminister vorteilhaft sein könnte²¹. Als noch immer keine formelle Erlaubnis aus Moskau kam, verfaßten der Chef der SMAD, Sokolovskij, und Semenov eine gemeinsame Vorlage für Stalin und Molotov, in der sie den Verfassungsentwurf der SED erläuterten. Ziel sei es, diesen Entwurf, der die in der SBZ durchgeführten sozialen Reformen verfassungsmäßig fixiere, den föderalistischen Plänen der Alliierten entgegenzustellen, die Deutschland in einen „Staatenbund“ verwandeln wollten. Um eine schnelle Entscheidung herbeizuführen, verwiesen Sokolovskij und Semenov darauf, daß die Alliierten in Kürze ihren Entwurf einer deutschen Verfassung fertigstellen würden. In diesem Zusammenhang verlangten die beiden Vertreter der SMAD eine stärkere Betonung der Rechte der Länder, einen ausdrücklichen Schutz des Privateigentums und die Würdigung der Privatinitiative für die Entwicklung der Wirtschaft. Dessen ungeachtet sollten jedoch die vorgenommenen Enteignungen festgeschrieben werden²².

Die Zustimmung aus Moskau ließ noch immer auf sich warten. Erst am 16. November 1946 konnte das *Neue Deutschland* den vollständigen Verfassungsentwurf veröffentlichen. In der Präambel wurde erstmals die *demokratische Volksrepublik* als Ziel verkündet. Nur auf dieser Basis könne die Einheit der Nation gewährleistet werden. Auch die Forderung nach „umfassender Wirtschaftsplanung für eine zweckmäßige Ausnutzung aller Möglichkeiten der Wirtschaft“ (§ 22) war hinzugekom-

Deutschland 1946 bis 1949, Berlin 1996 (Hefte zur ddr-geschichte, 39). Hervorhebungen nicht im Original. In seinem Einladungsschreiben hatte Grotewohl irreführend behauptet, man sei gezwungen gewesen, „zu der wichtigen Frage der Verfassung aus dem Handgelenk Stellung zu nehmen“. Andernfalls wäre die SED gezwungen, „den Amerikanern und Engländern und ihren Gedankengängen die Initiative zu überlassen“. Vgl. BAB, NY 4090/379, Bl. 15.

21 Vgl. AVP/RF, 082/30/132/52, Bl. 122, Smirnov und Semenov an Vyšinskij, 25. 9. 1946.

22 Vgl. AVP/RF, 082/34/152/64, Bl. 223–228, Sokolovskij und Semenov an Stalin und Molotov, o.D. (31. 10. 1946).

17 Vgl. „Öffentliche Diskussion: Über die Grundrechte unseres Volkes“, in: *Neues Deutschland* vom 8. 10. 1946, S. 2.

18 „Die Fehler der Weimarer Verfassung“, in: *Neues Deutschland* vom 26. 9. 1946, S. 2.

19 Werner Brusckke, „Ein völlig neuer Weg“, in: *Neues Deutschland* vom 5. 11. 1946, S. 4.

20 BAB, NY 4090/127, Bl. 136. Erklärung Grotewohls vor dem Parteivorstand, 14. 11. 1946, zit. in: Wolfgang Triebel, Otto Grotewohl und die Verfassungsdiskussionen in

men²³. Die diesbezüglichen Verfassungsbestimmungen erläuterte Jürgen Kuczynski wenig später: „Wirtschaftsplanung, wie sie der Verfassungsentwurf der SED vorsieht . . . (hat) eine Reihe von Voraussetzungen, die so unerläßlich sind, daß sie gewissermaßen mit dem Begriff der Planung untrennbar verbunden sind. Zu diesen Voraussetzungen gehören vor allem: die Entfernung derjenigen, die ein Interesse am Fortbestand der bisherigen Wirtschaftsformen, an der Anarchie der Wirtschaft zugunsten einer kleinen Anzahl von Monopolisten und Junkern haben einerseits, und die Übernahme der Planung durch Vertreter des Volkes, dessen Interessen ja die Planung bestimmen sollen, andererseits. Das heißt, ohne die Entmachtung der Junker und Monopolisten ist jede Wirtschaftsplanung unmöglich.“²⁴ Auch Albert Norden bekräftigte diesen Zusammenhang: „Wer heute von Demokratie redet und darin nicht ausdrücklich einschließt die Vernichtung der Monopole wie Truste, Konzerne, Kartelle und Syndikate, dieser Werkzeuge finanzkapitalistischer Diktatur, sowie die Aufteilung des Großgrundbesitzes, dieser Basis aristokratischer Vorherrschaft auf dem flachen Land, und schließlich die Überführung der Boden- und nutzbaren Naturkräfte ins Volkseigentum . . . ist im besten Falle ein Schwätzer und in jedem Fall ein Helfer der finanzkapitalistischen Gewalten.“²⁵ Heinrich Mann jubelte dem SED-Verfassungsentwurf aus dem fernen Amerika zu: „So behandelt man eine Verfassung, wenn das Zeitalter nach verwirklichtem Sozialismus drängt, nach einer – nur sozialistisch erreichbaren – Demokratie, einer richtigen Bewertung des Lebens, und die ist jetzt sozialistisch.“ Mit der Aufhebung der Gewaltenteilung schmelze der „entscheidende Vorsprung einer kapitalistischen Klasse, die übrigens verschwindet, sobald der Grundbesitz aufgeteilt, die Grundstoffe der Wirtschaft, mitsamt den Banken, öffentlicher Besitz werden“²⁶.

Obwohl Grotewohl nicht müde wurde, die Gemeinsamkeiten des SED-Entwurfs und der Weimarer Verfassung zu betonen, bestanden fundamentale Unterschiede²⁷. Einer betraf die Aufhe-

bung der Gewaltenteilung. Zu diesem Punkt agitierte Karl Polak im *Neuen Deutschland*: „Die Entmachtung der Reaktion und der volksfeindlichen Elemente erfordert, daß nicht nur die Gesetzgebung, sondern in gleicher Weise auch die Ausführung der Gesetze in Verwaltung und Justiz in die Hand des Volkes übergeht.“²⁸ Mit Entschiedenheit wandte sich Polak auch gegen einen „Staatsgerichtshof“, denn ein solches Verfassungsgericht zu errichten hieße, sich unter die bestehende Ordnung zu beugen: „Wir müssen in den Massen den Mut erwecken, die Entwicklung vorwärts zu treiben, wir müssen die Massen in ihrem Willen zur Neugestaltung des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens an den Staat heranzuführen.“²⁹ Ein noch grundsätzlicherer Unterschied zur Weimarer Verfassung resultierte aus den in den vorangegangenen achtzehn Monaten in der SBZ herbeigeführten gesellschaftlichen Veränderungen. Die SED schrieb die Enteignung des Großgrundbesitzes, der Großbanken und eines großen Teils der Industrieunternehmen im Zuge der Bestrafung der Kriegs- und Naziverbrecher in ihrem Verfassungsentwurf fest. Lehren aus der Weimarer Verfassung wurden durch die SED nur dort gezogen, wo sie ihrer eigenen Zielsetzung entsprachen. Forderungen nach einer Verankerung des Rechts auf Widerstand gegen eine gesetzwidrig handelnde Staatsgewalt³⁰ oder zur Kriegsdienstverweigerung, die nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches in Teilen der Öffentlichkeit deutlich artikuliert wurden, fanden keinen Eingang in den Verfassungsentwurf.

Um eine nationale Diskussion über den von ihr als erste aller deutschen Parteien vorgelegten vollständigen Entwurf zu „entfesseln“, wurde nichts dem Zufall überlassen. Das SED-Papier wurde an Parteien und Landesregierungen, aber auch an Einzelpersonlichkeiten in allen Teilen Deutschlands mit der Bitte um Stellungnahme verschickt. Als Fernziel schwebte Grotewohl eine Volksabstimmung vor³¹. Auch andere Mitglieder der Führung der SED teilten diese Zielvorstellung: „Wir müssen . . . zuerst den offenen Meinungs-austausch vom (sic!) ganzen Volk herbeiführen.“ Im Anschluß daran sollten drei Grundfragen zur

23 Neues Deutschland vom 16. 11. 1946, S. 5–6, „Entwurf einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik.“ Abgedruckt in: Dokumente der SED (Anm. 16), S. 114–137.

24 Jürgen Kuczynski, Wirtschaftsplanung im Verfassungsentwurf, in: Neues Deutschland vom 28. 11. 1946, S. 4.

25 Albert Norden, Glocken der deutschen Demokratie, in: Neues Deutschland vom 12. 12. 1946, S. 4.

26 Heinrich Mann, Verfassung und reale Demokratie, in: Weltbühne, (1947) 11, S. 467.

27 Vgl. Detlev Ahlhardt Travers, Entwicklung und ideologische Hintergründe der Verfassungsarbeiten in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands bis zur Gründung der „Deutschen Demokratischen Republik“, Diss. jur., Freiburg i. Breisgau 1962, S. 7.

28 Karl Polak, Debatte zum Verfassungsentwurf. Das Wesen der Gewaltenteilung, in: Neues Deutschland vom 20. 11. 1946, S. 2.

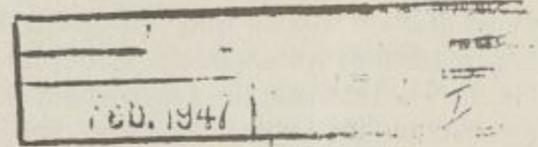
29 Karl Polak, Brauchen wir einen Staatsgerichtshof, in: Neues Deutschland vom 22. 12. 1946, S. 4. Vgl. dazu auch Hans-Peter Müller, Die SED-Innenministerkonferenzen, in: M. Wilke (Anm. 4), S. 396–403.

30 Dieses Widerstandsrecht fand im August 1948 kurzzeitig Aufnahme in die „Richtlinien zur Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“, wurde aber bereits im folgenden Verfassungsentwurf wieder zurückgenommen.

31 Vgl. BAB, NY 4090/127, Bl. 139/140.

CHRISTLICH DEMOKRATISCHE UNION
DER ZONENAUSSCHUSS
FÜR DIE BRITISCHE ZONE
KOLN, HERWARTHSTR. 17 · FERNSPRECHER: 5 61 39

An die
Sozialistische Einheitspartei
Deutschlands
- Zentralsekretariat -
z. Hd. der Herren
Pieck und Grotewohl
Berlin



Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:
(in der Antwort angeben)
Dr. A./No./2208

Ihr Schreiben:

Unser Schreiben:

Tag:

13.1.1947



Für die Übersendung Ihres Verfassungsentwurfes danke ich Ihnen. Die programmatische Stellungnahme unserer Partei zu den wichtigsten Verfassungsfragen ist Ihnen bekannt. Ihr Entwurf ist inzwischen bereits in unserer Presse diskutiert worden. Ich begrüße mit Ihnen eine solche Diskussion. Die Aufmachung Ihres Entwurfes mit dem breiten Notizrand ist sehr zweckmäßig.

Mit vorzüglicher Hochachtung

(A d e n a u e r)

Volksabstimmung gestellt werden: erstens das Verbot der Konzerne, die Auflösung des Großgrundbesitzes; zweitens die Abschaffung der Gewaltenteilung und drittens die Einheit Deutschlands mit dezentralisierter Verwaltung³². Walter Ulbricht äußerte den Wunsch, mittels des Verfassungsentwurfes eine Verständigung zwischen den demokratischen Kräften in allen Teilen Deutschlands herbeizuführen und eine große *antifaschistisch-demokratische* Bewegung über alle Zonengrenzen hinweg zu schaffen. Das wichtigste sei, „daß vor allem die Kräfte der Arbeiterschaft, das heißt die Sozialistische Einheitspartei, die Sozialdemokratische Partei und die Kommunistische Partei Deutschlands, über die Zonengrenzen hinweg zu einer Verständigung kommen“³³.

Das blieb eine Illusion. Reale Chancen für eine gesamtdeutsche Verfassungsdiskussion waren im Herbst 1946 nicht mehr gegeben³⁴. Dennoch gin-

gen zahlreiche Reaktionen auf den Verfassungsentwurf der SED ein, darunter auch ausführliche Stellungnahmen. Kurz, aber freundlich antwortete Konrad Adenauer. Der spätere Kanzler der Bundesrepublik bedankte sich am 13. Januar auf einem Kopfbogen des Zonenausschusses der Christlich Demokratischen Union der britischen Zone für die Übersendung des Entwurfs. Zwar begrüßte Adenauer ausdrücklich die Möglichkeit der Diskussion, ließ jedoch seine Einwände durch die Bemerkung erkennen, der breite Notizrand des Entwurfs sei „sehr zweckmäßig“³⁵.

II. Die Verankerung der Ergebnisse der *antifaschistisch-demokratischen* Umwälzung in den Verfassungen der SBZ-Länder

Die Absicht, die Verfassungsdiskussion zu einer gesamtdeutschen Volksabstimmung zu steigern, ließ

32 Vgl. BAB, DY 30, IV 2/13/233, o. Bl., Notiz Plenikowskis, 15. 11. 1946.

33 Walter Ulbricht, Ein demokratisches Aktionsprogramm, in: Neues Deutschland vom 24. 11. 1946, S. 3.

34 Vgl. Günter Brandt, Verfassungspolemik, in: Weltbühne, (1947) 2, S. 33-36.

35 BAB, DY 30, IV 2/13/231, o. Bl., Adenauer an die Herren Pieck und Grotewohl, 13. 1. 1947.

die SED schon am Jahresende 1947 fallen. Anton Plenikowski – ein aus der katholischen Jugendbewegung hervorgegangener Kommunist mit starker Neigung zur Dogmatik – betonte bereits zu diesem Zeitpunkt den Unterschied zwischen „unserer volksdemokratischen Entwicklung und den Wegen, die man im Westen gegangen ist und weiter gehen will“. Daran knüpfte er erst wenige Monate zuvor aus dem schwedischen Exil zurückgekehrte Danziger Kommunist Gedanken zur deutschen Einheit: „Es ist doch nicht anzunehmen, daß es eine Wirtschaftseinheit geben kann, wenn man nicht energisch den Kampf um die Konzerne und die Säuberung des Wirtschaftsapparates durchführt.“ Die „Übereignung lebenswichtiger Betriebe, der Großbanken“ in allen Teilen Deutschlands müsse dabei das Ziel sein³⁶.

Für nüchternere Machtpolitiker blieb das ein Fernziel. Sie drängten darauf, zunächst die vordringlichen Aufgaben zu lösen. Nach der Wahl der Landtage und der Bildung demokratisch legitimer Landesregierungen stand die Ausarbeitung von Landesverfassungen auch in der Ostzone auf der politischen Tagesordnung. Diese hatte Ulbricht bereits in seinem Schreiben an Sokolovskij vom 11. September 1946 fest im Blick³⁷. Auch Semenov verwies, als er auf die Veröffentlichung des Verfassungsentwurfs der SED drängte, auf die notwendige Ausarbeitung der Länderverfassungen. Darüber hinaus hatte der Politische Berater die Vorteile einer Bestätigung durch die Landtage betont. Man bekäme dadurch ein reales Gegengewicht gegen die föderalen Verfassungen der Westländer: „Das wird entscheidende Bedeutung für den Moment besitzen, da eine Verfassung für ganz Deutschland angenommen wird.“³⁸

Gemeinsam trieben SED und SMAD zur Eile, um ihren Verfassungsentwurf möglichst unverändert in Form von Länderverfassungen in Kraft zu setzen. Der Versuch des Vorsitzenden der Ost-CDU, Jakob Kaiser, durch Einberufung des zentralen *Blocks der antifaschistischen Parteien* dies zu verhindern, blieb erfolglos³⁹. Zwar befaßte sich dieses Gremium auf vier Sitzungen an der Jahreswende 1946/47 mit den Länderverfassungen, jedoch ohne die Verfassungsgebung in den Ländern der SBZ wesentlich zu beeinflussen⁴⁰. Am 28. Februar 1947, als der sächsische Landtag als letzter der fünf Landtage in der SBZ die Landesverfassung

beschloß⁴¹, wurde die verfassungspolitische Teilung Deutschlands vorläufig festgeschrieben. Es kennzeichnet die Eigenart des politischen Klimas in der sowjetischen Zone, daß dieser im Rückblick einschneidend erscheinende Schritt nicht nur ohne Kampfabstimmung mit den in allen Landtagen der SBZ noch stark vertretenen bürgerlichen Parteien, sondern sogar mit deren Zustimmung zustande kam. Dies wertete Ulbricht, der in den ostdeutschen Landesverfassungen bereits die künftige *Volksdemokratie* verankert sah, als einen Beleg für die in ganz Deutschland bestehenden Möglichkeiten: „Man kann mit gutem Recht sagen, daß diese volksdemokratische Ordnung den besonderen Entwicklungsbedingungen Deutschlands entspricht . . . Der Hauptgarant für die Entwicklung einer solchen volksdemokratischen Ordnung ist die einige Arbeiterklasse, deren Organisation in der sowjetisch besetzten Zone die Sozialistische Einheitspartei ist.“⁴²

Mit der Bestätigung der Länderverfassungen wurde die seit September des Vorjahres von der SED entfachte Verfassungsdiskussion vom Vorstand dieser Partei abgebrochen⁴³. Alle wesentlichen Prinzipien waren formuliert und durch die Landtage in Kraft gesetzt. Karl Polak – der weiterhin an der Bearbeitung und agitatorischen Begründung des Verfassungsentwurfs beteiligt blieb – trat wieder in den Hintergrund. Es regten sich in der SED-Führung Zweifel an dem Nutzen einer Verfassungsdiskussion. „Wir sind nicht berechtigt, eine theoretische Verfassungsdiskussion zu betreiben, sondern jeder hat in seinem Kreis alles zu tun, um die Diskussion über die entscheidenden Lebensprobleme zu betreiben“, notierte Plenikowski Ende Februar 1947 und stellte nicht ohne Bitterkeit fest: „Überall waren Demokraten vor den Demokratien da, bei uns immer umgekehrt.“⁴⁴

Wie wenig ernst es der SMAD und die SED mit der Verfassungsdiskussion meinten, zeigte sich im Laufe des Jahres 1947 in Berlin, wo die SED im Gefolge der Oktoberwahlen des vorangegangenen Jahres in eine isolierte Minderheitenposition geraten war. Das *Neue Deutschland* begründete die

36 Notiz Plenikowskis (Anm. 32).

37 Vgl. Ulbricht an Sokolovskij, Bokov und Tjul'panov (Anm. 15).

38 Sokolovskij und Semenov an Stalin und Molotov (Anm. 22).

39 Vgl. Siegfried Suckut, *Blockpolitik in der SBZ/DDR 1945–1949*, Köln 1986, S. 30.

40 Vgl. ebd., S. 175–188.

41 Die Verfassungen des Landes Thüringen vom 20. Dezember 1946, der Provinz Sachsen-Anhalt vom 10. Januar 1947, des Landes Mecklenburg vom 16. Januar 1947, der Provinz Brandenburg vom 6. Februar 1947 und des Landes Sachsen sind abgedruckt in: Wolfgang Burhenne (Hrsg.), *Die Verfassungen und Landtags-Geschäftsordnungen der DDR-Länder bis 1952*, Bielefeld 1990.

42 Walter Ulbricht, Ein neuer Typus der demokratischen Ordnung, in: *Neues Deutschland* vom 16. 1. 1947, S. 3.

43 Vgl. „8. Sitzung des PV der SED zum Verfassungsentwurf“, in: *Neues Deutschland* vom 20. 1. 1948, S. 4.

44 BAB, DY 30, IV 2/13/233/, o. Bl., Notiz Plenikowskis, 21. 2. 1947.

Ablehnung des sowjetischen Stadtkommandanten von Berlin, Kotikov, mit Vertretern anderer Parteien Verfassungsfragen zu besprechen, mit der Volksstimmung. Delegationen von fünfundvierzig Berliner Betrieben hätten vor der Berliner Stadtverordnetenversammlung eine sofortige Einstellung der Diskussion über allgemeine Verfassungsfragen gefordert. Kotikov selbst bezeichnete die Verfassungskontroverse als „Verfassungsrummel“⁴⁵.

III. Ersatzparlament und Scheinverfassung. Die *Volkskongreßbewegung* und die Verfassung für die *Deutsche Demokratische Republik*

Am Vorabend der Moskauer Konferenz des Rats der Außenminister entschied sich die SED für eine neue Kampagne. Der Parteivorstand forderte am 1. März 1947 einen Volksentscheid für die Einheit Deutschlands. Von der Verfassung war vorerst nicht mehr die Rede, doch blieben die Ziele die gleichen: „Restlose Säuberung der Verwaltung und des Wirtschaftsapparates von Naziaktivisten und Kriegsverbrechern! Demokratische Bodenreform durch entschädigungslose Enteignung des Großgrundbesitzes mit über 100 Hektar und Zuteilung des Bodens an landarme Bauern, Landarbeiter und Umsiedler! Entschädigungslose Enteignung der Kriegs- und Naziverbrecher und Überführung der Großbanken, aller Konzern-, Syndikats-, Kartell- und Trustbetriebe in öffentliches Eigentum!“⁴⁶ Die bürgerlichen Parteien in der SBZ gerieten durch diesen neuen Schachzug der Einheitspartei in Zugzwang. Vor dem Vorstand der Ost-CDU erklärte Jakob Kaiser Mitte März 1947, „daß ein Volksentscheid im Sinne der SED von uns nicht mitgemacht werden könne“. Er räumte aber ein, daß die Öffentlichkeit von den Christdemokraten eine Initiative erwarte. Es müßten Maßnahmen in die Wege geleitet werden, „die eine politische Vertretung des Gesamtvolkes als Ziel haben“⁴⁷. Kaiser forderte eine *Nationale Repräsentation*.

Obwohl die SED ähnliches proklamiert hatte und der Vorschlag Kaisers den Überlegungen nahe-

kam, die etwa zur selben Zeit durch Molotov auf der Moskauer Tagung des Rats der Außenminister entwickelt wurden, schloß sich die SMAD am 20. März 1947 französischen Protesten gegen Kaisers Plan an⁴⁸. Eine deutsche Parteienvertretung (*Nationale Repräsentation*) als Partner der Alliierten für künftige Friedensvertragsverhandlungen wurde damit schon kurz nach ihrer Verkündung in Frage gestellt. Sie wurde jedoch nicht gänzlich verworfen, die SED hielt sich diese Option noch offen. Am 24. September 1947 verkündete eine Entschließung des zweiten Parteitags: „Die Verantwortung für die Einheit Deutschlands tragen die vom Volke gebildeten demokratischen Parteien, die sich zu einer gesamtdeutschen Beratung gemeinsam mit den Ländervertretungen zusammenfinden müssen, um den Willen des deutschen Volkes zum Ausdruck zu bringen. Die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands wird jeden brauchbaren Vorschlag zur Schaffung einer gesamtdeutschen Vertretung unterstützen.“⁴⁹

Für eine Initiative der SED in dieser Richtung fehlte allerdings die sowjetische Zustimmung. Noch am 13. November 1947 verabschiedete der Parteivorstand der SED ein „Manifest an das deutsche Volk“ zur bevorstehenden Londoner Tagung des Rats der Außenminister. Darin wurden zwar „alle deutschen demokratischen Parteien, Gewerkschaften und andere Massenorganisationen“ aufgerufen, sich zusammenzufinden⁵⁰, doch war weder von einer *Nationalen Repräsentation*, noch von einem *Volkskongreß* die Rede. Erst 13 Tage später – der Rat der Außenminister war inzwischen zu seiner fünften Tagung in London zusammengetreten – forderte die SED die Einberufung eines *Volkskongresses für Einheit und gerechten Frieden*⁵¹. Dem vorausgegangen war eine Sitzung des Zentralen Blockausschusses am 24. November 1947, auf der Kaiser ausdrücklich von einer solchen Initiative abgeraten hatte, weil sie nicht die notwendige Unterstützung der westlichen Parteien finden würde⁵².

Der *Volkskongreß* diente entgegen seiner Titulatur nicht deutschland-, sondern innenpolitischen Zwecken, die in den Verhältnissen in der SBZ begründet lagen. Der Konflikt zwischen SMAD und Jakob Kaiser spitzte sich Ende 1947 zu. Die

45 „Verfassungsrummel oder praktische Hilfe“, in: Neues Deutschland vom 12. 9. 1947, S. 2.

46 „Aufruf des Parteivorstands der SED: Volksentscheid für die Einheit Deutschlands“, in: Neues Deutschland vom 2. 3. 1947, S. 1. Abgedruckt in: Dokumente der SED (Anm. 16), S. 162–167.

47 Werner Conze, Jakob Kaiser. Politiker zwischen Ost und West 1945–1949, Stuttgart 1985, S. 138.

48 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, Stuttgart 1980², S. 335.

49 Dokumente der SED (Anm. 16), S. 220.

50 Ebd., S. 258.

51 Aufruf des PV der SED vom 26. 11. 1947, abgedruckt in: ebd., S. 260f.

52 Vgl. S. Suckut (Anm. 39), S. 242–247.

sowjetische Besatzungsmacht bereitete eine Kampagne gegen den Vorsitzenden der ostdeutschen Christdemokraten vor. Sergej Tjul'panov, der für die Beobachtung der Parteientwicklung in der SBZ verantwortliche SMAD-Offizier, pries die Einberufung eines *Deutschen Volksrats*. Ein solcher Kongreß könne „uns dazu dienen, die Landesorganisationen der CDU Kaiser und seiner Politik gegenüberzustellen“⁵³. Kurze Zeit später steigerte sich das Interesse Tjul'panovs am *Volkskongreß* noch. Die neue Einrichtung wurde nun das „Hauptmittel zur Sicherung des Erfolgs der Kampagne gegen Kaiser“⁵⁴. Darüber hinaus schwebte Tjul'panov vor, den *Volkskongreß* zu einer „Nationalen Front“ in der sowjetischen Zone weiterzuentwickeln, die alle Parteien und Massenorganisationen unter Führung der SED zusammenschließen würde⁵⁵.

Bereits am Wochenende des 6. und 7. Dezember 1947 war es soweit, der *Volkskongreß* trat zusammen. Inwieweit er als ständiges Gremium gedacht war oder als einmalige Veranstaltung, wußten nicht einmal die Veranstalter selbst. Erst am 9. Dezember gab das *Neue Deutschland* die Bildung eines ständigen Kongreßausschusses bekannt, der sich am 12. Dezember als *ständiges Sekretariat* konstituierte und seinen Sitz im ehemaligen Luftfahrtministerium in der Leipziger Straße 5–7 nahm. Erst jetzt, nachdem der *Volkskongreß* unter Führung der SED ins Leben gerufen war, erinnerte sich die SMAD wieder an die Verfassungsfrage. Am 21. Dezember 1947 unterbreiteten Sokolovskij und Semenov einen Vorschlag zur Bildung eines auf die SBZ beschränkten „Deutschen Konsultativrats“⁵⁶. Dieses Gremium sollte entsprechend den Vorschlägen der demokratischen Öffentlichkeit den Entwurf einer provisorischen Verfassung für eine (Gesamt-)*Deutsche Demokratische Republik* ausarbeiten⁵⁷. Doch die Verbindung zwischen diesem „Konsultativrat“ und dem *Deutschen Volkskongreß* blieb noch unklar.

53 AVP/RF, 0457a/4/22/55, 106–108, Tjul'panov, Bericht über das außerordentliche Plenum des Parteivorstands der SED am 26. 11. 1947. Vgl. Norman Naimark, *The Soviets and the Christian Democrats: the Challenge of a „Bourgeois“ Party in Eastern Germany, 1945–1949*, in: Francesca Gori/Silvio Pons (Hrsg.), *The Soviet Union and Europe in the Cold War, 1949–1953*, London 1996, S. 37–56.

54 AVP/RF, 082/34/148/22, Bl. 232–238, Tjul'panov, Bericht über die Sitzung des Zentralvorstands der CDU am 11. und 12. 12. 1947.

55 Vgl. AVP/RF, 0457b/4/17/11, Bl. 76–85, (o.A.): „Über die Ereignisse des Volkskongresses für die Einheit Deutschlands und gerechten Frieden“, 8. 12. 1947.

56 Dieser Name hatte nichts mit den Vorschlägen gleichen Namens zu tun, die im Rat der Außenminister behandelt wurden.

57 Vgl. AVP/RF, 0457a/4/8/3, Bl. 16–21, Sokolovskij und Semenov an Molotov, 21. 12. 1947.

Nach dem Scheitern der Londoner Tagung des Rats der Außenminister stellte sich für die UdSSR immer zwingender die Frage der Perspektive für die SBZ. Vertreter der SMAD (Sokolovskij und Semenov) drängten, unterstützt vom sowjetischen Außenministerium (Smirnov), die Kompetenzen der zonalen deutschen Verwaltungen zu stärken. Der im Juni 1947 gebildeten *Deutschen Wirtschaftskommission (DWK)* sollten Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern erteilt werden. Ein von Semenov ausgearbeiteter Vorschlag zur Reorganisation der DWK wurde am 8. Januar 1948 vom Politbüro der Allunionspartei der sowjetischen Kommunisten bestätigt⁵⁸. Nicht behandelt wurde ein weiterer Vorschlag Semenovs. Er zielte auf die Weiterentwicklung des *Volkskongresses* zu einem Vertretungsorgan der „demokratischen Öffentlichkeit“ Deutschlands.

Unzufriedenheit bestand in Moskau vor allem hinsichtlich der sozialen und politischen Zusammensetzung des ersten *Volkskongresses*. Der Anteil der Arbeiter und insbesondere der Bauern wurde als viel zu gering angesehen. Unter den 2215 Delegierten dominierten Angestellte (921) und Angehörige freier Berufe (423). Nur acht Bauern waren vertreten⁵⁹. Die unzureichende Vertretung von Arbeitern und Bauern war offensichtlich ein Grund, einen zweiten *Volkskongreß* einzuberufen. Als Termin dafür wurde der 18. März 1948, der 100. Jahrestag der Berliner März-Revolution, gewählt. Schon im Januar stimmten SED und SMAD Pläne ab, auf diesem Kongreß ein ständiges Organ mit 300 bis 400 Mitgliedern „wählen“ zu lassen. Der spätere Name dieses Organs *Deutscher Volksrat* war noch nicht gefunden. Die Namensgebung schwankte zwischen „Demokratische Versammlung Deutschlands“ und „Nationalrat Deutschlands“. Im sowjetischen Außenministerium wurde noch eine dritte Variante erwogen. Dort wollte Smirnov das ständige Organ umständlich als „Demokratische Volksversammlung Deutschlands“ bezeichnen. Noch bevor die Benennung des ständigen Vertretungsorgans entschieden war, stand für die Organisatoren auf sowjetischer und deutscher Seite fest, daß Vertreter der *demokratischen Arbeiterparteien* (sic!), der Gewerkschaften und der demokratischen Organisationen den größten Teil der Delegierten des zweiten deutschen *Volkskongresses* und seines Vertretungsorgans bilden müßten⁶⁰.

58 Vgl. Russisches Zentrum für die Aufbewahrung und Erforschung von Dokumenten zur neuesten Geschichte (ehemaliges Parteiarchiv der KPdSU) f. 17, op. 3, d. 1068 (Mikrofiche), o.BI., Protokoll Nr. 60 der Sitzung des Politbüros der VKP(b) vom 6. 1. 1948, TOP 53.

59 Vgl. AVP/RF, 082/35/164/26, Bl. 35–36, Smirnov an Molotov, 3. 2. 1948.

60 Vgl. ebd.

Als der *Deutsche Volksrat* schließlich am 18. März 1948 bestätigt wurde, standen die Proportionen seiner Zusammensetzung schon im voraus fest. Von den 400 Mitgliedern kamen 300 aus der SBZ und 100, die namentlich nicht genannt wurden, aus den Westzonen. Von 399 der 400 Delegierten konnte die Zugehörigkeit bestimmt werden. Auch ohne die Vertreter der Massenorganisationen (110) und Parteilosen (24) hatten sich SED und KPD (85+52) die Mehrheit gegenüber CDU, LDPD und SPD gesichert (52+52+24). Dieses auf dem Weisungswege fixierte Ungleichgewicht widerspiegelte sich noch extremer im Präsidium, wo die SED über elf, die beiden bürgerlichen Parteien jedoch nur über zusammen sechs Stimmen verfügten. Um dieser Ungleichheit entgegenzuwirken, verlangten CDU und LDPD die Anwendung des Blockprinzips, das heißt die einstimmige Beschlußfassung, die ihnen ein Vetorecht gewährt hätte. Die SED ließ sich auf eine solche Zusicherung nicht ein, bemühte sich in der Praxis aber dennoch um Einstimmigkeit.

Die bürgerlichen Parteien wollten den *Volksrat* auf den „Kampf um die Einheit Deutschlands und einen gerechten Frieden“ beschränken. Auch darauf ließ sich die SED nicht ein. Es wurden acht ständige Kommissionen mit je 31 Mitgliedern gebildet, darunter eine unter Leitung Grotewohls zur Ausarbeitung der Verfassung und ein Wirtschaftsausschuß unter Leitung Walter Ulbrichts, in dem seit dem Sommer 1948 der Zweijahrplan für die SBZ „beraten“ wurde. Im Unterschied zur späteren Volkskammer, die am 7. Oktober 1949 aus der Umbenennung des *Deutschen Volksrats* hervorging, zeichnete sich dieses Gremium noch durch schwache Sitzungsdisziplin aus. Ein SMAD-Bericht beklagte, daß in der Regel nicht mehr als 50 Prozent der Mitglieder anwesend waren. Auch in anderen Bereichen herrschte auf sowjetischer Seite Unzufriedenheit über den Bewußtseinsgrad der Mitglieder des *Volksrats*, die sich über ihre weitere Arbeit im unklaren seien⁶¹.

Als sich der Verfassungsausschuß des *Volksrats* am 15. April auf seiner ersten Sitzung konstituierte, war dies dem *Neuen Deutschland* keine Meldung wert⁶². Nur eine Woche später lehnte die SED in der Berliner Stadtverordnetenversammlung die Berliner Verfassung mit der Begründung ab, diese sei „nicht geeignet, die notwendige tiefgreifende Umgestaltung unseres staatlichen Lebens und die Entwicklung der Demokratie zu fördern, da sie die Durchsetzung

des Volkswillens verhindert“⁶³. Im Ostberliner Verfassungsausschuß bemühte sich Grotewohl zur gleichen Zeit darum, jede Kampf Abstimmung zu vermeiden und alle Beschlüsse als Ergebnis von Kompromissen erscheinen zu lassen, die alle Seiten zufriedenstellten⁶⁴. Während schrittweise die Blockade der Westsektoren Berlins errichtet und in West- und Ostdeutschland die beiden Währungsreformen durchgeführt wurden, standen abstrakte Verfassungsprobleme monatelang auf der Tagesordnung des Ostberliner Ausschusses. Die Richtlinien für die Verfassung der *Deutschen Demokratischen Republik*, die am 3. August verabschiedet wurden, waren dagegen nur kurzer Erörterung wert⁶⁵. Sie wiederholten, diesmal auch im Namen der „bürgerlichen“ Parteien, jene Grundbestimmungen des vorangegangenen SED-Entwurfs aus dem Jahre 1946, die die Fixierung der Enteignungen und Wirtschaftsplanung, aber auch soziale Rechte vorgesehen hatten⁶⁶.

Grotewohl kamen Zweifel, ob diese auf die sowjetzonalen Verhältnisse zugeschnittenen Verfassungsbestimmungen für ein gesamtdeutsches Dokument zweckmäßig seien. Er fragte den Ausschuß, „ob wir in einer Verfassung für ganz Deutschland das hier verankerte Prinzip eines öffentlichen Wirtschaftsplanes aufnehmen dürfen ... Den realen Verhältnissen für Gesamtdeutschland entspricht ... diese Formulierung nicht.“ Dertinger (CDU) ließ solche Zweifel nicht gelten⁶⁷. Unverändert forderte der Entwurf der Verfassung: „Zur Sicherung der Lebensgrundlagen und Sicherung des Wohlstandes seiner Bürger stellt der Staat durch die gesetzgebenden Organe, unter unmittelbarer Mitwirkung seiner Bürger, den öffentlichen Wirtschaftsplan auf. Die Überwachung seiner Durchführung ist die Aufgabe der Volksvertretungen.“ (Art. 15)

In den Anfang August 1948 verabschiedeten Verfassungsrichtlinien wurden die bereits in den ersten SED-Entwürfen von 1946 enthaltenen Einschränkungen der Verfassungsrechte für National-

63 „Warum die Verfassung abgelehnt wurde. Eine grundsätzliche Erklärung der SED-Fraktion“, in: *Neues Deutschland* vom 23. 4. 1948, S. 6.

64 Vgl. Ernst Niekisch, *Gegen den Strom*, Köln 1974, S. 94.

65 „Zur Diskussion in allen Teilen Deutschlands. Richtlinien für die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“, in: *Neues Deutschland* vom 5. 8. 1948, S. 3.

66 Schon in den „Grundrechten“ vom 19. September 1946 hieß es: „Jeder Bürger hat ein Recht auf Arbeit. Es ist Aufgabe der Staatsmacht, durch Wirtschaftslenkung jedem Bürger Arbeit und Lebensunterhalt zu sichern.“ Nur leicht verändert erklärten die „Richtlinien“ vom 3. August 1948: „Das Recht auf Arbeit wird gewährleistet. Es ist die Aufgabe des Staates, durch Wirtschaftslenkung jedem Bürger Arbeit und Lebensunterhalt zu sichern.“

67 Vgl. BAB, DA-1, Nr. 156, Bl. 74, Stenographische Niederschrift der 12. Sitzung, 8. 10. 1949.

61 Vgl. AVP/RF, 082/35/164/26, Bl. 62–71, Semenov an Smirnov, 7. 10. 1948.

62 Vgl. BAB, DA-1, Nr. 149, Bl. 5–6, Beschlußprotokoll der ersten Sitzung des Verfassungsausschusses, 15. 4. 1948.

sozialisten und Militaristen ausgedehnt⁶⁸. An markanter Stelle wurde der Begriff *Boykotthetze* eingeführt, der in der deutschen Verfassungsgeschichte einmalig blieb⁶⁹. Im Verfassungsentwurf (Art. 6) wurde dieser Begriff zwar ausführlicher erläutert, blieb aber immer noch auf all jene anwendbar, die es ablehnten, sich mit dem neuen Regime zu arrangieren: „(2) Boykotthetze gegen demokratische Organisationen, Mordhetze gegen demokratische Politiker, Bekundung von Glaubens-, Rassen-, Völkerhaß, militaristische sowie Kriegspropaganda und alle sonstigen Handlungen, die sich gegen die Gleichberechtigung richten, sind Verbrechen im Sinne des Strafgesetzbuches. (3) Wer wegen Begehung eines solchen Verbrechens bestraft ist, kann weder im öffentlichen Dienst noch in leitenden Stellen im wirtschaftlichen und kulturellen Leben tätig sein. Er verliert das Recht zu wählen und gewählt zu werden.“⁷⁰ Im endgültigen Verfassungstext wurde dem Absatz (2) noch ein Satz hinzugefügt, der indirekt den allumfassenden, weil ideologisch interpretationsfähigen Charakter dieser Klausel bestätigte: „Ausübung demokratischer Rechte im Sinne der Verfassung ist keine Boykotthetze“! Die Art und Weise ihrer Platzierung im Verfassungsentwurf – an der Spitze der „Rechte des Bürgers“, jedoch nicht als eigenständiger Artikel, sondern schamhaft versteckt im Gleichheitsgrundsatz (!) – deutet darauf hin, daß er nicht organisch aus der Verfassungsgebung hervorging, sondern erst in letzter Minute dem schon fertigen Entwurf aufgepfropft wurde.

Die Furcht vor der *Boykotthetze* resultierte aus dem Bewußtsein der Schwäche, die sowohl bei den ostdeutschen Verfassungsgebern als auch bei ihren sowjetischen Kontrolleuren vorhanden war. Beide waren sich der ständigen Gefährdung ihrer Macht-

position bewußt. Auch noch 1948 berichteten sowjetische Stellen über die Wankelmütigkeit der ostdeutschen Bevölkerung: „Die Mehrheit der Bevölkerung versteht nicht die Rolle der demokratischen Kräfte im Kampf um die Einheit. Die Mehrheit glaubt nicht an den Erfolg des Kampfes um die Einheit, glaubt überhaupt nicht an die Möglichkeit der Einheit, glaubt, die Teilung Deutschlands sei eine vollendete Tatsache und äußert die Meinung, daß man die ›Zone aufbauen‹ solle, ohne sich jedoch für die notwendige Schaffung einer Zonenregierung, Ministerien u. ä. auszusprechen.“⁷¹ Im Frühjahr 1948 zeigte sich auch Ulbricht verbittert über die „äußerst schwierige“ Lage der SBZ. In einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Politischen Beraters verwies er auf die unsichere Lebensmittelversorgung und die neuerlichen Demontagen. Die UdSSR müsse wissen, was sie eigentlich wolle. „Errichten wir die Diktatur des Proletariats, dann werden alle Dinge klar und einfach“, erklärte Ulbricht. „Doch dürfe dann nicht gefordert werden, daß wir Demokratie spielen und parlamentarische Wahlen durchführen.“⁷²

Die Tätigkeit des Parlamentarischen Rats verfolgte der *Volksrat* mit fieberhafter Aufmerksamkeit⁷³. Das fand in dem im Oktober vorgelegten Verfassungsentwurf allerdings nur spärlichen Niederschlag. Sein Artikel 95 sah wahrscheinlich im Anschluß an die westdeutsche Diskussion ein konstruktives Mißtrauensvotum vor, blieb aber in sich widersprüchlich. Einerseits bestimmte er, ein „Mißtrauensantrag kommt nur zur Abstimmung, wenn gleichzeitig mit ihm der neue Ministerpräsident und die von ihm zu befolgenden Grundsätze der Politik vorgeschlagen werden“. Um abschließend festzulegen: „Wird der neuen Regierung das Mißtrauen ausgesprochen, so gilt die Volkskammer als aufgelöst.“

Erst am Vorabend des erneuten Zusammentritts des *Volksrats*, der den im Verfassungsausschuß erarbeiteten Entwurf am 22. Oktober 1948 bestätigen und zur öffentlichen Diskussion freigeben sollte, wurde Stalin durch den sowjetischen Außenminister Bericht erstattet. Von ihm wurde der Entwurf als „prinzipiell“ annehmbar beurteilt. Ursprünglich wollte Molotov aus Artikel 5 den Satz „Kein Bürger darf an kriegerischen Handlungen teilnehmen, die der Unterdrückung eines Volkes dienen“ streichen lassen. Doch unter Hinweis auf Bedenken Otto Grotewohls riet Molotov davon ab, derartige Änderungen durch die SED zu

68 Im SED-Entwurf vom 14. November 1946 hieß es in Art. 6 (3): „Personen, die militaristische oder nationalsozialistische Auffassungen verbreiten oder unterstützen, sind aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen. Sie dürfen leitende Stellen in der Wirtschaft und im kulturellen Leben nicht bekleiden. Auch kann ihnen das Wahlrecht entzogen werden.“ Eine gleichlautende Formulierung findet sich bereits im Verfassungsentwurf vom 10. August 1946 (Anm. 11).

69 Selbst in den späteren DDR-Verfassungen wurde dieser Begriff nicht mehr verwendet. Vgl. Siegfried Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar, Goldbach 1997³, S. 1405. Zum Ursprung dieses Artikels vgl. Karl Wilhelm Fricke, Politik und Justiz in der DDR. Zur Geschichte der politischen Verfolgung 1945–1968. Bericht und Dokumentation, Köln 1990², S. 48–49: Ein „Gesetz zur Sicherung der Demokratie“, das der Landtag von Sachsen-Anhalt am 30. Mai 1947 verabschiedete, stellte „gehässige oder hetzerische Äußerungen über verfassungsmäßige demokratische Einrichtungen“ unter Strafe („Gefängnis nicht unter sechs Monaten“).

70 „Verfassungsentwurf des deutschen Volksrats. Dem deutschen Volk zur Diskussion gestellt – Grundgesetz der Deutschen Demokratischen Republik“, in: Neues Deutschland vom 31. 10. 1948, S. 3.

71 AVP/RF, 082/36/172/82, Bl. 102–106, Alekseev an Smirnov, 18. 3. 1948.

72 AVP/RF, 0457a/5/28/7, Bl. 54–56, Unterredung Bychovskijs mit Ulbricht, 28. 4. 1948.

73 Vgl. E. Niekisch (Anm. 64), S. 94.

beantragen. Grotewohl hatte darauf hingewiesen, daß, wenn irgendwelche Änderungen von seiten der Einheitspartei vorgeschlagen würden, dies Änderungswünsche von seiten der bürgerlichen Parteien hervorrufen könnte. Das aber war unerwünscht. Die Korrektur sollte daher erst im Ergebnis der öffentlichen Diskussion des Verfassungsentwurfs vorgenommen werden⁷⁴.

Wie nicht anders zu erwarten, nahmen die anwesenden Mitglieder des *Volksrats* am 22. Oktober 1948 den Verfassungsentwurf einstimmig an und gaben ihn zur öffentlichen Diskussion frei. Der Verfassungstext wurde jedoch erst neun Tage später im *Neuen Deutschland* veröffentlicht⁷⁵, was – wie am Beginn der ostdeutschen Verfassungsdiskussion 1946 – auf die bis dahin fehlende Zustimmung aus Moskau hindeutet. Die Diskussion, die schon vor der Verabschiedung des Entwurfs vorbereitet wurde, kam nicht in dem erwarteten Umfang zustande⁷⁶. Im Januar 1949 forderte der Sekretär des Verfassungsausschusses: „Es muß uns durch unsere Propaganda gelingen, die Massen zur kritischen Teilnahme und Mitwirkung beim Verfassungsentwurf zu bewegen. Es ist aber darauf zu achten, daß in dem betreffenden Monat nicht etwa eine Kampagne des FDGB oder der SED läuft, damit beide Kampagnen sich nicht überkreuzen.“⁷⁷ Doch wieder änderten sich die Planungen. Schon im Februar verkündete Grotewohl die quantitativen Ergebnisse der *Verfassungsdiskussion*⁷⁸, um kurz darauf die „Diskussion“ abzubrechen und den Verfassungsentwurf an das Präsidium des *Volksrats* zu übergeben. Der Vorsitzende des Verfassungsausschusses erklärte dabei, daß trotz zahlreicher Vorschläge keine Veranlassung bestanden habe, grundsätzliche Abänderungen vorzunehmen. An die deutsche Öffentlichkeit gewandt, fügte der Vorsitzende der SED hinzu: „Der Bonner Entwurf habe dem Verfassungsausschuß keine Anregungen geben können, zumal es sich hier nicht um ein deutsches Gesetzgebungswerk, sondern um eine Auftragsgesetzgebung der

westlichen Besatzungsmächte handele ... Demgegenüber sei der Verfassungsentwurf des *Deutschen Volksrats* ohne jede Beeinflussung durch die Besatzungsmacht und in freier öffentlicher Diskussion als eine Gemeinschaftsarbeit der sachkundigen Vertreter aller Parteien und Organisationen ausgearbeitet worden.“⁷⁹

Am 5. März 1949 kündigte das *Neue Deutschland* die Beschlußfassung zur Verfassung durch den *Deutschen Volkskongreß* für den 18./19. März an⁸⁰. Diese Meldung war jedoch schon nicht mehr zutreffend. Bereits am Vortage hatte Wilhelm Pieck im Präsidium des *Deutschen Volksrats* erklärt, daß es „wahrscheinlich“ notwendig sei, eine Neuwahl der Delegierten des *Volkskongresses* vorzunehmen, „schon weil wir nur dadurch das Interesse in den Orten und Kreisen erwecken können“⁸¹. Für die Vorbereitung dieser Wahlen, die erstmals nach dem Prinzip der Einheitsliste – anstelle konkurrierender Listen der Parteien – durchgeführt werden sollten, brauchte man allerdings Zeit. So wurde nicht der große *Volkskongreß*, sondern der kleinere *Volksrat* einberufen. Er „hieß“ am 19. März um 14.32 Uhr den Verfassungsentwurf einstimmig „gut“⁸². Unter lautem Beifall attackierte Grotewohl bei dieser Gelegenheit erneut die „koloniale Gewaltpolitik“ in Westdeutschland. Dessen Verfassung werde nicht von langer Dauer sein. Das Volk werde sie „mit einem einzigen kühnen Hieb zerreißen und sie den westlichen Alliierten und ihren heute gar zu gutgläubigen deutschen Helfern als einen wertlosen Fetzen Papier vor die Füße werfen“⁸³.

Nachdem der dritte *Volkskongreß* am 15./16. Mai 1949 gewählt worden war⁸⁴, nahm er die Verfassung der *Deutschen Demokratischen Republik* als *antifaschistisch-demokratisches* Grundgesetz für ganz Deutschland mit „allen gegen eine Stimme“ (!) an und brachte ein dreifaches Hoch auf die Verfassung aus⁸⁵. Bei realistischer Betrachtung der welt- und deutschlandpolitischen Gegebenheiten

74 Vgl. AVP/RF, 06/10/36/488, Bl. 42–43, Molotov an Stalin, 21. 10. 1948.

75 Vgl. Neues Deutschland vom 31. 10. 1948, S. 3.

76 Vgl. BAB, DA-1, Nr. 175, Bl. 99–101, Maßnahmen des Sekretariats des Deutschen Volksrats zur Ingangsetzung der Diskussion über den Verfassungsentwurf, 6. 10. 1948; ebd., Nr. 170, Bl. 12, Notiz, o. D., (1. 1. 1948).

77 BAB, DA-1, Nr. 170, Bl. 55–56, Bl. 83, Dünow Entwurf zu einem „Plan für die Verfassungskampagne“, o. D. (9. 1. 1949).

78 Vgl. „Die Verfassung des Deutschen Volksrats vor dem Forum des deutschen Volkes“, in: Neues Deutschland vom 18. 2. 1949, S. 1. Grotewohl erwähnte 15 000 Resolutionen, 9 000 Versammlungen und 500 Abänderungsvorschläge. Diese Zahlen bestätigte zwei Monate später ein interner Bericht, BAB, DA-1, Nr. 170, Bl. 2–3, Bericht über Verlauf der Verfassungsdiskussion, 5. 4. 1949.

79 „Ein deutsches Verfassungswerk. Deutsches Volk gibt sich sein eigenes Grundgesetz – Deutscher Volksrat zum 18. März einberufen!“, in: Neues Deutschland vom 5. 3. 1949, S. 1.

80 Vgl. ebd.

81 BAP, DA-1, Nr. 2, 10. Sitzung des Präsidiums des deutschen Volksrates am 4. 3. 1949.

82 „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik angenommen“, in: Neues Deutschland vom 20. 3. 1949, S. 1.

83 Otto Grotewohl, Demokratische Verfassung für ganz Deutschland, in: Neues Deutschland vom 20. 3. 1949, S. 3.

84 Die Stimmzettel enthielten folgenden Text: „Ich bin für die Einheit Deutschlands und einen gerechten Friedensvertrag, ich stimme daher für die nachstehende Kandidatenliste zum 3. Volkskongreß“, der mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden konnte.

85 Vgl. „An alle vaterlandsliebenden Deutschen“, in: Neues Deutschland vom 31. 5. 1949, S. 1.

– die Blockade der Westsektoren Berlins war von der UdSSR gerade aufgehoben und damit faktisch die Anwesenheit der Westmächte in dieser Stadt anerkannt worden – konnte kein Mitglied des *Volkskongresses* davon ausgehen, daß die neue Verfassung in absehbarer Zeit für ganz Deutschland in Kraft gesetzt werden würde. Öffentlich konnte und wollte sich das der *Volkskongreß* nicht eingestehen. Die revolutionäre Umgestaltung nicht nur in der Sowjetischen Besatzungszone sollte ertrötet werden. Grotewohl fand keinen Widerspruch, als er in der vereinnahmenden „Wir“-Form erklärte: „Und nun lädt man uns gar ein, uns dem Bonner ‚Grundgesetz‘ anzuschließen . . . Wir können solchen Vorschlag nicht ernst nehmen. Er stellt nichts als einen Versuch dar, die deutsche Bevölkerung in die Irre zu führen. . . Die Arbeit des ‚Parlamentarischen Rates‘ wird in die deutsche Geschichte als eines ihrer traurigsten Kapitel eingehen.“⁸⁶ Am 7. Oktober 1949 stimmten die Mitglieder des *Deutschen Volksrats* über die Inkraftsetzung der Verfassung der DDR ab. „Als Einstimmigkeit festgestellt wurde, erhoben sich die Abgeordneten von ihren Plätzen und brachen in stürmischen Beifall aus.“⁸⁷ Die *Deutsche Demokratische Republik* war gegründet.

IV. Resümee

Herwig Roggemann hat recht. Es wäre unrichtig, die Verfassung der DDR „allein als Folge von ‚Sowjetisierungsbestrebungen‘ zu begreifen“⁸⁸. Der unmittelbare Anteil sowjetischer Vertreter an der Ausarbeitung des Verfassungstexts war – soweit bisher feststellbar – gering. Einzelne Elemente sozialistischer Staatsgestaltung fanden die Verfassungsgeber in Ostdeutschland „schon in der Weimarer Verfassung von 1919 vorformuliert“⁸⁹. In anderen Elementen knüpfte die Verfassung kontinuierlich an die Programmatik der deutschen Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts und die Erfahrungen der KPD in der Weimarer Republik an⁹⁰. Sie schrieb fest, was zuvor nicht erreicht worden war. Gestützt von der sowjetischen Besat-

zungsmacht hatte die SED das Recht und die Macht errungen, das staatliche und wirtschaftliche Ganze selbst zu gestalten (da bzw. solange sich ihre Ziele mit denen der Besatzungsmacht deckten). Die ohne Verfassungsgrundlage bereits bis zum Sommer 1946 vollzogenen tiefgreifenden Veränderungen im wirtschaftlichen und sozialen Leben der SBZ bildeten die Basis für die Verfassungsgebung. Die seit 1946 vorgelegten Verfassungsentwürfe und die 1949 in Kraft gesetzte Verfassung der DDR spiegelten diese veränderten Verhältnisse wider. Dagegen finden sich in der ostdeutschen Verfassungsdiskussion keine Hinweise, daß Stalin eine parlamentarische Demokratie für ganz Deutschland anstrebte⁹¹. Zwischen Stalin, der SMAD und der SED bestand Einmütigkeit darin, an den in der SBZ erreichten Ergebnissen der *antifaschistisch-demokratischen Umwälzung* festzuhalten.

Die radikalen Verfassungsforderungen der SED entsprangen keineswegs dem Eifer einzelner. In der KPD/SED, die beide – trotz undemokratischer Organisation – auf dem Prinzip freiwilliger Mitgliedschaft basierten, sammelte sich jene Minderheit der ostdeutschen Bevölkerung, die eine revolutionäre Umgestaltung der Gesellschaft anstrebte. Im Kontext der internationalen und zonalen Gegebenheiten war die Verfassung der *Deutschen Demokratischen Republik* sowohl Resultat einer in sich widersprüchlichen sowjetischen Nachkriegspolitik als auch Ergebnis einer deutschen Revolution, die nach 1945 auf das Gebiet östlich der Demarkationslinie beschränkt blieb und deren Eigenart es war, das Reizwort Revolution tunlichst zu vermeiden. Seit dem Frühjahr 1945 führte jeder Widerstand gegen die von den Kommunisten bzw. Einheitssozialisten durchgeführten revolutionären Aktionen zum Konflikt mit der Besatzungsmacht. Aus dieser Lage resultierten Resignation und Anpassung nicht nur seitens der *bürgerlichen* Parteien, sondern auch vieler Sozialdemokraten in der Einheitspartei. Statt um einen demokratischen Verfassungsentwurf zu kämpfen, wurde innerhalb des gegebenen Verfassungsrahmens nach Freiräumen gesucht. Das Ergebnis war jene eigenartige Einstimmigkeit, die die ostdeutsche Verfassungsgebung seit 1946 kennzeichnete.

86 Otto Grotewohl, *Der Weg des deutschen Volkes zu einer souveränen Nation*, in: *Neues Deutschland* vom 1. 6. 1949, S. 4.

87 „Deutsche Demokratische Republik“, in: *Neues Deutschland* vom 8. 10. 1949, S. 1.

88 Herwig Roggemann, *Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklungen*, Berlin 1989⁴, S. 15.

89 Ebd.

90 Das bereits im SED-Entwurf vom 14. November 1946 vorgesehene Mitbestimmungsrecht wurde im endgültigen Verfassungstext weiter gestärkt; dort hieß es in Artikel 17:

„Die Regelung der Produktion sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen in den Betrieben erfolgt unter maßgeblicher Mitwirkung der Arbeiter und Angestellten.“

91 Von einer gesamtdeutschen Zielsetzung Stalins geht dagegen Wilfried Loth aus. Vgl. ders., *Stalins ungeliebtes Kind. Warum Moskau die DDR nicht wollte*, München 1996². Warum Stalin dann aber sowohl den Verfassungsentwurf der SED von 1946 als auch den Verfassungsentwurf des Deutschen Volksrats von 1948 bestätigte, bleibt eine bei Loth nicht gestellte Frage.

Dokumentation

Die Frankfurter Dokumente vom 1. Juli 1948

I.

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen ihrer Regierungen autorisieren die Militärgouverneure der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone in Deutschland die Ministerpräsidenten der Länder ihrer Zonen, eine Verfassunggebende Versammlung einzuberufen, die spätestens am 1. September 1948 zusammentreten sollte.

Die Abgeordneten zu dieser Versammlung werden in jedem der bestehenden Länder nach den Verfahren und Richtlinien ausgewählt, die durch die gesetzgebende Körperschaft in jedem dieser Länder angenommen werden. [. . .]

Die Verfassunggebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.

Wenn die Verfassung in der von der Verfassunggebenden Versammlung ausgearbeiteten Form mit diesen allgemeinen Grundsätzen nicht im Widerspruch steht, werden die Militärgouverneure ihre Vorlage zur Ratifizierung genehmigen. Die Verfassunggebende Versammlung wird daraufhin aufgelöst.

Die Ratifizierung in jedem beteiligten Land erfolgt durch ein Referendum, das eine einfache Mehrheit der Abstimmenden in jedem Land erfordert, nach von jedem Land jeweils anzunehmenden Regeln und Verfahren. Sobald die Verfassung von zwei Dritteln der Länder ratifiziert ist, tritt sie in Kraft und ist für alle Länder bindend. Jede Abänderung der Verfassung muß künftig von einer gleichen Mehrheit der Länder ratifiziert werden. Innerhalb von dreißig Tagen nach Inkrafttreten der Verfassung sollen die darin vorgesehenen Einrichtungen geschaffen sein.

II.

Die Ministerpräsidenten sind ersucht, die Grenzen der einzelnen Länder zu überprüfen, um zu bestimmen, welche Änderungen sie etwa vorzuschlagen wünschen. Solche Änderungen sollten den überlieferten Formen Rechnung tragen und möglichst die Schaffung von Ländern vermeiden, die im Vergleich mit den anderen Ländern entweder zu groß oder zu klein sind.

Wenn diese Empfehlungen von den Militärgouverneuren nicht mißbilligt werden, sollten sie zur Annahme durch die Bevölkerung der betroffenen Gebiete spätestens zur Zeit der Auswahl der Mitglieder der Verfassunggebenden Versammlung vorgelegt werden.

Bevor die Verfassunggebende Versammlung ihre Arbeiten beendet, werden die Ministerpräsidenten die notwendigen Schritte für die Wahl der Landtage derjenigen Länder unternehmen, deren Grenzen geändert worden sind, so daß diese Landtage sowie die Landtage der Länder, deren Grenzen nicht geändert worden sind, in der Lage sind, die Wahlverfahren und Bestimmungen für die Ratifizierung der Verfassung festzusetzen.

III.

Die Schaffung einer verfassungsmäßigen deutschen Regierung macht eine sorgfältige Definition der Beziehungen zwischen dieser Regierung und den alliierten Behörden notwendig. Nach Ansicht der Militärgouverneure sollten diese Beziehungen auf den folgenden allgemeinen Grundsätzen beruhen.

1. Die Militärgouverneure werden den deutschen Regierungen Befugnisse der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung gewähren und sich solche Zuständigkeiten vorbehalten, die nötig sind, um die Erfüllung des grundsätzlichen Zwecks der Besetzung sicherzustellen. Solche Zuständigkeiten sind diejenigen, welche nötig sind, um die Militärgouverneure in die Lage zu setzen:

- a) Deutschlands auswärtige Beziehungen vorläufig wahrzunehmen und zu leiten;
- b) das Mindestmaß der notwendigen Kontrollen über den deutschen Außenhandel und über innerpolitische Richtlinien und Maßnahmen, die den Außenhandel nachteilig beeinflussen könnten, auszuüben, um zu gewährleisten, daß die Verpflichtungen, welche die Besatzungsmächte in bezug auf Deutschland eingegangen sind, geachtet werden und daß die für Deutschland verfügbar gemachten Mittel zweckmäßig verwendet werden;
- c) vereinbarte oder noch zu vereinbarende Kontrollen, wie z. B. in bezug auf die Internationale Ruhrbehörde, Reparationen, Stand der Industrie, Dekartellisierung, Abrüstung und Entmilitarisierung und gewisse Formen wissenschaftlicher Forschung, auszuüben;
- d) das Ansehen der Besatzungsstreitkräfte zu schützen und sowohl ihre Sicherheit als auch die Befriedigung ihrer Bedürfnisse innerhalb bestimmter, zwischen den Militärgouverneuren vereinbarter Grenzen zu gewährleisten;
- e) die Beachtung der von ihnen gebilligten Verfassungen zu sichern. [...]

Die Beobachtung, Beratung und Unterstützung der föderativen Regierung und der Länderregierungen bezüglich der Demokratisierung des politischen Lebens, der sozialen Beziehungen und der Erziehung werden eine besondere Verantwortlichkeit der Militärgouverneure sein. Dies soll jedoch keine Beschränkung der diesen Regierungen zugestandenen Vollmachten auf den Gebieten der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung bedeuten.

Die Militärgouverneure ersuchen die Ministerpräsidenten, sich zu den vorstehenden Grundsätzen zu äußern. Die Militärgouverneure werden daraufhin diese allgemeinen Grundsätze mit von ihnen etwa genehmigten Abänderungen der Verfassunggebenden Versammlung als Richtlinien für deren Vorbereitung der Verfassung übermitteln und werden die von ihr etwa dazu vorgebrachten Äußerungen entgegennehmen.

Wenn die Militärgouverneure ihre Zustimmung zur Unterbreitung der Verfassung an die Länder ankündigen, werden sie gleichzeitig ein diese Grundsätze in ihrer endgültig abgeänderten Form enthaltendes Besatzungsstatut veröffentlichen, damit sich die Bevölkerung der Länder darüber im klaren ist, daß sie die Verfassung im Rahmen des Besatzungsstatuts annimmt.

Beauftragte der Militärgouverneure werden bereit sein, die Ministerpräsidenten und die Verfassunggebende Versammlung in allen Angelegenheiten, die diese vorzubringen wünschen, zu beraten und zu unterstützen.

Stellungnahme der westdeutschen Ministerpräsidenten zu den Frankfurter Dokumenten (Koblenzer Beschlüsse vom 7. Juli 1948)

Zu Dokument I (Verfassungsgebende Versammlung).

1. Die Ministerpräsidenten werden die ihnen am 1. Juli 1948 durch die Militärgouverneure der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone übertragenen Vollmachten wahrnehmen.
2. Die Einberufung einer deutschen Nationalversammlung und die Ausarbeitung einer deutschen Verfassung sollen zurückgestellt werden, bis die Voraussetzungen für eine gesamtdeutsche Regelung gegeben sind und die deutsche Souveränität in ausreichendem Maße wiederhergestellt ist.
3. Die Ministerpräsidenten werden den Landtagen der drei Zonen empfehlen, eine Vertretung (parlamentarischer Art) zu wählen, die die Aufgabe hat
 - a) ein Grundgesetz für die einheitliche Verwaltung des Besatzungsgebiets auszuarbeiten,
 - b) ein Wahlgesetz für eine auf allgemeinen und direkten Wahlen beruhende Volksvertretung zu erlassen. Die Beteiligung der Länderregierungen an den Beratungen des Parlamentarischen Rates ist zu sichern. [. . .]
4. Die Wahlen zur Volksvertretung sollen noch im Laufe des Jahres 1948 abgehalten werden.
5. Das Grundgesetz muß außer der aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Volksvertretung eine bei der Gesetzgebung mitwirkende Vertretung der Länder vorsehen.
6. Hat die aus den Landtagen gewählte Vertretung (Ziffer 3) ihre Aufgabe erfüllt, so werden die Ministerpräsidenten nach Anhörung der Landtage das Grundgesetz mit ihrer Stellungnahme den Militärgouverneuren zuleiten, die gebeten werden, die Ministerpräsidenten zur Verkündigung dieses Gesetzes zu ermächtigen.
7. Die Volksvertretung soll alle Funktionen erfüllen, die einem demokratisch gewählten Parlament zukommen.
8. Das für das Besatzungsgebiet der Westmächte vorgesehene gemeinsame Exekutivorgan wird nach Maßgabe des Grundgesetzes bestellt.

Zu Dokument II (Ländergrenzen).

Die Ministerpräsidenten stimmen mit den Militärgouverneuren überein, daß eine Überprüfung der Grenzen der deutschen Länder zweckmäßig ist. Sie sind jedoch der Ansicht, daß diese Frage einer sorgfältigen Untersuchung bedarf, die innerhalb kurzer Frist nicht durchzuführen ist. Unter diesen Umständen können die Ministerpräsidenten von sich aus im Augenblick keinen Vorschlag für eine Gesamtlösung unterbreiten. Sie sind aber der Ansicht, daß die Grenzen der Länder im Südwesten dringend einer Änderung bedürfen. Die Lösung dieser Frage soll dem Parlamentarischen Rat überlassen bleiben, der über die Notwendigkeit dieser Änderung und ihre Ausführung den Ministerpräsidenten Vorschläge unterbreitet. Das Recht der beteiligten Länder, selbständig eine Regelung zu treffen, bleibt unberührt.

Zu Dokument III (Besatzungsstatut).

1. Zur Verwirklichung der wirtschaftlichen und administrativen Einheit aller der Besatzungshoheit Großbritanniens, Frankreichs und der USA unterstehenden deutschen Gebietsteile werden diese zu einem einheitlichen Gebiet zusammengeschlossen, mit dessen Organisation die Besatzungsmächte dessen Bevölkerung beauftragen.

2. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsbefugnisse sind nur durch die sich aus dem Text des Besatzungsstatuts selbst ergebenden Befugnisse der Besatzungsmächte beschränkt. Die Vermutung spricht für die Zuständigkeit der deutschen Organe.

3. Die Besatzungsmächte behalten sich Maßnahmen nur insoweit vor, als diese zur Sicherung der Verwirklichung der Besatzungszwecke notwendig sind.

4. Diese Maßnahmen können bestehen in:

- a) eigener unmittelbarer Verwaltung durch Besatzungsorgane,
- b) Kontrolle,
- c) Überwachung,
- d) Beobachtung, Beratung und Unterstützung.

5. Die Besatzungszwecke sind:

- a) Gewährleistung der Sicherheit der Besatzungstruppen,
- b) Gewährleistung des Bestandes einer demokratischen Ordnung in Deutschland,
- c) Entmilitarisierung Deutschlands,
- d) Gewährleistung der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen Deutschlands.

6. Unmittelbare Verwaltung wird durch die Besatzungsmächte ausgeübt zur vorläufigen Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten, jedoch sind deutsche Vertretungen zur Wahrung der wirtschaftlichen und Handelsinteressen im Ausland zugelassen, deren Leiter die einem Konsul entsprechende Rechtsstellung haben sollen.

7. Die Maßnahmen der Besatzungsmächte beschränken sich grundsätzlich auf allgemeine Überwachung der Tätigkeit der deutschen Organe. Dem deutschen Außenhandel gegenüber kann das Recht der Kontrolle ausgeübt werden, jedoch nur insoweit, als zu befürchten ist, daß die Verpflichtungen, die die Besatzungsmächte in bezug auf Deutschland eingegangen sind, nicht beachtet oder die für Deutschland verfügbar gemachten Mittel nicht zweckmäßig verwendet werden. Die Kontrolle soll sich nicht darauf erstrecken, ob die deutschen Maßnahmen technisch richtig und zweckmäßig sind.

Die Kontrolle wird sich weiterhin beziehen können auf die Sicherstellung der noch fälligen deutschen Reparationsverpflichtungen, die Einhaltung der den Stand der deutschen Industrie festlegenden Bestimmungen, die Durchführung der Dekartellisierung, der Abrüstung und Entmilitarisierung sowie auf solche wissenschaftliche Forschungsunternehmen, die der deutschen Kriegswirtschaft gedient haben.

Die Befugnisse einer Internationalen Ruhrbehörde sind nicht Gegenstand dieses Statuts.

8. Anweisungen im Rahmen obiger Bestimmungen werden durch die obersten Stellen der Besatzungsmacht an die oberste deutsche Gebietsbehörde erteilt.

9. Einem ordnungsmäßig erlassenen deutschen Gesetz gegenüber soll von dem Recht des Einspruchs nur Gebrauch gemacht werden, wenn es geeignet ist, die Verwirklichung der Besatzungszwecke zu gefährden. Wenn nicht binnen 21 Tagen nach Erlass des Gesetzes von den Militärgouverneuren gemeinsam Einspruch eingelegt wird, tritt das Gesetz in Kraft.

10. Auf dem Gebiet der Demokratisierung des politischen und sozialen Lebens sowie der Erziehung werden sich die Besatzungsmächte auf Beobachtung, Beratung und Unterstützung beschränken.

11. Die Unabhängigkeit und territoriale und sachliche Universalität der deutschen Rechtspflege wird anerkannt.
12. Die Gerichtsbarkeit der Besatzungsmächte wird beschränkt auf
 - a) die nichtdeutschen Mitglieder der Besatzungstruppen, die Besatzungsverwaltung sowie deren Familienangehörige;
 - b) Verbrechen oder Vergehen gegen die Sicherheit oder das Eigentum der Besatzungsmächte oder die Person ihrer Angehörigen.
13. Für Rechtsstreitigkeiten zwischen Deutschen und Angehörigen der Besatzungsmächte werden gemischte Gerichte gebildet. Der deutschen Bevölkerung werden die allgemeinen Menschenrechte sowie die bürgerlichen Rechte und Freiheiten auch den Organen der Besatzungsmächte gegenüber gewährleistet.
14. Natural- und Dienstleistungen können nur in dem Umfange gefordert werden, der notwendig ist, um die Bedürfnisse der Besatzungstruppen und der Besatzungsverwaltung zu befriedigen. Sie müssen im Verhältnis zu den Hilfsquellen des Landes stehen.
15. Art und Umfang der aufzubringenden Natural- und Dienstleistungen sowie die Form ihrer Vergütung werden durch die Militärgouverneure gemeinsam bestimmt. Es ist für Anforderung und Aufbringung ein besonderes Verfahren zu schaffen, bei dem deutsche Stellen zu beteiligen sind.
16. Die Besatzungskosten sind für ein Jahr voraus festzusetzen. Hierauf sind sämtliche deutschen Leistungen nach Ziff. III 1 bis 2 in Anrechnung zu bringen. Die Kosten müssen in einer festen Summe festgesetzt werden und dürfen einen bestimmten Prozentsatz der fortdauernden Ausgaben des ordentlichen Haushalts nicht überschreiten. Die Festsetzung wird im Benehmen mit den zuständigen deutschen Stellen erfolgen.
17. Für die Durchführung der Sicherstellung der Reparationsleistung und des Vorgriffs auf die noch festzusetzenden deutschen Reparationsverpflichtungen sowie für die Durchführung der Restitutionsen wird ein besonderes Verfahren geschaffen werden, das eine gemeinsame Beteiligung deutscher Organe vorsehen wird.
18. Für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung des Besatzungsstatuts werden Schieds- und Vergleichsstellen geschaffen werden.
19. Falls die Militärgouverneure die Wiederaufnahme der Ausübung ihrer Machtbefugnisse für notwendig erachten, werden sie dies nur als Notmaßnahme und in gemeinsamer Entschließung tun sowie nur für den Fall, daß ein Notstand die Sicherheit bedroht oder es erforderlich scheint, um die Beachtung der Verfassungen und des Besatzungsstatuts zu erzwingen.

Quelle: Dokumente der Deutschen Politik und Geschichte von 1848 bis zur Gegenwart, Bd. VI: Deutschland nach dem Zusammenbruch 1945, bearbeitet von Klaus Hohlfeld, Berlin – München 1952, S. 320 ff.

Rolf Steininger: Die Alliierten und Deutschland 1945–1948

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32–33/98, S. 3–12

Bei Kriegsende waren sich die Sieger – mit Ausnahme der Franzosen – einig, daß Deutschland nicht zerstückelt werden sollte. Es sollte als Einheit, allerdings politisch dezentralisiert, behandelt werden. Die über das Kriegsende hinausgehende Hoffnung, mit der Sowjetunion zu einer global angelegten Zusammenarbeit – auch in Deutschland – zu kommen, erwies sich schon bald als Illusion. Das früh erwachte Mißtrauen führte zunächst zur Kurskorrektur der britischen Politik; es galt, der neuen „russischen Gefahr“ zu begegnen. Gleichzeitig forcierten oder duldeten die Sieger seit 1945 in ihren Besatzungsgebieten Strukturentscheidungen, die die Chance einer einheitlichen Entwicklung im Nachkriegsdeutschland auf ein Minimum reduzieren mußten.

Je deutlicher die Gegensätze zwischen West und Ost aufbrachen, desto unfähiger und unwilliger zeigten sich beide Seiten, Kompromisse einzugehen. Mit dem offenen Ausbruch des Kalten Krieges 1947 wurden dann die Weichen endgültig in Richtung einer Teilung Deutschlands gestellt. Der neue Weststaat sollte dem Osten in jeder Beziehung überlegen sein, mit dem Ziel, daß jede Initiative für eine Wiedervereinigung aus dem Westen kommen und nicht zu einer von den Sowjets beherrschten Bewegung werden würde. Unter diesem Aspekt einer politischen Konsolidierung der westlichen Besatzungszonen und letztlich der Gründung eines Weststaats ist auch der Auftrag der Besatzungsmächte vom 1. Juni 1948 zu sehen, „eine Verfassunggebende Versammlung zur Ausarbeitung einer Verfassung einzuberufen“.

Wolfgang Benz: Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32–33/98, S. 13–19

Auf Initiative des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard versammelten sich auf der Insel Herrenchiemsee im August 1948 Verfassungsexperten, die in konzentrierter Arbeit den Entwurf eines Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ausarbeiteten. Die Fachleute – Gelehrte, Juristen und Politiker aus allen elf Ländern der drei Westzonen – diskutierten die Probleme einer „freiheitlichen und demokratischen Grundordnung“ (die Formulierung stammt vom Herrenchiemseer Verfassungskonvent), faßten sie in Artikel und gaben damit dem Parlamentarischen Rat, der im September 1948 in Bonn zusammentrat, das verfassungsrechtliche Gerüst für seine Arbeit.

Die Insel im Chiemsee war zur „Wochenstube der westdeutschen Verfassung“ geworden (wie „Der Spiegel“ damals schrieb). Obwohl Parteipolitiker wie Konrad Adenauer (CDU) und Kurt Schumacher (SPD) den Herrenchiemseer Entwurf als unverbindliches Planspiel bezeichnet hatten, der keineswegs die Qualität einer Regierungsvorlage – wie seinerzeit 1918/19 der Preußische Entwurf für die Weimarer Reichsverfassung – habe, waren doch wesentliche Vorentscheidungen auf der Chiemseeinsel gefallen. Dazu gehörten das konstruktive Mißtrauensvotum ebenso wie die Stellung des Staatsoberhauptes und die Abstinenz gegenüber Plebisziten.

Karlheinz Nclauß: Politische Kontroversen im Parlamentarischen Rat

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32–33/98, S. 20–28

Das Bonner Grundgesetz wird als eine besonders erfolgreiche Verfassungsgründung aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bewertet. Diese Wertschätzung übertrug sich auch auf seine Autoren, die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Sie gelten als Verfassungsexperten, die unbeeindruckt vom Tagesgeschehen der Jahre 1948/49 die richtigen Schlußfolgerungen aus dem Scheitern der Weimarer Republik und aus der Zeit des „Dritten Reiches“ zogen.

Diese Sichtweise wird den Grundgesetzberatungen allerdings nur zum Teil gerecht. In Wirklichkeit verfolgten die Grundgesetzautoren durchaus parteipolitische Ziele und vertraten unterschiedliche Auffassungen zur zukünftigen Wirtschafts- und Sozialstruktur Westdeutschlands. Selbst die akademisch anmutende Auseinandersetzung über Bundesrat oder Senat hatte ihre Grundlage in unterschiedlichen Gesellschaftsvorstellungen. Die politischen Ziele wurden im Parlamentarischen Rat in der Regel aber nur angedeutet. Seine Mitglieder mußten auf die Politik der Besatzungsmächte sowie auf die Lage des blockierten West-Berlins Rücksicht nehmen. Angesichts der Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates war die eigene Verfassungskonzeption nur mit Unterstützung anderer Fraktionen durchzusetzen. Bei den Beratungen ging es auch nicht um die Festlegung politischer Zielvorstellungen im Verfassungstext. Das Grundgesetz sollte vielmehr je nach politischem Standort den Weg zu wirtschaftlichen und sozialen Reformen eröffnen oder bestimmte Lösungen verhindern.

Jochen Laufer: Die Verfassungsgebung in der SBZ 1946–1949. „Errichten wir die Diktatur des Proletariats, dann werden alle Dinge klar und einfach.“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32–33/98, S. 29–41

Die SED stellte im Herbst 1946 als erste deutsche Partei einen vollständig ausgearbeiteten Verfassungsentwurf zur Diskussion. Der bis 1949 andauernde Prozeß der ostdeutschen Verfassungsgebung erscheint als Weg zur Gründung der DDR. Gestützt von der sowjetischen Besatzungsmacht hatte die SED die Macht errungen, in der SBZ das staatliche und wirtschaftliche Ganze selbst zu gestalten (da bzw. solange sich ihre Ziele mit denen der Besatzungsmacht deckten). Die tiefgreifenden Veränderungen im wirtschaftlichen und sozialen Leben Ostdeutschlands bildeten die Grundlage für die dortige Verfassungsgebung. Weder die SED noch die Sowjetische Militäradministration waren bereit, einen über die Zonengrenze hinaus konsensfähigen Verfassungsentwurf zu akzeptieren. Sie hätten dazu die Sonderentwicklung der SBZ aufgeben müssen. Nur auf diese Zone waren die von Stalin bestätigten Verfassungsforderungen der SED gemünzt. Im Kontext der internationalen und zonalen Gegebenheiten war die Verfassung der *Deutschen Demokratischen Republik* sowohl Resultat einer in sich widersprüchlichen sowjetischen Nachkriegspolitik als auch Ergebnis einer deutschen Revolution, die nach 1945 auf das Gebiet östlich der Demarkationslinie beschränkt blieb.

Dokumentation: Die Frankfurter Dokumente der westalliierten Militärgouverneure vom 1. Juli 1948 und die Antwort der westdeutschen Ministerpräsidenten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32–33/98, S. 42–46