

Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland

Inhaltsverzeichnis

1. Die Mütter des Grundgesetzes
2. Zwei Staatsgründungen auf deutschem Boden

1. Die Mütter des Grundgesetzes

Nur vier Frauen arbeiteten mit am Grundgesetz – für die Gleichberechtigung in Deutschland haben sie aber viel erreicht.

Bild

© Bestand Erna Wagner-Hehmke, Stiftung Haus der Geschichte

Nur vier Frauen gehörten zum Parlamentarischen Rat, der ab 1948 das deutsche Grundgesetz erarbeite. Doch dieser Anteil entsprach dem Zeitgeist. Zwar hatten sich die Frauen während des Zweiten Weltkriegs um die Familien gekümmert und als „Trümmerfrauen“ das Land wieder in Schwung gebracht. Die Rückkehr der Männer brachte die alte Rollenverteilung jedoch zurück. Die Frauen hatten sich wieder einzugliedern in eine patriarchalische Gesellschaft, in der sie weder ein Bankkonto eröffnen noch einen Arbeitsvertrag unterzeichnen durften und in der das letzte Wort in Familienangelegenheiten stets der Ehemann hatte.

„Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“

Grundgesetz, Artikel 3, Absatz 2

Teilen

Umso wichtiger war das Engagement der Frauen, die einen historischen Satz in das am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz brachten: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ Ohne Dr. Elisabeth Selbert (SPD), Friederike Nadig (SPD), Helene Weber (CDU) und Helene Wessel

(Zentrumspartei) gäbe es diese entscheidende Passage nicht. Allerdings mussten sie für ihr Anliegen hart kämpfen. Die vier saßen nämlich zwischen 61 Männern, denen andere Themen relevanter erschienen. Auf sogenannte Frauenthemen reagierten sie dem Protokoll zufolge gern mit „Heiterkeit“.

Auch waren sich die vier Frauen anfänglich selbst nicht einig über den richtigen Kurs. Die Initiative ging von der Juristin Elisabeth Selbert aus. Zunächst überzeugte sie ihre Parteigenossin Friederike Nadig, später die beiden anderen Frauen, die es ursprünglich gerne bei einer Formulierung aus der Weimarer Verfassung belassen hätten: „Männer und Frauen haben dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.“

Selberts Antrag wurde mehrfach abgelehnt. Daraufhin initiierte sie öffentlichen Protest, waschkörbeweise trudelte Post in Bonn ein, wo der Rat tagte. Dem konnten sich auch die Männer nicht entziehen – der Gleichheitsgrundsatz wurde schließlich einstimmig angenommen. Selbert sprach später von einer „Sternstunde“ ihres Lebens. Sie war zweifellos die kämpferischste unter den vier Frauen, die aus verschiedenen politischen Lagern kamen – am Ende aber einen gemeinsamen Nenner fanden.

Elisabeth Selbert (1896 bis 1986) - die Vorkämpferin

Geboren als Martha Elisabeth Rohde heiratete sie mit Anfang 20 den Sozialdemokraten und Buchdrucker Adam Selbert, der sie dazu ermunterte, das Abitur nachzuholen. Die Mutter von zwei Kindern absolvierte ein Jurastudium und promovierte mit einer Arbeit über die „Ehezerrüttung als Scheidungsgrund“. Anschließend eröffnete sie eine Anwaltskanzlei in Kassel, mit der sie die Familie durch die Zeit des Nationalsozialismus brachte. Später wurde sie für die SPD zunächst in die Verfassungsberatende Landesversammlung für Groß-Hessen, dann in den Parlamentarischen Rat gewählt. Nach der Arbeit dort strebte sie ein Bundestagsmandat an, jedoch ohne Erfolg. Stattdessen war sie bis 1958 Mitglied im Hessischen Landtag, zog sich danach aus der Politik zurück und arbeitete bis ins hohe Alter als Rechtsanwältin.

Friederike Nadig (1897 bis 1970) - die Umsetzerin

Auch „Frieda“ Nadig gehörte der SPD an. Sie trat der Partei bereits mit Anfang 20 bei. In Berlin besuchte sie die Soziale Frauenschule und absolvierte dort das Examen der Wohlfahrtspflegerin. In der Nazi-Zeit wurde sie mit einem Berufsverbot belegt. Nach dem Krieg arbeitete sie bei der Arbeiterwohlfahrt, zog 1947 in den nordrhein-westfälischen Landtag ein. Von dort wurde sie in den Parlamentarischen Rat gewählt. Nach anfänglicher Zurückhaltung kämpfte sie bald Seite an Seite mit Elisabeth Selbert für den Gleichheitsartikel. Nadig saß von 1949 bis 1961 im Bundestag. Dort machte sie sich für die weitere gesetzliche Ausgestaltung und Umsetzung von Artikel 3 des Grundgesetzes stark.

Helene Weber (1881 bis 1962) - die Katholikin

Sie wurde in eine politische Familie hineingeboren, die der Zentrumspartei anhing. Weber trat ihr bald bei. Sie studierte Romanistik und Volkswirtschaft und war zunächst als Oberlehrerin tätig. Die engagierte Katholikin wurde unter den Nazis in den Ruhestand versetzt, arbeitete dann in der

freien Wohlfahrtspflege. Nach dem Krieg gehörte sie bis 1962 für die CDU dem Bundestag an.

Helene Wessel (1889 bis 1969) - die Unbequeme

Helene Wessel trat früh der Zentrumsparlei bei und saß zwischen 1928 und 1933 im Preußischen Landtag. Zuvor hatte sie eine Ausbildung als Jugend- und Wirtschaftsfürsorgerin abgeschlossen. In der Nazi-Zeit arbeitete die überzeugte Katholikin in verschiedenen Positionen bei der Kirche. Nach dem Krieg knüpfte sie wieder an ihre politische Arbeit an und wurde 1946 stellvertretende Vorsitzende der Zentrumsparlei. Den Gleichheitsgrundsatz unterstützte sie nach anfänglichem Zögern, verweigerte dem neuen Grundgesetz aber am Ende als eine von zwölf Personen die Zustimmung. Ihrer Meinung nach fehlten Grundrechte, wie etwa Volksabstimmungen. Später saß Wessel im Bundestag erst für die Zentrumsparlei, ab 1957 für die SPD.

“ Der Staat fördert die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern.

Grundgesetz Artikel 3, Absatz 2

Teilen

Grundlage für den Wandel

Diese vier Frauen haben nicht nur Geschichte geschrieben, sondern auch die Grundlage für weitere Reformen gelegt. Dazu gehören das Gleichberechtigungsgesetz (verabschiedet 1957), die Reform des Ehe- und Familienrechts (1976), das Gesetz über die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (1980) und die Erweiterung von Artikel 3 im Grundgesetz. Dort heißt es seit 1994 ergänzend: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Die rechtliche Gleichstellung ist erreicht, an der Gleichberechtigung im Alltag wird noch gearbeitet – so ist der Anteil von Frauen in Führungspositionen von Politik und Wirtschaft noch nicht auf Augenhöhe mit dem der Männer. Auch im Bundestag sind derzeit nur 31 Prozent der Abgeordneten Frauen. Doch ohne die Verankerung des Gleichheitsanspruchs im Grundgesetz sähe die Lage womöglich ungünstiger aus. Der andauernde Wandel jedenfalls ist vier mutigen Vorkämpferinnen zu verdanken.

2. Zwei Staatsgründungen auf deutschem Boden

Einleitung

Im Dezember 1947, als die fünfte Außenministerkonferenz der vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs abgebrochen wurde, war offenbar, dass die Großmächte sich über die deutsche Frage

nicht einigen konnten. Als Ersatz für die große Lösung eines aus den vier Besatzungszonen bestehenden deutschen Nachkriegsstaats, wie er seit der Potsdamer Konferenz vom Sommer 1945 erstrebt und verheißen war, forcierten seit Frühjahr 1948 Amerikaner und Briten die Errichtung eines Staats auf dem Gebiet der drei westlichen Besatzungszonen.

In langwierigen Verhandlungen der Londoner Sechsmächtekonferenz seit dem 23. Februar 1948 wurden die Franzosen und die drei westlichen Nachbarstaaten Belgien, Niederlande und Luxemburg vom anglo-amerikanischen Konzept überzeugt. Washington und London ging es darum, die drei Westzonen in ein europäisch-atlantisches Staatensystem einzubinden. In Paris bestanden dagegen aber erhebliche Bedenken. Um den französischen Sicherheitsinteressen zu genügen, mussten daher Zugeständnisse, etwa in der Frage der internationalen Kontrolle des Ruhrgebiets, gemacht werden. Dafür nahm Paris Abstriche an seinen extremen Föderalisierungskonzepten hin. Die Franzosen hätten einen möglichst lockeren Bund deutscher Kleinstaaten lieber gesehen als eine mit hinlänglicher Zentralgewalt ausgestattete Bundesrepublik. Das lag jedoch nicht im Interesse von London und Washington, die an der ökonomischen Leistungsfähigkeit des neuen Staats interessiert waren.

Weichenstellungen für den Weststaat

Am 7. Juni 1948, zwei Wochen vor der Währungsreform in den drei Westzonen, wurden die "Londoner Empfehlungen" als Communiqué der Konferenz veröffentlicht. Sie enthielten die Umriss des deutschen Weststaats, aber niemand war so recht zufrieden damit. Die Sozialdemokraten meinten, die Empfehlungen seien kaum geeignet, Deutschland bei der politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung zu helfen. Noch unzufriedener war zunächst der erste Mann der CDU, Konrad Adenauer, der nicht nur befürchtete, durch die Ruhrkontrolle würden die Deutschen auf Dauer der Verfügung über ihre Wirtschaft und ihren Außenhandel beraubt. Adenauer hielt auch eine Verfassung, die von den alliierten Militärregierungen genehmigt werden müsse, für ein Übel, auf das man wohl mit Verweigerung reagieren müsse. Während der amerikanische und der britische Militärgouverneur auf die Zustimmung des französischen Parlaments zu den Londoner Empfehlungen warteten, versuchten sie, in ihren beiden Besatzungszonen auf die deutschen Politiker, die Ministerpräsidenten und Parteiführer, einzuwirken und die Stimmung für die beabsichtigte Staatsgründung zu verbessern. Wenn der volle Inhalt des Londoner Konzepts erst bekannt sei, würden sich viele Bedenken als gegenstandslos erweisen, hatte Ende Juni 1948 General Robertson, der britische Militärgouverneur, erklärt. Am 1. Juli erfuhren die deutschen Länderchefs im Einzelnen, was geplant war und was sie tun sollten.

Frankfurter Dokumente

Die damaligen obersten Repräsentanten der westdeutschen Politik, neun Ministerpräsidenten und die beiden Bürgermeister der Stadtstaaten Hamburg und Bremen, waren für den 1. Juli 1948 nach Frankfurt in das Hauptquartier der Amerikaner, das ehemalige Verwaltungsgebäude der I. G. Farben, bestellt worden. Die drei westlichen Militärgouverneure wollten den Chefs der Länder in den drei Westzonen dort offiziell mitteilen, was über die Gestalt künftiger deutscher Staatlichkeit beschlossen war. Von einer Konferenz zwischen alliierten und deutschen Vertretern kann man eigentlich nicht sprechen, denn wesentliche Elemente einer Konferenz wie partnerschaftliche Diskussion, Austausch von Argumenten, Suche nach Kompromissen fehlten bei der

Zusammenkunft. Es handelte sich um die Entgegennahme alliierter Vorstellungen, die den Charakter von Weisungen hatten, wenn man sich nicht einfach verweigern wollte.

Die deutschen Länderchefs waren, ohne Angabe des Raums und der Stunde einbestellt worden. Einzelheiten hatten sie erst nach dreitägigem Herumtelefonieren erfahren. Die Stimmung war, als man um 11.30 Uhr versammelt war, alles andere als euphorisch. Aber das Ereignis gehörte, wie man später erkannte, zu den entscheidenden Daten der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Die Frankfurter Konferenz bildete den Wendepunkt vom alliierten Kriegsrecht, nach dem Deutschland regiert wurde, zur deutschen Eigenverantwortung. Die Dokumente, die den deutschen Politikern am 1. Juli 1948 überreicht wurden, enthielten in Form des Gründungsauftrags für einen deutschen Nachkriegsstaat die Chance der Selbstständigkeit nach Jahren der Besatzungsherrschaft.

Auf französisches Betreiben geschah die offizielle Übergabe der "Frankfurter Dokumente", wie der Grundriss der westdeutschen Zukunft seither heißt, in zeremonieller Form und frostiger Atmosphäre: Jeder der drei Militärgouverneure verlas in seiner Muttersprache (am Ende der Konferenz erhielten die Deutschen Übersetzungen) eines der drei Dokumente, General Lucius D. Clay das erste, das die verfassungsrechtlichen Bestimmungen enthielt, General Sir Brian Robertson das zweite über die Länderneugliederung, und General Pierre Koenig trug in scharfem Ton das dritte Dokument vor, in dem die Grundzüge eines Besatzungsstatuts fixiert waren.

Das erste der Frankfurter Dokumente ermächtigte die Ministerpräsidenten, bis zum 1. September 1948 eine Versammlung zur Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung einzuberufen, "die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wiederherzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält".

Im zweiten Dokument war die Neugliederung der deutschen Länder empfohlen. Eine Territorialreform innerhalb der westlichen Besatzungszonen war angesichts der von den Alliierten geschaffenen Gebilde, vor allem im nordwestdeutschen Raum, aber auch bei den drei südwestdeutschen Ländern (Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern, Baden), erwägenswert, aber nicht dringend.

Im dritten Dokument waren die Grundzüge eines Besatzungsstatuts skizziert. Darin wurde deutlich, wie eng der deutsche Spielraum für die Verfassung und für die künftige staatliche Existenz bemessen war. Die Militärgouverneure stellten zwar die Gewährung einiger Befugnisse der Gesetzgebung, Verwaltung und der Rechtsprechung in Aussicht; ausdrücklich ausgenommen blieben aber beispielsweise die Außenbeziehungen des zu gründenden deutschen Weststaats und die Überwachung des deutschen Außenhandels.

Die Besatzungsherrschaft würde also mit der Verabschiedung der Verfassung und der Staatsgründung noch nicht enden, sondern lediglich gelockert und juristisch neu definiert werden. Die Militärgouverneure würden, so hatten die deutschen Ministerpräsidenten in Frankfurt vernommen, "die Ausübung ihrer vollen Machtbefugnisse wieder aufnehmen", und zwar nicht nur

bei drohendem Notstand für die Sicherheit, sondern auch, "um nötigenfalls die Beachtung der Verfassung und des Besatzungsstatuts zu sichern".

Die Einstellung in den Westzonen zu den beabsichtigten Änderungen war, quer durch die Parteien, eher positiv: Nach vier Jahren Besatzungsherrschaft, in denen die vier Besatzungszonen unter dem Regiment der Militärgouverneure gefährlich weit auseinandergedriftet waren, in denen die deutschen Politiker hatten einsehen müssen, dass sich die Dinge von allein kaum zum Besseren wandeln würden, war die Neigung stark, wieder zu einer staatlichen Existenz zu gelangen. Das Angebot einer parlamentarischen Vertretung und einer Exekutive wenigstens für die drei Westzonen war verlockend, aber die Politiker scheuten das Odium einer feierlichen Neugründung, die zu einem Staat unter Ausschluss der sowjetischen Besatzungszone führen musste. Der Verlust der nationalen Einheit schien ein zu hoher Preis für den staatlichen Neubeginn.

Deutsche Vorbehalte

Vom 8. bis 10. Juli 1948 berieten die Ministerpräsidenten aller Westzonen-Länder ihre Antwort an die Militärgouverneure. Der Tagungsort - das Hotel Rittersturz bei Koblenz - lag in der französischen Zone. Das war eine Premiere, denn bis zum Sommer 1948 hatte das französische Besatzungsgebiet ein abgesondertes Eigenleben geführt, die dortige Militärregierung sah Verbindungen über die Grenzen ihres Einflussgebiets hinaus ungern, ganz im Gegensatz zu den Amerikanern und Briten, die ihre beiden Zonen ab Januar 1947 immer enger zusammenschlossen und das Territorium der "Bizonen" allmählich zu einer Art Modellstaat entwickelten. Die Öffentlichkeit nahm, von den ökonomischen und politischen Nachwirkungen der Währungsreform elektrisiert, wenig Notiz von den Ereignissen, die die Staatsgründung einleiteten; die Schlagzeilen blieben der jungen D-Mark und der Luftbrücke ins blockierte Berlin vorbehalten.

Vor und während der Rittersturz-Konferenz hatten sich auch die Parteispitzen mit den Frankfurter Dokumenten beschäftigt. CDU und CSU äußerten sich, bei aller Skepsis, die intern herrschte, einstimmig positiv zu den alliierten Vorschlägen, wogegen sich die SPD reservierter gab. Bei den Sozialdemokraten standen sich zwei Richtungen gegenüber. Die Bürgermeister von Hamburg und Bremen und der hessische Regierungschef begrüßten die Entwicklung, die übrigen SPD-Ministerpräsidenten zeigten sich ebenso wie der Parteivorsitzende Kurt Schumacher abwartend bis ablehnend. Tatsächlich unterschied sich die Stimmung in beiden Parteien aber wenig, CDU und CSU argumentierten lediglich geschmeidiger, während die Haltung der SPD wegen ihrer betonten Prinzipientreue unnachgiebiger wirkte als sie in Wirklichkeit war.

Führende Verfassungsexperten beider Parteien waren sich einig, dass man das Provisorische der ins Auge gefassten Staatsgründung betonen müsse und dass das angekündigte Besatzungsstatut als Ausdruck alliierter Verantwortung für die deutschen Angelegenheiten im Vordergrund stehen müsse. Die Antwort der westdeutschen Ministerpräsidenten an die Alliierten bestand deshalb nach dreitägigem Ringen in Ja und Nein zugleich. Die Vollmachten wollten sie zwar annehmen, aber nicht in der Form, wie sich die Alliierten das gedacht hatten. Der Primat der drei Westmächte sollte deutlich zum Ausdruck kommen, um den Vorwurf der Preisgabe der nationalen Einheit durch die westdeutschen Politiker zu verhindern. Aus dem gleichen Grund wünschten die Westdeutschen, dass das Besatzungsstatut zuerst erlassen werden sollte. Die Ministerpräsidenten lehnten auch eine "Nationalversammlung" zur Beratung und Verabschiedung einer Verfassung ab, die durch

Volksabstimmung in Kraft gesetzt werden sollte. Statt dessen sollten die Landtage ein Gremium wählen, das ein provisorisches "Grundgesetz" ausarbeiten würde. Das sollte die Entwicklung offen halten. Man wollte zu größerer Selbstständigkeit kommen, ohne die Ostzone ausdrücklich preiszugeben.

Die Militärgouverneure hatten mit einer solchen Antwort und mit Gegenvorschlägen nicht gerechnet. General Clay war zornig, sein britischer Kollege Robertson nahm es gelassener und der Vertreter Frankreichs, General Koenig, war sogar ganz zufrieden, dass es mit der westdeutschen Staatsgründung nicht so schnell vorwärtsging. Ihre Motive waren unterschiedlich, die Zurückweisung der deutschen Antwort auf die Frankfurter Dokumente durch die drei Militärgouverneure war jedoch einmütig, und die deutschen Ministerpräsidenten mussten sich jetzt, im vollen Bewusstsein ihres begrenzten Handlungsspielraums, abermals entscheiden. Die Alliierten hatten ihnen bedeutet, dass die "Londoner Empfehlungen", die die Grundlage der Frankfurter Dokumente bildeten, als verpflichtende Handlungsanweisungen zu betrachten waren. Die Deutschen konnten sie annehmen oder ablehnen, aber nicht verändern oder deutschen Wünschen anpassen.

Kompromisssuche

Die Ministerpräsidenten suchten jetzt nach einer Lösung, die so dicht wie möglich bei ihrer Position liegen, aber auch den alliierten Vorgaben nahe genug sein sollte. Scheitern lassen wollten die Ministerpräsidenten die staatsrechtliche Neuregelung aber auf keinen Fall. Das zeigte sich auch daran, dass sie beschlossen, ein Experten-Kollegium, zusammengesetzt aus Vertretern aller elf Länder der Westzone, als Verfassungsausschuss tagen zu lassen. Der bayerische Ministerpräsident bot dazu einen ebenso idyllischen wie abgeschiedenen Platz, nämlich die Herreninsel im Chiemsee, als Verhandlungsort an. Das war die Geburtsstunde des Herrenchiemseer Verfassungskonvents, der im August 1948 den Grundgesetz-Entwurf erarbeitete.

Am 26. Juli sollte den Militärgouverneuren die endgültige deutsche Antwort unterbreitet werden. Dazu mussten Kompromisse gefunden werden, mit denen man den Alliierten soweit entgegenkam, wie es notwendig war, ohne den grundsätzlichen Vorbehalt gegen die Gründung eines deutschen Teilstaats aufzugeben. Der Begriff "Grundgesetz" musste durchgesetzt werden, und weiter erschien es unverzichtbar, dieses Grundgesetz nicht durch Volksentscheid, sondern durch die Landtage ratifizieren zu lassen: Das waren die Positionen, mit denen das Provisoriumskonzept gestützt wurde. Bestandteil dieses Konzepts war die Vorstellung, dass der auf westdeutschem Gebiet zu errichtende "Kernstaat" stellvertretend für die deutsche Nation als Gesamtheit agieren und dass sich eines Tages die sowjetische Besatzungszone anschließen würde. Die Mehrheit der westdeutschen Politiker vertrat überdies die "Magnettheorie", nach der die steigende ökonomische und politische Attraktivität der Westzonen die sowjetische Besatzungszone geradezu magnetisch anziehen werde. Das war eine kühne Konstruktion, die als Weg zur Wiedervereinigung aber vom CDU-Sprecher Konrad Adenauer ebenso wie vom SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher propagiert wurde.

Bei den Abschlussverhandlungen mit den Militärgouverneuren am 26. Juli zeichnete sich zunächst eine Ablehnung der deutschen Wünsche und ein Scheitern der Verhandlungen ab. Dem Hamburger Bürgermeister Max Brauer (SPD), Bayerns Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) und Wilhelm Kaisen,

dem sozialdemokratischen Bürgermeister von Bremen, gelang es jedoch durch geschicktes Taktieren, ein alle Beteiligten befriedigendes glückliches Ende der Konferenz zu befördern. Im Namen der drei westlichen Besatzungsmächte gab General Koenig schließlich das offizielle Einverständnis zur Errichtung der Bundesrepublik.

Erarbeitung des Grundgesetzes

Etliche Hürden waren zu nehmen und eine beträchtliche Menge an Kleinarbeit war auf verschiedenen administrativen Ebenen zu erledigen, ehe ein gutes Jahr später im September 1949 der erste deutsche Nachkriegsstaat ins Leben trat. Zunächst mussten die elf Länderparlamente ein gleichlautendes Gesetz beschließen, das die Zusammensetzung des "Parlamentarischen Rats", wie die Verfassunggebende Versammlung nun endgültig hieß, regelte: In indirekter Wahl wurde für jeweils 750 000 Einwohner (mindestens jedoch einer pro Land) ein Abgeordneter von den Landtagen delegiert. Das ergab 65 Mandate, zu denen noch fünf Vertreter Berlins ohne Stimmrecht kamen.

Als Tagungsort wurde die Universitätsstadt Bonn gewählt, beworben hatten sich auch Celle, Düsseldorf, Frankfurt, Karlsruhe und Köln. Die Ministerpräsidenten entschieden sich für Bonn, damit auch die Britische Zone in der Gründerzeit der Nachkriegsrepublik mit einem wichtigen Ort vertreten war. Die Entscheidung über die künftige Hauptstadt sollte damit aber keineswegs vorweggenommen werden. Frankfurt galt wegen seiner verkehrsgünstigen Mittellage, als Sitz des Bizonen-Parlaments und der Bizonen-Administration noch lange Zeit als künftige Bundeshauptstadt. In Bonn wurden in aller Eile Quartiere und Büros für die Abgeordneten geschaffen, und der Neubau der Pädagogischen Akademie - das spätere Bundeshaus am Rheinufer - als Tagungsstätte des Parlamentarischen Rats hergerichtet.

Herrenchiemseer Verfassungskonvent

Unterdessen begannen am 10. August auf der Chiemseeinsel die Sachverständigen mit der Beratung eines Verfassungsentwurfs. Der bayerische Minister Anton Pfeiffer führte den Vorsitz, jedes Land hatte einen Experten delegiert, dazu kamen etwa zwanzig weitere Teilnehmer: Rechtsgelehrte, Politiker und Verwaltungsfachleute. Der "Verfassungskonvent" - so hieß das Gremium offiziell - empfand sich als politisch neutral, die großen Parteien CDU/CSU und SPD waren etwa gleichstark vertreten. Dem Verfassungskonvent war die Aufgabe gestellt, "Richtlinien für ein Grundgesetz" zu erarbeiten, also Lösungen für die einzelnen Verfassungsprobleme zu suchen und darzustellen.

Der "Bericht über den Verfassungskonvent", den die Ministerpräsidenten als Ergebnis der Beratungen vom 10. bis 23. August eine Woche später dem Parlamentarischen Rat übergaben, war nicht nur ein imponierendes Kompendium des Verfassungsrechts, gegliedert in eine ausführliche Darstellung der zu lösenden Probleme, den "Entwurf eines Grundgesetzes" mit 149 Artikeln - viele von ihnen in alternativen Versionen formuliert - und schließlich einen Kommentar mit Einzelerläuterungen zu bestimmten Artikeln. Das bescheiden als Tätigkeitsbericht deklarierte Dokument von 95 Druckseiten war für die Debatte der folgenden Monate im Parlamentarischen Rat von kaum zu überschätzender Bedeutung: Die strittigen Probleme von Herrenchiemsee waren

wenig später auch die Streitfragen in Bonn. Der Hauptunterschied zwischen Herrenchiemsee und Bonn lag darin, dass hier die Probleme theoretisch erörtert und dargelegt werden konnten, dort aber politische Entscheidungen und Kompromisse gefunden werden mussten.

Parlamentarischer Rat

Die Verfassungsexperten waren sich einig, dass man aus den Konstruktionsfehlern der Weimarer Verfassung, die 1932/33 zum Untergang der ersten Republik erheblich beigetragen hatten, die Nutzenanwendung ziehen müsse. Das beherzigten dann auch die Verfassungsmütter und -väter im Parlamentarischen Rat: Die Regierung sollte sich auf das Vertrauen einer arbeitsfähigen Mehrheit des Parlaments stützen, eine arbeitsunfähige Majorität sollte weder eine Regierungsbildung vereiteln noch eine bestehende Regierung stürzen können. Um Präsidialregierungen, wie sie das Ende der Weimarer Zeit bestimmten, zu vereiteln, sollte das Staatsoberhaupt politisch neutral und ohne Macht (also ohne die damaligen Notverordnungsrechte) sein. Von Volksbegehren rieten die Experten dringend ab, Grundgesetzänderungen, "durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung" (diese Formulierung wurde auf der Chiemseeinsel gefunden) beseitigt werden könne, sollten in Zukunft unzulässig sein.

Mit der gebotenen Feierlichkeit trat der Parlamentarische Rat am 1. September 1948 in Bonn zur konstituierenden Sitzung zusammen. Die 65 Abgeordneten - je 27 stellten die Unionsparteien und die SPD, die FDP hatte fünf Sitze, und je zwei Mandate hatten die Deutsche Partei, die Zentrums- und die KPD - wählten nach dem Festakt den 72-jährigen CDU-Politiker Konrad Adenauer zum Präsidenten. Vorsitzender des Hauptausschusses, in dem die wesentliche Arbeit geleistet wurde, war Carlo Schmid (SPD). Anfang Dezember, nach der ersten Lesung im Hauptausschuss, waren die Konturen des Grundgesetzes sichtbar, aber die Meinungen gingen noch bei vielen Problemen auseinander. Nicht einig, und zwar vielfach quer durch die Fraktionen, war man sich über die Funktion des Staatsoberhauptes, über die zweite Kammer des Parlamentes (Bundesrat oder Senat), über die Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern, über das Verhältnis von Kirche und Staat und insbesondere über das "Elternrecht" zur Bestimmung der religiösen Erziehung.

Im Februar 1949 war das Grundgesetz im wesentlichen fertig, aber einige Bestimmungen - vor allem die Finanzverwaltung und die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern - missfielen immer noch den Alliierten, von deren Genehmigung das Verfassungswerk letztlich abhing. Weisungsgemäß pochten sie auf den Wortlaut der Frankfurter Dokumente, dem der Grundgesetzentwurf nicht ganz entsprach. Die Länder sollten einflussreicher, die Zentralgewalt etwas schwächer sein. Aber die Zeit war jetzt auf Seiten der Deutschen, und der Widerstand - vor allem in den Reihen der SPD-Fraktion - gegen die meisten alliierten Änderungswünsche zahlte sich aus. Ende April einigte sich die Abordnung des Parlamentarischen Rats mit den Militärgouverneuren. Anfang Mai wurde das Grundgesetz abschließend im Hauptausschuss beraten und am 8. Mai - am vierten Jahrestag der Kapitulation - vom Plenum verabschiedet.

Die Militärgouverneure genehmigten am 12. Mai das Verfassungswerk, das in den folgenden Tagen den elf Landtagen zur Ratifizierung vorgelegt wurde. Mit der Ausnahme Bayerns, dessen Parlamentarier sich nach 17-stündiger Debatte mit einer Mehrheit von 101 zu 63 gegen das Grundgesetz aussprachen, wurde die Verfassung in allen Ländern genehmigt. Das bayerische Nein

hatte keine Konsequenzen, denn es war nicht in antidemokratischer Absicht gesprochen; man hatte in München lediglich föderalistische Vorbehalte artikulieren wollen und gleichzeitig betont, dass man an der Geltung des Grundgesetzes auch im Freistaat nicht zu rütteln gedächte. Am 23. Mai 1949 konnte daher das Grundgesetz verkündet werden, in einer festlichen Schlussitzung des Parlamentarischen Rates in Anwesenheit der Ministerpräsidenten, von Vertretern der Militärregierungen und anderen Würdenträgern.

Entstehung der Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz trat am Tag nach seiner feierlichen Verkündung in Kraft, am 24. Mai 1949. Mehr als die Verfassung existierte von der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Vielerorts wurde jedoch angestrengt gearbeitet, um den vorerst nur als Idee existenten Staat auch mit Verfassungsorganen und allen nötigen Einrichtungen der Verwaltung auszustatten. Einer der letzten Beschlüsse des Parlamentarischen Rats hatte am 10. Mai 1949 mit knapper Mehrheit und nicht unumstritten Bonn zur vorläufigen Hauptstadt der Bundesrepublik erkoren. Der erste Bundestag bekräftigte im November 1949 den Beschluss des Rates.

Die Besatzungsbürokratie wurde umgebaut. An die Stelle der drei Militärgouverneure sollte mit dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts die Alliierte Hohe Kommission treten, die hoch über Bonn auf dem Petersberg residierte und durch ihren Standort auch das Machtgefälle zwischen den Hohen Kommissaren und der Bundesregierung augenfällig dokumentierte. Denn mit der Konstituierung der Bundesrepublik endete das Besatzungsregime ja noch nicht; die Souveränitätsrechte wurden bis zum Mai 1955 noch auf dem Petersberg verwaltet. Es war freilich kein direktes Besatzungsregime mehr, sondern eine zurückhaltend geübte Kontrolle, die sicherstellen sollte, dass die Westdeutschen auf dem von den Alliierten gewünschten Weg blieben.

Bald nach der Verabschiedung des Grundgesetzes setzte der Wahlkampf ein. Die Schlacht um Wählerstimmen wurde mit knappem Ergebnis ausgefochten zwischen der von Kurt Schumacher geführten SPD und der von Adenauer gelenkten Union aus CDU und CSU, die zusammen mit der FDP den Direktor des Wirtschaftsressorts der Bizone und künftigen Bundesminister Ludwig Erhard zum erstenmal als Wahllokomotive einsetzte. Erhard entschied als Verfechter der Sozialen Marktwirtschaft wesentlich das Ergebnis vom 14. August 1949, das Konrad Adenauer die erste Koalitionsabsprache ermöglichte: Der Vorsitzende der FDP, Theodor Heuss, sollte Bundespräsident werden, er selbst wollte sich um das Amt des Kanzlers bewerben.

Von den 402 Mandaten des ersten Bundestags hatten CDU und CSU 139 (31 Prozent der Wählerstimmen) errungen; die SPD gewann wider Erwarten nur 131 (29,2 Prozent), 52 Abgeordnete stellte die FDP und 17 die konservative Deutsche Partei. Ebenfalls 17 Vertreter hatte die Bayernpartei. Auch kleinere Parteien wie die "Wirtschaftliche Aufbauvereinigung" (WAV - zwölf Sitze) und die katholische Zentrums Partei (zehn Sitze) waren im Parlament vertreten; die Kommunisten waren mit 15 Abgeordneten (5,7 Prozent) präsent. Rechtsradikale gab es auch, und zwar als Parteilose sowie in den Reihen der Deutschen Konservativen Partei/Deutsche Rechtspartei (DKP/DRP -fünf Mandate).

Am 7. September konstituierte sich der erste Deutsche Bundestag, am 12. September wählte die Bundesversammlung Theodor Heuss zum Bundespräsidenten. Am 20. September gab der fünf Tage

zuvor gewählte Kanzler Konrad Adenauer seine erste Regierungserklärung ab, nachdem die Bundesregierung vereidigt worden war. Das war juristisch gesehen die Geburtsstunde der Bundesrepublik. Am folgenden Tag machte der Kanzler, begleitet von einigen Ministern, den Antrittsbesuch auf dem Petersberg bei den Hohen Kommissaren, die als letzten Konstituierungsakt das Besatzungsstatut in Kraft setzten.

Vom "Deutschen Volkskongress" zur DDR

Als Reaktion auf die Ende November 1947 bei der Londoner Außenministerkonferenz erkennbare Tendenz der Westmächte, eine westliche Teillösung des Deutschlandproblems zu suchen, wurde in der Ostzone von der SED der "Deutsche Volkskongress für Einheit und gerechten Frieden" als Sammlungsbewegung initiiert. Die SED wollte damit Druck auf die Londoner Verhandlungen ausüben, die Position des sowjetischen Außenministers in London stärken, sich selbst als treibende Kraft zugunsten der deutschen Einheit profilieren, und der westlichen Seite die Schuld an der Spaltung zuweisen. Bei den anderen Parteien der Ostzone, insbesondere bei der CDU, aber auch bei Teilen der LDP, stieß die SED-Initiative auf Ablehnung. Die CDU-Vorsitzenden Jakob Kaiser und Ernst Lemmer betrachteten die Volkskongressbewegung als Propagandamanöver und weigerten sich, mit der Teilnahme an der Bewegung ihre politische Eigenständigkeit aufzugeben. Sie wurden deshalb im Dezember 1947 auf Druck der SMAD abgesetzt und durch den gefügigeren Otto Nuschke ersetzt.

Zum Ersten Deutschen Volkskongress am 6. Dezember lud die SED Vertreter von Parteien und Massenorganisationen, Betriebsräte, Bauernverbände, Künstler und Wissenschaftler aus allen Besatzungszonen nach Berlin. Eine Legitimierung der Delegierten durch Wahl fand nirgendwo statt. Die meisten der 2000 Delegierten kamen aus der SBZ und Berlin, die SED stellte allein 605 Teilnehmer. Die größte Teilnehmergruppe der Westzonen bildeten 244 Vertreter der KPD. Einige wenige andere waren trotz des Verbots durch die Westalliierten nach Berlin gereist. Dem Kongress war die Rolle eines gesamtdeutschen Vorparlaments zugedacht, er forderte von der Londoner Außenministerkonferenz die Vorbereitung eines Friedensvertrags und die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung "aus Vertretern aller demokratischen Parteien". Die Außenminister sollten eine Delegation, nämlich die SED-Vorsitzenden Wilhelm Pieck und Otto Grotewohl sowie den Vorsitzenden der Liberal-Demokratischen Partei, Wilhelm Külz, empfangen und von ihnen entsprechende Vorschläge entgegennehmen.

Der Zweite Deutsche Volkskongress, der am 17. und 18. März 1948 tagte, und dessen Eröffnung im Zeichen des 100. Jahrestags der Märzrevolution von 1848 stand, protestierte gegen die Diskussion einer Staatsgründung in den Westzonen und beschloss, im Mai/Juni 1948 ein Volksbegehren für die deutsche Einheit in allen vier Zonen durchzuführen, das in den Westzonen aber nicht erlaubt wurde.

Weiterhin bestellte der Volkskongress einen 400 Mitglieder starken "Deutschen Volksrat". Er vertrat den Anspruch, ganz Deutschland zu repräsentieren (300 Delegierte kamen aus der SBZ, 100 Delegierte aus den Westzonen). Sein wichtigster Ausschuss unter der Leitung Otto Grotewohls arbeitete in den folgenden Monaten einen Verfassungsentwurf aus. Ein Ende 1946 von der SED vorgelegtes Modell einer (gesamtdeutschen) "Verfassung für die Deutsche Demokratische

Republik" diene als Ausgangspunkt. Der Verfassungstext von 1946 gewährleistete außer den Grundrechten das Privateigentum, sah jedoch die Enteignung von Großgrundbesitz vor, ferner die Sozialisierung von Bodenschätzen und bestimmten Betrieben. Der Wortlaut huldigte dem Prinzip des Parlamentarismus, und zwar soweit, dass der Parlamentspräsident zugleich Staatsoberhaupt sein sollte. Der neue Verfassungsentwurf orientierte sich formal stärker am Modell der Weimarer Reichsverfassung, trug aber den von der SED propagierten gesellschaftspolitischen Zielen Rechnung. Der Verfassungsentwurf des Volksrats wurde Ende Oktober 1948 öffentlich zur Diskussion gestellt.

Einheitslistenwahl

Im März 1949, als der Deutsche Volksrat wegen der bevorstehenden Verabschiedung des Bonner Grundgesetzes den "nationalen Notstand" verkündete, sollte ein dritter Volkskongress einberufen werden, um die Verfassung zu bestätigen. Dieser Dritte Deutsche Volkskongress sollte durch Wahlen legalisiert sein. Dazu wurden am 15. und 16. Mai 1949 in der SBZ und in Ost-Berlin Wahlen angesetzt, allerdings nach dem Prinzip der Einheitsliste des "Demokratischen Blocks", in dem Parteien und Massenorganisationen zusammengeschlossen waren. 25 Prozent der Listenplätze bekam die SED, jeweils 15 Prozent erhielten CDU und LDP und entsprechend weniger die anderen Parteien und Massenorganisationen. Die Wahl war mit einer Volksabstimmung über die deutsche Einheit verbunden. Wenn die Auszählung der Stimmen korrekt war (woran viele zweifelten), dann stimmten 66,1 Prozent der 13,5 Millionen Wahlberechtigten für die Einheitsliste.

Der auf dem Dritten Volkskongress (29. und 30. Mai 1949) neu gewählte Zweite Deutsche Volksrat konstituierte sich am 7. Oktober 1949 als Provisorische Volkskammer der DDR und setzte die Verfassung in Kraft.

Regierungsbildung

Die 330 Abgeordneten der Provisorischen Volkskammer waren nach politischem Proporz zusammengerufen worden, nicht aus freier Wahl hervorgegangen. Die SED hatte 96 Sitze, Liberaldemokraten und CDU verfügten je über 46, Nationaldemokraten und Demokratischer Bauernbund über 17 bzw. 15, die restlichen Mandate hatten der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund und Massenorganisationen wie die Freie Deutsche Jugend (FDJ) inne. Einstimmig, wie für Abstimmungsergebnisse im System des "demokratischen Zentralismus" üblich, wurde ein "Gesetz über die Provisorische Regierung der DDR" beschlossen und eine Länderkammer (34 Abgeordnete der 5 Landtage) gebildet. Otto Grotewohl, einer der beiden Vorsitzenden der SED, wurde als Ministerpräsident mit der Bildung einer Regierung beauftragt.

Drei Tage später übergab in Berlin-Karlshorst der Chef der Sowjetischen Militäradministration, General Tschuikow, die von der Militärregierung ausgeübten Funktionen an die Regierung der DDR. Die SMAD wurde aufgelöst und (parallel zur Entwicklung im Westen, wo im Sommer 1949 die Militärgouverneure durch Hohe Kommissare ersetzt worden waren) durch eine Sowjetische Kontrollkommission (SKK) abgelöst. Am 11. Oktober wählten Volks- und Länderkammer gemeinsam (und wiederum einstimmig) Wilhelm Pieck, den anderen Vorsitzenden der SED, zum Präsidenten der DDR.

Am folgenden Tag bestätigte die Volkskammer die Regierung und nahm Grotewohls Regierungserklärung entgegen, in der die Freundschaft zur Sowjetunion als Grundlage der Außenpolitik, die Tradition des Antifaschismus als innere Verpflichtung und die Ankündigung von Anstrengungen, in Industrie und Landwirtschaft das Vorkriegsniveau zu erreichen, als Ziel der Wirtschaftsplanung die wichtigsten Punkte bildeten. Zur Sinnstiftung und Rückbindung mit den Werktätigen besuchten am folgenden Tag die Mitglieder der neuen Regierung volkseigene Großbetriebe, um den Arbeitern die Staatsziele zu erläutern und sie zur Gefolgschaft zu verpflichten. Es war der 13. Oktober 1949, der zum ersten Mal als "Tag der Aktivisten" begangen wurde, als Jahrestag der Rekordleistung des Bergmanns Adolf Hennecke, der nach dem Vorbild des sowjetischen Arbeiters Stachanow von 1935 in einer wohl vorbereiteten Hochleistungsschicht mit einer Normüberbietung von 387 Prozent im Kohlebergbau ein sozialpolitisches Signal für den Arbeiter- und Bauernstaat gesetzt hatte.

Verlinkungen:

->

Quellen:

Internetquellen

-> Bauer Friederike: Die Mütter des Grundgesetzes, in: Deutschland.de, online verfügbar seit 17.05.2023 unter: <https://www.deutschland.de/de/topic/politik/deutschland-grundgesetz-frauen-und-gleichberechtigung>, zuletzt geprüft am 06.01.2026.

-> Benz, Wolfgang: Zwei Staatsgründungen auf deutschem Boden, in: Deutschland 1945-1949 (Informationen zur politischen Bildung Jg. 2005, Heft Nr. 259), Bonn 2005, online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/deutschland-1945-1949-259/10085/zwei-staatsgruendungen-auf-deutschem-boden/>, zuletzt geprüft am 07.04.2026.

->

Sekundärliteratur

->

->

->

Revision #5

Created 6 January 2026 10:12:16 by Marlon Zimmermann

Updated 7 April 2026 17:34:43 by Marlon Zimmermann