



Erna Wagner-Hehmke / Helge Matthiesen

Für immer Recht und Freiheit

Der Parlamentarische Rat 1948/49

Erna Wagner-Hehmke / Helge Matthiesen
Für immer Recht und Freiheit

Schriftenreihe Band 10876

Erna Wagner-Hehmke / Helge Matthiesen

Für immer Recht und Freiheit

Der Parlamentarische Rat 1948/49

Helge Matthiesen (geb. 1964) ist Historiker und promovierter Politikwissenschaftler. Er arbeitet seit 2015 als Chefredakteur des General-Anzeigers Bonn.

Erna Wagner-Hehmke (1905-1992) stammte aus Breslau und gründete 1925 in Düsseldorf gemeinsam mit einer Partnerin die „Lichtbildwerkstatt“. Sie machte sich zunächst mit Industrie- und Werbefotografie im Stil der Neuen Sachlichkeit einen Namen. 1948 bekam sie vom Land Nordrhein-Westfalen den Auftrag, in Bonn die Arbeit des Parlamentarischen Rats am Grundgesetz zu dokumentieren.



Stiftung
**Haus der Geschichte
der Bundesrepublik Deutschland**

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Bonn 2022

Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Adenauerallee 86, 53113 Bonn

© Greven Verlag, Köln 2022

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel

Umschlagfoto: © Erna Wagner-Hehmke (1905-1992). 23. Mai 1949: Abgeordnete und Gäste begeben sich am Tag der Unterzeichnung des Grundgesetzes zur Pädagogischen Akademie.

Lektorat: Wera Reusch, Köln

Gestaltung und Satz: Thomas Neuhaus, Billerbeck

Lithografie: prepress, Köln

Druck und Bindung: Passavia, Passau

ISBN 978-3-7425-0876-8

www.bpb.de

FÜR IMMER RECHT UND FREIHEIT

7	Das Grundgesetz
11	Die Menschen
18	Der Rahmen
20	Deutsche Vorbehalte
22	Der Rat entsteht
24	Tagungsort Bonn
26	Der Festakt am 1. September 1948
38	Viele Streitpunkte und der große Konsens
38	Die Beratungen
75	Debatten mit Kirchen und Verbänden
90	Die große Krise
92	Die Kommunisten und die deutsche Teilung
95	Der Abschluss in Bonn
97	Die Wahlen und die neue Republik
126	Was bleibt? Eine Anmerkung
132	Erna Wagner-Hehmke und die Bilder
137	Nachwort

Das Grundgesetz

Es ist ein Satz von biblischer Wucht. Ihm fehlt jede Einschränkung, jeder Schnörkel. „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Artikel 1 setzt den Ton und ist bis heute einer der wichtigsten Gründe, warum sich die Menschen mit dem Grundgesetz identifizieren.

Das Grundgesetz wollte keine Verfassung sein und ist doch eine geworden. Seine Väter und Mütter taten eine Menge, um es als Provisorium erscheinen zu lassen, denn es sollte nur für einen Übergang gelten, nämlich bis zur Wiedervereinigung. Und doch stehen am Anfang keine schmückenden Absichtserklärungen, sondern dieser erste Satz und weitere Absätze, die unveräußerliche Grundrechte formulieren: Die Gleichheit vor dem Gesetz, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Freizügigkeit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Freiheit der Presse und der Wissenschaft, das Asylrecht, das Petitionsrecht, die Unverletzlichkeit der Wohnung, das Recht auf Eigentum und auf eine freie Berufswahl. Seinen Charakter als Provisorium dementierte das Grundgesetz nicht zuletzt durch die hohen Hürden, es im Grundsatz zu verändern: Es goss die staatliche Ordnung aus Grundrechten, Demokratie, Rechtsstaat und Föderalismus in eine feste Form. Auf Festigkeit und Dauer zielt auch der Gedanke, der hinter der sogenannten Ewigkeitsklausel steht: Sie erklärt diese Prinzipien auf alle Zeiten und nach menschlichem Ermessen für unabänderlich.

Außerdem öffnete es die Tür für eine ganze neue Einrichtung der Demokratie: ein Verfassungsgericht, das jedermann anrufen durfte und das durch seine Entscheidungen selbst Regierung und Parlament an das Verfassungsrecht band. Das war in dieser Form und für Deutschland neu und machte den Rechtsstaat stark. Ein weiterer ungewöhnlicher Passus erlaubte es, Souveränität abzugeben, sich an überstaatlichen Verbänden zu beteiligen, für die Verteidigung zum Beispiel, aber auch im Sinne europäischer Lösungen für politische oder wirtschaftliche Herausforderungen. Und dann gab es da noch einen Satz, der Männer und Frauen für absolut gleichberechtigt erklärte, obwohl alle anderen weiterhin gültigen Gesetze wie zum Beispiel das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) dies 1949 noch gar nicht vorsahen. Ein unerwartet moderner Gedanke, der die Gesellschaft stark verändern sollte.

Das Grundgesetz ist das Ergebnis einer bestimmten historischen Konstellation in der unmittelbaren Nachkriegszeit und der Entwicklungen vom 1. September 1948 bis zum 23. Mai 1949. In dieser Zeit tagte der Parlamentarische Rat in Bonn in den Räu-

men einer Pädagogischen Akademie – zwischen einem alten Wasserwerk und Villen aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Sein Auftrag lautete, eine Verfassung zu erarbeiten. Auftraggeber waren die Länder. Die Aufsicht lag bei den alliierten Siegermächten. Die angehenden Lehrer hatte man fortgeschickt, die Räume rasch ein wenig renoviert. Der Geruch von Kreide in den Klassenräumen und die kühle Sachlichkeit der Aula blieben, als die Abgeordneten einzogen.

In relativ kurzer Zeit entstand dort ein Gesetz, das eine rechtliche Ordnung für einen demokratischen Bundesstaat aus den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen gab und offen blieb für weitere Länder. Die politische Situation war nämlich alles andere als beruhigt. Wie gelang dieser große Schritt in die Zukunft, welche politischen Konstellationen und gesellschaftlichen Kräfte waren am Werk, und was machte das Grundgesetz am Ende so erfolgreich, ja, widerstandsfähiger als die Verfassungen vieler anderer europäischer Staaten, die sich nach 1800 rechnerisch im Schnitt alle 19 Jahre eine neue Ordnung gaben?

Die Düsseldorfer Fotografin Erna Wagner-Hehmke hat diese Beratungen mit der Kamera eng begleitet. Das ist ein Glücksfall, denn es gibt vom Parlamentarischen Rat nur etwa zehn Minuten Filmaufnahmen und einige Tonaufzeichnungen. Fotografien, die eine derartige Nähe zum Geschehen aufweisen, sind sehr selten. Bei politischen Vorgängen dieser Dimension dominiert üblicherweise die Inszenierung. Das ist auch bei einigen dieser Bilder der Fall, doch gibt es daneben viele weitere, die den eher banalen Alltag der Verfassungsarbeit zeigen, die in Ausschüssen, Sitzungen und kleinen, bisweilen tabak- und weinschweren informellen Runden stattfand. Die Bilder von Erna Wagner-Hehmke schlagen einen Bogen von den Akten und Protokollen bis hin zu den Lebenserinnerungen der Teilnehmer. Sie dokumentieren den historischen Vorgang, der sich über fast neun Monate erstreckte und erst Anfang September 1949 mit der Konstituierung der neuen Republik seinen Abschluss fand.

Die Monate in Bonn stellten nicht nur die verfassungsrechtlichen Weichen. Bonn wurde Hauptstadt des Provisoriums. Die Parteien und ihre Bundespolitiker lösten endgültig die Länder und ihre Ministerpräsidenten als wichtigste politische Akteure ab, es entstand die bundespolitische Bühne. Der eher sachorientierte Stil der politischen Debatten im Parlamentarischen Rat prägte die neue Republik auf Jahrzehnte. Das Grundgesetz überstand selbst das Ende der DDR und die Wiedervereinigung – die Berliner Republik ruht immer noch auf diesen Grundmauern. Und Ausgangspunkt der Demokratie war eine karge Hochschulaula in Bonn.

Die Menschen

Der Parlamentarische Rat umfasste 65 stimmberechtigte Abgeordnete. Je 27 gehörten der CDU/CSU und der SPD an. Fünf Abgeordnete stellten die Liberalen, je zwei die Kommunisten und die Deutsche Partei (DP), eine vor allem niedersächsische Regionalpartei mit nationalliberaler Ausrichtung, die später in der CDU aufging. Das katholische Zentrum war ebenfalls mit zwei Abgeordneten vertreten.

Die Abgeordneten waren im August 1948 von den damals elf westdeutschen Landtagen gewählt worden und spiegelten die Anteile der Parteien in den Länderparlamenten wider. Hinzu kamen fünf Vertreter West-Berlins (3 SPD-Abgeordnete, 1 Abgeordneter der CDU, 1 Abgeordneter der FDP), die wegen des besonderen Rechtsstatus der Stadt nur mit beratender Stimme teilnahmen. Die Bilder zeigen schon besser genährte Menschen – die Zeiten waren zwar noch hart, doch die größte Not war überstanden.

Eine Verfassunggebende Versammlung, die aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen wäre – so wie 1919 – und die eine Verfassung für das ganze Deutschland hätte schaffen sollen, wollten die deutschen Politiker lieber vermeiden, denn es war klar, dass das Staatsvolk nicht vollständig beteiligt sein konnte. Schließlich gab es die Menschen, die in der Sowjetischen Besatzungszone oder in ehemaligen deutschen Gebieten im Osten lebten. Hunderttausende befanden sich noch in Gefangenschaft oder waren in den Ostgebieten verschollen. Man fürchtete außerdem Störungen durch die Politik der Sowjets und der deutschen Kommunisten in Ost-Berlin. Daher war man für die kleine Lösung, die den provisorischen Charakter hervorhob: für den Parlamentarischen Rat und für das Grundgesetz.

Die westdeutschen Landtage waren indes alle bereits demokratisch gewählt, und die Länder mit ihren Ministerpräsidenten an der Spitze sorgten für die Legitimität der Versammlung. Sie blieben im gesamten verfassunggebenden Prozess wichtige Akteure auf deutscher Seite, nicht nur bei der Konstituierung des Parlamentarischen Rats, den sie als ihre Angelegenheit betrachteten, sondern auch bei den Verhandlungen zum Grundgesetz, auf die sie immer wieder Einfluss nahmen. Die Länder nahmen ihre Aufgabe sehr ernst und entsandten nicht nur profilierte Politiker, sondern auch Vertreter mit Erfahrung und großer Sachkompetenz in den Rat.

Einschließlich der Nachrücker nahmen insgesamt 73 Männer und vier Frauen unmittelbar an den Beratungen zum Grundgesetz teil. Sie waren alle keine Anfänger in Fragen von Politik, Verwaltung, Demokratie und Verfassung. Seit Mai 1945 war in

Deutschland bereits eine Menge geschehen, und eine erhebliche Zahl der Männer und Frauen gehörte zum politischen Personal der Länder und der Zonenpolitik. 47 waren ehemalige oder aktive Beamte, darunter einige Richter. 51 Abgeordnete hatten einen akademischen Abschluss, davon waren 32 Juristen und elf Ökonomen. Drei Mitglieder des Parlamentarischen Rats waren bereits 1919 an der Ausarbeitung der Weimarer Verfassung beteiligt gewesen, elf hatten dem Reichstag angehört. Allein fünf Justizminister vertraten ihre Länder im Parlamentarischen Rat. Eine ganze Reihe von Abgeordneten hatte in den Ländern bereits an der Erarbeitung der jeweiligen Landesverfassungen mitgearbeitet. Das erleichterte und verkürzte Diskussionen. Man wusste, worüber man sprach.

Sehr viele brachten Erfahrungen aus der Kommunalpolitik und -verwaltung mit. Daneben gab es Abgeordnete aus der sozialdemokratischen oder christlichen Arbeiterbewegung, die Handwerksberufe ausgeübt und Karriere als Gewerkschafter, Journalisten oder Funktionäre gemacht hatten. Für viele hatte 1933 eine Zäsur bedeutet und zu Entlassung, Entrechtung, Exil, Verfolgung, Folter und KZ-Haft geführt. Prägend waren für alle der Untergang der ersten Demokratie in der Weimarer Republik und die Verfolgung durch die Nationalsozialisten. Einige wenige hatten bereits negative Erfahrungen mit den Machthabern in der Sowjetischen Besatzungszone gemacht. Das Thema blieb in Bonn immer präsent.

Das Durchschnittsalter lag bei 55 Jahren. Die meisten Abgeordneten hatten ihre ersten politischen Erfahrungen bereits im Kaiserreich gesammelt. Viele hatten am Ersten Weltkrieg teilgenommen. Es fehlte die jüngere Generation, deren Sozialisation stark mit der NS-Zeit verbunden war. Die saßen, soweit sie überlebt hatten, noch in Gefangenschaft oder warteten auf den Ausgang ihrer Entnazifizierungserfahren oder waren mit existenziellen Fragen beschäftigt. Dieses beinahe vollständige Fehlen von NS-Belasteten sollte nach 1949 nur noch für ein neues Staatsorgan gelten, nämlich das Verfassungsgericht, das 1951 seine Arbeit aufnahm.

Gemessen an den Verhältnissen in der Gesellschaft war diese Verteilung der Gewichte ein Glücksfall für die Beratungen in Bonn, denn abgesehen von zwei kommunistischen Vertretern gab es einen politischen Grundkonsens: Man teilte eine tiefe Abneigung gegen Feinde und Verächter der Demokratie, gegen rote und braune Populisten und Ideologen. Den Nationalsozialismus hatten viele nur mit Mühe überlebt. In der Sowjetischen Besatzungszone bauten die Kommunisten zur selben Zeit ihre Diktatur auf: Andersdenkende wurden verfolgt, verschwanden, landeten in Lagern,

kamen durch willkürliche Urteile zu Tode. Anhänger der SED genossen Vorteile. Die Mobilisierung des Volks durch Manipulation und Massenbewegungen glich derjenigen vor 1945. All das kannte man zur Genüge. Es gab daher ein verbreitetes Misstrauen gegen den angehenden Souverän, das Volk, das kaum 15 Jahre zuvor in weiten Teilen den Feinden der Republik gefolgt war und mithin in Vergangenheit und Gegenwart als leicht manipulierbar erschien.

Einige der Abgeordneten verdienen einen genaueren Blick, weil ihr Beitrag zu den Beratungen weit über die Monate in Bonn hinausreichte. Konrad Adenauer (geb. 1876) profilierte sich als Präsident des Parlamentarischen Rats. Seine Erfahrungen hatte er als Oberbürgermeister der Stadt Köln, als preußischer Staatsrat, Zentrumspolitiker und nach 1945 vor allem als starker Mann der neugegründeten CDU im Rheinland, in Nordrhein-Westfalen und in der britischen Besatzungszone gesammelt. Sein Gegenspieler und Verhandlungspartner war Carlo Schmid (geb. 1896), Justizminister und Staatsrat in Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden, ein hochgebildeter und literarisch belesener, habilitierter Jurist, Richter und Spezialist für Verfassungsfragen und Völkerrecht, kein typisches SPD-Mitglied in jenen Jahren. Er leitete den Hauptausschuss des Rats. Den im Vorfeld zwischen Union und SPD ausgehandelten Deal, dass Adenauer das Präsidentenamt erhielt und die SPD den Vorsitz im wichtigen Hauptausschuss, bewertete er im Rückblick als einen Fehler. Theodor Heuss (geb. 1884) war schon seit dem Kaiserreich ein bekannter Linksliberaler, Publizist, Schriftsteller und Journalist. Er vertrat Württemberg-Hohenzollern und nahm Einfluss auf viele Formulierungen, denen er ein wenig Glanz verlieh. Von Bedeutung waren auch Thomas Dehler (FDP), Georg August Zinn (SPD), Heinrich von Brentano (CDU), Ludwig Bergsträsser (SPD), Adolf Süsterhenn (CDU), Robert Lehr (CDU), Walter Menzel (SPD), Walter Strauß (CDU) und nicht zuletzt Elisabeth Selbert (SPD), eine Kasseler Rechtsanwältin für Familienrecht, die mit Mut und Engagement den Satz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Grundgesetz durchsetzte. Hermann von Mangoldt (CDU) leitete und inspirierte die Debatten um die Grundrechte und die Präambel. Friedrich-Wilhelm Wagner (SPD) schließlich stritt für die Abschaffung der Todesstrafe. Trotz vieler späterer Versuche wurde sie nicht wieder in Kraft gesetzt.

Dass der freundliche und eher professorale Carlo Schmid und nicht der Parteivorsitzende Kurt Schumacher die SPD im Rat anführte, lag an einer schweren Erkrankung Schumachers, die er erst gegen Ende der Beratungen überwand. Er steuerte vom Krankenlager in Hannover aus einige Debatten und irritierte mit seinen oft früh fest-

gelegten, bisweilen stark nationalistisch unterlegten grundsätzlichen Positionen die Gespräche, gewann jedoch letztlich nur wenig Einfluss. Der pragmatische Berliner Bürgermeister Ernst Reuter – einer seiner Gegenspieler in der SPD – war da weit präsenter. Mit ihm, Zinn, Menzel und Schmid ließen sich zwischen CDU und SPD Kompromisse finden. Die waren nötig, wenn es Mehrheiten geben sollte.

Der Rahmen

Seit spätestens Ende 1947 standen die westlichen Siegermächte vor der Frage, wie sich in ihren drei Zonen wirtschaftlich und politisch stabile Verhältnisse herstellen ließen angesichts der sich abzeichnenden kommunistischen Diktatur in der sowjetischen Zone. Doch die Interessen der drei Westalliierten waren sehr unterschiedlich. Frankreich wollte sich den Einfluss auf den deutschen Westen dauerhaft bewahren, wollte eine Mitsprache an der Ruhr und liebäugelte mit Grenzverschiebungen zumindest an der Saar, weshalb das Saarland auch erst 1956 Teil der Bundesrepublik wurde. Die Franzosen kooperierten nicht oder nur unter Druck mit US-Amerikanern und Briten, die schon 1947 Fakten schufen und ihre Zonen zu einem gemeinsamen Wirtschaftsgebiet vereinigten, der sogenannten Bizone. Diese hatte ihre Zentrale in Frankfurt am Main, bekam parlamentarische Gremien sowie Gesetzgebungskompetenzen und war damit ein erster Schritt in Richtung Weststaat. Der Hintergrund war simpel: Die Besatzung und das Durchfüttern von Millionen verarmter, unterernährter, oft nur notdürftig behauster Deutscher waren auf Dauer kaum zu organisieren, geschweige denn zu finanzieren. Außerdem blockierte der Ausfall der deutschen Wirtschaftskapazitäten die Erholung des übrigen Europas, wo man unter einer Depression litt, die nicht enden wollte. Daran änderten auch die Demontage von Industriebetrieben und Maschinen in Deutschland nichts.

Nach dem Abbruch der Londoner Außenministerkonferenz der vier Siegermächte Mitte Dezember 1947, die alle Deutschland betreffenden Fragen lösen sollte, beschäftigte man sich unter Führung der amerikanischen Besatzungsmacht konkret mit der Frage, wie aus den drei Zonen im Westen ein Staat werden könnte. Die Währungsreform im Juni 1948 war ein erster großer Schritt, der weitgehend ohne deutsche Beteiligung geplant und vorbereitet wurde. Die Siegermächte stützten sich für diese, ganz Westdeutschland betreffende Entscheidung auf die Länder, die zum größten Teil 1946 und

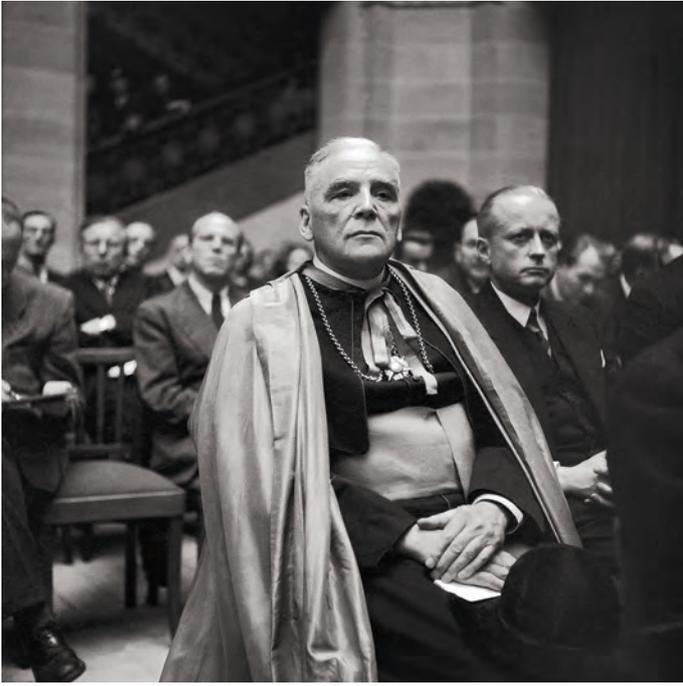
Polizisten stehen Spalier und regeln den Verkehr vor dem Museum, das mit den Fahnen der Länder geschmückt ist.





Blick in den Lichthof auf das Städtische
Orchester Bonn. Fotografen machen
Aufnahmen der prominenten Gäste.

Der Kölner Domkapitular Prälat Albert Lenné zählt zu den geladenen Vertretern des öffentlichen Lebens.



Drei Ministerpräsidenten (von links): Gebhard Müller (CDU), ein unbekannter Gast, Hermann Lüdemann (SPD) und Hinrich Wilhelm Kopf (SPD).



Der hessische Ministerpräsident Christian Stock (SPD) spricht beim Festakt.



Der Gastgeber, Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Karl Arnold (CDU).