

Voraussetzungen und Wesen der rheinland-pfälzischen Verfassung

von Winfried Baumgart

A. Zum Forschungsstand

Die Geschichtsschreibung hat sich der Erforschung der unmittelbaren Nachkriegszeit, der Gründungsphase der Bundesrepublik, erst seit wenigen Jahren angenommen. Diese relativ späte wissenschaftliche Beschäftigung dürfte mehrere Gründe haben. Historiographisch gesehen hat man die Entstehung des westdeutschen Staatswesens zunächst in der Regel unter internationalem Aspekt betrachtet und sie auf die Ordnungsvorstellungen der alliierten Siegermächte, auf ihre anfangs scheinbar einheitliche, dann aber immer gegensätzlicher werdende Deutschlandpolitik zurückgeführt; man hat sie also unmittelbar mit dem Aufkommen des „Kalten Krieges“ in Zusammenhang gebracht. Im welthistorischen Rahmen war und ist diese Betrachtungsweise legitim: Mit dem Jahr 1948, von dem ab die Konfrontation der beiden neuen Weltmächte USA und Sowjetrußland die internationale Politik beherrschte und dadurch die Teilung Deutschlands bis auf weiteres besiegelt war, ging eine 450jährige Epoche der seitherigen Weltpolitik und das hieß europäischen Weltpolitik zu Ende, die durch eine immer wieder auf- und ablebende Spannung zwischen Gleichgewichtspolitik und Hegemoniestreben¹ gekennzeichnet ist. Dieses europäische Weltzeitalter wurde abgelöst durch den amerikanisch-sowjetrussischen Dualismus. In seinem Rahmen konnte die Entstehung der Bundesrepublik in erster Linie nur als Funktion des neuen Weltmächte-Konflikts gedeutet werden.

Ein weiterer Grund für die so späte Beschäftigung mit den Jahren 1945–48 dürfte im geistesgeschichtlichen Bereich zu suchen sein. Über die „Stunde Null“ und die auf sie folgenden Pionier- und Wiederaufbaujahre gibt es weder in der Wissenschaft noch im allgemeinen historischen Bewußtsein tiefgreifende Kontroversen, die so oft der Motor für eine umfassende Ausleuchtung eines Epochenabschnitts sind. Man ist sich mit Ausnahme der im Meinungsspektrum ganz links stehenden Zeitgenossen einig, daß die Entwicklung, die zur deut-

¹ Vgl. Ludwig Dehio, Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte. Krefeld [1960], S. 230, 239.

schen Weststaatsgründung führte, richtig und gut und angesichts des großen Ost-West-Konflikts eigentlich auch unausweichlich war².

Schließlich ist eine für sich allein schon ausreichende, nämlich methodische und arbeitstechnische Erklärung für die noch junge Geschichtsschreibung der Nachkriegszeit zu nennen: Die Quellenlage war und ist auf weite Strecken hin heute noch zu ungünstig, um sowohl eine lückenlose Analyse dieser Gründerjahre als auch eine umfassende Synthese zu ermöglichen. Zwar stehen der Wissenschaft schon seit längerem die amerikanischen Akten zu den alliierten Kriegszielkonferenzen bis hin zu Potsdam zur Verfügung und seit neuestem auch die amerikanischen Akten für die ersten Nachkriegsjahre³, aber die englischen und die deutschen Quellen staatlicher Provenienz werden erst allmählich mit dem Vorrücken der dreißigjährigen Benutzungssperre zugänglich. Die entsprechenden französischen Archivalien werden wegen der fünfzigjährigen Sperre noch lange unbenutzbar bleiben⁴ — was sich natürlich auf die Erforschung der Frühphase des Landes Rheinland-Pfalz besonders hemmend auswirkt —, von den sowjet-russischen ganz zu schweigen, die in ihrer Masse auf unbestimmte Zeit verschlossen bleiben werden.

Die erst seit 10–15 Jahren verstärkt einsetzende Erforschung der unmittelbaren Nachkriegszeit in Deutschland hat sich besonders drei Aspekten zugewandt: 1. der Besatzungspolitik der Alliierten; 2. den Vorstellungen deutscher Politiker und Publizisten über den Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit; 3. dem Gründungsakt der Bundesrepublik in Form des Bonner Grundgesetzes.

Als wichtigste Frucht der Beschäftigung mit der ersten Frage ist das grundlegende Buch des Amerikaners John Gimbel über die amerikanische Besatzungspolitik 1945–49 anzusehen⁵, das wegen der angedeuteten Gunst der Quellenlage eine vorzügliche Materialdurchdringung aufweist. Vertieft und fortgesetzt wurde Gimbels Studie, die als Bezugsrahmen die internationale Mächtekonstellation nimmt, durch die im Münchner Institut für Zeitgeschichte entstandene Arbeit

² Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die außenpolitischen Grundlagen des westdeutschen Staates. In: Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland — eine Bilanz. Hrsg. v. Richard Löwenthal u. Hans-Peter Schwarz. Stuttgart 1974, S. 27.

³ Foreign Relations of the United States 1946–1950. Washington 1970–76. Supplementsbände: Foreign Relations of the United States. Conferences at Washington 1941–1942 and Casablanca 1943. Washington 1968. ... The Conference at Cairo and Teheran 1943. Washington 1961. ... The Conference at Malta and Yalta 1945. 1955. ... The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945. [Vol. 1–2.] Washington 1960.

⁴ Über die Möglichkeit, auf dem Umwege über deutsche Staatsarchive wenigstens an einige Akten der französischen Militärregierung heranzukommen, vgl. Eberhard Konstanzer, Weisungen der französischen Militärregierung 1946–1949. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 18. 1970, S. 204.

⁵ John Gimbel, The American Occupation of Germany. Politics and the Military 1945–49. Stanford, Calif. 1968. — Deutsche Übersetzung: Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949. Frankfurt/M 1971.

von Conrad F. Latour und Thilo Vogelsang über die Tätigkeit der amerikanischen Militärregierung auf lokaler und zentraler Ebene⁶. Gegenüber diesen beiden Büchern beruhen die Darstellungen von Raymond Ebsworth über die britische und von Roy Willis über die französische Besatzungszone auf einer schmalen Quellenbasis⁷.

Zur zweiten Fragestellung – über den innerdeutschen Beitrag zur Gründung der Bundesrepublik – liegt seit 1966 mit dem Buch von Hans-Peter Schwarz über die „Besatzungszeit“ von 1945–1949 eine vorzügliche Studie vor⁸, die zwar noch die alliierte Politik als Rahmen benutzt, jedoch schon als neuen Forschungsansatz die innerdeutsche Auseinandersetzung über die Zukunftsgestaltung Deutschlands aufgreift, einen Ansatz, der seitdem als Ausgangspunkt für verschiedene Einzelstudien gedient hat⁹. Als wichtigstes Ergebnis konnte Schwarz trotz des logischen Widerspruchs von Besatzungsdiktatur und Demokratiegründungsversuch, also der Dialektik von Fremdbestimmung und Selbstbestimmung, eine weitgehende Konvergenz in den Vorstellungen der westlichen Alliierten und der deutschen Politiker sowohl über den demokratischen Aufbau des westdeutschen Teilstaats als auch über die Notwendigkeit der Westintegration der Bundesrepublik feststellen.

Die maßgeblichen Studien zum dritten Fragenkomplex – zum Parlamentarischen Rat und zu den verfassungspolitischen Grundlagen der Bundesrepublik – sind die wegen der relativ guten Quellenlage¹⁰ schon Ende der sechziger Jahre erschienenen Bücher von John Ford Golay über die Gründung der Bundesrepublik und von Friedrich Karl Fromme über den Vergleich von Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz¹¹.

⁶ Conrad F. Latour/Thilo Vogelsang, Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944–1947. Stuttgart 1973 = Studien zur Zeitgeschichte.

⁷ Raymond Ebsworth, Restoring Democracy in Germany. The British Contribution. London 1960. – F. Roy Willis, France, Germany, and the New Europe 1945–1967. Stanford, Calif./London 1968. [Erstauf. ... 1945–1963. Stanford, Calif./London 1965.]

⁸ Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit außenpolitischer Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949. Neuwied/Berlin 1960 = Politica Bd. 38.

⁹ Vgl. auch die zusammenfassende Studie von Karlheinz Nicolauß, Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik 1945–1949. München 1974 = Piper Sozialwissenschaft Bd. 23. – Ferner die Vortragsammlung: Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik 1945–1949. Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte. München 1976 = Beck'sche Schwarze Reihe Bd. 137.

¹⁰ Die Protokolle des Parlamentarischen Rats lagen in wichtigen Teilen bereits 1948/49 gedruckt vor.

¹¹ John Ford Golay, The Founding of the Federal Republic of Germany. Chicago 1958 [Nachdruck 1974]. – Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen

Die Erschließung der einschlägigen Quellen und ihre Bereitstellung in gedruckter Form hinken wie so oft in der historischen Wissenschaft den Versuchen zu monographischer Darstellung hinterher. Erst 1975/76 erschien jeweils der erste Band von zwei auf mehrere Bände veranschlagten Quelleneditionen¹² zu den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates und zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, die für die intensivere Erforschung der beiden zuletzt genannten Forschungsaspekte von Bedeutung sein werden. In der Edition „Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland“ ist nur sehr spärliches Material über die französische Zone enthalten. Das hängt mit der eigentümlichen Verwaltungsstruktur dieser Zone zusammen, in der es in den ersten Nachkriegsjahren weder deutsche Spitzenstellen, die mit den in der amerikanischen und britischen Zone schon frühzeitig gebildeten zonalen Verwaltungseinrichtungen vergleichbar wären, noch überzonale Einrichtungen gab.

B. Die historischen Voraussetzungen

1. Die französische Deutschlandpolitik 1945–1947

Die These, daß die 1948 ausgeprägte Konfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion sich schon in den Jahren davor unausweichlich vorgebildet habe, daß also die Jahre 1945–47 nur eine Übergangsphase, ein embryonales Konfliktstadium gewesen seien, wird viele Gründe für sich verbuchen können: das dem Sowjetkommunismus immanente Missionierungs- und Expansionsbestreben, das nach dem Sieg über das nationalsozialistische Deutschland unschwer als Sicherheitsbedürfnis legitimiert werden konnte; das Verhalten Sowjetrußlands auf den zur Liquidierung des Weltkriegs einberufenen Außenministerkonferenzen der unmittelbaren Nachkriegszeit; die Praxis der sowjetrussischen Besatzungspolitik, die rasch und zielstrebig in Mitteldeutschland die Spuren des Nationalsozialismus tilgte und dort die innerdeutsche Verwaltung unter kommunistischem Vorzeichen umformte; die Warnungen westlicher Staatsmänner und Politiker vor den neuen Gefahren des Weltkommunismus, denen Churchill schon im März 1946 in seiner Fulton-Rede markanten Ausdruck verlieh.

des Parlamentarischen Rates aus der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Diktatur. Tübingen 1960 = Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Nr. 12.

¹² Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle. Hrsg. für den Deutschen Bundestag v. Kurt Georg Wernicke, für das Bundesarchiv v. Hans Booms. Bd. 1. Vorgeschichte. Bearb. v. Johannes Volker Wagner. Boppard 1975. — Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949. Hrsg. v. Bundesarchiv u. Institut für Zeitgeschichte. Bd. 1. September 1945–Dezember 1946. Bearb. v. Walter Vogel u. Christoph Weisz. München/Wien 1976.

So gerechtfertigt eine solche Konflikt-These aus der Rückschau des Kalten Krieges sein mag, so gab es 1945/46 doch zahlreiche Anzeichen für die Fortdauer der Kriegskooperation der Alliierten auch in den folgenden Friedensjahren. Das Staatensystem befand sich in einem durchaus offenen Übergangsstadium. Im Potsdamer Abkommen war ein gemeinsamer Nenner der drei Alliierten in der Deutschlandpolitik gefunden worden. In den ersten Nachkriegskonferenzen der Außenminister fand man sich zu Friedensverträgen mit einigen der ehemaligen Verbündeten Deutschlands, mit Rumänien, Italien, Ungarn, Bulgarien und Finnland, bereit; eine Friedensregelung mit Deutschland war noch ernsthaft im Gespräch.

Besonders Frankreich war in den Jahren 1944–47 bemüht, zwischen den alliierten Auseinandersetzungen über die Behandlung Deutschlands zu vermitteln. Seine spätere Schwenkung zu einer proamerikanischen und antisowjetischen Politik ist in der Anfangszeit selbst ansatzweise noch gar nicht zu erkennen. Wie sah in großen Zügen die französische Deutschland- und Besatzungspolitik jener Jahre aus, die als die zentrale Vorgegebenheit für die Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz und seiner Verfassung anzusehen ist?

Die Politik de Gaulles in seiner ersten Präsidentschaft vom 9. September 1944 bis zum 20. Januar 1946 orientierte sich noch an rückwärts gewandten, traditionellen, damals eigentlich schon anachronistischen Grundmustern¹³: im europäischen Rahmen an der französisch-russischen Zweibundpolitik der Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg, nach der Europa in eine westliche, französische und in eine östliche, russische Interessensphäre geteilt werden sollte; im deutschen Rahmen an der Versailles-Politik des Jahres 1919. De Gaulles deutschlandpolitische Forderungen waren: Zerstückelung bzw. Aufteilung des Deutschen Reiches, Internationalisierung des Ruhrgebietes und Abtrennung des Rheinlandes. In seiner Propaganda begründete de Gaulle diese Forderungen mit der unabdingbaren Sicherheit Frankreichs vor seinem deutschen Erbfeind. Tatsächlich mag das Sicherheitsmotiv bei ihm echt gewesen sein; seine Territorialforderungen dienten ihm aber letztlich als Mittel für einen höheren Zweck, der in den nationalistischen Kategorien vergangener Jahrzehnte „grandeur nationale“, „la France seule“, Weltmachtrolle für Frankreich hieß.

¹³ Vgl. dazu (mit zahlreichen Literaturangaben) Walter Lipgens, Bedingungen und Etappen der Außenpolitik de Gaulles 1944–1946. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 21. 1973, S. 52–102. – Ders., Innerfranzösische Kritik an der Außenpolitik de Gaulles 1944–1946. In: ebenda 24. 1976, S. 136–198. – Ders., Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945–1950. Erster Teil: 1945–1947. Stuttgart 1977, S. 193–224, 497–502. – Vgl. auch die von Lipgens angeregte Dissertation über die Deutschland- und Europavorstellungen der französischen Sozialisten von Wilfried Loth, Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940–1950. Stuttgart 1977 = Studien zur Zeitgeschichte (für unsere Frage vgl. besonders S. 93–95, 127–133).

Bereits zu Beginn der Libération, im Juli 1944, hatte de Gaulle – im Stile der produktiven Faustpfänder eines Poincaré – die Forderung nach einer Besatzungszone für Frankreich angemeldet¹⁴, die Baden und Württemberg, die beiden Hessen, die Pfalz, das Saargebiet und die größten Teile der preußischen Rheinprovinz umfassen sollte. Auf der Konferenz von Jalta im Februar 1945 wurde diese Forderung gegen Stalins Widerstand und unter großem Einsatz Churchills erfüllt, was auch gleichzeitig die Zuweisung eines Sitzes im Alliierten Kontrollrat einschloß. Wegen des anmaßenden Verhaltens de Gaulles bei der Besetzung Süddeutschlands, besonders Stuttgarts, und wegen seines einseitigen Annexionsvorhabens im norditalienischen Aosta-Tal wurde dieses Zugeständnis wieder beschnitten, und Frankreich erhielt durch Übereinkunft vom 22. Juni 1945 als Besatzungsgebiet nur den südlichen Teil der Rheinlande ab Remagen, aus Hessen ein schmales linksrheinisches Stück, die Pfalz, das Saargebiet und die Teile Badens und Württembergs südlich der Linie Karlsruhe–Stuttgart–Ulm¹⁵. So fand auch die Potsdamer Konferenz im Juli und August 1945 ohne Beteiligung Frankreichs statt. Diese selbstverschuldete Zurücksetzung führte nun auf de Gaulles Seite zu der Trotzreaktion, daß er die Potsdamer Beschlüsse, die u. a. zwar die Ostgrenze Deutschlands provisorisch geregelt, über die Westgrenze aber nichts ausgesagt und die Zulassung politischer Parteien sowie die Einrichtung einer zentralen Verwaltung für ganz Deutschland vorgesehen hatten, ablehnte. Da Frankreich seine territorialen Forderungen nachträglich im Alliierten Kontrollrat einzubringen hoffte, bot es dort seine Mitarbeit unter diesem Junktim an. Die Folge war eine Lähmung der Tätigkeit des Kontrollrats, damit auch der Schaffung gesamtdeutscher Verwaltungseinrichtungen und überzonaler Parteien nicht durch ein beständiges russisches Njet, sondern ein immer wiederkehrendes französisches Veto¹⁶.

Parallel zu dieser starren Haltung gegenüber den Alliierten versuchte de Gaulle in der eigenen Besatzungszone die Isolierung vom übrigen Deutschland auf mehrfache Weise voranzutreiben. Eine dieser Methoden war der Rückgriff auf nationalistische Topoi der Vergangenheit. Auf einer Rede-Tournee durch die französische Zone im Oktober 1945 hoffte er separatistische Gefühle wecken, die Ressentiments der Bevölkerung gegen die Idee eines neuen vereinigten Deutschland unter preußischer Führung ausnutzen und ihren Unabhängigkeits- bzw. Anschlußwillen anfachen zu können. In einer Rede in Baden-Baden am 5. Oktober 1945 kam diese Annexionsabsicht am deutlichsten zum Ausdruck¹⁷.

¹⁴ Nachweis bei Lipgens, Bedingungen (Anm. 13) S. 79 Anm. 75.

¹⁵ Willis, France (Anm. 7) S. 14–15. Jetzt auch ausführlich Tony Sharp, The Wartime Alliance and the Zonal Division of Germany. Oxford 1975, S. 137–141, 165–203.

¹⁶ Vgl. Ernst Deuerlein, Frankreichs Obstruktion deutscher Zentralverwaltungen 1945. In: Deutschland Archiv 4. 1971, S. 466–491.

¹⁷ Charles de Gaulle, Mémoires de guerre. Vol. 3. Paris 1959, S. 219. Das folgende Zitat bei dems., Discours et messages. Vol. 1. Paris 1970, S. 623.

In Mainz rief er kurz danach aus: „Et nous voici, aujourd’hui, entre Européens et entre Occidentaux. Que de raisons pour que, désormais, nous nous tenions les uns près les autres!“

Die französischen Grundziele wurden mit dem Abgang de Gaulles keineswegs aufgegeben, sondern von seinem Außenminister Bidault ungeschmälert übernommen und das ganze Jahr 1946 hindurch kaum verändert vertreten. Das nationalistische Konzept konnte sich auf eine nahezu einhellige Meinung im französischen Volk, in der öffentlichen Meinung und in den Parteien stützen. Die Erfahrungen von Krieg und Besatzungszeit hatten nicht nur eine tiefe Abneigung gegen den Nationalsozialismus, sondern eine allgemeine Deutscheindlichkeit geschaffen, die von den Nationalisten bis zu den Kommunisten reichte. So hielt der spätere Vorkämpfer für ein vereinigtes Westeuropa, Maurice Schumann, im August 1946 die deutsche Gefahr für unabwendbar, wenn Frankreich sie nicht durch territoriale und wirtschaftliche Garantien banne¹⁸. Die Deutschen würden, gleich ob Nazis, Kommunisten, Sozialisten oder Christen, wieder gegen Frankreich marschieren. In dem allgemeinen Chor des Antigermanismus wurde nur in einer Hinsicht differenziert: Man glaubte eine von der kriegerischen Mentalität Preußen-Deutschlands sich unterscheidende „Seele“ der Rheinländer entdeckt zu haben. Quellpunkt der deutschen Gefahr sei Preußen, hieß es, das Land der Zentralisten, Nationalisten und Militaristen. Dagegen seien, wie es François-Poncet im April 1946 ausdrückte¹⁹, die Bayern, Rheinländer und Hannoveraner Föderalisten, Demokraten und Katholiken. Die West- und Süddeutschen hielt man also für antipreußisch, für demokratisierbar und zivilisationsfähig.

In diesen Deutschlandvorstellungen, die damals Allgemeingut in Frankreich waren, dürfte eine der wesentlichen geistigen Voraussetzungen für die Bereitschaft liegen, von den in der französischen Zone neugebildeten deutschen Ländern im Sommer 1946 Verfassungen ausarbeiten zu lassen.

Die von de Gaulle übernommenen deutschlandpolitischen Ziele wurden von Bidault, der sich auf eine breite Kammermehrheit aus Volksrepublikanern, Sozialisten und Kommunisten stützen konnte, erst im Jahre 1947 substantiell geändert. Die durch den russisch-amerikanischen Konfrontationskurs heraufbeschworene sowjetische Gefahr war aber selbst dann noch nicht imstande, in Frankreich die Furcht vor der deutschen Gefahr zu verdecken. Die Einsicht in die eigene politische und wirtschaftliche Schwäche bewirkte zunächst nur eine Reduzierung der alten Deutschlandziele Frankreichs. So wurde die Forderung, das Ruhrgebiet zur Schwächung des deutschen Industriepotentials zu internationalisieren, allmählich zurückgestellt und an seine Stelle die Kompensationsfor-

¹⁸ Klaus Hänsch, Frankreich zwischen Ost und West. Die Reaktion auf den Ausbruch des Ost-West-Konflikts 1946–1948. Berlin/New York 1972, S. 88 = Beiträge zur auswärtigen u. internationalen Politik Bd. 5.

¹⁹ Ebenda S. 31.

derung der wirtschaftlichen Abtrennung des Saarlandes gesetzt. Die Föderalisierungspläne wurden prinzipiell aufrechterhalten, indes in neue Zielvorstellungen eingebunden. Im Sommer 1946 machten sich vereinzelt Stimmen laut, die eine Potenzierung der deutschen durch die russische Gefahr befürchteten. Dieser Rapallo-Komplex, dem z. B. de Gaulle mit Hilfe des für ihn typischen historisch-propagandistischen Repertoires Ausdruck verlieh²⁰, führte zu der Vorstellung, durch die Integration eines staatsrechtlich locker zusammengefügt Westdeutschland in eine westeuropäische Föderation könnte die Gefahr eines deutschen Nationalbolschewismus oder eines Zusammenwirkens der deutschen und russischen Bedrohung gebannt werden. Im Dezember 1946 wandelte sich Maurice Schumann von einem Saulus in einen Paulus und propagierte die Einbeziehung Westdeutschlands in ein vereinigtes Europa²¹. Das Potential des Ruhrgebiets sollte zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas eingesetzt werden.

2. Die französische Besatzungspolitik 1945–1947

Die Umsetzung der Deutschlandpolitik der französischen Regierung in die Besatzungspolitik an Ort und Stelle kann wegen der Unzugänglichkeit der entsprechenden französischen Quellen noch nicht in Einzelheiten nachvollzogen werden. So läßt sich etwa die wichtige Frage, welche Vorstellungen und Planungen der oft zitierten Ordonnance Nr. 57 der französischen Militärregierung vom 30. August 1946 über die Bildung des Landes Rheinland-Pfalz und die Ausarbeitung einer Verfassung für dieses neue Land²² vorausgingen, ferner wie stark oder schwach die Interaktion zwischen Paris und Baden-Baden war, heute gar nicht beantworten. Eine künftige Geschichtsschreibung – die leider wohl erst in zwanzig Jahren dazu in der Lage sein wird – müßte dieses Verhältnis von politischer und militärischer Zentrale genau analysieren und das Maß an Selbständigkeit, das in solchen Fällen eine Militärregierung an Ort und Stelle sich fast naturnotwendig aneignet, ermitteln. In den großen Umrissen, wie sie heute bekannt sind, entsprach aber trotz dieser offenen Einzelfragen die Politik der Besatzungsbehörde grundsätzlich der Deutschlandpolitik der französischen Regierung.

Der Leiter der französischen Militärregierung, General Pierre Koenig, befolgte die deutschlandpolitische Linie der Regierungen de Gaulle und Gouin/Bidault

²⁰ Ebenda S. 120.

²¹ Ebenda S. 124.

²² Text in *Journal officiel du Commandement en chef français en Allemagne* 2. 1946, S. 292. Deutscher Text jetzt am bequemsten zugänglich in: *Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart...* Hrsg. v. Herbert Michaelis u. Ernst Schraepfer... Bd. 24. *Deutschland unter dem Besatzungsregime...* Berlin [1977], S. 240.

ohne Abstriche. Anfangs scheint er noch separatistische Strömungen in der Pfalz — die „Amis de la France“ und das „Komitee für ein eigenstaatliches Rheinland“²³ — gefördert zu haben, aber die Kraft des Separatismus war noch viel geringer als in den zwanziger Jahren, so daß dieses Zusammenspiel nicht mehr als eine kurze Episode blieb. Unnachgiebig befolgte Koenig aber eine Politik der Föderalisierung Deutschlands und setzte sie in der eigenen Besatzungszone in eine Politik der Regionalisierung und Provinzialisierung um. Im Alliierten Kontrollrat stellte er allen Maßnahmen zur Schaffung zentraler deutscher Verwaltungsstellen, selbst technischer Natur wie der Einrichtung einer deutschen Verkehrsbehörde, sein Veto entgegen. Die französische Besatzungszone wurde hermetisch von den angrenzenden britischen und amerikanischen Zonen abgeschlossen. Die ursprünglich von den Amerikanern eingerichtete großräumige Verwaltungseinheit „Mittelrhein-Saar“²⁴ wurde Ende Juli 1945 aufgelöst und in kleinere Verwaltungsbezirke zerlegt, in denen die regionalen deutschen Verwaltungsstellen keinen Kontakt untereinander halten durften. In Süddeutschland führte diese aus dem französischen Sicherheitstrauma herrührende Zwergstaatenpolitik im Oktober 1945 zur Schaffung der Kleinststaaten Württemberg-Hohenzollern und Baden (südliche Teile), während etwa gleichzeitig in der amerikanischen Zone größere, lebensfähige Verwaltungseinheiten in Form der Länder Bayern, Württemberg-Baden (nördliche Teile) und Großhessen gebildet wurden. Wir kennen heute noch nicht genau die Gründe, die zur Zusammenfassung des nördlichen Dreiecks der französischen Zone zum Land Rheinland-Pfalz ohne das Saargebiet durch Erlaß der schon genannten Verordnung Nr. 57 vom 30. August 1946 führten, aber die ökonomische und verwaltungstechnische Ineffizienz der übermäßigen Zergliederung dürfte neben der allmählichen Einsicht in den Mißerfolg der Abtrennung der Rheinlande vom übrigen Deutschland dafür maßgebend gewesen sein.

Die französische Besatzungszeit hatte neben der Politik der territorialen Zersplitterung und ökonomischen Aussaugung noch ein zweites Gesicht, das auf den ersten Blick erstaunlich deutschfreundlich, ja uneigennützig aussieht, das sich aber den oben skizzierten Deutschlandvorstellungen folgerichtig einfügt. Koenig begann — vergleichbar dem amerikanischen Re-Edukations-Vorhaben, von diesem sich aber in seiner Klarheit unterscheidend — ein Umerziehungsprogramm, das neben dem Negativziel der strengen Entnazifizierung das positive Ziel der Grundlegung für eine engere Beziehung des französischen Besatzungsgebiets mit Frankreich auf kulturellem Gebiet verfolgte. In der Rückschau hat Koenig dieses sein Werk als Grundlage einer französisch-deutschen An-

²³ Dazu Willis, France (Anm. 7) S. 47; Hans Georg Wieck, Christliche und Freie Demokraten in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg 1945/46. Düsseldorf 1958, S. 87–93 = Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien Bd. 10.

²⁴ Vgl. Georg K r a t z, Mittelrhein-Saar. Stuttgart/Köln 1954 = Schriftenreihe der Hochschule Speyer 7.

näherung bezeichnet²⁵, tatsächlich war der tagespolitische Zweck doch die Ver- selbständigung der Rheinlande.

Die Verwirklichung des Erziehungs- und Bildungsprogramms lag in den fähigen Händen des ehemaligen Germanistikprofessors Raymond Schmittlein, der durch seine Maßnahmen die Ketten, in die das Preußentum und der Nationalsozialismus die deutsche Jugend geschlossen habe, zerbrechen wollte²⁶. Das gesamte Schulwesen wurde von der Volksschule bis hin zur Universität umgebildet. Die Herstellung neuer Schulbücher übertraf 1947 die Schulbuchproduktion der amerikanischen Zone um ein Vielfaches. Der Übergang von der Volksschule zum Gymnasium wurde erleichtert, gleichzeitig aber das Abitur erschwert, um die Qualität der Universitätsbildung zu verbessern. Die Zurückdrängung des Lateinischen in den Lehrplänen zugunsten des Französischen traf aber, besonders bei den Kirchen, auf Kritik. Die Universitäten Tübingen und Freiburg wurden noch vor den Universitäten der amerikanischen Zone wiedereröffnet, und in Mainz wurde 1946 zur Verbesserung des universitären Bildungssektors in den neuen Rheinlanden die Johannes-Gutenberg-Universität gegründet. Einige Jahre später wurden in Germersheim eine Dolmetscher-Schule, in Speyer die Verwaltungshochschule und in Mainz das Institut für europäische Geschichte errichtet. Die Bildung französisch-deutscher Gesellschaften und Städtepartnerschaften rundete dieses Werk ab, das von den beiden anderen Besatzungsmächten bewundert wurde und dessen psychologische Wirkung auf die deutsche Bevölkerung beträchtlich gewesen sein dürfte.

3. Frankreichs Entschluß zur Bildung des Landes Rheinland-Pfalz

Während auf dem Bildungssektor die französische Militärregierung eine Vorreiterrolle spielte, blieb sie auf dem Felde des politischen Umbaus Deutschlands gegenüber den anderen Besatzungsmächten, einschließlich der russischen, die in ihrer Zone am frühesten und folgerichtigsten in ihrem Sinne mit der politischen Umorientierung begann²⁷, eindeutig im Rückstand. Aufs Ganze gesehen hat diese Zurückgebliebenheit der ersten Nachkriegsjahre die Fähigkeit zum Zusammenschluß mit den beiden anderen Westzonen aber nicht ernstlich beeinträchtigt.

²⁵ Pierre Koenig, Bilan de quatre années d'occupation. In: France-Illustration v. 17. Sept. 1949, S. 1–2.

²⁶ Raymond Schmittlein, Briser les chaînes de la jeunesse allemande. In: ebenda S. 18. Zum ganzen Willis, France (Anm. 7), S. 42–46.

²⁷ Vgl. Hermann Weber, Von der SBZ zur DDR. 1945–1968. Hannover 1968. — Stefan Doernberg, Die Geburt eines neuen Deutschland 1945–1949. Die antifaschistisch-demokratische Umwälzung und die Entstehung der DDR. Berlin (Ost) 1959.

An dem Willen Frankreichs, in seiner Zone die Demokratie einzuführen, kann nicht gezweifelt werden. Es unterschied sich von den anderen westlichen Besatzungsmächten nicht im Prinzip, sondern nur im Tempo der Demokratisierung. Die anfängliche Zurückhaltung ist wohl maßgeblich zurückzuführen auf das Widerstreben gegen jedwede zentralisierenden Impulse, die bei diesem Prozeß sowohl von den Amerikanern als auch von den Briten in deren Besatzungszonen ausgingen. Möglicherweise wirkte auch ein gewisser Zugzwang von der amerikanischen Zone her, wo der Anstoß zur Ausarbeitung von Verfassungen bereits im Februar 1946 gegeben worden war, so daß ein zu großes Auseinanderklaffen zwischen kulturellem und politischem Umbau als immer krasserer Widerspruch erscheinen mußte. Vielleicht haben auch die USA auf den in diesem Bereich als Bremsklotz wirkenden französischen Partner direkt oder indirekt Druck ausgeübt.

Auf das erste Argument, daß die Macht des Faktischen den politischen Demokratisierungsprozeß auch in der französischen Zone in Form der Zulassung von Parteien, der Bildung größerer Verwaltungseinheiten und demokratisch gewählter Regierungen, schließlich der Ausarbeitung von Verfassungen in Gang bringen mußte, läßt sich zumindest partiell entgegen, daß auch die Briten in ihrer Zone erst im Herbst 1946 die ersten Wahlen auf unterer Ebene stattfinden und es in den ersten Jahren zur Erarbeitung von Verfassungen überhaupt nicht kommen ließen, so daß bis heute die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein keine Vollverfassungen wie die übrigen Länder – von Berlin abgesehen – haben, sondern nur bloße und spät zustande gekommene Organisationsstatute²⁸. Dieses isolierte Vorgehen der Briten entsprang indes der Überlegung, durch verfassungspolitische Vorwegentscheidungen die Einheit Deutschlands und eine gesamtdeutsche Verfassung nicht zu präjudizieren.

Der zweite Punkt, daß die USA auf den alliierten Partner mehr oder minder direkten Zwang ausgeübt haben, läßt sich aus den bisher veröffentlichten amerikanischen Akten zumindest ansatzweise belegen. Schon im Januar 1946 hatten die USA gegenüber der Pariser Regierung durch den stellvertretenden französischen Generalstabschef wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen andeuten lassen, was damals aber noch auf die Beteiligung von Kommunisten an der neuen französischen Regierung gemünzt war²⁹. Der amerikanische „Big stick“ der wirtschaftlichen und politischen Pressionen taucht aber im Verlauf der folgenden

²⁸ Die Nordrhein-Westfälische Verfassung vom 28. Juni 1950 übernahm allerdings in Artikel 4 die im Bonner Grundgesetz festgelegten Grundrechte pauschal, so daß diese Verfassung auch als Vollverfassung angesehen werden kann. Textausgabe: Deutsche Verfassungen. Grundgesetz und deutsche Landesverfassungen mit Änderungen und Nachträgen... Zus.gestellt v. Rudolf Werner F ü ß l e i n. Berlin/Frankfurt/M 1951, ³1961 = Vahlens Textausgaben.

²⁹ Georgette El ge y, *La république des illusions 1945–1951 ou la vie secrète de la IV^e République*. Paris 1965, S. 102–103.

Monate – nun auch in bezug auf die französische Zone – immer wieder auf. Er wurde erhoben, um Frankreich zur Zustimmung zu deutschen Zentralverwaltungen zu nötigen³⁰. Die berühmte Stuttgarter Rede von Außenminister Byrnes vom 6. September 1946, in der die Bildung der britisch-amerikanischen Bizone mit der gleichzeitigen Einladung an die anderen Besatzungsmächte, sich ihr anzuschließen, bekanntgegeben wurde, liegt auf der gleichen Linie.

Wie dem auch sei, die Konstituierung des Landes Rheinland-Pfalz am 30. August 1946 und die Aufforderung an die entsprechenden deutschen Stellen, eine Verfassung auszuarbeiten, standen keineswegs im Widerspruch zu den deutschlandpolitischen Zielen Frankreichs. General Koenig hatte im Dezember 1945 das Deutsche Reich mit einer Firma verglichen, die mehrere Male bankrott gegangen sei und die man deshalb den alten Eigentümern nicht *s o f o r t* werde zurückgeben können³¹. Bidault erklärte am 8. April 1946 in einer Parteiversammlung, daß die Bevölkerung der Rheinlande „in der Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten frei sein“ solle³². Auf der Pariser Außenministerkonferenz im Juli des Jahres hielt er zwar die französischen Deutschlandforderungen (Rhein, Ruhr, Saar) aufrecht, war aber mit der „Schaffung einer deutschen Demokratie“ einverstanden³³. Schließlich befand sich Frankreich seit Beginn des Jahres 1946 selbst in einem innenpolitischen Übergangsstadium, in dem auch eine Verfassung ausgearbeitet wurde.

4. Demokratiegründung in Rheinland-Pfalz

Die Stufen der Demokratiegründung in Rheinland-Pfalz können nach dem heute noch unvollständigen Kenntnisstand folgendermaßen umrissen werden:

Die erste Stufe, die Einrichtung von deutschen Verwaltungsstellen auf lokaler und Provinz-Ebene durch die französische Militärregierung, vor allem die personelle Rekrutierung für diese Stellen, ist bisher kaum erforscht. Einige Daten sind aus der frühen Schrift von Georg Kratz bekannt. Nach der Auflösung des von den Amerikanern gebildeten Gebietes „Mittelrhein-Saar“ im Juli 1945 gab es nach der Abtrennung des Saargebietes die Regierungsbezirke Hessen-Pfalz und Rheinhessen, zuletzt unter der Leitung von Dr. Eichenlaub, und die Regie-

³⁰ Über einen amerikanischen Plan vom April 1946, die Weizenlieferungen nach Frankreich und in die französische Zone einzustellen, vgl. John Gimbel, Die Vereinigten Staaten, Frankreich und der amerikanische Vertragsentwurf zur Entmilitarisierung Deutschlands. Eine Studie über Legendenbildung im Kalten Krieg. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 22. 1974, S. 280–281.

³¹ Willis, France (Anm. 7) S. 46.

³² Keesing's Archiv der Gegenwart 16/17. 1946/47, S. 709.

³³ Documents français relatifs à l'Allemagne août 1945 – février 1947. Paris 1947. Englischer Text in Foreign Relations of the United States 1946. Vol. 2. Washington 1970, S. 862–863.

rungsbezirke Trier, Koblenz, Montabaur. Die letzten drei wurden am 3. Januar 1946 zu einem Oberpräsidium Rheinland - Hessen - Nassau unter dem bisherigen Regierungspräsidenten von Koblenz, Dr. Wilhelm Boden, zusammengefaßt³⁴. Die zweite Stufe im Gründungsprozeß des Landes Rheinland-Pfalz ist die Zulassung von Parteien. In diesem Punkt besonders zeigt sich der Rückstand der französischen Zone. Am raschesten und konsequentesten hatte die sowjetische Militärregierung die Bildung „antifaschistischer“ Parteien – und zwar noch vor dem Potsdamer Abkommen, das die Zulassung „aller demokratischen politischen Parteien“ „in ganz Deutschland“ vorsah³⁵ – ermöglicht. Obwohl neben den beiden Arbeiterparteien SPD und KPD auch die neue bürgerliche Partei der CDU zugelassen wurde, kann doch wegen des Drucks der sowjetischen Besatzungsbehörde auf die CDU und wegen ihrer Pressionen auf die SPD, sich mit der KPD zusammenzuschließen, von einer demokratischen Parteibildung dort nicht gesprochen werden. In der britischen und amerikanischen Zone, wie auch später in der französischen, wurde die Zahl der Parteien auf vier beschränkt, die als Sammelbecken für die Strömungen der christlichen Demokratie, des bürgerlichen Liberalismus, des demokratischen Sozialismus und des Kommunismus dienten. Wahrscheinlich führte das ungute Vorbild des zersplitterten Weimarer Parteivesens zu dieser Entscheidung, die heute als eine der maßgebenden Weichenstellungen im Demokratiegründungsprozeß des westdeutschen Staates angesehen werden muß. Als stärkste Parteien erwiesen sich schon 1946 die neue CDU und die SPD. Obwohl die Kommunisten bei den Verfassungsberatungen der Länder allenthalben mitwirkten und in den ersten Landtagen auch vertreten waren, sanken sie in den folgenden Jahren unter die Fünf-Prozent-Klausel und damit zur Bedeutungslosigkeit herab. Im übrigen war die KPD der Westzonen in ihrer Praxis offen für den Sozialismus und damit für rechtsstaatliche Konzeptionen und huldigte nach außen hin keineswegs ihrem Ideal einer kommunistischen Staats- und Gesellschaftsordnung. In der französischen Zone wurde die KP wegen der Volksfrontregierung in Frankreich und wegen der vielen aus der kommunistischen Résistance kommenden Sympathisanten in der Militärregierung schon im Januar 1946 zugelassen³⁶.

³⁴ Vgl. K r a t z, Mittelrhein-Saar (Anm. 24) S. 68–70. Allgemein über die ersten provisorischen Regierungen in Westdeutschland Theodor E s c h e n b u r g, Regierung, Bürokratie und Parteien 1945–1949. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 24. 1976, S. 58–74. – D e r s., Der bürokratische Rückhalt. In: Die zweite Republik (Anm. 2), S. 64–94.

³⁵ Dokumente der Deutschen Politik und Geschichte von 1848 bis zur Gegenwart. Hrsg. v. Johannes H o h l f e l d. Bd. 6. Deutschland nach dem Zusammenbruch 1945. Berlin/München 1952, S. 31.

³⁶ Wolfgang G ö t z, Entstehung und politische Entwicklung. In: Rheinland-Pfalz. Heute und morgen. Mainz 1974, S. 72–74. – Horst-W. J u n g, Rheinland-Pfalz zwischen Antifaschismus und Antiklerikalismus. Zur Geschichte des Landesparlaments 1946–1948. Meisenheim am Glan 1976, S. 2–4 = Marburger Abhandlungen

Die SPD, die in der britischen und amerikanischen Zone schon im Sommer 1945 auf lokaler und Anfang 1946 auch auf zonaler Ebene lizenziert war, entschied sich unter der Führung Kurt Schumachers sehr früh gegen die Bündnisangebote der KPD und gegen den Klassenkampf, aber für freiheitliche Demokratie unter sozialistischem Vorzeichen. Diese klare Abgrenzung— die diesmal nicht von den Besatzungsmächten, sondern von der deutschen Parteiführung gezogen wurde — ist ebenfalls als eine der entscheidenden Weichenstellungen für die Stabilität des späteren westdeutschen Staates anzusehen. In der französischen Zone wurde die SP (den Zusatz D durfte wegen des französischen Antizentralismus anfangs keine der Parteien führen) ebenfalls schon ab Januar 1946 — aber nur in den einzelnen Regierungsbezirken, nicht überregional — zugelassen³⁷.

Die CDU, die maßgebliche bürgerliche Kräfte beider Konfessionen vereinigte, war fast gleichzeitig im Sommer 1945 in Berlin, Köln und Düsseldorf gegründet worden. In der französischen Zone kam es auf regionaler Ebene zu ersten Bildungen einer Christlich-Demokratischen Partei erst Ende Januar 1946. Verantwortlich für das späte Auftreten waren nicht nur die restriktive Lizenzierungspraxis der Besatzungsbehörden, sondern erbitterte innerparteiliche Auseinandersetzungen über die Alternative Wiedergründung des Zentrums oder Bildung einer interkonfessionellen Sammelpartei. Zur Deutschland- und Rheinlandfrage nahm die CDP der nördlichen Regierungsbezirke unter ihrem ersten Vorsitzenden Franz Henrich einen extrem föderalistischen Standpunkt ein. So wurde in einer Resolution im April 1946 „die Schaffung des westdeutschen Volksstaats ‚Rheinland‘ als eines sich selbst verwaltenden Landes im Rahmen des Neubaus der politischen Organisation Gesamtdeutschlands“ vorgesehen³⁸. Mit dieser klaren Ablehnung zentralistischer Tendenzen war die Militärregierung vollauf zufrieden. Allerdings revidierte die CDP diesen Kurs bald unter ihrem neuen Führer Peter Altmeier, der der französischen Rheinlandpolitik nicht so weit entgegenkam wie Henrich. Altmeier scheint auch seit dem Juli 1946 Verhandlungen mit der Militärregierung über ein aus den bisherigen Regierungsbezirken zu gründendes Land Rheinland-Pfalz aufgenommen zu haben³⁹. Ihm ist also ein gewisser Anteil — die Details sind heute noch nicht bekannt — an der Ordonnance vom 30. August 1946 zuzuschreiben, obwohl die Initiative natürlich bei der Militärregierung lag.

Nach der Zulassung von Parteien folgte als dritter Schritt auf dem Wege einer demokratischen Selbstregierung die Abhaltung von Wahlen in den Westzonen, zunächst auf Kommunal- und Kreisebene, später auf Landesebene. Die

zur politischen Wissenschaft Bd. 32. — Wahlstatistiken: Richard Schachtner, Die deutschen Nachkriegswahlen. Wahlergebnisse in der Bundesrepublik, in den deutschen Bundesländern, in West-Berlin, im Saarland und in der Sowjetzone (DDR) 1946 bis 1956. München 1956.

³⁷ Götz, Entstehung (Anm. 36) S. 66–69.

³⁸ Wiek, Christliche und Freie Demokraten (Anm. 23) S. 93.

³⁹ Ebenda S. 96.

Gebietswahlen wurden zuerst in der amerikanischen Zone zwischen Januar und Mai 1946 durchgeführt. Vor den Landtagswahlen wurden noch im Juni 1946 Wahlen zu Beratenden Landesausschüssen eingeschoben, deren Aufgabe die Bildung von Vorbereitenden Verfassungskommissionen war⁴⁰.

In der französischen Zone verlief diese Prozedur etwas anders. Die sogenannte Beratende Landesversammlung von Rheinland-Pfalz, die nach der Verordnung Nr. 57 der Militärregierung beauftragt war, eine Verfassung auszuarbeiten, sollte auf indirektem Wege gewählt werden. Zu diesem Zwecke wurden in den Gemeinden zunächst am 15. September und in den Kreisen am 13. Oktober 1946 Vertretungskörperschaften gewählt. Aus ihnen wurden auf Weisung der Militärregierung vier Wahlkörper von insgesamt 1655 Mitgliedern gebildet, die am 17. November 1946 in Koblenz (für die vier nördlichen Regierungsbezirke) und in Neustadt/W (für die Pfalz) nach dem Verhältniswahlrecht die 127 Mitglieder der Beratenden Landesversammlung wählten⁴¹. Auf Grund dieser Wahl entfielen auf

die CDP/CDU	70 Sitze	(55,1 %)
die SPD	41 Sitze	(32,3 %)
die KPD	9 Sitze	(7,1 %)
den Soz. Volksbund	5 Sitze	(3,9 %)
die Liberaldem. Partei	2 Sitze	(1,6 %)

Der CDU fiel auf Grund dieser Wahlen bei der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs vor der SPD als der zweiten wesentlichen Kraft die dominierende Rolle zu.

Mit der Ausarbeitung von Verfassungen zuerst in der amerikanischen, dann in der französischen Zone ist der vierte Schritt in der Redemokratisierung markiert. Die Verfassungsentwürfe wurden der Bevölkerung jeweils zur Abstimmung vorgelegt. Gleichzeitig waren die ersten Landtage zu wählen, aus denen wiederum die ersten Landesregierungen hervorgingen. Dieser ganze Prozeß wurde in der amerikanischen Zone durch General Clay nach folgendem Fahrplan in Gang gesetzt⁴², an dem sich möglicherweise auch General Koenig orientiert hat. Am 4. Februar erging eine Direktive an die Chefs der vorläufigen Landesregierungen, bis zum 22. Februar 1946 einen „Vorbereitenden Verfassungsausschuß“ einzusetzen. Dieser hatte neben der Ausarbeitung eines Gesetzes für die Wahl der Verfassunggebenden Landesversammlung bis zum 20. Mai einen Bericht über die neue Verfassung zu erstatten. Am 30. Juni war dann diese Versammlung zu wählen, am 15. Juli hatte sie zusammenzutreten und am 15. September eine Verfassung vorzulegen, über die – verbun-

⁴⁰ Latour/Vogelsang, Okkupation (Anm. 6) S. 109–111, 114.

⁴¹ Götz, Entstehung (Anm. 36) S. 25–26; Schachtner (Anm. 36) S. 54–61 (die Wahl fand am Sonntag, dem 17. November 1946 statt, nicht am 15. November, wie Schachtner schreibt).

⁴² Latour/Vogelsang, Okkupation (Anm. 6) S. 114–119.

den mit der ersten Landtagswahl – möglichst bis zum 3. November in einer Volksabstimmung entschieden werden sollte. Der Fahrplan wurde von den deutschen Stellen im wesentlichen eingehalten. Die Volksabstimmungen, die eine durchschnittliche Zwei-Drittel-Zustimmung zu den Verfassungen erbrachten, fanden in Württemberg-Baden am 24. November, in Groß-Hessen und Bayern am 1. Dezember 1946 statt.

In der französischen Zone lief dieses Procedere in ähnlichen Bahnen, nur etwa ein halbes Jahr später, ab. Die Verordnung vom 30. August 1946 sah eine „Gemischte Kommission“ vor, die aus Mitgliedern der Oberpräsidien von Rheinland-Hessen-Nassau und Hessen-Pfalz zu bilden war und beauftragt wurde, die Verfassungsarbeit der Beratenden Landesversammlung vorzubereiten. Diese Kommission setzte von sich aus am 3. September 1946 einen vorbereitenden Verfassungsausschuß aus drei Vertretern der CDP, zwei Vertretern der SP und einem Vertreter der KP ein⁴³. Der führende Kopf in dem Ausschuß war Rechtsanwalt Adolf Süsterhenn. Er hatte als Arbeitsgrundlage einen privaten Vorentwurf aufgestellt, der nach mehreren Sitzungen des Ausschusses am 25. Oktober 1946 der Gemischten Kommission vorgelegt wurde. Diese leitete ihn nahezu unverändert als amtlichen Vorentwurf an die inzwischen gewählte Beratende Landesversammlung weiter. Die Landesversammlung hat den Entwurf ihrerseits einem besonderen Verfassungsausschuß überwiesen, der aus 17 Mitgliedern aller in der Versammlung vertretenen Parteien bestand. Die Mehrheit hatte darin die CDU mit 9 Stimmen. Der Ausschuß beriet den Entwurf zwischen dem 18. Dezember 1946 und 18. April 1947 in acht Arbeitstagungen und zwei Lesungen durch. Im Plenum der Beratenden Landesversammlung wurde der neue Entwurf vom 23. bis 25. April 1947 behandelt.

Die Volksabstimmung am 18. Mai 1947 ergab für die Annahme der Verfassung eine Mehrheit von nur 53 % (= 579 002). Berücksichtigt man, daß lediglich 60,8 % (= 1 667 617) der Wohnbevölkerung das Wahlrecht hatten und die Wahlbeteiligung 77,8 % betrug, zeigt das Abstimmungsergebnis, daß die Verfassung von einer Minderheit der Bevölkerung, nämlich von rund 21 %, gebilligt worden ist. Nach den Spielregeln der Demokratie trat sie aber in Kraft. Die gegenüber den Abstimmungen der amerikanischen Zone niedrigere Zustimmungsrates ist vor allem auf die Ablehnung der Verfassung durch die SPD⁴⁴ in der letzten Sitzung der Beratenden Landesversammlung zurückzuführen. Die anders als die CDP/CDU zentralistisch ausgerichtete SPD erblickte in einer Annahme der Verfassung eine die deutsche Einheit hemmende

⁴³ Adolf Süsterhenn / Hans Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz mit Berücksichtigung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Koblenz 1950, S. 24 (zum folgenden S. 24–26). Ferner unten S. 104. Zum folgenden vgl. im einzelnen auch die in dieser Edition abgedruckten Quellen.

⁴⁴ Vgl. die Erklärung des Abgeordneten Hoffmann von der SPD am 25. April 1947 unten S. 336.

Vorentscheidung. Zudem fühlte sie sich in den heiß umkämpften Schulartikeln der Verfassung von der CDU majorisiert⁴⁵.

Mit der Annahme der Verfassungen war die erste entscheidende Phase der Demokratiegründung in den westdeutschen Ländern abgeschlossen. Nunmehr konnten die deutschen Behörden diejenigen Machtbefugnisse ausüben, die ihnen auf Grund der Verfassungen übertragen worden waren. Eingeschränkt blieb diese Machtausübung noch durch die interalliierten Gesetze und die Vorschriften der Militärregierungen. Aber es kann doch nicht im entferntesten von einem Verfassungsdiktat der Alliierten gesprochen werden. Vielmehr bestand bei den deutschen demokratischen Parteien ein weitgehender Konsensus mit den Militärbehörden über die Grundsätze der Einführung demokratischer Verhältnisse. Von den Alliierten wurden die Rahmenbedingungen gesetzt und wurde das Tempo bestimmt, in dem der Rahmen auszufüllen war. Der Wille der Westalliierten, eine neue demokratische Ordnung in ihren Zonen einzuführen, und der Wille der Deutschen, an diesem Prozeß freiwillig mitzuwirken, entsprachen einander. Ohne diese freiwillige Mitwirkung wäre die Ausarbeitung von Verfassungen nicht möglich gewesen.

Die Frage nach den Eingriffen der amerikanischen und französischen Militärregierung in die Verfassungsentwürfe der Länder kann heute noch nicht in allen Einzelheiten beantwortet werden. Sicher scheint zu sein, daß die Aufnahme fundamentaler Bestandteile der Verfassungen von ihnen erwartet wurde, wie die explizite Berücksichtigung der Grundrechte, die Trennung der Justiz von Legislative und Exekutive sowie – mit abgestufter Intensität – die föderalistische Struktur Gesamtdeutschlands. Aber ebenso sicher ist es, daß diese Forderungen mit Ausnahme vielleicht der föderalistischen Betonung auf Seiten der deutschen Verfassungsgeber unbestritten, ja von ihnen ebenso ausdrücklich gewollt waren⁴⁶. Neben diesen beiderseits als selbstverständlich anerkannten Vorgegebenheiten bestanden auch während der konkreten Verfassungsarbeiten eine Verbindung und gegenseitige Abstimmung. In der amerikanischen Zone fungierten zwei Beamte als Verbindungsleute zu den deutschen Verfassungsausschüssen⁴⁷, die es sich zur Pflicht machten, Anregungen zu geben und nicht eigene Vorstellungen zu oktroyieren. Nur in ganz wenigen substantiellen Punkten setzten sie ihre Meinung durch: so im Falle des Sozia-

⁴⁵ Vgl. dazu Hermann-Joseph L ö h r , Die kulturpolitische Diskussion in der beratenden Landesversammlung von Rheinland-Pfalz Dezember 1946 – Mai 1947. Hrsg. v. d. Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz. Neuwied [1974].

⁴⁶ Daher erscheint die Frage nach der Legitimation einer während einer Besatzungszeit, also bei fehlender Souveränität entstandenen Verfassung als primär juristische Frage. Vgl. Thilo R a m m , Die soziale Ordnung in der hessischen Verfassung. In: 30 Jahre Hessische Verfassung 1946–1976. Im Auftr. d. Hess. Landesregierung u. d. Hess. Landtags hrsg. v. Erwin S t e i n . Wiesbaden 1976, S. 204–205 Anm. 1.

⁴⁷ L a t o u r / V o g e l s a n g , Okkupation (Anm. 6) S. 116–118.

lisierungs-Artikels 41 der großhessischen Verfassung, wo sie das automatische Inkrafttreten ablehnten und den entsprechenden Ausschuß zu einer besonderen Volksabstimmung über diesen Artikel veranlaßten; oder im Falle des Artikels 48 der bayerischen Verfassung über die Notstandsvollmachten, der von ihnen formuliert wurde.

Das Ausmaß der Interventionen der französischen Militärregierung ist nicht so genau zu bestimmen. Als Quellen scheinen bisher lediglich zur Verfügung zu stehen das Protokoll über eine Besprechung des Verfassungsausschusses mit dem französischen Generalgouverneur von Koblenz, Hettier de Boislam- bert, am 11. März 1947 über die strittige Schulfrage⁴⁸ und die Berichterstat- tung Franz-Josef Wuermelings über die Ausschubarbeit in der Sitzung der Beratenden Landesversammlung am 23. April 1947⁴⁹. Die Koblenzer Bespre- chung belegt noch einmal das Interesse der Franzosen an der Entwicklung des Schulwesens in ihrer Zone. In dem Streit zwischen CDU und SPD über die Alternative Bekenntnisschule oder Simultanschule warnte der Gouverneur vor einer Majorisierung der einen Partei durch die andere und machte zwei Ver- mittlungsvorschläge. Der eine, der von Schmittlein stammte, sah vor, die Schulfrage aus der Verfassung herauszunehmen und sie einer späteren Gesetz- gebung vorzubehalten. Der andere, den der Gouverneur selbst vorbrachte und der sich auf die Streitfrage der Lehrerausbildung in konfessionellen oder in simultanen Anstalten bezog, riet zu einer zweistufigen Ausbildung, deren erste Stufe eine gemeinschaftliche Ausbildung in Simultanakademien und deren zweite Stufe eine zusätzliche konfessionelle Ausbildung sein würde. Daß die CDU schließlich den Ausweg einer gesonderten Volksabstimmung über die Schulartikel – analog dem hessischen Verfahren über den Sozialisierungs- artikel – wählte, beweist, daß die französischen Vorschläge tatsächlich als Vermittlung und nicht als Octroi gedacht waren.

Aus der Vorgeschichte des Artikels 38, der die gleichberechtigte Berücksichti- gung des humanistischen Gymnasiums neben anderen Oberschultypen fordert, geht sogar hervor, daß die Verfassungsgeber eine Vorschrift durchsetzen, die be- wußt gegen die Schulpolitik der Militärbehörden gerichtet war. Nach der Über- lieferung Süsterhenns hat es damit folgende Bewandnis⁵⁰: Die französische Militärregierung hat in ihrer Zone die Wiederherstellung des durch die natio- nalsozialistische Schulpolitik zurückgedrängten humanistischen Gymnasiums er- schwert, indem sie die Aufnahme des Französischen an Stelle des Lateinischen in die Lehrpläne verlangte. Im Verfassungsausschuß, hinter dem auch kirch- liche Kreise gestanden haben⁵¹, legte man jedoch großen Wert auf die Wieder- belebung des Bildungserbes der Antike, um in der Jugend das europäische Gemeinschaftsbewußtsein zu fördern. Die Abschaffung des humanistischen

⁴⁸ Vgl. unten S. 202–207.

⁴⁹ Vgl. unten S. 222–230.

⁵⁰ Süsterhenn/Schäfer, Kommentar (Anm. 43) S. 178.

Gymnasiums in Rheinland-Pfalz wäre also heute im Gegensatz zu anderen Bundesländern verfassungswidrig. Es ist nicht bekannt, ob die französische Militärregierung damals die Implikationen dieses Artikels erkannt hat.

Aus dem Wuermeling-Bericht gehen darüber hinaus noch folgende Einzelheiten hervor: Für die Annahme eines Mißtrauensvotums gegen Regierungsmitglieder hatte der Ausschuß zwei Drittel der Landtagsabgeordneten für erforderlich gehalten; die schließlich in Artikel 99 aufgenommene Bestimmung über eine einfache Landtagsmehrheit ist durch Anraten der Militärregierung, die auf vergleichbare Bestimmungen anderer Verfassungen hingewiesen hatte, zustande gekommen. Ferner wurde der Konkordatsartikel des Vorentwurfs (Art. 47), der den durch Konkordate gesicherten Rechten der Kirche weiterhin Geltung verschaffen sollte, wegen juristischer Beanstandung durch die Militärregierung fallengelassen.

Die Länderverfassungen der Jahre 1946 und 1947 haben einen ganz besonderen historischen Wert. Sie bieten das beste Anschauungsmaterial über die grundlegenden verfassungs- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen dieser Übergangsjahre der jüngsten deutschen Geschichte. Während sich die Tätigkeit der damaligen deutschen Verwaltungsstellen und provisorischen Regierungen sonst in der Elendsverwaltung und der wirtschaftlichen Ordnungspolitik erschöpfte, stellen die Verfassungen besser als etwa Parteiprogramme, die trotz ihrer Grundsätzlichkeit unverbindlich und wandelbar bleiben, die Fixpunkte in den Auseinandersetzungen über die geistigen Grundlagen des staatlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbaus dar. Obwohl wesentliche Elemente der Länderverfassungen durch das Bonner Grundgesetz überholt sind, ist doch dieses Grundgesetz ohne die vorangegangenen Verfassungsberatungen und Verfassungstexte nicht denkbar. Sie bildeten die Ordnungsmodelle, an denen sich die Urheber des Grundgesetzes orientieren konnten und orientiert haben. Während die Länderverfassungen diese Orientierung oft nur indirekt leisteten, ist im Falle der Rheinland-Pfälzischen Verfassung immerhin ein direkter Zusammenhang herzustellen. Der Schöpfer der Rheinland-Pfälzischen Verfassung, Adolf Süsterhenn, war auch maßgeblich an der Vorbereitung und Ausarbeitung des Bonner Grundgesetzes beteiligt. Allen Länderverfassungen ist gemeinsam, daß sie Antworten auf die Demokratie-Perversion des Nationalsozialismus geben und sich die Erfahrungen der Weimarer Verfassungswirklichkeit zunutze machen wollten. „Die Erfahrungen der Jahre 1919 bis 1945“, so ist einmal in diesem Zusammenhang gesagt worden⁵², „sind für den P[arlamentarischen] R[at] gleichsam durch den Filter der Länderverfassungen gegangen.“

⁵¹ Vgl. Willis, France (Anm. 7) S. 45.

⁵² Fromme, Weimarer Verfassung (Anm. 11) S. 22.

C. Vom Geist und vom Wesen der Rheinland-Pfälzischen Verfassung

1. Der Autor und seine Quellen

Der erste greifbare Entwurf der Rheinland-Pfälzischen Verfassung (RhPfv) stammt von der obengenannten Gemischten Kommission und datiert vom 25. Oktober 1946⁵³. Der ihm zugrunde liegende Süsterhennsche Urentwurf ist leider nur unvollständig aus dem Altmeier-Nachlaß bekannt⁵⁴. Gegenüber dem endgültigen Verfassungstext war der Kommissionsentwurf ausführlicher gestaltet. Seine 191 Artikel sind auf 144 Artikel beschränkt worden, weil man im Laufe der Ausschußberatungen übereingekommen war, viele Einzelheiten besser in nachfolgenden Gesetzen regeln zu lassen. Von den erhalten gebliebenen Teilen sind vor allem in den Abschnitten über die Wirtschaftsgestaltung⁵⁵ und über die Schule Änderungen vorgenommen worden, die aber die jeweiligen Herzstücke des Süsterhennschen Gedankenguts nicht aufgegeben haben. Im Abschnitt über den Aufbau des Staates sind die von Süsterhenn vorgesehenen Institutionen des Staatspräsidenten und einer zweiten Kammer aufgegeben worden, ohne daß über den Verzicht genaue Gründe ermittelt werden können.

Von diesen Einschränkungen abgesehen kann zu Recht gesagt werden, daß Süsterhenn der „geistige Vater“ der RhPfv ist⁵⁶. Obwohl sein Anfangsentwurf weder dem vollen Wortlaut nach noch in seiner Entstehungsgeschichte bekannt ist, lassen sich zahlreiche Anhaltspunkte über die direkten Quellen dafür aus dem Verfassungskommentar gewinnen, den Süsterhenn zusammen mit Hans Schäfer 1950 veröffentlicht hat. Für eine Charakteristik der geistigen Grundlagen der endgültigen Verfassung können neben diesem Kommentar und neben Äußerungen Süsterhenns, etwa in den Sitzungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, seine während der Ausarbeitungszeit im „Rheinischen Merkur“ erschienenen Grundsatzartikel herangezogen werden.

Adolf Süsterhenn, geb. 1905 in Köln, studierte Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Freiburg i. B. und Köln. Einer seiner Lehrer, dem er sich während der Verfassungsarbeit von 1946 besonders verpflichtet fühlte, war der im Konzentrationslager Oranienburg ermordete Sozialphilosoph Benedikt Schmittmann. Mitte der zwanziger Jahre gründete er mit Gesinnungsfreunden den „Görresring“, einen Bund zur politischen Aktivierung der Studenten und Jungakademiker im Geiste der christlichen Staats- und Gesell-

⁵³ Vgl. unten S. 356–508.

⁵⁴ Er wird u. a. von Süsterhenn selbst erwähnt: Süsterhenn / Schäfer, Kommentar (Anm. 43) S. 24. Im übrigen vgl. unten S. 82–83.

⁵⁵ Jörg-Otto Heinen, Die wirtschafts- und sozialpolitische Auseinandersetzung in der beratenden Landesversammlung von Rheinland-Pfalz 1946–1947. Hrsg. v. d. Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz. Neuwied [o. J.].

⁵⁶ So Wuermeling in seiner Berichterstattung am 23. April 1947. Vgl. unten S. 222.

schaftslehre. Während der Nazizeit war er als Rechtsanwalt tätig und trat u. a. in den von Nazis inszenierten Prozessen gegen Geistliche und Ordensgenossen als Verteidiger auf. In der provisorischen Regierung Boden war er ab Dezember 1946 Justizminister, in der ersten Regierung Altmeier bis 1951 Justiz- und Kultusminister. 1948/49 wirkte er als Mitglied des Parlamentarischen Rates an der Ausarbeitung des Grundgesetzes mit. Von 1951 bis 1961 war er Präsident des Obergerichtes und des Verfassungsgerichtshofes von Rheinland-Pfalz, danach bis 1969 Mitglied des Bundestages. Süsterhenn starb am 25. November 1974 in Koblenz.

Süsterhenn war von seiner Ausbildung her für die Verfassungsarbeit von 1946 bestens ausgewiesen. Als Arbeitsmaterialien für seinen Urentwurf haben ihm die im Sommer und Herbst 1946 bereits vorliegenden Verfassungsentwürfe der Länder der amerikanischen Zone, die Weimarer Verfassung von 1919, die preußische Verfassung von 1850, die Reichsverfassung von 1849, in Einzelfällen auch das Reichskonkordat von 1933, das Strafgesetzbuch von 1871 und das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 gedient. Aus der Bayerischen Verfassung sind z. B. Artikel 35 II über den Religionsunterricht und Artikel 53 I über den Schutz der menschlichen Arbeitskraft fast wörtlich übernommen. Aus der Württembergisch-Badischen Verfassung ist etwa Artikel 46 über die Gemeinnützigkeit der sozialen Einrichtungen der Kirche entlehnt. An der Hessischen Verfassung sind zahlreiche Artikel über die Wirtschaftsordnung orientiert, so Artikel 54 I über das Arbeitsrecht⁵⁷. Die Verwertung der Weimarer Verfassung ist ambivalent. Sie diente einerseits als Vorbild, andererseits als abschreckendes Beispiel. Auf sie wurde von allen genannten Verfassungsquellen am meisten, im positiven wie im negativen Sinne, Bezug genommen. Wörtliche Übernahmen oder Entlehnungen sind etwa Artikel 5 I über die Freiheit der Person, Artikel 15 I über die Freizügigkeit, Artikel 40 über die staatliche Schutz- und Fürsorgepflicht gegenüber den Urheberrechten, Artikel 66 I über das Koalitionsrecht, Artikel 104 über die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten⁵⁸.

Gegenüber dieser positiven Orientierung am Weimarer Verfassungstext ist in mehreren grundsätzlichen Artikeln versucht worden, die Lehren aus der Weimarer Verfassungswirklichkeit zu ziehen, soweit sie die Voraussetzungen für die Machtübernahme des Nationalsozialismus geschaffen hat. So ist Artikel 99 über das Mißtrauensvotum gegenüber der Landesregierung formuliert worden, um die Gefahr zu bannen, daß eine vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit nicht mehr getragene Regierung als geschäftsführende Regierung weiter im Amt bleibt. Beim Mißtrauensvotum muß entweder eine neue Regierung, vom Vertrauen des Landtags getragen, innerhalb von vier Wochen gebildet sein,

⁵⁷ Seine Vorschriften fanden sich allerdings noch nicht im Vorentwurf. Sie kamen erst im Entwurf erster Lesung zustande.

⁵⁸ Auch sie gab es erst seit dem Entwurf erster Lesung.

oder, falls es nicht dazu kommt, der Landtag aufgelöst werden. Diese Vorschrift baut außerdem einem zu häufigen Wechsel der Exekutive vor, indem sie die Konsequenzen des Vertrauensentzugs klar umgrenzt und sie nicht den politischen Wechselfällen überläßt. In der Weimarer Zeit ist dieser Zusammenhang zwischen Regierungssturz und Regierungsneubildung zwar erkannt worden, und einige der damaligen Landesverfassungen haben auch schon entsprechende Normen enthalten⁵⁹, aber die wirksame Beschneidung eines bis zum Exzeß getriebenen Parlamentarismus ist erst in den Verfassungen von 1946/47 erfolgt.

Des weiteren ist aus der Praxis des berühmten Notverordnungsparagraphen 48 der Weimarer Verfassung die Lehre gezogen worden, die Voraussetzungen für das Regieren im politischen Notstand enger zu fassen. Nach Artikel 112 RhPfv genügt es nicht, daß eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorhanden ist, um der Landesregierung das Recht zum Erlaß von Verordnungen mit Gesetzeskraft zu geben, sondern es müssen eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zusätzlich eine Gefährdung des verfassungsmäßigen Bestandes des Landes vorliegen. Schließlich sind in den Nachkriegsverfassungen, so auch in der RhPfv, Bestimmungen aufgenommen worden, die den Schutz der Verfassung weit wirksamer gestalten sollen. In der Weimarer Zeit hat der Reichstag in vielen Fällen die Verfassung durchbrochen oder ist von ihr stillschweigend abgewichen. Daher erklärt Artikel 129 RhPfv, daß Verfassungsänderungen nur mit einer Zweidrittelmehrheit möglich sind, daß dieser Artikel selbst, die Präambel der Verfassung, Artikel 1 (das Naturrecht auf persönliche Freiheit) und Artikel 74 (Rheinland-Pfalz ein demokratischer und sozialer Gliedstaat Deutschlands) überhaupt nicht abgeändert werden können. Artikel 133 über den Mißbrauch von Verfassungsrechten zieht aus den Erfahrungen zwischen 1919 und 1933 die Lehre, daß ein demokratischer Staat an sich selbst zugrunde gehen muß, wenn er die Unterhöhlung und Zerstörung seiner Grundlagen zuläßt.

Der Rekurs der RhPfv auf Verfassungen des 19. Jahrhunderts ist u. a. in folgenden Fällen festzustellen: Artikel 5 über die körperliche Freiheit und Artikel 60 über den Schutz des Eigentums lehnen sich direkt an entsprechende Bestimmungen der Reichsverfassung von 1849 an. Auf die Preußische Verfassung von 1850 wird in den Artikeln 6 über die Grundrechte des Angeklagten und in Artikel 10 über die Freiheit von Wissenschaft und Lehre — allerdings auf dem Umwege über die Weimarer Verfassung — Bezug genommen.

Will man in einem knappen Überblick die Wesensmerkmale der Verfassung von Rheinland-Pfalz andeuten, so sind in erster Linie folgende Aspekte und Probleme zu berücksichtigen: die Grundrechte, die naturrechtliche Fundierung der Verfassung, das Subsidiaritätsprinzip und das Föderalismusproblem.

⁵⁹ Vgl. F r o m m e , Weimarer Verfassung (Anm. 11) S. 100.

2. Die Grundrechte

Die Aufnahme von Grund- und Menschenrechten als den unantastbaren und unveräußerlichen Rechten auf Freiheit von staatlichem Zugriff oder Zwang war für die Länderverfassungen von 1946/47 eine Selbstverständlichkeit. In dieser Auffassung trafen sich alle demokratischen Parteien und Strömungen in Westdeutschland mit den Besatzungsmächten. So wies die amerikanische Militärregierung ausdrücklich auf die Notwendigkeit hin, neben den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie auch die Grundrechte in den neuen Verfassungen zu verankern⁶⁰. Für die französische Zone läßt sich keine ähnliche Verlautbarung feststellen, aber die französische Verfassung von 1946 enthielt einen Katalog der Grundrechte, und die deutschen Verfassungsschöpfer räumten ihnen bewußt einen prominenten Platz ein, indem sie die Grundrechte anders als die Weimarer Verfassung, die sie in ihrem letzten Hauptteil behandelt, an den Anfang ihrer Verfassungstexte stellten. Diese Hervorhebung der Grundrechte ist als direkte Reaktion auf die Herrschaft des Nationalsozialismus, der die wichtigsten Grundrechte durch Verordnung vom 28. Februar 1933 außer Kraft gesetzt hatte, zu verstehen und in den Zusammenhang einer Renaissance des christlichen und humanitären Gedankenguts in der damaligen Zeit überhaupt zu stellen.

In Rheinland-Pfalz hat Süsterhenn die Grundrechte in ihre große historische Tradition eingebettet, ihren Kerngehalt aber bewußt in einem christlich-naturrechtlichen Sinne verstanden. In seinem Verfassungskommentar⁶¹ zieht er eine Entwicklungslinie von den Griechen, in deren Gemeinwesen es eine prinzipiell geforderte staatsfreie Sphäre gegeben habe, über die Stoiker und die römische Jurisprudenz zur Rechtsstaatsphilosophie der Scholastik, zu Albertus Magnus und Thomas von Aquin. Die tatsächliche Geltung von Menschenrechten in der mittelalterlichen Lebensordnung sieht er in der wechselseitigen Treuepflicht von Lehnsherr und Lehnsmann gegeben. Im Mittelalter lasse sich auch die erste Kodifikation der modernen Grundrechte nachweisen: in der Magna Charta Libertatum von 1215. Als weiterer Vorläufer der späteren Grundrechtskataloge nennt Süsterhenn die englische Petition of Right von 1628, die Habeas-Corpus-Akte von 1679 und die Bill of Rights von 1689, die zusammen mit der Magna Charta ja noch heute in England geltendes Verfassungsrecht sind und die Funktion eines Grundrechtskatalogs moderner geschriebener Verfassungen haben. Als die klassische Ausprägung der Grundrechte sieht er schließlich die Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 an.

Bei der Sinngebung der Grundrechte für die Verfassungsarbeit der Nachkriegszeit lehnt sich Süsterhenn aber nicht an die Ideen von 1789 an, nach denen

⁶⁰ Bengt Beutler, *Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945*. Berlin 1973, S. 19 = *Schriften zum Öffentlichen Recht* Bd. 221.

⁶¹ Süsterhenn / Schäfer, *Kommentar* (Anm. 43) S. 65–66.

der Mensch als absolutes Einzelwesen aufzufassen ist, der sich auf Grund eigener freier Entscheidung aus allen Gemeinschaftsbindungen herauslösen kann, sondern er geht vom christlichen Menschenbild aus, nach dem der Mensch sowohl Individual- als auch Sozialcharakter hat. Daher ergänzte Süsterhenn in der RhPfv, wie das zum erstenmal schon die Weimarer Verfassung und wie das auch die französische Verfassung von 1946 getan hatte⁶², die klassischen Grundrechte, wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Gewerbefreiheit, die Freizügigkeit, die Vereins- und Versammlungsfreiheit, durch zahlreiche soziale Grundrechte: Als Zwischenglieder zwischen dem Einzelnen und dem Staat werden innerstaatliche Gemeinschaften und Sozialgebilde anerkannt, die Freiheit sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber anderen Mächten wie wirtschaftlichen Monopolbildungen genießen. Die Artikel 20–22 über die öffentlichen Pflichten des Staatsbürgers zeigen, daß er nicht nur Einzelperson mit Rechten gegenüber der Gemeinschaft ist, sondern daß er dieser gegenüber auch Pflichten zu tragen hat. Schließlich ist in zahlreichen Vorschriften der Verfassung immer wieder von der Bindung an das „Gemeinwohl“, an das „öffentliche Interesse“, an die „Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit“ die Rede.

Juristisch bedeutsam ist für die RhPfv, daß sie anders als die Weimarer Verfassung in Artikel 1 Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung verpflichtet, die Grundrechte als unmittelbar anwendbares Recht zu behandeln. Ferner ist zwischen Grundrechten zu unterscheiden, für die ausnahmsweise in Form eines ausdrücklichen Gesetzesvorbehalts Einschränkungen möglich sind, und solchen, die absolut gelten. Zu diesen gehören die Religions- und Gewissensfreiheit, die Kultusfreiheit und das Erziehungsrecht der Eltern. Sie wurzeln im natürlichen Sittengesetz und sind daher unauflösbar. Schon die amerikanische Menschenrechtsdeklaration von 1776 hatte diesen Zusammenhang hergestellt⁶³.

3. Das Naturrecht

Wie aus der Behandlung der Grundrechte hervorgeht, gründet sich die RhPfv maßgeblich auf das Naturrecht. Man kann sagen, daß es keine moderne Verfassung gibt, die so stark von christlich-naturrechtlichem Denken geprägt ist wie die RhPfv⁶⁴. Mit dem Bekenntnis zum Naturrecht und zum Christentum steht die RhPfv an der Spitze der wesentlich christlich orientierten Nachkriegs-

⁶² Ein direkter Zusammenhang läßt sich allerdings nicht feststellen.

⁶³ Vgl. Adolf Süsterhenn, Die Grundrechte. In: Rheinischer Merkur vom 1. Oktober 1946.

⁶⁴ Helmut Georg Isele, Naturrechtsgedanken in der Verfassung für Rheinland-Pfalz. In: Kultur und Wirtschaft im rheinischen Raum. Festschrift für Christian Eckert. Hrsg. ... v. Anton Felix Napp-Zinn und Michael Oppenheim. Mainz [1949], S. 181.

verfassungen, zu denen die Verfassungen der Länder der amerikanischen und französischen Zone zu rechnen sind mit Ausnahme der Verfassungen von Hessen und Bremen, die laizistisch, religiös neutral sind⁶⁵.

Die starke naturrechtliche Fundamentierung der RhPfv ist wiederum als bewußte Reaktion auf die nationalsozialistische Gewaltherrschaft zu verstehen, die den Rechtspositivismus und die Staatsvergottung auf die Spitze getrieben hat, indem sie die Macht des Staates und das Recht des nationalsozialistischen Regimes identifizierte. Darüber hinaus wird mit der Betonung des Naturrechts überhaupt die grundsätzliche Abkehr von jeder totalitären und autoritären Staatsauffassung bekundet, die Süsterhenn besonders in der deutschen Geschichte seit Hegel als gegeben sieht. Andererseits lehnt die RhPfv auch die absolute Geltung der Volkssouveränität ab, indem sie in Artikel 74 II das Volk zum „Träger der Staatsgewalt“ deklariert und nicht, wie es frühere Verfassungen getan haben und auch das Grundgesetz wieder tut, erklärt, daß die Staatsgewalt vom Volk ausgehe. Da in der Präambel ausdrücklich Gott als der Urgrund des Rechts und Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft – also auch des Staates und des Volkes – angerufen wird, kann die Staatsgewalt nicht vom Volke herrühren, sie kann vom Volk nur getragen werden.

Süsterhenn bewegte sich mit der Hervorhebung des Naturrechts in einer breiten geistigen Strömung der Nachkriegszeit⁶⁶, der sich nicht nur Juristen und Philosophen, sondern breite Volksschichten zuwandten, da sie den Konflikt zwischen formaler Legalität und sittlicher Legitimität in der nationalsozialistischen Zeit allzu oft erlebt hatten und im Naturrecht einen Ausweg und Gegenweg entdeckt zu haben glaubten. Heutzutage scheint die Tragfähigkeit der Naturrechtslehre nicht mehr in demselben Maße gegeben zu sein wie damals. Es wird vielfach bezweifelt, ob es eine unveränderliche Wesensnatur des Menschen gebe, die Voraussetzung dafür wäre, um unverrückbare Naturrechte zu postulieren. Es wird eingewendet, daß die Naturrechtslehre auf der unbewiesenen Voraussetzung des Gottesglaubens beruhe, und selbst in der katholischen Theologie gefragt, ob nicht auch das traditionelle kirchliche Verständnis des Naturrechts historisch bedingt und das Naturrecht daher veränderbar sei⁶⁷. Schon in der Diskussion um die RhPfv 1946/47 wurde von der SPD die Berufung auf das Naturrecht und das Sittengesetz abgelehnt mit der Begründung, die beiden Begriffe seien nicht alle Zeiten unveränderlich und feststehend,

⁶⁵ Erwin Stein, Die Staatszielbestimmungen der hessischen Verfassung: In 30 Jahre Hessische Verfassung (Anm. 46) S. 183–184.

⁶⁶ Vgl. Süsterhenn/Schäfer, Kommentar (Anm. 43) S. 20–21.

⁶⁷ Vgl. Karlheinz Peschke, Naturrecht in der Kontroverse. Kritik evangelischer Theologie an der katholischen Lehre von Naturrecht und natürlicher Sittlichkeit. Salzburg 1967 = *Studia theologiae moralis et pastoralis* T. 8. – Hans Dieter Schelauske, Naturrechtsdiskussion in Deutschland. Ein Überblick über zwei Jahrzehnte: 1945–1965. Köln 1968.

sondern wandelbar⁶⁸. Sie zog aus diesem Streit über die Verfassungsprogramm-
matik aber nicht dieselben Konsequenzen wie aus den für die praktische
Politik wichtigeren Auseinandersetzungen über die Schulerziehung und die
Wirtschaftsordnung und lehnte die Verfassung nicht wegen ihrer naturrecht-
lichen Grundlegung ab.

Süsterhenn definierte während der Verfassungsdiskussion⁶⁹ das Naturrecht
als ein für alle Völker und Zeiten gültiges Idealrecht, das seine Entstehung
nicht der Rechtsetzung durch die Staatsgewalt oder einer anderen Sozialautori-
tät verdanke, sondern von Natur aus ebenso für den Einzelnen wie auch für
den Staat und jede sonstige Gemeinschaft vorgegeben sei. Naturrecht ist also
vorstaatliches Recht, ein Recht, das der Verfügungsgewalt des Staates ent-
zogen ist, dem dieser sich sogar selbst unterzuordnen hat. Süsterhenn sieht
den Naturrechtsgedanken in der ganzen Menschheit wirksam. Sein Einfluß sei
erst seit dem 19. Jahrhundert durch den Rechtspositivismus verdrängt worden,
der als Recht nur die vom Gesetzgeber gesetzten oder als Gewohnheitsrecht
geltenden Normen anerkannt, dagegen alle überpositiven und übergesetzlichen
Grundsätze verworfen habe. Süsterhenns Naturrechtsbegriff knüpft in Über-
einstimmung mit einer Richtung der damaligen Rechtslehre bewußt an die
aristotelisch-scholastische und damit auch an die christliche Tradition an. Nach
der scholastischen These ist das Naturrecht von Gott als dem Schöpfer der
natürlichen Ordnung – oder wie es in der RhPfv heißt, als „dem Urgrund
des Rechts“⁷⁰ – gesetzt und nicht von der menschlichen Vernunft.

Für Süsterhenn ist die Bejahung des Naturrechts aber nicht nur eine Sache
der Rechtsphilosophie, sondern auch ein politisches Bekenntnis von fundamen-
taler Bedeutung. Indem er sich bei seiner Verfassungsarbeit für das Naturrecht
und gegen den Rechtspositivismus entscheidet, erhebt er Gott zum alleinigen
Urheber und Träger des Rechts. Der Naturrechtscharakter in der RhPfv tritt
daher überall in Erscheinung. Die individuellen Grundrechte werden immer
wieder als natürliche Rechte bezeichnet. Aber auch den innerstaatlichen Ge-
meinschaften werden natürliche Rechte zuerkannt⁷¹. Als solche naturrechtlich
gegebenen, also nicht vom Staate abgeleiteten Gemeinschaften sind Ehe und
Familie ausdrücklich genannt. Den Eltern steht demgemäß das natürliche Recht
zu, über die Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen und dafür die entspre-
chende Schulform zu wählen. Auch in dem Verfassungsabschnitt über die Wirt-
schafts- und Sozialordnung sind Naturrechte verankert, wie das Recht auf
Privateigentum. Es schließt nicht aus, daß Privateigentum bei einer Abwägung
von individuellem Wohl und Gemeinwohl in Gemeineigentum übergeführt
werden kann.

⁶⁸ Vgl. unten S. 224.

⁶⁹ Adolf Süsterhenn, Naturrecht und Politik. In: Rheinischer Merkur vom
3. Mai 1947.

⁷⁰ Vgl. unten S. 359.

⁷¹ Vgl. im einzelnen unten das Begriffsregister gemäß dem Stichwort Naturrecht.

Die naturrechtliche Grundlegung der Verfassung bedeutet für Süsterhenn auch, für den Hüter der Verfassung in Gestalt des Verfassungsgerichtshofes das Recht zu vindizieren, einem Gesetz selbst in dem Fall die Rechtskraft abzuerkennen, wenn es eine Verfassungsänderung vorsieht und diese Änderung mit Zweidrittelmehrheit zustande gekommen ist⁷². Der Verfassungsgerichtshof hat also gegenüber dem Gesetzgeber ein selbständiges Prüfungsrecht. Süsterhenn standen bei der Einrichtung des Verfassungsgerichtshofes die bitteren Erfahrungen aus der nationalsozialistischen Zeit vor Augen. Er konstruierte etwa den in seinem damaligen Erfahrungshorizont keineswegs abwegigen Fall, daß ein nach den parlamentarischen Spielregeln zustande gekommenes Schulgesetz erlassen würde, das die Eltern verpflichtete, ihre Kinder entgegen ihrer religiösen Überzeugung in eine gottlose staatliche Zwangsschule zu schicken. Der Verwaltungsgerichtshof müßte dann einem solchen Gesetz die Rechtskraft aberkennen, da es das Naturrecht der Eltern, über die Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen, verletze.

4. Das Subsidiaritätsprinzip und die Gewaltenteilung

Neben den Naturrechten des Einzelnen und der kleineren und größeren Gemeinschaften stehen nach der RhPfV auch dem Staat natürliche Rechte zu. Aber seine Tätigkeit ist grundsätzlich subsidiär, das heißt, er darf in die Bereiche des Einzelnen und der Gemeinschaften nur dann eingreifen, wenn diese nicht mehr in der Lage sind, ihre Aufgaben sinnvoll zu erfüllen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein weiteres Wesensmerkmal der RhPfV. In ihm kommt wiederum deutlich zum Ausdruck, daß der Verfassung das Menschenbild der christlichen Staats- und Gesellschaftslehre zugrunde liegt⁷³. Die direkte Quelle für dieses Prinzip ist die Sozialenzyklika „Quadragesimo anno“ Papst Pius' XI. vom 15. Mai 1931. Sie richtete sich gegen die Zeittendenzen des schrankenlosen Individualismus auf der einen und des um sich greifenden Kollektivismus und Totalitarismus in Form des Kommunismus und Faschismus auf der anderen Seite. Durch diese Polarisierung schienen die zahlreichen Zwischenglieder zwischen dem monadenhaften Einzelnen und dem zum Moloch werdenden Staat zu ersterben. Der Subsidiarismus will diese Zwischenglieder wieder lebendig machen. Die menschliche Gesellschaft soll sich von unten her aufbauen, von der Familie und ähnlichen Primärgruppen ausgehen, über die

⁷² Adolf Süsterhenn, Der Staatsgerichtshof. In: Rheinischer Merkur vom 1. November 1946. — Ders., Vom Geist der Verfassung. In: ebenda vom 8. Februar 1947.

⁷³ Adolf Süsterhenn, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung. In: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift zum 75. Geburtstag v. Hans Nawiasky. Hrsg. v. Theodor Maunz. München 1956, S. 141–155.

Sekundärgruppen lokaler oder funktionaler Art (Gemeinden, Berufsorganisationen) aufsteigen bis hin zum Staat als der umfassenden politischen Gemeinschaft. Dabei haben die unterhalb der Staatsebene befindlichen Gruppen ein natürliches, also nicht vom Staat abgeleitetes Recht auf Selbstbestimmung und Selbstverwaltung. Der Staat soll bei den Aufgaben, die solche Gruppen in eigener Verantwortung leisten können, nur Schutz gewähren, Hilfe leistend – subsidiär – tätig werden.

Das Subsidiaritätsprinzip kommt in der RhPfV besonders deutlich in den Abschnitten über die Ehe und Familie, die Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Ausdruck. Mit seiner Verwirklichung wollte Süsterhenn Front gegen die Tendenzen der Vermassung – ein damals viel gebrauchtes Wort⁷⁴ – machen und den Raum zwischen den Polen des Individualismus und des omnipotenten Staates wieder ausfüllen.

Ausgehend vom Bild der konzentrischen Lebenskreise, die sich um den Menschen als Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens gruppieren und bei der Familie als der elementarsten Lebensgemeinschaft beginnen, dann in der angedeuteten Stufenfolge aufsteigen, hat Süsterhenn das gesellschaftliche Ordnungsprinzip des Subsidiarismus als vertikale Gewaltenteilung bezeichnet. Von ihr unterschied er die horizontale Gewaltenteilung, die seit Montesquieu zum fundamentalen Organisationsprinzip des modernen konstitutionellen Rechtsstaates erhoben worden ist.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Jahre 1919–1945 und in gewisser Übereinstimmung mit der damaligen Verfassungsdiskussion ging Süsterhenn indes über die klassische Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative hinaus, indem er für die gesetzgebende und exekutive Gewalt eine weitere Aufteilung vorsah: Neben dem Ministerpräsidenten sollte noch ein Staatspräsident stehen und neben dem Landtag eine zweite Kammer eingerichtet werden. Süsterhenn begründete diese kompliziertere Gliederung der obersten Gewalten theoretisch mit den Vorzügen eines pluralistischen Systems der „checks and balances“, aber vor allem historisch mit den Erfahrungen, die Deutschland in den zurückliegenden Jahrzehnten mit den beiden Grundformen republikanischer Staatswesen, dem parlamentarischen System der Weimarer Republik und dem Präsidialsystem der Regierungen 1931–33, gemacht hatte⁷⁵. Das Präsidialsystem mit seinen autokratischen Regierungsmethoden berge die Gefahr der Entstehung einer Diktatur in sich. Daher sei die Neigung, den neuen deutschen Staaten den Charakter von Präsidenschaftsrepubliken zu geben, wohl allgemein sehr gering. Andererseits dürften die

⁷⁴ Niclauß, Demokratiegründung (Anm. 9) S. 62–72.

⁷⁵ Adolf Süsterhenn, Die Gewaltenteilung. In: Rheinischer Merkur vom 1. Oktober 1946. – Ders., Ein- oder Zweikammersystem. In: ebenda vom 15. Oktober 1946. – Ders., Der Staatspräsident. In: ebenda vom 22. Oktober 1946.

parlamentarischen Zustände der Weimarer Zeit, aber auch die im parlamentarisch regierten Frankreich gemachten Erfahrungen wenig Begeisterung für ein rein parlamentarisches System wecken, weil die mit dem parlamentarischen Regierungssystem verbundenen häufigen Kabinettswechsel zu chronischer Instabilität führen könnten. Auch habe die Geschichte der Parlamente, besonders auf dem Gebiet der Kirchen- und Schulgesetzgebung, gezeigt, „daß Parlamentsdiktaturen einen nicht geringeren Gewissenszwang auszuüben vermögen als Einmandiktaturen“. Aus diesen Gründen heraus plädierte Süsterhenn für eine gemischte Verfassung, für eine Synthese beider Regierungsformen, um die Vorzüge der Stabilität, die im Präsidialsystem lägen, mit den Vorzügen laufender parlamentarischer Kontrolle der Regierung zu verbinden, „ohne daß das Präsidialsystem zur Diktatur und das parlamentarische System zum Mißbrauch der Diktatur“ ausarte.

Der Staatspräsident als der Repräsentant der Einheit des Volkswillens und als der oberste Hüter des Gemeinwohls war daher gedacht als „ein Faktor der politischen Stabilität, der parteipolitischen Neutralität und des Interessenausgleichs“⁷⁶. Die zweite Kammer sollte aus 36 Vertretern der Selbstverwaltungskörperschaften sowie der Kirchen, der Hochschulen und der Gewerkschaften bestehen. In ihrer Zusammensetzung sollte die zweite Vertretungskörperschaft also die vielfältige Gliederung der Gesellschaft in natürliche Sozialeinheiten widerspiegeln und damit gegenüber der bloß formalen Demokratie des reinen Parlamentarismus einen weiteren Beitrag zu einer organischen Demokratie leisten. Ihre Kompetenzen waren sehr weitgehend: Sie sollte nicht nur das Informationsrecht gegenüber dem Landtag und das Recht zur Begutachtung von Gesetzesvorlagen des Landtags haben, sondern auch das Vetorecht gegenüber den vom Landtag beschlossenen Gesetzen und das Recht der Gesetzesinitiative überhaupt.

Es ist bemerkenswert, daß die Forderung nach einem Staatspräsidenten und einer zweiten Kammer nicht nur in der Verfassungsdiskussion in Rheinland-Pfalz, sondern auch in den anderen süddeutschen Ländern schon in der Anfangsphase fallengelassen worden ist. Nur in die bayerische Verfassung ist ein Abschnitt über die Errichtung eines Senats aufgenommen worden. Aber seine Kompetenzen sind doch gegenüber der ursprünglichen Intention stark beschnitten worden, so daß ihm nur eine begutachtende und beratende Funktion verblieb. Die Gründe für das rasche Zurückweichen Süsterhenns und der CDU in Rheinland-Pfalz sind im einzelnen nicht nachzuweisen. Das Schicksal beider Einrichtungen in den Verfassungsberatungen der amerikanischen Zone, die ja der Diskussion in Rheinland-Pfalz ein halbes Jahr vorausgegangen waren, dürfte auf das Verhalten Süsterhenns eingewirkt haben. Weiterhin mag die Kompromißbereitschaft gegenüber der SPD, die beide Einrichtungen aus Zweckmäßigkeitsgründen – etwa mit Rücksicht auf die kleinen Dimensionen

⁷⁶ Süsterhenn/Schäfer, Kommentar (Anm. 43) S. 313.

des Landes Rheinland-Pfalz — ablehnte⁷⁷, eine Rolle gespielt haben, da man von ihr in der entscheidenderen Schulfrage Entgegenkommen erwartete. Schließlich konnten die Grundabsichten, die man mit beiden Institutionen verfolgte — allen voran größere Regierungsstabilität und Verhinderung von Diktaturbestrebungen einer Parlamentsmehrheit — durch Übertragung der ursprünglich für den Staatspräsidenten vorgesehenen Funktionen (Vertretung des Landes nach außen, Ernennung von Beamten, Ernennung und Entlassung von Ministern) auf den Ministerpräsidenten und durch Vervollkommnung des Mißtrauensvotums nahezu ebenso gut erreicht werden.

5. Das Problem des Föderalismus

Mit dem Prinzip der Subsidiarität und der Vorstellung von einer pluralistisch strukturierten Gesellschaft hängt noch das Problem des Föderalismus zusammen. Das Bekenntnis zum Föderalismus, wie es 1946 viele Vertreter der CDP/CDU in Südwestdeutschland ablegten, schloß auch eine Stellungnahme zur Deutschlandfrage ein. So wie das Subsidiaritätsprinzip gegen die Tendenzen der Vermassung gerichtet und auf die Verlagerung von politischen Kompetenzen vom Staat weg auf die Ebene der Selbstverwaltungskörperschaften hin orientiert war, bedeutete der Föderalismus eine Verneinung des preußisch-deutschen Zentralismus, eine Absage an den Machtstaats- und Nationalstaatsgedanken des voraufgegangenen Jahrhunderts und die Forderung nach größerer politischer und kultureller Eigenständigkeit für die Gebiete West- und Süddeutschlands. Auch hierin wird man eine damals weitverbreitete Reaktion auf die „öde Gleichschaltung des politischen und geistigen Lebens“⁷⁸ durch den Nationalsozialismus erkennen müssen, darüber hinaus aber auch eine Abkehr vom Preußentum mit seinem Majorisierungssog gegenüber dem „anderen Deutschland“. Die von der alliierten Kriegspropaganda verbreitete These von der angeblich geradlinigen historischen Entwicklung von Friedrich dem Großen über Bismarck hin zur konsequentesten Ausformung des Machtstaates im Nationalsozialismus fand ein bereitwilliges Echo in intellektuellen Kreisen West- und Süddeutschlands.

Unmittelbar nach 1945 schien der Föderalismus sogar die Grenzen zum Separatismus zu überschreiten, was besonders in den Rheinlanden und im Saargebiet zu beobachten ist. Da diese Bestrebungen aber von den Besatzungsmächten, vor allem von den Amerikanern, nicht gefördert wurden, blieben sie bloße Episode. Der Föderalismus behielt aber eine große Kraft. Bildete der Antipreußen-Affekt die negative Komponente, so vermittelte die Anschauung,

⁷⁷ Vgl. unten S. 133.

⁷⁸ So Präsident Ernst Albert Lotz am 22. November 1946 in: Beratende Landesversammlung Rheinland-Pfalz [1946/47], Drucksache Nr. 1, S. 3.

die man von föderalistischen Staatsgebilden wie den Vereinigten Staaten oder der Schweiz gewann, dem Föderalismus die positiven Impulse⁷⁹. Mindestens ebenso stark wie diese ausländischen Vorbilder wirkte aber die Rückbesinnung auf die eigene Geschichte. Die vielgestaltige Staatenwelt des Deutschen Bundes in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit ihren großartigen kulturellen Schöpfungen schien das Gegenbild zu dem nivellierenden, durch Blut und Eisen zusammengeschiedeten nationalen Machtstaat der Zeit seit Bismarck abzugeben. Als einer der Väter des großdeutschen föderalistischen Gedankens wurde Constantin Frantz wiederentdeckt. In den Rheinlanden war der seit März 1946 wiedererscheinende „Rheinische Merkur“ das wichtigste Sprachrohr für den föderalistischen Gedanken. Sein Herausgeber Friedrich Albert Kramer, der 1939–1945 in Bern im Exil gelebt hatte, redete einer Föderalisierung Deutschlands nach Schweizer Vorbild (einer „Verschweizerung“) das Wort⁸⁰.

Adolf Süsterhenn steuerte 1946/47 während der Verfassungsberatungen mehrere Grundsatzartikel zum Föderalismusproblem bei. Am 7. Juni 1946 forderte er in einem Aufsatz „Zur Eigenstaatlichkeit des Rheinlandes“ die Zerlegung Preußens in die natürlichen Stammes- und Heimatlandschaften und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den Aufbau eines neuen deutschen Staatswesens von unten nach oben, wobei er den Gemeinden und Berufsständen in den Ländern und den Gliedstaaten in einem Staatenbund das Schwergewicht einräumte. Die staatenbündische Konzeption – Süsterhenn selbst verneinte eine Unterscheidung von Staatenbund und Bundesstaat – wurde in den folgenden Monaten von ihm aber allmählich zugunsten einer bundesstaatlichen Neuorganisation aufgegeben⁸¹, als deutlich wurde, daß einer Weststaatsbildung als Widerlager gegen die Sowjetisierung der Ostzone die Zukunft gehören würde. Der Föderalismus-Gedanke wurde nun überhöht und noch stärker legitimiert durch die Forderung nach einem vereinigten Europa.

Als am 6. Dezember 1946 Peter Altmeier zur ersten Regierungserklärung der provisorischen Landesregierung die Stellungnahme der CDP abgab, wies er auf die bedauerliche Fehlentwicklung der deutschen Geschichte hin, daß durch die Politik eines Friedrich des Großen und seiner Nachfahren die deutsche Führung auf Kräfte Ostelbiens übergegangen sei, deren legitime Nachfolge schließlich Hitler angetreten habe⁸². Die Gründung von Rheinland-Pfalz be-

⁷⁹ Vgl. S c h w a r z, Grundlagen (Anm. 2) S. 406–422, 641–648.

⁸⁰ Ebenda S. 781–782. Zum Föderalismusproblem der ersten Nachkriegsjahre in Westdeutschland vgl. jetzt Marie Elise Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit. Stuttgart 1974 = Studien zur Zeitgeschichte.

⁸¹ Vgl. z. B. Adolf Süsterhenn, Föderalistische Entscheidung. In: Rheinischer Merkur vom 8. März 1947.

⁸² Beratende Landesversammlung (Anm. 78), S. 18. Die folgenden Zitate ebenda.

zeichnete er als einen ersten Schritt zur Rückverlegung des Schwergewichts der deutschen Politik in die Wiege des Deutschtums. Dann hob er die Mittlerrolle der Rheinlande hervor: Vom Rheine aus hat das Reich Karls des Großen, der auch unseres französischen Nachbarvolkes Kaiser war, seinen Ausgang genommen. Am Rhein müsse auch künftig das politische Schwergewicht und das kulturelle Führungszentrum des deutschen Staatslebens liegen und damit zugleich die Eingliederung Deutschlands in die Gemeinschaft der europäischen Völkerfamilie vollzogen werden.

D. Schluß

Am 8. Februar 1946 schrieb Adolf Süsterhenn, als die Verfassungsberatungen noch im Gange waren, im „Rheinischen Merkur“: Die Geschichte lehrt, daß Staaten und ihre Verfassungen keinen Ewigkeitscharakter besitzen, sondern wie alles menschliche dem Gesetz der Entwicklung und Veränderung unterworfen sind. Mit diesem Bekenntnis zur Wandelbarkeit des menschlichen Tuns und Denkens hat er sicherlich allein den organisationstechnischen Inhalt der Rheinland-Pfälzischen Verfassung gemeint und nicht ihren metahistorischen und metaphysischen Gehalt. Mit der naturrechtlichen Normierung der Verfassung und der Rückverweisung des Staates auf seine subsidiäre Funktion gegenüber dem Einzelnen und den innerstaatlichen Gemeinschaften hat Süsterhenn versucht, der Verfassung Zeitlosigkeit, also doch einen ewigen Geist einzugeben.

Die Rückbesinnung auf die Geburtsstunde der Rheinland-Pfälzischen Verfassung und auf ihre Bewährung in einer dreißigjährigen Geschichte ist Anlaß, sich die Frage zu stellen, ob der Sinngehalt, wie ihn die Verfassunggeber vor dreißig Jahren gemeint haben, heute noch von allen, die mit dieser Verfassung leben, ohne wesentliche Einschränkung bejaht wird oder ob das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Verfassung nur mehr eine unverbindliche Deklamation ist.