



Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz

Titelbild: Anlässlich der letzten Sitzung des Parlamentarischen Rates am 23. Mai 1949 werden Fahnen mit den Farben der neuen Bundesrepublik Deutschland gehisst (Foto: Ullstein Bild)

Festakt zur Eröffnung des Parlamentarischen Rates im Bonner Museum Koenig am 1. September 1948. Am Rednerpult der hessische Ministerpräsident Christian Stock (SPD)

Foto: Erna Wagner-Hehmke/HDG

Inhalt

- 1** Die Situation
**Der Weg zum
Parlamentarischen Rat**

- 6** Die Konstituierung
**Abgeordnete und
Arbeitsbedingungen**

- 10** Die Arbeit
**Fundament für eine
wehrhafte Demokratie**

- 20** Die Entwicklung
**Erfolgsgeschichte und
Vorbild**

- Im Interview:
Winfried Hassemer**

- 29** Infotipps

Ein Grundgesetz für Deutschland

Der Weg zum Parlamentarischen





Rat

Der Start in eine neue Zukunft beginnt mit einer Vertreibung: Giraffen, Büffel und andere ausgestopfte Tiere im Bonner Zoologischen Museum Alexander Koenig werden hinter Säulen unter großen Vorhängen versteckt. Denn der große Museumssaal wird für Wichtiges benötigt: Am 1. September 1948, Punkt 13 Uhr, beginnt hier der Festakt zur Eröffnung des Parlamentarischen Rates. Neun Monate später wird dieser Rat das Grundgesetz vorlegen – die Verfassung des westdeutschen Teilstaates. Seine Verabschiedung ist die Geburtsstunde der Bundesrepublik Deutschland. Und der Grundstock für eine nun 60-jährige Erfolgsgeschichte.

Es ist eine illustre Versammlung, die auf den Holzstühlen Platz nimmt: ehemalige Abgeordnete des Reichstags, Oberbürgermeister, Professoren, Widerstandskämpfer, Gewerkschaftsführer. Die Männer und die – wenigen – Frauen sind festlich gekleidet. Aber vielen Gesichtern sind die Entbehrungen und inneren Verletzungen anzusehen, die die Zeit des Nationalsozialismus verursacht hat. Über dem Festakt liegt eine gespannte Erwartungshaltung. Denn jeder im Saal spürt die Größe und Bedeutung dieses Tages. Der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen Karl Arnold (CDU), der die Festversammlung eröffnet, formuliert diese Erwartung so:

„Wir beginnen mit dieser Arbeit in der Absicht und dem festen Willen, einen Bau zu errichten, der am Ende ein gutes Haus für alle Deutschen werden soll. Dieses Haus soll sich in zäher und mühsamer Arbeit aus den Ruinen unserer zerstörten Städte und Dörfer erheben, wie sich deutsches Leben aus seinem Herzensgrund erheben muss zu neuem Leben und neuer Hoffnung.“

Ruinen, Zerstörung, Hunger, Vertreibung, Unsicherheit – das ist der Boden, auf dem das Neue entstehen soll. Gerade drei Jahre ist es her, dass Deutschland seinen tiefsten Fall erfahren, den Krieg und die Verbrechen des Nationalsozialismus mit der bedingungslosen Kapitulation und der Schmach bezahlt hat, sich mit Hitlers Völkermord an den Juden aus der zivilisierten Welt

ausgeschlossen zu haben. Die meisten Menschen sind mit dem Kampf um das nackte Überleben beschäftigt. Und doch regt sich auch wieder politisches Leben. Vorsichtig, unsicher, zögernd zunächst, aber doch auch hoffnungsvoll und voller Ideale. Denn eines eint Sieger, die nun über das in vier Besatzungszonen geteilte Deutschland herrschen, und Besiegte: Dem Hitler-Staat darf und kann nur ein friedliches und demokratisches Deutschland folgen. So entstehen in allen Besatzungszonen wieder politische Parteien und ebenso Länder, in denen sich das staatliche Leben mit Landesparlamenten und Landesregierungen neu zu organisieren beginnt. In den Westzonen ist das Leitbild dieses Neuanfangs eine föderale, demokratisch-parlamentarische Ordnung. In der Ostzone hingegen bauen die Kommunisten immer rascher und konsequenter ein diktatorisches und zentralistisches System auf. Die Parteien werden bei nur formaler Selbstständigkeit zu einem sogenannten Demokratischen Block zusammengefasst, die fünf Länder später aufgelöst und durch Bezirke ersetzt.

Komplizierte Gemengelage

Die eigentlichen Herren über das Nachkriegsdeutschland aber bleiben die Alliierten. Zunächst arbeiten die USA, Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion noch zusammen, doch schon bald bricht die Einigkeit auseinander. Zu groß sind die ideologischen,

politischen und machtstrategischen Gegensätze unter den ehemaligen Verbündeten. Der Ost-West-Konflikt entsteht, später geht auf östlicher Seite ein „Eiserner Vorhang“ nieder, der „Kalte Krieg“ bricht aus. Was wird nun aus Deutschland, fragen sich viele Menschen im Westen wie im Osten des in Zonen aufgeteilten Landes. Die Spaltung wirft ihre ersten Schatten.

Bis der Parlamentarische Rat in der beschaulichen Universitätsstadt Bonn am 1. September 1948 zu seiner konstituierenden Sitzung in der wenige Hundert Meter vom Museum Koenig entfernten Pädagogischen Akademie zusammentritt, ist es noch ein weiter Weg. Viele Hürden müssen genommen werden; zugleich verschärfen weitere wichtige Ereignisse die Gegensätze, die später zur Teilung Deutschlands führen:

- Um Deutschland wirtschaftlich wieder auf eigene Beine zu stellen, legen die USA und Großbritannien im Januar 1947 ihre Besatzungszonen zur **Bizone** zusammen. Kurze Zeit später wird unter der Kontrolle dieser beiden Besatzungsmächte bereits der **Frankfurter Wirtschaftsrat** mit ersten gesetzgeberischen Befugnissen und einem Exekutiv Ausschuss mit Direktoren gebildet, die regierungsähnliche Aufgaben wahrnehmen – erste Vorformen eines größeren Staatsgebildes. Zu den Direktoren gehört Ludwig Erhard, die spätere Verkörperung des „Wirtschaftswunders“.

CHRONIK Die Monate bis zum Parlamentarischen Rat



16. April 1948 Marshallplan Wirtschaftliches Wiederaufbauprogramm der USA für das zerstörte Westeuropa

20. Juni 1948 Währungsreform In den westlichen Besatzungszonen wird die D-Mark eingeführt



24. Juni 1948 Berlin-Blockade Blockade Westberlins durch die Sowjetunion (bis 12. Mai 1949)

Foto: Erna Wagner-Hehmke/HDG



Auftakt des Parlamentarischen Rates: Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold (rechts), Eröffnungsredner auf der Festversammlung, im Gespräch mit dem CDU-Abgeordneten Theophil Kaufmann und mit Fritz Ulrich (SPD), Innenminister von Württemberg-Baden (links)

■ Mitte 1948 verkünden und initiieren die Amerikaner den nach ihrem damaligen Außenminister benannten **Marshallplan**, der Europa wieder aufhelfen soll, besonders dem Westen Deutschlands. Der Osten muss sich dagegen auf Geheiß von Stalin, der die Vorherrschaft der Sowjetunion in Osteuropa gefährdet sieht, von dem milliardenschweren Hilfsprogramm selbst ausschließen.

■ Nahezu zeitgleich findet die **Währungsreform** statt. In den drei westlichen Besatzungszonen gilt ab dem 20. Juni 1948 statt der nahezu wertlosen Reichsmark nun die D-Mark. Jeder Bürger erhält 40 D-Mark „Kopfgeld“. Schon am Tag nach der Währungsreform sind die Schaufenster der Läden prall gefüllt. Drei Tage später folgt die Ostzone mit einer eigenen Währungsreform – allerdings

ohne große Wirkung auf das Warenangebot.

- Unmittelbar nach den Währungsreformen beginnt die **Blockade Berlins** durch die Sowjets. Nur mit Hilfe einer Luftbrücke und von täglich Hunderten „Rosinenbomben“ können die Westalliierten die Versorgung Westberlins aufrechterhalten. Knapp ein Jahr – bis zum 12. Mai 1949 – dauert die Blockade, dann lenkt die Sowjetunion ein.
- Im April 1949 erweitert sich die Bizone durch den Beitritt der französischen Zone zur **Trizone**. Zunächst nur aus rein wirtschaftlichen Interessen gegründet, werden Bizone und Trizone und ihre Institutionen jedoch am Beginn des Kalten Krieges zu Vorläufergebilden der Bundesrepublik Deutschland.

In dieser komplizierten Gemengelage ergreifen die drei Westalliierten die Initiative. Am 1. Juli 1948 übergeben sie im ehemaligen IG-Farben-Haus in Frankfurt, dem Hauptquartier der

1. Juli 1948 Frankfurter Dokumente Übergabe der Frankfurter Dokumente durch die Alliierten an die Ministerpräsidenten



Foto: Picture-Alliance/dpa



Foto: Picture-Alliance/dpa

8. bis 10. Juli 1948 Rittersturzkonferenz Erste Beratung der Ministerpräsidenten über die Frankfurter Dokumente

10. bis 23. August 1948 Verfassungskonvent Vorbereitung des Parlamentarischen Rates im Kloster Herrenchiemsee



Foto: PA/akg-images

Freiheitskundgebung
am 9. September
1948 vor dem
Reichstagsgebäude
mit dem Appell
des Berliner
Bürgermeisters
Ernst Reuter an die
„Völker der Welt“
– Ausdruck für den
Durchhaltewillen
während der Berlin-
Blockade



Foto: Ullstein Bild/Henry Ries

amerikanischen Streitkräfte, den elf Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen drei auf Schreibmaschine geschriebene Dokumente. Kernpunkt ist dabei der Auftrag, bis zum 1. September 1948 eine **Verfassunggebende Versammlung** einzuberufen. Sie soll *„eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene Einheit schließlich wiederherzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“*

Mit diesem Auftrag (den sogenannten Frankfurter Dokumenten) beginnt die Uhr der Staatswerdung der Bundesrepublik endgültig zu ticken. Nur noch zwei Monate sind es, bis der Parlamentarische Rat dafür die entscheidenden Weichen zu stellen

hat. Und diese zwei Monate haben es in sich. Hektische Aktivitäten entfalten sich. Schon eine Woche nach der Übergabe der Frankfurter Dokumente treffen sich die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder auf dem Rittersturz, einem Aussichtspunkt bei Koblenz, um über die Konsequenzen der alliierten Initiative zu befinden. Schon dabei kristallisieren sich drei Kernpunkte heraus, die auch die späteren Beratungen – etwa im Jagdschloss Niederwald – dominieren werden:

- Die Frankfurter Dokumente sollen grundsätzlich angenommen werden.
- Die Schaffung eines westdeutschen Teilstaates erscheint wegen der damit verbundenen Vertiefung der Teilung Deutschlands problematisch.
- Um die deutsche Einheit nicht zu gefährden, soll es keine Verfassunggebende Versammlung, sondern nur einen Parlamentarischen Rat, keine Verfassung, sondern höchstens ein

Organisationsstatut oder Grundgesetz sowie kein Volksreferendum geben.

Was sind die Leitbilder?

Streitpunkte zwischen den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder und den drei Westmächten sind auch die Festlegung von Ländergrenzen und das Besatzungsstatut mit weitgehenden Rechten, das die Alliierten für sich beanspruchen.

Viele weitere Fragen türmen sich im Vorfeld des Parlamentarischen Rates auf. Soll das geplante Grundgesetz ein lockeres Provisorium, eine ausgearbeitete Verfassung oder ein Mittelweg von beidem sein? An welchen Vorbildern, an welchen Werten orientiert man sich? Wie stark und eigenständig darf oder muss die angestrebte Demokratie werden?

Auf die eigene deutsche Geschichte zurückzugreifen, hilft nicht viel. Denn eine gewichtige demokratische

Tradition hat Deutschland nicht zubieten. So wie der berühmten Giebelinschrift DEM DEUTSCHEN VOLKE am stark zerstörten Reichstagsgebäude einige Buchstaben fehlen, fehlt vielen Menschen eine klare Orientierung. Kein Wunder: Das kaiserliche Deutschland unter Wilhelm II. war ein monarchischer Obrigkeitsstaat; die kurzen 14 Jahre der anschließenden Weimarer Republik (1919 bis 1933) mit ihren permanent wechselnden Regierungen, ihren institutionellen Schwächen und ihrer mangelnden positiven Verankerungen im Bewusstsein der Bürger eigneten sich auch nicht so recht als Vorbild; schließlich die Katastrophe des nationalsozialistischen Regimes unter Adolf Hitler. Auf welche Leitbilder sollte da zurückgegriffen werden?

Vor dieser Frage steht auch der Sachverständigenausschuss, der zur Vorbereitung des Parlamentarischen Rates vom 10. bis 23. August 1948 im Kloster von Herrenchiemsee zusammentritt und später den Titel **Verfassungskonvent** erhält. In der Inselabgeschiedenheit erarbeiten elf Politiker und Sachverständige – unter ihnen Adolf Süsterhenn und Carlo Schmid – wichtige Prinzipien für das neue Grundgesetz, etwa die, dass die neue Republik eine „wehrhafte Demokratie“ sein müsse, die Regierung von einer „arbeitsfähigen Mehrheit“ im Parlament abhängig und das Staatsoberhaupt neutral sein müsse.

Umstritten ist zunächst, wie verbindlich die Herrenchiemseer Beschlüsse sein sollen. Vor allem die SPD sieht in ihnen höchstens „Vorarbeiten“, an die sich der Parlamentarische Rat nicht zu halten habe. Doch die Geschichte bestimmt anders: Viele Gedanken der Klosterrunde werden später im Grundgesetz aufgenommen. ■

Frankfurter Dokumente
im Volltext unter:

[www.bundestag.de/
geschichte/parlhist/
dokumente](http://www.bundestag.de/geschichte/parlhist/dokumente)



Die Rolle der Alliierten

Deutschland – eine befohlene Demokratie?

Wer hat den Anstoß gegeben, dass nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges aus den völlig rechtlosen und besetzten drei Westzonen wieder ein Staat wurde? Waren es die besiegten Deutschen selbst oder mussten sie von außen, von den alliierten Mächten, zu ihrem Glück gedrängt werden? Ist die Bundesrepublik Deutschland eine „befohlene Demokratie“?

Die Antwort auf diese Frage ist zwiespältig. Denn natürlich gab es bei den deutschen Politikern der ersten Stunde den heißen Wunsch, möglichst rasch wieder zu eigenständigen Strukturen und größtmöglicher Souveränität zu kommen. Besonders die Ministerpräsidenten der Länder drängten auf eine von den Deutschen selbst zu schaffende neue Ordnung.

Aber ebenso richtig ist, dass die Handlungsfähigkeit der Ministerpräsidenten durch die Besetzung beschränkt blieb. Außerdem hatten sie Sorge, mit einer einseitigen Ausrufung der Westzonen zu einem neuen Staat die Einheit Deutschlands zu gefährden. Diese Skrupel hatten die Westmächte nicht; sie ergriffen energisch mit den Frankfurter Dokumenten die Initiative und machten konkrete Zeit- und Verfassungsvorgaben. So verlangten sie eine föderalistische Ordnung, eine angemessene Zentralmacht und Garantien für individuelle Rechte und Freiheiten. Kritiker sprachen von *Anweisungen*, Wohlwollende von *Hilfestellung*.

Die Militärgouverneure der Westzonen bei einer Sitzung des Parlamentarischen Rates, von rechts: Marie-Pierre Kœnig (F), Brian H. Robertson (GB), Lucius D. Clay (USA)



Foto: Erna Wagner-Helmke/HDG



Foto: Erna Wagner-Helmke/HDG

Konstituierung des Parlamentarischen Rates

Abgeordnete und Arbeitsbedingungen

Unmittelbar nach dem Festakt im Museum Koenig konstituiert sich am 1. September 1948 der Parlamentarische Rat in der benachbarten Pädagogischen Akademie. Mit Selbstbewusstsein gehen die 65 Abgeordneten an die historische Aufgabe. Diese erfordert im Bonn der Nachkriegszeit neben Sachverstand und politischem Geschick auch die Fähigkeit zur Improvisation, wenn es um Unterkunft, Arbeitsmittel oder Verpflegung geht.

Im Plenum des Parlamentarischen Rates:
Konrad Adenauer (CDU), der bei der konstituierenden Sitzung zum Präsidenten gewählt wird

Haben beim Festakt noch die feierlichen Töne überwogen, geht es nun rasch und hart zur Sache. Noch in der Eröffnungssitzung kommt es fast zum Eklat, als der KPD-Abgeordnete Max Reimann die sofortige Einstellung der Beratungen fordert, weil der Rat „kein Mandat vom deutschen Volke“ habe. Insgesamt ringen und feilen die 65 Mitglieder neun Monate am künftigen Grundgesetz. Damit die Arbeit erfolgreich wird, sind umfangreiche Vor- und Hilfsarbeiten notwendig.

Schon am ersten Tag wird deutlich, wer personell den Parlamentarischen Rat vor allem prägen wird: Konrad Adenauer. Denn der frühere langjährige Kölner Oberbürgermeister und Vorsitzende des Preußischen Staatsrates wird zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates gewählt und besitzt dadurch erhebliche Einflussmöglichkeiten. Zudem zeigt sich der 72-Jährige unerschrocken auch gegenüber den Alliierten. Bereits in seiner Eröffnungsansprache beweist er erhebliches Selbstbewusstsein: Zwar sei der Parlamentarische Rat „durch einen Akt der Militärgouverneure“ einberufen, sagt er, aber nun „im Rahmen der ihm gestellten Aufgaben völlig frei und selbstständig“. Anwesende Militärbeobachter ziehen da erstaunt die Augenbrauen hoch. Und noch eines gibt Adenauer, der später erster Bundeskanzler der Bundesrepublik wird, den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates gleich zu Beginn mit auf den Weg: Sie sollen sich im Bewusstsein der „historischen Aufgabe“ unter „Gottes Schutz mit dem ganzen Ernst und mit dem ganzen Pflichtgefühl“ stellen.

Bevor die Mitglieder des Parlamentarischen Rates mit ihrer Arbeit in Bonn beginnen können, müssen sie für diese Aufgabe bestimmt und gewählt werden. Dafür haben die Westalliierten in ihren „Frankfurter Dokumenten“ präzise Vorgaben gemacht: Die Anzahl der Mitglieder sollte ermittelt werden, indem die Gesamtzahl der Bevölkerung

nach der letzten Volkszählung von 1946 durch 750.000 oder eine ähnliche Zahl geteilt werde. Die eigentliche Wahl sollte dann durch die elf westdeutschen Landtage erfolgen. Zwischen dem 15. und 30. August folgen die Landtage den Vorgaben und wählen 65 Abgeordnete in den Parlamentarischen

gengermaßen auf die Parteien: CDU/CSU 27 Sitze; SPD ebenfalls 27 Sitze; FDP fünf Sitze; Deutsche Partei zwei Sitze; Zentrum zwei Sitze; KPD zwei Sitze. Hinzu kommen fünf nicht stimmberechtigte Abgeordnete aus Berlin, von denen drei der SPD sowie je einer der CDU und FDP angehören.

Im Bewusstsein der historischen Aufgabe

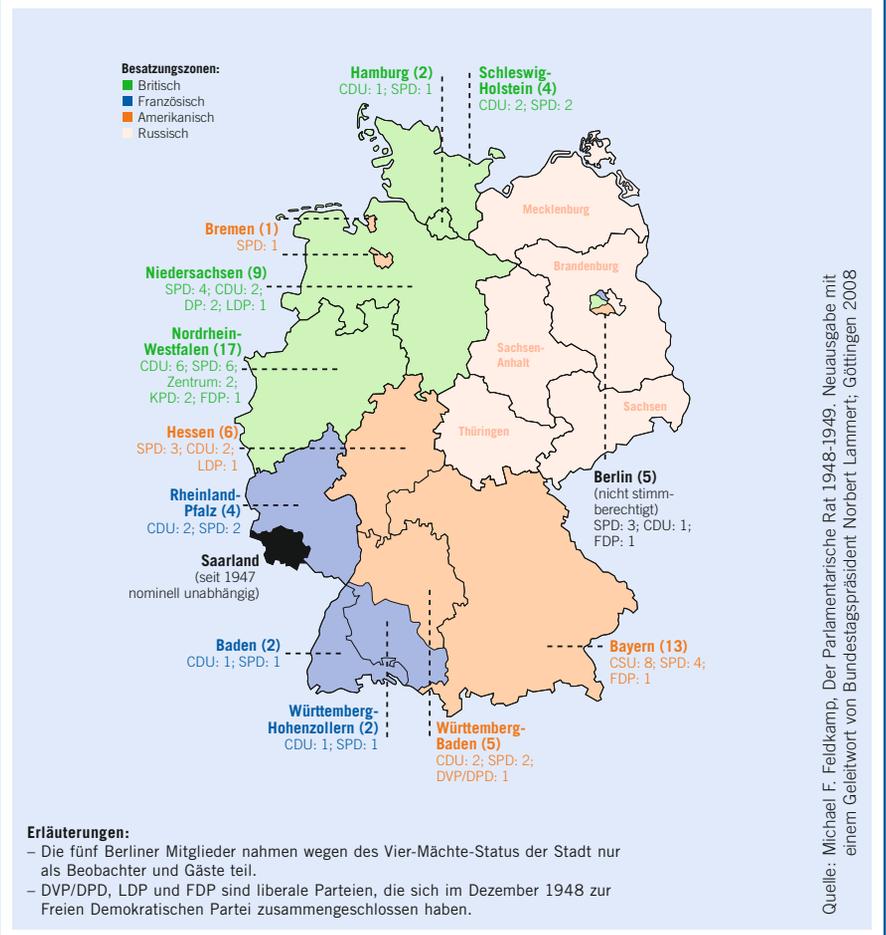
Rat. Bei ihrer Auswahl wird stark auf politische Erfahrung und politischen Sachverstand geachtet, allerdings suchen die Parteien, möglichst großen Einfluss auf die Auswahl zu nehmen.

Die 65 Abgeordneten des Parlamentarischen Rates verteilen sich fol-

Wer sind nun die 61 Männer und vier Frauen, die Schicksal und Zukunft Deutschlands in die Hände nehmen sollen? Kurz geantwortet, werden vor allem angesehene und bedeutende Persönlichkeiten in den Parlamentarischen Rat entsandt. Die CDU etwa schickt ihren

Länder und Abgeordnete

Die 65 stimmberechtigten Abgeordneten für den Parlamentarischen Rat wurden von den elf Landtagen der Westzonen gewählt



Unterkunft und Finanzen

90 Gramm Kaffee-Ersatz

Im Bonner Zimmernachweis hängt im Herbst 1948 ein weißer, mit Schreibmaschine geschriebener Zettel. Er wirbt bei den Bürgern der Stadt Bonn um Quartier für Mitglieder des Parlamentarischen Rates mit folgenden Zeilen: „Für die Dauer der Aufnahme Ihres Gastes stehen Ihnen pro Monat zusätzlich 10 cbm Gas, 10 kWh Strom sowie 90 g Kaffee-Ersatz, 600 g Seifenpulver, 150 g Waschzusatzmittel zur Verfügung.“

Ursprünglich haben die Organisatoren des Parlamentarischen Rates gedacht, dass die Arbeit nur wenige Monate in Anspruch nehmen, die Mitglieder des Parlamentarischen Rates spätestens zu Weihnachten wieder zu Hause sind. Deshalb sind viele Abgeordnete zunächst in Hotels und Pensionen untergekommen. Doch die Kosten Geld, und das ist knapp. 350 D-Mark erhalten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates zur Deckung der laufenden Ausgaben, inklusive der Bezahlung von Sekretärin und eventuell Fahrer. Präsident Konrad Adenauer bekommt den dreifachen Betrag, muss aber davon seinen persönlichen Referenten bezahlen. Für jeden Sitzungstag gibt es zusätzlich 30 D-Mark.

Nicht viel, wenn man bedenkt, dass damit der Lebensunterhalt in Bonn und am Heimatort bestritten sowie der berufliche Verdienstausschlag kompensiert werden muss. Für Notleidende Abgeordnete wird deshalb ein „Dreierausschuss“ eingerichtet, der ihnen mit konkreter und aktiver Hilfe unter die Arme greift.

„starken Mann“ in der britischen Zone Konrad Adenauer und den christlichen Gewerkschaftsführer Jakob Kaiser in den Rat, die SPD ihre herausragenden Verfassungsexperten und Politiker Carlo Schmid, Georg August Zinn und Walter Menzel (SPD-Chef Kurt Schumacher kann aus Krankheitsgründen nicht teilnehmen), die FDP den Publizisten (und späteren Bundespräsidenten) Theodor Heuss und den Starjuristen Thomas Dehler, die CSU ihre „graue Eminenz“ Anton Pfeiffer. Nur mit der Entsendung von Frauen tut man sich schwer. Es gibt nur vier „Verfassungsmütter“: Helene Weber (CDU), Frieda Nadig (SPD), Elisabeth Selbert (SPD) und Helene Wessel (Zentrum).

Das Durchschnittsalter der Abgeordneten beträgt 55 Jahre, jeder dritte Abgeordnete ist 60 Jahre und älter. Wie auch heute in vielen Parlamenten überwiegt auch im Parlamentarischen Rat mit 47 Abgeordneten die Zahl der Berufsbeamten, Richter und Professoren. Von den 51 Akademikern haben 32 ein juristisches Studium und elf ein wirtschaftswissenschaftliches Studium absolviert. 35 Abgeordnete haben einen Dokortitel. Etliche Abgeordnete können mit langer Parlamentserfahrung aufwarten: So waren die Abgeordneten Paul Löbe, Wilhelm Heile und Helene Weber bereits Mitglieder der Weimarer

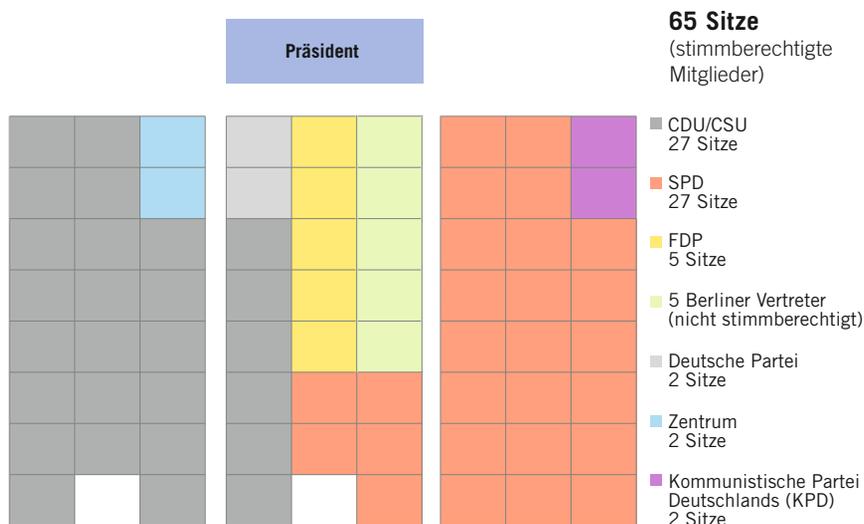
Nationalversammlung von 1919. 22 Abgeordnete gehörten in der Weimarer Republik einem Landtag oder einem Provinziallandtag an. Über 25 Mitglieder des Parlamentarischen Rates können sich auf wichtige Erfahrungen aus ihren Tätigkeiten im Nachkriegsdeutschland stützen – in einer Landesregierung, im Wirtschaftsrat oder im Verwaltungsrat der Bizone.

Parlamentarische Strukturen

Über die Partei- und Herkunftsgrenzen eint vor allem eines die Männer und Frauen im Parlamentarischen Rat: Dem „Dritten Reich“ standen sie – oft um den Preis von Karriere und Freiheit – skeptisch bis ablehnend gegenüber. Viele von ihnen wurden nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten aus ihren Berufen entfernt oder aus ihren Ämtern entlassen, andere in „Schutzhaft“ genommen. Wegen ihres aktiven Widerstandes gegen die Nazis mussten einige ins Ausland fliehen, andere wurden in Konzentrationslager verbracht. Insgesamt kann man sagen, dass kaum ein Abgeordneter des Parlamentarischen Rates im „Dritten Reich“ von Drangsalierungen, Denunziation und Verfolgung verschont geblieben war. Nie wieder hat es eine so stark von persönlichen Erfahrungen

Sitzverteilung im Parlamentarischen Rat

Gemäß der Sitzordnung in der Pädagogischen Akademie in Bonn



Die vier Frauen im
Parlamentarischen
Rat: Friederike Nadig
(SPD), Elisabeth
Selbert (SPD),
Helene Weber (CDU)
und Helene Wessel
(Zentrum)



Foto: Erna Wagner-Heimke/HDG

unter dem NS-Regime geprägte Delegation in Deutschland gegeben wie den Parlamentarischen Rat.

So wichtig Erfahrung und so stark der Eifer für die bevorstehende historische Aufgabe ist – die Mitglieder des Parlamentarischen Rates haben zunächst ganz banale Sorgen: Wo unterkommen im kleinen Bonn, das wie viele andere Städte vom Krieg halb zerstört ist? Wovon leben, wenn das Geld knapp ist und die Lebensmittel teilweise noch immer rationiert sind? (Siehe Kasten.)

In diesen Zeiten ist vor allem eines gefragt: Improvisation. Dies gilt sowohl für den privaten Bereich als auch für die Organisation des Parlamentarischen Rates. Da müssen Stenografen und Sekretärinnen gesucht, Räume hergerichtet, Telefonleitungen gelegt und

Schreibmaterialien besorgt werden. Und das nicht nur für den Parlamentarischen Rat, sondern auch für ein Außenbüro der Ministerpräsidenten und für die eigenen Büros von Amerikanern, Briten und Franzosen, die alle genau und teilweise auch argwöhnisch die Arbeit des Parlamentarischen Rates verfolgen wollen.

Zur Führung der allgemeinen Arbeit des Parlamentarischen Rates wird die Einrichtung eines Ältestenrates, eines Geschäftsordnungsausschusses und eines Hauptausschusses beschlossen, der die Koordinierung all dieser Aufgaben übernehmen soll. Damit erhält der Parlamentarische Rat politische und verwaltungstechnische Strukturen, die bereits stark an ein richtiges Parlament erinnern. ■

Protokolle der Konstituierung
in „Der Parlamentarische
Rat 1948–1949; Band 9:
Plenum“, im Internet unter:



<http://books.google.de>

Das Schlüssel-
gremium: Arbeit im
Hauptausschuss des
Parlamentarischen
Rates

Die Arbeit des Parlamentarischen Rates

Fundament für eine wehrhafte Demokratie

Am 8. Mai 1949 – dem Jahrestag der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands vier Jahre zuvor – wird das Grundgesetz vom Parlamentarischen Rat verabschiedet. Davor liegen harte Monate der Arbeit, Auseinandersetzung, Kontroverse, ja auch des Scheiterns. In manchem ist man sich zwar einig: Die Fehler von Weimar dürfen sich nicht wiederholen, und die Grundrechte sollen im Verfassungsgefüge verankert werden. Bei anderen Punkten wird jedoch zäh gerungen: etwa bei den Länderkompetenzen – und auch bei der Hauptstadtfrage.



Parlamentarischer Rat

Informationen zu den Nachkriegsjahren und zum Parlamentarischen Rat (mit Film- und Audioaufnahmen)

www.dhm.de/lemo/html/nachkriegsjahre



Belastet wird der schwierige Prozess der Verfassungsgebung nicht zuletzt dadurch, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Rates zwar frei in ihrer Meinung sind, die Ergebnisse ihrer Beratungen aber von den Militärgouverneuren und den Regierungen der drei Westmächte akzeptiert und absegnet werden müssen.

Später wird man das Grundgesetz als die freiheitlichste Verfassung rühmen, die Deutschland je hatte. Aber die Debatten im Parlamentarischen Rat selbst verlaufen oft kompliziert, schwierig, bisweilen geprägt von gegenseitigem Misstrauen. Neben der Kernfrage, wie viel Staat geschaf-

fen werden könne und dürfe, ohne Deutschland als Einheit aufzugeben, geht es vor allem um die Architektur des künftigen Staatsgebildes, um das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern und um die Verteilung der Staatsfinanzen. Die 65 gewählten Mitglieder des Parlamentarischen Rates machen es sich in ihrem Hauptausschuss und in den Fachausschüssen nicht leicht. Am Ende aber steht ein Entwurf, dessen beherrschende Merkmale ein umfangreicher Katalog der Grundrechte jedes Bürgers, ein entscheidend vom Parlament bestimmtes Regierungssystem und die föderative Gliederung des neuen Staates in Bund und Länder sind.



Foto: Erna Wagner-Helmke/HDG

Die innere Organisation

Um überhaupt arbeitsfähig zu sein, sucht der Parlamentarische Rat zunächst nach belastbaren Arbeitsstrukturen. Er orientiert sich dabei sowohl bei der Geschäftsordnung als auch bei der Einrichtung eines Ältestenrats am Reichstag der Weimarer Republik, da es aus der Zeit des Nationalsozialismus verständlicherweise keine Strukturen gibt, an die anzuknüpfen nahegelegen hätte. Das Plenum, formal eigentlich das „Herz“ des Parlamentarischen Rates, tagt nur selten. Seine Rolle übernimmt häufig der Hauptausschuss, dessen Aufgabe die Koordination aller Arbeiten ist. Er soll da-

für sorgen, dass die in den Fachausschüssen erarbeiteten Abschnitte für das neue Grundgesetz zu einem homogenen Gesamtentwurf zusammengefasst werden. So finden viele Grundsatzdebatten in diesem Hauptausschuss statt. Als Fachgremien werden sechs Ausschüsse eingesetzt:

- Ausschuss für Grundsatzfragen
- Ausschuss für Organisation des Bundes sowie Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege
- Ausschuss für Zuständigkeitsabgrenzung
- Ausschuss für Finanzfragen
- Ausschuss für Wahlrechtsfragen
- Ausschuss für das Besatzungsstatut

Erste Grundsätze

Bereits in der ersten Plenarsitzung am 8. und 9. September 1948 werden wichtige Grundlagen für das zu schaffende Grundgesetz erörtert. Man orientiert sich dabei an den Vorlagen des Chiemseer Verfassungskonvents einer wehrhaften Demokratie, einer vom Parlament abhängigen Regierung, eines neutralen Bundespräsidenten, eines für alle Staatsgewalt bindenden Grundrechtskatalogs, einer klaren Gewaltenteilung und einer unabhängigen Rechtsprechung. Bei aller Unterschiedlichkeit der Parteien und Personen gibt es eine breite Konsenslinie: Weimar darf sich nicht wiederholen.



Foto: Erna Wagner-Hehmkne/HDG

Konrad Adenauer Der Präsident

Er ist die prägende Kraft des Parlamentarischen Rates. Als einer der wenigen hat der damals 72-Jährige von Beginn an erkannt, welche Chancen und Möglichkeiten ihm der Vorsitz im Parlamentarischen Rat bietet. Und er nutzt sie. 1949 wird Konrad Adenauer zum ersten Bundeskanzler der neuen Bundesrepublik Deutschland, ein Jahr später zum CDU-Vorsitzenden gewählt.

Sein Aufstieg kommt nicht von ungefähr. Schon in der Weimarer Republik gehört der 1876 geborene Adenauer zu den starken Persönlichkeiten Deutschlands. Als Oberbürgermeister seiner Heimatstadt Köln und als Präsident des Preußischen Staatsrats besitzt er überregionalen Einfluss. Seine Karriere wird 1933 vom NS-Regime unterbrochen. Bis 1945 verbringt er Rosen züchtend die Jahre unter Hitler in seinem Haus in Rhöndorf bei Bonn.

Als Bundeskanzler von 1949 bis 1963 prägt Adenauer eine ganze Epoche. Innenpolitisch mit dem Ausbau der sozialen Marktwirtschaft und der erfolgreichen Eingliederung der Vertriebenen, außenpolitisch mit der Westbindung Deutschlands und der Erringung der staatlichen Souveränität. Adenauer stirbt 91-jährig am 19. April 1967.

Zumindest verfassungsrechtlich sollen die Strukturfehler der ersten deutschen Republik vermieden werden.

Aber es werden auch schon erste Konflikte sichtbar, die sich später durch die weiteren Beratungen des Parlamentarischen Rates ziehen werden. Etwa die Frage, wie Deutschland überhaupt unter einer Besatzungsherrschaft zur Geburt eines demokratischen Staates kommen könne; wie weit das Grundgesetz und die damit verbundene Gründung eines Weststaates die Einheit Deutschlands gefährde; wie die Finanzhoheit zwischen Bund und Ländern zu regeln sei sowie die Frage über den Einfluss von Kirche und Eltern auf das Schulwesen. Das Stichwort „Konfessionsschule“ bewegt später noch Jahrzehnte die bundesrepublikanische Bildungspolitik.

Präambel und Grundrechte

Im Ausschuss für Grundsatzfragen ist die Arbeit besonders intensiv. 36 Sitzungen sind nötig, um zu einem Abschluss zu kommen. Im Mittelpunkt steht die Formulierung der Präambel, die dem Grundgesetz vorangestellt werden und den Anspruch Deutschlands auf Einheit offenhalten soll, sowie die Beratung der Grundrechte.

lands durch fremde Mächte hat die Ausübung dieses Rechtes schweren Einschränkungen unterworfen.“

Klar, dass diese Passage den Alliierten nicht gefällt. Als „fremde Mächte“ verstehen sie sich nicht, sondern als Geburtshelfer eines neuen Staates. Deshalb wird dieser Anfang auch wieder gestrichen. Stattdessen beginnt die Präambel nun mit einer Anrufung Gottes:

„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt (...)“

Umstritten ist auch das Provisorische des Grundgesetzes. Durch die Betonung der Vorläufigkeit („Das Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“) werde das Grundgesetz zu einer bloßen Übergangsbestimmung degradiert, entwerte es sich als Verfassung gewissermaßen selbst, meinen Kritiker. Andere betonen, dass gerade der provisorische Charakter wichtig für die noch offene Zukunft Deutschlands sei. Theodor Heuss vermisst am Grundgesetz die „Magie des Wortes“. Der Vorschlag der SPD, lieber ganz auf die Präambel zu verzichten, erhält keine Mehrheit.

Grundrechte und Prinzipien, die unverrückbar sind

Bei der Präambel geht es darum, Ausgangspunkt und Ziel des Grundgesetzes zu verdeutlichen, also die eingeschränkte Souveränität ebenso zu beschreiben wie das Streben nach der Einheit Deutschlands. Deshalb heißt es im ersten, von der SPD vorgelegten Entwurf:

„Die nationalsozialistische Zwingherrschaft hat das deutsche Volk seiner Freiheit beraubt. (...) Dem deutschen Volk aber ist das unverzichtbare Recht auf freie Gestaltung seines nationalen Lebens geblieben. Die Besetzung Deutsch-

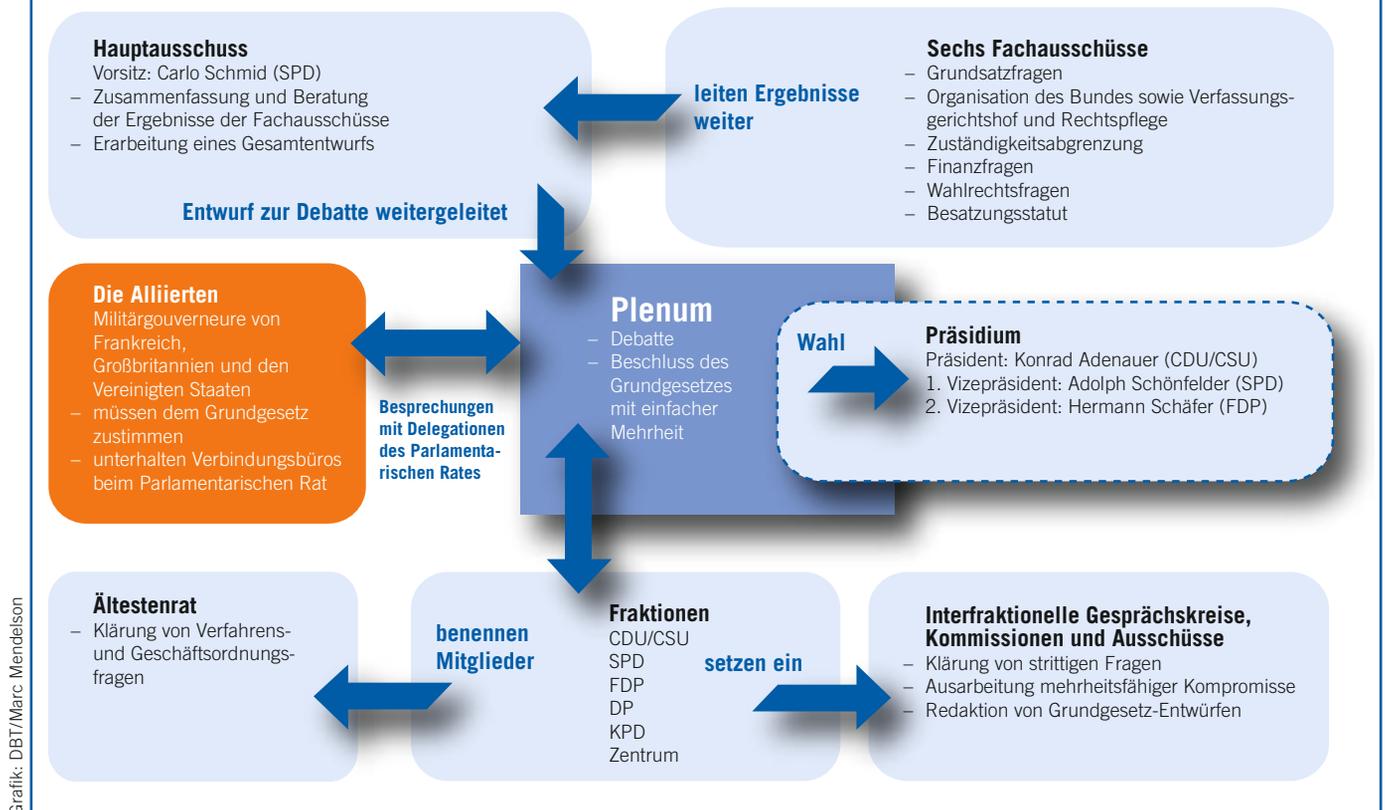
Wer für den Namen *Grundgesetz* verantwortlich zeichnet, ist übrigens heute nicht mehr festzustellen. Reinhold Meier, der Ministerpräsident des damaligen Landes Württemberg-Baden, sagt es 1948 so:

„Da kam irgendjemand mit dem Wort ‚Grundgesetz‘ anstelle von Verfassung. Wie vom Himmel gefallen stand das Wort vor uns und bemächtigte sich unserer Köpfe und Sinne, gewiss nicht der Herzen.“

Weitgehende Übereinstimmung herrscht im Ausschuss darüber, dass

Gremien und Abläufe

Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Rates im Überblick



nach dem brutalen Missbrauch der Verfassung durch die Nationalsozialisten im neuen Grundgesetz Verfassungsgrundrechte und Prinzipien stehen sollen, die unverrückbar sind. Dies gilt in erster Linie für die in Artikel 1 niedergelegte Menschenwürde und die Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt. Niemand, auch nicht der Gesetzgeber mit Zweidrittelmehrheit, soll diese elementaren Grundsätze aushebeln können.

Das Gleiche gilt für die Prinzipien der Demokratie, der Volkssouveränität, der Gewaltenteilung und der föderalistischen Gliederung der Bundesrepublik. Auch hier verfügt das Grundgesetz in Artikel 79 ein klares und absolutes Veränderungsverbot:

„Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

Zu den 19 Grundrechten, die am Anfang des neuen Grundgesetzes stehen und sich stark an die Bill of Rights der amerikanischen Verfassung und die Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen anlehnen, gibt es im Parlamentarischen Rat zwar viele Diskussionen, aber letztlich ist man sich doch relativ schnell über deren Bedeutung und Notwendigkeit einig. Anfangs umstritten sind die Gleichberechtigung von Männern und Frauen – hier verlangen SPD und KPD gleichen Lohn für gleiche Arbeit –, das Asylrecht und – besonders stark – das Elternrecht, bei dem CDU und CSU fordern, dass bei Erziehung und Ausbildung der Kinder das Elternrecht über dem Recht des Staates stehen müsse.

Die Institutionen

Um die Organisation des Bundes und seiner Organe gibt es zwar viel Beratungsbedarf, aber letztlich wird doch Einigkeit erzielt. Nur bei der Frage der

Ländervertretung, ihren Finanz- und Gesetzeszuständigkeiten verhaken sich die Parteien dauerhaft. Da ist es kaum verwunderlich, dass auch heute noch Bund und Länder in Föderalismuskommissionen um Macht und Einfluss streiten. Als künftige Verfassungsinstitutionen werden festgeschrieben:

■ **Bundestag:** Seine Abgeordneten sollen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Der zeitweise favorisierte Termin *Volks-tag* wird zugunsten von *Bundestag* zurückgenommen.

■ **Bundesregierung:** Das Amt des Bundeskanzlers wird mit klarer Macht ausgefüllt („Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik.“), er schlägt auch die Minister vor, zugleich aber ist er vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Um die



Foto: Erna Wagner-Hehmke/HDG

Carlo Schmid Der Weichensteller

Der 1896 in Perpignan/Frankreich geborene Carlo Schmid – seine Mutter ist Französin – gilt als Idealtypus zwischen Politiker, Professor und „homme de lettre“. Hitler steht der promovierte Jurist ablehnend gegenüber. Der Nationalsozialismus sei eine „Philosophie von Viehzüchtern, angewandt am verkehrten Objekt“, sagt er öffentlich. Als Soldat in Frankreich überlebt Carlo Schmid die NS-Zeit.

Nach dem Krieg wird er stellvertretender Staatspräsident und Justizminister in Württemberg-Hohenzollern. Als Mitglied des Herrenchiemseer Verfassungskonvents sowie als Fraktionsvorsitzender der SPD und Vorsitzender des Hauptausschusses stellt er im Parlamentarischen Rat entscheidende Weichen.

Von 1949 bis 1972 verschreibt sich Carlo Schmid der Bundespolitik, als Abgeordneter, Minister und Vizepräsident des Bundestages. Besonders engagiert betreibt er sein Leben lang die deutsch-französische Aussöhnung. Frankreich bleibt auch privat ein wichtiger Bezugspunkt von Schmid, so gilt er als einer der besten Übersetzer der Werke von Baudelaire und Malraux. Carlo Schmid stirbt am 11. Dezember 1979 in Bonn.

Regierung möglichst stabil zu halten, kann der Regierungschef nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden, das heißt, mit dem Aussprechen des Misstrauens muss das Parlament zugleich einen neuen Bundeskanzler wählen.

■ **Bundespräsident:** Dieses Amt ist lange umstritten. Auf keinen Fall wollen die Mitglieder des Parlamentarischen Rates ein starkes, direkt gewähltes und mit einem Notverordnungsrecht ausgestattetes Staatsoberhaupt wie in der Weimarer Republik. Zeitweise wird ein Bundespräsidium favorisiert, das aus den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates sowie dem Bundeskanzler bestehen soll. Erst spät verständigt man sich auf die heutige Form des Präsidentenamtes.

■ **Bundesverfassungsgericht:** Sehr bewusst einigt man sich auf die Institution eines höchsten Verfassungsgerichts. Seine Hauptaufgabe ist die Überprüfung von Bundes- und Landesrecht auf seine Vereinbarkeit mit

dem Grundgesetz. Zudem kann jeder, der sich in seinen Grundrechten verletzt fühlt, sich mit einer Verfassungsbeschwerde an das Gericht wenden.

■ **Bundesrat:** Über eine zweite Kammer, ihre Zusammensetzung und ihre Funktionen wird im Parlamentarischen Rat lange, heftig und grundsätzlich gestritten. Es stehen sich *Bundesrats-* und *Senatslösung* gegenüber. Die Befürworter des Bundesratsprinzips plädieren für eine aus Vertretern der Landesregierungen besetzte zweite Kammer, die umfassend an der Gesetzgebung und an der politischen Willensbildung beteiligt ist. Bei den Anhängern des Senatsprinzips herrscht eher der Gedanke des Honoratiorenkabinetts vor. Dabei soll jedes Land die gleiche Anzahl von nicht weisungsgebundenen Mitgliedern entsenden, der Senat unabhängig von Wahlperioden sukzessive erneuert werden. Die Entscheidung für die Bundesratslösung fällt schließlich durch kompli-



zierte Verhandlungen, vor allem zwischen dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard (CSU) und dem nordrhein-westfälischen Innenminister Walter Menzel (SPD).

Als eine der zentralen Lehren aus der Weimarer Republik werden die Parteien erstmals im Verfassungstext in ihrer Funktion anerkannt, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Obwohl sich der Parlamentarische Rat in einem – neben der Arbeit am Grundgesetz vorgelegten – Entwurf für ein Wahlgesetz gegen eine Fünf-Prozent-Sperrklausel ausspricht, wird diese vor der ersten Bundestagswahl 1949 auf Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder im Wahlrecht verankert. Die Klausel soll eine Parteienzersplitterung à la Weimar verhindern. Zudem wird im Wahlgesetz das personalisierte Verhältniswahlrecht festgelegt.

Der Parlamentarische Rat folgt dem Vorschlag des Herrenchiemseer Verfassungskonvents und bestimmt die



Foto: Erna Wagner-Heilmke/HDG

Arbeit an den Nachrichten des kommenden Tages: Pressekorrespondenten beim Parlamentarischen Rat

Farben Schwarz-Rot-Gold zu Bundesfarben und zur Bundesflagge. Diese Farben seien nicht die Farben der Weimarer Republik, sondern der deutschen Einheits- und Freiheitsbewegung des beginnenden 19. Jahrhunderts, heißt es zur Begründung.

Desinteresse im Land

Erstaunlicherweise finden die Beratungen des Parlamentarischen Rates, obwohl es dabei doch um die staatliche Zukunft Deutschlands geht, in der Öffentlichkeit wenig Resonanz. Die Presse berichtet zwar über Streit und Fortschritt im Rat, aber im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehen nicht Verfassungsfragen, sondern Alltagsprobleme: Wie sich die Wohnungssituation verbessern lässt, wie man mit der neuen Währung auskommt, ob man für höhere Löhne streiken soll.

In einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie im März 1949 in Westdeutschland zeigen nur 21 Prozent der Befragten großes Interesse, während 33 Prozent nur wenig und 40 Prozent überhaupt nicht an der Verfassungsarbeit interessiert sind. Von einer breiten, vom Volk getragenen demokratischen Verfassungsgebung kann also kaum gesprochen werden. Jede Zeit setzt ihre eigenen Akzente.

Einflüsse von außen

Das relativ geringe Interesse der deutschen Bevölkerung bedeutet nicht, dass der Parlamentarische Rat unbeeinflusst und abgeschottet von Einflussversuchen von außen seiner Arbeit nachgeht. Im Gegenteil: Schon im Parlamentarischen Rat werden Einflüsse sichtbar, die auch später das politische Leben der Bundesrepublik nachhaltig bestimmen werden. In erster Linie sind es die alliierten Mächte, die immer wieder ihre Stimme erheben und zu bestimmten Strukturen und Formulierungen mahnen. Aber auch die neu oder wieder gegründeten Parteien mischen sich in die Beratungen deutlich ein. Massiven Einfluss versuchen auch die Ministerpräsidenten der Länder sowie Kirchen und Gewerkschaften zu nehmen.

Die alliierten Mächte greifen mehrfach konkret in die Verfassungsarbeit des Parlamentarischen Rates ein. Im November 1948 erinnern sie nachdrücklich an die Einhaltung der von ihnen in den Frankfurter Dokumenten niedergelegten Grundsätze. Später intervenieren sie, weil sie einen mangelnden Föderalismus in Form einer zu großen Zentralgewalt zu Lasten der Länder zu entdecken glauben. Im März 1949 wird in einem alliierten Memorandum erneut auf die



Foto: Erna Wagner-Heilmke/HDG

Arbeit im Büro: Der DP-Abgeordnete Wilhelm Heile (Mitte), rechts der spätere Bundesminister Hans-Joachim von Merkatz



Foto: Erna Wagner-Hehmke/HDG

Theodor Heuss Der Vermittler

Als erster Bundespräsident gehört Theodor Heuss zu den herausragenden Persönlichkeiten der Bundesrepublik Deutschland. In den zehn Jahren seiner Präsidentschaft (1949 bis 1959) prägt er das Amt durch Würde, Geist und Humor weit über die formalen Rechte des Staatsoberhauptes hinaus. Er trägt damit entscheidend dazu bei, Vorurteile der Weltöffentlichkeit gegen die Deutschen abzubauen.

Heuss wird am 31. Januar 1884 in Brackenheim/Württemberg als Sohn eines Straßenbaumeisters geboren. Er studiert Nationalökonomie, engagiert sich beruflich aber als Journalist und Politiker. Von 1924 bis 1933 ist er Mitglied des Reichstags, in der NS-Zeit zieht er sich als Privatgelehrter zurück.

Im Parlamentarischen Rat ist er mit seinem weltbürgerlichen Humanismus oft meinungsbildend und vermittelt oft erfolgreich zwischen den Positionen von CDU und SPD. 1949 einigen sich die Parteien rasch auf den FDP-Vorsitzenden Heuss als ersten Bundespräsidenten. Heuss stirbt am 12. Dezember 1963 in Stuttgart.

Bild rechts: Die SPD-Abgeordneten Rudolf-Ernst Heiland, Karl Kuhn, Adolf Ehlers, Hans Wunderlich und Friedrich Maier



Foto: Erna Wagner-Hehmke/HDG

Notwendigkeit einer klareren Aufteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit auf Bundes- und Landesebene verwiesen.

Auch wenn es um die alliierte Einmischung im Rat immer wieder Streit gibt, der zu heftigen parteipolitischen Auseinandersetzungen bis zu einem Misstrauensantrag gegen Konrad Adenauer führt, bleibt der tatsächliche Einfluss der alliierten Interventionen auf das Grundgesetz umstritten, da sie in der Sache im Rat letztlich auf eine mehrheitliche Zustimmung stoßen. Die psychologische Wirkung allerdings wird von niemandem bestritten.

Zu den wesentlichen deutschen Gruppen, die auf die Beratungen zum Grundgesetz Einfluss nehmen, gehören neben dem Berufsbeamtentum und den kommunalen Verbänden die Gewerkschaften und Kirchen. Den Gewerkschaften geht es vor allem um die Verankerung einer Sozial- und Wirtschaftsordnung im Grundgesetz, was ihnen nur teilweise gelingt. Erfolg-

reicher sind da die katholische und evangelische Kirche, die mit direkten Interventionen, aber auch mit Kanzelworten für den Schutz des menschlichen Lebens und für das Recht der Eltern, über die Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen, eintreten. Die SPD rügt später, die Verfassung sei „im Schatten des Kölner Domes“ gemacht worden. Die katholischen Bischöfe meinen dagegen noch am Tage der Verkündung des Grundgesetzes, ihren Mahnungen sei nicht genügend Gehör geschenkt worden.

Die letzte Krise

Zu einer schweren Krise kommt es im Frühjahr 1949. Es geht dabei um die Kompetenzen der Länder und um die Zustimmung der Alliierten zum Grundgesetz. Vor allem die SPD sieht zu viele Zugeständnisse an die Siegermächte, sie wirft Unionspolitikern vor, „Erfüllungspolitiker der Alliierten“ zu sein. Erst als die drei West-



mächte Zustimmung zum vorliegenden Grundgesetzentwurf signalisieren, entspannt sich die Lage wieder. Adenauer spricht von einem „abgekarteten Spiel“ zwischen SPD und der britischen Regierung. Am Ende aber ist auch er beruhigt. Ahnt er doch, dass er in der neuen Republik eine führende Rolle spielen wird. Außerdem, so der pfiffige „Alte von Rhöndorf“, beschließe man ja „nur das Grundgesetz und nicht die Zehn Gebote“.

Die Verabschiedung

Wenige Tage später, am 8. Mai 1949, wird das Grundgesetz mit 53 gegen 12 Stimmen angenommen. Es ist kurz vor Mitternacht, genau 23.55 Uhr, als im Saal der Pädagogischen Akademie die historische Entscheidung für ein neues Deutschland fällt. Genau vier Jahre zuvor hat Deutschland mit der Kapitulation und dem totalen Zusammenbruch seine dunkelsten Stunden erlebt. ■

Die Hauptstadtfrage

Bonn oder Frankfurt?

Was soll die provisorische Hauptstadt der neuen Republik sein? Über diese Frage entbrennt im Januar 1949 im Parlamentarischen Rat ein heißer Streit. Die alte Hauptstadt Berlin – da sind sich alle einig – kommt aufgrund des Viermächtestatus und ihrer Insellage in der Sowjetzone nicht in Frage. Im Rennen sind Kassel, Stuttgart, vor allem aber Bonn und Frankfurt.

Es wird mit harten Bandagen gefightet in diesem Kampf um Geld und Ehre. Konrad Adenauer wirbt mit aller List für Bonn – nicht nur, weil er gleich nebenan in Rhöndorf wohnt. Die linksrheinische kleine Universitätsstadt symbolisiere mehr als andere das Provisorische des vorläufigen Regierungssitzes, stehe für rheinische Liberalität und habe ohnehin den Vorteil, schon Sitz des Parlamentarischen Rates zu sein, lauten seine Argumente. Die SPD favorisiert das großstädtische Frankfurt als zugleich wichtigen Industriestandort und – mit der Paulskirche – einem bedeutenden Symbol deutscher demokratischer Tradition. Nach einer Besichtigungsreise einer eigens gegründeten Findungskommission scheiden Stuttgart und Kassel aus dem Rennen aus. Nun wird umso heftiger zwischen Bonn und Frankfurt gekämpft. Am 10. Mai 1949 ist die Stunde der Entscheidung: In geheimer Abstimmung erhält Bonn mit 33 von 62 gültigen Stimmen die knappe Mehrheit, auf Frankfurt entfallen 29 Stimmen. Die Bonner jubeln – so wie sie 42 Jahre später trauern, als der Bundestag nach der deutschen Einheit wieder Berlin zur Hauptstadt und zum Parlaments- und Regierungssitz erklärt.

Beigetragen zum Sieg Bonns hat eine angebliche Äußerung des SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher, die von einer Presseagentur unmittelbar vor der Abstimmung verbreitet wird: Eine Wahl Frankfurts bedeute eine Niederlage für Adenauer und seine CDU. Adenauer verbreitet dieses Gerücht sofort und bewegt damit die eigene Fraktion zu einer klaren Entscheidung für Bonn. Die Stadt am Rhein wird fünf Jahrzehnte politisches Zentrum der Bundesrepublik.



Foto: Erna Wagner-Helmke/HDG

Am Tag der Verabschiedung des Grundgesetzes (23. Mai 1949): Blick auf die Pädagogische Akademie in Bonn, Sitzungsort des Parlamentarischen Rates



Das Grundgesetz von 1949 bis heute

Erfolgsgeschichte und Vorbild

Als das Grundgesetz in Kraft tritt, beginnt für Deutschland ein neuer Abschnitt seiner Geschichte. Die Hoffnungen sind groß – doch die ersten Schritte der jungen Demokratie im Westen sind noch unsicher. Heute ist aus dem Provisorium eine Erfolgsgeschichte geworden: als Basis einer stabilen Demokratie mit einer lebendigen Verfassungswirklichkeit, in der sich immer wieder erweist, wie modern, robust und entwicklungsfähig das Grundgesetz ist.

Auch die Vertreter Berlins bekennen sich zum Grundgesetz: der Berliner Oberbürgermeister Ernst Reuter bei der Unterzeichnung. Rechts Otto Suhr, nichtstimmberechtigtes Berliner Mitglied des Parlamentarischen Rates

Foto: Erna Wagner-Hehmkne/HDC

Der letzte Akt im Gründungskanon steht noch aus: Die Ratifizierung und Verkündung des Grundgesetzes. Da die Verfassungsmütter und -väter eine Volksabstimmung abgelehnt haben, wird der Grundgesetzentwurf des Parlamentarischen Rates allen elf Landtagen zur Ratifizierung vorgelegt. Innerhalb von drei Tagen – vom 18. bis 21. Mai 1949 – stimmen alle Landtage dem Entwurf zu – mit Ausnahme des Bayerischen Landtags. In leidenschaftlichen Diskussionen begründen CSU-Abgeordnete ihre Abneigung gegen das Grundgesetz, dem sie mangelnden Föderalismus vorwerfen. Doch scheitern lassen wollen die Bayern das Grundgesetz auch nicht. Sie lassen sich ein Hintertürchen offen: Werde das Grundgesetz in zwei Dritteln der deutschen Länder angenommen, soll „die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt“ werden. Genau so geschieht es.

Am 23. Mai 1949 findet daraufhin die Schlussitzung des Parlamentarischen Rates mit der feierlichen Verkündung des Grundgesetzes in Bonn statt. Der Festakt – er wird von allen deutschen Rundfunkstationen direkt übertragen – wird von Orgelspiel und Chorälen umrahmt. Präsident Konrad Adenauer betont in seiner Ansprache, dass trotz der auferlegten Beschrän-

kungen die Entscheidung zum Grundgesetz „auf freiem Willen“ und „auf der freien Entscheidung des deutschen Volkes“ beruhe. Dann sagt er:

„Heute, am 23. Mai 1949, beginnt ein neuer Abschnitt in der wechselvollen Geschichte unseres Volkes. Heute wird nach der Unterzeichnung und Verkündung des Grundgesetzes die Bundesrepublik Deutschland in die Geschichte eintreten. Wer die Jahre seit 1933 bewusst erlebt hat, (...) der denkt bewegten Herzens daran, dass heute, mit dem Ablauf dieses Tages, das neue Deutschland entsteht.“

Nach jeweiligem Aufruf unterzeichnen zunächst die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, danach die Ministerpräsidenten der elf Länder die Originalausfertigung des Grundgesetzes. Nur die Mitglieder der KPD-Fraktion weigern sich, „die Spaltung Deutschlands“ zu unterschreiben.

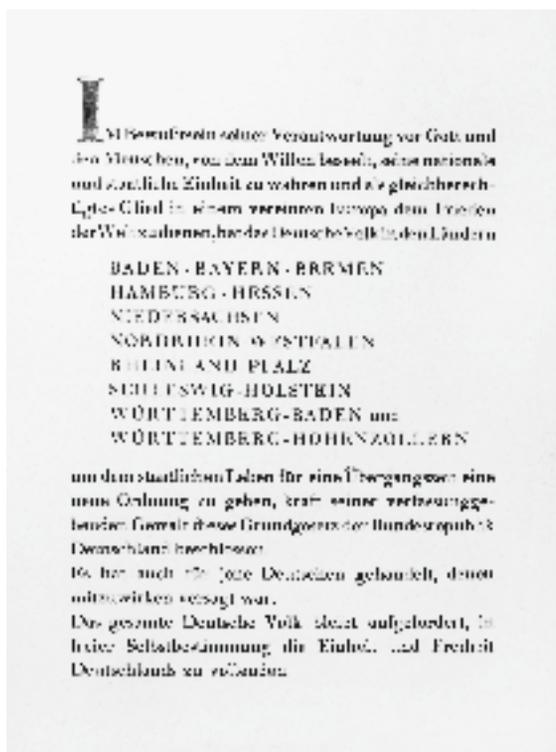
Erfüllte Hoffnungen

Heute liegt die Originalfassung des Grundgesetzes im Panzerschrank des Direktors beim Deutschen Bundestag. Sie wird jedes Mal hervorgeholt, wenn der Bundespräsident und der Bundeskanzler ihren Amtseid vor den Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrats ablegen.

VORBILD FÜR ANDERE LÄNDER

Wäre das Grundgesetz eine Handelsware, könnte Deutschland gute Geschäfte machen. Denn trotz seiner bald 60 Jahre gilt das Grundgesetz bei vielen Staaten als fortschrittlich und demokratisch vorbildlich. Nicht wenige Länder haben bei ihrer staatlichen Neuorientierung Anleihen beim Grundgesetz genommen. So gibt es etwa in Ungarn, aber auch in Polen, Slowenien und seit einem Jahrzehnt in Belgien analog zu Deutschland ein konstruktives Misstrauensvotum. Spanien hat nach dem Ende der Franco-Herrschaft massiv vom Grundgesetz „abgeschrieben“. Nach dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes orientieren sich auch viele mittel- und osteuropäische Staaten am deutschen Grundgesetz. Besonderer Exportschlager dabei: die Grundrechte und die Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Attraktivität des Grundgesetzes ist dabei nicht auf Europa beschränkt. Auch die Südafrikaner haben sich beim Grundgesetz bedient, vor allem bei den Föderalismusbestimmungen und der zweiten Kammer. Und Neuseeland hat mit der personalisierten Verhältniswahl das deutsche Wahlrecht übernommen.



Seiten der Urschrift des Grundgesetzes: links die Präambel, rechts die Unterschriften des Präsidiums des Parlamentarischen Rates

Abbildungen: Picture-Alliance/dpa

Fast 60 Jahre sind seitdem vergangen. Aus den unsicheren Anfängen ist eine ungeahnte Erfolgsgeschichte, aus dem dauerhaften Provisorium eine freiheitliche, offene und stabile Demokratie geworden, die ihren Platz in der Welt gefunden hat, von ihr respektiert und bewundert wird. Vor allem aber hat sich die Hoffnung des Parlamentarischen Rates, mit der Staats-

eigentliche demokratische Bestätigung erst durch die öffentliche Anerkennung in jahrzehntelanger Verfassungspraxis erfahren. Heute gilt das Grundgesetz als freiheitlichste und fortschrittlichste Verfassung, die Deutschland je besessen hat. Für einige Staaten ist das Grundgesetz zum Vorbild für eigene Verfassungsvorhaben geworden (siehe Kasten). In Deutschland selbst hat sich

nen offen geblieben ist, ein Hort der Beständigkeit.

Wichtige Stationen der Anpassung des Grundgesetzes an eine veränderte Verfassungswirklichkeit sind:

- **Pariser Verträge und die Wehrverfassung:** Mit Inkrafttreten der Pariser Verträge endet im Mai 1955 endgültig die Besatzungsherrschaft, die Bundesrepublik erhält die Souveränität (es bleiben alliierte Vorbehaltsrechte bis zur deutschen Einheit). Ein Jahr später verabschiedet der Bundestag nach heftigen Auseinandersetzungen die Wehrverfassung und damit die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Aufbau einer Wehrpflichtarmee.
- **Notstandsgesetze:** Zur Erreichung der vollen Souveränität gehört auch der von den Alliierten geforderte Erlass einer Notstandsverfassung. Sie regelt 1968 im Kern, wer im Verteidigungsfall das Sagen hat. Viele Kritiker fürchten starke Sonderrechte der Exekutive. Am Ende aber wahrt der Bundestag mit dem „Gemeinsamen Ausschuss“ als Notparlament seine Rechte.
- **Reform nach der Einheit:** Entgegen den Vorstellungen von SPD und

Im Wesensgehalt unverändert geblieben

werdung Westdeutschlands die Einheit in Freiheit Deutschlands nicht zu gefährden, erfüllt – wenn auch erst nach 40 Jahren. Die Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands war nicht nur Ziel, sondern ist auch Höhepunkt unserer jüngsten Verfassungsgeschichte. Denn mit dem im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 geregelten und zum 3. Oktober 1990 vollzogenen Beitritt der DDR ist das Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung geworden.

Zunächst nur unzulänglich legitimiert, hat das Grundgesetz seine

das Grundgesetz zwar an veränderte gesellschaftliche Wertvorstellungen und an Entwicklungen, die durch Deutschlands Stellung in Europa und der Welt bedingt sind, angepasst, im Wesensgehalt aber ist es unverändert geblieben und hat so für Stabilität und Akzeptanz gesorgt. Verglichen mit anderen Ländern in Europa ist Deutschland mit seinen kontinuierlichen Regierungen – acht Kanzler in 60 Jahren – und seiner stabilen Parteienlandschaft, die dennoch für die Gründung neuer Parteien wie Die Grü-

Im Interview: Winfried Hassemer

„Legitimation durch Zusammenleben“

Der ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts über die Leistungen und Vorzüge des Grundgesetzes und über die Bedeutung des Artikels 146

Blickpunkt Spezial: Im Herbst 1948 begannen im Parlamentarischen Rat die Arbeiten zum Grundgesetz. Was hat im Rückblick das Grundgesetz geleistet?

Winfried Hassemer: Es gab viele grundlegende Entwicklungen, die den Zustand unseres Staatswesens nach dem Zweiten Weltkrieg geformt haben. Das Grundgesetz war nur ein Faktor – freilich ein sehr gewichtiger, betrachtet man einmal die Wirkungen von „Verfassung“ für das Gemeinwesen in unserer Geschichte und bei unseren Nachbarn. So wird man sagen können, dass innerer Friede, Stabilität der Institutionen und der Stellenwert von „Gerechtigkeit“ in der Bundesrepublik sich auch dem Grundgesetz verdanken.

Blickpunkt: Sind auch Versäumnisse festzustellen? Hätte es etwa nach der Wiedervereinigung einer Grundreform bedurft?

Hassemer: Das Grundgesetz hat die künftige Entwicklung erstaunlich gut vorausgesehen – bis auf bestimmte Bereiche, etwa in der Wirtschaft. Die Wiedervereinigung war deshalb eher ein Anlass für eine feierliche Bestätigung des Grundgesetzes im vereinigten Deutschland als für eine Grundreform. Ich habe aber Verständnis für diejenigen, die fürchten, eine Entscheidung einer so komplexen Grundfrage könnte – wie wir das auch der-

zeit in „Europa“ sehen – aus den falschen Gründen negativ ausfallen. Dennoch: Schade.

Blickpunkt: Über das Grundgesetz ist nie vom Volk direkt abgestimmt worden. Ist das ein Geburtsfehler?

Hassemer: Nein. Natürlich liegt es nahe und ist es demokratisch selbstverständlich, über eine Verfassung direkt abzustimmen, bevor sie in Kraft tritt; das ist auch meine Meinung. Andererseits gibt es gerade bei einer Verfassung so etwas wie eine „Legitimation durch Zusammenleben“: durch die alltägliche, auf einem breiten Konsens beruhende, im öffentlichen Streit über Einzelheiten immer wieder bestätigte Zustimmung zur Verfassungswirklichkeit.

Blickpunkt: Warum behält sich das Grundgesetz in Artikel 146 vor, durch Volksabstimmung eine neue Verfassung zu beschließen?

Hassemer: Das Bonner Grundgesetz ist auch durch Vorläufigkeit und Offenheit gekennzeichnet; gerade das hat ihm nach meiner Meinung eine lebendige und belastbare Stabilität verliehen. Sieht man das so, dann lässt sich Artikel 146 als feierliche und öffentliche Erinnerung daran verstehen, dass auch die gelebte Verfassung der förmlichen Zustimmung des Volkes bedarf und bis dahin eben vorläufig ist. Mehr sollte ein Verfassungstext nicht anordnen.



Foto: Picture-Alliance/Uli Deck

Zur Person

Professor Winfried Hassemer (2. von links), Jahrgang 1940, gilt als einer der profiliertesten Juristen Deutschlands. Seit 1996 war er Richter am Bundesverfassungsgericht, ab 2002 bis zu seiner Pensionierung im Mai 2008 als Vizepräsident und Vorsitzender des Zweiten Senats.

Richtfest zum Bau
des Plenarsaals
des Bundestages
in Bonn 1949.
Im Hintergrund
die Arbeiter im
Stahlgerüst



Foto: Erna Wagner-Helmke/HDG

Bündnis 90/Die Grünen, die eine grundlegende Reform des Grundgesetzes samt anschließender Volksabstimmung anstreben, setzen Union und FDP eine paritätisch besetzte „Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat“ durch, die sich auf wenige Änderungen beschränkt. Sie betreffen einmal die Präambel und die Neuverteilung der Sitze im Bundesrat, zum anderen moderate Veränderungen wie die „tatsächliche“ Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, ein Diskriminierungsverbot behinderter Bürger und die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel. Kritiker bemängeln, dass eine historische Chance vertan wird.

- **Europa:** Die fortschreitende Integration Europas verlangt auch Korrekturen und Ergänzungen am Grundgesetz. So werden 1992 ein europapolitischer Grundsatzartikel, ein Kommunalwahlrecht für EU-Bürger

und eine Ermächtigung zur Aufgabenübertragung an die Europäische Zentralbank eingefügt.

- **Privatisierungen:** Im Zeichen der Privatisierung von bisher ausschließlichen Staatsunternehmen werden Anfang der 90er-Jahre Regelungen für den Luftverkehr, die Post und die Bahn beschlossen.
- **Asylrecht:** Um den Zustrom von jährlich rund 400.000 Asylbewerbern einzudämmen, ringt sich der Bundestag 1993 nach heftigem Streit zu Einschränkungen des Asylrechts durch.
- **Innere Sicherheit:** Um der anwachsenden organisierten Kriminalität besser zu begegnen, wird 1998 die Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt. Weil sie die elektronische Überwachung von Wohnungen (Stichwort „Großer Lauschangriff“) ablehnt, tritt die Justizministerin zurück.
- **Frauen in der Bundeswehr:** Im Zuge der Gleichberechtigung dürfen auch

Frauen seit 2000 freiwillig in der Bundeswehr Dienst mit der Waffe leisten.

- **Föderalismusreform:** Um das Zusammenspiel von Bund und Ländern effizienter zu gestalten und das politische System entscheidungs- und handlungsfähiger zu machen, werden im Jahre 2006 insgesamt 25 Grundgesetzartikel reformiert. Somit handelt es sich bei der Föderalismusreform um die größte Verfassungsänderung seit 1949. ■

Föderalismusreform

Online-Dossier zur größten Grundgesetzänderung seit 1949:

www.blickpunkt-bundestag.de
(Rubrik Spezial-Archiv)



Infotipps

Dokumente

Frankfurter Dokumente

vom 1. Juli 1949

www.bundestag.de/geschichte/parlhist/dokumente

Grundgesetz von 1949

Urfassung vom 23. Mai 1949

www.documentarchiv.de/brd.html

Allgemeine Information

Bundestag online

Chronik und Eckpunkte der Geschichte des Parlamentarismus

www.bundestag.de/geschichte

Deutsches Historisches Museum

bietet Infos und Tondokumente unter:

www.dhm.de/lemo/html/nachkriegsjahre

Alle Mitglieder

des Parlamentarischen Rates

<http://de.wikipedia.org>

Grundgesetz heute

zuletzt geändert am 28. August 2006

www.bundestag.de/grundgesetz

Bundesarchiv

Recherche von Dokumenten online

www.bundesarchiv.de

Protokolle im Volltext

abrufbar unter:

<http://books.google.de>

Publikationen im Volltext

Der Parlamentarische Rat

und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1948–1949 – von Michael F. Feldkamp

www.kas.de

(Rubrik Publikationen)

Lehren aus der Geschichte

der Weimarer Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49 – von Hans Mommsen

<http://library.fes.de>

(Digitale Bibliothek)

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Bundestag,
Referat Öffentlichkeitsarbeit

Chefredaktion:

Britta Hanke-Giesers
(Leiterin Referat Öffentlichkeitsarbeit)

Koordination:

Michael Reinold, Sylvia Bohn
(Referat Öffentlichkeitsarbeit)
Telefon: (0 30) 2 27-3 78 68

Fax: (0 30) 2 27-3 65 06

E-Mail: michael.reinold@bundestag.de

Beauftragte Agentur:

MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH
Wassergasse 3, 10179 Berlin
Telefon: (0 30) 6 50 00-2 20
Fax: (0 30) 6 50 00-1 92
E-Mail: blickpunkt@media-consulta.com

Geschäftsführung:

Dipl.-Kfm. Harald Zulauf

Redaktion:

Helmut Spörl (Leiter),
Klemens Vogel, Birgit Lettenbauer

Autor:

Sönke Petersen

Art Direction:

Sylvia Müller, Anita Drbohlav

Produktion:

René Hanhardt

Onlineproduktion:

Sebastian Kreideweiß

Lektorat:

Katleen Krause

Druck:

Koelblin Fortuna, Baden-Baden

Redaktionsschluss:

25. Juli 2008

Bildnachweis:

Erna Wagner-Hehmke/Hehmke-Winterer,
Düsseldorf; Haus der Geschichte, Bonn:
S. 1, 3 (oben), 5, 6, 9, 11, 14, 16–20, 24

Die Texte aus Blickpunkt Bundestag gibt es auch im Internet: www.blickpunkt-bundestag.de

Ein Nachdruck der Texte mit Quellenangabe kann kostenlos vorgenommen werden, jedoch wird um Zusendung eines Belegexemplars gebeten.

© Deutscher Bundestag, Berlin 2008
Alle Rechte vorbehalten.

Diese Publikation wird vom Deutschen Bundestag im Rahmen der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Eine Verwendung für die eigene Öffentlichkeitsarbeit von Parteien, Fraktionen, Mandatsträgern oder Wahlwerbenden – insbesondere zum Zwecke der Wahlwerbung – ist grundsätzlich unzulässig.

Infomaterial bestellen

Infomaterial und Broschüren über die Arbeit des Deutschen Bundestages sowie Flyer, Poster, CD-ROMs und DVDs können Sie per Post oder Telefon bestellen oder bequem per Mausklick auf ihren Bildschirm holen und herunterladen.

Bestellung per Post:

Deutscher Bundestag
– Referat Öffentlichkeitsarbeit –
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bestellung per Telefon oder Fax:

Telefon: (0 30) 2 27-3 20 72 und
-3 53 90

Fax: (0 30) 2 27-3 62 00

Bestellung im Internet:

PDF-Download und
Onlinebestellung unter

www.bundestag.de/interakt/infomat

Dort finden Sie eine aktuelle
Übersicht aller Informationen
(Broschüren, CD-ROMs etc.).



Für die Menschen in den westdeutschen Besatzungszonen ist es der Start in eine neue Zukunft: Am 1. September 1948 wird in Bonn der Parlamentarische Rat eröffnet. Seine Mitglieder haben den Auftrag, eine Verfassung für Deutschland auszuarbeiten. Am 23. Mai 1949 ist es so weit: Das Grundgesetz wird verkündet – die Geburtsstunde der Bundesrepublik Deutschland. **BLICKPUNKT BUNDESTAG SPEZIAL** zeigt, wie der Parlamentarische Rat mit seiner Arbeit den Grundstein für unsere Demokratie gelegt hat. Wie gehen die Abgeordneten ihre Aufgabe an? Unter welchen Bedingungen arbeiten sie, drei Jahre nach der größten Katastrophe der deutschen Geschichte? Und welche Lehren werden aus dem Scheitern der Weimarer Republik gezogen?