Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Band 114

Droste Verlag Düsseldorf

Barbara Fait

Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner

Amerikanische Kontrolle und Verfassunggebung in Bayern 1946

Droste Verlag Düsseldorf

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Bonn, wird institutionell gefördert
durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung
des Landes Nordrhein-Westfalen.

Copyright © 1998 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Bonn
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 1998
ISBN 3-7700-5209-9

Vorwort

Die vorliegende Studie ist die leicht überarbeitete Fassung meiner Habilitationsschrift, die im Wintersemester 1997 von der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln angenommen wurde.

Danken möchte ich daher an erster Stelle denen, die sich der Mühe unterzogen haben, die Schrift zu begutachten. Der kritischen Aufmerksamkeit der Herren Professoren Eberhard Kolb, Jost Dülffer, Jürgen Heideking, Johannes Kunisch, Werner Link und Wolfgang Schieder sowie von Frau Professor Natascha Würzbach verdankt das Manuskript wichtige Anregungen.

Der Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft ist zu verdanken, daß ich mich in der Endphase der Niederschrift der Untersuchung ganz auf diese Arbeit konzentrieren konnte.

Der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien möchte ich danken, weil sie die Arbeit in ihre Schriftenreihe aufnahm. Der Generalsekretär der Kommission, Herr Dr. Martin Schumacher, betreute den Prozeß der Drucklegung nicht nur kompetent, sondern auch mit viel freundlicher Geduld.

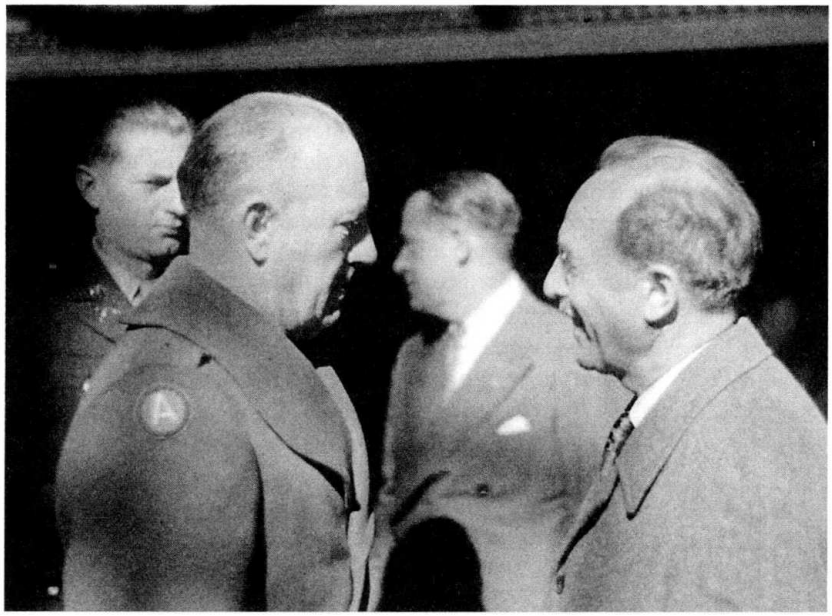
Herzlicher Dank gilt auch meinem ehemaligen akademischen Lehrer, Professor Gerhard A. Ritter, der manche Arbeit der längst aus seiner Obhut entlassenen Schülerin mit konstruktiver Kritik begleitete. So las er auch diese und steuerte wertvolle Hinweise bei.

Nicht namentlich, weil es zuviele waren, doch von Herzen möchte ich mich auch bei allen Damen und Herren bedanken, die mir bei meinen Archivrecherchen mit Rat und Tat zur Seite gestanden haben. Ohne ihre Unterstützung wäre mir wohl manche Quelle verborgen geblieben, die im Kontext der vorliegenden Untersuchung wichtig war.

Ein letzter namentlicher Dank gilt Dr. Gabriele Litzki. Sie scheute sich nicht, auch technische »Handlangerdienste« zu leisten und unterstützte mich bei der Fahnenkorrektur, bei der Erstellung des Registers und – vorher – im Kampf gegen die Eigenwilligkeiten des Computers.

Das Jahr 1996 brachte das 50-jährige Jubiläum der Bayerischen Verfassung und damit auch Publikationen, die unmittelbar nach Redaktionsschluß erschienen bzw. in der Phase der Drucklegung noch erscheinen werden. Der inhaltliche Schlußpunkt wollte trotzdem irgendwann gesetzt sein. Das geschah am letzten Wintertag 1997.

Köln, im Sommer 1997 *Barbara Fait*



Walter J. Muller und Wilhelm Hoegner

Inhalt

Vorwort 5

Einleitung 11

Erster Teil: Der Weg bis zum Zusammentritt der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung

Erstes Kapitel
Demokratische Erneuerung auf Befehl 37

1. JCS 1067 und Potsdamer Abkommen. Die relative Bedeutung deutschlandpolitischer Grundsätze 40

2. Besatzungspolitische Entwicklungen und inneramerikanische Diskussionen bis zum Start des Verfassungsexperimentes im Februar 1946 45

Zweites Kapitel
Notstandsverwaltung. Aspekte der staatlichen, wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung in Bayern 1945/46 63

Drittes Kapitel
Der Neubeginn des bayerischen parteipolitischen Lebens. Organisation, frühe Programmatik, erste Wahlen 75

1. Sozialdemokratische Partei 78

2. Christlich-Soziale Union 87

3. Kommunistische Partei 95

4. Wirtschafliche Aufbau-Vereinigung 97

5. Freie Demokratische Partei 101

6. Bayernpartei und Bayerische Heimat- und Königspartei 104

7. Kontinuitäten oder Brüche des Wählerwillens? 109

Viertes Kapitel
Der Auftakt der Verfassungsarbeiten im Februar 1946 116

1. Amerikanischer Auftrag – Deutsche Reaktionen 116

2. Einberufung und Zielsetzung des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses 119
3. Hoegners Vorarbeiten und sein Entwurf einer »Verfassung des Volksstaates Bayern« 122
4. Die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses 135
5. Ein Angriff gegen die bayerische Staatlichkeit: Clays Juni-Intervention 151

Fünftes Kapitel
Die Formierung der Interessen bis zur Wahl der Konstituante am 30. Juni 1946 157
1. Autonomie oder Fremdbestimmung? Überlegungen und Entscheidungen der Militärregierung über die Form und Inhalte amerikanischer Eingriffe in das entstehende Verfassungsrecht . . 157
2. Kompetenzstreitigkeiten mit Washington 173
3. Der »Vorentwurf« in der bayerischen öffentlichen Meinung und im Wahlkampf zur Verfassunggebenden Landesversammlung . . 180

Zweiter Teil: Die Verfassunggebende Landesversammlung und die Beratung der »neuralgischen« Verfassungsfragen

Sechstes Kapitel
Die Verfassunggeber und ihre Leitlinien 197
1. Struktur und Aufgabenteilung der beratenden Gremien 197
2. Die Beratungsgrundlage 205
3. Kompromißbereitschaft als Maxime 209
4. Die Lehren der Vergangenheit 212
5. Der demokratisch-republikanisch-föderalistische Rahmen 216
6. Interessen 218

Siebtes Kapitel
Verhältnis- oder Mehrheitswahlsystem? 224
1. Die Konzeptionen: Lehren aus Weimar oder Interessen? 224
2. Die Beratungen des Wahlsystems 237

Achtes Kapitel
Die zweite Kammer: Zurück zum Ständestaat? 256

1. Ständische Ideen in der CSU und die Funktion der zweiten Kammer 256

2. Von der machtvollen zweiten Kammer zum ohnmächtigen Senat 267

Neuntes Kapitel
»Patronus Bavariae«. Der Staatspräsidentenstreit 288

1. Funktionen und Konzeptionen eines bayerischen Staatsoberhauptes. Kontinuitäten und Brüche zwischen Bamberg und München 289

2. Interfraktionelle Verhandlungen, Diskussionen des Verfassungsausschusses und der Fraktionen 305

3. Der Staatspräsidentenkompromiß 334

4. Kampfabstimmung in der Landesversammlung, Verfassungskrise, Krise der Regierung und der Parteien 345

Zehntes Kapitel
Schule und Kirchen 376

1. Kirchliche Machtdemonstrationen und frühe Präjudizien im Zeichen des Kompromisses 376

2. Drohender Schulstreit und gütliche Einigung 390

Elftes Kapitel
Die Neuordnung des Wirtschafts- und Arbeitslebens 408

1. Alternativvorschläge zum »Vorentwurf« 409
   a) Wirtschafts- und Sozialpolitischer Ausschuß der CSU 410
   b) Die Unternehmerschaft 425
   c) Bayerischer Bauernverband 435
   d) Bayerischer Gewerkschafts-Bund 440

2. Der Weg zum Wirtschaftskompromiß 446

Zwölftes Kapitel
Amerikanische Interventionen und Unterlassungen im Spannungsfeld demokratischer Erwägungen und ökonomischer Interessen . . . 500

1. Amerikanisch-bayerische Interaktion in der Beratungsphase . . . 500

2. Letzte Korrekturen und »feierlicher« Schlußpunkt 529

Dreizehntes Kapitel
Wahlkampf und Referendum 546

Schlußbemerkungen 555

Verzeichnis der Abbildungen 574

Verzeichnis der Abkürzungen 575

Quellen und Literaturverzeichnis 577

A. Ungedruckte Quellen 577
B. Gedruckte Quellen und Literatur 581

Register 603

Einleitung

Als am 1. September 1948 die Beratungen des Bonner Grundgesetzes begannen, agierten die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates nicht in verfassungsleerem Raum. Schon 1946 waren zuerst in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone Verfassungen beraten und in Referenden angenommen worden: in Württemberg-Baden am 24. November 1946, in Hessen und Bayern am 1. Dezember des gleichen Jahres. Wenig später waren die erst im November/Dezember 1946 begonnenen Verfassungsberatungen in den Ländern der Sowjetischen Besatzungszone abgeschlossen: in Thüringen am 20. Dezember 1946, in Sachsen-Anhalt am 10. Januar 1947, in Mecklenburg am 16. Januar, in Brandenburg am 6. Februar und schließlich in Sachsen am 28. Februar 1947. Als letzte in dieser vorgrundgesetzlichen Phase der Verfassunggebung folgten die Länder der französischen Besatzungszone: Rheinland-Pfalz am 18. Mai, Württemberg-Hohenzollern am 20. Mai und Baden am 22. Mai 1947. Bremen, das erst 1947 der US-Zone angegliedert wurde, bekam seine Verfassung am 21. Oktober 1947; das Saarland, für das ein besatzungsrechtlicher Sonderstatus galt, erhielt im Dezember 1947 seine Verfassung; Hamburg und Berlin im Mai bzw. September 1946 vorläufige Verfassungen. Letztere waren im Gegensatz zu den Vollverfassungen der übrigen Länder sogenannte Organisationsstatute, die sich unter weitgehendem Verzicht auf Grundrechtsbestimmungen im wesentlichen auf organisationsrechtliche Regelungen beschränkten. Fast alle deutschen Länder besaßen also vor der Verabschiedung des Grundgesetzes Verfassungen, nur die Länder der britischen Zone gaben sie sich erst danach.[1] Als der Parlamentarische Rat zusammentrat, konnten sich seine Mitglieder also an 13 (bezieht man die Organisationsstatute ein, an 15) geltenden deutschen Verfassungsmodellen orientieren.

Sie taten dies auch. Schon 1951 wies Wolfgang Zeidler in seiner juristischen Dissertation über die »Auswirkungen der westdeutschen Landesverfassungen auf das Bonner Grundgesetz«[2] auf die präformierende Bedeutung der Länderverfassungen hin. Neun Jahre später nahm Friedrich Karl Fromme in seiner vielbeachteten Studie über die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus den Lehren der Weimarer Republik und der NS-Diktatur diesen fast unbemerkt verhallten Befund wieder auf. Er betonte, ohne dies allerdings im einzelnen aufzuzeigen, nachdrücklich die fundamentale Bedeutung der Länderverfassungen für die Grundgesetzberatungen, die in hohem Maße auf der von den Länderkonstituanten gelei-

1 Verfassungen der deutschen Bundesländer, ²1982. Der Text der in der SBZ erarbeiteten Länderverfassungen findet sich im Anhang der Studie von G. Braas, 1987.

2 W. Zeidler, 1951.

steten Vorarbeit aufbauen konnten. Dies galt, so Fromme, vor allem hinsichtlich der in den Ländern gezogenen staatsrechtlichen Konsequenzen aus den Lehren des Scheiterns der Weimarer Republik. Die Erfahrungen der Jahre 1919 bis 1945 seien für den Parlamentarischen Rat »gleichsam durch den Filter der Länderverfassungen gegangen«.[3] Doch nicht nur ihre Inhalte wirkten in die Grundgesetzberatungen hinein. Burkhard van Schewick, der die Rolle der katholischen Kirche bei der Entstehung der Verfassung von Nordrhein-Westfalen und des Grundgesetzes untersuchte[4], zeigte plastisch auf, daß die Erprobung der z.T. recht subtilen Methoden kirchlicher Einflußnahme in Nordrhein-Westfalen für die Beratungen des Grundgesetzes einen wichtigen Erfahrungshintergrund darstellten. Die dort noch verfeinerten Techniken schlugen sich dann wiederum in der zweiten Phase der Verfassungsberatungen in Nordrhein-Westfalen nieder. Von Schewick lieferte damit einen überzeugenden Beleg für die Vorbildfunktion auch im Hinblick auf die bei der Beratung der Länderkonstitutionen entwickelten Modalitäten demokratischer Willensbildung und Konsensfindung, die nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur neu erlernt werden mußten. Damit leistete er einen wichtigen Beitrag zur empirischen Erforschung der politischen Kultur und des politischen Systems der Bundesrepublik, die sich ab 1945 herauszubilden begannen.

Dies strebt auch die vorliegende Darstellung an, die die Entstehungsgeschichte der Bayerischen Verfassung auf umfassender Quellengrundlage beleuchtet. Sie versteht die Verfassunggebung in Bayern als ein markantes Beispiel demokratischer Neuordnung kurz nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur. Die genaue Untersuchung des bayerischen Geschehens soll über den landesgeschichtlichen Horizont hinaus Erkenntnisse über die Wurzeln der neuen deutschen Demokratie vermitteln, die sich nach Kriegsende zuerst in den Ländern herausbildete. Schon den Länderverfassungstexten der Jahre 1946/47 wurde zu Recht ein »besonderer historischer Wert« nachgesagt, weil sie hervorragendes »Anschauungsmaterial über die grundlegenden verfassungs- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen dieser Übergangszeit der jüngsten deutschen Geschichte« bieten und als »Fixpunkte« der Auseinandersetzungen über die geistigen Grundlagen des staatlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbaus gelten können.[5] Dies trifft mehr noch für die Verfassungsdiskussionen insbesondere des Jahres 1946 zu. Die Konstituanten der Länder der US-Zone sind als eine »erste Clearingstelle für die innerdeutsche politische Auseinandersetzung nach 1945 anzusehen«.[6] Die Pläne und Absichten der Nachkriegspolitiker kamen 1946 noch ziemlich unverfälscht zum Ausdruck, bevor sie mit zunehmender Konsolidierung vor allem der ökonomischen Interessen wieder überlagert und verwässert

3 F. K. Fromme, 1960, hier S. 22.
4 B. van Schewick, 1980.
5 W. Baumgart, 1978, S. 19.
6 K. Niclauss, Demokratiegründung, 1974, S. 17.

wurden[7] und die Verfestigung der parteipolitischen Strukturen mehr und mehr zur Abgrenzung zwang.

Die Länderverfassungen und ihre Beratungen nur als unbedeutende Episode, als irrelevante Vorläufer einer erst 1948/49 beginnenden Geschichte der Bundesrepublik zu betrachten, so wie es häufig geschieht[8], blendet nicht nur ihre große Aussagekraft für das politische System der frühen Bundesrepublik aus. Diese Betrachtungsweise übersieht außerdem, daß die Länderverfassungen auch nach Verabschiedung des Grundgesetzes geltendes Verfassungsrecht darstellen.[9] Ungeachtet der historischen wie rechtlichen Relevanz der Länderverfassungen ist die auf breiter Quellenbasis beruhende Erforschung ihrer Entstehungsgeschichte ein noch kaum eingelöstes Desiderat.[10] Es bedarf noch viel Kärrnerarbeit, um diesem wichtigen Aspekt der Nachkriegsgeschichte angemessen Rechnung zu tragen. Die vorliegende Untersuchung will einen Beitrag hierzu leisten.

Themen und Fragestellungen

»Konsensus und Interessen«, so nannte Werner Sörgel seine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes. Sörgel versuchte ausgehend von der Untersuchung der Beteiligung verschiedener Interessengruppen an den Grundgesetzberatungen zu belegen, daß »der Konsensus von Parteien und anderen politischen Kräften über die staatsrechtliche Neuordnung Westdeutschlands nicht zuletzt der Sicherung von gruppenspezifischen Interessen durch das vom Parlamentarischen Rat verabschiedete Grundgesetz« zu verdanken ist.[1] Das Zusammenspiel von Konsensus und Interessen im Verlauf und Umfeld der Verfassungsberatungen in Bayern herauszuarbeiten, setzt sich auch vorliegende Untersuchung zum Ziel. Diese Leitfrage scheint am besten geeignet, die Genesis der Konstitution in all ihrer Komplexität zu beleuchten.

Die leitende Fragestellung impliziert, daß es nicht darum gehen soll, jeden der insgesamt 188 Artikel der Bayerischen Verfassung zu beleuchten.[2] Über die meisten herrschte ein breiter Konsens; aus historischer Perspektive wird der Konsensbereich durch den Verfassungstext selbst im Grunde bereits ausreichend dokumentiert. Vielmehr werden strittige Aspekte der Verfassungsarbeit herausgegriffen, die zugleich zentrale Schnittstellen zum Verständnis des Gesamtwerkes bilden. Die Auseinandersetzungen um die Ge-

7 Dies stellte auch E. LANGE in einer kleinen Studie über die verfassungspolitischen Ziele der Liberalen fest: Politischer Liberalismus, 1980, S. 52f.

8 Dazu ausführlicher B. BEUTLER, Länderverfassungen, 1977, v.a. S. 1f.

9 Ebd.

10 Zum Forschungsstand und zur Quellenlage ausführlich unten.

1 W. SÖRGEL, 1969, S. 12.

2 Dies wurde auch bereits geleistet: A. ZIMMER, 1987; E. SCHMIDT, 1993. Eine ausführlichere Würdigung beider Arbeiten unten.

staltung der künftigen staatlichen Ordnung entzündeten sich an den klassischen Streitfragen: An der politischen Repräsentanz (Wahlsystem) und der Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie. Ihre Einschränkung und Kontrolle durch elitär-ständische und monarchisch-obrigkeitsstaatliche Gegengewalten, nämlich durch eine zweite Kammer und einen Staatspräsidenten, fanden starke Fürsprecher aber auch entschiedene Gegner. Als bayerische Spezialität war außerdem der Grad nationaler Anbindung von größter Brisanz: Der Staatspräsident war nicht zuletzt auch als »Patronus Bavariae« heiß umstritten. Im gesellschaftlichen Bereich waren es ebenfalls die alten Streitfragen, die die Aufmerksamkeit der politischen Kräfte banden: Hier ging es um die Stellung der Kirchen, insbesondere um ihren Einfluß auf das Schulwesen, und um die Grenzen liberalistisch-kapitalistischen Wirtschaftens. In einer perspektivenreichen, die Hintergründe des Geschehens sorgfältig auslotenden, quellennahen Analyse soll sich der Fokus vor allem auf die bei diesen »neuralgischen Punkten« zu Tage tretenden Interessengegensätze der divergierenden politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen und Institutionen richten. Ihre sich im pluralistischen Spannungsfeld entwickelnden und teilweise wandelnden Verfassungsvorstellungen sollen ebenso aufgezeigt werden wie die Einflüsse, denen sie unterlagen, die Methoden, derer sie sich zur Durchsetzung konträrer Ziele bedienten, die wechselnden Konstellationen, die sich im Geflecht der Interessen ergaben. Die genaue Betrachtung der Differenzen, ihrer Ursprünge und ihrer Lösung wirft ein helles Licht auf das Staats- und Gesellschaftsverständnis, den Stand des demokratischen Bewußtseins und der »politischen Kultur« der Gesellschaft »nach Hitler«[3], die sich anschickte, die Grundsteine der Bundesrepublik zu legen.

Die Bayerische Verfassung gehörte zu den ersten Konstitutionen, die nach 1945 geschaffen wurden. Sie entstand unter den unfreien Bedingungen der ganz frühen Nachkriegszeit, in der sich unter amerikanischer Kuratel deutsches politisches Leben gerade erst neu zu regen begann. Der Beginn der Arbeiten an dem bis heute kaum veränderten Staatsgrundgesetz datiert bereits Ende 1945. Es waren nicht die deutschen Kräfte, die sich diesem grundlegenden Akt als erste zuwandten, sondern die amerikanische Besatzungsmacht. Bereits Anfang 1946, nur wenige Monate nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur, diskutierten führende Offiziere der amerikanischen Militärregierung (OMGUS) das Für und Wider der Einleitung der Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone. Initiator der Diskussion war der stellvertretende Militärgouverneur, General Lucius D. Clay. Seine Entschlossenheit, diesen Prozeß schnellstmöglich in die Wege zu leiten, löste im Stab seiner Berater einiges Befremden aus. Aus nachvollziehbaren Gründen: Die deutsche Bevölkerung schien noch stark den Werten der NS-Zeit verhaftet, zeigte nur wenig politisches Interesse und so gut wie keine Bereitschaft zu politischer Initiative. Die Entnazifizierung hatte, ab-

3 Der prägnante Begriff wurde von H. GRAML und K.-D. HENKE geprägt: Nach Hitler, 1986.

gesehen von einigen ad-hoc-Maßnahmen der Amerikaner, noch nicht einmal richtig begonnen. Nach zwölf Jahren der NS-Diktatur war völlig offen, wie sich das politische Gefüge entwickeln würde. Außerdem bestand das in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzende Problem, daß die Deutschen nicht souverän waren, sondern in letzter Instanz von den Besatzungsmächten regiert wurden. Die Verfassunggebung als ein Akt, der nach westlichem Demokratieverständnis das freie Selbstbestimmungsrecht eines Volkes voraussetzt, schien aus vielerlei Gründen mit den Besatzungsrealitäten unvereinbar. Ungeachtet der auf amerikanischer, alliierter und auch deutscher Seite überwiegend bedenklichen Stimmen setzte Clay seine Pläne durch. Im Februar 1946 erging der *Befehl* zur Einleitung der Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone.

Schon die Vorgeschichte wirft eine Reihe grundsätzlicher Fragen auf. Zentral ist die nach den Gründen, die für die Einleitung des »demokratischen Experimentes« ausschlaggebend waren. Wie zu zeigen sein wird, hatte Clay als sein Initiator vielschichtige Motive, früher als alle übrigen Besatzungsmächte die demokratische Erneuerung in der US-Zone voranzutreiben. Dabei kam der »demokratischen Mission« ein relativ geringer Stellenwert zu. Clay leiteten handfestere Interessen. Entscheidend waren pragmatische besatzungs- und deutschlandpolitische Erwägungen, die im Zuge des beginnenden Kalten Krieges noch an Bedeutung gewannen, und vor allem ökonomische Zwänge.

Wie bereit aber war die deutsche Nachkriegsgesellschaft Anfang 1946 schon für diesen grundlegenden Akt der Demokratiegründung? Wie stellte sich die Ausgangslage in Bayern dar, als der amerikanische Befehl zur Verfassunggebung erging? Um diesen Fragen nachzugehen, wird sich der Blick zunächst auf den Stand der »äußeren« Demokratisierung richten müssen. Er war, um dies vorwegzunehmen, noch ziemlich niedrig. Die Männer der ersten Stunde, die nach der Kapitulation von der Besatzungsmacht mit der Ingangsetzung einer bayerischen »Notstandsverwaltung« beauftragt wurden, hatten mit höchst begrenzten Kompetenzen unter rigider amerikanischer Kontrolle einen riesigen Aufgabenberg zu bewältigen. Seine Dimensionen sollen durch eine kurze Skizze der demographischen und wirtschaftlichen Situation wenigstens angedeutet werden. Will man den Prozeß der Verfassunggebung angemessen würdigen, so muß man sich auch den Zustand der Zusammenbruchsgesellschaft vor Augen halten. Sie kämpfte um ihr materielles Überleben; die schiere Existenzerhaltung absorbierte die Kräfte. Nur die wenigsten interessierten sich für politische Fragen, zumal nach der Erfahrung des Nationalsozialismus und unter dem Eindruck der beginnenden Entnazifizierung Politik für viele suspekt war.

Entsprechend verhalten regte sich neues parteipolitisches Leben. Die seit August 1945 wieder zugelassenen politischen Parteien, die sich erst seit dem 23. November 1945 auch im Landesmaßstab formieren durften, steckten organisatorisch und programmatisch noch in den Kinderschuhen. Von einer einigermaßen stabilen Parteienlandschaft konnte im Februar 1946 noch kei-

ne Rede sein. Allerdings deuteten sich bereits die Strukturen an, die sich dann im Laufe des Jahres 1946 – befördert durch die Verfassunggebung – verdichteten. Die Betrachtung der parteipolitischen Entwicklung bezieht auch diejenigen Parteien ein, die aufgrund der amerikanischen Lizenzpolitik nicht in der Konstituante vertreten waren: Dies betraf die Bayerische Heimat- und Königspartei und die Bayernpartei. Ihre betont bayerischen bzw. monarchistischen Interessen fanden nämlich durchaus Eingang in die Verfassungsberatungen – vor allem über die CSU.

Während die organisatorische Entwicklung im Kontext dieser Untersuchung relativ kurz abgehandelt werden kann, wird der frühen Programmatik der bayerischen Parteien größere Aufmerksamkeit zukommen müssen. Die unter dem noch ganz frischen Eindruck der Greuel der NS-Diktatur und des Krieges relativ spontan formulierten ersten Programme, Programmentwürfe oder programmatischen Reden spiegeln erstens die Fülle der Probleme, denen die deutsche Nachkriegsgesellschaft ausgesetzt war. Wenn die Programmatik auch für den Stand der »inneren Demokratisierung« breiterer Bevölkerungskreise nicht repräsentativ ist, so schlug sich zweitens doch der »Zeitgeist« in ihr nieder, das Bewußtsein einer klassenlosen »Nation von Bettlern«[4] anzugehören. Die Erfahrung der Solidarität des Elends förderte die Bereitschaft zu radikaler Umkehr. Die Parteien verstanden sich nicht mehr als Sachwalter von Partikularinteressen, sondern als Volks- und Sammlungsparteien. Diesem volksparteilichen Trend entsprechend waren die frühen programmatischen Verlautbarungen einander auch ziemlich ähnlich. Daher wird auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich dadurch das Wählerverhalten gegenüber dem der Weimarer Republik veränderte.

Viele dieser Aspekte sind bereits historisch aufgearbeitet worden, bei einigen kann an eigene Forschungen angeknüpft werden.[5] Dennoch soll insbesondere die programmatische Ausgangslage in angemessener Ausführlichkeit geschildert werden. Zwar liegen für fast alle bayerischen Parteien Monographien vor[6], doch fand die frühe Programmatik erstens oft zu wenig Beachtung bzw. bezog nur die offizielle, bereinigte Programmatik ein. Zweitens zeigt erst die Zusammenschau die Möglichkeiten und Grenzen der sogenannten »Stunde Null«, in der die traditionellen Interessengegensätze verwischt schienen, bevor sie sich recht schnell dann doch wieder formierten.

---

4 Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner in der ersten Versammlung der sozialdemokratischen Partei München am 25. November 1945, BayHStA, NL Pfeiffer 41.

5 Dies gilt speziell für die Verfassungspolitik der Amerikaner, zu der jedoch seither manche neue Erkenntnisse hinzugewonnen werden konnten, sowie für die Frühgeschichte der CSU: »In einer Atmosphäre von Freiheit«, 1985; Anfänge der CSU, 1995. Zum Forschungsstand ausführlicher unten.

6 Um nur auf die wichtigsten zu verweisen: A. Mintzel, Die CSU, 1975; W. Behr, 1969, zur SPD; B. Mauch, 1969, zur FDP; H. Woller, Loritz-Partei, 1982, zur WAV. Daneben existieren weitere Monographien und vor allem auch gehaltvolle Biographien einzelner bayerischer Politiker, die z. T. auch intensiv auf die Parteiengeschichte eingehen.

Wenn der volksparteiliche Trend die Wähler in ihren traditionellen Präferenzen auch weitgehend unberührt ließ, so wies die frühe Programmatik doch den Weg kompromißbetonter Verfassungspolitik. Hielten die Parteien ein, was sie den Wählern versprachen? Tatsächlich war von einer Frontenbildung noch kaum etwas zu spüren, als im Februar/März 1946 die erste Phase der Verfassungsberatungen begann. Der sogenannte Vorbereitende Verfassungsausschuß, eine kleine, vom bayerischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner (SPD) ernannte Expertenkommission, die auf Wunsch der Amerikaner die Beratungen der Konstituante vorbereiten sollte, verbannte Parteipolitik weitgehend aus seinen Verhandlungen. Über ihre Aufgabenstellung hinaus erstellten die im Ausschuß vereinten Vertreter der CSU, SPD und KPD auf der Grundlage eines von Hoegner formulierten Entwurfes einen gemeinsamen Verfassungsentwurf. Der »Regierungsentwurf«, wie das Werk wegen der fast ausschließlichen Besetzung des Ausschusses mit Kabinettsmitgliedern auch genannt wurde, wurde vom gesamten Ausschuß, das heißt von maßgeblichen Köpfen aller zu diesem Zeitpunkt lizenzierten Landesparteien getragen. Zwar deuteten sich zwischen den gleich stark vertretenen Repräsentanten der CSU auf der einen, der SPD und KPD auf der anderen Seite bereits gewisse Differenzen an. Doch erst nachdem der Vorbereitende Verfassungsausschuß seine Arbeit im April 1946 abgeschlossen hatte, begannen sich die divergierenden Interessen in konkurrierenden »Lagern« zu formieren.

Interessengegensätze schienen nicht nur zwischen und innerhalb der bayerischen politischen Parteien auf. Um die politischen Kräfte, die ihre Ziele und Vorstellungen in der bayerischen Verfassung zur Geltung zu bringen versuchten, zunächst grob zu klassifizieren: Hier standen »die« Amerikaner auf der einen »den« Bayern auf der anderen Seite gegenüber. Obwohl diese Einteilung die faktisch innerhalb dieser beiden Gruppen existenten, teilweise sehr heterogenen Elemente ignoriert, wird man von diesem groben Raster ausgehen müssen, um dann aber jeweils sehr genau die komplizierten Binnenstrukturen zu beachten.

Die Besatzungsmacht war formal der bedeutendste Machtfaktor: Sie war der eigentliche Souverän, sie hatte den Befehl zur Ausarbeitung der Verfassung erteilt, und von der Militärregierung hing – durch einen entsprechenden Vorbehalt – ihre Genehmigung ab. Konnte sich unter diesen Voraussetzungen überhaupt ein bayerisches Spiel der Interessen entfalten? Es konnte, um einen wichtigen Befund vorwegzunehmen, denn die Amerikaner waren in hohem Maße auf den Erfolg ihrer Verfassungsinitiative angewiesen. Diente diese ohne Rücksprache mit den alliierten Partnern erfolgte und von ihnen mehr oder weniger mißbilligte Initiative doch auch der Durchsetzung übergeordneter deutschlandpolitischer Ziele: Die Militärregierung hoffte, durch die demokratische Legitimation der Länder die Wiederherstellung der deutschen wirtschaftlichen Einheit beschleunigen zu können. Da sich die Potsdamer Lösung der wirtschaftlichen Zentralverwaltungen nicht verwirklichen ließ, suchten die Amerikaner nach anderen Lösungen. Clays Al-

ternative hieß schon seit Dezember 1945: Baldige Errichtung einer vorläufigen föderalen deutschen Regierung. Es dauerte bis September 1946, bis auch die US-Regierung auf diesen Kurs einschwenkte. Doch spätestens seit der Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes, in der dieser am 6. September 1946 unter Berufung auf die demokratischen Fortschritte in der US-Zone für die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung eintrat, konnten sich die Amerikaner – schon aus Prestigegründen – ein Scheitern ihres Verfassungsexperimentes kaum mehr leisten.

Als politisches Druckmittel zur Beschleunigung der Errichtung einer föderalen gesamtdeutschen Regierung konnte der Hinweis auf die durch Verfassungen demokratisch legitimierten Länder der US-Zone allerdings nur unter der Voraussetzung eingesetzt werden, daß sich die deutsche Seite als »reif« genug für die ihnen künftig zuzuerkennende, erweiterte Autonomie zeigen würde. Daher konnte es nicht darum gehen, um jeden Preis, womöglich per Diktat, demokratische Verfassungen zu erzwingen. Der Wille und die Fähigkeit zur Demokratie mußten von den Deutschen selbst unter Beweis gestellt werden. Die Verfassunggebung war zugleich ein Test zur Auslotung des demokratischen Reifegrades, dessen Ergebnis zunächst ganz ungewiß war. Die Amerikaner standen vor der schwierigen Aufgabe, einerseits den Konstituanten die zum Nachweis demokratischer Gesinnung erforderliche Autonomie einzuräumen, andererseits aber zu verhindern, daß undemokratische oder aus anderen Gründen mißliebige Verfassungsinhalte festgeschrieben wurden. Damit waren erhebliche Verfahrensprobleme aufgeworfen. Die Zauberformel zu ihrer Lösung hieß »informelle Einflußnahme«. Bei grundsätzlichem Zugeständnis eines deutschen Selbstbestimmungsrechtes in der Verfassungsfrage, so die Planung, sollten sich amerikanische Interventionen auf das Allernotwendigste beschränken. Amerikanische Interessen sollten nicht auf dem Befehlsweg zur Geltung gebracht werden; vielmehr wurden ausgewählte Offiziere beauftragt, informelle Kontakte zu den Verfassunggebern zu pflegen und, wo nötig, »freundliche« Überzeugungsarbeit zu leisten.

Der Diskussions- und Frontenverlauf auf dem Weg zur Grundsatzentscheidung der Amerikaner, die Verfassungsberatungen auf eine der rauhen Besatzungsrealität entrückte »Insel der Freiheit« zu versetzen, bedarf einer genauen Betrachtung. Der selbstauferlegten Verpflichtung zu äußerster Zurückhaltung gegenüber den deutschen Verfassungsplänen und -entscheidungen gingen nämlich intensive inneramerikanische Diskussionen voraus, die sich über die gesamte Dauer der Beratungen fortsetzten. Neben Clay und seinem engeren Beraterstab waren seitens der Besatzungsmacht verschiedene OMGUS-Fachabteilungen sowie einzelne Washingtoner Ministerien mit der Verfassunggebung befaßt; und zwischen den beteiligten Amerikanern bestanden doch erhebliche Auffassungsunterschiede darüber, wieviel Vertrauen dem deutschen Demokratisierungswillen entgegenzubringen war. Die Entscheidung zugunsten eines weitgehenden deutschen Selbstbestimmungsrechtes war vor allem Clay zu verdanken, dessen liberaler Kurs im

War Department einflußreiche Befürworter fand. Im State Department war hingegen 1946 das Mißtrauen gegenüber dem »besiegten Feindstaat« noch recht ausgeprägt. Clay hatte erhebliche Schwierigkeiten, seine Vorstellungen gegenüber dem Außenministerium durchzusetzen. Aber auch mit den Offizieren vor Ort ergaben sich Reibungen. Den Spezialisten aus den Fachabteilungen war vor allem daran gelegen, ihren bürokratischen Apparat im Zusammenspiel mit den deutschen Instanzen funktionsfähig zu erhalten. Sie zeigten sich in Einzelfragen eher kleinlich und waren geneigt, ihren häufig stark von der amerikanischen Verfassungsrealität geprägten Vorstellungen Geltung zu verschaffen. Clay mußte wiederholt seine Autorität in die Waagschale werfen, um ihren Demokratisierungseifer zu zügeln.

Die skizzierten Sachverhalte werfen eine Reihe von Fragen auf, die für den gesamten Prozeß der Verfassunggebung im Auge zu behalten sind. Die von den politisch hochkarätigen Beratern Clays gefundene Lösung der »informellen« Einflußnahme war ebenso subtil wie klug – doch wie stellte sie sich in der Praxis bayerisch-amerikanischer Interaktion dar? Wurden die von Clay gewünschten und angeordneten Methoden behutsamer Interessenvertretung im bayerisch-amerikanischen Zusammenspiel von den OMGUS-Dienststellen, die einen härteren Kurs wünschten, durchgängig mitgetragen oder wurden sie – und wie – durchkreuzt?

Einer genauen Betrachtung bedarf schließlich die amerikanische Kritik an manchen Verfassungsartikeln: Wo lagen die Grenzen der freien deutschen Selbstbestimmung, und inwieweit deckten sich hier die inneramerikanischen Vorstellungen? Welche amerikanischen Instanzen brachten Kritik oder Anregungen zur Geltung, und auf welche Verfassungsinhalte bezogen sie sich? Lassen sich inhaltliche Schwerpunkte (und dabei wieder inneramerikanische Unterschiede) ausmachen, und wie sind diese zu erklären? Wie verbindlich waren die an die Verfassunggeber herangetragenen amerikanischen »Wünsche«, und inwieweit wurden sie von den bayerischen Kräften erfüllt? Hatten sie im Dissensfall überhaupt eine Chance, sich gegen die Besatzungsmacht durchzusetzen?

Im Rahmen dieser Teilanalysen empfiehlt es sich, die parallel verlaufenden Beratungen in den übrigen Ländern der US-Zone punktuell in die Betrachtung einzubeziehen. Denn nur die vergleichende Perspektive läßt z. B. Aussagen über die Verbindlichkeit amerikanischer Interventionen im Einzelfall zu. Dabei wird sich zeigen, daß die Bereitschaft zur Übernahme amerikanischer Vorstellungen in Bayern größer war als in den übrigen Ländern. Die Gründe hierfür, die sich aus den besonderen politischen Konstellationen in Bayern ableiten lassen, gilt es im Kontext der Betrachtung der bayerischen Bühne herauszuarbeiten.

Der Verfassungspolitik der bayerischen politischen Kräfte ist der umfangreichste Teil der Untersuchung gewidmet. Da die Militärregierung ihnen – nicht zuletzt auch im Vertrauen auf eine funktionierende demokratische Selbstkontrolle – eine weitgehende Autonomie bei der Ausgestaltung des Staatsgrundgesetzes einräumte, konnten die innerbayerischen Interessen

sich zu voller Blüte entfalten. Sie bündelten sich zunächst grob in den verschiedenen Parteien, deren Kräfteverhältnis ziemlich unausgewogen war. Die CSU erlangte bei den Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung mit 58% die absolute Mehrheit, die SPD erreichte 29% der Wähler, und die übrigen bayerischen Parteien bewegten sich in der Wählergunst bei 5% (KPD und WAV) bzw. nur 2% (FDP). Hinter den Parteien standen weitere Interessenblöcke, die sich im allgemeinen über die beiden großen Parteien Gehör verschafften, sich aber auch mit direkten Eingaben an die Verfassunggebende Landesversammlung wandten: Die Kirchen, die im sogenannten »Wirtschaftsbeirat« beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft vereinte Unternehmerschaft, die in Bayern besonders bedeutsame Gruppe der Bauern, die mit dem Bayerischen Bauernverband bereits sehr früh eine schlagkräftige Organisation besaßen, sowie die Gewerkschaften, deren organisatorische Entwicklung noch nicht sehr weit gediehen war.

Die divergierenden bayerischen Interessen gewannen im Wahlkampf zur Konstituante erste Konturen. Wenn sich jetzt auch die zentralen Streitfragen der Verfassungsarbeit ankündigten, blieben doch die Verfassungsziele der Parteien im Vorfeld der Beratungen ziemlich unscharf. Nur die SPD vertrat mit dem weitgehend von Hoegner geprägten »Regierungsentwurf« ein detailliertes Konzept; die übrigen Parteien entwickelten keine Alternativmodelle. Dies war verständlich bei den kleinen Parteien. Schließlich hatten sie kaum Chancen, einen eigenständigen Entwurf durchzusetzen. Doch war schon seit den im Laufe des Frühjahrs abgehaltenen Kommunalwahlen klar, daß die CSU aus den Wahlen zur Konstituante als überragende Siegerin hervorgehen würde. Wie kam es, daß die mit Abstand stärkste bayerische Partei, die noch dazu zahlreiche Juristen und auch Verfassungsexperten in ihren Reihen vereinte, auf die Vorlage eines CSU-Entwurfes verzichtete?

Erst nach Zusammentritt der Landesversammlung wurden die Verfassungsziele der CSU wie auch der kleinen Parteien konkreter, erst jetzt wurde deutlich, woran sich die Geister in Bayern wirklich schieden. Die strittigen Punkte wurden genannt: Wahlsystem, zweite Kammer, Staatspräsident, Schulform und Wirtschaftsverfassung, dies waren die Fragen, an denen sich die Gemüter erhitzten. Im Kontext der Dissensanalysen gilt es nicht nur, die verschiedenen Verfassungsziele aufzuzeigen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Vorstellungen zu prüfen. Hier wird es auch darauf ankommen, die 1946 angestrebten Ziele mit traditionellen programmatischen Forderungen und verfassungspolitischen Konzepten zu vergleichen und Veränderungen bzw. Kontinuitäten herauszuarbeiten und zu erklären. Dies ist nicht nur für die Parteien zu leisten, die sich im Gegensatz zu den Unionsparteien als Wiedergründungen der Weimarer Parteien verstanden. Es wird sich zeigen, daß gerade in der »neuen« CSU, mit ihren Wurzeln in der Bayerischen Volkspartei und im Bayerischen Bauern- (und Mittelstands-)bund, entsprechende Traditionen deutlich zu Tage traten. Die gesellschaftlichen Organisationen meldeten sich nur punktuell, das heißt in ihren ureigenen Bereichen zu Worte: Die Kirchen, speziell die in Bayern mächtige katholische Kirche,

zum kulturpolitischen Teil der Verfassung, die Wirtschaftsverbände zum Wirtschaftsteil. Eine kurze Skizze dieser Organisationen erfolgt in Verbindung mit der Darstellung ihrer Verfassungsziele daher erst in den entsprechenden Spezialkapiteln.

Die Betrachtung der neuen vor dem Hintergrund der alten Ideen soll unter anderem zeigen, welche »Lehren aus der Vergangenheit« gezogen wurden. Sie soll aber auch ermöglichen, bei den Verfassungsdiskussionen zwischen tatsächlichen und vorgeblichen »Lehren« zu unterscheiden. In manchen Fällen (zum Beispiel in den Debatten um einen bayerischen Staatspräsidenten) dienten die Hinweise auf die Erfahrungen und Lehren der Vergangenheit dazu, verfassungspolitische Vorstellungen durchzusetzen, die schon zu Weimarer Zeiten vergeblich angestrebt wurden. Als »Lehre« ließ sich vieles überzeugender vertreten; obrigkeitsstaatliche Vorstellungen etwa, die die BVP schon zu Beginn der Weimarer Republik gern realisiert hätte, gewannen so an moralischem Rückhalt.

Als die eigentlichen »Verfassungsmacher« können die beiden großen Parteien, genau genommen kaum mehr als eine Handvoll ihrer Repräsentanten gelten. Da CSU und SPD eine unausgesprochene Koalition eingingen, die über die Dauer der Beratungen Bestand hatte, waren die Einflußmöglichkeiten der drei kleinen Parteien äußerst gering. Ihre Vertreter trugen zwar zur Belebung der Diskussionen bei – dies gilt insbesondere für den Vorsitzenden der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung und stetigen Unruhestifter Alfred Loritz. Doch faktisch waren sie aus den eigentlichen Entscheidungsfindungsprozessen ausgeschaltet.

Die Verfassungspolitik der CSU und SPD wird daher auch im Vordergrund stehen. Dabei ist zu beachten, daß es sich faktisch um fünf »Parteien« handelte, rivalisierende Flügel, die teilweise eigene Wege gingen. In der CSU-Fraktion waren drei etwa gleich starke Gruppierungen vertreten: Der altbayerisch-katholisch-konservative, extrem föderalistisch-partikularistische, monarchistischen Ideen aufgeschlossene sogenannte Schäffer/Hundhammer-Flügel, der stark den Traditionen der BVP verhaftet war. Den harten Kern des sogenannten Bauernflügels um Michael Horlacher und Alois Schlögl, der im Zuge der Beratungen immer deutlicher als eigene »Fraktion« in Erscheinung trat, bildeten Abgeordnete, die zugleich dem Bauernverband angehörten. Der Bauernflügel profilierte sich aber nicht nur als eine wirtschaftliche Interessenvertretung der Bauern, sondern entwickelte auch in anderen Fragen eigene Vorstellungen. Er sympathisierte mit dem extremen Föderalismus der Schäffer/Hundhammer-Gruppe, war aber gemäßigter. In seiner antiklerikalen, sozial progressiveren Haltung stand er dem sogenannten Müller-Flügel der CSU näher, in manchen Fragen trafen sich seine Ziele auch mit denen der SPD. Als dritte, innerparteilich auch als »linker« Flügel bezeichnete Gruppe der CSU ist der Müller-Flügel zu benennen. Die um den Parteivorsitzenden gruppierten, meist aus dem protestantischen Franken stammenden Abgeordneten verfolgten einen föderalistisch-»reichstreuen« Kurs, waren antiklerikal-überkonfessionell und offen gegenüber fort-

schrittlichen Gedanken. In der SPD ist zu differenzieren zwischen der reformistisch-föderalistisch-bayerisch orientierten Anhängerschaft des Parteivorsitzenden Hoegner und den Genossen, die zur orthodoxen Schumacher-Richtung tendierten. Erstere stellte zwar zahlenmäßig eine kleine Minderheit dar. Doch Hoegners Amt als Ministerpräsident, das Faktum, daß sämtliche Gouvernementale der SPD auf seiner Seite standen und daß die Landespartei vorläufig auch keine Alternative für die Parteiführung fand, verschafften dieser Minorität 1946 einen großen Einflußvorsprung gegenüber dem Mehrheitsflügel der bayerischen SPD.

Die grobe Skizze deutet schon darauf hin: Die von den Flügeln der CSU und SPD verfolgten Verfassungsvorstellungen differierten, und in einzelnen »neuralgischen« Fragen standen sich die Vertreter gegnerischer Parteien näher als den eigenen Parteifreunden. Die Verfassungsberatungen waren vor allem in der CSU begleitet von harten innerparteilichen Machtkämpfen, die für den Verlauf und Ausgang der Beratungen von nicht zu unterschätzender Bedeutung waren.

Der Blick wird sich daher auch auf die parteiinternen Meinungsbildungsprozesse richten müssen. Innerparteilich errungene Kompromisse oder Mehrheitsentscheidungen zu einzelnen Verfassungsfragen müssen sich nicht zwingend mit der Politik decken, die einzelne Repräsentanten bei den Beratungen in den verfassunggebenden Gremien verfolgten. Es ist daher zu untersuchen, inwieweit Parteiaufträge ergingen und ob sie im Zusammenspiel mit den anderen politischen Kräften konsequent erfüllt wurden, wenn sich überparteilich gruppenspezifische Interessenkongruenzen ergaben. Mit anderen Worten: Überwog die Treue zur Partei oder das verfassungspolitische Ziel? Wurde der Mehrheitswille der eigenen Partei mit Hilfe der politischen »Gegner« in einzelnen Fragen unterlaufen? Dies war eher in einer noch so ungefestigten Partei wie der CSU zu erwarten. Doch auch wenn die Parteidisziplin in der SPD ungleich stärker ausgeprägt war: Tatsächlich wurden Koalitionen quer durch die Fraktionen eingegangen. Sogar die Amerikaner wurden in das Kräfteringen eingespannt. Hinweise auf Einzelpersonen informell übermittelte, angebliche oder tatsächliche amerikanische Wünsche dienten zuweilen als »Überzeugungshilfe«, um eigenen Vorstellungen Nachdruck zu verleihen.

Damit ist nur eine Methode angesprochen, die die beteiligten politischen Kräfte zur Durchsetzung konträrer Verfassungsziele sowohl in ihren eigenen Reihen, als auch nach außen einsetzten. Weitere werden im Zuge der Darstellung herauszuarbeiten sein. Festzuhalten ist aber bereits an dieser Stelle, daß die wichtigsten Kontroversen im vor- und nebenparlamentarischen Raum ausgefochten und überwiegend bereinigt wurden, bevor die gewählten Gremien erstmals Gelegenheit erhielten, Stellung zu beziehen. In privat-persönlichen »Gipfelgesprächen« zwischen einflußreichen Repräsentanten der CSU und SPD wurden die zentralen Verfassungsentscheidungen vorab teilweise bis ins Detail ausgehandelt. Selbst dem von der Konstituante mit der Ausarbeitung der Verfassung beauftragten 21-köpfigen

Verfassungsausschuß war bei den wichtigsten Verfassungsfragen nur die Rolle eines Akklamationsorgans zugedacht. Blieben die zum Teil komplexen Kompromisse der »Verfassungsmacher« schon für die Mitglieder des Verfassungsausschusses ziemlich undurchsichtig, so galt dies erst recht für die Fraktionen und das Plenum. Die überwiegend disziplinierten Beratungen der verfassunggebenden Gremien stellen nur die Spitze des Eisberges dar. Die dort geführten Debatten waren das geglättete Endprodukt vielfältiger Aktionen und Auseinandersetzungen, die sich im Vorfeld oder parallel zu den Beratungen vollzogen. Andererseits muß aber auch den Diskussionen der gewählten Gremien Aufmerksamkeit zukommen. Waren sie doch auch der Prüfstein dafür – und sind nicht zuletzt aus dieser Perspektive zu betrachten –, inwieweit die von den Parteien entsandten Repräsentanten ihrem Parteiauftrag folgten oder primär individuelle oder Gruppeninteressen einzubringen versuchten.

Die Modalitäten der Willensbildung und Konsensfindung, die wechselnden Methoden der Interessenvertretung und -durchsetzung verdienen große Beachtung. Schließlich ist nicht nur von Relevanz, wie »demokratisch« die deutschen Demokratiegründer dachten, sondern auch, wie »demokratisch« sie sich verhielten, als sie in diesen konstitutiven Nachkriegsjahren nicht nur wichtige Grundsteine für die verfassungsrechtliche Gestaltung der späteren Bundesrepublik legten, sondern auch ihre parlamentarischen Gepflogenheiten als essentiellen Bestandteil des politischen Systems vorbereiten halfen. Schließlich waren viele der 1946 in den Ländern der US-Zone hervortretenden Protagonisten im Parlamentarischen Rat, im Bundestag und in den Adenauer-Kabinetten aktiv und haben dort ihre in den vorhergehenden Jahren eingeübten Erfahrungen eingebracht.

Aus den skizzierten Themen und Fragestellungen geht hervor: Der Blick richtet sich primär auf Bayern bzw. Washington und Berlin (als Zentrale der Militärregierung). Es wäre reizvoll gewesen, ihn über den besatzungs- bzw. landesgeschichtlichen Horizont hinausschweifen zu lassen und die Stimmigkeit von Thesen zu überprüfen, deren Erhärtung der vergleichenden Perspektive bedarf. Zum Beispiel wird sich zeigen, daß bestimmte bayerische Verfassungsentscheidungen von aktuellen Entwicklungen beeinflußt waren, die sich parallel zu den Beratungen vollzogen. Daher ist es etwa auch sehr wahrscheinlich, daß die Verschärfung des Kalten Krieges und der wachsende Antikommunismus einen deutlichen Wandel der deutschen Verfassungsvorstellungen bewirkte, dessen Etappen und auslösende Momente sich bei einem Vergleich der zeitversetzt verlaufenden Beratungen der deutschen Länderverfassungen vermutlich recht präzise nachzeichnen ließen.

Aufschlußreich wäre der komparatistische Ansatz auch für eine Antwort auf die Frage, inwieweit die zunehmende organisatorische Konsolidierung der Parteien die Verfassungsziele veränderte. Schon in den wenigen Monaten der bayerischen Beratungen deutete sich an, daß mit der Verfestigung der Landesparteiorganisationen auch der Wille zur Abgrenzung wieder wuchs und die anfänglich große Bereitschaft zur überparteilichen Öffnung

nachließ. Die fortschreitende Zentralisierung der SPD um Schumacher beispielsweise dürfte deutliche Auswirkungen auf die Verfassungsauseinandersetzungen in den Ländern gezeitigt haben. Zum einen durch die mit der wachsenden Stärke der Zentrale einhergehende programmatische Disziplinierung des partikularen Wildwuchses, der sich bis Ende 1946 noch recht frei entfalten konnte. Zum anderen aber auch durch die zunehmende Bedeutung der Parteiorganisation als Machtfaktor. Die dominante Rolle, die der eigenwillige weiß-blaue Sozialdemokrat Hoegner bei den bayerischen Verfassungsberatungen 1946 noch spielen konnte, wäre im folgenden Jahr kaum mehr denkbar gewesen. Generell ließ der 1946 noch tragende Einfluß einzelner Persönlichkeiten im Zuge der Festigung der Parteiorganisationen nach. Damit verringerten sich aber auch die Chancen flexibler Kompromißfindung. Manche Kompromisse, die 1946 eingegangen wurden, waren nicht zuletzt auch aufgrund persönlicher Bindungen möglich, die unter dem Eindruck gemeinsam erlittener Verfolgung oder in der Solidarität der Emigration über Parteigrenzen hinweg gewachsen waren und die Toleranz gegen früher bekämpfte Positionen begünstigten.

Es kann wohl als sicher gelten, daß ein in den Jahren 1946/47 entstandenes Grundgesetz anders ausgesehen hätte als das 1949 tatsächlich verabschiedete. Es ist kein Zufall, daß die meisten Landesverfassungen sehr viel deutlicher als das Grundgesetz den Willen zu einer »grundlegenden Veränderung« der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bekunden[7], dieser Wille war zeitbedingt. Insofern dürfte die intensivere Beschäftigung mit der Entstehungsgeschichte der einzelnen Länderverfassungen und die dadurch erst mögliche differenziert-vergleichende Perspektive auch der Diskussion um die »verpaßten Chancen« der deutschen gesellschaftlichen Neuordnung neue Impulse zuführen. Auf diese und andere Fragen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung mehr als Teilantworten zu geben und den Blick aus Bayern mehr als nur punktuell auch in die anderen Länder schweifen zu lassen, verbietet der leider wenig befriedigende Forschungsstand zu diesem Komplex der deutschen Nachkriegsgeschichte.

Forschungsstand

Es wurde berichtet, daß schon seit den 50er Jahren auf den Modellcharakter der ersten Nachkriegsverfassungen für die Ausgestaltung des Grundgesetzes hingewiesen wurde. Diese frühen Anregungen zu ihrer Erforschung verhallten jedoch zunächst ungehört. Bis in die siebziger Jahre hinein fanden die Landesverfassungen weder bei Historikern noch Politologen Interesse, und auch ihre juristische Aufbereitung beschränkte sich im wesentlichen auf

7 U. Mayer, Vom Potsdamer Abkommen, 1976, hier S. 76.

ihre Kommentierung – meist schon in den fünfziger Jahren.[1] Zur insgesamt sehr geringen Beachtung der Länderverfassungen dürfte, neben der damals noch unzureichenden Quellenbasis, nicht unwesentlich beigetragen haben, daß die bis in die siebziger Jahre gängige restriktive Auslegung der in den Artikeln 28, 31, 70ff. und 142 des Grundgesetzes ausgesprochenen Regelungen zur Kompetenzverteilung und Vorrangstellung der Bundes- gegenüber den Landesverfassungen letztere weitgehend paralysierte. Sie wurden nur als »verfassungsrechtliche Episode«, als unbedeutende Vorläufer der Bundesverfassung betrachtet, mit deren Inkrafttreten die Verfassungsentscheidungen der Jahre 1946/47 hinfällig geworden seien.[2]

Die Ende der sechziger Jahre einsetzende Kontroverse um Restauration oder Neubeginn nach Kriegsende, die Verfassungsdiskussion der siebziger Jahre mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtshofes vom 29. Januar 1974, die schließlich entgegen der vorherrschenden Rechtsauffassung die Eigenständigkeit der Länderverfassungen unterstrich[3], sowie ferner die sich etwa zur gleichen Zeit erweiternde Quellenbasis nach Ablauf der Sperrfristen bedingten schließlich eine Hinwendung auch der historisch-politologischen Forschung zur Genesis der Länderverfassungen – häufig im Rahmen umfassenderer Untersuchungen zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, oft orientiert an aktuellen politischen Fragestellungen. Deshalb wurde der Prozeß der Verfassunggebung in den Ländern auch nur punktuell gestreift. Das Interesse richtete sich vor allem auf die Sozial- und Wirtschaftsordnung der frühen Verfassungen, z. B. mit Blick auf ihre Bedeutung für die Auslegung des Sozialstaatspostulates.[4] Betont wurde der – im Gegensatz zum Grundgesetz und der »fortschreitend restaurativen« Entwicklung der Verfassungsrealität der Bundesrepublik – radikal-demokratischere Charakter der Landesverfassungen, die sich – wenn auch überwiegend nur in Programmsätzen – zu einer grundlegenden Veränderung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bekannten.[5] Die Länderverfassungen wurden, wiederum unter besonderer Beachtung der Wirtschaftsbestimmungen, zur besseren Einordnung des Wesens der zweiten deutschen Demokratie konsultiert; geschätzt wurde der hohe Quellenwert der frühen Diskussionen, weil »sich hier die Pläne und Absichten der Nachkriegspolitiker weit-

1 W. von Brünneck, 1954; G. Geller/K. Kleinrahm/H. J. Fleck, ²1963; H. P. Ipsen, Rechtsgutachten, 1952; H. P. Ipsen, Hamburger Verfassung, 1956; W. Jacobi, 1950; W. Jellinek, 1947; H. Korte, 1962; K. Landsberg/H. Goeth, [1951]; H. Nawiasky/C. Leusser, Verfassung des Freistaates Bayern, 1948; R. Nebinger, 1948; H. Peters, 1950; R. Schranil, o. J.; E. Schunck, 1956; Th. Spitta, 1960; R. Spreng/W. Birn/P. Feuchte, 1954; A. Süsterhenn/H. Schäfer, 1950; W. Thieme, 1960; H. Zacher, 1966; G. A. Zinn/E. Stein, 1952. Zum Teil stammen diese frühen Kommentare aus der Feder von Spezialisten, die an den Verfassungsberatungen beteiligt waren, und so finden sich in diesen juristischen Abhandlungen gelegentlich auch für den Historiker hilfreiche Hinweise zur Genesis einzelner Artikel.

2 Ausführlicher hierzu: B. Beutler, Länderverfassungen, 1977, S. 1ff.

3 Ebd.

4 H.-H. Hartwich, 1970.

5 U. Mayer/G. Stuby, 1976; vgl. v. a. den darin enthaltenen Beitrag von U. Mayer, Vom Potsdamer Abkommen, hier S. 76. Ähnlich Th. Pirker, Verordnete Demokratie, 1977.

aus besser rekonstruieren lassen als etwa anhand von Parteiprogrammen, die oft [...] ihren Kompromißcharakter kaum verbergen können«.[6]

Einen aktuellen Bezugspunkt hatte auch der Beitrag von Adolf M. Birke über die Entstehungsgeschichte des konstruktiven Mißtrauensvotums, dessen erster Anwendungsfall 1972 kontrovers beurteilt und in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert wurde. An diesem Beispiel wies Birke überzeugend nach, wie stark die Beratungen des Artikels 67 des Grundgesetzes von den vorhergehenden Verhandlungen und Entscheidungen in den Ländern tatsächlich beeinflußt waren. Birke erhob aufgrund dieses Befundes die Einbeziehung der Verfassungsdiskussionen in den Ländern in die Erforschung der Genesis des Grundgesetzes neuerlich zum dringenden Desiderat.[7] Wie berechtigt diese Forderung ist, ergibt sich auch daraus, daß ein erheblicher Teil der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates bereits in den Konstituanten der Länder vertreten war.[8] Nur in Ansätzen trugen diesem Faktum die frühen Studien von Werner Sörgel und Peter Merkl über die Entstehung des Grundgesetzes Rechnung. Beide verfolgen die Neuordnungsdiskussion nur sehr partiell bis 1945 zurück.[9]

Auch spätere Untersuchungen zur Vorgeschichte und Entstehung der Bundesrepublik bzw. des Grundgesetzes werden der Genesis der Landesverfassungen, soweit sie diese überhaupt mehr oder weniger ausführlich einbeziehen[10], nur unzureichend gerecht. Im Rahmen umfassenderer Fragestellungen, die in der Regel alle oder mehrere Länder einbeziehen, ist es auch kaum möglich, die dortigen Neuordnungsvorstellungen mehr als punktuell-illustrierend zu würdigen und in die Tiefe der Entscheidungsabläufe vorzudringen. Angesichts der damit für einen Einzelnen kaum überschaubaren Quellenfülle und der notwendigen Selbstbeschränkung auf bestimmte zentrale Überlieferungsgruppen, meist die Protokolle der Konstituanten, mußten die Ergebnisse zwangsläufig der Oberfläche verhaftet bleiben. Die in jedem Land unterschiedliche historische Ausgangssituation, einschließlich der politischen Kräfteverteilung, das komplizierte und jeweils eigenartige Beziehungsgeflecht, das die Verfassungsberatungen und auch die Standorte bestimmte, diese und andere Faktoren, die zum Verständnis der Inhalte der Verfassungen unabdingbar sind, vermochten sie nicht zu beleuchten.

---

6 K. Niclauss, Demokratiegründung, 1974, S. 17.

7 A. M. Birke, Das konstruktive Mißtrauensvotum, 1977, v. a. S. 79 f.

8 R. Ley, Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, 1973, S. 373 ff.; W. Breunig/W. Kringe/F. R. Pfetsch, Datenhandbuch, 1985.

9 W. Sörgel, 1969; P. Merkl, ²1968. Gleiches gilt für V. Otto, 1971; E. H. M. Lange, Würde des Menschen, 1993. Die Untersuchung von G. Hirscher, Sozialdemokratische Verfassungspolitik, 1989, räumt – bezogen auf Walter Menzel und dessen verfassungspolitische Aktivitäten in der SPD und in Nordrhein-Westfalen – der Vorgeschichte relativ großen Raum ein. R. Morseys 1988 formulierter Befund, daß eine umfassende, »eine »politische Geschichte« über die Entstehung des Grundgesetzes, d. h. über die inner- und interfraktionellen Zielsetzungen und Stimmenverhältnisse bis zu den jeweiligen Schlußformulierungen, auch über die Einflußnahmen der alliierten Verbindungsstäbe«, noch immer fehlte, trifft nach wie vor zu; R. Morsey, Verfassungsschöpfung, 1988, S. 92 f.

10 Völlig vernachlässigt werden sie etwa in der Darstellung von W. Benz, Potsdam 1945, 1986.

Dies gilt auch für die in vieler Hinsicht sehr verdienstvolle Arbeit von Bengt Beutler, der erstmals die Landesverfassungen in den Mittelpunkt einer juristisch-historischen Studie rückte.[11] Aufbauend auf einer insgesamt enorm breiten Quellenbasis untersuchte Beutler nacheinander jeweils die Entstehungsgeschichte der wirtschaftlichen und kulturellen Verfassungsinhalte für neun Länder, unter anderem auch Bayern. Die Beantwortung seiner Leitfrage nach dem Staatsverständnis, das diesen Verfassungen zugrundeliegt, ist ihm nicht zuletzt dank seiner interdisziplinären Methode gelungen. Wie begrenzt aber der historische Erkenntniswert solcher länderübergreifenden Untersuchungen nur sein kann, solange diese nicht auf umfassenden Spezialstudien für die einzelnen Länder aufbauen können, zeigt der Vergleich von Beutlers Darstellung etwa der Abläufe in Nordrhein-Westfalen mit den Ergebnissen der ausgezeichneten, kirchlichen Ordnungsvorstellungen gegenüber allerdings eher unkritischen Arbeit Burkard van Schewicks. Letzterer untersuchte die Rolle der katholischen Kirche bei der Entstehung der Verfassung von Nordrhein-Westfalen und des Grundgesetzes und konnte ein sehr viel komplexeres Bild der kulturpolitischen Diskussionen in Nordrhein-Westfalen zeichnen.[12]

Leider sind nicht alle Detailstudien gleichermaßen gehaltvoll – so auch zwei von der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Rheinland-Pfalz herausgegebene Darstellungen: Die Arbeit von Hermann-Josef Löhr über die kulturpolitische Diskussion in Rheinland-Pfalz wurde auf einer sehr dünnen Materialbasis erarbeitet, vermittelt aber wichtiges Grundwissen; die Studie von Heinen über die wirtschafts- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen im gleichen Land stellt im wesentlichen eine Paraphrase der Diskussion der Konstituante dar.[13] Mehr Einblicke eröffnet die Arbeit von Hans Christoph Beyer, der in seiner Dissertation über die Sozialisierungsdiskussion in Hessen die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Konzeptionen der Parteien gut herausarbeitete.[14] Leider verharrt Beyers Darstellung der Verfassungsberatungen selbst aber an der Oberfläche der Protokolle der parlamentarischen Gremien. Die Hintergründe überraschender Kompromisse, die – wie auch in Bayern – scheinbar überwiegend auf Nebenschauplätzen gefunden wurden, bleiben ebenso unterbelichtet wie die innerparteilichen Meinungsbildungsprozesse, die gerade auch in Hessen ziemlich spannend gewesen sein dürften.

Neben länderübergreifenden Untersuchungen oder Detailstudien liegen für einige Länder bereits Verfassungsgeschichten vor, die aus unterschiedlichen Gründen jedoch nur bedingt zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellungen beitragen. Im Mittelpunkt von Paul Feuchtes Verfassungs-

---

11 B. Beutler, Staatsbild, 1973.
12 B. van Schewick, 1980.
13 H.-J. Löhr, o.J.; J.-O. Heinen, o.J.
14 H. Ch. Beyer, 1977. Zur Entstehung der Hessischen Verfassung vgl. auch die von H. Berding herausgegebene und und mit einer kurzen Einleitung versehene voluminöse Dokumentation: Die Entstehung der Hessischen Verfassung, 1996.

geschichte Baden-Württembergs, die auch die Vorläuferverfassungen von Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden einbezieht, stehen die »Grundgedanken« der Verfassungen. Einen zweiten Schwerpunkt bildet die Entwicklung der Verfassungsrealität nach der Verabschiedung der Württemberg-Badischen Verfassung 1953.[15] Hinweise auf einzelne Streitpunkte bei den Beratungen sowie die Darstellung alternativer Pläne, in manchen Fällen auch die historische Herleitung einzelner Artikel machen die ausgezeichnete, im wesentlichen aber staatsrechtlichen Fragestellungen folgende Arbeit auch für den Historiker wertvoll. Die eigentliche Genesis der Verfassungen des Südweststaates kann das Werk allerdings nur punktuell vermitteln.

Einen einheitlichen historisch-politologischen Ansatz verfolgen verschiedene Arbeiten, die in den Jahren 1985 bis 1988 in der von Frank Pfetsch begründeten Reihe »Verfassungspolitik. Heidelberger Studien zur Entstehung der Verfassungen nach 1945« erschienen sind.[16] Ausgehend von der historischen Situation in den einzelnen Ländern sollten zunächst die unterschiedlichen Konzeptionen und/oder zentrale Entwürfe der verschiedenen »Träger« der Verfassunggebung aufgezeigt und schließlich der Ablauf der Beratungen dargestellt werden. Ergänzend enthalten diese Studien ausführliche Kapitel zum Sozialprofil der Verfassunggeber. Erwartet man aufgrund dieser vielversprechenden Konzeption komplexe Erkenntnisse über den Prozeß der Verfassunggebung, so wird man jedoch enttäuscht. Einer breit angelegten, aber nur in Walter Kringes Untersuchung über Nordrhein-Westfalen präzisen und teilweise innovatorischen Vorgeschichte[17] folgen ausführliche Paraphrasen der einzelnen jeweils zur Debatte gestellten Entwürfe, schließlich die Wiedergabe der Diskussion in den Konstituanten. Nur in Ausnahmefällen wird der Versuch unternommen, die Beratungen auch in den historischen Kontext einzubetten oder Entscheidungsprozesse transparent zu machen (auch hier hebt sich die Arbeit von Kringe positiv von den beiden anderen ab).[18] Diese Studien stellen eine Basis dar, sie decken das Forschungsfeld keineswegs ab. Befriedigender sind die Ergebnisse einer neueren (1993), ebenfalls von Kringe über Bremen verfaßten Arbeit in dieser

15 P. Feuchte, Verfassungsgeschichte, 1983.

16 A. Mohr, 1987, über Rheinland-Pfalz; W. Kringe, Machtfragen, 1988, über NRW; S. Waller, 1988, über Schleswig-Holstein.

17 Hier konnte sich Kringe auf die grundlegenden Vorarbeiten von P. Hüttenberger, 1973, stützen: Bei Hüttenberger (S. 437–473) findet sich auch ein Kapitel zur Ausarbeitung der NRW-Verfassung, das in der quellenreichen, landesgeschichtlichen Gesamtdarstellung aber nur einen Überblick über die wichtigsten Phasen und Probleme der Verfassunggebung geben konnte.

18 Die Verfasser setzen voraus, so stellte Kringe in seiner Einleitung ausdrücklich fest, daß sich das Spektrum der Interessen in den Diskussionen der verfassunggebenden Gremien vollständig abbildet und halten daher den Blick auf die Vorgänge außerhalb dieser Gremien für verzichtbar. W. Kringe, Machtfragen, 1988, S. 14.

Reihe; gleiches gilt für die aus der gleichen »Schule« stammende Untersuchung von Werner Breunig über Berlin.[19]

Für Bayern selbst liegen bereits drei Monographien vor, die jedoch das Desiderat einer auf einer breiten Quellenauswertung beruhenden historischen Untersuchung zur Entstehungsgeschichte der Bayerischen Verfassung nicht einzulösen vermochten. Eine 1978 publizierte politologische Dissertation von Walter Siegel[20] befaßt sich im wesentlichen nur mit zwei Fragestellungen: der staatsrechtlichen Problematik der Verfassunggebung unter den Bedingungen der Besatzungsherrschaft und einer vor allem quantitativen Analyse der Gemeinsamkeiten und Abweichungen des als Beratungsgrundlage dienenden Entwurfes des damaligen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner und der Weimarer Reichsverfassung. Es handelt sich also um eine ausschnitthafte Betrachtung, die sich außerdem auf nur einen Bruchteil der damals schon zugänglichen Quellen stützt. Aufgrund der inzwischen erheblich erweiterten Materialbasis bedarf sie inhaltlich vielfach der Korrektur.

Annette Zimmer unternahm für ihre 1987 veröffentlichte, ebenfalls politologische Dissertation[21] umfassendere Archivrecherchen, nutzte die damals schon relativ gute Überlieferungssituation jedoch nur ansatzweise. Eine Fülle zentraler, inzwischen zugänglicher Materialien war Zimmer noch verschlossen.[22] Zimmers Arbeit erschien ebenfalls in der von Pfetsch begründeten Reihe und folgt ihrem standardisierten Ansatz – mit ähnlich unbefriedigenden Ergebnissen. Auch Zimmer setzte sich nicht zum Ziel, in die Tiefe der Entscheidungsabläufe vorzustoßen. Die Aufmerksamkeit dieser Studie gilt jedem einzelnen Artikel der Verfassung, von der Präambel bis zu den Schluß- und Übergangsbestimmungen. Angelehnt an den Ablauf der Verfassungsberatungen erfährt der sich im Zuge der Arbeiten wandelnde Verfassungsentwurf auch bei Zimmer drei Gesamtdurchläufe. Die breite Streuung des Interesses ist ein Verdienst; daraus ergibt sich beinahe zwangsläufig aber auch der Befund einer weitgehenden Oberflächenverhaftung. Zimmers Blick richtet sich fast ausschließlich auf den Verhandlungsgang in den verfassunggebenden Gremien. Gerade die strittigen Fragen aber wurden dort nicht entschieden; nur im Konsensbereich vermitteln die Protokolle der Konstituante ein zuverlässiges Bild des Geschehens. Durch die Orientierung an den Protokollen schleichen sich nicht nur Fehler ein; letztlich bleibt so auch im Dunklen, was dem Prozeß der bayerischen Verfassunggebung landesgeschichtlich, aber auch im Hinblick auf seine präformierende Bedeutung für das politische System und die politische Kultur der Bundesrepublik seine eigentliche Relevanz verleiht. Die politische Brisanz einzelner Verfassungsinhalte (wie der Verfassunggebung überhaupt) bleibt bei solcher Quellenreduktion ebenso unterbelichtet wie die in den Protokollen

19 W. Kringe, Verfassungsgenese, 1993; W. Breunig, Verfassunggebung, 1991.
20 W. Siegel, 1978.
21 A. Zimmer, 1987.
22 Zur veränderten Quellenlage und zur Quellengrundlage der vorliegenden Untersuchung unten.

allenfalls andeutungsweise zum Ausdruck kommenden Hintergrundmotive, die Spannungen zwischen den Parteien und die für die bayerischen Verfassungsberatungen so wichtigen innerparteilichen Kämpfe, die komplizierten Meinungsbildungsprozesse, die mannigfaltigen Aktionen und Interaktionen hinter den Kulissen, die der Verfassung ihr schließliches Gesicht verliehen. Die Politik und Rolle der amerikanischen Besatzungsmacht blendete Zimmer von vornherein fast gänzlich aus.[23]

Bei der 1993 abgeschlossenen Dissertation von Eduard Schmidt[24] handelt es sich um eine juristische Analyse, die sich naturgemäß stark an juristischen Fragen orientiert und die politischen Hintergründe der einzelnen Verfassungsentscheidungen ebenfalls nur in Ansätzen nachzeichnet. Wie Zimmer behandelt auch Schmidt die gesamte Verfassung; die Gliederung seiner Studie folgt dem Aufbau des endgültigen Verfassungstextes, dessen Entstehung Schmidt bis ins erste Entwurfsstadium zurückverfolgt. Seine Studie beruht auf einer breiteren Quellengrundlage als die von Zimmer, und Schmidt nutzte das Material intensiver. Doch gilt auch für diese Untersuchung: Da sie ihre Aufmerksamkeit auf die Gesamtheit der Artikel richtet, geht dies zu Lasten der Tiefendimensionen, die gerade für die Genesis der »neuralgischen« Verfassungsfragen so bedeutsam sind. Schmidts Dissertation ist insgesamt aber ein wichtiger und informativer Beitrag, der insbesondere mit den juristischen Analysen viele Aspekte vermittelt, die bei Zimmer nicht nachzulesen sind. Auf beide Arbeiten sei für all die Verfassungsinhalte verwiesen, die im Rahmen der vorliegenden Dissensanalyse nicht zur Sprache kommen, weil sie nicht oder kaum strittig waren.

Die bayerische Verfassunggebung fand darüber hinaus Beachtung in thematisch oder zeitlich breiteren Untersuchungen[25]; die damit verbundene Problematik nur punktueller und auch hinsichtlich des ausgewerteten Materials zwangsläufig beschränkter Betrachtung wurde aufgezeigt. Außerdem sind eine Reihe von Biographien zu nennen, die ebenfalls Kapitel zur Verfassunggebung enthalten, die sich jedoch – wenn überhaupt – auf Überblicke und die Rolle ihrer »Helden« beschränken.[26] Daneben existieren einige juristische Abhandlungen, die partiell die Genesis einzelner Verfassungsele-

---

23 Unter Berufung auf den damals von mir schon veröffentlichen Aufsatz zur amerikanischen Verfassungspolitik: In einer Atmosphäre von Freiheit, 1985, der als länderübergreifende Studie jedoch nur Abstecher auf das bayerische Terrain machte.

24 E. Schmidt, Staatsgründung, 1993. Schmidts 1993 als Dissertationsdruck vorgelegte Arbeit ist 1997 in der vom Bayerischen Landtag herausgegebenen Reihe »Beiträge zum Parlamentarismus« in einer leicht gekürzten, im übrigen aber unveränderten Fassung neu erschienen. Zu diesem Zeitpunkt war die Endredaktion der vorliegenden Studie bereits abgeschlossen, so daß sich Verweise auf Schmidt noch auf den Dissertationsdruck von 1993 beziehen.

25 Z.B. F. R. Pfetsch, Ursprünge der Zweiten Republik, 1990 (soweit diese Untersuchung Bayern streift, ist sie nicht immer zuverlässig); H. Kronawitter, 1988; V. Schockenhoff, 1986; K. Niclauss, Demokratiegründung, 1974; B. Beutler, Staatsbild, 1973.

26 K.-U. Gelberg, 1992, über Hans Ehard; Ch. Henzler, 1994, über Fritz Schäffer; H. F. Hettler, 1991, über Josef Müller; P. Kritzer, 1987, über Wilhelm Hoegner; H. Mehringer, 1989, über Waldemar von Knoeringen; Ch. Reuter, 1987, über Anton Pfeiffer; D. Rilling, 1988, über Thomas Dehler. Zu Dehler vgl. in Kürze auch U. Wengst.

mente berühren – wie etwa der von einem der »Väter« der bayerischen Verfassung, Hans Nawiasky, verfaßte Kommentar.[27] Dies gilt ebenso für eine Reihe kleinerer Beiträge anderer »Verfassungsväter«, insbesondere Wilhelm Hoegners[28], die zum Teil sehr informativ und kaum der Versuchung nachträglicher Stilisierung oder politisch motivierter Verfälschung erlegen sind.

Die bayerische Nachkriegsentwicklung generell, die selbstverständlich immer auch im Hintergrund der Verfassungsberatungen zu beachten ist, fand ein so großes Forschungsinteresse, daß hier der Verweis auf das Literaturverzeichnis genügen muß. Die relevanten Arbeiten werden »vor Ort« bezeichnet. Dies gilt gleichermaßen für die zahlreichen Untersuchungen zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, zu Einzelaspekten ihres politischen Systems und über die amerikanische bzw. alliierte Besatzungspolitik.

Quellenlage und Quellenbasis

Eine befriedigende Antwort auf die aufgezeigten Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung läßt sich nur im Ergebnis einer sehr breit angelegten Auswertung aller überlieferten Quellen geben. Um die Überlieferungssituation zusammenzufassen: Die Materialfülle ist geradezu erschlagend. Allein die im Druck vorliegenden Stenographischen Berichte der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung und ihres Verfassungsausschusses bedecken mehr als eintausend eng bedruckte Seiten im Din A-4 Format. Wie der Blick in das Verzeichnis der gedruckten Quellen zeigt, erleichtern darüber hinaus zahlreiche Dokumentationen und Editionen den Zugang zur bayerischen Nachkriegs- und Verfassungsgeschichte. Von besonderer Relevanz für die vorliegende Untersuchung und gleichsam ein Nebenprodukt meiner Beschäftigung mit der Genesis der Bayerischen Verfassung ist die Dokumentation der Zusammenkünfte der damaligen zentralen Führungsgremien der stärksten bayerischen Partei, der CSU.[1] Die insgesamt rund 2000 Seiten umfassenden drei Bände enthalten neben den Sitzungsprotokollen auch wichtige programmatische und organisatorische Materialien und einen aufwendig recherchierten, rund 750 Personen umfassenden biographischen Anhang[2], der die bayerische politische Prominenz und einen großen Teil der Semiprominenz dokumentiert. Hervorzuheben ist ferner die vom Clay-Biographen Jean Edward Smith herausgegebene Auswahl von Handakten des stellvertretenden amerikanischen Militärgou-

27 Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948.

28 Da es sich um verschiedene Arbeiten W. Hoegners handelt, sei an dieser Stelle auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

1 CSU, Protokolle und Materialien, 1994.

2 Zur Materialgrundlage des vom Münchener Institut für Zeitgeschichte recherchierten biographischen Anhanges vgl. den Bericht von Th. Schlemmer, der für die Abfassung der Biographien verantwortlich war, in: ebd., S. 1835–1840.

verneurs, Lucius D. Clay.[3] Zu nennen sind schließlich die von Karl-Ulrich Gelberg bearbeiteten Protokolle des Bayerischen Ministerrates, die bis vor kurzem der Forschung nur in Ausnahmefällen zugänglich waren und für manchen Aspekt der Verfassungsgeschichte eine wichtige Quelle darstellen.[4]

Für 1997 geplant ist die von der Leiterin des Archivs für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, Renate Höpfinger, bearbeitete Publikation der Protokolle der CSU-Fraktion in der Verfassunggebenden Landesversammlung. Sie konnten für die vorliegende Untersuchung leider nur partiell herangezogen werden, weil für den Hauptbestand keine Benutzungserlaubnis erteilt wurde. Eine Vorabeinsicht in die schon weit gediehene Druckfassung war ebenfalls nicht möglich. Einige Protokolle, darunter das einzige Wortprotokoll, das die im Kontext der Verfassungsberatungen wichtigste Fraktionssitzung dokumentiert, konnten jedoch im Nachlaß des damaligen CSU-Vorsitzenden Josef Müller ausfindig gemacht und ausgewertet werden. Für 1997 geplant ist auch die Publikation der Protokolle der SPD-Fraktion durch Karl-Ulrich Gelberg. Vorläufig müssen sie noch im Archiv der Sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung konsultiert werden, wo sie zur allgemeinen Benutzung zugänglich sind.

Die gesamte Liste der dieser Untersuchung zugrundeliegenden Archivbestände im einzelnen zu würdigen, würde den Rahmen sprengen. Festzuhalten ist an dieser Stelle, daß sämtliche verfügbaren Bestände, die relevante Funde versprachen, gesichtet und ausgewertet wurden: im Archiv des Bayerischen Bauernverbandes; im Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin bei Bonn; im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, München; im Archiv des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf (inzwischen im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn); im Archiv des Deutschen Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung, Gummersbach; im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte, München; im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; im Bayerischen Hauptstaatsarchiv, München; in der Bayerischen Staatsbibliothek (Handschriftensammlung), München; im Bayerischen Wirtschaftsarchiv, München; im Bundesarchiv Koblenz; in den National Archives, Washington.

Die im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte und im Bundesarchiv Koblenz einzusehenden Akten der amerikanischen Militärregierung für Bayern und Deutschland (OMGBY, OMGUS), in toto 2000 m laufende Akten[5], sind eine Herausforderung für Geduld und Augen. Die Militärbürokratie achtete wenig auf eine geordnete Ablage; die relevanten Materialien sind daher breit verstreut. Um das Terrain durchzuackern, mußten Massen

3 The Papers of General Lucius D. Clay, 1974.
4 Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954: Kabinett Schäffer, 1995; Kabinett Hoegner, 1997.
5 Dazu ausführlich J. J. Hasting, 1976.

von Mikrofiches durchgeschaut werden. Dabei läßt die Qualität der Verfilmung zu wünschen übrig, partiell ist sie so schlecht, daß einzelne Dokumente kaum lesbar sind. Weniger die Augen, als vielmehr die Muskeln beanspruchen die verschiedenen in den National Archives einzusehenden Bestände Washingtoner Dienststellen. Auch hier finden sich die Materialien verstreut in einer Fülle von Boxen und Ordnern. Der zu sichtende Papierberg war riesig, bei oft sehr schlechter Qualität des Papiers, das schon bei bloßer Berührung teilweise zerbröckelt. Die Anstrengungen lohnten sich aber. Die amerikanischen Akten dokumentieren nicht nur plastisch die inneramerikanischen Prozesse, sie enthalten auch viele wertvolle Informationen über das bayerische politische Geschehen, das die Amerikaner sorgsam und partiell auch unter Einsatz von deutschen Spitzeln beobachteten.[6] Die Aufmerksamkeit der Amerikaner richtete sich gewissermaßen auf alles: Sie galt z. B. der Tätigkeit der Regierung, deren Aktivitäten kontrolliert wurden und überwiegend der amerikanischen Genehmigung bedurften. Daher finden sich in den amerikanischen Akten auch zahlreiche Schriftwechsel mit den deutschen Dienststellen. Großes Interesse bekundeten die Amerikaner für parteiinterne Abläufe, die veröffentlichte Meinung, aber auch für das Empfinden des kleinen Mannes auf der Straße.

Aus der Fülle der deutschen Überlieferung sind vor allem die erst seit kurzem (1990) der Forschung geöffneten Archivalien der CSU zu nennen. Stand der Beschäftigung mit der CSU lange ein gewisser Hang zur Geheimhaltung entgegen, mit der die Partei ihre Geschichte umgab, so sind die Bestände des Archivs für Christlich-Soziale Politik inzwischen zu erfreulicher Dichte angewachsen und – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auch für die allgemeine Benutzung geöffnet. Relevant neben den Parteiakten selbst ist hier vor allem der umfangreiche Nachlaß Josef Müllers, der ebenfalls erst 1990 ins Archiv gelangte und mit freundlicher Genehmigung von Frau Christa Müller eingesehen werden konnte. Zwar engagierte sich der erste Parteivorsitzende bei den Verfassungsberatungen nicht allzu sehr, doch seine Handakten belegen, daß er die politischen Aspekte der Verfassunggebung mit Interesse verfolgte. So erklärt sich auch die Existenz einzelner Fraktionsprotokolle in diesem Nachlaß.

Die im Archiv der Sozialen Demokratie befindliche Überlieferung der Bayerischen SPD ist eher dünn. So sind hier zwar die Fraktionsprotokolle nahezu lückenlos überliefert, doch legten die Sozialdemokraten keinen Wert auf wörtliche oder wenigstens einigermaßen ausführliche und aussagekräftige Mitschriften ihrer Fraktionszusammenkünfte. Die kurzen Ergebnisprotokolle lassen nur bedingte Aufschlüsse auf die internen Prozesse zu. Insgesamt ist die Parteiüberlieferung für die Jahre 1945/46 eher fragmentarisch, am dichtesten noch für die Propagandatätigkeit der SPD und ihre Parteitage.

6 Eine Sammlung solcher z. T. sehr aufschlußreicher Spitzelberichte über die Treffen des sogannten »Ochsenclub« und des »Dienstag-Club« der CSU wurde publiziert: Lehrjahre der CSU, 1984.

Dieses Manko wird jedoch weitgehend ausgeglichen durch den sehr umfangreichen Nachlaß des bei den Verfassungsberatungen wichtigsten Sozialdemokraten, Wilhelm Hoegner, im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte. Neben Korrespondenzen, Parteiunterlagen und zahlreichen einschlägigen Schriftstücken, die Hoegner im Zuge der Verfassungsberatungen selbst verfaßte oder sammelte, enthält der Hoegner-Nachlaß z. B. auch eine komplette Fassung der ungedruckten Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, die in anderen Beständen nur vereinzelt oder unvollständig überliefert sind. Im Hoegner-Nachlaß befinden sich auch sämtliche Protokolle des Bayerischen Ministerrates für die Dauer seiner Amtszeit (September 1945-Dezember 1946).

Als eine Fundgrube für die bayerischen Verfassungsberatungen sind ferner zwei weitere Nachlässe namhaft zu machen: Der umfangreiche Nachlaß des späteren bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard, der mit freundlicher Genehmigung von Frau Dr. Sieglinde Ehard eingesehen werden konnte, und der nicht minder voluminöse Nachlaß des Chefs der bayerischen Staatskanzlei, Anton Pfeiffer. Dessen für die Allgemeinheit gesperrten Teile konnten dank des Entgegenkommens von Herrn Dr. Peter Pfeiffer einbezogen werden. Ehard ist nicht nur – wie Hoegner – zum kleinen Kreis der bayerischen »Verfassungsväter« zu zählen, er war auch die rechte Hand des Ministerpräsidenten Hoegner. In Ehards Nachlaß sind manche wichtige Unterlagen aufzuspüren, die man in den Regierungsakten vergeblich sucht. Anton Pfeiffer spielte vor allem in der vorbereitenden Phase der Verfassunggebung eine wichtige Rolle; doch als sehr geschichtsbewußter Mitbegründer der CSU pflegte er ein großes Privatarchiv, in dem er vielfältige zentrale Materialien sammelte, die ihm als eine der herausragendsten Persönlichkeiten der bayerischen Nachkriegspolitik zugeleitet wurden.

Mit diesen Einzelbeständen sind die für die Verfassungsberatungen bedeutendsten benannt; in ihnen finden sich schätzungsweise 70 bis 80 Prozent der relevanten Materialien. Wichtige Ergänzungen erfahren sie durch einzelne Dokumente, die in zahlreichen anderen Beständen verstreut überliefert sind. Enttäuschend wenig zur bayerischen Verfassungsarbeit enthält der Teilnachlaß des dritten der bayerischen Verfassungsväter, Hans Nawiasky, der im Institut für Öffentliches Recht der Universität München aufbewahrt wird. Gleiches gilt für weitere Nachlässe von Persönlichkeiten, die bei den Verfassungsberatungen wichtige Rollen spielten. Der Nachlaß Michael Horlachers (Archiv für Christlich-Demokratische Politik) enthält keinerlei Material zur Nachkriegsgeschichte; vergeblich wurden auch die Nachlaßsplitter von Alois Hundhammer und Alois Schlögl konsultiert.

Unter Einbeziehung aller im Verzeichnis der Archivalien im einzelnen aufgezählten Bestände ist die Quellensituation trotzdem so gut, daß man von einer fast lückenlosen Überlieferungslage sprechen kann. Freilich schlugen sich nicht alle Abläufe schriftlich nieder. Dennoch erlaubt die Fülle der Quellen, die meisten der aufgeworfenen Fragen auch zu beantworten.

Erster Teil

Der Weg bis zum Zusammentritt der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung

Lucius D. Clay und Walter J. Muller

Erstes Kapitel

Demokratische Erneuerung auf Befehl

»Nach dem Zusammenbruch kamen die Amerikaner. Sie wußten nicht, wie es in den Herzen der Deutschen aussah und sahen in jedem Deutschen einen Mörder oder Verbrecher.«[1] Mit diesen Worten schilderte ein deutscher Kommunist die Ausgangslage bei Kriegsende, und sie trafen im Kern zu: »I would like to make it clear that the Government which we propose to set up in Germany is going to be a Military Government and that the Germans are going to know that it is a Military Government«, so entwarf der stellvertretende amerikanische Militärgouverneur Lucius D. Clay im Mai 1945 auf einer Pressekonferenz seine Vorstellungen über den Umgang mit den Deutschen. Und befragt, wie die Amerikaner eines ihrer zentralen Besatzungsziele, die Entnazifizierung, umsetzen wollten, entgegnete Clay, in aller Härte vorgehen zu wollen – auch wenn dabei einzelnen Unrecht getan würde: »We do not have to worry about the individuals«.[2] Die Amerikaner machten diese Ankündigung wahr und achteten bei ihren ad-hoc-Maßnahmen zur politischen Säuberung wenig auf individuelle Gerechtigkeit: Von den rund 117000 Personen, die in der US-Zone 1945 wegen ihrer NS-Belastung in Internierungslager verbracht wurden, saßen die meisten zu Recht, aber auch mancher irrtümlich ein. Angeblich sollen darunter sogar »Kreissägenbesitzer« gewesen sein. Da alle NS-Amtsträger bis hinab zur Ortsgruppenebene interniert werden sollten, konnte es ausreichen, wenn die des Deutschen meist nicht kundigen Besatzer erfuhren, jemand sei ein Kreis irgend etwas.[3]

Mit solch rigiden Denk- und Vorgehensweisen scheint es schwer in Einklang zu bringen zu sein, wenn aus amerikanischem Mund nur wenige Monate später, im Dezember 1945, zu hören war: »In order that the German people, through free elections, may determine the democratic form of government under which they will live, it is necessary to plan for the holding

1 Aus einer Rede des Kommunisten Richard Scheringer; OMGUS ICD, Intelligence Branch, William F. Diefenbach, an Mr. Robert Spiegel, ICS-Surveys, Munich, 15.5.1946, Subj.: Wahlversammlung der Kommunisten in Ingolstadt, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1479/8.

2 SHAEF, Public Relations Division, Guest Speaker, 16.5.1946, Lt. Gen. Lucius D. Clay, S. 6, 12; IfZ-Archiv, OMGUS 3/157–1/21.

3 Zahl der Internierten nach L. Niethammer, Mitläuferfabrik, 1982, S. 255f. Zur Problematik der »Kreissägenbesitzer«: Ch. Schick, 1988, S. 303f. Ähnliche Fälle sind in einer 17-seitigen Kritik eines ehemaligen amerikanischen Besatzungsoffiziers festgehalten: »The occupation of Germany (hier S. 5) und Begleitbrief R. T. Taylors an Eisenhower, 14.5.1946, NA RG 165, Box 177, Sec IX.

of constituent assemblies.«[4] Kurz darauf machte die amerikanische Militärregierung für Deutschland (OMGUS) ihre im Dezember formulierten Absichten wahr; im Februar 1946 begannen die Arbeiten an den ersten deutschen Länderverfassungen der Nachkriegszeit. Die skizzierten Teilrealitäten des Jahres 1945 waren Anfang 1946 nicht schon Vergangenheit. Die Rahmenbedingungen für den Prozeß der Verfassunggebung, der nach westlichem Demokratieverständnis das Selbstbestimmungsrecht der Verfassunggeber notwendig voraussetzte[5], waren nach wie vor denkbar ungünstig. Deutschland, in vier Besatzungszonen unterteilt, wurde von den Siegermächten beherrscht, die am 5. Juni 1945 auch formal die oberste Regierungsgewalt übernommen hatten.[6]

Angesichts der Opfer und Zerstörungen, die der vom nationalsozialistischen Deutschland inszenierte Zweite Weltkrieg gefordert hatte, waren die Amerikaner nicht gewillt, als »Befreier« aufzutreten. Die Direktive JCS 1067, vom 26. April 1945 bis 11. Juli 1947 offizielle Richtschnur amerikanischer Besatzungspolitik[7], brachte die restriktive Haltung der Sieger deutlich zum Ausdruck: »It should be brought home to the Germans, that Germany's ruthless warfare and the fanatical Nazi resistance have destroyed the German economy and made chaos and suffering inevitable and that the Germans cannot escape responsibility for what they have brought upon themselves [...] Germany will not be occupied for the purpose of liberation but as a defeated enemy nation.«[8] Hauptziel der USA, wie auch der anderen Siegermächte, war es nach dem nicht nur in Deutschland so empfundenen »Trauma von 1918«[9], eine neuerliche Bedrohung des Weltfriedens durch Deutschland ein für allemal auszuschließen. Entnazifizierung, Entmilitarisierung, die Bestrafung der Kriegsverbrecher, industrielle Abrüstung – verbunden mit einer fortgesetzten Kontrolle über Deutschlands Kriegspotential – sollten zu seiner Realisierung beitragen. Erst an letzter Stelle des amerikanischen Maßnahmenkatalogs wird vorsichtig die schließliche Vorbereitung des Wiederaufbaus eines deutschen politischen Lebens auf demokratischer Grundlage ins Auge gefaßt; vorläufig aber waren jegliche politische Aktivitäten zu unterdrücken.

Auf der Potsdamer Konferenz einigten sich die Allierten dann im Sommer 1945 (17. Juli bis 2. August) auf gemeinsame politische Grundsätze für

---

4 Draft. Memorandum, Recommendations of the Inter-Divisional Working Party an Land Constitutions, to Deputy Military Governor, [Dez. 1945], IfZ-Archiv, OMGUS 3/153–2/5.

5 So sahen es auch die Amerikaner: Karl Loewenstein, Memorandum: German Laender Constitutions and U.S. Military Government, 5.6.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/22.

6 Text der Deklarationen in: Documents on Germany under occupation, 1955, S. 29ff., 35ff.

7 Text in: ebd., S. 13ff.

8 Ebd., S. 15f. H. Graml stellte allerdings zu Recht fest, daß die Direktive bei aller Restriktivität doch auch »Verantwortung des Siegers für den Besiegten« erkennen läßt. H. Graml, Die Alliierten, 1985, S. 50. Vgl. auch die Analyse der Direktive von P. Y. Hammond, 1963, S. 427.

9 K.-D. Henke, 1995, S. 306. Henkes rund 1000-seitige Buch geht weit über die militärische Seite der Besetzung hinaus. Es behandelt u.a. auch die amerikanische Deutschlandplanung, unter Einbeziehung des jüngsten Forschungsstandes und auf der Grundlage neuer Quellen.

Deutschland. Auch das sogenannte »Potsdamer Abkommen« vom 2. August 1945, in abweichenden Passagen gegenüber JCS 1067 von höherer Gültigkeit, betonte den restriktiven Charakter der alliierten Mission. Das Abkommen stimmte auch inhaltlich weitgehend mit der Direktive überein, enthielt aber daneben konstruktive Elemente: Wenn auch »bis auf weiteres« an die Bildung einer deutschen Zentralregierung nicht zu denken war, sollte doch der Aufbau einer zentralen, gesamtdeutschen Wirtschaftsverwaltung und die Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit[10] das durch den Zonenpartikularismus noch verstärkte wirtschaftliche Chaos beseitigen helfen. Die in JCS 1067 nur vorsichtig in Aussicht genommene Wiederherstellung deutscher politischer Strukturen wurde mit dem Potsdamer Abkommen – wenn auch in vagen Formulierungen – zum festen Bestandteil alliierter Besatzungspolitik. Die Sieger wollten nunmehr deutsche politische Aktivitäten zulassen; die Bildung von Parteien und Gewerkschaften sollte nicht nur erlaubt, sondern auch gefördert werden. Alle Ebenen der dezentral zu errichtenden Verwaltung wünschten sie – bis hinauf auf die Landesebene – so schnell wie möglich durch Wahlen zu legitimieren.[11]

Die trotz solcher Zugeständnisse in beiden Dokumenten vorherrschenden restriktiven Zielsetzungen für den »besiegten Feindstaat« und die nur wenige Monate später, schon im November/Dezember 1945 einsetzenden amerikanischen Überlegungen zur Einleitung der Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone erscheinen auf den ersten Blick unvereinbar, rückte damit doch die demokratische Legitimierung deutscher Autonomie in greifbare Nähe. Die prinzipielle Wendung der Amerikaner, die mit ihrem Anfang Februar 1946 ausgegebenen »Befehl« zur konstitutionellen Erneuerung ihren alliierten Partner weit vorauseilten, wird jedoch schon vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Direktive JCS 1067 verständlicher und vollends nachvollziehbar, wenn die besatzungspolitische Entwicklung zwischen August und Dezember 1945 als Erklärungsmoment einbezogen wird.[12]

---

10 Text des Potsdamer Abkommens z. B. in: Dokumente zum Aufbau, 1948, S. 11ff., hier S. 17. Einen guten Überblick über die Verhandlungen vermittelt W. Benz, Potsdam 1945, 1986, S. 81–119.

11 Dokumente zum Aufbau, S. 14.

12 Mein 1985 publizierter Aufsatz zur amerikanischen Verfassungspolitik in der US-Zone (B. Fait, In einer Atmosphäre von Freiheit) vermittelt bereits einige der im folgenden und in Teil II, Kap. 7 aufzuzeigenden Sachverhalte. Wenn die 1985 formulierten Ergebnisse auch keiner Revision bedürfen, so sind doch zahlreiche ergänzende Funde v. a. aus den NA so wichtig, daß das Thema hier noch einmal in toto aufgerollt wird. Die Alternative, die 1985 publizierten Befunde lediglich zusammenzufassen und hier nur die neuen Erkenntnisse zu präsentieren, wäre nicht nur leserunfreundlich. Sie würde auch der Bedeutung des Themas im Kontext dieser Untersuchung nicht gerecht, zumal damit auch die Chance verpaßt wäre, die amerikanische Verfassungspolitik in einer ihrer Komplexität und Vielschichtigkeit angemessenen Differenziertheit und Ausführlichkeit abzuhandeln. Die Arbeit von E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, die ein längeres Kapitel zur amerikanischen Verfassungspolitik enthält (S. 50–93) geht hinsichtlich der benutzten Quellen und der Ergebnisse nicht über den 1985 vorgelegten Aufsatz hinaus. Dies gilt auch für die kurzen Ausführungen von Th. Schlemmer, 1996, S. 90–92. H. J. Rupieper, 1993, der den amerikanischen Beitrag zur deutschen Demokratisierung

1. JCS 1067 und Potsdamer Abkommen: Die relative Bedeutung deutschlandpolitischer Grundsätze

Die amerikanischen Überlegungen, wie mit dem besiegten Deutschland zu verfahren sei, um die Gefahr eines neuen diktatorischen Regimes und eines weiteren durch Deutschland hervorgerufenen Krieges endgültig zu bannen, setzten bereits kurz nach dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten (Dezember 1941) ein. Sie führten jedoch lange zu keinem Ergebnis, da die Planungen zunächst nur halbherzig betrieben wurden. Als dann seit Spätsommer 1944 das Problem aktuell wurde, zeigte sich, daß die verschiedenen amerikanischen Regierungsstellen unterschiedliche Konzeptionen favorisierten.[1] Dabei standen – um die komplizierten Zusammenhänge etwas verkürzt auszudrücken – das Außen- und Kriegsministerium, die zu einer eher gemäßigten, eher konstruktiven Deutschlandpolitik rieten, dem Finanzministerium gegenüber, das unter Henry Morgenthaus Leitung einen harten Kurs gegen Deutschland forderte.[2] Die interministerielle Uneinigkeit kam wiederum dem amerikanischen Präsidenten, Franklin D. Roosevelt, nicht ungelegen. Roosevelt, der sich im Rahmen einer globalen Gleichgewichtspolitik für das kalkulierte Risiko einer engen Zusammenarbeit mit der Sowjetunion entschieden hatte[3], tendierte dahin, konkrete Entscheidungen über Deutschland auf die Nachkriegszeit zu vertagen, um während des Krieges alliierte Kontroversen, vor allem mit der Sowjetunion, zu vermeiden.[4]

Die Direktive JCS 1067 wurde in ihrer ersten Fassung im September 1944 formuliert, buchstäblich in letzter Minute, als alliierte Truppen bereits die deutsche Grenze überschritten hatten. Sie war eine Interims- und Notlösung, um den Militärs für den Fall eines schnellen deutschen Zusammenbruchs überhaupt politische Weisungen zur Verfügung zu stellen, keine verbindliche Formulierung längerfristiger amerikanischer Deutschlandpläne.[5] Noch in der Endfassung der Direktive heißt es dann auch: »This directive

---

schwerpunktmäßig für 1949 untersuchte, geht weder auf die Verfassunggebung in den Ländern noch auf die Entstehung des Grundgesetzes ein. Der Titel von G. WEHNERS Studie ist irreführend, denn die eigentliche Verfassungspolitik der Amerikaner spielt darin keine Rolle; G. WEHNER, 1994.

1 Dazu W. L. DORN, 1958, S. 65–77; G. MOLTMANN, 1967; S. 299–308; H. GRAML, Zwischen Jalta und Potsdam, 1976; W. KRIEGER, 1987, S. 29–53; K.-D. HENKE, 1995, S. 107–114; sowie – mit dem Schwerpunkt auf den wirtschaftspolitischen Planungen: W. MAUSBACH, 1996, v. a. S. 26–109.

2 G. MOLTMANN, 1967, S. 299.

3 H. P. SCHWARZ, ²1980, S. 52.

4 R. D. MURPHY, 1964, S. 279.

5 C. F. LATOUR/TH. VOGELSANG, 1973, S. 17. Zu vorhergehenden Leitfäden und Handlungshilfen für die Militärs, die jedoch keine Direktiven waren und sich v. a. praktischen Fragen der Besetzung widmeten, also keine Besatzungspolitik im eigentlichen Sinne beinhalteten, vgl. K.-D. HENKE, 1995, S. 100ff., 106. Noch dazu gingen sie von unrealistischen Voraussetzungen in Deutschland aus und waren in ihren minimalen politischen Aussagen ziemlich schlecht – so Roosevelts Urteil im August 1944 (K.-D. HENKE, 1995, S. 106).

sets forth policies relating to Germany in the initial post-defeat period. As such it is not intended to be an ultimate Statement of policies of the Government concerning the treatment of Germany in the post-war world.«[6]

Das Erfordernis, wenigstens vorläufige Handlungsanweisungen auszugeben, ergab sich zu einer Zeit, zu der Roosevelt dem harten deutschlandpolitischen Standpunkt seines Finanzministers zuneigte, der am 1. September 1944 seine Konzeption – den sogenannten Morgenthau-Plan – vorgelegt hatte. Henry Morgenthau glaubte, dem deutschen Nationalcharakter sei die Veranlagung zur kaltblütigen, vorsätzlichen Aggression immanent. Die einzige Lösung, um diesen ›deutschen Wesenszug‹ ein für allemal zu entschärfen, war aus seiner Sicht die weitgehende Aufteilung Deutschlands zugunsten seiner benachbarten Staaten und die Umwandlung Restdeutschlands in einen Agrarstaat.[7] In ihrer ursprünglichen, offiziell bestätigten Fassung war JCS 1067 zwar nicht »wesentlich ein Dokument des Finanzministers«[8], wie es lange in der historischen Literatur behauptet wurde, doch »weithin zufällig«[9] waren ihre Übereinstimmungen mit den Gedanken Morgenthaus wohl auch nicht. Es würde im Kontext dieser Untersuchung zu weit führen, die unterschiedlichen Standpunkte der Forschung über den Einfluß Morgenthaus näher auszubreiten.[10] Wichtig ist die unumstrittene Tatsache, daß die Direktive auf heftige Widerstände vor allem im State aber auch im War Department stieß.

Das Außenministerium hatte sich in den interministeriellen Auseinandersetzungen von Anfang an für eine gemäßigte Deutschlandpolitik stark gemacht, um das »Entstehen eines politischen und wirtschaftlichen Vakuums zu vermeiden, das die Stabilität ganz Europas bedrohen« würde.[11] Deshalb weigerte es sich, die Endgültigkeit der Direktive anzuerkennen. Bis März 1945 entstanden weitere Versionen, die jedoch zwischen den Ministerien umstritten blieben. Im März 1945 sah sich schließlich Roosevelt, der sich schnell wieder vom Morgenthau-Plan distanziert hatte, veranlaßt, zwischen den Positionen zu schlichten. Ergebnis seiner Bemühungen war eine »Summary of US Initial Post Defeat Policy relating to Germany«, ein Kompromiß, den Roosevelt, Außenminister Cordell Hull, Kriegsminister Henry

6 Documents on Germany under Occupation, S. 13.

7 C. F. Latour/Th. Vogelsang, 1973, S. 13, vermuten, daß die harte Haltung des jüdischen Finanzministers vor allem auf den Holocaust zurückzuführen ist, ihr also ein starkes Rachemoment anhaftete. Dies gilt jedoch als widerlegt (K.-D. Henke, 1995, S. 107). Näheres zum Morgenthau-Plan: C. F. Latour/Th. Vogelsang, 1973, S. 13f.; H. G. Gelber, 1965, S. 372–402; ausführlich aber nicht umfassend B. Greiner, 1995; sowie W. Mausbach, 1996, S. 41–109.

8 W. L. Dorn, 1958, S. 72f.

9 So sieht es W. Krieger, 1987, S. 39. Krieger betont, daß die im Kriegsministerium entworfene Direktive v.a. militärischen Interessen entsprach. Darauf macht auch K.-D. Henke aufmerksam, der jedoch – wie jüngst W. Mausbach – zugleich die Bedeutung des Morgenthau-Einflusses wieder unterstreicht; K.-D. Henke, 1995, S. 106–114, v.a. S. 113; W. Mausbach, 1996, S. 41–109, 369f.

10 Dazu W. Mausbach, 1996, S. 41ff.

11 C. F. Latour/Th. Vogelsang, 1973, S. 10.

L. Stimson und Morgenthau am 23. März 1945 mit ihrer Unterschrift besiegelten. Auf der Grundlage dieses Richtlinienkompromisses wurde die endgültige (sechste) Fassung von JCS 1067 formuliert, die mangels besserer Lösungen am 11. Mai 1945, also zwei Tage nach der Kapitulation unterzeichnet wurde[12] – von Harry S. Truman, seit Roosevelts Tod am 12. April 1945 neuer Präsident der USA. Bereits am 28. April war die Direktive dem amerikanischen Oberbefehlshaber, General Dwight D. Eisenhower, übersandt worden[13], dem aufgetragen wurde, ganz Deutschland betreffende Maßnahmen möglichst mit den alliierten Partnern zu koordinieren, sich aber – falls im alliierten Kontrollrat[14] keine Einigung über eine gemeinsame Politik zu erzielen war – nach den Vorgaben von JCS 1067 bzw. nachfolgenden Direktiven zu richten.

Die Bestimmungen von JCS 1067 liefen in vieler Hinsicht an den Realitäten in Nachkriegsdeutschland vorbei. Dies galt insbesondere für die wirtschaftlichen Richtlinien, etwa die Verpflichtung, nichts zu unternehmen, um die deutsche Wirtschaft wieder in Gang zu setzen und die Produktion von Kriegsgütern im weitesten Sinne – Eisen, Stahl, Chemikalien, elektrische Erzeugnisse, Gummi usw. – zu unterbinden.[15] Den Amerikanern vor Ort wurde sehr schnell klar, daß angesichts der Verhältnisse, die sie vorfanden, wesentliche Teile der Direktive undurchführbar waren. Byron Price, der sich auf Wunsch des Präsidenten zehn Wochen in Deutschland aufhielt, um die dortige Situation zu erkunden, schilderte die Zustände in einem zwölfseitigen Bericht in dramatischen Farben: »Whatever may be said of German recalcitrance, and the dubious outlook for their acceptance of democratic institutions, one thing ist certain. The German people do realize – they have been made to realize – that they lost war decisively. They are at this stage a thoroughly beaten and frightened people. [...] They have gone back to work with a stubborn determination to live and to rebuilt their country, whatever the cost; no people in Europe is working harder. Lacking transport millions are walking unbelievable distances daily to obtain and hold jobs. Germany has become a pedestrian nation, plodding a weary road toward what destination it does not know.« Price kam zu dem Schluß: »The highest-level instructions issued to Military Government from Washington are in need of revision in the light of experience.«[16]

---

12 W. L. Dorn, 1958, S. 72–75; C. F. Latour/Th. Vogelsang, 1973, S. 17–21.

13 Documents on Germany under Occupation, S. 25.

14 Die Bildung des Kontrollrates wurde am 5. Juni 1945 offiziell: »Statement by the Governments of the United Kingdom, the United States, the USSR, and the Provisional Government of the French Republic on Control Machinery in Germany, 5. June 1945, in: Documents on Germany after occupation, S. 36f.

15 Ebd., S. 21f.

16 Memorandum to the President (S. 7, 9), das Price unter dem 9.11.1945 auch an den Direktor der Civil Affairs Division im War Department, General John H. Hilldring sandte, NA RG 165 Box 175, Sec IV. Price war im Krieg der Leiter der amerikanischen Zensurbehörde.

Auch Lucius D. Clay, seit April 1945 offiziell stellvertretender amerikanischer Militärgouverneur[17], kam unmittelbar nach seiner Ankunft in Deutschland zu dem Schluß, daß die in JCS 1067 vorgegebenen Maßnahmen zur Zerstörung der deutschen Industrie durch den Krieg eingelöst waren. Wollte man einen minimalen Lebensstandard für Deutschland sichern, war ein schneller wirtschaftlicher Aufbau dringend geboten.[18] Clay bemühte sich in den folgenden Monaten immer wieder, eine Änderung insbesondere der wirtschaftlichen Richtlinien der Direktive JCS 1067 zu erreichen, da ihre konsequente Durchführung katastrophale Folgen nicht nur für Deutschland, sondern auch für Europa haben würde.[19]

An eine offizielle Revision von JCS 1067 war jedoch vorläufig nicht zu denken. Das seit Januar 1945 (Befreiung von Auschwitz) mit der Zurückdrängung der NS-Herrschaft nach und nach zutage tretende Ausmaß der nationalsozialistischen Greuel hatte die amerikanische Öffentlichkeit zutiefst erschüttert; die öffentliche Meinung verlangte eine harte Behandlung für Deutschland.[20] Das für Besatzungsfragen verantwortliche Kriegsministerium und die Militärregierung stimmten aber schon vor der Potsdamer Konferenz darin überein, daß JCS 1067 als eine flexible Vorschrift zu betrachten war.[21] Das Potsdamer Abkommen versprach dann die Lösung des wirtschaftlichen Problems, das sich angesichts der Struktur der US-Zone, die sich weniger durch industrielle Ressourcen als durch »Schönheiten der Landschaft« auszeichnete und nur im deutschen Wirtschaftsverband überlebensfähig war, für die Amerikaner in besonderem Maße stellte[22]: Mit der in Potsdam gelungenen Einigung über die Behandlung Deutschlands als wirtschaftliche Einheit und über die Errichtung von zentralen Verwaltungsämtern »insbesondere auf dem Gebiete der Finanzen, des Verkehrs, des Verbindungswesens, des Außenhandels und der Industrie«[23], schien das amerikanische Hauptproblem gelöst. Auch Clay war zufrieden: »We have found Jig Charlie Sugar ten sixty seven [JCS 1067, d. Verf.] as modified by Potsdam a workable Policy«.[24]

---

17 Zur Persönlichkeit Clays und zu seiner Ernennung zum Deputy Military Governor (DMG): J. H. Backer, Clay, 1983, v.a. S. 60ff.; W. Krieger, 1987, S. 54ff.

18 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 22f.

19 K.-D. Henke, 1995, S. 988f.; W. Krieger, 1987, S. 99f.

20 K.-D. Henke, 1995, S. 75ff.

21 Ebd., S. 988.

22 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 20–25; »Uncle Sugar Zone where industry is largely of the assemble type [...] cannot exist without coal and steel from the Ruhr. If it had to pay for this coal and steel in a seperate currency, it would have a continuing deficite for many years«, so Clay in einem bilanzierenden Bericht vom Mai 1946, in dem er dramatisch die sich aus der wirtschaftlichen Zerrissenheit ergebenden Schwierigkeiten schilderte. OMGUS, Clay an AGWAR for WARCOS, 26.5 1946, NA RG 200 Box 10/3, S. 6. Der Bericht ist gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 212–217.

23 Potsdamer Abkommen, in: Dokumente zum Aufbau, S. 17.

24 OMGUS, Clay an AGWAR for WARCAD personal for Hilldring, 11. Dez. 1945, NA RG 200, Box 10/2

Bekanntlich ließen sich wesentliche Inhalte des Abkommens, insbesondere auch der Grundsatz der Behandlung Deutschlands als Wirtschaftseinheit[25], aufgrund inter-alliierter Konflikte nicht realisieren. Als sich dies schon seit September 1945 abzuzeichnen begann, gingen die Amerikaner bald sowohl über die Direktive JCS 1067 als auch über das Potsdamer Abkommen hinaus, so daß beide ziemlich »akademisch« wurden. Die berühmte Stuttgarter Rede des US-Außenministers Byrnes vom 6. September 1946, häufig als Wende der amerikanischen Besatzungspolitik apostrophiert, bedeutete, wie Clay in einer der samstäglichen Sitzungen mit seinem »Ministerrat«, dem Kreis der OMGUS-Division Chiefs, am 12. Oktober 1946 betonte, keinen Umschwung, sondern lediglich eine Bestätigung der von der Militärregierung längst praktizierten Politik: »I interpreted Mr. Byrnes recent speech mainly as a statement of policies we have had in effect rather than a criticism of anything here in Germany [...] I don't know of a single phase or question of Military Government policy that would have to be changed.«[26]

Schon John Gimbel kam in seiner Pionierarbeit zur amerikanischen Besatzungspolitik zu dem Ergebnis, daß die Politik der Militärregierung stark von Interessen mitbestimmt war, die in den geltenden Direktiven nicht zum Ausdruck kamen: »Die Amerikaner wollten Deutschland und die Deutschen nicht nur entnazifizieren, entmilitarisieren, entflechten, demokratisieren und reorientieren, sie waren auch im Interesse der Wahrung ihrer eigenen Sicherheit darauf bedacht, Deutschland und Europa wieder wirtschaftlich gesunden zu lassen und den Bestand des freien Unternehmertums zu gewährleisten. Sie wollten den Sozialismus verhindern, dem Kommunismus zuvorkommen, das Geld des amerikanischen Steuerzahlers sparen, französische Pläne zur Zerstückelung Deutschlands vereiteln und die Sowjetunion in Mitteleuropa in Schranken halten.«[27] Der Entschluß zur frühzeitigen Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone war ebenfalls von pragmatischen Erfordernissen bestimmt, die sich erst in der Besatzungsrealität ergaben. Dies zeigt sich schon daran, daß mit der Ratifizierung der Verfassungen – als grundsätzliche amerikanische Konzession an die deutsche Autonomie – die klare Unterordnung unter die Weisungen der Besatzungsmacht in den meisten Bereichen der Politik nicht aufgehoben war. Weiterhin wurden »prinzipiell die wichtigen politischen Entscheidungen nach Prioritäten getroffen, von denen deutsche Interessen den untersten Rang einnahmen«.[28]

---

25 Zur Bedeutung dieser Passage vgl. TH. VOGELSANG, Bemühungen, 1972, S. 510–528; E. KRAUS, 1990.

26 Division Staff Meeting, Minutes, 12.10.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/6. Gegen die bis dahin vorherrschende Interpretation: J. GIMBEL, Byrnes' Stuttgarter Rede, 1972, S. 39ff.

27 J. GIMBEL, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 13.

28 W. KRIEGER, 1987, S. 50.

2. Besatzungspolitische Entwicklungen und inneramerikanische Diskussionen bis zum Start des Verfassungsexperimentes im Februar 1946

Mit der Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945 bildeten die Amerikaner in der US-Zone drei »Verwaltungseinheiten, die von jetzt ab als Staaten bezeichnet werden; jeder Staat wird eine Staatsregierung haben«.[1] Nachdem die sowjetische Besatzungsmacht sehr schnell, bereits am 9. Juli 1945, ihre Zone in fünf Länder bzw. Provinzen eingeteilt hatte, um mit Hilfe der Landes- und Provinzverwaltungen den Prozeß der »revolutionären Umwälzung« voranzutreiben[2], trafen die Amerikaner damit ebenfalls recht zügig eine Entscheidung über die flächendeckende territoriale Neuordnung ihrer Besatzungszone. Bayern war gebietsmäßig fast unversehrt aus dem Krieg hervorgegangen. Lediglich die bayerische Pfalz, der Landkreis Lindau und kleinere Gebietsteile im Osten waren durch die Zonengrenzen abgeschnitten. Aus der Sicht der Amerikaner hatte Bayern hinsichtlich seines territorialen Umfanges und seiner Bevölkerungszahl einen optimalen Zuschnitt[3]; die Wiederbelebung des Landes stellten sie zu keiner Zeit in Frage. In Bayern war daher auch schon am 28. Mai 1945 ein »vorläufiger Ministerpräsident« ernannt worden: Fritz Schäffer. Schwieriger gestaltete sich eine Lösung für den Südwesten, wo durch die nachträgliche Abtrennung des französischen Besatzungsgebietes traditionelle territoriale Einheiten zerschnitten worden waren. Nachdem die Amerikaner zeitweise die Zusammenfügung der in der amerikanischen Besatzungszone liegenden Gebiete der ehemals preußischen Provinz Hessen-Nassau, Hessens, Württembergs und Badens zu einem einzigen Land favorisierten[4], zeitweise auch die Bildung dreier Länder (Hessen-Nassau, Hessen und Württemberg-Baden) im Raum stand[5], traten nach schwierigen Verhandlungen mit den deutschen Repräsentanten[6] schließlich Groß-Hessen und Württemberg-Baden ins Leben. Die »Länder«, wie die »Verwaltungseinheiten« ab 11. Dezember in Abänderung der Proklamation vom 19. September nunmehr zu bezeichnen waren[7], wurden »regiert« von Ministerpräsidenten. Diese hatten zwar laut Proklamation Nr. 2 die volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende

1 Die Proklamation ist z. B. abgedruckt in: Dokumente zum Aufbau, S. 30ff.
2 B. Fait, Real praktizierter Föderalismus, 1991, S. 7–18.
3 Urgent, OMGUS, Clay, for Awar for WARCOS, undat. [Mai 1946], S. 4; NA RG 200 Box 10 fo 3. Vgl. auch SHAEF, G-5, Stephen B. Story, an General McSherry, 19.6.1945, Subj.: Military Government of Western US-Military District, Anlage 3, S. 1, NA RG 84, Top Secret General Correspondence, Box 1 of 6.
4 Dazu verschiedene Briefwechsel und Memoranden, u. a. SHAEF, G5-Division an General McSherry, 19.6.1945, in: NA RG 84, Top Secret General Correspondence, Box 1 of 6.
5 Robert Murphy an den Secretary of State, 30.6.1945, ebd.
6 Dazu die Beiträge von K.-J. Matz und W. Mühlhausen in: W. Först (Hrsg.), 1989, S. 33f. bzw. S. 75ff.
7 By Command of General Mc Narney to Commanding Generals, 11. December 1945, Subject: Uniformity of Laender Names, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

Gewalt inne, de facto spielten sie aber nur die Rolle von Ausführungsorganen der Besatzungsmacht[8], die sämtliche Maßnahmen in ihrer Zone kontrollierte und häufig direkt lenkte. So bedurften sämtliche Landesgesetze der Genehmigung der Militärregierung, die in den meisten Fällen korrigierend auf den Gesetzesinhalt einwirkte.[9]

Bereits am 17. Oktober 1945, die neugebildeten Länder konnten gerade auf einen knappen Monat ihrer Existenz zurückblicken, forderte Clay die Ministerpräsidenten auf, eine zonale Koordinierungsstelle zu bilden, die bis zur Errichtung der in Potsdam vorgesehenen, aber bisher an französischen Widerständen gescheiterten Zentralverwaltungen stellvertretend deren Aufgaben wahrnehmen sollte.[10] Am 6. November 1945 nahm der »Länderrat« der US-Zone seine Arbeit auf. Regelmäßig am ersten Dienstag jeden Monats sollten die Ministerpräsidenten hier zusammentreffen, um »im Rahmen der politischen Richtlinien der Besatzungsmacht« die »über das Gebiet eines Landes hinausreichenden Fragen gemeinschaftlich zu lösen, Schwierigkeiten im Verkehr der Länder untereinander zu beseitigen und die wünschenswerte Angleichung der Entwicklung auf den Gebieten des politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens sicherzustellen«.[11] Zur Unterstützung der Länderchefs wurde ein ständiges Büro errichtet, das mit zunächst nur sechs Angestellten begann und seinen Personalbestand über 51 Personen im März 1946 auf 250 Anfang 1947 ausdehnte.[12] Als ständige Verbindungsstelle der Militärregierung zum Länderrat wurde am 1. November 1945 das »Regional Government Coordinating Office« (RGCO) errichtet. Dabei handelte es sich um eine vom übrigen Militärregierungsapparat losgelöste Dienststelle, die unmittelbar dem »Kommando« des stellvertretenden Militärgouverneurs unterstand.[13] Unter der Leitung von James K. Pollock, im Zivilleben Professor für Politische Wissenschaften an der Universität Michigan[14], war es die Aufgabe des RGCO, die Einheitlichkeit der Verwaltung in der US-Zone zu fördern. Außerdem war ihm die Funktion eines Puffers (»buffer«) zwischen den deutschen Repräsentanten des Län-

8 L. Niethammer, Amerikanische Besatzungsmacht, 1967, S. 207f.

9 W. Hoegner, Die Stellung der bayerischen Verfassung, 1950, S. 21; ausführlicher hierzu unten, Teil I, Kap. 2.

10 Ansprache Clays am 17. Oktober 1945 in Stuttgart, gedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, 1976, S. 125ff. Zur Geschichte des Länderrates: L. Härtel, 1951. Die in der Forschung etablierte Auffassung, die französische Obstruktionspolitik habe die Wirtschaftseinheit verhindert, wird durch neuere Untersuchungen in Frage gestellt. E. Kraus, 1990, S. 345, kommt zu dem Ergebnis, daß Frankreich zwar in der ersten Phase (bis Frühjahr 1946) das Scheitern der Zentralverwaltungen zuzuschreiben war, daß aber seit Frühjahr 1946 die französische Politik von den Briten gedeckt wurde und von britischer wie sowjetischer Seite keine Gegenstrategien hervorrief.

11 Sitzungsprotokoll vom 6. November 1945, in: Akten zur Vorgeschichte, 1976, S. 140ff.

12 M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 159 (Anm. 68).

13 USFET-Direktive, Subj. Regional Government Coordinating Office, 2.11.1945, NA RG 165 Box 175, Sec III.

14 Dort bildete er u.a. auch Studenten für Aufgaben der Militärregierung aus, dazu K.-D. Henke, 1995, S. 224f. Zur Ausbildung der Militärregierungsoffiziere ebd., S. 220–228. Zur Biographie Pollocks vgl. die Einleitung von I. Krüger-Bulcke in: J. K. Pollock, 1994, S. 2–7.

derrates und den OMGUS- und USFET-Offizieren zugedacht[15]; es hatte also eine Art Vermittlerrolle zu spielen, wenn deutsche und amerikanische Interessen zu hart aufeinanderprallten.

Der Länderrat, bald »Hauptinstrument für die Verwaltung der amerikanischen Besatzungszone«[16], diente gleichzeitig der Sicherung der amerikanischen Einflußsphäre in Deutschland. Schon vor der Verabschiedung des Potsdamer Abkommens hatte die Sowjetunion am 27. Juli 1945 begonnen, für ihre Zone elf Zentralbehörden zu errichten, mit dem Ziel, die Berliner Behörden als Keimzelle einer gesamtdeutschen Verwaltung auf die übrigen Zonen auszudehnen.[17] Wollten die Amerikaner verhindern, daß bei der – im Oktober 1945 noch für wahrscheinlich gehaltenen – Errichtung der in Potsdam vereinbarten Zentralverwaltungen Schlüsselpositionen an die alliierten Partner vergeben würden, mußten sie sich bemühen, mit der Entwicklung in der SBZ Schritt zu halten und Alternativen zu etablieren.

Parallel zu diesen administrativen Entscheidungen fiel ebenfalls schon im September/Oktober 1945 eine weitere wichtige Vorentscheidung, die, so läßt sich sagen, einsam einer gegen alle traf. Lucius D. Clay, der die Besatzungspolitik der amerikanischen Militärregierung und damit letztlich die amerikanische Deutschlandpolitik insgesamt stark prägte, zeichnete seit April 1945 als stellvertretender Militärgouverneur für die zivile Seite der Besetzung verantwortlich. Er hatte sich während der Kriegsjahre auf leitenden Posten der amerikanischen Militärbürokratie den Ruf eines hervorragenden Organisators erworben[18] und besaß gute persönliche Beziehungen vor allem zum Kriegsministerium, aber auch zum amerikanischen Außenminister Byrnes.[19] In vollem Vertrauen auf seine Kompetenz und sein politisches Geschick räumte das War Department Clay eine sehr weitgehende Handlungsfreiheit ein[20], die er sich durch ein zuweilen recht autokratisches Regiment auch nahm.

Clay war im Herbst hochgradig alarmiert durch sich häufende Berichte lokaler Militärregierungsstellen über die »complete political apathy« der deutschen Bevölkerung und die nur langsamen Fortschritte in der politi-

---

15 So Brewster H. Morris, Memo to Amb. Murphy and Mr. Heath, 1.2.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 2 of 12.

16 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 65.

17 Hierzu komprimiert die Einleitung von H. A. Welsh/W. Zank, ²1993, S. 201–206. Hingegen betont E. Kraus, 1990, S. 350, im Ergebnis ihrer Analyse der Kontrollratsverhandlungen, daß die Zentralverwaltungen der SBZ nicht als Start gesamtdeutscher Behörden dienen sollten.

18 Zur Biographie Clays bis 1945 vgl. J. H. Backer, Die deutschen Jahre, 1983, S. 60–69; ausführlicher und mit längeren Interviewpassagen: J. E. Smith, Lucius D. Clay, 1990, S. 17–220.

19 W. Krieger, 1987, S. 113f., bezeichnete Byrnes als mächtigen Beschützer Clays.

20 Hilldring, WARCAD, in einem geheimen Schreiben an Clay, 31.12.1945, NA RG 218, Box 125 (11/15/43), Sec 10. Clay selbst erklärte später seinem Biographen J. E. Smith auf die Frage, ob er die notwendige Flexibilität unter JCS 1067 besessen habe: »In many ways, I had too much flexibility. There were many times that I would have loved to had hard instructions. At least, I don't remember any, except in the very early stages. I'd get suggestions, and these suggestions might come in a hundred different ways.«; J. E. Smith, Lucius D. Clay, 1990, S. 235.

schen »reeducation«. Die Reaktionen der meisten amerikanischen Offiziere auf diese Zustände, waren, wie er Mitte Oktober dem War Department berichtete, ziemlich einmütig: »There is significant unanimity in reports from Military Government Detachments in stressing this fact and in observing that German masses are entirely unready for self-government and ignorant of democratic processes and responsibilities.«[21] Inwieweit diesem Befund demokratischer Unreife der Massen zuzustimmen war, mag an dieser Stelle dahingestellt sein; Clay, überzeugt, »man müsse ins Wasser gehen, um schwimmen zu lernen«[22], war jedenfalls entschlossen, die Flucht nach vorn anzutreten. Wie er dem War Department am 13. Oktober berichtete, waren die deutschen Verantwortlichen bereits am 20. September angewiesen worden, Kommunalverfassungen auszuarbeiten, die sowohl die Institution gewählter Räte als auch Aussagen über die Wahl dieser Räte beinhalten sollten. Clay hatte vor, diese Wahlen recht bald durchführen zu lassen: »If military security permits, Gemeinde Council elections are planned for January, Landkreise Council elections for March and Stadtkreise Council elections for May.«[23]

Obwohl Clay zu diesem Zeitpunkt die Durchführung dieses Terminplans immerhin noch davon abhängig machen wollte, ob sich das deutsche Parteienleben bis Januar weit genug entwickelt haben würde[24], löste seine Idee in seinem Beraterstab offenbar blankes Entsetzen aus. Erst seit dem 27. August 1945 war in der US-Zone die Bildung politischer Parteien erlaubt, die sich vorläufig nur auf lokaler Ebene konstituieren durften und deren Neu- oder Wiedergründung im Oktober noch gänzlich in den Anfängen steckte.[25] Ähnlich war es mit der Entnazifizierung, die zwar mit mehr oder weniger improvisierten ad-hoc-Maßnahmen begonnen hatte, jedoch weit davon entfernt war, wenigstens einen vorläufigen Abschluß gefunden zu haben.[26] Selbst Pollock, in Fragen der raschen Demokratisierung für gewöhnlich auf Seiten Clays, hielt seine Absicht für übereilt.[27] Er mußte sich den Spott des

---

21 Cable, OMGUS, Clay, an WARCAD for Secretary of War, 13.10.1945, S. 3, NA RG 200, Box 10, fo 2.

22 L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, 1950, S. 106.

23 Cable vom 13. Oktober 1945, S. 8. Vgl. auch die an die Commanding Generals Eastern und Western District ausgegebene USFET-Direktive vom 20.9.1946, Subj.: Democratic Elections in the United States Zone in Germany, in der bereits ein entsprechender Wahlfahrplan vorgesehen war: »if security permits«. Text der Direktive in: Germany under Occupation, 1949, S. 118f. Erste Überlegungen über einen solchen Wahlfahrplan datieren bereits Anfang September 1945; vgl. USFET, Luther Stevens Smith, USA Director, to Deputy Military Governor, 5.9.1946, Subj. Democratic elections in the US-Zone in Germany, Tab C, BA Koblenz, NL 14 (Pollock), Nr. 65.

24 Cable vom 13.10.1946.

25 Hierzu unten, Teil I, Kap. 3.

26 Dazu unten, Teil I, Kap. 2.

27 Pollock notierte am 20. Januar 1946, dem Tag der ersten Gemeindewahlen, in sein Tagebuch: »I had serious doubts about the advisability of holding elections so early. But now I am happy to take off my hat to General Clays judgement. He saw, what the rest of us didn't see, that to schedule elections would speed up the whole process of German Government and would put Military Government as well as the German people to the test.« J. K. Pollock, 1994, S. 147.

Generals gefallen lassen: Clay »enjoyed teasing him a little about a liberal professor of political science trying to restrain a hard-boiled soldier running a military occupation from promptly restoring the ballot to a people who had been deprived of their rights to vote.«[28] Am 17. Oktober 1945 machte Clay dann anläßlich des ersten Treffens der Ministerpräsidenten der US-Zone Nägel mit Köpfen. An diesem Tag erklärte er den Deutschen: »We propose to start the election of representative assemblies at the Gemeinde levels in January of next year. We understand that a number of you feel that this is too soon. However, we know of no other way in which the working of democratic processes can be placed under way in Germany.«[29]

Der Entscheidung, die Bevölkerung frühzeitig zu den Wahlurnen zu rufen, lagen nicht allein demokratische Erwägungen zugrunde. Sie war auch durch Clays Auftrag beeinflußt, den Militärregierungsapparat zu reduzieren. Die notwendige Übertragung von Zuständigkeiten an deutsche Instanzen setzte aus Clays Sicht eine demokratische Legitimation voraus.[30] Ob und inwieweit die Entscheidung, bereits im Januar mit den Wahlen in der US-Zone zu beginnen, auch dadurch befördert wurde, daß Frankreich auf Nordbaden spekulierte und zu dieser Zeit recht intensiv auf eine entsprechende Revision der Zonengrenzen drängte, läßt sich aus den Quellen nicht eindeutig belegen. Jedoch wurde seit dem 18. Oktober 1945 in internen Überlegungen der Amerikaner als Argument gegen Frankreichs Revisionsbegehren auch die demokratische Entwicklung in der US-Zone ins Feld geführt – neben Frankreichs nach wie vor beharrlicher Weigerung, der Errichtung deutscher Zentralverwaltungen zuzustimmen: »A transfer of North Baden to French control would set back democratic process [...] An election code from North Baden is now being reviewed by American authorities preparatory to the forthcoming Gemeinde elections in January. The French have no plans for elections.«[31] Glaubt man Clay, so spielten beide Momente in seinen Überlegungen allerdings keine große Rolle. Er führte in seinen Erklärungen, z.B. gegenüber dem War Department, das Demokratisierungsmoment als sein Hauptmotiv dafür an, daß er gegen alle inneramerika-

---

Robert Murphy scheint Clay in seinen Plänen allerdings bestärkt zu haben, jedenfalls verteidigte er sie am 30. November mit großem Nachdruck: Murphy an Mr. Steere, 30.11.1945, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 13.

28 J. F. J. Gillen, American Influence on the Development of Political Institutions, European Command, Historical Division, als Manuskript im IfZ-Archiv, Fg 40/1, S. 16.

29 Ansprache Clays am 17.10.1945 in Stuttgart, gedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, 1976, S. 125ff.

30 K.-D. Henke, 1995, S. 983. Vgl. dazu auch das Interview mit Clay in: J. E. Smith, Lucius D. Clay, 1990, S. 242. Die etwa von D. Thränhardt, Wahlen, 1973, S. 265, vertretene These, der Blick auf die Kommunisten habe entscheidend die Wahltermine bestimmt, ist in Kenntnis der amerikanischen Akten nicht aufrechtzuerhalten, wie auch generell die Bedeutung des Antikommunismus für Entscheidungen der Militärregierung häufig weit überschätzt wird.

31 Memorandum Pollocks für Robert Murphy, 22.10.1945, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 1 of 12. Ähnlich Murphy in einem Briefentwurf an den Secretary of State am 18.10.1945, der allerdings nur auf demokratische Prozesse verweist und Wahlen nicht explizit anspricht, Draft, SECSTATE Washington, 18.10.1945, ebd.

nischen Bedenken und auch gegen die der Ministerpräsidenten der US-Zone[32] seinen am 13. Oktober noch vorsichtig entworfenen Zeitplan wenige Tage später verbindlich festsetzte: »Our major objective was to create a democratic, responsible German Government. It seemed to me time to take the next step, to hold elections.«[33]

In den darauffolgenden Wochen beschäftigte vor allem ein Thema die Köpfe der Amerikaner: Frankreichs fortdauernde Weigerung, der Errichtung der Zentralverwaltungen zuzustimmen. Die internen Schriftwechsel der Militärregierungsspitzen und auch die, die zwischen ihnen und den Washingtoner Ministerien im November hin und her gingen, waren beherrscht von der wirtschaftlichen Notlage in Deutschland, die sich im Winter noch zuspitzen würde, wenn es nicht schleunigst gelingen würde, Frankreichs Widerstände zu brechen. Die wirtschaftlichen Probleme, die sich aus der französischen Haltung ergaben, waren auch ausschließliches Gesprächsthema, als sich Clay vom 1. bis 5. November in Washington aufhielt, um die desolate Situation zu beraten.[34] Auch in den folgenden Wochen konnte Frankreich nicht umgestimmt werden, obwohl, wie der Acting Secretary of State, Dean Acheson, am 21. November 1945 feststellte, die Amerikaner den Franzosen zunehmend schärfer ihre Ungeduld zu erkennen gaben: »I believe that the War Department has already authorized the American representative on the Countrol Council to carry out the Potsdam decision with or without the participation of the French. The French delegation was informed in the course of conversations in Washington that this Government was obliged to implement these decisions and was not disposed to change its position.«[35]

Zwei Tage später, am 23. November 1945, informierte USFET die kommandierenden Generäle der US-Zone, daß von nun an politische Parteien auf Landesebene zuzulassen waren.[36] Zur gleichen Zeit faßte Clay schon den nächsten Schritt der Demokratisierung ins Auge. Ende September hatte er Wahlen auf Landesebene noch frühestens für den 1. Oktober 1946 avisiert.[37] Doch nur wenig später, Ende November oder Anfang Dezember, beauftragte er Pollock, gegenüber den Ministerpräsidenten der US-Zone informell die Frage von Wahlen zu Verfassunggebenden Landesversamm-

32 Wie die meisten deutschen politischen Kräfte hatten sie sich entschieden gegen die zu baldige Durchführung von Wahlen ausgesprochen. Zur Haltung der Bevölkerung und der politischen Kräfte: Bericht Edwin L. Sibert, Brigadier General, CSC, an General G. Bryan Conrad, Director of Intelligence, 5.11.1945, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 13.

33 In einem Bericht an den Secretary of War, zit. nach Gillen, American Influence, S. 14. Gillen stand in Diensten der OMGUS bzw. HICOG-Historical Division, seinen Insider-Kenntnissen ist manche Information zu verdanken, die sich in den Akten nicht niedergeschlagen hat. Gillen verfaßte ein weiteres einschlägiges Werk, das im Druck vorliegt: J. F. J. Gillen, 1953.

34 John H. Hilldring, Memorandum for the Secretary of War, 7.11.1945, NA RG 165, Box 175, Sec III; Arrangements with General Clay, 6.11.1945, ebd.

35 Acheson in einem Schreiben an Robert P. Patterson, 21.11.1945, NA RG 165, Box 175, Sec IV.

36 USFET, Subject Administration of Military Government in the US-Zone in Germany, To Commanding Generals, 23.11.1945, NA RG 165, Box 175, Sec IV.

37 Direktive vom 20.9.1946, in: Germany under Occupation, 1949, S. 119.

lungen anzuschneiden. Pollock sollte speziell ausloten, ob nach deutscher Auffassung solche Wahlen bereits im Mai oder Juni 1946 abgehalten werden könnten.[38] Am 22. Dezember, Pollocks Bericht über das Ergebnis seiner Fühlungnahme lag noch nicht vor, teilte Clay seine inzwischen konkreter gewordenen Überlegungen einem größeren Beraterkreis mit: Er sei dafür, am 1. Juli 1946 entweder dem Volk Länderverfassungen zur Abstimmung vorzulegen oder am gleichen Tag Wahlen zu Verfassunggebenden Versammlungen abhalten zu lassen.[39] Seit dem 28. Dezember tagte auf seine Anweisung eine »Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions«, um das Problem umfassend zu erörtern. Diesem abteilungsübergreifenden Arbeitsausschuß gehörten die besten Kräfte an, die OMGUS in dieser Sache aufzubieten hatte. Unter dem Vorsitz von Roger Hewes Wells, im Zivilberuf Professor für Politische Wissenschaften, in Diensten von OMGUS stellvertretender Direktor der OMGUS-CAD und später Chef der HICOG Historical Division, zählte dazu auch der OMGUS-Legal Advisor Joseph Warren Madden, Professor der Rechte und zeitweilig Richter am US-Court of Claims, oder auch der 1933 von München nach Amerika emigrierte Verfassungsrechtler Karl Loewenstein, der ebenfalls für die Legal Division arbeitete. Die Working Party traf vom 28. Dezember bis zum 11. Januar 1946 dreimal zusammen[40] und steckte noch mitten in der Vorbereitung ihrer Empfehlungen zur Verfassungsfrage, als Clay am 15. Januar zum Unwillen der Spezialisten zur Eile mahnte.

Inzwischen war der Kontrollrat in bezug auf die wirtschaftlichen Zentralverwaltungen noch immer keinen Schritt weitergekommen und Clay hatte – wie er am 29. Dezember dem War Department schrieb – begonnen, daran zu zweifeln, ob Frankreich überhaupt jemals zum Einlenken zu bewegen sein würde: »I can not but feel that French are being quite stubborn in unwillingness to compromise. In point of fact, French position in Quadripartite Government is not understandable to me. To date, their only contribution has been insistence on adoption of their restitution policy and opposition to central administrative machinery. They have made no constructive contribution to Quadripartite Government. It seems to me, we are on a one way

38 Pollock an Clay, 3.1.1946, Constitutional Conventions ..., IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Der genaue Zeitpunkt von Clays Aufforderung ließ sich nicht feststellen, in Pollocks Brief heißt es: »you asked me some weeks ago«. In seinem »Occupation Diary« erwähnt Pollock diesen Auftrag nicht. Doch notierte er am 18.11. in sein Tagebuch, er habe mit Clay über Wahlen und Landesregierungen gesprochen (J. K. Pollock, 1994, S. 123); am 29.11. vermerkte er: »The sooner we throw the ball to the Germans and then just sit back and supervise, the better it will be for all of us« (ebd., S. 126).

39 Draft, Minutes, 1. Meeting of the Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions, 28.12.1945, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Wie sich Clay die Ausarbeitung der den Deutschen vorzulegenden Verfassungen vorgestellt hat, ist den Quellen nicht zu entnehmen.

40 Nach dem ersten Meeting am 28. Dezember fand am 4. Januar ein zweites (Draft, Minutes, Second Meeting of the Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions, 4.1.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8) und am 11. Januar ein drittes Treffen des Ausschusses statt (Minutes, ... ebd.).

street«.[41] Bereits am 10. Dezember hatte er versucht, sich der ausdrücklichen Rückendeckung des War Departments dafür zu versichern, angesichts der französischen Obstruktionspolitik neue Wege zur Lösung der Wirtschaftsprobleme zu beschreiten. Sie waren zwar in der Direktive JCS 1067 so nicht vorgesehen, stünden aber, so Clay, im Rahmen dessen, wie er selbst – nach seiner Einschätzung im Einklang mit dem State Department – das gegenüber JCS 1067 in abweichenden Passagen gültige Potsdamer Abkommen interpretierte: »What we need, rather than drastic changes in directives, is full support at home to this interpretation of economic policy. Moreover, changes in our directives are not so important now as the establishment of central administrative machinery, which is the real stumbling block to further progress.« Die Anregungen, die Clay dennoch für eine etwaige Änderung bzw. Ergänzung der Direktive nach Washington kabelte, betrafen überwiegend wirtschaftliche Einzelbestimmungen und zielten auf konstruktive Maßnahmen. Der erste seiner Änderungsvorschläge, Paragraph 3.c. der Direktive betreffend, scheint in dieser Wunschliste nicht nur aus dem Rahmen zu fallen, er war auch von größter politischer Bedeutung. Clay plädierte am 10. Dezember 1945 in aller Schlichtheit dafür, einen zentralen Grundsatz sowohl der Direktive JCS 1067 als auch des Potsdamer Abkommens über Bord zu werfen: »Revise to encourage early formation of central German government with limited authority.«[42]

Mit dem Gedanken der Errichtung einer deutschen Regierung hatte Clay erstmals schon im Oktober 1945 gespielt[43]; zwei Monate später hatte sich die Idee offenbar weit genug verfestigt, um sie zur offiziellen Politik erheben zu wollen. Oder war das nur ein taktischer Zug? Hoffte der General, der im Dezember 1945 großes Vertrauen in die Möglichkeit einer guten Zusammenarbeit mit der Sowjetunion hatte[44], Frankreich durch die amerikanische Ankündigung der frühen Errichtung einer deutschen Zentralregierung zu zwingen, dieser »Gefahr« durch Zugeständnisse in der weniger bedrohlichen Frage der wirtschaftlichen Zentralverwaltungen aus dem Weg zu gehen? Wie immer Clays von ihm nicht kommentierte Idee zu diesem Zeitpunkt und in diesem Kontext zu werten war: Sein Vorschlag der baldigen Errichtung einer deutschen Zentralregierung – mit begrenzten Voll-

41 OMGUS, Clay, an AGWAR for WARCAD personal for Hilldring, 29.12.1945, NG RG 200, Box 10 fo 2, S. 2. Das Cable ist gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 140f.

42 OMGUS, Clay, an AGWAR for WARCAD, personal for Hilldring, 10.12.1945, NA RG 200, Box 10 fo 2.

43 E. Kraus, 1990, S. 92, fand eine Quelle, nach der Clay im Oktober 1945, als es im Kontrollrat mit der Sowjetunion zu Konflikten kam, kurzzeitig ein »tripartite government of Western Germany« erwog. Kraus konnte diesen Gedanken, der Clays bis Anfang 1947 sehr optimistischen Haltung gegenüber der Sowjetunion widerspricht, in Ermangelung weiterer Quellen jedoch nicht erklären, zumal Frankreich sich gerade im Oktober 1945 ausgesprochen widerspenstig zeigte (dazu ebd., S. 85). Möglicherweise hatte Clays aufbrausendes Temperament eine Rolle gespielt, das ihn hier und da zu spontanen Kommentaren trieb, die er schnell wieder zurücknahm.

44 W. Krieger, 1987, S. 124f.

machten – war ein Aufruf zu einer prinzipiellen Wende der Besatzungspolitik, deren interalliierte Brisanz eine offizielle Bestätigung aus Washington im Grunde von vornherein verbot.[45] Schließlich hatten sich die Alliierten in Potsam darauf geeinigt, »bis auf weiteres« keine deutsche Zentralregierung zu errichten. Entsprechend war die Reaktion des War Departments: »Our judgement is that if JCS 1067 does not limit your freedom of action it is highly advisable from your standpoint and ours not to make any change in 1067 at this time. Such change would involve extensive conferences at highest level with dubious results and with probably unfavorable comment in print«.[46] Damit hatte Clay am 31. Dezember 1945 die ausdrückliche, wenn auch inoffizielle Erlaubnis in Händen, jenseits geltender Richtlinien die praktische Besatzungspolitik so zu gestalten, wie er es für richtig hielt. Auffallend ist, daß Clay in diesen Dezemberwochen seine aktuellen Länderverfassungspläne gegenüber Washington – nach Quellenlage – mit keinem Wort erwähnte, obwohl sie immer konkreter wurden.

Anfang Januar erfuhren diese Pläne einen neuen Schub. Am 3. Januar teilte Pollock dem General das Ergebnis seiner je einzeln mit den Ministerpräsidenten geführten Gespräche mit.[47] Danach hatten alle drei Länderchefs unabhängig voneinander aber übereinstimmend von einer so frühzeitigen Verfassunggebung entschieden abgeraten. Angesichts der gerade erst eingeleiteten Parteienbildung auf Landesebene (in Bayern wurden die ersten Landesparteien (CSU und SPD) z. B. erst am 8. Januar lizenziert), waren sie überzeugt, daß sich bis Mai oder Juni das politische Meinungsgefüge kaum ausreichend formieren könne, um eine so grundlegende Arbeit beginnen zu können. Sie hielten es darüber hinaus für unmöglich, innerhalb so kurzer Zeit Verfassungsvorschläge auszuarbeiten. Die Ministerpräsidenten hatten statt dessen vorgeschlagen, bis Oktober zu warten und den dann zu wählenden Konstituanten gleichzeitig legislative Funktionen zu übertragen. Pollock selbst fand die deutschen Einwände zwar erwägenswert, wollte sich aber wohl nicht ein weiteres Mal von Clay verspotten lassen und empfahl ihm daher vorsichtig: »Despite the feeling and advice of the Ministers President [sic!], one can argue with reasonable justification in favor of Constitutional Elections in May or June. Hence I conclude that if in your judgement all aspects of American policy being considered, that it is desirable to speed

45 Im Washington ging man im Dezember von einem Dreistufenplan in der Deutschlandfrage aus. Danach war die dritte Stufe, eine weitgehende Selbstregierung der Deutschen, frühestens ab 1948 ins Auge zu fassen. Dazu W. KRIEGER, 1987, S. 136f.

46 Secret, Clay personal from Hilldring, 31.12.1945: NA RG 218, Box 125 (11/15/43), Sec 10.

47 Im Dezember-Treffen der Ministerpräsidenten (4.12.1946) hatten diese verlangt, die Januar-Wahlen zu verschieben, was von der Militärregierung abgelehnt wurde; OMGUS, Political Affairs (Robert Murphy), an AGWAR for WARCAD, undat. (Ende Dezember), NA RG 84 POLAD, CGC, Box 65. Vermutlich sah Pollock im Gefolge dieser Auseinandersetzungen keinen günstigen Zeitpunkt, die Ministerpräsidenten mit der Verfassungsfrage zu konfrontieren und zögerte die Befragung hinaus.

up the restoration of Democratic institutions, then I find it would be sound and justifiable to do so.«[48]

Im Grunde waren die Weichen längst gestellt, wenn Clay auch den Dienstweg einhielt und am 15. Januar 1946 die zuständige OMGUS-Civil Administration Branch formell aufforderte, zur Empfehlung Pollocks Stellung zu nehmen – mit der Bemerkung, er selbst favorisiere den frühestmöglichen Termin.[49] Der damalige Chef der Civil Aministration Branch, General Charles Kenon Gailey, zögerte und lud am 18. Januar die »Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions« in sein Büro, um sich in der Formulierung seiner Antwort von den Fachleuten unterstützen zu lassen.[50] Den Mitgliedern des Arbeitsausschusses war wohlbekannt, daß Clay auf eine frühe Verfassunggebung drängte. Doch da sie sich sofort über die Unmöglichkeit seiner zeitlichen Vorstellungen einig wurden, hatten sie Clays Wunschtermin in ihrer weiteren Ausschußarbeit ignoriert und hatten die Wahlen für Oktober 1946 vorgesehen.[51] Am 18. Januar neuerlich mit Clays nachdrücklich genug zum Ausdruck gebrachten Begehren konfrontiert, widersprachen sie dem vehement; nach Ansicht der Spezialisten war und blieb der Oktober der richtige Zeitpunkt. Ihre Argumente deckten sich im wesentlichen mit den Bedenken der deutschen Repräsentanten. Hinzu kamen Überlegungen, die – teils demokratisch motiviert, teils aus der spezifischen Perspektive der Sieger und Besatzer – das Dilemma der frühen Verfassunggebung, wie es sich in ihren Augen darstellte, offenbaren. Madden betonte zwar, es sei prinzipiell richtig, Verfassungen ausarbeiten zu lassen, mit denen – wie Madden selbstverständlich voraussetzte – die volle Verantwortung an die deutsche gewählte Legislative übergehen würde (»which would turn whole business back to German elected legislature«). Doch den von Clay avisierten Zeitpunkt des Übergangs von der Auftrags- zur Selbstverwaltung hielt er für zu früh: »Probably Germany would not be ready schedule set here. I agree with Dr. Loewenstein, it won't work if occupying authorities turn their government over to German elected officials [...] unless we assume we will elect kind of people we like, which I don't think so.« Loewenstein, der Clays Plänen besonders skeptisch gegenüberstand (»will stick my neck out«), befürchtete außerdem Schwierigkeiten mit den Verbündeten, die Wahlen auf Länderebene ebenfalls frühestens ab Oktober befürworteten[52]: »This is a serious matter, probably a turning point of an

48 Pollock an Clay, 3.1.1946, Constitutional Conventions ..., IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

49 Clay an die Civil Administration Branch, 15.1.1946, Constitutional Conventions ..., IfZ-Archiv, OMGUS 3/153–2/5.

50 Minutes, Meeting in Gen. Gaileys office, at his request, 18.1.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 3/153–2/5.

51 Draft, Memorandum, Recommendations of the Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions, to Deputy Military Governor, IfZ-Archiv, OMGUS, 3/153–2/5.

52 Allied Control Authority, Directorate of Internal Affairs and Communications, 15.12.1945, Electoral procedure, Memorandum by British Member, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Wie Donald R. Heath, der Director der Political Affairs Abteilung beim Kontrollrat

entire policy. Wrong steps now may cause repercussions for years to come [...] Germans have been told for 10 y[ea]rs that parties are most evil. No political parties and will not be by next June; have talked to a number of people and none belong to political party except those in office [...] Therefore, I can only say strongly advise against holding elections at any early date. If we rush things will commit a great error in judgement, we will feel for a long time to come.«[53]

Clay war gefürchtet als ein Vorgesetzter, der abweichende Meinungen oft rüde zurückwies und seine Untergebenen dadurch häufig einschüchterte.[54] Mit entsprechender Vorsicht resümierte daher Gailey die entschieden ablehnende Haltung der Working Party und seiner Abteilung: »Dr. Pollocks opinion as to the possibility of holding elections in May of this year deserves further study. In this connection, I think it important to secure the recommendations of the Regional Military Government officers after they have had an opportunity to observe the forthcoming of the January elections.«[55] Clays Stab versuchte also, Zeit zu gewinnen. Dem General konnte freilich trotz der allseits übervorsichtigen Kommentare kaum entgangen sein, daß seine Idee nicht gerade auf Begeisterung stieß. Ebensowenig verkannten seine Berater Clays wachsende Entschlossenheit, sich über ihre Bedenken hinwegzusetzen.

In dieser Situation versuchten zwei Mitglieder der Working Party, Perry Laukhuff und David Harris, die an den Beratungen des Arbeitsausschusses als Vertreter der OMGUS-Abteilung für Politische Angelegenheiten teilgenommen hatten, gegen Clay zu intrigieren. Sie wandten sich am 19. Januar in einem gemeinsamen Schreiben an den im State Department höchst einflußreichen Politischen Berater der Militärregierung, Robert D. Murphy, um ihn auf die Oktoberlinie einzuschwören. Laukhuff und Harris berichteten Murphy über Clays Pläne, Pollocks Stellungnahme vom 3. Januar, die ihres Erachtens empörende Tatsache, daß der RGCO-Chef an der Sitzung des Arbeitsausschusses am 11. Januar teilgenommen hatte, ohne mit einem Wort zu erwähnen, daß oder was er Clay am 3. Januar geraten hatte, faßten noch einmal die im Arbeitsausschuß vorgebrachten Hauptargumente gegen Clays Verfassungswünsche zusammen und ließen Murphy wissen, jederzeit zu seiner Verfügung zu stehen, falls er diese Fragen mit ihnen besprechen wollte. In jedem Fall, so schloß das aufgeregte Schreiben, werde Murphy den Wunsch haben, Clay gegenüber Pollocks Brief zu kommentieren.[56]

---

am 23. Januar 1946 feststellte, hatten die US-Vertreter ihren Verbündeten bis zu diesem Zeitpunkt stets erklärt, sie planten keine »Landtag elections« vor Oktober (Heath an Gailey, 23.1.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71), eine Haltung, die freilich mit der früheren Wahl von Konstituanten vereinbar war.

53 Minutes, Meeting, 18.1.1946, IfZ-Archiv, OMGUS, 3/153–2/5.

54 J. H. Backer, Die deutschen Jahre, 1983, S. 127.

55 CAB, Gailey, an Clay, 18.1.1946, German Constitutional Conventions ..., IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

56 OMGUS, Office of the Director of Political Affairs, Harris und Laukhuff an Murphy, 19.1.1946, Subj. Constitutional Conventions, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71.

Murphy war – so scheint es – tatsächlich nicht über Clays Absichten informiert und reagierte zunächst nicht. Nachdem ihm außerdem Gailey am 21. Januar offiziell ein Memorandum über »Target Dates in the 1946 Election Calendar« zugeschickt hatte, das bewies, daß die Verfassungsplanungen inzwischen schon recht konkrete Gestalt angenommen hatten[57], wandte Murphy sich an Donald R. Heath, um seine Meinung als Direktor der Politischen Abteilung der US-Group beim Kontrollrat einzuholen. Heath erklärte, aus seiner Sicht bestünden nicht zu große Bedenken gegen eine vor Oktober abzuhaltende Wahl: »I do not feel too strongly that constitutional assemblies should not be elected before October«.[58] Ähnlich – oder vielleicht richtiger: positiver – beurteilte es auch Murphy. Am 25. Januar ließ er Laukhuff und Harris wissen, daß er mit Clays Plänen ganz und gar einverstanden sei: »I see no profit or advantage in a more leisurely approach and I am particularly impressed with the necessity of accomplishing much of this work while the Germans are still laboring under the full impact of their defeat and before a number of factors begin to recede in their memories. After all, the Constitution of the USA wasn't drawn up under what might be termed perfect conditions.«[59] Der Ton verrät: Murphy ging es nicht nur darum, seine Ansicht zur Sache kundzutun, sondern er wollte auch seinem Befremden darüber Ausdruck verleihen, daß Laukhuff und Harris versucht hatten, ihn gegen Clays Pläne zu mobilisieren.

Clay war von verschiedenen Seiten geraten worden, tunlichst das Ergebnis der Januar-Wahlen abzuwarten, bevor er eine Entscheidung traf. Während seine Umgebung dem Wahltag eher skeptisch entgegensah, scheint er selbst sich von seinem Ausgang eine Bestärkung seiner Pläne erhofft zu haben. In seinen Memoiren bekannte er, er sei »nie [...] so gespannt gewesen, die Wahlbeteiligung zu erfahren«, wie bei diesen ersten deutschen Wahlen nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur.[60] Die als erster Prüfstein für den Grad deutschen demokratischen Bewußtseins ungeduldig erwarteten Gemeindewahlen am 20. und 27. Januar 1946 verliefen aus amerikanischer Perspektive in verschiedener Hinsicht unerwartet erfolgreich.

Die Besatzer zeigten sich vor allem von der hohen Wahlbeteiligung beeindruckt, die mit über 85 % in allen drei Ländern die kühnsten Hoffnungen (»our fondest hopes«) übertroffen hatte: Wenn dies auch zum Teil auf die deutsche Gewohnheit des Gehorsams zurückzuführen sei, so der Kommentar von Brewster H. Morris vom Stuttgarter RGCO, sei darin doch auch der Wille einer großen Zahl von Menschen zum Ausdruck gekommen, zu beweisen, daß die Deutschen bereit seien, die Verantwortung zur Selbstregie-

57 Target Dates in: NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71. In dem vierseitigen, sehr detaillierten Plan war als Termin für die Wahl der Konstituanten der 26. Mai vorgesehen, am 3. November sollten die Verfassungsentwürfe durch ein Referendum bestätigt werden.

58 Headquarters US Group CC, Heath, an Murphy, 22.1.1946, ebd.

59 US-Political Advisor, Ambassador Murphy to Mr. Laukhuff und Mr. Harris, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71.

60 L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, 1950, S. 103.

rung zu übernehmen. Positiv vermerkte er ferner die überraschend geringe Zahl von Stimmzetteln, auf denen sich mit Bemerkungen wie »Hitler lebt noch« unverbesserliche NS-Sympathisanten zu Worte gemeldet hatten. Die in allen Ländern zu konstatierende überragende Stärke der CDU bzw. CSU und der SPD wertete Morris als beruhigendes Indiz dafür, daß die Stimmung der Deutschen jedenfalls »zur Zeit« nicht zur Radikalität neigte.[61] Auch Robert Murphy sah allen Anlaß, mit dem Wahlausgang zufrieden zu sein. Er glaubte sogar, in den darüber mit den alliierten Vertretern im Kontrollrat geführten Gesprächen eine leichte Tendenz des Bedauerns festgestellt zu haben, daß diese selbst in dieser Frage eine bedächtigere Haltung einnahmen.[62] In den Augen Clays entkräftete das Wahlergebnis aber vor allem die Hauptargumente der inneramerikanischen Gegner einer frühen Verfassunggebung. Am 4. Februar wies er die Direktoren der Ländermilitärregierungen in Bayern, Hessen und Württemberg-Baden an, zwischen dem 26. Mai und 30. Juni 1946 Wahlen zu Verfassunggebenden Landesversammlungen abhalten zu lassen.[63]

Clay war offensichtlich bestrebt, das Tempo des Aufbaus politischer Institutionen in der US-Zone zu forcieren. Mit der vorausgegangenen raschen Rekonstruktion deutscher Landesregierungen und -verwaltungen und der Errichtung des Länderrates hatte die Militärregierung funktionstüchtige Auftragsorgane zu ihrer eigenen Entlastung gebildet. Diese Maßnahmen wurden ergänzt durch Vorbereitungen zur verstärkten Übertragung von Verantwortlichkeiten an die Deutschen – u. a. durch eine damit verbundene Umorganisation des Militärregierungsapparates[64] –, die in einer den Deutschen Ende Dezember 1945 übermittelten Direktive zur »Stärkung der Deutschen Zivilverwaltung in der US-Zone«[65] mündeten. Diese Maßnahmen waren geeignet, der im Herbst in der amerikanischen öffentlichen Meinung lauter werdenden Kritik an der »Verschleuderung« von Steuergeldern durch den Einsatz des großen Militärregierungsapparates die Spitze zu nehmen und zugleich die Deutschen durch die allmähliche Übertragung immer weiterer Verantwortungsbereiche im Sinne der amerikanischen Besatzungsziele »umzuerziehen«. Weniger verständlich scheint auf den ersten Blick, wieso Clay bereits seit November/Dezember gegen die von allen Seiten an ihn herangetragenen und auch sehr berechtigten Einwände darauf bestand, in aller Eile die nächste Stufe politischer und staatlicher Entwicklung zu erklimmen, noch bevor sich die Trittfestigkeit der darunterliegenden erwie-

61 Memorandum von Brewster H. Morris für Murphy, RGCO Stuttgart, 1.2.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 2 of 12.

62 Murphy an Morris, 10.2.1946, ebd.

63 Direktive in: Germany under Occupation, 1949, S. 120.

64 USFET an die Commanding Generals des Eastern und Western Military District, 5.10.1945, Reorganization of Military Government in order to develop German Responsibilities for Self-Government, NA RG 165, Box 175, Sec II.

65 OMGBY an den bayerischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner, 26.12.1945, Subj.: Action to Strengthen German Civil Administration in the US-Zone, Abschrift in: BayHStA, NL Pfeiffer 55.

sen hatte. Dabei war ihm offensichtlich jede Stunde zuviel, um die sich dieser Prozeß verzögerte. In den am 21. Januar 1946 zusammengestellten »Target Dates« heißt es, die Direktiven zur Einleitung der Verfassunggebung sollten durch Sonderkuriere übermittelt werden: »to save time«.[66]

Zweifellos stand die Verfassunggebung im Einklang mit der im Potsdamer Abkommen festgelegten Demokratisierungspolitik, wenn auch ein Vorpreschen der amerikanischen Besatzungsmacht in dieser Frage, wie Loewenstein und andere Berater zu bedenken gaben, zu Konflikten mit den alliierten Partnern führen konnte. Auch Clay selbst erklärte im Nachhinein seine Eile mit seinem Bestreben nach rascher Demokratisierung: Er habe geglaubt, das durch die nationalsozialistische Herrschaft entstandene politische Vakuum müsse »schleunigst mit demokratischer Füllung« versehen werden, um der Gefahr neuer totalitärer Strömungen vorzubeugen: »Meiner Meinung nach durften wir keine Zeit verlieren und nicht zögernd vorgehen.«[67]

Dies war aber sicher nicht der einzige oder wichtigste Grund, zumal die Januar-Wahlen gerade gezeigt hatten, daß die Bevölkerung offensichtlich wenig Neigung verspürte, sich radikalen politischen Strömungen zuzuwenden. Zur demokratischen Erziehung der Massen, die in diesen Tagen um ihr materielles Überleben kämpften, war außerdem die eher abstrakte Formulierung demokratischer Grundsätze in einer Verfassung sicher nicht das erfolgsversprechendste Instrument. Allerdings, Clay selbst war – wie zu zeigen sein wird – von demokratischen Überzeugungen durchdrungen. Daher sah er in der demokratischen Legitimation der deutschen Länderregierungen wohl eine Grundvoraussetzung für die Übertragung weiterer Kompetenzen an die Deutschen und zur weiteren Rationalisierung des nach wie vor zu großen und teuren Militärregierungsapparates, was dem auf Effizienz bedachten Organisator sehr am Herzen lag.[68] Wirklich gingen, wie in einer Direktive vom 30. September 1946 festgelegt wurde, mit der Annahme der Verfassungen eine Reihe zusätzlicher Kompetenzen an die nun parlamentarisch kontrollierten Länderregierungen über. Die Militärregierung behielt sich »nur noch die letzte Kontrolle« auf der höchsten Ebene vor und ließ die deutschen Regierungen nun »in viel größerem Umfang frei arbeiten«.[69]

Ein weiterer Grund läßt sich aus längerfristigen deutschlandpolitischen Zielen ableiten: Die nach dem Inkrafttreten der Verfassungen demokratisch legitimierten und in ihrer Bedeutung und in ihrem Selbstbewußtsein gestärkten Länder würden dazu beitragen, das amerikanische Programm eines

66 Subject: Target Dates in the 1946 Election Calendar, 21.1.1946, NA RG 84 CGC, Box 71.

67 L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, 1950, S. 106.

68 Vgl. die wiederholt vorgebrachten Wünsche Clays nach Reduzierung von Personal z. B. in den Staff-Meetings, die er regelmäßig abhielt, Protokolle in: IfZ-Archiv Fg 12/3–7. Dazu auch E. F. Ziemke, 1975, S. 364; M. Balfour, 1969, S. 284; K.-D. Henke, 1995, S. 983.

69 Die Direktive vom 30. September ist abgedruckt z. B. in: Dokumente zum Aufbau, 1948, S. 56–65. Die Wertung stammt vom ersten gewählten bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard: Interview der OMGBY-Intelligence Division mit dem bayerischen Ministerpräsidenten, BayHStA, OMGBY 10/108–3/73.

föderalistischen Aufbaus in Deutschland abzusichern.[70] Zwar sollte man die Bedeutung des sowjetisch-amerikanischen Gegensatzes für die Zeit Ende 1945/Anfang 1946 nicht überschätzen. Gerade Clay war zuversichtlich, daß in Deutschland eine gute Zusammenarbeit mit der Sowjetunion möglich sein würde – und blieb es trotz mancher Irritationen mindestens bis zum Herbst 1946.[71] Doch schon damals waren die Amerikaner bei aller Versicherung alliierter Freundschaft keineswegs gewillt, bei der Ausgestaltung des neuzuordnenden Deutschland einem der Partner, der Sowjetunion ebensowenig wie Frankreich oder Großbritannien – den Vortritt zu überlassen. Vor allem den in der sowjetischen Besatzungszone zunehmend deutlicheren zentralistischen Tendenzen galt es zu begegnen. Mitte Dezember 1945, etwa zur gleichen Zeit, als Clays Verfassungsinitiative Gestalt annahm, hatte RGCO-Chef Pollock den Plan entwickelt, den Stuttgarter Länderrat zum Modell für die übrigen Zonen zu machen. Die Ministerpräsidenten der US-Zone sollten mit den Länderchefs der anderen Zonen zusammentreffen, um alle Zonen betreffende Fragen gemeinsam zu erörtern: »Bei dieser Gelegenheit könnte gezeigt werden, welche Fortschritte in unserer Zone gemacht worden sind, und wir kämen einen Schritt weiter auf dem Wege zur Einsetzung einer Regierung für ganz Deutschland.« Pollock hoffte, aus diesen Treffen würde sich allmählich ein gesamtdeutscher Länderrat formieren: »Dies würde die Entwicklung eines föderalistischen und dezentralisierten Deutschland begünstigen und entspräche den erklärten Zielen der amerikanischen Politik.« Clay stimmte diesem Plan zu, und in den folgenden Wochen bemühte sich die Militärregierung, entsprechende Maßnahmen einzuleiten.[72]

Bei allem Gewicht, das diesen Zielen im einzelnen fraglos zuzumessen ist, bei allen guten Gründen auch, die dafür sprachen, dabei nicht zuviel Zeit zu verlieren: Den Ausschlag, die politische Reorganisation Deutschlands nach solchen Plänen so rasch wie nur möglich voranzutreiben, gaben wirtschaftspolitische Gründe. Seit August 1945 hatten sich die Amerikaner um die Herstellung der deutschen Wirtschaftseinheit und die Errichtung der im Potsdamer Abkommen vorgesehenen Zentralverwaltungen bemüht. Da die amerikanische Zone auf Importe aus den anderen Zonen angewiesen war, bedeutete jede Verzögerung für die Amerikaner, die die Kosten für die notwendigen Einfuhren zu tragen hatten, große finanzielle Verluste. Als seit Mitte September 1945 (auf der Londoner Außenministerkonferenz, 11. Sep-

70 Schon bei der territorialen Neuordnung der US-Zone im Juni spielte die Überlegung, in Deutschland selbständige, homogene Länder zu schaffen, die sich gegen zentralistische Übergriffe zur Wehr setzen können, eine große Rolle; Murphy an den Sec. of State, 30.6.1945, New State Organization in Western Germany, NA RG 84, Top Secret General Correspondence, Box 1 of 6. Auch Clay betonte am 13. Oktober, die Ländereinteilung diene der Vorbereitung eines künftigen föderalistischen Staates; Cable, OMGUS, Clay, an WARCAD for Secretary of War, 13.10.1945, S. 6, NA RG 200, Box 10, fo 22.

71 W. Krieger, 1987, S. 125, 164.

72 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 92–98, Zitat: Pollock an Robert Murphy, zit. nach ebd., S. 92f.

tember bis 2. Oktober) deutlich wurde, daß die Potsdamer Pläne jedenfalls nicht zügig umzusetzen waren, wandte OMGUS seine Aufmerksamkeit verstärkt dem politischen Aufbau der US-Zone zu.

Beginnend mit der Schaffung der Länder am 19. September 1945 beschleunigte Clay diesen Prozeß in dem Maße, in dem sich die wirtschaftliche Lage zuspitzte und die Zweifel wuchsen, ob die Potsdamer Lösung überhaupt zu realisieren war. Seit Dezember 1945 zeigte sich Clay zunehmend entschlossener, auf alternativen Wegen die erstrebte Behandlung Deutschlands als Wirtschaftseinheit durchzusetzen. Eine dieser Alternativen sah vor, die wirtschaftliche über die politische Einheit anzustreben. Die von Clay dem War Department am 10. Dezember 1945 vorgeschlagene Änderung der Besatzungsrichtlinien in Richtung der baldigen Schaffung einer deutschen Zentralregierung versprach als gegen Frankreich gerichtete Drohgebärde einen gewissen Erfolg, war aber politisch vorläufig nicht durchsetzbar. Machbar war es jedoch, die demokratische Erneuerung der US-Zone so schnell wie möglich abzuschließen. Dies würde der amerikanischen und Weltöffentlichkeit vor Augen führen, daß Demokratie in Deutschland eine Chance besaß, vorausgesetzt, man gab sie den Deutschen. Damit würden die alliierten Partner unter Zugzwang gesetzt. Er würde sich noch steigern, wenn die amerikanische öffentliche Meinung, im Ergebnis der Demokratisierungserfolge »weicher« gegenüber Deutschland geworden, eine härtere Gangart ihrer Regierung gegenüber den Mächten billigen würde, die sich dann noch immer gegen die Rekonstruktion des deutschen wirtschaftlichen Lebens stemmen würden.

Die enge Verbindung ökonomischer Erfordernisse mit der Entscheidung zur Forcierung des politischen Wiederaufbaus in der US-Zone – mit der Schaffung von Verfassungen als notwendigem Bestandteil – zeigt sich deutlich in einem Bericht, den Clay einige Monate später, während der ersten Phase der Pariser Außenministerkonferenz (25. April bis 15. Mai und 15. Juni bis 12. Juli 1946) ins Washingtoner War Department kabelte. Der achtseitige Bericht, der in vieler Hinsicht die künftige Entwicklung vorwegnahm und die wichtigsten Ziele, Pläne und Beweggründe der amerikanischen Maßnahmen in diesen Monaten kompakt zusammenfaßte, verdient ein ausführliches Zitat[73]:

»Immediate decisions are imperative [...] that central administrative agencies either under a provisional government or to be placed under a provisional government for an early date should be established without delay. As it now stands, economic integration is becoming less each day with the Soviet and French Zones requireing approval for practically each item leaving their respective Zones, and with the British and Uncle Sugar Zones in self defense moving in the same direction. Implementation of the reparation plan [...] is

73 Urgent, OMGUS, Clay, for AGWAR for WARCOS, 26.5.1946, S. 2f., S. 4f., S. 7f.; NA RG 200 Box 10 fo 3. Der Bericht ist gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 212–217.

based on treatment of Germany as an economic unit. Its execution under other conditions would be absolutely impossible as it would leave economic chaos in Germany. It would particularly effect the Uncle Sugar Zone which has no raw materials and would create a continuing financial liability for the United States for many years. [...]

The Military Governor submitted a special report on central German agencies under date of May 1 1946, which would establish six central administrative agencies, free from zonal interference to unify the German economy. [...] Their establishment was visualized at Potsdam as an emergency measure. It is feasible now to establish concurrently[74] a Provisional Government to which these agencies would report. We would propose that the initial Provisional Government would correspond roughly to the Council of Minister Presidents now established in the Uncle Sugar Zone. [...] This council would be charged with the preliminary draft of a constitution to be placed before an elected constitutional convention, which would prepare for ratification by the people the future constitution for the German state, subject to approval of the Allied Control authority. We believe the following principles should be fundamental. Germany should be a federal state composed of between nine and fifteen states, organized either by economic areas or by traditional political divisions. Each of these states would be politically autonomous, except for the specific functions ceded to the federal Government. Bavaria and Grosse Hessen [sic!] in Uncle Sugar Zone would be ideal states. [...] Prior to the writing and adoption of the constitutional, a provisional central government of the type previously indicated should be established at the earliest possible date. As soon as the central administrative agencies are established they should work directly with state organizations; and zonal organizations established by the occupying powers should be dissolved. [...]

In concluding we are of the view that our proposals herein will be generally acceptable to the British. In theory, since they accord with Potsdam, they should be acceptable to the Russians, although in detail many difficulties will arise with the Russian representatives. Basically, it is expected that these proposals will be strongly resisted by the french. However, if agreement cannot be obtained along these broad lines in the immediate future, we face a deteriorating German economy which will create political unrest favorable to the development of communism in Germany and a deterrant to its democratization. The next winter will be critical under any circumstances and a failure to obtain economic unity before the next winter sets in will make it almost unbearable. The sufferings of the German people will be a serious charge against democracy and will develop a sympathy which may well defeat our other objectives in Germany.«

---

74 An dieser Stelle im Original handschriftlich überschrieben: »lack the administrative agencies agreed at Potsdam«.

Wenig später, am 11. Juli 1946, dem vorletzten Tag der Pariser Außenministerkonferenz, lud der amerikanische Außenminister James F. Byrnes die alliierten Partner einzeln oder gemeinsam zum ökonomischen Zusammenschluß ihrer Zonen mit der US-Zone ein, ein Angebot, das kurz darauf (vorerst) allein Großbritannien annahm. Inzwischen waren die Verfassungarbeiten in der amerikanischen Zone in vollem Gange. Die Länder der US-Zone verdankten diesen schnellen Schritt in die Demokratie den interalliierten Konflikten und den wirtschaftlichen Problemen, die sich daraus ergaben. Sie zwangen die Amerikaner, vor der Zeit die politische Rekonstruktion eines deutschen Staates voranzutreiben, mit dessen Verfassung sie recht genaue Vorstellungen verbanden.[75] Wollten sie diese realisieren und zugleich ihren wirtschaftlichen Zielen ein Stück näher kommen, so war es nur konsequent, frühzeitig starke Länder mit demokratischen Verfassungen zu formen, die sich so schnell wie möglich zu einem Bundesstaat zusammenschließen sollten, der endlich in der Lage wäre, die Wirtschaftseinheit zu realisieren. Harold Zink, der schon in seiner 1957 publizierten Studie über »The United States in Germany« einen Zusammenhang zwischen den wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der Verfassunggebung erkannte, irrte in seiner Vermutung, die Enttäuschungen auf wirtschaftlichem Gebiet hätten dazu geführt, daß sich Clay auf Wahlen und Verfassungen in der US-Zone konzentrierte, um zu einem frühen Zeitpunkt wenigstens einige Fortschritte vermelden zu können.[76] Die Verfassungen waren vielmehr Bestandteil eines Alternativplanes, mit dem Clay die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu überwinden hoffte. Angesichts der prekären Lage der deutschen Wirtschaft war auch die Hast, mit der Clay sein Demokratisierungsprogramm durchzuziehen bemüht war, völlig plausibel.

75 Clays Mai-Bericht enthielt auch dazu bereits einige Angaben, die der amerikanische Militärgouverneur Joseph T. McNarney am 9. Juli 1946 in einer Pressekonferenz publik machte, vgl. dazu unten, S. 158.

76 H. Zink, 1957, S. 179.

Zweites Kapitel

Notstandsverwaltung. Aspekte der staatlichen, wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung in Bayern 1945/46

Die Ministerpräsidenten der US-Zone hatten, als Pollock um die Jahreswende 1945/46 ihre Ansicht über die baldige Wahl von Konstituanten erfragte, entschieden davon abgeraten. Murphy, der sich am 25. Januar unter anderem mit dem Argument hinter Clays Verfassungspläne gestellt hatte, es sei gut, diesen Prozeß in Gang zu bringen, solange die Deutschen noch unter dem vollen Schock der Niederlage stünden und ihre Erinnerung noch frisch sei, hatte diese Position auf die »Bequemlichkeit« der Deutschen zurückgeführt: »It is obvious to me that the Minister Presidents are staggered by the volume of responsibility they have incurred and quite naturally would be willing to postpone the attack of this difficult problem as a matter of convenience.«[1] Vor dem Hintergrund des Ausmaßes der Verantwortung, unter deren Last die deutschen Verantwortlichen der ersten Stunde wirklich gelegentlich ins Wanken gerieten, bezeugt diese Bewertung vor allem die harte Haltung der Sieger. Betrachtet man die Entwicklung seit Kriegsende aus bayerischer Perspektive, wird man nicht umhin können, die Berechtigung der deutschen Bedenken zu unterstreichen.

Die Ende März 1945 begonnene Besetzung Bayerns war am 6. Mai, zwei Tage vor der Kapitulation der deutschen Wehrmacht abgeschlossen.[2] Am 8. Mai wurde Karl Scharnagl, langjähriger Erster Bürgermeister der bayerischen Metropole bis zur »Machtergreifung« der Nationalsozialisten und prominentes Mitglied der ehemaligen Bayerischen Volkspartei, mit dem Aufbau der Münchener Stadtverwaltung beauftragt. Seine Ernennung ging noch von den Verantwortlichen der kämpfenden Truppen aus, denn erst am 15. Mai traf in München ein kleiner Stab von 32 Offizieren ein, der unter der Leitung des ehemaligen New Yorker Stadtverordneten Charles Keegan den Grundstock der in den folgenden Monaten auf etwa 200 Offiziere erweiterten amerikanischen Militärregierung in Bayern, dem Regional Military Government (RMG) bildeten.[3] Zwei Wochen nach ihrer Ankunft, am 28. Mai 1945, beriefen die Amerikaner »in feierlicher Weise und in Anwesenheit zahlreicher amerikanischer und sonstiger Korrespondenten der alliierten

1 Memorandum, Murphy an Mr. Laukhuff und Mr. Harris, 25.1.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71.

2 Eine ausführliche Darstellung des alliierten Vormarsches in Bayern gibt W. Zorn, 1986, S. 491–536.

3 Dazu ausführlicher: L. Niethammer, Amerikanische Besatzungsmacht, 1967, S. 178.

Presse«[4] den ehemaligen Vorsitzenden der Bayerischen Volkspartei, Fritz Schäffer, zum Vorläufigen Ministerpräsidenten von Bayern. Der erste Ministerpräsident der Nachkriegszeit führte sein Amt »unter der Oberhoheit und Kontrolle der Militärregierung«. Einerseits war er ein reines Vollzugsorgan der Besatzungsmacht, andererseits hatte er aber die volle Verantwortung für die Durchführung der amerikanischen Direktiven zu tragen. Bei jedem »Mißlingen« drohten ihm ein Prozeß vor dem Militärgerichtshof und strenge Bestrafung – so hieß es in der Ernennungsurkunde.[5]

Unter den gegebenen Umständen war im Grunde vorprogrammiert, daß Schäffers Amtszeit nicht von allzu langer Dauer sein würde. Nach zwölf Jahren Gleichschaltung der Länder durch die Nationalsozialisten und infolge des Krieges waren 1945 nur noch Rudimente der früheren Landesregierung vorhanden – oder, wie Schäffer im Sommer 1945 festhielt: »In diesen Tagen bestand eine Bayerische Landesverwaltung überhaupt nicht«.[6] Es galt zunächst einmal, die Grundvoraussetzungen für eine geregelte Verwaltungstätigkeit zu schaffen, was schon daran zu scheitern drohte, daß alles Brauchbare – seien es unzerstörte Gebäude, seien es funktionstüchtige Büromaschinen – von den Kampf- und Besatzungstruppen für eigene Zwecke beschlagnahmt wurden.[7] Im Laufe des Juni konnte aber die »Regierung« Schäffer unter noch sehr improvisierten Bedingungen ihre Tätigkeit aufnehmen.[8]

Zu tun gab es genug: Arbeitslosigkeit, fehlender Wohnraum, grassierende Epidemien, Hunger, kurz: Mangel bestimmte den Alltag, den zu verwalten und möglichst zu lindern das Kabinett Schäffer angetreten war. »Meine Regierung rückte dem Hunger und dem Elend zu Leibe«, so definierte Schäffer später die Hauptaufgabe in diesen Monaten.[9] Die bayerische Wirtschaft war

4 Fritz Schäffer, Lebenserinnerungen 1918–47, unvollständiges Manuskript, ACSP, Teilnachlaß Schäffer, hier S. 60.

5 Secret. Letter of Temporary Appointment, 28.6.1945, sowie deutsche Übersetzung in: BA Koblenz, NL 168 (Schäffer) 14. Die englische Fassung auch als Faksimile in: 100 Jahre Fritz Schäffer, 1988, S. 117.

6 Aufbau der Bayerischen Landesverwaltung, BA Koblenz, NL 168 (Schäffer), Nr. 14. Der neunseitige Bericht (Stand Juli 1945) gibt Aufschluß über den damaligen Stand des administrativen Aufbaus und die leitenden Führungskräfte. Vgl. auch »Verzeichnis über die Ernennung der leitenden Persönlichkeiten in Bayern« (BA Koblenz, NL 168, Nr. 14), in dem die Ernennungen des Zeitsraums vom 6. Juni bis 13. Juli aufgelistet sind. Zur personellen Besetzung vgl. auch L. Niethammer, Amerikanische Besatzungsmacht, 1967, S. 181f.

7 Unsere Lage im Sommer 1945. Denkschrift Anton Pfeiffers und Karl Schwends vom 25. August 1945, BayHStA, NL Pfeiffer 41.

8 Schäffers Kabinett bestand aus zunächst vier Ministerien – des Innern, der Finanzen, für Unterricht und Kultus, für Wirtschaft – die mit konservativen Persönlichkeiten besetzt waren, später kam ein Justizministerium unter Leitung des Sozialdemokraten Wilhelm Hoegner hinzu. Auf Anordung der Militärregierung wurde schließlich auch ein Arbeitsministerium errichtet, der sozialdemokratische Arbeitsminister Albert Roßhaupter wurde von den Amerikanern eingesetzt. Vgl. Rede Pfeiffers: »Die staatsrechtliche Entwicklung in Bayern seit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches, undat. [1946], BayHStA, NL Pfeiffer 56, S. 10. Zur »Kabinettsbildung mit Geburtswehen« auch die z.T. jedoch unstimmigen Erinnerungen Schäffers, S. 61–64.

9 Schäffer, Erinnerungen, S. 73.

1945 weitgehend zusammengebrochen, und die Undurchlässigkeit der Zonengrenzen erschwerte die Wiederaufnahme industrieller Produktion, die nur langsam wieder in Gang kam. Schon im Juli 1945 nahm zwar die erste Papierfabrik wieder ihre Arbeit auf, im September das erste Stahlblechwalzwerk, im Oktober und November 1945 schließlich konnte die für die Landwirtschaft so wichtige Stickstoffdüngerproduktion beginnen; doch waren »die sichtbaren Ergebnisse« Ende 1945 noch »recht dürftig«. In den ertragreichsten Monaten des Jahres 1947 hatte die bayerische industrielle Güterproduktion nicht einmal die Hälfte des Standes von 1936 erreicht.[10] Etwas günstiger war die Lage im Handwerk, das aufgrund seiner breiten Streuung in Stadt und Land weniger unter den Kriegszerstörungen gelitten hatte und sich relativ schnell wieder erholte; bis zum 1. April 1947 beschäftigte das Handwerk sogar mehr Personen (+ 2,7 %) als 1939.[11]

Im Agrarland Bayern kam jedoch die größte Bedeutung der Landwirtschaft zu, und diese war von den Kriegsfolgen nachhaltig betroffen. Mit der Befreiung der »Fremdarbeiter« und Kriegsgefangenen verlor die bayerische Landwirtschaft im Frühjahr 1945 schlagartig mehr als die Hälfte ihrer familienfremden Arbeitskräfte. Während der Personalausfall wegen der überwiegend mittelbäuerlichen Struktur durch vermehrten familiären Einsatz und die allmähliche Rückkehr der Männer aus dem Krieg einigermaßen aufgefangen werden konnte, fehlte es jedoch an Arbeitsgeräten und vor allem auch an Düngemitteln. Die Natur tat ein übriges, um die Lage zu verschärfen. Traten 1945 beträchtliche Ernteschäden wegen der zu feuchten Witterung ein, so litt der Pflanzenwuchs 1946/47 an langdauernder Trokkenheit und starkem Schädlingsbefall. Die Ernten des Jahres 1945 erbrachten je nach Frucht- oder Getreideart nur noch etwa zwei Drittel der Erträge der Vorkriegszeit.[12]

Die landwirtschaftlichen Erzeugnisse sollten für die tägliche Ausgabe von 1500 Kalorien an den Normalverbraucher ausreichen; tatsächlich waren die ausgegebenen Rationen schon im April 1945 mit 800 bis 1000 Kalorien sehr viel geringer und sanken weiter, als bei Kriegsende die Reste des Rationierungs- und Versorgungssystems gänzlich zusammenbrachen und wegen der zerstörten Verkehrswege auch die Verbindungen zwischen Stadt und Land zunächst weitgehend abrissen.[13] Während es der ländlichen Bevölkerung vor allem anfangs, als das Verteilungssystem noch nicht wieder funktionierte, recht gut ging, hatten sich die städtischen Normalverbraucher mit einer durchschnittlichen Tagesration von einem halben Kaffeelöffel Zucker, einem fingernagelgroßen Stück Fett, einem Stück Fleisch in der Größe eines Radiergummis, zwei Kartoffeln, einer Prise Kaffee-Ersatz und einem Schluck Magermilch zu begnügen.[14] Ohne Raub- und Hamsterzüge in die

10 Berichte zur Wirtschaftslage, 1948, S. 17f.
11 Ebd., S. 19. Zur Situation des Handwerks vgl. Ch. Boyer, 1992, v.a. S. 54–87.
12 Berichte zur Wirtschaftslage, 1948, S. 12ff., 51ff.
13 Dazu P. Erker, Solidarität, 1988, S. 83f.
14 P. C. Hartmann, 1989, S. 541f.

ländliche Umgebung oder Schwarzmarktkäufe war mit diesen Rationen kaum zu überleben.

Im September 1945, »dem Zeitpunkt an dem erstmals nach dem Zusammenbruch wieder ein zahlenmäßiger Überblick über den Arbeitsmarkt gewonnen werden konnte«, standen in Bayern bei einer Gesamtbevölkerung von etwa 7 Millionen (Oktober 1946: 8,8 Millionen) rund 1,4 Millionen Männer und Frauen als Arbeiter und Angestellte in Lohn. Ihre Zahl stieg nur allmählich an, bis März 1946 auf 1,66 Millionen. Im gleichen Monat waren ca. 290000 Personen als arbeitslos gemeldet, gleichzeitig notierten die bayerischen Arbeitsämter aber rund 174000 offene Stellen.[15] Diese erstaunlich hohe Zahl unbesetzter Stellen hatte natürlich Gründe: Zum einen war die Arbeitslosigkeit nicht in allen Fällen »echt«: Ob es sich tatsächlich »zu einem großen Teil um solche Arbeitssuchende« handelte, die – wie das Bayerische Statistische Landesamt konstatierte – »lediglich zum Erhalt der Lebensmittelkarten beim Arbeitsamt vorstellig wurden, aber keineswegs eine Arbeitsaufnahme ernstlich in Erwägung zogen und lieber von noch vorhandenen Ersparnissen und Schwarzmarktgeschäften ein angenehmeres Dasein zu führen bestrebt waren«[16], muß dahingestellt bleiben. Festzuhalten ist, daß es nicht besonders lohnend war, einer geregelten Arbeit nachzugehen, da die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten eines Arbeitnehmerhaushaltes (im September 1947 monatlich rund 380 RM) den durchschnittlichen Gesamtlohn der Haushaltsmitglieder (rund 220 RM, bei einem durchschnittlichen Monatslohn des Mannes von 177 RM) weit überstiegen.[17] Bei einer solchen Diskrepanz wird sicher mancher Schwarzmarktgeschäfte der täglichen Plackerei vorgezogen haben. Bei einer wachsenden »Gleichgültigkeit gegenüber den Ereignissen des täglichen Lebens«, die Arbeitgeber und Ärzte »durchgängig beobachteten«[18], haben darüber hinaus vermutlich nicht wenige das Anwachsen ihrer ohnehin unvermeidlichen Verschuldung resignativ hingenommen. Andererseits dürften gerade diejenigen, die von ihren Schwarzmarkt- und Tauschgeschäften einigermaßen leben konnten, den Gang zum Arbeitsamt nicht angetreten haben.

Als Faktum festzuhalten bleibt auch, daß ein sehr großer Teil der Arbeitswilligen nachweislich nicht oder nur bedingt arbeitsfähig war. Im Februar 1947 waren 36,8 Prozent der als arbeitslos Gemeldeten infolge körperlicher Gebrechen, Alters oder mangelnder Ausbildung nur »beschränkt einsatzfähig«. Und bei vielen, die tatsächlich alle Voraussetzungen für die Übernahme einer Stelle erfüllten, scheiterte die Arbeitsvermittlung häufig, vor allem in den Städten, an der Wohnraumfrage. In Würzburg waren 75 Prozent der Wohnungen im Krieg vollständig zerstört worden, in Nürnberg 51, in Aschaffenburg 38, in München 33 Prozent.[19] Im Dezember 1945 standen

15 Berichte zur Wirtschaftslage, 1948, S. 10–12.
16 Ebd., S. 12.
17 Ebd., S. 29.
18 Ebd., S. 31.
19 W. Zorn, 1986, S. 541.

rund 1,7 Millionen bewohnbare Wohnungen 2,1 Millionen Haushalten gegenüber. Das Wohnungsdefizit konnte trotz reger Bautätigkeit bis Oktober 1946 nicht verringert werden, da durch Beschlagnahmen seitens der Besatzungsmacht oder Zweckentfremdungen der neue Wohnraum nicht auf den Markt kam und der Bedarf stetig wuchs.[20]

Denn die Not wurde noch verschärft durch die gewaltige Bevölkerungsexplosion, die Bayern zu verkraften hatte. Nach den zu hohen Schätzungen der Schäffer-Regierung sollen im August 1945 »sieben Millionen der ansässigen Bevölkerung einer ganz bunt zusammengewürfelten Masse von nahezu vier Millionen fremder Gäste«[21] gegenübergestanden haben. In diese Rechnung einbezogen waren Kriegsgefangene und Zwangsarbeiter, Evakuierte aus allen Besatzungszonen und nicht zuletzt Flüchtlinge und Vertriebene aus den Ostgebieten. Im Dezember 1945, noch bevor die organisierten Ausweisungen nach den Beschlüssen der Potsdamer Konferenz einsetzten, hielten sich nach statistischen Erhebungen 1,56 Millionen »Fremde« in Bayern auf. Dies waren bei 6,51 Millionen Einheimischen fast 20 Prozent der Gesamtbevölkerung.[22] Während ein Teil der »Gäste« Bayern nach und nach verließ, wurden die Flüchtlinge und Vertriebenen aus dem Osten zum Dauerproblem. Bis Februar 1946 waren etwa 735 000 ins Land geströmt, ihre Zahl erhöhte sich bis Februar 1947 auf rund 1,7 Millionen, bis Ende 1947 auf 1,8 Millionen oder 20,3 Prozent der Bevölkerung.[23] Die tatsächliche Verteilung war jedoch regional sehr unterschiedlich, da angesichts der Wohnraumprobleme die meisten Flüchtlinge und Vertriebenen in rein ländliche Gebiete geschickt wurden: die meisten nach Niederbayern, wo sie Ende 1947 fast ein Viertel der Bevölkerung ausmachten.[24] Betrachtet man die Statistiken noch genauer und zählt zu den Flüchtlingen und Vertriebenen die evakuierten Städter hinzu, so ergaben sich örtlich weit höhere Spitzenwerte. Im Landkreis Sonthofen beispielsweise stieg die Einwohnerzahl von rund 40 000 im Jahr 1939 auf rund 160 000 Ende 1945.[25]

Der soziale Sprengstoff, der sich hinter solchen Zahlen verbirgt, war gewaltig. Zwar trugen die Flüchtlingsströme maßgeblich dazu bei, im ländlichen Bayern einen notwendigen Modernisierungsprozeß zu beschleunigen, der sich später, in den fünfziger Jahren, auszahlte. Doch in der frühen Nachkriegszeit war das noch nicht absehbar. Sehr gegenwärtig hingegen waren die Probleme, die sich daraus ergaben. Wohnungsnot und Zwangseinweisungen, steigende Kriminalität, kurz: es »herrschte ein Klima der Spannung und Nervosität, das sich zuweilen heftig entlud«.[26] Flüchtlingsfeindlichkeit

20 Berichte zur Wirtschaftslage, 1948, S. 30.
21 Unsere Lage im Sommer 1945. Denkschrift Anton Pfeiffers und Karl Schwends vom 25. August 1945, BayHStA, NL Pfeiffer 41.
22 Vgl. auch F. J. Bauer, Flüchtlinge, 1982, S. 23 ff.
23 Berichte zur Wirtschaftslage, 1948, S. 7.
24 Ebd.
25 P. Erker, Revolution des Dorfes?, 1988, S. 377.
26 Ebd., S. 387.

und Fremdenhaß erschwerten die angesichts der Wirtschaftslage ohnehin schwierige Integration der Vertriebenen, die oft gänzlich auf staatliche Unterstützung angewiesen waren. Nach statistischen Erhebungen vom Dezember 1946 und Oktober 1947 waren 44 Prozent aller Arbeitslosen[27] und vermutlich ein großer Teil der Fürsorgeempfänger in Bayern Flüchtlinge.

Für Staat und Gemeinden brachte die von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Armut gekennzeichnete Situation wachsende Lasten. 1945 lebten 6 Prozent, 1947 dann sogar 8 Prozent der Bevölkerung von der Fürsorge. Das bedeutete ein Anwachsen der Zahl der Fürsorgeempfänger um 41,5 Prozent (1945; 1947: 99,4 Prozent) gegenüber 1936.[28] Insgesamt verzeichnete der bayerische Staatshaushalt 1945 ein Defizit von 350 Millionen Reichsmark. Den Bärenanteil verschlangen mit 32 Prozent Besatzungskosten und Ausländerbetreuung, gefolgt von Personalkosten (19%), Zuweisungen an die Gemeinden (14%), Flüchtlingsfürsorge (8%) und Aufwendungen für die Sozialversicherung (4%).

Die Bewältigung der drängenden Aufgaben, denen die bayerische Notstandsverwaltung gegenüberstand, wurde nicht gerade erleichtert durch die Notwendigkeit der Entnazifizierung – eine Aufgabe, die die Militärregierung Schäffer gleich bei seiner Ernennung als vordringliche Verpflichtung mit auf den Weg gegeben hatte. Aus allen Verwaltungsbereichen waren aktive Nationalsozialisten und diejenigen, »die mit dem Nationalsozialismus heftig sympathisierten« zu entfernen.[29] Die am 28. Mai noch recht vage ergangene Anordnung wurde präzisiert durch eine USFET-Direktive vom 7. Juli 1945, die den Kreis der Entlassungspflichtigen genauer umriß. Betroffen waren danach nicht nur Mitglieder und Amtsträger der NSDAP und ihrer Gliederungen, sondern darüber hinaus, und zwar unabhängig von einer etwaigen Mitgliedschaft und der Gesinnung, auch die führenden Träger der Verwaltung; im Falle der Landesverwaltung Ministerialdirektoren, Regierungspräsidenten und Landräte.[30] Die schematische Entnazifizierungsdirektive bedeutete die Entlassung von etwa 30 Prozent aller im öffentlichen Dienst Beschäftigten, darunter eine große Anzahl hochspezialisierter Beamter aus den Reihen des höheren und gehobenen Dienstes, unter denen naturgemäß besonders viele Parteimitglieder waren.[31] Die gewaltigen Dimensionen dieses Unternehmens werden deutlich, wenn man die absolu-

27 Berichte zur Wirtschaftslage, 1948, S. 12.

28 Ebd., S. 32.

29 Secret. Letter of Temporary Appointment, 28.6.1945, sowie deutsche Übersetzung in: BA Koblenz, NL 168 (Schäffer) 14. Die englische Fassung auch als Faksimile in: 100 Jahre Fritz Schäffer, 1988, S. 117.

30 Einen kompakten Überblick über die Entnazifizierung bietet C. Vollnhals in der von ihm hrsg. Quellensammlung: Entnazifizierung, 1991, hier S. 11. Zum komplizierten Prozeß der Entnazifizierung in Bayern vgl. das umfangreiche Standardwerk von L. Niethammer, Mitläuferfabrik, 1982.

31 L. Niethammer, Mitläuferfabrik, 1982, S. 254.

ten Zahlen betrachtet: Bis Ende März 1946 waren aus dem öffentlichen Dienst der US-Zone nicht weniger als 139966 Personen zu entlassen.[32]

Unter solchen Umständen eine funktionsfähige Verwaltung aufzubauen, schien unmöglich. Schäffer begann schon vor Erlaß der USFET-Direktive vom 7. Juli, der Militärregierung in persönlichen Gesprächen die Probleme vor Augen zu führen, die sich aus der politischen Säuberung ergaben. Am 6. Juli 1945 erwog das Kabinett sogar seine Demission – als Protest gegen die Massenentlassungen.[33] Ab August richtete der vorläufige Ministerpräsident, dessen Bestürzung über die katastrophalen Auswirkungen der Entnazifizierung auf die Verwaltung vom gesamten Kabinett, einschließlich der Sozialdemokraten, geteilt wurde[34], mehrere Denkschriften an die Militärregierung, in denen er die Entnazifizierungspraxis, vor allem die schematische Durchführung der Säuberung, scharf kritisierte.[35] Das Kabinett Schäffer fand beim RMG auch Verständnis. Colonel Robert Reese, der Verwaltungschef des RMG, forderte Schäffer am 10. August sogar ausdrücklich dazu auf, einen Bericht über die Auswirkung der Entnazifizierung auf die Landesregierung anzufertigen und erbot sich, »anhand spezieller Fälle« zu versuchen, »die Frage in Frankfurt aufzurollen«.[36]

So wie Reese dachten viele Offiziere vor Ort[37], doch mit dieser Einstellung befanden sie sich im krassen Widerspruch zu den zentralen Zielen amerikanischer Besatzungspolitik, wie sie in der Direktive JCS 1067 niedergelegt waren. Schäffers Entnazifizierungskritik und -politik, verbunden mit einem handfesten Skandal, für den der für Bayern zuständige Gouverneur des östlichen Militärdistrikts, General George Smith Patton jun., am 21. September 1945 sorgte, indem er in einer Pressekonferenz die Anhänger Hitlers mit denen Roosevelts quasi auf eine Stufe stellte[38], waren die Auslöser für das abrupte Ende der ersten deutschen Regierung der Nachkriegszeit am 28. September 1945.[39]

Für Schäffers Absetzung hatte unter anderem Robert Murphy plädiert. Er war im Auftrag Clays nach München gereist, um nach dem Patton-Skandal

---

32 Tabelle in: Entnazifizierung, 1991, S. 159.

33 L. Niethammer, Mitläuferfabrik, 1982, S. 175.

34 Ebd., S. 180.

35 Ebd., S. 174ff. Hierzu auch Schäffers Erinnerungen, S. 69f.: »Reibungsflächen« und S. 76ff.

36 Besprechung bei der Militärregierung, 10. August 1945, BA Koblenz, NL 168 (Schäffer), Nr. 15.

37 L. Niethammer, Mitläuferfabrik, 1982, S. 231.

38 Ausführlicher zur sogenannten Schäffer-Patton-Affaire: L. Niethammer, Amerikanische Besatzungsmacht, 1967, S. 195ff., ders., Mitläuferfabrik, 1982, v.a. S. 229ff. sowie unter Einbeziehung der parteipolitischen Entwicklung in der CSU, B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 46–56. Die retrospektivische Sicht eines amerikanischen Beteiligten, Walter J. Dorn, der im Auftrag des amerikanischen Hauptquartiers ebenfalls mit der Untersuchung des Falles beauftragt war, findet sich in einem Brief Dorns an Wilhelm Hoegner, 5.2.1960, IfZ-Archiv, NL Hoegner, Ed 120/39. Die Darstellung Dorns, die Schäffers Entnazifizierungspolitik als Hauptursache seiner Entlassung in den Mittelpunkt stellt, trifft allerdings die Realitäten nur partiell, soweit es um Dorns Rolle in der Affaire geht.

39 Vgl. dazu auch die Schäffer-Biographie von Ch. Henzler, 1994, S. 148–158.

den Stand der Entnazifizierung in Bayern zu überprüfen.[40] Murphy empfahl Schäffers Entlassung, obwohl er bei seinem dreitägigen Aufenthalt in München zu dem Ergebnis kam, daß der Schäffer-Regierung – jedenfalls in puncto Entnazifizierung – im Grunde keine Vorwürfe zu machen seien[41], und verband dies mit einem Vorschlag, der in Unkenntnis der Hintergründe merkwürdig erscheinen muß: »I made the recommendation that Minister President Shaeffer be displaced and that action be taken at once to strengthen and improve the set up of the Government of Bavaria. [...] I emphasized also that in the execution of our policies the Bavarian Government be given more responsibility and greater authority and facilities.«[42]

Wenn die Entnazifizierung unter Schäffer einigermaßen zufriedenstellend verlaufen war, warum mußte er dann gehen? Die Antwort ergibt sich aus dem zweiten Teil der Empfehlung des politischen Beraters: Die Umbildung der bayerischen Regierung wurde notwendig wegen Schäffers »apolitischen« Regierungskonzeptes, das sich mit den seit Mitte September von den Amerikanern geschmiedeten Plänen zur politischen Erneuerung der US-Zone wenig vertrug. Schäffer war überzeugt, daß eine frühzeitige Politisierung auf einen Linksrutsch der politisch und moralisch verunsicherten Bevölkerung hinauslaufen würde und lehnte demokratische Experimente – sei es die Wiederzulassung von Parteien, seien es Wahlen – auf Jahre hinaus ab. Ihm schwebte eine längerfristige Lenkung des bayerischen Staatswesens unter seiner patriarchalischen Ägide vor, die solange andauern sollte, bis das Volk »in späteren Jahren« zu demokratischem Bewußtsein herangereift sein würde.[43] Mit dieser auch den Amerikanern bekannten Einstellung war er kaum der geeignete Mann, um als Ministerpräsident die anlaufenden Maßnahmen zur beschleunigten Demokratisierung zu tragen und glaubhaft zu vertreten.

Dem bayerischen Regierungswechsel folgte, befördert durch die Patton-Affaire, eine Art »Regierungswechsel« auch auf Seiten der Militärregierung. Während der Besetzungsphase und in den ersten Monaten nach der Kapitulation waren für zivile Belange die sogenannten G-5 Einheiten der US-Armee zuständig. Die dem jeweiligen Armeekommandeur unterstellten G-5 Offiziere beschränkten sich im allgemeinen auf die Entfernung und Arretierung der führenden Nationalsozialisten und die Ernennung neuer örtlicher Verwaltungsspitzen. Neben den G-5 Abteilungen operierten Spezialstäbe, die für alle Kreise, Großstädte, Regierungsbezirke, Provinzen und Länder

40 L. Niethammer, Amerikanische Besatzungsmacht, 1967, S. 205.
41 Murphy an den Secretary of State, 5. Oktober 1945, NA RG 165, Box 175, Sec II.
42 Ebd.
43 Der Bayerische Ministerpräsident an Col. Reese, 17. August 1945, Betreff: Zulassung politischer Parteien und Rückwirkungen dieser Zulassung auf die Regierung, BayHStA, NL Pfeiffer 142. Der ausführliche Brief zeigt sehr eindrücklich Schäffers konservative Grundeinstellung, die an Ideen anknüpfte, die die Bayerische Volkspartei schon in den Krisenjahren der Weimarer Republik – unter monarchistischen Vorzeichen – verfolgt hatte. Zu Schäffers Haltung gegenüber Wahlen vgl. auch Ch. Henzler, 1994, S. 160f.; M. Schröder, Bayern 1945, 1985, S. 9f.

aufgestellt waren und speziell für die lokalen Verhältnisse ausgebildet waren. Diese Spezialstäbe bildeten den Grundstock der eigentlichen Militärregierung, deren Funktionsfähigkeit aber dadurch unterhöhlt wurde, daß die MG-Detachments sowohl dem Kommando der G-5 Abteilungen der jeweiligen Armeeeinheit, in letzter Konsequenz also dem Armeekommando (in bezug auf »policy«) unterstanden, als auch der US-Gruppe beim Alliierten Kontrollrat (USGrCC), die für zivile Fragen als oberste Entscheidungsinstanz zu gelten hatte. Der in einer solchen Konstruktion vorprogrammierte Kompetenzwirrwarr führte angesichts der zerstörten Kommunikations- und Verkehrswege dazu, daß die taktischen Armeekommandeure nicht nur in Bayern oftmals sehr eigenwillig die Besatzungspolitik in »ihren« Regionen bestimmten. Nach der Patton-Affaire wurden die Militärregierungseinheiten im Oktober 1945 aus ihrer Unterordnung unter die Armeeführungen gelöst. Für zivile Belange zuständig war fortan das Office of Military Government, United States (OMGUS) unter der Führung Clays. In den Ländern wurden unterhalb der zentralen Ebene Landesmilitärregierungen errichtet, die unter der Leitung von Landesdirektoren OMGUS unterstellt wurden. In Bayern war dies das Office of Military Government for Bavaria (OMGBY) mit Walter J. Muller als Land Director an der Spitze, das das bisherige RMG am 15. Oktober ersetzte.[44]

Überraschender Nachfolger Fritz Schäffers wurde der spätere Vorsitzende der bayerischen Sozialdemokratie, Wilhelm Hoegner.[45] Hoegner besaß offiziell, so war es in der Proklamation Nr. 2 vom 19. September 1945 festgelegt, vorbehaltlich der übergeordneten Machtbefugnisse der Militärregierung die volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt in Bayern: »Until such time as it is possible to establish democratic institutions, it will be sufficient for the validity of state legislation that it be approved and promulgated by the Minister President.«[46] Die für die Öffentlichkeit bestimmte Proklamation schien dem Ministerpräsidenten geradezu diktatorische Vollmachten zu verleihen. Faktisch waren seine Befugnisse jedoch sehr viel eingeschränkter.

Murphy hatte im September empfohlen, die bayerische Regierung zu stärken. Ende Dezember 1945 – inzwischen war die Verfassungsentscheidung nahezu gefallen – konkretisierte die Besatzungsmacht zonenweit mit einer vom Titel her vielversprechenden Direktive (»Action to strengthen German

44 Der hier sehr verkürzt und deshalb vergröbernd dargestellte Sachverhalt wird ausführlich beleuchtet von L. NIETHAMMER, Amerikanische Besatzungsmacht, 1967 sowie neuerdings von K.-D. HENKE, 1995, S. 980f., 985f.

45 W. HOEGNER schilderte in seinen Memoiren plastisch die rüde Absetzung Schäffers und seine wenig feierliche Ernennung zum neuen Ministerpräsidenten, die paradigmatisch das Verhältnis beleuchtet, das zu dieser Zeit zwischen Besatzern und Besetzten bestand; W. HOEGNER, Außenseiter, 1959, S. 200.

46 Proklamation Nr. 2, in: Dokumente zum Aufbau, 1948, S. 30ff.

Civil Administration in the US Zone«[47]), wie die künftige Zusammenarbeit zwischen den Landesregierungen und der Besatzungsmacht auszusehen hatte. Das Prinzip des bayerisch-amerikanischen Miteinanders war simpel: »The relationship between Military Government and the German authorities is based upon the establishment of an autonomous state government in Bavaria, subject to a centralized Military Government Control.« Praktisch bedeutete dies, daß – anders als Schäffer – Hoegner nun nicht mehr nur für die Durchführung amerikanischer Direktiven verantwortlich war, sondern eigeninitiativ als Sachwalter der amerikanischen Besatzungsziele tätig werden sollte: »Effective 1 January 1946, you will assume responsibility for the operation of the machinery of government in Land Bavaria. You will exercise such responsibility in accordance with the basic policies of eradiction of Nazism and Militarism and the education of the German people towards democracy, as announced in the declarations of the Potsdam conference. [...] The initiative must be taken by you as the supreme German authority in your area, the duty is yours.« In diesem Sinne wurden die dem Ministerpräsidenten in der Proklamation Nr. 2 verliehenen legislativen, judikativen und exekutiven Vollmachten in der Dezemberdirektive zwar noch einmal bestätigt, gleichzeitig aber erheblich relativiert. Nicht nur, daß kein Gesetz ohne vorherige Zustimmung der Militärregierung passieren durfte. Vielmehr stellte die Besatzungsmacht indirekt klar, daß sie auch künftig nicht auf die Gesetzesinitiative verzichten würde. Dies sollte allerdings den Augen der Öffentlichkeit ausdrücklich verborgen bleiben: »No such legislation shall contain anything which would indicate or might be constructed to indicate that it was issued in the name of or having the approval of Military Government.«[48] Praktisch gestaltete sich das umrissene Prinzip der »indirect rule« dann etwa folgendermaßen: Während Schäffer in täglichen Besprechungen beim RMG noch bis ins kleinste Detail über seine Aufgaben instruiert wurde[49], überließen die Amerikaner Hoegner während seiner Regierungszeit in zunehmendem Maße die Verantwortung für die alltäglichen Verwaltungsgeschäfte. Doch auch er hatte Tag für Tag bei der Militärregierung vorzusprechen, »um die von ihm geplante Politik sowie vorgesehene Maßnahmen abzustimmen«.[50]

---

47 Text der ausführlichen Direktive in einem Schreiben OMGBY an Hoegner, 26.12.1945, Subject: Action to Strengthen German Civil Administration in the US Zone, BayHStA, NL Pfeiffer 55.

48 Ebd. Vgl. auch W. Hoegner, Die Stellung der bayerischen Verfassung, 1950, S. 21. Einen recht kompakten (keineswegs vollständigen) Einblick in das Zusammenspiel der OMGBY Legal Division mit dem bayerischen Ministerpräsidenten bei der Abfassung von Gesetzen bietet: OMGBY 17/175-3/16-18.

49 Vgl. die Kurzprotokolle dieser Besprechungen in BA, NL 168 (Schäffer), Nr. 15, inzwischen gedruckt und kommentiert in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Schäffer, 1995.

50 Zusammenarbeit zwischen Bayerischen Behörden und Militärregierung, BayHStA, NL Pfeiffer 32.

Zum Kabinett Hoegner, das am 22. Oktober von der Militärregierung mit zunächst sieben Ministerien bestätigt wurde[51], zählten auf Anweisung der Besatzungsmacht, die sich aber mit den Vorstellungen der bayerischen politischen Kräfte deckte, außer Repräsentanten seiner eigenen Partei auch Vertreter der KPD sowie CSU-Politiker. Hoegner führte als Ministerpräsident in Personalunion auch das Justizministerium; weitere sozialdemokratische Minister waren Albert Roßhaupter, zuständig für Arbeit, Josef Seifried (Inneres) und Franz Fendt (Kultur); als Staatssekretär im Verkehrsministerium figurierte der Sozialdemokrat Josef Waldhäuser. Die KPD stellte mit Heinrich Schmitt den für die Entnazifizierung zuständigen »Sonderminister« (bis Ende Juni 1946) sowie drei Staatssekretäre, die mit Ausnahme Ludwig Fikkers (Inneres) jedoch bald wieder ausschieden. Die CSU besetzte das Landwirtschaftsministerium (Joseph Baumgartner), das Verkehrsministerium (Michael Helmerich) und, ab 1. Juli 1946, das Sonderministerium (Anton Pfeiffer). Unionspolitiker nahmen außerdem zahlreiche Staatssekretärspositionen ein: Anton Pfeiffer (Staatskanzlei), Heinrich Krehle (Arbeit), Wilhelm Niklas (Ernährung), Hans Müller (Finanzen), Hans Ehard (Justiz) und Hans Meinzolt (Kultur). Zwei Minister waren parteilos: Fritz Terhalle (Finanzen) und Ludwig Erhard (Wirtschaft).[52]

Das Kabinett Hoegner erwies sich als akzeptabler Juniorpartner der Militärregierung. Zwar gab es, vor allem wegen des aus amerikanischer Sicht nur unbefriedigenden Fortschreitens der Entnazifizierung, immer wieder Reibereien auch zwischen der Hoegner-Regierung und den Amerikanern. So drohte OMGUS im Juni 1946, die wenige Monate zuvor (März 1946) in deutsche Hände übergebene Entnazifizierung wieder unter amerikanischer Regie, notfalls durch das »Besatzungsheer« durchzuführen. Im August stellte die Militärregierung sogar warnend in den Raum, »überhaupt keine demokratische Regierung mehr in Bayern« einzurichten[53], wenn die Entnazifizierung nicht bald zufriedenstellend durchgeführt würde. Doch alles in allem wußten die Amerikaner die exzellente Kooperation Hoegners, der sich selbst als »kongeniales Ausführungsorgan« der Besatzungsmacht begriff, zu schätzen.[54] Als der Ministerpräsident auf die bei den ersten Wahlen des Jahres 1946 zutage tretenden Mehrheitsverhältnisse (für die SPD hatten nur 28 Prozent der Wähler votiert) mit einem Rücktrittsgesuch reagierte,

51 Rede Pfeiffers, »Die staatsrechtliche Entwicklung in Bayern seit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches, undat. 1946, BayHStA, NL Pfeiffer 56. Das Verkehrsministerium wurde erst am 9.2.1946 eingerichtet. Da mit Schäffer sämtliche nicht-sozialdemokratischen Minister abgesetzt wurden (Schäffer, Erinnerungen, S. 77), mußte Hoegner ein völlig neues Kabinett bilden.

52 Handbuch politischer Institutionen und Organisationen, 1984, S. 48. Ludwig Erhard war auf ausdrücklichen Wunsch der Amerikaner Wirtschaftsminister geworden, W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 204.

53 So Hoegner in der außerordentlichen Sitzung des Ministerrates am 11.6.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner Ed 120/358, bzw. in der Sitzung am 2.8.1946, ebenda; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 563, 701.

54 So Murphy lobend in einem Schreiben an den Secretary of State, 16.12.1946, NA RG 165, Box 236 Sec XVII.

wurde dieses von den Amerikanern zurückgewiesen. OMGBY-Chef Walter J. Muller versicherte Hoegner, er besitze das vollste Vertrauen der Militärregierung, die nicht daran denke, vor der ersten Landtagswahl im Amte des Ministerpräsidenten einen Wechsel eintreten zu lassen.[55] So blieben Hoegner und sein Kabinett bis Dezember 1946 im Amt.

Die Entscheidung der Amerikaner, in dieser wichtigen Phase des demokratischen Erneuerungsprozesses den zwar nicht in Landtagswahlen aber doch landesweit zum Ausdruck gekommenen Wunsch nach einem Regierungswechsel zu negieren, beeinflußte das bayerische staatliche Leben höchstwahrscheinlich weit über den Dezember 1946 hinaus. Ob insbesondere Hoegner, aber mit ihm auch andere Mitglieder seines Kabinettes bei der Ausarbeitung der bayerischen Verfassung eine vergleichbar federführende Rolle hätten spielen können, wie sie es Kraft der Autorität ihres Staatsamtes und dank ihrer im Kabinett erprobten erfolgreichen Zusammenarbeit mit Unionspolitikern faktisch taten, ist zumindest fraglich.

55 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 243. Ähnlich auch sein Bericht vor dem Ministerrat, den er unter dem noch frischen Eindruck des am gleichen Tag erfolgten Gesprächs mit Muller erstattete, Sitzung am 29.5.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/358; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 517f.

Drittes Kapitel

Der Neubeginn des bayerischen parteipolitischen Lebens Organisation, frühe Programmatik, erste Wahlen

Die ersten Wahlen der Nachkriegszeit fanden – was kaum bekannt ist – bereits im Juli 1945 statt, und zwar im oberfränkischen Dorf Wohlmutshüll nahe Ebermannstadt. Entscheidend hierfür war, daß in Wohlmutshüll niemand der NSDAP angehört hatte.[1] Doch konnte es zu diesem Akt wohl nur deshalb kommen, weil der zuständige MG-Offizier die geltenden Direktiven entweder nicht kannte oder sich eigenmächtig darüber hinwegsetzte. Erst Anfang August, mit dem Potsdamer Abkommen, setzten die Amerikaner die Förderung parteipolitischen Lebens auf ihr Besatzungsprogramm, das sie in diesem Punkte eher zögerlich zu realisieren begannen.[2] Viele Offiziere standen einer frühzeitigen Politisierung mißtrauisch gegenüber. So erklärte etwa am 27. Juli 1945 ein Vertreter der Dachauer Militärregierung dem dortigen Stadtrat: »Es werden keine politischen Parteien zugelassen werden. Es ist dies keine Notwendigkeit. Eine Partei, die die Nazis vernichtet, ist wichtig. Da Sie nun den verschiedenen Parteien angehören, wäre für Sie das Schlimmste, sich gegenseitig zu bekämpfen. Das Beste ist, daß sie in dieser Zeit Ihre politische Einstellung vergessen. Arbeiten Sie zusammen, um den Nazismus zu zerstören, und Sie helfen sich selbst am besten.«[3]

Am 14. August 1945 erfuhren aber dann die bayerischen politischen Kräfte zunächst informell, daß in Kürze die Wiederzulassung politischer Parteien zu erwarten sei.[4] Der offizielle Startschuß erfolgte am 27. August 1945 mit einer USFET-Direktive, die die Bildung von Parteien zunächst auf die örtliche Ebene beschränkte. Bis zum 15. Januar 1946 konstituierten sich in Bayern insgesamt 264 lokale Parteiorganisationen in 120 von insgesamt 164 Kreisen. Den höchsten Organisationsgrad wies die SPD auf, die bis zum Januar 97 Kreisverbände auf die Beine stellen konnte; es folgte die KPD mit 76 und die CSU (unter noch unterschiedlichen Bezeichnungen) mit 53 Verbänden. Die übrigen 38 Kreisparteien verteilten sich auf liberale Gruppierungen, die sich später zur FDP zusammenschlossen, bayerntümlerische Gruppen, aus denen sich die Bayernpartei entwickelte, monarchistisch-

1 W. Benz, Parteigründungen, 1988, hier S. 9.

2 Vgl. auch Summary of August 1945 Report of the Military Governor, US-Zone, 20.9.1945, NA RG 218 (JCS), Box 126. Im Report (S. 12) heißt es: »in fact, the US zone was governed by the ban on political activity during all of August«.

3 Auszug aus dem Protokoll der Stadtratssitzung vom 27.7.1945, BayHStA, NL Schwalber K VIII, 101.

4 Aktennotiz vom 14.8.1945, nicht gez., BayHStA, NL Pfeiffer 142.

bayerische Zirkel, die als Bayerische Heimat- und Königspartei allerdings nur kurzfristig die politische Bühne betreten durften, sowie Gruppierungen, die sich später in der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV) sammelten.[5] Damit sind die insgesamt sieben Richtungen benannt, die sich in Bayern auf lokaler Ebene als Parteien konstituieren durften. Das Spektrum wäre breiter gewesen, wenn nicht die Lizenzierungspraxis der Amerikaner eine weitere politische Streuung verhindert hätte: Allein in München hatten sich schon bis Anfang Oktober 1945 nicht weniger als »zehn bis zwölf« Gruppierungen bei der Militärregierung um ihre Zulassung als Parteien beworben.[6]

Ab Ende November (USFET-Direktive vom 23. November 1945) war es den Parteien erlaubt, sich zu Landesverbänden zusammenzuschließen. Die drei Monate nach der Zulassung lokaler Organisationen ausgegebene Direktive trug dem amerikanischen Prinzip der »grass-root-democracy« eher theoretisch Rechnung. Ende November konnte von einer Konsolidierung der Kreisparteien noch keine Rede sein. Die frühzeitige Zulassung von Landesparteien hing mit den für Januar geplanten ersten Wahlen zusammen. Da nicht zu erwarten war, daß sich bis dahin überall lokale Organisationen gebildet haben würden, garantierten allein Landesparteien flächendeckend eine konkurrierende Parteienlandschaft. Die in Bayern seit dem 8. Januar landesweit lizenzierten Parteien wurden dann auch anläßlich ihrer Genehmigung ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß sie befugt waren, überall Kandidaten aufzustellen.[7]

Von dieser Regelung profitierten vor allem die CSU und SPD. Die KPD erhielt ihre Landeslizenz erst am 19. Januar 1946, eine Woche vor der Gemeindewahl am 27. Januar. Zwei Monate später, am 25. März, folgte die WAV und erst am 15. Mai als fünfte Landespartei die FDP. Die Bayerische Heimat- und Königspartei blieb Episode; am 23. Januar 1946 für den Stadtkreis München lizenziert, wurde sie bereits am 10. Mai 1946, zwei Wochen vor der Stadtratswahl am 26. Mai, wieder verboten.[8] Der Bayernpartei blieb bis zum 29. März 1948 die landesweite Lizenz verwehrt.

Mit ihrer Lizenzierungspolitik verhinderten die Amerikaner nicht allein die Entstehung undemokratischer Parteien oder eine zu starke Zersplitterung der Parteienlandschaft. Sie stellten auch von vornherein sicher, daß gewisse unliebsame Strömungen, wie die nicht zu unterschätzende bayerische monarchistische Bewegung, die ein unabhängiges bayerisches Königreich erstrebte, oder die Bayernpartei, die für ein selbständiges Bayern in

5 Parker W. Buhrman, Office of Political Advisor Munich, to Ambassador Murphy, 15.1.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 73.

6 Protokoll der Gründungsversammlung der CSU-München am 11.10.1945, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 9.

7 Z. B. OMGBY to Sponsors of the Social Democratic Party, 8.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/225.

8 K. M. Färber, 1988, S. 169, 174.

einem lockeren deutschen Staatenbund eintrat, keine Gelegenheit bekamen, ihre Vorstellungen z. B. in der Konstituante zur Geltung zu bringen.

Bei allen Parteien standen in den ersten Monaten organisatorische Probleme im Vordergrund, die Programmatik war eher Nebensache. Natürlich gab es programmatische Erklärungen, sie drückten allerdings eher persönliche Überzeugungen einzelner aus und differierten lokal z. T. erheblich. Auch die ersten Programme der Landesparteien gaben im Grunde nur die Meinung kleiner Zirkel wieder, denn sie waren neben den vorläufigen Statuten als Grundlage zur Lizenzierung bei der Militärregierung einzureichen. Die Lizenzierung aber war die Voraussetzung zur Abhaltung von Landeskonferenzen, auf denen erstmals Parteirepräsentanten aus allen Landesteilen zusammentreffen konnten, um sich auf eine Linie zu einigen. Die programmatische Entwicklung der Parteien fand erst Ende 1946 einen vorläufigen Abschluß; die Verfassungsberatungen trugen dabei nicht unwesentlich zur Klärung der Standpunkte bei.

Dennoch verdient die frühe Programmatik der bayerischen Parteien, wie sie sich in den ersten »Grundsatzprogrammen« bzw. programmatischen Verlautbarungen führender Politiker manifestierte, aus verschiedenen Gründen Beachtung. Sie spiegelt in relativ komprimierter Form den gesellschaftlichen Status quo der Zusammenbruchsgesellschaft, die Fülle der Probleme, mit denen sie konfrontiert war, den Stand der politischen Kultur zu Beginn der Verfassungsarbeiten. Die zeitliche Nähe zur NS-Diktatur war noch deutlich spürbar. Trotz aller Abgrenzungen gegenüber dem NS-Regime schien sie insbesondere auch in der Sprache auf. So übte etwa die von den Nationalsozialisten propagierte »Volksgemeinschaft« auch »nach Hitler« noch eine große Anziehungskraft aus. Wenn sich aus den frühen Programmen auch nur bedingt Rückschlüsse auf konkrete verfassungspolitische Konzeptionen ziehen lassen, so weisen sie doch die grobe Richtung, in die die Parteien strebten. Gerade weil die innerparteilichen Klärungsprozesse mit dem Zwang zur Kompromißfindung noch ausstanden, zeigen sie den bzw. die innerhalb der Parteien vertretenen Standpunkte relativ unverfälscht. Sie sind noch weitgehend unbeeinflußt von Abgrenzungszwängen gegenüber anderen Parteien, die zunehmend den programmatischen Kurs mitbestimmten. Und zuletzt: Sie entstanden zu einem Zeitpunkt, zu dem der Schock der Niederlage und das Entsetzen über die Nazigreuel noch frisch waren und zur Neubesinnung und Auseinandersetzung mit den Fehlern und Versäumnissen der Vergangenheit mahnten. Die frühe Programmatik und die im Laufe des Jahres 1946 unternommenen Kurskorrekturen weisen auch auf die Möglichkeiten und Grenzen der sogenannten Stunde Null, in der die von vielen empfundene Solidarität der deutschen Notgemeinschaft bestehende Interessengegensätze verwischte, die sich schon wenig später wieder zu verdichten begannen.

Aus diesen Überlegungen heraus werden die frühen programmatischen Verlautbarungen relativ ausführlich aufgezeigt. Dabei werden nicht allein die eigentlichen Programme vorgestellt, sondern auch programmatische

Vorläufer, also etwa Entwürfe oder Reden v. a. derjenigen bayerischen Politiker, die sich dann auch an den Verfassungsberatungen intensiver beteiligten. Im Kontext dieses Kapitels wird auf eine tiefere Analyse bewußt verzichtet – die zentralen Vorstellungen der bayerischen Kräfte werden in der Darstellung der Verfassungsberatungen hintergründiger auszuleuchten sein. Hier soll die bayerische Gedankenwelt nur aufgefächert werden. Sie weist – um dies vorwegzunehmen – über die Parteigrenzen hinweg Ähnlichkeiten auf, die auf den ersten Blick erstaunlich anmuten. Auf den zweiten werden sie verständlich: Der »Zeitgeist« rief nach »Sammlung« und Solidarität, und der allgemeine Trend zur Volkspartei implizierte bei gleichen Zielgruppen ähnliche Forderungen, so daß die traditionellen Parteigegensätze verschwammen.

1. Sozialdemokratische Partei

Schon bevor die Militärregierung am 14. August 1945 die Wiederzulassung politischer Parteien in Aussicht stellte, hatten die Gründungszirkel der Kommunistischen Partei um Bruno Goldhammer und der SPD um Albert Roßhaupter und Wilhelm Hoegner sich zu einer lockeren Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen, die sich seit Juni 1945 um eine baldige Legalisierung der Parteien bemühte und sich schon am 8. August auf ein gemeinsames Aktionsprogramm einigte. Stark beeinflußt vom Gründungsaufruf der KPD in der Sowjetischen Besatzungszone (11. Juni 1945) forderte es durchgreifende soziale und politische Reformen, die im solidarischen Zusammenwirken aller antifaschistischen Bevölkerungskreise realisiert werden sollten. Zu den Hauptpunkten zählten neben einer konsequenten Säuberung und strengen Bestrafung von NS-Aktivisten, der Enteignung von »Nazibonzen« und Kriegsverbrechern, deren Besitz ebenso wie lebenswichtige Betriebe sozialisiert werden sollte, die Forderung nach demokratischen Rechten im gesellschaftlichen (Meinungs-, Glaubens- und Gewissensfreiheit) und wirtschaftlichen Leben (Betriebsräte, Mitbestimmung, Schutz gegen Unternehmerwillkür und Ausbeutung, Bodenreform). Die Aktionsgemeinschaft wünschte sich »eine neue brüderliche, wahrhaft sozialistische Ordnung«, eine »radikale demokratische Erneuerung Deutschlands«.[1]

Die Aktionsgemeinschaft blieb Episode. Das Ende der im Sommer 1945 noch recht harmonischen Zusammenarbeit der beiden Arbeiterparteien wurde mit der Ernennung Hoegners zum Ministerpräsidenten eingeläutet. Die Übernahme der Regierungsverantwortung, aber auch die Entwicklungen in der SBZ, in der sich die SPD unter Grotewohl seit September 1945

1 Protokolle der Aktionsgemeinschaft SPD-KPD München, o. J., S. 14ff. Dazu auch W. Müller, Aktionsgemeinschaft, 1961, S. 117–138.

verstärkt um Abgrenzung von der KPD bemühte und deren Vormacht-Anspruch vergeblich bestritt[2], trugen gleichermaßen zur Entfremdung bei. Während die KPD im Winter begann, auf die Verschmelzung der Arbeiterparteien auch in Bayern zu drängen, nahm die Bereitschaft der Sozialdemokratie zur Zusammenarbeit mehr und mehr ab. Am 25. November bezeichnete Hoegner die Einigkeit der Arbeiterbewegung zwar noch als wünschbar, mahnte aber zugleich zur größten Vorsicht gegenüber den Kommunisten und ihren Versuchen, die Sozialdemokratie ideologisch zu unterwandern: »Die Einigkeit und Zusammenarbeit kann nicht so weit gehen, daß man sich aus lauter Bruderliebe vom anderen auffressen läßt.«[3] Am 2. Januar 1946 distanzierte sich die SPD schließlich nachdrücklich von der Aktionsgemeinschaft[4], und im Juni bat Hoegner die Militärregierung um ihre Zustimmung, der »Schlange« endgültig den Kopf abschlagen und die in seinem Kabinett vertretenen Kommunisten entlassen zu dürfen.[5]

Hoegner, der von seinem Staatsamt aus zunehmend den Kurs der bayerischen Sozialdemokratie bestimmte und bei den Verfassungsberatungen eine tragende Rolle spielte, galt, wie er selbst am 10. Januar 1946 feststellte, als Landesvorsitzender der SPD, noch bevor er auf der ersten Landestagung am 2. Februar 1946 in dieses Amt gewählt wurde: »Einstweilen scheine ich persönlich Vorsitzender der Landespartei zu sein, weil ich persönlich die Zulassung der Partei als Landespartei erwirkt habe.«[6] Der Ministerpräsident und vorläufig unumstrittene Führer der bayerischen Sozialdemokratie, 1887 als Sohn eines Weichenstellers geboren, Jurist »aus Leidenschaft« und – zuletzt als Landgerichtsrat – bis 1933 in bayerischen Staatsdiensten, hatte den Nationalsozialismus schon früh als »Tornado des Unheils«[7] erkannt und ihn seit Beginn seiner politischen Karriere (als bayerischer Landtagsabgeordneter 1924 bis 1932 und als Reichstagsabgeordneter seit September 1930) bekämpft.[8] Nach dem Machtantritt der Nationalsozialisten konnte Hoegner sich ihrem Zugriff durch eine abenteuerliche Flucht, zunächst nach Österreich und dann in die Schweiz, entziehen. In der Emigration setzte er sich bis zu seiner Rückkehr nach Bayern im Juni 1945 intensiv mit den Gründen des Scheiterns der Weimarer Republik und der Machtübernahme

2 Einen Überblick über die Entwicklung in der SBZ bis zur Gründung der SED gibt W. MÜLLER, Kommunistische Partei Deutschlands, ²1993; ders., Sozialdemokratische Partei Deutschlands, ²1993.

3 Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner in der ersten Versammlung der Sozialdemokratischen Partei München am 25. November 1945, BayHStA, NL Pfeiffer 41.

4 Die Sozialdemokratische Partei teilt mit, 2.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/328.

5 Murphy an James W. Riddleberger, State Department, Division of Central European Affairs, 5.6.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 2 of 12.

6 Der Bayerische Ministerpräsident, Hoegner, an Sepp Kiene, 10.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/202.

7 W. HOEGNER, Außenseiter, 1959, S. 20.

8 Zu Hoegners Anteil z.B. an der Einsetzung des Untersuchungsausschusses des Bayerischen Landtags über den Hitler-Putsch 1923: G. A. RITTER, Wilhelm Hoegner, 1988, S. 337–341.

der Nationalsozialististen auseinander.[9] Seine kritische Ursachenforschung sparte sich selbst und seine Partei nicht aus. In einer grundlegenden programmatischen Rede forderte er am 25. November 1945 in der ersten Versammlung der Münchener Sozialdemokratie eine tiefgreifende Erneuerung der SPD. Die Lehren der Vergangenheit zwangen aus seiner Sicht zu radikalem Umdenken[10]:

Früher als alle anderen politischen Kräfte, so Hoegner am 25. November, habe die Arbeiterbewegung die Gefahr erkannt, die von den Nationalsozialisten ausging, schärfer als alle anderen habe sie gegen die Nationalsozialisten gekämpft. Deshalb könne die Sozialdemokratie jetzt das Recht für sich in Anspruch nehmen, mit den Nationalsozialisten »gründlich abzurechnen. Wir wollen jede Spur der verhaßten unheilvollen Nazilehren in unserem Volk austilgen.« Der Entnazifizierung galt dann auch der erste Teil seiner Rede. Streng sollte sie sein, aber gerecht. Die SPD sei »nicht so wahnsinnig, jene Deutschen, die mehr oder minder unfreiwillig der Nazipartei beigetreten sind und nur des lieben Friedens willen Beiträge bezahlt haben, mit den wirklich Schuldigen zu einem Block von Ausgestoßenen zusammenzuschweißen und sie dauernd zu Staatsfeinden zu machen.«

Es war ziemlich mutig, öffentlich gegen die Bestrafung und soziale Ausgrenzung der zahlreichen »Karteigenossen« aufzutreten. Schließlich hatte die Schäffer-Patton-Affaire gerade gezeigt, mit welchen Konsequenzen ein Ministerpräsident zu rechnen hatte, der gegen die Politik des eigentlichen Souveräns opponierte. Auch unter den Genossen, von denen viele von den Nationalsozialisten verfolgt worden waren, dürfte Hoegners Plädoyer für Milde gegenüber den Mitläufern des Regimes nicht ungeteilte Billigung gefunden haben. Doch Hoegner scheute vor etwaiger Kritik nicht zurück, auch nicht, als er dafür eintrat, angesichts der Notsituation, in der es um das »nackte Dasein« gehe, den Kampf der Weltanschauungen schweigen zu lassen.

Nicht gänzlich ideologiefrei, aber in gemäßigtem Gewand präsentierte er dann seine wirtschaftspolitischen Vorstellungen: Der Wiederaufbau der Wirtschaft könne »nur planmäßig vor sich gehen«. Nicht der Markt, sondern der Bedarf müsse die Produktion leiten. Darüber, so Hoegner, »scheinen sich heute selbst die Anhänger des Kapitalismus einig zu sein. Wir können heute, wo es uns am Nötigsten fehlt, keine kapitalistische Profitwirtschaft haben. [...] Es ist eine blutige Ironie der Geschichte, daß der deutsche Kapitalismus jetzt tun muß, was er durch seine Unterstützung des Nationalsozialismus vermeiden wollte: Er muß Abschied nehmen vom Zeitalter des Hochkapitalismus, er muß sich bescheiden, er muß aus dem Beherrscher zum Diener der Volksgesamtheit werden«. Der Kapitalismus habe eine tragende Rolle bei der Herbeiführung des Dritten Reiches und des Krieges ge-

9 Dazu ausführlich: P. Kritzer, Wilhelm Hoegner, 1979, S. 89–168. Vgl. auch die einschlägigen Schriften Hoegners aus dieser Zeit im Literaturverzeichnis.

10 Rede am 25.11.1945, BayHStA, NL Pfeiffer 41. Die folgenden Ausführungen und Zitate, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

spielt; damit habe er Deutschland zu einer »Nation von Bettlern« gemacht, in der die gesellschaftlichen und klassenmäßigen Unterschiede verwischt seien. Aufgabe der deutschen Arbeiter und Bauern sei es, die »klassenlose Gesellschaft« zu erhalten und die Wirtschaft daran zu hindern, »durch reaktionäre Mittelchen, durch Abbau der sozialen Leistungen, wieder die gute alte Zeit heraufzubeschwören«.

Mit Blick auf die Bauern plädierte Hoegner für »die endliche Versöhnung der schaffenden Stände«, für »die Verständigung zwischen Stadt und Land«. Erfreulicherweise habe die Bauernschaft beschlossen, mit der Vergangenheit zu brechen und ihm als Ministerpräsidenten ihre Unterstützung zugesagt.[11] Hoegner erkannte darin einen »Hoffnungsstrahl in unseren dunklen Tagen« und zeigte sich zuversichtlich, daß auch die Sozialdemokraten hinzugelernt hätten: »Die harte Schule, in die wir alle gegangen sind, darf nicht umsonst gewesen sein«. Aus der Fülle der Lehren, die nach Hoegners Überzeugung zu einem durchgreifenden Wandel der sozialdemokratischen Haltung zwangen, griff er zwei heraus, die ihm besonders wichtig waren: den notwendigen Wandel der Einstellung zur »engeren Heimat« und »zu den geistigen und sittlichen Werten der abendländischen Kultur«.

Die Sozialdemokraten seien »vielleicht manchmal zu dogmatisch« gewesen, z.B. als sie sich im Heidelberger Programm für den dezentralisierten deutschen Einheitsstaat erklärten[12] – »wo doch Deutschland aus den verschiedenartigsten Landschaften und Menschen, aus Gebieten mit völlig verschiedenen geschichtlichen Schicksalen zusammengesetzt ist: Einheitsstaat – nach all den Erfahrungen der Gleichschaltung, der zentralistischen Nazidiktatur? Nein, Genossinnen und Genossen«. Das deutsche Reich habe zu bestehen aufgehört. Bayern aber existiere, seinem staatlichen Aufbau müßten alle Energien zufließen. Hoegner wollte »keinem Separatismus das Wort« reden, davon sei er »weit entfernt«. Doch aus seiner Sicht galt es, »durch eine föderalistische Gliederung des Reichs, durch Bildung starker Länder nach menschlichem Ermessen [zu] verhindern, daß je wieder Millionen von Deutschen auf Befehl eines Tyrannen in stumm-stumpfem Gehorsam einschwenken und sich bis ans Ende der Welt treiben lassen. Ein freiwillig eingegangener Bund deutscher Länder, das scheint mir nach der Verschiedenheit der deutschen Stämme und ihrer Geschichte die natürliche und beste Lösung der deutschen Frage zu sein. [...] Wir wissen nicht, was

11 Am 4. Oktober hatten Alois Schlögl und Michael Horlacher ihm die Unterstützung des Bayerischen Bauernverbandes zugesagt, wenig später bekundete Gustav Schiefer im Namen der bayerischen Gewerkschaftsmitglieder die volle Unterstützung der Hoegner-Regierung; H. Kronawitter, 1988, S. 30f. Das »Bündnis« von Arbeitern und Bauern bewährte sich dann auch bei den Verfassungsberatungen, dazu unten, v.a. Teil II, Kap. 11.2.

12 Text des am 14.9.1925 verabschiedeten Heidelberger Programmes in: Deutsche Parteiprogramme, 1960, S. 461–469, hier S. 464: »Das Reich ist in eine Einheitsrepublik auf Grundlage der dezentralisierten Selbstverwaltung umzuwandeln«. Das Programm forderte eine Stärkung der Reichskompetenzen und die reichsgesetzliche Vereinheitlichung der Länderverwaltungen, die unter der Kontrolle des Reiches zu untergeordneten Behörden werden sollten (ebd., S. 464f.).

aus Deutschland wird, aber den bayerischen Staat wollen wir uns so einrichten, daß sich auch der ärmste bayerische Arbeiter und Bauer darin heimisch fühlen kann. Unser Verstand sagt Deutschland aus vielerlei Gründen, aber unser Herz gehört Bayern, unserem engeren Vaterland.«

Hoegner war noch 1926 als entschiedener Verfechter des dezentralisierten Einheitsstaates aufgetreten und hatte die bayerischen föderalistisch-partikularistischen Bestrebungen schärfstens kritisiert.[13] Mitbeeinflußt von der schweizerischen Verfassungswirklichkeit, vor allem aber im Ergebnis seines intensiven Nachdenkens über die Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik, hatte er sich zum überzeugten Föderalisten gewandelt. Er erkannte im totalen Zusammenbruch des Deutschen Reiches zugleich eine Chance für einen demokratischen Neuanfang, der – anders als der fehlgeschlagene Versuch der Demokratisierung nach der Novemberrevolution 1918 – von der Basis zur Spitze, also nach dem »grass-root«-Prinzip entwikkelt werden müsse: von den Gemeinden, über die Länder zum »Reich«. Die Länder sollten ihre Stunde nutzen, um eine lebendige Staatlichkeit zu entfalten und damit »natürliche« Widerstandskräfte gegen die Wiederkehr eines omnipotenten Einheitsstaates zu entwickeln, der unter entsprechender Führung diktatorische Entwicklungen begünstigte.[14] Wie Hoegner mit seinem Hinweis auf das Heidelberger Programm der SPD andeutete, stellte seine Hinwendung zum Föderalismus nicht nur einen Bruch mit ursprünglichen eigenen Überzeugungen dar. Sie bedeutete die Abkehr von traditionellen Konzeptionen der Sozialdemokratie, die er mit seinem leidenschaftlichen Plädoyer auf seine, die föderalistische Seite ziehen wollte.

Eine weitere Lehre gab Hoegner den Münchener Genossen mit auf den Weg, die einen nicht minder großen Bruch mit der traditionellen sozialdemokratischen Linie bedeutete: In der NS-Zeit sei das »absolut Böse« am Werke gewesen, die »dunklen Triebe, das Teuflische, das uns am Menschen als dem Ebenbilde Gottes verzweifeln ließ«. Zugleich sei in dieser Zeit deutlicher als je zuvor das Wirken sittlicher Kräfte sichtbar geworden: in Menschen, die »um ihres Glaubens, um ihrer politischen Überzeugungen willen in den Konzentrationslagern allen Folterungen trotzten und aufrecht in den Tod gingen«, im Entschluß des US-Volkes, seine Söhne nach Europa zu senden, »um vor den losgelassenen Dämonen der Hölle zu retten, was es als seine höchsten Güter ansieht: Freiheit, Gleichheit aller Staatsbürger vor

13 W. Hoegner, Bayern und das Reich, 1926.

14 Mit dieser Überzeugung stand Hoegner – wie zu zeigen sein wird – in Bayern nicht allein. Aber auch über Bayerns Grenzen hinaus war die »Föderalismus-ist-gleich-Demokratie-Formel« ein häufig vorgebrachtes Argument für eine föderalistische Struktur des künftigen Deutschland (M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 148). Auch die Amerikaner wollten Deutschland nicht nur dezentralisieren, um das militärische Potential dadurch zu schwächen, sondern auch, weil viele – wenn auch nicht alle – Deutschlandplaner in der amerikanischen Regierung glaubten, dies sei der Demokratie förderlich: »Decentralization as promoting democracy«, so der Titel eines Absatzes in der Schrift: Policy and Reasoning behind the Decentralization Directive of JCS 1067, 1.3.1945, ohne Verfasser, NA RG 84 POLAD, Top Secret Correspondence, Box 1 of 6.

dem Gesetz und die Würde des Menschen. Wer darin nicht das Walten und die Macht sittlicher Kräfte sieht, der ist mit Blindheit geschlagen.« Die Konsequenz, die Hoegner aus diesen Erfahrungen zog, lautete: »nicht nur Anerkennung, sondern Förderung der geistigen und sittlichen Werte«. Die Sozialdemokratie müsse sich positiv zur Religion stellen; die Kirchen seien nicht ihr Feind.[15]

Hoegners Ausführungen gipfelten in einer dritten und letzten Lehre, die aus der jüngsten Vergangenheit zu ziehen sei: »Wir Sozialdemokraten müssen aus dem Pferch der gesellschaftlichen Klassenscheidung heraus, wir müssen eine Volkspartei werden«. Die Sozialdemokratie dürfe »nicht nur um die Seele des Arbeiters ringen«, sondern müsse – neben den Bauern – alle jene Volkskreise sammeln, die vorwärts wollten: kleinbürgerliche Schichten, Handwerker, Gewerbetreibende, Angestellte und Beamte. »Ihre bürgerliche Welt ist in Trümmer gesunken, wir müssen ihnen helfen, eine neue Welt zu gewinnen. Und diese neue Welt kann nur die des Sozialismus sein.« Als Konsequenz seiner föderalistischen Grundhaltung ergab sich, daß Hoegner dabei nicht an einen Staatssozialismus dachte, der die Gefahr einer Zwangsherrschaft der Staatsbürokratie in sich barg. Hoegner war überzeugt, daß das Zeitalter eines genossenschaftlichen Sozialismus angebrochen war, »in dem die Vergesellschaftung der wichtigsten Produktionsmittel nicht durch den Zwang eines allmächtigen Staates, sondern durch den freiwilligen Zusammenschluß von freien und gleichen Menschen« erreicht werde: »Vielleicht bedurfte es des Umwegs über den Nationalsozialismus, dieses üblen Geschöpfes eines absterbenden kapitalistischen Systems, um nach langer Wüstenwanderung den Rand einer besseren Zukunft der Menschheit zu streifen.«[16]

Hoegners aus den »Lehren der jüngsten Vergangenheit« erwachsenen Ideen, insbesondere das Bekenntnis zu einem föderalistischen Reichsaufbau und die von ihm erkannte Notwendigkeit der Öffnung der SPD waren innerhalb der bayerischen Sozialdemokratie schon früher laut geworden: Hoegners »Vorbild«[17], Georg von Vollmar, bis zum Ende des Kaiserreiches reformistischer Führer der bayerischen Sozialdemokratie, hatte ein ähnliches Programm verfolgt. Überzeugt, daß die politische Arbeit den jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen angepaßt werden

15 Das Heidelberger Programm der SPD forderte das Gegenteil, z.B. die Bekämpfung jeden kirchlichen Einflusses auf das öffentlich-rechtliche Leben, Streichung der öffentlichen Mittel für kirchliche und religiöse Zwecke, Deutsche Parteiprogramme, 1960, S. 467. In Bayern wurde überwiegend positiv vermerkt, daß Hoegner es unternommen habe, die »SPD auf den Boden des Christentums zu stellen«, doch müßten den Worten auch Taten folgen, um zu beweisen, daß es der SPD nicht nur um Stimmenfang gehe; vgl. etwa Der Allgäuer, 5.2.1946, Was geht in Bayern vor?

16 Zu den vorstehenden Ausführungen, soweit nicht anders vermerkt, Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr.Wilhelm Hoegner in der ersten Versammlung der sozialdemokratischen Partei München am 25.11.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 41.

17 So W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 277.

müsse[18], war von Vollmar kompromißbereit gegenüber den in Bayern starken katholischen Kräften, zeigte sich den Interessen der Bauern gegenüber aufgeschlossen und war überzeugter Föderalist. Damit brachte er sich zwar in Gegensatz zu der von Bebel geführten »Marx-orthodoxen« SPD, doch gelang es ihm, die »königlich-bayerische Sozialdemokratie« zu einer einflußreichen Partei in Bayern zu erheben. Trotz der sozialdemokratischen Erfolgen eher abträglichen, überwiegend agrarisch-bäuerlichen Wirtschaftsstruktur des Landes konnte die SPD bei der Reichstagswahl 1912 27,3 % der bayerischen Wähler hinter sich sammeln. Nach von Vollmars Ausscheiden aus der Politik hatte die Partei seit 1918 diesen stark durch die Persönlichkeit von Vollmars getragenen Kurs revidiert und war auf die Linie der Berliner Parteizentrale eingeschwenkt. Dies hatte – neben anderen Gründen – in der Weimarer Republik zu einem zunehmenden Bedeutungsverlust der SPD in Bayern geführt.[19]

Hoegner verkündete seinen leidenschaftlichen Aufruf zu radikalem Umdenken in München. Hier, wie im südlichen »Altbayern« überhaupt, konnte er auch positive Resonanz erwarten. Im »reichstreuen« Fränkischen war dagegen von jeher die Tendenz vorherrschend, sich am Berliner Leitbild zu orientieren. Das hieß nach 1945 an den Vorgaben der Hannoverschen Parteizentrale unter Kurt Schumacher, die auf unitarische Lösungen setzte und auch sonst orthodoxer dachte.[20] Im stärker industrialisierten protestantischen Franken aber lagen die bayerischen Hochburgen der SPD, und diese durften durch allzu grelle weiß-blaue Töne nicht irritiert werden. Dennoch setzte die Münchner Zentrale darauf, daß auch dort der Schock der nationalsozialistischen Zeit einen Einstellungswandel bewirkt hatte. Das von Hoegner verfaßte Aktionsprogramm, mit dem die bayerische SPD am 8. Januar 1946 ihre Zulassung als Landespartei erreichte[21], enthielt als ersten von sieben Programmpunkten: »Föderalistische Gliederung des Reiches«. Punkt zwei galt der »Verwerfung jeder Kriegs- und Gewaltpolitik« und dem Bekenntnis zu friedlicher internationaler Zusammenarbeit. Drittens forderte die SPD die Wiederherstellung der persönlichen und politischen Freiheitsrechte, die Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, die gemeindliche Selbstverwaltung und den Aufbau einer »leistungsfähigen Demokratie von unten nach oben«. Die politische Säuberung sollte durch »möglichste Wiedergutmachung« des nationalsozialistischen Unrechts ergänzt werden; zu diesem Zweck war das Vermögen von »Nazibonzen« und Kriegsverbre-

18 Einen Überblick gibt H. Grebing, Arbeiterbewegung, 1985, S. 109f. Ausführlich R. Jansen, 1958, S. 37–92.

19 W. Behr, 1969, S. 34ff.; H. Mehringer, Bayerische Sozialdemokratie, 1983, S. 304–328ff.

20 Die fränkische SPD hatte bereits im Sommer 1945 den Anschluß an eine West-SPD unter Schumacher erklärt und seither enge Verbindung zu den Hannoveranern gehalten; H. Kronawitter, 1988, S. 5f.

21 Das Programm ist abgedruckt bei W. Behr, 1969, S. 211f. Hoegner hatte es bereits im September 1945 zur Zulassung der SPD in München verfaßt. Zur Herausbildung der Hannoverschen Zentrale und Schumachers Konzeption vgl. den stark auf die Persönlichkeit Schumachers zugeschnittenen Überblick von P. Steinbach, 1987, S. 297–334.

chern zu enteignen. Punkt vier sprach sich für die Selbstverwaltung der Glaubensgemeinschaften und religiöse Toleranz aus; das Erziehungswesen sollte »auf der Grundlage der geistigen und sittlichen Werte der Kulturvölker« neu aufgebaut werden. Punkt fünf widmete sich wirtschaftspolitischen Fragen: »Planmäßiger Wiederaufbau der Volkswirtschaft. Bekämpfung von Hunger, Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit. Gesetzliche Enteignung des Großgrundbesitzes zugunsten der Kleinbauern und Landarbeiter. Überführung der Bodenschätze, Kraftquellen, lebenswichtigen Großindustrien, Großbanken und größerer Versicherungsunternehmen in Gemeinbesitz. Lenkung des Währungs- und Kreditwesens nach den Bedürfnissen der Volksgesamtheit. Weitgehendste Förderung des Genossenschaftswesens.« Punkt sechs galt den Belangen der Arbeiterschaft. Er forderte Koalitionsfreiheit, den Schutz vor Unternehmerwillkür und Ausbeutung, die Wiederherstellung freier Gewerkschaften und des Betriebsräterechts. Den Arbeitnehmern sollten bei einer Vierzigstundenwoche »angemessene« stabile Mindestlöhne, das Recht auf Arbeit und bezahlter Urlaub garantiert werden; ihren Organisationen war ein Mitbestimmungsrecht »an der Entwicklung der Produktivkräfte« zuzugestehen. Die Forderung nach organischem Ausbau der Sozialversicherung und der planmäßigen Förderung der Volksgesundheit rundeten diesen Katalog ab. Der siebte und letzte Programmpunkt forderte eine soziale Steuerpolitik, die durch die Festsetzung eines steuerfreien Existenzminimums sowie die »Schonung der Leistungsschwachen und des Massenverbrauchs« gekennzeichnet sein sollte.

Überwiegend nahm die bayerische SPD damit traditionelle Forderungen auf[22], die in ähnlichen Formulierungen auch im KPD-SPD-Aktionsprogramm vom 9. August 1945 enthalten waren. Die schlagwortartig niedergelegten Programmsätze konnten auf Unterstützung auch in orthodoxen Parteikreisen rechnen. Die Forderung nach einem »föderalistischen Reichsaufbau« etwa, wurde ja nach 1945 auch von den »Hannoveranern« getragen – wenn auch nicht mit gleicher Priorität.[23] Die erste Landeskonferenz der SPD bestätigte dann auch im Februar 1946 das Programm. Seine Aussagen waren allerdings dehnbar und ließen der praktischen Umsetzung einigen Spielraum: Ein »planmäßiger Aufbau der Volkswirtschaft« z. B. – das hatte Hoegner auch am 25. November betont – war ein Muß. Jedoch war Planung unter verschiedensten Vorzeichen denkbar, und, auch das war am 25. No-

22 Vgl. die etwas später entstandene Schrift: Wesen und Ziele der Sozialdemokratischen Partei, undat. [Anf. 1946], ohne Verf., vermutlich Hoegner, IfZ-Archiv, NL Hoegner Ed 120/225. Hier heißt es, die SPD wolle mit diesem Programm, ausgehend von früheren Grundsätzen, die Arbeit für Demokratie und Sozialismus fortführen.

23 In den am 11. Mai 1946 auf dem Parteitag in Hannover beschlossenen politischen Leitsätzen der SPD heißt es, die deutsche Republik der Zukunft solle sich auf Ländern aufbauen, die allerdings »nicht in ihrer eigenen Existenz ihren höchsten Zweck sehen«, sondern sich »nur als Bausteine einer höheren nationalen Ordnung« betrachten sollten. Die Leitsätze und frühere programmatische Überlegungen Kurt Schumachers in: O. K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente, Bd. III, S. 5–23, Zitat S. 20f.

vember zu hören, ein zeitbedingtes Erfordernis – um das »Heute« zu bewältigen. Dies hatte Hoegner mehrfach unterstrichen, hingegen kein Wort darüber verloren, daß eine sozialistische Planwirtschaft aus seiner Sicht Ziel und Endpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung sein müsse. Nicht minder dehnbar war die Föderalismusforderung: »Föderalimus« war ein eher diffuses Schlagwort, mit dem seit 1871 die verschiedensten Vorstellungen belegt wurden, bis hin zu separatistischen Ideen.[24] Noch im April 1948 stellte der damalige bayerische Ministerpräsident, Hans Ehard, fest, daß trotz der intensiven Föderalismusdiskussionen der Nachkriegsjahre die Anwendung des Föderalismusbegriffs der Verständigung eher abträglich war: »Wir reden nur von Föderalismus und jeder stellt sich etwas anderes vor.«[25] Und schließlich: Was bedeutete die Forderung nach einem Aufbau des Erziehungswesens auf der Grundlage der sittlichen Werte der Kulturvölker? Eine solche Formulierung ließ viele Möglichkeiten offen, einschließlich der Neuordnung des Schulwesens auf der Grundlage der Konfessionen.

Wie er sich den Föderalismus vorstellte, hatte Hoegner am 25. November 1945 den Münchner Genossen immerhin recht deutlich ausgemalt: Sein Entwurf eines freiwillig eingegangenen »Bundes deutscher Länder« als ideale Organisationsform des künftigen Deutschland ließ nicht gerade auf ein gemäßigtes Föderalismuskonzept schließen, das in den fränkischen Parteikreisen und im »Büro Schumacher« allenfalls akzeptabel war.[26] Im Laufe des Winters und Frühjahrs 1945/46 gewann Hoegners Föderalismuskonzept – nicht zuletzt im Zuge der Vorbereitungen der Verfassunggebung – an Konturen. Im gleichen Maße begannen sich seine innerparteilichen Kritiker zu formieren.[27] Im März 1946 versuchte Schumacher durch verschiedene Kundgebungen in fränkischen Städten, die nordbayerischen Genossen auf

24 Zur vielfältigen Ideenwelt der bayerischen »Föderalisten«: P. J. Kock, Bayerns Weg, 1983; E. Deuerlein, Förderalismus, 1972.

25 Auf der 5. Sitzung des Ellwanger Kreises am 13. April 1948 in Bad Brückenau. Mitschrift der Sitzung in: Bayerische Staatsbibliothek München, Handschriftensammlung, NL Schwend, Ana 308, Schachtel 5.

26 Im September 1946 setzte die SPD einen Verfassungsausschuß ein; er konkretisierte, was die Schumacherpartei unter Föderalismus verstand: einen dezentralisierten Einheitsstaat. Vgl. die verschiedenen Entwürfe des Verfassungsausschusses der SPD, z. B.: »Aufbau des Reiches und der Länder«, Richtlinien des Verfassungsausschusses der SPD, Oktober 1946 (IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130a); »Richtlinien des Verfassungsausschusses der SPD, beschlossen in Gießen am 8./9.11.1946, »Aufbau des Reiches und der Länder« (IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130). Die im März 1947 vom Parteivorstand angenommenen und auf dem Nürnberger Parteitag im Juli 1947 bestätigten »Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik« sind abgedruckt in: Bewegt von der Hoffung, 1979, S. 359–363. Vgl. auch Hoegners Schreiben an Walter Menzel vom 19.11.1946 (IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130), in dem er gegen die »Richtlinien« vom November protestierte, weil sie seinen Vorstellungen in »keiner Weise Rechnung« trugen.

27 Zu den Treibereien gegen seine »separatistischen Gelüste«, W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 278ff. Dort auch längere wörtliche Ausschnitte aus Reden und Artikeln Hoegners zum »bayerischen Standpunkt«.

die Hannoversche Linie einzuschwören.[28] Mit einigem Erfolg: Anfang April stand zu befürchten, wie Hermann Joseph, der fränkische zweite Vorsitzende der Landespartei, Hoegner warnend mitteilte, daß der betont bayerische Kurs des Ministerpräsidenten auf der bevorstehenden Erlanger Landesversammlung der SPD am 13. und 14. April einen Eklat heraufbeschwören würde: Es hätten sich, so Joseph, »in fast allen Bezirken in Bayern Stimmen geregt, die unter Umständen Erlangen zu einer sehr unzweckmäßigen Sensation gestalten« wollten.[29] Der Parteitag verlief dann jedoch ruhig. Hoegners Grundsatzrede, in der er seine Föderalismusvorstellungen allerdings auch bewußt zurückhaltend formulierte[30], erhielt viel Beifall. In den folgenden Monaten sah es ganz so aus, als würde es Hoegner gelingen, seine Partei auf seine Linie zu verpflichten. Bei der Beratung der bayerischen Verfassung war der Ministerpräsident unumstrittener »opinion leader« – nicht nur seiner Partei. Sein bereits im März 1946 vorgelegter »Vorentwurf« einer »Verfassung des Volksstaates Bayern«[31] diente als Grundlage der Beratungen und ging in zahlreichen Passagen unverändert in den schließlichen Verfassungstext ein. Für Hoegner bedeutete es eine unerwartete politische Niederlage, daß ihm seine Partei ihre Gefolgschaft aufkündigte, als es im September 1946 darum ging, in puncto Föderalismus Farbe zu bekennen.

2. Christlich-Soziale Union

Während die Wiedergründung der bayerischen Sozialdemokratie in relativ ruhigen Bahnen verlief, war die Entwicklung der CSU von Anfang an von heftigen Konflikten begleitet.[1] Im »bürgerlichen« Lager christlicher Prägung standen zwei konkurrierende Parteikonzepte gegeneinander, und zeitweilig sah es so aus, als würde es nicht gelingen, diese in einer Partei zu vereinen. Als Wortführer einer Wiederbelebung der ehemaligen Bayerischen Volkspartei[2] agierten der frühere BVP-Vorsitzende Fritz Schäffer, der ehemalige Generalsekretär der BVP (1918–1933) und ab Oktober 1945 Leiter der bayerischen Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, und Alois Hundhammer, 1927–1933 stellvertretender Generalsekretär der Bayerischen Christlichen Bauernvereine. Als maßgebliche Verfechter der Schaffung einer neuen, interkonfessionellen Sammlungspartei, die sich in ihrer Organisation und Programmatik grundlegend von der BVP abgrenzen wollte, profilierten sich Karl Scharnagl und vor allem der Rechtsanwalt Josef Müller, der vor 1933

28 Schreiben des 2. Vorsitzenden der SPD, Hermann Joseph, an Hoegner, 20.2.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/225.
29 Joseph an Hoegner, 4.4.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/225.
30 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 228f.
31 Dazu ausführlich unten, Teil I, Kap. 4.3.
1 Zur turbulenten Gründungsgeschichte der CSU: B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 17–77.
2 Zur Geschichte der BVP: K. Schönhoven, Bayerische Volkspartei, 1972.

politisch nicht in Erscheinung getreten war, nach Kriegsende aber eine politische Blitzkarriere startete. Obwohl es am 11. Oktober 1945 nach heftigen Streitigkeiten gelang, beide Richtungen zunächst in München zu einer Partei, der Christlich-Sozialen Union München, zusammenzufassen, fanden damit die Auseinandersetzungen kein Ende. Im Gegenteil verhärteten sich in den folgenden Monaten die Fronten, so daß es sich bei der am 8. Januar 1946 auf Landesebene zugelassenen CSU im Grunde um zwei Parteien handelte. Sie traten zwar unter einem Namen auf, verfolgten faktisch aber eine unterschiedliche und zum Teil gegenläufige Politik. Als vorläufiger Vorsitzender der Partei hatte ab spätestens 8. Januar 1946 Josef Müller zu gelten[3], dem an diesem Tag die Gründungsversammlung der CSU auf Landesebene ihr Vertrauen aussprach. Am 31. März wurde Müller vom ersten Landesausschuß in seinem Amt bestätigt; seine endgültige Wahl erfolgte anläßlich des ersten Parteitags der CSU am 17. Mai 1946. Obwohl Müller mit überwältigender Mehrheit – mit 185 gegen 11 Stimmen bei 18 Enthaltungen[4] – zum Parteivorsitzenden gewählt wurde, bedeutete dieses klare Votum kein Ende der innerparteilichen Flügelkämpfe. Sie wurden mit unverminderter Schärfe bis 1948/49 fortgeführt und machten sich auch bei den Verfassungsberatungen stark bemerkbar.

In den Auseinandersetzungen der CSU spielten programmatische Fragen eine eher untergeordnete Rolle, von größerer Bedeutung waren persönliche Rivalitäten und Machtkämpfe. Dennoch gab es programmatische Auffassungsunterschiede. Während der sogenannte Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU wie früher die BVP sein »Hauptziel in der Verteidigung und Sicherung der bayerischen Staatlichkeit sah«[5] und einen extremen Föderalismus verfocht, sammelten sich im Müller-Flügel die gemäßigten »reichstreuen« Föderalisten, von ihren parteiinternen Gegnern auch als »Zentralisten« beschimpft.[6] Die Meinungsunterschiede eskalierten im September 1946 zu einer Parteikrise großen Ausmaßes, als über das Für und Wider eines starken Bayern zu entscheiden war. Die regionalen Fronten verliefen ähnlich wie in der SPD. Die extremen »Föderalisten« der CSU sammelten sich – etwas vergröbernd ausgedrückt – in Altbayern, zugleich Bastion des Schäffer/Hundhammer-Flügels, während die gemäßigten »Reichstreuen« des Müller-Flügels vor allem in Nordbayern beheimatet waren.

Die CSU trat am 10. August 1945 mit ersten programmatischen Erklärungen hervor. Ein Rundschreiben, gezeichnet von Karl Scharnagl, aber getragen vom Münchner Gründerzirkel der Union, unterrichtete etwa 60 Per-

3 Bereits am 31. Dezember 1945 war Müller, der von den Mitgliedern einer mit der Vorbereitung der Parteigründung beauftragten Kommission am 17. Dezember zu ihrem Vorsitzenden gewählt wurde, in einem Rundschreiben als Landesvorsitzender aufgetreten: »Lieber Parteifreund«, 31.12.1945, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1753f.

4 Ebd., S. 322.

5 So K. Schönhoven, Bayerische Volkspartei, 1972, S. 279, über die BVP.

6 Vgl. z. B. Entschließung der CSU-Fraktion vom 21.8.1947, gedruckt in: Bewegt von der Hoffnung, 1979, S. 327f.

sonen des Landes über die in München herangereiften Pläne zur Schaffung einer christlichen Gruppierung, die die künftige politische Führung in Bayern für sich beanspruchte.[7] Wie es in dem Rundschreiben hieß, unterschieden sich ihre Ziele nur wenig von den Vorstellungen anderer politischer Kräfte in Bayern. »Staatspolitisch auf ausgesprochen demokratischer Grundlage« stehend, strebe diese Gruppe »in sozialer Hinsicht die volle Ebenbürtigkeit und Gleichberechtigung der Arbeiterschaft« an. Mit den übrigen politischen Kräften bestehe ferner Einigkeit darüber, daß »den in unserem Vaterlande gegebenen Notwendigkeiten der Betreuung von Landwirtschaft, des Mittelstandes und der möglichen industriellen Wirtschaft Rechnung zu tragen« war.

Ähnlich wie Hoegner waren auch Scharnagl und seine Mitstreiter überzeugt, »daß die geistige Krankheit, die der Nationalsozialismus hervorgerufen hat, geheilt werden muß durch geistige Führung der breitesten Volksmassen«. Hatte Hoegner aber dem »Kampf der Weltanschauungen« eine Absage erteilt, so sah Scharnagl die Voraussetzung der Heilung gerade in einer »gefestigte[n] Weltanschauung«, und zwar in einer positiven christlichen Weltanschauung. In ihr manifestiere sich das eigene Wesen der neu zu schaffenden Partei. Während für die Sozialdemokratie Religion »Privatsache« bleiben werde, müsse sich die neue Gruppierung »bewußt und entschieden zu einer christlichen Staats- und Gesellschaftsordnung bekennen und dieses Bekenntnis, so weit wie möglich, praktisch werden lassen«. Der christliche Gedanke sollte – »unter Ausschluß aller sogenannten klerikalen Einflüsse« – in der Erziehung wie im öffentlichen Leben ausschlaggebend sein; dabei sei jedem einzelnen »erwachsenen Menschen« seine Beziehung zur Religion freizustellen. Als weiteren Wesensunterschied zur Sozialdemokratie stellte der Rundbrief die wirtschaftspolitischen Vorstellungen heraus, wenn sie auch »augenblicklich nicht stark in Erscheinung treten können.« Grundsätzlich sei eine freie Wirtschaft ohne »die Extreme der liberalen Wirtschaftsordnung« anzustreben, wenn auch für die nächste Zeit weder diese noch eine mehr sozialistische Wirtschaftsauffassung »praktische Bedeutung« erlangen werde. Vorläufig zurückzustellen war auch die Frage der »Reichs- bzw. Staatenbildung«. Überzeugt, daß der Großteil der Bevölkerung weder ein zentral geleitetes Reich noch eine absolute Selbständigkeit Bayerns wünsche, bekannte sich Scharnagl zum föderativen Gedanken, der auch in der Sozialdemokratie »die Grundlage der staatspolitischen Orientierung« sein könne und müsse.

Vergleicht man die Kernaussagen des Rundschreibens mit denen des Aktionsprogrammes der SPD und KPD, wird man nicht umhin können, Scharnagl beizupflichten: Bei allen Gemeinsamkeiten gab es grundsätzliche Unterschiede zwischen den beiden großen politischen Richtungen. Stellt man sie Hoegners am 25. November dargelegten Vorstellungen gegenüber, zei-

7 Rundschreiben Karl Scharnagls, 10.8.1945, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1703 f. Die folgenden Zitate ebd.

gen sich eher graduelle als grundsätzliche Wesensunterschiede. Gewiß, das Primat des Christlichen fand in Hoegners programmatischer Rede keine Entsprechung. Doch räumte auch er den »geistigen und sittlichen Werten« der »abendländischen Kultur« einen sehr hohen Stellenwert ein. Seine wirtschaftspolitischen Vorstellungen waren zwar ummantelt von sozialistischer Kapitalismuskritik, doch bezogen sich seine planwirtschaftlichen Aussagen ausdrücklich auf die Gegenwart. Auch aus der Sicht der »Bürgerlichen«, die liberalistischen Auswüchsen eine grundsätzliche Absage erteilten, war Planung aber auf lange Sicht unumgänglich. Und was die »Reichsbildung« betraf, so entsprachen Hoegners Vorstellungen beinahe den Bestrebungen der zu Weimarer Zeiten in der Bayerischen Volkspartei gesammelten Kräfte, wenn diese auch – anders als bei Hoegner – monarchistisch angefärbt waren. Die programmatische Verwandtschaft der herausragenden Köpfe der beiden Richtungen, die jeweils die künftige politische Führung in Bayern für sich beanspruchten, war also ziemlich groß. Das ergab sich auch fast zwangsläufig aus dem beiden gemeinsamen Ziel, die verkrusteten Barrieren der alten Weimarer Parteienlandschaft aufzubrechen. Wie Hoegner wünschte auch die Scharnagl-Müller-Gruppe die Zusammenfassung aller Konfessionen, »aller Berufskreise und aller Schichten«. Die entstehende CSU sollte eine Volkspartei werden, die anders als die ehemalige katholisch-konservative Bayerische Volkspartei diesen Namen auch wirklich verdiente.

Die im Scharnagl-Rundbrief festgehaltenen Aussagen entsprachen zum Zeitpunkt seines Entstehens, Anfang August 1945, den Vorstellungen auch derer, die sich wenig später hinter Fritz Schäffer stellten und mit seinem Anspruch auf die Führung in der neuen Gruppierung auch sein Parteikonzept unterstützten. Am 12. September, dem Tag, an dem der Führungskampf in der CSU entbrannte, erteilte Schäffer einer »Einigung aller Kreise, die nicht soz[ialistisch] sind«, eine mehr oder weniger deutliche Absage[8] und plädierte dafür, wieder unter dem Namen Bayerische Volkspartei in Erscheinung zu treten. Am 12. September kam es zu unschönen, von persönlichen Angriffen überschatteten Auseinandersetzungen. Anton Pfeiffer stellte sich danach aus persönlicher Loyalität hinter den ehemaligen BVP-Vorsitzenden, fühlte sich aber seither zugleich verpflichtet, »Ehre und Ansehen der Bayerischen Volkspartei nach Kräften zu wahren«. Bevor Pfeiffer im Ergebnis der Streitigkeiten begann, der »totgesagten« BVP »mehr Lebenskraft und Lebenswillen« zuzuschreiben, als »manche[m] Gebilde, an dem zur Zeit herumgezimmert wird«[9], hatte er im Auftrag des Münchener Gründungszirkels der CSU, unterstützt vom ehemaligen Chefredakteur (1920–1933) der »Bayerischen Volkspartei-Korrespondenz«, Karl Schwend, einen Programmentwurf verfaßt. Da sich Pfeiffer – wie auch Scharnagl – an

8 »Wollen Sie wirklich«, so Schäffer, »eine Einigung aller Kreise, die nicht soz[ialistisch] sind?« Stenographische Notizen Pfeiffers, »Aktionsausschuß«, undat. [12.9.1945], Bay HStA, NL Pfeiffer 41.

9 Pfeiffer an Scharnagl, 13.9.1945, BayHStA, NL Pfeiffer 533.

den Vorarbeiten zur Bayerischen Verfassung intensiv beteiligte, verdienen seine frühen programmatischen Überlegungen Aufmerksamkeit. Pfeiffers Entwurf vom 5. September trug den Titel: »Grundsatz-Programm einer »Christlich-Demokratischen Volkspartei in Bayern«. Das »Grundsatzprogramm«, das durch die Bezeichnung »Aktionsprogramm« treffender charakterisiert worden wäre, wurde ergänzt durch einen »Aufruf«. Beide Dokumente unterstrichen und präzisierten die im Scharnagl-Rundbrief festgehaltenen Ideen[10]:

Eine »fruchtbare Demokratisierung« werde am besten durch die Erziehung zu jener Freiheit erreicht, »welche im Christentum, der Lebensquelle aller gesunden Zivilisation [sic!], wurzelt«. Daher wurden »die Männer und Frauen aller Konfessionen und Stände in Stadt und Land« aufgerufen, »sich unter dem Wahlspruch demokratisch und christlich in der Christlichen Volkspartei in Bayern zu sammeln.« Die Ziele dieser Volkspartei waren im »Grundsatzprogramm« in elf Punkten zusammengefaßt, in denen sich prinzipielle Standpunkte und Vorschläge zur Bewältigung der Gegenwartsaufgaben überlappten:

Zu den Geboten der Stunde zählte danach an erster Stelle die politische Säuberung »durch gerechte äußere Maßnahmen und durch erzieherische Einwirkung auf Geist und Moral«. Der christliche Gedanke manifestierte sich am deutlichsten in den erziehungspolitischen Vorstellungen: Die Jugend, so hieß es im Programmentwurf, sollte »in christlichem und demokratischem Geist« neu geformt werden. Der begleitende Aufruf war in diesem Punkt präziser. Er forderte die »Gewährleistung der religiösen Erziehung und des Religionsunterrichtes in den Schulen« – das lief auf die Schaffung von Konfessionsschulen hinaus. Der Ruf nach »freien Kirchen in einem freien Staat« ergänzte den kulturpolitischen Katalog.

In Gesetzgebung und Verwaltung sollte, wie es im Programmentwurf hieß, ein neuer »sozialer Geist« Einzug halten. Dazu gehörte die Beseitigung sämtlicher Privilegien, aber auch die Heranziehung der an Gesundheit und Vermögen unversehrt Gebliebenen zum Ausgleich der Kriegsschäden. Speziell die Vermögen von Kriegs- und Konjunkturgewinnlern aller Art sollten der notleidenden Allgemeinheit zufließen. Im Aufruf war das große Ziel benannt, das sich mit solchen Maßnahmen verband. Die sozialer Gerechtigkeit unterworfene Neuordnung von Recht und Gesetz sollte »zu einer neuen Gesellschaftsordnung hinführen, in der die soziale Volksgemeinschaft ohne Gegensätze der Klassen und Stände menschenwürdig gedeihen kann«.

Diesem Ziel sollte auch eine gerechtere Wirtschaftsordnung dienen, die »für eine gleichmäßige und gerechte Verteilung der Lasten sorgt, die wirtschaftlich Schwachen vor Ausbeutung schützt, die Arbeitskraft des einzel-

10 Schreiben vom 5.9.1945 nebst Grundsatzprogramm und Aufruf, BayHStA, NL Pfeiffer 41; die folgenden Zitate, soweit nicht anders vermerkt, ebd. Der Entwurf wurde publiziert von K. Repgen, 1984, S. 467ff. Ein Abdruck auch im Anhang der Pfeiffer-Biographie von Ch. Reuter, 1987, S. 317ff.

nen als höchsten Wert des Volksvermögens behandelt und neben den kollektiven Notwendigkeiten der modernen Wirtschaftsweise den Motor der individuellen Arbeit der wirtschaftenden Persönlichkeit nicht erlahmen läßt.« Das »Grundsatzprogramm« verzichtete in diesem Punkt auf Zukunftsperspektiven. Hier waren statt dessen einzelne Sofortmaßnahmen festgehalten, wie etwa Sicherstellung der Ernährung durch »gerechte, planvolle Verteilung« oder auch die »großzügige Inangriffnahme des Wohnungsbaues und Siedlungswesens«. Das Programm plädierte für die Erhaltung eines gesunden Bauerntums und für »gegenseitiges Verständnis zwischen Stadt und Land«, für die Förderung des Mittelstandes und der Arbeiterschaft durch den Aufbau eines Sozial- und Arbeitsrechtes »auf freier demokratischer Grundlage«. Die angesprochenen Zielgruppen unterstrichen also die Idee der Sammlung, und sie entsprachen zugleich – wenn auch in veränderter Reihen- und Rangfolge[11] – denen Hoegners.

Das »Grundsatzprogramm« war offensichtlich zur Gewinnung der Massen konzipiert, deren alltägliche Nöte und Sorgen darin aufgenommen wurden. Der begleitende Aufruf richtete sich an ein politisch aufgeklärteres Publikum; hier fanden auch staatsrechtliche Ideen einen Raum, die im Grundsatzprogramm gänzlich fehlen: Pfeiffer rief zur »Abwendung von den nationalsozialistischen Übersteigerungen eines überlebten nationalstaatlichen Prinzipes« auf. An seine Stelle setzte er das »Bekenntnis zur höheren Idee des übernationalen Zusammenschlusses von Völkergemeinschaften zur gemeinsamen Sicherung des friedlichen kulturellen und zivilisatorischen Fortschrittes«. Das demokratische Staatswesen wünschte er »aus den gesunden Volkskräften von unten nach oben mit einer festen Staatsführung« aufzubauen, und zwar »ohne Wiederholung der gescheiterten formalen Demokratie mit ihrem übersteigerten Parlamentarismus«. Pfeiffer bekannte sich grundsätzlich zur deutschen Einheit, forderte aber »eine neue Reichsbildung auf einer gebietsmäßig und kräftemäßig ausgeglichenen föderativen Grundlage, worin Bayern als geschlossenes staatliches Gebilde in freier Entfaltung seiner kulturellen Kräfte sich auswirken kann«.

Dieser Passus, wie auch andere Grundgedanken der beiden Pfeiffer-Entwürfe finden sich wörtlich oder sinngemäß in dem Aufruf, mit dem die Münchener CSU sich im Herbst 1945 dann erstmals an die Öffentlichkeit wandte.[12] Der 14 Punkte umfassende Katalog vereinigte die Vorschläge, die im Laufe des September und Oktober von verschiedenen Persönlichkeiten entwickelt worden waren[13], zu einem recht ausführlichen Programm. Mehr

11 Müller und sein näheres Umfeld waren in dieser Hinsicht konsequenter; eine Ende August formulierte Resolution betont, »in gleicher Weise den Interessen des Bauern wie denen des Arbeiters gerecht« werden zu wollen. Resolution, 30.8.1945, IfZ-Archiv, NL Baumgartner, ED 132/1.

12 Aufruf der Bayerischen Christlich-Sozialen Union München, undat. [September/Oktober 1945], abgedruckt in: CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1708–1712.

13 Eine Fülle von Programmentwürfen aus verschiedenen Orten Bayerns findet sich im BayHStA, NL Pfeiffer 41.

noch als in Pfeiffers Entwurf wurde der christliche Gedanke mit sozialer Verantwortung und Forderungen nach größerer sozialer Gerechtigkeit angefüllt. Die inzwischen als Bayerische Christlich-Soziale Union auftretende Partei gedachte, ihrem Namen gerecht zu werden. Er sollte besagen, »daß wir uns immer als Kinder unserer bayerischen Heimat fühlen wollen, daß wir das Christentum wieder als die Grundlage unseres Kulturlebens anerkannt wissen wollen, daß wir die Aufgaben der Zukunft nur im Rahmen einer wahrhaft sozialen Gemeinschaft als lösbar betrachten«. Die nachfolgend im einzelnen aufgelisteten Ziele wurden diesen Leitlinien durchaus gerecht.

Von »Festigung der Volksgemeinschaft aus wahrer sozialer Gesinnung ohne Rücksicht auf Stand, Herkommen oder Vermögen« war dort die Rede, vom Vorrang des Gemeinwohls vor dem persönlichen Erfolgsstreben des einzelnen, von Jugenderziehung im Geiste der christlichen Nächstenliebe und »der sozialen Gesinnung«. Die Partei versprach, sich für die Gleichrangigkeit des Sozial- und Staatsrechtes einzusetzen und für ein »soziales Wohnungsbauprogramm«. Die wirtschaftspolitische Linie präsentierte sich schon eher sozialistisch als nur sozial: »Lenkung der Wirtschaft durch den Staat nach den Interessen der Gesamtheit des Volkes, Beseitigung unzeitgemäßer, der vergangenen liberalen Wirtschaftsepoche angehörenden Einrichtungen«, so forderte die CSU. Zwar sprach sie sich zugleich auch für die Anerkennung und den Schutz des Privateigentums aus, hieß die Förderung der Privatinitiative allerdings nur »im Rahmen der vom Staat festgelegten Grenzen« für gut. Sollte eine freie Wirtschaft künftig als geeignete Wirtschaftsform anerkannt werden, sei »dadurch doch nicht das Recht des Staates ausgeschlossen, Wirtschaftsbetriebe in die öffentliche Hand zu überführen, wenn dies aus Gründen des Gemeinwohls geboten« sei. Das war »christlicher Sozialismus« in Reinkultur, dessen Traditionen bis ins Kaiserreich zurückreichten und trotz des päpstlichen Verbots mit der Enzyklika »Quadragesimo anno« (15. Mai 1931) schon in christlichen Widerstandskreisen wieder aufgelebt war.[14]

Hier hatte sich offensichtlich der »progressive« Flügel der CSU zu Worte gemeldet. Obwohl es in der Münchner Gründungszentrale keine größeren Auseinandersetzungen über den wirtschaftspolitischen Kurs gegeben zu haben scheint[15], präsentierte sich die CSU – wohl mit Rücksicht auf die konservativeren Mentalitäten auf dem Lande – sehr viel zurückhaltender, als sie um die Jahreswende 1945/46 begann, in ganz Bayern für ihre Unterstützung als führende politische Kraft zu werben. Die in einer Broschüre in 30000 Exemplaren verbreiteten »Zehn Punkte der Christlich-Sozialen Union« bezeichneten als Leitziel, »die aus tausend Wunden blutende Heimat im Gei-

14 Dazu ausführlich F. Focke, 1978, hier S. 174–193, v.a. S. 192f.

15 Zur Entstehungsgeschichte liegen nur wenige Hinweise vor, die besagen, daß der Entwurf in den zur Vorbereitung der Parteigründung geschaffenen Gremien »durchgesprochen« wurde und diese sich auf die programmatische Linie »geeinigt« hatten. CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 3, 8.

ste des Christentums und einer wahren sozialen Gesinnung wieder aufzurichten«. In Erziehung, Wirtschaft und Öffentlichkeit sollten christliche Grundsätze realisiert werden, im neu zu schaffenden demokratischen Staatswesen die Grundsätze sozialer Gerechtigkeit walten. Die sozialistischen Elemente des Münchener Aufrufes waren verschwunden. Die CSU versprach statt dessen wortkarg die »Rückkehr zur privaten wirtschaftlichen Initiative und Verantwortlichkeit unter Aufsicht des Staates«.[16]

Gewiß, wenn der »Ruf« der CSU »alle« erreichen wollte, die »guten Willens sind«: die »Landsleute in den Fabriken und Kontoren«, die »Arbeiter auf Baustellen und Trümmerstätten« ebenso wie die Handwerker und Kaufleute, die Bauern, Beamten, Lehrer, Juristen, aber auch die heimkehrenden Soldaten, die Flüchtlinge und Heimatlosen und »nicht zuletzt« die bayerischen Frauen, dann war Zurückhaltung angeraten und ein Programm, dessen Aussagen vage genug blieben, um möglichst alle Interessen integrieren zu können.

Die »Zehn Punkte« ließen die künftige Wählerschaft, an die sie sich richteten, schon ziemlich im Ungewissen, wie sich die CSU das künftige staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben vorstellte. Sie waren im wesentlichen auf die Erläuterungen verwiesen, die die lokalen Parteiführer beizusteuern hatten, und diese waren von Ort zu Ort sehr verschieden.[17] Was die CSU als Landespartei wollte, blieb aber nicht nur der Wählerschaft weitgehend verborgen. Auch die Parteiführung wußte noch im März 1946, inzwischen hatten die Arbeiten an der Verfassung bereits begonnen, nicht viel mehr, als daß die Union unterschiedliche Richtungen, z. B. »Sozialisten und Konservative« in ihren Reihen vereinte und christlich war.[18] Die Militärregierung verglich die Partei gar mit einem Regenbogen: »All colors of the political spectrum are represented here, from black and brown to pink.«[19] Wie der vorläufige Landesvorsitzende Müller am 30. März 1946 erklärte, waren daher auch die bisherigen Richtlinien oder Aufrufe nicht allzu wichtig zu nehmen. »Eines Tages« werde es notwendig werden, »daß wir klare Punkte entwickeln, daß wir klar sehen, wohin der Weg der Union auf allen Gebieten, auf weltanschaulichem, staatspolitischem, gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Gebiet gehen soll.«[20]

Doch vorläufig war der Parteiführung nicht daran gelegen, eine programmatische Klärung herbeizuführen. Aus der Sorge heraus, frühzeitige programmatische Festlegungen könnten die noch sehr fragile, eher als »Partei-

16 Die Broschüre mit den Zehn Punkten und einem Aufruf »An alle«, dessen volkstümlich aufbereitete Aussagen die »Zahmheit« der Zehn Punkte noch übertreffen, findet sich u. a. im ACSP, NL Arnold 4.

17 Vgl. hierzu die Programmentwürfe im BayHStA, NL Pfeiffer 41, die vor allem hinsichtlich der wirtschafts- und staatspolitischen Vorstellungen beträchtliche Unterschiede aufweisen.

18 Ausführungen Müllers vor dem Vorläufigen Landesausschuß der CSU am 14. März 1945, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 42.

19 Historical Report MG Bavaria, covering period from July 1946 to 30. June 1947, Appendix III, S. 10, BayHStA, OMGUS Reports 1/5.

20 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 49.

enblock«, denn als Partei zu kennzeichnende Union sprengen, bemühte sich Josef Müller, alle Ansätze einer Programmdiskussion so lange wie möglich zu unterdrücken.[21] Für diese Haltung sprach manches. Andererseits minderte die fortdauernde »Programmlosigkeit«, wie es die innerparteilichen Kritiker formulierten, richtiger ausgedrückt: die Programmvielfalt in der Union ihre politische Schlagkraft. Das sollte bei den Verfassungsberatungen vor allem der Sozialdemokratie zu Gute kommen.

3. Kommunistische Partei

Obschon sich frühzeitig abzeichnete, daß CSU und SPD die Masse der Wähler auf ihre Seite ziehen würden, war die KPD in den ersten Nachkriegsjahren eine nicht zu unterschätzende Größe in der bayerischen politischen Landschaft. Im September 1946 sollen der bayerischen Parteiorganisation 76 000 Mitglieder angehört haben, etwas mehr als der SPD – genau wie die Kommunisten traditionell eine Mitgliederpartei –, die zum gleichen Zeitpunkt 71 000 Frauen und Männer in ihren Reihen vereinte, und erheblich mehr als der CSU, die nur mühsam die BVP-Traditionen der Honoratiorenpartei abstreifen konnte und damals 55 000 Mitglieder zählte.[1]

Zu den Neubegründern der bayerischen KPD zählten Georg Fischer, später ihr erster Landesvorsitzender, Ludwig Ficker, Bruno Goldhammer und Heinrich Schmitt. Goldhammer, 1945/46 Sekretär im Landesvorstand, war gebürtiger Dresdner. Nach 1933 in die Schweiz geflüchtet, legte er in Bayern nur eine längere Zwischenstation ein, bevor er 1947 in die SBZ überwechselte. Er widmete sich daher auch überwiegend organisatorischen Fragen. Fischer, Ficker und Schmitt gehörten indessen zur bayerischen Parteiprominenz und waren als Staatssekretäre im Wirtschafts- und Innenministerium bzw. Schmitt als Sonderminister an der Regierung Hoegner beteiligt. Ficker und Schmitt gehörten dann auch der Konstituante an. Die bayerischen Kommunisten folgten, in enger Anlehnung an die Ost-Berliner Zentrale, auch dem Berliner Kurs. So bemühten sie sich zunächst zwar um eine enge Zusammenarbeit mit der SPD, trieben jedoch – für eine Übergangsphase – die Konsolidierung der eigenen Partei voran, bevor sie sich, zeitlich etwas versetzt, der im Dezember 1945 in der SBZ beginnenden Einheitsparteikampagne anschlossen und die Verschmelzung beider Arbeiterparteien propagierten.[2]

Programmatische Richtschnur war der Aufruf des Zentralkomitees der KPD der SBZ vom 11. Juni 1946, dessen Inhalte auch in das gemeinsame

21 Vgl. seine Ausführungen vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, ebd., S. 539.

1 W. Benz, Parteigründungen, 1988, S. 29.

2 Einen Abriß zur Vorgeschichte und Umsetzung der in enger Fühlungnahme mit der KPDSU und der Komintern erarbeiten Taktik des ZK der KPD zur Herbeiführung der »Einheitspartei« gibt W. Müller, Kommunistische Partei, ²1993, S. 440–450.

Aktionsprogramm der KPD und SPD vom 8. August 1945 eingeflossen waren. Der Aufruf brach bekanntlich radikal mit der Programmatik der KPD vor 1933. Statt der nun als unzeitgemäß bezeichneten Überstülpung des Sowjetsystems propagierte er eine parlamentarisch-demokratische Republik mit allen Rechten und Freiheiten für das Volk. Da die Kommunisten auf ein Bündnis aller »antifaschistischen Volkskreise« setzten, vermieden sie in dem Aufruf dezidiert sozialistische Forderungen. Vom Sozialismus als Zielvorstellung war darin keine Rede. Mit Ausnahme der Forderung nach einer Bodenreform fehlten fast alle »klassischen« Programmpunkte der KPD, die nun die private Unternehmerinitiative und das Privateigentum auf ihre Fahne schrieb.[3]

Für ihre am 19. Januar 1946 erfolgte Zulassung als Landespartei legten die bayerischen Kommunisten ein eigenes Programm vor, das zwar dem Juni-Aufruf verhaftet war, aber durch spezielle »Schmankerl« auch den besonderen bayerischen Mentalitäten gerecht zu werden suchte.[4] Die Kommunisten luden dazu ein, mit ihnen gemeinsam die »bayerische Heimat« aufzubauen. Angesprochen waren alle aufbauwilligen Kräfte: »Männer, Frauen, Jugendliche, alle Arbeiter, Bauern, Intellektuelle und fortschrittlichen Bürger«. Die KPD, so hieß es, wünschte »die demokratische Erneuerung des sozialen, politischen und kulturellen Lebens«, die »Errichtung einer deutschen, demokratischen parlamentarischen Republik«, und zwar »bei voller Entfaltung des Eigenlebens der Bundesländer auf föderativer Grundlage«.[5] Die Programmpunkte forderten dann im einzelnen die »Liquidierung der Überreste des Nationalsozialismus« und eine gerechte Entnazifizierung; den Kampf gegen Hunger, Obdachlosigkeit und Arbeitslosigkeit »durch Entwicklung größter Initiative auf genossenschaftlicher und privater Grundlage«; Herstellung demokratischer Rechte und Freiheiten durch freie Entfaltung der politischen und genossenschaftlichen Organisationen; »Sicherung der Religions- und Glaubensfreiheit«[6], demokratische Wiederaufrichtung der Selbstverwaltungsorgane, Schutz vor Unternehmerwillkür; Enteignung der »Nazibonzen und Kriegsverbrecher«; Liquidierung des »feudalen« Großgrundbesitzes und seine Verteilung an Bauern und landwirtschaftliche Arbeiter; Übergabe lebenswichtiger Betriebe sowie des Eigentums von Naziaktivisten und Kriegsverbrechern »an die demokratischen Selbstverwaltungsorgane«; friedliches Zusammenleben mit allen Völkern und Wiedergutmachung der ihnen durch Hitler zugefügten Schäden.

---

3 Der Aufruf ist gedruckt in: O. K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente, Bd. III, S. 313–319. Zur Interpretation des Aufrufes: A. Sywottek, 1971, S. 200–207.

4 Das Programm findet sich in der Süddeutschen Zeitung (SZ) vom 22.1.1946.

5 Davon war im Juni-Aufruf keine Rede. Er forderte nur die »Wiederaufrichtung« der »Selbstverwaltungsorgane«, der Provinzial- und Landesverwaltungen und Landtage (O. K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente, Bd. III., S. 317), was den zeitgegebenen Erfordernissen entsprach. Zur Rolle und Funktion der Länder in der SBZ: B. Fait, Real praktizierter Föderalismus, 1991.

6 Hierzu sagte der Juni-Aufruf nichts.

Die kommunistischen Forderungen waren also gemäßigter als die der SPD. Mit dem vom Berliner Aufruf abweichenden Bekenntnis zu einem föderativen Staatsaufbau, in dem sich das Eigenleben der Länder voll entfalten sollte, und der im Berliner Aufruf ebenfalls fehlenden Versicherung religiöser Toleranz, hatte die bayerische KPD damit ein Programm vorgelegt, das eine durch die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit tiefgreifend gewandelte Partei versprach, die über ihre traditionelle Anhängerschaft hinaus wählbar wurde.

4. Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung

Als vierte der bayerischen Parteien erhielt am 25. März 1946 die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) eine Landeslizenz. Ihre Politik und Programmatik war aufs engste verknüpft mit der schillernden Persönlichkeit ihres Vorsitzenden, Alfred Loritz. Die WAV war eine »one-man-show«, so sah es schon die Militärregierung.[1] Loritz bestimmte den politischen Stil dieser Protest-Partei so weitgehend, daß die WAV als »Loritz-Partei« in die Geschichte einging.[2]

Der 1902 geborene Rechtsanwalt war zu Weimarer Zeiten bereits als junger Mann in führende Positionen der Reichspartei des deutschen Mittelstandes gelangt.[3] Seine bald zutage tretenden Bestrebungen, die Reichspartei, die 1926 dem »entarteten« Parlamentarismus eine Absage erteilt hatte, unter seiner Leitung »diktatorisch« zu führen, führten 1932 zum Parteiausschluß. In der NS-Zeit unterhielt Loritz Kontakte zu verschiedensten Widerstandsgruppen monarchistischer bis kommunistischer Couleur. Seine insgesamt ziemlich undurchsichtigen Widerstandsaktivitäten waren allerdings weniger politischen oder weltanschaulichen Motiven zuzuschreiben. Sie wurzelten, wie Hans Woller feststellte, eher in »einer Art Neid auf Hitler« und »exzentrischen psychischen Dispositionen«, die Loritz, der sich selbst immer wieder als verfolgtes Opfer betrachtete, zu einer trotzigen, zuweilen infantil anmutenden Anti-Haltung führten.[4]

Im Juni 1945 aus der Schweizer Emigration zurückgekehrt, beteiligte sich Loritz zunächst führend in einer Hilfsorganisation für ehemalige KZ-Häftlinge, aus der er nach Meinungsverschiedenheiten mit sozialdemokratischen Mitgliedern jedoch bald wieder ausschied. Loritz gründete daraufhin im Juli eine, wie er es sah, unpolitische »Interessengemeinschaft aller vom Nationalsozialismus politisch Verfolgten«, die in scharfer Opposition zur Schäf-

1 Historical Report MG Bavaria, covering period from July 1946 to 30. June 1947, Appendix III, S. 12, BayHStA, OMGUS-Reports 1/5.
2 H. Woller, Loritz-Partei, 1982.
3 Als Leiter der »Freien Mittelstandszeitung« und Mitglied des Parteiausschusses 1930/31; zur Biographie von Loritz bis 1945: ebd., S. 22–27.
4 Ebd., S. 25.

fer-Regierung stand. Ihr Gründer Loritz bemühte sich nach Kräften, teilweise »hart an der Grenze bösartiger Denunziation«, die Militärregierung gegen die führenden politischen Kräfte der ersten Stunde aufzubringen, und zwar mit dem Ziel, selbst bayerischer Ministerpräsident zu werden.[5]

Beeinflußt von den plebiszitär-demokratischen Erfahrungen in der Schweizer Emigration, die sich mit seinen früheren nationalistisch-obrigkeitsstaatlichen Überzeugungen zu einem eigenwilligen Mischmasch verbanden, war Loritz ein Gegner politischer Parteien. Nach seiner Überzeugung hatten diese durch ihre egoistische Interessen- und Pfründepolitik den Ruin des Reiches herbeigeführt. Künftig sollte daher Deutschland nicht durch Parteien oder Parlamente, sondern als »wahre Volksdemokratie« unmittelbar durch das Volk regiert werden, verwaltet durch einen unparteiischen, über jedem Parteiengezänk stehenden Staat, der allerdings, »wenn nötig, mit eiserner Faust durchgreifen« sollte. Diese Gedanken kamen den Ideen sehr nahe, die in der Endphase der Weimarer Republik in antidemokratischen Kreisen weit verbreitet waren und die auch nach 1945 im konservativ-bürgerlichen Lager durchaus Anklang fanden: Fritz Schäffer dachte ähnlich, freilich ohne die plebiszitäre Idee zu teilen[6], die aber auch in Loritz' Denken nicht als Ausdruck eines radikalen Demokratieverständnisses mißzuverstehen war.[7]

Nachdem die Militärregierung im August 1945 die Entscheidung zur Wiederbelebung deutscher Parteien gefällt hatte, hatten antiparteiliche Konzepte keine Chance mehr. Unterstützt von Angehörigen der oberbayerischen und vor allem Münchner »Oberschicht« plante Loritz nun die Gründung einer nationalen Partei, die unter dem Namen »Deutsche Aufbau-Vereinigung« eine grundlegende Erneuerung Deutschlands herbeiführen sollte. Nachdem die Militärregierung den Bezug auf Deutschland im Parteinamen verboten hatte, gab Loritz der Partei dann den Namen Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung. Das Gründungsprogramm der am 8. Dezember 1945 für den Kreis München lizenzierten WAV war das einzige schriftliche Programm, das die »Loritz-Partei« jemals formulierte[8]:

Wie die meisten politischen Kräfte Bayerns trat auch die WAV für »neue Wege« ein und plädierte »für eine bewußte Abkehr [...] von den alten politischen Parteien«. Durch »ihre Fehler und Unterlassungssünden und ihr Versagen in Fragen der Volkswirtschaft« seien diese »alle miteinander mitschuldig« am »Heraufkommen des Nazismus« gewesen. Abseits von »den verbrauchten politischen Schlagworten« gedachte die WAV, in Zusammen-

5 Ausführlicher hierzu ebd., S. 27f. Als Schäffer als Ministerpräsident abgesetzt wurde, sammelte Loritz 1100 Unterschriften, die ihm die Ministerpräsidentschaft sichern sollten; Parker W. Buhrman, Office of Political Advisor, Munich, an Ambassador Murphy, 12.12.1945, Subj. Economic Reconstruction Party, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 73.

6 B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 21f., 25.

7 H. Woller, Loritz-Partei, 1982, S. 28f.

8 Ebd., S. 30. Im Dokumentenanhang (ebd., S. 214–218) ist das Programm im vollen Wortlaut abgedruckt; die WAV selbst machte es u. a. in der ersten Ausgabe ihres Mitteilungsblattes, Der Aufbau, Nr. 1, 15.4.1946, publik. Die folgenden Zitate, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

arbeit mit allen »anti-nazistisch gesinnten Männern und Frauen« den wirtschaftlichen und kulturellen Wiederaufbau durchzuführen: »Arbeiter und Bauern und Mittelständler vereint, das ist die Parole unserer Aufbau-Vereinigung, und diese drei schaffenden Stände wollen wir aufrufen zum schärfsten Kampf gegen die gemeinsamen Todfeinde aller Werktätigen: gegen den immer noch versteckt lauernden Nazismus, gegen den Militarismus und gegen die dahinterstehenden Multimillionäre.«

Der erste und umfangreichste Teil des WAV-Programmes widmete sich der Wiederbelebung der »darniederliegenden Volkwirtschaft«. Als entscheidende Voraussetzung für eine Optimierung der Produktion betrachtete die WAV, die unerfahrenen politischen »Dilettanten« in allen »staatlichen und halbstaatlichen Stellen, die die Wirtschaft heute lenken«, durch bestqualifizierte Fachleute zu ersetzen. Sie seien ohne Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zu einer der »herrschenden politischen Parteien und Cliquen« auszuwählen.[9] Staatliche Kredite und kostenlose Schulung sollten die Modernisierung und Intensivierung der Landwirtschaft vorantreiben. Die WAV forderte außerdem eine Bodenreform; der nichtbäuerliche Großgrundbesitz sollte an nachgeborene Bauernsöhne und Landarbeiter verteilt werden.

In ihren Vorschlägen zum schnellstmöglichen Aufbau der Industrie schlug die WAV ebenfalls antikapitalistische Töne an. Die angestrebte Mehrproduktion sollte »nicht etwa einer Handvoll von Großaktionären und Multimillionären« zugute kommen, sondern den Arbeitern und Angestellten. Ihr reales Mindesteinkommen sollte auf ein Maß erhöht werden, das ihre Existenz, die Gründung einer Familie und ihre Gesundheit sicherstellte. Die Forderung nach kostenloser Berufsfortbildung und staatlichen Krediten für alle Arbeiter und Angestellten als Startkapital zur Selbständigkeit leitete über zu den Vorschlägen, die die WAV zum Schutz und zur Unterstützung des Mittelstandes präsentierte. Kleineren und mittleren Industrieunternehmen gehöre die Zukunft, da die »Entwicklung zum Mammutbetrieb und Großkonzern in der deutschen Industrie einer der verhängnisvollsten Fehler für die ganze Volkswirtschaft« gewesen sei. Die WAV verlangte daher »staatliche Hilfe überall dort, wo noch eine Zergliederung der Großkonzerne in mehrere kleinere und mittlere Industriebetriebe möglich« war und »nicht schon eine Verstaatlichung des betreffenden Großkonzerns im öffentlichen Interesse« liege. Im Namen sämtlicher »Berufsschichten« forderte die WAV die restlose Einziehung des Vermögens »aller wirklichen Nazis«, die auch in Zukunft durch höhere Steuerzahlungen die Lasten tilgen sollten, die sie dem Volke aufgebürdet hatten.

Der letzte Teil des Programmes galt der Neuordnung des staatlichen und öffentlichen Lebens. Die WAV wollte dafür sorgen, »daß endlich einmal der

9 Auf diese Forderung pochte auch das Geleitwort zur ersten Nummer des Aufbau. Fast die gesamte erste Spalte des neuen Mitteilungsblattes diffamierte die bestehende Verwaltung als Günstlingswirtschaft mit einem wachsenden Heer von charakterlosen, unqualifizierten und nur wegen ihres Parteibuches in Amt und Würden gelangter Dilettanten. »Zum Geleit«, Der Aufbau, Nr. 1, 15.4.1946.

Volkswille direkt und unverfälscht bei der ganzen Verwaltung und Gesetzgebung des Staates ununterbrochen zum Ausdruck kommt«. Jedes »wichtige« Gesetz sollte dem Volk direkt zur Abstimmung vorgelegt werden; jeder Abgeordnete sollte »immer und ständig« der Kontrolle des Volkes unterliegen und jederzeit abberufen werden können. Um die unmittelbare Beteiligung des Volkes durch vernünftige Dezentralisation der Verwaltung wirksam zu unterstützen, trat die WAV für einen föderalistischen Staatsaufbau und eine »möglichst lebendige« Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise ein.

»Fundament des Staates« und zugleich Leitbild des geistigen und moralischen Wiederaufbaus sollte die christliche Ethik sein. Das Erziehungswesen sollte dem Willen der Erziehungsberechtigten folgend so aufgebaut werden, daß im gleichen Prozentsatz, zu dem sich diese in geheimer Wahl jeweils für die Konfessions- bzw. Gemeinschaftsschule aussprachen, von Staat und Gemeinden Schulen der gewünschten Art eingerichtet wurden.

Alles in allem vereinigte das WAV-Programm ein Sammelsurium z.T. ziemlich detaillierter Forderungen, die – mit Ausnahme der »Multimillionäre« und »wirklichen Nationalsozialisten« – allen eine glücklichere Zukunft verhießen. Häufig realitätsfern, waren die Vorschläge der WAV alles andere als ein geeignetes Modell zur Lösung der drängenden Gegenwartsaufgaben oder gar zur Gestaltung des künftigen staatlichen und gesellschaftlichen Lebens. Aber das sollten sie auch gar nicht. Wie Loritz einem führenden Liberalen klipp und klar erklärte, war das Programm völlig unwichtig: »Quatsch«. Was das Volk brauche, sei »Führung«.[10] Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, daß freiheitliche Grundrechte im WAV-Programm völlig fehlten.

Die WAV war bis zur Wahl der Konstituante aus dem im März 1946 einsetzenden Prozeß der Verfassunggebung ausgeschlossen. Bis zur Konstituierung der Verfassunggebenden Landesversammlung am 15. Juli 1946 entwickelte sich die Partei zu einem »Auffangbecken verhinderter Landesparteien«[11], was nicht gerade dazu beitrug, die programmatische Linie zu klären. In der WAV sammelten sich Entnazifizierungsgegner, wie die sogenannte Meißner-Gruppe um den späteren Vorsitzenden des Deutschen Blocks, Karl Meißner. Deren politische Vorstellungen erschöpften sich in einem »Gemisch aus Nationalismus, enttäuschter Führergläubigkeit und nostalgischer Erinnerung an das Großdeutsche Reich«. Doch mit Eintritt der Meißner-Gruppe im Juni 1946 wurde die Entnazifizierungskritik »über Nacht« zum Identifikationsmerkmal der WAV.[12] Einigen Zulauf erhielt die Partei auch durch Flüchtlingsgruppierungen, denen die Militärregierung die Lizenz als Parteien verwehrte. Ungeachtet des nationalen Anstriches der

10 H. Woller, Loritz-Partei, 1982, S. 38.
11 So Wollers Überschrift des diesem Thema gewidmeten Kapitels, ebd., S. 32–42.
12 Ebd., S. 35f. Die Meißner-Gruppe hatte sich zunächst den Münchner Liberalen angeschlossen, dazu unten, Teil I, Kap. 3.5.

WAV schlossen sich ihr schließlich auch bayerisch-monarchistische Kreise an, denen die CSU nicht heimattreu genug war. Alles in allem war die WAV nicht gerade dafür prädestiniert, in den Verfassungsberatungen mehr als eine – allerdings schillernde und zuweilen lautstarke – Statistenrolle zu spielen.

5. Freie Demokratische Partei

Als vorläufig letzte der Landesparteien erhielt erst am 15. Mai 1946 die bayerische FDP eine landesweite Lizenz. Die in Bayern traditionell schwachen Liberalen litten unter der Konkurrenz der CSU, die auf ehemalige Deutschnationale, Linksliberale der alten DDP und die nationalliberalen Kräfte der DVP einige Anziehungskraft ausübte.[1] Hinzu kam, daß der FDP, anders als den übrigen Parteien, eine Zentrale fehlte, die den Ausbau zur Landespartei vorantrieb.

In Nürnberg, wo die DDP zu Weimarer Zeiten recht einflußreich war, betrieben der Zahnarzt Fritz Linnert und Josef Hemmersbach, der vor 1933 die Bezirksorganisation der Partei für Ober- und Mittelfranken verwaltet hatte, die Wiedergründung der DDP. Ihre Zulassung als Nürnberger Kreisorganisation erreichten sie am 3. November 1945. Rund um Nürnberg, zuerst in Fürth und Erlangen, entstanden weitere DDP-Organisationen, deren Verbindung zu den Nürnbergern aber eher locker gewesen zu sein scheint.[2] In Oberfranken hatte der Zahnarzt Helmuth Steltzner, ehemals DDP, die Initiative zur Gründung einer Demokratischen Partei ergriffen. Steltzner lebte im thüringischen Heldburg, er überschritt illegal die Zonengrenze, um in Coburg eine am Vorbild der LDPD der SBZ orientierte Partei zu schaffen. Ihre erste öffentliche Versammlung am 2. Dezember 1945 veranstalteten die Coburger zusammen mit KPD und CSU als »antifaschistische Großkundgebung«. Steltzner bemühte sich vergeblich darum, den damaligen Bamberger Landrat und späteren Vorsitzenden der bayerischen Liberalen, Thomas Dehler, für seine Partei zu gewinnen. Dehler, der als ehemaliger Bamberger DDP-Vorsitzender zunächst keine Neubelebung einer eigenen liberalen Gruppierung erstrebte, sondern eine bürgerliche Sammlungspartei präferiert hätte, sah sich angesichts der Coburger Vorgänge veranlaßt, einen Kontrapunkt zu setzen. Er gründete in Bamberg eine eigene Partei, die er DDP nannte.[3]

---

1 W. Benz, Parteigründungen, 1988, S. 21.

2 B. Mauch, 1965, S. 19–22.

3 Ebd., S. 22–24. D. Rilling, 1988, S. 107ff., erwähnt in seiner ziemlich schwachen Dehler-Biographie die Abgrenzung zu den Coburgern nicht als Motiv. Laut Rilling setzte sich Dehlers »liberale Ader« durch; ebd., S. 108. Aufschlüsse auch hierzu dürfte die in Kürze zu erwartende Dehler-Biographie von U. Wengst bieten.

Schwierig gestaltete sich die Parteigründung in München, wo sich die traditionelle Spaltung des politischen Liberalismus in eine nationalliberale und eine demokratisch-fortschrittliche Richtung besonders deutlich bemerkbar machte. In München planten zunächst sechs verschiedene Gruppen die Gründung einer liberalen Partei, bis am 30. November 1945 schließlich die Münchener Liberal-Demokratische Partei ins Leben trat. Da die führenden Münchner, Otto Bezold (vor 1933 parteilos), Everhard Bungartz (ebenfalls vor 1933 parteilos) und Maximilian Fuchs (ehemals DDP) organisatorische Fragen zunächst vernachlässigten, konnte der dreißigjährige Kriegsheimkehrer Karl Meißner eine Schlüsselposition in der Organisation erlangen; er wurde Parteisekretär mit weitreichenden Rechten.[4] Vermutlich ging es auf seinen Einfluß zurück, daß das vom Kreisvorsitzenden Maximilian Fuchs verantwortete Münchner Programm sich für »jede mögliche Unterstützung« der heimkehrenden Soldaten beim Neuaufbau ihrer Existenz stark machte und sich dafür einsetzte, die Mitläufer des NS-Regimes »in absehbarer Zeit« wieder in die Gemeinschaft zu integrieren.[5]

Meißner bemühte sich in den folgenden Monaten nach Kräften, die Älteren auszuschalten, deren erfolgreiche Gegenwehr ihn und seine Gefolgschaft dann im März zum Austritt und wenig später zum Eintritt in die WAV veranlaßte.[6] Etwa um diese Zeit setzten auch verstärkte Bemühungen der Liberalen ein, die lokalen Organisationen zu einer Landespartei zusammenzufassen. Am 3. Februar 1946 wurde ein erster provisorischer Vorstand unter Dehler geschaffen, der die etwa 30 unter verschiedenen Namen bestehenden Kreisparteien dann schließlich zur Freien Demokratischen Partei zusammenschloß. Am 30. Mai 1946 wurde Dehler von der ersten Landesversammlung in Nürnberg zum Landesvorsitzenden gewählt, zweiter und dritter Vorsitzender wurden Fritz Linnert und Otto Bezold.[7]

Das Programm der Landespartei, das bereits am 28. März 1946 vorlag[8], stellte einen Kompromiß dar, der die heterogenen Gruppen integrieren sollte. Es war entsprechend wortkarg. Die Liberalen präsentierten sich national und vor allem betont liberal. Der von allen anderen Parteien beschworene soziale Gedanke fehlte bei ihnen fast völlig:

An erster Stelle forderte die Partei eine parlamentarische Demokratie, eine »lebensfähige, selbständige deutsche Republik auf Grund allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahlen«.[9] In Abkehr von den Zwangsorganisationen der Nationalsozialisten setzte sich die FDP für die Freiheit aller

4 B. Mauch, 1965, S. 26.

5 Das Programm ist in vollem Wortlaut abgedruckt bei B. Mauch, 1965, S. 204–206. Fuchs selbst war in der NS-Zeit im KZ Oranienburg, in seiner Wohnung trafen sich während des Krieges regelmäßig liberale NS-Gegner.

6 H. Woller, Loritz-Partei, 1982, S. 34f., beschreibt Meißners Aktivitäten präziser als B. Mauch, 1965, S. 26f., dessen Darstellung nur ein unklares Bild dieser Vorgänge vermittelt.

7 B. Mauch, 1965, S. 29–32.

8 Das Programm ist abgedruckt ebd., S. 207f.

9 Das Programm der Nürnberger DDP hatte einen deutschen demokratischen Staat »nach den Richtlinien der Schweiz« eingefordert; Text des Programmes ebd., S. 202f.

Schaffenden ein. Alle Maßnahmen zur beschleunigten Wiederbelebung der Wirtschaft wünschte die FDP zu fördern, wobei Opfer des Nationalsozialismus, Kriegsversehrte und Kriegsteilnehmer bevorzugt in den Arbeitsprozeß einzugliedern waren. Die Wirtschaft sollte »nach den Grundsätzen des freien Wettbewerbs« aufgebaut werden. In Notzeiten erkannte die FPD zwar das Erfordernis staatlicher Lenkung an, diese sollte jedoch »unter selbstverantwortlicher Beteiligung der Wirtschaft« vorgenommen werden. Während alle übrigen Parteien die Sozialisierung bestimmter Wirtschaftsbereiche bzw. Betriebe zumindest erwogen, fand diese Möglichkeit im Landesprogramm der Liberalen keinen Raum.[10] Sie wollten das durch »redliche Arbeit« erworbene Privateigentum erhalten, eine Formulierung, die allenfalls die Enteignung derjenigen Privatpersonen offenließ, die sich durch Nationalsozialismus und Krieg bereichert hatten. Wenn auch ziemlich unpräzise, sprach sich die FDP dann auch für die »Abschöpfung der Aufrüstungs- und Kriegsgewinne« zur Sicherung der Währung aus. Kriegslasten und Steuern sollten »gerecht« verteilt werden.

Die Partei forderte den Schutz der Familie und die »Wertung jeder Frauenarbeit in Haus und Beruf«. Die Jugend sollte auf überparteilicher Grundlage zu »wahrhaft freien und urteilsfähigen Staatsbürgern« erzogen werden. Ehrfurcht vor jedem religiösen Bekenntnis, Toleranz und Achtung der Weltanschauung anderer sowie die bedingungslose Gleichberechtigung aller sollte das gesellschaftliche Zusammenleben bestimmen. Das Sozialprogramm erschöpfte sich in der Forderung nach einer Altersversicherung, Hilfeleistung und Fürsorge für Kriegsopfer, »Heimatlose«, Arbeitsunfähige oder andere Unterstützungbedürftige. In Justiz und Verwaltung sollte ein neuer Geist einziehen: durch die Bildung eines unabhängigen Richterstandes und die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtsprechung; durch die Schaffung eines freien Beamtentums und die Besetzung aller Stellen durch »charakterfeste und verantwortungsbewußte Fachleute«.

Dem in der Tat eher »farblosen«[11] positiven Forderungskatalog folgte eine Auflistung dessen, was die Freien Demokraten »bekämpfen« wollten: Separatismus, Partikularismus und »jeden völkischen Eigendünkel«; Bürokratie, Denunziantentum, »Vetternwirtschaft und Parteibonzentum«; Einmischung der Kirche auf politischem Gebiet; egoistische Gewinnsucht durch »gewissenlose Ausnutzung jeder wirtschaftlichen Notlage«; Reaktion und Anarchie, Militarismus und Diktatur.

10 Wohl aber z. B. im Programm der Nürnberger Kreispartei. Sie trat zwar auch für eine freie Wirtschaft ein, forderte aber, alle Bodenschätze und Großbanken staatlicher Aufsicht zu unterstellen und auch eine Bodenreform durchzuführen, um Eigenheime für alle zu schaffen. Ferner wünschten die Nürnberger eine »weitausgedehnte« Sozialgesetzgebung für alle Opfer des Krieges und seiner Folgen«. Ebd., S. 203.

11 So W. Benz, Parteigründungen, 1988, S. 21.

6. Bayernpartei und Bayerische Heimat- und Königspartei

Die Bayernpartei und die Bayerische Heimat- und Königspartei waren an den Verfassungsberatungen nicht beteiligt, da die Militärregierung ihnen keine Lizenz als Landesparteien erteilte. Doch fanden ihre politischen Vorstellungen in Bayern Resonanz. Sie war breit genug, andere Parteien dazu zu ermuntern, sich diese zwar nicht gänzlich zu eigen zu machen, ihnen jedoch so weit als möglich entgegenzukommen, um die Anhänger radikal-bayerischer oder monarchistischer Ideen für sich zu gewinnen. Dies galt insbesondere für die CSU, die als »bayerische« Alternative noch am ehesten in Frage kam, und die auch manchen Monarchisten in ihren Reihen vereinte: Alois Hundhammer, etwa, aber auch Fritz Schäffer, der in den zwanziger Jahren dem Bayerischen Heimat- und Königbund angehört hatte und 1933 erwogen hatte, Bayern durch die Ausrufung der Monarchie vor Hitler zu schützen. Nach Kriegsende soll er von der Gründung einer Königspartei abgeraten und empfohlen haben, statt dessen die CSU monarchistisch zu unterwandern.[1] Die CSU mußte ihrerseits in der Tat besorgt sein, Monarchisten und Separatisten zu integrieren und ihre Abwanderung zur Bayernpartei zu verhindern, was ihr 1946 auch noch weitgehend gelang.[2] Wenn Separatisten und Monarchisten auch nicht als Parteien zum Zuge kamen, so spielten doch ihre Überzeugungen in die Verfassungsberatungen hinein. Daher gebührt auch ihnen in diesem Kontext Aufmerksamkeit.

Die Bayernpartei, die unter diesem Namen erst seit November 1946 auftrat, entstand im September 1945 als »Bayerische Arbeiter- und Mittelstandspartei« in München. Bis zur Lizenzierung für den Stadt- und Landkreis München wechselte sie noch zweimal ihren Namen; als »Demokratische Union« wurde sie dann am 30. November 1945 von der Militärregierung zugelassen. Weitere lokale Organisationen folgten, und seit März 1946 bemühte sich die Partei (bis März 1948 vergeblich) um ihre Zulassung auf Landesebene.[3] Als vorläufiger Parteivorsitzender agierte Michael Reitmair, der im Juli 1946 bei der ersten ordentlichen Wahl dem Kriminalbeamten Ludwig Max Lallinger unterlag.[4]

---

1 K. M. Färber, 1988, S. 163–182, S. 167.

2 Während 1946 nur wenige von der CSU zur damals noch unbedeutenden Bayernpartei wechselten, gab es ab 1947 zahlreiche Übertritte. Der prominenteste Fall war der des bayerischen Landwirtschaftsministers Joseph Baumgartner; seinem Wechsel zur Bayernpartei im Januar 1948 folgte der von zahlreichen CSU-Mitgliedern. Doch schon vorher hatte die CSU starke Verluste zugunsten der Bayernpartei zu verzeichnen. Dazu I. Unger, 1979, S. 71 ff.

3 I. Unger, 1979, S. 26 ff. Die turbulent-chaotische Frühphase der Bayernpartei, die von heftigen Führungsstreitigkeiten geprägt war, bleibt sowohl bei Unger als auch bei K. Wolf, 1982, leider ziemlich unterbelichtet.

4 Da Lallinger seit Ende 1945 von der Militärregierung zum persönlichen Leibwächter Wilhelm Hoegners abgestellt war, kursierten in Bayern Gerüchte, Hoegner stecke hinter der Bayernpartei, um die CSU zu sprengen und den betonten Bayerngedanken zu fördern. Das entbehrte aber jeder Grundlage; I. Unger, 1979, S. 26, 212 (Anm. 146 f.).

Um Lallinger scharten sich radikale Separatisten, die sich durch eine besondere Abneigung gegen Preußen und Preußentum auszeichneten. Das im wesentlichen mit dem Programm der Demokratischen Union übereinstimmende[5], von Lallinger verantwortete Programm der Bayernpartei[6] trat dann auch für den »Gesamt-Neuaufbau des bayerischen Staates« lediglich »unter Wahrung der deutschen Wirtschaftseinheit« ein. »Zurück zum Staatenbund«, so lautete die Devise.[7] Die BP erstrebte die Schaffung der »Vereinigten Staaten von Europa« auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechtes und der Gleichberechtigung der europäischen Staaten und Länder, die später in einer Weltwirtschaftsunion und schließlich in einem »Weltstaat« aufgehen sollten.

Etwas abrupt von der Welt- auf die bayerische Bühne zurückkehrend, forderte die BP sodann die Rückführung aller Evakuierten und Ausländer – gemeint waren nicht nur Displaced Persons, sondern das außerbayerische »Ausland« –, um Platz für die Ostflüchtlinge zu schaffen, so die Begründung. Der preußische Geist sollte restlos aus Bayern entfernt werden. Bei voller Religions- und Gewissensfreiheit sollte die Jugend, unter Gewährleistung des Erziehungsrechtes der Eltern, religiös erzogen werden. Die BP forderte die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes, den Aufbau eines demokratischen Beamtenstandes auf der Grundlage des Leistungsprinzips, die Schaffung eines unabhängigen Richterstandes, der dazu beitragen sollte, die Gleichheit »aller Staatsbürger« vor dem Gesetz zu wahren – d.h. die der bayerischen Staatsbürger, denn die BP trat für die bayerische Staatsbürgerschaft ein. Eine gerechte Steuergesetzgebung, der planmäßige Übergang zur freien Wirtschaft bei Schutz des Privateigentums, eine gerechte Lohnpolitik und der Ausbau sozialer Einrichtungen zum Schutze der Schaffenden und ihrer Familien waren die wirtschafts- und sozialpolitischen Forderungen der BP.

Korrigierend festzuhalten ist, daß das Programm der Partei ihre radikale »Bayern den Bayern«-Mentalität nur unzureichend spiegelt – schließlich war die BP darauf bedacht, ihre Lizenz zu erhalten. Wie kräftig die von ihr angeschlagenen bayerischen Töne sein konnten, bewies z.B. Jakob Fischbacher, der den bäuerlichen Flügel in der BP anführte. Fischbacher, 1918 Gründungsmitglied der BVP, war von 1921 bis 1934 Direktor des Christlichen Bauernvereins Oberbayern und repräsentierte die Bauernschaft auch nach 1945: als »Kreisdirektor« des Bayerischen Bauernverbandes für den Regierungsbezirk Oberbayern. Sein Preußenhaß ging so weit, die Ehe zwischen bayerischen Bauernburschen und evakuierten »Weibsen mit lackierten Fingernägeln« als »Blutschande« zu bezeichnen. Dieser öffentliche Ausfall kostete ihn seine Position beim Bauernverband, doch fanden seine

5 Ebd., S. 28.

6 Das Programm findet sich im ACSP, NL Zwicknagl 5. Die folgenden Zitate, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

7 »Erläuterungen zu den Grundlinien der künftigen staatsrechtlichen Stellung Bayerns«, BayHStA, NL Panholzer 10.

derben Angriffe gegen alles Nichtbayerische in bäuerlichen Kreisen durchaus Beifall.[8]

Wie die WAV vereinigte die BP sehr heterogene Elemente. Den Weg in die ganz überwiegend republikanische Bayernpartei fanden u. a. auch Vertreter der bayerischen monarchistischen Widerstandsbewegung, wie Seutter von Lötzen oder Erich von Chrambach. Diese Richtung erhielt Zulauf, nachdem die Militärregierung mit dem Verbot der Bayerischen Heimat- und Königspartei künftigen Bestrebungen zum Aufbau einer monarchistischen Parteiorganisation eine klare Absage erteilt hatte.

Eine von dem Amerikanern im Herbst 1945 durchgeführte Umfrage ergab, daß sich in München 64 % der Befragten als Anhänger der Monarchie bezeichneten. Im Februar 1946 glaubten bayerische Politiker und Honoratioren, daß in Oberbayern sogar 70 bis 80 % der Bevölkerung für eine Monarchie eintreten würden, 50 bis 60 % in Niederbayern und der Oberpfalz und nur in Schwaben und Franken wohl weniger als 30 %.[9] Die Hoffnungen der bayerischen Monarchisten richteten sich auf den Kronprinzen Rupprecht. Er hatte nach dem Tod seines Vaters Ludwig III. (1921) zwar seinen Anspruch auf den Thron angemeldet, sich aber zu Weimarer Zeiten sehr zurückhaltend verhalten, als sich anläßlich des Hitler-Putsches und in der Endphase der Republik die Befürworter der Monarchie in Bayern regten.[10] Im März 1945 leitete er aber dem amerikanischen State Department Vorschläge zu, in denen vorsichtig angedeutet war, daß er eine bayerische Monarchie in einem künftigen deutschen Staatenbund für möglich und wünschbar hielt.[11] Initiator der Gründung einer Königspartei war aber nicht der schon recht betagte Kronprinz (* 1869), sondern dessen rechte Hand, Freiherr Franz von Redwitz, der u. a. den bekannten Publizisten Erwein von Aretin und den Chirurgen von internationalem Rang, Max Lebsche, dafür gewann. Am 14. Oktober 1945 lag der Militärregierung der Zulassungsantrag der künftigen Bayerischen Heimat- und Königspartei (BHKP) vor, am 23. Januar 1946 erhielt sie ihre Lizenz für den Stadtkreis München, wenig später trat sie mit ihrem Programm an die Öffentlichkeit[12]:

»Die glücklichsten Zeiten seiner Geschichte«, so hieß es darin, habe »das bayerische Volk erlebt, solange Bayern ein selbständiger Staat [...] unter der Krone des Hauses Wittelsbach« gewesen sei. Sein Leidensweg habe 1918 begonnen: Von der Abkehr von der Monarchie hin zur »Rätediktatur über die Reichsverfassung von Weimar bis zur Diktatur Hitlers« habe »ein gerader Weg geführt«. Im Willen, die Wiederholung einer solchen Entwicklung

8 I. Unger, 1979, S. 26.

9 Zu den von der Forschung bisher wenig berührten bayerischen monarchistischen Bestrebungen nach 1945: K. M. Färber, 1988, hier S. 165, 169; sowie P. J. Kock, Bayerns Weg, 1983, S. 152–164.

10 K. M. Färber, 1988, S. 165.

11 Ebd., S. 166f.

12 Das als Flugblatt publizierte Programm »An alle Bayern«, findet sich z. B. im ACSP, NL Zwicknagl 5. Die folgenden Zitate ebd.

zu vermeiden«, habe sich eine starke Gruppe von Männern zusammengefunden, die wünschten, »daß Bayern wieder den Bayern gehöre und unter der alten Krone ein eigenes Leben führe«. Dieser Einleitung folgten sieben Programmpunkte, in denen die Vorstellungen der BHKP im einzelnen aufgelistet waren: Bayern sollte »wieder ein selbständiger Staat« werden, »mit allen Hoheitsrechten«, so lautete der erste. Das bayerische Volk sollte zwar befragt werden, ob es zum Königtum zurückkehren wollte, doch setzten die Königstreuen selbstbewußt voraus, daß dieses Referendum erfolgreich verlaufen würde. In den folgenden Programmpunkten entwarfen sie nämlich ein recht differenziertes Bild ihrer verfassungspolitischen Vorstellungen, die auf eine parlamentarisch-konstitutionelle Monarchie unter dem Haus Wittelsbach hinausliefen. Die BHKP trat für ein Zweikammersystem ein, wobei die erste Kammer »das Volk nach seiner politischen Einstellung, die Zweite Kammer nach seiner Betätigung im Arbeits-, Wirtschafts- und Geistesleben vertreten« sollte. Beide Kammern waren durch Wahlen zu bilden, über deren Charakter sich das Programm ausschwieg. In grundlegenden Fragen sollte »der unmittelbare Wille des Volkes« entscheiden.

Die Staatsgewalt sollte »in ihrem Handeln« an die göttlichen Gebote gebunden sein, der König war als Staatsoberhaupt »Treuhänder« für die Grundrechte des Volkes: auf Unverletzlichkeit des Körpers und des Eigentums, auf freie Meinungsbildung und freie Entwicklung der »persönlichen Eigenschaften«. Im Falle eines Notstandes sollte der Staat allerdings das Recht haben, über die Arbeitskraft des Menschen zu verfügen. Der neue Staat sollte ein Rechtsstaat mit einer unabhängigen Richterschaft sein; seine Verwaltung war ausschließlich Beamten zu übertragen, »welche die bayerische Staatsangehörigkeit besitzen«.

Kulturpolitisch verlangte das Programm »Friede und gegenseitige Achtung« zwischen Staat und Kirche. Es versprach den christlichen Kirchen und anerkannten Religionsgemeinschaften staatlichen Schutz und das Recht, ihre Lehren in allen staatlichen Schulen »frei« zu verkünden. Neben staatlichen Schulen sollten auch solche religiöser oder privater Gemeinschaften errichtet werden können, die Hochschulen sollten sich selbst verwalten.

Die Monarchisten bekannten sich zur freien Wirtschaft. Nur »wenn das Gemeinwohl, die Sicherheit und Gesundheit des Menschen es verlangen«, dürfe sie staatlicher Planung und Aufsicht unterstellt werden. Kapitalistischen Auswüchsen wurde aber eine Absage erteilt. Die Unternehmungen sollten nur soviel Vermögen anhäufen dürfen, wie für die Betriebszwecke nötig war. Das »im Lande Bayern sich bildende Kapital« müsse »dem Lande dienen«. Als vordringlichste Aufgabe bezeichnete das Programm die »Pflege der sozialen Frage«. Diese sei nicht durch theoretische Wirtschaftssysteme oder Verstaatlichung zu lösen oder zu mildern, sondern vor allem »durch die Schaffung von unmittelbarem Eigentum in breiten Schichten«. Auch die Bayerische Heimat- und Königspartei wandte sich an alle Berufe und Stände: »Sie will als Hauptziel ein neuzeitliches Staatswesen, in dem die

Pflicht vor der Forderung, die Gerechtigkeit vor dem Unrecht, das Ganze vor den Teilen und die Krone über den Parteien steht.«

Es wird sich zeigen, daß viele Ideen der Monarchisten bei den Verfassungsberatungen aufgenommen wurden. Das galt speziell auch für die von ihnen entworfene Funktion des Königs als überparteiliches, patriarchalisches Staatsoberhaupt. Zwar stand ein Monarch außerhalb der Diskussionen, doch die von der BHKP dem König zugedachte Rolle entsprach weitgehend der, die Teile der CSU einem Staatspräsidenten zuweisen wollten. Er war für manche eine Ersatzlösung für das unter amerikanischer Besatzung nicht durchsetzbare Königtum.[13]

Die Amerikaner hatten die BHKP zwar für München lizenziert, doch standen sie den Aktivitäten der Monarchisten von Anfang an mißtrauisch gegenüber. Dies galt insbesondere auch für zwei einflußreiche politische Berater, Walter L. Dorn und Robert Murphy. Dorn betrachtete die Partei als künftiges Sammelbecken der Reaktion und Murphy bezweifelte die Echtheit der im Programm verkündeten demokratischen und liberalen Werte. Aus seiner Sicht wollten die Monarchisten zurück zum Gottesgnadentum. Bedenken bestanden aber auch wegen der separatistischen Bestrebungen der Monarchisten, die den amerikanischen Plänen zuwiderliefen. Da Clay die Königspartei zunächst dennoch duldete, schaltete Murphy das State Department ein, das Clay am 5. Mai anwies, die BHKP unverzüglich aufzulösen: Die Errichtung einer bayerischen Monarchie stehe in Widerspruch zu einem künftigen demokratischen Wiederaufbau Deutschlands. Damit war das Schicksal der Partei besiegelt; am 10. Mai erfolgte ihr Verbot.[14] Es führte der Bayernpartei neue Kräfte zu, kam aber vor allem der CSU zugute. Da die Königspartei keine Gelegenheit bekam, sich zu einer Wahl zu stellen, ist fraglich, wie hoch die tatsächliche Unterstützung war, die die Monarchie in der bayerischen Bevölkerung fand. Wenn auch die von den Amerikanern in ihren Umfragen ermittelten Prozentzahlen sicher zu hoch gegriffen waren, ist dennoch wahrscheinlich, daß die BHKP in Altbayern recht erfolgreich gewesen wäre. Ihr Verbot dürfte der CSU beträchtliche Wählerstimmen beschert haben. Parteiintern wurde vermutet, daß z. B. in München »mindestens 50 %« der Unionswähler sich für die Königspartei entschieden hätten, wenn ihnen diese Alternative nicht verwehrt worden wäre.[15]

13 Dazu unten, Teil II, Kap. 9.1. und 9.3.

14 K. M. Färber, 1988, S. 172ff.

15 So Richard Jaeger im sogenannten Dienstag-Club der CSU am 14.5.1946; Lehrjahre der CSU, 1984, S. 53.

7. Kontinuitäten oder Brüche des Wählerwillens?

Wie der Blick auf die frühen programmatischen Verlautbarungen der bayerischen Parteien gezeigt hat, traten sie mit Ausnahme der FDP in mehr oder weniger extremer Ausprägung sämtlich für den »bayerischen Gedanken« ein. Seine Zugkraft erklärte sich nicht allein aus der damals von vielen geteilten Überzeugung, ein möglichst dezentraler »Reichsaufbau« werde künftigen Diktaturen vorbeugen. Ihn hochzuhalten bedeutete zugleich, Bayern wenigstens ein Stück weit von der Verantwortung für den Nationalsozialismus zu entlasten. Wären die seit der Bismarckschen Reichsgründung 1871 verfolgten bayerischen Bestrebungen nach Erweiterung der eigenstaatlichen Rechte erfolgreicher gewesen, hätte es den Nationalsozialismus nicht gegeben – jedenfalls nicht in Bayern, so der Tenor vieler zeitgenössischer Reden und Schriften. Zwar konnten die Nationalsozialisten auch unter weiß-blauem Himmel beträchtliche Wählermassen mobilisieren – bei der Landtagswahl im April 1932 wurde die NSDP mit 32,5 % zweitstärkste Partei; bei den Reichstagswahlen am 5. März 1933 erhielt sie dann 42,6 % der bayerischen Stimmen.[1] Doch dieses Faktum mochte man sich in Bayern nicht so recht eingestehen.

Die Gedankengänge, die dem erfolgreichen Verdrängungsprozeß oft zugrundelagen, zeigen sich in voller Blüte in einer frühen Denkschrift des späteren BP-Vorsitzenden (1959–1962) Joseph Panholzer[2]: Zwar habe sich, so heißt es da, die Hitlerbewegung in Bayern entwickelt, »doch war ihr eigentlicher Anhang nicht bayerischer Provenienz, sondern bestand zum guten Teil aus zugewanderten Elementen, insbesondere aus dem Norden des Reiches«. Betrachtet man die Wahlergebnisse, so müssen diese und gewisse Intellektuelle Bayern geradezu überschwemmt haben. »Gern gesehen« wurde die Hitlerbewegung laut Panholzer nämlich »vor allem in reaktionären intellektuellen Kreisen wegen ihrer Gegnerschaft gegen den Weimarer Kurs«, nicht aber von der »bayerischen Stammbevölkerung«. Gewiß, der »urwüchsige« Bayer ließ die zugewanderten »Elemente« und reaktionären Intellektuellen ohne Gegenwehr walten. Doch das war eben auf sein duldsames Wesen zurückzuführen: seiner »Art nach zwar etwas kurz angebunden, aber ruhig, bescheiden verträglich«, kurzum ein Menschenschlag, der eben »jedem seine Lebensart läßt«.

Mit Ausnahme der Liberalen, die sich in ihrem Bemühen um Abgrenzung von der CSU als Repräsentanten des »linken Flügels« des Bürgertums[3] begriffen, traten sämtliche bayerischen Parteien mit dem Anspruch auf, die gesamte Bevölkerung zu vertreten. Dies galt in besonderem Maße für die

1 Wahlergebnisse nach J. Falter/Th. Lindenberger/S. Schumann, Wahlen, 1986, S. 91.
2 »Denkschrift über Bayerns politische und staatsrechtliche Zukunft«, BayHStA, NL Panholzer 10.
3 So das Programm der Münchner Kreispartei in: B. Mauch, 1965, S. 204.

Sozialdemokratie und die CSU, aber auch für die KPD. Während bei den Kommunisten – wie die Entwicklungen in der SBZ recht schnell bewiesen – die programmatische Wandlung zwar nicht ausschließlich, aber doch stark von taktischen Überlegungen bestimmt war, war die programmatische Nähe der Union und der von Hoegner geführten Sozialdemokratie nicht allein das Ergebnis ihres Bemühens um die gleichen Zielgruppen. Unter dem Eindruck der Erfahrungen der NS-Zeit, deren Aufkommen die Mehrheit der politischen Kräfte auf das Versagen der Weimarer Parteien zurückführte, waren sie bereit umzudenken und die erteilten Lehren anzunehmen. Hinter dem Wunsch der Öffnung zur Volkspartei steckte also nicht nur das Kalkül, sich eine breitere Wählerbasis zu verschaffen. Darin drückte sich auch ein echter Wille aus, die durch den Krieg vorläufig nivellierten sozialen Trennscheiden dauerhaft abzubauen, wirtschaftliche oder religiöse Gräben zuzuschütten, die die Weimarer Gesellschaft gespalten und radikalisiert hatten.[4]

Mit zunehmender Entfernung von den »Schatten der Vergangenheit« und im Zuge der allmählichen Konsolidierung der Parteien gewannen die nur scheinbar gelösten Bindungen an partikulare Interessen wieder deutlichere Konturen. Die im ersten Nachkriegsjahr wenig spürbaren Gegensätze zwischen den Parteien lebten seit Mai/Juni 1946 wieder auf und begannen sich seit Herbst 1946 sichtlich zu verschärfen. Die Bereitschaft zur Öffnung und Zusammenarbeit, zur Überwindung überlebter Positionen nahm zunehmend ab. Der für die Nachkriegsentwicklung der deutschen Parteien generell zu konstatierende Befund manifestierte sich in Bayern im September 1947, als die SPD mit ihrem Ausscheiden aus der Koalitionsregierung die Konsequenzen aus den inzwischen unüberbrückbaren Gegensätzen zur CSU zog. 1945/46, als der Schock über die jüngste Vergangenheit noch frisch war, glichen sich die kultur-, sozial- und wirtschaftspolitischen Verlautbarungen so stark, daß z.B. im Wahlkampf zur Verfassunggebenden Landesversammlung den Wählern schwer begreiflich zu machen war, warum CSU und Sozialdemokratie sich nicht gleich zu einer Partei verbunden hatten.

August Haußleiter, der spätere stellvertretende CSU-Vorsitzende, berichtete im Juli 1946 über den Wahlkampf in Franken: »Unsere Leute haben angesichts mancher Reden von Unionsvertretern draußen die Vorstellung, die Union ist in Wirklichkeit nichts anderes als die Sozialdemokratie. Unsere Leute versichern zum Teil, sie wollten genau das gleiche. Nun kommt noch die Sozialdemokratie und sagt: Wir sind auch christlich. Sie haben ein wunderbares Flugblatt gebracht: »Wählt christlich!« Wenn Ihr [eine] christliche Partei wählen wollt, dann wählt die Sozialdemokratie. Denn wir sind die wirklichen Vertreter des Christentums.« Haußleiter und andere aus der CSU leiteten daraus die Notwendigkeit ab, den befürchteten »Abmarsch« ihrer Gefolgschaft zur Sozialdemokratie aufzuhalten, »indem wir uns ideo-

4 So W. Hoegner schon 1932: Über Demokratie zum Sozialismus, 1932, S. 12.

logisch von ihr schärfer als bisher abgrenzen«[5], eine Aufforderung, die die Partei aber erst ab Oktober 1946 mehr und mehr zu befolgen begann.

Der Blick auf die Wahlergebnisse des Jahres 1946 wird zeigen, daß die CSU – jedenfalls vorläufig – keinen Grund hatte, sich Gedanken über den Verlust ihrer Anhängerschaft zu machen. Um die Ausgangsstrukturen zu kennzeichnen, die die bayerischen Parteien mit ihren Sammlungskonzepten und einer erneuerten Programmatik zu überwinden trachteten, und zu überprüfen, wie erfolgreich sie damit waren, sollen jedoch zuerst die Resultate der Landtagswahlen vor 1933 betrachtet werden.

Bei fast sämtlichen Landtagswahlen der Weimarer Republik, von der Januarwahl 1919 bis zu den Wahlen im Mai 1928, war die BVP die mit Abstand stärkste Partei. Sie erhielt zwischen 31,6 und 39 % der Stimmen. 1932 geriet sie allerdings in arge Bedrängnis durch die NSDAP, die mit 32,5 % nur um 0,1 % hinter der BVP zurücklag. Auch im Protestwahljahr 1924 waren die Völkischen in Bayern recht erfolgreich gewesen, mit damals 17,1 %. Die Sozialdemokraten konnten sich bis 1928 als zweitstärkste Kraft behaupten: im Revolutionsklima 1919 feierte sie ihre größten Erfolge (33,0 %), doch hatte sich ihre Gefolgschaft bis zu den Wahlen von 1920 bzw. 1924 halbiert (16,5 bzw. 17,2 %). 1928, als die Linksparteien generell erfolgreich abschnitten, konnte auch die bayerische SPD noch einmal kräftig aufholen – auf 24,2 % – bevor sie 1932 mit nur 15,4 % ihre Talsohle erreichte. Für die weiter links stehenden Parteien entschieden sich nur 1920 mehr als 10 % der Wähler (USPDP: 12,9 %; KPD 1,7 %), 1932 votierten 6,6 % für die Kommunisten. Die DDVP[6] sackte von 1919 14 % auf 3,3 % 1928 ab, ähnlich war das Bild bei den Nationalliberalen. Sie erreichten 1920 mit 13,7 % ihr bestes Ergebnis, 1932 waren es dann noch 5 %. Nennenswerte Erfolge konnte daneben noch der Bayerische Bauern- (und Mittelstands-) Bund erzielen: 1919: 9,1 %; 1920: 7,8; 1924: 7,1 %; 1928: 11,5 %; 1932: 6,5 %.[7]

Nach Kriegsende hatte also die CSU die beste Startposition. Sie präsentierte sich zwar als neue Gruppierung, vereinte aber die ehemalige BVP-Prominenz in ihren Reihen und wies sich schon dadurch als Erbin der einst stärksten Partei aus. Hinzu kamen die ebenfalls in der CSU konzentrierten Bauernführer, Alois Schlögl etwa oder Michael Horlacher, die angesichts des Fehlens einer Bauernpartei Anziehungskraft auf die bäuerliche Wählerschaft auszustrahlen versprachen.

1946 wurde, wie auch vor 1933, nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Wahlberechtigt waren alle deutschen Staatsangehörigen ab 21 Jahren, sofern sie seit mindestens einem Jahr am Wahlort wohnten. Die seit Kriegsende nach Bayern gelangten Flüchtlinge und Vertriebenen durften sich also an

5 Haußleiter vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU am 6.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 427f.

6 Deutsche Demokratische Volkspartei und DDP der Pfalz, 1924: Deutscher Block in Bayern.

7 Zahlen nach J. Falter/Th. Lindenberger/S. Schumann, Wahlen, 1986, S. 91.

den ersten Wahlen nicht beteiligen. Ausgeschlossen waren ferner alle, die vor dem 1. Mai 1937 in die NSDAP eingetreten waren, diejenigen, die sich aktiv für diese Partei betätigt hatten, alle Führer der verschiedenen NS-Organisationen und -Gliederungen einschließlich der Hitler-Jugend, sowie unabhängig von einer Mitgliedschaft alle, die bekanntermaßen mit dem NS-Regime sympathisiert oder kollaboriert hatten. Aus politischen Gründen wurden bei der Januar-Wahl rd. 213 000 (8,1 %) Personen nicht in die Wählerlisten aufgenommen oder am Wahltag zurückgewiesen; bei den Kreiswahlen im April rd. 170 000 (6,5 %) suspendiert, im Mai bei den Stadtkreiswahlen rd. 76 000 (6,4 %) und bei der Juni-Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung, an der sich diejenigen beteiligen durften, die bis dahin bereits durch die Spruchkammern zu Mitläufern oder Entlasteten erklärt worden waren, rd. 271 000 (6,6 %).[8]

Diese Zahlen, so die sicher zutreffende Vermutung des Bayerischen Statistischen Landesamtes, deckten aber nicht die Gesamtheit derjenigen ab, die aus politischen Gründen von den Wahlen ausgeschlossen waren. Viele der politisch Belasteten machten gar nicht erst den Versuch, sich in die Wählerlisten einzutragen.[9] Während man 1932 in Bayern bei einer Gesamtbevölkerungszahl von rund 7,4 Millionen knapp fünf Millionen Wahlberechtigte gezählt hatte, waren es bei der ersten landesweiten Wahl im Juni 1946, bei einer inzwischen auf fast 9 Millionen angewachsenen Gesamteinwohnerschaft, knapp 4 Millionen, die zur Wahl gerufen waren.[10]

An den am 27. Januar 1946 in den Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern abgehaltenen Wahlen beteiligten sich 87,7 % der Wahlberechtigten. Die CSU errang auf Anhieb 43,6 % der Stimmen, die SPD lag mit 16,6 % weit abgeschlagen zurück, für die Kommunisten entschieden sich nur 2,3 %, so gut wie gar keine Rolle spielten die Liberalen mit 0,8 %. Bayernpartei und WAV waren zu diesen ersten Wahlen noch nicht angetreten, in denen 36,7 % der Stimmen auf »sonstige« bzw. an keine Parteien gebundene Kandidaten entfielen. Bei den Kreis- und Stadtkreiswahlen am 28. April bzw. 26. Mai 1946, bei denen die parteipolitische Bindung naturgemäß eine größere Rolle spielte als bei den Gemeindewahlen, verbuchten die »Sonstigen« nur 3,3 bzw. 2,8 %. Bei einer Wahlbeteiligung von nur noch 73,1 % gaben bei den Kreiswahlen 67,9 % der Wähler ihre Stimmen der CSU, die Sozialdemokraten erhielten 22,9 %, die KPD 3,9 %, die Liberalen 1,5 % und die WAV 0,5 %. Bei den Stadtkreiswahlen war die Wahlbeteiligung erheblich höher, 86,8 % machten von ihrem Stimmrecht Gebrauch. In den Städten war die CSU weniger erfolgreich; 45,1 % gaben ihre Stimme der Union. Die SPD holte hingegen kräftig auf: 38,0 % lautete ihr Resultat. Die FDP erhielt 3,9 %, die KPD 6,9 % und die WAV 3,3 % der Stimmen. Bei der Wahl zur

8 Statistisches Jahrbuch, 1948, S. 304ff. Die OMGBY Gesetzesabteilung erklärte die Mitläufer erst kurz vor der Wahl für wahlberechtigt, OMGBY, McCauley, an Hoegner, 21.6.1946, BayHStA, MA 110904.

9 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 35.

10 Stimmberechtigte nach D. Thränhardt, Wahlen, 1973, S. 350–355.

Verfassunggebenden Landesversammlung am 30. Juni 1946, an der sich nurmehr 72,1 % der Wahlberechtigten beteiligten, zog die CSU wieder weit davon. Ihr wurde landesweit das mit Abstand größte Vertrauen entgegengebracht: 58,3 %, so das Ergebnis der Union. Die SPD konnte nur 28,8 % verbuchen, drittstärkste Kraft wurde wiederum die KPD mit 5,3 %, dicht gefolgt von der WAV, der 5,1 % der Wähler ihre Stimme gaben. Die Liberalen bildeten mit nur 2,5 % das Schlußlicht.[11]

Der Sozialdemokratie war es zwar gelungen, sich neue Wählerschichten zu erschließen, doch überragender Wahlsieger war die CSU. Neben den ehemaligen BVP-Wählern brachte sie auch die Mehrheit derjenigen hinter sich, die sich vor 1933 für die Nationalen, die Liberalen, den Bauernbund und die NSDAP entschieden hatten.[12] Die Wähler orientierten sich also weniger an den Programmen der »neuen« Parteien, als vielmehr an ihren traditionellen Parteipräferenzen. Das kam der CSU als »Regenbogenpartei« zugute, obwohl oder vielleicht auch gerade weil sie noch weit davon entfernt war, die in ihr gesammelten Strömungen tatsächlich zu integrieren und auf eine programmatische Linie auszurichten. Die Erfolge der CSU waren aber nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, daß die katholische Kirche ihre moralische Autorität kräftig zu ihren Gunsten einsetzte, und zwar nicht »nur« von der Kanzel aus. Die Militärregierung beobachtete, daß Priester mancherorts vor den Wahlen sogar von Haus zu Haus gingen, um der Bevölkerung zu sagen, wen sie zu wählen hatte.[13] Die Wahlerfolge hingen schließlich auch damit zusammen, daß die damals noch in Gründung befindliche CSU am 5. Oktober 1945 beschlossen hatte, sich »als Partei« nicht an der Regierung Hoegner zu beteiligen. Sie hatte es ihren Angehörigen lediglich freigestellt, sich »als Persönlichkeiten« dem Ministerpräsidenten zur Mitarbeit zur Verfügung zu stellen. Der Standpunkt der Union, »daß die gegenwärtige Bayerische Regierung keine Koalitionsregierung ist«[14], war zunächst ein trotziger Reflex auf die unerwartete Bevorzugung der Konkurrenzpartei bei der Vergabe des ersten Amtes im Lande. Doch behielt er bis zu den ersten Landtagswahlen im Dezember 1946 seine Gültigkeit, und zwar aus wahltaktischen Motiven.

In der Regierungszeit Hoegners wurden viele Weichen gestellt, die sich nicht gerade großer Popularität erfreuten. Zu nennen ist an erster Stelle die

---

11 Statistisches Jahrbuch, 1948, S. 304ff.

12 D. THRÄNHARDT, Wahlen, 1973, S. 303–310. Einer Antwort auf die Frage »Wo blieben die NSDAP-Wähler?« versuchte THRÄNHARDT durch die Betrachtung des Wählerzuwachses nahezukommen. Angesichts des relativ geringen Zuwachses der SPD-Wähler und der minimalen Erfolge der KPD und FDP dürften zwar vermutlich manche die SPD und sicher einige die ebenfalls noch nicht sehr erfolgreiche WAV gewählt haben; ihr Hauptanteil wählte aber die CSU (ebd., S. 303–305).

13 Historical Report MG Bavaria, covering period from July 1946 to 30. June 1947, S. 31, dazu auch S. 286 sowie Appendix III, S. 13, 23; BayHStA, OMGUS-Reports 1/1 und 1/5. Dazu auch D. THRÄNHARDT, Wahlen, 1973, S. 246–250.

14 Aktennotiz vom 18. Dezember 1945, NL Pfeiffer 41; vgl. auch CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 19.

Entnazifizierung, die mit dem sogenannten »Befreiungsgesetz« vom 5. März 1946 in deutsche Hände überging, aber auch die Einbindung Bayerns zunächst in den größeren Verband der US-Zone, später dann der Bizone. Letzteres war mit Begleiterscheinungen verbunden, die in diesen Notzeiten in der Bevölkerung eher auf Unverständnis stießen, wie etwa die verstärkte Ablieferung von Lebensmitteln und anderen Gütern in Mangelgebiete außerhalb Bayerns. Beides war notwendig, und die praktische Ausführung ging außerdem weniger auf Konzeptionen der Regierung Hoegner als auf entsprechende Anweisungen der Besatzungsmacht zurück. Dies scheint den politisch wachen Zeitgenossen auch bewußt gewesen zu sein: »German governmental authorities were generally not considered free but executors of American policies«, so heißt es in einem amerikanischen Bericht vom November 1945.[15] Inwieweit die Einführung des amerikanischen Prinzips der »indirect rule« ab Januar 1946 diese Einschätzung zu verändern vermochte, ist schwer zu beurteilen. Da jegliche Kritik an den Maßnahmen der Besatzungsmacht verboten war, war jedenfalls die Regierung Hoegner die Instanz, der an der Not so vieler die Schuld zugeschrieben wurde – sei es aus eigener Verantwortung oder aus ihrer Funktion als williger Handlanger der Amerikaner.[16] »Der Opponent«, so brachte es Josef Müller am 31. Oktober 1946 auf den Punkt, »ist immer in der heutigen Zeit, in der die schwere Verantwortung getragen werden muß, von dem, der die Regierungspolitik zu führen hat, Nutznießer.«[17]

Die Unzufriedenheit vor allem derjenigen, die vom umfassenden Entnazifizierungsprogramm betroffen waren, kam auch der WAV zugute. Sie hatte sich bei den April- bzw. Maiwahlen nur in wenigen Kreisen beteiligt, zu den Wahlen zur Verfassunggebenden Landesversammlung aber alle Kräfte mobilisiert. Im Mittelpunkt der weitgehend auf Loritz abgestellten und in hohem Maße von ihm getragenen Wahlkampagne der WAV stand die Entnazifizierung. Loritz forderte, Mitläufer und Minderbelastete davonkommen zu lassen und nur die wirklich Schuldigen, das hieß aus seiner Perspektive: Verbrecher, Kriegsgewinnler und Parteipolitiker, die dem sogenannten »Ermächtigungsgesetz« zugestimmt hatten, unnachsichtig zu bestrafen. Damit überschritt Loritz eine Tabugrenze, die die anderen Parteien zu dieser Zeit noch achteten. Er erwarb sich so in bestimmten Kreisen den Ruf, als einziger mutig genug zu sein, offen gegen das in weiten Bevölkerungsteilen ungeliebte Befreiungsgesetz aufzutreten.[18] Die von der Entnazifizierung selbst Betroffenen konnten seinen Einsatz für ihre Rehabilitierung zwar

15 USFET, G-2, Edwin L. Sibert, an General G. Bryan Conrad, 5.11.1945: German reactions to new administrations and to the elections, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 13.

16 Die CSU führte ihre Wahlkämpfe gegen die SPD nicht zuletzt auch mit dem Hinweis, die SPD sei »Kollaborateur« der Amerikaner, Parker W. Buhrman an Robert Murphy, 3.7.1946, NA RG 84 POLAD, Box 73.

17 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 751.

18 H. Woller, Loritz-Partei, 1982, S. 43f.

nicht vergelten, weil den meisten von ihnen das Wahlrecht vorläufig versagt war. Doch ihren nicht durch eine NS-Mitgliedschaft belasteten Angehörigen oder Freunden war freigestellt, der Partei ihre Stimme zu geben, die sich für die kleinen Pgs. stark machte.

Viertes Kapitel

Der Auftakt der Verfassungsarbeiten im Februar 1946

1. Amerikanischer Auftrag – Deutsche Reaktionen

Anfang Februar erfuhren die Ministerpräsidenten der Länder der US-Zone offiziell den von OMGUS festgesetzten Termin für die Verfassungsberatungen. Wie im OMGUS-Zeitplan vorgesehen[1], traf am 8. Februar die entsprechende Direktive beim Direktor der bayerischen Militärregierung, Walter J. Muller, ein. Mit Schreiben des gleichen Tages setzte Muller Hoegner davon in Kenntnis, daß »nicht früher als 26. Mai und nicht später als am 30. Juni 1946« die Wahl zu einer Verfassunggebenden Versammlung abzuhalten war. Die deutsche Zivilverwaltung war für die demokratische Gestaltung des Wahlgesetzes verantwortlich. Insbesondere hatte sie dafür Sorge zu tragen, daß den ehemaligen Mitgliedern, Mitarbeitern und Sympathisanten der NSDAP das Wahlrecht entzogen wurde; die politische Prüfung der zur Wahl antretenden Kandidaten behielt sich die Militärregierung selbst vor. Sicherzustellen war ferner, daß »alle deutschen Staatsbürger ein Stimmrecht haben«, sofern sie für eine bestimmte Frist, die ein Jahr nicht überschreiten durfte, in Bayern gelebt hatten[2] – eine Reaktion auf die allenthalben sichtbaren Tendenzen, die nichtbayerischen Einwohner des Landes auszugrenzen.[3]

Mit dem gleichen Schreiben forderte Muller Hoegner auf, bis spätestens zum 22. Februar 1946 eine »kleine vorbereitende Verfassungskommission von Fachleuten zu ernennen«. Sie sollte ihn bei der Abfassung des Wahlgesetzes unterstützen und für die Konstituante die notwendigen Materialien zusammenstellen. Der vorbereitenden Kommission war ferner zur Aufgabe gestellt, eine Verfassungsdiskussion anzuregen: Vorschläge der politischen Parteien einzuholen, aber auch andere Gruppen, die Presse und Einzelpersonen zu Verfassungsvorschlägen zu »ermuntern«. Demokratisches Regieren sei, wie Muller später diesen Auftrag erläuterte, »Regieren durch Meinungsaustausch«.[4]

---

1 Target Dates in the 1946 Election Calendar, 21.1.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71.

2 Abschrift, Amt der Militärregierung für Bayern an Ministerpräsident Hoegner, Betreff: Wahlen in Bayern, 8.2.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 147.

3 Memorandum der OMGBY Intelligence, 18.6.1946, Rückführung, eine Härte, OMGBY 10/86–3/4; dazu auch unten, Teil I, Kap. 4.4.

4 Rede des Generals Muller anläßlich der Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8.3.1946, BayHStA, MA 110901.

Spätestens am 20. Mai 1946 erwartete die Militärregierung einen Abschlußbericht der Kommission, der dann auch der Verfassunggebenden Versammlung zur Verfügung zu stellen war. Für die Arbeit der Konstituante, die spätestens am 15. Juli zusammentreten sollte, war ein denkbar knapper Zeitrahmen von nur zweieinhalb Monaten vorgesehen. Am 15. September sollte ein fertiger Verfassungsentwurf vorliegen, der nach der Genehmigung durch OMGUS nicht später als am 3. November durch eine Volksabstimmung ratifiziert werden sollte. Für den gleichen Tag war die Wahl des ersten Landtages geplant. Bis dahin behielt sich die Militärregierung auch ihre alleinige Souveränität vor: Die Verfassunggebende Versammlung hatte sich ausdrücklich »nicht als vorläufiger Landtag« zu verstehen, sondern durfte lediglich in beratender Funktion tätig werden.[5]

Die Idee der Einberufung einer vorbereitenden Kommission ging auf die Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions zurück und war mit anderen prozeduralen Empfehlungen schon in dem Entwurf eines Memorandums vom Januar 1946 festgehalten. Die übrigen Vorschläge der Fachleute blieben jedoch weitgehend unberücksichtigt. Nicht nur der Starttermin der Verfassunggebung widersprach ihren Vorstellungen, sondern auch die überaus kurze Zeitspanne, die den Verfassungsarbeiten zugemessen war. Der Arbeitsausschuß hatte empfohlen, der vorbereitenden Kommission bis zum 1. August Zeit zu lassen; für die Arbeit der dann im Oktober zu wählenden Verfassunggebenden Versammlungen hatten die OMGUS-Experten ein ganzes Jahr veranschlagt. Allerdings sollten nach ihren Vorstellungen die Konstituanten zugleich als vorläufige Landtage legislative Funktionen erfüllen. Außerdem hatten die Fachberater die Ratifizierung der Verfassungen durch die Verfassunggebenden Landesversammlungen empfohlen.[6]

Ihre Bestätigung durch das Volk ging auf den ausdrücklichen Wunsch Clays zurück[7], der sich in allen wesentlichen inhaltlichen und prozeduralen Fragen der Verfassunggebung die letzte Entscheidung selbst vorbehielt und sich auch in den folgenden Monaten wiederholt über die Empfehlungen seiner Berater hinwegsetzte. Clay kannte die Einstellung seines Stabes, der der Übertragung von Kompetenzen an die Deutschen mit größtem Mißtrauen gegenüberstand. Diese von ihm wiederholt kritisierte Haltung seiner Mitarbeiter veranlaßte ihn sogar im Oktober 1946, seine höchsten Offiziere in einer eigens einberufenen »gripe session« darauf hinzuweisen, daß ihr Hang zur Reglementierung sich bedenklich dem Führungsstil des NS-Regimes annäherte: »We are going to wind up with a greater regimentation in

5 Schreiben an Hoegner vom 8.2.1946, a.a.O.

6 Draft. Memorandum, Recommendations of the Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions, to Deputy Military Governor, IfZ-Archiv, OMGUS 3/153–2/5. Im Memorandum stellte der Arbeitsausschuß die Möglichkeit von Volksentscheiden frei, die Experten hielten dies jedoch nicht für ratsam; Draft, Minutes, First Meeting of the Inter-Divisional Working Party on Land Constitutions, 28.12.1945, IfZ-Archiv, MA 1420/8.

7 Wells an Parkman, 4.8.1946, Popular Ratification, OMGUS 3/153–2/6.

Germany than old Adolf Hitler had himself if you don't watch out. I don't want to establish regimentation in Germany.«[8]

Aus Clays Sicht konnten die Deutschen nur nach dem Prinzip des »learning by doing« zur Demokratie geführt werden. Dazu gehörte seiner Meinung nach auch, ihnen Gelegenheit zu geben, aus Fehlentscheidungen zu lernen, eigene Konzeptionen zu entwickeln, zu erproben und umzugestalten, wenn sie sich als unpraktikabel erwiesen. So schwer es seinen Offizieren auch fallen mochte, tatenlos zuzusehen, wenn z. B. wenig effizient gearbeitet wurde: Für deutsche Effizienz zu sorgen, war nicht ihr Job.[9] »Our real responsibility is to see that the constructive measures are democratic and are put into effect by the Germans in democratic processes. We must avoid regimentation. The one thing that will make democracy fail in Germany is to give them the bureaucratic regimentation to which they have been accustomed and which they would rather follow than any other leadership. There isn't anything that they want more than for us tell them what to do.« Clay wußte: »It's a hard thing to do.«[10] Zu oft hatte er im Verlauf des ersten Besatzungsjahres selbst seine höchsten und besten Offiziere an diese Prinzipien demokratischer »reeducation« erinnern müssen, um darauf vertrauen zu können, daß seine sonst unangefochtene Autorität ausreichte, ihrem Hang zur Einmischung in deutsche Angelegenheiten ein Ende zu bereiten. Der Gefahr zu weitgehender Interventionen durch die regionalen Militärregierungsstellen und die OMGUS-Fachabteilungen vorzubeugen, war auch ein wesentliches Motiv dafür, daß Clay dafür sorgte, daß die Verfassungsberatungen unter seiner direkten Kontrolle von der Militärregierungszentrale betreut wurden[11], während einzelstaatliche Belange gewöhnlich in den Kompetenzbereich der Ländermilitärregierungen fielen.

Auf deutscher Seite waren die Reaktionen auf die von der Besatzungsmacht verordnete Verfassunggebung von Land zu Land unterschiedlich. In Hessen, so heißt es in einem Bericht der Militärregierung, war noch im August 1946, also während die Beratungen längst in vollem Gange waren, keine der Parteien bereit, die Verantwortung für die Verfassung zu übernehmen und sie aktiv zu unterstützen. Zur gleichen Zeit diskutierten die wichtigsten Repräsentanten der württemberg-badischen Konstituante, ob unter den gegebenen Bedingungen des Notstandes und deutscher Unfreiheit unter der Besatzungsherrschaft überhaupt eine Verfassung geschaffen werden konnte, bevor sie dann schließlich doch zu einer positiven Stellungnahme fanden.[12] Anders in Bayern: Zwar hatte Ministerpräsident Hoegner im Einklang mit

8 Division Staff Meetings, Minutes, 12.10.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/6.

9 Auf diesem Prinzip der Demokratisierung beharrte Clay in zahlreichen Einzelfragen, vgl. z. B. Staff Meeting am 23.2.1946; Staff Meeting am 25.3.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/3; Staff Meeting am 20.4.1946, IfZ-Archiv Fg 12/4.

10 Staff Meeting, 12.10.1946.

11 Dazu unten, S. 163.

12 Report on Hessian Constitutional Convention, 6.–13.8.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/8; Report on Württemberg-Baden Constitutional Convention, 19.–24.8.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/9.

seinen Kollegen aus Hessen und Württemberg-Baden, Karl Geiler und Reinhold Maier, anfangs die frühe Verfassunggebung abgelehnt. Doch erkannte man in Bayern rasch die Vorteile, die sich daraus ergaben: Die Chance zur verfassungsrechtlichen Absicherung bayerischer Eigenstaatlichkeit. Diese Chance wollten Hoegner und seine Minister unter keinen Umständen ungenutzt verstreichen lassen.

2. Einberufung und Zielsetzung des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses

Hoegner hatte bereits am 30. Januar 1946 auf informellen Wegen erfahren, daß der Beginn der Verfassungsarbeiten unmittelbar bevorstand. Peter Vacca, der Leiter der OMGBY-Intelligence Branch, hatte ihm die allerdings so nicht zutreffende Nachricht übermittelt, daß er in Kürze »eine Kommission für die Ausarbeitung einer bayerischen Verfassung in Vorschlag zu bringen« habe.[1] Hoegner zögerte nicht, dieser Aufforderung unverzüglich nachzukommen. Schon am 1. Februar informierte die Bayerische Staatskanzlei die Landesvorsitzenden der CSU, SPD und KPD, der Ministerpräsident wünsche eine kleine vorbereitende Verfassungskommission zu errichten. Die Parteien wurden aufgefordert, je einen Vertreter für diese Kommission zu benennen.[2] Drei Tage vor dem gesetzten Termin, am 19. Februar, übermittelte Hoegner der Militärregierung die Liste der Ausschußmitglieder einschließlich einer Kurzbeschreibung ihrer Qualifikationen, die sie für die Teilnahme empfahlen: Dazu zählte, mit Zustimmung des bayerischen Ministerrates, als Vorsitzender er selbst, ausgewiesen durch seine frühere langjährige Mitgliedschaft im Verfassungsausschuß des Bayerischen Landtags und im Rechtsausschuß des Reichstages; Innenminister Josef Seifried, SPD, als zuständiger Ressortminister; Arbeitsminister Albert Roßhaupter, SPD, der seit 1907 den Rechts- und Verfassungsausschüssen des Bayerischen Landtags angehört hatte; Staatssekretär Hans Ehard, CSU, vom Justizministerium; Staatssekretär Anton Pfeiffer, CSU, als ehemaliger Generalsekretär der BVP ihr Sachverständiger für Wahlen; der Münchner Oberbürgermeister Karl Scharnagl, CSU, als Spezialist für Gemeindefragen; der 2. Münchner Bürgermeister Thomas Wimmer, SPD, ebenfalls für Gemeindefragen; Sonderminister Heinrich Schmitt, KPD, als Sachverständiger für Wahlrechtsfragen und schließlich Hans Nawiasky, parteilos, »Verfasser der

1 Sitzung des Ministerrates am 30.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/346; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 309.
2 Schreiben in: BayHStA, NL Pfeiffer 147.

Bayerischen Verfassungsurkunde von 1919, der nächstens nach München übersiedeln will«.[3]

Nawiasky, der die sogenannte »Bamberger Verfassung« von 1919 zwar nicht verfaßt hatte, aber doch an ihrer Ausarbeitung beteiligt war, wurde auf Hoegners Wunsch hinzugezogen, obwohl er in der Emigration die schweizerische Staatsangehörigkeit erworben hatte und auch nach Kriegsende seinen Schweizer Wohnsitz in St. Gallen beibehielt. Hoegner und Nawiasky hatten sich in der Schweiz zu intensiven Gesprächen über die Zukunft Deutschlands und – seit 1944 – über eine neue bayerische Verfassung zusammengefunden[4], und Hoegner schätzte die Kompetenz des Staatsrechtlers ebenso wie auch dessen föderalistische Position, wenn er ihr in ihrer Radikalität auch nicht zu folgen vermochte.[5]

Bemerkenswert an der Zusammensetzung der von Hoegner ernannten Kommission ist dreierlei: Erstens handelte es sich mit Ausnahme Nawiaskys ausnahmslos um Personen, die als Minister oder Staatssekretäre unmittelbar an der Regierung Hoegner beteiligt waren bzw. als Münchner Bürgermeister eng mit ihr zusammenarbeiteten. Auch Heinrich Krehle (CSU), der Albert Roßhaupter wegen längerer Krankheit vertrat, war Staatssekretär (für Arbeit) im Hoegner-Kabinett. Zweitens hatte Hoegner auf eine paritätische Zusammensetzung Wert gelegt und darauf verzichtet, seiner eigenen Partei einen Einflußvorsprung zu verschaffen. Genaugenommen waren die »Bürgerlichen« in der Mehrheit. Krehle vertrat Roßhaupter in vielen Sitzungen, und der »parteilose« Hans Nawiasky stand zweifellos der CSU näher als der SPD. Zwar hatte er auch vor 1933 keiner Partei angehört, galt damals aber als »Kronjurist der Bayerischen Volkspartei«.[6] Drittens gehörten dem Ausschuß mit Ausnahme des Kommunisten Schmitt, dessen Beteiligung als Repräsentant der dritten bestehenden und auch im Kabinett Hoegner vertretenen Landespartei selbstverständlich war, ausschließlich Personen an, die dem bayerischen Gedanken besonders verbunden waren.

Am 8. März 1946 traf sich der Ausschuß zur feierlichen Eröffnungssitzung. Erschienen war neben anderen Offizieren der Militärregierung auch OMGBY-Chef Walter J. Muller. Der Entwurf der neuen Verfassung werde ein bedeutender Schritt zur Wiederherstellung einer demokratischen Regie-

3 Hoegner an das Amt der Militärregierung für Bayern, 19.2.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 147. In einer anderen Version der Liste der Mitglieder des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (künftig: VVA) fungieren Hoegner, Roßhaupter, Seifried, Pfeiffer und Ehard als Vertreter der Staatsregierung, Scharnagl, Schmitt und Wimmer als Vertreter der »großen politischen Parteien«, BayHStA MA 110901.

4 W. Hoegner, Professor Dr. Hans Nawiasky, 1950, S. 1.

5 Nawiaskys Vorstellungen von einem nur sehr lockeren Staatenbund gingen Hoegner 1945 zu weit (G. A. Ritter, Wilhelm Hoegner, 1988, S. 349). Doch zählte Hoegner zu den Unterzeichnern von Hans Nawiaskys »Föderalistischem Manifest«, mit dem sich der Staatsrechtler seit Frühjahr 1947 an verschiedene Persönlichkeiten wandte, um für seine extrem föderalistische Position zu werben. Vgl.: H. Nawiasky, Das Föderalistische Manifest, 1991, S. 224–233.

6 Schreiben Hoegners an von Gaevernitz, 27.5.1945, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/4. Ausführlicher zur Person Nawiaskys die Einleitung von B. Fait in: H. Nawiasky, Das Föderalistische Manifest, 1991, S. 225.

rung sein, so Muller, der sich in seiner kurzen Ansprache im übrigen darauf beschränkte, noch einmal die Aufgaben zu erläutern, die der vorbereitenden Kommission aufgetragen waren. Ihre Hauptarbeit, der sie viel Sorgfalt widmen müsse, sei die Materialsammlung. Zwar wollte Muller in Zeiten des Papiermangels nicht anregen, daß die vorbereitende Kommission – wie 1938 im Staate New York geschehen – zwölf dicke Materialbände zusammenstellte, doch komme dieser Aufgabe angesichts der Zerstörung so vieler Büchereien eine besondere Bedeutung zu. Muller versprach hierfür die volle Unterstüzung der Militärregierung und appellierte an den Ausschuß, diese auch zu suchen: »Bitte scheuen Sie sich nicht, sich in dieser Sache an uns zu wenden.« Gleich zu Beginn seiner Rede machte er die Kommission darauf aufmerksam, was nicht zu ihren Aufgaben zählte: Wie die Herren wüßten, werde mit dem Entwurf der Verfassung eine »besonders gewählte verfassunggebende Versammlung« betraut sein.[7]

Hoegner wertete in seiner kurzen Entgegnung das persönliche Erscheinen General Mullers als Beweis für »die große Bedeutung, die von der amerikanischen Militärregierung in Bayern dem künftigen Verfassungsleben unseres Landes beigelegt wird«. Bemüht, die Amerikaner mit Kenntnissen über die europäische und vor allem amerikanische Verfassungsgeschichte zu beeindrucken, bedauerte er auch, daß man in Deutschland versäumt habe, von den Angelsachen die Grundlagen der Demokratie zu erlernen: »Wir waren schlechte Schüler, wir sind in der ersten Prüfung durchgefallen und müssen sie wiederholen. Wir Bayern sind mit Freude und großem Eifer dabei, das zu tun.« Im Namen der Kommission versprach Hoegner, ein gutes Stück Vorarbeit zur demokratischen Erneuerung zu leisten und dankte der amerikanischen Militärregierung, »daß sie uns so früh Gelegenheit dazu gibt, [...] wir werden jeden Rat begrüßen, den sie uns bei unserem Werke geben will und kann.«[8]

Der von der Kommission an den Tag gelegte Eifer war in der Tat groß. Allerdings richtete sie ihre Anstrengungen weniger auf die Erfüllung der ihr gestellten Aufgaben, sondern machte vielmehr gleich Nägel mit Köpfen. Die Gäste, die zur feierlichen Eröffnung erschienen waren, hatten kaum den Raum verlassen, als Hoegner einen Verfassungsentwurf aus der Tasche zog, den die Kommission in 14 knapp zweistündigen Sitzungen beriet und in weiten Teilen unverändert der Verfassunggebenden Landesversammlung als Arbeitsgrundlage überwies. Ihre Aufgabe, eine lebhafte Verfassungsdiskussion in Parteien und Öffentlichkeit anzufachen, erledigte die Kommission mehr schlecht als recht. Die Bevölkerung wurde durch einige Presseartikel oder Vorträge erst sehr spät angesprochen[9], und entsprechend gering

7 Rede des Generals Muller anläßlich der Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8.3.1946, BayHStA, MA 110901.

8 »Rede des bayerischen Ministerpräsidenten bei der Eröffnung des Verfassungsausschusses am 8. März 1946,BayHStA, NL Pfeiffer 147.

9 Z.B. mit dem von Hoegner verfaßten Artikel: »Der Entwurf einer Bayerischen Verfassung«, in: Die Neue Zeitung, 7.6.1946. Ebenfalls erst im Juni hielt Hoegner zwei Vorträge in der

war die öffentliche Resonanz. Das war natürlich auch darauf zurückzuführen, daß die Menschen von drängenderen Alltagssorgen absorbiert waren. Aber nicht einmal in den Parteien kam eine Verfassungsdiskussion in Gang. Bis zum 1. Mai kannte z.B. die aus 26 Mitgliedern bestehende vorläufige Vorstandschaft der CSU nicht einmal die groben Inhalte des am 3. Mai in zweiter Lesung verabschiedeten Verfassungsentwurfs der Vorbereitenden Kommission.[10] Ehard, Krehle, Pfeiffer und Scharnagl, die sämtlich der vorläufigen CSU-Vorstandschaft angehörten, kamen ihrem Auftrag, die Parteidiskussion zu beleben, in keiner Weise nach. Gleiches galt für Hoegner und seine Parteifreunde im Ausschuß. Das SPD-Parteibüro hatte selbst Ende Mai 1946 noch keinen Verfassungsentwurf in Händen.[11] Insofern verzerrte es auch die Realitäten, wenn die Kommission in ihrem Arbeitsbericht vermerkte, die öffentliche Resonanz sei »offenbar deshalb« so gering gewesen, »weil über die Grundlagen einer neuen Verfassung in weiten Volkskreisen volle Einmütigkeit herrscht.«[12] Tatsächlich waren trotz der mangelhaften Öffentlichkeitsarbeit eine Reihe von Verfassungsvorschlägen bei der Staatskanzlei eingelaufen[13], die aber von der Kommission nicht bearbeitet wurden. Die Herren Minister und Staatssekretäre legten schlicht keinen Wert auf Meinungsaustausch außerhalb ihres engen Zirkels.

3. Hoegners Vorarbeiten und sein Entwurf einer »Verfassung des Volksstaates Bayern«

Hoegner, der unmittelbar nach Peter Vaccas Mitteilung begonnen hatte, den Entwurf einer bayerischen Verfassung niederzuschreiben, konnte auf umfangreichen Vorarbeiten aufbauen. In der Schweizer Emigration mehr oder weniger zur beruflichen Tatenlosigkeit verdammt[1], pflegte er einen regen Gedankenaustausch mit prominenten Weimarer Politikern verschiedener

Universität München, Schreiben des Rektors Karl Vossler vom 22. und 28. Mai 1946, BayHStA MA 110903. Die mangelhafte Öffentlichkeitsarbeit wurde in der Presse auch kritisch vermerkt; z.B. Schwäbische Landeszeitung, 21.5.1946, »Hessen und die Verfassung«. Das Blatt berichtete über die rege Öffentlichkeitsarbeit der hessischen Vorbereitenden Kommission und monierte, daß die bayerischen Verfassungsarbeiten sich nahezu unter Ausschluß der Öffentlichkeit vollzogen. Vereinzelt regte sich deshalb sogar Kritik seitens interessierter Einzelpersonen, z.B. Ernst Mosich, 26.7.1946, Allgemeine Bemerkungen und Anregungen zum Entwurf zur Verfassung des Freistaates Bayern, BayHStA, NL Schwalber III, 27.

10 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 205.

11 H. Kronawitter, 1988, S. 220, Anm. 20.

12 Der Kommissionsbericht ist abgedruckt in den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung (künftig: Sten. Ber. VA), München [o.J.], S. 1–16, hier S. 12.

13 Sie sind zu finden in den Akten der Staatskanzlei, BayHStA MA 110906.

1 Hoegner bekam weder eine Zulassung als Rechtsanwalt noch eine Lehrerlaubnis, um die er sich bemühte, und war auf Gelegenheitsarbeiten angewiesen, die ihm ein bescheidenes Dasein ermöglichten; dazu P. Kritzer, Wilhelm Hoegner, 1979, S. 95–103.

Parteicouleur über Einzelfragen der deutschen staatlichen und parteipolitischen Neuordnung nach dem Krieg. Zu seinen Gesprächspartnern zählten z. B. der badische Zentrumspolitiker und (1921/22) Reichskanzler Joseph Wirth oder auch der »rote König von Preußen«, der langjährige sozialdemokratische preußische Ministerpräsident Otto Braun.[2] Auf die Bitte des ehemaligen Reichskanzlers Heinrich Brüning hin, hatte Hoegner 1939/40 den Entwurf einer neuen Reichsverfassung erarbeitet.[3]

1943 lernte er Allan Dulles kennen, der in der Schweiz eine Filiale des amerikanischen Geheimdienstes (Office of Strategic Services, OSS) errichtete. Aus diesem Kontakt ergab sich eine Art Gutachtertätigkeit für die Amerikaner, die sich insbesondere auch für die Verfassungspläne deutscher Exilpolitiker interessierten. So übermittelte Hoegner Dulles, der im September 1945 dann auch für Hoegners Ernennung zum Ministerpräsidenten plädierte, u. a. Vorschläge für eine territoriale Neugliederung Deutschlands oder auch Gedanken über die künftige Stellung Bayerns in einer deutschen Föderation.[4]

Hoegner war also gut vorbereitet, als der Verfassungsauftrag der Amerikaner erging. In seinem dann »in wenigen Wochen«[5] niedergelegten Entwurf einer »Verfassung des Volksstaates Bayern« griff er insbesondere auf seinen Reichsverfassungsentwurf zurück. Dieser Entwurf war in vieler Hinsicht am Weimarer Vorbild orientiert, jedoch hatte sich Hoegner bemüht, Lehren aus der gescheiterten Demokratie zu ziehen und die in der Weimarer Verfassung erkannten Mängel und Lücken zu beseitigen[6]:

Im künftigen Bundesstaat, dessen Länder in den Grenzen der alten Stammesherzogtümer um das Jahr 1000 neugebildet werden sollten[7], wünschte sich Hoegner einen lebenskräftigen Föderalimus.[8] Ein Staatsoberhaupt lehnte er nach den Weimarer Erfahrungen ab; statt dessen war er bemüht,

2 Ebd., S. 135–141. Aus diesen Gesprächen bildete sich die Arbeitsgemeinschaft »Das Demokratische Deutschland« heraus, die intensive Kontakte zu den Amerikanern pflegte. Hierzu auch W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 173 f.

3 »Verfassungsentwurf« und die unter dem Pseudonym H. Ritter abgefaßten erläuternden »Gedanken zu einer neuen deutschen Verfassung«, in: IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/19.

4 P. Kritzer, Wilhelm Hoegner, 1979, S. 133 f.

5 W. Hoegner, Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, 1963, S. 97.

6 Verfassungsentwurf und Gedanken, a. a. O. Die Inhalte der im folgenden nur in ihren Grundzügen vorgestellten Verfassungsvorstellungen sind ausführlich wiedergegeben in der Studie von A. Zimmer, 1987, S. 123–135; auch P. Kritzer, Wilhelm Hoegner, 1979, S. 154–163, behandelt sie relativ ausführlich. Da sich viele Elemente des Reichsverfassungsentwurfes im Entwurf der Bayerischen Verfassung wiederfinden, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen v. a. auf den staatlichen Aufbau des Reiches.

7 Gedanken, S. 25 f. Von der Idee der Gliederung nach sechs Stämmen war Hoegner 1943 wieder abgerückt. In seinem Vorschlag zur Neugliederung Deutschlands schlug er statt dessen die Bildung von zwölf Ländern vor. Ausführlicher hierzu: G. A. Ritter, Wilhelm Hoegner, 1988, S. 347 f.

8 Der von Hoegner vorgeschlagene Katalog des ausschließlichen Gesetzgebungsrechtes der Länder ging zwar über die Weimarer Liste hinaus, war aber dennoch eher bescheiden. Es sollte ihnen auf folgenden Gebieten vorbehalten bleiben: Organisation der Landesbehörden, Justizverwaltung, Sicherheitspolizei, Bildungs- und Schulwesen, kirchliche Angelegenheiten, Landesabgaben (Artikel 9 des Entwurfes).

die Stellung der Regierung durch die Schaffung von klaren Mehrheitsverhältnissen zu stärken. Dies sollte zum einen durch eine Zurückdrängung von Zwergparteien (Mindestmitgliedschaft als Voraussetzung zur Wahlzulassung) erreicht werden, zum anderen durch ein Wahlrecht, das bei prinzipieller Beibehaltung proportionaler Repräsentation der stärksten Partei eine ausreichende Mehrheit sicherte: An einem ersten Wahltag sollte durch Verhältniswahl die Stärke der Parteien ermittelt werden. Die beiden stärksten Gruppen sollten dann noch einmal zu einem zweiten Wahlgang antreten. Die unterlegene Partei sollte dadurch keine weiteren Mandate erhalten, die Siegerpartei hingegen so viele Sitze, daß die Gesamtzahl ihrer Abgeordneten die Hälfte aller plus zwölf betrug.[9] Damit schien Hoegner die Regierung aber noch nicht ausreichend stabilisiert: Um die Parteien von übereilten Mißtrauensvoten abzuhalten, sollte der Rücktritt des Kanzlers mit einer obligatorischen Auflösung des Parlaments verbunden sein.

Neben dem Parlament sollte auch wieder ein Reichsrat entstehen, der anders als die machtlose Ländervertretung der Weimarer Verfassung dem Reichstag gleichberechtigt zur Seite gestellt war. Die von jedem Land zu entsendenden zwölf Vertreter waren – ebenfalls anders als zu Weimarer Zeiten – vom Volk zu wählen, dabei bildete jedes Land einen Wahlkreis.[10] Ferner sah Hoegner die gemeindliche Selbstverwaltung und die unmittelbare Demokratie durch Volksentscheide vor: für jedes weder vom Reichstag noch Reichsrat für dringlich erklärtes Gesetz; bei andauerndem Konflikt zwischen Reichstag und Reichsrat; nach einem erfolgreichen Volksbegehren.[11] Demokratische Rechte sollten allerdings nur diejenigen genießen, die auf dem Boden der Demokratie standen, der Mißbrauch war mit der Aberkennung der staatsbürgerlichen Rechte verbunden.

Der im zweiten Teil des Entwurfs festgehaltene Grundrechtskatalog ist noch detaillierter als der der Weimarer Verfassung. Wie dort kannte der Entwurf neben den klassischen Grundrechten auch soziale Grundrechte und -pflichten. Die Wirtschaftsordnung, Teil drei des Entwurfes, lief auf eine durch eine Plankommission geleitete Volkswirtschaft hinaus[12], in der dem Genossenschaftswesen große Bedeutung zugemessen war. Das Deutschland der Zukunft, das Hoegner sich vorstellte, war ein Rechts- und Sozialstaat, die künftige Gesellschaft eine Wohlstandsgesellschaft mit hohen Mindestlöhnen und einem gut ausgebauten Sozialnetz – wie sein Biograph Peter Kritzer feststellte, schwebte Hoegner die verfassungsrechtliche Fixierung von Verhältnissen vor, die denen ziemlich nahe kamen, die dann etwa 20 Jahre später in der Bundesrepublik Realität zu werden begannen.[13]

---

9 Artikel 25 des Entwurfes.
10 Artikel 45–49 des Entwurfes.
11 Artikel 60–62 des Entwurfes.
12 Artikel 129 des Entwurfes. Zum Grundrechts- und Wirtschaftsteil, vgl. die im folgenden beschriebenen Regelungen des bayerischen Verfassungsentwurfes, die im wesentlichen damit identisch sind.
13 P. Kritzer, Wilhelm Hoegner, 1979, S. 156.

Hoegner selbst faßte die wesentlichen Grundsätze seines Entwurfes folgendermaßen zusammen: »Freiheit, vor allem Gewissens- und Meinungsfreiheit; Herrschaft des Rechts im Staate und zwischen den Staaten; Menschlichkeit im Staats- und Völkerleben; Auffassung des Staates als Mittel zur allgemeinen Wohlfahrt; soziale Gerechtigkeit, vor allem eine Gütererzeugung und Güterverteilung, die dem Nutzen aller und nicht der Selbstsucht einzelner dient. Der Entwurf anerkennt den Eigenwert jedes Menschen, er opfert ihn nicht dem Staat als einem alles verschlingenden Leviathan auf, sondern er betrachtet den Staat nur als Mittel zur Förderung der Kultur und der menschlichen Wohlfahrt.«[14]

Die gleichen Leitgedanken lagen auch Hoegners Entwurf einer »Verfassung des Volksstaates Bayern« zugrunde. Eng angelehnt an den Reichsverfassungsentwurf, entsprach er wie dieser in weiten Teilen der Weimarer Verfassung[15], enthielt Elemente der schweizerischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit[16], daneben wirkte auch die Bamberger Verfassung vom 14. August 1919 in ihm fort.[17] Wie Hoegner in seinen Erinnerungen festhielt, kam es ihm vor allem darauf an, die Gegner der Demokratie von den demokratischen Rechten auszuschließen und die Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament zu stärken. Das demokratische Bayern der Zukunft sollte ein moderner Sozialstaat sein, in dem, in gleichen Worten hatte er es bereits 1940 in seinen Gedanken über die künftige Reichsverfassung festgehalten, »die Gegensätze zwischen Besitzenden und Besitzlosen allmählich verschwinden und an die Stelle des rücksichtslosen Wettbewerbs, der Neid- und Haßgefühle und des Kampfes aller gegen alle die gegenseitige Hilfe tritt.«[18] Nicht minder groß war sein Bemühen, verfassungsrechtlich umzusetzen, was er in der ersten SPD-Versammlung am 25. November 1945[19] und in späteren Verlautbarungen als eine der wichtigsten Lehren von Weimar bezeichnet hatte: die Weichen für eine wahrhaft föderalistische deutsche Zukunft zu stellen.

Wie Hoegner dem Vorbereitenden Verfassungsausschuß gleich zu Beginn der Arbeiten erläuterte, waren dem allerdings Grenzen gesetzt. Die Militärregierung erwartete, daß in der Bayerischen Verfassung jede Präjudizierung einer künftigen Reichsregelung unterblieb: »Ministerpräsident Hoegner weist darauf hin«, so heißt es im Protokoll, »daß die neue Verfassung viel umfangreicher sein werde als die Bamberger, denn eine Bezugnahme auf eine künftige Reichsverfassung dürfe in ihr nicht vorhanden sein. Der kom-

14 »Gedanken«, S. 62f.
15 Dazu W. Siegel, 1978, S. 48–66, der die Verfassungstexte Artikel für Artikel verglich.
16 H.-W. Langen, 1949.
17 W. Siegel, 1978, S. 66.
18 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 249ff.; Gedanken, S. 27.
19 Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner in der ersten Versammlung der sozialdemokratischen Partei München am 25. November 1945, BayHStA, NL Pfeiffer 41.

menden Reichsverfassung darf in keiner Weise vorgegriffen werden, auch nicht durch Inanspruchnahme der vollen Souveränität.«[20]

Die Amerikaner hatten Gründe, Hoegner ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß Bayern keine Souveränität beanspruchen durfte. Denn wenige Wochen nach seinem Amtsantritt Ende September hatte der Ministerpräsident der Militärregierung drei vom Kabinett gebilligte Gesetzentwürfe präsentiert, die allen Anlaß boten, bayerischem Souveränitätsstreben einen Riegel vorzuschieben: Ein »Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern« (22. Oktober 1945), ein »Gesetz über das bayerische Staatswappen« (29. Oktober), sowie ein »Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit« (30. Oktober).[21] Das Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt, eine provisorische kleine Verfassung, lief auf die Etablierung eines souveränen Bayern hinaus: Bayern wurde zur demokratischen Republik erklärt, die »auf allen Gebieten die unumschränkte Staatshoheit« besitzt.

Mit dieser Gesetzesinitiative hatte Hoegner frühzeitig versucht, die sich aus dem totalen Zusammenbruch des Deutschen Reiches ergebende Chance zu nutzen, und seinem Land eine gesetzlich abgesicherte, starke Ausgangsposition in den zukünftig zu erwartenden Verhandlungen um die Gestaltung des »Reiches«[22] zu verschaffen. Zugleich lag ihm daran, mit der vorläufigen Verfassung die Grundzüge der bayerischen staatlichen Ordnung zu regeln und die mit der Proklamation Nr. 2 dem Ministerpräsidenten verliehenen Kompetenzen zu präzisieren. Entsprechend der Proklamation Nr. 2 gedachte der Gesetzentwurf – ohne dadurch die übergeordneten Rechte der Militärregierung berühren zu wollen (Art. 14) – der bayerischen Staatsregierung bis zum Inkrafttreten einer künftigen freiheitlich-demokratischen Landesverfassung die »gesamte verfassunggebende, gesetzgebende und vollziehende Gewalt in Bayern« zu (Art. 4.2.). Im Einklang mit der Proklamation war die Stellung des Ministerpräsidenten außerordentlich stark. Zwar sollten Beschlüsse der Staatsregierung von der Mehrheit ihrer Mitglieder gefaßt werden, doch die Ernennung und Entlassung der Staatsminister und Staatssekretäre oblag dem Ministerpräsidenten, der zugleich die Richtlinien der Politik bestimmen und die »Außenpolitik« leiten sollte (Art. 8.1.). Als beratendes Organ, dem von der Staatsregierung »weitere Rechte« verliehen werden konnten, sah der Entwurf einen beratenden Landesausschuß vor, dessen Mitglieder wiederum vom Ministerpräsidenten ernannt und abberufen wurden. Darüber hinaus schrieb der Entwurf bereits das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung fest und bezeichnete als vordringliche Aufgaben den Neuaufbau der Staats- und Gemeindebehörden unter Ausschluß

20 Protokoll der ersten Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses (künftig VVA) am 8.3.1946, S. 4; einzelne Protokolle finden sich in verschiedenen Beständen, eine komplette Überlieferung im NL Hoegner, IfZ-Archiv, ED 120/129.

21 Sämtlich in: BayHStA, NL Pfeiffer 147.

22 Der Begriff des »Reiches« für das künftige Deutschland war damals allgemein gebräuchlich und wird auch im Kontext dieser Untersuchung gelegentlich als kürzeres Synomym für den künftigen deutschen Staat verwendet.

der Wegbereiter und Förderer des Nationalsozialismus sowie den Neuaufbau der Rechtspflege.[23]

Nach eingehender Prüfung hatte die OMGUS-Civil Administration Branch am 12. Dezember 1945 empfohlen, die Entscheidung über das »merkwürdige« Dokument[24] »einstweilen« zurückzustellen: Es warf zuviele ungelöste Fragen über die künftige politische Organisation des Reiches auf. Außerdem bedurfte es aus der Sicht der Amerikaner keiner solchen vorläufigen Regelung, da die Direktiven der Militärregierung, insbesondere die inzwischen erlassene Direktive vom 21. November 1945 über die Stärkung der deutschen Zivilverwaltung, eine ausreichende Basis für die Arbeit der Landesregierung abgab.[25] Mit dem Hinweis auf die geltenden OMGUS-Direktiven unterrichtete die Militärregierung Hoegner schließlich erst am 27. Februar 1946 über die Ablehnung des Gesetzentwurfes[26], ohne zu erkennen zu geben, daß es vor allem der darin erhobene Anspruch bayerischer Souveränität war, der die Amerikaner irritierte.[27]

Das Verbot einer Präjudizierung der künftigen Reichsstruktur wurde auch den Vorbereitenden Kommissionen Hessens und Württemberg-Badens mit auf den Weg gegeben.[28] Schließlich oblag die Entscheidung über die Gestaltung des künftigen Reiches weder einem einzelnen seiner Länder, noch allein der amerikanischen Besatzungsmacht, die mit den alliierten Partnern eine einvernehmliche Lösung der deutschen Frage – wenn auch in ihrem Sinne – erstrebte. Andererseits war es aber kaum möglich, eine Landesverfassung zu erarbeiten, ohne Präjudizien zu schaffen, wollte man nicht von vornherein ihre Gültigkeit auf den Zeitraum beschränken, in dem es noch keine Reichsverfassung gab. Das wollten aber weder die Amerikaner noch die bayerischen Kräfte. Im Gegenteil bedeutete bereits die Verfassunggebung als solche eine föderalistische Vorentscheidung, und das Verbot jeder Bezugnahme auf eine künftige Reichsregelung führte zwangsläufig dazu, die Stellung der Länder zu stärken. Hoegner schöpfte den Spielraum, den das reichsverfassungsrechtliche Vakuum eröffnete, in seinem Entwurf

---

23 Ebd.

24 J. F. J. Gillen, Historical Division European Command: American Influence on the Development of Political Institutions, 1950, hier S. 24; IfZ-Druckschriftensammlung.

25 OMGUS, Internal Affairs and Communication Division, M. C. Stayer to the Chief of Staff, Subj. Temporary Constitution of Bavaria, 4.2.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/8.

26 OMGBY, Internal Affairs and Communications Division, Robert Reese an Hoegner, 27.2.1946, Subj. Temporary Constitution, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

27 Karl Loewenstein erkannte darin den Versuch, den »Traum« bayerischer Unabhängigkeit zu erfüllen und schürte die amerikanische Sorge vor bayerischen separatistischen Tendenzen (Gillen, American Influence, S. 25 f.). Daß das Argument ausreichender Regelungen nur vorgeschoben war, beweist der Blick nach Hessen. Auch Hessen hatte nämlich den Entwurf eines vorläufigen Staatsgrundgesetzes vorgelegt, und dieser war von der Militärregierung gebilligt worden (OMGUS, Stayer to Chief of Staff, 4.2.1946). Abgelehnt wurden hingegen später auch die Gesetze über das bayerische Staatswappen und die bayerische Staatsangehörigkeit – letzteres mit dem Hinweis auf ein vom Kontrollrat vorbereitetes Gesetz über die deutsche Staatsangehörigkeit; W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 217.

28 Schreiben Clays an OMGBY, OMGH, OMGWB, 4.2.1946, gedruckt in: Germany under occupation, 1949, S. 119–121.

voll aus. Wenn darin auch mit keinem Wort eine bayerische Souveränität beansprucht war, so präsentierte Hoegner doch die Verfassung eines souveränen Staates, dessen Eigenstaatlichkeit gleich mehrfach unterstrichen war.

Hoegners 134 Artikel umfassender Entwurf einer »Verfassung des Volksstaates Bayern« war in drei Hauptteile gegliedert: Im umfangreichsten ersten Teil waren in 61 Artikeln »Aufbau und Aufgaben des Staates« geregelt; die 43 Artikel des zweiten Hauptteils hielten »Grundrecht und Grundpflichten« fest; 26 Artikel galten in einem dritten Hauptteil dem »Wirtschaftsleben«, in vier Artikeln waren schließlich Übergangs- und Schlußbestimmungen formuliert[29]:

Der erste Abschnitt des ersten Hauptteiles, »Länder und Gemeinden« (Artikel 1–8), erklärte Bayern zur Republik mit den Landesfarben weiß und blau. Wie der Titel des Entwurfs bereits ankündigte, sollte Bayern ein »Volksstaat« werden, in dem die Staatsgewalt vom Volk selbst, den von ihm gewählten Volksvertretern bzw. den von ihm bestellten Vollzugsbehörden ausging; letztere unterlagen der Kontrolle eines Staats- bzw. Verwaltungsgerichtshofes. Dem Volk und seiner Vertretung stand das ausschließliche Recht der Gesetzgebung zu; eine zweite Kammer kannte der Hoegner-Entwurf nicht. Dem »Aufbau einer bayerischen Demokratie von unten nach oben«, diente die gemeindliche Selbstverwaltung »im Rahmen der Gesetze«. In diesem ersten Abschnitt war außerdem eine bayerische Staatsangehörigkeit verankert, die keinem »geborenen Bayern« aberkannt werden konnte. Wie sie zu erwerben war, blieb gesetzlichen Regelungen vorbehalten, und diese hatte die Hoegner-Regierung mit ihrem Gesetzentwurf vom 30. Oktober 1945 bereits auf den Weg gebracht: Geburt, Legitimation (unehelicher Kinder durch einen bayerischen Vater), Eheschließung (mit einem bayerischen Mann, jedoch nicht mit einer bayerischen Frau) begründeten automatisch die bayerische Staatsangehörigkeit. Nichtbayern konnten sie auf Antrag erwerben, sofern sie unbeschränkt geschäftstüchtig waren, einen unbescholtenen Leumund genossen, am Ort ihrer Niederlassung Wohnung oder Unterkommen nachweisen konnten und außerdem imstande waren, »an diesem Orte sich und [ihre] Angehörigen zu ernähren.«[30] Damit wäre z. B. ein nicht unerheblicher Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen, die zwar auf dem Lande ein Unterkommen gefunden hatten, jedoch angesichts dort fehlender Arbeitsmöglichkeiten auf staatliche Unterstützung oder gemeindliche Fürsorge angewiesen waren, von zahlreichen Rechten ausgeschlossen, die nach Hoegners Entwurf ausschließlich »Bayern« zustanden.

Im zweiten Abschnitt (Art. 9–29) des Hoegner-Entwurfes, der dem Landtag gewidmet ist, werden einige Implikationen deutlich, die sich mit

29 Verfassung des Volksstaates Bayern; der Entwurf ist in verschiedenen Beständen überliefert, z. B. in: BayHStA, NL Pfeiffer 149. Die folgenden Ausführungen und Zitate, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

30 Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit, 30. Oktober 1945, BayHStA NL Pfeiffer 147.

der bayerischen Staatsbürgerschaft verbanden: Zur Wahl des Landtages in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Verhältniswahl waren alle »mündigen und ehrbaren Bayern« aufgerufen; das passive Wahlrecht erwarb der wahlfähige »Bayer« nach Vollendung des 30. Lebensjahres (Art. 10). Die meisten Artikel dieses Abschnittes entsprachen sinngemäß oder wörtlich der Weimarer Verfassung – einschließlich der in Art. 22 vorgesehenen Errichtung eines »Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten« –, doch gab es auch Abweichungen. Anders als dem Weimarer Reichstag, der nur durch den Reichspräsidenten aufgelöst werden konnte (Art. 25 WV), stand der Volksvertretung im Hoegner-Entwurf, der keinen Staatspräsidenten vorsah, das Recht der Selbstauflösung zu. Artikel 11 schloß Wählergruppen, »deren Mitglieder darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu vernichten oder gegen Volk, Staat oder Verfassung Gewalt anzuwenden«, von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen aus. Dabei oblag auf Antrag der Staatsregierung die Entscheidung dem Staatsgerichtshof.

Im Kontext des im dritten Abschnitt geregelten Aufbaus der »Staatsregierung« ist vor allem festzuhalten, daß der vom Landtag gewählte Ministerpräsident und die von ihm berufenen Minister durch ein Mißtrauensvotum gestürzt werden konnten (Art. 33). Anders als in seinem Reichsverfassungsentwurf, der das Parlament in diesem Fall mit Auflösung »bestrafte«, sah Hoegners bayerischer Entwurf keine Disziplinierungsmaßnahmen vor. Artikel 34 und 35 stellten die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten fest; ihm war ausdrücklich der Ministerrat zur Seite gestellt, dessen Kompetenzen aber nicht festgelegt waren. Hoegner sah nur vor, daß der Rat seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit faßte, wobei die Stimme des Ministerpräsidenten bei Stimmengleichheit entschied. Als Ministerpräsident kam selbstverständlich nur jeder wahlberechtigte Bayer in Frage; während laut Weimarer Verfassung Reichspräsident werden konnte, wer das 35. Lebensjahr vollendet hatte, setzte die Wählbarkeit zum bayerischen Ministerpräsidenten die Vollendung des 40. Lebensjahres voraus (Art. 31).

Abschnitt vier über die Gesetzgebung (Art. 38–45) wies das Gesetzgebungsrecht dem Landtag oder dem Volke direkt zu, das jedoch nicht über den Staatshaushalt entscheiden durfte. Das Volk konnte sein Gesetzgebungsrecht durch ein Volksbegehren einfordern, dem sich ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger anschließen mußte. Falls der Landtag das Volksbegehren ablehnte, konnte er einen eigenen Alternativentwurf vorlegen, der dann gemeinsam mit dem vom Volk begehrten Gesetzestext zur Entscheidung zu stellen war. Gegenüber dem Reichsverfassungsentwurf waren die Elemente der unmittelbaren Demokratie zwar abgeschwächt, doch dachte Hoegner an eine recht lebendige Mitwirkung des Volkes. Sein Entwurf sah vor, Volksentscheide über die vorliegenden Volksbegehren »mindestes zweimal jährlich, im Frühjahr und Herbst« stattfinden zu lassen (Art. 41). Einem Volksentscheid war auch jede Verfassungsänderung zu unterwerfen, die zuvor von einer Zweidrittelmehrheit des Landtages ange-

nommen worden sein und von der Mehrheit der stimmberechtigten Staatsbürger bestätigt werden mußte (Art. 42).

Der fünfte Abschnitt des Entwurfes (Art. 46–59) galt der Verwaltung und dem Haushalt, der sechste der Rechtspflege. Er orientierte sich stark an den Weimarer Bestimmungen, sah jedoch vor, daß alle Gerichte »als gleichberechtigte Beisitzer Männer und Frauen aus dem Volke« hinzuziehen (Art. 53). Ferner bestimmte Artikel 56: »Kein Bayer darf an einen anderen Staat zur Bestrafung ausgeliefert werden.« Auch im siebten Abschnitt über das Beamtentum wurden die bayerischen Staatsbürger privilegiert. Öffentliche Ämter standen nur »allen wahlberechtigten Staatsbürgern« offen (Art. 58).

Die im zweiten Hauptteil des Entwurfs festgelegten Grundrechte und -pflichten galten hingegen für alle »Bewohner Bayerns« – mit zwei Ausnahmen: Artikel 73, der noch einmal das Recht der Staatsbürger auf die Zulassung zu öffentlichen Ämtern garantierte, und Artikel 62, der den Grundrechtsteil einleitete: »Die Verfassung dient dem Schutze und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Staatsbürger«. Auch der in vier Abschnitte (»Die Einzelperson«, »Das Gemeinschaftsleben«, »Bildung und Schule«, »Religion- und Religionsgemeinschaften«) gegliederte Grundrechtsteil des Hoegner-Entwurfes orientierte sich stark am Weimarer Vorbild. Interessanterweise war hier, nicht im ersten Teil, ein Notstandsartikel vorgesehen: die Möglichkeit der vorübergehenden Einschränkung bzw. Aufhebung der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bei erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Staatsregierung (Art. 74). Artikel 75 stellte die Entfachung von Rassen- oder Völkerhaß unter Strafe.

Hoegner legte im Abschnitt zur Einzelperson, in dem die klassischen Grund- und Freiheitsrechte aufgenommen waren, daneben besonderen Wert auf Bildung. Jeder Bewohner Bayerns hatte Anspruch auf eine seinen Fähigkeiten und Anlagen entsprechende Ausbildung; besonders begabte Kinder waren auf Kosten der Allgemeinheit durch eine höhere Schulbildung zu fördern, Unterricht und Lehrmittel der Volksschulen waren unentgeltlich. Jeder Bewohner Bayerns hatte das Recht, aber auch die Pflicht, eine seinen Fähigkeiten entsprechende Arbeit zu wählen, jeder hatte das Recht auf angemessenen Wohnraum, wobei es Aufgabe der Gemeinden war, billige »Volkswohnungen« zu bauen.

Der Abschnitt »Gemeinschaftsleben« galt ausschließlich der Familie und der Jugenderziehung und entsprach darin weitgehend den Weimarer Bestimmungen. Neu war jedoch die verfassungsrechtliche Festlegung einer Müttererziehung und einer Mutterschaftsversicherung, die die in der Reichsversicherungsordnung von 1911 nach wie vor nur äußerst mangelhaft geregelte Altersversorgung von Frauen verbessern sollte (Art. 85)[31]:

31 Die Mutterschaftsversicherung wurde in den Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses gestrichen.

»1) Gesunde Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes [...] Alle Mädchen werden auf Staatskosten in den Mutterpflichten, vor allem in Säuglingspflege, Kindererziehung und Hauswirtschaft unterwiesen [...] 3) Für Frauen vom 16. bis 48. Lebensjahr ist eine Mutterschaftsversicherung zu schaffen.«

Im Abschnitt »Bildung und Schule« bewies Hoegner, wie ernst die von ihm am 25. November 1945 geforderte Hinwendung zu den »sittlichen Werten« gemeint war. Zwar stellte der Entwurf das Schul- und Bildungswesen unter staatliche Aufsicht, doch kam Hoegner den Religionsgemeinschaften ausgesprochen weit entgegen. »1) Die öffentlichen Schulen sind Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen«, heißt es in Artikel 90. »2) Die Lehrer an Bekenntnisschulen gehören grundsätzlich dem betreffenden Bekenntnis an. 3) Den Erziehungsberechtigten steht die Wahl der Schulart frei. 4) An Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung sind auf Antrag der Erziehungsberechtigten Gemeinschaftsschulen zu errichten.« Das war in der Tat eine Förderung religiöser Einflüsse und bedeutete nicht nur Öffnung, sondern radikale Abkehr von traditionellen sozialdemokratischen Positionen. Sie hatte Hoegner in seinem Reichsverfassungsentwurf von 1940 noch nicht verlassen.[32] Wenn Hoegner zwar beide Schularten zulassen wollte, die Errichtung von Gemeinschaftsschulen aber nur an konfessionell gemischten Orten und auf Antrag der Erziehungsberechtigten vorsah, so verschaffte dies der Konfessionsschule zumindest einen Vorsprung.

Wie die Weimarer Verfassung auch, stellte Hoegner Kunst, Kulturdenkmäler und die Natur unter den Schutz und die Pflege von Staat und Gemeinden (Art. 97), präzisierte jedoch den Naturbegriff. Dazu gehörten Wald, Landschaft, Tier- und Pflanzenarten – Hoegners Entwurf fixierte also verfassungsrechtlich, was heute unter dem Begriff Umweltschutz subsumiert wird. Der Entwurf garantierte darüber hinaus »jedermann« den Genuß und freien Zugang zu den Naturschönheiten: Berge, Seen, Flüsse, Wälder und Weiden sollten »allenfalls« durch Enteignung der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden – nach den bislang zwar schon sichtbaren sozialen aber keineswegs sozialistischen Elementen der erste deutliche Hinweis auf die sozialdemokratische Urheberschaft dieses Verfassungsentwurfes, der in seinen ersten 104 Artikeln nicht nur von vornherein den Weimarer Verfassungskompromiß übernahm, sondern teilweise Positionen vertrat, die man eher im »bayerisch-bürgerlichen« Milieu vermutet hätte.

Weniger »bürgerlich« präsentierte sich der dritte Hauptteil des Hoegner-Entwurfes, der das »Wirtschaftsleben« regelte. Der erste Abschnitt war überschrieben: »Die Planwirtschaft«. Dieser dritte Teil entsprach überwiegend wörtlich dem Reichsverfassungsentwurf von 1940, den Hoegner offensichtlich in so großer Eile für den bayerischen Zweck umarbeitete, daß sich darin noch Reichsinstitutionen fanden. Hoegners Grundverständnis vom Staat als Förderer der allgemeinen Wohlfahrt wurde skizziert; der Wirt-

32 Zur Entstehungsgeschichte der Schulverfassung ausführlich unten, Teil II, Kap. 10.

schaftsteil begann dann auch mit einem Artikel (105), der diese Leitvorstellung unterstrich: »Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gesamtwohl, insbesondere der Gewährung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung besonders der unteren Volksschichten.«[33]

Wie aus dem Titel des Abschnittes bereits hervorgeht, sah Hoegner eine Planwirtschaft vor, die vom Wirtschaftsministerium geleitet wurde. Es bediente sich dabei der Hilfe eines Beirates, dessen Mitglieder nach Vorschlägen der wissenschaftlichen Forschungs- und Lehranstalten, der Volksvertretung, der Staatsregierung, der Gemeinden, der Verbände der Erzeuger, Händler und Verbraucher sowie der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu berufen waren.[34] Aufgabe dieses Beirates war es, jährlich einen Wirtschaftsplan zu erstellen, der vom Wirtschaftsminister zu erlassen war, also nicht vom Landtag bestätigt werden mußte. Der Wirtschaftsminister hatte das Recht, nach Anhörung des Beirates »Bedarfsdeckungsgebiete auf genossenschaftlicher Grundlage« zu bilden; gemeint waren »Produktivgenossenschaften, die sich auf einen oder mehrere Landkreise erstrecken«, v. a. solche zur Versorgung der Bevölkerung mit Gas, Wasser oder Elektrizität.[35] Als Körperschaften des öffentlichen Rechts verwalteten diese sich selbst; Staat und Gemeinden konnten sich an den Erzeuger-, Verteiler- und Verbrauchsgenossenschaften beteiligen (Art. 105–108).

Der zweite Abschnitt widmete sich dem »Gemeineigentum und Privateigentum« (Art. 109–114). Eigentümer konnten Staat, Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sein, aber auch Gesellschaften, Genossenschaften, Vereine des Privatrechts und Einzelpersonen. Dem privaten Zugriff »in der Regel« entzogen und Eigentum von Körperschaften des öffentlichen Rechts waren nach Hoegners Entwurf Bodenschätze, Kraftquellen, »Unternehmungen der Rüstungsindustrie«[36] und »andere wichtige Produktionsmittel«, Eisenbahnen und andere der Allgemeinheit dienende Verkehrsmittel und -wege, ferner Wasserleitungen, Gas- und Elektrizitätswerke, Großbanken und Versicherungsunternehmen. Die Eigentümer anderer Produktionsmittel, »insbesondere« die Grundeigentümer, konnten sich »unter Aufrechterhaltung ihres Privateigentums zu Produktivgenossenschaften« zusammenschließen. Allerdings sollten Verteilung und Nut-

33 Die wirtschaftsprogrammatischen Kerngedanken Hoegners und ihre Umsetzung in seinem Verfassungsentwurf hat H. Kronawitter, 1988, S. 59–79, kenntnisreich und sehr ausführlich dargelegt und analysiert; auch K. Schreyer, 1969, S. 73–76, geht kurz darauf ein. Im Kontext dieser Darstellung ist dennoch unverzichtbar, die Entwurfsinhalte noch einmal aufzuzeigen.

34 Hier vergaß Hoegner, als vorschlagende Instanzen die Reichsregierung und die Länderregierungen zu streichen.

35 So Hoegner vor dem Vorbereitenden Verfassungsausschuß. Protokoll der Sitzung am 15.4.1946, S. 6, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129. In der weiteren Diskussion wurden die Bedarfsdeckungsgebiete umfassender definiert, dazu unten, S. 420 (Anm. 47).

36 Die Erwähnung der Rüstungsunternehmen erklärte sich ebenfalls aus der eiligen Überarbeitung des Verfassungsentwurfes von 1940 für bayerische Zwecke. Bei der Beratung des Artikels durch den VVA erklärte Hoegner, dieser Passus sei »selbstverständlich zu streichen«. Protokoll der Sitzung am 15.4.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.

zung des Bodens »von staatswegen« überwacht und vor Mißbrauch geschützt werden. Grundbesitz, »dessen Erwerbung zur Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse nötig« war, konnte enteignet werden. Jede Vergesellschaftung oder Enteignung von Privateigentum war jedoch angemessen zu entschädigen, offenbarer Mißbrauch des Eigentumsrechts zur Schädigung der Allgemeinheit genoß hingegen ausdrücklich keinen Rechtsschutz. Hoegners Entwurf gewährleistete ferner das Erbrecht, doch sollte eine gestaffelte Erbschaftssteuer dafür sorgen, »daß Riesenvermögen allmählich verschwinden«.

Wie auch das Eigentum dienten Geld- und Kreditwesen (dritter Abschnitt, Art. 115 f.) der Werteschaffung und Befriedigung der Bedürfnisse aller. Kapitalbildung war nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft. Die Verteilung wirtschaftlicher Kredite an einzelne Unternehmen war nach Anhörung des Beirates Aufgabe des Wirtschaftsministeriums.

Die Abschnitte vier und fünf über »Handel und Gewerbe« (Art. 117 f.) bzw. »Die Landwirtschaft« (Art. 119 f.) unterstrichen Hoegners genossenschaftliches Denken. Gewerbetreibende konnten sich zur gemeinsamen Beschaffung von Rohstoffen und Werkmitteln, zur Kreditbeschaffung und zum Warenabsatz zu Handwerkergenossenschaften zusammenschließen, Kleinhändler zu Händlergenossenschaften; der Außenhandel allerdings oblag dem Wirtschaftsministerium. Der landwirtschaftlichen Bevölkerung war besondere Förderung zugedacht: Durch Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsausbildung, durch die Möglichkeit zum Zusammenschluß zu Erzeuger-, Absatz- und Produktionsgemeinschaften in den Gemeinden, durch Ernte- und Viehversicherung, durch Gewährung angemessener Preise, Verbesserung der Verkehrswege und durchgreifende Entschuldung sollte den Bauern ein »menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle« gewährleistet werden.

Der sechste und letzte Abschnitt des Wirtschaftsentwurfes widmete sich der »Arbeit« (Art. 122–130). Sie war als »wertvollstes wirtschaftliches Gut eines Volkes gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren« und Gesundheitsschäden geschützt. Ausbeutung und Verletzung von Schutzbestimmungen war unter Strafe gestellt. Hoegners Entwurf verpflichtete jedermann, seine Arbeitskraft im Dienste der Allgemeinheit zu verwenden und belegte arbeitsloses Einkommen mit einer Sondersteuer. Für »alle Arbeitsfähigen« war eine Arbeitslosenversicherung vorgesehen. Der Arbeitsminister hatte das Recht, für jeden Berufszweig örtlich gestaffelte Mindestlöhne festzulegen, die als Familienlöhne eine Mindestlebenshaltung ermöglichen sollten. Hoegner verzichtete angesichts der Wirtschaftslage auf die Festlegung einer täglichen Maximalarbeitszeit, die per Gesetz zu regeln war. Doch garantierte der Entwurf das Recht auf ein freies Wochenende und einen bezahlten Jahresurlaub.

Die zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ausgehandelten Tarifverträge waren für die Organisationsmitglieder verpflichtend

und konnten als »allgemeinverbindlich« erklärt werden. Vereinigungsfreiheit und Arbeitsgerichte sollten die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen fördern bzw. schützen; die Arbeitnehmer hatten in allen Wirtschaftsunternehmen in den sie berührenden Angelegenheiten ein »Mitspracherecht« – kein Mitbestimmungsrecht! –, das durch Betriebsräte gewahrt werden sollte.

Hoegner strebte also eine Wirtschaftsordnung an, in der dem Staat im Interesse und zur Wahrung des Gemeinwohls Steuerfunktionen zugedacht waren, die jedoch nicht auf einen zentralistischen Staatssozialismus, eine staatliche Befehls- und Zwangswirtschaft hinauslief. Vielmehr setzte er auf das (föderalistische) Subsidiaritätsprinzip und den Genossenschaftsgedanken, der, wie er auch selbst betonte, im wirtschaftlichen Leben »im Vordergrund« stehen sollte.[37] Das dem Allgemeinwohl unterworfene Wirtschaften sollte durch freiwilligen Zusammenschluß sich selbst verwaltender Genossenschaften erleichtert werden, die ohne eine grundsätzliche Änderung der Eigentumsverhältnisse zugleich eine gemeinwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsstruktur zu garantieren schienen. Wie das Zusammenspiel staatlicher Planung und genossenschaftlicher Selbstverwaltung aussehen sollte, präzisierte der Hoegner-Entwurf nicht. Generell blieben im Wirtschaftsteil viele Fragen unbeantwortet.[38] In ihm drückte sich – wie Kronawitter zutreffend feststellte – vor allem Hoegners Bemühen aus, verfassungsrechtlich das »utopische Ideal einer solidarischen humanen Gemeinschaft« zu fixieren[39], das erst durch gesetzgeberische Maßnahmen Konturen gewinnen mußte.

Noch im April 1945 hatte Hoegner in einer Schrift über die »Lehren der Weimarer Republik« bilanziert, daß die Weimarer Wirtschaftsverfassung zwar viele schöne Sätze enthielt, diese aber »nicht verwirklicht werden [konnten], weil im Reichstag immer nur eine bürgerliche, nie eine sozialistische Mehrheit vorhanden war«.[40] Daß er diese Lehre von Weimar nicht beherzigte und sich in seinem Wirtschaftsentwurf weitgehend auf programmatische Sätze beschränkte, deren Umsetzung durch die Gesetzgebung er breiten Raum ließ, erklärt sich – zumal nach dem schlechten Abschneiden der Arbeiterparteien in den Gemeindewahlen – kaum aus einer optimistischen Fehleinschätzung der künftigen Mehrheitsverhältnisse. Vielmehr glaubte Hoegner, sicherlich bestärkt durch die programmatischen Verlautbarungen der CSU, mit seinem Planwirtschaftsentwurf eine konsensfähige Vorlage erarbeitet zu haben, für die er angesichts der herrschenden Notlage keine Alternative sah.

---

37 W. Hoegner, Der bayerische Verfassungsentwurf, 1946, S. 1 f.

38 K. Schreyer, 1969, S. 75, spricht von »ungenügender Reflexion« einer auf Dauer anzulegenden Wirtschaftsordnung.

39 H. Kronawitter, 1988, S. 61.

40 R. Ritter [= W. Hoegner], Lehren der Weimarer Republik, 1945, S. 21.

4. Die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses

Hoegner hatte seinen Verfassungsentwurf von vornherein als Kompromiß konzipiert und darauf verzichtet, einen ausgeprägt sozialistischen Entwurf zu präsentieren, der zu grundsätzlichem Widerspruch reizen mußte. Wie er in der ersten Sitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses feststellte, erwartete er auch keine allzu heftigen Auseinandersetzungen: »Große Meinungsverschiedenheiten könnten eigentlich nur über zwei Fragen entstehen: 1. Über die Frage des Ein- oder Zweikammer-Systems; 2. Über die Frage, ob an der Spitze des Staates ein Staatspräsident oder ein Ministerpräsident stehen soll«[1] – beides Forderungen, die zu Weimarer Zeiten die BVP mit großem Nachdruck erhoben hatte, aber nicht durchsetzen konnte.[2]

Zwar war Hoegners Prognose ein wenig zu optimistisch, doch hielten sich die in der Vorbereitenden Verfassungskommission zutage tretenden Auffassungsunterschiede tatsächlich in Grenzen. Die in der Kommission vertretenen Gouvernementalen wußten sich einig in der Überzeugung, daß die gewaltigen Aufgaben der Nachkriegszeit nur im engen Schulterschluß bewältigt werden konnten und waren daher prinzipiell zu Kompromissen bereit. Soweit sich Differenzen ergaben, verlief die Diskussion insgesamt sachlich und nüchtern. Der Vorbereitende Ausschuß verstand sich als »autonomer Ausschuß« von Fachleuten, und legte Wert auf eine kollegiale Zusammenarbeit, die möglichst unbeeinflußt von parteipolitischen Bindungen allein der Sache dienen sollte.[3] Dennoch deuteten sich bereits in den Verhandlungen des Vorbereitenden Ausschusses die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten an, die dann in der Verfassunggebenden Landesversammlung teilweise sehr heftig ausgetragen wurden. Wie Hoegner vermutet hatte, ging es dabei um das Für und Wider eines Staatspräsidenten bzw. einer zweiten Kammer, darüber hinaus ergaben sich aber auch Differenzen über das Wahlsystem und über die Gestaltung der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Hoegner begriff die gemeindliche Selbstverwaltung als »urtümliches Recht« und »hohe Schule der Demokratie«. In der überschaubaren Einheit der Gemeinden könne das Volk nach dem Schweizer Vorbild am besten daran gewöhnt werden, »über reine Sachfragen nüchtern zu entscheiden und so Verantwortung für das Wohl des Gemeinwesens« zu übernehmen.[4] In seinem Verfassungsentwurf (Art. 5) hatte er das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung festgehalten und (Art. 46) den Wirkungskreis der Gemeinden umrissen, der durch staatlichen Auftrag erweitert werden konnte.

---

1 Sitzungsprotokoll vom 8.3.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.

2 Dazu K. Schönhoven, Bayerische Volkspartei, 1972, S. 89f.

3 So Anton Pfeiffer in seiner neunseitigen Abhandlung: Der Entwurf für eine neue bayerische Verfassung, 12.6.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 149, S. 1. Die Vorstellung, »zunächst einmal eine unpolitisch verstandene Arbeit leisten zu müssen«, war ein allgemeines Charakteristikum der deutschen Verantwortlichen der ersten Stunde; M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 147.

4 R. Ritter [=W. Hoegner], Lehren der Weimarer Republik, 1945, S. 28.

Die Art der gemeindlichen Verfassung kennzeichnete sein Entwurf nicht. Wie er in der zweiten Sitzung der Vorbereitenden Verfassungskommission bemerkte, wollte er mit der Verfassung »nur Grundsätzliches« regeln und Einzelheiten der Gesetzgebung vorbehalten: »Die Verfassung darf nicht überlastet werden.«[5] Scharnagl, der als Sachverständiger für Gemeindefragen in den Ausschuß berufen worden war, war zwar grundsätzlich gleicher Meinung, gab aber zu bedenken, ob nicht in einer Zeit »ungeklärter politischer Verhältnisse« die Grundlagen der gemeindlichen Verwaltung »etwas ausführlicher verfassungsmäßig verankert sein« sollten, da gewöhnliche Gesetze leicht zu ändern waren.[6] Scharnagl legte dem Ausschuß eine zehnseitige Schrift vor, in der er seine Vorschläge vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Entwicklung seit der Frankfurter Nationalversammlung entwarf. Seine Vorstellungen zielten auf den Schutz der Gemeinden gegen staatliche Eingriffe und gegen die Übertragung staatlicher Angelegenheiten ohne Finanzausgleich, vor allem aber wünschte Scharnagl, eine »Art Verfassung für die Gemeindeverwaltung« zu fixieren.[7]

Aus grundsätzlichen Erwägungen, bestärkt durch die Erfahrungen der Weimarer Republik, plädierte er dafür, wenigstens in städtischen Gemeinden auf die bis 1919 in Bayern geltende Magistratsverfassung zurückzugreifen. Die Trennung der Verwaltungsbehörde von der politischen Vertretung der Bürgerschaft sollte verhindern, »daß aus augenblicklichen Stimmungen oder aufgrund irgendwelcher Einflüsse schwerwiegende Beschlüsse gefaßt werden«.[8] Außerdem trat Scharnagl dafür ein, die Grundzüge des kommunalen Wahlrechtes festzulegen: ein allgemeines, geheimes und gleiches Verhältniswahlrecht, wobei die Verfassung die Dauer des notwendigen Mindestaufenthaltes zur Erlangung des Wahlrechtes offenhalten sollte. Damit, so Scharnagl, »soll erreicht werden, daß derzeit die Dauer des geforderten Aufenthaltes etwas länger bemessen werden kann – ich würde vorschlagen auf drei Jahre –, während sie bei der Wiederkehr normaler Verhältnisse vielleicht mit einem Jahr begrenzt werden könnte« – ein vorsichtig umschriebenes Plädoyer zur langfristigen Ausschließung der Flüchtlinge und Vertriebenen von den staatsbürgerlichen Rechten. Um eine unerwünschte Zersplitterung der Gemeindevertretungen zu verhindern, schlug er ferner die Einführung einer Sperrklausel vor: Wahlvorschläge, die weniger als »10 oder 20 Prozent« der abgegebenen Stimmen erhielten, sollten keinen Sitz in der Gemeindevertretung erhalten.[9]

Scharnagls Wünsche nach Verankerung der Magistratsverfassung und des gemeindlichen Wahlrechts fanden im Vorbereitenden Verfassungsausschuß wenig Anklang. Während Wimmer als Korreferent dem Magistratssystem

5 Protokoll der 2. Sitzung des VVA, 15.3.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
6 Karl Scharnagl, Die Verankerung der Gemeindeverwaltung in der Verfassung, S. 5 f.; ACSP, NL Elsen 6.2.
7 Ebd., S. 6.
8 Ebd., S. 7.
9 Ebd., S. 8.

eine klare Absage erteilte, begnügte sich Hoegner mit dem Hinweis, diese Frage sei in einer künftigen Gemeindeordnung zu regeln; sein Entwurf schließe »das Magistratssystem übrigens nicht aus«.[10] Damit war die Diskussion beendet. Scharnagl behielt sich zwar eine »Stellungnahme« zum Magistratssystem vor, erhob jedoch keine weiteren Einwände, als die Kommission nun Hoegners Entwurf nahezu unverändert übernahm. Auch sein Vorschlag zum Gemeindewahlrecht verhallte ohne größeres Echo, obwohl er damit zugleich die Problematik des Wahlsystems insgesamt aufgeworfen hatte. Neben der Frage der zweiten Kammer war dies das einzige Thema, das im Vorbereitenden Ausschuß ernsthaftere Irritationen auslöste und einen ersten Vorgeschmack auf die in der Konstituante zu erwartenden Auseinandersetzungen vermittelte, in denen Parteiinteressen sehr viel stärker zum Ausdruck kamen als im »Sachverständigenausschuß«. Als Ehard Scharnagls Wahlrechtsvorschlag mit der Bemerkung aufnahm, das Verhältniswahlsystem dürfe »nicht übertrieben werden«, kleinere Gruppen müßten ausgeschaltet werden, da »Zufallsmajoritäten durch Splittergruppen [...] die Stetigkeit der Staatsführung« gefährden, beendete Hoegner die sich anbahnende Diskussion mit dem Hinweis, es sei nicht Aufgabe der Verfassung, Einzelfragen des Gemeindewahlrechts zu regeln.[11]

Während die Gemeinden im Vorbereitenden Verfassungsausschuß nicht mehr zur Sprache kamen, beschäftigte das Wahlsystem den Ausschuß bereits in seiner nächsten Sitzung. Hoegner hatte in seinem Entwurf Verhältniswahl vorgesehen, eine gewisse Vorkehrung gegen Splitterparteien hatte er nur durch die Bestimmung getroffen, daß sich an Landtagswahlen ausschließlich zugelassene Landesparteien beteiligen durften (Art. 10). Wie er dem Ausschuß erklärte, hatte er früher an andere Möglichkeiten gedacht, er sei aber zur Überzeugung gelangt, daß das Verhältniswahlsystem die gerechteste Lösung darstelle.[12] Da er noch im April 1945 das Verhältniswahlsystem als »staatspolitischen Mißgriff« der Weimarer Verfassung verdammt hatte, der das Regieren zum »mühseligen Hindernisrennen« gestaltet habe[13], liegt die Vermutung nahe, daß Hoegners Meinungsumschwung durch das schlechte Abschneiden der Sozialdemokratie bei den Gemeindewahlen (16,7 %) befördert worden war. Auf der anderen Seite hatte die CSU allen Anlaß, das Mehrheitswahlsystem zu befürworten, das ihre Stellung als mit Abstand stärkste Partei wahrscheinlich festigen würde.[14]

Bei der Diskussion des Wahlsystems taten sich schon im Vorbereitenden Ausschuß relativ klare Fronten zwischen den Parteien auf. Jetzt wurde auch deutlich, warum Karl Scharnagl (CSU) die Grundzüge des Gemeindewahlrechtes eigens geregelt wissen wollte. Anders als in den Gemeinden wünschte er auf Landesebene die Mehrheitswahl in »Ein-Mann-Bezirken«, um, wie

10 Protokoll der 2. Sitzung des VVA, S. 2, 4.
11 Ebd., S. 3.
12 Protokoll der 3. Sitzung des VVA, 22.3.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
13 R. Ritter [= W. Hoegner], Lehren der Weimarer Republik, 1945, S. 26.
14 Dazu ausführlicher unten, Teil II, Kap. 7.1.

er erklärte, »die Verbindung des Abgeordneten mit seinem Wahlkreis herzustellen.« Hoegner parierte den unwillkommenen Vorschlag mit dem zutreffenden Hinweis, diese Absicht sei mit den bisherigen Wahlgesetzen und auch dem für die Verfassunggebende Versammlung vorgesehenen Gesetzentwurf erreicht. Darin sei die »Bindung des einzelnen Abgeordneten an Stimmkreise innerhalb eines Wahlkreises« verbindlich festgelegt, die anonyme Listenwahl also beseitigt. »Gleichzeitig werde aber auch das Verhältniswahlrecht gewahrt. Je mehr sich ein Abgeordneter anstrenge, desto mehr habe er Aussicht, zum Zuge zu kommen.«[15]

Pfeiffer (CSU), als Spezialist für Wahlrechtsfragen in den Ausschuß berufen, erklärte zwar, er würde sich für das von Hoegner bevorzugte Wahlsystem entscheiden, wenn die einzige Alternative hierzu die reine Mehrheitswahl bedeute. Dann unterstützte er aber doch Scharnagls Position. Er sah eine weitere Möglichkeit, die ihm am »sympathischsten« war: »der Einmann-Wahlkreis mit einer Ergänzung des Landesresultats«.[16] Wimmer (SPD) hielt dem die Gefahr einer Zersplitterung entgegen: »In Ingolstadt habe sich bereits eine Partei der Parteilosen gebildet und sei von der Militärregierung genehmigt worden. Die Frage sei die: Wer trägt das politische Leben in Bayern in der Zukunft? Sind es die einzelnen Menschen oder die Parteien? Er bekenne sich zu letzterem. Vom allgemeinen Standpunkt aus solle und müsse sich der Mensch zu einer bestimmten Partei bekennen.«

Wimmers ausgerechnet mit der Gefahr der Parteizersplitterung begründete Ablehnung der Mehrheitswahl lieferte Scharnagl ein willkommenes Stichwort. Zu Recht argumentierte er, gerade das Mehrheitswahlsystem wirke der Zersplitterung noch am ehesten entgegen. Im übrigen seien die Meinungsunterschiede aber gar nicht so groß. »Der Ministerpräsident stelle die Verhältniswahl an die erste Stelle und korrigiere sie durch eine Aufteilung in Stimmkreise. Er stelle die Stimmkreise an erste Stelle und korrigiere sie durch eine verhältnismäßige Verteilung in zweiter Linie.« In einer auf den 22. April 1946 datierten Schrift über »Die demokratische Gestaltung der Staatsführung« präzisierte Scharnagl diese Idee. Danach sollte die Hälfte der Mandate auf Kandidaten entfallen, die in ihren Wahlkreisen die absolute Mehrheit erhalten hatten, die andere Hälfte sollte nach dem Verhältniswahlverfahren auf Bewerberlisten verteilt werden.[17] Ob er dem Vorbereitenden Ausschuß dieses Konzept eines gemischten Systems bereits in diesem Sinne erläuterte, läßt sich dem Protokoll nicht entnehmen. Scharnagl bestand jedenfalls nicht darauf, den Entwurf entsprechend zu korrigieren, befürwortete seinen Vorschlag aber noch einmal »entschieden«, mit der Bemerkung:

---

15 Protokoll der Sitzung am 22.3.1946, S. 12. Die Anonymität des Weimarer Listenwahlsystems wurde nicht nur in Bayern heftig kritisiert. Dies war neben der durch das Weimarer System begünstigten Parteienzersplitterung ein sehr häufig geäußerter Kritikpunkt. Dazu E. Jesse, 1985, S. 75. Zum komplizierten Wahlgesetz ausführlicher unten, S. 232.

16 Protokoll der Sitzung am 22.3.1946, S. 12.

17 Ebd., S. 13. Scharnagls Schrift findet sich in: ACSP, NL Müller 199, hier S. 5.

»die Entscheidung werde ja hier nicht getroffen, aber die Vorschläge würden vorgelegt.«

Damit hatte Scharnagl bei aller Hervorhebung der Gemeinsamkeiten deutlich zu erkennen gegeben, daß die Unterschiede groß genug waren, in dieser Frage einen Konfrontationskurs einzuschlagen – wenn nicht im Vorbereitenden Ausschuß, so doch in den gewählten Gremien. Vermutlich hoffte er, den erkennbar auf die Vermeidung von Verfassungsstreitigkeiten bedachten Ministerpräsidenten zum Einlenken zu bewegen. Schließlich konnte die CSU erwarten, stärkste Partei in der Konstituante zu werden und sich spätestens dort durchzusetzen. Andererseits hielten sich die beiden übrigen CSU-Vertreter, Ehard und Krehle, aus dieser Diskussion gänzlich heraus. Hoegner hatte also Anlaß, zu bezweifeln, ob die von Pfeiffer und vor allem Scharnagl präferierte Lösung von der CSU getragen werden würde. So nahm er den Fehdehandschuh auf und erklärte, er halte Scharnagls Vorschlag weder für praktisch durchführbar noch für wünschbar. Damit werde »ein Verhältniswahlrecht für die Durchgefallenen« geschaffen.[18] Als sich abzeichnete, daß über das Wahlsystem das harmonisch-sachliche Miteinander des Ausschusses in Parteilager zu zerfallen drohte, schlug Pfeiffer vor, die weitere Diskussion »noch einmal auszusetzen, die verschiedenen Systeme herauszuschälen und dann zu entscheiden.«[19]

Unentschieden blieb zunächst auch die Frage, welche Vorkehrungen zu treffen waren, um das Aufkommen von Splitterparteien künftig zu verhindern. Einigkeit bestand darüber, daß den Weimarer Verhältnissen tunlichst ein Riegel vorzuschieben war. Hoegners Vorschlag, nur Landesparteien zur Landtagswahl zuzulassen, erschien auch seinen Parteifreunden als unzureichend. Seifried schlug vor, der Wahlgesetzgebung ausdrücklich den Auftrag zur Ausschaltung von Splitterparteien zu erteilen – also ein flexibles Verfahren, das auf aktuelle (Fehl-) Entwicklungen reagieren konnte. Hoegners Parteifreund Wimmer ging darüber noch hinaus. Er wünschte, Parteien aus dem Parlament auszuschließen, die nicht mindestens zehn Prozent der Gesamtstimmenzahl erhielten. Während Hoegner diesen Prozentsatz für zu hoch befand[20], war er aus Scharnagls Sicht zu niedrig. Er forderte 15 Prozent – ein Satz, den die SPD bei den Gemeindewahlen nur knapp überschritten hatte. Wieder war es Pfeiffer, unterstützt von Wimmer und Ehard, der die Zurückstellung der Diskussion beantragte und damit eine Eskalation

18 Protokoll der Sitzung am 22.3.1946, S. 13f.

19 Ebd., S. 14.

20 E. SCHMIDT, Staatsgründung, 1993, S. 151–155, stellt Hoegners Position – insbesondere seine Haltung zur Sperrklausel in Höhe von 10 Prozent – unzutreffend dar, weil ihm entgangen ist, daß der Ausschuß das Wahlsystem bereits am 22. März und nicht erst (so Schmidt) am 26. März zum ersten Mal behandelte. Wie zu zeigen sein wird, legte Hoegner am 26. März einen Kompromißvorschlag vor, der ihm nicht behagte und von dem er deswegen dann auch bei der späteren Beratung in den gewählten Gremien wieder abrückte. Die 10-Prozent Klausel entstammte also zwar Hoegners Feder, seine »Autorenschaft« (ebd., S. 154) war aber vom Zwang zum Ausgleich diktiert.

verhinderte.[21] Als sich der Ausschuß zur nächsten Sitzung traf, war dieser Streitpunkt auf informeller Ebene bereits ausgeräumt. Ohne jede Diskussion nahm der Ausschuß Hoegners Kompromißvorschlag an und legte eine Sperrklausel von zehn Prozent fest. Sie bezog sich aber nicht auf die Gesamtzahl aller Wähler, sondern war getrennt nach Wahlkreisen, d.h. in Bayern nach Regierungsbezirken, zu errechnen[22] – eine Lösung, die den kleineren Parteien bei den in Bayern regional recht unterschiedlichen Wählerpräferenzen eine Chance ließ.

Wenig später flackerte die Wahlrechtsdiskussion jedoch noch einmal auf. Am 26. März war Hans Nawiasky, der bis dahin wegen seiner Lehrverpflichtungen in St. Gallen nicht an den Beratungen teilnehmen konnte, in München eingetroffen. Hoegner erbat seine sachverständige Meinung zur bisher geleisteten Arbeit, die Nawiasky mit kleineren Verbesserungsvorschlägen goutierte. Offenbar erwartete Scharnagl von Nawiasky Einwände gegen den Wahlartikel; als sie ausblieben, sah er sich veranlaßt, von sich aus das Thema aufzuwerfen. Seine Hoffnung auf sachverständige Rückendekkung wurde freilich enttäuscht. Nawiasky trat für das Verhältniswahlsystem ein: »Wenn man den Proporz mit Kautelen versehe, daß nicht Splittergruppen entstehen könnten, dann sei er nicht gefährlich. Andererseits habe er den Vorteil der Entspannung des politischen Kampfes, da der Kampf dann nicht um alles oder nichts, sondern nur um einen Vorsprung gehe. Er sei der Meinung, daß man es bei dem Proporz lassen solle.«[23]

Hoegner, hocherfreut über Nawiaskys Unterstützung seiner Position, setzte hinzu, daß er es »auch politisch nicht für tragbar« hielt, Mehrheitswahlen einzuführen. Damit reizte er Scharnagl zu einem in diesem Kreise ungewohnt scharfen Ton: Oberbürgermeister Scharnagl »betont«, so heißt es im zurückhaltend formulierten Verlaufsprotokoll, »daß man auch das Mehrheitswahlsystem mit einer Berücksichtigung der nicht zum Zug gekommenen Stimmen kombinieren müsse«.[24] Nachdem aber Nawiasky ein zweites Mal empfahl, es bei dem Verhältniswahlsystem zu belassen, gab er sich fürs erste geschlagen. Er hatte ja bereits angekündigt, daß er nicht gedachte, die Entscheidung der Vorbereitenden Kommission als endgültig hinzunehmen. Die trotz des Bemühens um Sachlichkeit auf beiden Seiten nicht zu verkennende Entschlossenheit, in dieser Frage auf der eigenen Position zu beharren, deutete schon darauf hin, daß die Entscheidung über das Wahlsystem bei den künftigen Verhandlungen der Konstituante einige Sprengkraft entwickeln könnte, wenn sie auch bei weitem nicht so explosiv wirkte, wie die über das Für und Wider eines bayerischen Staatsoberhauptes.

---

21 Protokoll der Sitzung am 22.3.1946, S. 15f.
22 Protokoll der 4. Sitzung des VVA, 26.3.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
23 Protokoll der 5. Sitzung des VVA, 28.3.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
24 Ebd., S. 2f.

Im Vorbereitenden Ausschuß war allerdings davon noch wenig zu spüren, als am 1. April der Staatspräsident zur Verhandlung kam. Hoegner hatte seine in der ersten Sitzung des Vorbereitenden Ausschusses ausgesprochene Erwartung, daß sich darüber Meinungsverschiedenheiten ergeben könnten, bereits damals mit einem konstruktiven Vorschlag verbunden: Es empfehle sich, »einen Doppelentwurf anzufertigen, der dann der Landesversammlung vorzulegen ist.«[25] Auf diese Idee kam er am 1. April zurück, »da Einstimmigkeit über dieses Amt im Verfassungsausschuß wohl nicht zu erzielen ist«.[26]

Hoegners Feststellung erfolgte ein wenig unvermittelt. Er traf sie, bevor die Diskussion überhaupt begonnen hatte, nach einem kurzen Vortrag Nawiaskys, der die Notwendigkeit eines Staatspräsidenten als stabilisierendes Moment hervorgehoben hatte: »Es muß der feste Punkt gefunden werden, der dem Staatsgefüge Stabilität verleiht.« Nach Ansicht des Staatsrechtlers sollte das bayerische Staatsoberhaupt nicht dem »konstitutionellen Monarchen nachgebildet« werden, sondern eine »mehr zurückgezogene«, eher dem englischen Monarchen entsprechende Stellung einnehmen. Nawiasky setzte sich dann allerdings für eine nicht nur formal, sondern auch faktisch recht starke Position des bayerischen Staatsoberhauptes ein: Auf fünf oder mehr Jahre gewählt und nur durch einen Beschluß des Staatsgerichtshofes absetzbar, sollte der Staatspräsident das Recht haben, den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Minister zu ernennen. Diese sollten der Bestätigung durch den Landtag bedürfen, dem jedoch nur einmal das Recht eingeräumt werden sollte, der Regierung seine Bestätigung zu versagen. Verweigerte der Landtag seine Zustimmung einem zweiten Kabinettsvorschlag, sollten »ein neuerlich berufener Ministerpräsident und seine Minister« ohne Bestätigung des Landtags allein auf die Autorität des Staatspräsidenten gestützt regieren dürfen. Wie Nawiasky weiter ausführte, sollte der Ministerpräsident sowohl dem Landtag wie auch dem Staatspräsidenten verantwortlich sein, »wenngleich letztere Verantwortlichkeit mehr moralischer als staatsrechtlicher Natur« sein sollte.[27]

Hoegner, der Nawiaskys Vortrag mit konstruktiven Zwischenbemerkungen begleitet hatte, warf im Anschluß »die grundsätzliche Frage auf, ob wir einen Staatspräsidenten überhaupt wollen«. Freilich ließ er dieser Grundsatzfrage keine Antwort folgen, sondern wies im nächsten Atemzug darauf hin, »daß Württemberg und Baden vor 1933 einen solchen hatten«. Tatsächlich hegte Hoegner, dessen Verfassungsentwurf keinen Staatspräsidenten vorsah, keineswegs Antipathien gegen die Schaffung dieses Amtes. In einem 1943 verfaßten »Memorandum über die künftige Stellung Bayerns« hatte er selbst zumindest für eine Übergangszeit für einen bayerischen Staatspräsidenten plädiert, der in Personalunion zugleich das Amt eines Ministerpräsi-

25 Protokoll der Sitzung am 8.3.1946, S. 2, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
26 Protokoll der Sitzung am 1.4.1946, S. 7, ebd.
27 Ebd.

denten ausfüllen sollte.[28] An seiner vor allem aus seiner föderalistischen Überzeugung erwachsenen positiven Einstellung gegenüber einem Staatspräsidenten hatte sich, wie seine wenig nachdrücklich aufgeworfene »grundsätzliche Frage« und sein Verzicht auf eine Stellungnahme zu diesem Punkt bereits erahnen läßt, 1946 nichts geändert. Im Gegenteil trat er im weiteren Verlauf der Verfassungsberatungen als entschiedener Befürworter dieses Amtes auf.

Doch hing dem Staatspräsidenten nicht ganz zu Unrecht der Ruch eines Ersatz- oder Übergangsmonarchen an, dessen verfassungsrechtlich verankerte, der Position eines Monarchen nicht unähnliche Stellung es vorbereiten und erleichtern könnte, nach Ablauf der Besatzungsherrschaft einen »echten« König an seine Stelle zu setzen.[29] Als Steigbügelhalter einer bayerischen Monarchie aber waren die Sozialdemokraten nicht zu gewinnen. Da Hoegner als Vorsitzender der SPD seiner Partei nicht in den Rücken fallen wollte, er andererseits aber auch nicht gegen eigene Überzeugungen als Gegner des Staatsoberhauptes auftreten wollte, zog er es vor, sich bedeckt zu halten und darauf zu hoffen, daß es ihm gelingen würde, die Sozialdemokraten schließlich auf seine Seite zu ziehen. Gelang ihm dies nicht, so bestanden gute Aussichten, daß die für die Konstituante zu erwartende CSU-Mehrheit gegen die SPD eine positive Entscheidung für den Staatspräsidenten herbeiführen würde – wie es der CSU-Vorsitzende Josef Müller im September 1946 formulierte, hätte Hoegner sich in dieser Frage von der CSU »ganz gern vergewaltigen lassen«.[30]

Hoegners vor Eintritt in die Debatte geäußerter Vorschlag, der Konstituante den Staatspräsidenten in einem Alternativentwurf vorzulegen, verhinderte im Vorbereitenden Ausschuß eine Diskussion des Für und Wider. Anders als Hoegner gaben Scharnagl und Heinrich Schmitt aber Stellungnahmen ab, die Hoegners Urteil, Einstimmigkeit über das Amt sei in diesem Kreise »wohl nicht zu erzielen«, eher widerlegten. Während Scharnagl den Staatspräsidenten »auch im Hinblick auf einen künftigen Reichsaufbau« begrüßte, ihn also als Garanten eines kraftvollen Föderalismus begriff[31], begegnete Schmitt zwar genau dieser Implikation mit Skepsis. Der Kommunist beklagte die Schwierigkeiten, die sich daraus ergaben, eine bayerische Verfassung ohne Bezugnahme auf eine Reichsverfassung konstruieren zu müssen, erklärte aber dann: »Sofern und solange es kein Reich mehr gibt,

28 Memorandum über die künftige Stellung des Landes Bayern, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/18. Das Memorandum ist abgedruckt in Hoegners Memoiren (W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 166–172), in denen jedoch der Zusatz zum Memorandum, »Erläuterung zur Rechtsstellung des Staatspräsidenten«, fehlt.

29 Zur diesbezüglichen Diskussion im weiteren Verlauf, s. u., v. a. Teil II, Kap. 9.3.

30 Vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 579.

31 Wie er am 27.3.1946 festhielt, werde die Selbständigkeit eines Staates nach außen am stärksten durch ein Staatsoberhaupt zum Ausdruck gebracht. »Jeder Staat, der eine Selbständigkeit bekunden will, hat ein Staatsoberhaupt.« Karl Scharnagl, Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, 27.3.1946, S. 1, BayHStA, NL Pfeiffer 147.

ist er nicht gegen einen bayerischen Staatspräsidenten.«[32] Ob Nawiaskys nicht ganz aufrichtige Belehrung, der Staatspräsident sei »ausschließlich eine Frage des innerbayerischen Staatsaufbaus«, Schmitts Vorbehalte zerstreute, muß dahingestellt bleiben. Denn mit ihr war das Thema vorerst vom Tisch. In seinem für die Verfassunggebende Landesversammlung verfaßten Bericht betonte Hoegner dann erneut, daß eine einmütige Stellungnahme zum Staatspräsidenten nicht erzielt werden konnte. Da er aber – durchaus im Einklang mit dem Verhandlungsverlauf – ausschließlich die Vorzüge einer »pouvoir neutre« festhielt, liest sich sein Bericht wie ein Plädoyer für das Amt.[33]

In einem Alternativentwurf festgehalten wurde auch die Konstruktion einer zweiten Kammer. Anders als der Staatspräsident war sie in diesem Kreis tatsächlich strittig und löste daher auch eine relativ heftige Diskussion aus. Wie Nawiasky, der in der ersten Ausschußsitzung als Referent für den gesamten Komplex »Regierung« bestimmt worden war[34], erläuterte, sah er vier Möglichkeiten für die Gestaltung einer zweiten Kammer: 1. einen »Senat mit geringerer Mitgliederzahl als die erste Kammer, mit höherem Wahlalter und höherem Mitgliedsalter«; 2. eine »ständische Gliederung«; 3. eine Kammer, die sich zu je einem Drittel aus ständischen Vertretern, von der Volksvertretung gewählten und vom Staatspräsidenten ernannten Mitgliedern zusammensetzte, oder 4. eine Vertretung »der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften des Landes«.[35] Er selbst trat für die vierte Lösung ein. Nach der ersten seien die Mitglieder der zweiten Kammer »aus dem gleichen Holz geschnitzt« wie die des Landtags; die zweite Lösung begünstige »Kuhhandel und unwürdige Kompromisse«; gegen die dritte Lösung seien hinsichtlich der ständischen bzw. vom Landtag gewählten Mitglieder die gleichen Einwände zu erheben, während – so Nawiasky – »die Ernennung durch den Staatspräsidenten für das letzte Drittel den Grundsätzen der Demokratie widerspricht.« Für den vierten Vorschlag spreche hingegen, »daß das Volk in anderer Art zu Wort kommt und in einer anderen Gliederung«: durch Vertreter der Genossenschaften, Gewerkschaften, Krankenkassen, Konsumverbände, Berufsgenossenschaften; durch Vertreter wirtschaftlicher Interessen wie die Handels- und Handwerkskammern, den Bauernverband, Anwaltskammern, den Technikerverband; durch Vertreter kultureller Körperschaften wie den Hochschulen, Akademien und Religionsgemeinschaften.

Nach Nawiaskys Vorstellungen sollte die zweite Kammer stabilisierend wirken und daher vom Landtag und seinem Bestand unabhängig sein. Ihre Aufgabe war »nicht eigentlich politischer Natur«. Vielmehr sollte sie »zu sachlicher Arbeit gezwungen werden, nicht zur Austragung politischer Ge-

32 Protokoll der Sitzung am 1.4.1946, S. 7.
33 Sten. Ber. VA, S. 12f.
34 Protokoll der Sitzung am 8.3.1946, S. 2, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
35 Protokoll der Sitzung am 1.4.1946, S. 1, ebd. Ausführlich zu den Konzeptionen und den damit verbundenen Zielen unten, Teil II, Kap. 8.1.

gensätze«. Theoretisch war – so Nawiasky – ihre volle Gleichstellung mit dem Landtag möglich, alternativ könnten ihr aber auch ein teilweises Mitwirkungsrecht in bestimmten Sachfragen oder aber teils legislatorische, teils gutachtliche Befugnisse übertragen werden.[36]

Scharnagl, auf dessen Idee die von Nawiasky skizzierte dritte Konstruktionsmöglichkeit – bei voller Gleichberechtigung beider Kammern – zurückging[37], trat entschieden für die zweite Kammer als Stabilitätsfaktor ein. Hingegen konnten sich Hoegner und seine Parteifreunde mit dem Gedanken gar »nicht befreunden. Die wichtigste Aufgabe sei, das Volk vor übereilten Beschlüssen zu schützen, das kann auch durch mehrere Lesungen des gleichen Gesetzes geschehen.« Wenn für die Sozialdemokraten überhaupt eine zweite Kammer vorstellbar war, so erblickte Hoegner im Senat »den einzig demokratischen Weg«. Eine ständische Lösung lehnte er ab, »da die verschiedenen ständischen Gruppen von so verschiedenem Umfang und Gewicht sind, daß eine gerechte Verteilung der Vertretung nicht möglich ist. Wie sollten die Gewerkschaften und die Universitäten in eine gerechte Relation zueinander gebracht werden?« Entschieden wandte sich Hoegner gegen jede Lösung, »in der nicht die schaffenden Stände der Arbeiter und Bauern den Ausschlag geben.«[38] Ablehnender noch der Sozialdemokrat Wimmer: Für eine zweite Kammer, die nur die Konfliktmöglichkeiten erhöhe, sah er überhaupt keinen Platz. Das Volk stehe dem auch »verständnislos gegenüber«. Aus kommunistischer Sicht war die zweite Kammer, wie Schmitt erklärte, sogar ein »Hemmschuh für die Demokratie«: »In unruhigen Zeiten ist die 2. Kammer ein Übel, in ruhigen Zeiten braucht man sie nicht«.[39] Scharnagl, Pfeiffer und Nawiasky widersprachen ihm vehement: »Ein Regulativ«, so Scharnagl, »ist kein Bremsklotz. Der Senat muß in die Verfassung eingebaut werden, notfalls als Eventualvorschlag.«[40]

Hoegner, der vor Eintritt in die Beratungen selbst angeregt hatte, die zweite Kammer als Alternativvorschlag dem Verfassungsentwurf anzuhängen[41], zeigte sich im Ergebnis der zunehmend hitziger werdenden Diskussion für diese Lösung nicht mehr sehr aufgeschlossen. Da er zugeben müsse, »daß die erfahrenen Politiker heute das Zwei-Kammer-System befürworten«, beantwortete er Scharnagls Forderung nach einem »Eventualvorschlag« mit dem unbefriedigenden Angebot, »die Vorschläge von Professor Nawiasky im Bericht [zu] erwähnen«. Da Scharnagl darauf bestand, erklärte er sich aber schließlich doch bereit, der Verfassunggebenden Ver-

36 Ebd., S. 2f.
37 Scharnagl hielt seine Vorstellungen in einer zehnseitigen Schrift über »Die demokratische Gestaltung der Staatsführung« fest (ACSP, NL Müller 199), die auf den 22. April 1946 datiert ist; allgemeiner hatte er bereits am 27. März hierzu Stellung bezogen: Scharnagl, Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, a. a. O., S. 3. Ausführlicher hierzu unten, Teil II, Kap. 8.1.
38 Protokoll der Sitzung am 1.4.1946, S. 3.
39 Ebd., S. 4.
40 Ebd.
41 In der ersten Sitzung des VVA am 8.3.1946, Protokoll S. 2.

sammlung die zweite Kammer wie den Staatspräsidenten als Alternativentwurf vorzulegen.[42]

Hatten sich im Vorbereitenden Ausschuß über die Frage des Wahlsystems und der zweiten Kammer ernsthaftere Differenzen gezeigt, in denen die Parteiinteressen bereits deutlich zum Ausdruck kamen, so überwog doch weit überwiegend das Bestreben, zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen. Dies wurde erleichtert durch einen allgemeinen Konsens, der letztlich auch in strittigen Punkten aufschien: Alle Beteiligten waren geleitet von dem Wunsch, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen. Dies äußerte sich nicht nur in ihrem Bemühen, verfassungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen. Es bestand auch Einigkeit darüber, das Parteiengezänk der Weimarer Zeit zu vermeiden, das als wesentliche Ursache für das Scheitern der Republik und die Machtübernahme der Nationalsozialisten angesehen wurde. Die Bereitschaft, aus der Geschichte zu lernen, bedingte eine bemerkenswerte Offenheit gegenüber abweichenden Positionen. Sie begünstigte zuweilen aber auch die Bereitschaft zur Übernahme obrigkeitsstaatlicher Modelle, mit denen den demokratischen ›Wildwüchsen‹ der Weimarer Republik künftig Einhalt geboten werden sollte. Das in der Diskussion des Senates zum Ausdruck gekommene Mißtrauen gegenüber einer »Überspitzung des Parlamentarismus«[43], das sich auch in der Neigung zur Schaffung eines »überparteilichen« Staatsoberhauptes mit weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten manifestierte, gipfelte am 3. April in der Entscheidung, das im Hoegner-Entwurf vorgesehene »parlamentarische System der Weimarer Zeit« zu beseitigen.[44] Durch die ersatzlose Streichung des von Hoegner vorgesehenen Mißtrauensvotums wurde die einmal eingesetzte Regierung vom Vertrauen des Parlamentes unabhängig gemacht. Besonders vor dem Hintergrund des für einen etwaigen Staatspräsidenten vorgesehenen Rechtes, für den Fall einer doppelten Ablehnung der von ihm vorgeschlagenen Regierung durch den Landtag ein Kabinett seiner Wahl zu berufen[45], war dies eine höchst problematische Entscheidung, die dennoch von allen Beteiligten getragen wurde.

Die Idee, das im Hoegner-Entwurf vorgesehene Mißtrauensvotum zu streichen und der Regierung eine von wechselnden Parlamentsmehrheiten unabhängige, feste Amtsdauer zu verleihen, stammte von Hans Nawiasky. Damit löste er zunächst merkliches Unbehagen sowohl in den sozialdemokratischen Reihen wie auch auf Seiten der CSU aus. Wimmer, der »an sich gegen die größere Stabilität nicht allzuviel einwenden« wollte, warf die berechtigte Frage auf, ob nicht die Möglichkeit zu bedenken war, daß der einmal gewählte Ministerpräsident bzw. ein Minister »im Laufe der Zeit sich vollkommen wandle. Das Parlament könne sich damit doch nicht abfin-

42 Protokoll der Sitzung am 1.4.1946, S. 6.
43 Scharnagl, Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, 27.3.1946, S. 2; BayHStA, NL Pfeiffer 147.
44 So heißt es im Bericht für die Verfassunggebende Versammlung, Sten. Ber. VA, S. 13.
45 Art. 31 a des Eventualvorschlags, ebd., S. 15.

den.« Daher plädierte er dringend dafür, das Mißtrauensvotum zu erhalten, jedoch eine »qualifizierte Mehrheit« hierfür vorzusehen. Ähnlich Hans Ehard, der Wimmers Vorschlag befürwortete, um zu verhindern, daß »durch eine Zufallsmehrheit ohne vernünftigen Grund ein Kabinett gestürzt« werden konnte. Für »eine gewisse Kontrollmöglichkeit des Landtags in unserer unausgeglichenen Zeit« trat auch Karl Scharnagl ein, während sich Hoegner bereits mit Nawiaskys Idee anzufreunden begann.[46]

Durch Hoegners nicht gänzlich abgeneigte Haltung beflügelt, erläuterte Nawiasky nun die Vorteile der festen Amtsdauer: »Was [...] erreicht werde, sei der Zusammenhang zwischen der Regierung und dem Landtag. Wenn der Landtag wechsle, wechsle selbstverständlich auch die Regierung. Solange aber derselbe Landtag da sei, habe es keinen Sinn, die Regierung zu wechseln. Gerade bei den jetzigen Verhältnissen sei es wichtig, daß Landtag und Regierung dieselbe Lebensdauer hätten. Wenn sich die politischen Verhältnisse änderten, könne sich der Landtag auflösen und auch die Regierung müsse gehen. Der Ruf nach Stabilität sei allgemein, besonders wenn kein Staatspräsident da sei. Man müsse ein klares Prinzip schaffen, das im Volk sicher verstanden werde. Es bestehe nicht die Gefahr irgendeiner Diktatur, aber es sei die Möglichkeit gegeben, daß etwas relativ Gutes geschaffen werde und Störungen des ganzen Apparates wegen Kleinigkeiten ausgeschaltet würden.«[47]

Seine Ausführungen waren vermutlich zündender, als im Protokoll festgehalten, denn mit ihnen gelang es Nawiasky, den Ausschuß auf seine Seite zu ziehen. Hans Ehard fand dann die Worte, die einschließlich des Kommunisten Schmitt den gesamten Ausschuß endgültig überzeugten: Ehard konnte sich »nicht vorstellen, daß ein Ministerpräsident sich gegen die Mehrheit des Landtages stellen werde. Wenn aber der Ministerpräsident selbst mißliebig werde, könne er praktisch auch nicht weiterarbeiten. Er brauche für jedes Gesetz die Zustimmung des Landtags. Der Landtag könne praktisch den Ministerpräsidenten aushungern auf die gleiche Weise, wie dies beim parlamentarischen System auch möglich sei. Vermieden werde nur, daß eine Zufallsmajorität zum Sturz der Regierung führe. Er glaube also nicht, daß sich das System so weit vom sogenannten parlamentarischen System entferne. Es vermeide vielmehr die Gefahren, die beim deutschen Volk infolge seiner wenig starken demokratischen Erziehung gegeben seien.«[48]

Nawiasky, auf dessen Initiative – abgesehen von der zehnprozentigen Sperrklausel – mit der Streichung des Mißtrauensvotums und den Alternativvorschlägen zur Schaffung der Institutionen des Staatspräsidenten und des Senats die wichtigsten Änderungen bzw. Ergänzungen des Hoegner-Entwurfes zurückgingen, mußte nach der 9. Sitzung des Vorbereitenden Ausschusses am 5. April in die Schweiz zurückkehren. Inzwischen war die

46 Sitzung des VVA am 3.4.1946, S. 2f.
47 Ebd., S. 3.
48 Ebd., S. 3f.

Beratung des ersten Hauptteiles abgeschlossen, der im übrigen nahezu unverändert in der von Hoegner vorgeschlagenen Form angenommen wurde. Gleiches geschah mit dem Grundrechtsteil, obwohl er mit den Schul- und Kirchenartikeln Fragen berührte, die z. B. bei der Beratung der Weimarer Verfassung zu heftigsten Auseinandersetzungen geführt hatten.[49]

Die CSU war zwar in ihren bis dahin verkündeten Programmen nicht ausdrücklich für die Bekenntnisschule eingetreten, doch neigten weite Kreise der Partei, geschlossen die Kräfte, die aus der ehemaligen BVP zur CSU gefunden hatten, Konfessionsschulen als Regelschulen zu. Dies galt auch für Anton Pfeiffer, der dann auch eine entsprechende Veränderung des Schulartikels anregte. Als Hoegner bat, über die »geltende« gesetzliche Regelung nicht hinauszugehen, die schließlich »auf einer Vereinbarung mit den Religionsgesellschaften beruhe«, gab sich Pfeiffer aber zufrieden.[50] Sein kampfloser Verzicht auf eine Abänderung des Schulartikels bedeutete keine Abwendung von einem Kernprogrammpunkt der ehemaligen BVP, den später auch die CSU in ihrem Grundsatzprogramm vom Oktober 1946 in klaren Worten wiederaufnahm.[51] Pfeiffers und die in dieser Frage auch von den übrigen Ausschußmitgliedern aus den Reihen der CSU an den Tag gelegte Kompromißbereitschaft erklärte sich unter anderem auch daraus, daß Hoegners Verfassungsentwurf nach Lage der Dinge die Konfessionsschule ohnehin zur Regelschule erhob.

Hoegner hatte an die gesetzliche Regelung erinnert und bezog sich damit auf das »Gesetz Nr. 14 über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern«, das der bayerische Ministerrat in der Tat erst nach vorheriger Rücksprache, »im Benehmen« mit den bayerischen Religionsgesellschaften am 16. Januar 1946 beschlossen hatte.[52] Das von Hoegner entworfene Gesetz zielte darauf, wie der Ministerpräsident dem Ministerrat damals erklärt hatte, »ein klares und annehmbares Verhältnis zwischen Staat und Kirche auch in der Schulpolitik« zu schaffen – ohne »theoretische Spitzfindigkeiten und ohne Konflikte mit der Kirche«. Daher sah es »grundsätzlich« die in Bayern erst von den Nationalsozialisten beseitigte Bekenntnisschule vor. Nur an Orten mit gemischter Bevölkerung sollten Gemeinschaftsschulen errichtet werden.[53] Konfessionell gemischte Orte wurden durch den Flüchtlingszustrom ab 1945/46 zur Regel. Von 1939 noch 1424 rein katholischen

49 Dazu kurz: W. Apelt, 1946, S. 117f., 329ff.; ausführlich: L. Richter, 1996.

50 Protokoll der Sitzung des VVA am 15.4.1946, S. 1f., IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.

51 Im Punkt V.4. des Grundsatzprogrammes heißt es: »Wir stehen ein für die Konfessionsschule.«, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1727.

52 Protokoll der Sitzung des Ministerrates am 16.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 235.

53 Protokoll der außerordentlichen Sitzung des Ministerrates am 9.1.1946, S. 13, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 226. Die schulpolitischen Inhalte des Gesetzes sind abgedruckt in: Dokumente zur Schulreform, 1952, S. 34. Ausführlich zur Entstehung der Schulartikel unten, Teil II, Kap. 10.

Gemeinden blieben 1950 nur noch 27; von 1939 noch 140 rein evangelischen Gemeinden bestanden 1950 keine mehr.[54] Dies war allerdings Anfang 1946 noch nicht absehbar. Die politischen Kräfte betrachteten das »Durcheinander, das auf konfessionellem Gebiet durch die Flüchtlinge entstanden« war, als einen vorübergehenden »Notzustand«[55], der nach und nach durch eine »Umverteilung« der Flüchtlinge in Gebiete ihrer Konfessionszugehörigkeit behoben werden sollte.[56]

Die von Hoegner im Einklang mit dem Gesetzentwurf vom 16. Januar vorgeschlagene Fassung des Schulartikels – Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen, letztere aber nur in konfessionell gemischten Orten und nur auf Antrag der Erziehungsberechtigten (Art. 90) – bedeutete unter diesen Prämissen also bereits ein grundsätzliches Ja zur Bekenntnisschule als Regelschule. Da die Konfessionsschule nicht nur traditioneller sozialdemokratischer Programmatik widersprach, sondern auch nach 1945 von den bayerischen Sozialdemokraten abgelehnt wurde[57], war Hoegner den Vorstellungen der CSU (und der Kirchen) damit weit entgegengekommen. Sein Unbehagen, auch noch explizit hervorzuheben, daß sein Verfassungsentwurf der Bekenntnisschule als Regelschule zustimmte, traf auf Verständnis, zumal auch Pfeiffer und anderen aus der CSU daran gelegen war, die Sozialdemokraten in dieser Frage nicht zu provozieren. Sie hegten, bestärkt durch den Gesetzentwurf vom 16. Januar, die Hoffnung, »daß bei allem Ernst und aller Schärfe der Erörterungen die leidlichen weltanschaulichen Auseinandersetzungen, wie sie bei der Weimarer Verfassung so breiten Raum einnahmen, sich nicht mehr zu wiederholen brauchen.«[58] Der gesamte kulturpolitische Teil des Entwurfes, auch in seinen kirchlichen Regelungen (Art. 98–104) auf das mit den Kirchen vereinbarte Gesetz vom 16. Januar abgestimmt, passierte die Beratungen des Vorbereitenden Ausschusses ohne weitere Reibungen.[59]

Selbst vor dem Hintergrund der frühen programmatischen Verlautbarungen der CSU mit ihrem z.T. recht weitgehenden Bekenntnis zu einem »christlichen Sozialismus« ist bemerkenswert, daß der Vorbereitende Verfassungsausschuß auch den Wirtschaftsteil des Hoegner-Entwurfes, die – so Hoegner – »gelenkte Wirtschaft, wie wir sie nun einmal aufgrund der

54 Dazu P. Erker, Revolution des Dorfes, 1988, hier S. 383. Vgl. auch H. Braun, 1977.

55 So Horlacher vor dem Landesausschuß der CSU am 3.1.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 970.

56 Vgl. Ausführungen Prechtls, Sten. Ber. VA, S. 349.

57 Das Programm der Sozialdemokratischen Partei Augsburg vom 1.12.1945 forderte z.B. ein Schulwesen »auf konfessionell neutraler Grundlage«. Während das von Hoeger verfaßte erste Landesprogramm die Schulfrage offen ließ, sprach sich dann das am 15. Dezember 1946 von der Landeskonferenz der SPD beschlossene Aktionsprogramm klar und deutlich für die Gemeinschaftsschule aus. Sämtliche Programmtexte sind vollständig abgedruckt bei W. Behr, 1969, hier S. 211f., 215.

58 Anton Pfeiffer, Der Entwurf für eine neue bayerische Verfassung, 12.6.1946, S. 9. BayHStA NL Pfeiffer 149.

59 Protokoll der Sitzung des VVA am 15.4.1946, S. 1–4.

Verhältnisse haben müssen«[60], ohne grundsätzliche Einwände übernahm. Schließlich war etwa Scharnagl in seinem programmatischen Rundbrief vom August 1946 für eine »möglichst freie Wirtschaft«, wenn auch ohne liberalistische Extreme, eingetreten.[61] Und das erste Landesprogramm der CSU vom 31. Dezember 1945 hatte eine »Rückkehr zur privaten wirtschaftlichen Initiative und Verantwortlichkeit« verheißen. Die Wirtschaft sollte zwar unter die »Aufsicht des Staates« gestellt werden, doch wurde ihm keine wirtschaftsplanende Funktion zugeschrieben.[62] Wenn auch – wie Scharnagl im August 1945 bemerkt hatte – liberale Konzepte vorerst wenig »praktische Bedeutung« erlangen würden, so bedeutete doch die Festschreibung der Planwirtschaft in der Verfassung weit mehr als eine vorläufige Anerkennung notwendiger Konsequenzen aus den wirtschaftlichen Gegebenheiten.

Tatsächlich entwickelte sich aber nicht einmal in Ansätzen eine Grundsatzdiskussion über Hoegners genossenschaftliche »Planwirtschaft«. Allerdings begegnete der Vorbereitende Ausschuß der überragenden Position des Wirtschaftsministeriums mit Skepsis. Die allein ihm zugedachte Leitung der Wirtschaft (Art. 106f.) wurde einvernehmlich der Staatsregierung überschrieben; der Passus, nach dem der Wirtschaftsminister den vom Beirat verabschiedeten jährlichen Wirtschaftsplan erlassen sollte, wurde gestrichen.[63] Gegen die Übertragung des Eigentums von Bodenschätzen, Kraftquellen und »wichtigen Produktionsmitteln« bis hin zu Großbanken und Versicherungsunternehmungen an Körperschaften des öffentlichen Rechts als Regel erhoben die der CSU angehörigen Vertreter des Ausschusses keinerlei Bedenken. Im Gegenteil schlug Ehard vor, die von Hoegner in jedem Fall vorgesehene angemessene Entschädigung (Art. 112) einzuschränken. Er beantragte die Einfügung des Wortes »grundsätzlich, da er sich sehr wohl Fälle denken könne, daß eine Enteignung ohne Entschädigung« angebracht war.[64]

Die Haltung der CSU-Vertreter im Vorbereitenden Ausschuß bekräftigt einmal mehr, wie aufgeschlossen das ›bürgerliche Lager‹ sozialistischem Gedankengut war, als der Schock über die nach zeitgenössischer Einschätzung vom »Großkapitalimus« wesentlich mitheraufbeschworene NS-Zeit und den Krieg noch frisch war. Der CSU-Vorsitzende Müller übertrieb zwar, als er im März 1946 die Union als eine Partei charakterisierte, die »Sozialisten und Konservative« in ihren Reihen vereine[65], denn die sozialen Forderungen der CSU beriefen sich nicht auf Marx, sondern auf das christliche

60 Ebd., S. 5.
61 Rundschreiben Karl Scharnagls vom 10.8.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1704.
62 Die zehn Punkte der Christlich-Sozialen Union, 31.12.1945, ebd., S. 1713.
63 Protokoll der Sitzung des VVA am 15.4.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
64 Ebd.
65 Am 14.3.1946 vor dem Vorläufigen Landesausschuß der CSU, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 42.

Sittengesetz.[66] So sehr die CSU aber immer wieder bestrebt war, ihre »christliche« Haltung von der »marxistischen Linie« abzugrenzen: Bei der konkreten Umsetzung des christlichen Sozialgebotes in programmatische Sätze hatte die CSU große Mühe, eigene Wege zu finden und durch spezifische wirtschaftspolitische Akzente die unterschiedlichen ideologischen Grundlagen klar herauszuarbeiten.

Die programmatische Unreife der CSU in wirtschaftspolitischen, wie vielen anderen Fragen, hing auch damit zusammen, daß in der Tat in der heterogenen Sammlungspartei die unterschiedlichsten Standpunkte nebeneinander standen und die Union erst allmählich auf eine einheitliche Linie ausgerichtet werden konnte. Was die anzustrebende Wirtschaftsordnung betraf, so standen den »Sozialisten« in der CSU, deren Ideen denen der Sozialdemokraten ziemlich nahe kamen, entschiedene Gegner sozialistischer Ideen gegenüber. Dazwischen bewegten sich Vertreter eines Programmes des »sozialen Ausgleiches«, die zwar, wie Mitte 1946 der Wirtschaftsexperte der CSU, Johannes Semler, gegen eine »staatliche Planwirtschaft« eintraten, angesichts der auf unabsehbare Zeit fortdauernden Notlage aber für eine »gelenkte Wirtschaft« plädierten und »den Wirtschaftsablauf grundsätzlich unter sozial bedingten Gesichtspunkten betrachtet wissen« wollten. Sie traten für eine Wirtschaftsordnung ein, »die im Rahmen staatlicher Wahrung des Gemeinwohls und der sozialen Struktur der Wirtschaft der freien Entfaltung aller lebendigen Kräfte Raum gibt«.[67] Das Kräfteverhältnis der verschiedenen Vorstellungen zur Wirtschaftsgestaltung, wie auch zu zentralen anderen Fragen des künftigen staatlichen und gesellschaftlichen Lebens, die innerhalb der CSU nebeneinander existierten, war in der ersten Hälfte des Jahres 1946 noch völlig unübersichtlich.

Die generell zu konstatierende Zurückhaltung der CSU-Vertreter im Vorbereitenden Ausschuß, ihre nur ansatzweise unternommenen Versuche, dem Verfassungsentwurf wenigstens hier und da einen markanten Unionsstempel aufzudrücken, hing nicht zuletzt auch damit zusammen, daß das künftige Profil der Union noch ziemlich unscharf war. Da innerhalb der CSU im März/April 1946 jede verfassungspolitische Diskussion unterblieb und Ehard, Krehle, Pfeiffer und Scharnagl für ihre Arbeit im Vorbereitenden Ausschuß nicht einmal auf allgemein gehaltene Grundlinien eines CSU-Verfassungsprogramms zurückgreifen konnten, waren sie gezwungen, ihre Mitarbeit und ihre »Stellungnahme in allen Angelegenheiten als eine rein persönliche« zu betrachten.[68] Daher zögerten sie auch, das bei den Januar-Wahlen zum Ausdruck gekommene Gewicht ihrer Partei in die Waagschale zu werfen – war doch offen, inwieweit ihre »persönliche« Meinung auch der ihrer Partei entsprach.

---

66 So Müller am 30.3.1946 vor dem Erweiterten Vorläufigen Landesausschuß der CSU, Ebd., S. 50.

67 J. Semler, [1946], S. 5, 18, 20.

68 Scharnagl an Müller, 26.5.1946, ACSP, NL Müller 199.

Dadurch begünstigt, hatte sich alles in allem Hoegners besonderer Einsatz gelohnt. Mit Ausnahme des Alternativvorschlags der zweiten Kammer hatten die beiden Lesungen im Vorbereitenden Ausschuß an Hoegners Verfassungsentwurf keine grundsätzlichen Modifikationen erbracht, die er nicht auch selbst mittrug. Am 3. Mai 1946 beendete der Ausschuß seine Arbeit, und Hoegner konnte der Militärregierung zwei Wochen vor dem gesetzten Termin weit mehr liefern, als OMGUS erwartet hatte: Einen kompletten Verfassungsentwurf, der von führenden Köpfen der SPD, KPD und CSU getragen wurde.

5. Ein Angriff gegen die bayerische Staatlichkeit: Clays Juni-Intervention

Der Vorbereitende Ausschuß blieb weitgehend unbehelligt von der Militärregierung, die sich darauf beschränkte, seine Arbeit aufmerksam zu verfolgen. Die Amerikaner gingen nicht ganz zu Unrecht davon aus, daß der »Regierungsentwurf«, wie er angesichts der Zusammensetzung des Vorbereitenden Ausschusses auch gern bezeichnet wurde[1], bei den eigentlichen Verfassungsberatungen ohnehin noch modifiziert werden würde.[2] Allerdings hatte OMGUS von vornherein klargestellt, daß sich die Besatzungsmacht unter bestimmten Voraussetzungen im ganzen und im einzelnen das Recht auf Ablehnung der Verfassung vorbehielt: »The Office of Military Government for Germany (U.S.) reserves the right to disapprove a Land Constitution in whole or in part because of provisions which are undemocratic, contrary to American or Allied policies, or prejudicial to the future structure of the Reich.«[3] Wenn sich die allgemein gehaltene Ermahnung zur demokratischen Gestaltung erübrigte, da in diesem Punkt ein grundsätzlicher Konsens zwischen den Amerikanern und den bayerischen Kräften bestand, wirkten sich die beiden übrigen Bedingungen doch auf den Inhalt des Entwurfes aus. Kam die untersagte Präjudizierung der künftigen Reichsstruktur – mit Ausnahme des Kommunisten Schmitt – dem Vorbereitenden Ausschuß ganz gelegen, da das Verbot jeder Bezugnahme auf eine künftige Reichsverfassung die Möglichkeit zu eröffnen schien, ja geradezu dazu zwang, Bayern die Verfassung eines souveränen Staates zu entwerfen[4], so

1 Vgl. z.B. Sten. Ber. VA, S. 150, 206, 346f.
2 OMGUS, Clay, to AGWAR, 23.8.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/24.
3 Schreiben Clays an OMGBY, OMGH, OMGWB, 4.2.1946, gedruckt in: Germany under occupation, 1949, S. 119–122.
4 Scharnagl hielt am 27.3.1946 fest: »aus diesem Grunde muß die Verfassung« so gestaltet werden, »wie sie einem unabhängigen selbständigen Staate zusteht. Diese Möglichkeit kommt auch den Wünschen entgegen, die wir im Interesse unseres Landes [...] haben müssen.« Karl Scharnagl, Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, S. 1, BayHStA, NL Pfeiffer 147.

erwies sich die an zweiter Stelle genannte Einschränkung bayerischer Selbstbestimmung als Pferdefuß, der genau diesen Bestrebungen Grenzen setzte.

Hoegner hatte in seinem Entwurf Wert darauf gelegt, die bayerische Staatlichkeit u.a. durch eine eigene bayerische Staatsbürgerschaft (Art. 6) oder auch die Errichtung eines Landtagsausschusses »für auswärtige Angelegenheiten« (Art. 22) zu unterstreichen. Er hatte das Attribut »bayerisch« so oft gebraucht, daß es selbst Anton Pfeiffer zuviel wurde. Pfeiffer hielt es »für überflüssig, in der bayerischen Verfassung das Wort »bayerisch« immer wieder anzuwenden«[5] und konnte sich mit dieser Anregung auch durchsetzen. Konsens bestand zwischen den beteiligten Unionspolitikern und Sozialdemokraten dennoch über das damit ausgedrückte Anliegen, dem bayerischen Gedanken durch die Verfassung Nachdruck zu verleihen. In diesem Sinne setzte der Vorbereitende Ausschuß dann auch noch einige ergänzende Akzente. Dies geschah etwa durch die auf Hoegners Anregung vorgenommene Übersetzung des in seinem Entwurf mit dem »Fremdwort« Republik charakterisierten Staatswesens. Zum »Freistaat«[6] paßte es sehr viel besser, statt einer Landesregierung eine »Staatsregierung« vorzusehen[7], oder auch einen »Staatspräsidenten«, mit der Befugnis, »den Staat nach außen zu vertreten«.[8] Um sich durch eine zu häufige Erwähnung der »auswärtigen Angelegenheiten« nicht dem Vorwurf des Separatismus auszusetzen, entschloß sich der Ausschuß allerdings, auf den von Hoegner vorgesehenen Landtagsausschuß für auswärtige Angelegenheiten zu verzichten. Schließlich konnte das Parlament, wie Nawiasky erklärte, »während seiner Sitzungsdauer [...] doch Ausschüsse bestellen wie e[s] wolle.«[9]

Tatsächlich hätte ein Separatismusvorwurf die Mitglieder des Vorbereitenden Ausschusses zu Unrecht getroffen. Wirklich war – wie Pfeiffer am 12. Juni 1946 festhielt – das »Fehlen von Hinweisen auf Deutschland« im Regierungsentwurf nicht als »Absage an den deutschen Gedanken« zu werten, war der Verdacht unbegründet, die Kommission hätte »die Zugehörigkeit zur Schicksalsgemeinschaft des deutschen Volkes irgendwie [...] ablehnen wollen«.[10] Hoegner, »für seine Person«, und mit ihm der Vorbereitende Ausschuß hatte nämlich »keine Bedenken zu sagen: Bayern ist ein Bestandteil des deutschen Bundes«.[11]

---

5 Protokoll der Sitzung des VVA am 22.3.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129, S. 10.
6 Ebd., S. 2.
7 Protokoll der Sitzung des VVA am 26.3.1946, S. 4, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
8 Art. 29x, Sten. Ber. VA, S. 15.
9 Protokoll der Sitzung des VVA am 28.3.1946, S. 7, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
10 So Pfeiffer, Der Entwurf für eine neue bayerische Verfassung, 12.6.1946, S. 2. BayHStA, NL Pfeiffer 149.
11 Protokoll der Sitzung des VVA am 22.3.1946, S. 2. Angesichts des von der Militärregierung ausgesprochenen Präjudizierungsverbotes, wollte Hoegner die beschlossene Neufassung des Art. 1: »Bayern ist ein Freistaat und Mitglied des deutschen Bundes« mit Major Vacca vom OMGBY abklären, der offensichtlich abriet. Art. 1 der Endfassung des VVA-Entwurfes erklärt Bayern lediglich zum Freistaat, Sten. Ber. VA, S. 1.

Obschon ein bayerischer Wille, sich einem deutschen Staatswesen anzuschließen, also erkennbar war, betrachteten die Amerikaner das bajuwaristische Treiben des Vorbereitenden Ausschusses mit wachsendem Mißtrauen. Die bayerischen Beteiligten waren daran nicht unschuldig. So erklärte Hoegner am 12. April auf einer Pressekonferenz über den Stand der Verfassungsarbeiten, Bayern gedenke nicht, wieder als »Marionette« eines künftigen Bundes zu agieren. Bayern habe durch seine Geschichte hindurch dafür gekämpft, sich eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Reich zu erhalten. Auch das Bayern von heute erstrebe keine »vollständige Trennung von Deutschland«, keine Trennung, die wirkliche Unabhängigkeit bedeute. Doch lege es großen Wert auf Unabhängigkeit in »bestimmten Dingen« und betrachte einen überspannten Zentralismus als Keim der Diktatur und als den Anfang der Zerstörung demokratischer Selbstbestimmung.[12] Solch weiß-blaue Töne irritierten die Amerikaner ebenso wie ein von Hans Nawiasky für die Neue Zürcher Zeitung verfaßter Artikel über seine »Politischen Eindrücke aus München«.[13]

Noch bestärkt durch seine Erfahrungen mit der bayerischen Länderratspolitik kam daher Pollock im Mai 1946 zu dem Schluß: »The Bavarians still seem to think they are a state apart and I think something definite and authoritative has to be done to straighten them out.« Aus Pollocks Sicht war Robert Murphy der richtige Mann, die Bayern zur Vernunft zu bringen. Dies hatte er, wie er Murphy am 20. Mai wissen ließ, Clay auch schon vorgeschlagen.[14] Murphy teilte Pollocks Sorgen und stimmte ihm zu, daß es nötig sein könnte, in dieser Sache etwas zu unternehmen. Allerdings glaubte er nicht so recht an den Erfolg einer solchen Initiative: »However, I might say to you that after four years of residence in Bavaria, I have learned that one of the Bavarian characteristics is stubbornness and a great pride in a seperate status for Bavaria. I am afraid that this will be a labor of love.«[15]

Pollocks Eindruck, es sei angeraten, der bayerischen Eigenbrötelei Schranken zu setzen, kam zu diesem Zeitpunkt nicht von ungefähr. Obwohl die lockere, staatenbündlerische Verfassung des Länderrats mit ihrem Zwang zur einstimmigen Beschlußfassung »eigentlich auch dem selbstbewußtesten Land keinen Anlaß« gab, »einen Verlust seiner Unabhängigkeit befürchten zu müssen«, stieß jeder Versuch, die Funktionsfähigkeit des Länderrates durch seinen organisatorischen Ausbau zu erhöhen, auf heftige bayerische Widerstände.[16] Seit Januar 1946 hatten die Amerikaner vergeblich auf eine effiziente Reorganisation des Länderrates gedrängt[17]; als in der

12 Diese und andere ins Englische übertragene wichtige Auszüge (»significant portions«) der Hoegner-Erklärung auf einer Pressekonferenz am 12.4.1946 übersandte das OMGBY Office of Political Advisor, Parker W. Buhrmann, noch am gleichen Tag an Robert Murphy, NA RG 84, CGC Box 73.

13 NZZ, 9.5.1946, Blatt 7.

14 Pollock an Murphy, 20.5.1946, NA RG 84, CGC Box 2 of 12.

15 Murphy an Pollock, 25.5.1946, ebd.

16 M. E. Foelz-Schroeter, 1974, S. 25 f.

17 Ebd., S. 27, vgl. auch J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 66–70.

zweiten Maihälfte – inzwischen tagte die Pariser Außenministerkonferenz – noch immer kein befriedigender deutscher Reorganisationsplan vorlag, begann Pollock die Geduld zu verlieren.

Da Murphy einem autoritativen Einschreiten wenig Erfolgsaussichten beimaß, versuchte Pollock am 27. Mai noch einmal selbst – mit kaum verhohlenem Ärger – die Ministerpräsidenten zu einer freiwilligen Stärkung der Länderratsorganisation zu bewegen. Das wollten die Amerikaner nicht per Befehl erzwingen, doch nachdrücklich wies Pollock darauf hin, daß es nicht in deutschem Ermessen stehe, zu entscheiden, ob oder ob nicht die US-Zone mit anderen Zonen zusammengefügt werde, ob oder ob nicht eine Zentralverwaltung geschaffen werde. Es liege lediglich an den Ministerpräsidenten, das ihrige dazu beizutragen, daß der Länderrat durch eine effiziente Organisation in die Lage versetzt würde, seine demokratische Arbeitsweise und Maschinerie auch auf andere Zonen ausdehnen zu können – sich also als das von den Amerikanern präferierte föderalistische Modell durchzusetzen: »If you fail now to give to the Laenderrat those powers and perquisites necessary to enable it to meet the pressing demands of the existing emergency situation, I fear that the whole experiment might fall to pieces, and thus destroy what may be the only means the German have of re-establishing a genuine self-governing and democratic system.« Mit Blick auf Bayern fügte er gallig hinzu: »I understand full well that power is not easily transferred, especially from those who jealously hold on to it.« Doch warnte er noch einmal eindringlich davor, das von den Amerikanern betriebene Programm zu gefährden, das schließlich den Länderinteressen entgegenkam. Zielte es doch auf den Ausbau starker Länder als Grundstock eines föderalen Systems, zusammengehalten und koordiniert durch die der Kontrolle der Länder unterliegende Institution des Länderrates.[18]

Hoegner war aus der Sorge heraus, in Stuttgart könne sich andernfalls »eine Art Bundesministerium« entwickeln, in dem sich der bisherige Generalsekretär des Länderrates »zum Bundeskanzler auswachse[n]« könne, nun doch zu einem »Opfer« bereit.[19] Am 4. Juni 1946 verabschiedete der Länderrat sein neues Statut, das Clay als Schritt in die richtige Richtung würdigte.[20] Zugleich stellte Clay aber auch klar, daß die Amerikaner nicht zulassen würden, daß die den Ministerpräsidenten gerade mühsam abgerungene Stärkung des Länderrates oder gar die Funktionsfähigkeit einer künftigen deutschen Regierung durch die nach Annahme der Verfassungen demokratisch legitimierten und von den Parlamenten abhängigen Länderregierungen paralysiert würden: »While we expect that these constitutions will establish strong political units of the several states, we must remember that they must contain provisions for those states to cede such powers as

18 Comments by Dr. J. K. Pollock to the three Minister Presidents, 27.5.1946, NA RG 84, CGC Box 2 of 12.

19 So erklärte er am 29. Mai 1946 dem Ministerrat, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/358; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 527.

20 Speech of Lt. General Lucius D. Clay, 4.6.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 3/157–1/21.

necessary to a federal government when it is established. In the absense of the establishment of a central government, provisions must be made to code similar powers to the Council of Ministers President [sic!]. I hope that your committees have given this attention and if they have not, that you will ask them to pay particular attention to the point.«[21]

In Bayern hatte man selbstverständlich nicht daran gedacht, dem sorgsam auf Betonung der Eigenstaatlichkeit bedachten Verfassungsentwurf durch Bestimmungen die Wirkung zu nehmen, die diesem Streben eher abträglich waren. Clays deutlich genug ausgesprochener Wunsch kam den bayerischen Kräften höchst ungelegen, und daher entschlossen sich die am 4. Juni in Stuttgart anwesenden bayerischen Repräsentanten, ihn vorläufig einfach zu ignorieren. In seinem dem bayerischen Ministerrat am 5. Juni abgegebenen Bericht über den Stuttgarter Auftritt Clays bemerkte Pfeiffer lediglich, Clay habe geraten, in den Verfassungen Bedacht auf eine starke Stellung des Ministerpräsidenten zu nehmen. Die von Clay erbetene Kompetenzübertragung erwähnte er laut Protokoll mit keinem Wort.[22] In Bayern erkannte man erst Handlungsbedarf, nachdem die Militärregierung mit Schreiben vom 11. Juni die Aufmerksamkeit des bayerischen Ministerpräsidenten noch einmal auf besagten Passus der Clay-Rede lenkte, verbunden mit der Anordnung, »daß der Vorbereitende Verfassungsausschuß angewiesen wird, an dem Vorentwurf der Landesverfassung jene Verbesserungen und Überprüfungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um mit der obigen Erklärung des Generals Clay übereinzustimmen«.[23]

Am 24. Juni 1946 lud Hoegner den Vorbereitenden Verfassungsausschuß zu seiner letzten, der 15. Sitzung ein, um eine entsprechende Ergänzung des Entwurfes nolens volens zu diskutieren. Zwar dachte niemand in diesem Kreis an ein von Deutschland abgetrenntes Bayern, doch schließlich war völlig ungeklärt, in welcher Gestalt das künftige deutsche Staatsgebilde wiedererstehen würde. Die – wie es in Clays Rede hieß – Übertragung »erforderlicher Machtbefugnisse« an einen bislang nicht existenten Staat nahm eine bayerische Zustimmung zu jedem Zentralisierungsgrad vorweg. Damit drohte ein wesentliches Ziel der bayerischen Nachkriegspolitik durchkreuzt zu werden, die sich zur Aufgabe gestellt hatte, »vom Süden des Reiches aus« seinen Neuaufbau zu gestalten, und zwar auf einer von den Ländern bestimmten Grundlage, »welche die Selbständigkeit der einzelnen Länder nicht mehr antastet«.[24]

---

21 Ebd.

22 Sitzung des Ministerrates am 5.6.1946, S. 1 f., IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/358; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 538. Die von Pfeiffer berichtete Anregung findet sich nicht im Text der offiziellen Clay-Rede, wahrscheinlich erfolgte sie informell am Rande der Sitzung.

23 So der von Hoegner dem VVA verlesene Text des Schreibens der Militärregierung, Sitzung des VVA am 24.6.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.

24 P. J. Kock, Bayerns Weg, 1983, S. 139.

Nach einigem Hin und Her, wie dem amerikanischen Wunsch am besten Rechnung zu tragen war, ohne die eigene Ausgangsstellung im Kampf um die bayerische Eigenstaatlichkeit zu verschlechtern, kam zuletzt ein Artikel zustande, der »bis zur Errichtung einer Bundesregierung« die Möglichkeit der Kompetenzübertragung auf die Gebiete der auswärtigen Beziehungen, der Wirtschaft, des Geldwesens und des Verkehrs begrenzte.[25] Noch am gleichen Tag legte Hoegner den Artikel der Militärregierung vor.[26] Diese war, wie sich später zeigen sollte, nicht bereit, diesen, wie auch weitere Versuche einer Präjudizierung der Struktur des zukünftigen deutschen Staates nach bayerischen Vorstellungen hinzunehmen.

25 Protokoll der Sitzung des VVA am 14.6.1946, S. 5, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.
26 Hoegner an OMGBY, 24.6.1946, BayHStA MA 110903.

Fünftes Kapitel

Die Formierung der Interessen bis zur Wahl der Konstituante am 30. Juni 1946

1. Autonomie oder Fremdbestimmung? Überlegungen der Militärregierung über die Form und Inhalte amerikanischer Eingriffe in das entstehende Verfassungsrecht

»We have a dual mission in Germany – disarming it and reducing military danger to the future, and at the same time try to reintroduce the principles of democracy – the two things conflict with each other all the time and the problem of keeping a balance with them is the most difficult problem we have in Military Government.«[1] Das von Clay im März 1946 skizzierte Problem, die richtige Balance zu finden, um dem amerikanischen Besatzungsziel der Demokratisierung zum Erfolg zu verhelfen, gleichzeitig aber sicherzustellen, daß künftig von Deutschland keine militärische Gefahr mehr ausging, stellte sich für die Amerikaner bei dem grundlegenden Akt der Verfassunggebung in ganz besonderem Maße. Schließlich setzte dieser Akt nach westlichem Demokratieverständnis das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen voraus. Es ihnen zu gewähren, barg aber das Risiko, daß sie es willentlich oder aus mangelnder demokratischer Erfahrung nutzen würden, um einer neuen Diktatur in Deutschland den Weg zu bahnen.

Seit Juni 1946 beschäftigte sich daher die Militärregierung sehr intensiv mit der Frage, welcher prozedurale Kurs gegenüber den Konstituanten einzuschlagen war: »what to say and when to the constitutional assemblies and how to go about saying it.«[2] Für die Entscheidung, die die Amerikaner schließlich trafen, war es von wesentlicher Bedeutung, daß nicht nur der Vorbereitende Verfassungsausschuß Bayerns, sondern auch die Kommissionen Hessens und Württemberg-Badens über ihre Aufgabenstellung hinaus bereits komplette Vorentwürfe vorgelegt hatten. Eine erste Überprüfung der Entwürfe hatte nämlich gezeigt – wie der neue CAD-Chef, Henry Parkman, erleichtert konstatierte –, daß sie den amerikanischen Anforderungen an die neue Demokratie bereits weitgehend gerecht wurden: »If these drafts

1 Clay, press conference at Berlin, 25.3.1946, NA Rg 260 B 17–2/5.

2 Parkman, OMGUS/CAD, Memorandum, 18.7.1946, Military Government Procedure Relative to Laender Constitutional Assemblies, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Der Jurist Parkman hatte nach dem Studium eine militärische Ausbildung durchlaufen und später eine politische Karriere begonnen: 1926–1929 war er Stadtrat in Boston, 1929–1936 Mitglied des Senats von Massachusetts, 1938–40 kandidierte er für den US-Senat.

are looked at with reasonable tolerance, they will be found to contain little or nothing objectionable to the broad principles stated.«[3] Parkman, seit dem 26. April 1946 Nachfolger General Gaileys als Chef der OMGUS-Abteilung für Zivilverwaltung[4], bezog sich mit seinem Hinweis auf die allgemeinen Prinzipien, die die Entwürfe einhielten, auf ein Statement von Joseph T. McNarney, der im November 1945 Eisenhower als Militärgouverneur abgelöst hatte. Auf einer Pressekonferenz hatte McNarney am 9. Juli 1946 einige Essentials eines demokratischen Staatswesens aufgezählt, die die deutschen Verfassunggeber als Muß zu betrachten hatten: Danach mußte alle politische Macht vom Volk ausgehen und seiner Kontrolle unterliegen: durch regelmäßige Wahlen der Regierung und Volksvertretung zwischen mindestens zwei konkurrierenden Parteien. Die Grundrechte des Individuums, einschließlich – wie McNarney ausdrücklich betonte – der Freiheit der Rede, der Religion, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit waren ebenso zu garantieren wie die Pressefreiheit und die Unabhängigkeit der Medien. Als Wesensmerkmal der Demokratie bezeichnete Mc Narney ferner die Rechtsstaatlichkeit. Darüber hinaus waren die Potsdamer Dezentralisierungsklauseln zu beachten, z.B. durch die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung.[5]

Standen auch sämtliche Verfassungsentwürfe mit diesen Grundprinzipien in Einklang, so enthielten sie doch einzelne Bestimmungen, von denen die Amerikaner glaubten, sie so nicht billigen zu können. Zwar war zu erwarten, daß die Entwürfe im Zuge der Beratungen durch die gewählten Gremien noch einige Änderungen erfuhren. Andererseits interpretierte Henry Parkman die Situation wohl richtig, wenn er aus der Tatsache, daß alle Länder bereits Entwürfe vorgelegt hatten, den Schluß zog, den Deutschen liege daran, möglichst früh eine amerikanische Stellungnahme zu ihren Vorschlägen zu erhalten. Daraus ergab sich für die Amerikaner ein unvorhergesehenes Dilemma: »It may create a presumption that anything contained in these drafts that we do not object to now is presumably unobjectionable. ›Silence means consent.‹ On the other hand, objections – especially if numerous – which might be made at this time to the constitutional assemblies may imperil the whole enterprise by creating the presumption in the public mind that these are ›American‹ constitutions.«[6]

---

3 Parkman an DMG (Deputy Military Governor [= Clay]), 18.7.1946, Military Government Relationship to Constitutional Assemblies, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/22.

4 OMGUS-Handbuch, ²1995, S. 110; vgl. auch General Orders No 4, 26.4.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/4. Clay, der Parkman gut kannte und ihn sehr schätzte, freute sich, daß er für diese »key position« gewonnen werden konnte: OMGUS, signed Clay, to AGWAR, personal for Hilldring, 1.1.1946, NA RG 200 Box 10 fo 3.

5 USFET, signed McNarney an AGWAR for Parks, 9.7.1946, NA RG 84, CGC Box 72. McNarneys essentials entsprechen denen, die Clay bereits in seinem Mai-Bericht für das War Department festgehalten hatte: Urgent, OMGUS, Clay, for AGWAR for WARCOS, undat. [Mai 1946], NA RG 200 Box 10 fo 3.

6 Parkman, Memorandum, 18.7.1946, Military Government Procedure ..., IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/9.

Genau diesen Eindruck aber wollte Clay vermeiden. Dabei ging es ihm nicht nur um das – manipulierbare – Bild in der Öffentlichkeit. Es war der ausdrückliche Wunsch Clays, daß die Verfassungen frei von amerikanischer Bevormundung entwickelt wurden: »What is [...] important is that these constitutions are beeing developed by the Germans in an atmosphere of freedom from Military Government direction and interference.« Clay war überzeugt, daß diktierte Verfassungen nicht zum Wiederaufleben der Demokratie in Deutschland beitragen konnten: »These constitutions must go to the German people as free creation of their elected representatives and with the least possible taint of Military Government dictation.«[7] »The constitutions must represent their will and not that of the occupation forces.«[8] Andererseits waren weder Clay noch sein Stab geneigt, den in JCS 1067 bzw. im Potsdamer Abkommen formulierten Besatzungszielen oder vitalen amerikanischen Interessen zuwiderlaufende Verfassungsinhalte zu akzeptieren. Damit standen Clays Berater vor der schwierigen Aufgabe, eine Verfahrensweise zu entwickeln, die den widersprüchlichen Zielen der Amerikaner gleichermaßen gerecht wurde. Deutsche Selbstbestimmung unter Wahrung amerikanischer Interessen: Wie war das zu vereinbaren, wenn sich bei den festgestellten weitreichenden Kongruenzen dennoch Divergenzen ergaben, die der Auflösung bedurften?

Die letzte Entscheidung in dieser prozeduralen Frage lag bei Clay, der sich vor allem von der OMGUS-CAD beraten ließ. Auf seine Anweisung wurde die Abteilung für Zivilverwaltung vom Interdivisional Committee on German Governmental Structures (ICOGS) unterstützt. Das Committee, zusammengesetzt aus je einem Vertreter der Civil Administration Division (Parkman), der Internal Affairs and Communications Division, des Office of Political Affairs, der Legal Division, der Finance Division und des Stuttgarter Regional Government Coordinating Office war am 15. März 1946 gebildet worden. Unter dem Vorsitz des Politologen Edward Litchfield waren ihm vor allem zwei Aufgaben gestellt: »to assist and advise in the preparation of plans for German central administrative agencies and for the ultimate structure of German federal government.«[9] Zu Clays Beraterstab in der Frage der Länderverfassungen zählten ferner der politische Berater von OMGUS, Robert Murphy, und der 1922 von Deutschland nach Amerika ausgewanderte Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler

7 Cable OMGUS, Clay, to AGWAR, 23.8.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/24; das Cable ist auch gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 260f.

8 Constitutions of the German Laender, prepared by OMGUS/CAD, 1947, S. 7, IfZ-Archiv, Druckschriftensammlung.

9 OMGUS, Office of Commanding General, Memo to Heads of Executive Offices and Directors of Functional Offices and Divisions, 15.3.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–1/2. Litchfield war auf »Public Administration« spezialisiert, die er in verschiedenen Lehraufträgen vermittelte; seit Ende 1945 in Diensten der Militärregierung, stieg er Ende 1946 zum Chef der OMGUS-CAD auf.

Carl J. Friedrich, der die Amerikaner auch bei den Grundgesetzberatungen unterstützte.[10]

Erste prozedurale Ideen trug bereits Anfang Juni der aufgrund seiner langjährigen diplomatischen Tätigkeit hervorragende Deutschland- und Europakenner Robert Murphy vor. Wie er Litchfield wissen ließ, hatte er sie schnell »hingehauen«, während er sich auf ein Kontrollratstreffen vorbereitete; sie seien daher wahrscheinlich etwas unausgegoren: »I am sure some of them will be very half-baked«.[11] Tatsächlich wiesen Murphys ganz und gar nicht flüchtig wirkende Gedanken, die er auf zweieinhalb engbeschriebenen Seiten festgehalten hatte, bereits die Richtung, in der ein Ausweg aus dem amerikanischen Dilemma zu suchen war[12]:

Murphy setzte amerikanische Interventionen in die Verfassungsarbeiten als selbstverständlich voraus. Diese könnten entweder nach Abschluß der Beratungen oder in Form begleitender Instruktionen während der Verhandlungen erfolgen, am besten aber durch eine Kombination beider Möglichkeiten. Daher sprach sich Murphy auch dafür aus, bereits die Entwürfe der Vorbereitenden Ausschüsse durch das ICOGS und die verschiedenen OMGUS-Abteilungen einer genauen Überprüfung zu unterziehen. Ihre Einwände sollten in einem Bericht zusammengestellt und den Konstituanten übergeben werden.

Prinzipiell plädierte Murphy für eine »negative Kontrolle«: »That is Military Government should object to clauses which are objectionable rather than to propose clauses which are desirable. Such a principle must be followed if the document which is drafted to truly to be a German instrument rather than an Allied instrument imposed on Germans.« Absolut notwendige Ergänzungen sollten den Deutschen zwar mit entsprechendem Nachdruck, aber unbedingt nur in Form allgemeiner Richtlinien nahegelegt werden: »The particular manner in which those principles are incorporated into the document is a matter for German decision.« Einwände waren aus Murphys Sicht ferner ausschließlich gegen Bestimmungen zu erheben, die den zentralen Zielen der amerikanischen Besatzungspolitik widersprachen: »The Military Government should not attempt to control the political wisdom or administrative expediency of measures which are proposed.«

Murphy schlug vor, durch Vertreter der Ländermilitärregierungen einen ständigen Kontakt zu den Versammlungen herzustellen. Diese sollten die Arbeiten aber nur überwachen und OMGUS regelmäßig darüber berichten. Keinesfalls sollten sie den Konstituanten politische Richtlinien vorgeben oder versuchen, ihnen gegenüber die Vorgaben von OMGUS zu interpretieren: »All policies with respect to constitutional views of Military Government should come from OMGUS.« Die amerikanischen Vorstellungen soll-

10 Dazu P. H. Merkl, ²1968, S. 94.

11 Notiz Murphys für Litchfield, 4.6.1946, und seine Vorschläge: »Procedure in Relating to Laender Conventions«, [undat. ungez.], IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–1/26.

12 Murphy, Procedure; die folgenden Zitate, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

ten den Deutschen durch Vertreter des ICOGS nahegebracht werden: »[They] should attend the conventions for short period of time in order to clear up misunderstandings which may arise and to explain general matters of policy. Such representatives should confer with individual leaders of the convention or with appropriate committees. In general representatives should not be sent individually but rather in teams of two at a time. They should represent different interests or points of view so far as possible.«

Die klugen Ideen Murphys zeigen, wie sensitiv die Militärregierung mit dem empfindlichen Gegenstand umzugehen bereit war. Seine Empfehlungen beeindruckten auch OMGUS/CAD und ICOGS, die sich in den folgenden Wochen intensiv mit dem Problem befaßten. Das ICOGS stimmte am 11. Juni mit Murphy darin überein, daß eine genaue Sichtung der Vorentwürfe angeraten war, um zunächst einen prinzipiellen Rahmen zu entwerfen, an dem die Überprüfung der schließlichen Verfassungstexte sich orientieren sollte. Entsprechend seiner übergeordneten Aufgabe behielt das ICOGS dabei auch das mit der Länderverfassungsinitiative verbundene Fernziel im Auge: Die Bildung einer gesamtdeutschen föderalen Regierung bzw. einer langfristigen Lösung auf bi- oder trizonaler Ebene auf der Basis von politisch, wirtschaftlich, geographisch und gesellschaftlich »gesunden« politischen Einheiten. Die vom ICOGS erarbeiteten Grundprinzipien waren vorläufig nur für den internen Gebrauch gedacht; zusammen mit den parallel zu entwickelnden prozeduralen Vorschlägen plante das ICOGS, Clay bis zum 1. Juli seine Arbeitsergebnisse vorzulegen.[13] Offenbar erwies sich die Aufgabe als schwieriger, als erwartet. Erst am 18. Juli informierte Parkman General Clay schließlich in einem Memorandum zunächst über verschiedene Möglichkeiten der Verfahrensweise, die er zusammen mit dem ICOGS inzwischen entwickelt hatte. Parkman wies Clay auf die Dringlichkeit einer Entscheidung hin und entwarf ihm – jeweils unter Abwägung der Vor- und Nachteile – vier Alternativmodelle[14]:

1. Die Militärregierung könnte sich in freiwilliger Selbstbeschränkung entscheiden, sich gänzlich aus den Verfassungsberatungen herauszuhalten und in keinem Fall eine Änderung irgendeines Artikels zu verlangen. Die Hauptvorteile dieser Alternative lagen aus Expertensicht darin, daß die volle Verantwortung den Deutschen übertragen würde, daß sie demokratischen Traditionen entsprach und daß sie die Militärregierung von größerer Verantwortung für die Wirkung und Durchführbarkeit der Verfassungen befreite. Den größten Nachteil erkannten sie darin, daß diese Verfassungen Bestimmungen enthalten könnten, die eine offene Kampfansage (»direct challenge«) an die Autorität der Militärregierung darstellten und die dann unter Mißachtung der Verfassung außer Kraft zu setzen wären. Eine solche

13 Work Program of the Interdivisional Committee on German Governmental Structure, Memorandum for Record, 11.6.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/22.

14 Parkman an DMG, 18.7.1945, Military Government Relationship ..., IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/22; zu den im folgenden dargestellten Modellen: Parkman, 18.7.1946, Memorandum, Military Government Procedure ..., IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/9.

Durchlöcherung aber könnte den Glauben der Bevölkerung an ihre Verfassungen schwer erschüttern.

2. Die Militärregierung könnte beschließen, keinerlei Anregungen, Kommentare oder Empfehlungen abzugeben, bevor die Endentwürfe am 15. September bei OMGUS eintrafen. Der Hauptvorteil dieser Verfahrensweise war aus Expertensicht, daß die Verfassunggeber genauso frei arbeiten konnten, wie unter der ersten Alternative, die Militärregierung sich aber die Möglichkeit offenhielt, die Verfassungen oder einzelne Artikel abzulehnen, die für sie völlig inakzeptabel waren. Der Hauptnachteil dieses Plans war, daß er die Führer der Konstituanten in den Augen der Öffentlichkeit ernsthaft diskreditieren könnte.

3. Das ICOGS könnte die Vorentwürfe genauestens auf Bestimmungen hin überprüfen, die für die Militärregierung definitiv inakzeptabel waren. Ihre Änderung könnte den Verfassunggebern in geeigneter Weise, vorzugsweise in Form informeller Ratschläge und nicht per Befehl, nahegelegt werden. Der Hauptvorteil dieser Methode wäre, daß OMGUS schließlich akzeptable Entwürfe vorgelegt würden. Als Hauptnachteil bezeichneten die Experten, daß die so entstandenen Verfassungen als amerikanisches Produkt erscheinen könnten, wenn die Einwände zu zahlreich wären. Falls sie sich auf wenige Artikel beschränkten, wöge dieser Nachteil zwar weniger schwer, doch aufgehoben sei er damit nicht.

4. Die Militärregierung könnte sich entschließen, nicht nur so allgemeine Prinzipien für die Verfassungsarbeit zu formulieren wie die McNarneys vom 9. Juli, sondern sie könnte genauere Anweisungen ausgeben. Diese würden dann den Rahmen abstecken, in dem die Konstituanten ihre Verfassungen entwickeln könnten. Der Hauptvorteil liege darin, daß den Deutschen einigermaßen konkrete Handlungsrichtlinien für ihre Arbeit mit auf den Weg gegeben würden, den Hauptnachteil erkannten die Experten darin, daß die Amerikaner sichtlich als höchste Verfassungsautorität in Erscheinung treten würden.

Da die Verfassunggebenden Versammlungen sich inzwischen bereits konstituiert hatten, bat Parkman Clay im Interesse einer schnellen Klärung um ein Gespräch, zu dem auch Friedrich hinzugezogen werden sollte. Parkman selbst favorisierte die dritte Alternative und drängte auf die sofortige Prüfung der Entwürfe. Noch am gleichen oder am folgenden Tag fand das von Parkman erbetene Treffen zwischen ihm, Friedrich und Clay dann auch statt. Wie Parkman dem ICOGS am 19. Juli nur allgemein berichtete, hatte Clay im Prinzip dem von Parkman empfohlenen Plan zugestimmt, aber darüber hinaus eigene Ideen zur Verfahrensweise beigesteuert.[15] Im Ergebnis entwarf Parkman am 20. Juli eine Anweisung, die Clay am 21. Juli 1946 genehmigte. Darin waren die Empfehlungen des ICOGS ebenso eingeflossen wie die des Politischen Beraters Murphy. Aus dieser Kombination ergab

15 Interdivisional Committee on German Governmental Structures, Minutes of 19.6.1946 (Land Constitutions), IfZ-Archiv, OMGUS 17/255-2/23.

sich eine taktisch raffinierte Lösung, die geeignet war, den Widerspruch zwischen Selbst- und Fremdbestimmung nahezu aufzulösen:

Der Civil Administration Division fiel die Aufgabe zu, mit Unterstützung des ICOGS die Vorentwürfe im Hinblick auf die von McNarney am 9. Juli artikulierten, generellen Prinzipien bzw. auf Bestimmungen hin zu überprüfen, die unannehmbar waren. »Objections are to be made in a spirit of great caution and self-restraint and only because of considerations vitally related to the essential objectives of Military Government or the basic policy announced by the Military Governor.« Abgesehen von OMGUS/CAD und ICOGS sollte keine der OMGUS-Abteilungen in irgendeiner Form in die Verfassungsberatungen eingreifen. Dies war ausschließlich speziellen Verbindungsoffizieren des ICOGS vorbehalten. Sie sollten während der Verhandlungen der Verfassunggebenden Gremien einen engen Kontakt zu führenden deutschen Repräsentanten herstellen und versuchen, auf informellen Wegen den Gang der Beratungen zu beeinflussen. Notwendige Änderungen oder Ergänzungen sollten »hervorgelockt«, den Verfassunggebern aber nicht aufgezwungen werden: »Informality should be the key note of their contacts and the effort should always be to elicit necessary changes on the initiative of the Germans, and not to impose them.«[16]

War mit Ausnahme von OMGUS/CAD, ICOGS und natürlich Clay selbst somit allen übrigen Militärregierungsstellen jede direkte Einflußnahme auf die Verfassungsarbeiten untersagt[17], so erhielten sie doch Gelegenheit, sich an der Überprüfung der Entwürfe zu beteiligen. Als Leitfaden hatten die McNarney-Prinzipien zu gelten, daneben sollten die Abteilungen darauf achten, ob die Verfassungen Bestimmungen enthielten, die der von ihnen verfolgten Politik stark (»strongly«) zuwiderliefen.[18] Die von allen Seiten zahlreich eintreffende Kritik zeigt, wie sehr viele der Besatzungsoffiziere dem deutschen Willen zur Demokratie mißtrauten und wie berechtigt daher die Entscheidung war, ihnen jegliche Intervention zu verbieten.[19] OMGUS/CAD und ICOGS prüften und sortierten die Einwände, und am 31. Juli übermittelte Parkman Clay die Arbeitsergebnisse in Form einer von ihm selbst verfaßten »Analysis of Land Constitutions«, ergänzt durch einen ausführlichen analytischen Bericht des ICOGS (»Report and Recommendations on Drafts of Constitutions for Bavaria, Wuerttemberg-Baden, and

16 OMGUS/CAD, Military Government Relationship to the work of the constituent assemblies, 20.7.1946; darauf die Notiz: »approved L.D.C. [Lucius D. Clay], 21.7.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/9.

17 Das Memorandum wurde sämtlichen OMGUS-Dienststellen am 30.7.1946 im Wortlaut übermittelt: OMGUS, Office of the Secretary General, Memorandum for Division Directors and Chiefs of Functional Offices, 30.7.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/9; am 2.8.1946 wurden die Direktoren der Ländermilitärregierungen entsprechend instruiert, Subjekt: Liaison with Constitutional Assemblies, To: Directors OMGBY, OMGH, OMGW-B, 2.8.1946, ebd.

18 OMGUS/CAD, 20.7.1946, Subject: Report on functional aspects of Land Constitutions, to Chiefs, OMGUS Divisions and Offices, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

19 Vgl. die Antwortschreiben der verschiedenen Abteilungen im IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

Hesse«) und eine Zusammenstellung von »Additional Division Recommendations«, die OMGUS/CAD und ICOGS als nicht wesentlich, aber dennoch festhaltenswert betrachteten.[20]

Bereits am 23. Juli hatte das ICOGS zehn »vital points« herausgearbeitet, die – nicht zuletzt mit dem Blick auf die spätere deutsche Verfassung – einer Grundsatzentscheidung bedurften. Dies betraf an erster Stelle das Verhältnis der Länder zum Länderrat bzw. zur künftigen deutschen Regierung. Obwohl Clay klargestellt hatte, daß es nicht Aufgabe des ICOGS war, »positive Gesetzgebung« zu betreiben, waren sich seine Mitglieder – in Unkenntnis der in diesem Sinne bereits am 4. Juni erfolgten Intervention Clays – einig, daß in diesem speziellen Fall eine Ausnahme zu machen war. OMGUS mußte darauf bestehen, daß die Verfassungen um einen Artikel ergänzt würden, der die Abtretung notwendiger Kompetenzen an den Länderrat, interzonale Organisationen oder eine Zentralregierung vorsah.[21]

Als zweiten »vital point« betrachtete das ICOGS – vor dem Hintergrund der verhängnisvollen Rolle Hindenburgs in der Endphase der Weimarer Republik – die Frage, ob die Verfassungen einen Staatspräsidenten vorsehen durften. Prinzipiell hatten die Experten nichts dagegen einzuwenden, vorausgesetzt, die Verfassung sah eine parlamentarische Regierung vor. Außerdem sollte seine Amtsdauer nicht zu lang sein; sieben Jahre, wie im Württemberg-Badischen Entwurf vorgesehen, hielten die Fachleute für zu lang.

Drittens galt das besondere Augenmerk des ICOGS dem parlamentarischen System. Wie auch in Bayern präferierten führende Politiker Württemberg-Badens, Ministerpräsident Reinhold Maier etwa, eine feste Amtsdauer der Regierung, die der Landtag nicht jederzeit stürzen können sollte. Diesem Standpunkt schlossen sich die ICOGS-Experten an. Falls eine interzonale Maschinerie geschaffen würde, sei eine stabile Exekutive vorzuziehen. Allerdings wollte das ICOGS in dieser Frage nicht eingreifen und die Entscheidung den Deutschen überlassen.

Ähnlich dachte das ICOGS über die Frage des Wahlsystems – der vierte »vital point«. Es sollte den Deutschen vorbehalten bleiben, welchem System sie den Vorzug geben wollten. Allerdings sprach sich das ICOGS dagegen aus, das Wahlsystem in den Verfassungen festzuschreiben. Die Entscheidung der normalen Gesetzgebung zu überlassen, war einer starren Regelung vorzuziehen. Bedenken richteten sich freilich gegen die bayerische Zehn-Prozent-Klausel: Um den Schutz von Minderheiten zu gewährleisten, könnte – so hielten die Spezialisten offen – ein Eingreifen erforderlich werden.

Die Entscheidung über die Einrichtung einer zweiten Kammer und über die Kompetenzen eines solchen Organs war aus ICOGS Sicht ebenfalls eine

20 Die »Analysis« und die »Additional Recommendations« in: IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8; »Report and Recommendations« ebd., MA 1420/9.

21 Interdivisional Committee on German Governmental Structures, Minutes of meeting on 23.7.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/23. Die folgenden Ausführungen folgen, soweit nicht anders vermerkt, diesem Protokoll.

deutsche Angelegenheit. Falls zweite Kammern errichtet würden, sollten sie jedoch vom Volk gewählt werden; eine korporative Lösung lehnte das ICOGS ab. Es sprach sich sechstens dagegen aus, Beamten die Mitgliedschaft im Parlament bzw. in der zweiten Kammer zu erlauben. Und mehr noch: Die Verfassungen sollten die Beamten zu politischer Neutralität verpflichten.[22] Siebtens war darauf zu achten, daß die Verfassungen das Recht der lokalen Selbstverwaltung ausdrücklich garantierten. Der achte »vital point« betraf die Möglichkeit der Einschränkung der Grundrechte. Sie einerseits zu garantieren, sie andererseits – wie in den Entwürfen geschehen – durch verschiedene Ausnahmeregelungen einzuschränken, bedeutete aus Expertensicht keine echte Garantie.

Neuntens widmete sich das ICOGS der Frage »State and other Socialisms«. Die amerikanischen Experten stellten fest, besonders der bayerische Entwurf sei voll von sozialistischer Philosophie. Obwohl dieser Befund nicht gerade Begeisterung auslöste, entschied das ICOGS, auch in dieser Frage nicht eingreifen zu wollen: »The committee, however, felt that in as much as the Laenderrat and Military Government machinery made the carrying out of many of these programs impossible, they should not be objected to by the committee.« Zehntens kamen die Experten schließlich überein, daß die Verfassungen um einen Artikel zu ergänzen waren, der – bis zum Abschluß eines Friedensvertrages – die gegenüber deutschem Recht höhere Geltung von Gesetzen und Anweisungen der Militärregierung festschrieb.[23]

Alles in allem unterstreichen bereits diese grundsätzlichen Feststellungen, daß es den amerikanischen Beratern nicht darum ging, Staats- und Gesellschaftsordnungen nach ihren Vorstellungen zu erwirken, in denen etwa sozialistische Philosophien keinen Platz hatten. Grundsätzliche Bedenken richteten sich ausschließlich gegen Verfassungsinhalte, die aus ihrer Sicht demokratiegefährdend waren. Die für notwendig befundenen Ergänzungen zielten auf die Sicherung funktionsfähiger überzonaler Institutionen bzw. die Absicherung des Besatzungsrechtes.

Auch im einzelnen fanden OMGUS/CAD und ICOGS bei der genauen Überprüfung nur wenige Bestimmungen, die zu beanstanden waren und weniges, was noch hinzugefügt werden mußte. Nach Ansicht Parkmans war – wie er Clay am 31. Juli schrieb – dabei die kurze Zeitspanne zu berücksichtigen, in der die Entwürfe entstanden waren: »While this shortcomings should be drawn to the attention of the constitutional assemblies, there is every reason to expect that the Germans will correct them themselves [...] Of course I realize you may not want to make any explicit requirements at the present time, but merely have us indicate somewhat more emphatically the importance of any issue. However, if the issue is one which

22 Zur Beamtenpolitik der Amerikaner und ihren Hintergründen: D. J. BLUM, 1972, v.a. S. 61–133.

23 Zu diesen Fragen ausführlicher unten, S. 166ff.

may later become the basis of formal disallowance, it should probably be made explicit some time before the end of the deliberations«.[24]

Parkman glaubte, die Deutschen würden es begrüßen, wenn OMGUS sie bereits während der Verhandlungen auf Mängel ihrer Arbeiten hinwies. Daher empfahl er, sie unbedingt auf sechs Essentials aufmerksam zu machen, die z. T. bereits im ICOGS-Katalog der »vital points« vom 23. Juli festgehalten waren, sich teilweise aber erst bei der Einzelprüfung ergeben hatten: Die Konstituanten sollten dafür Sorge tragen, daß die Verfassungen bestimmte Grundrechte (namentlich die Rede-, Religions-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) auch institutionell garantieren und ihre legislative Einschränkung ausgeschlossen war. Die Macht des Staates im Staatsnotstand war klar zu umschreiben und abzugrenzen, die lokale Selbstverwaltung ausdrücklich zu garantieren und das Verfahren bei Verfassungsänderungen deutlich vom normalen Gesetzgebungsverfahren abzuheben. Ferner sollten die Verfassungen das Gesetzgebungsrecht des Länderrates, künftiger Zentralbehörden oder einer Bundesregierung sowie schließlich die höhere Geltung der Militärregierungsgesetze explizit anerkennen.[25]

Die Länge des seinem Schreiben an Clay beigefügten ICOGS-Berichtes, der 27 engzeilig beschriebene Seiten bedeckte, veranlaßte Parkman, entschuldigend hinzuzufügen, dies habe sich allein aus der Notwendigkeit ergeben, den Verbindungsoffizieren ausreichendes Material zur Verfügung zu stellen: »It's length and specifity should in no way suggest that the Civil Administration Division proposes to review the final documents in terms other than those conformed in the general principles [...] Furthermore, it must be understood that the attached analysis is intended for only the most limited consumption. It will never be distributed to German officials nor will it be widely distributed either in this Headquarters or in the Land detachments.«[26]

Im ersten Teil des vierteiligen Berichtes (»Report and Recommendations on Drafts of Constitutions for Bavaria, Wuerttemberg-Baden, and Hesse«) sind die vom ICOGS erarbeiteten Empfehlungen zu einigen Kernfragen der Verfassungen formuliert, die die Basis des weiteren Vorgehens absteckten. Überwiegend betrafen diese die bereits am 23. Juli formulierten »vital points«, die jedoch inzwischen ergänzt und präzisiert worden waren. Teilweise kam das ICOGS nun auch zu anderen Ergebnissen. Im ICOGS-Bericht war außerdem festgehalten, welche Überlegungen den Empfehlungen zugrundelagen[27]:

Im Einklang mit ihrer Haltung am 23. Juli wollten die Fachleute es den Deutschen freistellen, ein volles parlamentarische System mit der Möglichkeit eines Mißtrauensvotums zu errichten oder sich für ein parlamentari-

24 Parkman, Memorandum to General Clay, Subject: Analysis of Land Constitutions, 31.7.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/8.
25 Ebd.
26 Ebd.
27 Report and Recommendations, IfZ-Archiv, MA 1420/9.

sches System zu entscheiden, das die Stabilität der Regierung durch eine feste Amtsdauer garantiert. Dieser Lösung war jedoch nur unter der Voraussetzung zuzustimmen, daß die Regierung sich dem demokratischen Erfordernis häufiger (»frequent«) Wahlen unterwarf. Das Amt eines Staatspräsidenten, so die Experten über die wertfreie Stellungnahme vom 23. Juli hinaus, sei in einem vollen parlamentarischen System »wünschenswert«, um der Regierung Stabilität und Kontinuität zu verleihen. Bei einer festen Amtsdauer sahen sie die Gefahr von inneren Macht- und Kompetenzkämpfen.

Ihre bei grundsätzlicher Billigung einer zweiten Kammer ablehnende Haltung gegenüber einer nicht direkt oder auf demokratische Weise indirekt gewählten, speziell gegenüber einer korporativen Konstruktion, begründeten sie mit den Erfahrungen der Weimarer Zeit. Gedacht war offensichtlich an den Weimarer Reichswirtschaftsrat, der in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen gehört werden sollte und dem das Recht der Gesetzesinitiative zustand. Da der 1920 in einer vorläufigen Form ins Leben gerufene Rat sich nicht bewährt hatte[28], empfahl das ICOGS: »a system which did not operate successfully under the Republic and which has been associated with totalitarian government [...] ought not be permitted in the difficult initial days of a democratic experiment. In practice it would violate our principles of popular competitive elections, of democratic political parties, and the origin of political power with the people as a whole.«[29] Die Experten empfahlen darüber hinaus, die Deutschen darauf aufmerksam zu machen, daß eine auf gleicher Basis wie die erste Kammer gewählte zweite Kammer als »Duplikat« ohne Sinn und Nutzen sei.

Auf den Weimarer Erfahrungen fußten auch ihre Bedenken gegen eine Festschreibung des Wahlsystems in den Verfassungen. Da dessen Korrektur damit erschwert würde, lautete die Empfehlung des ICOGS, es den Deutschen nahezulegen, auf entsprechende Regelungen zu verzichten. Die am 23. Juli aus Gründen des Minderheitenschutzes formulierten Bedenken gegen eine Sperrklausel nahm das ICOGS in seinem Bericht nicht mehr auf. Trotz der negativen Erfahrungen mit Artikel 48 der Weimarer Verfassung erkannten die Amerikaner die Notwendigkeit von Notstandsbestimmungen, um die Exekutive, speziell in einem vollen parlamentarischen System, in die Lage zu versetzen, einer drohenden öffentlichen Gefahr zu begegnen. Um die Gefahr eines Mißbrauchs auszuschließen, war das Notstandsrecht jedoch zeitlich zu begrenzen und der Anwendungsfall genau zu bestimmen.

Das ICOGS bekräftigte seine am 23. Juli ausgegebene Empfehlung, es den Deutschen zu überlassen, in welchem Maße sie sich vom kapitalistischen System ab- und dem sozialistischen System zuwenden wollten. Hatte

28 Das stellte auch E. R. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, 1981, S. 392, fest. Huber bewertete den Reichswirtschaftsrat als gescheiterten Versuch, die Klassenkampflage durch soziale Integration zu überwinden. Der vorläufige Rat erlangte keine größere Bedeutung, ebd., S. 402.

29 Report and Recommendations, S. 2.

es jedoch eine Woche zuvor noch dafür plädiert, die sozialistischen Verfassungselemente ohne Beanstandungen zu belassen, so hatte sich die Meinung der Fachleute in diesem Punkt geändert. Das sozialistische System dürfe nicht auf eine Konzentration der wirtschaftlichen Macht in den Händen weniger Beamter hinauslaufen. Ferner war die Übertragung zentraler ökonomischer Funktionen an eine künftige Zentralregierung bzw. bis dahin an den Länderrat oder eine andere Interimseinrichtung zu gewährleisten.[30]

Die in diesen Kernfragen zu Tage tretende Toleranz endete bei Verfassungsinhalten oder Defiziten, in denen die Berater Gefahren für die künftige Demokratie zu erkennen glaubten. Ihre Kritik richtete sich daher gegen die in sämtlichen Verfassungsentwürfen unzureichende Sicherung einer unabhängigen Judikative, die als Garant der Rechtsstaatlichkeit zugleich den größten Schutz des Individuums vor Verletzung seiner Grundrechte gewährleisten sollte. Aus der Sicht des ICOGS war von den Deutschen zu »verlangen«, daß sie unter Einhaltung einer strikten Gewaltenteilung der Judikative die gleiche Würde und Autorität wie der Legislative und Exekutive zuschrieben. Zu »verlangen« war ferner die Unantastbarkeit »bestimmter« Grundrechte – gemeint waren wahrscheinlich die von Parkman in seinem Memorandum im einzelnen aufgeführten Grundrechte. Aus der Sicht des ICOGS ergab sich das Problem ihrer unzulänglichen Sicherung einerseits aus der in allen Entwürfen vorgenommenen Mischung von Grund- und sozialen Rechten, die dem amerikanischen Grundrechtsverständnis widersprach, andererseits aus dem Bemühen um eine »wehrhafte« Demokratie: »Under our principles of democracy, certain basic rights must be recognized and guaranteed; to protect the community and individuals against abuse of these constitutional rights is proper; but legislative authorization to protect against abuse must not be so broad as to permit nullification of the guarantee. Accordingly we must require the exceptions to the rights to be defined in order to protect them.«[31]

In einem weiteren Punkt plädierte das ICOGS für eine harte Haltung: In der »Klassenstruktur« der deutschen Beamtenschaft und ihrer aktiven Teilnahme an der Parteipolitik sahen die Experten zwei wesentliche Schwachpunkte der Weimarer Demokratie. »In view of its known political influence these weaknesses will not be corrected unless they are done by constitutional mandate.« Das ICOGS empfahl daher dringend, entgegen deutscher Tradition erstens die Festschreibung des Leistungsprinzips bei der Ernennung und Beförderung von Beamten zu »verlangen«. Anders als am 23. Juli forderte das ICOGS zwar nicht mehr ihre völlige parteipolitische Neutralität. Doch sollten »full-time professional civil servants«, mit Ausnahme von Professoren, Lehrern und Pfarrern, nicht gleichzeitig legislativen Gremien angehören dürfen; mit den gleichen Ausnahmen sollte ihnen eine aktive Teilnahme an Parteiangelegenheiten verboten sein: »They may be party

30 Ebd., S. 4.
31 Ebd., S. 3.

members, they may vote and possibly they may be permitted to hold minor local offices, but no more.«[32]

Die schon am 23. Juli festgestellte Notwendigkeit der Ergänzung der Verfassungen um Übergangsbestimmungen bekräftigte und präzisierte das ICOGS in seinem ausführlichen Bericht: »Our policy requires that the Laenderrat shall continue to function successfully in its assigned fields. This would not be possible under a parliamentary system even if constitutions give the minister presidents extra-legislative authority to act in these fields because in practise the executive would be called to account for any action taken.« Die Verfassungen sollten daher dem Länderrat oder anderen überzonalen Einrichtungen Kompetenzen auf den Gebieten Außenhandel, Industrie, Nahrung und Landwirtschaft, Finanzen, Kommunikation und Transport übertragen, die der parlamentarischen Kontrolle der Landtage entzogen waren.[33] Außerdem sollten die Verfassungen um einen eigenen Artikel ergänzt werden, der die Bildung einer föderalen deutschen Regierung auf der Grundlage einer von den Mitgliedsländern getroffenen Vereinbarung vorsah. Dieser Artikel sollte wörtlich oder sinngemäß besagen: »When and if a constitution has been promulgated for the whole of Germany or a large part thereof, within which this Land is comprised, the provisions of that constitution shall supervene inconsistent provisions of this constitution (Reichsrecht bricht Landrecht [sic!]) provided such constitution has been drafted and adopted with the assent of such majorities in this Land as are prescribed in this constitution for constitutional amendments.«[34] Ein gefährlicher Vorschlag, wenn man bedenkt, daß der Bayerische Landtag 1949 das Grundgesetz ablehnte.[35]

Auch die Empfehlung, eine Verfassungsbestimmung zu verlangen, die die höhere Gewalt der Militärregierung ausdrücklich anerkannte, nahm das ICOGS wieder auf. Falls die Militärregierung gezwungen sei, sich über geltendes Verfassungsrecht hinwegzusetzen, würde dies zu einem Vertrauensverlust führen, wenn nicht die Bevölkerung mit ihrem Ja zur Verfassung zugleich ausdrücklich anerkenne, daß für die Dauer der Besatzung Gesetze oder Anweisungen der Militärregierung geltendes Verfassungsrecht brechen können.[36]

Parkman hatte Clay in seinem Memorandum vorsorglich auf die Ausführlichkeit des ICOGS-Berichtes vorbereitet. Tatsächlich umfaßte allein die kritische Analyse des bayerischen Verfassungsentwurfes sieben eng und mit kleinen Lettern beschriebene Seiten; dies entsprach schon beinahe der Länge des Verfassungsentwurfes selbst. Wie das ICOGS vor Auflistung der

32 Ebd.
33 Ebd., S. 5.
34 Ebd.
35 Zu Bayerns Anteil an der Entstehung des Grundgesetzes und der bayerischen Haltung nach seiner Verabschiedung durch den Parlamentarischen Rat: P. J. Kock, Bayerns Weg, 1983, S. 285–326. Zu den vielfältigen Vorarbeiten ebd., S. 256–285; B. Blank, 1995, v. a. S. 133–147.
36 Report and Recommendations, S. 5.

einzelnen Kritikpunkte betonte, war hierbei zwischen drei Kategorien zu unterscheiden: Nur wenige Artikel verlangten eine entschiedene Ablehnung; wenige fehlende Bestimmungen seien hinzuzufügen; überwiegend handele es sich aber nur um kleinere Mängel, die die Deutschen voraussichtlich bereitwillig beheben würden: »Many of these result from oversight and will be readily corrected by the German themselves.«[37] Es würde zu weit führen, sämtliche Kritikpunkte des ICOGS aufzuführen, zumal die im Zuge der Verfassungsberatungen von der Konstituante vorgenommenen Modifizierungen einen Teil der Einwände gegenstandslos machte. Festzustellen ist, daß die Einzelkritik sich im Rahmen der allgemeinen Empfehlungen bewegte und keine allzu substantiellen Änderungen verlangte – von wenigen Ausnahmen abgesehen:

Zur Kategorie der aus ICOGS-Sicht unannehmbaren Verfassungsinhalte zählte an erster Stelle die bayerische Staatsangehörigkeit und die mit ihr verbundenen staatsbürgerlichen Privilegien: »in the light of prospective establishment of a central federal government, the establishment of Bavarian nationality is objectionable.« Auch für den Fall, daß die im bayerischen Entwurf vorgesehene Staatsangehörigkeit keine »Nationalität« begründen wolle, sondern »nur« Staatsbürgerschaft meine, war sie in der in Artikel 6 des Entwurfes vorgesehenen Form inakzeptabel. Der Vorbereitende Verfassungsausschuß hatte die in Hoegners Entwurf undefinierte Staatsanhörigkeit um Modalitäten ihres Erwerbs (durch Geburt, Eheschließung, Legitimierung bzw. Einbürgerung) ergänzt, die – so das ICOGS zu Recht – geeignet waren, die Flüchtlinge und Vertriebenen aus dem Osten bzw. Personen, die aus anderen Teilen Deutschlands nach Bayern kamen, von den staatsbürgerlichen Rechten auszuschließen. Eine bayerische Staatsangehörigkeit war nur dann annehmbar, wenn sie sich automatisch auf alle ständigen Einwohner erstreckte.[38] Genau dies wollte der Entwurf verhindern, die Kritik des ICOCGS richtete sich gegen eine Regelung, die den bayerischen Kräften geradezu eine »Herzensangelegenheit« war.

Aus ICOGS-Sicht als klarer Verstoß gegen demokratische Prinzipien unannehmbar war das Recht der Regierung, die Öffentlichkeit aus Verhandlungen des Landtags bzw. seiner Untersuchungsausschüsse auszuschließen.[39] Dieses Recht hatte der vorbereitende Ausschuß nach längerer Diskussion bewußt vorgesehen, um die Regierung in die Lage zu versetzen, zu verhindern, »daß Staatsgeheimnisse in die Öffentlichkeit kommen«.[40]

Kritik erhob das ICOGS auch an einzelnen Elementen der Wirtschaftsverfassung, obwohl es angesichts der bayerischen politischen Kräfteverhältnisse – bemerkenswerterweise ausdrücklich allein in dieser Frage – bezweifelte, ob sich die Mühe lohnte: »It is by no means certain that they will be

37 Ebd., S. 7.
38 Ebd.
39 Ebd., S. 8.
40 So Nawiasky, Protokoll der Sitzung des VVA am 28.3.1946, S. 4, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.

approved in their present form by the convention.« Dennoch hielt das Committee – sozusagen sicherheitshalber – einige Richtlinien fest: »as a guide for our action if it becomes necessary«.[41] Die Mißbilligung der Experten fand insbesondere die der Staatsregierung in wirtschaftlichen Angelegenheiten verliehene Machtfülle, die keiner parlamentarischen Kontrolle unterlag. Ferner kritisierte das ICOGS Artikel 117, der das Eigentum an Bodenschätzen usw. Körperschaften des öffentlichen Rechts zuschrieb: »The breadth of ownership of public resources stated in Article 117 is, in the first place, inconsistent with the powers of the Laenderrat; and in the second place, if fully carried out, might tend to a concentration of economic power violating our principles of decentralization. If the Bavarians want socialism, this objection can be met by a definite distribution of these rights of ownership to differing controls«.[42]

Obwohl das ICOGS in seinen allgemeinen Erwägungen festgestellt hatte, ein Staatspräsident sei nur in einem vollen parlamentarischen System wünschbar, wollte es die bayerische Regelung (Staatspräsident und feste Amtsdauer der Regierung) akzeptieren. Es empfahl lediglich, die Verfassunggeber darauf aufmerksam zu machen, daß das vorgesehene Modell Machtkämpfe zwischen dem Staats- und dem Ministerpräsidenten begünstigen könne. Größte Bedenken hatte das ICOGS aber gegen die im bayerischen Verfassungsentwurf vorgesehene Machtfülle des Staatspräsidenten. Dem laut Entwurf dem Staatspräsidenten verliehenen Recht, bei erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Grundrechte einzuschränken (Art. 29y) erteilte das ICOGS eine klare Absage; absolut unannehmbar war sein endgültiges Vetorecht gegen Gesetze und Regierungsbeschlüsse, durch die, wie es im Entwurf heißt, »die gesamte politische Lage des Landes ungünstig beeinflußt« würde.[43] »Any veto power should be subject to legislative over-riding and the field in which it may here be exercised is dangerously anti-democratic because of its purely political motivation.«[44] Abzulehnen war ferner das Recht des Staatspräsidenten, nach zweimaliger Verwerfung seiner Regierungsvorschläge durch den Landtag ein Kabinett seiner Wahl zu berufen.

Clays Reaktion auf die von seinem Stab gewünschten Interventionen zeigt einmal mehr seine liberale Einstellung in der Verfassungsfrage. Er kritisierte speziell die in den »Additional Division Recommendations«[45] zu Tage tretende Haltung der OMGUS-Abteilungen. Seiner Ansicht nach waren sie mit ihren Änderungswünschen weit über das Ziel hinausgeschossen. Wieder einmal sah er sich gezwungen, seinen Stab abzukanzeln und ihm Nachhilfeunterricht über das Wesen und den Zweck einer Verfassung zu erteilen: »General Clay stated that he was sure some divisions are going to

41 Report and Recommendations, S. 12.
42 Ebd.
43 Artikel 30z des Entwurfes, Sten. Ber. VA, S. 15.
44 Report and Recommendations, S. 13.
45 IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

be disappointed«, so begann ironisch die Manöverkritik, die Clay am 3. August auf einem der samstäglichen Staff Meetings vor der versammelten OMGUS-»Ministerrunde« laut werden ließ: »It was the tendency of some Divisions to write law into the constitutions. The constitution is a safeguard of all laws, a guide and safeguard of the German people. We must remember that the constitution is not law itself, but a rule under which laws are written. General Clay said that he hoped that when the constitutions finally come out, the Divisions will remember their real field of action – advising the Germans under the laws adopted under the constitution.«[46]

Auch die Empfehlungen von OMGUS/CAD und ICOGS fanden nicht seinen ungeteilten Beifall. So hielt er es ganz und gar nicht für ratsam, in den Verfassungen die Anerkennung der höheren Gewalt der Militärregierung festzuschreiben: »It would make it impossible for the Germans to ever have a patriotic fervor over their constitution.« Sein eleganterer Lösungsvorschlag lautete, diesen Vorbehalt in den späteren Genehmigungsschreiben zur Geltung zu bringen.[47] Clay schloß sich auch nicht der Meinung seiner Berater an, daß eine korporative Zusammensetzung der zweiten Kammern in jedem Fall abzulehnen war. Sofern ihnen nur beratende Funktionen zukamen, hatte er keine Bedenken gegen eine solche Konstruktion.[48]

Im weiteren Verlauf der Verfassungsberatungen legte Clay Wert darauf, durch Parkman ständig über den Gang der Verhandlungen informiert zu werden. Und er beobachtete das Vorgehen seines Verfassungsstabs aufmerksam und zögerte nicht, einzugreifen, wenn er aus seiner Sicht zu weit ging. Dies geschah, als Parkman Clay von den Widerständen berichtete, auf die die amerikanischen Bemühungen stießen, die Deutschen von der Notwendigkeit der konstitutionellen Festschreibung der parteipolitischen Neutralität von Beamten zu überzeugen. Dieser Politik, die auch über die Empfehlung des ICOGS-Report hinausging, erteilte Clay eine glatte Absage: »I could never agree that a civil servant could not be a member of a party, that is a denial of what I hope is a constitutional right and is certainly the duty of every good citizen where there is a party government.«[49] Klarer war seine Haltung schwerlich auszudrücken. Trotzdem startete Parkman einen neuen Anlauf und lief zum zweiten Mal gegen eine Betonwand. Clay bestand energisch auf seiner Auffassung und zwang seinen in dieser Frage bereits weit vorgepreschten Stab[50] zu einem peinlichen Rückzug. Pikiert hielt Parkman fest: »It seems to me nothing to do but back down as gracefully as we can.[51]

---

46 Minutes, Staff Meeting, 3.8.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/5.

47 Clay an Parkman, 4.8.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

48 Report on Wuerttemberg-Baden Constitutional Conventions, 28.8.–13.9.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/9.

49 Clay an Parkman, 20.9.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

50 Vgl. Hoegners Ausführungen vor der SPD-Fraktion über den von den Amerikanern geäußerten Wunsch, die Beamten »von der politischen Betätigung« auszuschließen; Bericht über die Fraktionssitzung am 25.8.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

51 Parkman an Roger H. Wells, 24.9.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

2. Kompetenzstreitigkeiten mit Washington

War Clays Wille innerhalb der Organisation der Militärregierung Gesetz, so waren seiner Macht doch auch Grenzen gesetzt. Washington hatte ihm im Vertrauen auf seine politische wie organisatorische Kompetenz zwar am 31. Dezember 1945 eine Art informeller Generalvollmacht erteilt, vor Ort zu entscheiden und zu veranlassen, was er im einzelnen für richtig hielt. Auf der anderen Seite beanspruchten das amerikanische State- und das War Department in grundlegenden Fragen gehört zu werden. Aus der Sicht insbesondere des State Department waren die Länderverfassungen grundlegend genug, von seinen Rechten als einer der Militärregierung übergeordneten Behörde Gebrauch zu machen. Dies um so mehr, als Anfang August Nachrichten in Washington eintrafen, die dort alle Alarmglocken schrillen ließen.

Es war Murphy, der Washington am 2. August in Unruhe versetzte und Clays Politik des »hands-off« in der Verfassungsfrage in Gefahr brachte. In einem als vertraulich gekennzeichneten Cable unterrichtete Murphy das State Department über den Gang der Verfassungsarbeiten; aus allen Ländern der US-Zone seien OMGUS Verfassungsentwürfe zugegangen. Murphy lenkte dann die Aufmerksamkeit Washingtons auf den von Clay in der prozeduralen Direktive vom 21. Juli festgelegten Zeitplan: Danach hatten die an der Überprüfung der Entwürfe beteiligten OMGUS-Stellen ihre Einwände bis spätestens 1. August vorzubringen, alle nach dem 1. August erhobene Kritik hatte sich auf neu hinzugekommene Bestimmungen zu beschränken.[1] In Murphys Schilderung liest sich diese Anordnung freilich nicht wie eine notwendige Terminvorgabe, sondern so, als habe Clay den 1. August zum definitiven Tag X erklären wollen, mit dessen Anbruch jeder auch noch so berechtigte Einwand gegen die Entwurfsinhalte gegenstandslos sei – von welcher Seite er auch kommen mochte: »unless objections [...] are raised to specific preliminary draft provisions before August 1, they cannot be raised at all«.[2]

Mußte auf das State Department schon ein wenig irritierend wirken, erst am Tag nach dem 1. August überhaupt von der Existenz von Verfassungsentwürfen in Kenntnis gesetzt zu werden, so war das, was Murphy über diese Entwürfe zu berichten wußte, endgültig geeignet, Washington zu alarmieren. Er und von ihm nicht näher benannte andere Amerikaner hatten – so Murphy – die Entwürfe nicht nur nach den von Clay angeordneten Kriterien (Übereinstimmung mit der amerikanischen Demokratisierungs- und Dezentralisierungspolitik bzw. den von McNarney verkündeten Prinzipien) geprüft, sondern auf breiterem Grunde. Das Urteil fiel vernichtend aus:

1 OMGUS/CAD, Military Government Relationship to the work of the constituent assemblies, 20.7.1946, »approved L. D. C. [Lucius D. Clay], 21.7.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/9.

2 State Department Cable for War Department Info, Cable from Berlin, sgd. Murphy to SecState, S. 1, 2.8.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XII.

»Preliminary drafts it seems to us contain many questionable and objectionable provisions, are full of obscurities and inadequate in their present form to meet our objectives.« Dieses Verdikt war um so besorgniserregender, als Murphy Washington wissen ließ, er habe gute Gründe anzunehmen, daß die Entwürfe von den Konstituanten größtenteils unverändert übernommen werden würden.[3]

Wer sich hinter dem von Murphy erwähnten »us« verbarg, ist fraglich. Möglicherweise hatten Parkman und das ICOGS in Kenntnis der liberalen Haltung Clays ihre Stellungnahmen zu den Verfassungsentwürfen weitaus verhaltener formuliert, als es ihrer wirklichen Meinung entsprach. Müssen solche Überlegungen Spekulation bleiben, so steht doch fest, daß es unter den Beteiligten Kräfte gab, die gegen Clays Verfassungspolitik Front machten, so Karl Loewenstein. Der anfangs an den Verfassungsarbeiten des ICOGS beteiligte[4] Professor für politische Wissenschaften war schon im Januar 1946 als entschiedener Gegner der frühen Verfassunggebung aufgetreten. Sein Mißtrauen gegenüber dem deutschen demokratischen Potential war bis zum Juni 1946 nicht geringer geworden – vielleicht der Grund für das Ende seiner Mitarbeit im ICOGS. Loewenstein war Anfang Juni überzeugt: Was immer die Deutschen an demokratischen Institutionen schufen, es war bestenfalls demokratisches Artefakt, keinesfalls ein Garant für eine demokratische Zukunft, solange die autoritären deutschen Traditionen noch lebten: »What little democratic consciousness may have survived of what the Germans believe to have been the unfortunate experiment of Weimar, is still overlaid by Nazi indoctrination and Nazi-created prejudices for which democratic hope founded on economic misery may hardly seem the proper antidote.«[5]

Wer auch immer Murphy bestärkt haben mag: Seiner Entscheidung, an Clay vorbei das State Department einzuschalten, lagen ernste Bedenken zugrunde, die aus seiner Sicht ein solches Vorgehen unumgänglich machten. Sie werden ersichtlich aus einem Entwurf des von ihm dann um diese erklärende Passage gekürzten Kabels, mit dem er das State Department auf den Plan rief. Murphy, der Clays frühe Verfassungsinitiative ursprünglich unterstützt hatte, fürchtete nach der Überprüfung der Entwürfe, daß Clay in dieser Frage doch ein entschieden zu schnelles Tempo einschlug, das beträchtliche Risiken barg: »Examination of these constitutions convinces me that we are operating on too rapid a timetable in regard to this most important political issue. We are faced with political dilemma in attempting to permit free drafting of democratic constitutions while maintaining Military Government and insisting that these constitutions meet our objectives.« Clay habe klar erkannt, daß es politisch unklug wäre, in die Verfassungs-

3 Ebd., S. 1f.

4 Im ICOGS-Report (S. 1) ist eine Liste der Mitglieder aufgeführt, aus der ohne nähere Angaben ersichtlich ist, daß Loewenstein inzwischen durch W. J. Dickman abgelöst wurde.

5 Karl Loewenstein, Memorandum to E. H. Litchfield, 5.6.1946, Subj. German Laender Constitutions and US-Military Government, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/22.

arbeiten mehr als minimal einzugreifen, da sonst der gesamte Prozeß zur Farce würde und die Verfassungen in deutschen Augen diskreditiert würden. Angesichts des politisch notwendigen Grundsatzes des »hands off« bestehe aber das Risiko, Verfassungen genehmigen zu müssen, die im Grunde abzulehnen waren bzw. von der Militärregierung für die Dauer der Besatzung teilweise ignoriert werden müßten – eine äußerst unangenehme Vorstellung: »A mistake in judgement on these constitutions can easily be turned against us by Germans and can also lead to unfortunate press criticism in United States.« Alles in allem plädierte Murphy daher dringend dafür, den in Verfassungsfragen unerfahrenen Deutschen mehr Zeit zu geben, um ihre künftigen Verfassungen ausführlich zu diskutieren und die von den Ausschüssen vorgelegten Vorschläge zu verbessern. Mehr Zeit wünschte er sich auch dafür, informellen Rat und Einfluß seitens der Militärregierung zur Geltung zu bringen: »I propose to advise General Clay to extend period of deliberation of constitutional assemblies for as long as may be necessary in order that this most important democratic process may be carried out with due deliberation and in manner least like to cause embarrassment to Military Government. If Department agrees with my conclusion that process is too important to be handicapped by overly hurried timetable, it may wish to request War Department to advise General Clay to extend life of assemblies.«[6]

So ehrenhaft Murphys Motive waren, so war sein Versuch der Herbeiführung einer Intervention Washingtons doch auch ein gravierender Angriff gegen Clays Autorität – ein Schritt, den er zum zweiten Mal innerhalb kürzester Zeit exerzierte. Mit einer ähnlichen Aktion hatte Murphy im April 1946 auch das abrupte Verbot der Bayerischen Heimat- und Königspartei erzwungen, gegen Clays ausdrückliche Intention.[7] Diesmal reagierte Washington vorsichtiger, wenn auch im State Department zunächst daran gedacht war, Clay energisch in seine Schranken zu verweisen. Das Außenministerium schlug dem formal als Clays vorgesetzte Instanz fungierenden Kriegsministerium[8] den Text für ein Cable vor, der ziemlich scharf gehalten war. Danach sollte das War Department den stellvertretenden Militärgouverneur davon in Kenntnis setzen, daß die der deutschen Presse entnommenen Texte der hessischen und württemberg-badischen Verfassungsentwürfe nicht mit dem übereinstimmten, was Washington sich vorstellte: »Consequently, OMGUS is being requested to with-hold formal approval of these documents until State has had a chance to examine them and express its

6 Entwurf eines Cable to SecState, Byrnes, 30.7.1946, NA RG 84, CGC Box 2 of 12.

7 K. M. Färber, 1988, S. 173f.

8 Zu den komplizierten Zuständigkeiten, K.-D. Henke, 1995, S. 998f., 1001–1005. Verkürzt ausgedrückt war »das Außenministerium für die Formulierung und die Armee für die Durchführung der Besatzungspolitik zuständig« (ebd., S. 1005), d.h. »War« war für Clay die unmittelbar vorgesetzte Behörde und sein Ansprechpartner. Das Kriegsministerium sollte theoretisch die Politik mit dem Außenministerium abstimmen. Praktisch war es oft eine Ermessensfrage, wann »Politik« und wann »Durchführung« gegeben war.

view.«[9] Das Clay dann erst zehn Tage später – am 21. August – tatsächlich gesandte Cable war sehr viel höflicher. Das War Department bat um den bayerischen Verfassungsentwurf, der anders als die Hessens und Württemberg-Badens nicht publiziert worden war.[10] Die vorläufige Prüfung der beiden übrigen Entwürfe habe es dem State Department angezeigt erscheinen lassen, sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu kommentieren: »State believes its comments may be helpful to you in considering.«[11]

Die vorsichtige Formulierung hatte gute Gründe. Clay hatte im Dezember 1945 zum ersten Mal die Wünschbarkeit der baldigen Errichtung einer deutschen Zentralregierung angesprochen und seither zunehmend energischer darauf gedrängt, aus Washington klare Richtlinien speziell auch in dieser Frage zu bekommen. Der Direktor der Civil Administration Division im War Department, John H. Hilldring, wie auch der Assistant Secretary of War, Howard C. Petersen, unterstützten Clays Anliegen und setzten sich seit Anfang 1946 für ein »Statement of U.S. Political Policies in Germany« ein[12]: »The War Department and the public should be informed concerning the policy of this government as to [...] the intentions of the United States concerning the establishment of a central German Government and the problems being faced by the United States in this connection.«[13] Petersen hatte im Februar 1946 die Erarbeitung einer Staff Study veranlaßt, die er am 22. April dem State-War-Navy Coordinating Committee zuleitete, um eine politische Stellungnahme vorzubereiten.[14] Die Studie (»prepared as a Staff study and does not necessarily represent a fixed statement of War Department views«) enthielt kein klares Votum für oder gegen die Errichtung einer deutschen Zentralregierung, neigte aber – bei Abwägung der Vor- und Nachteile – Clays Standpunkt zu. Da die in Potsdam vereinbarten wirtschaftlichen Zentralverwaltungen – der erste Schritt – sich nicht realisieren ließen, war der nächste Schritt ins Auge zu fassen, die Errichtung einer Zentralregierung: »There is no question whatever of the absolute urgency of taking at the earliest moment the first step, i.e. putting the central departments on a working basis [...] It may be considered wise, in the immediate

9 Office Memorandum, to Colonel Chard, from Stout, 12.8.1946, Subj. Draft cable to OMGUS requesting draft on new Bavarian Constitution. In einem vorhergehenden Entwurf hieß es: »Preliminary study of the two drafts reveals gross inadequacies«. Draft Cable, 9.8.1946, beide: NA RG 165, Box 234, Sec XII.

10 Zu den Gründen für die unterlassene Publikation unten, S. 180f.

11 War Department, CAD, J. G. Nyland, to OMGUS Berlin, 21.8.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XII.

12 J. H. Hilldring, War Department, Civil Affairs Division, 13.2.1946, Memorandum for the Assistant Secretary of War, Subj. Statement of U.S. Political Policies in Germany, NA RG 107, Box 8; Petersen verbreitete das Memorandum mit Schreiben vom 22.2.1946 an andere Abteilungen, War Department, Office of the Assistant Secretary, Petersen, Memorandum for the Deputy Chief of Staff, 22.2.1946, ebd.

13 Hilldring, Memorandum, 13.2.1946.

14 War Department, Office of the Assistant Secretary, Petersen, Memorandum for Chairman, State-War-Navy Coordinating Committee, 22. April 1946 und: Analysis of certain political problems confronting Military Occupation Authorities in Germany, 10.4.1946, NA RG 107, Box 8.

future, to put all our effort into obtaining approval for the establishment of those departments rather than to complicate that issue by introducing an extension of the principle to a central German Government. It may be, however, in view of the present standstill there is equal reason to hope for the acceptance by the other Powers, notably the French, of a limited form of central government.«[15]

Es würde in diesem Kontext zu weit führen, die in der Staff Study festgehaltenen, überaus interessanten Überlegungen darzulegen. Auf fünf argumentativ dicht formulierten Seiten spiegeln sie die Komplexität der Probleme, die sich mit der Frage verbanden. Die Fülle zu bedenkender und gegeneinander abzuwägender Konsequenzen, die das amerikanische Eintreten für eine baldige deutsche Zentralregierung nach sich ziehen könnte, verhinderte bis zum Spätsommer 1946 eine klare Stellungnahme der Amerikaner. Erst am 6. September sprach sich der amerikanische Außenminister Byrnes in seiner berühmten Stuttgarter Rede dafür aus, dem deutschen Volk »jetzt die Erlaubnis und Unterstützung« zu gewähren, »um die notwendigen Vorbereitungen zur Bildung einer demokratischen deutschen Regierung zu treffen.«[16]

Clay dauerte dies vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden wirtschaftlichen Probleme viel zu lange. Als er im Mai 1946 noch immer keine positiven Richtlinien erhalten hatte, nahm er die Sache selbst in die Hand und kabelte seinen bereits ausführlich dargelegten »Mai-Bericht« nach Washington, in dem er die Probleme, die sich aus der wirtschaftlichen Zerissenheit Deutschlands ergaben, in dramatischen Worten schilderte und als Alternative zu den in Potsdam verabredeten Zentralverwaltungen auf die baldige Bildung einer provisorischen deutschen Regierung auf föderaler Grundlage drängte.[17] Damit preschte er dem Meinungsbildungsprozeß in Washington weit voraus. Das State Department reagierte am 13. Juni mit einem klaren »No« auf Clays Vorhaben, die in seinem Bericht festgehaltenen Deutschlandplanungen auf einer Pressekonferenz bekanntzugeben und die Sache so ins Rollen zu bringen.[18] Wie der Clay Biograph Jean Edward Smith festhielt, war Clay im Sommer 1946 ziemlich entmutigt, weil sich in der Deutschlandfrage nichts bewegte. Als zur gleichen Zeit dann auch noch Reibereien mit der taktischen Armeeführung (USFET) hinzukamen[19], hatte Clay genug. Am 15. Juni kündigte er seinen Rücktritt als stellvertretender Militärgouverneur an[20], den er auf einer Pressekonferenz baldmöglichst bekanntgeben wollte. Oliver P. Echols, dem Chef der Civil Administration Division

15 Analysis, S. 6f.
16 Text der Rede z. B. in: Dokumente zum Aufbau, 1948, S. 45ff., hier S. 51.
17 Dazu oben, S. 60f.
18 OMGUS, Clay to War Department for CAD, Personal for Echols, 11.6.1946 und Antwort: War Department, CAD, to OMGUS, personal for Clay and McNarney, 13.6.1946, beide NA RG 107, Box 8.
19 J. E. Smith, Lucius D. Clay, 1990, S. 376.
20 OMGUS, Personal from Clay to USFET, Personal for commanding General, 15.6.1956, NA RG 200, Box 10 fo 4.

des War Department, kabelte er: »My stated reasons are, I am tired and want a long rest. Hope I am not letting you down but [I am] convinced, action is in best interest [of] Military Government. Please ask Leavey to hold car for me in New York.«[21]

Clay blieb, spielte aber weiter mit dem Gedanken, Deutschland zu verlassen. Wie er William Draper am 16. August 1946 in einem langen Telefongespräch erklärte, könne nicht einmal ein Soldat seinen Job erfüllen, wenn er nicht mit denen harmoniere, für die er arbeite: »I am not willing to accept the responsibility for Military Government in Germany with operation decisions being made elsewhere. I personally do not believe the job can be done by any one except under broad policy directives which permit flexibility in operation and negotiations, and the present trend is much the other way. [...] No one is irreplacable. [...] In any event, I am not prepared to stay unless my responsibility is clearly defined.«[22] Draper, den Clay bat, seine Interessen in Washington zu vertreten, versprach ihm, mit dem Kriegsminister zu sprechen: »I of course agree with you completely that the operating responsibility under broad policy directives should and must be left to Berlin. Will try to get a real review and clarification. In spite of the difficulties I do not know another American who could have accomplished what you have in Germany.«[23]

Clay war in der Tat der beste Mann, den die Amerikaner für seinen Posten aufzubieten hatten, und er hatte seinen wachsenden Unwillen, weiterhin die Verantwortung für eine zögerliche Politik zu tragen, die aus seiner Sicht spätestens im kommenden Winter zu einem Desaster führen würde, deutlich genug ausgedrückt. Washingtons Ja zur Zentralregierung konnte er nicht erzwingen. Doch daß seine Länderverfassungsinitiative, die sich gerade noch im Rahmen der Potsdamer Vereinbarungen bewegte, der Vorbereitung einer schnellstens zu schaffenden Zentralregierung diente, war Washington nicht erst seit seinem »Mai-Bericht« bewußt – obwohl dieser Zusammenhang selbst US-intern anfangs unausgesprochen blieb.[24] Im Rahmen dieser übergeordneten Zielsetzung mußte die Verfassungsinitiative nicht zuletzt auch mit Blick auf die alliierten Partner den Beweis dafür erbringen, daß die Deutschen »reif« genug für eine Zentralregierung waren. Eine aus der Ferne Washingtons vielleicht unangemessen harte Beurteilung der Länderverfassungen würde das Gegenteil bewirken. Damit würde die offene Option auf eine baldige Einsetzung einer deutschen Regierung vorläufig verschlossen und Clays seit Monaten verfolgte Politik zunichte gemacht. Dies hätte Clay höchstwahrscheinlich nicht hingenommen; allein das vom State

21 OMGUS, Clay, to AGWAR for WARCAD, *eyes only* for Echols, ebd. Das (von Clay?) als »secret« gekennzeichnete Cable erhielt nachträglich den Vermerk: »top secret«.

22 Teleconference, 16.8.1946, NA RG 200, Box 6 fo 2.

23 Ebd.

24 In der Analyse vom 10.4.1946 (Analysis of certain political problems confronting Military Occupation Authorities in Germany, 10.4.1946, S. 8f., NA RG 107, Box 8.) wird der Zusammenhang dann relativ deutlich hergestellt.

Department bekundete Mißtrauen gegen seine Kompetenz in der Verfassungsfrage drohte, ihn in seinen Rücktrittsabsichten zu bestärken. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum das War Department zögerte, sich selbst in die Angelegenheit einzumischen und bemüht war, den vom State Department zur Geltung gebrachten Anspruch auf seine höhere Autorität abzumildern.

Clay reagierte trotz der zurückhaltenden Formulierung des Kabels vom 21. August sehr ungehalten über die Einmischung aus Washington. Ursprünglich plante er, dem State Department eine schroffe Abfuhr zu erteilen: »No useful purpose is seen here in furnishing State Department with draft constitutions for comment«, so hieß es im – wie handschriftlich vermerkt war – bereits zweiten Entwurf seiner Antwort.[25] Zuletzt entschloß Clay sich aber doch, sich der Bitte Washingtons zu beugen. Die Kommentare des State Department seien willkommen, so seine höfliche Antwort, bevor er im nächsten Atemzug betonte: »we must point out that the passing of detailed comment to the constitutional assemblies would be inconsistent with the procedures being followed in the formulation of these constitutions.« Es sei von größter Bedeutung, daß die Konstituanten frei von amerikanischer Einmischung arbeiten könnten. Sehr bestimmt stellte Clay ferner fest, daß er ausschließlich sicherstellen werde, daß die Verfassungstexte den bekannten allgemeinen Prinzipien entsprechen und er nicht daran denke, darüber hinauszugehen: »As long as these principles are safe-guarded in the constitution, we do not propose to comment on the details or on the governmental procedures established«.[26]

Das State Department, das die Überprüfung der Entwürfe bereits am 28. August abschloß, lenkte in dieser Situation ein. Wie das War Department Clay am 5. September wissen ließ, gehe »State« mit ihm grundsätzlich vollkommen (»thoroughly«) einig. Wirklich beschränkte sich das Außenministerium in seinen Kommentaren dann nur auf allgemeinere Hinweise, die sich im wesentlichen mit den IGOGS-Empfehlungen deckten: Die Absicht Clays, sicherzustellen, daß die Länderverfassungen sich einer nationalen Verfassung einfügen würden, sei besonders in Bayern zu beachten, wo außerdem eine starke innere Zentralisierung zu befürchten sei. Das Ministerium plädierte dafür, in allen Verfassungen die Kompetenzen der Gemeinden genau festzuschreiben. Gegen eine feste Amtsdauer der Regierung hatte es nichts einzuwenden, hatte allerdings Zweifel (»some doubt«), ob die Dauer von vier Jahren nicht zu lang bemessen sei, um dem Erfordernis einer wirksamen demokratischen Kontrolle noch zu genügen. Auch das State Department bezeichnete die Planwirtschaft als grundsätzlich akzeptabel, sofern sie demokratisch ausgestaltet war und die wirtschaftsregulierenden Landes-

25 Draft, Cable to AGWAR from OMGUS, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Der erste Entwurf fand sich nicht, vermutlich war er noch schärfer gehalten.

26 OMGUS, Clay to War Department, 23.8.1946. NA RG 165, Box 234, Sec XIII. Das Cable ist gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 260f.

kompetenzen einem erfolgreichen Funktionieren eines föderalen Staates nicht abträglich waren. In allen Entwürfen war Wert auf eine stärkere Betonung der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtsstaatlichkeit zu legen, wünschenswert sei die Verankerung einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit. Notstandsartikel nach dem Muster des Artikels 48 der Weimarer Verfassung erachtete das State Department für gefährlich. Wie die Berater vor Ort wünschte es, die Grundrechte vor der Möglichkeit willkürlicher Außerkraftsetzung geschützt zu sehen. In diesem Zusammenhang brachte das Ministerium einen neuen Gedanken ein: Es müsse gewährleistet sein, daß die Garantie politischer Grundrechte der Durchführung des Entnazifizierungsprogramms nicht im Wege stehe.[27]

Clay war zufrieden und beauftragte Parkman, dem Ministerium für seine »hilfreichen« Kommentare zu danken, die – wie das State Department außerdem erfuhr – mit den OMGUS-Ansichten übereinstimmten, d. h. mit anderen Worten: überflüssig waren.[28] Die aus Washington drohende Gefahr für Clays Verfassungsexperiment schien gebannt. Doch sollte sich später zeigen, daß die vom State Department versicherte Harmonie mit Clays Verfassungspolitik doch nicht so vollkommen war, wie der Ausgang des ersten Konfliktes vermuten ließ.

3. Der »Vorentwurf« in der bayerischen öffentlichen Meinung und im Wahlkampf zur Verfassunggebenden Landesversammlung

Anders als die Entwürfe der vorbereitenden Kommissionen Hessens und Württemberg-Badens blieb der Text des bayerischen Vorentwurfs der breiteren Öffentlichkeit verborgen. Das war allerdings nicht den bayerischen Verantwortlichen anzulasten. Sie waren zwar während ihrer Arbeit im Vorbereitenden Ausschuß bestrebt, unter sich zu bleiben. Nach Fertigstellung des Entwurfs wurde ihnen aber zu Unrecht vorgeworfen, eine »Geheimwissenschaft« aus der Verfassung zu machen.[1] Die auch in Bayern geplante Publikation scheiterte am Einspruch der Militärregierung. Henry Parkman hatte, wie er Clay am 6. Juni berichtete, die Veröffentlichung sämtlicher Vorentwürfe verboten. Damit wollte er unterstreichen, daß die Konstituanten wirklich beratende Gremien – also nicht pure Akklamationsorgane – sein sollten, die nicht nur auf der Basis der Vorentwürfe, sondern auf der Grundlage sämtlicher Verfassungsvorschläge arbeiten konnten, die vorge-

27 War Department, CAD to OMGUS, Berlin, 5.9.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XIII. Der Entwurf des Cables lag bereits am 28.8.1946 vor; am 3.9. war die »final clearance« abgeschlossen; CAD-Combined Routing-Information file, ebd.

28 OMGUS, Parkman, to AGWAR, 9.9.1946, NA RG 84, CGC Box 72.

1 So Josef Müller vor dem CSU-Landesausschuß am 6. Juli 1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 463.

legt wurden. Der CAD-Chef fürchtete außerdem, im bevorstehenden Wahlkampf könnten sich die Parteien zu Befürwortern bzw. Gegnern der Vorentwürfe polarisieren. Vor allem aber brachte Parkmans Verbot einen Zeitgewinn für die Amerikaner. Schließlich wußte die Militärregierung Anfang Juni überhaupt noch nicht, wie sie weiter vorgehen sollte: »Publication now would in a measure force the hand of Military Government on matters which are in only a tentative and preliminary stage.«[2]

Während für Hessen und Württemberg-Baden das Verbot zu spät kam, erreichte es Bayern gerade noch rechtzeitig. Albert C. Schweizer, der Direktor von OMGBY/CAD »ersuchte« am 7. Juni darum, den Entwurf nicht im Wortlaut zu veröffentlichen. Es könnte, so die offizielle Begründung für die bayerischen Gegenüber, »sonst bei der Bevölkerung der Eindruck entstehen, daß das schon die eigentliche Verfassung sei.«[3] Sehr erfreut war man in Bayern darüber nicht, schließlich war der Druck schon vorbereitet. Doch trösteten sich Hoegner und seine Mitarbeiter schließlich damit, daß die breite Öffentlichkeit »hinreichend« informiert sei: namentlich durch insgesamt vier Presseartikel von Hoegner, Pfeiffer bzw. Seifried sowie eine von Hoegner gehaltene und auch publizierte Vorlesung über den Verfassungsentwurf. Die Druckfassung des Entwurfes wurde aber – ergänzt durch den Vermerk: »nicht zur Veröffentlichung in der Presse bestimmt« – an die Mitglieder des bayerischen Vorparlamentes, des sogenannten Bayerischen Beratenden Landesausschusses, verteilt und ferner an Personen versandt, »auf deren wissenschaftliche Mitarbeit und Stellungnahme auch die Regierung und die Verfassunggebende Landesversammlung Wert legen dürften.«[4]

Während in der bayerischen Presse allgemein negativ vermerkt wurde, daß der Vorentwurf der Öffentlichkeit vorenthalten blieb[5], war doch die Einschätzung in Regierungskreisen, die breite Masse sei mit einer Handvoll Zeitungsartikeln von kompetenter Seite und einer vierstündigen Vorlesung vor einer nur zu drei Vierteln besetzten Aula der Universität München[6] »hinreichend« versorgt, nicht falsch – wenn »hinreichend« weniger das wünschbare als vielmehr das faktisch vorhandene Informationsbedürfnis meinte. Dieses war nämlich mäßig. Die OMGBY-Intelligence Division (ID), zu deren Aufgaben es zählte, die öffentliche Meinung zu erkunden, kam auf der Basis einer umfassenden Analyse von Leserbriefen, Berichten lokaler Militärregierungsstellen, Interviews und anderer Quellen zu dem Ergebnis, daß das allgemeine Interesse an den Verfassungsarbeiten ziemlich schwach, sofern überhaupt vorhanden war: »it becomes apparent that popu-

2 Henry Parkman, Memorandum [für Clay], Press release on Bavarian Constitution, 5.6.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.
3 Aktenvormerkung [Unterschrift unleserlich], 11. Juni 1945, BayHStA, MA 110903.
4 Ebd.
5 ID-Report an OMGBY/CAD, undat. [Juni 1946], S. 26f., IfZ-Archiv, OMGBY 10/87–2/7.
6 OMGBY, Information Control Division (ICD), Intelligence Branch, Heinrich Kaltenegger, German Investigator, to Peter G. Harden, Chief Political Affairs, 28.6.1946, Subject: Vorlesung des bayerischen Ministerpräsidenten, IfZ-Archiv, OMGBY 10/87–2/7.

lar reaction to the proposed Constitution has been slight. All sources agree that the Bavarian man-in-the-street is not greatly interested in constitutional issues. In many cases he is hardly aware of the purpose of the Constituent Assembly elections and cannot visualize how the Constitution will affect own future.«[7] Die durchgeführten Befragungen ergaben eine allgemeine Unkenntnis sowohl über die Inhalte des Entwurfes, als auch über die Bedeutung einer Verfassung überhaupt. Die Militärregierung konstatierte eine andauernde »Politikverdrossenheit«. Nach der Politisierung nahezu aller Lebensbereiche durch die Nationalsozialisten war der Mehrheit der Zusammenbruchsgesellschaft ein Jahr nach Kriegsende alles Politische suspekt: »Opinions recurred that politic is a dirty business or a swindle which simple people should not be bothered. ›Why must people mix in politics? They should leave us in peace!‹«[8]

In keiner Woche seit dem Start der Verfassungsarbeiten im Februar 1946 hatten, so die ID-Analyse nach Auswertung der Neuen Zeitung, Heute, der Süddeutschen Zeitung, der Nürnberger Nachrichten und Radio München, mehr als fünf Prozent der Leserbriefe die Verfassung wenigstens ansatzweise berührt. Soweit sich engagierte Zeitgenossen zu Worte meldeten, galt ihre Hauptsorge dem größtmöglichen Schutz des Individuums und der Ausmerzung aller Bestimmungen, die einer totalitären Ideologie oder einer Diktatur Vorschub leisten könnten. Sofern Kritik an Einzelinhalten des Entwurfs erhoben wurde, so bezog sich diese überwiegend auf die feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten, in der viele eine Gefahr für die Demokratie erkannten.[9]

An dieser Regelung rieben sich auch zahlreiche Pressekommentare. »The dilemma of too much or too little democracy confronts all political observers«.[10] Je nach politischem Standort richtete sich die Kritik der Presse daneben vor allem gegen den Staatspräsidenten, die zweite Kammer und das z.B. durch die Staatsangehörigkeit zu stark zum Ausdruck kommende bayerische Element, das vor allem im Fränkischen auf Unverständnis stieß.[11] Insgesamt wurde die Arbeit Hoegners und des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von der Presse nicht gerade begeistert aufgenommen. So kritisierte Mitte Juni etwa die »Frankenpost« den Entwurf als »Produkt nüchternster Beratungen an grünen Tischen«, der »keine Seelen auf[rührt]«. Er lese sich wie ein »dürres Statut der trockensten GmbH«, dessen Herkunft auf dem Verordnungswege unverkennbar sei. Allerdings bezeugte das Blatt dafür auch ein gewisses Verständnis, denn – so der Kommentar – »dieses Staatsgebilde verdankt ja seine Wiedergeburt keinem feurigen

7 ID-Report an OMGBY/CAD, S. 28f.
8 Ebd.
9 Ebd.
10 Ebd., S. 26f.
11 Vgl. auch die Rede Hoegners in der ersten Sitzung der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung am 15. Juli 1946; Sten. Ber. VL, S. 4f. In der Rede bezeichnete er die zentralen Kritikpunkte und bezog dazu Stellung.

Schöpfungsakt, es ist seinen Bürgern nicht auf den Schlachtfeldern des Sieges, noch auf den Barrikaden einer märtyrerhaften Revolution in den Schoß gefallen. An der Wiege des neuen Bayern steht ein Befehl der Besatzungsmacht.« Wenn auch nicht gerade feurig, so sei der Entwurf »immerhin« eine »Partitur der Demokratie«. Es werde »ein Maßstab für die demokratische Begabung der bayerischen Staatsbürger sein, in welchem Umfang und Tempo sich der Chor der öffentlichen Meinung ihrer Noten bemächtigt.«

Allerdings fand der Kommentator noch bedenkliche Disharmonien in der demokratischen Komposition: »Es ist keine Empfehlung für die demokratischen Elemente des Entwurfes, daß er sich mit erheblichen Einschränkungen ihrer Möglichkeiten einführt. Hat die Demokratie Angst vor sich selber?« Wie viele Kritiker reagierte auch der Kommentator der Frankenpost geradezu entsetzt auf die feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten: »Hört man nicht zwischen den Zeilen dieses Vorschlags Hitlers ›Gebt mir vier Jahre Zeit!‹ diabolisch hohnlächeln?« Auch der Staatspräsident erinnerte ihn – wie viele andere – nur zu sehr an alte Zeiten: an einen »›getreue[n] Eckehard‹ à la Hindenburg« oder an einen »vorhüterische[n] monarchistische[n] Landesverweser à la Horthy«. In Kombination mit der zweiten Kammer erkannte die Frankenpost in diesen Verfassungselementen die Gefahr massiven Mißbrauchs: »die Herzen aller Reaktionäre schlagen laut ob solcher Möglichkeiten«.[12]

Der Kommentar der Frankenpost zeigt, wie empfindlich der politisch wache Teil der Gesellschaft »nach Hitler« auf Entwurfsinhalte reagierte, die einer neuen Diktatur Vorschub leisten könnten. Je nach politischer Couleur, die Beobachter der Militärregierung hatten dies treffend zusammengefaßt, sahen die einen Gefahren in einem zuwenig, die anderen in einem zuviel an Demokratie. Die Aufmerksamkeit richtete sich insbesondere auf Verfassungsinhalte, die zu Weimarer Zeiten entgegen der Absicht der »demokratischsten Verfassung der Welt« verformt wurden und halfen, den Nationalsozialisten den Weg zu bahnen. Karl Loewenstein hatte nicht Unrecht, als er auch ein Problem darin erkannte, daß sich die Verfassungsdiskussionen so stark am Weimarer Beispiel orientierten. So berechtigt die Forderung war, verfassungsrechtliche Konsequenzen aus den Lehren von Weimar zu ziehen: Sie vernebelte, daß es nicht nur Strukturmängel der Weimarer Verfassung, sondern vor allem auch demokratische Defizite waren, die die Diktatur ermöglichten.[13] Wenn einige Kommentatoren auch die »Begabung« der Staatsbürger zur Demokratie als wichtige Voraussetzung für ihr Gelingen erkannten, so neigte doch die Mehrheit der Kritiker dazu, den Entwurf vor allem an den institutionellen Mängeln des Weimarer Systems zu messen und nicht danach zu fragen, warum sie sich so verhängnisvoll auswirken konnten.

12 Frankenpost, 15.6.1946, »Verfassung der Nüchternheit«.

13 K. Loewenstein, Memorandum, Subject German Laender Constitutions and U.S. Military Government, 5.6.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/22.

Die bayerischen Parteien setzten sich im Vorfeld der Verfassungsberatungen kaum mit dem Entwurf auseinander. Dabei besaßen sie, zusammen mit Vertretern der »Berufsstände«, der Hochschulen, Kirchen, Städte und Kreise[14] seit dem 21. Februar 1946 ein erstes Forum (vorparlamentarischer) Auseinandersetzung, den Bayerischen Beratenden Landesausschuß. Als vom Ministerpräsidenten ernanntes Gremium war der rund 130-köpfige Landesausschuß zwar mit nur beratenden Funktionen ausgestattet. Doch hätte es sich während der insgesamt drei Tagungen (vom 21.–28. Februar, am 9. April und am 12./13. Juni 1946) angeboten, eine erste Diskussion über die Verfassung zu führen oder wenigstens Stellungnahmen der Parteien laut werden zu lassen. Schließlich zählten die Mitglieder des Landesausschusses zu den Begünstigten, die einen Text des Entwurfes erhielten. Doch ein Bedürfnis des Vorparlamentes, sich mit der künftigen Verfassung zu beschäftigen, war schlicht nicht vorhanden; sie blieb dort gänzlich undiskutiert. Der Landesausschuß begnügte sich mit einem vagen Bericht Hoegners über die wesentlichen Inhalte des Entwurfs. Nur die Kommunisten wünschten, eine Diskussion anzuschließen, und seien es auch nur »ein oder zwei Stunden«. Doch für ihren Antrag erwärmte sich nur eine ganz kleine Minderheit.[15]

Das mangelnde Interesse, das »tragende Fundament« des künftigen Staates[16] wenigstens ansatzweise zu diskutieren, war sicher darauf zurückzuführen, daß drängendere Fragen zu behandeln waren: etwa die Entnazifizierung oder das Flüchtlingsproblem, die im Vorparlament mehrfach ausführlich zur Sprache kamen. Das Ausbleiben jeder Verfassungsdiskussion erklärte sich wohl auch daraus, daß die Deutschen – wie Murphy feststellte – in Verfassungsfragen eher unerfahren waren.[17] Beides trug wahrscheinlich dazu bei, daß bis zum Zusammentritt der Konstituante auch parteiintern das künftige Staatsgrundgesetz kaum thematisiert wurde. Dies galt für die SPD[18] ebenso wie für die CSU. In seiner Grundsatzrede erwähnte der Landesvorsitzende der CSU, Josef Müller, auf dem ersten ordentlichen Parteitag der Union am 17. Mai 1946 die Verfassung mit keinem Wort, obwohl die Partei nur wenige Stunden später ihre Kandidaten zur »Nationalversammlung« aufstellte.[19] Bis zum Wahltag am 30. Juni kam es in den führenden Gremien der CSU zu keiner Verständigung oder Diskussion über den Verfassungskurs der Partei. Müller, der als CSU-Landesvorsitzender auch den

14 Art. 3 des Gesetzes über den Beratenden Landesausschuß, z. B. verlesen auf der ersten Tagung am 21. Februar, Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses, o. J. [1946], S. 12.

15 Anträge Goldhammers in: Niederschrift der dritten Arbeitstagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses, o. J. [1946], S. 151 f., S. 161 f.; Bericht Hoegners ebd., S. 152–161.

16 So der Präsident des Landesausschusses, Georg Stang, ebd., S. 11.

17 Memorandum Murphy an Mr. Laukhuff and Mr. Harris, 25.1.1946, NA RG 84, CGC, Box 71.

18 Auch Kronawitter konnte bei ihren Forschungen keinerlei verfassungspolitische Diskussion innerhalb der SPD eruieren. H. Kronawitter, 1988, S. 59. Allerdings ist die Überlieferung des Landesverbandes (im AsD) für das Jahr 1946 sehr dünn.

19 Rede Müllers, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 308–318, Kandidatenaufstellung S. 328 ff.

Parteizusammenkünften vorsaß und ihren Verlauf lenkte, waren andere Fragen wichtiger[20], nicht zuletzt der Aufbau der Parteiorganisation und die Festigung seiner Stellung in der Partei, die nach wie vor in zwei große Blöcke zu zerspalten drohte. Daher war er auch Mitte 1946 noch immer bemüht, eine Programmdiskussion so lange wie nur möglich hinauszuschieben. Dies gelang ihm tatsächlich bis zum Spätsommer 1946, obwohl die innerparteiliche Kritik an der Programmlosigkeit der Union, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Verfassungsberatungen, seit Mai/Juni zunehmend massiver wurde.[21] Am 16. Mai 1946 eskalierte der Unwillen über Müllers Programmpolitik in einer von Michael Horlacher inszenierten Palastrevolution, die allerdings letzten Endes wenig Klärung brachte. Sie zielte auch in erster Linie darauf, den angeblich unitarischen Neigungen Müllers Einhalt zu gebieten, die ihm seitens der betont bayerischen Kräfte in der CSU unterstellt wurden. Hatte Müller sich doch seit April 1946 intensiver um einen zonalen Schulterschluß der Unionsparteien bemüht.[22]

In Abwesenheit Müllers forderte Michael Horlacher den vorläufigen Landesvorstand der CSU am Vorabend des ersten Landesparteitages auf, eine Entschließung zu unterzeichnen, die dem Parteivorsitzenden die »Bestürzungen und Enttäuschungen« der Unterzeichner wie auch weitester Kreise des bayerischen Volkes darüber vor Augen führen sollte, daß Müller eine programmatische Festlegung der CSU nach wie vor als verfrüht abwies. Die in ihren einleitenden Sätzen einer Mißtrauenserklärung ziemlich nahe kommende Entschließung zählte dann fünf »maßgebende Richtlinien« für die Arbeit der Partei auf.[23] Nach ausgesprochen heftigen Auseinandersetzungen im Parteivorstand wurden diese schließlich mit Müllers Zustimmung[24] am 17. Mai dem Parteitag vorgelegt – inhaltlich geschliffen und speziell in ihrer ursprünglich betont-föderalistischen Stoßrichtung gemildert. In diesen am 17. Mai mit großer Mehrheit verabschiedeten »Fünf Punkten der Union« bekannte sich die Partei zu einer föderalistischen Grundhaltung, zu einem bundesstaatlichen »Neuaufbau des Reiches von unten her, das heißt auf der Grundlage selbständiger Staaten«, wie es im ersten Punkt lautete. Dem Reich war an Aufgaben zu überlassen, »was zur Erhaltung seiner politischen und wirtschaftlichen Einheit notwendig ist«. Ferner strebte die CSU unter Wahrung des Privateigentums eine christliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung an. Den »ungezügelten Kapitalismus« lehnte sie »ebenso nachdrücklich ab wie jede die Einzelpersönlichkeit ertötende kol-

20 So er selbst vor dem vorläufigen Vorstand der Partei, dem Landesarbeitsausschuß der CSU am 13.6.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 402.

21 Pfeiffer vor dem Landesarbeitsausschuß der CSU am 1.5.1946, ebd., S. 196, Horlacher vor dem Landesausschuß am 9.5.1946, ebd., S. 219; verschiedene Sprecher in der Sitzung des Landesarbeitsausschusses am 16. Mai, ebd., S. 248ff.

22 Dazu G. MÜCHLER, CDU/CSU, 1976, S. 32ff.

23 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 241ff.

24 Ebd., S. 244–254. Wie Horlacher der Landesversammlung berichtete, hatten er und Müller sich in einem bis in die späten Nachtstunden andauernden Gespräch darauf geeinigt, Protokoll der Landesversammlung am 17.5.1946, ebd., S. 318.

lektivistische Wirtschaftsform«. Drittens forderte die CSU eine »wirklich fortschrittliche, ehrliche Demokratie«, in der die Rechte der Einzelpersönlichkeit gewahrt werden. »Jede Art von Reaktion, jede Einzel- und Klassendiktatur sowie alle militärischen und sonstigen volks- und staatsfeindlichen Umtriebe« lehnte sie »auf das Schärfste« ab. Um das Vertrauen des Auslandes wieder herzustellen, bezeichnete sie eine loyale Zusammenarbeit mit der Besatzungsmacht als »selbstverständliche Pflicht« und forderte zuletzt eine »beschleunigte, strenge aber gerechte Durchführung des Entnazifizierungsgesetzes«.[25]

Dieser Minimalkatalog, den der Parteitag mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedete, war kaum geeignet, die CSU für die Verfassungsarbeiten zu rüsten. Im sogenannten Dienstag-Club, einem eher dem Schäffer/Hundhammer-Flügel der Union nahestehenden Gesprächskreis »der jungen Generation auf christlich-sozialer Grundlage«[26], stellte der Parteinachwuchs am 6. Juni die durch die »Fünf Punkte« kaum geschärfte verfassungspolitische Profillosigkeit der CSU dann auch als »Skandal« an den Pranger: »Jeder Wähler erhoffe die Erfüllung seiner eigenen Wünsche. Dies werde aber nicht möglich sein. Grenze daher die Programmlosigkeit nicht beinahe an Betrug den Wählern gegenüber?«[27] Die Frage richtete sich an Karl Scharnagl, der an diesem Tag als Gast geladen war, um über die Arbeiten des Vorbereitenden Verfassungsausschusses zu berichten. Er bemühte sich redlich, die aufgebrachte Jugend zu beschwichtigen: »Es kommt darauf an, was man unter »Programm« versteht. Ein detailliertes Programm zu haben, wird heute überhaupt nicht möglich sein.« Doch sah er sich dann doch gezwungen zuzugeben, daß die Union, bei aller Übereinstimmung in »gewissen Grundprinzipien«, in wesentlichen Fragen zu uneinig war, um einen Verfassungskurs festzulegen: »Leider sei in einer so wichtigen Frage wie der des Staatsaufbaus keine Einigkeit vorhanden.«[28]

Damit bezog Scharnagl sich nicht auf die innere bayerische staatliche Struktur, sondern auf das Verhältnis Bayerns zum künftigen deutschen Staat – innerhalb der CSU ein seit April 1946 zunehmend explosiver werdender Streitpunkt. Seine Brisanz erklärte sich allerdings weniger aus programmatischen Unstimmigkeiten, die schon deshalb nicht aufkommen konnten, weil eine inhaltliche Diskussion auch in diesem Punkte unterblieb. Die gegnerischen Gruppen, der Müller-Flügel auf der einen, der Schäffer/Hundhammer-Flügel, flankiert von den Bauernführern auf der anderen Seite, beließen es dabei, sich gegenseitig zu beschuldigen, den bayerischen Gedanken zu hoch bzw. zu niedrig zu halten. Die »Föderalismusfrage« war eine Art Aufhänger, an dem der stark aus persönlichen Rivalitäten und Res-

25 Ebd., S. 319f.
26 Dazu die Einleitung von K.-D. Henke und H. Woller in: Lehrjahre der CSU, 1984, S. 21ff.
27 Ebd., Dienstag-Club am 4.6.1946, S. 56.
28 Ebd.

sentiments gespeiste Führungskampf in der CSU aufgeknüpft wurde, ohne zu klären, wieweit die Standpunkte tatsächlich auseinanderklafften.[29]

Im Wahlkampf machte sich die unterbliebene Verfassungsdiskussion vor allem dadurch bemerkbar, daß im Grunde jeder CSU-Redner nur für sich sprechen konnte, seine »Privatmeinung« vertrat. Daraus folgte, daß »die« Partei den Wählern recht unterschiedliche Positionen präsentierte. Wie der Bauernführer Alois Schlögl kurz nach der Wahl bemerkte, war es bestimmt eine eher »unangenehme Sache«, wenn einem in einer Wahlversammlung ein Sozialdemokrat erklärte: »Ich war in drei Unionsversammlungen und habe jetzt zwei verschiedene Auffassungen über die Verfassung bekommen.« Das war, wie Schlögl verärgert hinzufügte, auf die Dauer für eine so große Partei wie die CSU nicht tragbar,»einfach unmöglich«[30], aber eben wahr. Manch einer begann inzwischen zu fürchten, mit der Partei werde es so ausgehen, wie mit Hitlers Geheimwaffen: »Immer hieß es, gleich kommen sie und so weiter! Und in der Zwischenzeit ging er ein.«[31]

Parteiintern unumstritten war der Wunsch nach Schaffung einer zweiten Kammer, der von der gesamten CSU-Prominenz getragen und im Wahlkampf auch vertreten wurde. Während aber der CSU-Vorsitzende nur für eine Überprüfung des Verhältniswahlsystems plädierte[32], zum Wahlsystem also keine klare Stellung bezog, trat Karl Scharnagl und mit ihm die Mehrheit der CSU-Redner klipp und klar für das Mehrheitswahlsystem ein.[33] Differenzen zeigten sich auch in der Staatspräsidentenfrage: Während Müller sie öffentlich zu einer zweitrangigen Angelegenheit erklärte, die die CSU als nicht wesentlich betrachte[34], traten Hundhammer, Scharnagl und mit ihnen die betont-föderalistische Parteiprominenz aus dem altbayerischen Raum entschieden für das Amt ein.[35] Sie stilisierten es zum Sinnbild bayerischer Staatlichkeit, die aus ihrer Sicht durch den gesamten Verfassungstext möglichst zu unterstreichen war. Die bayerische Eigentümelei kam Müller und seinen Anhängern aber wiederum eher zu deutlich zum Ausdruck. Müller erklärte der Öffentlichkeit, »die« CSU vermisse das Wort »deutsch«

---

29 Gerhard Kroll stellte im Dezember 1946 »mit Erstaunen« fest: »Wenn über das Programm gesprochen wurde, hat sich die Opposition fast nie geregt. Wenn über den Föderalismus gesprochen wurde [...], dann waren wir uns immer einig. Die Uneinigkeit hatten wir immer erst dann, wenn Personenfragen in den Vordergrund traten«. CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 881. Zu den Führungskämpfen in der CSU ausführlich: B. Fait, Anfänge der CSU, 1995.

30 Schlögl vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU am 6. Juli 1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 493.

31 Lehrjahre der CSU, 1984, S. 88. Zur heftigen parteiinternen Kritik an der »miserablen« Propaganda auch ebd., S. 70, 74.

32 So ein Artikel des Allgäuer, 2.7.1946, engl. Übersetzung in: IfZ-Archiv, OMGBY 10/87–2/7.

33 Vortrag Hundhammers vor dem Akademisch Politischen Club am 28.9.1946, »Rückblick auf die Verfassungsberatungen, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130. Vgl. auch den für Wahlkampfzwecke gedruckten »Aufriß einer Rede zur Verfassungsfrage«, BayHStA, NL Schwalber 27.

34 Allgäuer, 2.7.1946.

35 ID-Report an OMGBY/CAD, undat. [Juni 1946], S. 23, IfZ-Archiv, OMGBY 10/87–2/7.

in der Verfassung.[36] Auch gegenüber der Militärregierung monierte er das fehlende Bekenntnis zur deutschen Einheit und zeigte sich insgesamt unzufrieden mit dem Entwurf, der schließlich von führenden Repräsentanten seiner Partei mit entworfen und gebilligt worden war. Müller hätte es lieber gesehen, so ließ er die Amerikaner wissen, wenn statt einer langen Verfassung kurze Grundzüge festgehalten würden, die dann per Gesetz auszufüllen waren. In der vorliegenden Form war aus Müllers Sicht in dem in weiten Teilen zu unpräzisen Entwurf außerdem die Demokratie nur unzureichend gegen Mißbrauch gesichert und die Trennung von Staat und Kirche nicht klar genug zum Ausdruck gebracht.[37]

Die parteiinternen Meinungsunterschiede offenbarten sich vor allem in den Versammlungen, die von der CSU als besonders wirkungsvolles Propagandamittel eingeschätzt wurden.[38] Aus der gedruckten Wahlpropaganda, Plakaten und Broschüren, ließen sie sich nicht ablesen. Dies gelang auf Kosten präziser Aussagen, die – wie in den nicht öffentlich propagierten[39] »Fünf-Punkten« – durch konsensfähige Formeln ersetzt wurden. So etwa in einem zweiseitigen, von Müller verantworteten und in einer Auflage von 100000 Stück verbreiteten Aufruf, der dem Wähler zurief: »Du machst die Bayerische Verfassung«![40] Ein Bekenntnis zu »den demokratischen Grundsätzen«, zum Föderalimus, zum stabilen Staat, zu einem »volkstümlichen Wahlrecht«; eine Absage an den »Totalitätsanspruch des Staates« und an »allzu häufige Regierungswechsel« – das waren dehnbare Phrasen, mit denen sich die Partei auf fast nichts festlegte. Sie tat es lediglich mit der Forderung nach einer berufsständisch aufgebauten zweiten Kammer und nach einem Staatspräsidenten, der nicht bloß Repräsentationsfigur sein, sondern einen »gewichtigen Einfluß auf die Führung des Staates und die Formung des öffentlichen Lebens« haben sollte.[41]

Auch innerhalb der SPD, die sich mit dem weitgehend von ihrem Landesvorsitzenden konzipierten Entwurf des Vorbereitenden Ausschusses empfahl, fanden sich Stimmen, die sich mit Hoegners Linie nicht recht anfreunden konnten. Zwar verhinderte die Parteidisziplin offene Kritik, doch beobachtete die Militärregierung, daß die Genossen unter sich einiges an dem Entwurf auszusetzen hatten: »In private conversations and local election speeches, social democratic leaders have, however, branded certain features undemocratic and reactionary with arguments paralleling the communist line.«[42] Die Süddeutsche Zeitung wußte Ende Juni zu berichten, daß

36 Allgäuer, 2.7.1946.
37 ID-Report, S. 22.
38 CSU-Landessekretariat an alle Bezirksverbände und Mitglieder des Landesarbeitsausschusses, 6.6.1946, Betr. Gedanken über neue Gestaltung der Versammlungstechnik.
39 Josef Baumgartner an die Landesparteileitung der CSU, 31.5.1946, IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/2.
40 Aufruf: »Du machst die Bayerische Verfassung«, CSU, Verantwortl.: Dr. Josef Müller; ACSP, NL Zwicknagl 5. Zum Staatspräsidentenstreit ausführlich unten, Teil II, Kap. 9.
41 Aufruf: »Du machst die bayerische Verfassung«.
42 ID-Report, S. 23.

weite Teile der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften den Entwurf ablehnten, da er einen Kompromiß darstelle und die Ansichten keiner Partei spiegele.[43]

Innerhalb der bayerischen Landespartei, vor allem unter den Genossen aus den nördlichen Landesteilen wenig begeistert aufgenommen, offen und in aller Schärfe aber vor allem seitens der Hannoveraner Parteizentrale bekämpft, stießen insbesondere die betont föderalistischen Elemente des Entwurfs auf Abwehr. Die Hannoveraner, die Hoegner des Separatismus verdächtigten und seinen betonten Föderalismus entschieden ablehnten, erbaten von ihm eine Klarstellung in Form eines in ganz Deutschland zu verbreitenden Artikels zum Thema »Bayerische Verfassung im Lichte einer künftigen Reichsverfassung«. Der »heftige Disput« um Hoegners »persönliche Haltung und die Haltung der bayerischen Sozialdemokratie, wie er auch in Hannover aus Anlaß des Parteitages spürbar war«, ließen der vorläufigen Zentrale eine klare Stellungnahme »gerade« von Hoegners Seite aus »nützlich erscheinen«.[44] Auf latente Differenzen innerhalb der bayerischen Landespartei deutete vor allem die Anfang Juli abgegebene Erklärung der Landesleitung der SPD, daß die Partei bisher noch keine offizielle Stellungnahme zum Entwurf abgegeben habe – eine mehr oder weniger deutliche Distanzierung, die namentlich folgende Einzelaspekte betraf: die – im Entwurf nicht ausgeschlossene – Möglichkeit künftiger Kriegsführung, die – im Entwurf nicht vollzogene – komplette Trennung von Kirche und Staat, die – im Entwurf nicht verankerte – Sozialversicherung, die volle – laut Entwurf nur grundsätzliche – Gleichberechtigung der Frauen, die unbeschränkte – im Entwurf nicht vorgesehene – gemeinschaftliche Kontrolle von Unternehmen durch Gewerkschaften und Betriebsräte.[45]

Angesichts des Kompromißcharakters des Entwurfes, der vielen Genossen aufstieß, mußte die SPD im Wahlkampf vor allem auch darum bemüht sein, die Abwanderung ihres Wählerstamms an die KPD zu verhindern. Die KPD verwarf nämlich den Hoegner Entwurf und trat offensiv für traditionelle sozialdemokratische Forderungen ein. Hoegner und die Sozialdemokratie betonten daher im Wahlkampf, daß die Kommunisten an den vorbereitenden Verfassungsarbeiten durch Heinrich Schmitt beteiligt waren und den Entwurf gebilligt hatten. Sie versuchten, es gegen die Kommunisten zu wenden, daß sie ihn nunmehr ablehnten. Schmitt habe den Entwurf unterstützt, weil – so die von der SPD als entscheidend herausgestellten Punkte – 1. »Bayern Bestandteil eines deutschen Bundesstaates wird. 2. Weil im Verfassungsentwurf keine zweite Kammer und kein Staatspräsident vorgesehen sind. 3. Weil die ganze Staatsregierung von der Volksvertretung gewählt

43 SZ, 28.6.1946.

44 SPD, Sozialdemokratischer Pressedienst, an Hoegner, 12. Juni 1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/216.

45 Laut ID-Report, S. 23f. Die frühen Akten der bayerischen SPD (im ASD) sind nur in Bruchstücken überliefert; die Stellungnahme der Landesleitung selbst konnte nicht ermittelt werden.

wird, ihr verantwortlich ist und bei Verfassungsverletzung vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden kann.«[46] Diese Werbung entsprach nur halb den Realitäten: stand doch im Entwurf eben gerade nichts über Bayerns Verhältnis zum künftigen Deutschland, waren doch zweite Kammer und Staatspräsident zwar wirklich nicht in den Entwurf eingebaut worden, ihm aber doch als Alternativvorschläge angehängt, war doch das Mißtrauensvotum gestrichen und die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung vom Ermessen des Ministerpräsidenten abhängig gemacht worden. Die etwas freie Interpretation des Entwurfes zeigt damit indirekt, in welchen Punkten die Basis der SPD Mühe hatte, ihrem Vorsitzenden zu folgen. Dies galt nicht für den Wirtschaftsteil. Ihn erhob die SPD zum Paradepferd und zitierte in ihren Broschüren einige besonders propagandaträchtige Artikel sogar wörtlich, mit dem Kommentar: »So muß es sein.«[47]

Der Wahlkampf beider großer Parteien war durch offen zutage tretende bzw. latent vorhandenen Differenzen belastet und fiel daher in den verfassungspolitischen Forderungen weniger kämpferisch aus, als es im Interesse einer regen Verfassungsdiskussion wünschbar gewesen wäre. Die KPD tat sich hier schon deshalb leichter, weil sie mit Schmitts Ausscheiden aus dem Hoegner-Kabinett im Juni zur Oppositionspartei geworden war. Anders als CSU und SPD, die nach dem Wahlkampf auf eine Zusammenarbeit setzten[48], mußten die Kommunisten keine Rücksichten auf eine künftige Partnerschaft nehmen: »While other parties were half-hearted in publicizing their stand, KPD launched an intensive campaign against the proposed Constitution«, so die Beobachtungen der Militärregierung.[49] Die Kommunisten führten in der Tat einen offensiven Wahlkampf. »Soll Bayern leben oder sterben?« so schlug es den Wählern in dicken Lettern entgegen, um von den Kommunisten zu erfahren: »Wir wollen, daß es lebt und gedeiht!«[50] Daher lehnten die Kommunisten Hoegners Verfassungsentwurf auch entschieden ab: »1. Weil er Bayern zu einem Zwergstaat machen will, 2. weil er eine zweite Kammer zuläßt, die Beschlüsse des Landtags außer Kraft setzen könnte, 3. weil er einen Staatspräsidenten oder den Ministerpräsiden-

46 »Wählerinnen und Wähler!«, 27.6.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner 120/226. Im Arbeitsbericht der Abteilung Presse und Propaganda für das Berichtsjahr 1946/47 vom 27.3.1947 (ASD, SPD-Landtagsfraktion, Bayern, Nr. 143), der eine Aufstellung der Wahlmaterialien enthält, ist das Flugblatt nicht erwähnt; wahrscheinlich hatte es eine relativ geringe Auflage. Im Bericht wurden nur auflagenstarke Propagandamaterialien aufgelistet: »Arbeiter und Verfassung« (800 000 Exemplare); »Heimkehrer und Verfassungsfragen« (500 000); »Fröhliche Kinder« (800 000); »Bergfreuden, Erholung« (800 000); »Bauer und Verfassung« (800 000). Weiteres Material zum Wahlkampf der SPD: ASD, Landesverband Bayern III, Nr. 76.

47 Flugblatt: »Arbeiter«, ASD, Landesverband Bayern III, Nr. 76.

48 So Müller im Landesarbeitsausschuß der CSU, 5.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 416.

49 ID-Report, S. 22.

50 Handzettel, »Soll Bayern leben oder sterben?«, ACSP, NL Zwicknagl 5.

ten mit diktatorischen Vollmachten versehen will und 4. weil er die Regierung mit diktatorischen Befugnissen auszurüsten beabsichtigt.«[51]

Aus kommunistischer Sicht gehörte in die neue Verfassung hingegen unbedingt das klare Bekenntnis: »1. Bayern ist und bleibt ein untrennbarer Bestandteil Deutschlands.« Die Staatsgewalt mußte »unveräußerlich« beim Volke und dem von ihm gewählten Landtag liegen, einen Senat lehnten die Kommunisten somit ab. Ferner forderten sie ein volles Mitbestimmungsrecht der Gewerkschaften und Betriebsräte in allen Fragen der Wirtschaft und die Übernahme des Eigentums »der Kriegsverbrecher und kapitalistischen Monopol-Herren« in die öffentliche Hand. Das durch eigene Arbeit, Fleiß und Sparsamkeit erworbene Privateigentum sollte aber ausdrücklich den Schutz des Staates genießen. Durch volle Schulgeldfreiheit auf allen Schulen und Hochschulen waren den minderbemittelt Begabten Aufstiegsmöglichkeiten und den Frauen die volle Gleichberechtigung in jeder Hinsicht zu garantieren. Kirche und Staat waren zu trennen; die soziale Sicherstellung der Arbeitnehmer bei Krankheit und im Alter verfassungsmäßig zu verankern. Schließlich forderten die Kommunisten, sicherzustellen, daß »die Verfassung [...] auch für die Regierung unverletzlich« ist.[52] Die Kommunisten präsentierten also ziemlich präzise Verfassungsziele, und wie schon in ihren früheren programmatischen Kundgebungen traten sie gemäßigt auf, als eine wählbare Alternative zur SPD, die sich mit Hoegners Verfassungskompromiß teilweise von traditionellen Arbeiterforderungen abgekehrt hatte.

Front gegen den Verfassungsentwurf machte auch die WAV, die ihre Anstrengungen aber weniger darauf richtete, konstruktive Ideen zu entwikkeln, als vielmehr darauf, die Wähler durch eine Contra-Haltung zu gewinnen. Ihr Wahlkampf hinterließ bei vielen Zeitgenossen den Eindruck, »daß die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung so vorgeht wie anno dazumal Herr Hitler in seinen Anfangszeiten vorgegangen ist. Zu allem wird nein gesagt, überall wird Kritik geübt, jede Schweinerei wird herausgeholt, aus irgendeiner Kleinigkeit wird eine große Schweinerei gemacht. Genauso ist damals die Revolverpolitik des Herrn Hitler mit dem kleinen Völkischen Beobachter und anderen Zeitungen losgegangen«, so daß Urteil des CSU-Vorsitzenden über die Propaganda der Loritz-Partei.[53]

Die WAV, die ihren aufwendigen Wahlkampf aus unbekannten Geldquellen finanzierte, über die viel spekuliert wurde[54], sprach sich massiv vor allem gegen die feste Amtszeit der Regierung aus, die dem Kabinett eine »Blanko-Macht« verleihe. Sie war gegen den Staatspräsidenten, gegen die zweite Kammer, gegen eine mögliche Einschränkung der Individualrechte. Ihr ein-

51 »Abschrift eines Plakats der Kommunistischen Partei«, dem Ministerpräsidenten »umgehend vorgelegt, 24.6.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/226.

52 Ebd.

53 Müller vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU am 6.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 463.

54 Dazu ebd., S. 429.

ziger positiver Vorschlag, mit dem sie sich zugleich von den übrigen Parteien abhob, betraf ihr entschiedenes Eintreten für die direkte Demokratie: »With considerable fanfare WAV advocated integration of the referendum into the Constitution«.[55] So richtete die WAV dann z. B. »an alle« die rhetorischen Fragen: »Wollt Ihr eine Geldabwertung? Wollt Ihr noch größere Steuerlasten?« Was war anderes darauf zu sagen als »Nein!« So lautete dann auch die Antwort der WAV. Und deshalb dürfe nicht »eine Handvoll Abgeordneter und Minister« entscheiden, welche Lasten dem Volk auferlegt würden. »Wählt deshalb [...] nur die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung, denn wir fordern im Gegensatz zu allen alten Parteien, die genau wie früher wieder nur eine Scheindemokratie wollen: Jedes wichtige Gesetz muß, genau wie in der Schweiz, dem Volke zur geheimen Abstimmung vorgelegt werden darüber, ob es in Kraft treten darf oder verworfen wird!«[56] Der von der WAV vertretene Gedanke der direkten Demokratie gewann – wie man in Reihen der CSU meinte, zumindest unter den »Dummen im Volk« – sicher an Attraktivität dadurch, daß die WAV ihn nachträglich auf ein Gesetz anwenden wollte, das sich vorläufig jeder Revision entzog: Auf das nach zähen amerikanisch-deutschen Verhandlungen am 5. März 1946 für die US-Zone in Kraft getretene Entnazifizierungsgesetz.[57]

Im Einklang mit den beiden übrigen kleinen Parteien lehnte auch die jüngste und schwächste der bayerischen Landesparteien, die FDP, die feste Amtsdauer der Regierung und einen Staatspräsidenten ab. Weniger kompromißlos zeigte sie sich in der Frage der zweiten Kammer. Ihr, so die Einschätzung der Militärregierung, würde sie vielleicht ihre Zustimmung erteilen, wenn das »Upper House« nur beratende Funktionen bekäme.[58] Die FDP warb um die Wählergunst mit der Forderung nach Freiheit in allen Bereichen, auch im Wirtschaftsleben. »Exzessive« Verstaatlichung und Planwirtschaft, die sie allenfalls für eine Übergangszeit tolerierten, lehnten die Liberalen entschieden ab. Ferner verlangten sie – ähnlich entschieden wie die Kommunisten – ein klares Bekenntnis zu Deutschland.[59]

Erstaunlicherweise spielte im Wahlkampf der FDP, wie auch in den Stellungnahmen der KPD und WAV, die im Verfassungsentwurf vorgesehene Sperrklausel zur Ausschaltung von Splitterparteien nach Quellenlage keine Rolle, obwohl diese mit den vorgesehenen zehn Prozent ihr künftiges parlamentarisches Überleben fraglich machte. Vielleicht scheuten die kleinen Parteien, von denen bei der Wahl zur Konstituante keine die sechs-Prozent-Marke überschritt, davor zurück, in ihrer Propaganda offensichtliche Eigeninteressen in den Vordergrund zu rücken. Möglicherweise erhofften sie sich von der ersten landesweiten Wahl auch mehr Resonanz als sie dann

55 ID-Report, S. 25.
56 »An Alle!«, hg. von der WAV, verantw. Alfred Loritz, Auflage: 100 000, ACSP, NL Zwicknagl 8.
57 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 463.
58 ID-Report, S. 25.
59 Ebd.

faktisch fanden. Im Zuge der Verfassungsberatungen jedenfalls entwickelte sich die Zehn-Prozent-Hürde dann zu einem von ihnen sehr heftig bekämpften Punkt.

Die Stellungnahmen, die die Parteien im Wahlkampf mehr oder weniger dezidiert zum Verfassungsentwurf laut werden ließen, beleuchten die Ausgangslage vor Eintritt in die Beratungen. Als wesentliche Dissenspunkte kristallisierten sich demnach bereits heraus: die von der KPD, WAV, FDP und auch weiten Teilen der SPD abgelehnte Einschränkung des parlamentarischen Systems[60], die von den gleichen Kräften bekämpften Institutionen des Staatspräsidenten und der zweiten Kammer, die Wirtschafts- und Sozialverfassung, das Wahlrecht und der Grad bayerischer Eigenständigkeit. Auffallend ist, daß das Schulsystem im Wahlkampf praktisch nicht berührt wurde; darüber kam es erst während der Verfassungsberatungen zum Konflikt.

Die im Wahlkampf bezeichneten Verfassungsziele waren hier hervorzuheben. Festzuhalten ist an dieser Stelle aber auch, daß die Parteien zwar um ihren Anteil in der Konstituante rangen, die Verfassung aber keineswegs im Vordergrund ihrer Propaganda stand. Am 6. Juli, eine Woche nach der Wahl, stellte der CSU-Vorsitzende rückblickend mit Bedauern fest, daß »eigentlich die allerwenigsten Redner, und zwar aus allen Parteien, eigentlich zur Verfassung Stellung genommen haben.«[61] Herbert Bachmann, der »Chefideologe« des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, ging in seiner Kritik über die unzureichende Information der Wähler noch weiter: »Man wählte die Abgeordneten, ohne ihre Stellung zu diesen Problemen zu kennen – kannten sie sie selbst?«[62] Der spätere Vorsitzende des CSU-Bezirksverbandes Schwaben, Josef Fischer, bestätigte, daß Bachmann nicht ganz Unrecht hatte. Wie er selbstkritisch bemerkte, war der Verlust an CSU-Wählerstimmen in seinem Bezirk unter anderem darauf zurückzuführen, »daß man über den Verfassungsentwurf im Gegensatz zu den Sozialdemokraten sehr wenig gewußt habe«.[63] Tatsächlich scheinen sich die Sozialdemokraten noch am ehesten an der Verfassung orientiert zu haben. Dies bestätigte auch August Haußleiter für Oberfranken. Haußleiter prognostizierte für künftige Wahlen drastische Verluste für die CSU, wenn sie der »geschickten, geschlossenen und glänzend geleiteten intellektuellen Arbeit der SPD« auch in Zukunft nichts entgegensetzen könne, weil sie »zur Sache, nämlich zum Programm, nichts zu sagen« habe.[64]

Unter diesen Umständen dürfte es der CSU zumindest in Altbayern auch eher genutzt als geschadet haben, daß die Sozialdemokraten unter anderem mit dem Argument gegen sie Front zu machen versuchten, die Union sei

60 Dieser Streitpunkt erledigte sich dann konfliktfrei, daher wird ihm im Rahmen dieser Untersuchung kein eigenes Kapitel gewidmet; vgl. dazu aber unten, S. 504f.
61 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 463.
62 Die Verfassung, von Dr. Herbert Bachmann, Gewerkschafts-Zeitung, 20.11.1946.
63 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 425.
64 Ebd., S. 428.

nichts anderes als die Bayerische Volkspartei.[65] In ihren schriftlichen programmatischen Aussagen vage, in den Auftritten ihrer Redner widersprüchlich, ohne einen klaren verfassungspolitischen Kurs anzusteuern, wurde die CSU am 30. Juni trotz geringer Verluste erneut die mit Abstand stärkste Partei. Bei einer gegenüber den vorhergehenden Wahlen leicht gesunkenen Wahlbeteiligung (72,1 %) erreichte die Union mit 58,3 % die absolute Mehrheit und ließ ihre »intellektuell« glänzendere, für den Wahlkampf besser gerüstete sozialdemokratische Konkurrenz mit 28,8 % weit abgeschlagen zurück. Als drittstärkste Kraft behaupteten sich die Kommunisten mit 5,3 %, dicht gefolgt von der WAV mit 5,1 %. Die Liberalen erreichten nur 2,5 % der Wähler[66], zogen aber ebenfalls in die Konstituante ein, da im damaligen Wahlgesetz noch keine Sperrklausel vorgesehen war.[67]

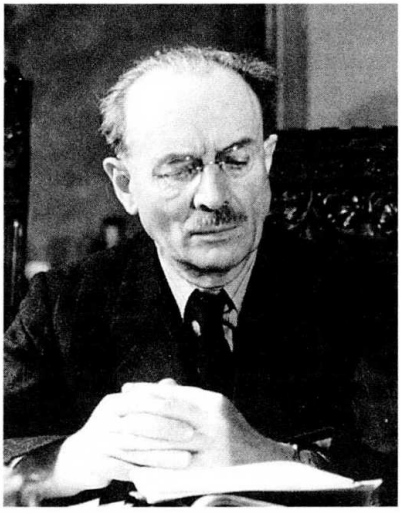
65 Ebd., S. 427.

66 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 13ff., hier S. 13.

67 Gewählt wurde nach einem modifizierten Verhältniswahlrecht, nach dem die Kandidaten jeweils an die Stimmkreise gebunden waren. Im Wahlkreis Oberbayern wurde in 39 Stimmkreisen, in den Wahlkreisen Niederbayern/Oberpfalz bzw. Oberfranken/Mittelfranken in je 47, im Wahlkreis Unterfranken in 25 und im Wahlkreis Schwaben in 22, insgesamt also in 180 Stimmkreisen gewählt.

Zweiter Teil

Die Verfassunggebende Landesversammlung und die Beratung der »neuralgischen« Verfassungsfragen



Wilhelm Hoegner und Hans Ehard

Sechstes Kapitel

Die Verfassunggeber und ihre Leitlinien

1. Struktur und Aufgabenteilung der beratenden Gremien

Die bayerische Verfassunggebende Landesversammlung konstituierte sich am 15. Juli 1946. Von ihren insgesamt 180 Abgeordneten stellte die CSU 109; 51 Mandate entfielen auf die SPD, neun auf die KPD und acht auf die WAV; die FDP war mit drei Abgeordneten vertreten. Anders als der aus indirekten Wahlen hervorgegangene Parlamentarische Rat war die bayerische Konstituante kein Spezialistenkonvent. Nach den Berechnungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes betrug der Anteil der Juristen nur fünf Prozent (neun Abgeordnete). Allerdings kamen jene Rechtskundigen hinzu, die in anderen Berufen bzw. Funktionen tätig waren, z. B. im öffentlichen Dienst, und die – wie Ministerpräsident Hoegner – von den Statistikern unter dieser 65 Personen umfassenden Gruppe geführt wurden.[1] Insgesamt setzte sich die Verfassunggebende Landesversammlung aus einem breiten Spektrum verschiedener Berufsgruppen zusammen. Dabei lag jedoch das deutliche Schwergewicht bei den mittleren und höheren sozialen Schichten – als Arbeiter waren lediglich vier Abgeordnete (davon je zwei aus CSU und SPD) geführt.[2] Vier weitere vom statistischen Landesamt aufgestellte Gruppen lassen keinen eindeutigen Rückschluß auf den sozialen

1 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 17. In der Rubrik »Öffentlicher Dienst« waren außerdem sechs Minister, vier Staatssekretäre, ein Staatskommissar erfaßt; dazu zählten ferner der Oberlandesgerichtspräsident und der Generalstaatsanwalt. Als stärkste Gruppen traten Landräte (15) und Bürgermeister (14) in Erscheinung.

2 A. Zimmer, 1987, S. 242, stellte 17,22 % »aus der Arbeiterschaft stammende« Abgeordnete fest. Diesem Prozentsatz sind sämtliche Personen zugeordnet, die ursprünglich Arbeiter waren, später aber jahrzehntelang in politischen Funktionen aktiv waren. In Zimmers Liste der Mitglieder des Verfassungsausschusses (S. 249–251) wird z. B. Arbeitsminister »Karl« (gemeint ist Albert) Roßhaupter als Lackierer geführt. Die Tatsache, daß der einstige Lackierergehilfe seit 1909 als Funktionär, Redakteur, Landtagsabgeordneter und Minister schon längst keine Farben mehr mischte, schlägt sich darin nicht nieder. Auch die Handwerker sind nach solchen Maßstäben zahlreich vertreten: Der Münchener Oberbürgermeister Karl Scharnagl, von Haus aus Bäcker und Konditor, seit 1911 MdL, Stadtrat in München und erster Bürgermeister 1925–1933, der die NS-Zeit als Bäcker überwintert hatte, wird als solcher geführt; den auf seinen Doppeltitel Wert legenden Dr.Dr. Alois Hundhammer (näheres zur Biographie unten, S. 199) charakterisiert Zimmer als »Schumacher im III. Reich«. Zwar kennt Zimmer einen Unterschied zwischen dem in der Jugend erlernten und dem ausgeübten Beruf (S. 253 f.), kommt aber doch zu dem Schluß, ausdifferenziert nach der Variable »erlernter Beruf« sei ein breites Spektrum beruflicher »Möglichkeiten« im Verfassungsausschuß vereint gewesen: »Der Journalist saß hier neben dem Former und der Botschafter neben dem Priester« (S. 253).

Status zu: 23 Abgeordnete waren »selbständige Handwerksmeister und sonstige Geschäftsinhaber« (CSU: 16; SPD: 3; WAV: 4); zwölf waren »Büro- und sonstige Angestellte« in Industrie, Handwerk und Handel (CSU: 2; SPD: 8; KPD: 2); 15 waren Beamte und Angestellte des Öffentlichen Dienstes unterhalb der Führungsebene (CSU: 6; SPD: 7; KPD: 1, FDP: 1); sechs waren Pensionisten, Rentner oder Hausfrauen (CSU: 3; SPD: 3). Alle übrigen nahmen in der Wirtschaft bzw. im Öffentlichen Dienst leitende Positionen ein oder waren als Akademiker bzw. »Parteibeamte« (12, davon CSU: 4; SPD: 6; KPD: 2) ausgewiesen.[3]

Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes waren mit 36,1 Prozent am stärksten vertreten; aus den Bereichen Industrie, Handwerk und Handel stammten 30,6 Prozent der Abgeordneten, gefolgt von Freiberuflern (15,6 %), in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen (14,4 %) und Selbständigen Berufslosen (3,3 %).[4] Wie der vom statistischen Landesamt ausgewiesene geringe Juristenanteil ist auch der für das agrarische Bayern erstaunlich niedrige Prozentsatz von Abgeordneten aus dem Bereich Landwirtschaft höher anzusetzen: Z. B. war der Präsident der Verfassunggebenden Landesversammlung, Michael Horlacher, Präsidiumsmitglied des Bayerischen Bauernverbandes, zugleich aber auch Staatskommissar im Bayerischen Landwirtschaftsministerium und wurde als solcher vom Landesamt in die Gruppe »Öffentlicher Dienst« eingestuft.[5] Mancher als Bürgermeister oder Landrat geführte Abgeordnete dürfte, wie etwa der Landwirt und Landrat Adolf Pfeuffer (CSU), daneben Bauer gewesen sein. Bei den ausgewiesenen Abgeordneten aus Land- und Forstwirtschaft zeigte sich ein klares Übergewicht der CSU. Ihr gehörten allein 23 der insgesamt 26 Köpfe umfassenden Rubrik an, nur je einer der SPD, KPD und WAV. Die meisten Abgeordneten sowohl der CSU (38) als auch der SPD (21) rekrutierten sich aus dem Öffentlichen Dienst; in beiden Fraktionen bildeten die in Industrie, Handwerk und Handel Beschäftigen die zweitstärkste Gruppe (CSU: 29; SPD: 19). In der WAV-Fraktion waren diese die mit Abstand größte Gruppe: fünf von acht Abgeordneten der WAV kamen aus dem Bereich Industrie, Handwerk und Handel. Davon waren vier Handwerksmeister oder Geschäftsinhaber und einer Direktor bzw. Geschäftsführer. Während kein einziger Abgeordneter der WAV dem Öffentlichen Dienst angehörte, war dieser das Hauptrekrutierungsfeld der Kommunisten (vier von neun Abgeordneten). Dem Öffentlichen Dienst gehörten auch zwei der drei Liberalen an.[6]

---

3 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 17f.

4 Ebd. Unter der Rubrik »Freie Berufe« waren auch die »Parteibeamten« erfaßt; Selbständige Berufslose waren die Pensionisten und Rentner (4 Abgeordnete) bzw. Hausfrauen (2 Abgeordnete).

5 Insgesamt allein 25 CSU-Abgeordnete gehörten offenbar dem Bayerischen Bauernverband an; SPD-Landesvorstand, Martin Albert, an Hoegner, 4.7.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/226.

6 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 17f.

Die Parteien hatten bei der Aufstellung ihrer Kandidaten überwiegend auf altbewährte Politiker gesetzt. Am höchsten war der Altersdurchschnitt in der CSU-Fraktion, mit 52,6 Jahren allerdings kaum höher als der in der SPD und WAV mit 52,1 bzw. 50,7 Jahren. Als jüngste Fraktion präsentierten sich die Kommunisten: 44,7 Jahre betrug hier der Altersdurchschnitt. Ähnlich in der FDP, deren Abgeordnete durchschnittlich 45 Lenze zählten.[7] Die sechs jüngsten Abgeordneten (3,3 %, davon drei CSU und je einer SPD, KPD, WAV) waren zwischen 31 und 40 Jahre alt; 58 (32,2 %) zählten zwischen 41 und 50 Jahren. Zwischen 51 und 60 Jahren bewegte sich die größte Altersgruppe: 68 Abgeordnete (37 %). Zwischen 61 und 70 Jahren alt waren 43 Volksvertreter (23,9 %), älter als siebzig fünf (2,8 %).[8]

Bei weitem unterrepräsentiert waren Frauen. Nur insgesamt sechs weibliche Abgeordnete zählte die Verfassunggebende Landesversammlung, davon drei Sozialdemokratinnen (Rosa Aschenbrenner, Elisabeth Kaeser und Lina Ammon), zwei Unionspolitikerinnen (Maria Deku und Elisabeth Meyer-Spreckels) und eine Kommunistin (Kunigunde Schwab). Zwei von ihnen, Maria Deku und Elisabeth Kaeser, wurden am 15. Juli zu Schriftführerinnen der Landesversammlung gewählt. Der Vorschlag der Kommunisten, Kunigunde Schwab zur Zweiten Vizepräsidentin der Versammlung zu machen, konnte sich nicht durchsetzen.[9] Statt Schwab wurde Lorenz Sedlmayr Zweiter Vizepräsident, CSU wie der Präsident Horlacher; der Sozialdemokrat Matthäus Herrmann wurde Erster Vizepräsident.

Die Verfassunggebende Landesversammlung trat von der konstituierenden Sitzung am 15. Juli bis zur Schlußabstimmung am 26. Oktober nur insgesamt zehn Mal zusammen. Nach traditioneller parlamentarischer Gepflogenheit wurde die eigentliche Beratung einem Verfassungsausschuß überwiesen, dessen in 35 meist ganztägigen Sitzungen erarbeiteten Vorschläge das Plenum mit einer Ausnahme im wesentlichen unverändert übernahm. Der am 15. Juli ohne Personaldiskussion gewählte Verfassungsausschuß setzte sich aus 21 Mitgliedern zusammen. Von ihnen gehörten zwölf der CSU, sechs der SPD und je einer den kleinen Parteien an, nachdem die CSU großzügig auf einen der ihr zustehenden Sitze verzichtet hatte, um »auch der kleinen Gruppe der Freien Demokratischen Partei eine Mitarbeit zu ermöglichen«.[10]

Die CSU vertrat der spätere bayerische Kultusminister Dr.Dr. Alois Hundhammer, der sich durch sein breitgefächertes Studium der Philosophie, Geschichte, Staatswissenschaft und Volkswirtschaft, seine langjährige Tätigkeit als stellvertretender Generalsekretär der Bayerischen Christlichen Bauernvereine (1927–1933) und als Vorsitzender des größten CSU-Bezirksverbandes (Oberbayern) empfahl. Zugleich war er der Führer des sogenann-

7 CSU-Landesgeschäftsstelle, Liedig, Informationsbrief Nr. 2 an die Mitglieder der Fraktion der CSU, 15.7.1946, BayHStA, NL Ehard 1634.
8 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 18.
9 Sten. Ber. VL, S. 3.
10 Ebd., S. 6, 8.

ten Schäffer/Hundhammer-Flügels der CSU. Die Partei entsandte außerdem den christlichen Gewerkschaftler und CSU-Mitbegründer in Augsburg, Albert Kaifer; Lorenz Krapp, promovierter Jurist und als solcher bis 1933 in Staatsdiensten, zuletzt als Landgerichtspräsident im oberfränkischen Bamberg, wo er 1945 zu den CSU-Mitbegründern zählte; den Rechtsanwalt und Vorsitzenden der CSU, Josef Müller; den Priester und Studienprofessor für katholische Religionslehre in Regensburg, Wolfgang Prechtl, seit 1945 Landrat in Rottenburg an der Laaber; den studierten Juristen und (bis 1933) Diplomaten Friedrich von Prittwitz und Gaffron, als Mitbegründer der CSU und enger Vertrauter Josef Müllers u. a. Vorsitzender des CSU-Arbeitsausschusses für Fragen zwischenstaatlicher Beziehungen; den in verschiedenen landwirtschaftlichen Organisationen aktiven unterfränkischen Landwirt Adolf Pfeuffer, seit 1946 Landrat in Kitzingen; den Rechtsanwalt Peter Schacher; den Rechtsanwalt und seit 1945 ersten Bürgermeister von Dachau, Josef Schwalber; den Juristen, Manager und Wirtschaftsfachmann der CSU, Johannes Semler, der dem wirtschaftspolitischen Ausschuß der CSU vorsaß und zugleich der von Landesbischof Hans Meiser autorisierte Vertreter der evangelischen Interessen in der CSU war; den oberpfälzischen Bankier Josef Zahn, der 1945 von den Amerikanern zum Bürgermeister in Tirschenreuth ernannt und in diesem Amt 1946 bestätigt worden war. Zur ersten Garnitur des Verfassungsausschusses gehörte schließlich mit Hans Ehard nur einer derjenigen Unionspolitiker, die bereits im Vorbereitenden Verfassungsausschuß mitgearbeitet hatten – möglicherweise eine Antwort der Partei auf ihr wenig entschiedenes Auftreten im vorbereitenden Gremium. Heinrich Krehle und Karl Scharnagl gehörten allerdings – zusammen mit beiden Unionsfrauen – zu den insgesamt weiteren 17 Personen, die die CSU-Fraktion als Stellvertreter aufgestellt hatte[11], und waren faktisch aktiver als mancher aus der ersten Reihe.

Die SPD entsandte mit Wilhelm Hoegner, Albert Roßhaupter, Josef Seifried und Thomas Wimmer sämtliche Genossen, die schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuß waren; neu hinzu kamen der Vorsitzende der SPD in Ober- und Mittelfranken, Wilhelm Fischer, und der ebenfalls aus Oberfranken stammende damalige Bayreuther Landrat und spätere Staatssekretär im bayerischen Kultusministerium Johann Nikolaus (Claus) Pittroff. Unter den zehn Abgeordneten, die die SPD als Vertreter vorgesehen hatte, befanden sich der damalige Kultusminister Franz Fendt; der Nachfolger Hoeg-

11 Die vollständige Liste der Vertreter ist aufgeführt in Sten. Ber. VA, S. 33. Die Bestellung der Ausschußmitglieder erfolgte, so wurde in der CSU-Fraktionssitzung am 15. Juli festgestellt, unter Beachtung ihrer Qualifikation und ihrer regionalen Zugehörigkeit, ferner achtete die Fraktion auf Repräsentanz des bäuerlichen Elementes bzw. der Arbeiterschaft; Niederschrift über die erste Fraktionssitzung am 15. Juli 1946 im Rathaus, S. 7, 14 ff.; ACSP, NL Müller 208. Die Fraktion wählte die ihr von führenden Unionsköpfen unter den genannten Gesichtspunkten unterbreiteten Vorschläge ohne Debatte, weil die meisten Vorgeschlagenen den Abgeordneten unbekannt waren. Eine Diskussion entwickelte sich lediglich über die Beteiligung Prechtls als Geistlichen, die schließlich mit großer Mehrheit (gegen 18 Stimmen) für Prechtl entschieden wurde; ebd., S. 15 f.

ners im Parteivorsitz (1947–1963), Waldemar von Knoeringen, und der stellvertretende Vorsitzende des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, Gustav Schiefer; vertreten waren außerdem mit Rosa Aschenbrenner und Elisabeth Kaeser zwei der drei SPD-Frauen.

Für die KPD kam Hermann Schirmer in den Verfassungsausschuß; die Liberalen schickten ihren Vorsitzenden Thomas Dehler, der sich zugleich als Jurist empfahl; die WAV entsandte ebenfalls ihren Vorsitzenden Alfred Loritz. Auch er war mit seinem 1928 abgeschlossenen Studium der Rechts- und Staatswissenschaften juristisch vorgebildet. Anders als die FDP und KPD, die je zwei Vertreter bestellten (Fritz Linnert und Georg Schneider bzw. Ludwig Ficker und Richard Scheringer) sah die zu Recht als Loritz-Partei charakterisierte WAV bezeichnenderweise keinen Vertreter für ihren Vorsitzenden vor, dessen selbstherrliche Verfassungspolitik dann auch mit zu einer Parteikrise beitrug.[12]

Dabei war schließlich auch wieder Hans Nawiasky, der nach wie vor in der Schweiz lebte und arbeitete. Er hatte daher kein Mandat und wurde in nur beratender Funktion hinzugezogen, nahm aber, wie schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuß, infolge seiner Sachkenntnis erheblichen Einfluß auf die Beratungen. Seine auf Hoegners Vorschlag vom Verfassungsausschuß gegen eine Stimme gebilligte Beteiligung stieß allerdings auf recht heftige Gegenwehr seitens des WAV-Vorsitzenden. Loritz begründete seinen Widerspruch mit Nawiaskys Schweizer Staatsangehörigkeit, die es ihm verbiete, an einer bayerischen Verfassung mitzuwirken.[13] Tatsächlich steckte dahinter aber wohl vor allem Loritz Unbehagen, mit Nawiasky seinem ehemaligen Lehrer gegenüberzusitzen. Loritz reagierte dann auch während der Beratungen zuweilen wie ein trotziger Schuljunge, wenn der sachkundige und manchmal etwas oberlehrerhafte Staatsrechtsprofessor seinem ehemaligen Studenten dozierend begegnete.[14]

Der Verfassungsausschuß trat am 16. Juli 1946 zu seiner ersten Sitzung zusammen. Sie diente vor allem der Klärung von Verfahrensfragen und »der gegenseitigen Fühlungnahme der Ausschußmitglieder«.[15] Auf Hoegners Anregung hin beschloß der Ausschuß, entsprechend der Geschäftsordnung des früheren Landtags, grundsätzlich nichtöffentlich zu tagen, Mitgliedern der Landesversammlung und der Presse jedoch Zutritt zu seinen Verhandlungen zu gewähren.[16] Aus Zeitgründen entschied er ferner – wie übrigens zunächst auch das Plenum – auf eine Generaldebatte zu verzichten und unmittelbar in die Beratung einzutreten. Fragen »grundlegender und

12 Loritz, so der Vorwurf, schaltete die Fraktion gänzlich aus der Verfassungsarbeit aus, dazu H. Woller, Loritz-Partei, 1982, S. 65f.
13 Sten. Ber. VA, S. 35.
14 Z.B. ebd., S. 586, S. 674f.
15 Ebd., S. 34.
16 Ebd., S. 36.

besonders umstrittener Art« sollten dann jeweils im Kontext der Diskussion der einzelnen Artikel erörtert werden.[17]

Ebenfalls in der ersten Sitzung wählte der Verfassungsausschuß Lorenz Krapp (CSU) zu seinem Vorsitzenden und als seinen Stellvertreter Josef Seifried (SPD); Schriftführer wurde Hans Ehard. Die Berichterstatter wurden sukzessive im Zuge der Verhandlungen bestimmt. Auch als Referenten bzw. Korreferenten für spezielle Verfassungsbereiche fungierten jeweils ein Unionspolitiker und ein Sozialdemokrat: Für den Abschnitt »Land und Gemeinden« (ohne kommunale Angelegenheiten) Seifried und Josef Schwalber (CSU); für kommunale Angelegenheiten wie schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuß Karl Scharnagl (CSU) und Thomas Wimmer (SPD)[18]; für den Landtag Albert Roßhaupter (SPD) – bzw. als sein Vertreter Seifried – und Hans Ehard (CSU)[19]; für die Staatsregierung Roßhaupter und Carl Lacherbauer (CSU)[20]; für den Staatspräsidenten, die zweite Kammer und die Gesetzgebung Ehard und Hoegner[21]; für das Beamtentum ausnahmsweise mit Lacherbauer und Ehard zwei Unionsvertreter.[22] Zum ersten Abschnitt des Grundrechtsteiles über »die Einzelperson« referierten Hoegner und Lacherbauer[23]; über das Gemeinschaftsleben, Bildung und Schule sowie Religion und Religionsgemeinschaften Schwalber und Franz Fendt (SPD) bzw. später Hundhammer und Hoegner.[24] Zuständige Referenten für die gesamte Wirtschaftsverfassung waren Roßhaupter und Alois Schlögl (CSU)[25], wobei für den Bereich Landwirtschaft der Generalsekretär des Bayerischen Bauernverbandes, Schlögl, die Aufgabe des Referenten übernahm und Roßhaupter von Hoegner vertreten wurde.[26]

Als Referenten bzw. Korreferenten trat also seitens der CSU mit Lacherbauer, Scharnagl und Schlögl die »zweite Garnitur« der Stellvertreter stärker in Erscheinung als die »erste Wahl« der Union. Auffällig ist auch, daß der rechtskundige CSU-Vorsitzende in keinem Fall als Referent figurierte (und auch sonst nur ausnahmsweise im Verfassungsausschuß erschien). Mit Carl Lacherbauer (Oberbayern), Karl Scharnagl (Oberbayern), Alois Schlögl (Niederbayern/Oberpfalz) und Josef Schwalber (Oberbayern) stammten vier der fünf Unionsreferenten aus Altbayern, allein drei aus Oberbayern, der Hochburg des Schäffer/Hundhammer-Flügels der Union. Alle fünf Unionsreferenten waren katholisch. Letzteres galt zwar für die Mehrzahl

17 Ebd.
18 Ebd., S. 36.
19 Ebd., S. 81.
20 Ebd., S. 195.
21 Ebd., S. 164, 591.
22 Ebd., S. 729.
23 Ebd., S. 195.
24 Ebd., S. 236f., 246f., 279f., 355.
25 Ebd., S. 531.
26 Ebd., S. 557f., 636.

der CSU-Ausschußmitglieder insgesamt[27], doch war unter ihnen die regionale Verteilung ausgewogen. Daraus allein ist noch nicht zwingend eine bewußt herbeigeführte Dominanz des altbayerischen, das heißt betont föderalistischen Flügels der CSU abzuleiten, der in der Fraktion in der Mehrheit war[28] – Lacherbauer und Schlögl waren z. B. als promovierte Rechts- und Staatswissenschaftler auch sachkundig. Doch wird zu zeigen sein, daß das regional einseitige Kräfteverhältnis auf der Berichterstatterebene kein Zufallsergebnis war.

Auffällige Häufungen zeigten sich auch bei den Sozialdemokraten: Bei ihnen manifestierte sich ebenfalls bei einer regional ausgewogenen Gesamtvertretung im Verfassungsausschuß unter den Berichterstattern ein deutliches Übergewicht des oberbayerischen, genaugenommen Münchner Elementes: Fendt, Hoegner, Seifried und Wimmer waren gebürtige Münchner; nur Arbeitsminister Roßhaupter kam ursprünglich aus der Oberpfalz, als Landtagsabgeordneter seiner Partei seit 1907, Minister 1918/19 und Redakteur des »Bayerischen Wochenblattes« seit 1921, hatte er aber überwiegend in/um München gelebt und war auch als Kandidat für Oberbayern in die Verfassunggebende Versammlung gewählt worden. Mit Ausnahme des für kommunale Angelegenheiten bestellten zweiten Münchner Bürgermeisters Thomas Wimmer handelte es sich ferner bei allen SPD-Referenten um Minister aus dem Kabinett Hoegner, die den föderalistisch-reformistischen Kurs des Ministerpräsidenten gegen eine mehrheitlich »reichstreue« und auch sonst orthodoxer denkende SPD-Fraktion unterstützten.

Wenn die Bestellung zum Berichterstatter auch nicht automatisch mit einem Einflußvorsprung des damit Betrauten verbunden ist und auch keine Rückschlüsse auf dessen innerparteiliche Machtposition zuläßt, so ist doch vorauszusetzen, daß diese Aufgabe Personen übertragen wurde, die den einflußreichen Kräften aus CSU und SPD die Gewähr zu bieten schienen, in ihrem Sinne zu wirken. Schon die Wahl der Referenten deutet daher darauf hin, daß – wie schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuß – auch im Verfassungsausschuß der Konstituante die in Altbayern hochgehaltene Betonung des Bayerischen ein Anliegen war, daß die bei den Verfassungsberatungen maßgeblichen Köpfe beider großer Parteien einte.

Aus verschiedenen Gründen mit Abstand tonangebend war in der SPD ihr Vorsitzender Hoegner. Er konnte seine Partei und ihre Fraktion wegen

27 Nur Pfeuffer, von Prittwitz und Gaffron und Semler, also ein Viertel der CSU-Vertreter waren evangelisch, was aber bei weitem die konfessionelle Verteilung in der Mitgliederschaft der Partei überstieg. 1947/48 waren nur 8,4 % der CSU-Mitglieder evangelisch; dazu A. MINTZEL, CSU, 1975, S. 177.

28 Zählt man die Abgeordneten nach ihren Wahlkreisen, so war das Verhältnis ausgewogen: Oberbayern war mit 22, Niederbayern/Oberpfalz mit 32 Abgeordneten vertreten; das ›neubayerische‹ katholische Schwaben mit 15, die überwiegend protestantischen Wahlkreise Unterfranken bzw. Oberfranken/Mittelfranken mit 18 und 22 Abgeordneten. Doch hatte die Partei in ihren nordbayerischen »Diasporagebieten« teilweise prominente Kandidaten aus Altbayern aufgestellt, die dem weiß-blauen Flügel zuneigten – für Unterfranken etwa Josef Baumgartner.

seiner Sachkompetenz und auch von seinem Staatsamt aus auf seine Linie ausrichten und wurde dabei von seinen Ministern unterstützt. In der CSU war die Situation verwickelter. Hier war strikt zu unterscheiden zwischen der *Partei* und ihrem in den Parteigremien starken, in der Fraktion aber auf eher schwachen Füßen stehenden Vorsitzenden Müller auf der einen und der *Fraktion* auf der anderen Seite. Zunehmend deutlicher profilierte sich im Verlauf des Sommers als dominante Kraft der CSU auf parlamentarischer Ebene ihr Fraktionsvorsitzender Alois Hundhammer.[29] Ihm gelang es – begünstigt durch Müllers Desinteresse an der Verfassungsarbeit[30] – mit Unterstützung der Bauernführer der CSU, Michael Horlacher und Alois Schlögl, den Parteivorsitzenden weitgehend aus den Verfassungsentscheidungen auszuschalten.[31]

Für alle Parteien gilt, darauf ist schon an dieser Stelle hinzuweisen, daß der Gang der Verfassungsberatungen weniger von den Fraktionen oder gar den Parteien bestimmt wurde, als vielmehr von wenigen einzelnen Persönlichkeiten. Sie agierten als Repräsentanten ihrer Parteien, handelten aber im Grunde losgelöst und unabhängig von ihnen und versuchten ihre Vorstellungen zuweilen auch gegen Mehrheiten der eigenen Fraktionen durchzusetzen. Wenn Hundhammer dem Verfassungsausschuß am 22. August berichtete, seine Fraktion, mit über einhundert Abgeordneten »ein Parlament für sich«, habe »die einzelnen Abschnitte und Entwürfe und Möglichkeiten eingehend in sich durchberaten«[32], schrieb er der CSU-Fraktion eine Rolle zu, die faktisch sehr viel reduzierter war. Das »Parlament für sich« war, wie das Plenum der Konstituante auch, in erster Linie Mehrheitsbeschaffer und nicht Schöpfer der in kleinstem Kreise entwickelten Verfassungsvorschläge.[33] Parteien und Fraktionen verzichteten darauf, sich intensiver an

---

29 Nachdem Müller von vornherein auf den Fraktionsvorsitz verzichtet hatte, wählte die CSU-Fraktion Hundhammer mit 51 von 105 Stimmen. Für Horlacher votierten 44 Abgeordnete, vier stimmten trotz seines Verzichts für Müller, zwei für Pfleger, einer für Krehle, drei enthielten sich. Niederschrift über die erste Fraktionssitzung am 15. Juli 1946 im Rathaus, S. 4, 10; ACSP, NL Müller 208.

30 Bezeichnenderweise geht Müller auch in seinen Memoiren kaum auf die Verfassunggebung ein. Lediglich der für die weitere Entwicklung der CSU bedeutsame Staatspräsidentenstreit ist darin festgehalten. J. Müller, 1975, S. 333–337.

31 Ausführungen Müllers vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 580.

32 Sten. Ber. VA, S. 432.

33 Die CSU-Fraktion trat regelmäßig zusammen. Während E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, die im ACSP, NL Anton Maier, befindlichen Fraktionsprotokolle der CSU versehentlich zugänglich wurden, war der vorliegenden Untersuchung ihre vollständige Auswertung verwehrt. Doch konnten zwei zentrale Protokolle ermittelt und analysiert werden; Niederschrift über die erste Fraktionssitzung am 15. Juli im Rathaus; Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946 im Wirtschaftsministerium, beide: ACSP, NL Müller 208. Eine schöpferische Tätigkeit läßt sich aus beiden nicht herauslesen. Auch E. Schmidts leider nur sehr karge Wiedergabe der Inhalte sonstiger Fraktionssitzungen und die Auskünfte von R. Höpfinger, der Bearbeiterin der für 1997 geplanten Publikation der Protokolle, deuten in die gleiche Richtung. Anhand des Beratungsverlaufes der Wirtschaftsverfassung (dazu unten, Teil II, Kap. 11.2.) läßt sich eindrücklich aufzeigen, daß die Fraktion aus wichtigen Entscheidungsprozessen ausgeschaltet war. Auch ein »Neunerausschusses« der Fraktion (er ist erwähnt in

der Verfassungsarbeit zu beteiligen, konstruktive Mitarbeit betrachteten sie nicht als ihre Aufgabe. Als bestimmender Faktor traten sie nur in Erscheinung, als mit dem Staatspräsidentenstreit Macht- und Prestigefragen ausgefochten wurden und die (tages-)politische Dimension der Verfassungsarbeit in den Vordergrund rückte. Wenn die Fraktionen im Gefolge dieses Streites den Verfassungsschöpfern »diktatorische« Gelüste vorwarfen[34], so geschah dies also nur mit bedingter Berechtigung.

Als eigentliche »Verfassungsväter« gelten zu Recht Wilhelm Hoegner, Hans Ehard und Hans Nawiasky[35]; als »Verfassungsmacher« können ferner Michael Horlacher, Alois Hundhammer und Alois Schlögl bezeichnet werden, da sie in den zentralen Verfassungsfragen die Weichen für die getroffenen Entscheidungen stellten. Besonders engagiert waren darüber hinaus Karl Lacherbauer und Josef Schwalber aus der CSU, Albert Roßhaupter und Josef Seifried aus der SPD.[36]

2. Die Beratungsgrundlage

Als Grundlage der Beratungen diente der Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, der mit einigem Recht in Reihen der CSU auch als »Hoegner-Entwurf« bezeichnet wurde.[1] Um so bemerkenswerter ist, daß die CSU darauf verzichtete, dem »Hoegner-Entwurf« eine Konkurrenzvorlage entgegenzusetzen. Zwar tagte innerhalb der CSU seit dem 14. Juni 1946 ein »Ausschuß für Verfassungsfragen«, der sich aber selbst nur als informellen, eher privaten »Arbeitskreis« von Fachleuten betrachtete und Wert darauf legte, kein eigentliches Parteigremium zu sein.[2] Er wurde in der CSU dennoch als Parteiausschuß geführt, nämlich als Unterausschuß des »Ausschusses für Staatsverwaltung, Verwaltungsaufbau und Staatsfinanzie-

---

den »Beschlüssen der Vollsitzung der CSU-Fraktion, 10.10.1946, BayHStA, NL Schwalber III 27) hinterließ keine erkennbaren Spuren.

34 So August Haußleiters Bewertung von Hundhammers Politik vor dem Landesausschuß der CSU am 6.12.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 813.

35 Zum Einfluß Nawiaskys vgl. die zutreffende Würdigung von W. Hoegner, Professor Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung, 1950.

36 E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 376–382, setzt hier andere Akzente, da er die Autorenschaft der einzelnen Elemente der Gesamtverfassung zum Maßstab nimmt und die politische Wegbereitung der zentralen Verfassungsinhalte außer Acht läßt. So nennt er Hoegner und Nawiasky gleichrangig als die wichtigsten »Verfassunggeber« (in Abgrenzung zu dem von ihm verworfenen Begriff der »Verfassungsväter«). Ihnen sei Hans Ehard mit einigem Abstand gefolgt. Als »Verfassunggeber« bezeichnet Schmidt ferner Hundhammer, Wolfgang Prechtl, Lacherbauer und Schwalber, nicht aber Horlacher, Roßhaupter und Seifried.

1 So etwa Johannes Semler vor dem CSU-Landesausschuß am 6.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 436; ebenso Ritter von Lex, ebd., S. 452f.

2 Niederschrift über die erste Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, 14.6.1946, ACSP, NL Müller 36.

rung«.[3] Wie der spätere Staatssekretär im Bundesinnenministerium (1949–1960) und Präsident des Deutschen Roten Kreuzes (1961–67), Hans Ritter von Lex, dem CSU-Landesausschuß am 6. Juli 1946 berichtete, vereinigte der Arbeitskreis in seinen Reihen »einige Staats- und Kommunalverwaltungsjuristen, zwei Herren aus der Akademischen Sphäre, einen Ziviljuristen – von Prittwitz-Gaffron – und einen Volkswirt rer. pol. und phil., der auch in der politischen Front steht«[4], Alois Hundhammer.

Ritter von Lex selbst, von Müller mit dem Aufbau des Ausschusses für Verwaltungsaufbau betraut[5], war den »Staatsverwaltungsjuristen« zuzurechnen. Der 1893 geborene Oberbayer hatte nach dem Jurastudium 1921 die Staatsprüfung für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst abgelegt und stand seither in Staatsdiensten. Mit einer kurzen Unterbrechung (Landrat von Rosenheim 1923–1927) wirkte er seit 1921 zunächst im bayerischen Kultusministerium, 1933–1945 dann im Reichsministerium des Innern.[6] Zu den Verwaltungsjuristen des Arbeitskreises zählten ferner Walter Keim, Hans Meinzolt und Josef Schwalber.[7] Walter Keim, 1911 in Würzburg (Unterfranken) geboren, Dr. jur. und Dr. rer.pol., begann – verzögert durch den Krieg – seine berufliche Laufbahn erst 1945 bei der Stadtverwaltung München; 1947 wechselte er ins Bayerische Kultusministerium und wurde 1950 Generalsekretär der Ständigen Konferenz der Kultusminister. Hans Meinzolt, 1887 in Schwaben geboren, Dr. jur., startete seine Karriere als Regierungsrat (zuletzt Oberregierungsrat) im bayerischen Kultusministerium (1920–1930); 1930–1932 war er Landrat in Kirchheimbolanden (Pfalz), 1933–1945 Oberkirchenrat und Vizepräsident des Evangelisch-Lutherischen Landeskirchenrats. 1945/46 (und 1954–1957) war er Staatssekretär im Bayerischen Kultusministerium und wurde 1947 (bis 1959) Präsident der Landessynode der Evangelisch-Lutherischen Kirche Bayerns. Josef Schwalber, geboren 1902 in Fürstenfeldbruck (Oberbayern), absolvierte 1928 nach der Promotion zum Dr. oec.publ. (1927) das Staatsexamen für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst, arbeitete dann allerdings bis

3 Formal rief die CSU bereits am 8. Januar 1946 einen »Ausschuß für Verwaltungsaufbau und Staatsfinanzierung« und einen »Staatspolitischen Ausschuß« ins Leben (CSU-Protokolle und Materialien, 1993, S. 25). Während der Ausschuß für Verwaltungsaufbau im Mai 1946 offenbar auch real existierte, bestand der Staatspolitische Ausschuß zu diesem Zeitpunkt nur auf dem Papier (Ebd., S. 206). Im Verlauf des Mai/Juni 1946 wurden beide Ausschüsse zu einem Gremium zusammengefaßt (Ebd., S. 450).

4 Ebd., S. 450f.

5 Ebd., S. 206.

6 Offenbar ohne sich politisch zu kompromittieren, denn 1945 fungierte er als Berater der Militärregierung.

7 Soweit es sich anhand der lückenhaften Quellenlage feststellen läßt; drei Kurzprotokolle (verfaßt von Richard Jaeger) von nachweislich mindestens sechs Ausschußsitzungen sind überliefert: Niederschrift über die erste Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, 14.6.1946; Niederschrift über die zweite Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, 18.6.1946; Niederschrift über die dritte Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, 25.6.1946, alle ACSP, NL Müller 36. Im Protokoll der ersten Sitzung sind die Mitglieder, soweit sie »vorerst« feststanden, wie angegeben vermerkt, von Prittwitz-Gaffron war hier jedoch noch nicht aufgeführt.

1945 als freier Rechtsanwalt (bis 1933 daneben BVP-Stadtrat und Bezirksrat in Dachau). 1945 wurde er Bürgermeister in Dachau, 1947 Staatssekretär im bayerischen Innenministerium, 1951–1954 bayerischer Kultusminister.

Bei den beiden Herren aus der akademischen Sphäre handelte es sich zum einen um den Vorsitzenden des Arbeitskreises[8], den Staatsrechtsprofessor Willibalt Apelt, der an der Ausarbeitung des Weimarer Verfassungsentwurfs beteiligt war und gerade ein Buch über das Werk der Nationalversammlung geschrieben hatte. Seine »Geschichte der Weimarer Verfassung« erschien 1946 in München. Apelt, 1877 im sächsischen Löbau geboren, war mit damals 68 Jahren der Senior des in seiner Altersstruktur insgesamt relativ jungen Arbeitskreises. Seit 1920 (bis 1933) hatte er Staatsrecht, Staatslehre und Verwaltungsrecht in Leipzig gelehrt, 1946 erhielt er eine ordentliche Professur in München. 1927–1929 hatte er darüber hinaus als sächsischer Innenminister und stellvertretender Ministerpräsident gewirkt. Als zweiter »Akademiker« figurierte vermutlich Gerhard Kroll. 1910 in Breslau geboren, hatte er 1929–1934 Staats- und Volkswissenschaften studiert (Dr. jur.), außerdem (1929–1938) Philosophie und Religionsphilosophie. Kroll strebte eine akademische Laufbahn an, verzichtete aber dann aus politischen Gründen auf seine Habilitation. Statt dessen arbeitete er als Statistiker, bis er 1943 eingezogen wurde. Seit Kriegsende hatte er sich ganz der Politik verschrieben; als Mitbegründer der CSU in Bamberg war er 1946/47 Vorsitzender des Bezirksverbandes Oberfranken der CSU. Ab 1947 zog er sich nach und nach aus der Politik zurück. 1948/49 noch Mitglied des Parlamentarischen Rates wurde er 1949 der erste Geschäftsführer bzw. Generalsekretär des Münchner Instituts für Zeitgeschichte, 1951 übernahm er die Chefredaktion der Zeitschrift »Neues Abendland«. An den Ausschußsitzungen nahm außerdem der spätere Vizepräsident des Deutschen Bundestages (1967–1976) und Bundesjustizminister (1965/66) Richard Jaeger teil. 1913 in Berlin geboren, war er der ›Benjamin‹ in diesem Kreise. Nach dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in München (Dr. jur. 1948) hatte er 1936 das Referendar- und 1939 das Assessorexamen abgelegt. Der Krieg verzögerte seine Berufskarriere, 1943 wurde er Amtsgerichtsrat in Weilheim. Nach Kriegsende war er hauptamtlicher Mitarbeiter des Landessekretariats der CSU (1946), 1947/48 war er persönlicher Referent Hundhammers im bayerischen Kultusministerium.

Aus der Retrospektive sammelte sich im Arbeitskreis einiges politisches Potential, doch damals spielten die meisten seiner Mitglieder in der CSU noch keine tragenden Rollen. Obwohl der Arbeitskreis mit den oberbayerischen bzw. oberfränkischen Bezirksvorsitzenden (Hundhammer und Kroll) sowie mit dem Botschafter a.D. und engen Müller-Vertrauten von Prittwitz-Gaffron aber auch maßgebliche Köpfe der CSU in seinen Reihen vereinte, war sein Auftrag von vornherein »ziemlich begrenzt«. Ihm fiel

8 Als solchen bezeichnete ihn Jaeger vor dem Dienstag-Club der CSU; Lehrjahre der CSU, 1984, S. 65.

nicht etwa zu, eine konkurrierende CSU-Vorlage zum »Regierungsentwurf« zu erstellen, so wie es von der stärksten bayerischen Partei, die zudem auf ein weit größeres Potential an Staatsrechtskundigen zurückgreifen konnte als die SPD, eigentlich zu erwarten gewesen wäre.[9] Die Aufgabenstellung des Arbeitskreises erschöpfte sich darin, »Stellung zu nehmen zu dem Verfassungsentwurf, den Ministerpräsident Hoegner gemacht hat.«[10] Da der Arbeitskreis auch selbst nicht im entferntesten daran dachte, »seinerseits etwa aktive Politik zu machen«, und auch jeden »Verdacht«, daß »in diesem sogenannten Verfassungsausschuß etwa Politik betrieben wird«, weit von sich wies, sah er sich im Rahmen seines Auftrags eher »gezwungen«, zu den »politisch sehr wichtigen und weittragenden Fragen [...] Stellung zu nehmen.«[11]

Die Motive für Müllers Bestreben, in der CSU eine Programmdiskussion aufzuschieben, wurden aufgezeigt. Sie dürften auch ursächlich dafür gewesen sein, auf die Ausarbeitung eines Konkurrenzentwurfes zu verzichten, der zahlreiche programmatische Grundsatzfragen berührt hätte. Die Parteiopposition um Hundhammer, die ihrerseits davon absah, einen CSU-Entwurf einzufordern, dürfte vor allem die berechtigte Hoffnung geleitet haben, daß ihre Position in der Fraktion stärker sein würde als in der Partei. Unter dieser Voraussetzung empfahl es sich, Vorentscheidungen auf der Parteiebene zu vermeiden, die die Fraktion in ihrer Handlungsfreiheit einschränken würden. Andererseits: Die am 16. Juli vom Verfassungsausschuß bestätigte Entscheidung der CSU, auf der Grundlage des »Hoegner-Entwurfes« in die Beratungen einzutreten, verschaffte den sozialdemokratischen Vorschlägen neuerdings einen großen Vorsprung. Trotz der zahlreichen Veränderungen, die der Vorentwurf im Zuge der Beratungen erfuhr, schlug sich Hoegners Urheberschaft dann auch im schließlichen Verfassungstext noch deutlich nieder.

---

9 So meldeten sich aus den Reihen der CSU dann auch verschiedene Einzelpersonen oder private Zirkel mit Vorschlägen zu Worte, teilweise wurden sogar komplette Verfassungsentwürfe mit ausführlichen Begründungen vorgelegt. Sie sind zum Teil interessant, blieben aber ohne Einfluß auf die Verfassungsberatungen. Vgl. z. B.: Ottmar Kollmann, »Einige grundsätzliche Bemerkungen über die Schaffung einer Bayerischen Staatsverfassung« und Begleitschreiben an Pfeiffer vom 21.8.1946, in: BayHStA, NL Pfeiffer 147. Traunsteiner Studienkreis: Vorschläge zur bayerischen Verfassung: Formulierung des Mehrheits-Wahlrechts für den Landtag, als Manuskript gedruckt; Vorschläge zur bayerischen Verfassung: A. Der Senat, B. Der Staatspräsident, C. Formulierung des Mehrheitswahlrechts für den Landtag, als Manuskript gedruckt, z. B. in: BayHStA, NL Schwalber 27. Gründe für die Schaffung des Amtes eines bayerischen Staatspräsidenten, von Rechtsanwalt O. Schefbeck, in: BayHStA, NL Schwalber 27. Entwurf eines privaten, auf christlichem Boden stehenden Arbeitskreises (Mai-Juni 1946), BayHStA, NL Schwalber 27. Zahlreiche weitere Vorschläge von privater Seite sind gesammelt in: BayHStA, MA 110906.

10 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 451.

11 Ebd., S. 451, 453.

3. Kompromißbereitschaft als Maxime

Die maßgeblichen Kräfte im Verfassungsausschuß einte ein föderalistischer Konsens, der – wie zu zeigen sein wird – entscheidend dazu beitrug, einen Brückenschlag auch in strittigen Verfassungsfragen zu erleichtern. Auf einen starken Willen zum Ausgleich deutet schon die trotz doppelt so starker CSU-Vertretung gleichmäßige Aufteilung der Referate bzw. Korreferate zwischen der SPD und CSU. Da die Berichterstatter nicht von vornherein, sondern nach und nach im Zuge der Beratungen bestimmt wurden, läßt dies bereits darauf schließen, daß sich die Zusammenarbeit der beiden großen Parteien relativ harmonisch gestaltete. Wirklich gingen sie im Verfassungsausschuß eine unausgesprochene Koalition ein, in der ihnen die Unterstützung der kleinen Parteien zwar willkommen war. Blieb diese aus, so unternahmen aber beide wenig, sie zu gewinnen. Angesichts der überwältigenden Mehrheit der CSU waren die kleinen Parteien völlig machtlos und die SPD am besten damit beraten, die Kooperation mit der Union zu suchen und zu pflegen, um auf diesem Wege ihre Vorstellungen einzubringen.

Bestand für die SPD wie auch für die kleinen Parteien die einzige Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Verfassungsziele im Versuch einer konstruktiven Zusammenarbeit mit der CSU, so hätte die in der Verfassunggebenden Versammlung mit einer kapitalen Mehrheit (109 von 180 Mandaten) ausgestattete Union ihre Stärke nutzen können, um eine Verfassung ganz nach ihren Wünschen durchzusetzen. Die CSU verzichtete aber darauf, dieser sicher verlockenden Vorstellung nachzugeben. Das hatte vor allem zwei Gründe: Zum einen war die CSU keine in sich homogene Partei, sondern sie war seit ihrer Gründung in zwei Flügel gespalten; im Zuge der Verfassungsberatungen gewannen dann zusätzlich die Bauern als eigenständiger Flügel an Profil. Diese drei in der Fraktion etwa gleich starken Gruppen verfolgten, wie sich im Wahlkampf schon angedeutet hatte, nicht nur zum Teil unterschiedliche oder gar gegenläufige Verfassungsziele. Viel schwerer wog der Kampf um die Parteiführung, die zunächst Schäffer und nach seiner Ausschaltung aus dem politischen Leben Hundhammer als sein Statthalter dem Parteivorsitzenden Müller abringen wollten. Die Schäffer-Anhänger in der CSU führten es – zu Unrecht – auf eine Intrige Müllers zurück, daß die Militärregierung Schäffer im April 1946 (bis Anfang 1948) jede politische Betätigung verbot.[1] Seither war der schon vorher erbittert ausgefochtene Führungskampf in der CSU derart von Ressentiments belastet, daß man nicht nur von gegnerischen, sondern von feindlichen Flügeln sprechen muß, um das innerparteiliche Klima zutreffend zu kennzeichnen. Da die zunehmende Verhärtung der Fronten innerhalb der CSU die innerparteiliche Konsensfindung erschwerte und – wie sich im Verlauf der Beratungen

1 Zu diesem Schlüsselereignis in der Frühgeschichte der CSU, B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 77–88. Zu Schäffers Entnazifizierungsverfahren: Ch. Henzler, 1994, S. 190–228.

zeigen sollte – zum Teil unmöglich machte, suchten die gegnerischen Gruppen der »Union« von Anfang an die Unterstützung der Sozialdemokraten, um ihre Vorstellungen gegebenenfalls gegen Teile der eigenen Partei durchzusetzen. Aus dem latenten und gegen Ende der Verfassungsberatungen dann offen ausbrechenden Machtkampf in der CSU ergab sich der Zwang, die Sozialdemokraten mit vielen kleinen, z.T. aber auch größeren Kompromissen zu umwerben, um sie zu Gegenleistungen zu verpflichten. Die innerparteilichen Zwistigkeiten in der CSU eröffneten damit der SPD eine Schlüsselposition, die ihr einen weit über ihre zahlenmäßige Stärke hinausreichenden Einfluß auf die Beratungsergebnisse sicherte.

Die CSU, wie auch die Sozialdemokraten, ließen sich in ihrem Bemühen um Kooperation allerdings nicht nur von taktischen Erwägungen leiten. Dahinter steckte zudem ein echter Wille zum Ausgleich.[2] Er manifestierte sich auch im Anspruch beider Parteien, nicht mehr als Sprecher einzelner Interessen aufzutreten, sondern als Volksparteien, die in ihren Forderungen das Gesamtwohl vor Augen haben. Daraus ergaben sich, wie die frühen programmatischen Verlautbarungen gezeigt haben, von vornherein manche Gemeinsamkeiten. Josef Müller zeigte sich am 5. Juli 1946 im vorläufigen Landesvorstand seiner Partei aufgrund vorhergehender Gespräche mit Hoegner zuversichtlich, daß eine gütliche Lösung aber selbst in den kardinalen Streitpunkten – Zweikammersystem, Staatspräsident und Wahlrecht – erzielt werden könne. »Dasselbe«, so Müller, »sei auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik der Fall, wo Dr. Hoegner den Begriff der gesteuerten Wirtschaft übernommen habe. Eine Einigung erscheine auch auf dem Gebiete der Kulturpolitik möglich.« Müller schloß mit der Feststellung, »sicherlich 90% der Union draußen« seien für eine Zusammenarbeit mit der SPD.[3] Wenn Müller wohl auch eher an ein der parlamentarischen Stärke der beiden Parteien jeweils entsprechendes Maß des Entgegenkommens dachte, so zeigt doch seine mit Hoegner getroffene Verabredung, zur gegenseitigen Verständigung einen etwa zehnköpfigen gemeinsamen Ausschuß ins Leben zu rufen, der »die einzelnen Verfassungsprobleme zu gestalten versuchen werde«[4], daß er grundsätzlich kein einseitiges Nachgeben des schwächeren Partners vor Augen hatte.

Die bayerischen Parteien wollten ein Staatsgrundgesetz schaffen, das für »Jahre und Jahrzehnte [...] das Kleid des bayerischen Volkes sein soll«.[5] Um dem Volk die Identifizierung mit seiner Verfassung zu erleichtern, sollte sie,

2 Zu diesem Ergebnis kam auch B. Beutler, Staatsbild, 1973, S. 125. Beutler betont allerdings – in Unkenntnis der Binnenstrukturen – vor allem die Kompromißbereitschaft der SPD, eine Einschätzung, der – wie sich zeigen wird – entschieden zu widersprechen ist.

3 Vor dem Landesarbeitsausschuß der CSU, 5.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 414f.

4 Ebd., S. 415. Über diesen geplanten offiziellen Ausschuß finden sich keine weiteren Hinweise, jedoch gab es – wie zu zeigen sein wird – sehr häufig interfraktionelle Gespräche der führenden Köpfe des Verfassungsausschusses.

5 Linnert (FDP), Sten. Ber. VA, S. 285.

so forderte es Loritz im Namen der WAV, »volkstümlich«[6] sein, »klar und für jeden Staatsbürger gemeinverständlich«, so der Sozialdemokrat Wimmer.[7] Krapp (CSU) schwebte »kein lyrisches Gedicht« vor, »aber auch kein Exerzierreglement«. Die Verfassung »will etwas sein, was unserem Volke zu Herzen geht. Wenn das Volk seine Verfassung liebt, wird es auch dafür kämpfen und dafür eintreten.«[8] Der Anspruch der Volksnähe implizierte insbesondere für die beiden großen Parteien, prinzipiell – wenn auch weniger konsequent – aber auch für die KPD, FDP und WAV, »eine unparteiische Verfassung« zu schaffen[9], und im Dissensfall »einen Weg zu suchen, der möglichst breiten Wählerschichten die Annahme der Verfassung gestattet.«[10]

Als die Verfassunggebende Versammlung am 13. August zu ihrer ersten Arbeitssitzung zusammentrat, verzichtete der CSU-Fraktionsvorsitzende Hundhammer dann zwar nicht darauf, die absolute Mehrheit seiner Partei zu betonen, die »den Willen nahezu von drei Fünfteln der bayerischen Wähler« repräsentiere. Doch seine gegenüber dem Plenum geäußerte Freude darüber, daß im Verfassungsausschuß die an diesem Tag zur Debatte stehenden Artikel »in vielen Punkten einstimmig, in weitaus den größten und wichtigsten Bestimmungen mit einer sehr großen Mehrheit« angenommen worden waren, war echt. Das bewies in der Tat, daß, so Hundhammer, »die stärkste Partei nicht diktiert hat, sondern daß die Vertreter der verschiedenen politischen Richtungen mit Erfolg bemüht gewesen sind, in sachlicher Beratung zu den strittigen Punkten eine gerechte Formulierung und eine ausgleichende Entscheidung zu finden. Trotz der sehr schwierigen Probleme, die fürderhin noch zur Beratung stehen, läßt uns das hoffen, daß es gelingt, für die bayerische Verfassung im ganzen einen Weg zu finden, der sie dann als das gemeinsame Werk der überwältigenden Mehrheit dieses Hauses erscheinen läßt und der dann auch hoffen läßt, daß [...] das ganze bayerische Volk in seiner überwiegenden Mehrheit ihm die Billigung erteilt.«[11]

Der vom Stenographen an dieser Stelle vermerkte »lebhafte« Beifall unterstreicht, daß die meisten Volksvertreter gleicher Meinung waren. Dies galt trotz der im Vorfeld laut gewordenen Kritik seitens mancher Sozialdemokraten, die den Entwurf wegen seines Kompromißcharakters ablehnten, auch für die meisten Abgeordneten der SPD.[12] Ganz sicher aber für ihren Vorsitzenden, der – selbst als mit der Wirtschaftsverfassung sozialdemokratisches Herzblut zur Disposition stand – noch einmal bekräftigte: »Ich glau-

6 Ebd., S. 61.
7 Ebd., S. 83, ähnlich Schlögl, ebd., S. 142.
8 Ebd., S. 243.
9 So Schirmer, ebd., 245.
10 Schwalber, ebd., S. 662.
11 Sten. Ber. VL, S. 14.
12 Horlacher bezeichnete es als Bestreben »der übergroßen Mehrheit des Hauses, die Verfassung auf breitester Grundlage zustande zu bringen«, Sten. Ber. VA, S. 688.

be, wir müssen die Verfassung so gestalten, daß sie hernach niemand zu gereuen braucht.«[13]

Die unter den Männern der ersten Stunde in der Tat noch vorherrschende Bereitschaft zur Zurückstellung von Parteiinteressen war bemerkenswert. Allerdings war die Kooperationswilligkeit ein Phänomen von nur sehr kurzer Dauer. Nur gut zwei Jahre später – anläßlich der Grundgesetzberatungen – war sie schon weitgehend verflogen. 1946 war der Schock über die Fehlentwicklungen der Vergangenheit noch sehr frisch, waren die Nachwirkungen der »deutschen Katastrophe« noch empfindlich spürbar, die Erinnerung und das Bewußtsein auch eigenen Versagens noch stark. Der Präsident der Verfassunggebenden Versammlung, Michael Horlacher, faßte recht treffend zwei Maximen zusammen, die die Verfassungsberatungen ganz überwiegend leiteten: »Einig sind wir uns wohl alle in dem Bestreben, staatsrechtliche Verhältnisse zu schaffen, die eine Wiederholung früherer Zustände verhindern.« Bestanden trotz dieses Grundkonsens Auffassungsunterschiede über den richtigen Weg, so erleichterte ein zweiter Konsens es den Parteien, ihre Standpunkte zu überdenken und aufeinanderzuzugehen: »Wir wollen in unserem Vaterland vermeiden, was sich besonders bei der Weimarer Verfassung gezeigt hat, die Verfassungskämpfe.«[14]

4. Die Lehren der Vergangenheit

Während im Plenum der Konstituante gelegentlich ein rauher »Parteien-Wind« aufkam und die dort laut werdenden Polemiken trotz aller guten Vorsätze dann zuweilen doch die schwarzen Schatten der Vergangenheit heraufbeschworen, gestalteten sich die Verhandlungen des Verfassungsausschusses ähnlich diszipliniert wie die des Vorbereitenden Ausschusses. Wieder stand die sachliche, eher unpolitisch verstandene Arbeit im Vordergrund. Alle Abgeordneten des Ausschusses« gingen, so schilderte Thomas Dehler den Verhandlungsverlauf, »vorbildlich korrekt, in einem echt demokratischen Geiste und verantwortungsbewußt ans Werk« und trugen die bestehenden »sachlichen« Differenzen »korrekt« aus.[1] Ideologisch begründete Grabenkämpfe wurden größtenteils durch persönliche Absprachen der politischen Hauptprotagonisten – Hoegner, Hundhammer und Ehard – bereinigt, und zwar häufig im Vorfeld der Beratungen, noch bevor die Akteure im Ausschuß überhaupt Gelegenheit bekamen, ihre Geschütze zu laden. Nach amerikanischen Beobachtungen wurden zwischen ihnen nicht nur strittige, sondern die meisten Fragen informell vorgeklärt, bevor

13 Ebd., S. 555.
14 Ebd., S. 688.
1 Vor der Verfassunggebenden Landesversammlung am 11.9.1946, Sten. Ber. VL, S. 67.

sie im Verfassungsausschuß zur Sprache kamen.[2] Wie Hundhammer dem Plenum am 13. August zutreffend berichtete, fanden so tatsächlich die meisten Verfassungsartikel die Zustimmung beider großer Parteien. Nur das Abstimmungsverhalten der kleinen Parteien trübte hin und wieder das harmonische Bild der Einstimmigkeit.

Der Verfassungsausschuß war stolz auf seine überparteiliche Eintracht. Als der insgesamt recht streitlustige Vorsitzende der WAV das sachliche Verhandlungsklima einmal durch einen ziemlich polemischen Angriff gegen seinen ehemaligen Lehrer Nawiasky durchbrach, wurde er vom Vorsitzenden Lorenz Krapp streng gerügt: »Herr Abg. Loritz, gestatten Sie, daß ich Sie unterbreche. Ich muß feststellen, in den sieben Sitzungen, die wir bisher gehabt haben, hat ein derartig vornehmer und objektiver Ton bei den Vertretern aller Parteien geherrscht, daß wir stolz darauf sein konnten. Ich muß den lebhaften Wunsch äußern, daß unsere Verhandlungen in diesem Geist weitergeführt werden und nicht ein anderer Ton einreißt, der uns an die Tage erinnert, die in die Jahre 1931–1933 fallen, an die unser ganzes Volk, das jetzt auf den Trümmern dieser Demagogie sitzt, mit Entsetzen zurückdenkt. (Zurufe.) Die Art und Weise, wie Sie Herrn Prof. Nawiasky entgegengetreten sind, als habe er lediglich aus Interesse an einer politischen Partei Tatsachen verschwiegen, das ist eine Methode, die in diesem Ausschuß bisher noch nicht gebräuchlich war, und ich bitte, davon in Zukunft abzusehen.«[3]

Krapps Tadel, der den Umgangston im Verfassungsausschuß und die fast schon als Anti-Parteien-Haltung zu bezeichnende Einstellung seiner meisten Mitglieder illustriert, verfehlte seine Wirkung nicht. Die traumatische Erfahrung der jüngsten Vergangenheit war schon in den Verhandlungen des Vorbereitenden Ausschusses gelegentlich zum Ausdruck gekommen; für die Beratungen des Verfassungsausschusses wurde sie zum bestimmenden Faktor. Kaum ein Artikel passierte die Beratungen ohne Rückgriff auf die negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit bzw. des Nationalsozialismus, die man durch das neue Staatsgrundgesetz endgültig aus dem Bereich des Möglichen zu verbannen trachtete.[4] »Das Ziel«, so drückte es Hans Nawiasky im November 1946 aus, die »Hakenkreuzmentalität aus dem Gesamtbereich des öffentlichen Lebens mit Stumpf und Stil auszurotten, durchzieht die ganze Verfassung wie ein roter Faden.«[5]

Die Ansprüche, die die Verfassunggeber mit ihrem Werk verbanden, das insbesondere bei den Mitgliedern des Verfassungsausschusses recht stark ausgeprägte Bewußtsein, nicht tagespolitisch, sondern zukunftsweisend wir-

2 Vgl. den Bericht des amerikanischen Verbindungsoffiziers, Roger H. Wells, First Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, 7.8.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8. Genaueres hierzu bei der Darstellung der strittigen Einzelfragen.

3 Sten. Ber. VA, S. 177.

4 In diesem Sinne auch Ch. Masson, 1956, S. 36.

5 Werdendes Verfassungsrecht in Deutschland, Vortrag Hans Nawiaskys in St. Gallen, 22.11.1946, Institut für öffentliches Recht der Universität München, Teilnachlaß Nawiasky 53.

ken zu müssen, aber auch die von verschiedenen Beteiligten wiederholt zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, durch den Text der Verfassung künftigen Fehlentwicklungen vorbeugen oder sie gar ausschließen zu können, brachte Hundhammer am 13. August auf den Punkt: »Von allen Problemen, die gewählten Vertretern des Volkes gestellt sein können, ist keines von so weittragender Bedeutung wie die Schaffung einer Verfassung. Von den Richtlinien, die in ihr festgelegt werden, von den Grundsätzen, die in ihr verankert werden, hängt weitgehend das künftige Schicksal, hängt Ruhe und Ordnung, hängt der Friede unter den Völkern ab. Schicksal und Geist der kommenden Geschlechter werden von den Richtlinien bestimmt, die in einer Verfassung gezogen werden.«[6]

Zu Recht setzte Dehler solchem Idealismus die Erfahrungen der Vergangenheit entgegen, die gerade in jüngster Zeit schmerzlich bewiesen hatten, daß geschriebene Verfassungen allein nicht die Zukunft garantierten, die sich ihre Schöpfer wünschten: »Es würde eine Selbsttäuschung sein, wenn man mit der Gläubigkeit der besten Geister des 18. Jahrhunderts [...] an unsere Aufgabe heranginge, wenn man wie sie glauben würde, man müßte nur die beste Verfassung schaffen, um die Menschheit auf den Gipfel des Glücks tragen zu können. Wir sind skeptisch geworden. [...] Unsere Weimarer Verfassung, unsere Bamberger Verfassung aus dem Jahre 1919 waren demokratische Verfassungen des besten Geistes, und sie haben versagt. Sie blieben eine leere Form, und sie haben nicht verhindert, daß unser Volk in die Fänge des Nationalsozialismus und in das schaurige Unglück eines zweiten Weltkrieges geriet. Nicht auf die Verfassungen wird es ankommen, sondern auf den Geist, mit dem wir diese Verfassungen erfüllen.«[7]

Ähnlich äußerte sich Roßhaupter, der dieser Wahrheit neben negativen zugleich positive Seiten abgewinnen konnte: »Wenn Bestimmungen gewisse Dinge hindern könnten, so bestünde heute noch der monarchistische Staat«. Auch er war überzeugt, daß ungeachtet von Verfassungsinhalten die »praktische« Entwicklung den Weg nehmen werde, »den das Schicksal will«.[8] Doch waren aus seiner Sicht – und darin stimmten ungeachtet aller Zweifel am langfristigen Erfolg ihrer Bemühungen dann letztlich alle überein – dennoch die Lehren der Vergangenheit zu beherzigen, um künftige Entwicklungen nicht von vornherein durch einen Rahmen zu belasten, der sich schon einmal als falsch erwiesen hatte.[9] »Wenn man es«, so Seifried, »wirklich mit der Erziehung des deutschen Volkes zur Demokratie ernst nimmt, dann muß man aus den Fehlern der Vergangenheit lernen und den Mut haben, zu versuchen, die Dinge, die sich in der Vergangenheit als Fehlerquellen darstellten, auszumerzen.«[10]

6 Sten. Ber. VL, S. 12.
7 Ebd., S. 23.
8 Sten. Ber. VA, S. 875.
9 Ebd., S. 118.
10 Ebd., S. 90.

Solche Appelle entsprangen fraglos den besten Absichten. Mit einigem Recht warnte der Kommunist Schirmer aber vor der Gefahr, in dieser Hinsicht zu ›mutig‹ vorzugehen: »Wir können nicht von der Voraussetzung ausgehen, nun jede Bestimmung, die in der Weimarer Verfassung vorhanden war und dann von den Nationalsozialisten übertrieben und in ihr Gegenteil umgefälscht wurde, zum Ausgangspunkt der Stellungnahme für unsere jetzige Verfassung zu machen.«[11] Die Tendenz, alle konstitutionellen Konstruktionsmängel der Weimarer Republik zu beseitigen, schärfte nämlich nicht nur den Blick für tatsächlich demokratiegefährdende Verfassungselemente und die Erfordernisse einer wehrhaften Demokratie. Sie förderte – zum Schutze der Demokratie – auch die Bereitschaft zum Verzicht auf demokratische Errungenschaften, zum Einbau obrigkeitsstaatlicher Elemente. Zu den »Lehren«, die insbesondere Kräfte aus der CSU, aber auch Hoegner aus Weimar zogen, gehörte – verständlicherweise – auch ein beträchtliches Mißtrauen in die demokratische Reife der Bevölkerung. Erblickte aber Hoegner z. B. »ein Mittel zur Erziehung des Volkes zur Demokratie gerade darin, daß man den Staatsbürgern in bestimmten Fällen selbst die Entscheidung überläßt«[12], so vertraten die meisten Unionsvertreter »das Prinzip: Einer muß letzten Endes der Herr sein«.[13]

Wenn man schon »eine demokratische Republik im Sinne des Freistaates« aufbauen wollte, dann müsse, so etwa Kaifers Plädoyer für einen Staatspräsidenten, »schon auf Grund der alten Erfahrungen eine gewisse Schutzengelfigur eingeführt werden [...], die nun einmal zum ordentlichen Funktionieren eines demokratischen Apparats notwendig ist«.[14] Die Neigung zur Schaffung einer »patriarchalischen«, einer »autoritären Demokratie«, wurzelte jedenfalls bei einigen Unionsvertretern letztlich in einem starken Mißtrauen gegen die Funktionsfähigkeit von Demokratie schlechthin. Mindestens sollten dem erst allmählich zu demokratischer Reife heranwachsenden Volk und seinen Vertretern Steuerungsmechanismen entgegengesetzt werden. Einer politisch und an Jahren reiferen Elite sollten – z. B. über das Instrument der zweiten Kammer oder des Staatspräsidenten – Kontrollmöglichkeiten eröffnet werden, um demokratischen »Ausuferungen« zum Wohle der Gesamtheit trotzen zu können.

Solche Überzeugungen waren nicht unbedingt erst eine Reaktion auf das Versagen der ersten deutschen Demokratie. Die Idee einer »patriarchalischen Demokratie« war keineswegs neu, sie erinnert an das volkspädagogische Gedankengut der preußischen Reformer, an Debatten in und um die Paulskirche oder an Überlegungen, die konservative Kreise in der Endphase der Weimarer Republik laut werden ließen und partiell – wie mit den Präsi-

11 Ebd., S. 116.
12 Ebd., S. 186.
13 So charakterisierte es Schirmer, ebd., S. 607.
14 Ebd.

dialkabinetten – mit fatalen Konsequenzen auch umsetzten. Tatsächlich wurden die Lehren der Vergangenheit dann auch nicht nur mit »progressiven« Intentionen – also im Sinne einer Weiterentwicklung und Vervollkommnung demokratischen Regelwerks – bemüht, sondern sie wurden auch instrumentalisiert, um mit dem Hinweis auf die jüngste Vergangenheit konservativem Ideengut zum Durchbruch zu verhelfen, das das Ende des Kaiserreiches und der bayerischen Monarchie überdauert hatte und nun eine neue historische Chance zu erhalten schien.

5. Der demokratisch-republikanisch-föderalistische Rahmen

Bei den Verfassungsberatungen dominierte das Bestreben, die Weimarer Lehren nicht nur für die Konstruktion des Rahmens des künftigen staatlichen und gesellschaftlichen Lebens zu nutzen, sondern sie auch schon bei den Beratungen selbst zu beherzigen und durch eine grundsätzlich kompromißbereite Haltung eine Eskalation von Interessengegensätzen zu vermeiden. Dies war um so leichter einzulösen, als die meisten Verfassungsinhalte unumstritten oder aber – und auch das erleichterte die Verhandlungen – situationsbedingt alternativlos waren.

Eine bayerische Monarchie, das hatte die Besatzungsmacht durch das Verbot der Bayerischen Heimat- und Königspartei unmißverständlich klargestellt, war von vornherein ebenso ausgeschlossen wie eine diktatorische Staatsform jedwelcher Prägung. Entsprechende Weichen stellte die Militärregierung schon im Vorfeld der Beratungen. Die amerikanische Steuerung des deutschen politischen Lebens wurde im Entnazifizierungsprogramm am deutlichsten sichtbar. Die Ausschaltung NS-Belasteter aus dem öffentlichen, politischen (und zum Teil) wirtschaftlichen Leben, der Entzug des Wahlrechts für politisch Belastete bzw. unter dem Verdacht politischer Belastung stehende Personen, dieser Aspekt der politischen Säuberung und »reeducation« war jedermann bewußt. Er wurde ergänzt durch Maßnahmen, die für die Öffentlichkeit weniger transparent waren, von den Amerikanern aber nicht minder konsequent praktiziert wurden: Durch ihre Lizenzpraxis verhinderte die Besatzungsmacht nicht nur die Formierung extremer Parteien, sondern sie entzog radikalen Positionen auch durch eine parallele Medienlizenzpolitik jedes wirkungsträchtige Artikulationsforum. Jede öffentliche Äußerung unterlag ihrer nachträglichen Zensur, jede Versammlung und jedes Flugblatt bedurfte der vorherigen Genehmigung der Militärregierung, die außerdem die Papierzuteilung peinlich genau überwachte. Jeder Journalist, jede Person, die öffentlich in Erscheinung trat – sei es als führender Parteipolitiker, einfacher Abgeordneter oder Amtsträger in einer Partei oder einem Verband – wurde einer genauen politischen Überprüfung unterzogen. Dieses »screening« begnügte sich nicht damit, allein formalen Belastungsmomenten wie einer etwaigen NS-Mitgliedschaft nach-

zuspüren. Es galt auch der Entlarvung reaktionärer Gesinnungen, wie immer diese zu definieren waren.[1]

Wie der in Bayern besonders aufsehenerregende Fall des ersten Nachkriegsministerpräsidenten Fritz Schäffer zeigte, reichte insbesondere der Verdacht eines NS-Sympathisantentums aus, um auf unbestimmte Zeit aus dem öffentlichen Leben ausgeschaltet zu werden. Betroffen von solchen rigiden Maßnahmen waren nicht nur verdächtige Einzelpersonen. So wurde im Juni 1946 der Kreisverband Würzburg der CSU in toto »suspendiert«. Der Kreisvorsitzende hatte – wie es CSU-intern hieß, unwissentlich – einen Mann zum Wahlprüfer vorgeschlagen, der 1933 Pg. geworden war. Die Militärregierung reagierte mit der Absetzung dieses Kreisvorsitzenden und, nachdem ihn der Kreisverband infolge eines mißverständlichen Kommentars eines Besatzungsoffiziers als persönlich unbelasteten, für den Aufbau der CSU-Würzburg sehr verdienten Mann neuerlich zu seinem Vorsitzenden gewählt hatte, mit der zeitweiligen Suspendierung des gesamten Kreisverbandes Würzburg-Stadt und -Land.[2]

So schnell konnte es also gehen, und solche Ereignisse blieben insbesondere denen nicht verborgen, die aufgrund ihres öffentlichen Wirkens selbst jederzeit damit rechnen mußten, bei einem etwaigen Fehlverhalten schmerzliche Konsequenzen zu gewärtigen. Wenn unter den Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung trotz der mehrfachen Filterungen durch die Militärregierung der eine oder andere vertreten war, der eine antidemokratische Gesinnung im Überprüfungsverfahren verbergen konnte, so war er gut damit beraten, diese auch weiterhin im Dunklen zu halten.

Angeraten war es ebenso, andere der Militärregierung unliebsame Positionen nicht allzu nachdrücklich zu vertreten. Dies galt etwa für die monarchische Staatsform, die in CSU-Kreisen zwar durchaus Anklang fand, die aber – wie im Zusammenhang mit der Diskussion des Staatspräsidentenamtes zu zeigen sein wird – angesichts der Aussichtslosigkeit monarchistischer Anstrengungen und auch aus Sorge vor möglichen Konsequenzen nur vorsichtig als Zielvorstellung artikuliert wurde. Gleiches galt für separatistische Wunschträume, die ebenfalls nur verdeckt zum Ausdruck kamen.

Durch vorbereitende Maßnahmen hatte also die Militärregierung eine in ihren politischen Positionen von vornherein gemäßigte Konstituante sichergestellt, durch ihr teils direkt, teils indirekt verordnetes Muß der Festschreibung einer demokratischen und republikanischen Verfassung gegenläufigen Strömungen von vornherein das Wasser abgegraben. Ihre flankierende Präsenz schüchterte latent vorhandene Gegenpositionen ein. Unter diesen Voraussetzungen ist schwer zu beurteilen, wie weit der demokratische und republikanische Konsens tatsächlich reichte. Was die republikanische Ge-

1 Vgl. hierzu die plastische Schilderung solcher »Durchleuchtungsaktionen« z. B. gegenüber Journalisten in: N. Frei, 1986, S. 40f.

2 Dazu Bericht Müllers im Landesarbeitsausschuß der CSU am 13. Juni 1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 377ff.

sinnung betrifft: Angesichts der schwer genau abzuschätzenden, aber nicht unbedeutenden zahlenmäßigen Stärke der monarchistischen Kräfte ist es wohl richtiger, von einem vorgegebenen Rahmen zu sprechen. Hingegen lassen die Diskussionen der Konstituante darauf schließen, daß bei aller Problematik des Demokratiebegriffes ein echter demokratischer Konsens bestand, der die weit überwiegende Mehrheit der Verfassunggebenden Versammlung einte. Ihr war es »ernst« mit »dem Aufbau eines demokratischen Staates mit allen Sicherungen, die für eine Demokratie notwendig sind«.[3] Ein zwar nicht umfassender, aber doch sehr weitgehender Konsens bestand auch hinsichtlich der prinzipiellen Verbundenheit Bayerns zu Deutschland. Der den bayerischen Kräften von vielen Zeitgenossen unterstellte Verdacht des Separatismus traf nur für eine kleine Minderheit wirklich zu. Gewiß, viele von Bayerns »Föderalisten« waren Partikularisten, doch wehrten sie sich zu Recht dagegen, als Separatisten abgestempelt zu werden. Es bedurfte nicht der Präsenz der Besatzungsmacht, um die bayerischen Separatisten in ihre Schranken zu weisen. Es bestand ein echter »föderalistischer« Konsens, der allerdings zugleich auch den größten Dissens in sich barg, wenn es um das Maß bayerischer Eigenständigkeit ging.

6. Interessen

Im Rahmen der selbstauferlegten bzw. vorgegebenen Grundsätze der Schaffung einer von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung getragenen, demokratisch-republikanischen Verfassung, die ihren Bestand möglichst aus sich heraus garantieren sollte, blieb dennoch Raum für Auffassungsunterschiede. Die, so Josef Seifried, »neuralgischen Punkte«[1] im Rahmen der staatlich-politischen Neuordnungsdebatte waren das Wahlsystem, die Schaffung einer zweiten Kammer und des Amtes eines bayerischen Staatspräsidenten; scharfe Trennlinien zeichneten sich ferner in der Diskussion über die Gestaltung der Schulverfassung und der Wirtschaftsordnung ab. Die in diesen Fragen zutage tretenden Differenzen lassen sich trotz des überparteilichen Anspruchs der Verfassunggeber auf spezifische Interessen zurückführen, die sich überwiegend, aber nicht durchgängig in den verschiedenen Parteien bündelten. Zwar wurden auch die Gruppeninteressen von den Kontrahenten unter dem Banner des Gesamtwohls verfochten, doch trotz vorgeblicher Gemeinorientiertheit der Standpunkte scheinen in allen Dissenspunkten – und deshalb wurden sie auch dazu – die Partikularinteressen deutlich durch.

3 So Ehard, Sten. Ber. VA, S. 620.
1 Ebd., S. 79.

Um die im Kontext der Spezialkapitel ausführlich darzulegenden Fronten kurz zu skizzieren: In den Diskussionen über das Wahlsystem spielte der Verweis auf die Lehren von Weimar eine zentrale Rolle. Tatsächlich differierten die gezogenen »Lehren« nicht zufällig von Partei zu Partei; hier verfolgte jede ihr jeweils ureigenes Interesse an einer möglichst starken Repräsentanz in der künftigen Volksvertretung. Bei den Diskussionen um eine vorwiegend berufsständisch strukturierte zweite Kammer mit weitgehenden Rechten, die ebenfalls vor allem als Lehre aus Weimar vertreten wurde, spielten weltanschauliche Positionen eine große Rolle. Die stärksten Befürworter fand eine solche Institution im katholisch-konservativen Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU, der sich damit zum Anwalt einer zentralen Forderung machte, die Papst Pius XI. in seiner 1931 formulierten Enzyklika Quadragesimo anno erhoben hatte. Beim Staatspräsidenten – auch er wurde als Lehre aus Weimar eingefordert – waren es vor allem (aber nicht nur) regionale Zugehörigkeiten, die – in diesem Fall über die Parteigrenzen hinweg – die Standpunkte bestimmten. Der Frontenverlauf in der Schulverfassungsdiskussion liegt auf der Hand: eine geschlossen auftretende Christlich-Soziale Union, partiell unterstützt von der WAV auf der einen, stand einer geschlossenen Front der Sozialdemokraten, Kommunisten und Liberalen auf der anderen Seite gegenüber. Komplizierter verliefen die Linien, als es um die Verabschiedung der Wirtschaftsverfassung ging. Hier verbanden sich die im Bauernflügel der CSU vereinten bäuerlichen Interessen mit denen der Arbeiterschaft, deren eigene Anliegen nach wie vor in erster Linie von der SPD vertreten wurden. Der Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU verhielt sich aus bestimmten Gründen in dieser Frage relativ neutral, stand aber innerlich den Interessen der Unternehmerschaft näher, die vom Müller-Flügel der CSU aktiv verteidigt wurden.

Die strittigsten Fragen im Rahmen des ersten Hauptteils der Verfassung über »Aufbau und Aufgaben des Staates« kamen in der vierten Sitzung des Verfassungsausschusses am 24. Juli zum ersten Mal zur Sprache. Angesichts ihrer zentralen Bedeutung und ihres engen inneren Zusammenhangs schlug der sozialdemokratische Berichterstatter, Josef Seifried, vor, von der üblichen Praxis abzuweichen und der Beratung der Einzelartikel eine Grundsatzdebatte voranzustellen. Da die Arbeiten sich bislang so harmonisch gestaltet hatten, daß Seifried die Mitglieder des Verfassungsausschusses mit »Pfarrerskindern« verglich, die »eigentlich keine Geheimnisse voreinander haben sollten«, empfahl er, die Standpunkte »frisch von der Leber weg« zu entwerfen: »Diese Vorabsprache schließt ja keine feste Bindung in sich, es ist lediglich eine Klärung des Terrains, wenn ich mich so ausdrücken darf, und ich habe als alter Gewerkschaftler auf diesem Gebiet die Erfahrung gemacht, daß man durch solche, sagen wir einmal Aufklärungs- und Vereinigungsversuche, meist doch den Erfolg verzeichnen kann, daß sich die Grenzen des »unüberwindlichen Widerstandes« wesentlich verengen, und damit wäre ja schon viel gedient.« Sollte sich zeigen, daß die Differenzen zu erheblich waren, um sie im Verfassungsausschuß zu überwinden, konnte man, so

Seifried, »interfraktionelle Versuche« unternehmen, doch noch zu einer Einigung zu gelangen.[2]

Die Reaktionen, die Seifrieds Vorschlag eines offenen Wortes auslöste, kennzeichnen den Stil, in dem die Hauptprotagonisten die »neuralgischen« Fragen behandelten, und weisen schon darauf hin, daß aus ihrer Sicht der Verfassungsausschuß nicht das geeignete Forum für offene Worte war: Ehard schloß sich als Korrefent im Prinzip Seifrieds Ansicht an, schlug jedoch vor, sowohl die Frage des Staatspräsidenten als auch die der zweiten Kammer vorerst zurückzustellen. »Zweckmäßigerweise« werde der Staatspräsident besser im Zusammenhang mit der Beratung der »Staatsregierung« erörtert werden, hinsichtlich der zweiten Kammer gab er zu bedenken, ob diese sich »im Augenblick schon zur Besprechung eignet«.[3]

Organisatorische Zweckmäßigkeitserwägungen spielten gerade bei diesen beiden Punkten tatsächlich die geringste Rolle. Faktisch waren sie vielmehr so brisant, daß die maßgeblichen Beteiligten bestrebt waren, die Entscheidung so lange wie nur möglich aufzuschieben. Während die Ansichten über die zweite Kammer zwischen CSU und SPD weit auseinanderklafften, war das Für und Wider des Staatspräsidenten darüber hinaus auch innerhalb der Fraktionen umstritten. Es galt also erstens, den innerparteilichen Klärungsprozeß abzuwarten; zweitens stand hinter dem Bemühen um Zeitgewinn auch das Kalkül, die beiden Fragen in ein umfassenderes Geflecht von gegenseitigen Kompromissen einbinden zu können, das insgesamt dann für alle Seiten annehmbar wäre.[4] Daher säumte Hoegner auch nicht, sich gegen die Ansicht seines Parteifreundes Seifried nachdrücklich dem Standpunkt Ehards anzuschließen. Man könne, so Hoegner, »nicht über alle drei »neuralgischen« Punkte zugleich sprechen«. Vielmehr sei es »zweckmäßig«, sich zunächst auf die Diskussion des Wahlsystems zu beschränken und anschließend ohne Rücksicht auf Staatspräsident und Zweite Kammer »frisch-fröhlich« mit der Beratung des Landtages zu beginnen.[5]

So geschah es dann auch. Zwar kamen Staatspräsident und Zweite Kammer im Zuge der Verhandlungen zwangsläufig immer wieder einmal zur Sprache; alles andere als »zweckmäßigerweise« wurden jedoch die für die Gesamtkonfiguration des ersten Hauptteiles ganz wesentlichen beiden Abschnitte erst beraten, als die Arbeiten des Verfassungsausschusses nahezu vollendet waren: Zur ersten Lesung des Senats kam es unmittelbar nach der zweiten Lesung des Wahlrechts am 26. August[6], zur ersten Beratung des Staatspräsidenten, und zwar in enger Kopplung mit der der Wirtschaftsver-

2 Ebd., S. 79.
3 Ebd.
4 In diesem Sinne Hoegner vor der SPD-Fraktion am 18.9.1946: »Die Verfassung war als Ganzes gedacht.« Bericht über die Fraktionssitzung am 18. September, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.
5 Sten. Ber. VA, S. 79f.
6 Ebd., S. 488ff.

fassung, sogar erst am 2. September 1946.[7] Mit Ausnahme der Präambel und der Übergangsbestimmungen hatten zu diesem Zeitpunkt alle übrigen Artikel die erste Lesung des Verfassungsausschusses passiert. Die zeitliche Nähe der Behandlung dieser vier Streitfragen war nicht allein ein Ergebnis des Bemühens um Zeitgewinn. Wie zu zeigen sein wird, waren alle vier vielmehr in interfraktionellen Gesprächen, treffender: in für die Fraktionen völlig undurchsichtigen »Geheimabsprachen« der Hauptprotagonisten, in einen komplexen Kompromiß verwoben worden. Im Verfassungsausschuß trugen die Vertreter beider großer Parteien den Kompromiß mit. Am 5. September dankte der Vorsitzende des Ausschusses, Lorenz Krapp, seinen Mitgliedern nach Beendigung der zweiten Lesung allerdings etwas voreilig für ihre »wirklich sachliche, tiefgründige und hingebende Arbeit«.[8] Die »frohe Hoffnung« der »meisten« Ausschußmitglieder, an diesem Tage ihr Werk abgeschlossen zu haben[9], erfüllte sich nämlich nicht. Die von ihnen bestätigten Kompromisse – »Kuhhändel«, wie es abwertend in der Presse hieß[10] – wurden von den Fraktionen am 12. September teilweise annulliert. Das war nicht nur, aber auch eine Reaktion der parlamentarischen Basis auf die Eigenmächtigkeiten ihrer führenden Köpfe, die diese mit einer herben politischen Niederlage bezahlten mußten.

Als Sachwalter spezifischer Forderungen traten im wesentlichen die Parteien in Erscheinung, die die Wünsche ihres Anhängerstamms aufnahmen und sich zu ihrem Anwalt machten. Allerdings waren über die Parteien auch Repräsentanten der organisierten gesellschaftlichen Interessen direkt an den Beratungen beteiligt. Die Kirchen und Unternehmer vor allem über die CSU: Die katholische Kirche namentlich durch den Priester und Studienprofessor für katholische Religionslehre, Wolfgang Prechtl[11]; die Unternehmer, denen noch keine Verbandsbildung gestattet war, z. B. über den CSU-Wirtschaftsexperten, Berater namhafter Industrieunternehmen und späteren Wirtschaftsdirektor der Bizone, Johannes Semler, die Handwerker z. B. über den Präsidenten der Handwerkskammer, Karl Schmid. Der Bayerische Gewerkschaftsbund war durch seine Vorstandsmitglieder Lorenz Hagen und Gustav Schiefer sowie andere Sozialdemokraten präsent[12], aber auch durch Unionspolitiker wie Heinrich Krehle und Lorenz Sedlmayr.

---

7 Ebd., S. 591 ff.

8 Ebd., S. 686.

9 So Krapp am 12.9.1946, ebd., S. 687.

10 Nach den Ausführungen von Johann Maag (SPD) vor der Verfassunggebenden Landesversammlung am 12.9.1946 hatten »weite Teile« der Presse die Verfassung als »Kuhhandel zwischen CSU und SPD« bezeichnet; Sten. Ber. VL, S. 108. Dehler, auf dessen Ausführungen vor dem Parteitag seiner Partei diese Kennzeichnung offenbar zurückging, distanzierte sich allerdings in der Sitzung der Verfassunggebenden Landesversammlung am 11. September von einem Bericht namentlich der SZ, die ihn »zum mindesten mißverständlich« mit der Bemerkung zitiert hatte, »die SPD und die CSU hätten im Verfassungsausschuß einen faulen Kuhhandel getätigt«; ebd., S. 67.

11 Zu Prechtls Rolle bei der Beratung der Schul- und Kirchenartikel s. u., Teil II, Kap. 10.2.

12 Weitere sozialdemokratische Gewerkschaftler waren Hans Dietl, Leopold Hofmann, Johann Maag, Andreas Piehler und Franz Wilhelm.

Obwohl die staatliche und gesellschaftliche Ordnung in enger Wechselwirkung stehen, traten bei den Diskussionen um die Strukturierung des bayerischen staatlichen und politischen Lebens weder diese Repräsentanten spezifischer Interessen noch ihre Organisationen spürbarer in Erscheinung. Lediglich hinsichtlich der Gestaltung des Senats als Vertretung der kommunalen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften gab es Ansätze der Einflußnahme. Sie waren jedoch eher zaghaft, so daß sie im Sande verliefen und den Gang der Diskussionen in keiner Weise beeinflußten.[13] Eine Organisation schaltete sich jedoch im Rahmen der staatsorganisatorischen Diskussionen ziemlich nachdrücklich ein: der Bayerische Bauernverband, der als Machtfaktor den beiden großen Parteien ebenbürtig war und sich im Verlauf der Verfassungsberatungen als eigenständige »Partei« innerhalb der CSU profilierte. Aus seinen Reihen stammten nicht weniger als 25 der 108 CSU-Abgeordneten.[14] Sie bildeten den Kern des sogenannten »Bauernflügels« der CSU, der aber durchaus nicht nur Landwirte in sich sammelte. Angeführt vom Präsidenten der Verfassunggebenden Landesversammlung, Michael Horlacher, zugleich Mitbegründer des Bayerischen Bauernverbandes und Mitglied in seinem vierköpfigen Präsidium, vertrat der Bauernflügel auch keineswegs nur dezidiert bäuerliche Interessen, sondern verlangte – mit Erfolg – in allen Politikbereichen gehört zu werden. Dies zeigte sich vor allem im Kampf um den Staatspräsidenten, in dem der Bauernverband als harte Pressure Group agierte, während z. B. die Gewerkschaften gänzlich schwiegen.

Die unterschiedliche Verfassungspolitik erklärte sich auch aus dem grundsätzlich differierenden Selbstverständnis beider Organisationen: Die bayerischen Gewerkschaften wollten zwar in Fragen des Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsrechtes als Interessenvertretung von immerhin 350 000 Mitgliedern (November 1946)[15] gehört werden. Doch beschränkten sie sich auf diese Felder und verstanden sich im übrigen als überparteiliche Instanz, die ihre Forderungen theoretisch über alle Parteien als »potentielle Mittler« und »Vollstrecker« umgesetzt wissen wollte.[16] Auch der Bayerische Bauernver-

13 Der Evangelische Landeskirchenrat hatte eine Eingabe an die VL geschickt, in der er eine Zweite Kammer begrüßte, vorausgesetzt, sie würde nicht nur gutachtliche und beratende Funktionen erhalten; Sten. Ber. VA, S. 493 f. Fordernder präsentierte der »Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft« seinen Wunsch nach Schaffung eines Senates mit einem »mitbestimmenden Einfluß auf die Gesetzgebung« und versuchte, auf die Zusammensetzung des Senates Einfluß zu nehmen: Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Ministerium für Wirtschaft, Max Grasmann, an Ministerpräsident Hoegner, 20.8.1946; Wirtschaftsbeirat, Kastl, an Ministerpräsident Hoegner, 10.9.1946, beide BayHStA, NL Ehard 1636. Zum Wirtschaftsbeirat s. u., Teil II, Kap. 11.1.b).

14 SPD-Landesvorstand, Martin Albert, an Hoegner, 4.7.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/226. Albert berief sich auf eine Mitteilung seitens des Bauernverbandes. Die Zahl der dem Bauernverband angehörigen SPD-Abgeordneten ist nicht exakt zu bestimmen, doch auch mancher Genosse war dort Mitglied. So z. B. der Staatssekretär im Bayerischen Landwirtschaftsministerium, Hans Gentner, der Präsidiumsmitglied des Bauernverbandes war.

15 C. Lanig-Heese, 1991, S. 127.

16 Ebd., S. 199.

band, der bereits im März 1946 etwa 250000 Mitglieder zählte[17] und im November 1945 (bis 1949) als »Körperschaft des öffentlichen Rechts« anerkannt wurde[18], war theoretisch überparteilich; praktisch war er weniger Interessenverband als Partei – innerhalb der CSU – und nicht weit davon entfernt, in der Tradition des Bayerischen Bauernbundes eine eigenständige Partei ins Leben zu rufen: Die drohende »Lawine« einer Bauernpartei hing wie ein Damoklesschwert über der CSU[19] und begründete die starke Position ihres Bauernflügels.

Vom Bauernverband waren um so stärkere Impulse zu erwarten, wenn es in den wirtschafts- und gesellschaftsordnenden Verfassungsabschnitten um bäuerliche Interessen ging. Auch von Gewerkschafts- und Unternehmerseite aus lag es nahe, zu versuchen, ihre Neuordnungsvorstellungen in jenen Verfassungsabschnitten zur Geltung zu bringen, die ihre ureigenen Interessen betrafen. Tatsächlich wurden die Beratungen der wirtschafts- und sozialpolitischen Verfassungsabschnitte von Interventionsversuchen der verschiedenen Organisationen begleitet. Gleiches galt für die Beratung der Kirchen- und Schulartikel, bei der Schaffung der Weimarer Verfassung das wohl am heftigsten umkämpfte Terrain und auch bei den Grundgesetzberatungen ein zentraler Streitpunkt, in den sich die Kirchen nachdrücklich einschalteten.[20] Auch in München meldete sich vor allem die katholische Kirche mit einigem Nachdruck zu Worte. Anders als in Weimar und Bonn kam es jedoch nur zu Ansätzen eines Schulstreites, der beigelegt werden konnte, ehe er richtig begann. Gleiches galt, mit Ausnahme des in eine Kampfabstimmung mündenden Konfliktes um den Staatspräsidenten, für alle übrigen Streitfragen, die schließlich einvernehmlich gelöst werden konnten. Das hatte verschiedene Gründe, die im einzelnen noch aufzuzeigen sind. Das war aber auch darauf zurückzuführen, daß die maßgeblichen bayerischen Kräfte sich auch im Dissensfall vom übergeordneten Ziel eines allgemeinen Verfassungskonsenses leiten ließen und deshalb darauf bedacht waren, gruppenspezifische Interessen zu integrieren, denen sie eine soziale oder politische Berechtigung nicht gänzlich absprechen wollten oder konnten.

17 Laut den Ausführungen Müllers vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU am 31.3.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 125.

18 Handbuch politischer Institutionen, 1984, S. 378.

19 Vgl. hierzu CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 77, 125, 205, 493 (Zitat), 495, 499.

20 Zur Rolle der katholischen Kirche bei der Entstehung des Grundgesetzes und der Verfassung von NRW vgl. B. VAN SCHEWICK, 1980; K. GOTTO, 1977. Zu den Auseinandersetzungen um die Weimarer Schul- und Kirchenbestimmungen L. RICHTER, 1996.

Siebtes Kapitel

Verhältnis- oder Mehrheitswahlsystem?

1. Die Konzeptionen: Lehren aus Weimar oder Interessen?

Der Verfassungsausschuß begann die Beratung des Wahlsystems bereits am 24. Juli. Wie der Vorsitzende des Ausschusses, Krapp, einleitend betonte, war zu entscheiden, »welches von mehreren demokratischen Wahlsystemen in Frage kommen soll«. Krapp sprach bewußt im Plural, denn bekanntlich gebe es verschiedene Möglichkeiten: »Alle diese Wahlrechte sind demokratische Wahlrechte und wir brauchen infolgedessen von vornherein als Demokraten keine Sorgen zu haben, daß wir, wenn wir das eine oder andere System oder eine Kombination beider Systeme zugrundelegen, dabei irgendwie gegen demokratische Grundsätze verstoßen würden.«[1]

In der Tat umspannte der demokratische Rahmen verschiedene Alternativen des Wahlsystems, und keine der bayerischen Parteien favorisierte eine Lösung, die ihn gesprengt hätte. Einig waren sich die Parteien auch darin, daß es nicht allein Sinn von Wahlen sein konnte, »ein Parlament aufzustellen«.[2] Vielmehr hatte die Vergangenheit gelehrt, daß aus Wahlen tunlichst eine tragfähige Regierungsmehrheit hervorgehen sollte. Durchzogen die Lehren von Weimar die gesamten Verfassungsberatungen wie ein roter Faden, so galt dies in besonderem Maße für die Diskussion des Wahlsystems, in der sich die Argumentationen nahezu ausschließlich auf »Weimar« stützten. Tatsächlich ging es aber nicht allein darum, durch eine entsprechende Wahlrechtskonstruktion arbeitsfähige Regierungsmehrheiten zu schaffen und Vorkehrungen gegen die in den Weimarer Jahren so häufigen Regierungswechsel und destruktiven Mehrheiten zu treffen. Vielmehr spielten gerade in dieser Frage handfeste Parteiinteressen eine Rolle, die sich auch in den Konzeptionen der Parteien spiegelten. Wie der CSU-Fraktionsvorsitzende Hundhammer rückblickend bemerkte, war das Wahlsystem vor allem deshalb umstritten, »weil einerseits bei den kleinen Parteien und auch bei der Sozialdemokratie unbedingt am Verhältnis-Wahlrecht festgehalten wurde, weil die kleinen Parteien mit dem Mehrheitswahlrecht sehr schlecht fahren würden, und andererseits bei meiner Partei weitgehend die Neigung

1 Sten. Ber. VA, S. 79.
2 So Schwalber, ebd., S. 81.

bestand, das Mehrheitswahlrecht durchzusetzen«[3] – weil, wie hinzuzufügen wäre, die CSU mit diesem Wahlsystem wahrscheinlich überproportional begünstigt worden wäre.

Im Auftrag der Staatskanzlei hatte das Bayerische Statistische Landesamt seit März 1946 Versuchsberechnungen angestellt, die Aufschluß darüber geben sollten, welche Ergebnisse die Landtagswahlen im April 1932 bzw. die Reichstagswahlen im November 1932 erbracht hätten, wenn andere als die damaligen Wahlgesetze gegolten hätten.[4] Zwar ist heute bekannt, daß die einfache Übertragung tatsächlicher Wahlergebnisse auf fiktive Wahlsysteme problematisch ist, da sich – mit vermutlich anderen Ergebnissen – sowohl das Wählerverhalten wie auch die Taktik der Parteien dem geltenden Wahlsystem anpassen. Doch 1946 spielten solche Überlegungen keine Rolle.

Das Statistische Landesamt legte seinen Berechnungen bei einer Einteilung Bayern »rechts des Rheins« in fünf Wahlkreise (= Regierungsbezirke) fünf Alternativmodelle zugrunde[5]:

1. Verhältniswahl bei einem Mandat auf 25 000 Wählerstimmen und einer veränderlichen Zahl der Sitze – nach dem Vorbild des Reichstagswahlgesetzes, angewandt auf die Ergebnisse der Landtagswahl 1932;
2. Verhältniswahl bei einem Mandat auf 50 000 Einwohner und einer festen Mandatszahl:
   2.1. nach dem Vorbild des früheren bayerischen Landtagswahlgesetzes, angewandt auf die Landtagswahl 1932 bei:
      a) Zugrundelegung der Wohnbevölkerung 1939;
      b) Zugrundelegung der »Nährmittelbevölkerung« im Januar 1946;
   2.2. nach dem Vorbild des dem früheren Landtagswahlgesetz ähnlichen Gesetzes für die Wahl der Verfassunggebenden Landesversammlung, ebenfalls angewandt auf die Landtagswahl 1932;
3. Relative Mehrheitswahl in »Einmann-Wahlkreisen« mit Zusatzmandaten, dem Proporz der Reststimmen der Parteien entsprechend verteilt – angewandt auf die Ergebnisse der Reichstagswahlen im November 1932 unter Zugrundelegung von 140 Mandaten;
4. Relative Mehrheitswahl in »Einmann-Wahlkreisen« mit Zusatzmandaten, verteilt auf die Bewerber mit den höchsten Reststimmen ohne Rücksicht auf die Parteien – angewandt ebenfalls auf die Ergebnisse der Reichstagswahlen vom November 1932 unter Zugrundelegung von 140 Mandaten.

---

3 Rückblick auf die Bayerischen Verfassungsberatungen. Vortrag vom Abgeordneten Dr. Hundhammer am 28. September 1946 im Akademisch-Politischen Club, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

4 Ausführungen Pfeiffers vor dem VVA am 28. März; Protokoll der Sitzung des VVA, 28.3.1946, S. 3; IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129.

5 Bayerisches Statistisches Landesamt an die Bayerische Staatskanzlei, z.Hd. Herrn Staatssekretär Dr. Pfeiffer, 15.4.1946, betr. Versuchsberechnungen, nebst Anlage: Versuchsberechnungen für ein künftiges Wahlrecht, BayHStA, NL Pfeiffer 148.

Die Berechnungen erbrachten folgende Ergebnisse[6]:

Berechnungs-grundlage:	Mandatszahl	Mandatsverteilung in Prozent						
	gesamt	NSDAP	SPD	KPD	BVP	DNVP	BBMB	And.
1.	127	32,3	15,8	6,3	35,4	3,1	7,1	—
2.1.a)	141	31,2	15,6	6,4	35,5	3,5	7,8	—
2.1.b)	149	30,8	15,1	6,3	36,5	3,2	7,5	0,6
2.2.	180	30,6	15,0	6,1	36,1	2,7	7,8	1,7
3.	140	30,7	9,3	2,9	48,6	2,1	5,0	1,4
4.	140	35,7	10,7	—	51,4	—	2,2	—

Im Vergleich hierzu die tatsächlichen Ergebnisse der Landtagswahl am 24. April 1932[7]:

Stimmenzahl	Stimmanteile in Prozent						
in 1000	NSDAP	SPD	KPD	BVP	DNVP	BBMB	And.
3391,6	30,9	15,3	6,2	33,9	3,6	7,2	2,9

Die BVP hatte 1932 ein Drittel der Wählerstimmen an sich gebunden und hätte also bei anderen Varianten des Verhältniswahlsystems ähnlich – unwesentlich besser – abgeschnitten. Bei relativer Mehrheitswahl in »Einmann-Wahlkreisen« hätte sie, vorausgesetzt, die Wähler hätten sich gleichermaßen entschieden, die absolute Mehrheit erlangt und 72 von 140 Landtagsmandaten besetzen können, selbst wenn durch Zusatzmandate auf der Basis der Reststimmenanteile der Parteien ein Proporzelement eingefügt worden wäre.[8] Profitiert – wenn auch in weit geringerem Maße – hätte nach diesem Modell auch die 1932 zweitstärkste Partei, die NSDAP, die bei allen anderen Varianten etwa ihr 1932 erlangtes Ergebnis erzielt hätte. Ohne die Vergabe von Zusatzmandaten hätte, wie das Statistische Landesamt errechnete, die BVP als stärkste Partei sogar »mit einem Drittel der Stimmen (33,9 v. H.) fast zwei Drittel der Mandate erreicht«; die SPD, die 1932 immerhin 15,3 Prozent der Wähler hinter sich brachte, hätte sich hingegen mit nur 3 von 99 Mandaten (also 3 %) begnügen müssen.[9] Die SPD hätte als damals drittstärkste Partei auch bei einem durch Zusatzmandate »gemilderten« Mehrheitswahlrecht ein Drittel ihrer faktischen Stärke eingebüßt.

Das Statistische Landesamt, das offenbar der in den Gemeindewahlen 1946 mit Abstand erfolgreichsten Partei, der CSU, näherstand als den Sozialdemokraten, begnügte sich nicht mit der ihm gestellten Rechenaufgabe, sondern sah sich auch zu einer Stellungnahme aufgerufen, die die vor allem in konservativen Kreisen damals weitverbreitete Antiparteien-Grundstim-

6 Ebd., Anlage, S. 23.
7 Ebd.
8 Ebd., S. 21.
9 Ebd., S. 17.

mung spiegelte: Ausgehend von der im zeitgenössischen Denken häufig anzutreffenden Einschätzung, die Weimarer Republik sei – wenn nicht gar in erster Linie, so doch ganz wesentlich – am Wahlsystem gescheitert[10], plädierte das Landesamt für die Einführung eines relativen Mehrheitswahlsystems. Das Amt argumentierte ›demokratisch‹: Das ursprüngliche Recht der Wähler dürfe durch bürokratische Apparate nicht gemindert werden; bei der Verhältniswahl aber bestimme nicht der Wähler über die Kandidaten, sondern die »Parteibürokratie«. Letztere erhalte »durch das Verhältniswahlsystem eine außerordentliche Macht und Bedeutung. Dadurch wird auch die Beziehung des Abgeordneten zur Partei stärker als zum Wähler. Das Gewicht wird mehr auf den Wähler verlagert, wenn in jedem Wahlkreis der Abgeordnete durch die Mehrheit gewählt wird«. Die Parteien seien dann »bei der Auswahl der Kandidaten an die Wünsche und Stimmung der Bevölkerung stärker gebunden«.[11] Für die Minderheitsparteien aber ergebe sich die Chance, durch ihr Zusammengehen »beträchtliche Bedeutung« auch »gegen eine übermäßig starke führende Partei« zu erlangen. Fraglos begünstige das Mehrheitswahlrecht die großen Parteien, andererseits werde dadurch »die Bildung einer parlamentarisch fest fundierten und damit dauerhaften und arbeitsfähigen Regierung erleichtert, ja vielleicht sogar erst ermöglicht.«[12]

Deutlicher als in ihrer offiziellen »gutachtlichen« Stellungnahme konnten die Verantwortlichen des Amtes ihrer parteilich-konservativen Haltung in einer beigefügten Denkschrift »eines Herrn des Bayerischen Statistischen Landesamtes«[13] Ausdruck verleihen – schließlich übermittelten sie damit gewissermaßen eine ›Privatmeinung‹. Der Landtag, so hieß es da, »soll wieder werden, was er sein soll: eine Versammlung der berufensten Vertreter eines Landes zur Leitung seiner politischen Geschicke«. Deshalb war auch die Zahl der Abgeordneten möglichst gering zu halten; ferner »könnte« man daran denken, »als Gegengewicht gegen die Parteien mit ihrer geistigen Verhaftung an Programmen neben die gewählten Vertreter hervorragende

10 Ebd. Vgl. auch die Denkschrift von Karl Pfister, Woran ist die Weimarer Demokratie gescheitert?, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130. Dazu auch E. Jesse, 1985, S. 75. Die These, die Weimarer Republik sei vor allem am Wahlrecht gescheitert, vertraten H. Unkelbach und F. A. Hermens noch Ende der 60er Jahre: F. A. Hermens, Demokratie oder Anarchie?, ²1968, S. 161–235; H. Unkelbach, 1967, S. 424. Dagegen wandte sich schon 1964 K.-D. Bracher, Probleme der Wahlentwicklung, 1964, S. 80. Dazu auch H. Schulze, Das Scheitern der Weimarer Republik, 1980, v. a. S. 31, 37–41. Schulze bezeichnet zwar das Wahlrecht als einen Strukturfehler Weimars, jedoch – was inzwischen allgemeine Forschungsmeinung ist – keineswegs als einzigen. Eine knappe, aber recht umfassende Zusammenstellung der verschiedenen, heute in keiner ernstzunehmenden Untersuchung mehr monokausal vertretenen Erklärungsansätze für das Scheitern Weimars gibt J. Falter, Hitlers Wähler, 1991, S. 20–23. Falter schließt übrigens nicht aus, daß die Nationalsozialisten bei Anwendung des Mehrheitswahlrechtes vielleicht schon 1932 die Mehrheit errungen hätten; ebd., S. 135.

11 Bayerisches Statistisches Landesamt, Versuchsberechnungen, S. 3, 7.

12 Ebd., S. 3, 8.

13 So heißt es im Begleitschreiben an Pfeiffer vom 15.4.1946. Der Verfasser der beigefügten »Denkschrift zum kommenden Wahlgesetz« war Dr. V. Trapp.

Männer des öffentlichen Lebens, der Wissenschaft und Wirtschaft zu bestellen.«[14]

Sollte Hoegners im Vorbereitenden Verfassungsausschuß wenige Wochen zuvor demonstrierte Kompromißloskeit in der Frage des Wahlsystems zusätzlicher Untermauerung bedurft haben, so waren die Berechnungen wie auch die Stellungnahme des Statistischen Landesamtes sicherlich geeignet, das 1918/19 von der SPD errungene Verhältniswahlsystem um so heftiger zu verteidigen. Hatte die SPD und mit ihr die kleinen Parteien allen Grund, gegen die Mehrheitswahl Front zu machen, so galt für die CSU eher das Gegenteil, zumal in der Union das Ideal eines Zweiparteiensystems großen Anklang fand.[15] Doch wirkte die Verlockung, die übrigen bayerischen Parteien noch weiter hinter sich zu lassen, als es in den ersten Nachkriegswahlen geschehen war, letztlich auch in den Reihen der CSU weniger betörend, als die Wahlparolen der Union vermuten ließen.

Zu den »wichtigen und weittragenden Fragen«, zu denen der CSU-Arbeitskreis für Verfassungsfragen Stellung bezog[16], zählte neben der zweiten Kammer und dem Staatspräsidenten an erster Stelle das Wahlsystem, mit dem sich der Arbeitskreis in seiner zweiten und dritten Sitzung (18. und 25. Juni) ausgiebig befaßte.[17] Im Zentrum der Sitzung am 18. Juni stand ein ausführliches Referat des Staatsrechtlers Willibalt Apelt. Er zeigte zunächst die historische Entwicklung des Verhältniswahlrechts auf und ging dann auch auf die Diskussionen in der Weimarer Nationalversammlung ein, die ihm durch seine Beschäftigung mit der Geschichte der Weimarer Verfassung besonders präsent waren. Schon 1919 habe sich, damals »allerdings als einsamer Rufer in der Wüste«, Friedrich Naumann gegen das Verhältniswahlsystem ausgesprochen, zu Recht, wie Apelt glaubte: »Seine Befürchtungen haben sich bewahrheitet. Der Proporz führt zu einer Zersplitterung der Parteien.« Der vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß gefundenen Lösung, durch eine Sperrklausel von zehn Prozent der Parteienzersplitterung entgegenzuwirken, erteilte der Staatsrechtler eine Absage. Dies widerspreche »der Idee des Verhältniswahlrechts, die die absolute Gerechtigkeit und Gleichmäßigkeit in der Bewertung aller Stimmen bedeutet.« Apelt nahm

14 Denkschrift, S. 6.

15 So erklärtermaßen etwa bei Schäffer, der es in einem von ihm formulierten »Wahlaufruf« zu den Gemeindewahlen vertrat; Wahlaufruf und Begleitschreiben an Schwingenstein, 19.1.1946, in: BA Koblenz, NL 168 (Schäffer), Nr. 18. Vgl. auch seine Ausführungen vor dem Erweiterten Vorläufigen Landesausschuß der CSU am 31.3.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 118f.; Hundhammer, (Rückblick) und Gerhard Kroll; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1365. Vgl. hierzu auch die Ausführungen Otto Zobels, der auf dem CSU-Parteitag am 14./15. Dezember 1946 davor warnte, »das Zweiparteiensystem als allein seligmachend anzuerkennen«, da es nicht allein darauf ankomme, »daß wir den ernsten Willen zu einem Zweiparteiensystem haben, sondern auch darauf, daß ihn die anderen haben.« Ebd., S. 950. Ehard stand hingegen dem »unter verschiedenen Gesichtspunkten verlockende[n] Gedanke[n]« gerade in Zeiten des »Chaos« skeptisch gegenüber; ebd., S. 1066.

16 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 453.

17 Niederschrift über die dritte Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, 25.6.1946, ACSP, NL Müller 36.

an, daß sich infolge der Sperrklausel in Bayern ein Zweiparteien-System entwickeln würde. Wenn dies aber erwünscht war, so Apelts Rat, dann sollte man konsequenterweise gleich ein anderes System wählen. Denn der Proporz habe einen großen Nachteil: »Er bringt eine Verschärfung des Wahlkampfes, der stark um theoretische Gesichtspunkte kreist. Man braucht aufeinander keine Rücksicht zu nehmen und redet sich deshalb auseinander. Der Sinn des Wahlkampfes aber ist die Vorbereitung der Regierungsbildung.« Er selbst war »deshalb Anhänger des alten, im kaiserlichen Deutschland bestandenen [sic!] Mehrheitswahlrechts, das absolute Mehrheit und, wenn diese nicht erreicht wird, Stichwahl im 2. Wahlgang vorschreibt.« Das englische System der relativen Mehrheitswahl erschien ihm für Deutschland ungeeignet, da es die englischen Traditionen und vor allem »Selbstdisziplin« voraussetze – eine Eigenschaft, die Apelt den Deutschen nicht zutraute. Andererseits setzte er aber große Erwartungen in das deutsche demokratische Vermögen. Dem gegen das absolute Majoritätswahlrecht oft vorgebrachten Einwand, daß es im zweiten Wahlgang zum »Kuhhandel« führe, hielt er entgegen: »Man muß sich [...] damit abfinden, daß Demokratie ohne einen gewissen Kuhhandel nicht durchgeführt werden kann. Wird dieser schlecht gemacht, so hat man eine schlechte Demokratie. Wir wollen aber auf eine gute Demokratie unsere Hoffnung setzen. Es ist besser, die Parteien verständigen sich vor der Stichwahl, als sie verständigen sich nie.«[18]

Apelts engagiertes Plädoyer für eine Rückkehr zum Wahlsystem des Kaiserreiches vermochte den CSU-Arbeitskreis nicht recht zu überzeugen. In der anschließenden Aussprache gab Walter Keim zu bedenken, daß bei der »Stichwahl Splitterparteien das Zünglein an der Waage bilden« könnten, und Ritter von Lex machte sich – wie im Kurzprotokoll vermerkt ist – »bewußt zum advocatus diaboli«: Das Mehrheitswahlsystem führe z. B. in England dazu, daß sehr große Minderheiten unterliegen. Man dürfe aber »nicht die Minderheiten bis aufs Blut reizen und solle beim Verhältniswahlrecht bleiben und dieses veredeln.« Ihm schwebte ein im Sinne des Vorentwurfes »veredeltes« System vor, wobei die vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß für die einzelnen Wahlkreise vorgesehene Sperrklausel »vielleicht« verschärft werden könnte. Gleichzeitig regte er an, dem Wähler die Möglichkeit einer »Eventualstimmabgabe für eine zweite Partei« zu eröffnen. Die Eventualstimme sollte gelten, »wenn die ursprünglich gewählte Partei nicht zum Zuge kommt«. Alternativ bzw. ergänzend konnte er sich vorstellen, »daß der bei der Proportionalwahl stärksten Partei eine Aufstockung der Mandate bis zu 51 Prozent der Sitze ermöglicht wird« – eine Idee, die

18 Niederschrift über die zweite Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, 18.6.1946, ACSP, NL Müller 36. In diesem Sinne äußerte sich Apelt auch in seiner Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 178–185.

den Gedanken recht nahe kam, die Hoegner in seinem 1939/40 verfaßten Reichsverfassungsentwurf vertreten hatte.[19]

Dem von Ritter von Lex angeregten »brain storming« zur weiteren Ausklügelung dieser oder anderer innovativer Möglichkeiten setzte Hundhammer ein abruptes Ende. Er stellte fest, daß »ihm der Sprung in ein neues Wahlsystem zu groß« erschien und sprach sich »vorerst« dafür aus, »über das jetzige Wahlsystem Erfahrungen zu sammeln.«[20] Mit Hundhammers Nein zu Experimenten endete die vielversprechend begonnene Wahlrechtsdiskussion des Arbeitskreises.

Bei seiner nächsten Zusammenkunft am 25. Juni war das Wahlsystem dann nur noch ein Thema unter anderen. Auf der Tagesordnung stand Scharnagls im Vorbereitenden Verfassungsausschuß eingebrachter Vorschlag zum Wahlsystem, der auch der Konstituante als Arbeitsmaterial zugeleitet wurde. Im Rahmen einer mit konkreten Verfassungsvorschlägen angereicherten Schrift über »Die demokratische Gestaltung der Staatsführung«[21] hatte Scharnagl am 22. April seine im Vorbereitenden Ausschuß nur vage vorgebrachte Idee einer Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahlsystem präzisiert. Scharnagl sah eine gleiche Anzahl von Stimmbezirken und Mandaten vor. Die Hälfte der Landtagsmandate sollte durch jene Kandidaten besetzt werden, die in ihrem Stimmbezirk die absolute Mehrheit erreichten. Sollten sich in mehr als der Hälfte der Stimmkreise absolute Mehrheiten ergeben, sollten die Kandidaten zum Zuge kommen, die die meisten Stimmen erhielten. War die Hälfte der Mandate nach solchen Regeln verteilt, fielen die übrigen mit absoluter Mehrheit Gewählten zunächst durch. Gegebenenfalls konnten sie aber noch über Bewerberlisten ins Parlament einziehen. Denn die zweite Hälfte der Mandate sollte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl verteilt werden. Voraussetzung zur Erlangung von Listenmandaten war ein Anteil von 10 Prozent aller im Land abgegebenen Stimmen.[22]

Über das Echo, das Scharnagls Mischsystem im Arbeitskreis fand, lassen sich nur Vermutungen anstellen – im Kurzprotokoll ist keinerlei Reaktion darauf festgehalten.[23] Zündend wirkten Scharnagls Ideen jedenfalls nicht, denn der Arbeitskreis faßte anschließend zwar den Beschluß, in Artikel 10 des Vorentwurfes die Worte »nach Verhältniswahlrecht« zu streichen, ersetzte sie aber nicht durch Scharnagls Kombinationsvorschlag. Vielmehr sollte ein neuer Begriff geprägt werden, »durch den zum Ausdruck kommt, daß nach einem der politischen Zusammensetzung des bayerischen Volkes entsprechenden Verfahren gewählt wird. Hierzu wird die Formulierung

19 Niederschrift über die zweite Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen; zu Hoegners Vorschlag im Reichsverfassungsentwurf s. o., Teil I, Kap. 4.3.
20 Niederschrift über die zweite Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, a. a. O.
21 Die Denkschrift findet sich in: ACSP, NL Müller 199.
22 Ebd., Demokratische Gestaltung, S. 5 f.
23 Niederschrift über die dritte Sitzung des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, 25.6.1946, ACSP, NL Müller 36.

vorgeschlagen, es solle nach einem Wahlverfahren gewählt werden, ›das grundsätzlich allen Wählergruppen eine politische Vertretung gewährleistet‹«. Das einzige konkrete Ergebnis der Diskussion war vorläufig der Beschluß, die laut Vorentwurf auf Wahlkreisebene geltende Zehn-Prozent-Klausel landesweit auszudehnen.[24]

Diese Entscheidung schlug sich auch in der »Neufassung des bayerischen Verfassungsentwurfes gemäß den Beschlüssen des Arbeitskreises für Verfassungsfragen« klar und deutlich nieder. Im übrigen gibt die vom staats- und verwaltungsrechtlichen Expertenteam der CSU festgehaltene »endgültige Formulierung« des Wahlrechtsartikels eher Rätsel auf: »1) Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl in Wahlkreisen in der Weise gewählt, daß die Bewerber von den Wählergruppen bestimmter Stimmkreise vorgeschlagen und in diesen Stimmkreisen gewählt werden. Die Überschuß- und Ausfallstimmen sind in Sammellisten auszuwerten. [...] 5) Wählergruppen, die nicht mindestens 1/10 der abgegebenen Stimmen erzielen, erhalten keinen Sitz zugeteilt. 6) Das Nähere bestimmt das Wahlgesetz.«[25]

Soweit, so unklar, wäre an dieser Stelle bilanzierend festzuhalten, wenn nicht Ritter von Lex am 6. Juli versucht hätte, dem Landesausschuß seiner Partei die Gedankengänge des Arbeitskreises für Verfassungsfragen zu erläutern. Wohl habe sich die CSU im Wahlkampf »eindeutig« für das Mehrheitswahlsystem ausgesprochen. Trotzdem habe der CSU-Verfassungsausschuß aber »das Recht und die Pflicht« gehabt, über die Vor- und Nachteile noch einmal nachzudenken. Er sei zu dem Ergebnis gekommen, »daß das Mehrheitswahlsystem auf der einen Seite den großen Vorzug hat, eine allzustarke Zersplitterung der Parteien zu unterbinden, daß es den zweiten großen Vorzug hat, Persönlichkeiten von einer gewissen Qualität in die Kampffront zu bringen, weil ein Mann gegen den anderen zu ringen hat. Man muß aber auf der anderen Seite auch wieder darauf hinweisen, daß [...] unter Umständen sehr starke Minderheiten unter den Tisch fallen [...] Wir gehen heute mit einer gewissen Liebe an dieses Mehrheitswahlsystem heran. Ich habe mit einer ganzen Anzahl von Leuten draußen aus den Gemeinden usw. gesprochen, die mir alle voller Begeisterung gesagt haben: Weg von dem dreimal verfluchten Verhältniswahlsystem, von dem Listensystem, herein in das Mehrheitswahlsystem. Es ist die Frage, ob dabei vielleicht nicht unter

24 Ebd.

25 »Neufassung des bayerischen Verfassungsentwurfes gemäß den Beschlüssen des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, Protokoll der ersten bis sechsten Sitzung«, BayHStA, NL Ehard 1636. Die »Neufassung« ist undatiert. Leider konnten nur Protokolle der ersten (14.6.), zweiten (18.6.) und dritten Sitzung (25.6.) des Arbeitskreises ermittelt werden; die vierte Sitzung war laut Protokoll vom 25.6. für den 2.7.1946 vorgesehen. Der Arbeitskreis scheint sich also auf einen wöchentlichen Turnus eingependelt zu haben. Sollte dieser Usus aufrechterhalten worden sein, hätte die sechste – und angesichts des Fehlens jeglicher weiterer Hinweise auf nachfolgende Treffen vermutlich letzte – Sitzung am 16. Juli stattgefunden, einen Tag nach Konstituierung der Verfassunggebenden Landesversammlung und zwei Tage vor der ersten Arbeitssitzung des Verfassungsausschusses am 18. Juli 1946.

Umständen verkannt wird, daß auch einmal Zeiten kommen könnten, wo wir in die Rolle kommen könnten, als Minderheit unter den Tisch zu fallen, und wo wir dann vielleicht dankbar dafür wären, wenn ein gemäßigtes Mehrheitswahlsystem uns, wenn ich so sagen darf, eine Möglichkeit verschafft, auch als Minderheit wieder zur Beachtung zu kommen.«[26]

Bestärkt durch zustimmende Zurufe der Parteifreunde wagte Ritter von Lex nun eine Interpretation der vom Arbeitskreis vorgeschlagenen Formulierung, die deshalb so rätselhaft geraten war, weil der auf seinen unpolitischen Charakter so bedachte Kreis zögerte, seine vermeintlich von der Partei- und gewiß der Wahlkampflinie abweichende Haltung in dieser hochpolitischen Frage zu nachdrücklich zu vertreten: Der Ausschuß habe »bei aller politischen Zurückhaltung sich doch erlaubt, eine Formulierung zu entwerfen, die ungefähr folgenden Inhalt hat: Es soll selbstverständlich in allgemeiner, gleicher, direkter, geheimer Wahl in den Wahlkreisen in der Form gewählt werden, daß die Kandidaten aus den Stimmkreisen heraus vorgeschlagen und an die Stimmkreise gebunden sind, daß aber die Rest- und Ausfallstimmen – das sind jene Stimmen, die sich dann ergeben, wenn ein Kandidat überhaupt nicht zum Zug kommt – in Wahlkreislisten und Landeslisten den konkurrierenden Parteien zugute kommen. [...] Im übrigen ist der Vorschlag eine gewisse Mischung beider Systeme. Man kann streiten, von welchem mehr enthalten ist. Vielleicht ist sogar ein bißchen stark Verhältniswahlsystem darin. Auf alle Fälle ist dabei die Bindung des Kandidaten an den Stimmkreis erreicht, was wir in gewisser Beziehung jetzt schon bei der Wahl zur Verfassunggebenden Versammlung gesehen haben. Ich glaube, es hat sich nicht schlecht erprobt.«[27]

Da der Stenograph an dieser Stelle keine Reaktionen der Landesdelegierten vermerkte, ist anzunehmen, daß das vom CSU-Verfassungsausschuß präferierte System nicht gerade Begeisterungsstürme auslöste – aber auch keine Proteste. Zwar blieb auch nach diesen Erläuterungen eher diffus, wie der Ausschuß sich das künftige Wahlsystem vorstellte. Immerhin war aber erkennbar geworden, daß er an ein System dachte, das erklärtermaßen »vielleicht ein bißchen stark« nach Verhältniswahl schmeckte und dem nicht allzufern zu stehen schien, das sich bei der Wahl zur Verfassunggebende Landesversammlung »nicht schlecht erprobt« hatte – also ein »veredeltes« Verhältniswahlsystem, das sich dadurch auszeichnete, daß statt anonymer Landeslisten eine stimmbezirksgebundene Kandidatenaufstellung erfolgte.[28]

---

26 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 451.

27 Ebd., S. 451f.

28 Nach diesem System wurde in fünf Wahlkreisen auf der Basis von Wahlkreislisten, in denen die Kandidaten festen Stimmbezirken zugeordnet waren, nach dem Verhältniswahlsystem der Anteil der Mandate pro Partei ermittelt. Gewählt waren die Kandidaten einer Partei, die in einem der Stimmbezirke die höchste Stimmenzahl erreichten. Die Kandidatur in mehreren Stimmbezirken war möglich, aber nicht die in mehreren Wahlkreisen. Dazu G. A. Ritter/M. Niehuss, Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, 1987, S. 125. Zum komplizierten

Tatsächlich wurde schon am 6. Juli ziemlich deutlich, daß sich die CSU dem Verhältniswahlverfahren zu öffnen begann, das sie noch ein paar Tage zuvor in der heißen Phase des Wahlkampfes entschieden verworfen hatte. Das war nicht zuletzt auf die Ergebnisse des 30. Juni zurückzuführen. Die Wahl hatte den Trend der vorangegangenen Wahlen bestätigt und der CSU auch landesweit eine absolute Mehrheit verschafft. Wenn weiten Teilen der CSU auch nach wie vor »als Ziel für die künftige Entwicklung des Parteilebens vorschwebt[e], auch in Bayern möglichst einem Zweiparteiensystem zuzustreben«, weil »ein gesundes Funktionieren des Parlaments-Apparates dann am besten gewährleistet« schien, »wenn zwei miteinander konkurrierende Gruppen einander die Waagschale halten können und die in der Opposition stehende die andere ablösen kann«[29], so galt dies eher für die Zukunft. Unter den schwierigen Bedingungen der frühen Nachkriegszeit scheuten – wie sich anläßlich der Regierungsbildung im Dezember 1946 auch zeigen sollte[30] – weite Kreise der Union davor zurück, eine Einparteienregierung zu wagen. Wie Hundhammer dann im September 1946 auch erklärte, erstrebte ›seine‹ Partei »in der jetzigen anormalen Lage« keineswegs »die unbedingte Alleinherrschaft im Staat«. Vielmehr war sie darauf bedacht, daß »in einer solchen Notzeit alle gemeinsam die Verantwortung tragen, nicht nur für die innere Regierung und Staatsführung, sondern für die Existenz des Staates überhaupt und für die Position, die er in der ganzen Welt haben soll.«[31] Vor dem Hintergrund der Wahlerfolge, die – wie im Sommer 1946 mit einiger Sicherheit anzunehmen war – jedenfalls vorläufig anhalten würden, wäre die CSU aber bei Einführung des Mehrheitswahlsystems schwerlich daran vorbeigekommen, bereits im Dezember 1946 die alleinige Regierungsverantwortung zu übernehmen. Unter Anwendung eines reinen Mehrheitswahlsystems – sei es absolut oder relativ – hätte die Partei nämlich am 30. Juni mehr als 80 Prozent der Mandate gewonnen, vorausgesetzt, die Wähler hätten sich unter diesen Umständen nicht anders entschieden.[32]

Solche Überlegungen stießen in der gesamten Partei auf Resonanz und dämpften die vor allem im Hundhammer-Flügel vor der Wahl noch sehr großen Sympathien für das Majoritätsprinzip. Josef Müller, der im Wahlkampf offengelassen hatte, welchem Wahlsystem er zuneigte, leiteten daneben andere Überlegungen, als er am 6. Juli Zweifel daran laut werden ließ, ob das Mehrheitswahlsystem wirklich wünschenswert war: »Vergessen Sie nicht, daß wir darauf achten müssen, daß alle Kräfte des Volkes zur Geltung kommen. Das Mehrheitswahlsystem führt doch leicht dazu, daß sich in der

---

Verfahren des ganz ähnlich angelegten Landtagswahlgesetzes ausführlicher: W. HOEGNER, Lehrbuch, 1949, S. 45–47.

29 So Hundhammer in seinem Rückblick auf die Bayerischen Verfassungsberatungen, 28.9.1946, S. 4.

30 Hierzu B. FAIT, Anfänge der CSU, 1995, S. 158–163.

31 Hundhammer, Rückblick, S. 4f.

32 Die CSU errang in 146 Stimmkreise die absolute oder relative Mehrheit; die SPD in 19, alle übrigen Parteien in keinem Stimmkreis. Dazu ausführlicher unten.

Hauptsache Gesichtspunkte des territorialen Zusammenhangs durchsetzen. Denn es ist nicht gut, die Fraktion so zu gestalten, daß sie, ich möchte sagen, der soziologischen Struktur entspricht.«[33]

Mit klareren Worten: Müller hatten die Wahlergebnisse außerdem vor Augen geführt, daß bei Anwendung des absoluten oder relativen Mehrheitswahlsystems das altbayerische Element in der CSU-Fraktion ein kräftiges Übergewicht erhalten hätte[34]: In Oberbayern hatten 29 CSU-Kandidaten die absolute und einer die relative Mehrheit erkämpft, in Niederbayern/Oberpfalz 45 die absolute und zwei die relative Mehrheit. In Oberfranken/Mittelfranken, dem einzigen Wahlkreis, in dem die SPD absolute Mehrheiten erreichen konnte, erlangten 20 Unionskandidaten die absolute und vier die relative Mehrheit, in Unterfranken 23 die absolute und einer die relative, in Schwaben schließlich 20 die absolute und einer die relative Majorität. Damit wären sowohl beim absoluten (74:63) als auch beim relativen Mehrheitswahlverfahren (77:69) die altbayerischen Abgeordneten gegenüber denen aus Schwaben und den fränkischen Wahlkreisen in der Mehrzahl gewesen. Nach dem für die Wahl geltenden Verhältniswahlsystem ergab sich ein umgekehrtes Kräfteverhältnis: Oberbayern und Niederbayern/Oberpfalz, die Hochburgen des Schäffer/Hundhammer-Flügels, entsandten 22 bzw. 32 Abgeordnete; aus dem eher Müller-freundlichen Schwaben[35] kamen 15 Abgeordnete; aus Oberfranken/Mittelfranken 22 und aus Unterfranken 18 Abgeordnete. Das Verhältnis der altbayerischen zu den »neubayerischen« Mandaten lag also bei 54 zu 55.

Die SPD-Mehrheiten konzentrierten sich fast ausschließlich im Wahlkreis Oberfranken/Mittelfranken. Hier erlangten fünf sozialdemokratische Kandidaten eine absolute und 14 weitere eine relative Mehrheit; die absolute Mehrheit in Erlangen-Stadt, Kulmbach-Stadt und -Land, Coburg-Land und Naila. Einen relativen Sieg errangen die Sozialdemokraten in Nürnberg-Stadt, Ansbach-Stadt, Bayreuth-Stadt, Coburg-Stadt, Fürth-Stadt, Hof-Stadt, Erlangen-Land, Fürth-Land, Lauf (Pegnitz), Münchberg, Nürnberg-Land, Rehau und Wunsiedel. Im Wahlkreis Unterfranken trug die Sozialdemokratie in Schweinfurt-Stadt einen relativen Sieg davon; in beiden altbayerischen und im schwäbischen Wahlkreis konnte die SPD in keinem Stimmbezirk eine Mehrheit hinter sich bringen.[36] Statt der fünf bzw. 19 Mandate,

---

33 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 473.

34 Die folgenden Angaben beruhen auf Aufstellungen des Statistischen Landesamtes, Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamts, 1946, S. 14–16.

35 Die in den Parteigremien eindeutig Müller zugeneigte Haltung des Bezirksverbandes Schwaben der CSU ist nicht in gleichem Maße auf die schwäbischen Abgeordneten zu übertragen, dennoch dürften einige dem Müller-Flügel zuzurechnen gewesen sein.

36 Zahl der Mandate in den Wahlkreisen insgesamt: Oberbayern: 39; Niederbayern/Oberpfalz: 47; Oberfranken/Mittelfranken: 47; Unterfranken: 25, Schwaben: 22. Das Statistische Landesamt faßte in seiner Aufstellung der Stimmbezirke, in denen absolute bzw. relative Mehrheiten erzielt wurden, die tatsächlich in mehrere Stimmbezirke unterteilten Großstädte (z. B. München mit 10 Stimmbezirken) zu nur je zwei Stimmbezirken (-Stadt und -Land) zusammen, so daß die Gesamtaufstellung statt der 180 Mandate nur 165 ergibt.

die die SPD unter Zugrundelegung eines Mehrheitswahlsystems erhalten hätte, stellte sie tatsächlich 51 Abgeordnete, davon zwölf aus Oberbayern, elf aus Niederbayern/Oberpfalz, 18 aus Oberfranken/Mittelfranken, fünf aus Unterfranken und fünf aus Schwaben.

Bei Einführung der Mehrheitswahl hätte die SPD-Fraktion fast ausschließlich städtische Stimmbezirke vertreten, während die CSU – ungeachtet der von der Union auch in manchen Städten erreichten Majoritäten – zur Fraktion der ländlichen Interessen geronnen wäre.[37] Diese Problematik stach Müller aber zweifellos weniger ins Auge, als der von ihm auch angesprochene »territoriale« Gesichtspunkt, der beim Mehrheitswahlsystem stärker zur Geltung kommen würde, als Müller lieb war. Er drohte erstens den Graben zwischen den alt- und neubayerischen Kräften in der CSU (wie auch im Land) zu vertiefen und längerfristig die Sammlungskonzeption des Parteivorsitzenden zu durchkreuzen. Just in diesen Monaten richtete Müller alle Anstrengungen darauf, durch organisatorische Weichenstellungen die Entwicklung der CSU zu einer christlich-interkonfessionellen Sammlungspartei zu forcieren, die alle Regionen und Schichten erfassen sollte.[38] Bei einem deutlichen Übergewicht des altbayerischen, katholisch-konservativen, betont föderalistischen Flügels in der Fraktion war längerfristig die Abwanderung der ›reichstreuen‹ fränkisch-protestantischen Mitglieder- und Wählerschaft zu befürchten, die die CSU an sich binden sollte. Hinzu kam zweitens ein persönliches Interesse: Da sich in Altbayern die Müller-Gegner konzentrierten, drohte das bei Einführung des Mehrheitswahlsystems mit Sicherheit zu erwartende altbayerische Schwergewicht in der Fraktion auch Müllers Position in der Partei zu untergraben.

Alles in allem hatten also die verschiedenen Gruppen in der Union nach der Wahl am 30. Juni Anlaß, ihre Positionen zum Wahlsystem zu überdenken. Tatsächlich waren zumindest die führenden Köpfe auch des Hundhammer-Flügels wohl bereits Anfang Juli[39] von der Mehrheitswahl abgerückt – vorerst ohne dies freilich zu erkennen zu geben. Anfang Juli war völlig unübersichtlich, wie die Wahlergebnisse auf die Partei wirkten. Ihr Vorsitzender Müller glaubte jedenfalls, daß die Majorität seiner Partei nach wie vor das Mehrheitswahlsystem bevorzugte. Daher versuchte er, den vermeintlichen Parteiwillen mit einer ziemlich autokratischen Aktion zu durchkreuzen. Müller zögerte nicht, ohne Rücksprache mit den Parteigremien oder der CSU-Fraktion, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht zusammengetreten war, eine Vorentscheidung gegen die von ihm vermutete Haltung der Majorität seiner Partei herbeizuführen. Unmittelbar nach der Wahl einigte er sich – wie er dem CSU-Landesausschuß am 6. Juli nachträglich berichtete – mit Hoegner darauf, »daß ein Mittelweg gefunden werden kann, wenn die bei-

37 Vgl. auch Müllers Ausführungen vor dem »Ochsenclub« der CSU am 24.7.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 84.

38 A. Mintzel, CSU, 1975; B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 126–131.

39 Für Ende Juli läßt sich dies belegen: Vgl. Hundhammers Ausführungen vor dem Verfassungsausschuß am 24.7.1946, Sten. Ber. VA, S. 85.

den Parteien nicht an einem Schlagwort festhalten.«[40] Müller war seiner Partei damit in den Rücken gefallen, doch wußte er sein Verhalten effektvoll zu beschönigen. Er begründete den »lieben Parteifreunden« seinen einsamen Schritt mit einem allen gemeinsamen Anliegen: »Verständigung«, damit »unser Volk wirklich zu einem ruhigen Aufbau kommt«.[41]

Unter parteitaktischen Gesichtspunkten war es, bei allem Streben nach »Verständigung«, eine ausgesprochene Dummheit, sich von vornherein einer Karte zu entledigen, die im Parteienpoker noch gute Dienste leisten konnte – z. B. um die SPD durch einen vorgeblich gegen die Unionswünsche in der Frage des Wahlsystems angebotenen Kompromiß gefügig zu machen für ein sozialdemokratisches Entgegenkommen in anderen Punkten. Müller agierte mit dieser Aktion dennoch taktisch – ›innerparteitaktisch‹ gewissermaßen, ging es ihm doch darum, den Schäffer/Hundhammer-Flügel klein zu halten. Schon diese Episode im Vorfeld der Verfassungsberatungen zeigt, daß die rivalisierenden Kräfte in der Union im Zweifelsfall bereit waren, gegen Teile der eigenen Partei eher die Zusammenarbeit mit anderen Parteien zu suchen, als sich zu bemühen, ihren jeweiligen Vorstellungen durch Überzeugungsarbeit in den eigenen Reihen zum Durchbruch zu verhelfen. Kompromisse mit dem parteipolitischen Gegner fielen offensichtlich leichter als innerhalb der eigenen Partei.

Allerdings waren die Spannungen in der Union in Bayern kein Geheimnis. Die SPD konnte daher keineswegs sicher darauf bauen, daß Müllers Angebot des Mittelwegs für die Gesamtfraktion galt. So wurde das Wahlsystem dann doch noch zur Trumpfkarte, die speziell Hundhammer und Schlögl mit Geschick auszuspielen verstanden. Dennoch übertrieb Josef Seifried ziemlich, als er der Verfassunggebenden Landesversammlung am 11. September berichtete, im Verfassungsausschuß sei über das Wahlsystem »ein heißer Kampf« entbrannt, »weil die CSU an Stelle der Verhältniswahl die Mehrheitswahl gesetzt haben wollte«.[42] Tatsächlich verliefen die Verhandlungen eher in friedlichen Bahnen. Die Vertreter der CSU riefen den Sozialdemokraten lediglich durch gelegentliche Drohgebärden in Erinnerung, daß von ihrer Gutwilligkeit in der Wahlrechtsfrage einiges abhing. Wenn auch nicht das Überleben der bayerischen Sozialdemokratie zur Disposition stand, so hatte die CSU doch die Möglichkeit, es der SPD künftig sehr schwer zu machen, sich als politischer Faktor in Bayern zu behaupten.

40 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 473.
41 Ebd., S. 474.
42 Sten. Ber. VL, S. 81.

2. Die Beratungen des Wahlsystems

Zunächst sah es allerdings so aus, als würde die Wahlrechtsdebatte ohne jede Irritation über die Bühne laufen. In der vom Verfassungsausschuß am 24. Juli geführten »Grundsatzdiskussion« kam Mitberichterstatter Ehard der SPD von vornherein weit entgegen. Er erklärte, weder das eine noch das andere System könne »ohne weiteres« akzeptiert werden: »Ein bloßes Mehrheitswahlrecht wird man, wie ich glaube, nicht durchführen können, man wird also auf das Verhältniswahlrecht zurückgreifen müssen; es handelt sich bei dem Verhältniswahlrecht nur darum, wie man es im einzelnen gestaltet.«[1] Ehard ging es vordringlich darum, den Einfluß von Splitterparteien durch entsprechende Vorkehrungen zurückzudrängen. In diesem Sinne erschien ihm die vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß vorgeschlagene Lösung als eine gute Diskussionsgrundlage für den Verfassungsausschuß, über die man sich in »einem kleineren Kreise« dann »immer noch unterhalten« könnte.[2]

Hundhammer legte im Namen seiner Fraktion als nächster CSU-Redner hingegen vor allem Wert auf die Bindung der Abgeordneten an die Stimmbezirke und erteilte dem »anonymen« Listensystem eine energische Absage: »Wir sind der Auffassung, daß der Abgeordnete als Vertreter der Wähler und des Volks wirklich mit dem Kreise von Menschen, für den er auftritt, den er repräsentiert [...] in unmittelbarer Verbindung steht«.[3] Die Ablehnung des Listensystems war nicht nur eine Antwort auf die Lehren der Vergangenheit, die in diesem Zusammenhang gern zitiert wurden. Als ein unausgesprochener Faktor spielten auch in Hundhammers Denken CSU-Interna eine Rolle: Müller hatte sich durch eine entsprechende Gestaltung der Parteisatzung klare Mehrheiten in den maßgeblichen Gremien der CSU verschafft.[4] Eine von diesen Gremien zu verabschiedende Landesliste hätte es dem Parteivorsitzenden ermöglicht, eine Fraktion weitgehend nach seinen Vorstellungen zu gestalten. Das heißt eine Fraktion, die hinsichtlich ihrer konfessionellen, sozialen, regionalen, Geschlechter- und Altersstruktur sicher anders geartet wäre, als sich Hundhammer und das um ihn gruppierte Lager wünschte, in dem vor allem ländlich-katholische Interessen hoch im Kurs standen.[5] Da die Machtverteilung in den Parteigremien bereits

1 Sten. Ber. VA, S. 79.
2 Ebd.
3 Ebd., S. 80, s.a. S. 84.
4 Deshalb waren seit März 1946 heftigste innerparteiliche Streitigkeiten entbrannt, die bis 1948 andauerten. Dazu ausführlich meine Einleitung in: CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. XLVIII–LI, LXVI–LXXXIV, mit den dort angegebenen Verweisen auf die Dokumente.
5 Müller erklärte am 1.5.1946, daß »bei einer allenfallsigen Anwendung des Einmannwahl-Prinzips sogar eher zuviel Leute nach ständischen Gesichtspunkten aufgestellt würden, eine Gefahr, die, bei allem Verständnis für die Betonung der ständischen Interessen [...] nicht verkannt werden dürfe.« Die CSU müsse sich anders als die BVP »jetzt weltanschaulich sammeln«. CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 204f. Zu seinen Vorstellungen einer »guten« Frak-

zu Müllers Gunsten festgeschrieben war, hing es von der Struktur der künftigen CSU-Fraktion ab, ob der damalige Fraktionsvorsitzende Hundhammer sein Amt behaupten und damit in der Union weiterhin ein gewichtiges Wort mitreden konnte. Als Fraktionsführer stiegen zugleich seine Chancen in der Partei, sich langfristig gegen Müller durchzusetzen.

Solche Überlegungen wurden in der »Grundsatzdiskussion« des Verfassungsausschusses, die sich im wesentlichen in den geschilderten Statements erschöpfte, selbstverständlich nicht vorgetragen. Statt dessen erörterte der Ausschuß auf der Grundlage des Entwurfs schon Details – z. B. wieviel Einwohner für ein Mandat vorzusehen waren – als Karl Lacherbauer den betulichen Meinungsaustausch mit der berechtigten Frage unterbrach: »Sind wir uns aber denn schon über das Prinzip einig geworden? Ist die politische Frage schon im Sinne des Artikels entschieden?«[6] Lacherbauers offensichtlich allen Seiten eher unwillkommene Initiative verhallte zunächst ohne jedes Echo; Stellung hierzu bezogen die maßgeblichen Wortführer des Verfassungsausschusses erst, als von Prittwitz und Gaffron insistierte: »Sind wir uns denn über das Prinzip der Verhältniswahl schon völlig klar? Wenn wir jetzt Absatz für Absatz durchgehen und bei diesem wichtigen Kapitel sagen, wir sind für die Verhältniswahl, dann ist uns eigentlich die Diskussion nachher erschwert. Wir müßten uns eigentlich vorher über die Varianten des Verhältniswahlrechts unterhalten. [...] Wenn man das Verhältniswahlrecht hier im Prinzip annimmt – und wir sind der Meinung, daß man es nur unter bestimmten Kautelen wird annehmen können –, dann müßte man außer über das Prinzip auch über die Kautelen, z. B. in puncto Splitterparteien einig werden«.[7]

Hans Ehard, der sich seit 1947 in der CSU als »Mann des Ausgleichs« zunehmende Sympathien erwarb und wegen seiner ruhig-ausgleichenden Art 1949 dann auch zum Parteivorsitzenden gewählt wurde, stellte diese Begabung bereits im Verfassungsausschuß unter Beweis. Als enger Mitarbeiter des Ministerpräsidenten kannte Ehard auch wohl besser als jeder andere aus der CSU Hoegners Grenzen, die die Union nicht überschreiten durfte, wenn sie die Sozialdemokraten nicht in die Opposition treiben wollte. Ehard versuchte daher, seine Parteifreunde davon zu überzeugen, daß man – schon aus Effizienzerwägungen – »grundsätzlich vom Verhältniswahlrecht ausgehen und dann die Varianten dazu suchen muß. Sonst kommt man technisch nicht vorwärts [...] Die technische Behandlung ließe sich erleichtern und viele Vorbehalte würden sich ohne weiteres erübrigen, wenn man versuchen würde, den Artikel zunächst nur nach der technischen Seite durchzubesprechen. Wir können uns dann vorbehalten, ob man mit dieser Regelung insgesamt einverstanden ist oder ob vielleicht auf der grundsätz-

---

tion, vgl. ebd. und S. 328. Ende Oktober kam es über die Frage der Kandidatenaufstellung zu einem heftigen Streit; ebd., S. 684–696.

6 Sten. Ber. VA, S. 83.

7 Ebd.

lichen Linie, die gefunden wurde, noch irgendeine Variante nötig ist.«[8] Hundhammer stimmte seinem Parteifreund prinzipiell zu, nutzte aber die Gelegenheit, um zu unterstreichen, daß seine Partei auch anders könnte, wenn die SPD sich nicht bei den angesprochenen Kautelen gefügig zeigen würde. Er schlug vor, den fraglichen Artikel (Artikel 10 des Entwurfs) zurückzustellen, um vorher die ergänzenden Regelungen zu beraten. So verdeckt Hundhammer seine Drohung formulierte – die Sozialdemokraten verstanden auf Anhieb. Wimmer widersprach dem CSU-Fraktionschef vehement: »Bei der Behandlung des Wahlrechts hat doch jede Parteirichtung ihre ganz bestimmten Forderungen. In der Frage des Wahlrechts haben wir das Verhältniswahlrecht gefordert. In dieser Frage ist nicht mit uns zu reden.«[9]

Hundhammer hatte offenbar keine so heftige Reaktion erwartet. Da er keine Eskalation riskieren wollte, nahm er seine Drohung unverzüglich zurück. Er erklärte, »daß das reine Mehrheitswahlrecht von meiner Fraktion nicht vertreten wird. Ich kann Ihnen das ganz klar sagen, und das wird Ihre Stellungnahme wesentlich erleichtern«.[10] Wie seine Fraktion oder wenigstens er selbst aber das Wahlsystem zu gestalten wünschten, hielt er zunächst im Dunkeln. Er unterstrich lediglich noch einmal, daß er selbst vor allem die Listenwahl »eliminieren« wollte, und verwies vage auf einen von ihm nicht näher benannten Vorschlag, der ein Mischsystem zwischen Majoritäts- und Listenwahl beinhalte. Er spielte damit auf Scharnagls System an, das Hundhammer aber »nicht unmittelbar« zur »eigenen Meinung« erheben wollte.[11]

Hundhammer pokerte, und diesem Spiel wollte Hoegner ein Ende bereiten: »Die Frage, ob man die Abgeordneten nach Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht wählen läßt, ist eine grundsätzliche politische Entscheidung. Wir können dieser Entscheidung hier nicht aus dem Wege gehen. [...] Ich kann hier ganz offen sagen, die sozialdemokratische Fraktion besteht auf dem Verhältniswahlrecht. Wir sind aber damit einverstanden, daß der einzelne Abgeordnete an den Stimmkreis gebunden wird. Wir sind mit der Regelung, wie sie im Landeswahlgesetz getroffen ist, vollständig zufrieden.« Das waren klare Worte, die den Standpunkt der Sozialdemokratie absteckten. Aber auch die CSU sollte Farbe bekennen. Daher bat Hoegner abschließend, der Verfassungsausschuß möge nunmehr in einer Abstimmung grundsätzlich Position beziehen.[12]

Dies wiederum wollte Hundhammer tunlichst vermeiden. In der Wahlrechtsfrage wurde nicht nur im Verfassungsausschuß, sondern auch CSU-intern gepokert. Hundhammer wußte offensichtlich nicht, wieviele Parteifreunde im Ausschuß und in der Fraktion die Verhältniswahl unterstützen

8 Ebd., S. 84.
9 Ebd.
10 Ebd.
11 Ebd.
12 Ebd. Zum Landeswahlgesetz vgl. S. 232, Anm. 28.

würden.[13] Um eine vermutlich zu großen Teilen unwillige Fraktion für die Verhältniswahl gewinnen zu können, brauchte er ein überzeugendes Votum im Ausschuß. War damit nicht zu rechnen, war es besser, vorläufig jede Abstimmung zu vermeiden. Daher reagierte Hundhammer auf Hoegners Abstimmungsforderung mit der Bitte um ein Gespräch in vertraulicher Runde: »Ich würde gern mit den Fraktionsvertretern [der CSU, d.V.] und dem Herrn Ministerpräsidenten einen Augenblick darüber sprechen.« Ohne die Antwort des Ausschußvorsitzenden abzuwarten, stellte daraufhin Hoegner eiligst fest: »Wir unterbrechen die Sitzung.«[14]

Die Unterbrechung erwies sich als fruchtbar. Als die Herren zurückkehrten, schlug Hundhammer – »nach Rücksprache mit meinen Freunden« – vor, den fraglichen Artikel »zunächst« in der vorliegenden Fassung anzunehmen: »Die Einzelheiten sind dann noch im Landtagswahlgesetz zu regeln, wobei die Art und die Details des Verhältniswahlrechts (wir stellen uns ein im gewissen Sinne modifiziertes Verhältniswahlrecht vor) besonders zu beraten sind. Vielleicht können wir uns darauf einigen, daß wir die Bezeichnung »modifiziertes Verhältniswahlrecht« bereits hier in den Abschnitt mithineinnehmen. Das wäre der Wunsch meiner Fraktionskollegen. Ich glaube, auf dieser Basis läßt sich eine Übereinstimmung erzielen.«[15]

Der SPD fiel – beinahe hörbar – ein Stein vom Herzen. Erleichtert nahm sie daher kritiklos einen mit dem »Zugeständnis« gekoppelten zweiten Vorschlag hin, den Hundhammer unerwartet aus der Tasche zog – mit dem Hinweis, er wisse wohl, daß er damit »etwas« von dem abwich, was in der Pause ausgehandelt worden war.[16] Hundhammer wünschte, daß jeder Landkreis und jede unmittelbare Stadt unabhängig von ihrer Einwohnerzahl mindestens einen Abgeordneten entsenden konnte, jede größere Stadt aber nicht, wie im Entwurf vorgesehen, bereits für je 50 000, sondern erst für je 60 000 Einwohner einen weiteren Abgeordneten. Dieser Vorschlag zielte auf eine Bevorzugung der ländlichen Stimmbezirke und benachteiligte damit sowohl die »progressive« Müller-Richtung in der CSU als auch die SPD, die in den größeren Städten erfolgreicher waren als auf dem konservativeren Lande. Um seinen säuerlichen Überraschungsbonbon zu versüßen, erklärte abschließend nun auch Hundhammer in aller Offenheit: »Wir sind wohl alle zusammen der Meinung, daß das Wahlrecht, das jetzt für die Verfassung-

13 Semler berichtete dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, die Frage des Wahlrechts sei in der Fraktion »eingehend erörtert« worden; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549. Laut E. SCHMIDT, Staatsgründung, 1993, S. 153, der die Wahlrechtsdiskussionen einschließlich der Beratungen des VVA (dazu oben, S. 137–140) auf nur fünf Seiten und nicht durchwegs stimmig darstellt, hatte die CSU-Fraktion am 22. Juli das Wahlrecht diskutiert. SCHMIDT berichtet, dort sei, besonders engagiert von Ehard, das im Vorentwurf vorgesehene verbesserte Verhältniswahlrecht »vorgeschlagen« worden. Zu einer Abstimmung in dieser strittigen Frage kam es also offenbar nicht, was auch – wie noch aufzuzeigen wird – angesichts des Beratungsverlaufs höchst unwahrscheinlich ist.

14 Sten. Ber. VA, S. 84.

15 Ebd.

16 Ebd.

gebende Landesversammlung Geltung hatte, in großen Zügen als gut anzusprechen ist und sich bewährt hat.«[17]

Obwohl sogar der »Kronjurist der BVP«, Hans Nawiasky, warnend darauf aufmerksam machte, daß der von Hundhammer vorgeschlagene Schlüssel dazu führen konnte, daß ganz kleine Städte und einwohnerschwache Kreise »eine kolossale Übervertretung«[18] gegenüber den größeren Städten bekamen, war diese Perspektive doch nicht abschreckend genug, das Verhältniswahlsystem dafür aufs Spiel zu setzen. Aus sozialdemokratischem Munde ertönte nicht einmal ein Hauch von Kritik an dieser Lösung, und die Beratung wurde in bestem Einvernehmen fortgeführt. Die Grundsatzabstimmung stand unmittelbar bevor, als Bauernführer Alois Schlögl in letzter Minute neuerlich für Aufregung sorgte.

Das in Artikel 10 geregelte Wahlsystem sei »deswegen von so großer Bedeutung«, so begann er seine Attacke gegen den gerade gefundenen Kompromiß, »weil er praktisch unser zukünftiges parlamentarisches Leben regelt.« Die Nationalsozialisten seien 1930 bis 1933 »deswegen gegen den Parlamentarismus angestürmt [...], weil eben bei uns der Unsinn entstanden ist, daß sich Dutzende und Aberdutzende von Parteien gebildet haben. Nun wollen wir heute einem verbesserten Verhältniswahlrecht zustimmen. Durch dieses verbesserte Verhältniswahlrecht wird eines gewahrt, daß Stimmkreise gebildet werden.« Die Beseitigung der Listenwahl allein reiche aber nicht aus, um zum eigentlichen Ziel, der Verhinderung von Splitterparteien, zu gelangen: »Darum kann ich von meiner Seite aus nur dann dem Art. 10 in der jetzigen Fassung zustimmen, wenn bei Abs. 4 zum mindesten eine größere Sicherung gegen Splitterparteien aufgenommen wird, als die 10 Prozent betragen. Sonst gibt es nach meinem Dafürhalten wieder eine Unsumme von Parteien, die das Volk wieder genauso verbittern, wie es früher der Fall war. Ich weiß, daß in der Landwirtschaft eine große Geneigtheit für das Mehrheitswahlsystem besteht. Ich stelle aber meine Bedenken zurück, und ich werde mir erlauben, gerade beim Abs. 4 wegen der Splitterparteien einen Vorschlag zu machen, der mir die Annahme von Art. 10 Abs. 1 erleichtert«.[19]

Mit seiner Forderung nach Erhöhung der Sperrklausel warf Schlögl ein heikles Thema in die Debatte, das schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuß zu relativ heftigen Auseinandersetzungen geführt hatte. Hoegner hatte sich damals Scharnagls Forderung nach einer Sperrklausel in Höhe von 15 Prozent kaum weniger hartnäckig widersetzt als dem Mehrheitswahlsystem. Der Zehn-Prozent-Klausel hatte er sich erst angeschlossen, als sich die Unionsvertreter bereit fanden, den kleinen Parteien größere Chancen dadurch einzuräumen, daß es für eine parlamentarische Vertretung ausreichte, diesen Prozentsatz in einem einzelnen Wahlkreis zu gewinnen. Diese

17 Ebd.
18 Ebd.
19 Ebd., S. 87.

Regelung war ein wichtiger Bestandteil des Kompromisses, und daran konnte er scheitern, falls Schlögl im Namen des Bauernflügels der CSU auf einer Erhöhung der Sperrklausel bestand. Ehard, der an den damaligen schwierigen Verhandlungen beteiligt gewesen war, gelang es, den Kompromiß mit einem Vorschlag zu retten, der ihn bekräftigte, allen noch Schwankenden aber vorerst ein Hintertürchen offenließ: Er empfahl, nach und nach zunächst über die einzelnen Sätze und Absätze des Artikels abzustimmen, sich aber eine »grundsätzliche Abstimmung« über den Artikel als Ganzes vorzubehalten. Mit diesem Vorbehalt wurde das »modifizierte« Verhältniswahlrecht angenommen, und zwar einstimmig.[20]

War mit dieser Vorentscheidung ein – unter den maßgeblichen Kräften allerdings nur vordergründig bestehender – Dissens ausgeräumt, so ging es bei der Verhandlung der Kautelen um echte Streitpunkte, die dann auch mit entsprechender Vehemenz ausgefochten wurden. Bevor sich der Verfassungsausschuß mit der politisch bedeutsamsten Sicherungsvorkehrung, der Sperrklausel[21] auseinandersetzte, kam es noch zu einer kleineren Diskussion über einen anderen Aspekt, die ebenfalls mit Argumenten aus dem Arsenal der ›wehrhaften Demokratie‹ geführt wurde. Es ging um die Höhe des passiven Wahlalters. Die Diskussion verdient Aufmerksamkeit, weil die in dieser Frage nicht parteigebundenen Argumentationen Facetten eines Demokratieverständnisses offenbaren, das in anderem Gewande auch in der Sperrklausel- und anderen Debatten aufschien.

Der Entwurf bezeichnete die Vollendung des 30. Lebensjahres als Voraussetzung des passiven Wahlrechts. Der Vorbereitende Verfassungsausschuß hatte diese Altersgrenze einvernehmlich verabschiedet, um zu verhindern, daß der unter dem Nationalsozialismus aufgewachsenen Generation zu schnell politische Verantwortung zuwuchs. Da die Ausgrenzung der Jugend heftige Proteste vor allem unter »jugendlichen« Bürgern und Bürgerinnen ausgelöst hatte, beantragte Seifried nun die Herabsetzung auf 25 Jahre. Schließlich sei die Verfassung »ja für die Zukunft gebaut«.[22] Alfred Loritz, mit damals 44 Jahren fast noch in jugendlichem Alter, schloß sich dem nachdrücklich an; eine Überalterung des Parlamentes könne gefährlich werden. Anders Hoegner, der nichts Gefährliches daran erkennen konnte, die Staatsgeschäfte den Älteren vorzubehalten. Im Gegenteil: »Bei den Römern konnte man erst mit 60 Jahren Senator werden, und die römische Republik war nicht schlecht verwaltet.« Dabei irritierte den Ministerpräsidenten offenbar nicht, daß nach solchen Kriterien er selbst, mit seinen 59 Jahren, zu jung für seine verantwortungsvolle Aufgabe war. Der 53-jährige Wolfgang Prechtl (CSU), als katholischer Priester und Feldgeistlicher (1914/15) bereits mit

20 Ebd.

21 Daneben entschied man sich auch für andere Vorkehrungen, etwa für das Verbot verfassungsfeindlicher Wählergruppen, sich an Wahlen zu beteiligen (Art. 15 BV), die jedoch nicht umstritten waren und daher in diesem Zusammhang nicht beleuchtet werden. Ein knapper Überblick über die Diskussion des Verfassungsausschusses in: A. Zimmer, 1987, S. 277f.

22 Sten. Ber. VA, S. 87.

kaum 20 Jahren in verantwortungsvoller Position, erkannte ebenfalls keine eigenbiographischen Ungereimtheiten, als er bekräftigte: »Jawohl, mit 40 Jahren war man erst ein »vir«, vorher war man ein »iuvenis«.[23]

Nach dem Abstecher in die faszinierende Welt des alten (republikanischen) Roms, das der politischen Weisheit des Alters durch die Einrichtung des zeitweise maßgebenden »Rats der Alten« (des Senatus) gerecht geworden war, versetzte Carl Lacherbauer, mit 44 Jahren auch nach altrömischen Maßstäben nicht mehr ein Jüngling, sondern schon ein »echter Mann«, die Diskussion wieder in die Gegenwart. Er gab zu bedenken, daß in manchen Ländern erst mit 25 Jahren die Volljährigkeit erreicht war. Wenn man dort aber erst mit 25 Jahren befugt sei, sich eigenmächtig »beispielsweise einen Hosenträger zu kaufen«, dann werde doch zu überlegen sein, »ob gerade heute unsere Jugend in der Lage ist, im 25. Lebensjahr ohne demokratische Vorbildung und ohne demokratische Schulung schon wirklich Repräsentant eines Volkes zu werden, das sich anschickt, wiederum eine Demokratie zu werden. Die Personen, die heute 25 Jahre alt sind, waren im Jahre 1933 zwölf Jahre alt.«[24]

Lacherbauers Einwand war bedenkenswert; andererseits zeigten die Diskussionsbeiträge, daß das Mißtrauen sich keineswegs allein gegen eine in nationalsozialistischem Geiste erzogene Jugend richtete. Mit dem Hinweis auf die problematische Sozialisation der ›Jugend unter Hitler‹ ließ sich ein patriarchalisches Denken, das erst Vätern oder besser noch Großvätern politische Klarsicht und Verantwortungsbewußtsein zutraute, nur besonders wirkungsvoll vertreten. Es war nicht zuletzt dem engagierten Diskussionsbeitrag eines in dieser Runde sonst eher schweigsamen Sozialdemokraten zu verdanken, daß das volkstümliche Vorurteil gegen die Jugend »unter 30« dann doch nicht in der Verfassung festgeschrieben wurde. Der SPD-Bezirksvorsitzende von Mittel- und Oberfranken, Wilhelm Fischer (* 1904), führte dem Verfassungsausschuß eindrucksvoll vor Augen, wie wenig das Sozialisationsargument wog, wenn man es nur für die in der NS-Zeit Aufgewachsenen gelten lassen wollte. Der einst »jugendbewegte« Sozialdemokrat berichtete von seinen in der Kriegsgefangenschaft unternommenen Bemühungen, demokratisch-aufklärerisch zu wirken und fuhr fort: »Die jüngeren Elemente haben sich mit Offenherzigkeit dazu bekannt, daß sie noch nie gewußt hätten, was die Demokratie überhaupt bedeutet, während meine Altersschicht mit einer Störrigkeit an Grundsätzen, militärischen Auffassungen festgehalten hat, die geradezu erschreckend war.«[25]

Fischer mahnte Realitäten an, die damals auch außerhalb der Gefangenenlager tagtäglich zu beobachten waren und von aufmerksamen Zeitgenossen auch wahrgenommen wurden. Einer potentiell auch in ihrer parlamentarischen Vertretung jungen Demokratie verhalf dann Hans Ehard (* 1887) end-

23 Ebd.
24 Ebd., S. 87f.
25 Ebd., S. 88.

gültig zum Durchbruch. »Auch wir Älteren«, so sein selbstkritischer Befund, »müssen uns in die heutige politische Situation erst hineinleben. Sie ist in vielen Dingen gegen früher wesentlich verändert. Es zeigt sich praktisch, daß die politisch-parlamentarischen Methoden, wie sie früher gang und gäbe gewesen sind, sich geändert haben, daß man mit ihnen tatsächlich nicht immer durchkommt, daß man umlernen muß. [...] Vielleicht ist es gerade für alte, parlamentarisch und politisch geschulte Leute genauso schwierig, sich in der heutigen Zeit umzustellen, wie es für die Jugend schwierig sein mag, sich in die heutige Zeit hineinzufinden.«[26] Den Argumenten Fischers und Ehards konnte man sich schwerlich verschließen. Zu der Minderheit, die dennoch auf mangelnder politischer Reife besonders der Jugend bestand, zählte CSU-Fraktionschef Hundhammer, der in dieser Frage freilich eine Schlappe einstecken mußte. Mit Ehard und den Sozialdemokraten stimmten die meisten CSU-Vertreter für die Herabsetzung des passiven Wahlalters, die mit allen gegen vier Stimmen angenommen wurde.[27]

Gegen die politische Unreife, diesmal aber der gesamten Wählerschaft, zielte zumindest partiell auch die Sperrklausel, die grundsätzlich von allen Parteien befürwortet wurde. Sie sollte – so die an den Weimarer Lehren orientierten Argumentationen im Vorbereitenden Verfassungsausschuß – verhindern, daß »Splitterparteien« als »Zünglein an der Waage« politischen Einfluß erlangen konnten, der in völligem Mißverhältnis zu ihrem faktischen Rückhalt in der Bevölkerung stand. Die vorgesehenen zehn Prozent, die eine Partei gewinnen mußte, um sich parlamentarisches Gehör zu verschaffen, drohten allerdings nicht nur wirkliche »Splitterparteien« à la Weimar auszuschalten, wie die in diesem Zusammenhang gern zitierte »Eintausendmarkaufwertungspartei«. In Frage gestellt war mit einer Sperrklausel in dieser Höhe das parlamentarische Überleben sämtlicher Parteien jenseits von CSU und SPD.

Seifried (als Berichterstatter) und Ehard (als Korreferent) vertraten in ihren einleitenden Ausführungen den Standpunkt des Vorbereitenden Ausschusses. Die Bestimmung ziele darauf, erstens dem sogenannten »parlamentarischen Kuhhandel« Einhalt zu gebieten, zweitens zu verhindern, daß das Volk durch zuviele Parteien an die »Schattenseiten der Auswirkungen der Weimarer Verfassung« erinnert werde und sich deshalb von der neuen Demokratie distanzierte, drittens »eine ungesunde Kritik« in Schranken zu halten, »die für die weitere Entwicklung zur Demokratie in Deutschland nicht zweckmäßig« sei. Viertens schließlich sollte sie künftige Regierungsbildungen erleichtern.[28] Bestand in diesen Zielsetzungen bei allen Parteien

---

26 Ebd.

27 Ebd., S. 89. Die Parteizugehörigkeit derjenigen, die mit Nein stimmten, wurde in diesem Fall nicht festgehalten. Wahrscheinlich stammten alle Nein-Stimmen aus den Reihen der CSU; nachweislich stimmte außer Hundhammer auch Lacherbauer dagegen (vgl. seine Stellungnahme, ebd., S. 88). Obwohl Hoegner mit den alt-römischen Verhältnissen geliebäugelt hatte, dürfte er mit seiner Partei gestimmt haben.

28 Ebd., S. 90.

ein prinzipieller Konsens, so waren die Standpunkte über die angemessene Höhe der Hürde, die im Interesse einer »gesunden« Demokratie zu überwinden war, doch unterschiedlich und stark von Parteiinteressen bestimmt.

Es liegt auf der Hand, daß die CSU andere Dimensionen vor Augen haben konnte, als etwa die Liberalen, die – wie auch die WAV und KPD – schon im Interesse des eigenen Fortbestehens einer pluralistischen Parteienlandschaft das Wort reden mußten. Aber auch den Sozialdemokraten mußte an einer größeren Parteienvielfalt gelegen sein. Wie der Kommunist Schirmer zu bedenken gab, konnten die zehn Prozent mit der vermutlichen Folge eines bayerischen Zweiparteiensystems »die Verankerung der Macht der Christlich-Sozialen Union bedeuten. Die Sozialdemokratische Partei würde in eine hoffnungslose Abhängigkeit von der CSU geraten.«[29] Vor dem Hintergrund der Wahlergebnisse vor 1933 wie auch der des ersten Halbjahres 1946 mußten die Sozialdemokraten tatsächlich damit rechnen, in einem Zweiparteiensystem zur permanenten Opposition in Bayern verurteilt zu sein. Daneben ging es um die Verteidigung traditioneller demokratischer Überzeugungen, für die sich die Arbeiterbewegung seit ihrem Bestehen eingesetzt hatte. Andererseits waren die Sozialdemokraten vor die Alternative gestellt, sich für das geringere von zwei Übeln zu entscheiden, hing doch nach wie vor das Damoklesschwert der Mehrheitswahl im Raum.

Hatten die kleinen Parteien es fast ausschließlich der SPD überlassen, die Vorentscheidung für das Verhältniswahlsystem durchzufechten, so räumten in der Sperrklauseldiskussion die Sozialdemokraten die vorderste Front für die kleinen Parteien. Um den grundsätzlichen Wahlrechtskompromiß nicht zu gefährden, versuchten sie ihnen eher vorsichtig den Rücken zu decken. Dabei erwies es sich für die kleinen Parteien als eher kontraproduktiv, daß ausgerechnet Alfred Loritz als lautstärkster Anwalt der »Kleinen« in Erscheinung trat. War doch gerade die wegen ihrer erschreckend wirkungsvollen Hetz- und Antikampagnen auch als »Neo-Hitlerismus«[30] bekämpfte »Loritz-Partei«, die – wie es selbst im offiziellen Bericht des SPD-Landessekretärs, Martin Albert, für das SPD-Jahrbuch 1946/47 heißt – »einige Merkmale der verflossenen Nazipartei nicht verbergen kann«[31], eine Partei jenen Zuschnittes, gegen die sich die Sperrklausel richtete. Und das pluralistisch-demokratische Engagement der Kommunisten verlor beträchtlich an Glaubwürdigkeit durch die »volksdemokratischen« Entwicklungen, die in der Sowjetischen Besatzungszone zu beobachten waren.

Loritz betonte wiederholt, keine eigenen Interessen zu vertreten, wenn er die hohe Sperrklausel heftig kritisierte. Seine Partei, so verkündete er vollmundig, werde bei den nächsten Wahlen die Zehn-Prozent-Hürde zumin-

29 Sten. Ber. VL, S. 94.

30 So Eugen Rindt vor dem CSU-Landesausschuß am 6.12.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 820.

31 Albert an den Parteivorstand der SPD, 13.6.1947, Beitrag zum Jahrbuch. Die Übersicht über die Länderpolitik – Bayern, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

dest in einem Wahlkreis mit Leichtigkeit überspringen.[32] Demnach wandte er sich also uneigennützig, wie er erklärte, aus ausschließlich grundsätzlichen Erwägungen heraus, gegen »die Niederknüppelung des Kleinen und des Schwachen«, die er in der zehnprozentigen Sperrklausel erkannte: »Wir sind uns klar darüber, daß ein Prozentsatz von 1 Prozent oder ein paar Prozent auszufallen hat. Aber 10 Prozent der abgegebenen Stimmen, das ist bereits eine außerordentlich große Zahl! Eine solche Bestimmung würde das Aufkommen neuer politischer Gruppierungen praktisch unmöglich machen.« Provoziert durch Alois Schlögl, der ihm zurief: »Das wollen wir ja, Herr Kollege!«, ließ sich Loritz dazu hinreißen, ein Schreckensbild an die Wand zu malen, auf dem eine bei der Zehn-Prozent-Klausel beginnende Linie geradewegs zum Völkermord führte: »Das weiß ich, daß Sie das wollen. Aber das Volk will nicht eine Erstarrung im politischen Leben. [...] Unterdrücken Sie die kleinen Parteien und die Kleineren nicht! Das könnte sonst logischerweise dazu führen, daß in unserem Volk wiederum eine Mentalität großgezüchtet wird, die sagt, auch die kleinen Völker und die kleinen Völker und Nachbarn haben kein Lebensrecht. Hüten wir uns, diese Mentalität der Großen oder, besser gesagt, der Großspurigkeit in unserem Volke wieder hochkommen zu lassen! Das hat uns in den Abgrund geführt.«[33]

Wenn man mit Loritz auch darin übereinstimmen konnte, daß die Sperrklausel in puncto politischer Mitsprache nicht gerade minderheitenfreundlich war, so war doch ihre Bewertung als Vorstufe zum Völkermord üble Polemik. Sie entbehrte noch dazu jeder inneren Logik, wenn man – wie Loritz – gegen einen fünfprozentigen Sperrsatz nichts einzuwenden hatte. Derart schrille Töne waren aus dem Munde des WAV-Vorsitzenden keine Seltenheit; gemessen an anderen seiner Tiraden war diese sogar noch relativ moderat. Seine von den übrigen Parteien teils gefürchtete, teils verächtlich verlachte »gewissenlose Agitation«[34] war freilich vor diesem Kreise deplaziert. Sie verlor um so mehr an Überzeugungskraft, als Loritz sein vorgeblich uneigennütziges Eintreten für die »Kleinen und Schwachen« im Eifer des Gefechtes dann auch noch als WAV-Interessenpolitik demaskierte. Nachdem er seine Zuhörer gerade in den Abgrund ihres Tuns blicken ließ, setzte er hinzu: »Es wäre verhängnisvoll, wenn Sie den Weg gehen würden! Wir warnen Sie dringend davor. Sie würden hier praktisch ein Zweiparte-

32 Die WAV hatte sich am 30. Juni in Oberbayern (7,8 %) und Schwaben (7,7 %) (Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 16) immerhin der Achtprozentmarke genähert und konnte bei der Landtagswahl im Dezember 1946 tatsächlich in einem Wahlkreis (Oberbayern) die 10 %-Hürde überspringen. Gleiches galt für die FDP, die in Oberfranken/Mittelfranken die notwendigen 10 % erlangte. Der KPD gelang dies nicht. Statistisches Jahrbuch für Bayern, 1948, S. 448 f.

33 Sten. Ber. VA, S. 90 f.

34 So bezeichnete Wimmer die Propagandamethoden von Loritz, ebd., S. 91. In den Protokollen der Verfassunggebenden Versammlung ist wiederholt festgehalten, daß Loritz verlacht wurde, wenn er sich anschickte, zu sprechen; vgl. etwa Sten. Ber. VL, S. 88. Vgl. auch den Artikel: »Lachen im hohen Haus«, in: Nachrichtenblatt der Sozialdemokratischen Partei, Landesverband Bayern, 1. Jg., Nr. 20, 4.10.1946.

ensystem haben, denn bis jetzt hat in Bayern keine der Parteien, mit Ausnahme der CSU und der SPD, in einem Wahlkreis mehr als 10 Prozent der abgegebenen Stimmen gehabt.«[35]

Thomas Wimmer, der seine Empörung nur mit Mühe zügeln konnte, tat sich nach diesem Ausfall des WAV-Vorsitzenden sichtlich schwer, dessen Anliegen seitens der SPD zu unterstützen. Mit zusammengebissenen Zähnen wies er Loritz zunächst einmal – zwar nicht explizit, für alle Kenner der bayerischen politischen Szenerie aber deutlich genug – darauf hin, daß es gerade Parteien wie die WAV waren, gegen die sich die Sperrklausel richtete: Unverantwortliche Unruhestifter, die mit ihrer »hemmungslosen« Propaganda und leeren Wahlversprechungen gerade in Notzeiten leider »bei den einzelnen, politisch ungebildeten Menschen selbstverständlich Anklang finden«. Sein anschließendes Plädoyer für eine Herabsetzung der Sperrklausel auf fünf Prozent, die auch der WAV zugute kommen würde, geriet ihm wenig zündend.[36]

Hoegner, der in seinem Entwurf überhaupt keine Sperrklausel vorgesehen hatte und im Vorbereitenden Verfassungsausschuß der Einfügung einer solchen Bestimmung äußerst skeptisch begegnet war, präsentierte sich am 24. Juli schwankend. Er hatte jedoch seither seine Meinung nicht geändert; vielmehr operierte er taktisch. Schließlich wollte Hoegner, wie er wenig später der SPD-Fraktion erklärte, »die Union nicht von Hemmungen befreien dadurch, daß wir in Opposition gingen.«[37] Daher ließ er den Verfassungsausschuß wissen, daß man über die angemessene Höhe der Sperklausel, die – wie er betonte – keiner Partei »zuliebe oder zuleide« festzusetzen war, durchaus unterschiedlicher Auffassung sein könne. Er selbst halte fünf Prozent für »das mindeste, was man überhaupt ansetzen kann«, um Splitterparteien wirksam zu bekämpfen. Zuletzt schlug er aber doch vor, »daß wir heute einmal [...] auf 5 Prozent gehen, uns aber die endgültige Abstimmung dann vorbehalten. Wir müssen in dieser Frage zuerst mit unserer Gesamtfraktion ins Benehmen treten.«[38] Da auch Thomas Dehler »ein Satz von 5 Prozent angemessen« erschien, standen somit alle übrigen Parteien geschlossen gegen die CSU, die aber an der Zehn-Prozent-Hürde festhielt. Jede Partei, so Hundhammer, »die wirklich Boden in der Bevölkerung« finde, »für die ein Bedürfnis in der politischen Situation des Landes« bestehe, könne »ohne weiteres« zehn Prozent erreichen.[39]

Die Abstimmung endete mit einem für den meist ganz oder nahezu einmütig votierenden Verfassungsausschuß äußerst unüblichen Ergebnis: die

35 Sten. Ber. VA, S. 91.
36 Ebd., S. 92. Wimmer war im VVA noch selbst für 10 Prozent eingetreten, hatte aber nach den Wahlen am 30. Juni seine Meinung geändert, da keine der kleinen Parteien diesen Satz erreicht hatte.
37 Bericht über die Fraktionssitzung am 25. August 1946, S. 2, ASD, SPD-Landtagsfraktion-Bayern, Nr. 143.
38 Sten. Ber. VA, S. 92.
39 Ebd., S. 91.

CSU setzte sich mit elf gegen acht Stimmen durch. Gegen die Zehn-Prozent-Klausel stimmten die sechs Vertreter der SPD, Loritz und Dehler.[40] Damit war die erste Lesung des heiklen Wahlartikels 10 abgeschlossen. Zu der vorgesehenen Abstimmung über den Gesamtartikel, d. h. zu einer verbindlichen Grundsatzentscheidung über das Wahlsystem, die sich die Parteivertreter offengehalten hatten, bis die Kautelen ausgehandelt sein würden, kam es jedoch erst einmal nicht. Hundhammer bat, diese zu vertagen.[41]

Das war am 24. Juli, und die Entscheidung ließ ziemlich lange auf sich warten. Als der Verfassungsausschuß entgegen seiner üblichen Verfahrensweise erst etwa vier Wochen später, am 20. August, die zweite Lesung des Artikels begann, war nach wie vor offen, wie sich die CSU dazu stellen würde. Andererseits hatte sich inzwischen die »Verfassungskoalition« der CSU und SPD, bzw. genauer: die Zusammenarbeit v. a. der Hoegner-Ehard-Hundhammer-Troika bewährt und zu Ergebnissen geführt, mit denen beide Seiten zufrieden sein konnten. Es hatte sich gezeigt, daß der zu Beginn der Verfassungsberatungen apostrophierte Wille zur Verständigung beiderseits keine leere Formel war und gute Aussichten bestanden, ein Verfassungswerk zu schaffen, das über die Parteigrenzen hinweg die Zustimmung weitester Bevölkerungskreise finden würde. Darüber hinaus hatten die bayerischen Kräfte gelernt, daß sich ihre Kooperation auch in anderer Beziehung auszahlen konnte, nämlich dann, wenn es galt, bayerische Interessen gegen die der Amerikaner zu vertreten.[42] Außerdem waren sich die Hauptakteure des Verfassungsausschusses in den zurückliegenden 17 Ausschußsitzungen und den sie begleitenden Gesprächen im kleineren Kreise[43] auch menschlich näher gekommen. Die »draußen« unvermindert starken Berührungsängste zwischen »Marxisten« und »Bürgerlichen«[44] waren durch die gemeinsame Arbeit im Verfassungsausschuß gegenseitigem Respekt gewichen.[45]

---

40 Der am 24. Juli an der Teilnahme verhinderte Kommunist Schirmer nahm am 25. Juli den ursprünglichen Antrag der Kommunisten auf Streichung der Sperrklausel zurück und schloß sich der Fünf-Prozent-Forderung an, Sten. Ber. VA, S. 95–97.

41 Ebd., S. 93.

42 Dazu unten, Kap. 12.

43 Die Inhalte solcher Treffen mit dem Ergebnis z. T. vertraulicher Absprachen wurden naturgemäß nicht schriftlich fixiert, ebensowenig läßt sich die Häufigkeit und Dauer feststellen. Nach amerikanischen Beobachtungen, die durch den ganz überwiegend harmonischen Verhandlungsverlauf und die meist einvernehmlichen Entscheidungen bestätigt werden, scheinen sie die offiziellen Beratungen kontinuierlich begleitet zu haben. First Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, 7.8.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

44 So unterschied etwa Prechtl gegenüber der CSU-Fraktion nachdrücklich zwischen der SPD als solcher und jenen Sozialdemokraten, die er im Verfassungsausschuß kennengelernt hatte. Im Gegensatz zu den »Sozialisten« im allgemeinen waren letztere aus seiner Sicht »vernünftig«, und »erfahren«, »politisch überlegende« Männer, die »durchaus gewillt« seien, »den Staat über die Partei zu stellen«. Protokoll der 1. Sitzung der Fraktion der CSU, 9.12.1946, S. 39, ACSP, NL Müller 220.

45 Vgl. Ausführungen Krapps am 25.6.1946: »In der kurzen Zeit, in der wir zusammen tagen, sind wir uns so nahe gekommen, daß jeder sicher aufrichtige Achtung vor der Überzeugung des anderen gewonnen hat.« Sten. Ber. VA, S. 95.

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht verwunderlich, daß trotz der ausstehenden Grundsatzentscheidung das Mehrheitswahlsystem kein Thema mehr war, als der Ausschuß am 20. August mit der zweiten Lesung des Wahlartikels begann. Auffallend war hingegen, daß Hoegner, der am 24. Juli in der Sperrklauseldiskussion noch höchst vorsichtig operiert hatte, nun eine Offensive gegen diese Klausel startete und damit der CSU die Möglichkeit eröffnete, auf das Mehrheitswahlsystem zurückzukommen. Hoegner beantragte grundsätzlich Zustimmung zu Artikel 10 in der Fassung vom 24. Juli, um im nächsten Atemzug aber die Frage aufzuwerfen, ob die damals von der CSU-Mehrheit verabschiedete Sperrklausel nicht besser »negativ« zu fassen sei: »etwa in der Form, daß man ans Landeswahlgesetz anschließt und sagt: ›Es kann jedoch keine höhere Mindeststimmenzahl als zehn vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen vorsehen, die eine Wählergruppe aufweisen muß, um im Landtag vertreten zu sein‹«.[46]

Dieser in eher beiläufigem Ton vorgebrachte Vorschlag lief auf weit mehr hinaus, als auf eine bloße Umformulierung. Statt einer festen Prozentzahl fixierte der von Hoegner vorgeschlagene Text lediglich eine Höchstgrenze; es hätte im Ermessen der einfachen Gesetzgebung gelegen, die Sperrziffer zu reduzieren oder ganz zu beseitigen. Hundhammer war trotz des leisen Tons der Hoegner-Attacke natürlich nicht entgangen, daß damit eine Grundsatzfrage neu aufgeworfen war, in der die CSU keinen Spaß verstand. Dennoch reagierte er – vorläufig – ausgesprochen zurückhaltend. Mit Hoegners Vorschlag werde die Diskussion nur auf einen späteren Zeitpunkt verlegt und jeweils neu aufgerollt werden: »Ich halte es an sich für zweckmäßig, die Frage zu entscheiden und damit einem Ergebnis zuzuführen. Ich würde dafür plädieren, daß wir die jetzige Fassung belassen.«[47]

Hoegners in dieser Frage plötzlich an den Tag gelegtes Selbstbewußtsein auf der einen, Hundhammers eher kleinlaute Reaktion auf der anderen Seite hatte Gründe: Das Verfassungsziel, dem Hundhammer und seine Anhängerschaft in der CSU-Fraktion höchste Priorität einräumten, das auch dem Bauernflügel der CSU wichtig war, das aber von Müller und seiner Anhängerschaft in Frage gestellt wurde, war die Schaffung des Amtes eines Staatspräsidenten. Angesichts der inneren Zwistigkeiten in der CSU war nicht vorhersehbar, ob die Fraktion in dieser Frage geschlossen agieren würde. Da alle übrigen Parteien gegen das Amt aufgetreten waren, stand zu befürchten, daß der Staatspräsident nicht durchsetzbar war. Auf alle Fälle war jede Stimme, die sich dafür aussprach, kostbar. Kurz bevor die zweite Lesung des Wahlsystems begann, hatte Hoegner in vertraulicher Runde Hundhammer und andere maßgebliche CSU-Politiker wissen lassen, daß er persönlich das Amt entschieden befürwortete und zuversichtlich war, auch die SPD-Fraktion dafür gewinnen zu können. Dies würde um so leichter gelingen, je entgegenkommender sich die CSU in Fragen verhielt, die der SPD

46 Ebd., S. 400.
47 Ebd.

wichtig waren.[48] Grund genug für Hundhammer, nicht allzu heftig gegen Hoegners Begehren aufzutrumpfen. Es gab aber noch einen weiteren Grund für seine Zurückhaltung, der im weiteren Verlauf der kurzen Sperrklauseldebatte auch andeutungsweise zum Ausdruck kam: Die Diskussion endete abrupt mit Hoegners Vorschlag, diese Frage in der für den kommenden Tag verabredeten Besprechung mit der Militärregierung zu erörtern.[49]

Die Amerikaner hatten – dies wurde geschildert – ursprünglich erwogen, aus Gründen des Minderheitenschutzes in dieser Sache initiativ zu werden. In der Abschlußanalyse des ICOGS, in der die Artikel, auf deren Veränderung die Militärregierung hinwirken wollte, im einzelnen aufgelistet waren, tauchte dieser Gedanke dann nicht mehr auf. Er wurde jedoch neuerlich im Washingtoner Kommentar zum bayerischen Entwurf laut[50], und offensichtlich war inzwischen an Hoegners Ohren gedrungen, daß die Amerikaner über die zehn Prozent stolperten. Angesichts mangelnder Überlieferung ist nicht mit Sicherheit zu rekonstruieren, auf welchen Wegen welche Informationen in dieser Sache auf den Weg gebracht wurden. Höchstwahrscheinlich hatte der von OMGUS entsandte Verbindungsmann Hoegner gegenüber etwas verlauten lassen.

Roger Hewes Wells, im Zivilleben deutschlandkundiger Professor für Politische Wissenschaften am Bryn Mawr College, 1946 stellvertretender Direktor der OMGUS-CAD und später Leiter der Historical Division beim US-High Commissioner in Germany, war am 6. August in München eingetroffen. Wie er seiner Dienststelle am 7. August berichtete, suchte er unmittelbar nach seiner Ankunft zunächst OMGBY-Direktor Walter Muller auf, beriet sich anschließend mit einigen Offizieren der OMGBY-CAD und lud dann Hoegner zu einer Besprechung.[51] Am 7. August erschien er zur Sitzung des Verfassungsausschusses, um sich dort offiziell vorzustellen.[52] Sein Besuch im Ausschuß stellte allerdings eine Ausnahme dar. Um seinem Auftrag der informellen Einflußnahme gerecht zu werden, sprach er üblicherweise mit führenden Einzelpersonen[53], die er teilweise auch allein zu sich lud – so wie kurz nach seiner Ankunft Hoegner.

Vermutlich war auch die Sperrklausel in einem Vier-Augen-Gespräch mit Hoegner erstmals berührt worden – Hoegners Vorschlag, das Thema noch gemeinsam mit den Amerikanern zu erörtern, deutet jedenfalls darauf hin, daß kein Unionsvertreter zugegen war. Hoegners selbstbewußtes Auftreten

48 Dazu ausführlich unten, Kap. 9., v.a. 9.2.

49 Sten. Ber. VA, S. 400f.

50 Dazu oben, Teil I, Kap. 5.1. und 5.2.

51 First Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, 7.8.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/8.

52 Sten. Ber. VA, S. 297.

53 Zur Arbeitsweise von Wells s.u., Kap. 12.1. Während für Hessen und Württemberg-Baden verschiedene ausführliche Arbeitsberichte des dortigen Verbindungsoffiziers, Kenneth Dayton, vorliegen (IfZ-Archiv, Selected Record, MA 1420/8 und MA 1420/9), war neben einzelnen Notizen, Briefen u.ä., die Wells Arbeit nur bruchstückhaft spiegeln, nur ein Bericht, der »First Report« vom 7.8.1946 zu ermitteln.

und die Tatsache, daß er nicht den mindesten Versuch unternahm, die CSU durch Überzeugungsarbeit für seinen Antrag einzunehmen, zeigt, daß er sich bewußt war, welch hohe Trümpfe er mit der offenen Staatspräsidentenfrage auf der einen, der von ihm erwarteten amerikanischen Rückendeckung auf der anderen Seite in Händen hielt, als er die Sperrklausel noch einmal aufrollte. Bis über diese Klausel am 26. August entschieden wurde, hatte sich die Situation jedoch grundlegend gewandelt, denn am 25. August lehnte die SPD-Fraktion den Staatspräsidenten ab.[54] Auch der zweite Trumpf war weniger hoch, als Hoegner am 20. August angenommen hatte. Seine Hoffnung auf die Amerikaner erwies sich zwar nicht als gänzlich unbegründet, doch fiel die amerikanische Unterstützung bei weitem schwächer aus, als Hoegner erwartet hatte. Letzten Endes war die SPD dann zu einem höchst peinlichen Kniefall gezwungen.

Bevor der Verfassungsausschuß am 26. August in die Diskussion eintrat, berichtete Ehard über den Ausgang des Gespräches mit den Amerikanern. Sie hatten ihren bayerischen Gesprächspartnern erstens nahegelegt, die Stimmbezirkseinteilung dem Wahlgesetz zu überlassen, um künftigen Entwicklungen flexibler begegnen zu können. Außerdem, so Ehard, »ist, soviel ich weiß, seitens der amerikanischen Militärregierung angeregt worden, [...] die zehn Prozent der abgegebenen Stimmen als Höchstgrenze vorzusehen.«[55] Damit hatten die Amerikaner also gleich zwei Aspekte in Frage gestellt, die der CSU am Herzen lagen. War doch die Stimmbezirksregelung eine der beiden Voraussetzungen, unter denen Hundhammer namens der CSU dem Verhältniswahlsystem erst zugestimmt hatte.[56]

Berichterstatter Ehard war offensichtlich nicht zugegen, als der Artikel mit den Amerikanern besprochen wurde. Mitberichterstatter Seifried rückte den Sachverhalt daher zurecht und bemerkte ergänzend, daß »es sich nicht um Forderungen der amerikanischen Militärregierung handelt, sondern lediglich um Anregungen. Der Beschlußfassung soll in keiner Weise vorgegriffen werden. Die Militärregierung behält sich jedoch ihre Stellungnahme vor, je nach dem Ausfall der Beschlüsse, die vom Ausschuß gefaßt werden.«[57] Wie auch immer hatten die Amerikaner jedenfalls Präferenzen für Hoegners Höchstgrenzen-Vorschlag zu erkennen gegeben. Anlaß genug für die SPD, so könnte man erwarten, ihren Antrag vom 20. August wiederaufzunehmen. Das Gegenteil geschah. Der Sperrziffer von zehn Prozent, so die überraschende Stellungnahme Seifrieds, »glaube ich, könnte man zustimmen.«[58] Die Sozialdemokraten verzichteten demnach nicht allein auf einen Gegenantrag, sondern machten sich nunmehr die CSU-Position zu eigen – wenn auch mit einer Formulierung, die nicht gerade innere Überzeugung ausstrahlte.

---

54 Bericht über die Fraktionssitzung am 25. August 1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion, Nr. 143.
55 Sten. Ber. VA, S. 479.
56 Ebd., S. 84.
57 Ebd., S. 479.
58 Ebd., S. 480.

Bei weitem zu wenig entschlossen klang sie in Hundhammers Ohren. Er erklärte im Namen seiner Fraktion, »daß dann, wenn an den in der ersten Lesung beschlossenen zehn Prozent nicht festgehalten würde, wir auf den Vorschlag des Mehrheitswahlrechts zurückkommen müßten.« Die »Begeisterung« für das Mehrheitswahlrecht, die in CSU-Reihen »nie ganz erloschen« sei, sei in jüngster Zeit »wieder in größerem Umfang« gewachsen.[59] »Gewachsen« war die Neigung zum Majoritätssystem wohl nicht, doch in Reaktion auf die Ablehnung des Staatspräsidenten durch die SPD-Fraktion wollte Hundhammer wohl demonstrieren, daß die CSU auch anders konnte, wenn die SPD nicht mitspielte. Außerdem fand die Mehrheitswahl in der CSU-Fraktion tatsächlich recht starken Anklang. Für einen erheblichen Teil der Unionsabgeordneten stellte die in den Beratungen mit der SPD gefundene Lösung das äußerste Maß des Entgegenkommens dar, auf das Hundhammer die Fraktion offenbar nur mit Mühe einschwören konnte.[60] Die Alternative hieß in der Tat Mehrheitswahlsystem[61], und dieses wünschte Hundhammer bekanntlich selbst nicht. »Gerade unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Ratschläge der Militärregierung [...] ausdrücklich als bloße Anregung bezeichnet werden, ohne daß wir sie etwa als Weisung zu betrachten hätten«, plädierte Hundhammer daher nachdrücklich dafür, »daß der ganze Artikel unverändert angenommen wird.«[62]

Der CSU-Fraktionschef hatte bereits in kleinerem Kreise dargelegt, daß seine Fraktion zum Mehrheitswahlsystem umzuschwenken drohte, falls die SPD die amerikanische Anregung unterstützte. Daraus erklärte sich der Rückzieher der Sozialdemokraten, die ihren Vorstoß vom 20. August teuer bezahlen mußten. Der Artikel wurde mit ihren Stimmen angenommen, weil »Herr Dr. Hundhammer als Fraktionsführer der Union durchblicken ließ, daß er unter Umständen wieder auf das Mehrheitswahlrecht zurückgehen würde, wenn in dieser Frage keine einheitliche Lösung zustande käme.«[63]

Hundhammer hatte den Sozialdemokraten also mit einiger Gewalt abverlangt, gegen ihre Überzeugung zu stimmen. Dieser Vorgang war um so bemerkenswerter, als die CSU angesichts ihrer absoluten Mehrheit eigentlich keines Partners bedurfte. Andererseits: Wenn Wells auch ausdrücklich betont hatte, daß die amerikanischen Anregungen nicht als Weisungen mißzuverstehen waren, so hatte er doch auch erklärt, die Militärregierung be-

---

59 Ebd.

60 Vgl. Ausführungen Semlers vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946: Die Lösung habe »jedenfalls die Zustimmung der Fraktion« erhalten; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549. Hundhammer verteidigte sich vor dem CSU-Landesausschuß am 6.12.1946 gegen den Vorwurf, das Mehrheitswahlrecht wegen des Staatspräsidenten »verkauft« zu haben, mit der Bemerkung: »Die eigene Fraktion hat das Mehrheitswahlrecht abgelehnt, gerade die Abgeordneten aus Franken« (ebd., S. 813). Da die Franken in der Minderheit waren, spricht auch diese Darstellung für recht knappe Mehrheitsverhältnisse.

61 OMGUS-CAD, Parkman, an Clay, 22.10.1946, Approval of the Constitution for Bavaria, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

62 Sten. Ber. VA, S. 480.

63 Ebd., S. 481 f.

halte sich ihre Stellungnahme vor, und zwar, wie Seifried berichtete, »je nach Ausfall der Beschlüsse«. Wenn die von Seifried wiedergegebene Formulierung so oder ähnlich ausgesprochen wurde, ließ sie zwei Interpretationsmöglichkeiten zu. Zum einen konnte gemeint sein: je nachdem, wie die Beschlüsse inhaltlich ausfallen würden. Dies dürfte – wie sich in Kenntnis der amerikanischen Überlegungen mit einiger Sicherheit sagen läßt – auch der Sinn der Aussage gewesen sein. In Bayern wußte man freilich nicht, was in den Amtsstuben der Militärregierung vorging. Daher war ebenso denkbar, daß die Amerikaner ihre endgültige Haltung davon abhängig machen würden, wie die Beschlüsse hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse ausfallen würden. Unter dieser Voraussetzung hatte die Zehn-Prozent-Klausel logischerweise um so bessere Chancen, je größer die Mehrheit war, die dahinter stand.

Die Amerikaner erzeugten in dieser Frage einige Verunsicherung. Nicht nur die CSU, sondern alle bayerischen Parteien scheinen die Möglichkeit einer förmlichen Intervention für ziemlich wahrscheinlich gehalten zu haben. Loritz bezweifelte am 26. August stark, daß die Amerikaner mit ihrer »Anregung« bereits das letzte Wort gesprochen hatten. Er konnte sich nicht vorstellen, daß die Militärregierung es tatsächlich zulassen würde, daß möglicherweise annähernd 30 Prozent der künftigen Wählerstimmen unter den Tisch fallen sollten.[64] Ähnlich dachten auch die KPD und FDP.

Die von der Sperrklausel bedrohten kleinen Parteien gaben sich daher mit der Entscheidung des Verfassungsausschusses nicht geschlagen, sondern versuchten zunächst, die ursprünglich auf ihrer Seite stehenden Sozialdemokraten wieder umzustimmen. WAV, KPD und FDP fochten in der Verfassunggebenden Landesversammlung einen erbitterten Kampf gegen den »Totschlagartikel« (Loritz), gegen den Versuch, »auf Umwegen doch das Mehrheitswahlsystem einzuführen« und damit die »wichtigste Errungenschaft« der Arbeiterbewegung von 1918 preiszugeben (Schirmer), gegen die Intoleranz und für die Freiheit (Linnert, FDP).[65] Es gelang ihnen zwar, einigen Wirbel in die Diskussionen zu bringen, doch letztlich blieb es bei der Entscheidung des Verfassungsausschusses. Mit den Stimmen der Sozialdemokraten bestätigte auch das Plenum in der am 19. September durchgeführten Abstimmung den Artikel in der ihm vorgelegten Fassung.[66]

Daraufhin versuchten die kleinen Parteien, in einem – wie ein Amerikaner bemerkte – verzweifelten letzten Grabenkampf (»a last ditch fight«)[67] das Ruder noch einmal herumzuwerfen. FDP, KPD und WAV, die im übrigen nichts verband, schlossen sich zu einer bunten Aktionsgemeinschaft zusammen, um vereint um einen mächtigen Bündnispartner zu buhlen. Sie wandten sich in einem gemeinsamen Protestschreiben an den eigentlichen Souve-

64 Ebd., S. 480.
65 Sten. Ber. VL, S. 90, 94, 111.
66 Zur Abstimmung ebd., S. 160.
67 OMGUS-CAD, Parkman an Clay, 22.10.1946, Approval of the Constitution for Bavaria, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

rän, die Militärregierung, und baten sie, gegen die »undemokratische« Bestimmung einzuschreiten.[68]

Die Antwort der Amerikaner ließ lange auf sich warten. Am 22. Oktober erteilte Roger H. Wells dem Begehren von FDP, KPD und WAV dann eine höfliche Absage, die er mit einem Schnellkurs in »Demokratie« verband: Es sei »die Politik der Militärregierung, es den Deutschen zu überlassen, welches Wahlsystem angewendet werden soll, solange es demokratisch ist«. Wells erinnerte an das Mehrheitswahlsystem in den Vereinigten Staaten, das es den kleineren Parteien sehr schwer mache, sich zu behaupten. Aber, so Wells, »wir in den Vereinigten Staaten halten unser Mehrheitswahlsystem nicht für undemokratisch.« Das verbesserte Verhältniswahlsystem Bayerns biete den kleinen Parteien darüber hinaus gute Ansatzpunkte, sich zu entwickeln – da die Zehn-Prozent-Klausel nicht für Gemeindewahlen galt und sich die Klausel nicht auf das gesamte Land, sondern nur auf die einzelnen Regierungsbezirke bezog. Und schließlich: »Die Zehn-Prozent-Klausel wurde durch eine große Mehrheit der Verfassunggebenden Landesversammlung angenommen. Es wäre undemokratisch für die Militärregierung, einem klar ausgedrückten Willen der Verfassunggebenden Landesversammlung entgegenzutreten [...] Der Antrag der KPD, FDP und WAV ist deshalb abgelehnt.«[69]

Diese offizielle amerikanische Stellungnahme beinhaltete allerdings nicht die ganze Wahrheit. Tatsächlich hatten die Amerikaner durchaus mit dem Gedanken gespielt, wegen der zehn Prozent nachhaltiger initiativ zu werden. Was sie davon abhielt, war neben den von Wells genannten demokratischen Motiven die Befürchtung, die bayerische Verfassungskoalition könnte über dieser Frage zerbrechen. Wells hatte in seinen Gesprächen mit den bayerischen Kräften den sicheren Eindruck gewonnen: »the choice is between the 10% Rule or a majority system of voting, which latter would have the result of SPD opposition«.[70] Eine Opposition der SPD gegen das Verfassungswerk aber wollten die Amerikaner keinesfalls riskieren, schon gar nicht eine Opposition, die durch einen amerikanischen Eingriff ausgelöst würde.[71]

Wells wies in seiner offiziellen Erklärung ausdrücklich auf die »große Mehrheit« hin, mit der die Sperrklausel angenommen worden war. Dieses Argument spielte in den internen amerikanischen Überlegungen überhaupt keine Rolle. Es diente wohl vor allem der Beschwichtigung der kleinen Parteien. Ob die CSU allein oder zusammen mit der SPD für den fraglichen

68 Ebd.
69 Sten. Ber. VA, S. 746.
70 OMGUS-CAD, Parkman an Clay, 22.10.1946.
71 1949 war die Militärregierung hier weniger zimperlich. Bei der Beratung des Landeswahlgesetzes versuchte sie nachdrücklich darauf hinzuwirken, das auf ein reines Mehrheitswahlrecht hinauslaufende Prinzip des Einmannwahlkreises durchzusetzen. Sie stieß, wie R. Billerbeck, 1971, S. 166, feststellte, »damit bei allen Fraktionen auf Widerstand. Man sagte ihr unmißverständlich, daß ihr Vorschlag mit der Verfassung nicht in Einklang zu bringen sei.«

Artikel stimmte: So oder so hätte sich eine klare demokratische Mehrheit ergeben, das Abstimmungsverhalten der SPD war für die Amerikaner belanglos. Das der SPD von der CSU abgezwungene Opfer war ebenso sinnlos wie der demütige Bittgang zur Besatzungsmacht, den die FDP, KPD und WAV antraten.

Der von der CSU gegen alle übrigen Parteien durchgesetzte Artikel erwies sich dann als ziemlich langlebig. Erst am 19. Juli 1973 wurde mit dem 3. Gesetz zur Änderung der Bayerischen Verfassung die in der Bundesrepublik einzigartige Zehn-Prozent-Klausel dem bundesweit üblichen Satz von fünf Prozent angeglichen.

Achtes Kapitel

Die zweite Kammer: Zurück zum Ständestaat?

1. Ständische Ideen in der CSU und die Funktion der zweiten Kammer

Schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuß hatten sich in der Frage der zweiten Kammer klare Trennlinien abgezeichnet. Die CSU-Vertreter wünschten sie als Regulativ, die Sozialdemokraten lehnten sie ab, weil sie der Meinung waren, »daß die Volksvertretung keine Gouvernante braucht«.[1] Nach einigem Hin und Her hatte sich der Ausschuß darauf geeinigt, seinem Entwurf eine zweite Kammer als Eventualvorschlag anzuheften. Hoegner hatte Scharnagl und Nawiasky, die als entschiedenste Verfechter des Zwei-Kammer-Prinzips auftraten, am 1. April gebeten, ihre Vorstellungen jeweils schriftlich festzuhalten und als Anlage zu Protokoll zu geben.[2] Er dachte wohl daran, beide Arbeiten als Eventualvorschläge der Verfassunggebenden Versammlung vorzulegen[3], denn Scharnagl und Nawiasky erstrebten unterschiedliche Lösungen.

Da Nawiasky wenige Tage später in die Schweiz zurückkehren mußte, kam er nicht mehr dazu, die erbetene Schrift fertigzustellen.[4] Doch hatte er dem Vorbereitenden Ausschuß am 1. April seine Konzeption ausführlich dargelegt[5], so daß sein Standpunkt im Protokoll hinreichend dokumentiert war. Scharnagl hatte hingegen im Ausschuß darauf verzichtet, seine Ideen über die von ihm eingeforderte Kammer näher zu erläutern, wahrscheinlich, da er schon vorab (27. März) eine Denkschrift über »Landesverfassung und oberste Spitze des Landes« vorgelegt hatte. Diese Schrift vermittelte allerdings nur einen groben Eindruck über das Wesen der von ihm gewünschten Konstruktion. Sie faßte vor allem zusammen, warum Scharnagl die Kammer für dringend erforderlich hielt: Wegen der »Überspitzung des Parlamentarismus«, die sich »seit Weimar« durch »die Ausschließlichkeit der einen Kammer« sehr nachteilig ausgewirkt habe. Für eine ausgeglichene, konse-

1 So faßte Seifried am 11.9.1946 kurz und bündig den SPD-Standpunkt zusammen. Sten. Ber. VL, S. 81.

2 Protokoll der 6. Sitzung des VVA, 1.4.1946, S. 6, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/129.

3 Dies galt nachweislich für Scharnagls Vorschlag; Scharnagl an Müller, 26.5.1946, ACSP, NL Müller 199.

4 Ein entsprechender Entwurf konnte nicht ermittelt werden. Nawiasky verfaßte jedoch im Sommer zusammen mit Ehard eine Vorlage, die dem Verfassungsausschuß als Beratungsgrundlage diente, dazu ausführlich unten.

5 Dazu oben, S. 143 f.

quente Linie der Staatsführung bedürfe es einer als Regulativ wirkenden »ersten Kammer«, die »auch die Selbständigkeit des Staates stärker in Erscheinung treten lassen würde«. Ihre Einrichtung biete darüber hinaus die Möglichkeit, »den an sich gesunden Gedanken der Ständevertretung zur Durchführung kommen zu lassen.«[6]

Die Idee einer zweiten Kammer war in Bayern nicht neu. Die »Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern« von 1818 hatte ein bayerisches Zweikammersystem begründet, das erst mit der Revolution von 1918 beseitigt worden war.[7] Die BVP hatte schon 1923/24 versucht, es wiederzubeleben und »ein ständisch-aristokratisches Korrektiv zum Landtag« zu schaffen. Die Bemühungen zur Revision der Bamberger Verfassung vom August 1919 waren jedoch gescheitert – zuerst am Landtag (1923) und dann in einem Volksentscheid, den die BVP daraufhin initiierte.[8] Doch der Wunsch lebte fort. Mit der Enzyklika »Quadragesimo anno« (1931), in der Pius XI. die »Erneuerung einer ständischen Ordnung« als das »gesellschaftspolitische Ziel« verkündete, erfuhr der Gedanke einer ständisch-korporativen Ordnung in katholischen Kreisen neuerlich Auftrieb. Pius XI. erkannte die einzige »durchgreifende Abhilfe« für die sozialen Probleme der Zeit in der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips und der Errichtung einer berufsständischen Ordnung: Sie würde die Klassengegensätze beseitigen, denn – so die päpstliche Überlegung – den Berufsständen als »wohlgefügten Gliedern des Gesellschaftsorganismus« würde der Einzelne nicht als »Arbeitsmarktpartei« angehören, sondern funktional – jenseits aller »Klassen- und Interessenlager« aufgrund der beruflichen Funktion.[9]

Die Ausstrahlung des ständischen Gedankens auf die CSU war sehr groß. Das manifestierte sich auch in den Anfang 1946 geführten Debatten über das ständische Organisationsprinzip in der Partei, das dann auch partiell – in Form berufsständischer Beiräte neben der allgemeinen Mitgliederrepräsentation – realisiert wurde.[10] Eine berufsständisch strukturierte zweite Kammer konnte vor allem – aber nicht nur – in den katholisch-klerikalen Kreisen

6 Karl Scharnagl, Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, 27.3.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 147.

7 Der ersten »Kammer der Reichsräte« gehörten die volljährigen Prinzen, die obersten Kronbeamten, die Häupter ehemals reichsständischer fürstlicher und gräflicher Familien, die beiden Erzbischöfe, ein vom König ernannter Bischof, der Präsident des protestantischen Oberkonsistoriums und vom König berufene Mitglieder an. Die »Kammer der Abgeordneten« setzte sich bis 1848 aus Grundbesitzern, Vertretern der Universitäten, der katholischen und evangelischen Geistlichkeit, der Städte und Märkte zusammen. Im Ergebnis der 1848er Revolution wurde das ständische Prinzip aufgehoben. Der »Landtag« wurde eine aus allgemeinen Wahlen hervorgehende Volksvertretung; Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, S. 28f. Einen Überblick gibt E. Deuerlein, Bayern, 1971, S. 373, 376, 391.

8 Dazu K. Schönhoven, Bayerische Volkspartei, 1972, S. 89f.

9 Text der Enzyklika z.B: in: Leo XIII. – Pius XI. – Johannes XXIII., 1963, hier v.a. S. 64f. Zur Interpretation und Wertung der Enzyklika: P. C. Mayer-Tasch, Korporativismus und Autoritarismus, 1971, S. 61–66.

10 A. Mintzel, CSU, 1975, S. 194–201.

der Partei auf großen Anklang rechnen.[11] Scharnagl selbst wünschte allerdings keine rein berufsständische Kammer; vielmehr sollten die berufsständischen Vertreter durch Persönlichkeiten ergänzt werden, die teils durch die Volksvertretung, teils durch den von Scharnagl erwarteten Staatspräsidenten zu bestimmen waren.[12]

Hoegners Bitte folgend[13] und auch in der Erwartung, breiten Widerhall zu finden, präzisierte Scharnagl seine Vorstellungen in einer zehnseitigen Schrift (22. April), die dann auch der Verfassunggebenden Landesversammlung als Arbeitsmaterial übergeben wurde.[14] Seine Ausarbeitung über »Die demokratische Gestaltung der Staatsführung« bestand aus zwei Teilen.[15] Zunächst erläuterte Scharnagl relativ ausführlich die Überlegungen, die aus seiner Sicht eine zweite Kammer zwingend machten; im zweiten Teil legte er einen Entwurf für ihre Gestaltung in der Verfassung vor. Hatte Scharnagl in seiner Denkschrift vom 27. März die Betonung der Staatspersönlichkeit Bayerns der regulativen Funktion der zweiten Kammer gleichwertig zur Seite gestellt, so fehlte der bayerische Faktor in der Schrift vom 22. April völlig. Hier entwickelte er vor allem den ständischen Gedanken, dessen Neubelebung Scharnagl nach dem »überspitzten Parlamentarismus« Weimarer Prägung dringend geboten schien:

»Die Weimarer Verfassung hat den Staat aufgebaut ausschließlich auf der Tätigkeit der politischen Parteien. Wie untragbar eine solche Konstruktion ist, haben wir im nationalsozialistischen Zeitalter erfahren, wo Partei und Staat überhaupt gleichgestellt waren. Zweifellos war auch dies eine Überspitzung einer Idee; deren Grundgedanke aber war bereits in der Weimarer Verfassung verankert. Es war nur dortmals eine Mehrzahl von Parteien, die als Träger [...] der Staatsführung anerkannt und festgelegt waren«.[16] Die Parteiendemokratie barg aus Scharnagls Sicht nicht nur die Gefahr des nahtlosen Übergangs zur Diktatur, sie war auch außerstande, die kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen und das Volk in seiner Gesamtheit zu vertreten: »Sowohl auf den weiten Gebieten des Kulturlebens wie auf den gleichfalls vielverzweigten Gebieten des Wirtschaftslebens gibt es sehr große Kreise, die sich nicht ohne weiteres in die Tätigkeit der politischen Parteien einschalten lassen können. Nur eine extreme demokratische Weltanschauung kann dies verübeln; man wird im Gegenteil anerkennen müssen, daß es im Hinblick auf die Freiheit der Ein-

11 Der »Entwurf eines privaten, auf christlichem Boden stehenden Arbeitskreises«, Mai – Juni 1946 und die Begründung dieses Entwurfes (BayHStA, NL Schwalber 27) lehnte sich z.T. wörtlich an die Enzyklika von Pius XI. an. Der »private« Arbeitskreis dürfte sich aus CSU-Reihen rekrutiert haben; über seine Mitglieder war nicht mehr zu ermitteln, als daß ihm offenbar ein Mann namens Decker angehörte, dessen Name handschriftlich auf der Begründung des Entwurfes vermerkt ist.

12 Scharnagl, Landesverfassung und oberste Spitze, a.a.O.

13 Scharnagl an Müller, 26.5.1946, ACSP, NL Müller 199.

14 Sten. Ber. VL, S. 4.

15 Die demokratische Gestaltung ..., ACSP, NL Müller 199.

16 Demokratische Gestaltung, S. 1.

zelperson und auf die mit dem politischen Leben verbundenen Mängel nicht nur als verständlich, sondern als berechtigt zu erachten ist, daß Volkskreise, die für den Staat wie für die Gesellschaft sehr wertvoll sind, sich nicht mit dem Parteileben oder der Parteitätigkeit identifizieren lassen wollen«.[17]

Scharnagls Überzeugung, ein wertvoller, wenn nicht gar der wertvollere Teil der Bevölkerung schlage verständlicher- und berechtigterweise einen weiten Bogen um die Niederungen der Demokratie, führte ihn konsequenterweise dazu, für diese Kreise eine Mitwirkungsmöglichkeit an der Staatsführung außerhalb »des engeren streng umgrenzten Gebietes der Tätigkeit der politischen Parteien« einzufordern. Dachte Scharnagl einerseits an einzelne Persönlichkeiten, denen außerhalb des Forums der Parteien, des Landtags, eine Mitwirkung an der Staatsführung eröffnet werden sollte, so galt dies auch für bestimmte kulturelle und wirtschaftliche Organisationen bzw. Institutionen. Denn für »die Führung der eigentlichen Politik« sei es erforderlich, daß sich Hochschulen, Kirchen, Gewerkschaften »und dergleichen« von der Politik fernhielten, »um Zwiespalt und Uneinigkeit aus ihren Kreisen auszuschließen«.[18]

Die »unbedingt notwendige« Mitarbeit der wertvollen Kreise, die sich nicht in politische Parteien pressen lassen wollen, bzw. der Institutionen, die »sich grundsätzlich von ihnen fernhalten müssen«, konnte aus Scharnagls Sicht nur durch eine zweite Kammer sichergestellt werden. Sie war als ein Organ zu konzipieren, das »neben dem aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Organ« steht, als eine »erste Kammer«, deren Benennung »nebensächlich« sei. »Staatsrat« nannte Scharnagl sie, und zwar im Bewußtsein des »Anklang[s] an Einrichtungen früherer Zeit«.[19] Landtag und »Staatsrat«, die Scharnagl unter dem »Sammelbegriff Staatskollegien« vereinte, sollten gleichberechtigt an der Führung des Staates beteiligt sein und gleiche legislative Rechte ausüben. Lediglich die Bestellung des Ministerpräsidenten sollte ausschließlich dem Landtag obliegen.[20]

Der von Scharnagl vorgelegte Teilentwurf trug diesen – der klassischen Ständetheorie entsprechenden[21] – Grundgedanken Rechnung. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, diesen Entwurf im einzelnen darzustellen, zumal er sich nicht durchsetzen konnte. Doch zur Vervollständigung der konzeptionellen Skizze sei abschließend die Struktur des »Staatsrates« betrach-

17 Ebd., S. 2.

18 Ebd.

19 Dabei dachte er möglicherweise an den bayerischen Staatsrat, der bis 1918 als ständiger Kronrat mit zwölf Staatsräten im ordentlichen und 16 im außerordentlichen Dienst den König in wichtigen Staatsangelegenheiten beriet, vielleicht aber auch an den der preußischen Reformer. Der von Freiherr vom Stein als Gesetzgebungsorgan geplante und 1817 von Hardenberg als nur beratende Instanz errichtete preußische Staatsrat bestand aus den Prinzen, den höchsten zivilen und militärischen Amtsträgern und den durch königliches Vertrauen berufenen Personen. Zum Stein/Hardenbergschen Staatsrat ein kurzer Überblick in: Th. Nipperdey, ^{6}1993, S. 37. Der 1920 geschaffene preußische Staatsrat als Vertretung der Provinzen dürfte Scharnagl wohl nicht vor Augen gestanden haben.

20 Demokratische Gestaltung, S. 3.

21 Dazu P. C. Mayer-Tasch, Korporativismus und Autoritarismus, 1971, S. 68–74.

tet (Artikel 9a des Scharnagl-Entwurfes). Er sollte aus 60 Mitgliedern bestehen. Zu einem Drittel waren sie von Körperschaften des öffentlichen Rechtes[22], zu einem zweiten Drittel vom Landtag »aus seiner Mitte« zu wählen. Das letzte Drittel war vom Staatspräsidenten »aus den Kreisen der Kirchen, der Hochschulen und des Kunstschaffens« zu berufen.[23] Immerhin zu einem Drittel wollte Scharnagl seinen Staatsrat also dann doch den Parteien öffnen – um die Nachteile einer reinen Ständekammer auszugleichen.[24]

Alles in allem erinnert nicht allein die von Scharnagl gewählte Bezeichnung »Staatsrat« an eine »frühere Zeit«. Der Gedanke etwa, die kultur- und wirtschaftstragenden Kräfte zum Wohle des Staates zu aktivieren, findet sich auch in der 1807 entstandenen Nassauer Denkschrift des Freiherrn vom und zum Stein[25] bzw. in den Überlegungen anderer Denker der Übergangszeit zur »Moderne«. Die bayerischen Verfassunggeber hatten, wie der Sozialdemokrat Wimmer es ausdrückte, »in vier verschiedenen Zeitläufen politisch und wirtschaftlich denken gelernt [...], vom kaiserlichen Deutschland über die Weimarer Republik und die zwölf Jahre des Tausendjährigen Reiches bis zum neuen demokratischen Staat«.[26] Im sogenannten »bürgerlichen« Lager zeigten sich immer wieder starke Tendenzen, an der ›guten alten Zeit‹ des 19. Jahrhunderts anzuknüpfen. Dabei wurden diese Bestrebungen allerdings als progressiv bezeichnet und wohl auch verstanden[27]: Waren die zu überwindenden ›schlechten alten Zeiten‹ doch die Weimarer Jahre und die zwölf Jahre der NS-Diktatur.

Dabei schien in Vergessenheit geraten zu sein, daß manche Ideen, die sich – wie behauptet wurde – erst als »Lehren aus Weimar« ergaben, keineswegs erst gegen Ende der Weimarer Republik oder danach laut wurden, sondern – wie auch die zweite Kammer – bereits in den Anfangsjahren der »ungeliebten Republik«. Sicherlich war es 1946 zu früh, um in aller Schärfe zu erkennen, daß die Weimarer Republik seit ihren Anfängen schwer belastet wurde, weil weite Kreise an den Werten des 19. Jahrhunderts festhielten, die Parlamentsherrschaft als »plebiszitäre Oligarchie« ablehnten und nur halbherzig oder gar nicht die von ihnen als solche empfundene »parlamen-

22 Dabei dachte Scharnagl, der die Berufsstände an der Mitwirkung beteiligen wollte, an wirtschaftliche Körperschaften, die wie etwa die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern oder der Bayerische Bauernverband Köperschaften des öffentlichen Rechtes waren oder wieder werden wollten. Zum Status der Kammern ausführlicher unten, Kap. 11.1.b).

23 Scharnagl, Demokratische Gestaltung, S. 5.

24 So begründete er die Zuwahl aus dem Landtag in seiner Schrift vom 27. März, (Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, S. 3), wo er allerdings noch keine Angaben über die Größenordnung dieser Gruppe machte.

25 Abgedruckt z. B. in: Ausgewählte Urkunden, ²1915, S. 12–26.

26 Sten. Ber. VA, S. 492.

27 So begründete Bauernführer Horlacher sein entschiedenes Eintreten für das ständische Organisationsprinzip in der CSU mit der Feststellung: »wir wollen nicht mehr haben, daß sich die Dinge zurückentwickeln.« Horlacher vor dem Landesarbeitsausschuß der CSU am 1.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 205.

tarische Diktatur« mittrugen.[28] Merkwürdig immerhin ist, daß nicht nur jene, die 1946 beispielsweise eine ständische zweite Kammer als Vorkehrung gegen eine Wiederholung des unheilvollen »überspitzen Parlamentarismus« à la Weimar einforderten, zu vergessen haben schienen, daß diese Forderung seitens der BVP bereits am Anfang von Weimar erhoben wurde.[29] Auch diejenigen, die dieses Verfassungsziel ablehnten, thematisierten zumindest nicht, daß es sich um altbekannte Forderungen handelte, die – untermauert mit dem Hinweis auf die Weimarer Lehren – auch mit den alten Argumenten wiederaufgegriffen wurden.

Scharnagl hoffte, mit seinen ständestaatlichen Ideen breiten Widerhall zumindest in seiner Partei zu finden. Tatsächlich vertrat, wie Gerhard Kroll am 17. Mai 1946 erklärte, die gesamte CSU, »den ständischen Gedanken«.[30] Allerdings bestanden Auffassungsunterschiede darüber, wie er am besten zur Geltung gebracht werden sollte: über staatliche Organe, über die Parteien oder über beide. So wollte Müller tunlichst vermeiden, das ständische Prinzip innerhalb der Parteiorganisation zu stark werden zu lassen.[31] Der Parteivorsitzende wollte verhindern, daß der in Bayern mächtigste Stand, die Bauern, ein innerparteiliches Übergewicht erhielt, das seinem integrativen Sammlungsparteikonzept entgegenstand. Müller und seine Anhänger befürworteten daher – wie auch Scharnagl – eine Ständevertretung im Staat. Ihr war eine Art Ventilfunktion zugedacht, um langfristig die ständischen Partikularinteressen aufzuheben oder wenigstens abzuschwächen:

»Der ständische Gedanke in der Union wird sich durchsetzen«, so Gerhard Kroll als einer der Wortführer des Müller-Flügels, »aber wir müssen den Gedanken der Partei und des ständischen Reichsaufbaus scheiden. [...] Die ständischen Gruppierungen werden in einem Ständehaus vertreten, aber wir dürfen die beiden Prinzipien nicht andauernd durcheinandermengen. Die ständische Ordnung muß in erster Linie in einem Programm vertreten sein, als Aufbauprinzip für Staat und staatsbildende Bereiche. [...] Wir vertreten den Standpunkt, daß das Ständeprinzip stärker wie bisher herausgestellt werden muß in einer zweiten Kammer als Revisionskammer neben dem Unterhaus. Man ist heute parteienmüde. Die Leute suchen einen Ausgleich. Die Union hat Zukunft, wenn sie verspricht, den Interessenkampf der Parteien durch den ständischen Gedanken zurückzudrängen.«[32]

Auch der Schäffer/Hundhammer-Flügel befürwortete eine Ständevertretung, und zwar sowohl im Staat als auch in der Partei, die dann in ihrer vorläufigen Satzung vom Mai 1946 mit berufsständischen Räten auf Orts- und Kreisebene, dem Bezirksständerat und dem Berufsständischen Rat der

28 So verdammte etwa Fritz Schäffer 1922 das Weimarer System: F. SCHÄFFER, 1922, S. 6, 14.
29 Ebd., S. 5.
30 Vor der Landesversammlung der CSU am 17.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 345.
31 Ebd., S. 205. Dies ausdrücklich in Abgrenzung zur Bayerischen Volkspartei mit ihrem ständischen Organisationsprinzip; dazu auch A. MINTZEL, CSU, 1975, S. 195 f.
32 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 205.

Landesvorstandschaft ständische Interessenvertretungen mit beratenden Aufgaben vorsah.[33] Dabei blieb unscharf, ob der Schäffer/Hundhammer-Flügel wie der Müller-Flügel der ›zweiten Kammer‹ »wesentlich beratende« und nur »vielleicht auch Vetorecht« einschließende Kompetenzen[34] zubilligen wollte, oder ob er sie, wie Scharnagl, in den Rang einer dem Landtag gleichberechtigten ›echten‹ zweiten Kammer erheben wollte. Da im Schäffer/Hundhammer-Flügel die BVP-Traditionen fortwirkten und er sich stark an kirchlichen Ordnungsvorstellungen orientierte, ist allerdings mit ziemlicher Sicherheit anzunehmen, daß er Scharnagls »persönliche« Konzeption[35] unterstützte. Auf Sympathien sowohl im Müller-Flügel, als auch im Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU stieß jedenfalls Scharnagls Plan, im »Staatsrat« auch den Kirchen die Möglichkeit zu eröffnen, das staatliche und gesellschaftliche Leben maßgeblich mitzugestalten, ohne sich in die Niederungen der Parteien zu begeben.

Für die CSU war die Frage, ob sie parteipolitische Aktivitäten von Geistlichen begrüßen und womöglich Geistliche als Kandidaten zu den Volksvertretungen aufstellen sollte, ein heikles Problem. Die katholische wie die evangelische Kirchenführung in Bayern hatten ihren Geistlichen mehr oder weniger strikt untersagt, parteipolitisch aktiv zu werden.[36] Doch gab es einzelne Geistliche, insbesondere solche, die vor 1933 die BVP im Landtag oder in den Kommunen vertreten hatten, die wieder politische Funktionen anstrebten und sich auch zu Wahlen aufstellen ließen.[37] Ferner gab es Grenzfälle, wie den des Münchner Stadtpfarrers aber eben auch Honorarprofessors Emil Muhler. Muhler genoß darüber hinaus in der Bevölkerung wegen seines mutigen Auftretens gegen die Nationalsozialisten ein derart hohes Ansehen, daß auch der antiklerikale Müller-Flügel in seinem Fall keine Befürchtungen hegte, des Klerikalismus bezichtigt zu werden. Im Gegenteil hätte Muhler der CSU wohl zusätzliche Wähler in München verschafft.[38] Andererseits: solche Fälle gab es aus lokaler Perspektive nicht selten; waren doch Geistliche ein in der bayerischen Bevölkerung höchst angesehener

33 §§ 15, 26, 38, 50 der Satzung vom Mai 1946, Text in: CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1763ff. Gleiches galt für die überarbeitete Fassung vom 4. Oktober 1946, Text ebd., S. 1783ff.

34 Kroll vor der Landesversammlung der CSU, 17.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 345.

35 Scharnagl legte Wert darauf, mit seinem Staatsrat eine »persönliche« Meinung vertreten zu haben (Scharnagl an Müller, 26.5.1946, ACSP, NL Müller 199); vermutlich da in der CSU verschiedene Konzeptionen verfolgt wurden und es angesichts ausbleibender Klärung tatsächlich keine »Parteimeinung« gab.

36 Dazu Ausführungen Müllers in einer Sitzung des sogenannten »Ochsenclub« der CSU am 24.7.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 85f.

37 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 340f. Dazu zählte etwa Wolfgang Prechtl, 1924–1933 BVP-Stadtrat in Regensburg und 1928–1933 MdL für die BVP, der dann auch in die VL gewählt wurde und die CSU im VA vertrat. Vgl. auch die parteiinternen Stellungnahmen zu seiner Kandidatur, ebd., S. 235.

38 Ebd., S. 236. Muhler trat dennoch nicht als Abgeordneter in Erscheinung, doch gehörte der CSU-Mitbegründer 1946–1963 dem Landesvorstand und geschäftsführenden Landesvorstand der CSU an. Außerdem war er 1947–1963 Mitglied des bayerischen Senats.

Stand.[39] Eine Partei, die ihre Verbundenheit zum Christentum bereits in ihrem Namen ausdrückte, mußte darauf bedacht sein, die Sympathien der Kirchen nicht dadurch zu verlieren, daß sie ihre Hirten zu »Staatsbürgern zweiter Klasse« stempelte. Als solcher hätte sich der Priester und Studienprofessor Wolfgang Prechtl gefühlt, der dringend davor warnte, Geistliche von der politischen Arbeit auszuschließen: »Wenn der Geistliche nicht mittut für die Zielsetzungen, die wir uns in der CSU vorgenommen haben, dann werden Sie bald schwere Rückschläge erleben.«[40]

Das Problem kam vor den Wahlen des Jahres 1946 immer wieder zur Sprache.[41] Karl Gronwald, der 1945/46 als erster hauptamtlicher Angestellter der CSU die Entwicklung der Partei von Anfang an aus nächster Perspektive beobachten konnte, rief seinen Parteifreunden im Mai 1946 in Erinnerung, was inzwischen manche zu vergessen drohten: »Im Anfang der Union hat das Versprechen gestanden, daß die Union zwar von sich aus christliche Politik oder Politik in christlicher Verantwortung treiben will, aber daß wir die Kirche und ihre Organe nicht mehr in den politischen Meinungsstreit hineinzerren wollen.«[42] Obwohl die Parteifreunde dieses »Versprechen« nicht vergessen hatten und nach wie vor mehrheitlich parteipolitische Aktivitäten von Geistlichen ablehnten, war ihnen doch die »fachliche« und nicht zuletzt auch propagandistische Unterstützung der Kirchen wichtig.[43] Hier klare Trennlinien zu ziehen, war nicht leicht, und so lag es nahe, einen ›überpolitischen‹ Raum zu schaffen, der den Kirchen jenseits aber nahe der Partei eine Aktionsmöglichkeit bot.

Die zweite Kammer wurde in der CSU nicht zufällig vor allem im Kontext solcher Diskussionen über die Wünschbarkeit politisierender Geistlicher thematisiert. Erhofften sich die einen, über die Ständekammer den kirchlichen Einfluß auf den Staat zu verstärken, so versprachen sich andere vor allem, mit ihr den über kirchliche Belange hinausgehenden politischen Ehrgeiz der Geistlichkeit zu zähmen. Die Tätigkeit in der zweiten Kammer sollte die kirchlichen Kräfte binden und sie davon abhalten, sich in die Parteipolitik einzumischen. So wünschte sich Müller im Mai 1946, »daß wir tatsächlich zu dem Ergebnis kommen, daß Geistliche aus der Politik herausbleiben. Was anderes ist es, wenn wir eine zweite Kammer bekommen. Etwas anderes ist es auch, wenn wir die Geistlichen der beiden Konfessionen bei Beratungen über konfessionelle Fragen zuziehen.«[44]

---

39 So Prechtl vor der Landesversammlung der CSU am 17.5.1946, ebd., S. 343. Vgl. zur lokalen Problematik auch die Ausführungen Brands, ebd., S. 343 f.

40 Vor der Landesversammlung der CSU am 17.5.1946, ebd., S. 342 f.

41 Zum Beispiel vor dem Landesarbeitsausschuß der CSU am 16.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 235–239; vor der Landesversammlung am 17.5.1946, ebd., S. 339–351; vor dem Landesausschuß am 31.10.1946, ebd., S. 686, 693.

42 Ebd., S. 344.

43 Ebd., S. 345.

44 Vor dem Landesarbeitsausschuß am 16.5.1946, ebd., S. 237. Vgl. auch seine Ausführungen vor dem »Ochsenclub« am 24.7.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 85 f.

Sah Müller also in der zweiten Kammer ein sinnvolles Tätigkeitsfeld der Kirchen, so hatten aus der Sicht des Bauernführers Horlacher Geistliche in der Politik gar nichts zu suchen, auch nicht in einer »unpolitischen« zweiten Kammer: »Wir bekommen auch in der Politik keine Versteifung der Verhältnisse, wenn wir unsere Arbeit ohne Geistliche bewältigen [...] Ich glaube, wir sind selber Manns genug, im Benehmen mit den Kirchen die entscheidenden kulturpolitischen Fragen vertreten zu können, und ich möchte bitten, daß zwischen den politischen Aufgaben in den Parlamenten und zwischen den kirchlichen Aufgaben ein gewisser Unterschied gemacht wird, nicht zum Nachteil der Kirchen, sondern gerade zu ihrem Vorteil.«[45]

Horlacher trat überhaupt als entschiedener Gegner des ständestaatlichen Gedankens hervor. Er erteilte der Parole, die zweite Kammer sollte eine Ständekammer sein, am 6. Juli eine klare Absage: »Ohne Bauern«, so sein knapper Kommentar vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU.[46] Horlacher wollte den Berufsständen, speziell den Bauern, in erster Linie über die Partei Einfluß verschaffen: »Die Union muß so gestaltet werden, wie es dem bäuerlichen Aufbau der bayerischen Bevölkerung entspricht. Wir haben hier [im vorläufigen Parteivorstand, d. V.] bloß Akademiker, das geht nicht. Wir wünschen, daß die künftige Parteileitung so zusammengesetzt wird, daß die Hauptvertreter der Stände zur Geltung kommen.«[47] Krolls bissige Reaktion: »Sie könnten auch die Vertreter der Priesterschaften und des Adels wieder aufstellen, das hat es auch einmal gegeben!«[48], lief allerdings an Horlachers Zielen vorbei – war doch der Bauernflügel der CSU betont antiklerikal. Wahrscheinlich konnte Horlacher nicht zuletzt auch deswegen der von der Mehrheit der CSU avisierten Ständekammer wenig abgewinnen, weil sie neben berufsständischen Vertretern auch kirchliche Repräsentanten einbeziehen sollte.[49]

Allerdings war ihm als Bauernführer bewußt, daß die bayerische Landwirtschaft »viel Sympathie für eine Ständekammer« aufbrachte. Unter bestimmten Voraussetzungen war daher auch Horlacher bereit, sich mit dem Gedanken anzufreunden, nämlich dann, »wenn dem bayerischen Bauerntum entsprechende Berücksichtigung nach seiner Bedeutung in einer solchen Ständekammer zuteil wird«. Eine Ständekammer, so Horlacher, »hat nur dann einen Sinn, wenn sie auch den Hauptständen unseres Volkes, dem

45 Vor der Landesversammlung der CSU am 17.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 341 f.

46 Ebd., S. 453. Vgl. auch seine Ausführungen vor dem »Ochsenclub« der CSU am 6.6.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 61.

47 Vor dem Landesarbeitsausschuß am 1.5.1946; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 205.

48 Ebd.

49 Die Überlieferung zur Frage der zweiten Kammer ist ausgesprochen rar; der Versuch einer Standortbestimmung innerhalb der CSU muß sich im wesentlichen auf die wenigen Aussagen stützen, die in den Parteizusammenkünften laut wurden. Bei den Verfassungsberatungen fuhr die CSU aus noch darzustellenden Gründen einen einerseits innerparteilichen, anderseits interfraktionellen Kompromißkurs, in dem die verschiedenen innerparteilichen Standorte nicht mehr zu erkennen sind.

Bauernstand, dem Arbeiterstand und dem gewerblichen Mittelstand, im besonderen Maße Rechnung trägt«.[50] Wenn die Ständekammer angesichts der Meinung der Parteimehrheit und auch angesichts der bäuerlichen »Sympathien« schon nicht zu umgehen war, so sollte sie aus der Sicht des Bauernführers am besten rein oder doch wenigstens ganz überwiegend berufsständisch aufgebaut sein. Dabei war der Landwirtschaft das Schwergewicht einzuräumen, das ihr angesichts der bayerischen Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur zustand: 1936 waren etwa 38 % der bayerischen Erwerbstätigen in Land- und Forstwirtschaft beschäftigt, 1946 noch fast genau so viele.[51]

In der Diskussion um die zweite Kammer – wie auch in anderen Verfassungsfragen – gewannen die Bauern als ein eigenständiger dritter Flügel in der CSU Konturen: Antiklerikal, in wirtschafts- und sozialpolitischen Belangen »fortschrittlich«, wie sogar der Landessekretär der SPD, Martin Albert, befand[52], auf der anderen Seite aber betont »bayerisch«, ging der Bauernflügel je nach Interessenlage mal Koalitionen mit dem interkonfessionellen und oft als »links« apostrophierten, aber »reichstreuen« Müller-Flügel ein, mal gesellte er sich zum konservativ-ultramontanen aber extrem-föderalistischen Schäffer-Hundhammer-Flügel.

Alles in allem war jedenfalls die CSU auch hinsichtlich der zweiten Kammer weniger einig, als ihr in dieser Frage geschlossenes Auftreten im Wahlkampf vermuten ließ. Es stimmte, eine zweite Kammer befürwortete fast die gesamte Partei. Soweit sich dies angesichts der raren Diskussionen rekonstruieren läßt, war das Spektrum der Vorstellungen jedoch weit gespannt.[53] Es reichte von einer Ständevertretung, die als eine dem Landtag gleichberechtigte zweite Kammer mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet war (Scharnagl, unterstützt vom Schäffer/Hundhammer-Flügel), über eine ständisch aufgebaute Instanz, der in erster Linie gutachtlich-beratende Kompetenzen zugedacht waren (Müller-Flügel), hin zu einer rein berufsständischen Konstruktion, deren gewünschte Funktion und Kompetenz unscharf blieben (Bauernflügel). Mancher dachte vielleicht auch an eine Kam-

50 Die bayerische Verfassung, von Staatskommissar Dr. Michael Horlacher, in: Landwirtschaftliches Wochenblatt, Organ des Bayerischen Bauernverbandes und des bayerischen Landesverbandes landwirtschaftlicher Genossenschaften, 29.6.1946.

51 K.-H. Willenborg, 1988, S. 135.

52 Albert an den Parteivorstand der SPD, Beitrag zum Jahrbuch, 13.6.1947, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

53 Neben den beschriebenen Konzeptionen maßgeblicher Gruppen der CSU gab es Vorschläge von Personen, die in der Partei keine größere Rolle spielten und mit ihren z.T. mit einigem Aufwand verbreiteten Ideen kaum Resonanz fanden. Dies galt etwa für einen als Druck in Umlauf gebrachten Vorschlag des sogenannten »Studienkreises Traunstein«, dem u.a. der BVP-Mitbegründer, nach 1945 Traunsteiner CSU-Mitbegründer und Oberbürgermeister Rupert Berger angehörte. Dieser Kreis schlug einen Senat aus Vertretern der bayerischen Berufsstände, der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften vor, der vom Staatspräsidenten ernannt wurde und mit einem aufschiebenden Vetorecht ausgestattet war; »Vorschläge zur bayerischen Verfassung«, Vertraulich, als Manuskript gedruckt, Verantwortlich: Studienkreis Traunstein, Berichterstatter Rupert Berger. Die Vorschläge des Studienkreises finden sich in verschiedenen Nachlässen, z.B. in: BayHStA, NL Schwalber 27.

mer der Stämme, also der Franken, Bajuwaren und Schwaben, die jedenfalls als unkommentierte Möglichkeit am 6. Juli 1946 in den Raum gestellt wurde.[54] Ein einheitlicher Parteikurs oder wenigstens klar faßbare innerparteiliche Richtungen schälten sich in dieser Frage bis zum Zusammentritt der Verfassunggebenden Landesversammlung nicht heraus. Auch der Arbeitskreis für Verfassungsfragen, der sich zur Aufgabe gestellt hatte, zum Wahlsystem, zum Staatspräsidenten und zur zweiten Kammer als Kernfragen der Verfassung Vorschläge zu erarbeiten oder wenigstens Stellung zu beziehen, legte zur zweiten Kammer gar nichts vor. Ritter von Lex, der seiner Partei am 6. Juli über die Tätigkeit des Arbeitskreises berichtete, wies lediglich auf die Schwierigkeiten hin, die Ständekammer zu gestalten, insbesondere auf die, ein »angemessenes Wahlsystem dafür zu finden«.[55]

Vermutlich war die Unklarheit und/oder Uneinigkeit der CSU dann auch ein Grund dafür, daß der Eventualvorschlag, der der Verfassunggebenden Landesversammlung ergänzend zum Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses überreicht wurde, nicht im Entferntesten den Vorstellungen ähnelte, die innerhalb der CSU kursierten. Zwar lag den Materialien, die die Abgeordneten erhielten, auch Scharnagls Staatsratsvorschlag bei, doch war er als Privatarbeit kenntlich gemacht. Als Eventualvorschlag des Vorbereitenden Verfassungsausschusses wurde der Konstituante ein »Landesrat« präsentiert, der nichts anderes war als ein an Jahren älterer und zahlenmäßig schwächerer »Abklatsch«[56] des Landtages. In Hoegners Bericht für die Konstituante hieß es, der Ausschuß habe sich für den Fall einer zweiten Kammer auf diesen Vorschlag geeinigt.[57] Sollte, was aus den Protokollen des Vorbereitenden Ausschusses nicht ersichtlich ist, tatsächlich so etwas wie eine Verständigung über diesen Eventualentwurf stattgefunden haben, so hatten jedenfalls die CSU-Vertreter darauf verzichtet, ihre Vorstellungen einzubringen.

Der in vier Artikel gefaßte »Landesrat« (Artikel 29a bis 29d)[58] hatte nichts mit einer Ständevertretung gemein, und auch Nawiaskys Ideen fanden sich darin nicht wieder. Der Landesrat war parallel zum Landtag und nach gleichem Wahlrecht zu wählen, trat mit dem Landtag zusammen und wurde mit ihm aufgelöst. Die »Landesräte«, je einer auf 100000 Einwohner (statt 50000 für ein Landtagsmandat), mußten das 40. Lebensjahr vollendet und sich »durch Rechtlichkeit und politische Erfahrung« ausgezeichnet haben. Im übrigen war der Landesrat dem Landtag quasi gleichgestellt; die Artikel des Landtagsabschnittes des Entwurfs (Art. 11 mit 29) galten »entspre-

54 Ausführungen Ritter von Lex vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 452.

55 Ebd. Auch in der »Neufassung des bayerischen Verfassungsentwurfes gemäß den Beschlüssen des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, Protokoll der ersten bis sechsten Sitzung« (BayHStA, NL Ehard 1636) war die zweite Kammer ausgespart.

56 So Roßhaupter, Sten. Ber. VA, S. 496.

57 Ebd., S. 12.

58 Gedruckt ebd., S. 15f.

chend« auch für den Landesrat. Er hatte das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen; die Beschlußfassung oblag zunächst dem Landtag bzw. dem Volk (Volksentscheid). Jedoch bedurfte jedes vom Landtag beschlossene Gesetz der Zustimmung des Landesrates. Lehnte er ab und kam im zweiten Anlauf keine Einigung zwischen beiden Kammern zustande, entschied das Volk.[59] Wenn auch die zweite Kammer nach diesem Vorschlag als Regulativ deklariert war, bedeutete ihr Vetorecht keine wirkliche Beeinträchtigung der Souveränität des Landtags. Ließ doch die gleichzeitige und gleichartige Wahl beider Instanzen auch eine parteipolitisch gleiche Zusammensetzung erwarten. Auch aus dem vorgesehenen Mindestalter der Landesräte würden sich kaum erhebliche Differenzen ergeben. So waren z. B. nur 3,3 % oder sechs von 180 Abgeordneten der Verfassunggebenden Landesversammlung jünger als 40 Jahre.[60]

2. Von der machtvollen zweiten Kammer zum ohnmächtigen Senat

Wahrscheinlich ging der Eventualvorschlag auf Hoegner zurück, der ihn als Gegner der zweiten Kammer möglicherweise bewußt als Double des Landtags konzipierte, um das Organ ad absurdum zu führen. Der CSU war es hingegen ernst mit dem Gedanken einer zweiten Kammer, und bis Ende Juli hatte sie dann schließlich auch einen Entwurf fertigstellt. Wäre es nach der Union gegangen, wäre die zweite Kammer auch bereits Ende Juli beraten worden. Hoegner, der es – wie Loritz sich ausdrückte – vorzog, »zuerst die leichten Sachen herzunehmen«, setzte jedoch auf Zeit. Als Hundhammer am 26. Juli vorschlug, die Zweite Kammer auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen, versuchte er dies unter dem Vorwand abzuwenden, es sei bereits ein anderes Thema zur Beratung vorbereitet. Loritz nannte die Dinge dann beim richtigen Namen. Auch er fand es – als selbsternanntes Sprachrohr Hoegners – besser, »zuerst doch vielleicht minder gefährliche Dinge« zu behandeln. Der WAV-Vorsitzende plädierte dafür, den »aufs innigste miteinander verfilzten Komplex«, Staatspräsident und zweite Kammer, vorläufig zu vertagen und dann zu einem späteren Zeitpunkt zunächst »rückhaltlos in Form einer Vorbesprechung« auszudiskutieren und zusammenhängend zu bearbeiten. Dadurch wollte er vermeiden, daß bei isolierter Behandlung Bestimmungen wieder hinfällig würden, je nachdem, zu welchen Regelungen der Ausschuß in den anderen »neuralgischen« Fragen fand.[1]

Loritz hatte Hoegners verklausulierte Bitte um Aufschub richtig interpretiert, nicht aber Thomas Wimmer, dessen Wahrnehmung vielleicht auch

59 Art. 46a, 47a und b, 49a, 50a des Eventualvorschlages.
60 Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamtes, 1946, S. 18.
1 Sten. Ber. VA, S. 152.

durch seine zunehmende Aversion gegen den WAV-Vorsitzenden eingeschränkt war. Wimmer fühlte sich jedenfalls aufgerufen, Loritz zu widersprechen. Es sei »viel besser, zuerst das Gefährliche zu nehmen«. Hoegner schwieg dazu; offensichtlich wollte er sich im relativ großen Kreis des Verfassungsausschusses bedeckt halten. Im kleineren Kreise sorgte er aber dann dafür, daß die zweite Kammer, die im Ergebnis seines Versteckspiels tatsächlich auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung am 29. Juli gelangte[2], stillschweigend wieder in der Versenkung verschwand.

Hoegners in dieser Sache unternommenen Aktivitäten hinter den Kulissen lassen sich nicht rekonstruieren. Doch muß er die maßgeblichen Unionsköpfe schon zu diesem Zeitpunkt mit überzeugenden Argumenten für sein Anliegen gewonnen haben, die Diskussion der zweiten Kammer so lange wie nur möglich aufzuschieben. Trotz erheblicher Schwierigkeiten, die sich daraus für die Beratung anderer Verfassungselemente ergaben[3], und trotz wachsenden Unmutes bei den kleinen Parteien, die »beherzt endlich einmal den ganzen Fragenkomplex Staatspräsident, Zweite Kammer usw. ventilieren« wollten[4], sorgten CSU und SPD in bestem Einvernehmen dafür, daß das heiße Eisen bis zur letzten Minute ungeschmiedet blieb. Erst am 26. August stand die zweite Kammer neuerlich auf der Tagesordnung des Verfassungsausschusses.

Wie Ehard als Berichterstatter ausführte, distanzierte sich die CSU inzwischen von sämtlichen bisher vorgelegten Konzeptionen, und zwar ausdrücklich sowohl von den in Hoegners Bericht für die Konstituante skizzierten Modellen Scharnagls und Nawiaskys, als auch vom »Eventualvorschlag«. Wie im weiteren Verlauf der Beratung deutlich werden sollte, war sie aber auch von jenem Entwurf abgerückt, den die Union am 29. Juli präsentieren wollte. Aus Gründen, die sich, so Ehard, »im Laufe der Debatte ergeben werden«, werde es »notwendig sein, hier wesentliche Änderungen eintreten zu lassen.«[5] Diese Notwendigkeit ergab sich aus der Bereitschaft der SPD, unter bestimmten Voraussetzungen einer zweiten Kammer zuzustimmen. Der Meinungsumschwung der SPD, die die Kammer im Wahlkampf noch kompromißlos abgelehnt hatte, hatte sich in interfraktionellen Gesprächen angebahnt, die im erprobten kleinen Kreise stattfanden, noch bevor der Verfassungsausschuß am 26. August mit der Beratung der zweiten Kammer begann.[6] Die Vorbesprechungen waren aus SPD-Sicht fruchtbar, die Sozialdemokraten hatten, wie Seifried am Vorabend der Beratungen feststellte, eine »gute Welternte« eingefahren.[7] Wäre es nach den Unterhändlern

2 Ebd.

3 So konnten verschiedene Artikel nur unter Vorbehalt verabschiedet werden, weil andere Regelungen präferiert wurden, falls eine zweite Kammer zustandekam. Dazu z. B. Sten. Ber. VA, S. 154–156, 165, 180, 291, 400, 402, 411.

4 Ebd., S. 195.

5 Ebd., S. 488.

6 Vgl. dazu Ausführungen Hoegners vor der SPD-Fraktion, Bericht über die Fraktionssitzung am 25.8.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

7 Ebd.

der SPD, Hoegner, Roßhaupter und Seifried, gegangen, hätte sich jegliche kontroverse Diskussion im Verfassungsausschuß erübrigen können – waren doch vor Eintritt in die Beratungen eigentlich schon alle »Mißhelligkeiten« zwischen der Verfassungskoalition ausgeräumt.[8]

Der ausgehandelte Kompromiß verlangte allerdings der CSU ein weit stärkeres Entgegenkommen ab als der SPD. Den Vorstellungen der CSU-Mehrheit entsprach zwar noch die personelle Struktur der in den Vorverhandlungen verabredeten Kammer. Ihre auf ein Minimum geschmolzenen Zuständigkeiten hatten allerdings wenig mit dem gemein, was die Union präferierte. Da weite Teile der CSU von der Notwendigkeit einer ›echten‹ zweiten Kammer überzeugt waren[9], war es nur verständlich, daß die Unionsvertreter in den Beratungen den Boden des Kompromisses wieder verließen und zumindest den Versuch unternahmen, wenigstens Fragmente einer zweiten Kammer zu retten. So kam es im Verfassungsausschuß dann doch noch zur lange aufgeschobenen Grundsatzdiskussion über diesen »neuralgischen Punkt«, die jedoch weit weniger kontrovers verlief, als nach dem Wahlkampf zu erwarten war.

Sinn der zweiten Kammer war es, so Berichterstatter Ehard am 26. August, als Stabilisierungsfaktor und Gegengewicht gegen »das bloß parteipolitische Denken« der Volksrepräsentation zu wirken. Sie sollte vor übereilten Entscheidungen, »Zufallsbeschlüssen und Zufallsergebnissen« schützen und »an sich nicht gezwungen sein, politische Gegensätze auszutragen, ihre Aufgaben sollen vielmehr nicht eigentlich politischer Natur sein. Sie soll mehr rein sachliche Arbeit leisten. Das Volk soll in dieser Zweiten Kammer in einer anderen Form und in einer anderen Gliederung repräsentiert sein und zu Wort kommen, als in dem rein parteipolitisch gegliederten Landtag. [...] Ihre Zuständigkeit wird auf bestimmte Sachgebiete beschränkt bleiben müssen.«[10]

Dies entsprach beinahe wörtlich dem Standpunkt, den Nawiasky im Vorbereitenden Ausschuß vertreten hatte. Der Entwurf der zweiten Kammer, den die CSU im Verfassungsausschuß vorlegte, war dann in seiner ursprünglichen Fassung auch ein Gemeinschaftswerk Ehards und Hans Nawiaskys.[11] Die ausdrückliche Distanzierung der CSU auch von Nawiaskys früheren Vorschlägen sollte vermutlich die Eigenständigkeit des CSU-Entwurfs unterstreichen. Schließlich hatte Nawiasky im Vorbereitenden Verfassungsausschuß auf Hoegners Bitte und in seinem Auftrag mitgewirkt und wurde

8 Vgl. Ausführungen Roßhaupters, Sten. Ber. VA, S. 495f. E. SCHMIDT, Staatsgründung, 1993, S. 170f., der sich in seiner kurzen Abhandlung über den Senat (S. 166–175) kaum mit dem Beratungsverlauf befaßt, charakterisiert den am 26. August eingebrachten Kompromißvorschlag irrig als CSU-Entwurf, bzw. als »variierten Ehard-Nawiasky-Vorschlag«.

9 Wie Hoegner seiner Fraktion berichtete, hatte die Unionsfraktion die zweite Kammer einstimmig beschlossen (Bericht über die Fraktionssitzung am 25.8.1946), und zwar in der ursprünglich von Ehard und Nawiasky gewünschten Fassung, die dem Senat u.a. ein Vetorecht einräumte. Dazu E. SCHMIDT, Staatsgründung, 1993, S. 172.

10 Ehard, Sten. Ber. VA, S. 488f.

11 Ebd., S. 499.

daher von Teilen der CSU mißtrauisch als »Agent« bzw. »Vertrauensmann« Hoegners verdächtigt.[12] Faktisch baute der von Ehard-Nawiasky erarbeitete CSU-Entwurf wesentlich auf der von Nawiasky im Vorbereitenden Ausschuß entworfenen Konzeption auf.[13] So hatte der Staatsrechtler Ehard und die CSU auch mit seinen Vorstellungen über die Wahl und Zusammensetzung der zweiten Kammer überzeugt. Anders als im Eventualvorschlag sollte die Kammer nicht »von ganz unten herauf«, also in allgemeinen Wahlen gewählt werden. Vielmehr war die Wahl »gewissen« schon gewählten Körperschaften zu übertragen, die Ehard in der Grundsatzdebatte noch ungenannt ließ, die aber mit jenen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften übereinstimmten, die Nawiasky schon im April aufgezählt hatte.

Der »Senat«, wie das zu schaffende Gebilde fortan bezeichnet wurde, sollte als Stabilisierungsfaktor nach wie vor in die Lage versetzt werden, sich in die Gesetzgebung einzuschalten. Aber, und damit waren den früher seitens der CSU vorgeschlagenen Lösungen die spitzesten Zähne gezogen: »Der Landtag beschließt natürlich die Gesetze.« Sie sollten dem Senat lediglich vor ihrer Veröffentlichung zur Kenntnis gebracht werden, damit dieser die Möglichkeit erhielt, »begründete Einwendungen« geltend zu machen. »Dem Landtag obliegt es dann, die endgültige Entscheidung zu treffen. Er muß sich aber mit den begründeten Einwendungen des Senats in irgendeiner Form auseinandersetzen.«[14] Das der zweiten Kammer im CSU-Entwurf ursprünglich zugedachte Vetorecht[15] – die von den Sozialdemokraten und Kommunisten am heftigsten bekämpfte Beschneidung der Rechte der Volksvertretung – war in den Vorverhandlungen gefallen.

Dies war die Basis, auf der sich die SPD-Köpfe eine zweite Kammer vorstellen konnten, und auf dieser Grundlage beruhte der im kleinen Kreise ausgehandelte Kompromiß, dem am Vortag auch die SPD-Fraktion – allerdings schweren Herzens – zugestimmt hatte. Hoegner, Roßhaupter und Seifried hatten ihrer Fraktion am 25. August vom Ergebnis der interfraktionellen Gespräche berichtet: Der »Senat«, den die CSU einbringen werde, werde »ganz anders aussehen, als die zuerst geplante 2. Kammer. Er sei nur begutachtend«.[16] Trotz der in den Verhandlungen erreichten Reduktion der Zuständigkeiten der Kammer und trotz dringender Empfehlung der SPD-Unterhändler, dieser Konstruktion zuzustimmen, um die CSU nicht dazu zu verleiten, den Boden des Ausgehandelten zugunsten einer Lösung ganz nach ihren Vorstellungen zu verlassen, bereitete es erhebliche Schwierigkeiten, die Sozialdemokraten auf diese Linie einzuschwören. In der Fraktions-

12 So Haußleiter vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 580, 592.
13 Vgl. oben, S. 143 f.
14 Sten. Ber. VA, S. 489.
15 Dazu auch E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 172.
16 Bericht über die SPD-Fraktionssitzung am 25.8.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

debatte beriefen sich die Gegner der zweiten Kammer vor allem auf einen Beschluß des Landesvorstandes und auf die gegen die zweite Kammer gerichtete »Agitation vor den Wahlen«. Die SPD müsse auf ihren »Grundsätzen beharren«.[17]

Die Ablehnung in der Fraktion war so groß, daß Hoegner zu einem recht dramatischen Mittel griff. Er stellte seiner Partei die Vertrauensfrage. Nachdem die Fraktion ihm und den Regierungsmitgliedern (also auch Roßhaupter und Seifried) einstimmig das Vertrauen ausgesprochen und »ihre Arbeit gebilligt« hatte, lehnten die Sozialdemokraten schließlich bei einer Stimmenthaltung zwar »jede gesetzgebende Institution außerhalb des Landtags ab«, fanden sich aber mit gleichem Abstimmungsergebnis »bereit, einer Körperschaft zuzustimmen, die eine beratende bez[iehungsweise] begutachtende Funktion ausübt«.[18] Das heißt, die Fraktion billigte nachträglich den ausgehandelten Kompromiß, verpflichtete aber ihre führenden Köpfe darauf, der CSU keinesfalls Zugeständnisse zu machen, die darüber hinausgingen.

Faktisch bedeutete die ausgehandelte Lösung die Aufgabe des Gedankens einer zweiten Kammer, die ohne Gesetzgebungs- bzw. Vetorecht zum machtlosen Dekorationsstück mutiert war. Um ihr dennoch eine Einflußmöglichkeit zu erhalten, versuchte Ehard dem Verfassungsausschuß einen Gedanken nahezubringen, der die Grenzen des ausgehandelten Kompromisses weit überschritt. »Man könnte«, wie Ehard deshalb in aller Vorsicht zu bedenken gab, den gutachtlichen Befugnissen des Senats einen gewissen Nachdruck verleihen, indem man ihm »das Recht gibt, bei der Staatsregierung zu verlangen, daß über besondere Fragen ein Volksentscheid herbeigeführt wird.«[19] Dieser Vorschlag zielte auf ein Vetorecht durch die Hintertür, und entsprechend bestimmt reagierte Hoegner: »Meine Fraktion ist gegen alles, was irgendwie einer Zweiten Kammer ähnlich sieht. Wir sind insbesondere dagegen, daß neben dem Landtag noch ein weiteres gesetzgebendes Organ geschaffen wird. Wir könnten uns allenfalls mit dem Gedanken befreunden, daß eine Körperschaft geschaffen wird, die eine rein beratende, begutachtende Aufgabe hat.«[20]

Offensichtlich kam Ehards Versuch, die Grundlagen der Vereinbarungen zu unterlaufen, für Hoegner nicht ganz unerwartet. Er quittierte ihn mit einem vorbereiteten Gegenentwurf. Die »verhältnismäßig geringe Bedeutung« einer »allenfalls« gutachtlich-beratenden Instanz rechtfertigte es aus SPD-Sicht nicht, sie in einem ausführlichen eigenen Verfassungsabschnitt zu behandeln, der nach dem in den Vorverhandlungen korrigierten Ehard-Nawiasky-Entwuf nicht weniger als zwölf, bzw. sogar 17 Artikel umfaßte –

17 Ebd.
18 Ebd.
19 Ebd. Der von Ehard infolge des Ergebnisses der Vorverhandlungen nur vorsichtig ins Feld geführte Vorschlag entsprach den Vorstellungen der CSU und war im Ehard-Nawiasky-Entwurf (Art. 29m; Sten. Ber. VA, S. 506) auch realisiert.
20 Ebd.

wenn man die in einem Artikel aufgezählten Bestimmungen hinzuaddierte, die vom Abschnitt Landtag auf den Senat übertragen werden sollten. Hoegner schlug daher vor, dem geringen Gewicht des Senats auch äußerlich Ausdruck zu verleihen. Angemessen war aus sozialdemokratischer Perspektive, das Regelwerk auf einen einzigen Artikel zu stauchen: »1) Die Staatsregierung hat das Recht und die Pflicht, sich durch eine Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes beraten und Vorschläge unterbreiten zu lassen. 2) Einschlägige Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Staatsregierung dieser Vertretung zur Begutachtung vorgelegt werden. 3) Das Nähere bestimmt die Gesetzgebung.«[21]

Hoegner hatte damit signalisiert, daß er bereit war, den Fehdehandschuh aufzunehmen. Als Kampfansage zu werten war sein Vorschlag weniger wegen seiner inhaltlichen Aussagen, die dem vor den Beratungen ausgehandelten Kompromiß und – um es vorwegzunehmen – auch der schließlichen Regelung im Grunde ziemlich nahe kamen. Die eigentliche Provokation an die Adresse der CSU war die Präsentation des begutachtenden Rates, der damit allzu augenscheinlich in den Hintergrund rückte. Schon aus Prestigegründen konnte sich die CSU nicht erlauben, nach dem Mehrheitswahlrecht nun auch noch das zweite von drei zentralen Verfassungszielen preiszugeben, die sie im Wahlkampf gegen die SPD verfochten hatte. Warum sollte sie auch? Schließlich besaß die Union die absolute Mehrheit und der erklärte Wille zur Verständigung mußte dort an Grenzen stoßen, wo die erstrebte Einmütigkeit nur durch einseitiges Nachgeben, und zwar nicht etwa der schwächeren, sondern der stärkeren Partei, zu erreichen war. Diese Grenzen hätten um so mehr gelten müssen, als anders als beim Mehrheitswahlrecht, bei dem die maßgeblichen Unionsköpfe eine bei Beratungsbeginn nurmehr vordergründig noch gehegte Überzeugung einem ›Kompromiß geopfert‹ hatten, der Partei die zweite Kammer nach wie vor ein echtes Anliegen war.

Schon die Vorsicht, die Ehard walten ließ, als er Fragmente der Idee der zweiten Kammer durch die Hintertür des Volksentscheidverlangens zu retten versuchte, deutet aber daraufhin, daß die Union auch in dieser Frage zu Opfern bereit war. Ihre Nachgiebigkeit war freilich nicht als Selbstaufgabe mißzuverstehen. Sie erklärte sich vielmehr aus den Prioritäten, die Teile der CSU den »neuralgischen« Verfassungsfragen zumaßen einerseits, und der Uneinigkeit der Union in diesen Fragen andererseits. Bei weitem wichtiger als die zweite Kammer war der Mehrheit der CSU der Staatspräsident[22], der

21 Ebd.

22 Dies galt sowohl für den Bauernflügel, als auch für den Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU. Für die Monarchisten, deren Stärke in der CSU schwer zu fassen aber nicht zu unterschätzen ist und zu denen z. B. der CSU-Fraktionsvorsitzende und zugleich Wortführer des Schäffer/Hundhammer-Flügels, Alois Hundhammer, zählte, war die zweite Kammer anders als der Staatspräsident »keine Lebensfrage des Staates, sondern nur eine Zweckmäßigkeitsfrage«. Als Instrument zur Nutzbarmachung von Sachkenntnis und Erfahrung war sie zu bejahen, aber »an sich nicht nötig«; vgl. »Anmerkungen zum Verfassungsentwurf« von Erwein Freiherr von Aretin, 17.7.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

aber von Teilen der CSU-Fraktion abgelehnt wurde.[23] Um sich gegen die Minorität in den eigenen Reihen durchzusetzen, brauchte die Union wenigstens Teile der SPD. Zwar hatte die sozialdemokratische Fraktion am Vortag dem Staatspräsidenten eine Absage erteilt, doch Hoegner hatte seine Präferenzen für das Amt zu erkennen gegeben und der CSU vermutlich auch Hoffnungen darauf gemacht, daß er seine Partei vielleicht doch noch umstimmen könnte, vorausgesetzt die CSU blieb auf dem Boden des Senatskompromisses. Hoegner schien sich seiner Macht jedenfalls sehr bewußt zu sein. Seine Antwort auf Ehards Versuch, den Kompromiß zugunsten der CSU zu korrigieren, erfolgte in geradezu provokanter Siegessicherheit.[24]

Schon die Betrachtung des weiteren Verlaufs der Beratung des Senates zeigt, daß die innerhalb der CSU im Dezember laut werdenden Vorwürfe, die zweite Kammer sei zugunsten des Staatspräsidenten »verkauft« worden[25], durchaus nicht jeglicher Berechtigung entbehrten. Nur ein CSU-Redner fühlte sich aufgerufen, die Vorstellungen der CSU zu verteidigen. Anschließend waren die Unionsvertreter im Grunde nur noch darauf bedacht, wenn schon nicht die zweite Kammer so doch wenigstens ihr Gesicht zu wahren: Durch eine äußerlich mit einigem Pomp ausstaffierte, in ihren Zuständigkeiten aber eher armselige Konstruktion. Sie sah, wie Wimmer feststellte, nicht »im Entferntesten« mehr einer zweiten Kammer ähnlich[26]; die SPD konnte ihr vor allem deshalb zustimmen, weil sie politisch quasi bedeutungslos war. In den Worten Roßhaupters: »Man mag sie für überflüssig halten, aber wenn sie gewünscht wird, bestehen auch keine Bedenken dagegen.«[27]

Es war Bauernführer Schlögl, der seiner Klientel wenigstens einen Schaukampf lieferte, bevor die CSU in puncto Senat endgültig die weiße Flagge hißte: Der Gedanke, es sei ein Mangel der Demokratie, daß der Reichs- bzw. Landtag allein Beschlüsse fassen könne, die sich womöglich als undurchführbar erwiesen, sei – so Schlögl – schon in der Weimarer Zeit »unendlich stark im Volk erörtert worden«. Während etwa Wimmer im Vorbereitenden Ausschuß behauptet hatte, die Bevölkerung stehe der zweiten Kammer »verständnislos« gegenüber, war Schlögl vom Gegenteil überzeugt: »Ich komme in ganz Bayern herum, infolgedessen habe ich Fühlung mit allen Bevölkerungsteilen in Bayern und muß sagen, daß der Gedanke der zweiten Kammer sehr stark in unserem Volk verwurzelt ist.« Er selbst erblickte die »positive Hauptbedeutung« des Senats gerade in der von Ehard so vorsichtig angedeuteten Möglichkeit, daß dieser sich unmittelbar an das Volk wen-

23 Dazu unten, Kap. 9.

24 Nicht minder selbstbewußt hatte Seifried am 25. August der SPD-Fraktion erklärt, zwar sei noch nichts entschieden, doch habe die SPD die zweite Kammer »zu Fall gebracht«. Bericht über die Fraktionssitzung am 25.8.1946.

25 So Kroll vor dem Landesausschuß der CSU am 6.12.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 811. Vgl. auch Lehrjahre der CSU, 1984, S. 99.

26 Sten. Ber. VA, S. 497.

27 Ebd., S. 495.

den könne. Das schien Schlögl »ein besonderer Ausfluß der Demokratie zu sein«, darauf legte er »besonderes Gewicht«. Bayern stehe »jetzt im Aufbau der Demokratie, da sollten wir alle Mittel erschöpfen, die geeignet sind, diese Demokratie möglichst tief ins Volk hineinzutragen.«

Der Demokratie diente aus Schlögls Sicht auch die im Ehard-Nawiasky-Entwurf vorgesehene Wahl der Senatoren durch Körperschaften, die »in der Hauptsache auch durch Wahl zustande kommen«, er dachte ausdrücklich vor allem an die Gewerkschaften und den Bauernverband. Hoegners Vorschlag stelle hingegen die Zusammensetzung des beratenden Gremiums ins Ermessen der Staatsregierung. Schlögl schloß sein Plädoyer für den Senat mit dem Hinweis auf eine durch ihn zu erwartende Langzeitwirkung, die auch der SPD willkommen sein dürfte: »Sie, meine Herren von der Sozialdemokratischen Partei, werden genauso wie wir, es als Mangel empfinden, daß die Arbeit für einen Berufsstand immer die gleichen Leute leisten, die sich zusammenschließen und organisieren, während die alten Meckerer draußen stehen und ihnen keine Institution gut genug ist. [...] Vielleicht lassen sich dadurch, daß wir solche Körperschaften schaffen, die Reihen, sei es in der Arbeiterschaft, sei es im Bauernstand oder in anderen Berufsständen, stärker schließen. Sie sehen, in der Angelegenheit steckt schon eine gewisse Erziehungsaufgabe.«[28]

Mag die Vorstellung einer breiteren Organisierung der Arbeitnehmerschaft für die Sozialdemokraten und Kommunisten auch reizvoll gewesen sein – an ihrer grundsätzlichen Ablehnung einer Einschränkung der über den Landtag ausgeübten Volkssouveränität vermochte sie nichts zu verändern. Die Entwicklung der Demokratie könne nur, so der Kommunist Scheringer, »aus den Gruppen der großen politischen Richtungen heraus« erwachsen. Die Schaffung der von der CSU gewünschten zweiten Kammer aber würde eine Entwicklung hin zu einem »Ständestaat bedeuten«, ihr »Tür und Tor« besonders dann eröffnen, wenn der Senat sich unmittelbar an das Volk wenden konnte. Dies würde sich aber letzten Endes gegen die Demokratie auswirken; Scheringer fühlte sich an die ständischen Verfassungen »vor den großen bürgerlichen Revolutionen« erinnert. Wenn die Union auch keine Rückkehr zum Vormärz erstrebte, so war Scheringers Verdacht, die Union erstrebe eine ständestaatliche Ordnung in modernerem Gewand, begründeter, als ihm vermutlich selbst bewußt war. Wie auch immer: Aus kommunistischer Warte – und bei diesem Standpunkt blieb die KPD über die Dauer der Beratungen – war die prinzipiell begrüßenswerte Idee, den Vertretern einzelner Berufe und gesellschaftlicher Gruppen die Möglichkeit zu eröffnen, »sich mit ihren sachlichen Forderungen nach oben durchsetzen« zu können, durch Ausschüsse zu realisieren, die bei den einzelnen Ministerien gebildet werden könnten.[29]

28 Ebd., S. 490f.
29 Ebd., S. 491.

Wimmer bezeichnete die Hoffnung, »mit Hilfe einer Zweiten Kammer oder wie das Kind heißen soll, die Wunder vollbringen« zu können, »die unser politisch nicht erzogenes Volk sich irgendwoher erwartet«, als Täuschung. Er verwahrte sich energisch gegen die dem Zweikammersystem zugrundeliegende Unterstellung, im Landtag würden »lauter Nullen sitzen«, die »nicht über die Parteibrille hinaussehen und in Betracht ziehen, was das ganze Volk berührt«. Ohne »zu scharf« sprechen zu wollen, hatte er doch den Eindruck gewonnen, die CSU wollte »letzten Endes eine Kammer der Parteilosen aufstellen«. Jeder verantwortungsvolle Mensch hatte aber nach Wimmers Überzeugung »im demokratischen Staat nicht nur die Möglichkeit, sondern die Pflicht, sich im Interesse des gesamten Volkes innerhalb einer Partei zu betätigen.« Daher konnte er sich auch »keine hervorstechende Kapazität vorstellen, die auf dem Standpunkt steht: nur keine Partei«. Im übrigen bedeutete es für ihn eine unerträgliche Vorstellung, überhaupt mit dem Gedanken zu spielen, dem Senat das Recht einzuräumen, einen Volksentscheid herbeizuführen.[30]

In der Tat war dieser Gedanke im Kontext des zur Debatte stehenden Entwurfes ziemlich atemberaubend. Danach hatte der Senat 60 Mitglieder und war bei Anwesenheit von 31 Senatoren beschlußfähig. Da für einen Beschluß die einfache Mehrheit genügte, konnten im Extremfall 16 Personen, die selbst für den unwahrscheinlichen Fall ihrer tatsächlichen parteipolitischen Neutralität[31] letztlich Standes- oder Gruppeninteressen vertreten würden, einen Volksentscheid verlangen, der sonst der Unterstützung eines Zehntels der Wahlberechtigten bedurfte.[32] Diese Vorstellung erschien Wimmer so abwegig, daß er Schlögls Zwischenbemerkung, darüber könne man reden, barsch hinwegfegte: »Darüber rede ich auch nicht mehr, das ist zu ungeheuerlich für die neugeschaffene Demokratie«.[33] Zuletzt warnte Wimmer die CSU davor, den Sozialdemokraten mehr zuzumuten, als für sie »tragbar« war. Mit diesem Appell endete vorläufig auch die Diskussion. Der Ausschußvorsitzende Krapp schlug Vertagung der Sitzung vor – mit der Bemerkung, zum Thema werde »jedenfalls noch viel zu sagen sein«. Als der Verfassungsausschuß sich am nächsten Nachmittag wieder traf, war dann bereits alles gesagt: im kleinen Kreise, wie so oft.

Der vom ausgehandelten Kompromiß abweichende Vorschlag der CSU, dem Senat das Recht der Anrufung eines Volksentscheides zu verleihen, war vermutlich eine Reaktion auf das Nein der SPD-Fraktion zum Staatspräsidenten. Etwa zwei Stunden vorher hatte Hundhammer gedroht, auf das Mehrheitswahlsystem zurückzukommen und schon signalisiert, daß das Beratungsklima deutlich rauer werden könnte, wenn die SPD sich nicht auf den auch von ihr verkündeten Willen zum Ausgleich besann und speziell

30 Ebd., S. 492.
31 Zur faktisch starken parteipolitischen Bestimmtheit der Senatoren in der späteren Entwicklung vgl. W. Behr, 1969, S. 141.
32 Vgl. Sten. Ber. VA, S. 504, Art. 29c des Entwurfes und Art. 74 BV.
33 Ebd., S. 492.

auch in ihrer Haltung zum Staatspräsidenten unnachgiebig blieb. Freilich agierten speziell Ehard aber auch Schlögl eher verhalten, als sie für die Erweiterung der Senatsrechte eintraten. Ihre Vorsicht war auch geboten, denn noch am gleichen Abend kam es – für die Beteiligten nicht gänzlich überraschend – in der CSU-Fraktion zu einem Streit, der es geraten sein ließ, die SPD um jeden Preis zu umwerben. Das längst Befürchtete trat ein: Der Müller-Flügel stellte klar, daß er nicht bereit war, sich in der Staatspräsidentenfrage dem Mehrheitswillen der Fraktion zu unterwerfen.[34] Damit steigerte sich über Nacht der Wert der Staatspräsidentenbefürworter aus der SPD noch einmal beträchtlich.

Im Ergebnis der interfraktionellen Besprechungen, die daraufhin stattfanden und in denen Hoegner wahrscheinlich versprach, alles zu tun, um die Sozialdemokraten umzustimmen, legte die Union in der Senatsfrage den Rückwärtsgang ein. Gleich bei Wiedereintritt in die Beratung meldete sich Hundhammer zu Wort und revidierte namens seiner Partei, was am Vortag Ehard und Schlögl noch vertreten hatten. Der Senat, so Hundhammer, sollte nicht den Zweck haben, den Landtag »politisch zu korrigieren«. Es sollte vielmehr ein Organ geschaffen werden, das »eine beratende und begutachtende Tätigkeit« ausübt: »Die strittige Frage des Volksentscheides, die gestern zu einer lebhaften Diskussion Anlaß gegeben hat, ist insofern wohl jetzt beseitigt, als aufgeklärt ist, daß von meiner Fraktion auf diesen Punkt kein entscheidender Wert gelegt wird.«[35]

Hundhammer hatte eine bedeutende Wendung rhetorisch zu einer Lappalie heruntergespielt – hatte die CSU doch ihr Ziel einer zweiten Kammer nun endgültig ad acta gelegt. Damit nicht genug, zeigte sich Hundhammer namens seiner Partei darüber hinaus bereit, der faktischen (Nicht-)Bedeutung des Senats durch eine Kürzung des Abschnittes auch nach außen Ausdruck zu verleihen.[36] Aus Prestigegründen schmolz der Passus schließlich aber doch nur von ursprünglich zwölf auf neun Artikel (Artikel 34–42 BV) zusammen.

Trotzdem hatte die SPD allen Anlaß, überaus zufrieden zu sein. Ihre Köpfe respektierten aber das in Hundhammers Erklärung auch zum Ausdruck gekommene Bemühen, den Gesichtsverlust der CSU in erträglichen Grenzen zu halten und hüteten sich, die Kapitulation beim Namen zu nennen. Sie beschränkten sich darauf, ihr Einverständnis mit einer Einrichtung zu erklären, die in ihrer neuen Form nicht mehr die Demokratie, sondern nur noch die Steuerzahler belastete: »Wenn gestern nicht in die Debatte geworfen worden wäre, daß sie einen Einfluß ausüben kann auf den Volksentscheid und einen, wenn auch nicht unmittelbaren so doch mittelbaren Einfluß auf die Beschlüsse der ersten Kammer«, wäre, so Roßhaupter, »der ganze Streit nicht entstanden [...] Erst dadurch sind die Mißhelligkeiten aufgetaucht und

34 Dazu unten, Kap. 9.4.
35 Sten. Ber. VA, S. 495.
36 Ebd.

hat sich die Notwendigkeit weiterer Fraktionsbesprechungen ergeben.«[37] Im Endeffekt – auf diese Belehrung immerhin wollte Roßhaupter dann doch nicht verzichten – hatte sich der Versuch der CSU, den ursprünglich ausgehandelten Kompromiß zu unterlaufen, zu ihren Ungunsten ausgewirkt. Den Sozialdemokraten war es nämlich bei den jüngsten Verhandlungen gelungen, der CSU ein weiteres Zugeständnis zu entringen: Statt der ursprünglich vorgesehenen sechs durften die Religionsgemeinschaften nurmehr vier Vertreter in den Senat entsenden, die Wohltätigkeitsorganisationen hingegen fünf statt drei.[38]

Da sich die CSU und SPD in den Vorbesprechungen endgültig geeinigt hatten, erübrigte sich eigentlich eine Fortsetzung der Grundsatzdiskussion. Sie wurde dennoch nicht gleich für geschlossen erklärt, vielleicht, um nach außen den Eindruck zu wahren, das im Wahlkampf heftig umstrittene Thema sei vom Verfassungsausschuß in angemessener Ausführlichkeit beraten worden.[39] Faktisch erschöpfte sich die Diskussion dann aber in einem schwunglosen Meinungsaustausch zwischen dem Kommunisten Scheringer, der ungeachtet der Entmachtung des Senates nach wie vor für Ausschüsse bei den Ministerien eintrat, und den Sozialdemokraten, die den Kommunisten davon zu überzeugen versuchten, daß der Senat in seiner neuen Form Ausschüssen vorzuziehen war. So zog sich die »Grundsatzdebatte« am zweiten Sitzungstag ohne jeden Höhe- oder neuen Gesichtspunkt zäh dahin, bis der Verfassungsausschuß dann schließlich mit allen gegen die Stimme Scheringers beschloß, die Verfassung um einen Abschnitt über den Senat zu ergänzen.[40] Ähnlich farblos verlief über weite Strecken die auf der Grundlage des in den Vorverhandlungen korrigierten Ehard-Nawiasky-Entwurfes durchgeführte Beratung der einzelnen Artikel, über die überwiegend ohne Diskussion mit dem jeweils gleichen Abstimmungsergebnis entschieden wurde.[41] CSU und SPD hatten in den interfraktionellen Vorbesprechungen bis ins Detail eine gemeinsame Linie ausgehandelt. Nur die Zusammensetzung des Senates löste noch eine Diskussion aus, in der die Fronten aber nicht zwischen den Parteien, sondern zwischen den Geschlechtern verliefen.

Der Senat sollte als »Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes« ins Leben treten (Art. 29a des Entwurfes bzw. 34 BV). Seine insgesamt 60 Mitglieder sollten das 40 Lebensjahr vollendet haben und sich durch »Rechtlichkeit und politische Erfahrung« (Art. 29c des Entwurfes) bzw. »Rechtlichkeit, Sachkenntnis

37 Ebd.

38 Ausführungen Roßhaupters, ebd., S. 496; zur Zusammensetzung des Senats s. u.

39 Ehard erklärte als Berichterstatter der Verfassunggebenden Landesversammlung, über die zweite Kammer sei »sehr eingehend beraten« worden. Sten. Ber. VL, S. 71.

40 Sten. Ber. VA, S. 498. Die WAV und die FDP, die beide dem Senat später zustimmten, waren am 27. August offenbar nicht vertreten. Beide Parteien meldeten sich in der gesamten Diskussion nicht zu Worte.

41 Ebd., S. 498–512.

und Erfahrung« auszeichnen (Artikel 36 BV).[42] Der Senat, im wesentlichen ein Organ der Wirtschaftsverbände[43], setzte sich zu gut zwei Dritteln (42 von 60 Mitgliedern) aus berufsständischen Vertretern zusammmen, die von wirtschaftlichen »Körperschaften öffentlichen oder privaten Rechts« zu wählen waren – eine Struktur, für die sich in der CSU der Bauernflügel stark gemacht hatte.[44] Die dem Verfassungsausschuß von Berichterstatter Ehard präsentierte Verteilung der Senatssitze entsprach bereits dem zwischen CSU und Sozialdemokraten ausgehandelten Schlüssel. Im einzelnen sah Artikel 29b jetzt folgende Sitzverteilung vor: Land- und Forstwirtschaft entsandten elf Vertreter, Industrie und Handel fünf, das Handwerk ebenfalls fünf, die Gewerkschaften elf Vertreter. Für die freien Berufe und die Genossenschaften waren jeweils fünf Vertreter vorgesehen, die Religionsgemeinschaften konnten vier, die Wohltätigkeitsorganisationen fünf Vertreter entsenden. Drei Sitze waren den Hochschulen und Akademien zugedacht, sechs schließlich Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Wie Ehard ergänzend ausführte, war »vielleicht noch zu prüfen«, ob eine Bestimmung eingefügt werden sollte, »daß ein gewisser Teil dieser Vertreter Frauen sein soll«. Mit anderen Worten: Sollte die bayerische Verfassung eine ›Frauenquote‹ für den Senat garantieren? Ehard selbst sprach sich dagegen aus. Schließlich könne »man die Parität zwischen Männern und Frauen nicht in irgendeiner Form festsetzen«. Er empfahl aber, im Ausführungsgesetz eine entsprechende »Richtung oder Weisung« einzubauen. Roßhaupter schloß sich Ehards Meinung an, während Scheringer vorschlug, im Senat auch »Vertreter der Hausfrauen oder der Frauenorganisationen« zu berücksichtigen.[45]

Offenbar hatte Ehards Stellungnahme zur Frauenquote eine Vorgeschichte; seine Ausführungen lassen darauf schließen, daß das Thema in CSU-Kreisen vorab zur Sprache gekommen und kontrovers beurteilt worden war.[46] Wahrscheinlich hatten die CSU-Frauen, die sich im Mai 1946 vehement und relativ erfolgreich für ihre stärkere Vertretung in den Partei-

42 Ebd., S. 501 f.

43 In dem aus CSU-Kreisen stammenden »Entwurf eines privaten, auf christlichem Boden stehenden Arbeitskreises« (BayHStA, NL Schwalber 27) ist die dort ähnlich konzipierte zweite Kammer beim richtigen Namen genannt: »Kammer der Verbände« (Art. 9). In seiner Struktur ist der bayerische Senat dem Weimarer Reichswirtschaftsrat nicht unähnlich (zum Reichswirtschaftsrat ausführlicher unten, Kap. 11.1.b); doch ist er nicht als Wirtschaftsparlament konzipiert.

44 Ausführungen Semlers vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 554. Zur gesetzlich näher geregelten, komplizierten Wahl der Senatoren, W. Hoegner, Lehrbuch, 1949, S. 75–78.

45 Sten. Ber. VA, S. 499.

46 In den SPD-Fraktionsprotokollen findet sich kein Hinweis auf eine parteiinterne Diskussion des Themas; auch Roßhaupters sehr knappe Stellungnahme und die Rosa Aschenbrenners (s. u.) deuten darauf hin, daß in der SPD keine diesbezüglichen Überlegungen angestellt wurden.

gremien eingesetzt hatten[47], auf ihre Rechte im Senat gepocht und auch erreicht, zur Beratung des Abschnittes hinzugezogen zu werden.

Die Frauen waren im Verfassungsausschuß – gemessen an ihrer geringen Repräsentanz in der Landesversammlung – bei weitem überrepräsentiert. Mit Rosa Aschenbrenner (SPD), Maria Deku (CSU), Elisabeth Kaeser (SPD) und Elisabeth Meyer-Spreckels (CSU) zählten zwei Drittel der weiblichen Abgeordneten (in Zahlen: vier von insgesamt sechs) zwar nicht zur ersten Besetzung des Ausschusses, aber doch zum Kreis der Stellvertreter. Im allgemeinen verhielten sich die Frauen entweder sehr zurückhaltend oder sie kamen, was wahrscheinlicher ist, als Stellvertreterinnen meist nicht zum Zuge – angesichts fehlender Anwesenheitsfeststellungen ist dies nicht zu klären. Bei der Diskussion des Senates jedenfalls waren zwei Frauen, Maria Deku und Rosa Aschenbrenner, zugegen, und die Unionspolitikerin setzte sich nachdrücklich für eine Vertretung der Frauen im Senat ein. Die gebürtige Düsseldorferin Deku (* 1901), vor 1933 Mitglied des Zentrums und in der katholischen Frauenbewegung engagiert[48], knüpfte allerdings nicht an der von Ehard angedeuteten Möglichkeit einer Frauenquote an, sondern forderte den Verfassungsausschuß auf, den Frauen durch eine eigene Gruppe im Senat zu einem Hauch von Mitsprache zu verhelfen: Angesichts des großen Frauenanteils in der Wählerschaft, in Anbetracht auch der »staatsbürgerlichen Anteilnahme« der Frauen und ihrer »Bewährung im volkswirtschaftlichen und menschlichen Sinn« seien fünf Vertreterinnen im Senat »wohl das Wenigste, was man den Frauen hier schuldig ist.«[49]

Roßhaupter hatte in seiner kurzen Stellungnahme erklärt, die Frauenquote sei schon deshalb verzichtbar, weil die im Senat vertretenen Organisationen teilweise aus eigenem Antrieb Frauen entsenden würden. Diesen Optimismus konnte Deku nicht teilen. Hatten doch die Frauen aus der CSU gerade erst erfahren, daß die Gleichberechtigung endete, wenn es Pfründe zu verteilen galt. Zwar räumte die im Mai 1946 verabschiedete Satzung der CSU den Frauen ausdrücklich Sitze in den Parteigremien ein[50], doch hatte es sich bei der Aufstellung der Kandidaten für die Verfassunggebende Landesversammlung als ausgesprochen schwierig erwiesen, wenigstens einige der führenden Frauen zu Kandidatinnen zu küren. Die meisten Kreisverbände weigerten sich, Frauen aufzustellen; bei ihnen – so das immer wiederkehrende Stereotyp – fänden »Frauen keinen Anklang«.[51] Kurz: die Frauen in der CSU wurden allenthalben mit einem »horror feminae« konfrontiert, wie

47 Vgl. hierzu etwa die Satzungsdiskussion der CSU-Landesversammlung am 17.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 297ff.

48 Zur Biographie und politischen Tätigkeit Dekus vgl. H. Balke, o.J., S. 34–41.

49 Sten. Ber. VA, S. 499.

50 Z.B. in den Beiräten der Vorstandschaften auf Orts-, Kreis-, Bezirks- und Landesebene (§§ 15, 26, 38, 50), in der Landesversammlung (§ 42) und im Landesausschuß (§ 45): Satzungsentwurf mit den von der ersten ordentlichen Landesversammlung der CSU am 17. Mai beschlossenen Änderungen, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1763ff. Dies galt auch für die Endfassung der Satzung vom 4. Oktober 1946, ebd., S. 1783ff.

51 Protokoll der CSU-Landesversammlung vom 17. Mai 1946, ebd., S. 352f.

es der Parteivorsitzende Müller ausdrückte.[52] Deku reagierte daher mit berechtigter Skepsis auf Roßhaupters Behauptung, Frauen würden auch ohne entsprechende Regelungen in den Senat gelangen: »Meine Herren, Sie wissen ganz genau, wie es hier in Bayern aussieht. Wir stehen doch erst am Anfang einer demokratischen Entwicklung [...] Ich bitte Sie, wenn der Ruf nach einer paritätischen Vertretung unseres Volks in der Zweiten Kammer nicht nur ein leeres Schlagwort bleiben soll, doch den Frauen die Möglichkeit zu geben, Frauen aus allen Ständen und Berufsschichten zu delegieren.«[53]

Die zur Unterstützung aufgerufenen »Herren« fanden Gegenargumente, die trotz zweifelhafter Stichhaltigkeit bis heute gegen die ›Quote‹ ins Feld geführt werden: Nawiasky erschien Dekus Gedanke »nicht richtig« zu sein, denn im Senat würden »die verschiedenen Gruppen der Bevölkerung insofern erfaßt, als sie sich irgendwie für die Gesamtheit als Gruppen wertvoll auswirken, und daher müssen sie irgendwie in Gruppen in Erscheinung treten. Die Frauen sind die bessere Hälfte der ganzen Bevölkerung, darüber besteht kein Zweifel. Aber sie können nicht als solche erfaßt werden, sondern nur, wenn sie sich betätigen, und wir haben seinerzeit im Entwurf an Frau Deku bzw. an die Frauen im allgemeinen gedacht und haben daher vorgeschlagen, daß drei Vertreter der Wohltätigkeitsorganisationen hier aufgenommen werden.« Nun, so fuhr Nawiasky fort, sei man sogar »noch weiter gegangen« und habe den Wohltätigkeitsorganisationen fünf Vertreter eingeräumt. Mit diesen fünf Sitzen, auf die sich die Frauen Chancen ausrechnen konnten, konnte die »bessere Hälfte der Bevölkerung« aus Nawiaskys Sicht vollauf zufrieden sein, zumal ihnen prinzipiell auch der Zugang zu anderen Gruppen des Senats offenstünde. Der Staatsrechtler glaubte: »Man leistet den Frauen keinen Dienst, wenn man ein Privileg für sie beansprucht, sonst könnten die Männer auch eine Vertretung der Männer verlangen, neben der Vertretung der Männer in den Gruppen. Die Parität würde das verlangen. Wenn die Frauen für sich ein Privileg beanspruchen, dann ist das kein Zeichen für ihr großes Selbstvertrauen. Man braucht kein Privileg, wenn man selbst das Schwergewicht hat, sich entsprechend durchzusetzen.« Nawiasky versicherte abschließend, weder er selbst noch Ehard seien bei der Abfassung des Entwurfes etwa »von frauenfeindlichen Gefühlen ausgegangen«. Davon konnte keine Rede sein, »im Gegenteil«, so scherzte er, »wir haben bei dieser Gelegenheit wie auch sonst sehr gern an die Frauen gedacht.«[54]

Deku reagierte zeitgemäß auf das Kompliment, das sie und alle anderen Frauen auf den Platz verwies, der ihnen nach patriarchalischem Denken gebührte, wenn sie nicht Heim und Herd versorgten oder wohltätig wirkten. Merklich verärgert, aber höflich-defensiv konnte sie Nawiasky »leider nicht

52 Ebd., S. 298.
53 Sten. Ber. VA, S. 499.
54 Ebd.

beipflichten«. Wenn theoretisch den Frauen auch die Möglichkeit offenstand, im öffentlichen und parlamentarischen Leben eine Rolle zu spielen, so sah die Realität nach ihren Erfahrungen doch anders aus. Wenn aus Dekus Sicht auch langfristig die demokratisch-staatsbürgerliche Emanzipation der Frauen und ihre politische Präsenz unausweichlich war, so hing es doch von den Männern ab, diese Entwicklung zu beschleunigen, hinzunehmen oder zu hemmen: »Ich bitte Sie, meine Herren, verbauen Sie nicht die Möglichkeiten, die kommen müssen und kommen werden. Wir eröffnen wirklich einer paritätischen und wahrhaft demokratischen Gestaltung des öffentlichen Lebens hiermit einen Weg und eine Möglichkeit«.[55]

Es wirft ein Licht auf den Stand der damaligen Frauenbewegung, wie defensiv die in anderen Fragen viel schlagkräftigere Deku die Belange ihrer Geschlechtsgenossinnen vertrat. Nicht sie, sondern Scheringer gab Nawiasky eine sachlich angemessene Antwort auf dessen Behauptung, eine eigene Vertretung der Frauen im Senat bedeute ein sexuelles Privileg, das gerechterweise dann auch den Männern zustehen müsse, und zwar neben der »Vertretung der Männer in den Gruppen« – wie Nawiasky zutreffend die Realitäten beschrieb. Scheringer machte den Staatsrechtler darauf aufmerksam, daß vielleicht weniger das Denken Dekus sondern eher seines am »Wesen« vorbeilaufen könnte: Frauen sollten im Senat nicht wegen ihres Geschlechtes vertreten sein, sondern »als Fachleute [...], und zwar für Kinderaufzucht und Mütterberatung, für Dinge, die speziell nur eine Frau entscheiden kann, die nur Frauen von sich aus erledigen, bestimmen oder beraten können«.[56] Scheringer definierte also den Hausfrauenberuf als einen Beruf wie andere und die Hausfrauen und Mütter als eine den übrigen Berufsständen vergleichbare Gruppe, die daher mit gleichem Recht eine Vertretung beanspruchen konnte, auch wenn gerade dieser Beruf nicht organisationsträchtig war und keine machtvolle Interessenvertretung besaß.

Vielleicht hätte Scheringers Hinweis die Herren zum Nachdenken bewegt, wenn nicht ausgerechnet die zweite Frau im Ausschuß, die Sozialdemokratin Aschenbrenner, gegen Dekus Antrag aufgetreten wäre. Sie rieb sich an der »bürgerlich«-christlichen Orientierung der Unionspolitikerin. Deku hatte vorgeschlagen, je zwei der von ihr gewünschten fünf »Frauensitze« den christlichen Frauenorganisationen (Katholischer Frauenbund, Evangelisches Frauenwerk) vorzubehalten, den fünften Sitz hatte sie dem überparteilichen und überkonfessionellen Süddeutschen Frauenarbeitskreis zugedacht.[57] Wenn Frauenorganisationen im Senat vertreten sein sollten, so verlangte Aschenbrenner auch die Arbeiterwohlfahrt und die Bauersfrauen zu berücksichtigen. Insgesamt stand Aschenbrenner einer Vertretung der Frauenorganisationen aber ambivalent gegenüber: Einerseits befand sie Dekus Vorschlag als »sehr gut«, andererseits plädierte sie dafür, die Zusammen-

55 Ebd., S. 500.
56 Ebd.
57 Ebd., S. 499.

setzung des Senates zu belassen, wie sie war: »Bei den Wohltätigkeitsorganisationen, Frau Kollegin, kommen Sie auch zum Zug. Dann können die Frauen auch durch die Gewerkschaften und Genossenschaften hineingenommen werden, ebenso auch in den freien Berufen und in der Landwirtschaft.«[58]

Offensichtlich hatten es die sechs weiblichen Abgeordneten der Verfassunggebenden Landesversammlung versäumt, sich in dieser Sache zu verständigen. Denn Aschenbrenners Kritik an der Organisationsbasis der Senatorinnen lief an Dekus eigentlichem Anliegen vorbei. Deku war es nicht so wichtig, welche Organisationen zum Zuge kommen sollten. Sie wollte vor allem »den Frauen als einer bestimmten großen Staatsbürgergruppe« zu ihrem Recht verhelfen. Wenn auf der anderen Seite Aschenbrenner auch die Chancen der Frauen optimistisch einschätzte, über die Wirtschaftsverbände in den Senat zu gelangen, so war doch auch ihr eine angemessene Vertretung der Frauen wichtig. Nur hatte sie darüber in diesem Zusammenhang scheinbar noch gar nicht nachgedacht. Daher schadete sie der Sache ein weiteres Mal. Nachdem sie zuerst den (männlichen) Standpunkt der Chancengleichheit vertreten hatte, schlug sie wenig später nicht minder unreflektiert vor, den Frauen zwanzig der sechzig Sitze im Senat zu garantieren.[59]

Aschenbrenners spontane Idee einer Frauenquote in Höhe eines Drittels konnte nur kontraproduktiv wirken. Der Sozialdemokrat Pittroff hätte sich eine Vertretung der Frauenorganisationen noch »eingehen« lassen: »Aber sonst kann man doch nicht von vornherein bestimmen oder wünschen, daß die Frauen paritätisch vertreten sind; denn es liegt doch an den Frauen, wenn sie heute noch nicht zum Zug kommen.« Schlögl, sich dessen bewußt, daß die Vertreter der Landwirtschaft »im allgemeinen nicht als besonders frauenfreundlich« galten, freute sich, Deku mitteilen zu können, daß der Bauernverband sich »während der Mittagszeit« mit dem Gedanken befaßt hatte. Sie werde »es erleben«, daß in der Gruppe Land- und Forstwirtschaft Frauen vertreten sein würden; allerdings nur selbständige Bäuerinnen. »Es gibt genug Bäuerinnen, die heute allein den Hof führen, und gerade diese haben eine sehr große Erfahrung. Die sollen zum Zug kommen.[60]

Daß diese Erscheinung vor allem auf den Krieg zurückzuführen war und der Anteil allein wirtschaftender Bäuerinnen bald wieder rapide sinken würde, das hatten die Vertreter des Bauernverbandes in der Mittagspause offenbar nicht überlegt. Und auch von anderer Seite wurde der naheliegende Einwand nicht vorgebracht. Statt dessen nahm Roßhaupter für seine Partei in Anspruch, »immer« auf eine »genügende« Vertretung von Frauen geachtet zu haben.[61] Wenn sich ihr öffentlicher Einfluß trotzdem in Grenzen hielt,

58 Ebd., S. 500.
59 Ebd.
60 Ebd.
61 Ebd., S. 501. Die SPD bezeichnete sich gern als »Vorkämpferin für die Gleichstellung der Frau« (so auch im Wahlkampf im Dezember 1946, SPD, Landesverband Bayern zum Volksentscheid und zur Landtagswahl am 1.12.1946 in Bayern; ASD, SPD-Landesverband Bayern,

hatten sie sich das aus seiner Sicht selbst zuzuschreiben. Roßhaupter bedauerte sehr, daß »gerade die Hausfrauen, die in ihrem Beruf ihre Befriedigung gefunden haben, sich schwer entschließen, sich in das politische Leben hineinzubegeben.« War der Verhandlungston im Verfassungsausschuß sonst stets ernst und gemessen, so begrüßten die Herren die Frauenfrage als willkommene Gelegenheit, sich zu lockern. Wie Nawiasky schloß auch Roßhaupter seine Ausführungen mit einem Scherz: »Wir haben übrigens in dieser Verfassunggebenden Versammlung drei Frauen, die CSU hat zwei Frauen, die KPD eine Frau. Wir sind in der Lage, wenn reine Frauenfragen auftreten, die CSU zu überstimmen, und wenn wir noch mehr hätten, wäre die Sache noch schlimmer für sie: Dann hätten wir vielleicht eine Zweidrittelmehrheit.«[62]

Die anwesenden Herren freuten sich über die Witzelei; Deku begriff sie ganz richtig als Zeichen dafür, daß eine ernsthafte Auseinandersetzung nicht mehr möglich war. Sie resignierte mit der Feststellung, sie »hoffe auf den möglichen Glücksfall, vielleicht von einem Mann in meiner Fraktion unterstützt zu werden.«[63] Tatsächlich unterstützte sie ihren Antrag kurz darauf nicht einmal selbst. Der Artikel 29b wurde in unveränderter Fassung mit allen gegen eine Stimme bei einer Stimmenthaltung angenommen. Die Gegenstimme stammte vom Kommunisten Scheringer, der konsequent gegen jeden Artikel des Senatsabschnittes votierte. Deku hatte sich lediglich der Stimme enthalten.

Weder in der zweiten Lesung im Verfassungsausschuß noch in der Diskussion des Plenums kam die Frauenvertretung noch einmal zur Sprache.[64] Doch geriet die Zusammensetzung des Senates ein zweites Mal in den Blickpunkt. Der Nürnberger SPD-Parteisekretär Franz Haas[65] versuchte in zweiter Lesung, den Senatsschlüssel zugunsten der Arbeitnehmer zu verändern. Nachdem es den Unterhändlern der SPD gelungen war, die Kirchenvertreter zugunsten der Wohltätigkeitsorganisationen zu reduzieren, wurden in der Fraktion am 2. September weitere Änderungswünsche laut: Die Genossenschaftsvertretung war der Fraktion mit fünf Sitzen zu knapp bemessen, die freien Berufe erschienen ihr mit ebenfalls fünf Vertretern zu Recht überrepräsentiert.[66] Roßhaupter, der an den interfraktionellen Ver-

III, Nr. 76). Faktisch war dieser Kampf aber bei den meisten Genossen mehr ein Lippenbekenntnis, dazu: W. ALBRECHT/F. BOLL/B. W. BOUVIER/R. LEUSCHEN-SEPPEL/M. SCHNEIDER, 1979.

62 Sten. Ber. VA, S. 501.

63 Ebd.

64 Der mißglückte Versuch ist auch nicht in einem Artikel von Maria Probst über »Die Stellung der Frau in der Verfassung« (Mitteilungen der CSU, 25.9.1946) erwähnt. Im Gegenteil bescheinigte Probst ihren Parteifreunden, der veränderten sozialen Lage der Frau in der Verfassung gerecht geworden zu sein.

65 Der gelernte Schriftsetzer bzw. Buchdrucker Haas wurde 1904 geboren, 1925 trat er der SPD bei, wurde in der NS-Zeit politisch verfolgt (1934–36 KZ). 1950–1956 war er Vorsitzender der SPD-Nürnberg, 1958 wurde er Bürgermeister in Nürnberg.

66 Bericht über die SPD-Fraktionssitzung am 2.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

handlungen mit der CSU beteiligt war, hatte abgewunken. Ihm war bewußt, daß der CSU keine weiteren Zugeständnisse abzuhandeln waren. Doch hatte sich in der SPD-Fraktion einiger Unmut angesammelt. Die Fraktion war verärgert, weil Hoegner und die SPD-Vertreter im Verfassungsausschuß weitgehend unabhängig von der Fraktion agierten. Sie durfte gewöhnlich erst im Nachhinein bestätigen, was dort schon beschlossene Sache war. Wachsendes Mißtrauen riefen vor allem die der Fraktion völlig undurchsichtigen Verhandlungen hervor, die Hoegner und die SPD-Minister mit den Unterhändlern der CSU außerhalb des offiziellen Rahmens führten.[67]

Entgegen Roßhaupters Empfehlungen startete Haas am 3. September daher den Versuch, die Zusammensetzung im Senat zu verschieben und zog sich Hoegners Zorn zu. Vor dem versammelten Verfassungsausschuß maßregelte er Haas barsch.[68] Die Reaktion der CSU war sehr viel höflicher, aber deutlich: Ehard plädierte dafür, den mühsam ausgehandelten Schlüssel nicht durcheinanderzuwirbeln, da sonst Ansprüche von allen Seiten geltend gemacht werden würden.[69] Außerdem gehe es im Senat nicht um »ein politisches Verhältnis«, das im »Sinne eines Verhältniswahlrechts« geregelt werden sollte.[70] So blieb es mit allen gegen eine Stimme – die Scheringers – bei den Beschlüssen der ersten Lesung.[71]

Ein drittes und letztes Mal kam der Schlüssel am 19. September während der Abstimmung im Plenum zur Sprache. Die FDP machte sich zum Anwalt von Industrie und Handel und beantragte, ihnen neun statt fünf Sitze im Senat zuzubilligen. Der Vorschlag der Liberalen ging auf Kosten der Genossenschaften (vier statt fünf Vertreter), der Wohltätigkeitsorganisationen (drei statt fünf Vertreter) und der Gemeinden (fünf statt sechs Vertreter). Während der FDP-Antrag abgelehnt wurde, stimmte das Haus mit großer Mehrheit einem gemeinsamen Antrag von CSU und SPD zu, die Vertretung der freien Berufe nun doch von fünf auf vier zu beschneiden; allerdings nicht zugunsten der Genossenschaften oder Gewerkschaften, wie es die SPD gern gesehen hätte, sondern zugunsten der Kirchen, die jetzt fünf Vertreter entsenden durften.[72]

---

67 »Man komme zu wenig zusammen und deshalb ergäben sich Unstimmigkeiten« – so hatte sich die wachsende Unzufriedenheit der Fraktion über ihre mangelnde Information und Einflußmöglichkeit in zentralen Verfassungsfragen im Bericht über die Fraktionssitzung am 2.9.1946 eher gedämpft niedergeschlagen. Das Unbehagen nahm jedoch in den folgenden Tagen zu und entlud sich dann recht heftig. Dazu unten, Kap. 9.4.

68 Sten. Ber. VA, S. 610.

69 In der Tat hatte die durch den Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft vertretene Unternehmerschaft ihren Wunsch nach Schaffung eines Senates mit einem »mitbestimmenden Einfluß auf die Gesetzgebung« mit der Forderung verbunden, den Vertretern von Industrie und Handel entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bedeutung statt der ihnen zugebilligten fünf Sitze neun zuzuweisen; Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Ministerium für Wirtschaft, Max Grasmann, an Ministerpräsident Hoegner, 20.8.1946; Wirtschaftsbeirat, Vorsitzender Kastl, an Ministerpräsident Hoegner, 10.9.1946, beide BayHStA, NL Ehard 1636. Zum Wirtschaftsbeirat s.u. Kap. 11.1.b).

70 Sten. Ber. VA, S. 609f.

71 Ebd., S. 610.

72 Sten. Ber. VL, S. 162.

Alle übrigen Senatsartikel passierten beide Lesungen mehr oder weniger ohne jede Diskussion. Im Ergebnis stand ein Senat, dessen Mitglieder auf sechs Jahre gewählt (bzw. im Falle der Kirchen berufen) werden. Die ursprünglich dem Senat zugedachte Wirkung eines stabilen Regulativs offenbart sich im komplizierten Modus seiner Erneuerung. Um eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, scheidet alle zwei Jahre ein Drittel der Senatoren aus, ihre Wiederwahl ist zulässig (Art. 37 BV). Der Senat hat das Recht der Gesetzesinitiative, er kann Anträge und Gesetzesvorlagen »unmittelbar oder durch die Staatsregierung an den Landtag bringen« (Art. 39 BV). Ferner ist der Senat berufen, zu den Gesetzesvorlagen der Regierung »auf deren Ersuchen« gutachtlich Stellung zu beziehen. Dabei ist überwiegend der Regierung überlassen, in welchen Fragen sie den Senat zu Rate zieht. Sie »soll« seine Stellungnahme »bei allen wichtigen Angelegenheiten« einholen; sie muß es nur bei Gesetzesvorlagen über den Staatshaushalt, bei verfassungsändernden Gesetzen und bei Gesetzen, die dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollen (Art. 40). Dem Senat ist damit in diesen drei Fällen die Möglichkeit garantiert, Regierungsvorlagen zu begutachten, bevor sie dem Landtag zur Beratung und Beschlußfassung übergeben werden. Sofern die Regierung im übrigen den Senat nicht von sich aus konsultiert, tritt er erst in Aktion, wenn der Landtag seine Arbeit abgeschlossen hat. Jedes beschlossene Gesetz muß dem Senat vor der Veröffentlichung zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Innerhalb eines Monats, in dringlichen Fällen innerhalb einer Woche, ist dem Senat dann Gelegenheit gegeben, Einwendungen zu erheben. Inwieweit diese Wirkung zeigen, entscheidet der Landtag; er »beschließt, ob er den Einwendungen Rechnung tragen will« (Art. 41 BV).[73]

Im Endergebnis trug die »zweite Kammer« also nur in ihrer äußeren Gestalt noch Züge des ursprünglich geplanten ständischen Regulativs. Faktisch waren ihre Kompetenzen auf ein beratend-gutachtliches Minimum zusammengeschmolzen, das kaum ein »Gegengewicht« gegen den »rein parteipolitischen Aufbau der Repräsentation des Volkes im Landtag« bilden konnte, das die CSU erstrebt hatte.[74] Ob Landtag oder Regierung den im Senat vereinten Sachverstand nutzen würden, oder ob sie seine Einwände nach formaler Kenntnisnahme achtlos beiseiteschieben würden, war letztlich ihrem Gutdünken überlassen. Wie Nawiasky ausführte, würde sich daher der Senat schon von sich aus hüten, sich allzu oft einzumischen: »Er riskiert sonst, sich zu blamieren«.[75]

Alles in allem war die zweite Kammer so »stark beschnitten« und in ihren Kompetenzen so »außerordentlich stark eingeschränkt«, daß selbst die Kommunisten ihre prinzipiellen Bedenken gegen diese Institution zurückstellen konnten.[76] Der Senat konnte zwar theoretisch eine ausgleichende

73 Zur kurzen ersten Lesung des Abschnittes: Sten. Ber. VA, S. 503–508; zur zweiten Lesung ebd., S. 609–612.

74 So charakterisierte Ehard die Zielsetzung seiner Partei am 11.9.1946; Sten. Ber. VL, S. 71.

75 Sten. Ber. VA, S. 508.

76 So der Kommunist Scheringer, Sten. Ber. VA, S. 611 f.

Wirkung entfalten und unreflektierten Zufallsbeschlüssen vorbeugen. Ob die »demokratisch legitimierte Honoratiorenkammer mit einigem Sachverstand«[77] sich aber wirklich als »maßgebender Faktor im Gefüge des demokratischen Staates« behaupten würde, wie Ehard der Verfassunggebenden Landesversammlung versicherte[78], war eher zu bezweifeln. Ganz sicher stimmte, was Seifried durch ein volksmundliches Sprichwort am besten ausgedrückt schien, das er, wie er behauptete, »im besten Sinne« auf den Senat übertragen wollte: »Guter Rat ist teuer«.[79] Unter anderem deshalb waren die Kommunisten dann schließlich doch nicht bereit, dem Senat zuzustimmen. War er tatsächlich so »harmlos«, wie ihn die SPD abtat, so war die durch ihn entstehende finanzielle Belastung aus kommunistischer Sicht nicht zu rechtfertigen. War seine Funktion so wenig »harmlos«, wie die Kommunisten fürchteten, so war er erst recht abzulehnen. Er war, darin stimmte die CSU den Kommunisten offen zu, Ausdruck des in verschiedenen Verfassungselementen sichtbaren Bemühens, die Rechte der Volksvertretung zu Gunsten der Autorität des Staates »zu unterbinden«. Dem erteilten die Kommunisten eine entschiedene Absage.[80]

Die Kommunisten standen zuletzt mit ihrer Ablehnung des Senates allein. Die FDP und WAV hatten weder im Verfassungsausschuß noch im Plenum Stellung bezogen. Das Wissen um ihre Haltung zum Senat ist dem Umstand zu verdanken, daß der Abstimmungsmodus der Verfassunggebenden Landesversammlung kräftezehrend war und die Abstimmung in diesem Fall noch dazu in ungewöhnlich schnellem Tempo vor sich ging.[81] Die Abgeordneten votierten in der Regel durch Erheben, und gewöhnlich stellte Horlacher als Präsident – sofern es nicht zu einstimmigen Voten kam – lediglich Mehrheiten oder Minderheiten fest, die er allenfalls hinsichtlich ihrer Stärke kommentierte. Das Abstimmungsverhalten der einzelnen Parteien ist also in der Regel den Stenographischen Berichten nicht zu entnehmen. Auch bei der Abstimmung über die einzelnen Senatsartikel stellte Horlacher lediglich große Mehrheiten fest, bei den Gegenproben entsprechend Minderheiten. Nachdem die Abstimmung über die ersten beiden Artikel erkennen ließ, daß die Konstellationen im weiteren Verlauf identisch bleiben würden, befand die Minderheit die mit Erheben verbundene Gegenprobe für überflüssig, zumal diese »Heiterkeit« auszulösen begann. Die Kommunisten ließen den Präsidenten mit einem Zwischenruf wissen, daß sie den gesamten Abschnitt ablehnten und auf die Gegenprobe keinen Wert legten. Der auf seine Autorität bedachte Präsident ignorierte den Zwischen-

77 P. C. Mayer-Tasch, Struktur und Funktionsprobleme, 1972, S. 76. Hannsheinz Bauer, der als SPD-Abgeordneter an den Verfassungsberatungen teilgenommen hatte, bezeichnete den Senat noch schärfer als »Altenteil für verbandspolitisch verdiente Leute und Präsidenten einiger Institutionen«, in: M. Schröder (Hrsg.), Auf geht's, 1984, S. 178.

78 Sten. Ber. VL, S. 72.

79 Ebd., S. 81.

80 Ebd., S. 95.

81 Loritz beklagte sich über das »Gehetz« und beantragte ein langsameres Vorgehen; Sten. Ber. VL, S. 162.

ruf und stellte Einstimmigkeit fest, als die Kommunisten bei der Abstimmung über den nächsten Artikel seinem Aufruf zur Gegenprobe nicht folgten und auf ihren Plätzen sitzen blieben. Es bedurfte eines formal korrekten Antrags, bis sich Horlacher bereit fand, den Kommunisten »mit Rücksicht auf die Lebensmittelmarken« das kalorienzehrende Erheben zu erlassen.[82]

82 Ebd.

Neuntes Kapitel

»Patronus Bavariae«. Der Staatspräsidentenstreit

Verliefen die Diskussionen um das Wahlrecht und den Senat als zwei der drei »neuralgischen Punkte« aus dem Komplex des Staatsaufbaus doch insgesamt ruhig, so galt dies nicht für die Debatte um den Staatspräsidenten: »Das, was ursprünglich und anfänglich als sogenannter neuralgischer Punkt im Verfassungsentwurf angesehen wurde, ist zu einem bösartigen Komplex geworden.«[1] So kennzeichnete treffend der Sozialdemokrat Johann Nikolaus (Claus) Pittroff die Metamorphose, die der »patronus Bavariae«[2] im Verlauf der Beratungen durchmachte. Die Staatspräsidentenfrage, ursprünglich von vielen nicht als Kernproblem betrachtet, entwickelte sich zu »einer Art Explosivstoff«, so hieß es in den Mitteilungen der CSU.[3] Wirklich erwies sich dieser Streitpunkt im wahrsten Sinne des Wortes als höchst brisant. Die CSU hatte noch wenige Wochen zuvor ihren Wahlkampf unter der Parole: »Union heißt Einigung«[4] geführt. Im Ergebnis des Staatspräsidentenstreites stand die Partei am Rand ihrer Spaltung, trennte ein nicht wieder zu kittender Bruch den Vorsitzenden der SPD und seine Partei. Das gesamte Verfassungswerk drohte zu scheitern, weil die Fronten sich derart verhärteten, daß die etwa gleichstarken Lager der Befürworter wie Gegner des Amtes sich zeitweise ernsthaft überlegten, die Verfassung insgesamt abzulehnen, falls sie ihren Standpunkt nicht durchzusetzen vermochten.[5]

Der Staatspräsident wurde zum Kristallisationspunkt, in dem sich die bayerischen Zerrissenheiten bündelten: Monarchisten und Republikaner, bajuwarische »Föderalisten« und fränkische »Reichstreue«, Befürworter einer obrigkeitsstaatlich-patriarchalisch kontrollierten, autoritären Demokratie und konsequente Demokraten prallten in unversöhnlichem Gegensatz aufeinander und lieferten sich erbitterte Kämpfe. Zum Schluß ging niemand als strahlender Sieger aus den Auseinandersetzungen hervor. Alle trugen

1 Sten. Ber. VL, S. 193. Auch bei den Grundgesetzberatungen war die Frage des Staatsoberhauptes die am intensivsten erörterte; der Bundespräsident war jedoch viel weniger umstritten. Zum Diskussionsverlauf, in dem ganz andere Erwägungen (z. B. die Provisoriumsproblematik) eine Rolle spielten als in Bayern, E. H. M. LANGE, Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes, 1978, v. a. S. 621–649. Auf die Diskussion in Bayern geht LANGE kaum ein.

2 So Pittroff, Sten. Ber. VL, S. 193.

3 »Eine politische Krise in Bayern?« Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union, Nr. 10, 21.9.1946.

4 CSU in Bayern, Landessekretariat, an alle Bezirks- und Kreisverbände, 13.6.1946, BayHStA, NL Ehard 1632.

5 Vgl. Ausführungen Scharnagls, Joseph Baumgartners und Franz Pflegers in der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, Niederschrift über die Fraktionssitzung, S. 15, 17, 64; ACSP, NL Müller 208.

schwere Blessuren davon, die zum Teil lange nachwirkten. Dies galt insbesondere für die CSU. Die Staatspräsidentenkrise, nicht zuletzt auch Ergebnis und Ausdruck des innerparteilichen Machtkampfes, der erstmals in aller Öffentlichkeit eskalierte, belastete die weitere Entwicklung der Partei noch über Jahre. Die stärkste politische Kraft Bayerns war danach hoffnungslos zerstritten. Intrigen und Skandale jagten sich fortan und gipfelten 1948 in einer »Revolte«, die die Union an den Rand ihres Zusammenbruchs führte.

1. Funktionen und Konzeptionen eines bayerischen Staatsoberhauptes: Kontinuitäten und Brüche zwischen Bamberg und München

In die Debatte eingebracht wurde der Staatspräsident als ein Stabilisierungsmoment, als Regulativ gegen die Schwankungen der Tagespolitik. Seine Befürworter beriefen sich auf die Erfahrungen der Weimarer »Instabilitätsrepublik«[1], die – trotz Hindenburg, an dessen unheilvolle Rolle seine Gegner erinnerten – die Notwendigkeit einer solchen Instanz bewiesen hätten. Tatsächlich war aber auch die Idee eines bayerischen Staatspräsidenten keineswegs neu. Schon in den ersten Jahren der Weimarer Republik hatten bayerische partikularistische Kreise sich für einen Staatspräsidenten als Sinnbild »möglichster Selbständigkeit«[2] des Landes eingesetzt. Insbesondere die BVP hatte sich zum Anwalt dieses Verfassungsorgans gemacht und sich seit 1921 und sehr intensiv dann 1923 um eine entsprechende Verfassungsreform bemüht. Sie scheiterte zuerst an der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Landtag (1923), und auch dem Volksbegehren, das die BVP dann unterstützt von der DNVP, der DVP und der Nationalliberalen Landespartei initiierte, war kein Erfolg beschieden. Zwar kam es zum Volksentscheid (April 1924), doch sprach sich (bei einer erforderlichen Zweidrittelmehrheit) nicht einmal die Hälfte der Wähler für die Verfassungsrevision aus.[3] Die dennoch über die gesamte Dauer der Weimarer Republik aufrechterhaltene Forderung der BVP nach einem Staatspräsidenten entsprach föderalistischer Interessenpolitik, war aber gleichzeitig geleitet vom Wunsch nach Einführung eines autoritären Regierungssystems und

1 Ausdruck nach R. Morsey, Emigration, 1981, S. 230.

2 Politik in Bayern 1919–1933, 1971, hier S. 61.

3 Dazu K. Schönhoven, Bayerische Volkspartei, 1972, S. 89f. Ch. Henzler, 1994, S. 63f. Zu den Anstrengungen der bayerischen Föderalisten, die eigenstaatlichen Rechte gegen das Reich zu verteidigen, vgl. die Untersuchung von B. Habel, 1968. Habel kommt zu dem Ergebnis, daß der bayerische Föderalismus »selbst in bedeutendem Maße zu seinem Untergang beigetragen« habe, da er stets auf Verteidigung bayerischer Rechtspositionen bedacht war und aus der Defensive versäumte, eine konstruktive föderalistische Politik zu entwickeln (ebd., S. 199).

auch nach einem Ersatzkönig angesichts der damals ausgeschlossenen Restauration der Monarchie.[4]

Diese Zusammenhänge offenbaren sich in aller Deutlichkeit in einer im Januar 1922 publizierten Abhandlung von Fritz Schäffer, der auch nach dem zweiten Weltkrieg zu den entschiedensten Verfechtern eines bayerischen Staatsoberhauptes zählte und dessen Einfluß auf den Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU auch zu Zeiten seines politischen Betätigungsverbots (seit April 1946) ungebrochen blieb.[5] Der damals 33-jährige Regierungsrat im bayerischen Kultusministerium und spätere BVP-Vorsitzende (seit 1929) kam im dritten Jahr der jungen bayerischen Republik zu dem Ergebnis, daß ein Staatspräsident unbedingt notwendig sei, um das bayerische »Verfassungsleben zur Gesundung zu führen«.[6] Seine damaligen Ausführungen, die sich in der theoretischen Argumentation eng, z.T. sogar wörtlich an der vom Staats- und Völkerrechtler Robert Redslob 1918, vor Revolutionsausbruch publizierten Schrift über »wahren« und »unechten« Parlamentarismus anlehnten[7], verdienen eine nähere Betrachtung. Denn der junge Schäffer drückte 1922 offen aus, was auch 1946 noch viele meinten, aber nicht mehr in gleicher Unbefangenheit auszusprechen wagten:

Schäffer begann sein Plädoyer für einen bayerischen Staatspräsidenten mit Reflexionen über die Ursachen der Revolution, die schon darauf hinweisen, daß die Ergebnisse von 1918/19 aus seiner Sicht revisionsbedürftig waren.[8] Diese Revolution habe anders als die großen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts nicht auf eine Änderung der Verfassung gezielt, sondern erkläre sich einzig »aus dem Nervenzusammenbruch eines durch einen langen schweren Krieg erschöpften Volkes«. Schließlich sei die Parlamentarisierung des Reiches bereits am 28. Oktober 1918 eingeleitet worden, und eine Beseitigung der Monarchie habe ursprünglich gar nicht im Raum gestanden. Noch kurz zuvor wäre mit dem Schlagwort Republik sicher »keine Wahlschlacht« zu gewinnen gewesen: »Der Sturz der Krone war einmal die Folge der gewissenlosen Demagogie jener, die die Kriegsschuld allein den deutschen Monarchen aufbürden wollten, und dann des Umstandes, daß dem ausgelösten Umsturz doch etwas zur Vernichtung hingeworfen werden mußte [...] weil die Revolution als Folge der Kriegserschöpfung und ande-

4 F. Wiesemann, 1975, S. 33f.

5 Vgl. seine Ausführungen vor dem Landesausschuß der CSU; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1592. Schäffers Biograph Ch. Henzler, 1994, S. 204, fand keine Hinweise darauf, daß Schäffer sich 1946 direkt in die Debatte eingeschaltet hat. Schließlich war ihm auch jede politische Betätigung verboten. Doch stand Schäffer in engem persönlichen Kontakt zu seinem »Statthalter« in der CSU, Hundhammer, der sich dann auch Schäffers 1922 publizierten Gedanken zu eigen machte. Gleiches galt für weitere Politiker des Schäffer/Hundhammer-Flügels der CSU.

6 F. Schäffer, 1922, S. 22.

7 R. Redslob, 1918.

8 Dazu auch Ch. Henzler, 1994, S. 55–59.

rer Umstände blind losgebrochen war, wurden ihr nachträglich solche Verfassungsänderungen zum Opfer gebracht.«[9]

War Schäffer auch darin zuzustimmen, daß selbst Friedrich Ebert und die MSPD bis zur spontanen Ausrufung der Republik durch Philipp Scheidemann jedenfalls nicht das sofortige Ende der Monarchie erstrebten, so stellte die am 28. Oktober eingeleitete Verfassungsreform auch aus der Sicht der Linksliberalen und des Zentrums nicht den End-, sondern nur den Ausgangspunkt für die erstrebte Demokratisierung dar. Ihr war durch die Oktoberreformen in der Tat ein unrevolutionärer Weg geebnet worden, der jedoch aus verschiedenen Gründen von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde.[10] Welche Entwicklungen sich ergeben hätten, wenn – wie Anton Pfeiffer in seinem Vorwort zu Schäffers Beitrag festhielt – der »Grundsatz von der notwendigen Legitimität des Verfassungslebens« bereits »Gemeingut aller Staatsbürger« gewesen wäre, wenn sich alle Deutschen dem »wirklichen Kulturvölkern« eigenen »moralischen Zwang« unterworfen hätten, die Änderung der Verfassung »nur in legalen gesetzlichen Bahnen« zu betreiben[11], muß dahingestellt bleiben. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß Schäffer, Anton Pfeiffer und mit ihnen die Mehrheit der BVP nicht nur die Revolution als illegitimes Mittel verurteilten, sondern sie sich auch mit ihren Ergebnissen nicht anzufreunden vermochten. Sie strebten danach, die »unter dem Druck der Straße« zustandegekommene Demokratisierung zurückzunehmen. Dabei berief sich Schäffer paradoxerweise auf die Demokratie: War doch nicht nur versäumt worden, die neue Verfassung einem Volksentscheid zu unterstellen. Nicht einmal die Abgeordneten hätten die Meinung der von ihnen vertretenen »Volksschichten« frei aussprechen können, weil, so Schäffer, die »Sozialisten« im revolutionären Chaos Vorentscheidungen von den bürgerlichen Parteien »erpreßt« hätten, die die Verfassungsdiskussion in wichtigen Fragen von vornherein eingeengt hätten.[12] So konnte dann auch der Staatspräsidentengedanke nur »schamhaft« zum Ausdruck gebracht werden und hatte deshalb keine Chance, sich durchzusetzen.[13]

Als wesentlichen Mangel des gewaltsam erzwungenen »recht abstrakten Gebäudes mit einem sehr starken Einschlag von Dogma und Doktrin«[14] bezeichnete Schäffer die mit der Bamberger Verfassung aus seiner Perspektive nur vorgeblich begründete Volkssouveränität. Tatsächlich liege die Macht nicht beim Volk, sondern in Händen des Parlamentes, dessen Herrschaft in den vier Jahre dauernden Legislaturperioden unbeschränkt sei. Ein

9 F. Schäffer, 1922, S. 3f.
10 Vgl. dazu den prägnanten Überblick von E. Kolb, Weimarer Republik, ³1992, S. 1–7.
11 F. Schäffer, 1922, S. 2. Pfeiffer war Mitbegründer und Mitherausgeber der Zeitschrift »Politische Zeitfragen«, in der der Beitrag erschien.
12 Ebd., S. 4f. Er bezog sich auf das sogenannte »Bamberger Abkommen«; Text in: Politische Zeitfragen, 1920, Heft 1 und 2.
13 F. Schäffer, 1922, S. 20.
14 Ebd., S. 5.

schrankenloses Parlament aber bedeute »plebiszitäre Oligarchie«, nicht etwa parlamentarische Demokratie in der Form, in der Schäffer – und wie er glaubte auch die Mehrheit des Volkes – sich mit ihr schließlich befreunden könnten. Ein wahres parlamentarisches System bedürfe eines Staatsoberhauptes, das als hemmende Gewalt das Parlament in seine Grenzen weisen könne: »Die parlamentarische Verfassung stellt sich in ihrem Wesen dar als ein System des Gleichgewichtes zwischen der exekutiven Gewalt (Staatsregierung) und der legislativen Gewalt (der Gesetzgebung des Parlamentes). Das parlamentarische System ist nicht eine Trennung, sondern eine gegenseitige Bindung der Gewalten. Kein Organ des Staates darf hemmungslos alle Gewalt in sich vereinen. Das parlamentarische System ist vergleichbar einer Waage. Der nominelle Träger der Gewalt (Staatsoberhaupt, Präsident) hält sie in Händen [...] Die Schwerkraft entspricht dem unwiderstehlichen Zwange, der aus den Wahlen folgt [...] Das Staatsoberhaupt ist also nicht der Souverän. Der höchste Wille ist vielmehr der des Volkes.«[15]

Allein über ein vom Volk gewähltes[16] Staatsoberhaupt könnten die Wähler ihren höheren Willen zur Geltung bringen und eine Gewalt »stürzen, die nicht länger in ihrem Geiste handelt«.[17] Schon die Möglichkeit einer Landtagsauflösung durch das Staatsoberhaupt sei eine starke politische Waffe. Sie zwinge die Volksvertretung, sich bewußt zu bleiben, Beauftragte des Volkes zu sein und ihre Politik »dem Willen der Allgemeinheit entsprechend zu führen.«[18] Die in der Bamberger Verfassung vorgesehenen Mittel der Parlamentsauflösung waren aus Schäffers Sicht völlig unzureichend. Stellte das Selbstauflösungsrecht (Art. 31 der Bamberger Verfassung) logischerweise kein Gegengewicht gegen die »unbeschränkte Parlamentsherrschaft« dar, so war das dem Volk eröffnete Recht, durch einen Volksentscheid eine Landtagsauflösung herbeizuführen, in der Praxis tatsächlich so schwerfällig, daß es eine leere Formel blieb.[19]

Doch auch die der Regierung verliehenen Handhaben, etwaigen Fehl- oder Zufallsentscheidungen des Parlamentes entgegenzusteuern, bildeten aus Schäffers Sicht kein ausreichendes Gegengewicht gegen die »parlamentarische Diktatur«: Weder das Recht der Exekutive, Beschlüsse des Landtages zurückzuweisen und für ihre Gültigkeit größere Mehrheiten zu verlangen (Art. 81), noch ihr Recht, gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz einen Volksentscheid anzurufen (Art. 70).[20] Schließlich – so Schäffer – war die Regierung vom Vertrauen des Landtags abhängig und konnte

15 Ebd., S. 6f., Zitat S. 7. Vgl. hierzu auch die Schrift von R. REDSLOB, 1918, S. 6f., der sich in gleichem Sinne geäußert hatte und dem SCHÄFFER das Bild von der Waage fast wörtlich entlehnt hat.

16 Zur Volkswahl F. SCHÄFFER, 1922, S. 18f., 22f.

17 Ebd., S. 8.

18 Ebd., S. 23.

19 Ein von einem Fünftel der Stimmberechtigten getragenes Volksbegehren mußte in einer Volksabstimmung, an der mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilnehmen mußte, eine Zweidrittelmehrheit finden; Art. 30 und Art. 10 der Bamberger Verfassung.

20 F. SCHÄFFER, 1922, S. 19.

durch ein »Tadelsvotum« gestürzt werden (Art. 59). Faktisch biete das Mißtrauensvotum dem Landtag die Möglichkeit, die Regierung »ganz seinem Willen gefügig zu machen«.[21]

Im Rahmen dieser demokratisch ummantelten Ausführungen über die machtversessene »plebiszitäre Oligarchie« kam vor allem die antiparlamentarische Gesinnung konservativer Kreise zum Ausdruck, die sich gedämpfter, aber letztlich ähnlich auch in den Argumentationen wiederfindet, mit denen Unionspolitiker, etwa Karl Scharnagl, 1946 der zweiten Kammer das Wort redeten. 1946 wie 1922 war das »demokratische« Korrektiv der zweiten Kammer aber eher zweitrangig.[22] Vielmehr schwang Schäffer sich 1922 »im Namen einer wahren Volksherrschaft«[23] zum Anwalt einer »Volkssouveränität« auf, die über ein volksgewähltes Staatsoberhaupt in einer einzigen »unabhängigen« treuwaltenden Hand zusammengefaßt werden sollte. Volk und Staatsoberhaupt waren nach diesem konservativistischen Verständnis von »Demokratie« in ihrem Wollen identisch: Daher bedurfte das vom Volk bestimmte Staatsoberhaupt anders als das Parlament nach seiner Wahl keiner Kontrolle. Daher stand es »als Hüter«[24] über allen Verfassungsorganen und war mit weitreichenden Machtbefugnissen auszustatten.

Die Befugnisse des Weimarer Reichspräsidenten reichten aus solcher Sicht bei weitem nicht aus, dem Willen des Volkes Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Bedurfte dieser zur Auflösung des Reichstages doch der Gegenzeichnung des Kanzlers (Art. 25 und 50 WV). Der Kanzler aber konnte, auch wenn er gleichen Willens war, was in der Logik der Schäfferschen Identitätsthese eigentlich zwingend war, durch ein Mißtrauensvotum des Reichstags gestürzt werden und durch einen »auf Seite des Reichstages stehenden neuen Kanzler ersetzt werden«. Das Recht des Staatspräsidenten zur Parlamentsauflösung durfte daher keiner Kontrolle unterliegen.[25] Im übrigen entsprachen die von Schäffer und der BVP gewünschten Kompetenzen eines Bayerischen Staatspräsidenten etwa denen des Reichspräsidenten, die freilich schwerer wogen, wenn die hinsichtlich der Landtagsauflösung von Schäffer explizit geforderte Unabhängigkeit des bayerischen Staatsoberhauptes von allen übrigen Gewalten insgesamt zu gelten hatte[26]: Der baye-

21 Ebd., S. 11. In diesem Sinne auch R. Redslob, 1918, v.a. S. 138.

22 F. Schäffer war 1922 eine berufsständische zweite Kammer nur einen Satz wert; a.a.O., S. 5. Auch R. Redslob, 1918, S. 184 maß ihr keinen entscheidenden Wert zu.

23 F. Schäffer, 1922, S. 22.

24 Ebd., S. 19.

25 Ebd., S. 16. Auch R. Redslob, 1918, S. 132f., kennzeichnete das Recht des Staatspräsidenten zur Parlamentsauflösung als »Angelpunkt des parlamentarischen Regimes«.

26 F. Schäffer, 1922, S. 22–24. Die BVP hatte am 15. September 1921 im Bayerischen Landtag einen Gesetzentwurf über einen Staatspräsidenten beantragt, dessen Kompetenzen nicht ganz so weit reichten, wie die von Schäffer vorgeschlagenen. Anders als Schäffer, der in seiner persönlichen Schrift ein Maximalprogramm entfalten konnte, war die BVP als Partei damals erstens an Koalitionsvereinbarungen gebunden (so Schäffer, ebd., S. 23) und erstrebte zweitens eine Mehrheit; daher mußte ihr Antrag gemäßigter ausfallen. Anlaß des Antrags war die »Septemberkrise«, die dem Gedanken, »unser Verfassungsleben zur Gesundung zu führen sowie der föderalistischen Idee« Auftrieb verschaffte (so Schäffer, ebd.). Nach der Verhän-

rische Staatspräsident (ausdrücklich nicht die Regierung, wie in der Verfassung vorgesehen) sollte Beschlüsse von besonderer Tragweite an den Landtag zur neuerlichen Beschlußfassung zurückweisen dürfen – was, so Schäffer, vielleicht noch weiter auszubauen sei. Ihm sollte die Ausfertigung von Staatsverträgen und Gesetzen obliegen, das Recht der Beamtenernennung und das der Begnadigung. Er sollte dem Landtag die Kabinettsliste vorschlagen und – mit seinem Einverständnis? – die Minister berufen; schließlich war ihm zugedacht, Bayern nach außen und dem Reiche gegenüber zu vertreten.[27]

Schäffer sah sich nicht zufällig veranlaßt, gewissen ›Fehlinterpretationen‹ seiner Ausführungen vorzubeugen: Die »insgeheim« von manchen gehegte Befürchtung, ein Staatspräsident »möchte einen Übergang bedeuten auf dem Wege zur Monarchie« sei fehl am Platze. Im Gegenteil: »Man könnte vielleicht mit mehr Recht sagen, daß der Staatspräsident den Weg für eine Monarchie verbaut, weil er ein republikanisches Staatshaupt mit wirklicher Machtfülle bedeutet und als solches dem Wunsche nach einem festen, unabhängigen Staatshaupt, einem Wunsche, welcher oft der Vater des monarchischen Gedankens ist, schon Rechnung trägt.«[28] Da die Rudimente der Wehrmacht dem Reich unterstünden, habe der Staatspräsident keinerlei Machtmittel, durch einen Staatsstreich eine neue Monarchie zu erzwingen. Würde sich aber die Stimmung des Volkes zu einer monarchischen Gesinnung wandeln, so würde dies unabhängig davon geschehen, ob es einen Staatspräsidenten gebe oder nicht. Trenne diesen doch von einem Monarchen »eine tiefe Kluft in seinem ganzen Wesen. Er ist nicht ein Souverän; er ist lediglich der Hüter der Volksrechte gegenüber der Gefahr einer parlamentarischen Diktatur; er ist der Hüter der Demokratie in wahrem und gutem Sinne des Wortes gegenüber der Gefahr einer parlamentarischen Autokratie. Er hat seine Machtfülle aus dem Willen des einzigen Souveräns im Staate, des Volkes, nicht aus sich selbst, wie dies der Monarch hat. Wer ihn als einen Übergang zur Monarchie betrachtet, verkennt sein Wesen völlig, zeigt nur seine Verständnislosigkeit für die wahre Aufgabe des Staatspräsidenten.«[29]

Drei Jahre nach dem Sturz Ludwigs III. fand die Monarchie in Bayern keine Mehrheiten. Insofern ist nicht erstaunlich, daß der Monarchist Schäffer den nur allzu berechtigten Verdacht zurückwies, der als Ersatzmonarch

---

gung des Ausnahmezustandes durch den Reichspräsidenten nach dem Erzbergermord kam es zum Konflikt zwischen Berlin und München, weil von Kahr sich weigerte, den bayerischen Ausnahmezustand aufzuheben und die Gültigkeit der (milderen) Reichsverordnung für Bayern anzuerkennen. Nach einem gegenteiligen Landtagsbeschluß (alle gegen die Stimmen der BVP) trat von Kahr zurück. Dazu: Politik in Bayern, 1971, S. 86.

27 Laut BVP-Antrag, der über die Wahl des Staatspräsidenten nichts aussagte, sollte er Bayern nach außen vertreten, zusammen mit dem Landtagspräsidenten Staatsverträge und Landesgesetze ausfertigen und verkünden, die Minister vorschlagen und mit Einverständnis des Landtags berufen. Außerdem sollte ihm das Recht der Beamtenernennung und -entlassung und das Begnadigungsrecht zustehen. Antrag im Wortlaut in: F. Schäffer, 1922, S. 22f.

28 Ebd., S. 18f.

29 Ebd., S. 19.

konzipierte Staatspräsident solle den Weg zu einer neuen Monarchie bereiten. Hingegen war es weiten Bevölkerungskreisen in Bayern auch nach der Revolution noch ein Bedürfnis, die bayerische Eigenart gegen das preußische Vormachtstreben zu verteidigen. Daher verhehlte Schäffer dann auch nicht, daß das gewünschte Staatsoberhaupt dem bayerischen Gedanken förderlich sein würde. Bereits durch seine bloße Existenz würde der Staatspräsident die »mit Riesenschritten« vorwärtsschreitende Entwicklung des Deutschen Reichs zum Einheitsstaate hemmen, denn »in der Person des Staatspräsidenten als der persönlichen Spitze des Staates würde sich die staatliche Selbständigkeit darstellen«.[30]

Zwar glaubte Schäffer, daß »die ungesunde Unitarisierung und Zentralisierung, wie sie durch die Weimarer Verfassung eingeleitet ist und weiter noch tatsächlich angestrebt wird [...] heute schon an ihrer eigenen inneren Unmöglichkeit und Ungerechtigkeit« gescheitert war. Zwar deuteten aus seiner Sicht »alle Zeichen der Zeit« darauf hin, »daß dem föderalistischen Gedanken der Sieg und die Zukunft gehört«. Doch in der Gegenwart galt es zunächst einmal, für die bessere Zukunft zu kämpfen, und zwar für eine Zukunft, die in der Vergangenheit schon einmal lebendig war: Mit allen »Bayern zur Verfügung stehenden verfassungsmäßigen Mitteln« wünschte Schäffer »eine Entwicklung zu beschleunigen, die Bayern eine wirkliche und wahre Selbständigkeit im Rahmen eines großen deutschen Vaterlandes zurückgeben muß.«[31]

So sollte der von Schäffer eingeforderte »starke Mann«[32] auch nicht allein als passives Sinnbild bayerischer Eigenstaatlichkeit in Erscheinung treten: »Als ein von den Parteien und damit auch von den nun meist in Berlin gelegenen Parteizentralen und Einflüssen unabhängiger Mann, der in der Erscheinungen Flucht den ruhenden Pol des parlamentarischen Systems darstellen würde, der wie kein anderer Mann im Lande auf das Schwergewicht der auf seinen Namen abgegebenen Stimmen des ganzen Volkes verweisen kann, würde ein Staatspräsident nicht nur moralisch als Symbol des Staatswesens gelten und moralisch das Bewußtsein der eigenen staatlichen Selbständigkeit im Volke stärken, er könnte auch mit schwererem Gewichte die Rechte Bayerns dem Reiche gegenüber vertreten, als dies ein von den Parteien abhängiger und nur nach der Bedeutung dieser beurteilter Parlamentarier oder parlamentarischer Minister tun kann.«[33]

Schäffer und die BVP verbanden in den Anfangsjahren der Weimarer Republik mit dem Staatspräsidenten also vor allem zwei Hoffnungen: Nach innen sollte er als höchste Autorität und Ersatzmonarch dem als ungesund empfundenen Zuviel an Demokratie Grenzen setzen und als Verkörperung des »wahren« Volkswillens ordnend eingreifen, wenn er diesen durch die

30 Ebd., S. 18.
31 Ebd., S. 20.
32 Ebd.
33 Ebd., S. 18.

Volksvertretung verletzt sah. Nach außen war er Sinnbild und zugleich machtvollster Verteidiger bayerischer Selbständigkeit. Die Monarchisten hofften darüber hinaus, er würde dem monarchischen Gedanken Auftrieb verschaffen und den Boden bereiten für eine legale Rückkehr zur Monarchie.

Der Bayerischen Volkspartei war es während der Weimarer Republik nicht gelungen, ihr Rezept zur »Gesundung« des bayerischen Verfassungslebens zu erproben. Allerdings hatte das Beispiel des mit ihrer Unterstützung in dieses Amt gewählten[34] Reichspräsidenten Hindenburg gezeigt, daß die empfohlene Medizin ungute Nebenwirkungen zeitigen konnte, daß ein »Hüter« der Verfassung seine Autorität auch dazu mißbrauchen konnte, sie zu zerstören. Diese Lehre der Vergangenheit fiel jedoch nicht bei allen auf fruchtbaren Boden. Wenig aufgeschlossen zeigte sich hierfür insbesondere der Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU. Ihm hatte »Weimar« vor allem gezeigt bzw. – korrekter – bestätigt, daß richtig war, was Schäffer und andere Politiker schon in den Anfangsjahren der Republik als Wahrheit verkündeten: Zuviel Demokratie war ungesund, vor allem aber: Unitarisierung und Zentralisierung führten ins Verderben, waren Ausdruck des mit dem Preußentum aufs engste verbundenen »Wahn des Machtstaates«. Dieser Wahn habe – wie Hans Nawiasky 1948 konstatierte – das Reich unter preußischem Einfluß zu immer stärkerer Zentralisation getrieben. Diese Zentralisation aber habe »erst dem Hakenkreuz zu seiner fluchwürdigen Herrschaft über Deutschland verholfen«.[35] »Machtsstaat, Zentralisation und Preußentum« waren nicht nur aus Nawiaskys Sicht »die Kräfte«, die gegen den »im deutschen Süden und Westen lebendige[n] Hochgedanke[n] eines Volkes der Dichter und Denker« siegten und die deutsche Katastrophe herbeiführten.[36]

Fand man in Preußentum und Zentralisation die eigentliche Ursache der NS-Diktatur, so war eine kritische Öffnung gegenüber anderen Erklärungsmomenten erschwert. Als die Staatspräsidentenfrage 1946 wieder aktuell wurde, kamen die gleichen patriarchalisch-autoritären Ideen wieder zum Vorschein, die Schäffer »vor Hindenburg« freilich mit größerer Unbefangenheit artikulieren konnte. »Nach Hitler« hatten sich auch die Prioritäten verschoben. Das Schwergewicht lag nun auf der »föderalistischen« Funktion des Staatspräsidenten. Dieser Aspekt eines bayerischen Staatsoberhauptes veranlaßte anders als zu Weimarer Zeiten auch Hoegner und andere Sozialdemokraten dazu, das Amt zu befürworten. Allerdings waren sie bemüht, es um die autoritären und monarchischen Züge zu entschärfen.

Im Vorbereitenden Verfassungsausschuß hatte Hoegner eine Diskussion über das Staatsoberhaupt verhindert. Nur Nawiasky erhielt Gelegenheit, seine Vorstellungen zu entwickeln.[37] Nawiasky redete einem Staatspräsi-

34 Zu den Motiven K. Schönhoven, Bayerische Volkspartei, 1972, S. 123–131, 283.
35 H. Nawiasky, Das Föderalistische Manifest, 1991, hier S. 228f.
36 Ebd., S. 229.
37 Dazu oben, S. 141ff.

denten mit eher repräsentativen Funktionen das Wort, doch seine Ausführungen wiesen ihn als Befürworter eines »starken Mannes« aus. Der »Eventualvorschlag« zum Verfassungsentwurf, der maßgeblich von Nawiasky geprägt war[38], faßte dann die Rechte des Präsidenten sogar noch sehr viel weiter als Schäffer und die BVP seit 1921/22 gefordert hatten. Zwar hatte der Staatspräsident laut Eventualvorschlag kein Recht, den Landtag aufzulösen, doch bedurfte er dieser politischen Waffe auch gar nicht. Konnte dieser Staatspräsident doch gegen jedes Gesetz und jeden Regierungsbeschluß, die aus seiner Sicht die »politische Lage des Landes ungünstig« beeinflußten, ein endgültiges Veto aussprechen. War ihm damit ein weites Feld eröffnet, die Legislative zu kontrollieren, so oblag ihm außerdem die Auswahl der Exekutive. Bestanden zwischen ihm und dem Landtag in dieser Frage Meinungsverschiedenheiten, so hatte das Parlament zwar das Recht, die vom Staatspräsidenten vorgeschlagene Regierung abzulehnen und einen neuen Vorschlag einzufordern. Sagte die Volksvertretung allerdings ein weiteres Mal Nein, war sie aus dem Spiel. Dann konnte der Staatspräsident eine Regierung seiner Wahl ernennen. Allein im Ermessen des Staatsoberhauptes lag es auch, im Notstand die Grundrechte vorübergehend einzuschränken oder aufzuheben. Der Präsident war lediglich angehalten, die Volksvertreter von allen getroffenen Maßnahmen zu informieren.[39]

Die dem Staatsoberhaupt im Eventualvorschlag zugedachten Kompetenzen waren um so atemberaubender, als es selbst keiner Kontrolle unterlag und für die Dauer seiner fünfjährigen Amtszeit durch keine Instanz absetzbar war.[40] Gewiß, das Amt war einem »ehrbaren Bayern« zugedacht, der zudem eine gewisse Altersweisheit (Vollendung des 50. Lebensjahres) er-

---

38 Im allgemeinen gilt Nawiasky als Verfasser des Eventualvorschlags. Er wurde auch von Hoegner als solcher bezeichnet; W. Hoegner, Professor Dr. Hans Nawiasky, 1950, S. 3. Wie aus einem Schreiben Nawiaskys an Hoegner vom 17.6.1946 (BayHStA, NL Ehard 1629) hervorgeht, trifft dies jedoch nicht ganz zu. Zwar entwarf Nawiasky im VVA die wesentlichen Züge und Funktionen des Staatspräsidenten, doch der eigentliche Entwurf entstammte nicht seiner Feder. Nawiasky kritisierte am 17. Juni einzelne Bestimmungen des Entwurfs und regte u.a. an, einen Artikel einzufügen, der die Möglichkeit der Anklage des Präsidenten vor dem Staatsgerichtshof vorsah – eine Bestimmung, die im Eventualvorschlag, so wie er der VL übergeben wurde, fehlte. Der oder die Verfasser des Eventualvorschlags, der vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß nicht im einzelnen besprochen wurde, konnten nicht zweifelsfrei ermittelt werden. Von Hoegner dürfte er nicht stammen, da er seiner Konzeption stark zuwiderlief. Hingegen kommt Scharnagl, der am 27. März in seiner Denkschrift über »Landesverfassung und oberste Spitze des Landes« (BayHStA, NL Pfeiffer 147) für einen starken Staatspräsidenten eingetreten war, als (Mit-)Verfasser in Betracht.

39 Text des Entwurfes in Sten. Ber. VA, S. 14f., hier Art. 29y, 30z, 31a.

40 Anders der Ministerpräsident, jeder Minister und Staatssekretär, die vom Landtag beim Staatsgerichtshof angeklagt werden konnten, Art. 45 des Entwurfes, Sten. Ber. VA, S. 4. Nawiasky hatte im VVA erklärt, der Staatspräsident sollte durch einen Beschluß des Staatsgerichtshofes absetzbar sein: Protokoll der Sitzung des VVA am 1.4.1946, S. 7, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129. In seinem Schreiben vom 17. Juni (Nawiasky an Hoegner, 17.6.1946, BayHStA, NL Ehard 1629) bekräftigte er dies. Die Hintergründe für das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung sind unklar. Es kann sein, daß sie nur vergessen wurde, wahrscheinlicher ist, daß sich hier das Schäffer-Konzept eines über allen Gewalten stehenden Staatsoberhauptes niederschlug.

worben haben mußte. Doch hätte das Beispiel Hindenburgs hinlänglich darauf verweisen können, daß weder Ehrbarkeit (auch nicht die eines gefeierten »Siegers von Tannenberg«) noch Alter politische Begabung und Klugheit garantierten. Selbst wenn man aber der Politik Hindenburgs kritiklos gegenüberstand, so bleibt doch schwer nachvollziehbar, wieso der Eventualvorschlag die Möglichkeit einer rapiden Persönlichkeitsveränderung, z. B. durch Geisteskrankheit, nicht einbezog. Durch den in Bayern allseits bekannten Fall des bayerischen »Märchenkönigs« Ludwig II. lag eine solche Entwicklung jedenfalls nicht außerhalb der Denkhorizonte.[41]

Unabhängig davon, wer an der Abfassung dieses Eventualvorschlags aktiv beteiligt war: Anders als etwa Scharnagls »Staatsrat« wurde er der Konstituante nicht als Privatarbeit vorgelegt. Er hatte somit als Vorschlag derjenigen im Vorbereitenden Ausschuß zu gelten, die erklärtermaßen einen Staatspräsidenten wünschten, außer Nawiasky also Ehard, Krehle, Pfeiffer und Scharnagl, die anders als Hoegner sämtlich offen für das Amt eintraten. Andererseits: Der Eventualvorschlag zum »Landesrat«, der der Konstituante präsentiert wurde, entsprach nicht im Entferntesten dem, was sich die Befürworter der zweiten Kammer tatsächlich wünschten. Insofern liegt es nahe zu fragen, inwieweit sich die autoritäre Konzeption des Staatsoberhauptes im Eventualvorschlag mit den Vorstellungen deckte, die die Befürworter aus den Reihen der CSU mit diesem Amt verbanden. Im Vorbereitenden Ausschuß erhielten sie keine Gelegenheit, ihre Konzeptionen darzulegen bzw. zum Eventualvorschlag Stellung zu beziehen, doch äußerten sie sich an anderer Stelle. Dabei richteten sie ihre Aufmerksamkeit vorläufig allerdings kaum auf die Ausgestaltung des Amtes. Ihr Anliegen war vor allem, überzeugend zu begründen, warum ein Staatsoberhaupt dringend notwendig war.

Karl Scharnagl, der sich in einer Denkschrift über die »Landesverfassung und oberste Spitze des Landes« mit dem Staatsoberhaupt auseinandersetzte, stellte seine »außenpolitische« Bedeutung in den Vordergrund: »Die Selbständigkeit eines Staates wird nach außen am stärksten zum Ausdrucke gebracht durch die Schaffung eines Repräsentanten, der in seiner Person die Staatsgewalt nach innen wie nach außen vertritt [...] Jeder Staat, der eine Selbständigkeit bekunden will, hat ein Staatsoberhaupt, sei es einen Monarchen, sei es einen Präsidenten; infolgedessen muß auch die neue Bayerische Verfassung einen Staatspräsidenten vorsehen.«[42]

Scharnagl berief sich in seinem Plädoyer für ein Symbol selbständiger bayerischer Staatlichkeit auf die Militärregierung. Hatte diese doch vor Be-

41 Zwar wurde der Staatspräsident später Kontrollen unterworfen; doch die Vorstellung, daß er »eine Persönlichkeit ist, die entweder absolut unvernünftig oder uneinsichtig oder böswillig ist«, daß er »böswillig und borniert wäre«, erschien z. B. Ehard oder Schlögl auch dann noch völlig abwegig, als diese Problematik im September 1946 angesprochen wurde: Sten. Ber. VA, S. 603.

42 Scharnagl, Landesverfassung und oberste Spitze des Landes, 27.3.1946, S. 1, BayHStA NL Pfeiffer 147.

ginn der Verfassungsarbeiten klargestellt, daß jede Präjudizierung der künftigen Reichsstruktur unterbleiben müsse.[43] Scharnagl und allen anderen, die ähnlich argumentierten, hätte trotz der recht unklaren Vorgabe der Besatzungsmacht aber eigentlich bewußt sein müssen, daß daraus keineswegs zwingend zu schließen war, daß die Landesverfassung eine Regierung vorsehen müsse, »wie sie einem unabhängigen, selbständigen Staate zusteht«.[44] Schließlich hatte sich die Militärregierung, die am 19. September 1945 aufgrund sprachlicher Probleme Bayern, Hessen und Württemberg-Baden als »Staaten« (»states«) proklamiert hatte, nicht ohne Grund korrigiert und am 11. Dezember 1945 nachdrücklich betont, daß die neuen Verwaltungseinheiten fortan als »Länder« zu bezeichnen waren.[45] Die bayerischen »Föderalisten« zogen es aber vor, nur diejenigen Aussagen der Amerikaner zur Kenntnis zu nehmen, die ihren ›bayerischen Wünschen‹ entgegenkamen.[46] Ihr bei den Verfassungsberatungen allenthalben sichtbares Bestreben, die bayerische Staatlichkeit zu unterstreichen, verriet freilich auch, daß sie sich ihrer weit weniger sicher fühlten, als ihr selbstbewußtes Auftreten glauben machen wollte.

Es war auch eine schwierige Gratwanderung, alle Rechte eines souveränen Staates zu beanspruchen, gleichzeitig aber auch nicht auf die wirtschaftlichen und andere Vorteile verzichten zu wollen, die die Einbindung in einen größeren Staatsverband mit sich brachte. Hermann Bauer, ein Unionsvertreter in der Verfassunggebenden Landesversammlung, faßte die Haltung zahlreicher Parteifreunde recht treffend zusammen, als er am 2. September 1946 der CSU-Fraktion erklärte: »was wir haben müssen [...] das ist die wirtschaftliche Sicherung der Existenz unseres kulturellen Lebens«.[47]

Obwohl die extremen »Föderalisten« Bayerns oft des Separatismus verdächtigt wurden, wollte nur eine verschwindende Minderheit die völlige Loslösung von Deutschland. Mit Empörung verwahrte sich etwa Anton Pfeiffer, der für einen bundesstaatlichen Aufbau eintrat, gegen die ebenso »abgedroschenen« wie »unanständigen Unterschiebungen« eines bayerischen Separatismus: Es sei ein »billiges Vergnügen geworden, daß man das bayerische Bekenntnis zum eigenen Staat als Separatismus oder mindestens

43 Protokoll der ersten Sitzung des VVA, 8.3.1946, S. 4. IfZ- Archiv, NL Hoegner ED 120/129.

44 Landesverfassung und oberste Spitze, S. 1.

45 Proklamation Nr. 2 vom 19.9.1946, Text z. B. in: Dokumente zum Aufbau, 1948, S. 30ff., sowie Anordnung: Uniformity of Laender Names, By Command of General McNarney to Commanding Generals, 11.12.1945, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Die Amerikaner hatten den Begriff »states« benutzt als: »nearest aquivalent for the term »land« in German«, Joint Chiefs of Staff, Summary of July 1945 Report of the Military Governor, NA RG 218, JCS, Box 126.

46 So zitierte auch Ehard in seiner Wahlkampfrede zur Verfassunggebenden Landesversammlung die Proklamation vom 19. September, die *Staaten* und *Staatsregierungen* ins Leben rief. Beide Begriffe sind im Redemanuskript durch Unterstreichungen hervorgehoben. Redemanuskript mit dem nachträglich gestrichenen Titel: Warum wird am 30. Juni schon wieder gewählt?, BayHStA, NL Ehard 1632. Unter dem gleichen Titel und am gleichen Fundort finden sich verschieden lange Variationen der Rede, hier die 24-seitige Langfassung.

47 Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 49, ACSP, NL Müller 208.

Partikularismus verschreit.«[48] Waren die Grenzen zwischen extremen Föderalisten und Partikularisten eher fließend, so wehrte sich Pfeiffer doch zu Recht gegen den Separatismusvorwurf, der selbst einen solcher Ziele wahrhaftig unverdächtigen Wilhelm Hoegner traf. Sowenig wie Hoegner, Pfeiffer oder die meisten Verfechter bayerischer Eigenart war auch Scharnagl zu den Separatisten zu zählen. Zwar ging er grundsätzlich von einer nur durch die Besatzungsmacht eingeschränkten Souveränität aus, plädierte aber dafür, bei der Gestaltung der bayerischen Verfassung »trotzdem die erwünschte Wiedergestaltung eines deutschen Staatswesens im Auge [zu] behalten.«[49] Die Forderung nach einem Staatspräsidenten war daher auch nicht als eine verdeckte Absage an Deutschland zu werten, die vielfach darin gesehen wurde. Im Gegenteil diente sie der Vorbereitung eines künftigen Deutschland – freilich nach bayerischen Vorstellungen. Es handelte sich um den Versuch, Bayern mit allen »zur Verfügung stehenden verfassungsmäßigen Mitteln« eine »wahre Selbständigkeit im Rahmen eines großen deutschen Vaterlandes« zu sichern. So hatte es Schäffer schon 1922 ausgedrückt[50], und so meinte es Scharnagl 1946. Dabei ließ er in seiner Denkschrift vom März offen, ob er, wie Schäffer, eine Selbständigkeit erstrebte, die in der Vergangenheit schon einmal – im Deutschen Bund – bestanden hatte, bevor 1871 »preußisches Machtstreben« in Deutschland siegte.

Auch nach innen dachte Scharnagl dem Staatspräsidenten ähnliche Funktionen zu wie Schäffer 1922: Der Staatspräsident sollte, so Scharnagl am 27. März 1946, »eine Institution der Beruhigung« sein, »einen ungestörten Ablauf der Regierungsgeschäfte gegenüber Schwankungen politischer Auffassung« garantieren, »die einer tieferen Begründung im Volkswillen entbehren«. Nähere Ausführungen darüber behielt Scharnagl sich für einen späteren Zeitpunkt vor.[51] Wie er im März richtig feststellte, würde die Ausgestaltung des Amtes letztlich davon abhängen, welche Bedeutung man der Volksvertretung beilegen wollte. Wie skeptisch auch er dem Parlamentarismus gegenüberstand, bewiesen Scharnagls Ausführungen über eine zweite Kammer.[52] Alles in allem schwebte ihm durchaus ein starker Präsident vor; der Eventualvorschlag dürfte seine volle Billigung gefunden haben.

Wie Scharnagl stellte auch Anton Pfeiffer den föderalistischen Aspekt heraus. Seine Partei, so erklärte Pfeiffer im Wahlkampf zur Verfassunggebenden Landesversammlung, stelle »das eindeutige Bekenntnis zum bayerischen Staat und zur bayerischen Heimat« an die »Spitze« ihres »staatspolitischen Denkens«. Pfeiffer war überzeugt, daß die deutsche »Eingliederung in die große europäische Völkerfamilie und damit eine gedeihliche friedliche Entwicklung« nur möglich war, wenn »unter rückhaltlosem Verzicht auf

48 Die politische Linie der Christlich-Sozialen Union, Bericht über eine Wahlversammlung Pfeiffers, BayHStA, NL Ehard 1632.
49 Landesverfassung und oberste Spitze, S. 1.
50 F. Schäffer, 1922, S. 20.
51 Landesverfassung und oberste Spitze, S. 2.
52 Dazu oben, Kap. 8.1.

das Macht- und Gewaltprinzip« künftig »den guten schöpferischen Kräften der deutschen Stämme und Landschaften fruchtbringende Entfaltungsmöglichkeiten gewährt« würden. Daher befürwortete Pfeiffer einen Staatspräsidenten vor allem als leuchtendes Symbol bayerischer Staatlichkeit. Nach innen sollte er einem »Ausgleich der Kräfte im Staatswesen« dienen; zusammen mit der Staatsregierung sollte er die vollziehende Gewalt ausüben.[53]

Hans Ehard trat den Wählern gegenüber ebenfalls für einen kraftvollen selbständigen Staat Bayern »in einem Verein deutscher Staaten« ein[54], konzentrierte sich aber in seiner Werbung für das Staatsoberhaupt vor allem auf dessen innenpolitische Funktion. Er empfahl den Staatspräsidenten als Regulativ und entwarf immerhin grobe Konturen seiner Gestalt. Um stabilisierend wirken zu können, müsse die Amtsdauer des Präsidenten die der Regierung und des Landtags überschreiten. Präsident und Ministerpräsident würden sich die vollziehende Gewalt teilen, wobei die Tagespolitik eher dem Ministerpräsidenten zufallen werde. Der Präsident sollte eher »in kritischen Lagen« in Erscheinung treten. Für schwierige Situationen müsse er ausreichende Befugnisse bekommen, um »maßgebend einzugreifen und auftauchende politische Schwierigkeiten zu überbrücken«.[55]

Sehr präzise war es nicht gerade, was diejenigen aus der CSU, die sich im Frühjahr 1946 noch am intensivsten mit Verfassungsfragen auseinandersetzten, über das erstrebte höchste Amt im »Staate« Bayern verlauten ließen. Blieben schon die Konzeptionen der im Vorbereitenden Verfassungsausschuß beteiligten Unionspolitiker ziemlich unscharf, so lag erst recht im Dunklen, welche Ideen die CSU in dieser Frage verfolgte. Obwohl die Union als einzige der bayerischen Parteien zwar nicht geschlossen, aber doch mehrheitlich für einen Staatspräsidenten eintrat, legte sie auch zu diesem Verfassungsabschnitt bis zum Zusammentritt der Verfassunggebenden Landesversammlung keinen eigenen Vorschlag vor. Fest stand Anfang Juli lediglich, daß »eine erdrückende Mehrheit« der Union der Meinung war und dies auch im Wahlkampf vertrat: »Natürlich wollen wir unter allen Umständen einen Staatspräsidenten.«[56]

In den Parteigremien kam das Thema erst nach der Wahl überhaupt einmal zur Sprache. Das, wie Ritter von Lex bemerkte, »allerwichtigste Problem« des Verfassungswerkes wurde aber selbst am Vorabend der Beratungen lediglich gestreift. Ritter von Lex zeichnete am 6. Juli immerhin die Problematik auf, die aus der Sicht des CSU-Arbeitskreises für Verfassungsfragen mit der Frage des Staatspräsidenten aufgeworfen war: Mit der vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß vorgenommenen Streichung des Mißtrauensvotums, die den Ministerpräsidenten vom Vertrauen des Landtags

53 Die politische Linie der Christlich-Sozialen Union, S. 6f.
54 Warum wird am 30. Juni schon wieder gewählt?, BayHStA, NL Ehard 1632, hier zitiert aus der Langfassung (vgl. dazu Anm. 46), S. 1.
55 Ebd., S. 16.
56 Ausführungen Ritter von Lex vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU, 6.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 452.

unabhängig machte, habe der »Hoegner-Entwurf«, wie in CSU-Kreisen das gemeinschaftliche Werk ungeachtet der Mitarbeit der Unionspolitiker im Vorbereitenden Ausschuß gerne genannt wurde, »eine Art autoritäre Demokratie« geschaffen. »Nun stellen Sie sich vor«, so von Lex an die Adresse seiner Parteifreunde, »daß Sie auf diesen sehr stark unterbauten Ministerpräsidenten noch einen Staatspräsidenten daraufsetzen sollen. Dann muß man sich noch vor Augen halten, daß wir unter den derzeitigen Verhältnissen noch einen Oberstaatspräsidenten haben, nämlich die Besatzungsmacht.«[57]

Andererseits, so fuhr er fort, sei »sonnenklar«, daß die CSU bei der künftigen Reichsgründung »unter allen Umständen« darauf bestehen müsse, »vollkommen frei und gleichwertig« mit am runden Tisch zu sitzen. Sie müsse klarstellen, daß Bayern »keinerlei Lösung in eiserner oder schimmernder Wehr, aber auch keine Lösung mit irgendwelchen Mehrheitsdiktaten mehr« hinnehmen werde. Daher war von Lex »persönlich« auch überzeugt, daß es notwendig war, die Staatspersönlichkeit Bayerns zu unterstreichen und »mit Blick auf das künftige Deutschland« einen Staatspräsidenten zu fordern. Aufgrund der durch den »Hoegner-Entwurf« vorgegebenen inneren Problematik, die aus der Sicht des CSU-Arbeitskreises ungeachtet der kräftigen CSU-Mehrheit offenbar unabwendbar war, empfahl von Lex seinen Parteifreunden aber dringlich, sich darüber klar zu werden, »daß für einen Ministerpräsidenten in der autoritären Prägung wie bisher und für einen Staatspräsidenten kein Raum ist«. Die Lösung des Dilemmas erkannte von Lex in einer Variante, die in Bayern bis dahin noch von keiner Seite in den Raum gestellt worden war. Sie lautete, »daß man eben ein Organ schafft und am besten Staatspräsident nennt«.[58]

Bestätigten von Lex' Ausführungen über »Hoegners« autoritäre Demokratie vor allem, daß ihr weite Teile der CSU sehr aufgeschlossen waren[59], so war doch die Idee, die Autorität des Ministerpräsidenten und die des Staatspräsidenten in einer Person zusammenzufassen, eine für die CSU neue Perspektive, die durchaus Diskussionsstoff bot. Ein Meinungsaustausch kam darüber aber ebensowenig zustande, wie über alle übrigen Konzeptionen. Am 6. Juli wurde lediglich noch ein wenig deutlicher, was im Wahlkampf schon sichtbar geworden war: daß nämlich die im Müller-Flügel vereinten »reichstreuen« Franken dem Staatspräsidenten als Symbol bayerischer Eigenstaatlichkeit skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden.[60]

---

57 Ebd., S. 452f.

58 Ebd., 453. Dies geschah dann auch in Baden und Württemberg-Hohenzollern, dazu P. Weber, 1996, S. 276–283.

59 Hundhammer etwa begrüßte die Regelung der festen Amtsdauer, die er als BVP-Abgeordneter 1932 auch selbst schon einmal beantragt hatte, »wärmstens«, Sten. Ber. VA, S. 515f.

60 Vgl. die Ausführungen des Vorsitzenden des CSU-Bezirksverbandes Unterfranken, Franz Ludwig Sauer, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 452 und des Vorsitzenden des CSU-Bezirksverbandes Nürnberg-Fürth, Alfred Euerl, ebd., S. 488.

Wenn es auch in dieser parteiintern strittigen Verfassungsfrage zu keiner Diskussion kam, so hing dies zum einen mit dem insgesamt zu konstatierenden Desinteresse des CSU-Vorsitzenden an Verfassungsfragen zusammen. Zum anderen scheute Müller aber auch vor einer Klärung zurück, weil er befürchtete, die Partei könnte sich über diesen regional klar einzugrenzenden Dissenspunkt polarisieren: »Ich möchte annehmen«, so bilanzierte Müller am 6. Juli, »daß ein Teil – und ich weiß nicht, soll ich ein Großteil oder ein Teil der Union sagen – für und ein Teil gegen den Staatspräsidenten eintreten wird. [...] Deswegen wollte ich gerade zu diesem Punkt keinerlei Weisungen hinausgeben. Denn ich weiß, daß ich damit immer nur einen Teil der Union in seinem Willen erfaßt hätte.«[61]

Müller war überzeugt, die heterogenen Strömungen in der Partei am besten dadurch zusammenhalten zu können, daß er jede programmatische Diskussion ausklammerte, so dringlich sie auch sein mochte. Statt auszuloten, wie die Standpunkte sich zueinander verhielten, welche Auffassungsunterschiede tatsächlich oder nur vermeintlich die Flügel trennten und damit einer konstruktiven Auseinandersetzung eine Chance zu eröffnen, kehrte er die Dissenspunkte einfach unter den Teppich. Gewiß, einen Streit zu riskieren, bedeutete Reibungsverluste in Kauf zu nehmen. Er hätte aber die getrübte Atmosphäre gereinigt und höchstwahrscheinlich integrativer gewirkt als die Politik des Ausweichens, die nicht bis zum St. Nimmerleinstag fortgesetzt werden konnte. Irgendwann mußte sich die CSU mit dem Staatspräsidenten auseinandersetzen und Farbe bekennen. Als etwa zwei Monate später der Tag der Wahrheit nahte, hatte sich der von der Sache her durchaus überwindbare innerparteiliche Gegensatz[62] unter dem Teppich mit anderen Faktoren zu einem brisanten Gemisch zusammengebraut, das sich in einer weit über Bayerns Grenzen hinausschallenden Explosion entlud.

Da alle übrigen Parteien den Staatspräsidenten ablehnten, geschlossen, wie es aussah, da sich seine sozialdemokratischen Befürworter vorläufig gänzlich bedeckt hielten, blieb der im Wahlkampf meistdiskutierte Aspekt der Verfassung zugleich derjenige, über den die Zeitgenossen am wenigsten erfuhren. Selbst die CSU-Fraktion wußte noch am 2. September, wenige Stunden bevor im Verfassungsausschuß die Beratung des Staatspräsidenten begann, nicht genau, wie sich ihre bei den Verfassungsberatungen führenden Köpfe das Amt vorstellten.[63] Gleichwohl blieb das Thema in der bayerischen Öffentlichkeit präsent, die Beratung der umstrittensten Verfassungsfrage wurde mit großer Spannung erwartet.

Dabei sah es zeitweise so aus, als würden ausgerechnet die entschiedensten Verfechter des Staatspräsidenten auf das Amt verzichten: »Hundhammer hat im Verfassungsausschuß praktisch den Staatspräsidenten fallenge-

61 Ebd., S. 473.

62 Davon war etwa auch Horlacher noch Anfang September überzeugt; Niederschrift über die Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 7; ACSP, NL Müller 208.

63 Ebd., S. 38. Ehard, der zusammen mit Nawiasky inzwischen einen Entwurf erarbeitet hatte, wollte sich, wie er erklärte, über die einzelnen Funktionen »im Augenblick nicht äußern«.

lassen, und zwar nach einer Replik Hoegners, der in die Debatte warf, daß von dritter Seite eine Sicherung gewünscht werde, daß kein Angehöriger des Hauses Wittelsbach oder der Militärkaste das höchste Amt Bayerns erhalte«, so hieß es in einer Aktennotiz vom 2. August 1946.[64]

Demnach hatte Hundhammer den Staatspräsidenten also erst einmal aufgegeben, als er seine Hoffnungen schwinden sah, mit ihm der Monarchie in den Sattel zu verhelfen. Leider stellt die nicht gezeichnete Notiz – wohl eines »Parteifreundes« – die einzige Quelle dar, aus der hervorgeht, warum Hundhammer zeitweise vom Staatspräsidenten abrückte, und angesichts der CSU-internen Querelen ist ihr nicht von vornherein Glauben zu schenken. In den Protokollen des Verfassungsausschusses ist Hoegners »Replik« jedenfalls nicht festgehalten. Allerdings läßt die Notiz offen, bei welcher Gelegenheit Hoegner ins Spiel gebracht haben soll, daß eine »dritte Seite«, also die Militärregierung, eine entsprechende Sicherung erbeten hatte. Dies könnte gut auch außerhalb des Ausschusses geschehen sein. Und was die Intervention der Militärregierung betrifft: Obwohl Wells zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Bayern eingetroffen war und Clay Ende Juli die Weisung ausgegeben hatte, daß sich mit Ausnahme der von OMGUS bestimmten Verbindungsoffiziere kein Amerikaner in irgendeiner Weise in die Verfassungsarbeiten einzuschalten hatte[65], ist nicht unwahrscheinlich, daß von amerikanischer Seite ein entsprechender Wunsch an Hoegner herangetragen wurde. Die Amerikaner zeigten in der Tat kein Verständnis für monarchistische Bestrebungen. Im Zusammenhang mit dem Verbot der Bayerischen Heimat- und Königspartei ließ die Militärregierung für Bayern Hoegner wissen: »No monarchist party or group will in the future be authorized to engage in political activity in any level«.[66] Da die Amerikaner – wie noch zu zeigen sein wird zu Recht – hinter dem leidenschaftlichen Eintreten mancher Unionspolitiker für das Staatsoberhaupt monarchistische Hoffnungen vermuteten, ist also gut denkbar, daß ein OMGBY-Offizier dem vorsorglich einen Riegel vorschob. Dies möglicherweise noch bevor am 30. Juli Clays Einmischungsverbot an sämtliche Dienststellen erging.[67] Und zuletzt zu den möglichen monarchistischen Motiven Hundhammers: Der CSU-Fraktionsvorsitzende trat im April 1946 als Verfechter einer Volksabstimmung über die Staatsform auf, von der er sich gute Chancen für die Monarchie versprach.[68] In Kenntnis der starken monarchisti-

64 »Unterredung mit Dr. Müller 10–12 Uhr«, 2.8.1946, ACSP, NL Zwicknagl 4.

65 Dazu ausführlich oben, S. 163.

66 OMGBY, Peter Vacca, an Hoegner, 10.5.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/112.

67 Das Verbot wurde außerdem auch später noch von einzelnen Offizieren nachweislich durchbrochen. So berichtete etwa Scharnagl am 2. September, ihm sei von »maßgebenden Amerikanern« erklärt worden, einem Staatspräsidenten stünde nichts entgegen, wenn betont würde, daß Bayern einen Bundesstaat oder Staatenbund erstrebe (Niederschrift über die CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 14) – eine Aussage, die außerhalb des Rahmens der ICOGS-CAD-Überlegungen lag.

68 Vgl. seine Ausführungen im Dienstag-Club der CSU am 30.4.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 47f.

schen Strömungen in der CSU war Hoegner spätestens seit dem letzten Augustdrittel bemüht, Hundhammer eine Sicherung abzutrotzen, die einen Wittelsbacher als Staatspräsidenten verbot. Seine Anstrengungen stießen auf heftigste Widerstände. Als Hundhammer seine Hoffnungen auf einen wittelsbachischen Staatspräsidenten schließlich ernsthaft bedroht sah, reagierte er ziemlich emotional.[69] Die Wahrscheinlichkeit, daß in besagter Aktennotiz die Vorgänge zutreffend festgehalten wurden, ist also ziemlich hoch.

Wenn auch die Ursachen für Hundhammers zeitweises Abgehen vom Staatspräsidenten nicht mit letzter Sicherheit aufzuklären sind, so steht doch fest, daß die CSU zu Zeiten von ihm abrückte. So berichtete am 6. September der Vorsitzende des CSU-Bezirksverbandes Niederbayern, Konrad Kübler, selbst ein Verfechter des Staatspräsidenten, daß das Amt »schon fast in der Versenkung verschwunden« war, bevor es dann doch »wieder ans Tageslicht kam«.[70] Wirklich hatten bis zum 31. Juli CSU-Vertreter den Staatspräsidenten bei allen sich bietenden Gelegenheiten in die Diskussion des Verfassungsausschusses einfließen lassen. Zuletzt hatte Lacherbauer sich am 31. Juli den Antrag vorbehalten, ihm im Notstand das Recht zu verleihen, die Grundrechte aufzuheben.[71] Ab 1. August verschwand der Staatspräsident schlagartig aus der Diskussion, um am 20. August in alter Frische wieder zu erscheinen.[72]

2. Interfraktionelle Verhandlungen, Diskussionen des Verfassungsausschusses und der Fraktionen

Mit Ausnahme dieser etwa dreiwöchigen Pause war der Staatspräsident in den Beratungen des Verfassungsausschusses stets präsent. Zwar hatten sich CSU und SPD schon im Juli darauf geeinigt, die Diskussion des Abschnittes zurückzustellen, weil – wie es hieß – unklar war, wie die CSU-Fraktion sich in dieser Frage entscheiden würde.[1] Tatsächlich lag es aber nicht nur im Interesse der CSU, die Beratung hinauszuschieben, sondern vor allem auch im Interesse Hoegners, der der CSU schon zu Beginn der Verfassungsbera-

69 Dazu unten, S. 341 ff.

70 Ausführungen vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 584. Der Bezirksvorsitzende von Niederbayern war auch Abgeordneter der Verfassunggebenden Landesversammlung.

71 Sten. Ber. VA, S. 216. Näheres zu diesem und anderen Diskussionsbeiträgen unten.

72 Am 19.8.1948 hatte sich die CSU-Fraktion nahezu einhellig für die Schaffung des Amtes ausgesprochen; E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 184. Dieser Beschluß mag den Anstoß gegeben haben, das Amt am 20.8. wieder in die Diskussion einzubringen; sein zeitweiliges Verschwinden aus den Debatten erklärt er nicht, zumal die Fraktion bereits am 5.8.1946 den formellen Auftrag erteilte, wegen des Staatspräsidenten Gespräche mit der SPD zu führen.

1 So Nawiasky vor der CSU-Fraktion; Niederschrift der Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 71, ACSP, NL Müller 208.

tungen in Aussicht stellte, daß die SPD unter Umständen dem Staatspräsidenten zustimmen würde.[2] Solange diese Frage offen war, würden seine Befürworter aus der CSU die SPD hofieren und ihr in anderen Fragen entgegenkommen. Eine insgesamt erfolgreiche Verfassungspolitik der SPD aber würde die sozialdemokratische Fraktion geneigter machen, so hoffte Hoegner, auch einmal der CSU entgegenzukommen und das Staatsoberhaupt hinzunehmen.[3] Damit hätte Hoegner das Optimum dessen erreicht, was nach Lage der Dinge überhaupt zu erreichen war: Eine Verfassung, in der erstens die Vorstellungen der SPD insgesamt weit mehr zur Geltung kamen, als das Kräfteverhältnis in der Konstituante auch nur erträumen ließ, und die zweitens mit dem von seiner Partei abgelehnten, von ihm persönlich aber für dringend erforderlich erachteten Staatspräsidenten eine Garantie für einen föderalistischen deutschen Staatsaufbau enthielt. Mit diesem Ziel vor Augen waren die Probleme, die sich noch häufiger als beim Senat daraus ergaben, einzelne Artikel aus anderen Verfassungskomplexen in Unkenntnis dessen zu verabschieden, ob oder ob nicht ein Staatsoberhaupt geschaffen werden würde, sekundär – welche Schwierigkeiten auch immer zu überwinden waren, um den Schwebezustand zu verlängern.

Am 30. Juli etwa, als der Abschnitt Staatsregierung zur Debatte stand. Der Verfassungsausschuß hatte bereits mit der Beratung begonnen, als unversehens die Erkenntnis heranreifte, daß der Komplex schwerlich zu behandeln war, solange das Staatspräsidentenproblem noch ungelöst war. Wie Hundhammer zu Recht feststellte, werde der Ausschuß »dauernd auf Schwierigkeiten stoßen«; daher müsse »die Frage des Staatspräsidenten geklärt sein, bevor man den Abschnitt über die Staatsregierung beraten kann.« Hoegner sah das ein und schlug kurz und bündig vor: »Dann müssen wir einen anderen Abschnitt nehmen.« Als Loritz daraufhin beklagte, die Beratungen würden nur unnötig erschwert, indem man die kritischen Fragen ausklammere, verstieg sich Ehard gar zu der euphemistischen Behauptung: »So sehr viel wurde bis jetzt gar nicht ausgewichen. Es ist tatsächlich nur noch übrig die Frage der Zweiten Kammer und die Frage der Staatsregierung, mit der die Frage des Staatspräsidenten zusammenhängt. Alles andere ist erledigt.«[4] Letzteres traf zwar nicht ganz zu, da doch manche Bestimmungen des ersten Hauptteiles nicht losgelöst davon auf den Weg zu bringen waren, welche Entscheidungen hinsichtlich der drei schließlich nicht ganz unwichtigen Verfassungsorgane getroffen werden würden. Doch war das Thema damit vom Tisch. Ohne weiteren Verzug unterbrach der Ausschußvorsitzende Krapp die Beratung der Staatsregierung. Statt dessen widmete man sich auf Hoegners Vorschlag den Grundrechten.

---

2 Vgl. Ausführungen Müllers vor dem Landesarbeitsausschuß der CSU am 5.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 414f. und vor dem »Ochsenclub« der CSU, 31.7.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 91.

3 In diesem Sinne argumentierte er später auch gegenüber der Fraktion, Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 25.8.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

4 Sten. Ber. VA, S. 195.

Da vom Staatspräsidenten nicht allein abhing, welche Aufgaben und Rechte der Staatsregierung zu übertragen waren, gewannen die Vorstellungen, die sich in der CSU mit ihm verbanden, allmählich Konturen. Die geäußerten Ideen stellten freilich nicht notwendig die Parteimeinung dar. Das von einer CSU-Mehrheit getragene Konstrukt war noch weit davon entfernt, in einen Entwurf gegossen zu werden. Es waren naturgemäß vor allem die Verfechter eines »starken Mannes«, die sich zu Worte meldeten und die weitreichenden Rechte, die sie dem Staatspräsidenten zubilligen wollten, für den Fall der Schaffung des Amtes vorsorglich schon einmal »reservierten«:

So schloß Artikel 11 des Entwurfes Parteien, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgten, von Wahlen und Abstimmungen aus; auf Antrag der Regierung sollte der Staatsgerichtshof entscheiden, ob eine Verfassungsfeindlichkeit vorlag. Aus Hundhammers Sicht war die Regierung für die Antragstellung nicht die geeignete Instanz; vielmehr war dies »eine typische Aufgabe« des Staatspräsidenten. Als »Hüter der Verfassung«, so argumentierte Hundhammer ganz auf der Schäffer-Linie von 1922, stehe dieser über den Parteien und könne »für das ganze Volk handeln«, während die Staatsregierung »eine gewisse Funktion [...] der Parteien sein« werde.[5] Obwohl damit der Standpunkt des CSU-Fraktionsvorsitzenden klar umrissen war, konnte in die ausführliche Diskussion darüber, wem das Recht der Antragstellung zu übertragen war, der Staatspräsident als noch nicht vorhandene Instanz natürlich nicht einbezogen werden. So stimmten Hundhammer und die CSU dann auch zu, die Antragstellung der Regierung oder einer der im Landtag vertretenen Parteien zu überlassen, behielten sich aber vor, die Zuständigkeitsfrage noch einmal aufzuwerfen, wenn das Staatsoberhaupt zur Debatte stand.[6]

Ähnlich verlief die Beratung des Volksbegehrens und Volksentscheids. Nach den Vorstellungen der SPD sollte letzterer nicht nur als Ergebnis eines Volksbegehrens herbeigeführt werden können, sondern auch dann, wenn zwei Fünftel der Landtagsabgeordneten dies wünschten. Eine solche Regelung hätte bedeutet, daß jeder Mehrheitsbeschluß des Landtags von einer unterlegenen starken Minderheit angefochten und dem Volk zur endgültigen Entscheidung überwiesen werden könnte. Mit dieser Möglichkeit, die, so Ehard, einer ruhigen demokratischen Entwicklung abträglich sein könnte, vermochte sich die CSU nicht anzufreunden. Wohl aber mit dem Gedanken, es einer objektiveren Instanz, der zweiten Kammer oder eben dem Staatspräsidenten, zu überlassen, bei knappen Mehrheiten in wichtigen Fragen das Volk zur Entscheidung aufzurufen.[7] Der Antrag der SPD wurde abgelehnt[8]; offen blieb, ob die CSU zu gegebener Zeit das Recht des Staatspräsidenten auf Anrufung eines Volksentscheides einfordern würde. Bereits

5 Sten. Ber. VA, S. 98, 100.
6 Ebd., S. 101.
7 So Ehard und Prechtl, ebd., S. 180, 184.
8 Ebd., S. 186.

ziemlich nachdrücklich setzte sich Hundhammer – wiederum im Einklang mit Schäffers Forderungen von 1922 – hingegen dafür ein, dem Staatspräsidenten das Recht der Landtagsauflösung zu verleihen, entweder durch einen direkten Akt oder indirekt dadurch, daß auf seine Anregung eine Volksbefragung darüber entschied.[9]

Das Bestreben, dem Staatspräsidenten eine Vorrangstellung vor der Legislative und Exekutive einzuräumen, äußerte sich auch in dem von Carl Lacherbauer für ihn »reservierten« Recht der Gesetzesausfertigung, auch das eine von Schäffer schon 1922 erhobene Forderung. Da Gesetze – so Lacherbauer – erst mit der Unterschrift des Staatspräsidenten Gültigkeit erlangten, würde ihn dies in die Lage versetzen, wirksam darüber zu wachen, ob sie demokratisch und verfassungsmäßig seien.[10] Allerdings sollte ihm im Zweifelsfall nicht die alleinige Entscheidung zufallen. Verfassungsstreitigkeiten, auch zwischen dem Staatspräsidenten und anderen Verfassungsorganen, seien »selbstverständlich« dem Verfassungsgerichtshof zu überweisen.[11]

Das Ideal eines von der Tagespolitik, den Parteien und allen anderen Verfassungsorganen abgehobenen »Hüters der Verfassung«, das sich in diesen Einzelforderungen offenbarte, wies freilich Brüche auf. Denn zugleich stellten sich Teile der CSU den Staatspräsidenten als Bestandteil der Exekutive vor. Carl Lacherbauer lehnte es im Namen seiner Parteifreunde ab, die Staatsregierung als oberste Vollzugsbehörde allein dem Ministerpräsidenten und seinem Kabinett zu überlassen (Art. 30 des Entwurfes): »Wir sind der Auffassung, daß hier nicht ein Ministerpräsident, sondern ein Staatspräsident es ist, der die Aufgaben des Regierungschefs miterledigt. Wir stehen auf dem Standpunkt, daß die Funktionen, die in dieser Hand [der Staatsregierung d. V.] vereinigt sind, geteilt werden müssen, und zwar zwischen einem Staatspräsidenten und einer Staatsregierung.«[12] Innerhalb der »geteilten« Exekutive sollte dem Staatspräsidenten wiederum eine herausragende Position zukommen: Im Notstand sollte es ihm allein, ausdrücklich nicht der Staatsregierung, zustehen, die Grundrechte einzuschränken oder aufzuheben.[13]

Das »stärkste Argument für den Staatspräsidenten« erkannte Nawiasky in der möglichen Situation, daß ein Ministerpräsident zurücktreten und sich im Landtag keine konstruktive Mehrheit für einen Nachfolger finden lassen könnte.[14] In welcher Weise der Staatspräsident dann einschreiten sollte, etwa durch Auflösung des Landtags[15], Ernennung einer Regierung seiner

9 Ebd., S. 402f.
10 Ebd., S. 188.
11 Ebd., S. 190.
12 Ebd., S. 195.
13 So Lacherbauer, ebd., S. 216, Hundhammer, ebd., S. 418.
14 Ebd., S. 516.
15 Daran war gedacht. Vgl. Ausführungen Ehards und Nawiaskys vor der CSU-Fraktion, Niederschrift der Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 37, 72, ACSP, NL Müller 208; sowie Ausführungen Nawiaskys am 2.9. im Verfassungsausschuß, Sten. Ber. VA, S. 594.

Wahl oder Übernahme der Regierungsführung bis zur Auflösung der Krise[16] bzw. regulären Neuwahl ließ Nawiasky offen. Doch zeigte auch diese Bemerkung, daß den eifrigsten Verfechtern des Staatspräsidenten das Ideal eines ziemlich »starken Mannes« vorschwebte.[17] Dessen im Vorfeld der eigentlichen Beratungen eingeforderten Rechte kamen denen sehr nahe, die 1922 von Schäffer und sogar noch erweitert im Eventualvorschlag vorgesehen waren.

Allerdings erfuhren Schäffer und der Eventualvorschlag auch eine wichtige Korrektur: »Selbstverständlich«, so Nawiasky am 21. August, sollte auch der Staatspräsident der »Minister-Anklage« vor dem Staatsgerichtshof unterworfen sein.[18] Da die Ministeranklage durch Beschluß des Landtags (Zweidrittelmehrheit) zustande kam und neben neun vom Landtag gewählten Berufsrichtern auch zehn vom Landtag aus seinen Reihen wählbare Personen darüber entschieden[19], sollte der Staatspräsident also durch eine judikative Instanz kontrolliert werden, die von der Volksvertretung angerufen wurde und in der sie zugleich ein gewichtiges Wort mitsprach.

Nawiasky hatte sich schon früher in diesem Sinne geäußert. Wenn er nun von einer Selbstverständlichkeit sprach, so bedeutete das, daß er sich in Einklang mit einer Mehrheit der Befürworter des Staatspräsidenten wußte. Ob dies bereits eine Konzession an seine Gegner bzw. diejenigen war, die es ablehnten, dem Staatsoberhaupt zu weitreichende Rechte zuzugestehen, oder ob eine entsprechende Vorkehrung im Eventualvorschlag tatsächlich nur vergessen worden war, läßt sich angesichts der Quellenlage nicht zweifelsfrei sagen. Fest steht aber, daß sich Hoegner spätestens seit Mitte August im vertrauten interfraktionellen Kreise offen dazu bekannte, den Staatspräsidenten persönlich zu befürworten und bereit war, nunmehr mit der CSU darüber zu verhandeln.[20] Über den in anderen Fragen kaum aufzuklärenden Gang der vielfältigen interfraktionellen Gespräche im kleinsten Kreise sind in diesem Falle Anhaltspunkte überliefert. Die Unterhändler der CSU wurden nämlich am 2. September 1946 von ihrer Fraktion aufgefordert, ihre Politik darzulegen. Wenn auch vorauszusetzen ist, daß nur Teilwahrheiten ausgesprochen wurden, so werfen diese doch wenigstens ein Dämmerlicht auf den Verlauf der Verhandlungen. Es leuchtet insbesondere die Politik der sozialdemokratischen Führung in Winkeln an, die sie vor der eigenen Partei ganz bewußt verdunkelte:

---

16 In diesem Sinne äußerte sich Nawiasky am 2.9. vor der CSU-Fraktion, Niederschrift, S. 72 und am gleichen Tag auch im Verfassungsausschuß, Sten. Ber. VA, S. 593.

17 Adolf Pfeuffer erklärte im Namen der Befürworter des Präsidenten aus den Reihen der CSU: »Wir stehen doch auf dem Standpunkt, daß die Führung des Staates in der von uns gewünschten Richtung nur von starken Männern, ausgestattet mit starken Vollmachten, gehalten werden kann«. Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 41.

18 Sten. Ber. VA, S. 419.

19 Vgl. Artikel 61 und 68 BV, ebd., S. 22.

20 Noch am 5.8.1946 bezweifelten Horlacher und Hundhammer – jedenfalls gegenüber der CSU-Fraktion –, in der SPD Gehör zu finden. Dazu E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 183f.

Wie Horlacher der CSU-Fraktion unter dem Siegel strengster Vertraulichkeit berichtete, war die Staatspräsidentenfrage zur Sprache gekommen, ohne daß es dazu eines Vorstoßes seitens der CSU bedurfte. Vielmehr sei es Hoegner gewesen, der aufgrund seiner jüngsten Erfahrungen im Stuttgarter Länderrat erklärt habe, daß er »den Staatspräsidenten für notwendiger hält als jemals zuvor, allein aus gewissen staatspolitischen Erwägungen und aus Bildungen heraus, die sich in anderen Zonen Deutschlands ergeben«.[21]

Diese Version gewinnt an Glaubwürdigkeit, wenn man das tagespolitische Geschehen betrachtet. Am 29. Juli hatte Großbritannien die von Byrnes auf der Pariser Außenministerkonferenz ausgesprochene Einladung zum wirtschaftlichen Zusammenschluß mit der US-Zone angenommen, und in der zweiten Augusthälfte wurden die Verhandlungen über die Organisation der Bizone konkret. Sie weckten in Bayern größte Besorgnisse. Hoegner und der bayerische Ministerrat fürchteten, die »Bedeutung der Länder« könnte »untergehen«, wenn die »wirtschaftliche Zentralstelle« für beide Zonen »Wirklichkeit« werde.[22] Nicht nur, daß Bayern als einzigem landwirtschaftlichen Überschußland der Bizone aus der Sicht des bayerischen Kabinettes die »systematische Ausplünderung« drohte. Darüber hinaus war der Ministerrat auch überzeugt, eine wirtschaftliche Zentralstelle werde andere »nach sich ziehen«, und die Länder würden zu »Dekorationsstücken« herabsinken.[23]

Dies gedachten Hoegner und sein Kabinett unter allen Umständen zu verhindern. Hoegner wollte sich mit allen Kräften dafür einsetzen, die im Raum stehende zentral geleitete Wirtschaftsverwaltung abzuwenden. Statt dessen schwebte ihm für beide Zonen ein bizonaler Länderrat nach dem Vorbild des Stuttgarter Länderrates vor. In ihm lag das Schwergewicht doch immer noch bei den Ländern, die zu einstimmigen Beschlüssen finden mußten. Den Amerikanern gegenüber hatte er selbstbewußt verkündet, »Bayern werde sich nie mehr majorisieren lassen«. Doch wie er dem Ministerrat am 17. August erklärte, war ihm sehr bewußt: »Gegen ein Diktat der Militärregierung könne man sich nicht wehren. Welche Folgerungen daraus zu ziehen seien, habe man später zu erörtern, wenn ein solches Diktat vorliege. Im jetzigen Zeitpunkt müsse man sich mit aller Entschiedenheit auf den Standpunkt der Länderrechte stellen.«[24]

Eine Woche später hatte sich die bayerische Sorge fast schon zur Hysterie gesteigert. Inzwischen hatte Clay die Ministerpräsidenten wissen lassen, daß das Einstimmigkeitsprinzip für die Bizone nicht gelten werde und es auch nicht gestattet werden würde, »einen dem Länderrat ähnlichen Überlän-

---

21 Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 6.

22 So Ehard vor dem bayerischen Ministerrat am 17.8.1946, Protokoll der Sitzung, S. 3, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/359; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 738.

23 Ebd., S. 6f. bzw. S. 740f.

24 Ebd., S. 4, 10, 13 bzw. S. 744, 746.

derrat aus den beiden Zonen zu bilden«.[25] Mit »größter Bestürzung« nahm der bayerische Ministerrat am 22. August die sich auf dem Gebiete der Wirtschaft und des Verkehrs »anbahnende Entwicklung« zur Kenntnis und fühlte sich verpflichtet, die Amerikaner vor »den unheilvollen Folgen« zu warnen. »Wirtschaft und Verkehr dürften nicht in die Hände einer zentralistischen länderfeindlichen Bürokratie gelegt werden, da sonst eine schwere Beeinträchtigung des bereits entstandenen demokratischen Gefüges eintreten könne«.[26] Einem Diktat, so Hoegner dann noch einmal am 28. August, müsse man sich beugen, »freiwillig« aber beabsichtigte man in Bayern »keinen Selbstmord zu begehen«.[27]

Aus dieser aufgeregten Stimmung heraus brachte möglicherweise tatsächlich Hoegner als erster das Symbol bayerischer Staatlichkeit in den interfraktionellen Verhandlungen wieder zur Sprache. Glaubt man dem langjährigen Berater des bayerischen Kronprinzen Rupprecht, Erwein von Aretin, hatte Hoegner in diesen Tagen, am 7. August, von Aretin gegenüber sogar erklärt, er würde »auch einem Königtum zustimmen«, wenn »die Erhaltung des Staates es erfordere«.[28] Aber zurück zu den interfraktionellen Verhandlungen: Wie Horlacher seiner Fraktion am 2. September berichtete, bezogen die CSU-Unterhändler vorerst keine Stellung[29], sondern warteten einen Beschluß ihrer Fraktion ab, die am 19. August nahezu einhellig einem Staatspräsidenten ihre Zustimmung erteilte.[30] Sollten sich die CSU-Vertreter – was unwahrscheinlich ist – tatsächlich vorher jeder Meinungsäußerung enthalten haben, so wußte sich Hoegner doch mit den bei den Verfassungsberatungen maßgeblichen Unionspolitikern einig. Hans Ehard etwa, der neben Hoegner und Nawiasky zu den bayerischen »Verfassungsvätern« zu zählen ist, gehörte zu den erklärten Befürwortern des Staatspräsidenten und hatte als Staatssekretär im bayerischen Justizministerium an den aufgeregten Ministerratsitzungen dieser Tage nicht nur teilgenommen, sondern auch nicht weniger engagiert als Hoegner die zentralistischen Gefahren heraufbeschworen. Zu seinem Bedauern war sich Hoegner aber außerdem bewußt und stellte dies in den interfraktionellen Besprechungen auch von Anfang an klar, daß seine eigene Fraktion dem Staatspräsidenten »absolut ablehnend« gegenüberstand.[31]

---

25 Protokoll der Sitzung des Ministerrats am 22.8.1946, S. 2, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/359; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 754.

26 Ebd., S. 15 bzw. S. 765.

27 Protokoll der Ministerratssitzung am 28.8.1946, S. 6, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/359; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 772.

28 Von Aretin an Hoegner, 28.8.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/130.

29 Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 6, ACSP, NL Müller 208.

30 Ebd., S. 1. Laut E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 184, der das Fraktionsprotokoll der CSU vom 19.8.1946 auswerten konnte, beschloß die Fraktion mit allen gegen eine Stimme bei drei Enthaltungen, sich für die Schaffung des Amtes einzusetzen.

31 So Müller, Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 9.

Die Ablehnung der SPD hatte viel mit den »reaktionären« Implikationen des Amtes zu tun, so wie sie sich im Eventualvorschlag offenbarten. Für ein Symbol bayerischer Staatlichkeit, das dazu beitragen konnte, eine föderalistische Struktur des künftigen deutschen Staates abzusichern, hoffte Hoegner – nicht zu Unrecht, wie sich später zeigen sollte – zumindest die altbayerischen Kräfte der SPD-Fraktion einnehmen zu können. Wahrscheinlich führte Hoegner den CSU-Vertretern diese Sachlage vor Augen und stellte ihnen in Aussicht, sich in seiner Fraktion nachhaltig für den Staatspräsidenten einzusetzen, sofern durch eine entsprechende Ausgestaltung des Amtes jeder Ruch des Monarchischen oder Reaktionären von ihm abfiel. Nachdem die CSU-Fraktion sich für den Staatspräsidenten ausgesprochen hatte, richteten jedenfalls ihre Unterhändler im weiteren Verlauf der Verhandlungen alle Anstrengungen darauf, die demokratischen Bedenken zu zerstreuen, die Hoegner mit seiner Fraktion und Teilen der CSU teilte. Mit Erfolg: Offenbar war es vor allem Horlacher zu verdanken, so jedenfalls berichtete er selbst seiner Fraktion und rief alle zu Zeugen auf, die dabei waren, daß es gelang, »den Staatspräsidenten aus dem Fahrwasser des Reaktionären« herauszuholen.[32] Erleichtert wurden nach seiner Schilderung die Verhandlungen mit der Sozialdemokratie insbesondere dadurch, daß sich die CSU bereit fand, den Staatspräsidenten in seinen innenpolitischen Kompetenzen zu beschneiden und ihm nur in »gewissen Fällen« vorzubehalten, in die politischen Verhältnisse einzugreifen.[33]

Am vorläufigen Ende der interfraktionellen Verhandlungen stand jedenfalls die »Figur eines Staatspräsidenten«, die die Unterhändler »einstimmig herausgearbeitet« hatten, die also, wie Horlacher betonte, die uneingeschränkte Zustimmung auch des Ministerpräsidenten fand. Zu Recht hatte Horlacher trotzdem ein ungutes Gefühl, wie er selbst es ausdrückte, eine »Heidenangst, daß da und dort durch Redereien und dergleichen« die gegenüber dem Eventualvorschlag nachhaltig geschwächte »Figur« unversehens einem »Wind ausgesetzt« werden könnte, der sie »gleich wieder umweht«.[34]

Am 25. August berichtete Hoegner seiner Fraktion, die an diesem Tag anscheinend zum ersten Mal überhaupt über die Verfassung diskutierte[35], daß in dieser Sache Gespräche mit der CSU angelaufen waren. Da die Sozialdemokraten im Wahlkampf dem Staatspräsidenten nicht zuletzt als Wegbereiter der Monarchie eine Absage erteilt hatten, betonte Hoegner, daß sich die laufenden Anstrengungen der beteiligten SPD-Unterhändler vor allem

32 Ebd., S. 51.
33 Horlacher, ebd., S. 70.
34 Ebd., S. 55.
35 In der CSU-Fraktion hieß es, es habe sich um die erste Sitzung der SPD-Fraktion gehandelt, ebd., S. 9. Tatsächlich fand sich kein früheres Protokoll; doch trat die Fraktion genauso wie die der CSU anläßlich der Konstituierung der Verfassunggebenden Landesversammlung zu einer ersten Sitzung zusammen. Dazu Bericht über die SPD-Fraktionssitzung am 25.8.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

darauf richteten, monarchistischen Bestrebungen das Wasser abzugraben. Sie seien im Begriff, der CSU einen Artikel abzuringen, der ausschloß, »daß ein Mitglied eines ehemaligen regierenden Hauses zum Staatspräsidenten wählbar ist.«[36]

Die Genossen waren alles andere als erfreut darüber, daß ihre Vertreter im Verfassungsausschuß sich überhaupt auf Verhandlungen über ein Staatsoberhaupt eingelassen hatten. In der anschließenden Debatte pochte die Fraktion auf den eindeutigen und einstimmigen Beschluß des Landesvorstandes von Anfang Juni[37], einen Staatspräsidenten abzulehnen. Auf diesen Kurs habe sich die SPD in der Agitation vor den Wahlen festgelegt, und an den propagierten Grundsätzen müsse sie festhalten. Unabhängig davon, ob es gelinge, die Rückkehr zur Monarchie auszuschließen, bleibe doch das Faktum bestehen, daß ein Staatspräsident »ein Hindernis für die Reichsverfassung« sei.[38]

Soweit sich aus dem dürren »Bericht über die Fraktionssitzung« erschließen läßt, scheinen Hoegner, Roßhaupter und Seifried mit Engelszungen auf ihre Genossen eingeredet zu haben, um sie zu bewegen, ihr grundsätzliches Nein zum Staatsoberhaupt zu überdenken. Sie erinnerten die Fraktion an »alles«, was die SPD bei den Verfassungsberatungen schon erreicht hatte, beispielsweise das Verhältniswahlsystem oder auch, daß die CSU zu erheblichen Konzessionen in der Frage der zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschlossenen zweiten Kammer bereit war. Die Genossen beeindruckte dies wenig. Sie waren verärgert, weil ohne ihr Wissen und ihre Zustimmung Verhandlungen in Gang gekommen waren. Um die Haltung der Fraktion nicht noch weiter zu verhärten, konnten Hoegner und die SPD-Minister auch nur andeuten, daß die wahrhaftig bemerkenswerten Konzessionen, die der CSU bisher abgerungen werden konnten, undenkbar gewesen wären, wenn die Sozialdemokraten nicht schon längst in Aussicht gestellt hätten, der Unionsmehrheit in der Staatspräsidentenfrage unter die Arme zu greifen: »Wir sollten die Union nicht von Hemmungen befreien dadurch, daß wir in Opposition gingen«, so Hoegner, bevor er der dennoch sowohl dem Senat wie dem Staatspräsidenten hartnäckig widerstrebenden Fraktion die Vertrauensfrage stellte.[39]

Damit gelang es ihm, der Fraktion die Zustimmung zum rein begutachtenden Senat zu entringen, doch hinsichtlich des Staatspräsidenten blieb die SPD hart. Besonders die fränkischen Abgeordneten traten Hoegner »scharf« entgegen.[40] Zwar waren nach der Mittagspause einlenkende Stimmen zu hören. So wurde etwa »erwähnt, man komme zu wenig zusammen und deshalb ergäben sich Unstimmigkeiten, man solle am Staatspräsidenten

36 Ebd.
37 Zu diesem Beschluß: H. MEHRINGER, Waldemar von Knoeringen, 1989, S. 281.
38 Bericht über die SPD-Fraktionssitzung am 25.8.1946.
39 Ebd.
40 Niederschrift der Fraktionssitzung der Christlich-Sozialen Union am 2.9.1946, S. 1, ACSP, NL Müller 208.

die Verfassung nicht scheitern lassen«.[41] Doch nahm die Fraktion schließlich mit allen gegen eine Stimme den Antrag an: »Die am 25. August versammelte Fraktion der SPD lehnt die Schaffung eines Staatspräsidenten ab.«[42] Diese Entscheidung war, wie Hoegner wenig später Hundhammer berichtete, dadurch mitbeeinflußt, daß eine Reihe von CSU-Abgeordneten die fränkischen Sozialdemokraten davon unterrichtet hatten, daß sich auch in der CSU ein »sehr starker Widerstand« gegen den Staatspräsidenten regte.[43]

Die SPD hatte jedenfalls einen klaren Standpunkt bezogen, der eine ebenso klare Mehrheit fand. Insofern ist verständlich, daß die Sozialdemokraten aus ihrem Beschluß auch kein Geheimnis machten. Möglicherweise informierten die fränkischen Abgeordneten der SPD ihre Informanten aus der CSU aber auch ganz bewußt in der Hoffnung, damit eine Lawine ins Rollen zu bringen. Als die Gegner des Staatspräsidenten aus den Reihen der CSU nämlich erfuhren, daß die SPD das Amt nahezu geschlossen abgelehnt hatte, erkannten sie ihre Chance, den Staatspräsidenten zu Fall zu bringen.

In der CSU-Fraktion war das Staatsoberhaupt das Thema schlechthin[44], nachdem es in der zweiten Augusthälfte wieder den Ordnern entnommen wurde, in denen Hundhammer es zwischengelagert hatte, als seine monarchistischen Träume zerplatzten. Die bizonalen Entwicklungen als auslösendes Moment seiner Wiederbelebung wurden geschildert. Doch ist höchst unwahrscheinlich, daß der Staatspräsident tatsächlich für immer in den Schubladen verschwunden wäre, wenn in der zweiten Augusthälfte keine aktuelle ›zentralistische Bedrohung‹ den weiß-blauen Himmel verdunkelt hätte und Hoegner, sofern Horlachers Erzählung in diesem Punkt zutraf, nicht von sich aus initiativ geworden wäre. Denn einige, aber eben nicht alle aus der CSU, die den Staatspräsidenten schon seit Februar/März 1946 als Garanten bayerischer Eigenstaatlichkeit oder Hüter der Verfassung propagierten, waren auch Monarchisten. Die nicht-monarchistischen Anhänger des Staatsoberhauptes wären auch ohne aktuellen Anlaß oder Hoegners Ermunterung auf ihr zentrales Verfassungsziel zurückgekommen und höchstwahrscheinlich auch die Monarchisten. Allenfalls trugen die aktuellen Entwicklungen dazu bei, die Resignation Hundhammers ein wenig blitzartiger der Erkenntnis weichen zu lassen, daß ein republikanisches Staatsoberhaupt Bayerns Selbständigkeit jedenfalls besser verteidigen konnte als keines.

---

41 Bericht über die SPD-Fraktionssitzung am 25.8.1946.

42 Ebd. Im Protokoll ist leider nicht vermerkt, von wem die Gegenstimme stammte, möglicherweise von Hoegner, der, wie Hundhammer der CSU-Fraktion am 2. September berichtete, vor den Genossen offen für den Staatspräsidenten eingetreten war: Niederschrift der CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 1.

43 Niederschrift der CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 1. In der CSU kam es am 2.9. zu einem erbitterten Streit, ob die Information fahrlässig, gezielt bzw. überhaupt an die SPD weitergegeben wurde.

44 Wie Johannes Semler aus der nahen Retrospektive etwas beschönigend dem Landesausschuß der CSU berichtete, fanden darüber »sehr lange, sehr eifrige Beratungen« statt. Semler am 6.9.1946 vor dem Landesausschuß der CSU; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549f., Zitat S. 549.

Da die CSU nicht nur nicht geschlossen für ein Staatsoberhaupt eintrat, sondern sich darüber hinaus auch nach und nach zeigte, daß sich in den Reihen seiner Befürworter recht unterschiedliche Vorstellungen mit ihm verbanden, beanspruchte der Staatspräsident seit dem letzten Augustdrittel nahezu alle Kräfte der CSU-Fraktion. Bis der Verfassungsausschuß dann am späten Nachmittag des 2. September mit der Beratung des höchsten Amtes im Staate begann, hatte die CSU-Fraktion nicht weniger als viermal darüber abgestimmt, ob sie das Staatsoberhaupt einbringen sollte. Bevor die Fraktion am Nachmittag des 2. September endgültig entschied, dies zu tun, hatten drei »Probeabstimmungen« mit unterschiedlichen Ergebnissen stattgefunden: Zuerst, am 29. Juli, hatte sich die Fraktion mehrheitlich (67 gegen 16 Abgeordnete bei sieben Enthaltungen) für den Staatspräsidenten ausgesprochen.[45] Eine zweite Abstimmung am 19. August erbrachte »eine noch weitergehende positive Stellungnahme«: Gegen eine Stimme bei drei Enthaltungen entschied sich die Fraktion nahezu geschlossen für das Staatsoberhaupt.[46] Nachdem aber bekannt geworden war, daß die SPD-Fraktion am 25. August die Schaffung des Amtes abgelehnt hatte, schlug in der CSU die »Stimmung« um. Am 26. August kam es »in später Abendstunde« zu einer neuerlichen dritten Abstimmung. An ihr nahmen jedoch nur Teile der Fraktion, etwa 50 bis 60 Abgeordnete, teil: »Ohne daß aber die Gesamtfraktion wußte, daß dieser Punkt jetzt behandelt würde«, sprach sich »aufgrund des Beschlusses der SPD-Fraktion« nun eine »Mehrheit« der herbeigeeilten Unionsabgeordneten *gegen* den Staatspräsidenten aus.[47] »Finis Bavariae«, so der »Schlachtruf« der Unterlegenen[48], der schon erahnen ließ, daß dies noch längst nicht das letzte Wort war.

Wie Lorenz Sedlmayr am 2. September betonte, war der Meinungsumschwung am 26. August nicht etwa darauf zurückzuführen, »daß diese Fraktion überhaupt nicht weiß, was sie will«. Vielmehr sei zwar »von Anfang an eine erhebliche Mehrheit der Fraktion zweifellos für einen Staatspräsidenten eingetreten [...], jedoch nicht bedingungslos und nicht unter allen und besonders nicht unter gewissen Umständen«: Ein erheblicher Teil derer, die für den Staatspräsidenten votierten, hatte, so Sedlmayr, seine Zustimmung davon abhängig gemacht, daß erstens das Staatsoberhaupt »keinesfalls mit dem mehr oder weniger deutlich ausgesprochenen Hintergedanken vertreten werden darf, daß er ein Platzhalter für die Monarchie sein

45 E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 183.

46 Niederschrift der Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 1 f.; E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 183.

47 So Hundhammer, Niederschrift der Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 1 f. E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, der die CSU-Fraktionsprotokolle in toto einsehen konnte, berichtet über die Inhalte dieser Sitzung nichts und beschränkt sich leider insgesamt auf eine sehr kurze Schilderung der Vorgänge in der CSU-Fraktion, die er – einschließlich der gleich ausführlich darzustellenden Sitzung am 2.9.1946 – auf nur 2 Seiten (S. 183 f) abhandelt.

48 So berichtete Haußleiter, Niederschrift der Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 26.

soll«.[49] Nachdem es in der Fraktion über die Frage der Monarchie zu einer »erregten Debatte« gekommen war, in der die Monarchisten mit einiger Leidenschaft ihren Standpunkt verteidigt hatten, bevor »am Schluß tatsächlich die Vernunft gesiegt« hatte[50], genügte es diesen CSU-Abgeordneten nicht mehr, »bloß zu erklären, daß man die Monarchie in der Gegenwart nicht verwirklichen kann«. Vielmehr sollte innerhalb der Fraktion klargestellt werden, »daß wir alle miteinander der Auffassung sind, daß diese Frage in der Gegenwart und auf längere Zeit bei unseren politischen Entscheidungen überhaupt keine Rolle spielen kann«. Nur auf dieser Ebene konnten sich die »Franken« in der Union bereitfinden, eine positive Haltung zum Staatspräsidenten einzunehmen.[51]

Zweitens mußte »völlig einwandfrei« feststehen, daß der Staatspräsident »nicht etwa das Instrument« abgeben sollte, »um nun möglichst noch viel schärfer gegen alle anderen, gegen die zukünftigen deutschen Bundesstaaten vorzugehen«.[52] Bayerns Staatspersönlichkeit unterstreichen zu wollen, einen bundesstaatlichen Aufbau Deutschlands zu erstreben, war eine Sache. Mit ihr gingen auch die fränkischen Abgeordneten einig. Eine andere Sache war es, so Sedlmayr, Bayern dadurch in die »Isolierung« innerhalb Deutschlands zu treiben, daß man auf verschiedensten Gebieten mit Argumentationen arbeite, die in Deutschland als Affront verstanden werden müßten. Das mochten die Franken nicht unterstützen. Nicht einverstanden waren sie z. B. auch mit den bayerischen Antworten, wenn es um Lebensmittelablieferungen an Gebiete ging, die landwirtschaftlich weniger gesegnet waren als Bayern. Wenn etwa Anton Pfeiffer erklärte, Bayern werde beim Länderrat als »zu melkende Kuh« angesehen[53], Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner gar alle Wirtschaftsfachleute, Verkehrsreferenten und sonstigen Politiker außerhalb Bayerns über die Bank zu Zentralisten stempelte, »überall, wohin wir kommen, Zentralisten bis in die Knochen« witterte, »die nur Bayern aussaugen wollen«[54], so bewies das nicht gerade Solidarität mit Deutschland. Die Franken wollten dem Prozeß der »Isolierung Bayerns«, der durch solche oder ähnliche Töne bereits in Gang gekommenen war, nicht noch durch einen Staatspräsidenten, der als Symbol und Instrument des Landesegoismus verstanden werden konnte, Vorschub leisten. Daher konnten sie dem Amt nur unter der Voraussetzung zustimmen, daß entsprechenden Interpretationen unmißverständlich jeder Anhaltspunkt entzogen wurde.[55]

---

49 Ebd., S. 17.
50 Ausführungen Hanns Seidels, ebd., S. 21; auch davon erwähnt E. SCHMIDT, Staatsgründung, 1993, nichts.
51 Sedlmayr, Niederschrift der Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 17.
52 Ebd.
53 Ebd., S. 24.
54 Ebd., S. 16.
55 Ebd., S. 17.

Drittens war ein Staatspräsident für diese Abgeordneten nur unter der Voraussetzung akzeptabel, daß er von einer breiten Basis getragen würde: »das heißt also nicht etwa mit der knappen Mehrheit der Union. Denn dieser Staatspräsident wäre dann im Volksbewußtsein nicht genügend verankert, er hätte nicht die Autorität, die wir ihm zuweisen wollen. Er wäre von Anfang an Gegenstand schwerster Angriffe und schwerster Auseinandersetzungen in unserem eigenen Volk. Das wäre eine unhaltbare Situation.«[56]

Das Votum der SPD-Fraktion am 25. August hatte gezeigt, daß ganz augenscheinlich die für notwendig erachtete parteiübergreifende Basis fehlte, und so hatte die Mehrheit der am 26. August versammelten CSU-Abgeordneten dem Staatspräsidenten eine Absage erteilt. Da aber an diesem Abend nur wenig mehr als die Hälfte der Fraktion anwesend war, wurden die Abgeordneten für den 2. September ein weiteres Mal zusammengerufen, um die Frage endgültig zu entscheiden. In der Diskussion, die der Endabstimmung vorausging, gaben die Befürworter des Staatspräsidenten sich große Mühe, die Bedenken der überwiegend fränkischen Gegner des Amtes zu zerstreuen. Doch die zunehmend aggressiver geführte Debatte offenbarte bald, daß die Skepsis, mit der man dem Staatsoberhaupt auch in Teilen der CSU begegnete, durchaus nicht unbegründet war. Andererseits wäre die Einigung auf eine gemeinsame politische Linie durchaus möglich gewesen. Das hätte allerdings erstens vorausgesetzt, »realpolitische« Überlegungen über »fanatische Leidenschaften«[57] zu stellen, die die Diskussion mehr und mehr beherrschten. Zweitens hätte es gelingen müssen, die Debatte freizuhalten vom innerparteilichen Machtkampf, der die »Leidenschaftlichkeiten« überhaupt erst in Wallung brachte. Denn an sich war, wie Müller vor der Wahl erklärt hatte und was durch die beiden ersten Probeabstimmungen der Fraktion auch unterstrichen worden war, die Staatspräsidentenfrage keine Angelegenheit, die die Partei so »entzweien und zerschlagen« mußte[58], wie es seit dem 2. September dann geschah.

Die wachsende Erregung, in der die Diskussion am 2. September geführt wurde, war allerdings ehrlichen Stellungnahmen förderlich. Blieb bis dahin noch immer eher verschwommen, welche politischen Ziele die Befürworter des Staatspräsidenten verfolgten, wenn sie nachdrücklich ein »Symbol bayerischer Staatlichkeit« oder einen »Hüter der Verfassung« einforderten, so zeigte sich am 2. September, daß hier nicht nur zwischen Monarchisten und Republikanern zu unterscheiden war. Darüber hinaus schälten sich innerhalb der CSU weitere Auffassungsunterschiede heraus. Dabei ist zunächst zu trennen zwischen der »außenpolitischen« und der »innenpolitischen« Funktion, die dem Präsidenten zugedacht war. »Außenpolitisch« war zu differenzieren zwischen monarchistischen oder republikanischen

56 Ebd., S. 18.
57 So Bauer, ebd., S. 48, 46.
58 So Max Zwicknagl, ebd., S. 57.

Partikularisten, zwischen betonten und gemäßigten Föderalisten. »Innenpolitisch« war zu unterscheiden zwischen jenen, die langfristig die Monarchie restaurieren wollten, einer republikanischen Richtung, die eine patriarchalisch-autoritäre Demokratie[59] erstrebte, und einer Gruppe, die die Demokratie durch eine zusätzliche demokratische Kontrollinstanz stabilisieren wollte. Diese noch dazu fließenden Richtungen lassen sich nicht exakt den Flügeln der CSU zuordnen. Doch grob kann man die innen- wie außenpolitisch extremen Positionen dem Schäffer/Hundhammer-Flügel zuschreiben, die betonten Föderalisten und nach innen Gemäßigten dem von Horlacher und Schlögl geführten Bauernflügel, die nach außen wie innen Gemäßigten dem Müller-Flügel der CSU. Die Franken als harter Kern des Müller-Flügels verselbständigten sich ab dem 2. September in dieser Streitfrage aus machtpolitischen Gründen; sie lehnten den von ihnen ursprünglich akzeptierten Staatspräsidenten seither kategorisch ab.

Außenpolitisch lassen sich die Standorte relativ klar regional abgrenzen. Hier standen sich Franken und Altbayern gegenüber: Haußleiter sprach in diesem Zusammenhang von einer »Kluft«, die »zwischen Franken und Bayern aufgerissen« sei.[60] Horlacher, ein geborener Franke, der seine Wahlheimat seit 1917 in München gefunden hatte, führte diese Kluft vor allem auf Mentalitätsunterschiede zurück: »Der Franke denkt etwas realer und nüchterner, während der Altbayer mit mehr Begeisterung, oft sogar mit einer gewissen Wut an die Regelung gewisser Fragen herangeht.«[61] Da Horlacher nach eigener Einschätzung beide Eigenschaften in sich vereinte, war er überzeugt, daß auch in der Partei eine Einigung möglich und außerdem dringend notwendig war: »Es ist unsere Aufgabe, die Frage des Staatspräsidenten nicht zu einem Sprengmittel für unsere gesamte politische Anschauung werden zu lassen.«[62]

Die Aufgabe war aus Horlachers Sicht nicht allzu schwer, wenn man die Positionen in der CSU mit der Nüchternheit des Franken betrachtete: »Wir wissen, daß ein Teil unserer Fraktionsmitglieder die Frage des Staatspräsidenten als grundsätzlich betrachtet. Ein anderer Teil betrachtet die Frage als zweckmäßig. Ein weiterer Teil sagt sich: Eigentlich bin ich dagegen, aber wenn schließlich eine Lösung gefunden wird, die so ist, daß die Union als Ganzes politisch bestehen kann, bin ich auch dafür.«[63]

Es könne kein Zweifel darüber bestehen, so Horlacher, der sich selbst als »Zweckmäßigen« darstellte, daß man in Franken am Reichsgedanken festhalte. Doch seien die Franken »genauso gesinnungstreu« wie die Altbayern, wenn es darum gehe, den »bundesstaatlichen Charakter des Reichs« zu verteidigen. In ihrer »bundestaatlichen Haltung« sei sich die Fraktion also

59 K. Loewenstein, Verfassungslehre, 1959, S. 93, prägte für diese Tendenz den Begriff »demoautoritär«.
60 Niederschrift der CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 4.
61 Ebd., S. 5.
62 Ebd., S. 70.
63 Ebd., S. 69.

einig, damit auch in den »außenpolitischen« Zielen, die sich mit dem Staatspräsidenten verbanden. Somit bestand aus Horlachers Einschätzung nicht der geringste Anlaß, künstlich Differenzen aufzubauschen, die faktisch nicht bestünden.[64]

Die Ausführungen z.B. des Regensburger Stadtrechtsrates Hermann Bauer bewiesen aber, daß die bundesstaatliche Haltung der CSU weit weniger geschlossen war, als Horlacher seinen Parteifreunden suggerieren wollte. Im »Endziel«, nämlich dem des »christlichen Abendlandes« sei die CSU einig, so Bauer. Allerdings herrschten Auffassungsunterschiede darüber, welcher Weg dorthin zu beschreiten war: »Die einen wollen das Ziel erreichen über das Reich, das nicht mehr besteht und erst wieder gebaut werden muß. Diesen Bau [...] wollen sie forcieren. Sie wollen ihn überhasten aus Angst, es könnte das große Ziel Schaden und Schiffbruch leiden.« Die anderen – und mit ihnen Bauer – legten hingegen Wert darauf, den föderativen Aufbau gut zu fundieren. Diese Richtung verwahrte sich dagegen, aus wirtschaftlichen Erwägungen die Dinge zu »überstürzen« und allein aus der unumstrittenen Notwendigkeit eines deutschen wirtschaftlichen Zusammenschlusses heraus auch den politischen Zusammenschluß zu suchen. Schließlich habe das Beispiel des Zollvereins bewiesen, so argumentierte Bauer, daß den wirtschaftlichen Erfordernissen mit einer solchen Lösung Genüge getan sei.[65] Getreu dem Prinzip der Subsidiarität dürfe der übergeordneten Einheit nur soviel Zuständigkeit zugeteilt werden, wie zur Erfüllung der übergeordneten Zwecke notwendig war. Bauers Parole hieß: »Staatenbund« – als Vorstufe des föderativen subsidiären Reichsaufbaus.[66]

Staatenbund sagte und meinte er, wenn Horlacher es auch vorzog zu glauben, die Wahl dieses Begriffes sei mit der Unwissenheit Bauers und all der Fraktionskollegen zu entschuldigen, die ihn am 2. September außerdem gebrauchten. Staatenbund, so belehrte Horlacher seine Parteifreunde, das bedeute eine Vereinigung selbständiger Staaten zu einer bloßen »Zweckgemeinschaft«, einen Bund selbständiger Staaten, in dem »jeder für sich eigentlich tun kann, was er mag und er nur an die vertraglichen Abmachungen gebunden ist, die er mit dem anderen abgeschlossen hat«. Dies konnten seine Parteifreunde doch nicht wirklich erstreben? Was sie wollten, sei doch wohl ein Bundesstaat, in dem »der einzelne Staatsbürger sowohl seinem Staat, in dem er wohnt und geboren ist, wie gegenüber dem Ganzen, dem Deutschen Reich verantwortlich« ist. Ein Bayer habe »ein gemeinsames Schicksal innerhalb des Reiches zu vertreten, sowohl seine bayerische Eigenart, wie das gesamtdeutsche Interesse. Darüber sind wir uns doch alle einig, daß das gesamtdeutsche Interesse bei der Gliederung des neuen deutschen Reiches keinen Schaden erleiden darf.«[67]

64 Ebd., S. 6.
65 Ebd., S. 47.
66 Ebd., S. 48f.
67 Ebd., S. 51f.

Zu denen aus der CSU, denen der Unterschied zwischen einem Staatenbund und einem Bundesstaat anscheinend wirklich nicht geläufig war, denen aber die bayerische Eigenart weit wichtiger war als das gesamtdeutsche Interesse, gehörte auch Karl Scharnagl. Das kommende »Gebilde«, dies sei klar, könne nur ein »Bundesstaat« sein. Gerade in einem »Bundesstaat« aber sei es besonders wichtig, die Staatlichkeit der Länder zu unterstreichen. Inständig bat Scharnagl seine Parteifreunde, »wegen der Einheit der Partei, wegen der Sicherung unserer bayerischen Staatsführung, also der Führung eines absolut selbständigen unabhängigen Landes in einem deutschen Bunde, wegen der Notwendigkeit, die Staatsführung vor ungesunden demokratischen Auswüchsen zu sichern [...] sich unter allen Umständen für die Schaffung eines Staatspräsidenten einzusetzen«.[68]

Es würde zu weit führen, die am 2. September zum Ausdruck kommenden Vorstellungen der Partikularisten aus der CSU in weiteren Nuancen zu beleuchten. Festzuhalten ist, daß Bauer oder Scharnagl mit ihren Auffassungen keineswegs eine verschwindende Minderheit der Fraktion repräsentierten. Da sich nicht alle Abgeordneten zu Worte meldeten, ist es nicht möglich, die Größenordnung dieser Richtung genau zu bestimmen. Doch dürfte die Schätzung, daß mindestens ein Drittel der Fraktion ähnlich dachte, sicher nicht zu hoch gegriffen sein.[69] Das Gewicht der Partikularisten manifestierte sich darüber hinaus in prominenten Namen: Der Fraktionsvorsitzende Alois Hundhammer etwa, der im Sommer 1947 mit dem Gedanken liebäugelte, zur Bayernpartei überzutreten[70], zählte ebenso dazu wie der Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner, der dann 1948 wirklich aus der CSU austrat, um den Vorsitz der Bayernpartei zu übernehmen.[71] Wie immer diese »Föderalisten« das künftige deutsche Staatsgefüge bezeichneten: Ihr Ideal war ein lockerer Bund souveräner Staaten, die vor allem über die wirtschaftliche Klammer zusammengehalten wurden. Ein souveräner Staat aber brauchte »grundsätzlich« ein Staatsoberhaupt, dessen Autorität nach außen um so stärker wirken würde, je stärker seine Position im Innern untermauert war.

Die Gruppe der betonten Föderalisten, die den Staatspräsidenten als »zweckmäßig« befürworteten, um Bayerns Position in einem künftigen Bundesstaat so stark wie irgend möglich zu gestalten, wurde vor allem

---

68 Ebd., S. 13–15.

69 Im Sommer 1947 beschloß die im Dezember 1946 gewählte CSU-Fraktion eine Resolution, in der sie sich zu einem »Bundesstaat« auf der Grundlage eines Zusammenschlusses der »souveränen deutschen Staaten« bekannte. Text der Entschließung in: Bewegt von der Hoffnung, 1979, S. 327f.

70 Bericht des OMGBY Political Liaison Officers Pierre M. Purves, 3.9.1947, Subj.: Extraordinary Landesversammlung of the Christian Social Union held at Eichstätt, 30.–31.8.1947, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1479/9.

71 Baumgartner, der aus Hanns Seidels Sicht »einen noch stärkeren« Staatspräsidenten wünschte als Scharnagl (Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 20), ließ sich trotz seines Ministeramtes zu der Drohung hinreißen, er werde eine Verfassung ohne Staatspräsidenten ablehnen; ebd., S. 16f.

durch Horlacher vertreten. In seinem Bemühen, eine Brücke zu den Franken zu schlagen, argumentierte er am 2. September allerdings nicht betont, sondern gemäßigt föderalistisch. Bei anderer Gelegenheit legte er seine Auffassung deutlicher dar und erklärte im Namen der bayerischen Bauern, die er als Präsidiumsmitglied des Bayerischen Bauernverbandes führend vertrat: Die Bauern wollen »unter allen Umständen Bayern als selbständigen Bundesstaat innerhalb eines kommenden Reiches sehen. Der selbständige Bundesstaat bedeutet, daß die Staaten kraft eigenen Rechts entstehen, daß sie souverän sind, d. h. ihr eigenes Recht schaffen können. Es wollen die bayerischen Bauern ihre Heimat auf größtmögliche Selbständigkeit aufbauen. Das bedeutet aber nicht Trennung vom Reiche. Auch die bayerischen Bauern wollen sich unter keinen Umständen vom Deutschen Reiche trennen. Das Reich hat gemeinsame Aufgaben zu erfüllen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiete. [...] Was das Reich zu seinem Leben braucht, das muß es und soll es bekommen. Aber es braucht das Reich nicht mehr zu bekommen, als das, was hier unbedingt notwendig ist. Diese Reichseinheit im Gegensatz zu einem zentralistischen Einheitsreich soll dadurch entstehen, daß die einzelnen Bundesstaaten die Rechte dem Reiche abtreten, die es für seine Bedürfnisse benötigt.«[72] Die betonten Föderalisten wollten das Schwergewicht also auf die Länder legen; sie sollten nicht als pure Verwaltungskörper, überwacht durch einen »Reichsstatthalter« agieren, sondern als selbstbewußte Staatswesen. Kraft eigener Entscheidung sollten sie dem Reich die Kompetenzen überweisen, die ihm »vernünftigerweise« zuzubilligen waren, wollte man eine wirkliche Wirtschaftschaftseinheit herstellen. Diese betrachteten Horlacher und die betonten Föderalisten als ein »unabänderliches Erfordernis für den wirtschaftlichen Wiederaufbau«.[73] Zur Unterstreichung der Staatspersönlichkeit war ein Staatspräsident aus ihrer Sicht nicht nur »zweckmäßig«, wie Horlacher es in der CSU-Fraktionssitzung bezeichnete. Er war, wie sich in den folgenden Tagen auch zeigen sollte, vielmehr höchst erwünscht, sofern er nach innen entschärft war.

Hans Ehard war als Realpolitiker zwischen den betonten und gemäßigten Föderalisten anzusiedeln.[74] Er wollte den Staatspräsidenten nicht als äußeres Zeichen eines Separatismus oder Partikularismus verstanden wissen, sondern als ein »offenes, klares Bekenntnis zum Föderalismus in dem Sinne, daß wir ein föderativ aufgegliedertes Reich gründen wollen.« Nach außen

---

72 Die Bayerische Verfassung, von Staatskommissar Dr. Michael Horlacher, in: Landwirtschaftliches Wochenblatt, Organ des Bayerischen Bauernverbandes und des Bayerischen Landesverbandes landwirtschaftlicher Genossenschaften, 29.6.1946.

73 Ebd.

74 Ehard hielt sein Föderalismusverständnis kompakt in seiner Rede vor der CSU-Landesversammlung am 30./31.8.1947 fest (CSU, Protokolle und Materialien, 1993, v. a. S. 1074–1080. Die Grundsatzrede wurde als Büchlein mit einigen ergänzenden Ausführungen gedruckt: H. Ehard, Freiheit und Föderalismus, o. J. Zur föderalistischen Politik Ehards in den Jahren 1946–1954: K.-U. Gelberg, 1992. Der Schwerpunkt der Studie liegt in der Zeit nach Ehards Wahl zum Ministerpräsidenten im Dezember 1946. Die Verfassunggebung streift Gelberg nur in aller Kürze (S. 35–37).

wie nach innen sah er im Staatspräsidenten »die Krönung eines absolut durchgebildeten demokratischen Staatssystems«.[75]

Friedrich von Prittwitz und Gaffron faßte zusammen, was die Gruppe der Staatspräsidentengegner im Ergebnis der »außenpolitischen« Debatte dachte. Er zog die »Wurzel« und kam zu dem Ergebnis, alles in allem bleibe ein einziger Gedanke übrig, der Gedanke der Eigenstaatlichkeit: »Eigenstaatlichkeit«, so dozierte der weltgewandte Botschafter a. D.[76], »ist erstens einmal ein Ausdruck, der im Staatsrecht ganz besonders für Bayern gebraucht wird. Ich habe jedenfalls nirgends in der Welt den Ausdruck Eigenstaatlichkeit gehört. Entweder man ist ein Staat oder keiner. Man kann nicht ein Fremdstaat sein, sondern man ist ein Eigenstaat.« Diese Logik war schwerlich zu widerlegen. Die nächste Lektion, die von Prittwitz seinen Parteifreunden erteilte, war sachlich weniger stimmig, traf aber den »außenpolitischen« Kern der Auseinandersetzung: »Wenn Sie diesen Ausdruck Eigenstaatlichkeit übersetzen«, so von Prittwitz, »kommen Sie auf keinen anderen Ausdruck wie ›Partikularismus‹«. Weil er und die fränkische Gruppe überzeugt waren, »daß jeder Föderalist, der ehrlich den Zentralismus ablehnt, mit derselben Stärke und demselben Temperament den Partikularismus ablehnen muß«[77], konnten sie dem Staatspräsidenten immer weniger zustimmen. Dies nicht, weil ein Staatspräsident von vornherein ein Beweis partikularistischer Gesinnung war, sondern weil die innerparteiliche Diskussion gezeigt hatte, daß nicht wenige Verfechter dieses Amtes Partikularisten waren und es in diesem Sinne einsetzen wollten.

Hinzu kam die innenpolitische Dimension des Staatsoberhauptes, die von Teilen der Fraktion mit Hoffnungen belegt war, die manchem die Haare zu Berge stehen ließen. Die Frage der Monarchie war bereits ausdiskutiert, daher wurde der monarchische Gedanke am 2. September nurmehr in einem einzigen Diskussionsbeitrag verteidigt. Walter Held, der Neffe des langjährigen bayerischen Ministerpräsidenten (1924–1933) Heinrich Held, berief sich in seinem Plädoyer für den Staatspräsidenten auf das Volk, das auf einen König gehofft habe und nach dem Verbot der Königspartei auf dem Standpunkt stehe: »Wenn wir keinen König bekommen, dann wollen wir wenigstens einen Staatspräsidenten haben.«[78]

Aber auch Unionspolitiker, die eine monarchistische Gesinnung weit von sich wiesen, waren oft stärker von nostalgischen Gefühlen geleitet, als ihnen selbst bewußt war. Karl Scharnagl z. B. wollte der Monarchie auch nicht »im geringsten und entferntesten« das Wort reden, entwarf aber gleichwohl das Bild eines Ersatzmonarchen, ganz ähnlich dem, das Schäffer 1922 gezeichnet hatte. Er wünschte sich mit dem Staatspräsidenten eine »wirkliche« Staats-

---

75 Niederschrift der CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 38.

76 Zu seiner diplomatischen Tätigkeit vgl. die Memoiren von F. von Prittwitz und Gaffron, 1952. Von Prittwitz, 1928–1933 deutscher Botschafter in den USA, ließ seine Memoiren leider bereits mit dem Jahr 1933 enden.

77 Niederschrift der CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 40.

78 Ebd., S. 61.

spitze, ein echtes Staatsoberhaupt, das mit entsprechend weitreichenden Rechten auszustatten war: »Diese Zubilligung der Rechte ist auch durch die Notwendigkeit begründet, die Führung des Staates im gewissen Sinne von den durch den reinen Parteiwillen zum Ausdruck gebrachten Stellungnahmen der Volksvertretung unabhängig zu machen. Ich bin gewiß Anhänger einer gesunden Demokratie, aber einer *gesunden* Demokratie, und wir haben in den letzten Jahrzehnten zur Genüge erfahren, zu welchen Auswüchsen die demokratische Gestaltung eines Staatsaufbaues und einer Staatsführung führt, wenn der Parteipolitik ein zu weiter Spielraum gelassen wird. Es ist deshalb notwendig, daß ein Organ besteht, das diesen rein parteipolitischen Einflüssen gegenüber mehr oder weniger unabhängig ist.«[79]

Wenn Scharnagl sich auch nicht als Monarchist begriff, so gehörte er doch ohne Zweifel zu jenen aus der Fraktion, die, so drückte es Hanns Seidel aus, »kein wirkliches Vertrauen zur Demokratie und zum Parlament haben« und deshalb »natürlich einen Staatspräsidenten« brauchten.[80] Auch Anton Pfeiffer war wohl eher den autoritären Demokraten zuzurechnen, wenn er dafür plädierte, den Staatspräsidenten »mit einer gewissen Fülle von Macht auszustatten und nicht eine Scheinfigur daraus zu machen und nicht die Form eines schwachen, sagen wir lieber zu schwachen Staatspräsidenten zu wählen.«[81] Für einen »starken Mann« mit »starker Vollmacht« trat auch Adolf Pfeuffer ein[82], und Albert Kaifer hoffte, daß dieser starke Mann mit eiserner Faust der »totalen Überfremdung der Verwaltung in landsmannschaftlicher Hinsicht« Einhalt gebieten werde, die seit 1919 skandalöserweise immer mehr Raum greife: »Es kann vom Volke nicht verstanden werden, wenn die anständigsten bayerischen [...] Kräfte arbeitslos herumliegen, weil auf der anderen Seite in den Staatsämtern und -stellen eine sogenannte Massenflut von Einstellungen nichtkontrollierbarer Elemente erfolgt.«[83]

Horlacher hatte nicht ganz Unrecht, als er am 2. September erklärte, in Bayern sei wieder einmal »ein Stück Politik von vornherein verdorben worden«, weil manche »die Verhältnisse der Zeit nicht richtig eingeschätzt« haben. Ob ihm aber auch darin zuzustimmen war, daß man diejenigen, die den Staatspräsidenten »unter dem Gesichtswinkel eines reaktionären, eines monarchischen Staatspräsidenten« betrachteten[84], in der CSU-Fraktion vergeblich suchen würde, ist angesichts der zitierten Äußerungen, die mühelos durch weitere ergänzt werden könnten, mehr als fraglich. Auf alle Fälle hatte er aber Recht, wenn er zu bedenken gab, daß der seitens der Staatspräsidentengegner aus der CSU intern erhobene Reaktionsvorwurf »unionsschädigend« sein könnte, wenn er nach außen drang. Dies könnte

79 Ebd., S. 12f. Hervorhebung im Original.
80 Ebd., S. 21.
81 Ebd., S. 23.
82 Ebd., S. 41.
83 Ebd., S. 56.
84 Ebd., S. 50.

zur Folge haben, daß alle Fraktionskollegen, die für einen Staatspräsidenten eintraten, »als der Überrest des reaktionären Bayern hingestellt« werden.[85]

Zu denjenigen, die sich mit Recht dagegen verwahrten, wegen ihres Eintretens für den Staatspräsidenten als reaktionär abgestempelt zu werden, zählte auch Horlacher selbst. Er wünschte sich den Staatspräsidenten ganz anders als früher: »als wirklichen obersten Sicherheitsfaktor der Demokratie«. Aus der Sicht der durch ihn vertretenen gemäßigten Richtung in der Fraktion durfte der Staatspräsident die politische Stellung des Ministerpräsidenten nicht antasten und auch nicht die Bindung der Regierung an das Parlament unterbrechen.[86] Diese Richtung verlangte: Wahl des Staatspräsidenten durch das Parlament, Sicherheit über seine demokratische Gesinnung, »Sicherung der politischen Linie des Ministerpräsidenten und seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag, womit vermieden werden soll, daß ein Intrigantenclub in die politische Linie des Ministerpräsidenten eingreifen kann«. Ergänzend waren Vorkehrungen für eine größtmögliche Stabilität der Staatsregierung zu treffen[87], um von vornherein die Eingriffsmöglichkeiten des Staatspräsidenten zu reduzieren. Er sollte innenpolitisch nur in Krisenzeiten in Erscheinung treten.[88]

Anfang September hatte diese gemäßigte Gruppe den Befürwortern des »starken Mannes« bereits einige Konzessionen abgerungen. Zu den Vorstellungen, die die Verfechter eines »echten« Staatsoberhauptes ursprünglich mit ihm verknüpften, von denen sie aber bis zum 2. September »vollständig« Abstand nahmen, zählte z.B. die 1922 auch von Schäffer eingeforderte Volkswahl des Staatspräsidenten. Trotz oder vielleicht auch gerade wegen der Erfahrungen der Reichspräsidentenwahl 1925, in der es – mit Unterstützung der BVP – der Weimarer politischen Rechten im zweiten Wahlgang gelungen war, den Kandidaten der Weimarer Koalition durch den kaiserlichen Generalfeldmarschall und nach wie vor populären »Sieger von Tannenberg« auszustechen, stand die Volkswahl insbesondere auch bei den Monarchisten in hohem Kurs. Wenn schon unter amerikanischer Besatzung keine Volksentscheidung über die Monarchie durchgeführt werden konnte, so standen bei der Popularität, die die Monarchie 1945/46 in Altbayern genoß, die Chancen doch ganz gut, daß das Volk einen Wittelsbacher zu seinem Präsidenten wählte. Doch auch bei seiner Wahl durch das Parlament rechneten sich die Monarchisten gute Chancen aus. Waren sie in puncto Volkswahl recht schnell zum Nachgeben bereit, so war ihnen eine verfassungsrechtliche Sicherung gegen die Rekrutierung des Präsidenten aus monarchischen oder »rückständigen« Kreisen schwer abzuringen. Eine allseits

85 Ebd., S. 55.
86 Ebd., S. 54.
87 Ebd., S. 70.
88 Ehard sprach vom Staatspräsidenten als »ruhender Pol in der Erscheinungen Flucht«, ebd., S. 37f., eine Formulierung übrigens, die 1922 auch Schäffer gewählt hatte. Dies zeigt, wie aufmerksam die Schäffer-Schrift in der CSU rezipiert wurde.

akzeptierte Formulierung war bis zum 2. September noch nicht gefunden.[89] Einig war man sich hingegen auch darüber geworden, daß der Staatspräsident, »wenn die Dinge unter dem Ministerpräsidenten normal laufen«, nicht eingreifen durfte[90], also darüber, seine Position im Innern weniger stark zu gestalten, als Monarchisten und autoritäre Demokraten gern gesehen hätten.

Genügende Autorität und Stabilität der Staatsführung wünschten auch die Staatspräsidentengegner.[91] Nach innen wie nach außen konnten sie sich durchaus mit der gemäßigten Linie anfreunden, wie sie Horlacher vertrat. Gleiches galt für die Vertreter extremer Positionen, denen ungeachtet ihrer darüber hinaus gehenden Hoffnungen ein schwacher Staatspräsident lieber war als kein Staatspräsident. Wie breit die Basis war, die die am 19. August zur Abstimmung gestellte mittlere Linie fand[92], bewies das Ergebnis dieser »Probeabstimmung«. Nahezu einhellig – bei drei Enthaltungen und nur einer Gegenstimme – hatte die Fraktion für die gemäßigte Lösung votiert.

Sicher, in der hitzigen Diskussion am 2. September bekannten die »Extremen« vielleicht ein wenig deutlicher Farbe als zuvor. Gewiß war nachvollziehbar, daß im Ergebnis dieser Debatte die Skepsis der Franken eher gewachsen war, ob sich außerhalb Bayerns der Eindruck vermeiden lassen werde, »daß mit dem Staatspräsidenten ein Abmarsch Bayerns aus dem großen Zusammenhang« demonstriert werden sollte.[93] Fraglos bezweifelte mancher auch mit einigem Recht, daß der Abschied von der Monarchie mehr als nur ein Lippenbekenntnis war. August Haußleiter etwa, der im Staatspräsidenten nach wie vor ein »Symbol monarchischer Hoffnungen« sah[94], oder Hanns Seidel, der es noch spitzer formulierte. Er zog sich eine scharfe Rüge des Fraktionsvorsitzenden zu, als er am 2. September erklärte: »Leute, die einen Minister, der zu uns in die Fraktion kommt und ein Referat hält, mit hochverehrter Herr Minister anreden, in der dritten Person ansprechen, in Bücklingen erstarren, ihr Gesicht zu einem süßen Lächeln verziehen, während sie dann, wenn eine unserer tapferen Frauen auftritt, nur ein hämisches Grinsen übrig haben, solche Leute brauchen eine solche Institution, um ihre Untertanengefühle abzureagieren.«[95] Diese und andere Provokationen, mit denen die Staatspräsidentengegner die »Grundsätzlichen« attackierten und zu Gegenangriffen reizten, die schließlich sogar dazu führten, daß der »größte Teil« der fränkischen Abgeordneten entrüstet den Saal verließ[96], hinterließen selbst beim parlamentarischen Routinier Horlacher unangenehme Gefühle. Aus seiner Perspektive war die Sitzung

89 Ausführungen Horlachers, ebd., S. 70, 73.
90 Ebd.
91 Dazu etwa von Prittwitz und Gaffron, ebd., S. 39.
92 Dazu Ausführungen Seidels, ebd., S. 20
93 Haußleiter, ebd., S. 28.
94 Ebd., S. 28.
95 Ebd., S. 21.
96 Nachdem Müller vorgeworfen worden war, er trete für »zentralistischere Lösungen« ein, weil er hoffe, in einem »zentralistischen Reich eine größere politische Rolle zu spielen«, ebd., S. 44f.

nicht nur »nicht schön verlaufen«, sondern sie bewies ihm darüber hinaus: »Wir leben erst im Anfang der Gewöhnung an demokratische Grundsätze«.[97]

Die Schärfe der Auseinandersetzung erklärte sich aber nicht allein daraus, daß die Abgeordneten noch nicht gelernt hatten, abweichende Meinungen zu tolerieren und tragfähige Kompromisse zu erarbeiten. Hans Pabstmann brachte als erster das eigentliche Problem zur Sprache, als er beklagte, die Arbeit der Fraktion leide immer wieder unter den Spannungen zwischen der Fraktion und der Partei. Um des »Vaterlandes willen« bat er »herzlich«, daß »man diese Dinge endlich einmal begräbt und die Dissonanzen zwischen Partei- und Fraktionsleitung einmal ausgeglichen werden«.[98] Mit anderen Worten: Die Staatspräsidentenfrage bot den äußeren Anlaß eines Duells zwischen dem Parteivorsitzenden Müller und dem Fraktionsvorsitzenden Hundhammer, der in diesen Wochen alles daran setzte, Müller in der CSU zu entmachten. Die Fraktionssitzung am 2. September war der Auftakt zu einem schonungslosen Machtkampf, der in den folgenden Wochen auf verschiedenen Bühnen zu bestaunen war.

Am Ende der turbulenten Fraktionssitzung, zu der sich zuletzt auch diejenigen wieder einfanden, die aus Protest den Saal verlassen hatten, entschied sich bei der Endabstimmung schließlich ein knappes Drittel der CSU-Fraktion, 29 Abgeordnete, gegen das Amt des Staaatspräsidenten, 71 stimmten dafür, einer hatte sich enthalten.[99] Möglicherweise in der Erwartung eines ausgeglicheneren Kräfteverhältnisses hatte Müller im Verlauf der langen Debatte wiederholt gefordert, die Abstimmung freizugeben, wenn der Staatspräsident im Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung zur Entscheidung stehen würde. Da die SPD das Amt ablehnte, sei die Ausübung eines Fraktionszwanges undemokratisch, weil dann, so Müller, »die Majorität in der Unions-Fraktion die Minorität majorisiert und [...] auf diese Weise die Minorität im Volke die Majorität im Volke majorisiert. Das dürfte nie und nimmer zugelassen werden.«[100] Auf diesen Standpunkt stellte er sich auch nach Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses: »Von den 180 Abgeordneten des Landtages haben sich jetzt bei uns allein 15 % gegen den Staatspräsidenten entschieden. Wir haben im ganzen bei der Wahl 58 % für uns gehabt. Damit steht fest, daß mindestens 11 % [sic!] der Sozialdemokratie sich dafür entscheiden müssen, wenn wir dem Mehrheitswillen des Volkes Rechnung tragen würden.«[101]

Müllers Versuch, am 2. September eine Entscheidung der Fraktion über die Aufhebung des Fraktionszwanges herbeizuführen, mißlang. Die Befürworter des Staatspräsidenten hofften auf Hoegner und ein Einlenken der SPD, die sehr viel schwerer dazu bereit sein würde, wenn sie erfuhr, wie

97 Ebd., S. 49.
98 Ebd., S. 12.
99 Ebd., S. 75.
100 Ebd., S. 31f.
101 Ebd., S. 75.

verhärtet die Fronten in der Union waren. Sie wiesen Müller darauf hin, daß diese Frage erst bei der dritten Lesung der Gesamtverfassung an die Fraktion herantreten werde: »Wozu haben wir jetzt ein Interesse, die einzelnen Zahlen bekanntzugeben und in die Welt hinauszuschreien?« Horlacher bezeichnete es nach dem Abstimmungsergebnis als »ganz selbstverständlich, daß die Fraktion einheitlich taktieren muß, zunächst im Verfassungsausschuß. Darüber gibt es unter solchen, die von Parlamentarismus etwas verstehen, gar keinen Zweifel. Denn Demokratie bedeutet letzten Endes auch Schaffung von Mehrheitsverhältnissen.«[102]

Diese Ansicht hatte noch wenige Wochen zuvor auch Müller vertreten: Mit dem Hinweis auf den Charakter der Union als »weltanschauliches Sammelbecken von Menschen verschiedenster Prägung und Auffassung« hatte er Anfang Juli, kurz nach der Wahl, in einem Rundschreiben an die Parteifreunde mit Nachdruck die Einhaltung der Parteidisziplin gefordert. Die Freiheit dürfe nicht in Ziellosigkeit ausarten: »Die Minderheit muß sich in Erkenntnis dieser Notwendigkeit der Mehrheit fügen«.[103] Nach diesen Grundsätzen hätten die innerparteilichen Streitigkeiten um den Staatspräsidenten, für den eine klare Mehrheit der Fraktion eintrat, am 2. September ihr Ende finden müssen. Statt dessen war dies erst ihr Anfang.

Sehr viel ruhiger als die Zusammenkunft der CSU-Fraktion verlief die parallel dazu abgehaltene Sitzung der sozialdemokratischen Fraktion. Der Staatspräsident war hier nur ein Diskussionsgegenstand unter anderen, obwohl Hoegner seiner Partei eigentlich Anlaß gab, ihm kritisch zu begegnen. Im dünnen Bericht über die SPD-Sitzung heißt es zu diesem Thema nur: Hoegner »gibt die Sicherungen an, die eingebaut werden sollen, um Übergriffe des Staatspräsidenten zu vermeiden«.[104] Wie immer Hoegner diese Informationen präsentierte, so war doch merkwürdig, daß ungeachtet des SPD-Beschlusses vom 25. August der Staatspräsident in den interfraktionellen Gesprächen offensichtlich noch immer ein Thema war. Wenn daraus auch nicht zwingend zu schließen war, daß Hoegner mit der CSU weiterhin über den Staatspräsidenten verhandelte, so mußte die CSU doch Gründe haben, ihn über alle Fortschritte des entstehenden Entwurfes auf dem Laufenden zu halten.

Tatsächlich begann sich in der sozialdemokratischen Fraktion Mißtrauen zu regen. Landessekretär Martin Albert bemerkte gegen Ende der Sitzung: »Es hält sich hartnäckig das Gerücht, daß die CSU Dr. Hoegner den Staatspräsidenten angeboten habe.«[105] Das »Gerücht« entsprach der Wahrheit[106],

---

102 Ebd., S. 74f.

103 Rundschreiben, Lieber Parteifreund, 5. Juli 1946, IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/2.

104 Bericht über die Fraktionssitzung am 2.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

105 Ebd.

106 Hoegner hatte Ende Juli die CSU wissen lassen, daß die SPD dem Staatspräsidenten vielleicht zustimmen würde, wenn die CSU sich zu einer Ämterteilung bereit finden könnte (Ausführungen Müllers vor dem Ochsenclub der CSU am 31.7.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 91), und wie Hoegner erst Ende der siebziger Jahre, kurz vor seinem Tode, in einem

die tunlichst aber nicht bekannt werden sollte, zumal Hoegner das Amt nicht aus diesem Grunde wünschte. Er konterte mit einer Antwort, die zutreffend, aber durchaus interpretationsfähig war: »Die CSU könne nicht anbieten, was sie nicht habe; erst nach den Wahlen könne darüber gesprochen werden.« War seine Antwort so nichtssagend, wie es im Bericht festgehalten ist, dann war schon verständlich, daß sich die Sozialdemokraten »bessere Information« wünschten.[107] Anscheinend gaben sie sich aber fürs erste zufrieden. Während sich die CSU-Fraktion von 9.40 Uhr bis 17.05 herumstritt, dauerte das Treffen der sozialdemokratischen Abgeordneten, in dem neben dem Staatspräsidenten auch der Senat, der Verfassungsabschnitt über Wirtschaft und Arbeit und außerdem tagespolitische Themen besprochen wurden, nur gute zwei Stunden, von 10.45 Uhr bis 13 Uhr.

Anders als die Unionspolitiker hatten die sozialdemokratischen Vertreter im Verfassungsausschuß daher auch genügend Zeit, sich auf die für 16 Uhr anberaumte Sitzung des Ausschusses vorzubereiten. Den CSU-Vertretern, die wegen der langen Auseinandersetzung in ihrer Fraktion erst um 17.20 herbeieilten, war allerdings nicht anzumerken, welche Turbulenzen hinter ihnen lagen. Hundhammer meldete sich als erster zu Wort und erklärte in aller Bestimmtheit: »Die Fraktion der CSU hat den in seiner Bedeutung zweifellos weittragenden und für Bayern bedeutungsvollen Beschluß gefaßt, sich für die Schaffung eines Staatspräsidenten im Rahmen der Bayerischen Verfassung einzusetzen.«[108] Hundhammer schlug vor, »diese Angelegenheit« sofort zu behandeln und gab ohne weitere Bemerkungen das Wort an Ehard weiter. Als Berichterstatter beleuchtete dieser den Staatspräsidenten in seiner außen- und innenpolitischen Funktion und setzte sich schließlich auch mit seinem Verhältnis zur Demokratie auseinander.

Beginnend mit dem Blick nach außen präsentierte Ehard den Standpunkt der gemäßigten bis betonten Föderalisten in der CSU: Der Staatspräsident sollte die »staatsrechtlich sichtbare Repräsentation der Eigenstaatlichkeit, der staatlichen Selbständigkeit« im deutschen Rahmen bilden. Er sollte nicht »eine staatliche Abschließung oder eine bayerische Rechthaberei oder Eigenbrötelei« dokumentieren, kein Hemmnis für einen, wie Ehard vielleicht etwas zu verallgemeinernd betonte, »von uns allen erstrebten und für unbedingt notwendig gehaltenen künftigen Wiederaufbau des Reiches« sein. Es ginge vielmehr darum, die einzelnen Staaten in die Lage zu versetzen, beim künftigen Bau des Reiches »ein entscheidendes Wort« mitreden zu können. Hitler habe sehr bewußt, zuerst den letzten Rest der Eigenstaatlichkeit der Länder beseitigt. Der »maßlose Zentralismus« habe ihn später in die Lage versetzt, »ohne jemand lange fragen zu müssen«, den Krieg vorzubereiten und vom Zaune zu brechen: »Wenn wir einen Staatspräsidenten

---

Interview zugab, ließen sich Hundhammer und die Bauernführer aus der CSU auf den Handel ein; P. Kock, Bayerns Weg, 1983, S. 229.

107 Bericht über die Fraktionssitzung am 2.9.1946.

108 Sten. Ber. VA, S. 591.

wünschen, so möchten wir, daß schon durch sein Dasein, durch seine staatsrechtliche Existenz eindeutig gezeigt wird, wir wollen als Bayerischer Staat im Bunde der deutschen Staaten bei der Gestaltung des neuen Reiches mitreden, wir wollen unter allen Umständen den übertriebenen, völlig unnötigen, aber höchst gefährlichen Zentralismus verhindern; denn wir wissen und haben es schaudernd erlebt, daß dieser ungesunde Zentralismus geradewegs zur Diktatur und damit zum Verderben führt.« Für die CSU sei der Staatspräsident zugleich »der staatsrechtliche Ausdruck« dafür, daß es ihr »ernst« sei mit dem Wiederaufbau Deutschlands »im föderativen Sinn.«[109] Da Föderalismus ein Begriff war, der im Nachkriegsbayern für die verschiedensten Ideen bemüht wurde, wäre es beckmesserisch, Ehard vor dem Hintergrund der in der CSU-Fraktion laut gewordenen staatenbündlerischen Ideen der Unwahrheit zu bezichtigen. Doch Schönfärberei war es allemal, wenn er seine gemäßigte Position als Parteimeinung darstellte und die »Eigenbrötelei« eines beträchtlichen Teiles der CSU unter den Tisch fallen ließ.

Aber schließlich stand der Staatspräsident nach dem Ergebnis der CSU-Fraktionssitzung auf Messers Schneide. Selbst wenn alle acht CSU-Abgeordneten, die nicht an der Abstimmung in der Fraktion teilgenommen hatten, für den Staatspräsidenten votieren würden: Sollte es Müller gelingen, sich mit seinem Wunsch nach Aufhebung des Fraktionszwanges durchzusetzen, kam es auf jede Stimme an, die für das Amt gewonnen werden konnte. Daher war es verständlich, daß Ehard das Meinungsspektrum in der CSU auf die gemäßigte Mitte zusammenschmolz. Dies tat er daher auch, als er auf die Funktion des Staatspräsidenten nach innen zu sprechen kam. Als »fester Punkt« sollte er dem Staatsgefüge Stabilität verleihen, als Reserve eher im Hintergrund wirken und nur hervortreten, wenn schwierige Situationen zu meistern waren. Aber, und darauf legte Ehard größten Wert: Es kam darauf an, den Staatspräsidenten als demokratische Einrichtung »richtig in das System des demokratischen Staatsaufbaus einzufügen und ihn [...] mit den nötigen demokratischen Garantien zu umgeben.«[110]

Den Ausführungen Hundhammers und Ehards ließ Wilhelm Hoegner eine bemerkenswerte Antwort folgen: »Wir stehen als Fraktion einer völlig neuen Lage gegenüber«, so begann er, indem er aus guten Gründen von Anfang an reinlich zwischen sich selbst und seiner Fraktion unterschied. Hatte Hundhammer ihm doch ein paar Tage zuvor in den interfraktionellen Gesprächen unter anderem klipp und klar erklärt, daß er am 2. September eine endgültige Stellungnahme seiner Fraktion zum Staatspräsidenten herbeiführen werde, um ohne weiteren Verzug mit den Beratungen beginnen zu können.[111] Da das Ergebnis des CSU-Votums vorherzusehen war, stand

109 Ebd. Ganz ähnlich argumentierte auch Nawiasky in seiner Schrift vom September 1947: »Zurück zu Weimar? Oder was sonst?« Institut für öffentliches Recht der Universität München, Teilnachlaß Nawiasky 52.

110 Sten. Ber. VA, S. 592.

111 Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 5, ACSP, NL Müller 208.

der Staatspräsident sogar auf der Tagesordnung der Ausschußsitzung.[112] Hoegner persönlich stand daher kaum einer »völlig neuen Lage« gegenüber, seine Partei hingegen schon eher.[113] Die wortkargen Berichte über die SPD-Fraktionssitzungen lassen darauf schließen, daß Hoegner die Genossen insgesamt allenfalls ansatzweise über die Inhalte der in kleinstem Kreise geführten interfraktionellen Verhandlungen und Vereinbarungen informierte. Dies galt speziell für die Staatspräsidentenfrage, in der Hoegner andere Ziele verfolgte als seine Partei und letztlich gegen sie operierte. So hatte er am Vormittag auch mit keinem Wort erwähnt, daß für den Nachmittag die Grundsatzdebatte über den Staatspräsidenten zu erwarten war. Offenbar wollte er verhindern, daß die SPD ihren Standpunkt vom 25. August bekräftigte und damit endgültig machte. Hoegner setzte auf Zeit, darauf, daß es ihm gelingen würde, der CSU weitere Zugeständnisse abzuhandeln, von denen er sich einen Meinungsumschwung in seiner Partei versprach: »Wir sind bisher gegen den Staatspräsidenten gewesen und haben erst vor kurzem noch einen entsprechenden Beschluß gefaßt«[114], so ließ er die CSU wissen und zugleich auch, daß er diesen Beschluß nicht für das letzte Wort hielt, sofern die CSU den Vorstellungen der SPD noch ein wenig weiter entgegenkam. »Heute« könne die SPD nicht für den Staatspräsidenten stimmen, ihre endgültige Entscheidung werde »weitgehend« davon abhängen, welche Ergebnisse die Beratungen erbringen würden.[115] Wie im weiteren Verlauf deutlich wurde, ließ das Entgegenkommen der CSU in den bisherigen Verhandlungen vor allem in einem Punkte zu wünschen übrig: Die Monarchisten in der CSU wehrten sich mit Händen und Füßen gegen eine Bestimmung, die es einem Mitglied des bayerischen Königshauses unmöglich machte, Staatspräsident zu werden.[116]

Die vorläufige Absage der Sozialdemokraten erteilte Hoegner in seiner Funktion als Parteivorsitzender der SPD. In seiner »Eigenschaft als Ministerpräsident« konnte er sich der Haltung seiner Partei jedoch ganz und gar nicht anschließen, und in dieser Eigenschaft bekannte er nun auch öffentlich Farbe: »Mit der Demokratie an sich steht die Einrichtung eines Staatspräsidenten nicht in Widerspruch. [...] Als Ministerpräsident bin ich von der Nützlichkeit, ich möchte beinahe sagen, von der Notwendigkeit eines bayerischen Staatspräsidenten überzeugt.« Hoegner verwies auf die laufenden Verhandlungen zur Vorbereitung der Bizone und darauf, daß in anderen Teilen Deutschlands – er dachte wohl an die britische und sowjetische Besatzungszone – bereits wieder Institutionen geschaffen worden waren, die »keineswegs« auf einen föderalistischen Staatsaufbau zielten. Er glaubte, »daß die Einrichtung des Staatspräsidenten geeignet sein kann, die föderati-

112 So stellte Krapp fest, als er die Sitzung eröffnete; Sten. Ber. VA, S. 591.
113 Von einem »gewissen Überraschungsmoment« sprach auch die SZ in einem Artikel über diese Sitzung; »Ein Staatspräsident für Bayern«, SZ, 6.9.1946.
114 Sten. Ber. VA, S. 592.
115 Ebd.
116 Dazu unten, v.a. S. 341 ff.

ve Struktur Deutschlands künftig zu stärken.«[117] Hoegner schloß seine denkwürdige Rede mit der Ankündigung, er werde die Verbesserungen vorschlagen, die die Sozialdemokraten für notwendig hielten. Ungeachtet dessen bat er jedoch um Verständnis dafür, daß sich die SPD-Vertreter grundsätzlich der Stimme enthalten müßten, bis die Stellungnahme der Gesamtfraktion vorliege.

Hoegners Ja zum Staatspräsidenten war für die CSU nicht neu. Wenn Horlacher beinahe überschwenglich seine »außerordentliche« Freude über Hoegners Erklärung bekundete[118], so war das darauf zurückzuführen, daß Hoegner seine Haltung nun auch öffentlich bekannt hatte. Sollte die CSU die Abstimmung über den Staatspräsidenten freigeben, konnte die SPD schwerlich zurückstehen und ihrerseits auf einem Fraktionszwang bestehen. Nachdem Hoegner mit einigem Nachdruck für den Präsidenten eingetreten war, konnte zumindest er selbst in einer freien Abstimmung kaum mehr dagegen votieren, und vermutlich würden manche Sozialdemokraten ihrem Parteivorsitzenden folgen.

Von solchen Aussichten beflügelt, gab Horlacher sein Bestes, um es den Föderalisten aus der SPD zu erleichtern, Hoegners Standpunkt zu übernehmen, sich vom »Parteiinteresse« zu emanzipieren und das »gesamtdemokratische Interesse« darüber zu stellen – mit anderen Worten: notfalls gegen die Parteimehrheit zu votieren. »Sie dürfen überzeugt sein«, so stellte Horlacher den Gang der Diskussionen in der CSU dar, »daß die Entscheidung über die Frage des Staatspräsidenten in der Fraktion der CSU nach allen Richtungen hin geprüft worden ist, und zwar kann ich betonen, nach sämtlichen Richtungen, die hierbei in Frage kommen.«[119] Zwar hatte der von Horlacher so bezeichnete »Hindenburg-Komplex« jedenfalls in der Fraktionssitzung am 2. September so gut wie keine Beachtung gefunden, doch glaubt man Horlacher, waren die »Erinnerungen« an Hindenburgs problematische Rolle ein zentraler Bestandteil der innerparteilichen Diskusssion. Die CSU sei bereit, aus der Vergangenheit zu lernen und nichts unversucht zu lassen, um »eine Wiederkehr von Verhältnissen, die so großes Unglück geschaffen haben«, unter allen Umständen zu vermeiden. »Deswegen muß die Frage des Staatspräsidenten aus der Gefahrenzone herausgebracht werden, in die sie hineingekommen ist.«[120]

Dazu gehörte, die von Teilen der CSU präferierte Volkswahl zu eliminieren. Das würde »bestimmten Zirkeln, Gruppen und Cliquen« von vornherein jede Chance nehmen, Agitation nach »nicht glücklichen« Gesichtspunkten zu betreiben. Die Wahl des Staatsoberhauptes durch das Parlament gewährleiste jedenfalls »eine gewisse Sicherung gegenüber den Wechselfällen der Zeit«.[121] Horlacher stimmte Hoegner ausdrücklich darin zu, »daß

117 Sten. Ber. VA, S. 592.
118 Ebd.
119 Ebd.
120 Ebd.
121 Ebd.

der Staatspräsident nicht aus einem Kreis kommen darf, der ein militaristisches oder sonstiges Gepräge in sich trägt«, vermied es aber mit Rücksicht auf die Monarchisten in der CSU, die Wittelsbacher explizit zu benennen. Er beschränkte sich auf die Wiederholung der Formel, der 71 CSU-Abgeordnete zugestimmt hatten und die nicht zwangsläufig jedem Wittelsbacher das Amt verwehrte: Der Staatspräsident sollte »ein wirklicher Garant demokratischer Gesinnung und demokratischen Denkens und Fühlens« sein. Ferner sei die CSU bereit, unter normalen Verhältnissen die politische Führung ausschließlich dem Ministerpräsidenten zuzuschreiben, also für eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zu sorgen. Wie Horlacher betonte, seien in diesem Punkte »noch alle Möglichkeiten offen«, um sich mit der SPD zu verständigen.[122]

Hatte Horlacher seine Parteifreunde noch kurz zuvor über die Wesensunterschiede eines Bundesstaates und eines Staatenbundes belehrt, so sorgte er im Verfassungsausschuß nun selbst für Konfusion. Er versicherte, der Staatspräsident solle nicht etwa den Aufbau »eines neuen Deutschen Bundes« hemmen. Vielmehr solle er ihn »wesentlich unterstützen und unterbauen« und dafür sorgen, daß Deutschland einen »bundesstaatlichen Charakter« erhalte. Die CSU wünsche, daß die einzelnen deutschen Länder »zusammengesetzt werden in einem Deutschen Bunde zu gemeinsamen Aufgaben, die diese in ihrer Gesamtheit zu erledigen haben.«[123] Wahrscheinlich warf Horlacher die Begriffe ganz bewußt durcheinander, um dafür zu sorgen, daß entsprechende Schlagworte aus dem Munde anderer Unionspolitiker nicht so verstanden wurden, wie sie tatsächlich gemeint waren. Ein »Deutscher Bund bundesstaatlichen Charakters« war auch für wirkliche Föderalisten tolerabel.

Während Thomas Dehler im Namen der FDP den Staatspräsidenten dennoch als »Hemmnis für die erstrebenswerte Zusammenfassung aller deutschen Kräfte« entschieden ablehnte[124], war Loritz namens der WAV grundsätzlich weder für noch gegen das Amt. Schließlich mißtraute auch die WAV einer Parteiendemokratie und lehnte es ab, den Landtag »unumschränkt schalten und walten« zu lassen.[125] Allerdings konnte aus Loritz Sicht nicht ein einzelner Mann »ein Schutzmittel darstellen gegen hundert oder zweihundert Abgeordnete, die versagen«, sondern nur der Volkswille selbst. Jedes wichtige Gesetz sollte deshalb dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Die WAV machte ihre Zustimmung zu einem Staatspräsidenten daher erstens davon abhängig, ob es gelingen würde, ihn frei von diktatorischen Vollmachten zu halten. Als ursprünglich »nationale«, inzwischen durch den Zuzug von Monarchisten und Partikularisten schon etwas weißblauer gefärbte Partei war ihr zweitens nicht gleichgültig, wie sich die an-

122 Ebd., S. 592f.
123 Ebd., S. 593.
124 Ebd., S. 595.
125 Vgl. »Parteiprogramm« der WAV, oben, Teil I, Kap. 3.4.

deren Länder zu einem Staatspräsidenten verhielten. Dabei ließ Loritz aber mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Richtungen in der WAV offen, inwieweit die Partei ihre Entscheidung davon abhängig machen würde.[126]

Den kleinen Parteien war nicht mitgeteilt worden, daß die Unterhändler von CSU und SPD den Staatspräsidenten auf die Tagesordnung des 2. September gesetzt hatten. Loritz war zu Recht darüber irritiert, daß die Frage nach wochenlangem Hinauszögern nun »übers Knie abgebrochen« werden sollte. Die Kommunisten, die den Staatspräsidenten entschieden ablehnten[127], hätten es wohl auch nicht versäumt, einen Vertreter in den Ausschuß zu schicken, wenn ihnen bekannt gewesen wäre, welches Thema zur Debatte stand. Vor diesem Hintergrund erübrigt sich beinahe der Hinweis, daß selbstverständlich auch die intensiven interfraktionellen Vorverhandlungen unter Ausschluß der kleinen Parteien und ohne ihr Wissen geführt wurden.[128]

Daher wußten sie anders als Hoegner auch mit dem Entwurf wenig anzufangen, den die CSU am 2. September als Arbeitsunterlage verteilte, die noch dazu »zum Teil in den Einzelheiten« bereits schon »etwas überholt« war.[129] Mit einiger Berechtigung forderte Loritz daher erst einmal einen klar ausgearbeiteten Entwurf und wenigstens »kurze Stunden«, um auf dieser Grundlage mit seiner Partei Rücksprache nehmen zu können.[130] Unzufriedenheit mit der Arbeitsunterlage verkündete auch Hoegner. Merkwürdig, hatte Horlacher doch am Vormittag der CSU-Fraktion berichtet, daß der Ministerpräsident der in den Vorverhandlungen konstruierten »Figur« des Staatspräsidenten uneingeschränkt zugestimmt hatte. Hoegner dürfte erfahren haben, daß in der CSU die Aufhebung des Fraktionszwanges im Raume stand; es galt die Gunst der Stunde zu nutzen. So fand er am frühen Abend des 2. September – unabhängig von der noch ausstehenden zusätzlichen Sicherung gegen einen königlichen Staatspräsidenten – überraschend doch noch »manches Haar in der Suppe« der Einzelbestimmungen.[131] Da Rücksprachen mit den Fraktionen[132] – wie es hieß – tatsächlich aber vor allem interfraktionelle Besprechungen dringend angezeigt waren, vertagte sich der Verfassungsausschuß nach nur knapp einstündiger Generaldebatte, um am nächsten Morgen in die Einzelberatung einzutreten.

Weder die CSU- noch die SPD-Fraktion kamen am Abend des 2. September noch einmal zusammen. Statt dessen fand eine interfraktionelle Besprechung statt, in der sich SPD- und CSU-Unterhändler auf eine Vorlage einigten[133], die nun tatsächlich nur noch hinsichtlich der anti-monarchisti-

126 Sten. Ber. VA, S. 594f.
127 Stellungnahme Scheringers am 3.9.1946, ebd., S. 603.
128 Ausführungen Loritz, ebd., S. 594.
129 So Ehard, ebd., S. 591.
130 Ebd., S. 595.
131 Ebd., S. 596.
132 So Loritz, ebd., S. 595, Horlacher, S. 596, Hoegner, S. 592.
133 So Ehard, ebd., S. 598.

schen Klausel strittig war. Zwar enthielt sich die SPD, so wie Hoegner am 2. September auch angekündigt hatte, bei der Einzelberatung grundsätzlich der Stimme. Doch empfahl Hoegner als Mitberichterstatter mit dieser einen Ausnahme ohne Einwände die Annahme der von Berichterstatter Ehard zur Diskussion gestellten Artikel des »CSU-Entwurfes«[134], der tatsächlich ein Gemeinschaftswerk war.

3. Der Staatspräsidentenkompromiß

Die Gemeinschaftsvorlage hatte nur noch wenig mit dem Eventualvorschlag oder mit den im Verlauf der Verfassungsberatungen geäußerten Wünschen der autoritären Demokraten aus der CSU gemein: Der bis zum Morgen des 3. September ausgehandelte Kompromiß sah einen vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit für sechs Jahre gewählten Staatspräsidenten vor. Er mußte das 45. Lebensjahr vollendet haben und durch »seine ganze Persönlichkeit und politische Vergangenheit Gewähr für eine Amtsführung im Sinne des freien Volksstaates Bayern« bieten. Schon vor der Wahl hatte er sich eidesstattlich (und noch einmal durch einen Verfassungseid bei Amtsantritt, Art. 29^{s}) dazu zu verpflichten, sein Amt im Sinne der Verfassung zu führen und seine »ganze Kraft« für die Realisierung ihrer demokratischen Grundgedanken und gegen »totalitäre, reaktionäre und militaristische Bestrebungen einzusetzen«. Er mußte ferner schriftlich erklären, »über den Parteien zu stehen« (Art. 29^{n} und 29^{o}). Der bei Verhinderung vom Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes zu vertretende Staatspräsident (Art. 29^{qu}) durfte nicht zugleich dem Landtag, Senat oder der Regierung angehören (Art. 29^{r}); alle seine Amtshandlungen bedurften der Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten oder zuständigen Ministers (Art. 29^{t}). Der Staatspräsident übte mit der Staatsregierung »die vollziehende Gewalt nach Maßgabe dieser Verfas-

134 Als solchen bezeichnen sowohl A. Zimmer, 1987, S. 284, als auch E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 186f. fälschlich die – so Ehard – »Vorschläge«, auf die man sich in der interfraktionellen Besprechung »geeinigt hat,« (Sten. Ber. VA, S. 598) und die er im Verlaufe der Beratung verlas (ebd., S. 598–606). Den vermeintlichen CSU-Entwurf hat Zimmer in einer Anmerkung – ohne Quellenangabe, aber wohl gestützt auf die Protokolle des VA – als geschlossenen Entwurf aufgeführt (S. 522f.). Bei den umfangreichen Recherchen gelang es nicht, die Vorlage ausfindig zu machen, die die CSU am 2. September verteilte. Frühere Entwürfe aus CSU-Kreisen liegen hingegen vor: vom Traunsteiner Studienkreis (Vorschläge zur Bayerischen Verfassung, BayHStA, NL Schwalber 27); von Otto Schefbeck (Gründe für die Schaffung eines Bayerischen Staatspräsidenten (mit relativ präzisen Angaben zur gewünschten Ausgestaltung des Amtes) ACDP, NL I-166, Engelbert Kraus, Nr. 55), oder auch der »Entwurf eines privaten, auf christlichem Boden stehenden Arbeitskreises«, (Mai–Juni 1946), dessen Mitglieder nicht identifiziert werden konnten; BayHStA, NL Schwalber 27. Diese recht unterschiedlichen Konzeptionen beeinflußten zwar möglicherweise in einzelnen Punkten den CSU-Entwurf, doch handelte es sich um Privatarbeiten von Personen(kreisen), die bei den Verfassungsberatungen nicht hervortraten.

sung« aus – so eine ziemlich mißverständliche Formulierung[1]; er vertrat den Staat nach außen, durfte ohne Zustimmung des Landtags jedoch keine Staatsverträge abschließen. Ihm stand formal die Ernennung und Entlassung des Ministerpräsidenten und der Regierung zu, die jedoch der Zustimmung des Landtages bedurften (Art. 29^{u}).[2]

Sollten dem Staatspräsidenten in normalen Zeiten eher repräsentative Funktionen zukommen, so verlieh ihm auch der Gemeinschaftsentwurf in Not- und Krisenzeiten eine relativ starke, aber kontrollierte Position: Konnte sich der Landtag nach Rücktritt des Ministerpräsidenten nicht innerhalb von vier Wochen auf einen Nachfolger einigen, durfte der Staatspräsident den Landtag auflösen (Art. 29^{w}).[3] Bei erheblicher Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung konnte er, allerdings nur auf Vorschlag der Regierung, die einen entsprechenden Mehrheitsbeschluß fassen mußte, die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Pressefreiheit aufheben. Er mußte diese Maßnahme aber unverzüglich dem Landtag mitteilen und sie auf sein Verlangen zurücknehmen. Als zusätzliche Kontrollmöglichkeit konnte Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof eingereicht werden, der binnen einer Woche zu entscheiden hatte (Art. 29^{x}).[4] Unabhängig davon hatte der Landtag das Recht, den Staatspräsidenten beim Verfassungsgerichtshof anzuklagen, wenn die Volksvertretung durch den Staatspräsidenten die Verfassung oder ein Gesetz verletzt sah (Art. 29^{y}).[5]

Hoegner hatte, in vielen Punkten sicher in gemeinschaftlicher Anstrengung mit Horlacher und Ehard, den autoritären Demokraten der CSU Be-

---

1 Wie bei den Beratungen erläutert wurde, waren mit der exekutiven Vollmacht ausschließlich die dem Staatspräsidenten ausdrücklich verliehenen Kompetenzen gemeint; dazu Sten. Ber. VA, S. 601.

2 Dabei war nicht an ein Vorschlagsrecht des Staatspräsidenten gedacht, ebd.

3 Der Artikel war unklar gefaßt: »Wenn [...] die Zustimmung des Landtags zur Ernennung eines neuen Ministerpräsidenten innerhalb von vier Wochen nicht zu erreichen war [...]«. Wie Ehard betonte, sollte damit dem Staatspräsidenten nicht etwa die Möglichkeit gegeben werden, sich auf einen von ihm gewünschten Ministerpräsidenten zu versteifen und mit der Drohung bzw. dem Instrument der Landtagsauflösung durchzudrücken (Sten. Ber. VA, S. 601). Dies war eine Gefahr, wenn das Recht des Staatspräsidenten zur Ernennung des Ministerpräsidenten nicht rein formal ausgelegt wurde, sondern das Vorschlagsrecht einschloß, wie im Eventualvorschlag vorgesehen. Doch waren sich die Verfassunggeber einig, daß der Ernennungsvorgang als rein formales Recht zu verstehen war und der Staatspräsident kein Auswahlrecht besaß. So Hoegner, Nawiasky und – mit Abstrichen – Ehard, ebd., S. 601 f.

4 Bei der Abfassung dieses Artikels stand den Verfassunggebern Art. 48 der Weimarer Verfassung warnend vor Augen. Vom Weimarer Notstandsartikel hob sich die bayerische Bestimmung dadurch ab, daß die aufhebbaren Rechte genauer definiert und enger gefaßt waren; der Weimarer Reichspräsident konnte »die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen«. Ferner sah die bayerische Lösung die benannten Kontrollmechanismen vor: Anders als der Weimarer Reichstag, der ebenfalls das Recht hatte, die Anordnung des Präsidenten zurückzunehmen, konnte der bayerische Landtag in einem solchen Fall nicht durch den Präsidenten aufgelöst werden (Art. 25 WV). Hoegner war überzeugt, es habe noch in keiner Verfassung der Welt so viele Sicherungen gegen den Mißbrauch des Notstandsrechtes gegeben; ebd., S. 605.

5 Der Teilentwurf findet sich bei A. Zimmer, 1987, S. 522 f. Da Zimmers Zusammenstellung teilweise fehlerhaft (Art. 29^{r}) bzw. lückenhaft (Art. $29^{x,1}$) ist, empfiehlt sich der Blick in die Sten. Ber. VA, S. 598–606; zu Art. 29^{r}: S. 600, zu Art. $29^{x,1}$: S. 605.

trächtliches abgerungen. Als »starker Mann« war dieser Staatspräsident kaum mehr zu bezeichnen. Er war jetzt tatsächlich als eine Repräsentationsfigur konzipiert, die in Krisen- und Notzeiten kontrollierte Eingriffsmöglichkeiten besaß, im Normalfall aber vor allem als Symbol der bayerischen Staatlichkeit in Erscheinung trat. Damit entsprach der am 3. September vorgelegte Gemeinschaftsentwurf im wesentlichen, aber eben noch nicht gänzlich Hoegners Vorstellungen.

Wie sich bei der Einzelberatung zeigte, hatte er nach wie vor Bedenken wegen einer möglichen monarchistischen Instrumentalisierung des Amtes. Zwar betonte Ehard im Verfassungsausschuß ausdrücklich, die vor der Staatspräsidentenwahl zu leistende eidesstattliche Erklärung des oder der Kandidaten, sich gegen reaktionäre Bestrebungen zu wenden, schließe monarchistische Bestrebungen ein. Doch wollte Hoegner dies auch explizit festschreiben: »Dann wären gewisse Empfindungen hinreichend geschont.«[6] Hoegners Wunsch schonte zwar die Empfindungen der Republikaner, verletzte aber die der Monarchisten. Dieses Dilemma hatte sich bereits in den Vorverhandlungen offenbart, und gezeigt hatte sich auch, daß die Monarchisten in der CSU vorläufig nicht bereit waren, ihre Gesinnung durch einen entsprechenden Passus zu verraten.

Da eine öffentliche Auseinandersetzung über diesen Punkt die Opponenten des Staatspräsidenten nur bestärkt hätte, blieb Hoegners Vorschlag nicht nur undiskutiert; er fiel ohne Hoegners Protest – vorläufig – schlicht unter den Tisch, als der fragliche Artikel unmittelbar darauf zur Abstimmung gestellt und noch einmal verlesen wurde.[7] Im übrigen verliefen die unmittelbar nacheinander durchgeführte erste und zweite Lesung des Staatspräsidenten völlig reibungslos.[8] Der Entwurf blieb bis auf wenige Kleinigkeiten unverändert, und bei der Abstimmung über die Einzelbestimmungen sprach sich lediglich Scheringer konsequent dagegen aus, die Sozialdemokraten enthielten sich der Stimme, die CSU-Vertreter scheinen geschlossen dafür gestimmt zu haben.[9]

Der Verfassungsausschuß behandelte am 3. September noch verschiedene andere Fragen und tagte bis in den Abend hinein. Die Herren trennten sich

---

6 Ebd., S. 599.

7 Ebd.

8 Eine längere, durch eine Nachfrage eines CSU-Abgeordneten – Hermann Bauer – ausgelöste Aussprache entspann sich nur über das Landtagsauflösungsrecht des Staatspräsidenten, ebd., S. 601–604.

9 Ebd., S. 598–609. Das Stimmverhalten der Parteien wurde nicht festgehalten; die Zahl der Teilnehmer in dieser Sitzung wuchs von anfänglich zwölf auf 16; davon stimmten in der zweiten Lesung regelmäßig zwölf dafür, einer (Scheringer) regelmäßig und bei einigen Artikeln zwei dagegen, zwei bzw. drei enthielten sich. Da keine Anwesenheitsliste geführt wurde und sich während der Debatte seitens der SPD lediglich Hoegner zu Worte meldete – und der Stimme enthielt – sind diejenigen, die sich enthielten bzw. gelegentlich mit Nein stimmten, nicht zweifelsfrei festzustellen. Der Zweite, der sich regelmäßig der Stimme enthielt, dürfte Roßhaupter gewesen sein, dessen Anwesenheit allerdings erst im weiteren Verlauf der Sitzung belegt ist. Derjenige, der sich entweder enthielt oder mit Nein stimmte, ist nicht zu bestimmen. Er dürfte aber nicht der CSU-Opposition zuzurechnen sein, da er dann wohl konse-

erst um 19.16 Uhr und verabredeten, am nächsten Morgen um 9 Uhr in ihrer Arbeit fortzufahren. Die Sitzung begann aber ein wenig verspätet, um 9.17 Uhr, vermutlich weil Hoegner noch bei der Militärregierung weilte. Die Amerikaner müssen den in zweiter Lesung verabschiedeten Entwurf wohl noch am Abend des 3. September erhalten haben. Jedenfalls blieb ihnen Zeit, ihn genau zu studieren und Hoegner noch vor Beginn der morgendlichen Verfassungsausschußsitzung am 4. September über ihre Meinung zu informieren. Wahrscheinlich hatte Hoegner die Amerikaner darauf gedrängt, sich umgehend zu äußern. Für den Nachmittag des 4. September war eine Fraktionssitzung der SPD geplant, und in dieser Sitzung hoffte Hoegner, seine Partei für den Staatspräsidenten zu gewinnen. Da er nach dem Beschluß des 25. August damit rechnen mußte, einen harten Kampf mit seiner Fraktion ausfechten zu müssen, wollte er wohl sichergehen, nicht einen womöglich sinnlosen Streit mit seiner Partei zu riskieren.

Die amerikanischen Verbindungsleute waren angehalten, sich erst zu den einzelnen Verfassungsinhalten zu äußern, wenn die Beratungen ein konkreteres Stadium erreicht hatten. Dahinter stand die Hoffnung, daß die gegen die Vorentwürfe bestehenden Bedenken größtenteils hinfällig würden, wenn der demokratischen Selbstkontrolle der Deutschen eine Chance gelassen wurde. Die Politik des Abwartens war insbesondere dann vielversprechend, wenn erkennbar wurde, daß die amerikanischen Einwände von maßgeblichen deutschen Kräften geteilt wurden. Da den amerikanischen Verbindungsoffizieren nicht entgangen war, wie stark die Front derer in Bayern war, die den Staatspräsidenten entweder gänzlich ablehnten oder jedenfalls dem im Eventualvorschlag vorgesehenen »starken Mann« ihre Zustimmung verweigerten, hatten sie offenbar zum Staatspräsidenten gar keine Stellung bezogen.[10] Es ist nicht auszuschließen, daß den bayerischen Kräften nicht einmal signalisiert wurde, ob die Amerikaner einem Staatspräsidenten grundsätzlich ihre Zustimmung erteilen würden oder nicht.

Es wurde berichtet, daß die Militärregierung einen Staatspräsidenten prinzipiell sogar begrüßte, allerdings die Machtfülle des Staatsoberhauptes im bayerischen Eventualvorschlag als völlig unannehmbar bezeichnete.[11] Die im Juli seitens des ICOGS geäußerten Bedenken gegen den Eventualvorschlag waren durch den Gemeinschaftsentwurf weitgehend hinfällig ge-

---

quent mit nein oder Enthaltung votiert hätte. Da Loritz in der ersten und zweiten Lesung nachweislich abwesend war (ebd., S. 639) und höchstwahrscheinlich auch Dehler, der am 2.9. ein klares Nein zum Staatspräsidenten verlauten ließ, kann es sich nur um einen Sozialdemokraten (wahrscheinlich Wimmer) gehandelt haben. Dies wird auch bestätigt durch eine allerdings nur partiell zutreffende Schilderung Hundhammers vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 566.

10 In den Akten finden sich jedenfalls keine diesbezüglichen Hinweise, wobei allerdings zu beachten ist, daß die Inhalte der mündlichen Kontakte nur in Ausnahmefällen durch Berichte, Notizen oder ähnliches dokumentiert sind. Nachdem die Amerikaner glaubten, der Staatspräsident sei nun »definite« (OMGUS to AGWAR, 7.9.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/8), stand die Prüfung des Abschnittes auf der Tagesordnung des ICOGS am 7.9.1946 (Wells an das ICOGS, 6.9.1946, Subj. Problems of Bavarian Constitution, OMGUS 3/153–2/7).

11 Zu den amerikanischen Einwänden s.o., S. 171.

worden. Daher erlebte Hoegner auch keine böse Überraschung, als die Amerikaner ihm mitteilten, wie sie das Werk des Verfassungsausschusses beurteilten. Insgesamt erklärten sie sich einverstanden, regten aber einzelne Änderungen an, die der demokratischen Absicherung dienten und nicht allzu einschneidend waren:

Wie Hoegner dem Verfassungsausschuß berichtete, hatten die Amerikaner empfohlen, auf die bereits vor der Wahl vorgesehene eidesstattliche Erklärung zu verzichten. Soweit ihre Inhalte über den Amtseid hinausgingen, konnten diese dort eingebaut werden. Die Verbindungsoffiziere legten dem Verfassungsausschuß nahe, die Amtdauer des Staatspräsidenten von sechs auf vier Jahre zu reduzieren und nur eine einmalige Wiederwahl zuzulassen; sie regten an zu präzisieren, wer dafür zuständig sein sollte, eine sechsmonatige »Verhinderung« des Staatspräsidenten festzustellen, die zur Wahl eines Nachfolgers führte; sie gaben zu erwägen, den mißverständlich formulierten Satz zu streichen, der den Staatspräsidenten als vollziehende Gewalt definierte. Weitere Änderungswünsche betrafen das Notstandsrecht: Die Amerikaner empfahlen, dem Staatspräsidenten nicht bei »erheblicher« sondern »drohender« Gefährdung eine Einschränkung der Grundrechte zu erlauben; sie wandten sich gegen die mögliche Aufhebung der Meinungsfreiheit; sie wünschten statt der »unverzüglich« notwendigen die »sofortige« Einberufung des Landtags und regten an, den Verfassungsgerichtshof dahingehend zu entlasten, daß die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Notstandsmaßnahmen, die er innerhalb einer Woche treffen mußte, vorläufig sein konnte. Schließlich schlugen sie vor, dem Landtag das Recht zu verleihen, den Staatspräsidenten durch eine qualifizierte Mehrheit abzuberufen.[12]

Der Verfassungsausschuß nahm die amerikanischen Anregungen am 4. September im wesentlichen nur zur Kenntnis. Aus verschiedenen Gründen – unter anderem wegen der geplanten Fraktionssitzung der SPD – war an diesem Tag nur eine ganz kurze Sitzung vorgesehen. Der Ausschußvorsitzende Krapp war schon im Begriff, sie zu schließen, als Hoegner bat, noch »kurz« zusammenzubleiben, um die amerikanischen Änderungswünsche zu hören.[13] Wenn auch keine Zeit blieb, sie zu beraten, so zeigten doch die Kommentare der CSU-Vertreter, daß sie mit den amerikanischen Wünschen entweder einverstanden waren, oder, soweit sie ihren Vorstellungen widersprachen, bereit waren, ihnen nachzugeben.[14] Damit war Hoegner ausreichend gerüstet, um mit seiner Fraktion in den Ring zu treten.

Sekundiert wurde er von Roßhaupter. Bevor der Arbeitsminister das strittige Thema aufwarf, suchte er die Fraktion mit der erfreulichen Mitteilung gnädig zu stimmen, daß es der SPD gelungen war, »der Anregung der letzten Fraktionssitzung entsprechend«, der CSU weitere Zugeständnisse hinsicht-

12 Sten. Ber. VA, S. 654f.
13 Ebd., S. 654.
14 Ebd., S. 654f.

lich des Senates abzuringen. Als einziger Streitpunkt verbleibe somit noch der Staatspräsident. Roßhaupters weitere Ausführungen deuteten schon darauf hin, daß auch der SPD einige Turbulenzen bevorstanden. Er unterrichtete die Frakion darüber, »wie seit eh und je in der sozialdemokratischen Fraktion abgestimmt worden sei, wann und wie Fraktionszwang und wann Stimmenthaltung geübt werde«.[15]

Da auch dieser »Bericht« über die SPD-Fraktionssitzung sehr karg ist – die viereinhalbstündige Sitzung wurde auf knapp zwei Seiten zusammengefaßt –, läßt sich nicht rekonstruieren, ob Roßhaupter allgemein über die Möglichkeit einer Aufhebung des Fraktionszwanges referierte, ob er ihr in der Staatspräsidentenfrage das Wort redete, oder ob er sich auf die Vorgänge in der CSU berief. Doch läßt sich dem »Bericht« entnehmen, daß seine Ausführungen einiges Mißfallen hervorriefen. So »beschwerte« sich der stellvertretende Vorsitzende des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, Gustav Schiefer, über die mangelnde Orientierung der Fraktionsmitglieder, und insgesamt scheint sich einige Unruhe ausgebreitet zu haben, bis mit Wimmers Vorschlag, die Entwicklungen seit der letzten Fraktionssitzung chronologisch »Punkt für Punkt« abzuhandeln, den Staatspräsidenten also zunächst zurückzustellen, vorübergehend Ruhe einkehrte.[16]

Anscheinend bedurfte es aber allein des Reizwortes »Staatspräsident«, um die Gemüter wieder zu erhitzen. Der »Bericht« vermerkt hierzu: »Staatspräsident: Schiefer beantragt eine eigene Fraktionssitzung zu dem Thema.« Die wohl im direkten Anschluß daran durchgeführte Abstimmung darüber, ob die Entscheidung der SPD-Fraktion über den Staatspräsidenten »sofort« getroffen »oder aufgeschoben werden soll«, ergab ein Patt: 17 wollten sofort abstimmen und 17 später. Da somit die Hälfte der Anwesenden ihre Bereitschaft signalisiert hatte, sich mit dem Problem auseinanderzusetzen, ergriff Hoegner das Wort zu einem leidenschaftlichen Plädoyer für den Staatspräsidenten.

Er begann, indem er die drohende Gefahr eines in Minden angesiedelten »Reichswirtschaftsamtes« beschwor. Das Zentrum der Macht drohe in den Norden verlegt zu werden, und »Bayern würde dann die Rolle Österreichs spielen«. Dann kam er auf die Gründe zu sprechen, die die SPD zur Ablehnung des Staatspräsidenten veranlaßt hatten: die Gefahr des Mißbrauchs »zu reaktionären Zwecken«, die Besorgnis, er könne den einheitlichen Reichsaufbau stören und drittens die Überzeugung, »die Einrichtung sei überflüssig«. Die Gegenargumente, die er der Fraktion aufzeigte, sind im »Bericht« im einzelnen nicht festgehalten, doch versuchte er die Genossen davon zu überzeugen, daß es in den Verhandlungen gelungen war, den Staatspräsidenten zu »entgiften«. Was nun noch fehlte, war eine Sicherung gegen die Monarchie: »Die Union müsse eine Erklärung gegen die Monarchie abgeben.« Zuletzt führte er den Genossen das Risiko vor Augen, das sie

15 Bericht über die Fraktionssitzung am 4.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.
16 Ebd.

eingingen, wenn sie bei ihrer ablehnenden Haltung blieben: Die CSU »bestehe auf dem Staatspräsidenten. Voraussichtlich würden die Amerikaner zustimmen. Das Wesen der Verfassung sei durch den Staatspräsidenten nicht berührt, man solle sie an dieser Frage nicht scheitern lassen.«[17]

Die von Hoegner an die Wand gemalte und auch wirklich drohende Gefahr, daß das gesamte Verfassungswerk an der Staatspräsidentenfrage scheitern könnte, verfehlte ihre Wirkung nicht. Zwar überwogen in der anschließenden »sehr lebhaften Debatte« nach wie vor die Argumente, die am 25. August für das Nein der Fraktion den Ausschlag gegeben hatten: »vor allem«, daß sich die SPD vor der Wahl »sehr energisch« gegen den Staatspräsidenten ausgesprochen hatte und die »Angelegenheit« daher auch eine »Prestigefrage« sei. Andererseits wurde aber auch »betont, es sei keine grundsätzliche Frage, man dürfe die Verfassung daran nicht scheitern lassen, man müsse eben die Wähler über die veränderte Stellung aufklären und über die Sicherungen, die einen Mißbrauch der Stellung des Staatspräsidenten verhindern können.«[18]

Offensichtlich begann sich der Wind in der SPD-Fraktion zu drehen, und vermutlich deutete der Diskussionsverlauf auf ein Unentschieden hin. Jedenfalls trennte sich die Fraktion am Abend, ohne eine Entscheidung getroffen zu haben. Hoegner hatte zwar nicht gewonnen, konnte aber mit diesem Teilerfolg zufrieden sein und mehr denn je darauf hoffen, die Fraktion endgültig auf seine Seite zu ziehen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß er am nächsten Tag im Verfassungsausschuß alles daran setzte, die in seiner Fraktion noch bestehenden Zweifel über »reaktionäre« Mißbrauchsmöglichkeiten des Staatspräsidentenamtes endgültig auszuräumen.

Am 5. September stand die Beratung der amerikanischen Anregungen auf der Tagesordnung des Verfassungsausschusses. Hoegner hatte die Amerikaner allein aufgesucht, um ihre Stellungnahme zum Staatspräsidenten entgegenzunehmen[19], daher fungierte er auch als Berichterstatter. Als solcher verlieh er gleich zu Beginn der Beratungen den amerikanischen Vorschlägen mit ungewöhnlich dramatischen Worten Nachdruck: »Wir müssen uns darüber klar sein, daß wir nicht Herren unseres eigenen Geschickes sind, und müssen darnach trachten, den Wünschen der Militärregierung entgegenzukommen, weil von ihr die Genehmigung unserer Verfassung abhängt.«[20] Merkwürdig genug empfahl er freilich unmittelbar darauf, z. B. dem amerikanischen Wunsch nach Verkürzung der Amtsdauer des Staatspräsidenten nicht nachzugeben. Tatsächlich diente Hoegners Aufruf zur Flexibilität weniger der Durchsetzung der amerikanischen Vorschläge, als vielmehr der Interessen seiner Partei. Denn es waren nicht etwa die Wünsche der Militär-

17 Ebd.
18 Ebd.
19 Darauf läßt die Reaktion des Verfassungsausschusses schließen, als Hoegner die gewünschten Änderungen am 4. September bekanntgab; Sten. Ber. VA, S. 654f.
20 Ebd., S. 658.

regierung, die die heftigste Gegenwehr auslösten.[21] Es war der noch unerfüllt gebliebene Wunsch der SPD nach einer Sicherung gegen die Monarchie, den Hoegner geschickt in die Liste der amerikanischen Anregungen einfließen ließ.

Als Berichterstatter paßte Hoegner die amerikanischen Anregungen teilweise bereits in die entsprechenden Artikel ein und stellte sie mit Wendungen zur Diskussion wie: »der Antrag lautet«, »ich schlage folgende Fassung vor« usw. Man mußte schon genau zuhören, um den feinen Unterschied wahrzunehmen, als er auf das Anliegen der SPD zu sprechen kam: »Für Artikel 29s«, so Hoegner, »schlagen *wir* folgenden Wortlaut vor: Der Staatspräsident leistet vor seinem Amtsantritt vor dem Landtag einen Eid, durch den er sich verpflichtet, die Verfassung und die Gesetze zu beobachten, seine ganze Kraft für die Verwirklichung der demokratischen Grundgedanken der Verfassung, gegen Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie und gegen totalitäre, reaktionäre und militaristische Bestrebungen einzusetzen und über den Parteien zu stehen.«[22]

Um die Formel: »gegen Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie« wollte Hoegner den Artikel bereits zwei Tage vorher ergänzen. Am 3. September war sein Vorschlag jedoch sang- und klanglos untergegangen. Nun, da die CSU-Vertreter annehmen mußten, daß die Militärregierung Gleiches wünschte, war dieser Antrag nicht mehr zu ignorieren. Es entspann sich eine leidenschaftliche Debatte, die allen gegenteiligen Beteuerungen zuwider zeigte, daß der monarchische Gedanke in der CSU starke Fürsprecher fand.

Als erstes meldete sich Hundhammer zu Worte. Er soll angeblich »kreidebleich« geworden sein, als Hoegner den Ergänzungsvorschlag einbrachte.[23] Der CSU-Fraktionsvorsitzende bezeichnete den Antrag als »außerordentlich« weitgehend: »Ich nehme an«, so Hundhammer, »daß er im bayerischen Volk eine Diskussion sehr weitgehender Art hervorrufen wird. Daß Anhänger des monarchischen Gedankens im bayerischen Volk in beträchtlichem Umfang vorhanden sind, haben wir an dem Widerhall gesehen, den die Tendenzen zur Begründung einer monarchistischen Partei im bayerischen Volk gefunden haben. Die monarchistische Partei wurde nach einem ersten Anlauf durch die Besatzungsbehörde wieder verboten. Es ist damit die Propaganda für den monarchistischen Gedanken unterbunden. Wir wissen aber nicht, ob dieser Zustand dauernd aufrechterhalten werden wird.«[24]

Nachdem Hundhammer die königstreue Volksseele hatte sprechen lassen, setzte er als ihr Anwalt hinzu, der Ergänzung nicht zustimmen zu können, ohne mit seiner Fraktion Rücksprache zu halten. Hundhammers Hoffnung, die Fraktion würde ihm Rückendeckung geben, zeigt, daß der Anteil der

21 Zur Beratung der amerikanischen Änderungswünsche vgl. ebd., S. 658f., 664–666.
22 Ebd., S. 659.
23 So der Sozialdemokrat Op den Orth am 20.9.1946, Sten. Ber. VL, S. 182.
24 Sten. Ber. VA, S. 659.

Monarchisten in der CSU ziemlich groß gewesen sein muß – nach seiner Einschätzung beherbergte die CSU ebensoviele Monarchisten wie Republikaner.[25] Andererseits hatte aber die Mehrheit der Fraktion der Monarchie bereits eine Absage erteilt. Wenn Hundhammer sich trotzdem der Illusion hingab, seine Partei könnte sich hinter ihn stellen, so unterstreicht dies vor allem auch, wie groß seine persönliche Betroffenheit über den offensichtlich unerwarteten Angriff gewesen sein muß.

Die im Verfassungsausschuß anwesenden Parteifreunde Hundhammers bemühten sich um eine schnelle Desillusionierung. Sie hatten allen Anlaß, über die emotionale Reaktion des CSU-Fraktionsvorsitzenden bestürzt zu sein. Parteienübergreifend konnte den Gegnern des Staatspräsidenten kaum bessere Munition geliefert werden, als durch solche öffentlichen Erklärungen. Schlögl beeilte sich daher zu versichern, daß Hundhammers »schwere Bedenken« keineswegs die Parteimeinung repräsentierten: »Es ist selbstverständlich, daß der Staatspräsident sich niemals als Statthalter einer kommenden Monarchie fühlen kann. [...] Das wäre nach meinem Dafürhalten undenkbar. Wir sind uns alle miteinander darüber klar, daß der Staatspräsident, nachdem wir die Republik, den Volksstaat beschlossen haben, ein Organ dieses Volksstaates ist und daß er sich für Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie nicht einsetzen kann; denn sonst würde er gegen die Verfassung verstoßen.«[26]

Schlögl, der nicht die geringsten Bedenken hatte, dem Ergänzungsvorschlag zuzustimmen, sprach für den Bauernflügel der CSU. Da der Müller-Flügel den Staatspräsidenten nicht zuletzt wegen der »reaktionären« Implikationen ablehnte, war damit eigentlich klar, daß Hundhammer keine Chance hatte. Doch fehlte ihm in dieser Situation jedes politische Augenmaß. Immerhin wurde ihm aber wohl die Gefährlichkeit seines spontanen Ausbruchs bewußt: »Wir sind«, so heuchelte er, »in dem Hause hier uns alle darüber einig, daß der Staatspräsident nicht etwa das Hintertürchen sein soll, durch das die Monarchie ins Land kommen kann. Ich habe schon einmal erklärt, daß es an sich auch wohl von den Anhängern der Monarchie als ein unwürdiger Weg betrachtet werden würde, auf Schleichwegen etwa zu einem solchen Ziel zu kommen. Das müßte dem monarchischen Gedanken von vornherein einen absolut unwürdigen Charakter geben.«[27] Nachdem er solche »unwürdigen« Hintergedanken weit von sich gewiesen hatte, versuchte er, seinen heftigen Widerstand mit einem Argument zu stützen, das ihn freilich auch nicht gerade als überzeugten Republikaner auswies. Was das Volk und, wie er nun zugab, auch ihn persönlich schmerzen würde, war die Vorstellung, das wittelsbachische Haus könnte durch die gewünsch-

25 Vgl. seine Ausführungen vor dem Dienstag-Club der CSU am 30.4.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 47.

26 Sten. Ber. VA, S. 659.

27 Ebd., S. 660. Andere Monarchisten, z.B. Erwein von Aretin, sahen dies nicht so, versprachen sich vom Staatspräsidenten aber nicht den leichtesten Weg zur Monarchie; Von Aretin an Hoegner, 28.8.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

te Ergänzung eine »öffentliche Diffamierung« erleiden. Schließlich hätten sich die Wittelsbacher seit 1918 »außerordentlich korrekt« betragen. Hatte sich aus Hundhammers Sicht die kaum gebrochene Verbundenheit des Volkes mit den Wittelsbachern schon darin manifestiert, daß diese nach 1918 in Bayern verbleiben konnten, »ohne daß dies irgendwie zu Zusammenstößen und Schwierigkeiten geführt hätte«, so war die nie völlig gelöste Bindung aus seiner Perspektive seit 1918 wieder auf ein inniges Maß gewachsen. Hundhammer »persönlich« wollte »es jedenfalls vermieden wissen, daß irgendwie in einer nicht veranlaßten Art eine öffentliche Verletzung dieses Verhältnisses hervorgerufen wird«.[28]

Auch diese Befürchtung vermochten Hundhammers Parteifreunde im Verfassungsausschuß nicht zu teilen. Hundhammer konnte es drehen, wie er wollte: er blieb in diesem Kreis allein gelassen. Als er dann auch noch anfragte, ob durch die Verfassung die Möglichkeit ausgeschlossen war, durch einen Volksentscheid eine Änderung der Staatsform herbeizuführen, riß selbst dem sonst stets auf Vermittlung bedachten Hans Ehard der Geduldsfaden: »Wenn man im Zweifel sein könnte, ob ein solcher Zusatz notwendig oder zweckmäßig ist, so hat mich diese Debatte, wie mir scheint, davon überzeugt, daß man ihn aufnehmen soll, schon deshalb weil man auch den Anschein vermeiden sollte, als wollte man etwa den Staatspräsidenten [...] als Statthalter der Monarchie hier einsetzen.«[29]

Die lange Debatte führten die CSU-Vertreter im wesentlichen untereinander. Soviel Verständnis einige Parteifreunde dem durch Hundhammers Mund zum Ausdruck kommenden »Volksempfinden« auch entgegenbrachten, so waren sie doch nicht bereit, seine Position zu übernehmen. Dabei ist nicht zu bestimmen, inwieweit der Diskussionsverlauf auch dadurch beeinflußt wurde, daß der Ergänzungswunsch auf die sogenannte »dritte Seite«, die Amerikaner also, zurückgeführt wurde. Hundhammer hatte zumindest den Verdacht geäußert, daß es sich bei dem Ergänzungsvorschlag um einen sozialdemokratischen Antrag handeln könnte.[30] Andererseits war aber erstens klar, daß die Amerikaner keine bayerische Monarchie wünschten und wahrscheinlich spätestens im Ergebnis des unkontrollierten Hundhammerschen Aufschreis interveniert hätten, wenn sich dies nicht durch die Entscheidung des Verfassungsausschusses erübrigt hätte.[31] Zweitens hatten die Amerikaner, wie Hundhammer auch richtig ausführte, jede monarchistische »Propaganda« unterbunden. Da die Sitzungen des Verfassungsausschusses halb-öffentlich waren und in der Regel ein amerikanischer Beobachter an-

28 Sten. Ber. VA, S. 660.
29 Ebd., S. 661.
30 Ebd., S. 659.
31 Albert C. Schweizer, OMGBY-CAD, erkundigte sich im Ergebnis der Monarchiedebatte dann auch eingehend bei Horlacher, ob seine Informationen zuträfen, daß weite Kreise der Bevölkerung ein monarchisches Staatsoberhaupt wünschten; Subj. Meeting between Mr. Schweizer, Mr. Boegehold and Mr. Horlacher, leader of the peasants Union, undat. [Mitte Sept. 1946], OMGBY 13/150-1/11.

wesend war, bewegte sich Hundhammer und jeder, der den monarchischen Gedanken vertrat, auf Glatteis. Und zuletzt war allen, die sich persönlich weniger betroffen fühlten, bewußt, wie gefährlich es den Bemühungen um die Schaffung des Staatspräsidentenamtes werden konnte, daß sich überhaupt eine solche Debatte entwickeln konnte.

Hundhammer aber war und blieb ganz von jener »gewissen Wut« geleitet, die Horlacher als Charakteristikum des Altbayern im allgemeinen bezeichnete.[32] Nachdem die CSU-Vertreter lange vergeblich mit ihrem oberbayerischen Fraktionsvorsitzenden gerungen hatten, schaltete sich Hoegner wieder ein und bereitete der heiklen Diskussion ein abruptes Ende. Hoegner erklärte nun klipp und klar, die Zustimmung »eines Teils« der SPD-Fraktion werde davon abhängen, ob die fragliche Ergänzung in die Verfassung eingefügt werde oder nicht: »Wird sie gestrichen, dann wird der Verdacht gegen Bayern genährt, daß es mit dem Bekenntnis zu dieser Verfassung nicht ernst gemeint sei, sondern daß doch irgendwie monarchistische Hintergedanken bestünden. Dieses Mißtrauen gegen Bayern dürfen wir nicht aufkommen lassen, sonst gerät das Amt des Staatspräsidenten von Anfang an ins Zwielicht. Ich bin der festen Überzeugung, daß dann diese Einrichtung nicht ins Leben treten wird.«[33] Das war – viel zu spät – das richtige Stichwort, um Hundhammer schlagartig auf den Boden der Nüchternheit zurückzuversetzen. Er bat unverzüglich um eine zehnminütige Unterbrechung, um über »diese doch sehr weittragenden Gedanken« mit seinen Fraktionskollegen zu sprechen.[34]

Tatsächlich reichten jetzt zehn Minuten aus, um zu einem tragfähigen Kompromißvorschlag zu gelangen. Die Brücke dazu hatte Nawiasky geschlagen, der dargelegt hatte, daß die Verfassung eine legale Rückkehr zur Monarchie nicht ausschloß, solange es eine demokratische Monarchie war.[35] Der Kompromiß, den Hundhammer den Sozialdemokraten im Namen der CSU anbot, lautete daher, dem Staatspräsidenten abzuverlangen, sich nicht gegen alle, sondern nur gegen »alle rechtswidrigen Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie« einzusetzen.[36] Hoegner war über diese Lösung zunächst nicht begeistert, glaubte aber, die SPD könnte damit einverstanden sein. Sein Unbehagen schwand, als Ehard ausdrücklich zu Protokoll gab, nach der neuen Fassung könne »der künftige Staatspräsident selbstverständlich kein Monarchist sein«, das sei »ganz ausgeschlossen«. Jetzt erklärte Hoegner verbindlich: »Wir werden dieser Fassung zustimmen«. Tatsächlich wichen die Sozialdemokraten sogar von ihrer üblichen Praxis der Stimmenthaltung ab und gaben dem Artikel in seiner neuen Fassung ihre Zustimmung.[37]

---

32 Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 5, ACSP, NL Müller 208.
33 Sten. Ber. VA, S. 662.
34 Ebd., S. 663.
35 Ebd., S. 661.
36 Ebd., S. 663.
37 Ebd., S. 663f.

Nach dem monarchistischen Intermezzo wandte sich der Verfassungsausschuß der Bearbeitung der restlichen amerikanischen Änderungswünsche zu, die er in kürzester Zeit abschloß. Widerstände lösten insgesamt nur drei der amerikanischen Anregungen aus: Die Verkürzung der Amtsdauer des Staatspräsidenten von sechs auf vier Jahre wurde allgemein für ungut befunden; diesem Wunsch gab der Ausschuß daher auch nicht nach.[38] Gleiches geschah mit dem Vorschlag, den Landtag in die Lage zu versetzen, den Staatspräsidenten abzuberufen.[39] Auf Bedenken stieß schließlich der amerikanische Wunsch nach Aufrechterhaltung der Meinungsfreiheit im Notstand. Nach Auffassung des Verfassungsausschusses schloß die Meinungsfreiheit das Recht propagandistischer Aktivitäten ein, sofern sie sich nicht Presseerzeugnissen im engeren Sinne, nach seinem Verständnis Zeitungen und Zeitschriften, bedienten. Um die persönliche Meinungsfreiheit zu wahren, aber Agitation über das Radio, durch Plakate, Handzettel und ähnliches unterbinden zu können, einigte sich der Ausschuß darauf, den Begriff der Meinungsfreiheit durch die Wendung »Recht der freien Meinungsäußerung« zu ersetzen.[40] Damit war die Arbeit des Verfassungsausschusses an diesem Abschnitt und ein paar Stunden später auch am gesamten Verfassungsentwurf vorläufig abgeschlossen.

4. Kampfabstimmung in der Landesversammlung, Verfassungskrise, Krise der Regierung und der Parteien

Die Bestätigung der Einrichtung eines bayerischen Staatsoberhauptes durch das Plenum der Konstituante war für den 12. September vorgesehen; am 15. September erwartete die Militärregierung die Vorlage des fertigen Entwurfes.[1] Bereits am Tag nach der Fertigstellung dieses Verfassungsabschnittes begann sich aber abzuzeichnen, daß alle darauf verwendete Mühe vergeblich gewesen sein könnte und dann auch der von der Militärregierung vorgegebene Termin nicht einzuhalten war.

38 Ebd., S. 558.

39 Ebd., S. 665f.

40 Ebd., S. 664f. Falls die Amerikaner damit nicht zufrieden waren, wollte der Verfassungsausschuß dem amerikanischen Wunsch entsprechen. Tatsächlich waren die Amerikaner mit der Neufassung nicht einverstanden und wünschten zusätzlich, auch die Vereinigungsfreiheit im Notstand aufrechtzuerhalten. Hoegner hielt am 7.9. fest: »Nach Meinung der Militärregierung genügt es, wenn die Versammlungsfreiheit eingeschränkt wird, weil dann auch Versammlungen der politischen Parteien unterbunden werden können. Die Vereinigungsfreiheit aufzugeben erscheint bedenklich, weil dadurch auch unpolitische Vereine, Handelsgesellschaften u. dgl. betroffen werden könnten.« Vormerkung von Hoegner, 7.9.1946, BayHStA, NL Ehard 1451. Ein Protokoll der vom ICOGS am 7.9.1946 geplanten Besprechung des Abschnittes (Wells an ICOGS, 6.9.1946, OMGUS 3/153–2/7) konnte nicht ermittelt werden.

1 So lautete der an alle Länder der US-Zone Anfang Februar ausgegebene Zeitplan; OMGBY an Hoegner, 8.2.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 147.

Der CSU-Parteivorsitzende und Staatspräsidentengegner Müller konnte schon vor der entscheidenden Fraktionssitzung der CSU am 2. September mit ziemlicher Sicherheit damit rechnen, in der Fraktion weder eine Mehrheit gegen den Staatspräsidenten noch eine Mehrheit für die Aufhebung des Fraktionszwanges mobilisieren zu können. Daher hatte er schon vorher vollendete Tatsachen dadurch zu schaffen versucht, daß er der Presse gegenüber erklärte, die Abgeordneten sollten über den Staatspräsidenten frei entscheiden.[2] Im Verlauf der turbulenten Fraktionssitzung kündigte er an, über die Ausübung oder Aufhebung des Fraktionszwanges notfalls »die Union als solche, repräsentiert durch den Landesausschuß« entscheiden zu lassen. Seine Begründung: Die Haltung der Fraktion zum Staatspräsidenten entspreche nicht der »Auffassung der Union als solcher«.[3] Nachdem es ihm am 2. September nicht gelungen war, eine Entscheidung über die Freigabe der Abstimmung herbeizuführen, zögerte er nicht, diese »Drohung«[4] – so Horlacher – umgehend in die Tat umzusetzen.

Müller lud für den 6. September den Landesausschuß der CSU nach München, um unter anderem, wie es in der Tagesordnung hieß, einen »Bericht des Herrn Landesvorsitzenden zu einzelnen Fragen der Verfassung und über die Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion« entgegenzunehmen.[5] Müller hatte die Sitzung gut vorbereitet. Unter anderem hatte er bei der Militärregierung nachgefragt, wie sie sich zum Fraktionszwang stellte. Die Amerikaner hatten erklärt, die einzelnen gewählten Volksvertreter seien nur ihren Wählern gegenüber verantwortlich, die Fraktion als Institution hingegen der Partei. Als Zusammenschluß der von der Partei aufgestellten Abgeordneten sei sie Teil der Partei. Einen Fraktionszwang auszusprechen stehe aber weder der Fraktion noch der Partei zu: Zwar könne die Partei »als solche« eine einheitliche Abstimmung anordnen, doch war es den einzelnen Abgeordneten freizustellen, ob sie sich dem beugen wollten. Taten es einzelne nicht, konnte die Partei Konsequenzen ziehen, beispielsweise die Abweichler bei der nächsten Wahl nicht mehr als Kandidaten nominieren.[6] Mit dieser Stellungnahme im Rücken gelang es Müller, gegen den energischen Protest des Fraktionsvorsitzenden Hundhammer, der zusammen mit seiner Anhängerschaft schließlich demonstrativ die Sitzung verließ, einen grundsätzlichen Beschluß der Partei zur Aufhebung des Fraktionszwanges herbeizuführen.[7]

Müller begründete seinen wahrhaft spektakulären Schritt, der die Union vor eine heftige Zerreißprobe stellen sollte, mit einigem rhetorischem Geschick. Pathetisch stellte er den Ernst der Lage heraus und appellierte an das

2 So Schefbeck am 2. September 1946, Niederschrift der Fraktionssitzung der CSU, S. 43, ACSP, NL Müller 208.
3 Ebd., S. 32f.
4 Ebd., S. 50.
5 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 515.
6 Ebd., S. 567, 576.
7 Ebd., S. 567f., 575f., 585, 597.

Verantwortungsbewußtsein seiner Parteifreunde: »Es ist jetzt in Ihre Hand gelegt, dafür zu sorgen, daß die Union durch die Frage des Staatspräsidenten keinen Schaden leidet.« Der Parteivorsitzende zeigte sich erstaunt über die Bedeutung, die diesem Amt von Teilen der CSU zugemessen wurde: »Die Debatten wurden in der Fraktion zum Teil mit großer Leidenschaftlichkeit geführt. [...] Es waren so viele Debatten über diese Fragen, daß man sagen konnte, die Frage stand weitaus im Vordergrund des Interesses, viel stärker als zum Beispiel die Frage der Wirtschaftsstruktur [...] obwohl gerade diese Fragen von entscheidender Bedeutung für das Weiterleben der Union sein können«. Er selbst »und wahrscheinlich der Großteil der Union« habe das Für und Wider des Staatspräsidenten zunächst »nicht als essentielle Frage« betrachtet. Seine Haltung habe sich jedoch geändert, als sich zeigte, daß bei den Diskussionen um den Staatspräsidenten »alle möglichen Erwägungen eine Rolle gespielt haben, zum Schluß rein staatspolitische und, es sei offen gesagt, rein parteitaktische Erwägungen [...], vor allem hereingetragen von der Sozialdemokratie.«[8]

Müller erklärte, nicht zulassen zu wollen, »daß die Union in Nachteil gerät, wenn einzelne Leute ein Problem zu leidenschaftlich beurteilen und es zum Hauptinhalt der Arbeit machen«.[9] Er habe sich gezwungen gesehen, seine ursprünglich neutrale Position aufzugeben[10] und gegen den Staatspräsidenten Stellung zu beziehen, weil die SPD sich zum Schaden der CSU aus der Verantwortung stehlen wolle. Es sei von Anfang an klar erkennbar gewesen, daß der Staatspräsident im fränkischen Raum keine Zustimmung fand, und dessen sei sich auch der Vorsitzende der SPD bewußt. Hoegner habe in jener »Aussprache«, in der er der CSU zu erkennen gab, daß er »abweichen würde«, erklärt, daß die Sozialdemokraten in Franken »mehr deutsch denken«. Diese wenig spektakuläre Äußerung ließ bei Müller angeblich alle Alarmglocken schrillen: »Ich sah sofort eine Gefahr darin, daß die Sozialdemokratie, wenn wir nicht besonders klug vorgehen, diese Frage des Staatspräsidenten gerade in Franken zum Hauptpropagandapunkt gegen uns machen wird.«[11]

Mit einiger Berechtigung wies Müller seine Parteifreunde darauf hin, daß Hoegner und andere Befürworter des Staatspräsidenten aus den Reihen der SPD sich nur zu gern von der Unionsmehrheit überstimmen lassen würden, falls die SPD-Fraktion sich gegen den Staatspräsidenten entschied. Seine Einschätzung, die von Hoegner und den SPD-Vertretern im Verfassungsausschuß praktizierte Stimmenthaltung sei reine »Taktik« gewesen, um der CSU die alleinige Verantwortung in der umstrittenen Frage »zuschieben« und womöglich im bevorstehenden Wahlkampf ganz Franken auf die sozialdemokratische Seite ziehen zu können, lief allerdings an Hoegners Motiven

8 Ebd., S. 578.
9 Ebd.
10 Vgl. dazu seine Ausführungen auf der Landesausschußsitzung am 6. Juli 1946, Ebd., S. 498.
11 Ebd., S. 578.

vorbei. Er enthielt sich – genau wie Müller ursprünglich auch –, weil er es für selbstverständlich hielt, als Parteivorsitzender nicht gegen die Mehrheit der SPD zu stimmen. Aber Müller hatte natürlich Recht, wenn er feststellte, daß die Aufhebung des Fraktionszwanges die »bajuwaristische« Richtung innerhalb der SPD um Hoegner dazu zwingen würde, Farbe zu bekennen. Dies aber würde es den Sozialdemokraten sehr schwer machen, den Staatspräsidenten im fränkischen Raum und in Flüchtlingskreisen als schlagkräftige Propagandawaffe gegen die CSU zu wenden: Genau das aber, so fürchtete Müller, »würde geschehen, wenn die Sozialdemokratie durch die Majorität der Union vergewaltigt würde. Denn das würde dann die Propaganda für die ganze Sozialdemokratie bilden.«[12]

Aber nicht nur die SPD taktierte, wie Müller seine Parteifreunde wissen ließ. »Leider Gottes« würde auch seitens der CSU »sehr viel taktiert« und »paktiert«, so daß man annehmen müsse, »manche Leute sind an einem besonders engen Verhältnis zur Sozialdemokratie interessiert, wenigstens für ihren Teil«.[13] Nachdem Müller mit seinen Angriffen gegen die SPD die Kampflust der Delegierten ausreichend angefacht hatte[14], ließ er zum Schluß eine Bombe platzen, die helle Empörung auslöste und wohl den Ausschlag dafür gab, daß die Partei nicht länger zögerte, die Fraktion zurechtzuweisen. Seine Ausführungen gipfelten in der Enthüllung, in Absprachen zwischen nicht näher definierten Kreisen der Union und Hoegner sei dem Vorsitzenden der Sozialdemokraten das erste Amt im Staate, ja sogar seine Wiederwahl, bereits fest zugesagt worden, um seine Unterstützung zu erkaufen.[15]

Den Verdacht hatte er bereits in der Fraktionssitzung am 2. September ausgesprochen. Nawiasky hatte Müller gefragt, wie er »zu der Frage Hoegner als Staatspräsident stünde«[16], und Müller war nicht entgangen, daß Hoegner und Hundhammer sich im Verlauf der Verfassungsberatungen immer besser aufeinander einspielten. Zwar bezeichnete der Fraktionsvorsitzende Müllers Behauptung, er würde sich »unabhängig immer wieder mit Dr. Hoegner bei seinem Bruder« treffen, als eine »ausgesprochene Lüge«: Er habe sich mit Hoegner »weder bei einem Bruder von [sich] noch bei einem Bruder von Dr. Hoegner getroffen«.[17] Doch dementierte weder Hundhammer noch ein anderer aus der CSU-Fraktion das eigentliche Politikum, daß nämlich Hoegner das Amt versprochen war. Hoegner selbst hatte ausweichend reagiert, als er am 4. September von seiner Fraktion auf das »Gerücht« angesprochen wurde. Nachdem der Verdacht des Ämterschachers

12 Ebd., S. 579.
13 Ebd.
14 Karl Arnold notierte sich, welchen Eindruck Müllers Ausführungen bei ihm hinterließen: die CSU werde »durch die Hoegnersche Politik so behandelt«, daß es »besser ist die CSU zu liquidieren, als sie langsam unter den Schikanen der Anderen verenden zu lassen«. Aktennotiz zur Landesausschußsitzung der CSU am 6.9.1946, ACSP, NL Arnold Nr. 4.
15 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 580f.
16 Niederschrift über die CSU-Fraktionssitzung am 2.9.1946, S. 35, ACSP, NL Müller 208. Nawiasky, der anwesend war, dementierte dies nicht.
17 Ebd., S. 68.

durch Müllers Landesausschußrede am 6. September öffentlich wurde, wiesen ihn allerdings alle Beteiligten energisch zurück.[18] Hoegner bezeichnete ihn noch in seinen 1959 veröffentlichten Memoiren als ein gezielt verbreitetes Gerücht[19], bestätigte aber kurz vor seinem Tod in einem Interview, daß eine entsprechende Übereinkunft bestanden hatte.[20] Allerdings hatte sie Hoegners positive Haltung zum Staatspräsidenten – entgegen Müllers Behauptung – nicht beeinflußt.

Wenn Müller damals auch die Beweise fehlten, so verwahrte er sich doch zu Recht gegen derartige Praktiken einiger von »persönlichem Ehrgeiz« geleiteter Unionspolitiker.[21] Die in der Staatspräsidentenabsprache zum Ausdruck kommende Interessenpolitik einzelner Parteifreunde – Müller wollte »nicht sagen, daß es Hundhammer getan hat«[22] –, trug maßgeblich zu seinem Entschluß bei, den Streit um den Staatspräsidenten zu einer Parteikrise großen Ausmaßes eskalieren zu lassen. Dem Landesvorsitzenden ging es in dieser Auseinandersetzung weniger um das Für und Wider eines Staatspräsidenten als vielmehr darum, den Fraktionsvorsitzenden in seine Schranken zu weisen.

Hundhammer war am 15. Juli zum Vorsitzenden der CSU-Fraktion gewählt worden, nachdem Müller von vornherein auf dieses Amt verzichtet hatte. Müller sprach sich damals prinzipiell gegen eine Koppelung von Partei- und Fraktionsvorsitz aus, die er auch »nervenmäßig nicht schaffen« würde.[23] Tatsächlich sollte sein Verzicht aber vor allem einer Niederlage vorbeugen, die der Parteivorsitzende in der von altbayerischen Abgeordneten dominierten Fraktion zu befürchten hatte.[24] Die Abgeordneten wählten nicht zufällig den Mann zu ihrem Vorsitzenden, der seit Fritz Schäffers Verurteilung zu politischer Tatenlosigkeit als dessen Statthalter in der CSU figurierte und die innerparteiliche Opposition gegen Müller anführte.

Hundhammer hatte die sich aus dem Fraktionsvorsitz ergebenden Möglichkeiten eigenständiger Politik voll ausgeschöpft und die Verfassungs-

18 Dies galt sogar für den Parteivorstand der CSU, der in freilich interpretationsfähiger Formulierung verkündete, »die Parteileitung« habe keine entsprechenden Verhandlungen »geführt oder führen lassen«. Union-Dienst, Informationsbrief der CSU Nr. 10, 5.10.1946: »Unberechtigte Vorwürfe der SPD«.

19 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 254.

20 P. Kock, Bayerns Weg, 1983, S. 229.

21 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 579ff.

22 Ebd., S. 581.

23 Niederschrift über die erste Fraktionssitzung der CSU am 15. Juli 1946, ACSP, NL Müller 208, S. 4.

24 Müller erklärte am 6. September, ein großer Teil der Abgeordneten sei bei den Wahlen einer vorher verabredeten »festen Marschroute« gefolgt, auf die sie im Bauernverband eingeschworen worden seien; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 576f. Pfeiffer berichtete Anfang Oktober – auch aus taktischen Gründen – einem Vertreter der Militärregierung in einem Vier-Augen-Gespräch, in der CSU-Fraktion seien nur 20 Abgeordnete für, 80 aber gegen Müller als Parteiführer, Memorandum of Conversation of J. D. Beam with Dr. Mueller and Dr. Pfeiffer, undatiert [zwischen dem 14. und 16. Oktober 1946], NA RG 84 POLAD, CGC, Box 70.

arbeit erfolgreich an Müller vorbeigestaltet.[25] Insbesondere sorgte er auch dafür, so Müller am 6. September, daß die interfraktionellen Besprechungen mit den Sozialdemokraten »großenteils so geführt wurden, daß ich von nichts gewußt habe«.[26] Hinter dieser Ausschaltungspolitik, die durch Müllers verfassungspolitisches Desinteresse[27] und die Programmlosigkeit der CSU in zentralen Verfassungsfragen begünstigt wurde, stand zum einen Hundhammers – vom Bauernflügel der CSU unterstütztes – Bestreben, den eigenen extrem-föderalistischen Vorstellungen im Schulterschluß mit Hoegner und den »bajuwaristischen« Sozialdemokraten zum Durchbruch zu verhelfen. Zum anderen, und das wog noch schwerer, war Hundhammers Politik und der in der Staatspräsidentenkrise eskalierende Gegensatz zwischen »der Fraktion und der Parteileitung«, zwischen denen »von allem Anfang nicht gerade das allerbeste Einvernehmen«[28] bestand, Ausdruck und Mittel des seit Gründung der CSU andauernden Machtkampfes in der »Union«.

Trotz der unterschiedlichen Standpunkte in der Sache selbst wäre es ohne die latente Rivalität Hundhammers und Müllers gar nicht zu der erbitterten innerparteilichen Auseinandersetzung gekommen.[29] Im Kern ging es um eine Grundsatzentscheidung darüber, wer künftig der Politik der CSU die Richtung wies: Der Parteivorsitzende, der die Parteigremien der Union hinter sich hatte, aber in der Fraktion nicht genügend Rückhalt besaß, oder der Fraktionsvorsitzende, der in den Parteigremien auf schwachen Füßen stand und dort eine Niederlage nach der anderen einstecken mußte.[30] Hundhammers Anstrengungen, als Fraktionsvorsitzender eine in jeder Hinsicht unabhängige Politik an der Partei vorbei bis hin zu interfraktionellen Absprachen und Vorentscheidungen zu betreiben, dienten als Waffe im Kampf um die Parteiführung, den er längerfristig durch eine erfolgreiche Arbeit in Par-

25 Vgl. Ausführungen Semlers am 6. September 1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 548ff., insbesondere den Disput Semler-Hundhammer, S. 575, sowie die Stellungnahme Müllers, S. 580ff.

26 Ebd., S. 580. Auch in der Fraktionssitzung der CSU am 2.9. hatte Müller heftig kritisiert, daß sowohl Hundhammer als auch der Führer des Bauernflügels, Horlacher, an der Partei vorbei operierten, um einseitige Interessenpolitik zu betreiben, Niederschrift über die Fraktionssitzung am 2.9., S. 68, ACSP, NL Müller 208.

27 Schon im August beklagte eine Gruppe von Müller-Freunden, daß die Union »über Pläne und Entwürfe der Regierung völlig unzureichend unterrichtet« werde, schob dies aber auch auf eigenes Versagen zurück; Besprechung über organisatorische Mängel in der Arbeit der Union, 19. August 1946, ACSP, NL Müller 17.

28 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 576.

29 In diesem Sinne äußerten sich auch sowohl Pfeiffer gegenüber der Militärregierung (Memorandum of Conversation of J. D. Beam with Dr. Mueller and Dr. Pfeiffer, undat. [zwischen 14. und 16. Oktober 1946], NA RG 84 POLAD, CGC, Box 70) als auch Müller am 6. September 1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 578.

30 Zur Herausbildung des Gegensatzes zwischen Partei und Fraktion ausführlicher B. Fait, Anfänge, 1995, S. 119ff.

lament und Regierung zu gewinnen hoffte.[31] Müller war nicht bereit, das ohne Gegenwehr hinzunehmen.

Nachdem am 6. September der Beschluß der CSU über die Aufhebung des Fraktionszwanges gefallen war, hing das Überleben des Staatspräsidenten davon ab, wie sich die Sozialdemokraten in dieser Sache entschieden. In der SPD-Fraktionssitzung am 4. September hatte sich ein Meinungsumschwung abgezeichnet; doch seither war einiges geschehen. Als die Sozialdemokraten am 9. September zusammenkamen, zeigte sich, daß insbesondere die Monarchiedebatte des 5. September große Irritationen ausgelöst hatte. Außerdem reagierten auch die Sozialdemokraten zunehmend empfindlicher auf die undurchsichtigen Händel, die ihre Gouvernementalen hinter dem Rücken der Partei betrieben.

Es nützte wenig, wenn Hoegner der Fraktion triumphierend mitteilen konnte, die Union sei »gezwungen worden, sich gegen monarchische Bestrebungen festzulegen«. Den fränkischen Genossen hatte die »große Aufregung bei der CSU« vor allem bewiesen, »daß sie an einen Monarchisten gedacht hätten«. Der Schweinfurter Franz Op den Orth erklärte im Namen der fränkischen Genossen, »daß kein Abgeordneter von uns aus Ober-, Mittel- oder Unterfranken für den Staatspräsidenten stimmen werde«.[32] Nach einem kurzen Austausch der bekannten Standpunkte wurde schließlich sogar die Frage aufgeworfen, »ob die Verfassung im ganzen abzulehnen sei oder nur der Staatspräsident«. Hoegner, der entsetzt erkennen mußte, daß alle Arbeit der vergangenen Monate auf dem Spiel stand, erinnerte die Fraktion daran, wie unerwartet erfolgreich sich die Verfassungspolitik der SPD insgesamt und speziell auch hinsichtlich des Staatspräsidenten gestaltet hatte: »Der von der Union geplante Staatspräsident sei etwas ganz anderes wie der, der nun vorgesehen sei. Wir hätten im allgemeinen bei der Verfassung mehr herausgeholt, als wir hoffen durften.«[33] Auf diesen Standpunkt stellte sich auch Innenminister Josef Seifried, der sich energisch dagegen wandte, aus »Agitationsgründen« den Staatspräsidenten abzulehnen und damit die SPD ins politische Aus zu manövrieren: »Wenn wir ablehnen, sind wir nicht koalitionsfähig und dann sind die CSU [sic!] unter sich. Um nur zu schimpfen, dazu sind wir zu groß.«

Auch Thomas Wimmer stellte sich hinter Hoegner: »Der Verfassungsentwurf sei von einem Sozialdemokraten, was hätte etwa Schäffer daraus gemacht.« Die SPD habe bei der Wahl Hoegners Verfassungsentwurf verteidigt und den Staatspräsidenten für überflüssig erklärt. Der Wahlerfolg der CSU habe aber bewiesen, daß die Mehrheit des Volkes sich diesen Standpunkt nicht zu eigen gemacht habe. Wie Seifried warnte auch Wimmer vor einer kurzsichtigen Entscheidung, die langfristige Folgen zeitigen würde:

31 Dies zeigte sich am deutlichsten in den Auseinandersetzungen um die Regierungsbildung im Dezember 1946; dazu ebd., S. 145–187.
32 Bericht über die Fraktionssitzung am 9.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.
33 Ebd.

»Werden wir in der Opposition mehr erreichen?« Er wies auf die weittragenden Gesetzeswerke hin, die in naher Zukunft zu entscheiden waren. Es konnte doch kein Zweifel daran bestehen: »Ohne uns würden sie schlechter.« Wimmer empfahl, man »möge mit der CSU noch einmal verhandeln.«[34]

Dies aber war angesichts der verhärteten Fronten ein völlig aussichtsloses Unterfangen. So beurteilte es auch Hoegner: »Es sei unmöglich, in der CSU noch eine Wandlung herbeizuführen. Verfassungsfragen seien keine Parteifragen und erschöpften sich in einem Parteiprogramm nicht.« Da die CSU die Abstimmung freigeben würde, sprach sich Hoegner dafür aus, ihrem Beispiel zu folgen. Außerdem empfahl er, über den fraglichen Abschnitt gesondert abzustimmen, um die Entscheidung über den Staatspräsidenten von der über die Gesamtverfassung zu trennen.[35] Das würde es der SPD ermöglichen, den Staatspräsidenten abzulehnen, der Gesamtverfassung aber ihre Zustimmung zu erteilen und damit ihre Koalitionswilligkeit zu beweisen.

Diese Lösung brachte es aber auch mit sich, daß ein Teil derjenigen aus der Fraktion, die am 4. September bereit gewesen wären, den Staatspräsidenten zu tolerieren, wieder abfielen: Ging mancher doch – wie etwa Lorenz Hagen – »von der Voraussetzung aus, daß wir, wenn wir den Staatspräsidenten ablehnen, alles ablehnen müßten«.[36] Die zuletzt durchgeführte Abstimmung zeigte aber auch, daß dennoch eine beträchtliche Anzahl von SPD-Abgeordneten dem Staatspräsidenten auch per se nicht mehr abgeneigt war. Bei der Abstimmung darüber, ob die SPD dem Amt zustimmen sollte, sprachen sich 15 dafür und 29 dagegen aus. Eine nicht näher bestimmte Mehrheit wünschte, die Abstimmung über den Abschnitt freizugeben. Nahezu einmütig bei nur einer Stimmenthaltung entschied die Fraktion, der Gesamtverfassung auch dann ihre Zustimmung zu erteilen, wenn der Staatspräsident angenommen werden würde.[37] Mit diesen Beschlüssen rückte seine Einrichtung in greifbare Nähe.

Müller, der unter dem Banner der Demokratie in seiner Partei die Freigabe der Abstimmung erzwungen hatte, konnte danach in der eigenen Fraktion schwerlich versuchen, auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten noch irgendeinen Einfluß zu nehmen. Offenbar hatte er außerdem durch seine Aktion in der Fraktion an Rückhalt verloren. Hatten sich am 2. September noch knapp ein Drittel der anwesenden CSU-Abgeordneten gegen den Staatspräsidenten ausgesprochen, so waren es bis zum 11. September nur noch etwa 20 Prozent. So drang es jedenfalls an die Ohren des fränkischen Flügels der Sozialdemokraten, dem Müller das aktuelle Kräfteverhält-

34 Ebd.
35 Ebd.
36 Ebd.
37 Ebd.

nis in der CSU nun schnellstens hintertrug.[38] Die Ziele, die er verfolgte, liegen auf der Hand: Der SPD sollte, so beurteilte es damals schon die Süddeutsche Zeitung, »die Entscheidung über den Staatspräsidenten zugeschoben« werden. Sie sollte »die Verantwortung [...] zu tragen haben«.[39] In ihrem Mitteilungsblatt wehrte sich die CSU heftig gegen diese »Bezichtigung« und »verantwortungslose Unterstellung« der Süddeutschen.[40] Doch ist der damaligen Einschätzung der SZ im Kern zuzustimmen: Müller hoffte, mit dieser Nachricht die Staatspräsidentengegner aus der SPD zu aktivieren, die tatsächlich in letzter Minute versuchten, die Partei zu einer geschlossenen Ablehnung des Amtes zu bewegen.

Am 11. September, einen Tag vor der geplanten Abstimmung in der Landesversammlung, fand eine weitere Fraktionssitzung der Sozialdemokraten statt. Der Nürnberger Parteisekretär Franz Haas teilte den Genossen mit, daß etwa 20 Prozent der Unionsfraktion dem Staatspräsidenten eine Absage erteilen würden: »Wenn alle von uns gegen den Staatspräsidenten stimmen, ist er zu Fall gebracht.«[41] In der Tat ließ sich bei insgesamt 180 Abgeordneten ausrechnen, daß der Staatspräsident angenommen werden würde, wenn neben den vermutlich etwa 80 CSU-Abgeordneten auch die 15 Sozialdemokraten für ihn stimmen würden, die sich am 9. September für ihn ausgesprochen hatten. Wenn die SPD hingegen geschlossen die Mehrheitsmeinung der Fraktion vertrat, war der Staatspräsident abgewehrt. Wie Lorenz Hagen ganz richtig bemerkte: »Er werde gewählt durch uns oder er falle durch uns.«[42]

Es zeigte sich, daß Müller nicht ganz Unrecht hatte, als er am 6. September behauptete, Teile der Sozialdemokratie würden zwar gern den Staatspräsidenten haben, jedoch nicht die Verantwortung dafür übernehmen wollen. Hans Gentner drückte die Meinung vieler Fraktionskollegen aus, als er erklärte: »Wenn es von unseren Stimmen abhängt, können wir nicht für den Staatspräsidenten sein.« Franz Röll konnte sich vorstellen, daß man den Staatspräsidenten »mitunter brauchen könne«, aus seiner Sicht war »aber in der jetzigen Situation« eine »Zustimmung nicht möglich«.[43] Ähnlich beurteilte es Thomas Wimmer, der das Problem allerdings differenzierter betrachtete. Er sah die SPD in einer »neuen Situation«, wenn Müllers Erklärung zutraf, »daß alle in Franken« dagegen stimmen würden. Einerseits müsse Preußen aus seiner deutschen Vormachtstellung ausscheiden, andererseits gelte es aber auch, Franken in den Verfassungskonsens einzubinden:

38 Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 11.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143. E. SCHMIDT, Staatsgründung, 1993, S. 191f., berichtet in Kenntnis der CSU-Fraktionsprotokolle nicht über eine weitere Abstimmung.

39 SZ, Nr. 75, 9.1946: Der umstrittene Staatspräsident.

40 CSU-Mitteilungen Nr. 11, 9.10.1946: Politische Polemik.

41 Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 11.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

42 Ebd.

43 Ebd. Ähnlich äußerten sich noch andere Abgeordnete.

»Wenn der Staatspräsident fällt, wird die übrige Verfassung von einer großen Mehrheit angenommen.«[44]

Es war nicht zu verkennen, daß die Gruppe seiner Befürworter in der SPD auf ein Mindestmaß zusammengeschrumpft war. Einer nach dem anderen rückte vom Staatspräsidenten ab. Doch vermißte die Fraktion eine Stellungnahme der Hauptexponenten, die zunehmend unter Druck gesetzt wurden: »Es wäre bedauerlich«, so meinte etwa Heinrich Stöhr, »wenn unsere Minister den Staatspräsidenten retten würden.« Seifried ergriff schließlich als erster Minister das Wort. Er beklagte, daß die Genossen sich nicht genügend vor ihre besten Leute stellten und gab noch einmal zu bedenken, wie die Verfassung aussehen würde, wenn etwa Schäffer sie entworfen hätte: »An dem gegenwärtigen Staatspräsidenten habe die CSU keine große Freude mehr. Er getraue sich, den Staatspräsidenten zu vertreten.« Auch Kultusminister Fendt erklärte, dem Amt die Treue halten zu wollen. Hoegner, sichtlich verärgert über Müllers durchsichtiges Spiel, legte sich zwar vorerst nicht fest, verteidigte aber nochmals den Entwurf und appellierte an die politische Vernunft: Wenn die SPD gewillt sei, eine Koalition einzugehen, könne sie nicht erwarten, daß die größere Fraktion in allem nachgebe.[45]

Bereits zu Beginn der Sitzung war die Frage aufgeworfen worden, ob die SPD ihren Beschluß zur Aufhebung des Fraktionszwanges aufrechterhalten sollte. Nach den Erklärungen Seifrieds, Fendts und Hoegners kam Franz Haas darauf zurück. Da eine Inkonsequenz in dieser Frage nicht nur peinlich wäre, sondern vermutlich auch die Militärregierung auf den Plan rufen würde, blieb die Mehrheit dabei, die Abstimmung freizugeben. Doch demonstrierten acht Abgeordnete mit einem Nein noch einmal ziemlich deutlich, was sie von denen hielten, die gegen die Partei stimmen würden. Der Druck, den die Fraktion auf ihre Minister ausübte, manifestierte sich auch in einer längeren Diskussion darüber, wie sich die SPD zu einer geheimen Abstimmung stellte. Im Ergebnis lehnten die Sozialdemokraten dies mehrheitlich ab. Falls die CSU einen entsprechenden Antrag stellen würde, wollten 41 Sozialdemokraten dagegen stimmen, drei dafür, drei enthielten sich.[46]

Zuletzt stimmte die Fraktion noch einmal darüber ab, wie sie sich in der Schlußabstimmung verhalten würde, falls der Staatspräsident angenommen werden würde. Hatten am 9. September bei einer Enthaltung alle übrigen für die Annahme der Gesamtverfassung votiert, wollten nun immerhin vier dagegen stimmen. Doch entschied eine Mehrheit von 26 gegen 16 Abgeordnete, daß die SPD bei der Schlußabstimmung geschlossen auftreten, also für die Verfassung stimmen sollte.[47]

Das Plenum der Verfassunggebenden Landesversammlung tagte nach einer etwa einmonatigen Pause erstmals wieder am 11. September. Auch

---

44 Ebd.
45 Ebd.
46 Ebd.
47 Ebd.

vor diesem Forum traten seitens der CSU Ehard (als Berichterstatter) und Horlacher als Hauptfürsprecher des Staatspräsidenten auf. Sie verteidigten ihn vor allem als Garanten der Demokratie, der seinerseits mit allen demokratischen Sicherungen umgeben sei.[48] Horlacher verband sein Plädoyer darüber hinaus mit einem »inbrünstigen« Bekenntnis zu einem künftigen »bundesstaatlichen« Deutschland, zu den »Vereinigten Staaten von Deutschland«, zu denen sich die Einzelstaaten unter Wahrung ihrer kulturellen Eigenart in freiem Entschluß und durch gemeinsame Zustimmung zusammenschließen sollten.[49]

Für die SPD sprach Seifried zum Staatspräsidenten, den er zurückhaltender als Ehard und Horlacher, aber insgesamt doch positiv würdigte. Seifried war überzeugt, der Staatspräsident wäre nicht so umstritten, wenn Hindenburg nicht »ein erschütterndes und zugleich beschämendes Beispiel« dafür abgegeben hätte, »wie Schwäche und Treulosigkeit in der höchsten Spitze des Staates [...] am Ende zum Unglück eines ganzen Volkes« führen konnte. Da aber die bayerische Konstruktion einen Mißbrauch ausschließe, könne man »sehr wohl« für den Staatspräsidenten als Stabilisierungsfaktor eintreten. Seifried drückte zugleich auch sein Verständnis für diejenigen aus, die sich »als gebranntes Kind auf den Standpunkt stellten: Nie wieder Staatspräsident!«[50]

In der SPD-Fraktion löste die bei aller Vorsicht doch positive Stellungnahme Seifrieds einige Verärgerung aus.[51] Daher rückte Johann Maag vor dem Plenum zurecht, daß Seifried nicht den Standpunkt der SPD-Mehrheit vertreten hatte. Diese erkenne zwar an, daß es den Genossen im Verfassungsausschuß gelungen sei, dem Staatspräsidenten »die Giftzähne zu brechen«, befürchte aber, daß er sich als Hindernis der Reichseinheit erweisen könnte. Daher lehne die »große Mehrheit« der SPD den Staatspräsidenten ab.[52]

Von den gleichen Erwägungen ließ sich die FDP leiten. Dehler erkannte im Staatspräsidenten eine »Überbetonung des bayerischen Staates«, ein »Hemmnis für die deutsche Gemeinschaft«. Außerdem berge das Amt die »Gefahr des Verderbs der Demokratie«.[53] Sein Parteifreund Fritz Linnert stellte seine Funktion als »ein willkommenes Sprungbrett für die Monarchie« in den Vordergrund. Die nur mit Mühe im Verfassungsausschuß gefundene Formulierung, ihn gegen alle »rechtswidrigen« Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie zu verpflichten, bedeute, daß er alle »rechtmäßigen« Versuche unterstützen dürfe. Er erinnerte an Hitler, der auch »in die Welt hinausgeschrien« hatte, »er sei auf »legalem« Wege zur

48 Sten. Ber. VL, S. 72–74, 78 f.
49 Ebd., S. 79.
50 Ebd., S. 82.
51 Bericht über die Fraktionssitzung am 11.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.
52 Sten. Ber. VL, S. 109.
53 Ebd., S. 83 f.

Macht gekommen«.[54] Loritz, der die Haltung der WAV von der Gestaltung des Amtes abhängig gemacht und gefordert hatte, in dieser Angelegenheit auch einmal nach Hessen und Württemberg-Baden zu blicken, erteilte dem Staatspräsidenten nun ebenfalls eine klare Absage. Ein solches Amt zu schaffen, übersteige die bayerische Zuständigkeit. Das könne nur im Einklang mit den übrigen deutschen Ländern, mindestens mit denen der US-Zone geschehen[55], die ein solches Amt inzwischen verworfen hatten.[56] Die Kommunisten erkannten im Staatspräsidenten eine »Festigung der Staatsführung gegen die Volksvertretung«. Die Debatte im Verfassungsausschuß, wo »stundenlang über die Verdienste des Hauses Wittelsbach« gesprochen wurde, bewies Schirmer, »auf welch schwachen Füßen diese demokratische bayerische Republik steht«. Die Kombination: »verschleiertes Mehrheitswahlsystem« zur »Ausschaltung der Opposition«, Senat als »Kontrollorgan«, Staatspräsident und feste Amtsdauer der Regierung stelle den Versuch dar, »alte Zustände wieder heraufzubeschwören«. Darüber hinaus sei der Staatspräsident ein »Element der Verhinderung der Einheit Deutschlands«; mit ihm würden ihr »Prügel in den Weg« geworfen.[57]

Als letzte Gruppe meldeten sich schließlich die CSU-Opponenten zu Worte. Die »im Namen und im Auftrag einer Reihe von Fraktionsfreunden der CSU aus allen Teilen Bayerns« von Eugen Rindt verlesene Erklärung kam dem kommunistischen Standpunkt ziemlich nahe: »Bei aller Bejahung des Charakters der Verfassung als Ausdruck der bayerischen Staatspersönlichkeit, die auch wir verfechten, lehnen wir die Institution eines Staatspräsidenten ab. Diese bedeutet eine Überspitzung der Autorität der Staatsführung und hindert eine gesunde, dynamische Weiterentwicklung des politischen Lebens. [...] Wir sehen in der Schaffung dieser Institution ein Hemmnis für eine gesunde Weiterentwicklung des Bundesstaates Bayern und eine zu starke [...] Aufrechterhaltung alter Vorstellungen und Begriffe. Der Staatspräsident [...] vergrößert die Gewalt der Einflußnahme unerwünschter politischer Richtungen auf die Staatsführung und das Staatsleben. [...] Die Staatsgewalt bedarf des Vertrauens des bayerischen Volkes; die Institution des Staatspräsidenten zerteilt nach unserem Dafürhalten dieses Vertrauen.«[58]

Horlacher hatte am 2. September seine Parteifreunde davor gewarnt, mit einem Nein zum Staatspräsidenten die Befürworter des Amtes in eine reaktionäre Ecke zu drängen. Mit dieser Erklärung taten sie es explizit. Die Worte wogen um so schwerer, als sie sorgfältig vorbereitet[59] und nicht als

54 Ebd., S. 112.
55 Ebd., S. 90.
56 Die Länder, die einen Staatspräsidenten diskutierten, nennt F. R. PFETSCH, Ursprünge der Zweiten Republik, 1990, S. 313ff. Zur Diskussion in Württemberg-Baden P. WEBER, 1996, S. 276–283.
57 Sten. Ber. VL, S. 95f.
58 Ebd., S. 115.
59 Erklärung des Abgeordenten Dr. Eugen Rindt, Augsburg, zur Frage des Staatspräsidenten für Bayern, ACSP, NL Zwicknagl Nr. 4.

spontaner Diskussionsbeitrag eines Einzelnen zu werten waren. Die Stenographischen Berichte vermerken während der Verlesung keinerlei Reaktionen und »Beifall bei einem Teil der CSU und der SPD«[60], als Rindt schloß. Nachdem sich der erste Schock gelegt hatte, war ein »großer Teil« der Abgeordneten aber nicht mehr auf ihren Plätzen zu halten. Horlacher mußte als Präsident der Konstituante eingreifen und sich verbitten, »daß ein großer Teil der Abgeordneten umeinandersteht«. Zwar zeigte er Verständnis dafür, »wenn einzelne Abgeordnete hin und wieder ein wichtiges Gespräch führen oder hinausgehen«, wandte sich aber energisch dagegen, »daß schließlich die Redner vor leeren Bänken sprechen müssen.«[61]

Kurz darauf begann die mit Spannung erwartete Abstimmung. Sie war, wie Horlacher erklärte, so wichtig, daß »selbstverständlich« namentlich abgestimmt wurde. Der Präsident rechnete mit einem äußerst knappen Ergebnis. Horlacher kündigte an, den alphabetischen Namensaufruf zweimal hintereinander durchzuführen, damit die Abgeordneten, die bei der ersten Verlesung »aus Zufälligkeiten nicht da oder sonstwie verhindert waren«, noch abstimmen konnten. Damit nicht genug, wollte er anschließend »noch eine kleine Pause einschalten, damit die letzten Sünder sich noch melden«. Erst wenn sichergestellt war, daß keine einzige Stimme verlorenging, wollte er die Abstimmung schließen.[62]

Verlief der erste Durchlauf des Namensaufrufs noch in atemloser Stille, so breitete sich immer größere Nervosität aus, als allmählich deutlich wurde, wie knapp das Rennen wirklich ausgehen würde. Als sich dann noch ein Abgeordneter der CSU, der Schwabe Georg Riedel, beim zweiten Durchlauf mit der Erklärung zu Worte meldete, er habe »versehentlich mit »Ja« gestimmt« und bitte daher, sein Votum durch ein »Nein« zu korrigieren, entlud sich die allgemeine Erregung: »Widerspruch, Zurufe und große Unruhe«, so vermerkte der Protokollant. Horlachers barsche Reaktion: »Änderung der Stimmabgabe in dem Sinne gibt es nicht mehr«, rief neue Unruhe hervor.[63] Die Atmosphäre war zum Zerreißen gespannt. In der nach dem zweiten Durchlauf vor Schließung der Abstimmung noch eingehaltenen Pause für die »letzten Sünder«, war Horlacher gereizt genug, die Würde seines Amtes zu vergessen. Er zankte sich – das Wort ist zutreffend – mit Loritz herum, bis das Haus in »schallende Heiterkeit« über seinen Präsidenten ausbrach, der sich nur mit größter Mühe zügeln konnte.[64] Auf Antrag Dehlers ließ Horlacher sich schließlich doch noch herbei, über Riedels Begehren auf Korrektur seines Votums abstimmen zu lassen: darüber ob man, so Horlacher, »bei einem Abgeordneten soviel voraussetzen« konnte, »daß er weiß, ob er mit Ja oder mit Nein stimmt.« Die Mehrheit des Hauses

60 Sten. Ber. VL, S. 115.
61 Ebd., S. 119.
62 Ebd., S. 121.
63 Ebd.
64 Ebd., S. 122.

lehnte die Korrektur ab, doch vermochte dies am Ergebnis nichts zu ändern: 84 Abgeordnete hatten für den Staatspräsidenten gestimmt, 85 dagegen.[65]

Damit war der Staatspräsident also »gefallen«. Der SPD-Vorsitzende Hoegner und mit ihm Franz Fendt, Hans Gentner[66], Albert Roßhaupter und Josef Seifried hatten dem Druck ihrer Fraktion standgehalten und für ihn gestimmt, Franz Röll hatte sich der Stimme enthalten. Alle übrigen Sozialdemokraten hatten dem Staatspräsidenten eine Absage erteilt; geschlossen mit Nein votierten die KPD, FDP und WAV. Aus den Reihen der CSU hatten sich mit dem Parteivorsitzenden Müller insgesamt 23 Abgeordnete gegen den Staatspräsidenten entschieden. Mit Ausnahme Maria Dekus (Niederbayern/Oberpfalz), Eugen Rindts (Schwaben) und Max Zwicknagls (Oberbayern) kamen sämtliche aus Franken. Drei weitere Unionsabgeordnete (Hans Imler aus Schwaben, Georg Stücklen und Julian Wittmann aus Oberfranken) hatten sich der Stimme enthalten.[67]

Horlacher gab das Abstimmungsergebnis relativ gelassen bekannt und versuchte sogar, zu scherzen: Damit sich die »Gemüter etwas beruhigen«, teilte er vorab mit, eine Essensmarke sei aufgefunden worden und liege für den rechtmäßigen Besitzer zur Abholung bereit.[68] Doch nachdem er die Sitzung wenig später geschlossen hatte, gingen ihm und anderen Unionspolitikern die Nerven durch. Horlacher, Hundhammer und andere »führende Männer der CSU« beschimpften die Dissidenten in aller Öffentlichkeit als »Verbrecher« und »Verräter«[69], als »Kanalrattenpolitiker«.[70] Die gebürtige Rheinländerin Maria Deku, die erst im letzten Kriegsjahr nach Bayern gekommen war und in der Verfassunggebenden Landesversammlung den Wahlkreis Niederbayern/Oberpfalz vertrat, wurde als »Spion« tituliert. Glaubt man ihrer Darstellung, so ging Horlacher sogar mit »erhobenen Fäusten und laut brüllend« auf sie los. Als nicht in Bayern geborenes Fraktionsmitglied habe sie es versäumt, »die Sitten und Anschauungen des Gastlandes zu respektieren«; sie sei nicht legitimiert gewesen, »über spezifisch bayerische Fragen frei zu entscheiden«.[71] Als »lebendig« erwies sich die CSU in diesen Tagen gewiß; aber warf sie wirklich »ein Spiegelbild echter

65 Ebd., S. 123.

66 Gentner war Präsidiumsmitglied des Bayerischen Bauernverbandes, der einhellig für das Amt eintrat.

67 Ebd., S. 122f.

68 Ebd., S. 123.

69 Deku an den Landesvorsitzenden der CSU, 14.9.1946, ACSP, NL Zwicknagl Nr. 4. Wegen dieser Vorkommnisse erklärte Deku, den künftigen Sitzungen der Fraktion und des Plenums fernbleiben zu wollen.

70 So berichtete Franz op den Orth (SPD) vor der VL, Sten. Ber. VL, S. 183.

71 Deku an den Landesvorsitzenden der CSU, 14.9.1946. Angeblich war Deku nur unter der Bedingung in Niederbayern/Oberpfalz als Kandidatin aufgestellt worden, daß sie für den Staatspräsidenten stimmen würde (Grundlagen der Resolution der Fraktion der CSU gegen den Landesvorsitzenden Dr. Josef Müller; OMBGY 15/102–2/23). Das ist jedoch unwahrscheinlich, da ein so harter Kampf um den Staatspräsidenten im Juni nicht vorhersehbar war.

Demokratie«, wie Müller am 13. September in einem Rundschreiben allen Parteifreunden weismachen wollte?[72]

Auch die SPD ging nicht gerade schonend mit den Abweichlern um, obwohl ihre Dissidenten die Verlierer waren und bereit, die Konsequenzen zu ziehen. Wie Franz Haas der Fraktion am 13. September in Abwesenheit Hoegners, Roßhaupters und Seifrieds berichtete, hatte Roßhaupter ihm erklärt, »wir werden unsere Parteiämter aufgeben«.[73] Tatsächlich schickte Hoegner am nächsten Tag einen Brief an den SPD-Landesvorstand, in dem er offiziell seinen Rücktritt vom Parteivorsitz erklärte.[74]

Die SPD-Fraktion war am 13. September aufgebracht genug, ihm und der Ministerriege keine Träne nachzuweinen. Zwar meinte Jean Stock, es sei in dieser Situation, in der womöglich die Verfassung auf dem Spiel stand, »nicht klug, ohne die Minister zu beraten«. Im übrigen teilte aber selbst Stock, der wegen einer Entnazifizierungsangelegenheit in Hoegners Schuld stand und wenig später dessen Schwiegersohn wurde[75], den allgemeinen Wunsch nach Abhaltung eines Scherbengerichts. Die Fraktion hatte endgültig genug von dem seit »langer Zeit« von Hoegner und den Ministern »von Amerikas Gnaden« gepflogenen »Übel«, undurchsichtige Verhandlungen mit dem parteipolitischen Gegner zu führen, ohne die Fraktion zu informieren. Besonders verärgert war die Fraktion über den Ämterschacher: »Die Verfassung«, so Landessekretär Albert, sei »ein einziges Schauspiel der Diktatur«.[76]

Nachdem Hoegner und Roßhaupter aus eigenem Antrieb ihre Rücktrittsabsichten ausgesprochen hatten, bedauerte die Fraktion nicht, »daß die Verhältnisse reinen Tisch« machten. Dann war eben ein neuer Parteivorsitzender wie auch ein neuer Fraktionsvorsitzender zu wählen. Dabei wollten die Genossen künftig eine strikte Trennung zwischen Regierungs- und Parteifunktionen, die jedenfalls in führenden Positionen nicht in Personalunion ausgefüllt werden sollten. Zwar einigten sich die Sozialdemokraten darauf, den Konflikt vorläufig nicht nach außen dringen zu lassen. Doch bestimmte die Fraktion bereits Haas und Waldemar von Knoeringen zu ihrem geschäftsführenden Vorstand. Der CSU sollte mitgeteilt werden, daß ab sofort dieser Vorstand »allein« für Verhandlungen zuständig war. Immerhin wollte die Fraktion aber zur nächsten Zusammenkunft am 18. September Hoegner und die Minister einladen.[77]

Bis zum 18. September war der erste Zorn schon wieder verraucht. Haas und von Knoeringen hatten sich inzwischen mit Hoegner ausgesprochen

---

72 CSU-Landesgeschäftsstellte, 13.9.1946: »Die Christlich-Soziale Union in Bayern, ein Spiegelbild echter Demokratie«, IfZ-Archiv, NL Baumgartner Ed 132/2.

73 Bericht über die Fraktionssitzung am 13. September 1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion, Bayern, Nr. 143.

74 Hoegner an den Landesvorstand der SPD, 14.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/226.

75 H. Mehringer, Waldemar von Knoeringen, 1989, S. 284.

76 Bericht über die Fraktionssitzung am 13.9.1946.

77 Ebd.

und die Weichen für eine Versöhnung gestellt. Der Parteivorsitzende war zunächst nicht weniger wütend als seine Genossen. Er sah durch das Verhalten der SPD-Fraktion das Verfassungwerk, dem er seine »ganze Kraft gewidmet« hatte, »aufs schwerste gefährdet«. Darüber hinaus betrachtete er die Vorgänge des 12. September als »politische und menschliche Niederlage«.[78] Mit ein paar Tagen Abstand konnte er dem geschäftsführenden Fraktionsvorstand aber dann erklären, »er mache der Fraktion keine Vorwürfe«.[79] Im Ergebnis dieser Aussprache nahm Hoegner den noch ungeöffneten Brief mit seiner Rücktrittserklärung zurück; Partei- und Fraktionsvorsitzender verblieben im Amt. Aus der Sicht der Militärregierung und wohlinformierter Münchner Kreise nicht zuletzt deshalb, weil die SPD niemanden in ihren Reihen hatte, der innerparteilich eine ausreichende Gefolgschaft hinter sich brachte und populär genug war, um Hoegner zu ersetzen.[80] Der Öffentlichkeit, die nach den Ereignissen des 12. September Hoegners Rücktrittsgesuch erwartete und annahm, die SPD werde zustimmen, wurde erklärt, etwaige Rücktrittsabsichten Hoegners seien ein bloßes Gerücht.[81]

In der Fraktionssitzung am 18. September war das Klima zwar noch immer ziemlich gespannt, doch wurde nur noch vereinzelte Kritik an Hoegner und der Ministerriege laut. Von Heinrich Stöhr und Hannsheinz Bauer etwa, die wünschten, daß künftig alle Anträge zuerst in der Fraktion besprochen werden. Sie mußten sich von Hoegner aber sagen lassen, »so könne man keine parlamentarische Arbeit machen«. Die Sitzung endete mit Hoegners mehr als Befehl denn als Bitte ausgesprochenem Appell: »Das Mißtrauen in der Fraktion müsse aufhören.«[82]

Im Ergebnis des »außergewöhnlichen Vorganges«, als den Horlacher den »Fall« des Staatspräsidenten in der Abstimmung des Plenums am Vormittag des 12. September charakterisierte[83], kam noch am gleichen Nachmittag der Verfassungsausschuß zusammen. Eigentlich hatten fast alle Ausschußmitglieder gehofft, ihre Arbeit sei beendet.[84] Die Stimmung war merklich gedrückt, doch erkannten die Anhänger des Staatspräsidenten schon wieder einen Hoffnungsschimmer am Horizont. Im Anschluß an die Plenumssitzung hatte sich die CSU-Fraktion getroffen. Angesichts des knappen Ausgangs der Abstimmung hatte sie sich einstimmig, das hieß mit den Stimmen der »Parteiopposition«, wie Hundhammer ausdrücklich betonte, darauf

78 Hoegner an den Bezirksvorstand der SPD-Oberbayern, 14.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/126.
79 Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 18.8.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.
80 James R. Wilkinson, American Consul General, an Murphy, 11.10.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 73.
81 Confidential. OMGBY, ICD, IB, 21.9.1946, Bericht Nr. 116, Blatt 2 und 55; IfZ-Archiv, OMGBY 10/87–2/7.
82 Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 18.9.1946.
83 Sten. Ber. VA, S. 688.
84 So der Vorsitzende Krapp, ebd., S. 687.

geeinigt, in der strittigen Frage das Volk sprechen zu lassen. Die CSU schlug den anderen Parteien vor, dem Volk zwei alternative Verfassungsentwürfe vorzulegen: einen mit und einen ohne Staatspräsidenten.[85]

Die CSU hatte zwar Ende Juli noch energisch einen Antrag der Sozialdemokraten abgelehnt, einer Zweifünftelmehrheit des Landtags zuzubilligen, einen Volksentscheid über strittige Gesetzesvorlagen herbeizuführen, weil dies einer ruhigen demokratischen Entwicklung abträglich sein könnte.[86] Da nunmehr die Mehrheit der CSU selbst eine knappe Abstimmungsniederlage hatte hinnehmen müssen, war dieses Argument aber sekundär geworden. Im Falle des Staatspräsidenten betrachtete die CSU einen Volksentscheid als wünschbar und demokratisch, weil, wie Horlacher erklärte, sicher nicht davon gesprochen werden könne, daß am Vormittag eine wirkliche Mehrheit entschieden habe: »Bei 84 gegen 85 Stimmen kann man wahrhaftig nicht von einer Mehrheit sprechen.« Es sei allen Parteien bei den gesamten Beratungen ein Anliegen gewesen, Verfassungskämpfe zu vermeiden: »Wird die Frage des Staatspräsidenten mit einem so geringen Mehrheitsverhältnis entschieden, dann leben wir im Zeitalter der Verfassungskämpfe.«[87]

Roßhaupter stimmte als Fraktionsvorsitzender der SPD dem Vorhaben der CSU zu.[88] Diese Lösung war aus sozialdemokratischer Sicht allemal der Alternative vorzuziehen, die Hundhammer in den Raum stellte: nämlich Ablehnung der Verfassung durch die Unterlegenen.[89] Dies würde, da aus anderen Gründen auch die FDP, KPD und WAV mit dem Verfassungsentwurf unzufrieden waren, wahrscheinlich auf die Ablehnung der Verfassung hinauslaufen. Ob die neue Konstituante oder der Landtag, dem die Ausarbeitung des neuen Entwurfs übertragen werden könnte, ein besseres Werk zustande bringen würden: Das bezweifelte Roßhaupter in richtiger Einschätzung der in der Basis beider großer Parteien bereits merklich abnehmenden Bereitschaft zu überparteilicher Zusammenarbeit und Konsensfindung.[90] Bei verhärteten Fronten nach einem Scheitern des Verfassungskompromisses konnte die SPD kaum darauf hoffen, daß ihr die CSU, die höchstwahrscheinlich auch bei den kommenden Wahlen überlegen siegen würde, in einem zweiten Anlauf gleichermaßen entgegenkommen würde.

---

85 Ebd.

86 Sten. Ber. VA, S. 180–186.

87 Ebd., S. 688.

88 Ebd., S. 687. Wie in der SPD-Fraktionssitzung am 13.9.1946 berichtet wurde, hatten Roßhaupter, Hoegner und vier weitere sozialdemokratische Vertreter im Verfassungsausschuß, die offenbar schon vor der Sitzung informiert wurden, zugestimmt, zwei hatten sich der Stimme enthalten. Bericht über die Fraktionssitzung am 13.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

89 Hundhammer, Sten. Ber. VA, S. 691.

90 Ebd. Im Dezember 1946 gelang es nur mit Mühe und gegen den Wunsch der Basis beider Parteien, eine Koalition auszuhandeln; diese begann schon ab Januar zu kriseln und zerbrach im September 1947. Dazu ausführlich B. Fait, Anfänge, 1995, S. 158–203.

Die kleinen Parteien hatten hingegen kaum Einfluß auf den Inhalt der Verfassung nehmen können und hatten daher wenig zu verlieren. Insbesondere die KPD und FDP konnten ihren berechtigten Bedenken unbelastet Ausdruck verleihen. Loritz befand sich hingegen in einer Zwickmühle: Zwar lehnte die WAV den Staatspräsidenten ab, doch konnte Loritz schlecht umhin, einer Volksbefragung seine »hundertprozentige« Zustimmung zu erteilen. Schließlich war es Verfassungsprogramm der WAV, dem Volk jede wichtige Entscheidung zu überlassen. Voraussetzung war allerdings, so Loritz, daß eine klare Frage gestellt würde, nämlich: »Wollt Ihr den Staatspräsidenten oder lehnt Ihr ihn ab?« Dem Volk zwei Entwürfe vorzulegen, würde es überfordern. Außerdem berge dies die Gefahr einer Ablehnung beider Vorlagen.[91]

Der Kommunist Schirmer bezeichnete die von der SPD unterstützte Idee der CSU als »eigenartig« und höchst bedenklich. Nachdem CSU und SPD durchwegs so großen Wert auf eine möglichst einmütig getragene Verfassung gelegt hätten, wollten sie plötzlich dem Volk zwei Entwürfe vorlegen? Nur weil einem Teil die Mehrheitsentscheidung der Konstituante »nicht genehm« sei? Dies bewies den Kommunisten einmal mehr, welch geringes Gewicht der Volksvertretung von dieser Seite zugemessen wurde.[92] Fritz Linnert, der wie alle Vertreter der kleinen Parteien auf den Vorschlag der CSU nicht vorbereitet war, erklärte zunächst, sich notfalls mit dem von Loritz vorgeschlagenen Prozedere abfinden zu können, bezeichnete es aber als Grundvoraussetzung der Demokratie, sich Mehrheitsentscheidungen zu fügen. Die von der Militärregierung der Konstituante gestellte Aufgabe sei es, eine und nicht mehrere Verfassungen zu entwerfen. Wenn die Abgeordneten nicht imstande seien, sich auf eine Verfassung zu einigen, dann seien sie an ihrer Aufgabe gescheitert. Die für ihn selbstverständliche Konsequenz lautete dann: Wahl einer neuen Konstituante.[93] Je länger er darüber nachdachte, desto klarer erschien ihm das als einziger demokratischer Weg.[94]

Linnert brachte die Militärregierung zur Sprache, die aus seiner Sicht als Auftraggeber der Verfassungsarbeit ein Wort mitzureden hatte. Daran hatte Nawiasky auch schon gedacht. Der »stärkste Befürworter des Staatspräsidenten«[95] hatte bereits bei der Militärregierung vorgefühlt, wie sie sich zum CSU-Vorschlag stellte. Zwar »nicht offiziell, aber indirekt«, so ließ Nawiasky den Ausschuß wissen, hatte ihm ein Vertreter der Militärregierung erklärt, daß die Amerikaner keine Einwände erheben würden.[96] Schirmer bezweifelte mit einigem Recht, daß die Militärregierung diesen Standpunkt aufrechterhalten würde. Er besaß »so viel Vertrauen auch in die Objektivität

91 Sten. Ber. VA, S. 688.
92 Ebd., S. 687f.
93 Ebd., S. 689.
94 Ebd. S. 691.
95 So kennzeichnete ihn Hundhammer, der dem Staatsrechtler allerdings darin kaum nachstand; Sten. Ber. VL, S. 180.
96 Sten. Ber. VA, S. 689.

der Militärregierung, daß sie ein solches Treiben – und wir müssen es als Treiben bezeichnen – entschieden zurückweist«.[97]

Genau dies dürfte auch geschehen sein.[98] Obwohl der Verfassungsausschuß mit einer »unzweifelhaften Majorität« Hundhammers Vorhaben billigte, am nächsten Morgen im Plenum den entsprechenden Antrag einzubringen[99], kam die CSU jedenfalls weder am nächsten Morgen noch zu einem späteren Zeitpunkt darauf zurück. Statt dessen reifte der Plan, die »Zufallsmehrheit«, so nannten Hundhammer und andere das Ergebnis des 12. September[100], zu korrigieren. Wie Hoegner der SPD-Fraktion am 18. September berichtete, beabsichtigte Hundhammer mit Zustimmung seiner Fraktion, den Staatspräsidenten ein zweites Mal im Plenum einzubringen.[101]

Rieten einige aus der Fraktion, mit der CSU doch noch einmal zu verhandeln, so war die Mehrheit doch der Meinung, die CSU müsse einsehen, daß sie die »Schlacht verloren« hatte. Hoegner versuchte ein letztes Mal, seine Partei umzustimmen: »Die Verfassung war als Ganzes gedacht«[102], so Hoegner. Offenbar deutete er nur vorsichtig an, daß die Kompromisse zum Senat und Wahlsystem und, wie noch zu zeigen sein wird, auch zur Wirtschaftsverfassung nur möglich waren, weil er der CSU als Gegenleistung die sozialdemokratische Unterstützung des Staatspräsidenten versprach. Vielleicht gab er der Fraktion auch zu bedenken, was Lorenz Krapp im Verfassungsausschuß folgendermaßen ausgedrückt hatte: »Die Sache wäre nun leicht, wenn der Staatspräsident wie ein isoliertes Stück in unserer Verfassung stünde, als ein Stein, den man mühelos herausbrechen kann, ohne daß das von uns aufgerichtete Gebäude dadurch irgendwie berührt würde. Das ist aber nicht der Fall. Der Staatspräsident ist für diejenigen von uns, die für ihn gestimmt hatten, ein Stück aus einem geschlossenen System.«[103] Da der Staatspräsident erst in den letzten Sitzungen des Verfassungsausschusses, also nach Fertigstellung des Gesamtgebäudes, um in Krapps Bild zu bleiben, beraten und angenommen wurde, war dies nichts anderes als ein indirektes Eingeständnis, daß diese tragende Mauer des Verfassungsgebäudes von seinen Hauptkonstrukteuren von Anfang an fest eingeplant war.

97 Ebd., S. 690.

98 Ein Einspruch der Militärregierung ist nicht zweifelsfrei zu belegen, doch deuten darauf die Ausführungen Dehlers und Scheringers vor der VL, Sten. Ber. S. 174, 181. In einem Gespräch, daß der Chef der OMGBY-CAD, Albert C. Schweizer, mit Horlacher kurz nach der Abstimmung führte, sprach Horlacher die gewünschte Volksbefragung ohne eine Reaktion Schweizers an; Confidential, Subj. Meeting between Mr. Schweizer, Mr. Boegehold and Mr. Horlacher, IfZ-Archiv, OMGBY 13/150-1/11.

99 Sten. Ber. VA, S. 693.

100 So auch Hoegner noch 1949; W. Hoegner, Lehrbuch, S. 84.

101 Bericht über die Fraktionssitzung am 18. September 1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143. Zur Zustimmung der CSU-Fraktion: CSU-Landesgeschäftsstelle, Informationsbrief Nr. 1, 21.9.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 147.

102 Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 18.9.1946.

103 Sten. Ber. VA, S. 687.

Das bewies auch, wie wenig den führenden »Machern« der Verfassung galt, was die gewählten Volksvertreter wünschten. Daher kann nicht verwundern, daß die Sozialdemokraten dem Ganzheitsargument Hoegners wenig Verständnis entgegenbrachten. Auch Hoegners von Roßhaupter unterstützter Appell, es sei an der Zeit für die Sozialdemokratie, sich als Regierungspartei zu profilieren – »es müsse sich entscheiden, ob man Staatspolitik oder Fraktionspolitik treiben wolle« – verhallte ohne Wirkung. Thomas Wimmer drückte die Meinung der Mehrheit aus, als er erklärte, »er mache das Spiel der CSU nicht mit.«[104]

Hoegner und Seifried sahen sich nach wie vor außerstande, ihren Standpunkt der Treue zur Partei unterzuordnen. Sie kündigten der Fraktion an, daß sie sich an der zweiten Abstimmung über den Staatspräsidenten nicht beteiligen würden. So verständlich ihr darin zum Ausdruck kommendes Bedürfnis war, weder ihre persönliche Überzeugung noch die der Partei zu beugen: In einer Situation, in der es auf jede Stimme ankam, erschien der Fraktion ein solches Verhalten letztlich doch als ein Verrat. Man konnte, wie Wimmer erklärte, zwar niemandem »einen Vorwurf machen, wie er abgestimmt habe, auch den Ministern nicht«. Doch sollte sich die Fraktion bei der nächsten Abstimmung unbedingt geschlossen zeigen. Wenn auch am 18. September keine Entscheidung über die Ausübung eines Fraktionszwanges herbeigeführt wurde, so war doch hinreichend deutlich geworden, was die SPD von ihren führenden Köpfen erwartete. Wimmer »warnte« die Minister offen davor, den Saal zu verlassen und ihrer Partei damit ein zweites Mal den Rücken zuzukehren.[105]

Am 19. September schloß die Verfassunggebende Landesversammlung die erste Lesung des Verfassungsentwurfes ab; für den nächsten Tag war die zweite Lesung und die Gesamtabstimmung geplant. Die Militärregierung hatte wegen der Staatspräsidentenkrise den ursprünglich auf den 15. September festgelegten Abschlußtermin verlängert, erwartete aber am 20. September die Vorlage des Verfassungsentwurfes.[106] Am Nachmittag des 19. September brachte Hundhammer also quasi in letzter Minute den Antrag ein, den in der ersten Lesung »gestrichenen« Abschnitt über den Staatspräsidenten »wiederherzustellen«.[107] Da in der Diskussion der Konstituante zum Ausdruck gekommen war, daß sich die Gegner des »entgifteten« Amtes vor allem an dessen monarchischen und außenpolitischen Implikationen stießen, hatten seine Befürworter aus der CSU den Entwurf leicht abgeändert. Nunmehr sollte nur eine Person wählbar sein, die bereit war, sich nicht nur durch einen entsprechenden Verfassungseid dazu zu verpflichten, sich gegen alle rechtswidrigen Versuche der Wiederherstellung der Monarchie zu wenden, sondern bereits durch ihre Persönlichkeit und politische Vergan-

104 Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 18.9.1946.
105 Ebd.
106 James R. Wilkinson, American Consul General, an Murphy, 16.9.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71.
107 Sten. Ber. VL, S. 173 f.

genheit die Gewähr dafür bot. Außerdem sollte der Staatspräsident darauf vereidigt werden, »sich für das Zustandekommen eines deutschen demokratischen Bundesstaates einzusetzen«, der, wie es auch in Artikel 178 der Verfassung stand, »auf einem freiwilligen Zusammenschluß der deutschen Einzelstaaten beruht und deren staatsrechtliches Eigenleben sichert«.[108]

Waren dies Zugeständnisse an die Staatspräsidentengegner aller Parteien, so zielte ein anderes ausschließlich auf die Gewinnung derer in der CSU: Statt der vorher notwendigen Zweidrittelmehrheit im Landtag sollte nun die einfache Mehrheit zur Wahl des Staatsoberhauptes genügen. Bedeutete doch diese Änderung, daß die CSU nicht mehr »in jedem Falle zu einem Kompromiß mit der SPD« gezwungen sein würde, sondern – solange sie die Mehrheit innehatte – ihren Wunschkandidaten durchsetzen konnte.[109]

Der Antrag »Dr. Hundhammer und Fraktion« sollte am 19. September nur zur Kenntnis genommen und erst am folgenden Tag entschieden werden. Doch erhoben Dehler und Schirmer sofort heftigsten Protest: Nachdem die CSU die »Unmöglichkeit« ihres ursprünglichen Vorhabens eingesehen habe, das Volk über zwei Verfassungsentwürfe abstimmen zu lassen, schlage sie nun diesen »krummen Weg« ein, um etwas zu forcieren, was bereits abgelehnt war: »Alle in diesem Hause sind mit dem Herrn Präsidenten der Meinung gewesen, mit dieser Abstimmung fällt die Entscheidung. Die gesamte deutsche Presse, die gesamte Öffentlichkeit hat die Entscheidung als *die* Entscheidung angenommen.«[110] Der apostrophierte Präsident konnte dem nicht folgen. Horlacher bat, ihn »aus dem Spiel zu lassen«, entschied aber dann ohne das Haus um seine Meinung zu befragen, es sei »so selbstverständlich wie nur etwas«, daß jederzeit Anträge gestellt werden könnten. Außerdem regte er an, nicht nur ein zweites Mal über den Staatspräsidenten zu entscheiden, sondern neuerlich in eine Grundsatzdebatte über ihn einzutreten – mit einer halben Stunde Redezeit für jede Fraktion.[111]

Schirmer wies zu Recht darauf hin, daß es dann nur konsequent wäre, auch anderen umstrittenen Punkten die gleiche Redezeit einzuräumen, etwa der Konfessionsschule.[112] Die »Bevormundung der Schulen durch die Kirchen« war vom kommunistischen Standpunkt aus nicht weniger bedeutsam als die Frage des Staatspräsidenten. Dieses Argument war gewichtig genug, um im Plenum Mehrheiten zu finden. Hoegner rettete daher die Wiederaufnahme der Debatte durch einen Zwischenruf: »Ältestenrat!«, so sein geistesgegenwärtiger Vorschlag, dem sich eine Mehrheit des Plenums anschloß.[113]

---

108 Ebd., S. 174.
109 Die Zweidrittelmehrheit war in der Partei auf Kritik gestoßen; dagegen machte z. B. der Kreisverband Rothenburg o. T. Front, der eine entsprechende Stellungnahme in gedruckter Form verbreitete; Kreisverband Rothenburg o. T., 13.9.1946, ACSP, NL Arnold Nr. 4.
110 So Dehler, Sten. Ber. VL, S. 174.
111 Ebd.
112 Dazu unten, Kap. 10.2.
113 Sten. Ber. VL, S. 174f.

Der Ältestenrat räumte »zu der Sonderfrage« erwartungsgemäß jeder Fraktion eine halbstündige Redezeit ein. Hundhammer bekam als erster das Wort. Er hatte erkannt, daß es vor allem die Mißbilligung bayerischer Eigenbrötelei war, die dem Staatspräsidenten im Wege stand: »daß wir für ein starkes Bayern eintreten [...] ist ja wohl der entscheidende Hintergrund in dem Für und dem Wider«.[114] Um so merkwürdiger war seine Argumentationslinie, mit der er die »Zufallsmehrheit« des 12. September zu korrigieren hoffte. Er berief sich u.a. auf Italien, Frankreich, die Sowjetunion und die USA als Beweis für die »staatspolitische Notwendigkeit« auch eines bayerischen Staatspräsidenten. Hundhammer schloß seine Rede mit einem leidenschaftlichen Appell an »alle wirklichen Bayern: Greifen Sie die Fahne auf und lassen Sie die weiß-blauen Farben [...] zu einem Symbol werden, und schaffen wir einen starken bayerischen weiß-blauen Staat im Rahmen des gesamten deutschen Volkes!«[115]

Friedrich Zietsch erklärte – in nicht ganz richtiger Darstellung der Standpunkte in der SPD – die sozialdemokratische Fraktion lehne den Antrag der CSU »einstimmig« ab. So bereitwillig die SPD mit der CSU zusammengearbeitet habe und mit ihr einen Entwurf geschaffen habe, der mindestens die Zustimmung von vier Fünfteln des Hauses finden werde: In der Frage des Staatspräsidenten schieden sich »politisch die Geister«. Zietsch berief sich auf die von Rindt verlesene Erklärung aus den Reihen der CSU, die die gegen einen Staatspräsidenten sprechenden Argumente trefflich zusammengefaßt habe. Darüber hinaus vermutete er trotz aller gegenteiliger Beteuerungen nach wie vor Hintergedanken: monarchistischer Natur zum einen – die einschlägige Diskussion im Verfassungsausschuß hatte ihn, und wie sich im weiteren Verlauf der Debatte zeigte, auch viele andere, sehr »hellhörig« gemacht. Damit teilweise verbunden, teilweise unabhängig davon befürchtete er »separatistische Neigungen«. Wenn Horlacher erklärt hatte, die CSU wünsche künftige Verfassungskämpfe unter allen Umständen zu vermeiden, warum, so fragte Zietsch, beschwöre sie dann welche herauf: »In einer Stunde schon könnten wir eine Verfassung mit einer Vierfünftelmehrheit dieses Hauses haben. Ihr Antrag verhindert das. Die CSU bringt den ganzen Verfassungsentwurf in Gefahr und damit die Unruhe ins Volk.«[116]

Richard Scheringer konnte ebenfalls nicht verstehen, warum sich die CSU nicht dazu entschließen konnte, »den Staatspräsidenten ruhen zu lassen«. Selbst wenn sie doch noch eine knappe Mehrheit für ihn erzwingen könnte: Er hätte doch nie die »Resonanz im Volk«, die er haben sollte, ginge es nach den Wünschen der CSU. Auch Scheringer erkannte im neuerlichen Anlauf zur Schaffung des Staatsoberhauptes »tiefere, politische, schiefe Urgründe«: Die seitens der CSU erklärte Liebe zu Deutschland konnte er nicht anders als eine nur »platonische Liebe« bezeichnen. Der beste Beweis war aus Sche-

114 Ebd., S. 177, 179.
115 Ebd., S. 178.
116 Ausführungen Zietsch, S. 179–181, Zitat S. 180.

ringers Sicht, daß Hundhammer sich in seiner Argumentation für die staatspolitische Notwendigkeit des bayerischen Staatspräsidenten auf Nationalstaaten berufen hatte: »Bayern ist kein Nationalstaat, unser Nationalstaat heißt Deutschland«. Ein Zurück zum Deutschen Zollverein, zur »Kleinstaaterei« lehnte Scheringer namens der KPD energisch ab. Im staatspolitischen Interesse gab es aus kommunistischer Sicht nur einen richtigen Weg: »die Einheit Deutschlands so schnell wie möglich wiederherzustellen.«[117]

Waren die Diskussionsbeiträge anfangs sachlich, so begann die Auseinandersetzung zu eskalieren, als der Sozialdemokrat Franz Op den Orth das Wort ergriff. Er warf der CSU vor, die Nein-Sager in ihren Reihen derart unter Druck gesetzt zu haben, daß sich eine ganze Reihe von ihnen krank gemeldet habe. Diese Information hatte Op den Orth in den Wandelgängen der Universität München aufgeschnappt, die als Ersatzparlament diente. Eine andere Information aus erster Hand bestärkte ihn in seiner Einschätzung, in der CSU seien »Totengräber der Demokratie« am Werk, die ihre Ziele mit Gewalt erzwangen: Ein prominenter Vertreter der CSU habe im Verfassungsausschuß klipp und klar erklärt, bei einer zweiten Abstimmung würde das Ergebnis mit Sicherheit anders ausfallen, als beim ersten Mal.[118] Wie anders war das zu erreichen als mit Zwang?

Zwar hatte Op den Orth den prominenten CSU-Vertreter, Alois Hundhammer, absichtlich oder tatsächlich mißverstanden.[119] Doch hatte er damit ein heikles Thema zur Sprache gebracht, das einigen Unionspolitikern aus guten Gründen unangenehm war. Die Beschimpfungen, die die Abweichler in der CSU über sich ergehen lassen mußten, waren nicht gerade eine Ermunterung zu künftiger freier Gewissensentscheidung; und Informationen darüber, daß Horlacher den Nein-Sagern aus der CSU angekündigt hatte, der Bauernverband werde bei künftigen Kandidatenaufstellungen dafür sorgen, daß sie nicht mehr zum Zuge kämen, waren sogar bis an die Ohren der Militärregierung gedrungen. Darauf vom Chef der OMGBY-CAD, Albert C. Schweizer, angesprochen, bezeichnete Horlacher dies zwar als glatte »Lüge«.[120] Doch was sollte er Schweizer auch anderes dazu sagen, wollte er keine Ahndung riskieren. Fest steht, daß die CSU-Fraktion nach der Abstimmung am 20. September eine Liste aufstellte und auch außerhalb der Fraktion verteilte, in der namentlich nachzulesen war, wer aus ihren Reihen mit Ja oder Nein gestimmt hatte, wer sich enthalten oder an der Abstim-

117 Ebd., S. 181.
118 Ebd., S. 184.
119 Hundhammer hatte im VA lediglich behauptet, es stehe schon fest, daß sich in der VL eine Mehrheit für einen Alternativentwurf finden werde, um ihn dem Volk zur Entscheidung vorzulegen (Sten. Ber. VA, S. 691) – was nach dem einstimmigen Beschluß der CSU über die Vorlage zweier Entwürfe zumindest konsequent gewesen wäre.
120 Confidential. Subj. Meeting between Mr. Schweizer, Mr. Boegehold and Mr. Horlacher, IfZ-Archiv, OMGBY 13/150–1/11.

mung nicht teilgenommen hatte.[121] Welchen Sinn konnte eine solche Liste haben, wenn nicht den, die Abweichler und »Drückeberger« zu denunzieren und auszugrenzen?

Op den Orth hatte die Auseinandersetzung auf eine neue Ebene verlagert, auf die ihm Loritz gerne folgte. Er berichtete der Landesversammlung, gewisse Persönlichkeiten aus der CSU hätten »mit allen Mitteln, teilweise sogar unwahren Behauptungen« versucht, die WAV-Abgeordneten dazu zu bewegen, dem Staatspräsidenten im zweiten Anlauf zuzustimmen. Auch Loritz hatte in den letzten Tagen einige bedenkliche »Dinge« beobachtet, die ihn zu der Feststellung veranlaßten, die junge bayerische Demokratie habe »elend versagt«.[122] Im übrigen nutzte der WAV-Vorsitzende die seiner Fraktion zustehende Redezeit, um – ausgehend vom ursprünglichen Volksbefragungsvorschlag der CSU – das von ihm bei allen sich nur bietenden Möglichkeiten immer wieder verteidigte zentrale – und einzige – Verfassungsziel der WAV noch einmal darzulegen. Die heftigen Auseinandersetzungen um den Staatspräsidenten und das »Versagen der Parlamentsmehrheit«, sich in dieser Frage zu einigen, lieferten der WAV den besten Beweis für die Berechtigung ihrer Forderung, jede wichtige Entscheidung dem Volk vorzulegen.[123]

Da Loritz außerdem tagespolitische Pikanterien einfließen ließ, ermüdeten seine Ausführungen die Zuhörer nicht. Im Gegenteil war die Glocke des Präsidenten immer häufiger zu hören und drohte zu zerspringen, als Fritz Linnert das Wort ergriff. Er reizte die CSU mit der schmerzlichen aber wahren Feststellung, die erste wichtige politische Frage, über die zu entscheiden war, habe bewiesen, daß die CSU tatsächlich gar nicht die Mehrheitspartei sei, als die sie sich geriere. Der demokratische Gedanke, den die FDP trotz ihrer nur 2,5 Prozent gegen die CSU verteidige, werde in der Welt noch leben, »wenn man von einer CSU in Bayern gar nichts mehr wissen wird«. Linnert warf Hundhammer nicht nur monarchistische Hintergedanken vor. Er fühlte sich durch Äußerungen von Unionspolitikern gar an Adolf Hitler erinnert, der »damals im Löwenbräukeller« auch ein »starkes Bayern in einem einigen Reich« gefordert habe. Linnert erinnerte außerdem daran, »daß nicht das zentralistische Berlin das Sprungbrett für Hitler abgegeben hat, sondern das überzentralistische München«. Kurz: Fritz Linnert heizte die Stimmung der Abgeordneten und die der Zuhörer auf der Tribüne derart auf, daß Horlacher drohte, die Tribüne zu räumen.[124] Die Aula der Universität muß ein Hexenkessel gewesen sein. Horlachers Ermahnung, nun endlich zur Verfassung zu sprechen, überhörte Linnert. Statt dessen berichtete

121 Fraktion der CSU, 24.9.1946, Abstimmung über den Antrag der Fraktion der CSU auf Schaffung eines Staatspräsidenten, z.B. BayHStA, NL Pfeiffer 42 oder auch ACSP, NL Schütz, 1.2.1. Hans Schütz gehörte der Fraktion nicht an.

122 Sten. Ber. VL, S. 183.

123 Ebd., S. 184f.

124 Ebd., S. 186f.

er über Vorgänge »in bayerischen Ministerien und Behörden«, wo hinter dem Rücken der Minister häufig »blutigste Diktatur« herrsche.

Mitten in diese Polemiken hinein unterbrach Horlacher, und zwar nicht wegen der zunehmenden Aggressivität Linnerts, sondern alarmiert durch einen Zwischenruf: »Wo sind die Minister?« Auf Horlachers Frage, wer der Rufer war, meldete sich Thomas Dehler: »Ich habe festgestellt, daß Minister geflohen sind. Die sozialdemokratischen Minister haben bei diesen wichtigen Verhandlungen den Saal verlassen.« – »Aus Feigheit«, wie er hinzusetzte.[125]

Man mochte es bewerten, wie man wollte: Hoegner und mit ihm die SPD-Minister drohten ihre Ankündigung wahr zu machen, an der Abstimmung nicht teilzunehmen. Jedenfalls trug dieser Vorgang dazu bei, die Sprecher daran zu erinnen, daß um jede einzelne Stimme zu kämpfen war. Die bis zur Abstimmung dann noch gehaltenen Reden von Krapp, Dehler, Schirmer, Loritz und Pittroff[126] waren partiell zwar noch immer hitzig, widmeten sich aber – mit bekannten Argumenten – wieder der Sache selbst.

Alles in allem beanspruchte die Neuauflage der Grundsatzdebatte den gesamten Vormittag; Horlacher überwachte die Einhaltung der halbstündigen Redezeit sehr großzügig. Nach etwa vierstündiger Diskussion begann schließlich die namentliche Abstimmung, diesmal ohne Wiederholung des Namensaufrufes und ohne anschließende Galgenfrist für die letzten Sünder. Alle, die abstimmen wollten, waren zur Stelle. Zwei Abgeordnete, einer aus der CSU und einer aus der KPD, hatten sogar ihr Krankenbett verlassen, um ihre Stimme abzugeben.[127] Zehn Abgeordnete blieben der Abstimmung fern, davon acht unentschuldigt. Unter diesen der Ministerpräsident und Parteivorsitzende der SPD, Wilhelm Hoegner, der Arbeitsminister und Fraktionsvorsitzende der SPD, Albert Roßhaupter, der sozialdemokratische Kultusminister Franz Fendt und der sozialdemokratische Innenminister Josef Seifried. Die SPD hatte vergeblich bis zur letzten Minute gehofft, ihre führenden Köpfe könnten es sich doch noch anders überlegen.[128]

Das Ergebnis der Abstimmung bestätigte die sogenannte »Zufallsmehrheit«, die sich jetzt sogar noch ein wenig festigte: Von 170 Abgeordneten

---

125 Ebd., S. 187. Wie in den CSU-Mitteilungen nachzulesen war, hatte Dehler Hoegner kurz vorher auch persönlich als »Feigling« bezeichnet, was dieser mit der Bemerkung quittiert haben soll: »Seien Sie still, oder ich lasse sie abführen«. CSU-Mitteilungen Nr. 11, 5.10.1946, »Der Wortwechsel«.

126 Sten. Ber. VL, S. 187–193.

127 Horlacher würdigte ausdrücklich die Teilnahme August Schwingensteins, der trotz schwerer Erkrankung gekommen war – um mit Ja zu stimmen. Dies veranlaßte Scheringer, darauf hinzuweisen, auch ein Kommunist sei aus dem Krankenhaus heraus erschienen, habe allerdings mit Nein gestimmt; ebd., S. 194.

128 Pittroff hatte noch etwa eine Viertelstunde vor der Abstimmung die Abwesenheit der Minister damit entschuldigt, daß sie Wichtigeres zu tun hätten, als sich »wie Schulbuben« die immer gleichen Wiederholungen und »unbedeutenden Abschweifungen« anzuhören (ebd., S. 192). Laut den CSU-Mitteilungen (Nr. 11, 5.10.1946, »Der Wortwechsel«) hatte Wimmer noch in letzter Minute versucht, Hoegner zum Bleiben zu überreden, u.a. mit der Bemerkung: »Du bist kein Demokrat, wenn Du nicht mit abstimmst.«

stimmten 81 für den Staatspräsidenten, 87 dagegen. Zwei Abgeordnete, beide CSU, enthielten sich: wie schon am 12. September der Schwabe Hans Imler, außerdem der Schwabe Franz Thierfelder, der am 12. September mit Ja gestimmt hatte. Vier CSU-Abgeordnete blieben der Abstimmung fern: Anton Feistle (Niederbayern/Oberpfalz), der schon am 12. September unentschuldigt gefehlt hatte, Georg Stücklen (Oberfranken/Mittelfranken), der sich damals enthalten hatte, sowie schließlich Adam Nüssel und Adam Sühler (Oberfranken/Mittelfranken). Beide hatten am 12. September mit Nein gestimmt, beide waren Landwirte, beide gehörten dem Bayerischen Bauernverband an – Sühler war sogar dessen Präsident für Oberfranken. Ein Indiz dafür, daß der Bauernverband in diesen Tagen doch kräftigeren Druck ausgeübt hatte, als Horlacher zugab.[129] Alle übrigen CSU-Nein-Sager blieben bei ihrem Votum vom 12. September; mit Georg Riedel, der am 12. September »versehentlich« falsch abgestimmt hatte, sprachen sich also diesmal insgesamt 22 Unionsabgeordnete gegen den Staatspräsidenten aus, unter ihnen der Parteivorsitzende Josef Müller.

Auch in der SPD hatte sich der starke Druck ausgewirkt: Hans Gentner, der am 12. September mit Ja gestimmt hatte, und Franz Röll, der sich enthalten hatte, stimmten jetzt mit ihrer Fraktion. Verstärkung bekamen die Staatspräsidentengegner außerdem durch die Stimmen von zwei Abgeordneten, die bei der ersten Abstimmung gefehlt hatten: durch die eines Kommunisten, der sich aus dem Krankenhaus beurlaubt hatte, um sein Votum abzugeben, Karl Wiedemann, und die des Sozialdemokraten Hans Dietl, der am 12. September unentschuldigt gefehlt hatte.[130]

Welche Zitterpartie alle Beteiligten durchlebten, bis mit der Entscheidung des 20. September der Staatspräsident nun wirklich endgültig gefallen war, läßt sich auch daran ermessen, daß die Sozialdemokraten für die am Nachmittag vorgesehene Abstimmung über den Gesamtentwurf bereits eine Stellungnahme vorbereitet hatten, in der die SPD-Fraktion »trotz ihrer lebhaften Bedenken gegen die Einrichtung des Staatspräsidenten« ihre Zustimmung zur Verfassung erklärte: um »unübersehbare Verfassungskämpfe« zu vermeiden.[131]

Für die Sozialdemokraten brachte es allerdings vor allem Vorteile, daß der Ausgang des Kampfes gewissermaßen bis zur letzten Minute offen blieb.

---

129 Dies bestätigte auch ein Bericht der OMGBY-Intelligence Branch, in dem es hieß, die beiden hätten am 12. September München verlassen, um sich Horlachers Druck zu entziehen. OMGBY, ICD, IB, 21.9.1946, IfZ-Archiv, OMGBY 10/87–2/7.

130 Sten. Ber. VL, S. 105, 122f. (Feststellung der entschuldigt Fehlenden und Abstimmungsergebnis 12.9.1946); ebd., S. 177, 194 (Feststellung der entschuldigt Fehlenden und Abstimmungsergebnis 20.9.1946) sowie Liste der CSU-Fraktion: Abstimmung über den Antrag der Fraktion der CSU auf Schaffung eines Staatspräsidenten, 24.9.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 42.

131 Text der vorbereiteten »Erklärung«, undat. [19.9.1946], IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/220. Die darin enthaltenen Passagen über den Staatspräsidenten wurden handschriftlich gestrichen; in aktualisierter und auch sonst leicht veränderter Form gab dann von Knoeringen diese Erklärung der Fraktion vor der VL ab; Sten. Ber. VL, S. 199f.

Die Militärregierung rechnete nach der Ablehnung des Staatspräsidenten am 12. September damit, daß nun alle übrigen Verfassungskompromisse hinfällig werden würden: »all previous agreements were off«, so berichtete Edward Litchfield am 14. September Clay und den OMGUS-Stabschefs.«[132] Tatsächlich hatte die CSU-Fraktion nach der ersten Ablehnung des Staatspräsidenten, angeblich sogar einstimmig, beschlossen, »anstelle des Staatspräsidenten einen stärkeren Senat und ein verändertes Wahlrecht durchzusetzen«.[133] Hundhammer, dem deshalb später von seinen innerparteilichen Gegnern vorgeworfen wurde, sich in »diktatorischer Form« über den Fraktionsbeschluß hinweggesetzt zu haben[134], setzte aber alles auf eine Karte. Sollte der Staatspräsident in der zweiten Abstimmung noch eine Chance haben, so mußte Hundhammmer verhindern, Hoegner und diejenigen Sozialdemokraten zu verärgern, die nicht nur, aber doch auch zur Rettung des Verfassungskompromisses in der ersten Abstimmung mit der CSU gestimmt hatten. Hoegner und die drei Minister, die mit ihrem Fernbleiben von der zweiten Abstimmung nichts Geringeres als den endgültigen Bruch mit ihrer Partei riskierten, hätten sich möglicherweise entschieden, mit ihren Parteifreunden gegen den Staatspräsidenten zu stimmen, wenn Hundhammer im Einklang mit dem Beschluß der CSU-Fraktion die Kompromisse über das Wahlrecht und den Senat aufgekündigt hätte. Mit vier zusätzlichen Gegenstimmen wären aber die Chancen, den Staatspräsidenten im zweiten Anlauf doch noch durchzubringen, gleich Null gesunken. Vielleicht hatte Hundhammer sich mit Hoegner sogar darauf geeinigt, auf die Durchführung des CSU-Fraktionsbeschlusses zu verzichten, sofern Hoegner und die SPD-Ministerriege nicht gegen den Staatspräsidenten votieren würden. Ein solcher Handel wäre auch eine plausible Erklärung für das Verhalten Hoegners und der mit ihm agierenden Sozialdemokraten, die ihrer Partei schließlich über lange Jahre unverbrüchliche Treue bewiesen hatten.

Hundhammer hatte nur die Alternative, bis zum 20. September[135] entweder auf eine Veränderung des Senats und des Wahlrechtes hinzuwirken oder aber den Staatspräsidenten neu aufzulegen. Beide Ziele gleichzeitig zu verfolgen, das war ebenso unmöglich, wie nach dem endgültigen Nein zum Staatspräsidenten in den bis zur Gesamtabstimmung verbleibenden wenigen Stunden die komplexen Wahlrechts- und Senatskompromisse umzuwerfen, ohne eine prinzipielle Ablehnung der Verfassung durch die SPD zu provozieren. Dies aber hätte eine Niederlage der gesamten Verfassungspolitik von

132 Ausführungen Litchfields vor Clay und den OMGUS-Abteilungsleitern, OMGUS- Staff Meeting, 14.9.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/6.

133 So Haußleiter vor dem Landesausschuß der CSU, 6.12.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 813. E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 192, erwähnt in Kenntnis des Fraktionsprotokolls davon nichts.

134 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 813.

135 Der Termin wurde von OMGUS am 17. September noch einmal bis zum 30. September verlängert, da Hessen und Württemberg-Baden nicht rechtzeitig fertig wurden (Übersetzung: OMGUS, 17.9.1946, Betr. Volksentscheid über die Länderverfassungen und Landtagswahl, BayHStA, MA 110904), doch erfuhr man dies in Bayern vermutlich zu spät.

CSU und SPD bedeutet. Ihre führenden Köpfe hatten sich schließlich übereinstimmend zum Ziel gesetzt, eine Verfassung zu entwerfen, die auf breiter Grundlage beruhte und über die Parteigrenzen hinweg eine weite Akzeptanz im Volke fand. Wenn auch unwahrscheinlich ist, daß sich die SPD in längeren Verhandlungen bereit erklärt hätte, einer Ausweitung der Rechte des Senats oder einem Mehrheitswahlrecht ihre Stimme zu geben[136], so hatten Hundhammers Gegner in der CSU dennoch nicht ganz Unrecht, wenn sie ihm später vorwarfen, die zweite Kammer und das Mehrheitswahlrecht »doch im Grunde verkauft« zu haben, weil ihm »eine Frage über alle ging«.[137] Andererseits hätte Hundhammer der SPD sowohl in der Wahlrechtsfrage als auch in der der zweiten Kammer selbstbewußter gegenübertreten können, wenn nicht eine Ein-Fünftel Minderheit der eigenen Partei das zentrale Verfassungsziel der Fraktionsmajorität boykottiert hätte.

Alles in allem hinterließ die Staatspräsidentenkrise einige Verunsicherung. Das allseits bestaunte Phänomen, daß die Vorsitzenden beider großer Landesparteien mit der Majorität der jeweils anderen gegen die eigene Partei stimmten bzw. Hoegner der zweiten Abstimmung auf das Risiko einer Niederlage der SPD hin fernblieb[138], hatte in Bayern eine umfassende politische »Vertrauenskrise« zur Folge. Sie betraf »gleichermaßen die Regierung Hoegner wie die beiden großen Parteien«.[139] Vielleicht war es übertrieben, wenn behauptet wurde, im Volk herrsche der Eindruck vor, es sei bei den Verfassungsarbeiten »nicht mit rechten Dingen zugegangen«, das gesamte Werk sei ins Zwielicht geraten.[140] Doch selbst die »CSU-Mitteilungen«, das von Müller kontrollierte Parteiorgan der CSU, das sich in diesen Wochen redlich bemühte, die Affaire herunterzuspielen, konzedierte, daß sich aus dem Kampf um den Staatspräsidenten »unter Umständen eine ernste Staatskrise hätte entwickeln können«.[141]

Hoegner hatte schon im Ergebnis des 12. September den Parteivorsitz in der SPD niederlegen wollen und der Militärregierung darüber hinaus erklärt, sein Amt als Ministerpräsident nicht länger ausüben zu wollen. Da die Amerikaner seinen Rücktritt ablehnten[142], fand er sich bereit, »als freier

136 Vgl. Bericht über die SPD-Fraktionssitzung am 18.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143. In der Fraktion wurde der CSU-Wunsch, die 2. Kammer wieder aufleben zu lassen, mit der Bemerkung quittiert: »Dies lehnen wir ab.« Hoegner hatte schon am 11. September als Konsequenz des Scheiterns des Staatspräsidenten die Möglichkeit von »Verschlechterungsanträgen« in Betracht gezogen und der Fraktion geraten, in einem solchen Fall dagegen zu stimmen. Bericht über die Fraktionssitzung am 11.9.1946.

137 So Kroll vor dem Landesausschuß der CSU, 6.12.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 811, und Haußleiter vor der Landesversammlung der CSU, 30./31.8.1947, ebd., S. 1128.

138 Vgl. hierzu den OMGBY-Bericht vom Tag nach der ersten Abstimmung, OMGBY, ICD, IB, 13.9.1946, Confidential, Special Brief of Political Affairs, IfZ-Archiv, OMGBY 10/87–2/7.

139 CSU-Mitteilungen, 5.10.1946: »Das erschütterte Vertrauen«.

140 Union-Dienst, 5.10.1946, »Der Staatspräsident«.

141 CSU-Mitteilungen, 21.9.1946, »Eine politische Krise in Bayern?«

142 Bericht über die Fraktionssitzung der SPD am 18.9.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

Mann« solange im Amte zu verbleiben, als er »das Vertrauen der Militärregierung« genoß.[143] Schließlich behielt er auch den Parteivorsitz bei. Doch in der SPD-Parteibasis, insbesondere auch bei der Jugend und in den fränkischen Bezirken, hatte er beträchtlich an Rückhalt verloren.[144] Auch die Fraktion und die politisch erfahrenen Genossen dürften – wie etwa Thomas Wimmer – wenig Verständnis dafür aufgebracht haben, daß Hoegner seiner Partei ein zweites Mal den Rücken kehrte.[145] Der am 21. September unternommene Versuch, in einer von 276 SPD-Delegierten aus dem Raum München besuchten SPD-Versammlung seinen Sturz herbeizuführen, scheiterte zwar an 41 Stimmen.[146] Doch stand der Rücktritt oder Sturz sowohl Hoegners als auch Müllers noch wochenlang im Raum.[147] Mehr noch: Die Öffentlichkeit wie auch die Militärregierung wären über eine Spaltung beider Parteien nicht überrascht gewesen.[148]

Die CSU, bemüht von der eigenen desolaten Situation abzulenken, verstreute Gerüchte über angebliche verdeckte Anstrengungen Hoegners zur Gründung einer neuen Partei: Ein Mann aus Hoegners nächster Umgebung, Ludwig Max Lallinger, betreibe eifrig die Gründung der neuen »Bayerischen Landespartei«[149], heute bekannt unter ihrem späteren Namen »Bayernpartei.« Richtig daran war, daß der zu Hoegners persönlicher Bewachung abgestellte Polizeikommissar Lallinger in diesen Wochen den Ausbau der bisher nur auf Kreisebene lizenzierten, von ihm seit April 1946 geführten »Bayerischen Landespartei« zur wirklichen Landespartei intensivierte.[150] Wenn auch nicht auszuschließen ist, daß Hoegner seinen Leibwächter angesichts der bevorstehenden Landtagswahlen hierzu ermunterte, um die CSU zu schwächen, so konnte doch keine Rede davon sein, daß Hoegner etwa daran dachte, sich selbst in der Bayernpartei zu engagieren.[151]

Wahrscheinlicher war da schon eine Spaltung der CSU. Die Fraktion beschloß am 10. Oktober, darauf hinzuwirken, daß »so rasch wie möglich« eine Landesversammlung einberufen werden würde, »damit die Frage des

143 Hoegner an den Bezirksvorstand der SDP Oberbayern, 14.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner Ed 120/226.

144 Vgl. hierzu die Berichte von James R. Wilkinson, American Consul General, an Robert Murphy, No. 66, 24.9.1946, No 77., 11.10.1946, beide NA RG 84 POLAD, CGC, Box 73; No. 73, 9.10.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 70.

145 Eine Fraktionssitzung im direkten Anschluß an die Abstimmung am 20. September ist nicht überliefert; in der Fraktionssitzung am 15. Oktober 1946 (ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143) war der 20. September kein Thema mehr.

146 Wilkinson an Murphy, Bericht No. 66, 21.9.1946.

147 Wilkinson an Murphy, Bericht No. 73, 9.10.1946.

148 Berichte Wilkinsons No 66, 73, 77; ferner OMGBY-CAD, Subj. Meeting between Mr. Schweizer, Mr. Boeghold and Mr. Horlacher, leader of the Peasants Union, undat. [Mitte Sept. 1946], IfZ-Archiv, OMGBY 13/150–1/11.

149 CSU-Mitteilungen, 21.9.1946, »Eine politische Krise in Bayern?»

150 Dazu I. Unger, 1979, S. 26ff.

151 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 227 und Lallinger dementierten, daß Lallinger durch Hoegner in irgendeiner Form beeinflußt wurde, was auch I. Unger, 1979, S. 27, für unwahrscheinlich hält.

Vorsitzes in der Partei einer Entscheidung zugeführt« werden könne.[152] Hätte Müller eine Niederlage erlitten, wäre eine Parteineugründung ziemlich sicher zu erwarten gewesen.[153] Doch vorläufig setzte Müller auf Zeit und die Einheit der Partei unter seiner Führung. Die Müller verbundenen Mitteilungen der CSU überschlugen sich in diesen Wochen förmlich, allen Gerüchten über einen »fortschreitenden Spaltprozeß« in der CSU den Boden zu entziehen[154]: »Wenn man von einer Zerreißprobe in der CSU sprechen wollte, nun gut!«, so hieß es dort: »Sie hat diese Probe vor aller Öffentlichkeit mit größtem Erfolg bestanden.«[155]

Tatsächlich kam es weder in der CSU noch in der SPD zu einer formellen Spaltung oder zu einem Führungswechsel. Hoegner wie Müller wurden wenig später von ihren Parteien als Landesvorsitzende bestätigt. Wilhelm Hoegner feierte auf der außerordentlichen Ingolstädter Landeskonferenz der SPD am 19./20. Oktober 1946 allen Spekulationen über seinen bevorstehenden Sturz[156] zum Trotz geradezu Triumphe. Zwar wurde anfangs Kritik an seiner Verfassungspolitik des Kompromisses laut, doch wurde Hoegner schon von starkem Beifall der Delegierten begrüßt, als er ans Rednerpult trat. Seine sorgfältig vorbereitete Rede (vom Manuskript abgelesen) wurde dann mit »langanhaltendem und stürmischen Beifall und Bravorufen aufgenommen«[157] und später als »Höhepunkt der Konferenz« gefeiert.[158] Die Landeskonferenz billigte mit großer Mehrheit die Verfassungspolitik der SPD und bestätigte Hoegner mit 207 von 283 Stimmen als ihren Vorsitzenden. Die parteinahe Presse glorifizierte ihn nach Ingolstadt als einzigen Mann in Bayern, der »angesichts der ungeheuren Konkursmasse des Dritten Reiches allein in der Lage war und ist, den Kurs zu steuern, der aufgrund der derzeitigen Verhältnisse einfach gesteuert werden muß, wenn es in Zukunft überhaupt noch ein Bayern und ein Deutschland geben soll«.[159] Letztlich war aber der Bruch zwischen Hoegner und seiner Partei nur oberflächlich gekittet. Zwar blieb Hoegner vorläufig Parteivorsitzender, doch laut des in Ingolstadt ebenfalls beschlossenen Organisationsstatuts durfte er dieses Amt nicht ausüben, solange er Ministerpräsident (bis Dezember 1946) war.[160] Im Mai 1947 wurde schließlich Waldemar von Knoeringen zum neuen Landesvorsitzenden gewählt; faktisch hatte von Knoeringen aber schon

152 Beschlüsse der Fraktion vom 10.10.1946, ACSP, NL Zwicknagl 6.

153 Im August 1947, als Müllers Sturz tatsächlich zu befürchten war, waren Müller und seine Anhänger für diesen Fall zur Gründung einer bayerischen CDU entschlossen; Fraktion der CSU im Bayerischen Landtag, 27.8.1946, Rundschreiben Hundhammers an die Fraktionskollegen, IfZ-Archiv, NL Baumgartner Ed 132/4.

154 In verschiedenen Artikeln in den CSU-Mitteilungen vom 21.9.1946 und 5.10.1946, sowie auch im Redner-Dienst der CSU: Union-Dienst, 5.10.1946.

155 CSU-Mitteilungen, 5.10.1946, »Das erschütterte Vertrauen«.

156 Wilkinson an Murphy, Bericht No. 73, 9.10.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 70.

157 Protokoll der außerordentlichen SPD-Landeskonferenz in Ingolstadt, 19./20.10.1946, hier 20.10.1946, S. 41; ASD, SPD-Landesverband Bayern III, Nr. 29a.

158 Oberbayerisches Volksblatt, 22.10.1946, »Hoegner als Landesvorsitzender wiedergewählt«.

159 Ebd.

160 Zu diesen Beschlüssen vgl. H. Mehringer, Waldemar von Knoeringen, 1989, S. 288f.

seit Oktober 1946 die Partei geführt, die ihrem offiziellen Vorsitzenden seit der Staatspräsidentenaffaire mit wachsender Feindseligkeit begegnete.[161]

Dem CSU-Vorsitzenden Müller gelang es, die Einberufung einer Landesversammlung solange herauszuzögern, bis sich die angesichts der CSU-Niederlage dauerhafter erregten Gemüter in der Union etwas beruhigt hatten. Müller wurde am 15. Dezember 1946 mit 327 von 428 Stimmen als Parteivorsitzender der CSU bestätigt.[162] Doch auch Müller, der mit der Ablehnung des Staatspräsidenten einen kurzfristigen Sieg über seinen innerparteilichen Konkurrenten Hundhammer davongetragen hatte und sich bis Mai 1949 als CSU-Vorsitzender halten konnte[163], kam nicht ungeschoren davon. Hundhammer und Horlacher verhinderten im Dezember 1946 mit vereinten Kräften, daß der erste demokratisch gewählte Nachkriegsministerpräsident Bayerns Josef Müller hieß.[164] Der Informationsdienst der CSU war im Oktober 1946 etwas zu voreilig, wenn er verkündete, die CSU habe die um den Staatspräsidenten erwachsene Zerreißprobe mit Bravour bestanden: »Es war die Geburtsstunde und es waren die Geburtswehen der modernen Mehrparteien-Demokratie, die dabei zu überwinden waren«, so das Urteil des »Union-Dienstes«. Dort war außerdem nachzulesen, daß gerade dieser schmerzhafte Prozeß »die innere Festigkeit der Union erwiesen« habe.[165] Von innerer Festigkeit konnte aber in den nächsten Jahren keine Rede mehr sein. Von der ersten »echten Krisis« in der CSU, der Staatspräsidentenkrise, in der der Führungskampf in der CSU erstmals öffentlich eskalierte, bis hin zur »zweiten echten Krisis«, dem »Kampf um das Bonner Grundgesetz«, hangelte sich die CSU von einer Zerreißprobe zur nächsten. Sie hatten vor allem eine stets gleichbleibende Ursache: den Kampf ihrer »lieben Titanen um die Führung«.[166]

161 Ebd., S. 315 ff.
162 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 909.
163 Zum Sturz Müllers vgl. A. Mintzel, CSU, 1975, S. 239–245.
164 Hierzu ausführlich B. Fait, Anfänge der CSU, 1993, S. 143–182.
165 Union-Dienst, Informationsbrief der CSU Nr. 10, 5.10.1946, »Die CSU, ein Spiegelbild echter Demokratie«.
166 So das Urteil des Strauß-Schwiegervaters, Max Zwicknagl, handschriftlicher Redeentwurf, undat. [zwischen Januar und Mai 1949], ACSP, NL Zwicknagl 7.

Zehntes Kapitel

Schule und Kirchen

1. Kirchliche Machtdemonstrationen und frühe Präjudizien im Zeichen des Kompromisses

Die Beratung der Kirchen- und Schulartikel war in Weimar und dann später Bonn von heftigen Auseinandersetzungen begleitet.[1] Bei der Beratung der Länderverfassungen gestalteten sich die Diskussionen – abhängig von den jeweiligen konfessionellen Strukturen, den spezifischen Traditionen und politischen Konstellationen von Land zu Land sehr unterschiedlich.[2] Bei den Münchner Verfassungsberatungen kam es nur zu Ansätzen eines Schulstreites, der beigelegt werden konnte, bevor er richtig begann. In Bayern hatten die Kirchen nämlich schon im Vorfeld der Beratungen dafür gesorgt, daß ihre Vorstellungen weitgehend erfüllt wurden.[3]

Der Verlauf der schul- und kirchenpolitischen Diskussionen war durch Hoegners in dieser Frage von Anfang an eingeschlagenen Kompromißkurs vorgezeichnet. Hoegners Kirchen- und Schulartikel orientierten sich am Gesetzentwurf über die »Rechtslage der Relgionsgemeinschaften in Bayern« vom 16. Januar 1946, der – wie es stets hieß – »im Benehmen mit den Kirchen«[4] entstanden war. Sein Verfassungsentwurf sah Bekenntnis-

1 Zur Rolle der katholischen Kirche bei der Entstehung des Grundgesetzes und der Verfassung von NRW vgl. B. VAN SCHEWICK, 1980, sowie K. GOTTO, Katholische Kirche, 1977, S. 88–108. Zum Kampf um die Weimarer Schulverfassung vgl. L. RICHTER, 1996.

2 Vgl. dazu B. BEUTLER, Staatsbild, 1973, S. 55–195, der für neun Länder die Diskussionen um die Kultur- und Wirtschaftsverfassungen aufzeigt. BEUTLERS übergreifende und primär nach dem Staatsverständnis fragende Studie geht allerdings nicht in die Tiefe der Auseinandersetzungen; seine Darstellung der bayerischen Beratungen (S. 130–135) wird den komplexen Vorgängen wenig gerecht – gleiches gilt, wie B. VAN SCHEWICK, 1980, belegt, für Nordrhein-Westfalen. Zu erheblichen Spannungen kam es wegen der Schulfrage z. B. in Rheinland-Pfalz P. BROMMER, 1984, S. 59–78, und auch in Württemberg-Baden; P. FEUCHTE, Verfassungsgeschichte, 1983, v. a. S. 49 f. In Hessen gelang es, die Schul- und Wirtschaftsverfassung zu einem von CDU und SPD getragenen Kompromiß zu verschmelzen; dazu G. A. ZINN, 1952, S. 19; W. VON BRÜNNECK, 1954, S. 213, 238, sowie die Einleitung von H. BERDING in: Die Entstehung der Hessischen Verfassung, 1996, S. XXVIII ff.

3 Während A. ZIMMER, 1987, S. 357–361 und E. SCHMIDT, Staatsgründung, 1993, S. 317–319, die Bedeutung der »Vorgeschichte« für den Verlauf der Beratungen erkannt haben, entging sie B. BEUTLER, Staatsbild, 1973, S. 130–135, z. B. völlig.

4 Die seither gängige Formel prägte Hoegner zum ersten Mal im Januar 1946 vor dem Bayerischen Ministerrat; Protokoll der Sitzung des Bayerischen Ministerrates am 16.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 235.

oder Gemeinschaftsschulen vor; letztere sollten aber nur in konfessionell gemischten Orten auf Antrag der Erziehungsberechtigten eingerichtet werden. Im Vorbereitenden Verfassungsausschuß hatte Pfeiffer zwar eine Veränderung zugunsten der Konfessionsschulen angeregt, aber umgehend darauf verzichtet, als Hoegner widerstrebte. Wie auch die SPD wollte die CSU die Wiederholung eines Schulstreites vermeiden; außerdem hatten die Kirchen Hoegners Gesetzentwurf gebilligt.[5] Welche Veranlassung hatte die CSU, so drückte es Horlacher im Januar 1947 aus, in Schulfragen »päpstlicher zu sein als der Kardinal in München«[6], Michael von Faulhaber.

Hoegner hatte die traditionelle sozialdemokratische Forderung nach der Gemeinschaftsschule im Umfeld der Konkordatsverhandlungen 1924/25 noch »in überzeugender Weise« in einer »großen und grundsätzlichen« Landtagsrede[7] verteidigt. Sein Verzicht auf jeden Versuch ihrer verfassungsrechtlichen Festschreibung war zum einen eine Reaktion auf die jüngste Vergangenheit. Die NS-Zeit hatte ihn, wie er in seiner programmatischen Grundsatzrede am 25. November 1945 erklärte, die große Bedeutung der sittlichen und geistigen Werte gelehrt und ihn überzeugt, daß die Religionen nicht nur toleriert oder akzeptiert, sondern auch gefördert werden müssen.[8] Sein Verzicht war aber zugleich auch Realpolitik. Hoegner, gegen dessen Ernennung zum bayerischen Ministerpräsidenten die »Catholic University of America« gegenüber dem US-Präsidenten schärfsten Protest laut werden ließ, weil er sein Amt nutzen würde, um die bayerischen Katholiken zu unterdrücken[9], war sich der in Bayern traditionell starken, in jenen Notzeiten aber noch verstärkten Hinwendung weiter Bevölkerungskreise zur Kirche bewußt. Wie auch schon sein »Vorbild«, Georg von Vollmar, hatte Hoegner erkannt, daß eine Partei, die in Bayern maßgeblich mitreden wollte, die religiösen Empfindungen nicht verletzen durfte. Hinzu kam, daß die in Bayern ohnehin mächtige Position der katholischen Kirche in der frühen Nachkriegszeit noch Auftrieb erfuhr. Die Kirche verlangte für ihre Bischöfe und Würdenträger, die, so die eigene Darstellung, »in der Bekämpfung des Nazismus von der geistigen und religiösen Seite in einer Front« standen, nach seinem Zusammenbruch selbstbewußt »den ersten Anspruch« auf

5 Vgl. ausführlicher dazu oben, S. 147f.

6 Vor dem Landesausschuß der CSU am 3.1.1947, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 870.

7 So Dehlers Urteil über Hoegners damaligen Auftritt, Dehler an Hoegner, 22.2.1949, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/139. Vgl. ausführlicher hierzu: P. Kritzer, Wilhelm Hoegner, 1979, S. 60f.

8 Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner in der ersten Versammlung der Sozialdemokratischen Partei München am 25.11.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 41.

9 Da die Catholic University Zeitungsberichten entnommen hatte, der getaufte Katholik bekenne sich zu keiner Religion, verglich sie Hoegner mit Hitler, Stalin und Tito und fragte: »What kind of person is this Hoegner to rule a region more than three Quarters Catholic«. The Catholic University of America, Washington DC, Henry R. Burke, an The Office of the President, 1.10.1946, NA RG 165, Box 175, Sec III.

Gehör.[10] Und sie wurde gehört, von der Bevölkerung[11], aber vor allem auch von der Besatzungsmacht. Die Amerikaner betrachteten die katholische Kirche als Bollwerk des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus und zogen insbesondere in der frühen Besatzungsphase die kirchlichen Würdenträger nicht selten als politische Ratgeber hinzu[12] – die Einsetzung Fritz Schäffers zum ersten deutschen Nachkriegsministerpräsidenten etwa, ging auf die Empfehlung des Münchener Erzbischofs, Kardinal Michael von Faulhaber, zurück, der wegen seiner mutigen Predigten gegen nationalsozialistisches Unrecht auch im Ausland berühmt war.[13]

Vor diesem Hintergrund ist nicht verwunderlich, daß Faulhaber dem auf seinen Rat berufenen Ministerpräsidenten fordernd begegnete und nicht zögerte, ihm die kirchlichen Anliegen unverzüglich zu unterbreiten. Schäffer war seit dem 28. Mai 1945 im Amt, seine anfangs fragmentarische »Notstandsregierung« nahm im Laufe des Juni ihre Arbeit auf. Bereits am 7. Juli lag ein Schreiben Faulhabers auf Schäffers Schreibtisch, mit dem Faulhaber in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Bayerischen Bischofskonferenz den Ministerpräsidenten mit weitreichenden kirchlichen Forderungen konfrontierte: Die Bayerischen Bischöfe erkannten »allezeit in der friedlichen, von Vertrauen und Treue beseelten Zusammenarbeit von Staat und Kirche auf dem Gebiete der Erziehung und Schule das kostbarste Unterpfand für die seelische und sittliche Wohlfahrt der Jugend« und erklärten sich bereit, mit dem Staate »Hand in Hand« zusammenzuarbeiten. Daher hatten sie sich auch schon Gedanken über die Gestaltung des Schul- und Erziehungswesens gemacht und hielten folgende Sofortmaßnahmen für dringlich: 1. Alle NS-Gesetze, die dem bayerischen Konkordat vom 24. Januar 1925 bzw. dem Reichskonkordat vom 10. September 1933 widersprachen, waren außer Kraft zu setzen; 2. die von den Nationalsozialisten (bis 1938) beseitigte Bekenntnisschule war als gesetzliche Regelschule wiederherzustellen; 3. alle Lehrpersonen waren »streng« auf ihre charakterliche und fachliche Eignung hin zu überprüfen; 4. klösterliche Lehrkräfte waren wieder an öffentlichen Volksschulen zuzulassen; 5. der von den Nationalsozialisten abgeschaffte Religionsunterricht war wieder als ordentliches Lehrfach zu erteilen; 6. katholische Lesebücher waren als Lehrmittel wieder einzuführen.[14] Faul-

10 Denkschrift Deutscher Katholiken an die Besatzungsmächte, überreicht durch die H. H. Bischöfe, Abschrift von Abschrift, undat. [Frühsommer 1945]; ACSP, Ordner Frühgeschichte CSU. Das Selbstbewußtsein Kardinal Michael von Faulhabers gegenüber den Amerikanern zeigt sich auch in einem Schreiben Faulhabers an Schäffer, 16.8.1945, BayHStA, NL Pfeiffer 360.

11 Zur besonders starken Position der katholischen Kirche in Bayern: D. Thränhardt, Wahlen, 1973, v. a. S. 240ff. Nach Einschätzung der Militärregierung war die Kirche in Bayern in den ersten Nachkriegsjahren der wichtigste politische und kulturelle Faktor. Historical Report MG Bavaria, covering period from July 1946 to 30. June 1947, S. 3, BayHStA, OMGUS-Reports 1/1.

12 Dazu K.-D. Henke, 1995, S. 291ff.

13 L. Niethammer, Amerikanische Besatzungsmacht, 1967, S. 179.

14 Faulhaber, Vorsitzender der Bayerischen Bischofskonferenz, an den Herrn Ministerpräsidenten und an den Herrn Kultusminister, 7.7.1945, BayHStA, NL Pfeiffer 64.

habers Erwartung, der ehemalige BVP-Vorsitzende Schäffer werde sich den kirchlichen Wünschen aufgeschlossen zeigen, wurde nicht enttäuscht. Schon am 14. Juli stand das Thema Bekenntnisschulen auf der Tagesordnung des bayerischen Ministerrates, und durch Runderlaß vom 23. Juli 1945 wurde Faulhabers Begehren prompt entsprochen: die Bekenntnisschule wurde zur bayerischen Regelschule erklärt.[15]

Verantwortlich für den Erlaß zeichnete der damalige Kultusminister Otto Hipp (1920–1933 BVP-Oberbürgermeister von Regensburg), der sich damit über Weisungen der Militärregierung hinwegsetzte. Die Amerikaner hatten Hipp beauftragt, für eine rasche Reorganisation des Grundschulwesens eine vorläufige Lösung zu finden, hatten aber ausdrücklich betont, daß diese ein späteres System nicht präjudizieren durfte. Dies war mit Hipps Runderlaß geschehen, und so wurde Ministerpräsident Schäffer am 17. September aufgefordert, Hipp aus seinem Kabinett zu entlassen.[16] Nachdem auch Schäffer am 28. September 1945 seinen Platz für Hoegner räumen mußte, wurde der Sozialdemokrat Franz Fendt Nachfolger Hipps. Fendt, ausgebildeter Lehrer und seit Juli 1945 Leiter des oberbayerischen Schulwesens im Range eines Regierungsdirektors, hatte schon im Juli »Grundlinien für eine neue Schulpolitik in Bayern« entworfen. Seine ausdrücklich als »Privatentwurf« gekennzeichneten Vorstellungen lagen durchaus auf der Linie Hoegners und wurden auch in der CSU nicht unfreundlich aufgenommen.[17]

Fendt sah die ideale Volksschule als eine »allgemeine, einheitliche Erziehungsschule«. Ihre Aufgabe war es, »sittliche Maximen« zu vermitteln, deren Inhalte Fendt als »Tatchristentum« definierte; die »ethischen Postulate« sollten parteienübergreifend entwickelt werden. Fendt stellte sich eine christliche Gemeinschaftsschule als Rahmen vor, der einen konfessionell getrennten Unterricht aber nicht ausschloß. Was den inneren Schulaufbau betraf, so glaubte Fendt: »1. Gemäß der konfessionellen Struktur Bayerns entstehen in den meisten Fällen ganz natürlich konfessionell homogene Schulklassen. 2. In größeren Orten mit konfessionell gemischter Bevölkerung wird auf die Zusammenfassung in konfessionell homogene Schulkör-

15 Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Schäffer, 1995, hier die Einleitung von K.-U. Gelberg, S. 63, sowie Protokoll des Ministerrates am 14. Juli, S. 247. Der Erlaß ist gedruckt in: Dokumente zur Schulreform, 1952, S. 15–19.

16 Dazu K.-U. Gelbergs Einleitung in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Schäffer, 1995, S. 62f.; W. Müller, Schulpolitik, 1995, S. 27, 196, führt Hipps Entlassung erst in zweiter Linie auf den Erlaß zurück. Vor allem Hipps Boykott der Entnazifizierung sei hierfür maßgeblich gewesen.

17 Privatentwurf Dr. Fendt, z.B. ACSP, NL Elsen 6.10.1. Fendt sandte seine Grundlinien am 4.4.1946 u.a. an Hans Ehard, der diese laut Antwortschreiben vom 24.4.1946 mit besonderem Interesse las und sich gern mit Fendt ausführlicher darüber unterhalten wollte; BayHStA, NL Ehard 187. Vgl. auch Schreiben Franz Elsen (CSU) an Hochschulprofessor Dr. E. Sellmair, 16. April 1946 (ACSP, NL Elsen 6.10.1.). Elsen schickte Sellmair Fendts »Grundlinien« mit der Bemerkung, Fendt habe diese »im Einvernehmen mit Staatsrat Dr. Pfeiffer und Geheimrat Weber« aufgestellt. Nicht zuletzt: Fendts Vorschläge wurden z.T. auch vom CSU-Arbeitskreis für Verfassungsfragen aufgenommen: Neufassung des bayerischen Verfassungsentwurfes gemäß den Beschlüssen des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, Protokoll der ersten bis sechsten Sitzung, v.a. S. 13, BayHStA, NL Ehard 1636.

per (katholische Schule, evangelische Schule) bewußt aus schulpolitischen Erwägungen verzichtet. Dies schließt jedoch nicht aus, daß jeweils innerhalb der Schulkörper konfessionell homogene Schulklassen aus unterrichtstechnischen Gründen gebildet werden. 3. Die Begriffe »Konfessionsschule« – »Simultanschule« werden als Symbole einer veralteten, in sich verzankten Schulpolitik abgelehnt.«[18]

Fendt plädierte also für einen schulpolitischen Kompromiß als Fernziel. Kurzfristig war unter den gegebenen Umständen an konfessionell homogene Schulklassen oder gar die im Juli verordnete Konfessionsschule vernünftigerweise nicht zu denken. Hipps Erlaß konnte »praktisch nicht durchgeführt« werden[19]: Durch die Massen der Flüchtlinge und Vertriebenen, die nach Bayern geleitet wurden, gab es kaum noch einen Ort, dessen Bevölkerung rein katholisch oder evanglisch war[20]; die Zahl der Volksschüler schwoll durch den Flüchtlingszuwachs von ca. 800 000 auf etwa 1,2 Millionen (Mitte 1947) an[21]; Raum- und (wegen der Entnazifizierung) Lehrermangel schlossen die Errichtung zweier Schulen an einem Ort in aller Regel aus.[22] Die schulische Situation und zugleich Anschauungsmaterial dafür, wohin lokal dennoch praktizierter konfessioneller Übereifer führen konnte, mag ein Beispiel verdeutlichen:

So hatte man in einem kleinen bayerischen Ort eine katholische Bekenntnisschule mit 99 und daneben eine evangelische Bekenntnisschule mit 28 Schülern geschaffen. Für jede Schule stand ein Lehrer zur Verfügung, doch war nur ein einziger Schulraum vorhanden. Die Schüler mußten also nacheinander unterrichtet werden; da nur der Tag in Frage kam, in zwei Schichten. Praktisch bedeutete dies, daß sämtliche Schüler eines Bekenntnisses in einer ungeteilten Klasse unterrichtet wurden, das heißt gleichzeitig Kinder vom ersten bis zum achten Schuljahr, im Falle der katholischen Schule 99 an der Zahl. Das konnte zu keinen Bildungsergebnissen führen, die Schule war eine reine »Kinderbewahranstalt«.[23] Es lag auf der Hand, daß es sinnvoller war, die Kinder nicht nach Konfessionen, sondern nach Altersstufen zu trennen und nacheinander die Klassen eins bis vier bzw. fünf bis acht zu

18 Privatentwurf Fendt, a.a.O.

19 So Hoegner am 9.1.1946; Protokoll der Ministerratssitzung am 9.1.1946, S. 16, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 228.

20 Von 1939: 1424 rein katholischen Gemeinden bestanden 1946 noch 9, von 140 evangelischen keine mehr; P. Erker, Revolution des Dorfes?, 1988, S. 383.

21 Bericht Hundhammers vor der Landesversammlung der CSU, 30./31.8.1947, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1109.

22 Weitere Zahlen zur schulischen Situation bei I. Huelz, 1970, S. 108ff.; A. Braun, 1949, S. 236ff. Dazu und zur materiellen und personellen Rekonstruktion des Schulwesens in Bayern W. Müller, Schulpolitik, 1995, S. 55–109. Braun geht auf die Verfassungsberatungen gar nicht, Huelz geht kaum auf sie ein. Der Schwerpunkt der Arbeit von Huelz liegt auf der amerikanischen Schulpolitik und der Gesetzgebung seit 1947. Auch Müller, der die Jahre 1945/46 ausführlich behandelt, streift die Verfassungsberatungen nur kurz (S. 202–205).

23 Fendt an den Herausgeber der Bayerischen Rundschau, Josef Müller, 6.11.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 533.

unterrichten, »selbst wenn dabei katholische und evangelische Schulkinder durcheinandergemischt in der Schulbank« saßen.[24] Nur so konnte, bei zugleich ausgeglicheneren Schülerzahlen, der Lehrplan wenigstens einigermaßen eingehalten werden.

Das sahen auch die Kirchen ein. Mit ihnen bestand – wie Fendt Anfang Januar 1946 berichtete – die Abmachung, »eine allgemeine Volksschule fürs erste laufen zu lassen, bei der die christliche Grundtendenz und der Religionsunterricht gewährleistet« war.[25] War also auch die katholische Kirche bereit, die christliche Gemeinschaftsschule »fürs erste«, als Not- und Übergangslösung hinzunehmen, so war sie jedoch nicht gewillt, von ihrem Grundsatz der Konfessionsschule abzurücken. Als Fendt am 26. November 1945 die Juli-Verordnung Hipps zugunsten der christlichen Gemeinschaftsschule aufhob, reagierte Faulhaber im Namen aller bayerischen Bischöfe mit einem scharfen Protestschreiben.[26]

Fendt war nicht gerade geschickt vorgegangen. Er hatte nicht nur – mit einer formalrechtlichen Begründung und mit dem Hinweis auf die Notlage – den Erlaß vom 23. Juli 1945 für unwirksam erklärt, sondern darüber hinaus auch angeordnet, »bis auf weiteres« habe »die vor dieser Entschließung bestandene Rechtsgestaltung zu greifen.«[27] Das bot Faulhaber einen willkommenen Angriffspunkt. Er fragte: »Welche Rechtsgestaltung bestand vor dieser Entschließung und soll wieder Platz greifen?« Der vom Nationalsozialismus »bekanntlich durch widerrechtliche Gewalt, durch beispiellose Terrorisierung der Eltern und Erziehungsberechtigten nach einem wohlvorbereiteten Kampfplan unter Einsatz aller Machtmittel der Partei und des Staates, unter Bruch verpflichtender Gesetzesvorschriften [...] und gegen den lauten, von allen Kanzeln verkündeten Protest der bayerischen Bischöfe und die Rechtsverwahrung des Heiligen Stuhles« geschaffene Zustand könne doch kaum von Fendt gemeint sein. Schon deshalb, weil dies kein Rechtszustand gewesen sei: »Solche rechtsbrecherische Hoheitsakte können zwar durch Gewaltanwendung ihrer Urheber zeitweilig eine tatsächliche, niemals aber eine Rechtswirkung hervorbringen. Sie sind rechtlich in sich null und nichtig«. Daraus, so Faulhabers juristische Argumentation, ergebe sich angesichts der weiterbestehenden Gültigkeit der Schulverordnung vom 26. August 1883, des bayerischen Konkordats (24. Januar 1925) und des Reichskonkordats (10. September 1933), das der Alliierte Kontrollrat auch bereits anerkannt hatte: »Die Bekenntnisschule ist heute nach wie vor die gesetzliche Regelschule des öffentlichen Volksschulwesens in Bayern«.[28]

---

24 Ebd.

25 Protokoll der Ministerratssitzung am 9.1.1946, S. 16, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 228.

26 Der Erzbischof von München, Faulhaber, an den Staatsminister für Unterricht und Kultus, 13.12.1945, BayHStA, NL Pfeiffer 64. Das Schreiben ist gedruckt in: Dokumente zur Schulreform, 1952, S. 31ff.

27 Der Erlaß Fendts vom 26.11.1945 ist gedruckt in: Dokumente zur Schulreform, 1952, S. 30f.

28 Faulhaber an den Staatsminister für Unterricht und Kultus, 13.12.1946.

Dieser Befund ergab sich aus Faulhabers Perspektive völlig unabhängig davon, ob Hipp angesichts seiner eingeschränkten legislativen Vollmachten seinerzeit formal berechtigt war, die Bekenntnisschule zur Regelschule zu erklären. »Angenommen, nicht zugegeben«, die von Fendt gegen den Erlaß vom 23. Juli erhobenen formalrechtlichen Einwände wären berechtigt, so war es aus der Sicht der bayerischen Bischöfe höchste Zeit, den damaligen Formfehler auszubügeln: »Die gegenwärtige Landesregierung möge auf Grund ihrer erweiterten Machtbefugnisse das nachholen, wozu nach ihrer Auffassung die vorausgegangene Landesverwaltung nicht befugt war, nämlich den unhaltbaren rechtswidrigen Zustand, den die nationalsozialistische Regierung hinterlassen hat, beseitigen und den rechtsgültigen Zustand wieder anerkennen.« Eine Anwendung der Ministerialentschließung vom 26. November 1945 würde, so Faulhaber, »einen unerträglichen Rückgriff auf nationalsozialistische Rechtsbeugung bedeuten«.[29]

Das waren harsche Worte, aus denen sich unschwer herauslesen ließ, was geschehen würde, wenn es bei Fendts Novemberverordnung blieb. Zwischen den Zeilen aber doch deutlich genug drohte Faulhaber, dessen Worte weiten Kreisen der Bevölkerung Gesetz waren[30], eine fraglos wirkungsvolle kirchliche Kampagne gegen eine Regierung zu starten, die es wagte, nationalsozialistisches Unrecht fortzusetzen. Denn die Nationalsozialisten hatten die Gemeinschaftsschule in der Tat nicht nur gegen kirchliche Widerstände, sondern auch gegen den Mehrheitswillen der bayerischen Bevölkerung durchgedrückt.[31] Die Beseitigung der Bekenntnisschule war für weite Bevölkerungskreise, an denen die nationalsozialistische Gewaltherrschaft bis zum Krieg eher spurlos vorübergegangen war, geradezu ein Symbol nationalsozialistischer Diktatur. Fendt scheint sich allerdings der Brisanz der Situation gar nicht bewußt geworden zu sein. Er hielt es nicht für nötig, Hoegner zu informieren und erwähnte ihm und dem bayerischen Ministerrat gegenüber erst am 9. Januar 1946 ganz beiläufig, er habe den Hipp-Erlaß zurückgenommen – ohne Faulhabers Protest auch nur mit einem Wort anzudeuten. Hoegner, der am Tag zuvor davon erfahren hatte und sofort alle Hebel in Bewegung setzte, um eine Eskalation zu verhindern, beschränkte sich in Anwesenheit des Gesamtkabinettes auf die wortkarge Erwiderung, »er werde über das, was darauf passiert sei, nachher noch mit ihm [Fendt, d. V.] reden.«[32]

Das Ergebnis der politischen Ungeschicklichkeit des Kultusministers war der besagte Gesetzentwurf vom 16. Januar, der – wie ausgerechnet Fendt in aller Naivität kritisierte – den Kirchen mehr gab, »als sie momentan hatten«.

---

29 Ebd.

30 Dies beobachtete auch die Militärregierung, Historical Report MG Bavaria, covering period from July 1946 to 30. June 1947, Appendix III, S. 30; BayHStA, OMGUS-Reports 1/5.

31 Vgl. dazu F. Sonnenberger, Der neue »Kulturkampf«, 1981, v. a. S. 268–324.

32 Protokoll der Sitzung des Ministerrates am 9.1.1946, S. 16, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 229.

Hoegner sah sich nach Lage der Dinge schlicht gezwungen, den Kirchen weit entgegenzukommen, wollte er »nicht den Vorwurf haben, daß er den NS-Unrechtsstaat weiter bestehen lasse.«[33]

Hoegner hatte am 8. Januar »auf der Fahrt nach Stuttgart«, also auf dem Weg zum Länderrat von der kirchlichen Reaktion erfahren. Sein Informant war der damalige Ministerialdirektor in der Bayerischen Staatskanzlei und spätere bayerische Finanzminister, Hans Kraus (CSU)[34], der ihn begleitete und die Zugfahrt nutzte, um ihn darüber zu unterrichten. Hoegner, der nach seiner Rückkehr aus Stuttgart unverzüglich den Ministerrat zu einer außerordentlichen Sitzung einberief, hüllte sich in Schweigen darüber, was er im einzelnen erfahren hatte. In seinen Memoiren berichtete er später nur, Kraus habe ihm Faulhabers Protestbrief an Fendt zu lesen gegeben.[35] Dies dürfte aber nicht alles gewesen sein, zumal Kraus auch nicht von ungefähr in den Besitz des an Fendt gerichteten Briefes gekommen sein konnte. Wenn Hoegner am darauffolgenden Tag dem Ministerrat erklärte, er sehe sich »auf Grund eines besonderen Vorkommnisses« veranlaßt, das Verhältnis zwischen Staat und Kirche insbesondere auf dem Volksschulsektor »ehestens« zu klären[36], er wolle »diese Angelegenheit in kürzester Frist zum Abschluß bringen« und habe »dafür seine bestimmten Gründe«[37], wenn er außerdem auch davon sprach, er wolle sich nicht vorwerfen lassen, NS-Unrecht fortzusetzen, so spricht das doch dafür, daß ihm hinterbracht worden war, daß Faulhaber und die bayerischen Bischöfe inzwischen nicht mehr weit davon entfernt waren, ihrer Meinung über die Kanzeln Gehör zu verschaffen.

So blieb Hoegner nichts anderes übrig, als ungeachtet der entgegen Faulhabers Auffassung tatsächlich nach wie vor ungeklärten Rechtslage über die Fortgeltung der bayerischen Kirchenverträge[38], »ein klares annehmbares Verhältnis zwischen Staat und Kirche auch in der Schulpolitik« zu schaffen. Hoegner erinnerte im Ministerrat daran, daß in Bayern bis zu ihrer Beseitigung durch die Nationalsozialisten die Bekenntnisschule die Regelschule war, wollte aber nicht gänzlich an den früheren Zuständen anknüpfen. Statt dessen schlug er eine »Zwischenlösung« vor, die außerdem den Vorteil hatte,

33 Ebd., S. 16f. bzw. S. 229.

34 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 238.

35 Ebd. Hier heißt es aber auch, er habe erst an diesem Tag über den Erlaß selbst erfahren, was schon F. Sonnenberger, Rekonfessionalisierung, 1982, S. 96, bezweifelte und was laut W. Müller, Schulpolitik, 1995, S. 197f., nicht zutraf.

36 Protokoll der Ministerratsitzung am 9.1.1946, S. 12, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 225.

37 Ebd., S. 13 bzw. S. 226.

38 Das Reichskonkordat galt nach Ansicht des Kontrollrates weiter, doch gingen die juristischen Meinungen über die Frage des Fortbestandes des Reiches bekanntlich weit auseinander. Zu den diesbezüglichen Diskussionen in Bayern vgl. D. Blumenwitz, 1975, S. 41–45. Vgl. auch B. Diestelkamp, 1985, S. 181–207. Zu den bayerischen Kirchenverträgen hatte der Kontrollrat keine Stellung bezogen, ihre Gültigkeit war somit noch fragwürdiger; vgl. dazu Ausführungen Hoegners vor dem Ministerrat am 9.1.1946, a.a.O., S. 12 bzw. S. 226.

»praktisch« zu sein. Sie besagte: Grundsätzlich galt die Bekenntnisschule, doch an Orten mit gemischter Bevölkerung sollten Gemeinschaftsschulen vorhanden sein.[39] In diesem Sinne hatte er ein bereits im Schweizer Exil entworfenes und einige Zeit vorher einigen Kabinettsmitgliedern vorgelegtes »Gesetz über die Wiederbefreiung der Religion von staatlichem Zwang«[40] überarbeitet. Der Entwurf griff, darauf legte Hoegner Wert, »in die vertraglichen Regelungen in keiner Weise ein«, sondern sollte einen »modus vivendi für den Augenblick« darstellen, der einer »künftigen Regelung durch das Parlament« nicht vorgreifen wollte.[41]

Da einige aus dem Ministerrat den Entwurf erst während der Sitzung zum ersten Mal sahen und nicht ad hoc darüber befinden wollten[42], erläuterte Hoegner, dem an einer sofortigen Stellungnahme lag, worauf es ihm in erster Linie ankam: »Es sei die Frage, ob grundsätzlich damit Einverständnis bestehe, daß eine Regelung getroffen werde, wonach die Bekenntnisschule aufrechterhalten, die Gemeinschaftsschule aber in gewissen Fällen zwingend verlangt werde«. Er wollte sichergehen, ob »diese Grundgedanken hier einer Opposition begegneten, ob man der Meinung sei, daß man die Gemeinschaftsschule einführen müsse. Er halte das für unmöglich, das könne eine künftige Volksvertretung machen. Wir müßten eine Zwischenlösung wählen, die dem Zustande vor 1933 einigermaßen entspreche.«[43]

Fendt und der Landesvorsitzende der KPD und Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, Georg Fischer, waren nicht gerade begeistert, erhoben aber keine grundsätzlichen Einwände gegen die Schulpläne. Alle übrigen Mitglieder des Ministerrates waren einverstanden, und so konnte Hoegner abschließend festhalten, »daß im allgemeinen die Zustimmung zu dem vorgeschlagenen Entwurf gegeben wurde«.[44] Damit war eine gemeinsame Linie des Ministerrates gefunden, um – wie Anton Pfeiffer selbstverständlich voraussetzte – nunmehr in Besprechungen mit den Kirchen einzutreten, bevor der Entwurf in zweiter Lesung verabschiedet würde.[45]

Hoegner hatte Pfeiffer mit der Bemerkung zugestimmt, er wollte »selbstverständlich [...] nicht ausschließen«, das Einverständnis der Kirchen zu der vorgeschlagenen Regelung zu erfragen. Tatsächlich kam es dann zu regen Verhandlungen vor allem mit Faulhaber, aber auch dem Landesbischof der Evangelisch-Lutherischen Kirche Bayerns, Hans Meiser, der ebenfalls –

39 Ebd., S. 13 bzw. S. 226.
40 Der Entwurf ging an Fendt und andere, die z.T. Änderungen vorschlugen (Ebd., S. 13f.); möglicherweise auch an die Kirchen. Der Entwurf findet sich im IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/20. W. Müller, Schulpolitik, 1995, behandelt den Entwurf, wie überhaupt die Vor- und Nachgeschichte des Fendt-Erlasses, leider nur kurz (S. 197–201).
41 Protokoll des Ministerrates am 9.1.1946, a.a.O., S. 14 bzw. S. 227.
42 So der Staatssekretär im Kultusministerium und bis 1945 Oberkirchenrat und Vizepräsident des Evangelisch-Lutherischen Landeskirchenrates in München, seit 1947 Präsident der Landessynode der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern, Hans Meinzolt (CSU), ebd.
43 Ebd., S. 15 bzw. S. 228f.
44 Ebd., S. 17 bzw. S. 230.
45 Ebd., S. 15 bzw. S. 228.

allerdings erst am 15. Januar – gegen den Fendt-Erlaß protestierte.[46] Während Hoegner mit Meiser direkt konferierte[47], liefen die Verhandlungen mit Faulhaber z. T. über Mittelsmänner. Seitens der Staatsregierung v. a. über den Leiter der Staatskanzlei, Anton Pfeiffer[48], und seitens der katholischen Kirche über den Erzbischöflich Geistlichen Rat, Domkapitular Johann Zinkl. Obwohl Hoegners Gesetzentwurf mit der grundsätzlichen Bestätigung der Konfessionsschule den kirchlichen Wünschen weit entgegenkam, verliefen die Verhandlungen offenbar schwierig. Nachdem der Gesetzentwurf im Ergebnis der Besprechungen bereits einige Veränderungen erfahren hatte, die Faulhaber die »Zustimmung erleichtern« sollten, bestand der Kardinal auf der Fortgeltung der Kirchenverträge[49], deren Bestätigung allerdings Hoegners Kompetenzen überstieg. Faulhaber lenkte erst ein, nachdem Hoegner sich bereit fand, in den Gesetzentwurf einen Passus einzufügen, der auf eine vorläufige Anerkennung der Kirchenverträge hinauslief.[50] Zugleich ließ Hoegner den Kardinal über Pfeiffers Vermittlung wissen, daß weitergehende Forderungen aussichtslos und eher kontraproduktiv wären: Pfeiffer schrieb Zinkl, er sei »im Ganzen« der Meinung, »daß man in der augenblicklichen Lage nicht nach allzuviel greifen soll; dann wird es leichter, das wirklich Wesentliche unter Dach und Fach zu bringen.«[51]

Nachdem Faulhaber Hoegner außerdem abringen konnte, an der Abfassung der Ausführungsbestimmungen beteiligt zu werden: hier werde es, wie Hoegner dem Ministerrat berichtete, »noch gewisser Verhandlungen mit den Religionsgemeinschaften bedürfen«, stimmte der Kardinal zu. So konnte Hoegner am 16. Januar dem Ministerrat einen Gesetzentwurf vorlegen, der »im Benehmen mit den Religionsgesellschaften abgefaßt« war. Auch der Ministerrat erteilte seine Zustimmung[52], doch wenig später mußte das »Gesetz Nr. 14« annulliert werden. Der Militärregierung sei es »zu kirchenfreundlich« gewesen, so beurteilte es Hoegner aus der Retrospektive.[53] Hoegner hatte nicht ganz Unrecht, doch setzten die Amerikaner das Gesetz schon allein deshalb aus, weil ihnen seine präjudizierende Wirkung zu weit

46 Meiser an Hoegner, 15.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/117.

47 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 239.

48 Laut K.-U. Gelberg, 1992, S. 36f., war neben Pfeiffer auch Ehard maßgeblich für das Gelingen der Verhandlungen mit Faulhaber verantwortlich.

49 Staatssekretär Pfeiffer an Domkapitular Johann Zinkl, Erzbischöflich Geistlicher Rat, 15.1.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 64. In seinen Erinnerungen bezeichnete Hoegner die kirchlichen Forderungen freilich als »recht bescheiden«; W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 239.

50 Pfeiffer an Zinkl, 15.1.1946. Im Wortlaut besagte dieser in Artikel 12 des Gesetzes festgehaltene Passus, der – so Hoegner – die Kirchenverträge grundsätzlich anerkannte (Sten. Ber. VA, S. 281): »Die Verbindlichkeit früher geschlossener Verträge zwischen Staat und Kirche wird durch dieses Gesetz nicht berührt.« (Sten. Ber. VA, S. 283). Der Gesetzentwurf ist auszugsweise abgedruckt in: Dokumente zur Schulreform, 1952, S. 34.

51 Pfeiffer an Zinkl, 15.1.1946.

52 Protokoll der Ministerratssitzung am 16.1.1946, S. 8, IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 235.

53 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 239. In diesem Sinne auch I. Huelz, 1970, S. 113.

ging.[54] Da zu dieser Zeit schon die Verfassungsarbeiten begonnen hatten, wollten sie nicht, daß in dieser Grundsatzfrage den Beratungsergebnissen der Konstituante vorgegriffen wurde. So lehnten sie das Gesetz dann auch nicht ab, sondern zögerten seine Genehmigung hinaus; »hauptsächlich«, wie sie Hoegner mitteilten, »mit Rücksicht darauf, daß in Bayern infolge der Zuwanderung einer zahlreichen Bevölkerung gegenwärtig die Schulverhältnisse nicht in der Form geordnet werden können«.[55] Die bayerisch-amerikanischen Auseinandersetzungen um die Schulgesetzgebung nach Inkrafttreten der Verfassung zeigten aber, daß Hoegners Einschätzung, das Gesetz sei der Militärregierung zu »kirchenfreundlich« gewesen, nicht unzutreffend war.[56]

Doch dies greift den Ereignissen vor. Zunächst ist festzuhalten, daß die durch Fendts Novembererlaß ausgelöste Krise und die im Januar mit den Kirchen geführten Verhandlungen bereits vor Beginn der Verfassungsarbeiten den Weg gewiesen hatten, den Hoegner in seinem Verfassungsentwurf zu beschreiten hatte. Der von ihm vorgeschlagene Schulkompromiß stimmte in den zentralen Passagen wörtlich mit dem Januargesetz überein. Nach Lage der Dinge war dies das Beste, was die Sozialdemokraten erreichen konnten und vernünftigerweise anstreben mußten, wollten sie keinen Schulstreit riskieren. Es auf einen Konflikt ankommen zu lassen, in dem der (moralische) Sieger von vornherein feststand, konnte nur negative Rückwirkungen haben und die in den Januarverhandlungen erreichten Zugeständnisse auch seitens der Kirchen gefährden. Obwohl die verfassungsrechtliche Festschreibung des »Gesetzes Nr. 14« dem Januar-Kompromiß eine dauerhafte Qualität verleihen würde, unternahmen die Kirchen zunächst keinerlei Anstrengung, Hoegners Schulentwurf zu ihren Gunsten zu beeinflussen. In kirchlichem Auftrag wäre Pfeiffer im Vorbereitenden Verfassungsausschuß sicher nachdrücklicher für die Bekenntnisschule eingetreten.

Eine Rolle für die anfängliche kirchliche Zurückhaltung mag die von den Amerikanern verlangte Annullierung des »Gesetzes Nr. 14« gespielt haben. Die im Frühjahr 1946 noch überragende Dominanz der Besatzungsmacht, die Unkenntnis über die Hintergründe der amerikanischen Intervention und die Unsicherheit über das Ausmaß der Handlungsspielräume deutscher Politik rieten zur Vorsicht. Auf der anderen Seite provozierte der amerikanische Eingriff aber schließlich genau das, was Hoegner mit dem Gesetzes- und Verfassungskompromiß vermeiden wollte: Die katholische Kirche verließ den Boden der Januarvereinbarungen. Obwohl die Regierung Hoegner sich redlich bemüht hatte, dem kirchlichen Protest vom 13. Dezember 1945 Rechnung zu tragen und angesichts der Aussetzung des Gesetzes durch die

54 Aus diesen Gründen war Hipp wenige Monate zuvor entlassen worden, Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Schäffer, 1995, Einleitung, S. 63.

55 Hoegner am 1.8.1946 im VA, Sten. Ber. VA, S. 254.

56 Der neue Kultusminister, Alois Hundhammer, führte mit der Militärregierung ab 1947 einen Dauerkampf um die Schulreform, den er letztlich gewann; dazu ausführlicher unten.

Militärregierung der falsche Adressat war, wandte sich Faulhaber am 10. April 1946 wenig freundlich an das bayerische Kultusministerium. Er forderte Fendt im Namen der Bayerischen Bischöfe noch einmal auf, seiner bereits am 13. Dezember 1945 ausgesprochenen Bitte zu folgen und die Situation dahingehend zu klären, daß das vor 1933 in Bayern geltende Schulrecht das rechtsgültige sei.[57] Parallel dazu mobilisierten die bayerischen Bischöfe nun die Gläubigen, um ihrem Anliegen Nachdruck zu verleihen. Zwar unterließen sie es, der Regierung – und damit indirekt der Militärregierung – vorzuwerfen, die nationalsozialistische Unrechtspolitik fortzusetzen. Doch mit ihrem Hirtenwort, auf das sich die bayerischen Bischöfe auf ihrer Jahreskonferenz im April 1946 einigten und das am Ostermontag oder wahlweise am Weißen Sonntag von allen Kanzeln zu verlesen war, zeigten sie doch kräftig genug Flagge.[58]

Die Bischöfe riefen alle »Familienväter und Familienmütter« auf: »Seid eingedenk eurer großen heiligen Aufgabe und Verantwortung vor Gott, vor euren Kindern, vor eurem Volke! Eure Familie sei ein treu behütetes, unverletzliches Heiligtum reiner Liebe, unverbrüchlicher Treue, heiligen Friedens. Es sei euch die schönste Lebensaufgabe, eure Kinder im Glauben und in der reinen Sitte so zu festigen, daß sie in den Stürmen, Gefahren und Versuchungen des Lebens ihrem Herrgott und ihrer Kirche treu bleiben. Nun dürft ihr wieder Gebrauch machen von eurem Rechte, eure Kinder in katholischen Schulen, durch katholische Lehrer und in katholischem Geiste erziehen zu lassen. Von diesem Rechte auch wirklich Gebrauch zu machen, ist für euch strenge Pflicht, für eure Kinder aber ist es der größte Segen, denn eine gute Erziehung ist das beste und vielfach das einzige, was ihr den Kindern mit ins Leben geben könnt.«[59]

Die Bischöfe beharrten also auf ihrem Rechtsstandpunkt und versuchten ein fait accompli zu schaffen, indem sie die bayerischen Eltern an ihre strenge Pflicht gemahnten, ihr »Recht« auf Konfessionsschulen zum Besten ihrer Kinder »auch wirklich« in Anspruch zu nehmen. Das war ein kaum verhüllter Aufruf zur Rebellion gegen diejenigen, die ihnen dieses »Recht« verwehrten. Es blieb nicht bei dem einmaligen Appell am Ostermontag bzw. anläßlich der feierlichen Erstkommunion. Die Kampagne lief über Wochen. Ende Mai und neuerlich Ende Juni wandte sich Hoegner hilfesuchend an die Militärregierung, da die katholische Kirche die Eltern drängte, Abstimmungen über die Schulart einzufordern bzw. in zwei Diözesen bereits begann, solche Voten einzuholen.[60] Das Kultusministerium stand vor dem Problem,

57 Übersetzung des Faulhaber Briefes: The Chairman of the Bavarians Bishop's Conference to the State Minister of Education and Religion, 10.4.1946 und Begleitbrief Hoegners an die OMGBY Legal Section, 28.6.1946, IfZ-Archiv, OMGBY 17/175–3/15.

58 Hirtenwort der auf ihrer Jahreskonferenz versammelten Bischöfe Bayerns (April 1946), Aufruf zur Verlesung, S. 7, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 2 of 12.

59 Ebd., S. 4.

60 Hoegner an OMGBY, Legal Section, 28.6.1946, Subj. Draft of a Law on the legal situation of religious communities in Bavaria of Jan. 16, 1946, IfZ-Archiv, OMGBY 17/175–3/15. In welcher Form die Kirche Druck auf die Eltern ausübte, geht aus Hoegners Schreiben nicht klar

ob es solche Initiativen erlauben sollte oder nicht. Hoegner selbst hielt dies nicht für ratsam, wollte aber die Meinung der Militärregierung dazu einholen: »In view of the great number of non-catholic refugees, now housed in the rural communities, and because of the shortage of suitable schoolrooms, I hold the opinion that the Bavarian schools, for the time being, should be operated as simultaneous schools and ask Military Government for decision«.[61]

Die Lage spitzte sich also zu. Nachdem die Intervention der Militärregierung die Bemühungen der Regierung Hoegner zunichte gemacht hatte, mit den Kirchen zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen, demonstrierte die katholische Kirche ihre Macht, und Hoegner waren die Hände gebunden. Zwar konnte er die Abstimmungsaktion stoppen[62], doch solange die Militärregierung ihre Zustimmung zum Januar-Gesetz zurückhielt, blieb die Situation gespannt. Die Militärregierung aber, die erst nach den Verfassungsberatungen begann, ihre Vorstellungen über die Neugestaltung des bayerischen Schulwesens darzulegen[63], hielt sich bedeckt. Hoegner blieb nichts anderes übrig, als Krisenmanagement zu betreiben und darauf zu hoffen, daß trotz dieser Irritationen der im Vorbereitenden Verfassungsausschuß einstimmig gebilligte Schulkompromiß die bevorstehenden Beratungen der Verfassunggebenden Landesversammlung unbeschadet durchlaufen würde.

Vorläufig sah es auch so aus, als würde sich diese Hoffnung erfüllen. Seitens der CSU wurde der Kompromiß nicht angetastet. Weder in den Parteizusammenkünften noch in der Wahlpropaganda war die Bekenntnisschule ein Thema; die CSU trat vor der Wahl lediglich für das Elternrecht ein.[64] Nur der Bauernverband, dessen Führung und Basis zwar überwiegend der CSU zuneigte und in ihr den Kern des Bauernflügels bildete, der als Organisation aber eben nicht mit der CSU gleichzusetzen war, scherte aus. Horlacher forderte im Verbandsorgan, dem »Landwirtschaftlichen Wochenblatt«, die Bekenntnisschule. Das verlange die christliche Auffassung »des Bauern«: »Das christliche Kulturideal ist nach dem Niedersturz des Hakenkreuzes, diesem satanischen Wahrzeichen des Hasses, der Lüge, der Gewissenlosigkeit, der Vertragslosigkeit und des Unrechtes und der Mißachtung

---

hervor; dort hieß es in übersetztem Amtsdeutsch nur: »The catholic church in Bavaria is urging the conducting of votings by the parents on the question whether their children shall attend a denominational or a simultaneous school«. Da mancherorts die Pfarrer vor Wahlen von Haus zu Haus gingen, um den Gläubigen die »richtige« Wahlentscheidung nahezulegen (Historical Report, Military Government for Bavaria, covering period from July 1946 to 30. June 1947, S. 31, 286, sowie Appendix III, S. 12, 23, BayHStA, OMGUS-Reports 1/1 und 1/5) dürfte die Schulkampagne mit ähnlichen, wenn nicht nachdrücklicheren Methoden geführt worden sein. Vgl. auch Sten. Ber. VA, S. 349, 352.

61 Hoegner an OMGBY, Legal Section, 28.6.1946.

62 So Hoegner im VA, Sten. Ber. VA, S. 351.

63 C. Goschler, 1988, S. 70; W. Müller, Schulpolitik, 1995, S. 123–133.

64 Vgl. z.B.: Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union, 22.6.1946: »Für stabile Verhältnisse. Was die Union von einer künftigen Verfassung verlangt«; Flugzettel: »Du machst die Bayerische Verfassung«, ACSP, NL Zwicknagl 5.

der Rechte der einzelnen Persönlichkeit die Grundlage für den Neuaufbau auf allen Gebieten.«[65]

Horlacher sprach hier in seiner Eigenschaft als einer der Führer des Bauernverbandes, nicht als als einer der Köpfe der CSU. Soweit führende CSU-Politiker im Wahlkampf für ihre Partei Stellung zur Schulfrage bezogen, scheinen sie den Verfassungsentwurf gelobt zu haben. Hans Ehard etwa erklärte, die Bildungs- und Schulartikel entsprächen »genau dem, was bereits im Januar des Jahres Gegenstand eingehender Aussprachen aller beteiligten und interessierten Kreise war und zu einer Klärung und Verständigung geführt werden konnte.« Er hoffte »zuversichtlich«, daß es »dabei bleiben und sich niemand seinem damaligen Bekenntnis entziehen wird.«[66] Ganz ähnlich Anton Pfeiffer, der sich den Wählern gegenüber überzeugt zeigte: »Niemand, der an diesen Aussprachen teilgenommen hat und damals den festen Willen zur Sicherung des weltanschaulichen Friedens durch die Tat zum Ausdruck brachte«, werde sich »bei der Schaffung der Verfassung seinem damaligen Bekenntnis entziehen wollen«. Darin liege »ein tröstlicher Ausblick für die Zukunft.«[67]

Auch der CSU-Arbeitskreis für Verfassungsfragen, der einen Teil-Entwurf zum Abschnitt Bildung und Schule erarbeitete, dachte nicht daran, den Sozialdemokraten mehr abzuverlangen, als sie freiwillig zu geben bereit waren. Im Gegenteil. Zwar faßte der Kreis ausgerechnet zum zentralen Schulartikel keinen endgültigen Beschluß, doch war im Anhang des Entwurfs ein bemerkenswerter Vorschlag festgehalten: »1. Die öffentlichen Volksschulen unterrichten im Geist des Christentums. 2. Bei der Auswahl der Lehrer ist auf die bekenntnismäßige Gliederung der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen. 3. Soweit die Erziehungsberechtigten darauf antragen [sic!] und ein geordneter Schulbetrieb nicht beeinträchtigt wird, sind die Schüler eines Bekenntnisses in Klassen unter einem Lehrer dieses Bekenntnisses zusammenzufassen«.[68]

Dieser Formulierungsvorschlag stammte von Hans Meinzolt, 1933–1945 Oberkirchenrat und Vizepräsident des Evangelisch-Lutherischen Landeskirchenrats in München, seit 1947 dann Präsident der Landessynode der Evangelisch-Lutherischen Kirche Bayerns. Seine Idee einer christlichen Gemeinschaftsschule erinnert stark an Fendts »Grundlinien für eine neue Schulpolitik« vom Juli 1945 und blieb deutlich hinter den Konzessionen zurück, die die SPD unter Führung Hoegners freiwillig anbot. Auf die relative Einflußlosigkeit des Arbeitskreises auf die Verfassungspolitik der CSU

65 Die Bayerische Verfassung, von Staatskommissar Dr. Michael Horlacher, in: Landwirtschaftliches Wochenblatt, Organ des Bayerischen Bauernverbandes und des Bayerischen Landesverbandes landwirtschaftlicher Genossenschaften, 29.6.1946.

66 Warum wird am 30. Juni schon wieder gewählt?, S. 21, BayHStA, NL Ehard 1632.

67 Die politische Linie der Christlich-Sozialen Union, S. 8, BayHStA, NL Ehard 1632.

68 Neufassung des bayerischen Verfassungsentwurfs gemäß den Beschlüssen des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, Protokoll der ersten bis sechsten Sitzung, S. 13, BayHStA, NL Ehard 1636. Ein Protokoll der Sitzung, die sich mit dem Schulentwurf befaßte, konnte nicht ermittelt werden.

wurde hingewiesen. Wenn außerdem noch einmal zu betonen ist, das es sich bei diesem Text um einen Vorschlag und keinen endgültigen Beschluß handelte, so befand ihn der Arbeitskreis immerhin für festhaltenswert und erteilte einem Verzicht auf die Bekenntnisschule zugunsten einer christlichen Gemeinschaftsschule jedenfalls keine sofortige Absage.

2. Drohender Schulstreit und gütliche Einigung

Die Chancen für eine reibungslose Beratung der Schul- und Kirchenartikel standen also ziemlich gut, als der Verfassungsausschuß am 1. August 1946 mit der Arbeit an diesen Abschnitten begann. Berichterstatter war der katholische Erste Bürgermeister von Dachau und spätere bayerische Kultusminister (1951–54) Josef Schwalber (CSU). Als sozialdemokratischer Mitberichterstatter fungierte Kultusminister Franz Fendt. Er hatte seinen politischen Fehler vom November 1945 durch vertrauensbildende Maßnahmen inzwischen einigermaßen gutmachen können.[1] Tragende Rollen spielten neben Schwalber und Fendt, die bald in die zweite Reihe rückten, aber vor allem Wilhelm Hoegner, Alois Hundhammer und Wolfgang Prechtl. Letzterer versicherte zwar, nicht in kirchlichem Auftrag zu agieren[2], war aber unschwer als heimlicher Sprecher der katholischen Kirche zu erkennen.

Die erste Lesung des Abschnittes Bildung und Schule (Artikel 94 bis 104 des Verfassungsentwurfes) verlief in bemerkenswerter Eintracht. Zwar erfuhr der Entwurf einige Veränderungen, doch ergab sich kein größerer Dissens. Sämtliche Änderungen wurden in sachlichen und konstruktiven Diskussionen erarbeitet und ausnahmslos sowohl von den Vertretern der CSU, als auch den Repräsentanten der SPD und WAV gebilligt. Lediglich die KPD und FDP, vertreten durch Hermann Schirmer und Thomas Dehler, scherten partiell – nicht durchgängig – aus dem allgemeinen Konsens aus und enthielten sich der Stimme oder votierten mit Nein.[3]

Unverändert belassen bzw. durch Streichung des letzten Absatzes sogar leicht zugunsten der Gemeinschaftsschule modifiziert, wurde der in Artikel 97 des Entwurfes fixierte Schulkompromiß: »1. Die öffentlichen Volksschulen sind Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen. 2. Die Lehrer an Bekenntnisschulen gehören grundsätzlich dem betreffenden Bekentnis an. 3. Den Erziehungsberechtigten steht die Wahl der Schulart frei. 4. An Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung sind auf Antrag der Erziehungs-

1 In mehr oder weniger regelmäßigen Gesprächen mit CSU-Politikern hatte er der CSU z. B. versichert, daß er persönlich voll hinter dem Januar-Kompromiß stand und »nichts dagegen einzuwenden habe, wenn die Bekenntnisschule die Regel im Volksschulwesen bildet«. Vertrauliche Aktenvormerkung, 6.5.1946, nicht gezeichnet [Franz Elsen], ACSP, NL Elsen 6.10.1.

2 Sten. Ber. VA, S. 350.

3 Ebd., S. 246–277.

berechtigten Gemeinschaftsschulen zu errichten.«[4] Schwalber wies als Berichterstatter darauf hin, daß der Artikel den bestehenden »Rechtszustand« übernehme und signalisierte Zustimmung, warf aber die Frage auf, ob der zweite Absatz wirklich notwendig war: »Man ist sich doch darüber im klaren, daß das Wesen der Bekenntnisschule darin besteht, daß der Lehrer dem Bekenntnis der Schüler angehört.« Mit der nur »grundsätzlich« vorgesehenen Konfessionsbindung der Lehrer könne »der Charakter der Bekenntnisschule durchbrochen werden«.[5]

Schwalber hatte natürlich Recht, wenn er in diesem Zusammenhang die weitverbreitete Ansicht für irrig erklärte, das Wesen der Bekenntnisschule bestehe lediglich in der konfessionellen Trennung der Kinder. Vielmehr zeichnete sich die Bekenntnisschule dadurch aus, daß in ihr – wie es im »Brockhaus« (1929) bündig heißt – »die Bewertung aller Bildungsgüter wesentlich nach den durch das religiöse Bekenntnis gegebenen Richtlinien« erfolgte und das »gesamte Schulleben« vom »einheitlichen religiösen Geist getragen« war. Daraus ergab sich, so war es im bayerischen Konkordat von 1925 festgehalten, daß der Unterricht an katholischen Volksschulen »nur solchen Lehrkräften anvertraut« werden durfte, »die geeignet und bereit sind, in verlässiger Weise in der katholischen Religionslehre zu unterrichten und im Geiste des katholischen Glaubens zu erziehen« (Art. 5.1.). Der Kirche stand laut Konkordat das Recht zu, »Mißstände im religiös-sittlichen Leben der katholischen Schüler wie auch ihre nachteiligen oder ungehörigen Beeinflussungen in der Schule, insbesondere etwaige Verletzungen ihrer Glaubensüberzeugung oder religiösen Empfindungen im Unterrichte, bei der staatlichen Unterrichtsbehörde zu beanstanden, die für entsprechende Abhilfe Sorge tragen wird« (Art. 8.1.).[6] Um es in Anlehnung an die Worte auszudrücken, die Hoegner im Januar 1925 gegen das Konkordat fand: Es machte den Lehrer zum »Kirchenknecht« und versetzte ihn in ständige Furcht vor einer Denunziation durch Schüler. Er war bereits gefährdet, wenn er z. B. im naturkundlichen Unterricht eine Lehrmeinung vertrat, die im Widerspruch zur biblischen Schöpfungsgeschichte stand.[7]

Schwalbers Anregung, den zweiten Absatz des Artikels 97 zu streichen, zielte auf die Sicherung dieser Traditionen. Denn in der Tat eröffnete die Grundsatz-Formulierung die Möglichkeit, den Charakter der Konfessionsschule zu unterhöhlen. Hoegner reagierte wie stets, wenn die CSU-Vertreter bei der Beratung der Schul- und Kirchenartikel versuchten, diese im kirchlichen Sinne zu modifizieren. Er verwies auf den Januar-Kompromiß: »Art. 97 gehört zu den Bestimmungen, die sich im Gesetzentwurf vom 16. Januar 1946 befinden. Der Wortlaut dieses Entwurfs und infolgedessen

4 Ebd., S. 8.
5 Ebd., S. 254.
6 Bayerisches Konkordat und Reichs-Konkordat, 1946, hier S. 4f. Der Vertrag mit den evangelischen Kirchen stimmte in den entscheidenden Passagen wörtlich mit dem Konkordat überein, dazu W. Hoegner, Lehrbuch, 1949, S. 164.
7 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 39.

auch der Wortlaut des Art. 97 ist mit den beiden großen Religionsgemeinschaften in Bayern vereinbart. Sie haben sich damit einverstanden erklärt.« Hoegner begründete die Grundsatzregelung dann mit der schulischen Notsituation[8], sprach damit aber – wie später auch deutlich wurde – nur eine Teilwahrheit aus. Schließlich war die Verfassung nicht für wenige Jahre, sondern für Jahrzehnte konzipiert. Da Artikel 97 Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen vorsah, hätte der Notlage auch durch eine gesetzliche Übergangsregelung begegnet werden können.

Hoegners Hinweis auf die Vereinbarung mit den Kirchen genügte. Die CSU gab sich zufrieden, und auch Loritz schloß sich im Namen der WAV dem Schulkompromiß an. Auf seine Anregung hin wurde jedoch der vierte Absatz gestrichen. Er war zwar auch mit den Religionsgesellschaften vereinbart. Doch widersprach er – wie Loritz zu Recht ausführte – dem Grundsatz der freien Wahl der Schulart, wenn er das Antragsrecht der Erziehungsberechtigten zur Errichtung von Gemeinschaftsschulen auf konfessionell gemischte Orte beschränkte.[9] Erstaunlicherweise erfolgte die Streichung ohne jede Diskussion. Der SPD kam sie entgegen, insofern ist verständlich, daß von dieser Seite kein Einwand erhoben wurde. Der CSU muß wohl zunächst entgangen sein, daß damit die Gemeinschaftsschule eine Aufwertung erfuhr.

Schirmer (KPD) und Dehler (FDP) waren dennoch nicht bereit, sich dem Schulkompromiß zu unterwerfen. Sie beantragten die Gemeinschaftsschule als alleinige Schulform. »Warum«, so fragte Schirmer, sollte schon bei der Erziehung der Kinder eine konfessionelle Trennung erfolgen, »wo es sich doch um eine christliche Weltanschauung handelt, die in ihrem Ursprung gleichgerichtet ist«? Da er selbst in einem Dorf mit konfessionell gemischter Bevölkerung aufgewachsen war, kannte er die Folgen, die sich aus dem Vorhandensein einer katholischen und einer evangelischen Schule insbesondere im ländlichen Bereich ergaben: »Differenzen und Spannungen« unter den Kindern. Die CSU habe im politischen Leben ein Zeichen gesetzt und beide Konfessionen in einer christlichen Partei vereinigt; es sei eine »Inkonsequenz«, nun im schulischen Bereich die konfessionelle Trennung zu fordern.[10]

Der berechtigte Hinweis auf diesen Widerspruch blieb seitens der CSU unbeantwortet. Doch fühlte sich Hoegner aufgerufen, dem kommunistischen Standpunkt beizupflichten und zu begründen, warum die Sozialdemokraten dennoch bereit waren, die Konfessionsschule mitzutragen: »Meine politischen Freunde treten an sich grundsätzlich für die Gemeinschaftsschule ein. Wir halten aber den religiösen Frieden für so wichtig, daß wir unseren grundsätzlichen Standpunkt gegenüber dem Standpunkt,

8 Sten. Ber. VA, S. 254.
9 Ebd., S. 254f.
10 Ebd., S. 255.

der nun einmal in den Kirchenverträgen festgelegt ist, zurückstellen«.[11] Nachdem der Antrag Dehler-Schirmer auf Einrichtung der Gemeinschaftsschule mit allen gegen zwei Stimmen abgelehnt war, wurde der Schulkompromiß mit allen gegen eine Stimme bei einer Stimmenthaltung angenommen.[12]

Wurde diese, wie auch andere mit den Kirchen »im Wortlaut« vereinbarten Regelungen ohne größere Diskussionen bestätigt, so kam es über die Bildungsziele zu einer längeren Debatte. Sie waren nicht mit den Kirchen abgesprochen. Daher konnte Hoegner dem Begehren der CSU wenig entgegensetzen, sie zugunsten einer stärkeren Betonung christlicher Werte zu verändern. Laut Artikel 100 des Entwurfs sollten die Schulen nicht nur Wissen, sondern auch Charakter- und Herzensbildung vermitteln. Als oberste Bildungsziele waren »Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Achtung und Ehrfurcht vor religiösen Überzeugungen und vor der Würde des Menschen, Selbstlosigkeit, Dienst an den höchsten Werten der menschlichen Gemeinschaft« vorgesehen.[13] Berichterstatter Schwalber, persönlich »kein Freund der Aufzählung«, schlug vor, statt dieses langen Katalogs »nur einige große Gesichtspunkte« zu benennen, zumal es nicht möglich sein werde, hier allen Wünschen gerecht zu werden.[14] Obwohl Schwalber damit bereits andeutete, daß die Vorstellungen seiner Partei durch Hoegners Bildungszielkatalog nicht abgedeckt waren, schloß sich nur Schirmer Schwalbers Standpunkt an. Alle übrigen, einschließlich der Sozialdemokraten, zogen eine ausführlichere Liste vor, mit dem Ergebnis, daß am Ende die »Ehrfurcht vor Gott« als erstes der obersten Bildungsziele deklariert wurde.

Während Fendt die Entwurfsfassung als populäre Darstellung der »Beziehungen des Ichs zu sich selbst, zur Gesellschaft und zur Metaphysik« verteidigte und für ihre unveränderte Annahme plädierte, bezeichnete sie Schirmer als zu unpräzise. Er stieß sich insbesondere an der vorgesehenen Erziehung zu den »höchsten Werten der menschlichen Gemeinschaft«, eine Begrifflichkeit, die in der Tat eine variable Besetzung zuließ: In der NS-Zeit, so der Kommunist, sei die militärische Gesinnung als höchster Wert propagiert worden.[15] Da nun einmal darauf bestanden wurde, eine Liste oberster Bildungsziele aufzustellen, forderte Schwalber nun gleich mehrere Ergänzungen: Erziehung zur »Gottesfurcht, zu staatsbürgerlicher Gesinnung«, Erziehung »im Geiste der bayerischen Heimat, des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung« sowie schließlich »zur Achtung vor der Würde des Menschen«.[16] Prechtl nahm Schirmers Kritik auf und schlug ergänzend vor, die höchsten Werte in Anlehnung an das griechische Bildungs-

11 Ebd.
12 Ebd., S. 255f.
13 Artikel 100 des Entwurfes, ebd., S. 8.
14 Ebd., S. 258.
15 Ebd.
16 Ebd.

ideal zu präzisieren: »Aufgeschlossenheit für alles Wahre, Gute und Schöne.«[17] Nawiasky regte an, die Erziehung zur demokratischen Gesinnung nicht nur, wie Hoegner vorgesehen hatte, als Lehrgegenstand aufzuführen, sondern sie in den Katalog der obersten Bildungsziele aufzunehmen.[18]

Die meisten Ergänzungsvorschläge waren konsensfähig und wurden grundsätzlich auch vom gesamten Verfassungsausschuß gebilligt.[19] Der »Gottesfurcht« als erstem der obersten Bildungsziele wollten Sozialdemokraten und Kommunisten allerdings nicht ihre Stimme geben. Damit, so Schirmer, stoße man jenen Teil der Bevölkerung »vor den Kopf«, der seine Kinder bewußt nicht religiös erziehen wollte. Dieses Argument vermochte die CSU nicht zu überzeugen. Schließlich, so Kaifer, gehörten 98 Prozent des Volkes, eine somit »nahezu hundertprozentige« Mehrheit, irgendeiner Religionsgemeinschaft an.[20]

Hoegner wollte es vermeiden, ausdrücklich gegen die »Gottesfurcht« zu opponieren. Er bat daher zunächst nur, es bei seinem Katalog der Bildungsziele zu belassen. Er habe ihn nämlich in bewußtem Gegensatz zu den von den Nationalsozialisten vermittelten Werten aufgestellt. Doch Prechtl mahnte ein, die Verfassung dürfe »nicht nur aus den zeitgegebenen und nun vorübergegangenen Erscheinungen des Nationalsozialismus heraus« gemacht werden, und auch Hundhammer ignorierte Hoegners vorsichtigen Appell zur Mäßigung. So kam Hoegner nicht umhin, sein Unbehagen am CSU-Bildungskatalog zu präzisieren. Könnte man nicht, so sein Vorschlag zur Güte, den Begriff der »Gottesfurcht« durch den der »Ehrfurcht vor Gott« ersetzen? Während sich sogar der Theologe Prechtl damit »durchaus einverstanden« erklärte, beharrte Hundhammer auf dem Begriff der Gottesfurcht. Erst als deutlich wurde, daß die Sozialdemokraten dem Artikel in dieser Fassung nicht zustimmen würden, gab Hundhammer »im Interesse der Einigung« nach. Mit allen Stimmen bei einer Stimmenthaltung (Schirmer) wurde die »Ehrfurcht vor Gott« zum obersten Bildungsziel.[21]

Die am 5. August durchgeführte erste Lesung des Abschnittes über die »Religion und Religionsgemeinschaften« (Art. 105 bis 111) verlief völlig reibungsfrei. Die Formulierung der Kirchenartikel beruhte, anders als die der Schulartikel ausnahmslos, auf dem Gesetzentwurf vom Januar 1946, der sich seinerseits stark an den Weimarer Verfassungskompromiß und ergänzend einzelne Konkordatsregelungen anlehnte.[22] Wie Fendt bei Eintritt in die

17 Ebd., S. 259.
18 Ebd., S. 258.
19 Ebd., S. 261–263. Der problematische Begriff des »deutschen Volkstums« wurde auf Schirmers Initiative durch die Wendung: »Liebe [...] zum deutschen Volk« ersetzt.
20 Ebd.
21 Ebd., S. 259f.
22 Art. 135–141 WV, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, ²1966, S. 148f.; Bayerisches Konkordat und Reichs-Konkordat, München 1946, v. a. S. 3f., 13.

Beratungen betonte, war auch er mit den Religionsgemeinschaften vereinbart und außerdem vom Ministerrat einstimmig angenommen worden.[23]

Er garantierte den Kirchen und anderen anerkannten Religionsgemeinschaften Freiheit vor »staatlicher Bevormundung« und die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten, bestätigte ihren Status als Körperschaften des öffentlichen Rechtes mit dem Recht der Steuererhebung, billigte ihnen die auf Gesetz, Vertrag oder anderen Rechtstiteln beruhenden bisherigen staatlichen und kommunalen Leistungen weiterhin zu und stellte ihnen darüber hinaus »neue freiwillige Leistungen« in Aussicht. Das Eigentum und andere Rechte an ihren »für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen« wurde gewährleistet und die Rückgabe jener »Vermögensstücke« versprochen, die den Religionsgemeinschaften seit dem 1. Januar 1933 entzogen worden waren. Bestätigt wurde auch das in den Kirchenverträgen von 1925 bzw. 1933 festgehaltene Recht der Kirchen, ihre Geistlichen auf eigenen Hochschulen auszubilden; die theologischen Fakultäten an den Hochschulen blieben erhalten.[24]

Nahezu der gesamte Abschnitt wurde vom Verfassungsausschuß unverändert im Wortlaut des Entwurfes übernommen.[25] Andererseits kündigte sich bei der ersten Lesung des Abschnittes aber schon an, daß die kirchlichen Forderungen inzwischen über das hinausreichten, was im Januar vereinbart worden war. Prechtl warf die Frage auf, inwieweit die Weitergeltung der bayerischen Kirchenverträge garantiert sei und vermißte ihre Erwähnung in der Verfassung.[26] Hoegner klärte ihn darüber auf, daß die Militärregierung dazu noch keine Stellung bezogen hatte, die bayerische Regierung die Kirchenverträge aber mit Artikel 12 des Januar-Gesetzes »grundsätzlich anerkannt« habe.[27] Im übrigen stellte er sich auf den Standpunkt: »Völkerrechtliche Verträge sind keine Verfassungsbestimmungen [...] Das würde wohl zu weit gehen und das ist auch meines Wissens, jedenfalls von der katholischen Kirche, nie verlangt worden.«[28] Da selbst CSU-Berichterstatter Schwalber auf Prechtls Vorstoß verblüfft reagierte – er kam für ihn »etwas überraschend«[29] – war die Diskussion damit fürs erste erledigt. Die CSU verzichtete auf die Anerkennung des Konkordats und des Vertrages mit der evangelischen Kirche, weil Hoegner erklärt hatte, daß jedenfalls sei-

23 Sten. Ber. VA, S. 280.
24 Ebd., S. 9.
25 Zur Beratung der Kirchenartikel vgl. ebd., S. 280–289.
26 Zwar erklärte das Konkordat die Konfessionsschule nicht ausdrücklich zur Regelschule, definierte aber das Wesen der Bekenntnisschulen im kirchlichen Sinne. Vgl. Artikel 5 und 6 des bayerischen Konkordats, Bayerisches Konkordat und Reichs-Konkordat, 1946, S. 4.
27 Sten. Ber. VA, S. 281.
28 Ebd.
29 Ebd.

tens der katholischen Kirche »kein Wunsch in dieser Richtung laut wurde«.[30]

Das Konkordat sollte aber dann etwa vier Wochen später, bei der Beratung der Schluß- und Übergangsbestimmungen, noch einmal zur Sprache kommen. Da seitens des evangelischen Landesbischofs Meiser »der dringende Wunsch geäußert« worden war, die Kirchenverträge durch die Verfassung abzusichern, beantragte Hundhammer nun doch die Aufnahme einer Bestimmung, die sie nicht nur anerkannte, sondern sie auch unter den Schutz der Verfassung stellte.[31] Hoegner war zwar bereit, die Rechtskontinuität festzustellen, wehrte sich aber entschieden dagegen, den Verträgen verfassungsrechtlichen Schutz zu gewähren. Denn das hätte bedeutet, daß sie nur mit Zweidrittelmehrheiten abzuändern waren: »Diese Verträge sind seinerzeit gegen unseren Widerstand zustande gekommen, das dürfte allgemein bekannt sein. Wir gehen so weit, daß wir sagen: Wir erkennen die Rechtsgültigkeit dieser Verträge an, die nun einmal bestehen, müssen es aber ablehnen, sie unter einen eigenen verfassungsrechtlichen Schutz zu stellen.«[32] Nach einigem Hin und Her, in dem Hundhammer, flankiert von Loritz, zunächst auf seinem Antrag beharrte, schwenkte Hundhammer schließlich ein. Der einstimmig bei einer Stimmenthaltung angenommene Übergangsartikel gewährte den Kirchenverträgen keinen verfassungsrechtlichen Schutz – so hielt Hoegner es auch noch einmal ausdrücklich für das Protokoll fest.[33]

Zurück zur ersten Lesung: Schwalber hatte als Berichterstatter der CSU darauf verzichtet, die Kirchen zu kontaktieren und ihre Haltung zum Verfassungsentwurf zu erfragen, und gleiches galt auch für Hundhammer oder andere CSU-Vertreter. Ministerpräsident Hoegner wurde als eine Art autorisierter Vermittler des kirchlichen Standpunktes betrachtet, und seine Worte hatten entsprechendes Gewicht.[34] Hoegners Politik zielte auf die Wahrung der Januar-Vereinbarungen. Verständlicherweise hatte der Sozialdemokrat kein Interesse daran, sich zum Anwalt darüber hinausgehender kirchlicher Wünsche zu machen. Die Kirchen unterließen es ihrerseits im Vorfeld der ersten Lesung, die CSU in irgendeiner Form zu instruieren. Nicht einmal der Theologe und Priester Prechtl scheint genauer über die kirchliche Haltung informiert gewesen zu sein; jedenfalls agierte auch er bei der ersten Lesung zurückhaltend. Soweit er Veränderungen im kirchlichen Sinne anregte, vertrat er diese wohl wahrheitsgemäß als eigene Meinung und verzichtete – ganz offensichtlich bei seinem Vorschlag der Aner-

30 Ebd., S. 282. Wie Hoegner außerdem berichtete, hatte die evangelische Kirche allerdings einen entsprechenden »Antrag gestellt«, ebd., S. 283. Vgl. auch Eingabe des Evangelischen Landeskirchenrates vom 6.7.1946, die erst nach Fertigstellung der Schul- und Kirchenartikel am 27.8.1946 im Verfassungsausschuß verlesen wurde: Ebd., S. 493.

31 Ebd., S. 666.

32 Ebd., S. 667.

33 Ebd., S. 668f.

34 Vgl. dazu ebd., S. 282.

kennung der Kirchenverträge – noch dazu darauf, seine Anträge mit seinen Parteifreunden abzusprechen.

Doch erfuhr die CSU nach der am 5. August abgeschlossenen ersten Lesung, daß die katholische Kirche mit dem Januar-Kompromiß gar nicht mehr zufrieden war. Die Quellenlage zu diesem Punkt ist dürftig, doch sieht es so aus, als habe die Kirche darauf gewartet, daß sich die CSU als Nachfolgerin der Bayerischen Volkspartei die kirchlichen Wünsche unaufgefordert zu eigen machen würde. Erst nachdem der Entwurf die erste Lesung in den entscheidenden Passagen unverändert durchlaufen hatte, griff die katholische Kirche – über die Katholische Schulorganisation in Bayern (KSO)[35] – ein und legte Vorschläge zu einzelnen Artikeln vor, die ausführlich begründet und vermutlich von langer Hand vorbereitet waren.[36] Sie wichen ganz erheblich von dem ab, was im Januar zwischen Hoegner und den Kirchen vereinbart worden war, und sie fielen in der CSU auf fruchtbaren Boden. Zwischen der ersten und dem Beginn der zweiten Lesung am 8. August lagen nur drei Tage. Doch in dieser kurzen Zeit verabschiedete sich die Union von ihrem seit Januar und auch im Wahlkampf verkündeten und in erster Lesung eingelösten »Bekenntnis« zum Januar-Kompromiß. Ein heftiger Schulstreit rückte in greifbare Nähe.

Er kündigte sich zunächst relativ harmlos mit Prechtls Vorschlag an, auch die anerkannten Religionsgemeinschaften zu öffentlichen Bildungsträgern zu erklären. Schließlich, so Prechtl, seien die Kirchen »mehr als ein Jahrtausend die ausschließlichen Träger unseres Bildungs- und Schulwesens gewesen und haben auch heute noch eine ganz große Bedeutung in der Erziehung und Bildung unseres Volkes«. Derselbe Wunsch stand mit gleicher Begründung im Entwurf der Katholischen Schulorganisation.[37] In diesem Punkte gelang noch relativ problemlos ein Kompromiß. Hoegner war bereit, die Verdienste der Kirche für die Bildung »in den früheren Jahrhunderten« durch ihre Anerkennung als Bildungsträger, wenn auch nicht öffentlichen Charakters, zu belohnen und konnte die CSU für diese Formel gewinnen.[38] Die Union sparte ihre Munition für eine kurz darauf abgefeuerte Breitseite auf, die Hoegner völlig unerwartet traf.

Wieder war es Prechtl, der sich zu Worte meldete und »seinen« Wunsch, die Gemeinschaftsschule aus dem bayerischen Volksschulwesen zu verbannen, ganz unspektakulär vorbrachte: »Das gegenwärtige bayerische Schul-

35 Wie alle Organisationen, die sich »katholisch« nennen dürfen, stand die KSO in engster Verbindung zur kirchlichen Leitung; ihr Standpunkt war mit dem der katholischen Kirche gleichzusetzen. Zum Status der katholischen Organisationen: Staatslexikon, S. 343 ff.

36 Die Vorschläge finden sich undatiert, ohne Titel und ungezeichnet, jedoch mit dem Stempel der Organisation versehen, in: BayHStA, NL Ehard 1636. In der Begründung zu Artikel 101 wird auf die Fassung erster Lesung Bezug genommen, der Text muß demnach zwischen dem 5. und 8. August 1946 fertiggestellt worden sein. Er umfaßt zehn Seiten; in den ausgefeilt formulierten Begründungen wird teilweise die bayerische Schulgeschichte und die Rechtslage aus kirchlicher Perspektive referiert, ferner enthält der Text statistische Angaben.

37 Sten. Ber. VA, S. 346 f.; Entwurf der KSO zu Art. 94 und Kommentar, a. a. O.

38 Sten. Ber. VA, S. 347.

recht kennt die Bekenntnisschule als Regelschule. Ich glaube, das recht zu verstehen, und ich wäre dafür, daß das doch auch in der Verfassung ausgesprochen werden sollte.« Prechtl berief sich auf den »so oft und so klar und in solch überwältigender Mehrheit« ausgesprochenen Willen der bayerischen »Elternschaften aller politischen Parteien ohne Unterschied«. In weiten Landesteilen könne man von einer »hundertprozentigen Einstellung für die Bekenntnisschule« sprechen. Gemeinschaftsschulen sollten daher nur im Ausnahmefall, »wo sie eben notwendig sind«, zulässig sein. Prechtl schlug dann als Formulierung vor: »Die öffentlichen Volksschulen sind in der Regel Bekenntnisschulen. Gemeinschaftsschulen sind in besonderen Fällen zulässig.«[39] Auch das entsprach, sowohl hinsichtlich der Formulierung des Artikels, als auch hinsichtlich der von Prechtl vorgebrachten Begründung ziemlich exakt dem, was die Katholische Schulorganisation zu Artikel 97 des Verfassungsentwurfes verlauten lassen hatte.[40]

Hoegner war entsetzt. Er erinnerte an die langen Kämpfe, die dem Weimarer Verfassungskompromiß vorausgegangen waren, vor allem aber an die Vereinbarung, die er mit beiden Religionsgemeinschaften getroffen hatte, und fragte Prechtl dann ganz direkt: »Halten die Religionsgemeinschaften an dieser Verständigung mit mir, die ich damals mit ihnen als Ministerpräsident und im Einverständnis mit der gesamten Staatsregierung getroffen habe, noch fest? Wenn sie das nicht mehr tun, wenn der Antrag »Prechtl« die Bedeutung haben sollte, daß diese Vereinbarung nicht mehr eingehalten wird, dann müssen auch wir die Freiheit des Handelns zurücknehmen. Meine Freunde werden dann für die Gemeinschaftsschule eintreten, und wir sind sicher, daß wir in weiten Kreisen Unterstützung finden werden. Dann meine Herren, bekommen wir [...] den Schulkampf [...] Ich bitte Sie dringend – und ich meine meine Worte bitter ernst – diese Sachlage zu berücksichtigen.«[41]

Prechtl wies den Verdacht, »im Auftrag des Kirchenregiments« gehandelt zu haben, weit von sich. Er habe lediglich seine persönliche Ansicht vertreten, die allerdings der »Gesamteinstellung der Bevölkerung« entspreche.[42] Doch Hundhammer, dem später nachgesagt wurde, er habe erklärt, die Politik in Bayern müsse dem Vatikan gehorchen[43], bekannte wenig später Farbe: Soweit er von »der kirchlichen Stelle unterrichtet« wurde, war Hoegners Schulartikel, da gab er dem Ministerpräsidenten recht, wohl »im Benehmen« mit den Kirchen gewählt worden. Die Fassung aber, die Prechtl vorgeschlagen hatte und der Hundhammer sich voll und ganz anschloß, stammte »von der Kirche.«[44] Deshalb, so Hundhammer, »wird es auch für unsere

39 Ebd., S. 349.
40 Sie wünschte folgende Formulierung: »Die öffentlichen Volksschulen sind in der Regel Bekenntnisschulen, in besonderen Fällen Gemeinschaftsschulen.« Entwurf der KSO, a. a. O.
41 Sten. Ber. VA, S. 349f.
42 Ebd., S. 350.
43 So Waldemar von Knoeringen in einem Interview mit W. Behr, 1969, S. 84.
44 Sten. Ber. VA, S. 351.

Parteifreunde zweifellos richtig sein, bei der ganz klaren eindeutigen Formulierung in dem Sinne zu bleiben, wie es den bestehenden Tatsachen entspricht.«[45]

Wirklich präsentierte sich die CSU in dieser Frage geschlossen. Selbst August Haußleiter, Parteigänger Josef Müllers und einer der schärfsten und aktivsten Gegner Hundhammers, stellte sich entschieden hinter den Antrag Prechtl-Hundhammer.[46] In der Schulfrage ergab sich der bei den Verfassungsberatungen höchst seltene Fall einer klaren Front zwischen einer einigen Union auf der einen Seite, Sozialdemokraten, Kommunisten und Liberalen auf der anderen.[47] Die WAV war an diesem Tag nicht vertreten, doch hätte sich Loritz wohl der SPD, KPD und FPD angeschlossen. Der WAV-Vorsitzende tendierte persönlich zur Bekenntnisschule, trat aber für das unbedingte Recht der Eltern auf Wahlfreiheit ein.[48]

Die ausgetauschten Argumente ausführlicher darzulegen, ginge letztlich am Kern des weltanschaulichen Konfliktes vorbei, sie waren auch eher schwach: Auf die Einlösung des überwältigenden Wunsches der Elternschaft nach Schaffung der Konfessionsschule und eine Abgrenzung von der nationalsozialistischen Schulpolitik pochte die eine Seite, auf die Notwendigkeit der Überwindung der konfessionellen Schranken die andere Seite, die sich dagegen verwahrte, die Gemeinschaftsschule der Nationalsozialisten – in Wahrheit eine »nationalsozialistische Bekenntnisschule«[49] – mit der von ihr erstrebten christlichen Gemeinschaftsschule gleichzusetzen.[50]

Der Verfassungsausschuß trennte sich am 8. August, ohne eine Entscheidung getroffen zu haben. Immerhin schlug Hundhammer abschließend seinen Parteifreunden vor, »noch in unserem Kreise untereinander Fühlung zu nehmen«. Damit signalisierte er dann doch eine gewisse Bereitschaft der CSU, zu überdenken, ob sie wirklich gegen alle übrigen Parteien einen solchen Schulartikel erzwingen wollte. Hoegner gab ihr die ernste Mahnung mit auf den Weg, »das, was die Weisheit erfahrener Männer durch gegenseitiges Nachgeben zustande gebracht hat, nicht durch eine parteipolitische Antragstellung jetzt zu gefährden«.[51]

Es war klar, daß der CSU-Antrag die Toleranzschwelle der Sozialdemokraten weit überschritten hatte. Die Verhärtung der Fronten zeigte sich auch daran, daß in dieser Situation nicht auf das sonst erfolgreich praktizierte

45 Ebd.
46 Ebd., S. 350. Haußleiters politische Gegnerschaft gegen Hundhammer manifestierte sich z. B. in der Staatspräsidentendiskussion (Protokoll der Fraktionssitzung der CSU am 2.9.1946, S. 25–30, ACSP, NL Müller 208); seine darüber hinaus auch persönliche Antipathie am eindrücklichsten in einer Kampfrede gegen Hundhammer vor der Landesversammlung der CSU am 30./31.8.1947, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1128ff.
47 Vgl. Diskussionsbeiträge Schirmers und Linnerts, Sten. Ber. VA, S. 348, 351.
48 Vgl. seine Ausführungen vor der VL, Sten. Ber. VL, S. 47f.
49 Diesen Begriff prägte bezeichnenderweise ein Vertreter der CSU, Haußleiter, Sten. Ber. VL, S. 38.
50 Sten. Ber. VA, 350ff. Vgl. auch Sten. Ber. VL, S. 37–50.
51 Sten. Ber. VA, S. 353.

Mittel der Konfliktregulierung durch interfraktionelle Verhandlungen im kleinen Kreise zurückgegriffen wurde. Die CSU-Vertreter blieben unter sich, um – möglicherweise im Kontakt mit der Katholischen Schulorganisation – zu überlegen, ob sie es auf den drohenden Schulstreit ankommen lassen wollten oder nicht. Im letzteren Falle galt es, eine Lösung zu finden, die es ihr ohne Gesichtsverlust ermöglichte, auf den Boden des Kompromisses zurückzukehren. Seifried, der in diesen Tagen Krapp im Vorsitz des Verfassungsausschusses vertrat, gab sich am 8. August optimistisch und schloß die Sitzung mit der Bemerkung, »hoffnungsfreudig« der Fortsetzung der Beratung entgegenzusehen.[52]

Am nächsten Morgen bat er die CSU-Vertreter ohne Umschweife, dem Ausschuß das Ergebnis ihres Nachdenkens bekanntzugeben. Als Berichterstatter der CSU trat jetzt nicht mehr Schwalber, sondern Fraktionsführer Hundhammer auf, ebenso wie auf der Gegenseite nun Parteiführer Hoegner Fendt als Mitberichterstatter ablöste. In dieser brisanten Situation nahmen beide das Heft lieber selbst in die Hand.

Hundhammer stellte ohne lange Vorrede eine neue Formulierung des Schulartikels zur Diskussion. Nach »eingehender Beratung« hatte die CSU eine Lösung gefunden, die, wie Seifried erleichtert feststellte, »eine wesentliche Auflockerung der Situation« bedingte und den Verhandlungsweg wieder eröffnete. »Die öffentlichen Volksschulen sind in der Regel Bekenntnisschulen«, so der gegenüber dem Prechtl-Hundhammer-Antrag unveränderte erste Teil des neuen Vorschlags. Gemeinschaftsschulen sollten aber nunmehr nicht nur »in besonderen Fällen zulässig« sein, sondern – so der neue zweite Teil – sie waren zu errichten, sofern dies die Erziehungsberechtigten an Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung beantragten.[53]

War damit auch äußerlich die Bekenntnisschule aufgewertet, so war diese Lösung faktisch nicht sehr weit von dem entfernt, was Hoegner »im Benehmen« mit den Kirchen ursprünglich vorgesehen hatte: Bekenntnisschulen oder Gemeinschaftsschule, Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten, aber Gemeinschaftsschulen auf Antrag nur an Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung. Gegen eine Beibehaltung des Grundsatzes der Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten hatte die CSU nämlich nichts einzuwenden.[54] Hoegner war ehrlich genug zuzugeben, daß sein Entwurf – mit Rücksicht auf die SPD – im Grunde nur elegant vernebelte, was die CSU-Fassung klar zum Ausdruck bringen wollte: Auch nach der bisherigen Fassung, so Hoegner, waren die Schularten »einander nicht völlig gleichgestellt [...] Die Bekenntnisschule stand vielmehr voran«. Da die neue Fassung

52 Ebd.
53 Ebd., S. 355.
54 Ebd.

»nichts grundsätzlich Neues«, sondern »nur eine schärfere Formulierung« brachte, konnte er sich auch mit ihr abfinden.[55]

Größere Probleme bereitete ihm der CSU-Vorschlag zum zweiten Satz des Schulartikels. Er besagte ursprünglich, daß Lehrer an Bekenntnisschulen grundsätzlich dem betreffenden Bekenntnis angehören sollten. Dagegen hatte Schwalber schon bei der ersten Lesung Einwände erhoben, da diese nur grundsätzliche Regelung den Charakter der Bekenntnisschule untergraben könnte. In der ersten Lesung hatte die CSU es bei Hoegners Formulierung belassen, stellte aber nun klar, daß sie das traditionelle Wesen der Bekenntnisschule zu wahren gedachte: »In Bekenntnisschulen werden die Schulpflichtigen nach den religiösen Grundsätzen des betreffenden Bekenntnisses unterrichtet und erzogen. Dementsprechend werden an diesen Schulen solche Lehrkräfte verwendet, die dazu geeignet und bereit sind«, so der CSU-Vorschlag, der wörtlich dem der Katholischen Schulorganisation entsprach und sich ziemlich eng an das bayerische Konkordat anlehnte.[56]

Die Nähe zum Konkordat entging Hoegner natürlich nicht. Er monierte unverzüglich, daß damit offenbar der in den Kirchenverträgen festgelegte Grundsatz festgeschrieben werden sollte, den gesamten Unterricht nach den religiösen Grundsätzen des betreffenden Bekenntnisses zu erteilen, daß also »auch die weltlichen Fächer, nicht nur die Weltanschauungsfächer, in diesem Geiste gegeben werden sollen«.[57] Hundhammer, dem der Begriff der »weltanschaulichen Fächer« nicht geläufig war, erbat sich von Hoegner Aufklärung. Nachdem Hoegner ihn belehrt hatte, daß man darunter »insbesondere Geschichte und den Deutschunterricht« verstehe, erklärte sich Hundhammer bereit, die Erziehung und Unterrichtung nach religiösen Grundsätzen auf die »weltanschaulichen Fächer« zu begrenzen.[58] Auf dieser Basis stellte Hoegner die Zustimmung der SPD in Aussicht, wollte aber keine bindende Erklärung für seine Fraktion abgeben. Daher wurde die Sitzung erst einmal unterbrochen.

In der knapp einstündigen Pause, in der sich die CSU- und SPD-Vertreter des Verfassungsausschusses zuerst untereinander und »dann noch gemeinsam« besprachen, gelang es der SPD, die CSU zu weiteren Zugeständnissen zu bewegen. Im Endergebnis standen eher die Sozialdemokraten als Sieger da. Zwar war es der CSU gelungen, den Entwurf in kirchlichem Sinne leicht zu modifizieren, doch gemessen an den Inhalten des von Prechtl und Hundhammer eingebrachten Antrages der Katholischen Schulorganisation und auch an dem, was die CSU nach eingehender Beratung als Vorschlag zur Güte vorgelegt hatte, waren die Änderungen eher marginal: Die öffentlichen

55 Ebd., S. 356.
56 Zum Konkordatstext oben, S. 391. Der im übrigen gleichlautende Vorschlag der KSO (Entwurf, undatiert, ohne Titel, BayHStA, NL Ehard 1636) war um den Satz gekürzt: »Desgleichen haben die Lehr- und Lernmittel, die an Bekenntnisschulen verwendet werden, diesen Grundsätzen zu entsprechen.«
57 Sten. Ber. VA, S. 355.
58 Ebd., S. 355f.

Volksschulen waren wieder »Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen« bei Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten. Waren nach dem ursprünglichen Entwurf Gemeinschaftsschulen auf Antrag »an Orten mit bekenntnismäßig gemischter Bevölkerung« zu errichten, waren sie nun ausdrücklich »jedoch nur« an solchen Orten zu schaffen. Sollten ursprünglich Lehrer an Bekenntnisschulen grundsätzlich dem entsprechenden Bekenntnis angehören, so durften nunmehr »nur solche Lehrkräfte verwendet werden, die geeignet und bereit sind, die Schulpflichtigen nach den Grundsätzen des betreffenden Bekenntnisses zu unterrichten und zu erziehen«. Der qualitativ weit darüber hinausgehende Passus, daß die Schulpflichtigen »nach den religiösen Grundsätzen« unterrichtet und erzogen werden mußten, war gestrichen.[59] Außerdem gab Hundhammer für seine Fraktion ausdrücklich zu Protokoll, daß die CSU Verständnis dafür aufbrachte, daß in der bestehenden Notsituation die Lehrerfrage flexibel gehandhabt werden mußte. Die CSU war auf den Boden der Verständigung zurückgekehrt.

Obwohl die SPD aus diesem Streit als Gewinner hervorgegangen war, betonte Hoegner in einer abschließenden Erklärung noch einmal zu Recht die Kompromißbereitschaft seiner Partei, die »mit Rücksicht auf die Einstellung der überwiegenden Mehrheit des bayerischen Volkes und im Interesse des religiösen Friedens« bereit war, gegen ihre Überzeugung den Wünschen »der bekenntnismäßig eingestellten Bevölkerung« entgegenzukommen.[60] Diese Bereitschaft hatte die SPD unter Hoegners Führung schließlich von vornherein unter Beweis gestellt, und sie hatte darüber hinaus Ruhe bewahrt, als die CSU sich anschickte, das heraufzubeschwören, was Hoegner unbedingt vermeiden wollte: »einen Schulstreit«, der »in der gegenwärtigen Not unseres Vaterlandes [...] von unabsehbaren Folgen begleitet sein könnte«.[61] Spät aber noch rechtzeitig erkannte die CSU die Unvernunft ihres »parteipolitischen« Antrags, dessen Aufrechterhaltung die »Verfassungskoalition« höchstwahrscheinlich am 9. August unwiderruflich gesprengt hätte.

Wie in allen zentralen Frage spielten die kleinen Parteien nur eine Statistenrolle. In klarer Erkenntnis ihrer Bedeutungslosigkeit in diesem zwischen den »Koalitionspartnern« ausgetragenen Konflikt, verzichteten sie am 9. August auch von sich aus auf jede Wortmeldung, stimmten aber gegen den nun einträchtig mit den Stimmen von CSU und SPD verabschiedeten Kompromiß.[62]

Mit der Einigung auf den Schulartikel war die schwierigste Hürde überwunden, doch nachdem der ursprüngliche Schulkompromiß einmal angetastet worden war, kam es zu weiteren Änderungsanträgen. Die Bestimmung, daß Jugendliche ab dem sechzehnten Lebensjahr über ihre Teilnahme am

59 Ebd., S. 356.
60 Ebd.
61 Ebd.
62 Ebd.

Religionsunterricht selbst entscheiden durften (Art. 99 des Entwurfs), hatte die erste Lesung ohne jede Beanstandung passiert. Mit dem Hinweis auf den noch »in Gärung« befindlichen Charakter pubertierender Jugendlicher beantragte die CSU jetzt, in diesem Punkte übrigens ohne entsprechende kirchliche Instruktion, die Altersgrenze auf 18 Jahre heraufzusetzen. Mit dem 18. Lebensjahr seien die »gefährlichen Jahre« der Jugend, die »Sturm- und Drangperiode« überwunden. Bis dahin aber sollten die Erziehungsberechtigten ihren mäßigenden Einfluß geltend machen dürfen. Dies sei für die kommenden Jahre um so wichtiger, als die gegenwärtige Jugend »mit dem Geist des Nationalsozialismus durchtränkt« worden war.[63] Die Argumente von Sozialdemokraten und Kommunisten, die darauf hinwiesen, daß viele junge Menschen mit 16 Jahren bereits »vollkommen auf eigene Füße gestellt« waren, daß die Schulzeit in aller Regel spätestens mit dem 18. Lebensjahr endete und daß der geistigen Entmündigung der Jugend durch die Nationalsozialisten am besten durch die Erziehung zu früher geistiger Selbständigkeit zu begegnen war, stießen in der CSU auf Unverständnis. Da es sich andererseits nicht gerade um ein zentrales Problem handelte und der Wille zur Verständigung durch den eigentlichen Schulkompromiß wohl auch vorläufig aufgebraucht war, setzte die CSU ihr Begehren gegen die Stimmen aller übrigen Parteien durch.[64]

Hingegen fand sich die SPD bereit, dem Wunsch der CSU zur Änderung des Privatschulartikels nachzugeben. Nach den Beschlüssen der ersten Lesung konnten private Volksschulen nur mit Genehmigung des Staates errichtet werden. Diese war zu erteilen, »wenn die Schule volle Gewähr für die Erziehung zu demokratischer Gesinnung bietet, wenn sie ferner in ihrem Lehrplan, in der Zusammensetzung ihres Lehrkörpers und ihrer Schulklassen, in ihren Lehrzielen und Einrichtungen« den öffentlichen Schulen entsprach. Selbst wenn diese auf soziale Gleichheit (gegen »Millionärsschulen«[65]) und gegen Vermittlung problematischer Lehrinhalte (v. a. politischer Art) zielenden Voraussetzungen gegeben waren, durften Privatschulen »nur beim Vorliegen besonderer Voraussetzungen zugelassen werden«.[66] Da in den Reihen der CSU großer Wert auf die Konfessionsschule gelegt wurde, wie Hundhammer betonte, »unter Umständen selbst unter sehr großen Opfern«, beantragte er eine Ergänzung: Private Volksschulen waren »insbesondere« zu genehmigen, »wenn den Erziehungsberechtigten eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses nicht zur Verfügung« stand.[67] Dieser Antrag zielte darauf, den unerfüllten kirchlichen Wünschen entgegenzukommen, daher ging Hoegner ohne größeren Widerstand darauf

63 Haußleiter, Hundhammer, Prechtl, ebd., S. 357f.
64 Ebd.
65 Loritz am 14.8.1946 vor der VL, Sten. Ber. VL, S. 49.
66 Sten. Ber. VA, S. 264–267, Zitate S. 267.
67 Ebd., S. 361.

ein. Gegen die Stimmen der KPD und FDP nahm der Verfassungsausschuß Hundhammers Antrag an.[68]

Einstimmig angenommen wurde nach längerer Diskussion auch eine von der CSU gewünschte Ergänzung zum Abschnitt »Religion und Religionsgemeinschaften«. Sie garantierte den Geistlichen in Erfüllung ihrer Amtspflichten den besonderen Schutz des Staates und stellte jede »öffentliche Verächtlichmachung« von Geistlichen und Ordensleuten »in ihrer Eigenschaft als Religionsdiener« unter Strafe.[69] Damit wünschte die CSU, nachhaltig unterstützt von Loritz, den »hundsgemeinen« Angriffen namentlich des Simplizissimus ein Ende zu bereiten: Karikaturen etwa, in denen »ein Geistlicher unter dem Traghimmel statt des Sanktissimums eine Wahlurne in der Hand hält«, oder Herabwürdigungen der Geistlichen durch »immer wieder dasselbe Thema, der Pfarrer und seine Haushälterin«.[70]

Die Verfassunggegebende Landesversammlung stimmte den Schul- und Kirchenartikeln am 14. August mit jeweils mindestens den Stimmen von CSU und SPD, also mit großer Mehrheit zu. Veränderungen ergaben sich nicht mehr.[71] Letztlich konnten alle Beteiligten mit dem Ergebnis der Beratungen zufrieden sein. Trotz der absoluten Mehrheit der CSU war es der SPD im wesentlichen gelungen, den im Januar ausgehandelten Kompromiß zu verteidigen. Wenn der kirchlichen Intervention im August auch nur bescheidene Erfolge vergönnt waren, so konnte dennoch auch die Kirche zufrieden sein. Alles in allem war der von Anfang an ziemlich kirchenfreundliche Verfassungsentwurf durch die Ergebnisse der ersten und zweiten Lesung noch ein wenig kirchenfreundlicher geworden. Die Verfassung war, wie Nawiasky ebenso sachlich wie treffend bilanzierte, »durch ein besonders weitgehendes Verständnis für die Anliegen der Kirchen« charakterisiert.[72]

Die Amerikaner waren schon bei der Sichtung des Vorentwurfes zum gleichen Befund gekommen und waren insbesondere über die Bekenntnisschule nicht gerade begeistert. Aus der Sicht der OMGUS-Education and Religious Affairs Branch sollten Gemeinschaftsschulen die Regel sein und Bekenntnisschulen nur dann errichtet werden, wenn die Erziehungsberechtigten dies ausdrücklich beantragten. Innerhalb der Abteilung waren nicht wenige der Meinung: »democracy cannot develop freely under a system which permits church control of education.«[73] Leitlinie der amerikanischen Schulpolitik war es allerdings zu diesem Zeitpunkt, es den Deutschen zu

68 Ebd.
69 Ebd., S. 373.
70 Ebd., S. 370.
71 Sten. Ber. VL, S. 55f. Die mehrheitliche Annahme der Einzelartikel wurde im allgemeinen ohne Hinweis auf die Parteizugehörigkeiten festgestellt; der Schulabschnitt in toto wurde mit großer Mehrheit, der Kirchenabschnitt »einhellig« angenommen.
72 Hans Nawiasky, Kirche und Staat in der neuen bayerischen Verfassung, in: NZN, 24.1.1947.
73 OMGUS, Internal Affairs and Communication Division, Education and Religious Affairs Branch to CAD, Subject: Comment on Draft of Constitutions of the three Laender, undat. [Ende Juli 1946], S. 5, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

überlassen, welche Schulform sie einzurichten wünschten.[74] Daher hatte das ICOGS die Einwände der Abteilung nicht aufgenommen und auf jede Stellungnahme zum Schulentwurf verzichtet.[75] Nach Quellenlage äußerten sich auch die amerikanischen Verbindungsoffiziere den bayerischen Kräften gegenüber nicht zu diesem Punkt, und als die Education and Religious Affairs Branch im Oktober neuerlich starke Bedenken gegen den Schulartikel vorbrachte, rieten Parkman und das ICOGS entschieden davon ab, auf eine Veränderung hinzuwirken: »If Military Government disapproves this article, a new Kulturkampf will be precipitated and the CSU will vote against the entire constitution. Since the CSU has the majority of the votes, the constitution will be defeated. It is not believed that this is a subject of sufficient constitutional significance to justify precipitating such a political and religious controversy.«[76]

Der Artikel blieb unbeanstandet. Anderseits war natürlich auch den Amerikanern die zentrale Bedeutung des Erziehungswesens als »Kernstück der Erziehung zu einem neuen Staate«[77] wohl bewußt. Da die Schule über Rechtschreibung, Rechenkünste und andere Fertigkeiten hinaus den aufwachsenden Staatsbürgern auch moralische, ideelle und politische Werte vermitteln kann, die langfristig die gesellschaftliche Entwicklung eines Staatswesens maßgeblich bestimmen, erkannten die Amerikaner in der Gestaltung des Erziehungswesens einen ganz wesentlichen Faktor für eine erfolgreiche Demokratisierung. Ihre vorläufig nur intern geäußerte Kritik richtete sich nicht nur gegen die Bekenntnisschule, sondern auch gegen den Klassencharakter des traditionellen deutschen Erziehungswesens, der nur finanziell Gutgestellten den Besuch höherer Schulen und damit später entsprechende Führungspositionen in Staat und Gesellschaft ermöglichte. Aus amerikanischer Sicht war dies autoritären Strukturen förderlich. Der Militärregierung schwebte daher eine »differenzierte Einheitsschule« vor, die – bei Schulgeldfreiheit – als aufeinanderfolgender, nicht nebeneinanderherlaufender Bildungsstrang allen Begabten offenstehen sollte.[78]

Das amerikanische Konzept kam den Vorstellungen der bayerischen SPD recht nahe. Dennoch verzichtete die Besatzungsmacht bei den Verfassungsberatungen darauf, den Sozialdemokraten informell oder gar durch eine formelle Intervention den Rücken zu stärken. Waren die Auseinandersetzungen mit den Kirchen im wesentlichen bereits im Vorfeld der Verfassungsberatungen ausgetragen worden, so begann das bayerisch-amerikanische Ringen um die Gestaltung des Schulwesens erst nach Inkrafttreten der Verfassung, als es um die Ausführungsbestimmungen ging. Den Startschuß gab

74 Ebd.
75 Parkman an Clay, 31.7.1946, Subj. Analysis of Land Constitutions, sowie Anlage: Additional Division Recommendations,IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.
76 OMGUS, CAD, Division Recommendations on which Civil Administration Division recommends that no action be taken, 6.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.
77 So Haußleiter, Sten. Ber. VL, S. 37.
78 C. Goschler, 1988, S. 71; W. Müller, Schulpolitik, 1995, S. 123–133.

Clay schon am 17. Dezember 1946 in einem der samstäglichen Staff-Meetings ab: »Now that the Constitutions are under way I think we ought to take steps immediately to see we do have a democratic educational system«.[79] Doch erwies es sich als ausgesprochen schwierig, dieses Vorhaben in die Tat umzusetzen.[80]

Hundhammer, seit Ende Dezember 1946 neuer bayerischer Kultusminister, legte der Militärregierung am 31. März 1947 einen Schulreformplan vor, der im wesentlichen auf die Wiederherstellung des bayerischen Schulwesens wie zu Weimarer Zeiten zielte. Der Plan sah also die Einrichtung von Konfessionsschulen[81] sowie verschiedene Bildungswege einschließlich des humanistischen Gymnasiums vor. Schulgeldfreiheit sollte vom Nachweis der Bedürftigkeit abhängig gemacht werden.[82] Hundhammers Pläne wurden von den Amerikanern als völlig inakzeptabel abgelehnt. Doch war der Kultusminister nicht bereit, den amerikanischen Wünschen nachzugeben. Christentum, Humanismus und Heimatliebe waren die »Ecksteine« seiner Kulturpolitik.[83] Ihre Pflege sah er im traditionellen bayerischen Schulwesen am ehesten gewährleistet. Mit Rücksicht auf die im Dezember mit den Sozialdemokraten gebildete Koalition setzte er aber zunächst auf Zeit und plädierte dafür, vor der Einleitung grundlegender Reformen »zunächst einmal die Trümmer aus unseren Schulsälen herauszuräumen«.[84] Nach dem Austritt der SPD aus der Koalition am 15. September, legte er am 30. September 1947 unverzüglich einen zweiten Reformplan vor, der sich im Kern nicht vom ersten unterschied und nach wie vor die amerikanischen Reformforderungen ignorierte. Am 23. Dezember 1947 wurde Hundhammer daher von der Militärregierung ultimativ angewiesen, bis zum 1. Februar 1948 einen neuen Plan vorzulegen, der die amerikanischen Auflagen berücksichtigte.[85] Der dritte Plan zur Schulreform, den Hundhammer daraufhin am 31. Januar 1948 veröffentlichte, folgte den Wünschen der Besatzungsmacht. Der Titel dieses Entwurfs ließ aber keinen Zweifel daran, daß sich Hundhammer und sein Ministerium energisch von ihm distanzierten. Der Schulreformplan »des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus« war mit dem Zusatz versehen: »nach den Weisungen der Militärregierung«. Damit war klar, und dies erkannten die Besatzungsoffiziere auch, daß Hundhammer und mit ihm die Mehrheit der CSU und der Bevölkerung diesen Plan

79 OMGUS, Memorandum for Heads of Divisions and Functional Offices, Subj. Weekly Staff Conference, 16.12.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/7.

80 Ausführlich zum Verlauf und Ausgang des im folgenden nur skizzierten »Schulkampfes« zwischen der Militärregierung und dem bayerischen Kultusministerium: W. Müller, Schulpolitik, 1995, 160–176.

81 Hundhammer stellte sich auf den Standpunkt, diese sei in der Verfassung »eisern« verankert; Hundhammer vor der Landesversammlung der CSU am 30./31.8.1947, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1142.

82 C. Goschler, 1988, S. 72; vgl. hierzu auch die Ausführungen Hundhammers vor der CSU-Landesversammlung am 30./31.8.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1102ff.

83 Nach eigenen Ausführungen, ebd., S. 1102.

84 Ebd., S. 1103.

85 C. Goschler, 1988, S. 73.

nicht mittrugen und die amerikanischen Vorstellungen allenfalls auf dem Wege »militärischer Unterwerfung« durchzusetzen waren.[86] Ein solches Vorgehen widersprach aber dem Stil amerikanischer Besatzungspolitik.

Wenn die Amerikaner bei der Beratung der Verfassung das deutsche Selbstbestimmungsrecht respektierten, so stellte dies damals noch eine Ausnahmeerscheinung dar, die auf andere Politikbereiche nicht ohne weiteres zu übertragen war. Doch bis Anfang 1948 war der politische Raum für massive Interventionen oder gar Befehle gegen innerbayerische Interessen geschrumpft. Mit der am 9. Februar 1948 unterzeichneten sogenannten »Frankfurt Charta«, die eine Reform der Bizonenverwaltung einleitete, wurden deutliche Weichen in Richtung Weststaatsgründung gestellt. Schon die erste Phase der Londoner Außenministerkonferenz (23. Februar bis 6. März) bekräftigte den Willen der Westmächte, die deutsche Staatsgründung nicht länger hinauszuschieben, die dann in der zweiten Phase der Konferenz (20. April bis 2. Juni 1948) mit den Londoner Empfehlungen endgültig beschlossene Sache wurde.

Letztlich konnte sich Hundhammers Politik, die sich mit den kirchlichen Wünschen deckte, daher durchsetzen. In einigen Fragen kam das Kultusministerium zwar den amerikanischen Vorstellungen entgegen, so in der Anhebung des Niveaus der Lehrerbildung und der schrittweisen Einführung der Schul- und Lernmittelfreiheit ab 1949. Im erziehungspolitischen Kern der Bildungsgänge und der Schulart aber trug der klerikale Kultusminister den Sieg davon. Das im November 1948 von der CSU-Regierung eingebrachte Schulorganisationsgesetz wurde gegen die Stimmen der FDP und SPD, die bereits in ihrem Aktionsprogramm vom Dezember 1946 wieder klar und deutlich für die »Einheitsschule« eingetreten war[87], von einer »einmütigen CSU-Fraktion« durchgesetzt.[88] Erst 1968 wurde durch Volksbegehren und Volksentscheid die christliche Gemeinschaftsschule in Bayern festgeschrieben.[89]

86 Ebd., S. 75; W. Müller, Schulpolitik, 1995, S. 164.
87 Der Text des Programms ist abgedruckt bei W. Behr, 1969, hier S. 215.
88 Die CSU-Fraktion berichtet. Broschüre, hrsg. von der CSU-Fraktion, 1950, ACSP, NL Elsen 7.2.1. Dazu auch C. Goschler, 1988, S. 76f., S. 79f.
89 Hierzu W. Behr, 1969, S. 185ff.

Elftes Kapitel

Die Neuordnung des Wirtschafts- und Arbeitslebens

Hoegners genossenschaftliche Planwirtschaft war vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß ohne Grundsatzdiskussion und im wesentlichen unverändert angenommen worden. Die aus der Retrospektive überraschende Aufgeschlossenheit der CSU-Vertreter gegenüber dem sozialistischen Gehalt der Wirtschaftsverfassung erklärte sich aus dem in der ganz frühen Nachkriegszeit noch stark ausgeprägten Selbstverständnis der Nachkriegsgesellschaft als »Solidargemeinschaft der Besitzlosen«, in der frühere Klassenschranken aufgehoben schienen. Die von den führenden politischen Kräften erkannte Notwendigkeit radikalen Umdenkens gerade auch im wirtschaftlichen Bereich spiegelte sich in den frühen Parteiprogrammen, in denen der soziale Gedanke parteienübergreifend im Zentrum stand. Wie dem »Sozialgebot Christi«, dem sich die CSU verpflichtet fühlte, in der Sozial- und Wirtschaftspolitik konkret gerecht zu werden war, war noch unklar. Die Frage dürfte – soweit sie sich einzelnen angesichts einer vorerst alternativlosen Bewirtschaftungs- und Mangelverwaltungspolitik überhaupt stellte – auch schon Anfang 1946 unterschiedlich beantwortet worden sein.

In Unkenntnis der innerparteilichen Strömungen und ihres Kräfteverhältnisses, in Ermangelung eines Wirtschaftsprogrammes und wohl auch aufgrund der Tatsache, daß es sich bei den im Vorbereitenden Verfassungsausschuß vertretenen Unionspolitikern weder um Wirtschaftsexperten noch um Exponenten unternehmerischer Interessen handelte, hingegen mit dem einst führenden christlichen Gewerkschafter und Staatssekretär im Arbeitsministerium Heinrich Krehle ein Repräsentant der Arbeitnehmer vertreten war, stellte die CSU den Hoegner-Entwurf nicht in Frage. »Einmütig«, so war es im Bericht des Vorbereitenden Verfassungsausschusses festgehalten, betrachtete der Ausschuß unter den herrschenden Verhältnissen, die aus damaliger Sicht dauerhaft anhalten würden, die staatliche Planwirtschaft als einzig mögliche Wirtschaftsform.[1]

1 Zur Programmatik der CSU oben, Kap. 3.2.; zu den Verhandlungen des VVA, Kap. 4.4. Bericht des VVA in: Sten. Ber. VA, S. 12ff., hier S. 14.

1. Alternativvorschläge zum »Vorentwurf«

Bis zum Beginn der Beratungen der Wirtschaftsverfassung durch den Verfassungsausschuß Ende August 1946 beschäftigten sich dann aber verschiedene Kreise mit den Möglichkeiten wirtschaftlicher Neuordnung und kamen – je nach Interessenlage – zu unterschiedlichen Ergebnissen. Innerhalb der CSU waren dies der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU, der unter dem Vorsitz Johannes Semlers bereits am 8. Januar 1946 formell ins Leben trat, aber erst im Mai erste wirtschaftsprogrammatische Überlegungen formulierte. Sie waren in Zusammenarbeit mit dem ebenfalls am 8. Januar unter Krehles Vorsitz gebildeten Sozialpolitischen Ausschuß der CSU entstanden.[1] Im Juli legte der Wirtschaftspolitische Ausschuß dann den Entwurf einer Wirtschaftsverfassung vor, der im Abschnitt »Arbeit« mit dem Sozialpolitischen Ausschuß abgesprochen war. Mit eigenen Entwürfen bzw. Stellungnahmen zur Wirtschaftsverfassung traten außerdem die Bayerischen Gewerkschaften, der Bayerische Bauernverband und der sogenannte »Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft« hervor. Der bayerische Wirtschaftsminister selbst, der später als »Vater« der sozialen Marktwirtschaft Berühmheit erlangte, war hingegen überraschend desinteressiert an der Verfassungsarbeit. Der damals noch keiner Partei zugehörige Ludwig Erhard beteiligte sich »praktisch überhaupt nicht«[2] an der Gestaltung der bayerischen Wirtschaftsverfassung.

Obwohl die deutsche Wirtschaftseinheit selbst von den extremen Föderalisten Bayerns nicht in Frage gestellt wurde und die wirtschaftliche Verschmelzung der Bizone zu Beratungsbeginn bereits beschlossen war, entstanden diese Entwürfe nach Quellenlage ohne Konsultation mit außerbayerischen Kräften. Lediglich auf Gewerkschaftsseite fand für die US-Zone im Februar 1946 eine erste Abstimmung von Forderungen statt, die an die neuen Landesverfassungen gestellt werden sollten. Doch erst 1947, nachdem die Landesverfassungen der US-Zone bereits verabschiedet waren, formulierte der DGB der britischen Zone einen eigentlichen Wirtschaftsentwurf, der fortan zonenübergreifend das gemeinsame Gewerkschaftsprogramm abstecken sollte: »Grundsätzliche Forderungen der Gewerkschaften zum Abschnitt ›Arbeit und Wirtschaft‹ in den neuen Landesverfassungen«.[3] Im übrigen lassen sich keine Bemühungen um eine Abstimmung der bayerischen mit außerbayerischen Vorstellungen feststellen. So nahm etwa an der im Juni 1946 unter Beteiligung von Experten aller vier Zonen abgehaltenen »Gutachtertagung über Grundfragen der Wirtschaftsplanung und Wirt-

1 Zur Bildung der Ausschüsse, Protokoll der Sitzung des Erweiterten Vorläufigen Landesausschusses der CSU am 8.1.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 25. Zu den Arbeitsergebnissen der CSU-Ausschüsse unten.

2 Zu diesem Befund kam auch H. Kronawitter, 1988, S. 41 f.

3 G. Beier, 1974, S. 42 f.

schaftslenkung« kein bayerischer Vertreter teil[4], die Arbeitsgemeinschaft der bayerischen Industrie- und Handelskammern lehnte es ab, sich der zwischen den Kammern Hessens und Württemberg-Badens verabredeten gemeinsamen Marschrichtung anzuschließen[5], und auch seitens der Parteien wurden keine ernsthaften Anstrengungen unternommen, sich mit außerbayerischen Konzeptionen auseinanderzusetzen. Umgekehrt erhoffte aber etwa der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU, daß das von ihm erarbeitete Wirtschaftsmodell auf die übrigen Länder ausstrahlen würde.[6]

Die verschiedenen Vorschläge zur Wirtschaftsordnung wiesen zeitbedingte Gemeinsamkeiten, jeweils aber auch charakteristische Differenzen auf. Die Vorstellungen reichten von einer liberalen Marktwirtschaft über korporativ-berufsständische planerische Selbstverwaltung bis hin zur staatlichen Plan- und Gemeinwirtschaft. In einer an einzelnen Sachfragen orientierten Zusammenschau der Standpunkte ginge die Eigenart der letztlich nur als Ganzes zu begreifenden Neuordnungskonzeptionen verloren. Daher werden die einzelnen Vorschläge zunächst geschlossen aufgezeigt und – soweit dies trotz unvermeidlicher Wiederholungen angezeigt erscheint – dem Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses gegenübergestellt.

a) Wirtschafts- und Sozialpolitischer Ausschuß der CSU

Bereits auf ihrer ersten landesweiten Zusammenkunft bildete die CSU am 8. Januar 1946 zehn Arbeitsausschüsse[7], die sich in den folgenden Monaten mit recht unterschiedlichem Engagement ihren jeweiligen Aufgabenfeldern widmeten. Zum Teil bestanden sie vorläufig nur auf dem Papier, zum Teil wurde in kleinen Arbeitskreisen tatkräftig gearbeitet. Der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU, genauer der unter dem gleichen Namen in Erscheinung tretende Münchener Arbeitskreis dieses landesweit konzipierten, knapp 50-köpfigen Ausschusses[8], gehörte zu den rührigsten. Abgesehen vom »Arbeitskreis für Verfassungsfragen« – waren er und in enger Zusammenarbeit mit ihm der Sozialpolitische Ausschuß[9] die einzigen, die sich intensiv mit der Verfassung auseinandersetzten.

Der Vorsitzende des Wirtschaftspolitischen Ausschusses, Johannes Semler, war im Wortsinne sein Kopf; die Arbeit des Münchener Arbeitskreises

4 Freiheitlicher Sozialismus oder soziale Marktwirtschaft?, 1976, S. 415–449, eine Liste der Teilnehmer S. 426f.

5 IHK Mainfranken, Präsident Bolza, an die IHK München, 10.9.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012. Kloepfer an Bolza, 17.9.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

6 Semler an den CSU-Landesvorstand, 27.5.1946, Betrifft: Neuordnung der Wirtschaft, S. 1, z. B. in: ACDP, NL Dörpinghaus I-009/013/3.

7 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 25.

8 Laut der vorläufigen Satzung der CSU vom 17. Mai 1946 wurden von den zehn CSU-Bezirksverbänden je drei sachverständige Vertreter in die Arbeitsausschüsse gewählt, hinzu kamen weitere 15 sachverständige Vertreter, der Vorsitzende und sein Stellvertreter. Vgl. §53 der Satzung, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1778.

9 Ausführungen Semlers am 6.7.1946, ebd., S. 435f.

ist mit seinem Namen quasi gleichzusetzen. Semler war Manager in der Großindustrie und als ihr Exponent zu betrachten: Nach dem Studium der Rechtswissenschaften und Volkswirtschaft hatte der promovierte Jurist bis 1930 als Rechtsanwalt und Rechtsberater verschiedener Unternehmen in seiner Geburtsstadt Hamburg gearbeitet. 1930 gelang dem damals erst 32-jährigen der Sprung in den Vorstand der Deutschen Warentreuhandgesellschaft AG in Hamburg; seit 1947 gehörte er ihrem Aufsichtsrat an. 1932 wurde Semler zum öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer ernannt und beriet seither namhafte Industrieunternehmen; als Mitglied oder Vorsitzender gehörte er verschiedenen Aufsichtsräten an. Für die Parteipolitik engagierte er sich erst nach dem Krieg. Semler zählte zu den Mitbegründern der CSU und gehörte 1946/47 auch ihrem Landesvorstand an. Seine im Ergebnis der sogenannten »Hühnerfutterrede« nur sehr kurze Funktion als Wirtschaftsdirektor der Bizone ist bekannt, seither zog er sich mehr und mehr aus der Politik zurück.

Stellvertretender Vorsitzender des Wirtschaftspolitischen Ausschusses wurde am 8. Januar Michael Horlacher. Der Bauernführer scheint sich jedoch von Anfang an nicht an der Ausschußarbeit beteiligt zu haben.[10] Angesichts seiner vielfältigen Ämter[11] dürfte ihm die Zeit gefehlt haben. Hinzu kam aber wohl auch, daß die wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Bauernverbandes, dessen Präsidium Horlacher angehörte, mit denen Semlers grundsätzlich unvereinbar waren.[12] Als einer der einflußreichsten Köpfe der CSU wählte Horlacher – wie sich auch bei den Beratungen der Wirtschaftsverfassung zeigen sollte – andere Wege, um den Belangen der Bauern Gehör zu verschaffen.

In der ersten Hälfte des Jahres 1946 pflegte der Wirtschaftspolitische Ausschuß einen relativ regen Meinungsaustausch mit dem Sozialpolitischen Ausschuß der CSU.[13] Vorsitzender dieses Ausschusses, dies wurde berichtet, war Heinrich Krehle. Der gelernte Schreiner gehörte in der Weimarer Republik zu den führenden Köpfen der bayerischen christlichen Gewerkschaftsbewegung; seit 1922 war er Geschäftsführer des Zentralverbandes Christlicher Holzarbeiter und 1930–1933 Landessekretär der Christlichen Gewerkschaften Bayerns und zugleich Geschäftsführer des DGB. Der 1945 zum Staatssekretär im Arbeitsministerium berufene Gewerkschafter und spätere (1947–1950) bayerische Arbeitsminister zählte ebenfalls zum Kreis der CSU-Mitbegründer, gehörte wie Horlacher und Semler ihrem Landesvorstand an und war außerdem Vorsitzender des Bezirksverbandes Mün-

10 Vgl. hierzu einen kleinen Disput Semlers und Horlachers, der im Protokoll der CSU-Landesausschußsitzung am 6.7.1946 festgehalten ist; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 439.

11 Horlacher war 1946 Staatskommissar für das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen im Bayerischen Landwirtschaftsministerium, Präsidiumsmitglied des Bayerischen Bauernverbands und Direktor des Bayerischen Raiffeisenverbandes.

12 Zu den Vorstellungen des Bayerischen Bauernverbandes unten, S. 435–440.

13 Vgl. dazu Ausführungen Semlers vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, der von »ständigen Beratungen« sprach. CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549.

chen. Zugleich gilt Krehle auch als Mitbegründer des Bayerischen Gewerkschaftsbundes. Krehles Stellvertreter war Josef Kiefer[14], der jedoch 1946 weder im Sozialpolitischen Ausschuß noch in der CSU erkennbar in Erscheinung trat.

Auf »Verlangen« Müllers erarbeitete Semlers Wirtschaftspolitischer Ausschuß zusammen mit dem Sozialpolitischen Ausschuß im Mai 1946 erste Vorschläge für den »formalen Aufbau der Wirtschaft«.[15] Sie sollten als Grundlage für die Programmgestaltung der CSU, für ihre Verfassungsarbeit und nicht zuletzt für ein Regierungsprogramm der CSU dienen. Im Mai stand nach dem schlechten Abschneiden der SPD bei allen Wahlen des Frühjahrs ein Regierungswechsel im Raum. Die CSU wollte wenigstens wirtschaftspolitisch für den Fall gerüstet sein, daß sie »zur Übernahme der politischen Verantwortung in Bayern berufen wird«.[16]

Wie Semler dem Parteivorsitzenden berichtete, waren die beiden Arbeitsausschüsse der CSU bemüht, in ihren Vorschlägen die Vorstellungen »verschiedenster Interessenrichtungen« zu berücksichtigen. Diese waren zwar in manchen Punkten verschieden; »erfreulicherweise« konnte Semler aber zugleich feststellen, daß »in den entscheidenden grundsätzlichen Fragen Übereinstimmung« bestand. Die bis zum 27. Mai erarbeiteten gemeinsamen Vorschläge bauten auf »Richtsätzen« auf, die, so Semler, »der programmatischen Grundlage der Union entsprechen«. Er meinte wohl die mit dem Parteinamen verkündeten Maximen: christlich und sozial, denn die bis dahin verkündeten Programme der CSU waren in ihren wirtschaftspolitischen Aussagen eher vage und auch widersprüchlich.[17] Die recht detaillierten »Richtsätze«, die Semler auflistete, waren in solcher Dichte bis dahin weder schriftlich fixiert noch mündlich in den Zusammenkünften der maßgeblichen Parteigremien artikuliert worden. Nach Quellenlage war Semlers Aufstellung der »CSU«-Richtsätze der erste Ansatz eines komplexeren Wirtschaftsprogrammes, das vorläufig nur von den beiden Arbeitsausschüssen getragen wurde. Erst Ende August 1947 verabschiedete die CSU ein Wirtschafts- und Sozialprogramm, das Semler erarbeitet hatte, um sich auf seine Funktion als Wirtschaftsdirektor der Bizone vorzubereiten.[18]

Im einzelnen sahen die »Richtsätze« vom Mai 1946 vor: die Unverletzlichkeit des Privateigentums und des Erbrechtes; die Anerkennung der

---

14 Der gelernte Buchbindermeister war 1929 bis 1933 Vorstandsmitglied der Buchbinderinnung München/Oberbayern, nach dem Krieg (1946–1956) ihr Obermeister, seit 1947 Landes- und seit 1959 Bundesinnungsmeister des deutschen Buchbinderhandwerks und seit 1946 Vorstandsmitglied der Handwerkskammer für Oberbayern. 1967/68 war er Mitglied des Landesvorstandes der CSU und 1962–1970 MdL.

15 Semler an den Landesvorstand der CSU, 27.5.1946, Betrifft: Neuordnung der Wirtschaft, ACDP, NL Dörpinghaus I-009/013/3.

16 Ebd., S. 1, 8.

17 Dazu oben, Teil I, Kap. 3.2.

18 »Das Wirtschafts- und Sozialprogramm der Christlich-Sozialen Union in Bayern. Grundgedanken zu einem System der wirtschaftlichen Leistungssteigerung, des gerechten Lastenausgleichs und sozialen Arbeitsfriedens«, 31.8.1947, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1742–1750.

selbstverantwortlichen Unternehmerinitiative, der Risikohaftung des Unternehmers aber auch seines Gewinns; »scharfe Begrenzung« der Einflußnahme des »anonymen Kapitals« auf Einzelunternehmen wie die Gesamtwirtschaft; »intensive Förderung der Genossenschaft als Unternehmensform für die wirtschaftlichen Vorhaben, die überwiegend sozialen Aufgaben dienen«; Förderung von Mittel- und Kleinbetrieben, Beschränkung von großen Betrieben auf Aufgabenfelder, die klein- oder mittelbetrieblich nicht zu erfüllen waren; Vorkehrungen, um die »ungerechtfertigte Einflußnahme« von Großbetrieben auf einzelne Wirtschaftszweige wie die Gesamtwirtschaft zu verhindern; Beschränkung des Staatunternehmertums auf diejenigen Gebiete, auf denen die Privatwirtschaft »zur Erfüllung der dem allgemeinen Wohl dienenden Aufgaben nicht oder nicht ausreichend in der Lage« war; berufsständische Selbstverwaltung der Wirtschaft und verantwortliche Mitwirkung der Selbstverwaltungsorgane am wirtschaftlichen Wiederaufbau, das hieß zugleich: »Ablehnung einer allein vom Staat bestimmten und durchgeführten Planwirtschaft, dagegen Anerkennung der Notwendigkeit der Führung und Lenkung der Wirtschaft für die Dauer der wirtschaftlichen Wiederaufbauperiode«; Aufbau der staatlichen Einrichtungen nach den Gesichtspunkten größter Sparsamkeit und höchster Leistungsfähigkeit bei »personeller und sachlicher Beschränkung auf die wichtigsten Führungsaufgaben«.[19]

Den CSU-Ausschüssen schwebte also eine grundsätzlich freie Wirtschaft vor, in der der Einfluß von Großkapital und Großindustrie zugunsten klein- und mittelbetrieblicher Unternehmen und genossenschaftlicher Unternehmensformen zurückgedrängt und die Wirtschaftstätigkeit des Staates auf ein Minimum reduziert werden sollten. Solange für eine Übergangszeit eine Planwirtschaft unvermeidbar war, sollte sie nicht allein vom Staate, sondern unter maßgeblicher Beteiligung der wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorgane bestimmt werden – eine Forderung, die wie zu zeigen sein wird, auch von gewerkschaftlicher und unternehmerischer Seite erhoben wurde. Wie das Miteinander staatlicher Verwaltung und wirtschaftlicher Selbstverwaltung funktionieren könnte, war im zweiten Teil des Semler-Berichtes festgehalten. Er widmete sich dem »formalen Aufbau« der künftigen Wirtschaft.

In ihren Überlegungen über die Gestaltung des institutionellen Rahmens ließen sich die CSU-Ausschüsse von dem Faktum leiten, daß die wichtigsten »Träger« der bayerischen Wirtschaft, nämlich 1. die Landwirtschaft, 2. die Arbeitnehmer, 3. das Handwerk, sowie 4. Industrie, Gewerbe, Handel und Verkehr, im Begriff waren, ihre Berufsorganisationen wiederaufzubauen (Bauernverband, Gewerkschaften, Kammern, Innungen und Wirtschaftsverbände). Obwohl der Organisationsgrad noch sehr unterschiedlich war[20]

19 Semler an den CSU-Landesvorstand, 27.5.1946, S. 1 f.

20 Unternehmerverbände waren z. B. noch gar nicht zugelassen, vgl. die Zusammenstellung des Organisationsstandes der bayerischen Wirtschaftsorganisationen: »Bayerische Verfassungsur-

und die Mitgliedschaft in diesen Vereinigungen nach der ausdrücklichen Weisung der Besatzungsmacht freiwillig sein mußte[21], erwarteten die CSU-Ausschüsse, daß sich »die große Mehrzahl« der Schaffenden diesen Organisationen anschließen würde. Die von ihnen eingehend erörterte Frage, ob dem berufsständischen Gedanken nicht dadurch besser zu entsprechen war, daß die Arbeitnehmer den jeweiligen Wirtschaftszweigen zuzuordnen waren[22], statt sie als »gesonderten Träger der Wirtschaft« zu behandeln, verneinten die CSU-Experten aus »wohlerwogenen« Gründen: »Es wird vielmehr entscheidender Wert darauf gelegt, die Arbeitnehmer, vertreten durch die Gewerkschaften, zu mitentscheidenden und damit wesentlichen Faktoren der Selbstverwaltung [...] zu machen. Dieser Entschluß verpflichtet in der Folge zur entsprechenden Regelung auch der innerbetrieblichen Verhältnisse«.[23] Um es von einem anderen Blickwinkel her zu betrachten: Die Zusammenfassung der Arbeitnehmer zu einer geschlossenen Einheit, die im Rahmen dieses Trägerkonzeptes als eine von vier gleichberechtigten Säulen definiert war, bedeutete zugleich, ihr Gewicht in der wirtschaftlichen Selbstverwaltung von vornherein auf ein Viertel zu beschränken.

Ausgehend von diesen Vorüberlegungen präsentierte Semler im Namen der Ausschüsse ein dezentrales institutionelles Modell, das den über ihre Organisationen vertretenen »Trägern« der bayerischen Wirtschaft und dem Staat ihre gemeinschaftliche Regulierung ermöglichen sollte: Jeweils für die einzelnen bayerischen Regierungsbezirke waren als Selbstverwaltungsorgane sogenannte »Wirtschaftskammern«[24] zu errichten. In ihnen sollten alle wichtigen Berufsstände »gleichberechtigt« durch frei gewählte Repräsentanten vertreten sein. Diese »Wirtschaftskammern« sollten, so der Vorschlag, einmal jährlich zu einem »Landwirtschaftstag« [sic!] zusammenkommen, um in Anwesenheit der Regierungsvertreter alle grundlegenden Fragen der Wirtschaft zu erörtern. Dem »Landwirtschaftstag« sollte es auch obliegen, als oberste Spitze der berufsständisch gegliederten Wirtschaft den »Landeswirtschaftsrat« zu wählen. Seine Aufgabe war es, »in enger Verbindung mit den staatlichen Führungsstellen« für eine »ständige Verbindung« zwischen ihnen und den Selbstverwaltungsorganen zu sorgen und darüber hinaus »diejenigen Aufgaben verantwortlich zu übernehmen und für ihre Durchführung zu sorgen, die der Selbstverwaltung der Wirtschaft überlassen werden«. Eine Geschäftsstelle sollte den »Landeswirtschaftsrat« in seinen Aufgaben unterstützen; die Kosten für ihre Unterhaltung waren – wie

kunde, II. Kammer (Senat)«, undat. [Sommer 1946], BayHStA, NL Ehard 1642. Die Zusammenstellung beruhte auf Selbstauskünften der Organisationen bzw. der mit ihrer Vorbereitung befaßten Personen und Institutionen.

21 Dazu H. Winkel, 1990, S. 152–155.

22 Dafür plädierte die Enzyklika Quadragesimo Anno von Pius XI.; Text in: Leo XIII, Pius XI, Johannes XXIII, 1963, hier S. 65.

23 Semler an den CSU-Landesvorstand, 27.5.1946, Betrifft: Neuordnung der Wirtschaft, ACDP, NL Dörpinghaus I-009/013/3.

24 Die, so Semler ausdrücklich, mit den Kammern der Nationalsozialisten nur den Namen teilten, ebd., S. 3.

alle anfallenden Kosten der Selbstverwaltung – von der Wirtschaft zu tragen.[25]

Das Konzept erinnert an die traditionelle Organisation des bayerischen Industrie- und Handelskammerwesens mit seinen dezentralen »Bezirkskammern«, die sich einmal jährlich zum »Handelskammertag« zusammenfanden; unter der Bezeichnung »Bayerischer Handelskammertag« existierte seit 1909 auch ein ständiges zentrales Büro, das allerdings nach dem Ersten Weltkrieg kaum mehr in Erscheinung trat und in der Weimarer Republik ohne »praktische Bedeutung« war.[26] Auch die Definition der Selbstverwaltungsorgane als Bindeglied zwischen Staat und Wirtschaft entsprach dem traditionellen Kammergedanken.[27] Beeinflußt von »Vorbildern« neueren Datums waren darüber hinausgehende Funktionen, die die CSU-Ausschüsse den wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorganen übertragen wollten. Doch bestand ein entscheidender Unterschied zwischem dem NS-System, das den Kammern behördliche Aufgaben zugewiesen hatte, und dem Selbstverwaltungsmodell der CSU-Ausschüsse: Hier figurierten die Selbstverwaltungsorgane ihrer Bezeichnung entsprechend eben nicht als »Handlanger« des Staates.[28] Vielmehr sollten sie die staatlichen Verwaltungsaufgaben mehr und mehr in eigener Regie übernehmen. Anders als im traditionellen Kammerwesen sollten in Semlers Selbstverwaltungsorganen sämtliche Wirtschaftsgruppen einschließlich der Arbeitnehmerschaft eingebunden werden – hier stand wohl der Weimarer Reichswirtschaftsrat als »Organ der Verbände-Demokratie« Modell.[29]

Wie die Selbstverwaltungsorgane war nach den Vorstellungen der CSU-Ausschüsse auch die staatliche Wirtschaftsverwaltung dezentral zu organisieren. Die oberste staatliche Verwaltungsinstanz sollte personell »begrenzten Umfang« haben und die Bearbeitung der Einzelaufgaben nachgeordneten Verwaltungsstellen zuweisen. »Zum geeigneten Zeitpunkt« sollten diese Aufgaben von den staatlichen Stellen »weitgehend« auf die Selbstverwaltungsorgane übergehen.[30] Das Wirtschaftsministerium sollte auf die Funktionen »zurückgeführt« werden, die ihm »normalerweise« zukamen, nämlich: Verantwortliche Behandlung aller Fragen der Wirtschaftspolitik innerhalb der Landesregierung und Pflege der Verbindung zunächst zu den übrigen Ländern der US-Zone mit dem Ziel der schließlichen Wiederherstellung der deutschen Wirtschaftseinheit. Dem Wirtschaftsministerium sollte auch die Entscheidung über Ein- und Ausfuhr obliegen, und, »bis auf weiteres«, die »letzte Entscheidung in allen Fragen der Gütererzeugung und

25 Ebd., S. 3f.

26 Zur Entwicklung des bayerischen Kammerwesens seit Mitte des 19. Jahrhunderts vgl. H. WINKEL, 1990, S. 1–33, vor allem S. 29f., Zitat S. 30. Dazu auch unten, S. 426f.

27 H. WINKEL, 1990, S. 153. Vgl. dazu auch E. JÄCKEL/W. JUNGE, ²1978, S. 7ff.

28 H. WINKEL, 1990, S. 140.

29 Zum Reichswirtschaftsrat: E. R. HUBER, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, 1981, S. 390–402, Zitat S. 392. Ausführlicher hierzu auch unten, S. 434f.

30 Semler an den CSU-Landesvorstand, 27.5.1946, Betrifft: Neuordnung der Wirtschaft, S. 5, ACDP, NL Dörpinghaus I-009/013/3.

Güterverteilung«. »Möglichst kurzfristig« sollte namentlich die Werkstoffzuteilung, die Güterverteilung, die Verbrauchsregelung und die Preisgestaltung den Selbstverwaltungsorganen übertragen werden.[31]

Dem Staat waren also nur vorübergehend wirtschaftsordnende Funktionen zugedacht. Dies kam auch in der Idee zum Ausdruck, neben dem Wirtschaftsministerium ein »Wiederaufbauministerium« zu schaffen. Ihm sollte gemeinsam mit dem Landeswirtschaftsrat und im »engsten Einvernehmen« mit dem Wirtschaftsministerium die Planung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus übertragen werden. Die Kreditpolitik, für den Wiederaufbau von zentraler Bedeutung, sollte zwar »maßgebend vom Staat beeinflußt«, aber »im Interesse der Stabilität der Wirtschaft der tagespolitischen Sphäre entzogen« werden. Eine Landeszentralbank sollte daher als »selbständige Körperschaft« geschaffen werden und sich auch wirtschaftlich selbst tragen. Gleiches galt für die Landesvermögensverwaltung, die »nach kaufmännischen Grundsätzen« und in – auch personell – enger Verbindung zur Landeszentralbank geführt werden sollte.[32]

Die CSU-Ausschüsse hatten ihre Vorschläge für die bayerische Wirtschaftsverwaltung nicht zuletzt auch mit Rücksicht darauf formuliert, daß sie »jederzeit« mit den Regierungen der übrigen Länder der US-Zone beraten und abgestimmt werden konnten. Semler strebte an, das Modell der CSU-Ausschüsse zum Vorbild zunächst für die US-Zone und später für das »Reich« zu erheben. Daher empfahl er Müller die unverzügliche Kontaktaufnahme zu den Schwesterparteien in Hessen und Württemberg-Baden[33], um rechtzeitig vor Beginn der Verfassungsberatungen auf der Basis der CSU-Vorschläge eine gemeinsame Marschrichtung zu verabreden.

Obwohl der Vorsitzende des Sozialpolitischen Ausschusses der CSU, Heinrich Krehle, als Roßhaupters Stellvertreter an den Beratungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses teilgenommen hatte, setzten sich die CSU-Wirtschafts- und Sozialexperten in ihren Vorschlägen zur Wirtschaftsordnung mit dem Vorentwurf nicht auseinander. Er wird in der acht Seiten umfassenden Ausarbeitung vom 27. Mai 1946 mit keinem Wort erwähnt. Erst nachdem die Verfassunggebende Landesversammlung zusammengetreten war, bezog der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU, diesmal ohne Beteiligung des Sozialpolitischen Ausschusses, zum Entwurf Stellung und verwarf ihn in entscheidenden Passagen. Insbesondere mit der staatlichen Planwirtschaft des von ihm so bezeichneten »Hoegnerschen Verfassungsentwurfs« konnte Semler sich gar »nicht befreunden«. Ihn mutete die staatliche Planwirtschaft »als ein starres Festhalten an einer aus materialistischem Denken erwachsenen Theorie an, die durch die Erkenntnisse aus der jüngsten Vergangenheit als endgültig überholt betrachtet werden sollte«.[34] Zwar

31 Ebd.
32 Ebd., S. 6f.
33 Ebd., S. 1.
34 J. Semler, [1946], S. 18f. Ähnlich vor dem CSU-Landesausschuß am 6.7.1946: Hoegners Entwurf sei »schrecklich langweilig. Es sind Dinge, die eigentlich schon unsere Väter gehört ha-

verkannte er nicht, daß die Wirtschaft in der Wiederaufbauperiode nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden konnte. Vielmehr glaubte auch Semler, der Staat werde für eine »vermutlich länger andauernde Periode«, für die nächsten 20 Jahre »ganz bestimmt«, den wirtschaftlichen Ablauf »in geeigneter Weise steuern« müssen.[35] Mehr noch: Semler war überzeugt, daß das Desiderat einer künftig sozialen Gesichtspunkten zu unterwerfenden Wirtschaft »die Rückkehr zur völlig freien Wirtschaft für die Dauer ausschließt«. Doch die Alternative zur liberalistischen Wirtschaft hieß für ihn eben nicht staatliche Planwirtschaft. Diese war aus Semlers Sicht durch den Hang zur »totalen« staatlichen Erfassung aller wirtschaftlichen Vorgänge gekennzeichnet und trug damit den »Keim zu einer Diktatur, und sei es auch nur zur Diktatur der Bürokratie« in sich. Langfristig führte die »Zwangswirtschaft durch den Staat«, davon war Semler felsenfest überzeugt, zum völligen wirtschaftlichen Niedergang. Semler trat für eine Wirtschaftsform ein, »die im Rahmen staatlicher Wahrung des Gemeinwohls und der sozialen Struktur der Wirtschaft der freien Entfaltung aller lebendigen Kräfte Raum gibt«.[36]

Abgesehen von dieser inhaltlichen Grundsatzkritik war Semler der Meinung, daß die von der Militärregierung bewilligte Frist für die Verfassungsarbeit viel zu kurz bemessen war, um dieser Aufgabe »in der notwendigen abgewogenen Weise« gerecht werden zu können.[37] Er fürchtete, es könnten nicht wieder rückgängig zu machende »Festlegungen« erfolgen, bevor die CSU die Regierungsgeschäfte übernehmen[38], und die bessere Qualität ihrer Rezepte zur wirtschaftlichen Gesundung beweisen konnte. Daher trat er dafür ein, es der künftigen Gesetzgebung vorzubehalten, »eine neue Wirtschafts- und Sozialordnung zu schaffen«. Die Wirtschaftsverfassung sollte sich auf nur wenige grundsätzliche Aussagen beschränken; »Sätze rein deklamatorischer Art«, wie sie im Entwurf wirklich reichlich vorhanden waren, wollte Semler vermieden wissen.[39]

---

ben, es ist orthodoxer Sozialismus in allerältestem Sinne.« CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 436.

35 Ebd., S. 551 sowie J. Semler, [1946], S. 19.

36 J. Semler, [1946], S. 19f.

37 Semler an die Fraktion der CSU, 24.7.1946, z.B. in: ACSP, NL Schütz 1.2.1.

38 Semler vor dem CSU-Landesausschuß am 6.7.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 437f.

39 Semler an die Fraktion der CSU, 24.7.1946. Semlers Stellungnahme zum Verfassungsentwurf nebst einem Entwurf zum Wirtschaftsteil der Verfassung wurde in einer gedruckten Fassung offenbar an alle Fraktionsmitglieder und andere Parteifreunde auch aus den Schwesterparteien verteilt. Eine Fassung erhielt z.B. auch der Landesgeschäftsführer der CDU in Hessen, Bruno Dörpinghaus (ACDP, NL Dörpinghaus, I-009/013/3). Der Volkswirt Ernst Mosich, der in Semlers Arbeitskreis mitwirkte, hatte darüber hinaus mit Schreiben vom 30.7.1946 Hans Ehard eine umfassende Stellungnahme zum Verfassungsentwurf mit Alternativvorschlägen zugesandt: Anschreiben mit den Anlagen: »Allgemeine Bemerkungen und Anregungen zum Entwurf zur Verfassung des Freistaates Bayern« (23 Seiten), »Ergänzendes Einführungs-Merkblatt zu: Allgemeine Bemerkungen [...]« (2 Seiten); »Merkblatt zum Entwurf zur Verfassung des Freistaates Bayern« (3 Seiten) sowie »Vorschlag für die Neufassung des III. - Hauptteiles des Entwurfs zur Verfassung des Freistaates Bayern, betreffend ›Das Wirtschafts-

Ungeachtet dessen unterbreitete er der CSU-Fraktion am 24. Juli 1946 »von seiten« des Wirtschaftspolitischen Ausschusses einen im wesentlichen seiner Feder entsprungenen Entwurf[40], der die künftige Wirtschafts- und Sozialordnung eher noch ausführlicher festzuschreiben versuchte, als der vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß kaum veränderte Entwurf Hoegners. Während der Vorentwurf 27 Artikel benötigte, um das Wirtschaftsleben, einschließlich arbeits- und eigentumsrechtlicher Fragen zu regeln, beschränkte sich der Semler-Entwurf[41] zwar auf nur 13 Artikel; zum Teil bedeckten sie aber eine ganze Buchseite. Zu den kürzesten Artikeln zählte der erste, der die Grundsätze des künftigen Wirtschaftslebens zusammenfaßte: »Zweck der Wirtschaft ist die Befriedigung des wirtschaftlichen Bedarfs aller Glieder des Volkes. Die Vertragsfreiheit, die Wettbewerbsfreiheit, die Freiheit der Entwicklung persönlicher Entschlußkraft und die Freiheit selbständiger Betätigung des Einzelnen bleiben in der Wirtschaft erhalten. Diese wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen findet ihre Grenzen in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls sowie in der vom Staat durch Gesetz bestimmten sozialen Ordnung der Wirtschaft«.[42]

Semlers Entwurf einer freien, aber dem Gemeinwohl unterworfenen »sozialbedingten« Marktwirtschaft aus christlicher Gesinnung, der dem CSU-Programm des »sozialen Ausgleichs und der gelenkten Wirtschaft«[43] Gestalt verleihen wollte, war dem des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in weiten Teilen nicht unähnlich. Abgesehen von der Grundsatzdifferenz einer

---

leben« (17 Seiten), sämtlich BayHStA, NL Ehard 1636. Mosichs Vorschläge gingen z.T. in Semlers Entwurf ein. Als eigenständiges Konzept werden sie – wie generell die Vorschläge von Personen ohne politischen Einfluß – nicht näher gewürdigt; sie waren für den Gang der Verhandlungen auch bedeutungslos.

40 Semler, dem daran gelegen war, dem Entwurf Gewicht zu verleihen, bezeichnete ihn an anderer Stelle als »Ergebnis von Beratungen eines kleineren Arbeitskreises«, also des Münchner Arbeitsausschusses (Rundschreiben des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, 14.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1636). Andererseits wies er aber darauf hin, daß der Entwurf namentlich nur einem Mitglied des Wirtschaftspolitischen Ausschusses wesentliche Anregungen zu zwei Artikeln verdankte, Ernst Mosich. Semler an die Fraktion der CSU, 24.7.1946, a.a.O.

41 A. Zimmer, 1987, S. 379f., skizzierte »den CSU-Ausschuß-Entwurf« bereits – allerdings irreführend. Unter dieser Bezeichnung faßte Zimmer Inhalte des Semler-Entwurfs vom 24. Juli mit denen eines späteren Entwurfes zusammen. Dieser nicht datierte und in seiner Urheberschaft nicht kenntlich gemachte zweite Entwurf war das Ergebnis einer Tagung des eigentlichen Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, die am 28. August unter Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern und Unionspolitikern aus ganz Bayern stattfand. Im Ergebnis der Tagung erfuhr Semlers Entwurf Veränderungen zum Teil sehr wesentlicher Natur. So hatte Semler den Zugriff der Staatsregierung auf die Wirtschaft im Juli noch entschieden abgelehnt, der Ende August verabschiedete Entwurf sah aber die »Leitung« der Wirtschaft durch die Staatsregierung vor, und zwar mittels »Überwachung oder Lenkung, Förderung oder Zügelung«. Ein Exemplar des in gedruckter Fassung verteilten Entwurfes findet sich z.B. im ACSP, NL Zwicknagl 5. Zu seinen Inhalten und zur Tagung am 28.8.1946 unten, zur Tagung vgl. auch Semlers Ausführungen vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549.

42 Semler an die Fraktion der CSU, 24.7.1946, Art. A, S. 2.

43 J. Semler, [1946], S. 4f., 19.

freien, statt einer staatlich geplanten und geleiteten Wirtschaft vertrat Semler allerdings auch in anderen entscheidenen Punkten einen abweichenden Standpunkt. Dies betraf im Rahmen der sonst dem Vorentwurf vergleichbaren arbeitsrechtlichen Bestimmungen vor allem das Mitbestimmungsrecht. Das im übrigen per Arbeitsgesetz zu regelnde Recht der Arbeitnehmer auf Mitbestimmung war auf »Fragen der Arbeitsverhältnisse« beschränkt; der Vorbereitende Verfassungsausschuß hatte es ihnen »in den sie berührenden Angelegenheiten« zugebilligt und sie als »gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft« bezeichnet, die »berufen« waren, »zusammen mit den Arbeitgebern an der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Produktivkräfte mitzuwirken«.[44]

Unterschiede zeigten sich auch in den eigentumsrechtlichen Abschnitten. Semler bezeichnete das Privateigentum als Naturrecht und stellte es unter den Schutz des Staates. Der Staat konnte, wie auch Gemeinden, Gemeindeverbände oder andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes, Eigentum »erwerben«. Im Vorentwurf stand das Privateigentum nicht ausdrücklich unter staatlichem Schutz, außerdem waren dort die Prioritäten umgekehrt: Staat, Gemeinden, Körperschaften des öffentlichen Rechtes, Gesellschaften, Genossenschaften, Vereine und an letzter Stelle auch Einzelpersonen konnten Eigentümer sein. Zwar sah auch Semler die Möglichkeit der Enteignung vor, doch während laut Vorentwurf nur der auch von Semler aufgestellte Grundsatz der angemessenen Entschädigung einzuhalten war, war Enteignung im Semler-Entwurf »nur zulässig, wenn es das Gemeinwohl verlangt oder eine soziale Notwendigkeit dafür vorliegt.« Wie Semler an anderer Stelle erläuterte, lehnte er »die Enteignung von Vermögen als politische Zweckmaßnahme ab« und wollte sie auf ganz wenige Ausnahmefälle beschränken, in denen dies im Interesse des Gemeinwohls »unvermeidlich« war.[45]

Der Vorentwurf hatte bestimmte Eigentumsrechte von vornherein Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen: Ihnen stand »in der Regel« das Eigentum an Bodenschätzen, Kraftquellen und wichtigen Produktionsmitteln, an den der Allgemeinheit dienenden Verkehrswegen und -mitteln, an Wasserleitungen, Gas- und Elektrizitätswerken, Großbanken und Versicherungsunternehmungen zu. Auch Semler sah vor, daß der Staat private wirtschaftliche Unternehmen in Gemeineigentum überführen konnte, aber nur dann, »wenn die Ausübung des privaten Eigentumsrechts dem Gemeinwohl widerstreitet«. Dies galt namentlich nur für »unwirtschaftlich genutzten Grundbesitz«, der, »wenn nötig im Wege der Enteignung«, zur Begründung »ländlicher Heimstätten« aufzuteilen war – laut Vorentwurf konnte

44 Semler an die Fraktion der CSU, 24.7.1946, Art. C und F des Entwurfes; Text des Entwurfes des VVA, Sten. Ber. VA, S. 10f., hier Art. 37f.

45 J. SEMLER, [1946], S. 6.

jeder Grundbesitz enteignet werden, sofern dies zur Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse »nötig« war.[46]

Laut Vorentwurf wurde die Volkswirtschaft »nach einem einheitlichen Plan durch die Staatsregierung geleitet«. Sie sollte sich hierzu eines Beirates bedienen, der nach den Vorschlägen der Wirtschaftsorganisationen zu »berufen« war. Zur effizienteren Wirtschaftsadministration konnte die Staatsregierung unterhalb der Landesebene sogenannte »Bedarfsdeckungsgebiete«[47] auf genossenschaftlicher Grundlage bilden, denen als Körperschaften des öffentlichen Rechtes im Rahmen des Volkswirtschaftsplanes das Recht der Selbstverwaltung zustand.[48] Zwar bildete in diesem etwas unscharfen Konzept die Staatsregierung die Spitze der Planung, doch war nicht an eine »imperative Befehlswirtschaft« im Sinne des sowjetischen Planungssystems oder an eine Fortsetzung der NS-Wirtschaftsplanung gedacht, sondern an eine »demokratische Planung« unter Beteiligung der Wirtschaftsorganistionen, die auf genossenschaftlicher Grundlage dezentral umgesetzt werden sollte.[49] Semlers Vorwurf der Verhaftung an einer überlebten materialistischen Theorie lief also am Kern dieses Modells vorbei.

Semler selbst wünschte inzwischen, die Staatsregierung aus den wirtschaftlichen Prozessen fast gänzlich herauszuhalten. Es war eher irreführend, wenn er in seinem Entwurf feststellte, »im Rahmen der vom Staat durch Gesetz bestimmten sozialen Ordnung der Wirtschaft« nimmt die Wirtschaft »durch ihre Selbstverwaltungsorgane an den volkswirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil«. Sie war weniger Teilhaber als vielmehr Planer und Vollstrecker eines durch ihre Selbstverwaltungsorgane weitgehend selbstbestimmten Wirtschaftslebens. Zu diesem Zwecke bildete die Wirtschaft »öffentlich-rechtliche Organe der Selbstverwaltung«, in Anlehnung an die bereits Ende Mai vorgeschlagene Lösung: »Wirtschaftskammern« in den Regierungsbezirken, deren Mitglieder im »Wirtschaftstag« zusammengeführt wurden. Anders als im Mai-Vorschlag wählte der »Wirtschaftstag« nur noch vier Fünftel der Mitglieder des »Wirtschaftsrates«. Das letzte Fünftel war vom Staatspräsidenten[50] zu berufen, und zwar zur einen Hälfte auf Vorschlag der Staatsregierung, die für eine Repräsentanz der in Gemeineigentum stehenden Betriebe und der Verbraucherschaft

46 Semler an die Fraktion der CSU, 24.7.1946, Art. G bis K des Entwurfes; Art. 116–121 des Vorentwurfes, Sten. Ber. VA, S. 10.

47 Der Begriff der Bedarfsdeckungsgebiete wurde sowohl regional verstanden als auch produktbezogen: Horlacher skizzierte am Beispiel der heimindustriellen Glasproduktion die Bedarfsdeckungsgebiete als Zusammenschluß der glasindustriellen Einzelgenossenschaften. Je nach der Stärke der jeweiligen Produktionszweige konnten die so verstandenen Bedarfsdeckungsgebiete lokal, regional oder landesweit gebildet werden. Dazu seine Ausführungen in Sten. Ber. VA, S. 573. Vgl. auch W. Hoegner, Lehrbuch, 1949, S. 180f.

48 Artikel 112–115 des Vorentwurfes, a.a.O.

49 Vgl. dazu auch H. Kronawitter, 1988, S. 64f.

50 Auch dies ein Beleg, daß der Staatspräsident Ende August weniger aus sachlichen Erwägungen zum Sprengmittel und Politikum wurde; Semler der ihn Ende Juli also noch selbst vorsah, entschied sich am 12. und 20. September als enger Müller-Mitstreiter gegen das Amt, Sten. Ber. VL, S. 123, 194.

sorgen sollte, zur anderen Hälfte auf Vorschlag des Vorstandes des Wirtschaftsrates selbst. Seine Personalpolitik sollte der Förderung der Zusammenarbeit der Wirtschaft mit Wissenschaft, Technik und Presse dienen.

Hatte die Staatsregierung somit jetzt Einfluß auf einen Zehntelbruchteil des als Wirtschaftsparlament konzipierten obersten Organs der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, so verlor sie dafür nun ihre Kompetenz als oberste Planungsinstanz. Die »besondere Aufgabe« des Wirtschaftsrates war es nämlich, einen auf zwei Jahre angelegten umfassenden Wirtschaftsplan zu erstellen. Dieser Plan war von Landtag und Senat je doppelt zu lesen und ergänzt durch ein ebenfalls vom Wirtschaftsrat vorgelegtes Ausführungsgesetz zu verabschieden. Darüber hinaus war die Staatsregierung laut Semler-Entwurf verpflichtet, »alle« übrigen wirtschaftlichen Gesetze dem Wirtschaftsrat zur Begutachtung vorzulegen, bevor diese an den Landtag oder Senat geleitet wurden.[51]

Mit diesem Modell war der auch von Semler anerkannten Notwendigkeit straffer Wirtschaftsplanung Genüge getan und die Wirtschaft zugleich weitgehend dem staatlichen Zugriff entzogen. Wenn auch der Plan und das dazugehörige Ausführungsgesetz von der Volksvertretung zu billigen waren, so lag das Schwergewicht der Planung, Verwaltung und Kontrolle der wirtschaftlichen Abläufe doch auf Seiten der Wirtschaft selbst. Konsequenterweise ist in Semlers Entwurf ein Wirtschaftsministerium nicht einmal mehr erwähnt. Im Rahmen der zusammen mit dem sozialpolitischen Ausschuß erarbeiteten Mai-Vorschläge war ihm zumindest für eine nicht näher definierte Übergangszeit noch die letzte Entscheidung in allen Fragen der Gütererzeugung und -verteilung zugebilligt. Inwieweit dies damals dem Einfluß des von Heinrich Krehle geführten Sozialpolitischen Ausschusses zuzuschreiben war, ist nicht zu beantworten, denn die Haltung Krehles läßt sich nicht präzise fassen. Als seine grundsätzliche Position kennzeichnete er selbst am 6. Juli, »daß die Voraussetzung einer guten Sozialpolitik eine gute Wirtschaftspolitik ist. Das ist die Grundlage. Es dreht sich darum, ob wir überhaupt in absehbarer Zeit wieder zu einem anständigen Ertrag in unserer Wirtschaft kommen.«[52]

Semler sah dies genauso. Seine Absage an eine staatliche Einmischung in die wirtschaftlichen Abläufe dürfte nicht zuletzt auch eine Antwort auf die von der bayerischen Unternehmerschaft mehr schlecht als recht ertragene damalige Bewirtschaftungspolitik gewesen sein. Schon am 9. Mai hatte Semler das bayerische Wirtschaftsministerium scharf kritisiert: Die »augenblickliche Wirtschaftsführung« wachse sich »allmählich zu einem Schaden für die Wirtschaft aus.«[53] Zwar war es kaum der Staatsregierung anzulasten, wenn den unternehmerischen Bedürfnissen unter der noch dazu weitgehend von

51 Semler an die Fraktion der CSU, 24.7.1946, Art. L und M des Entwurfes. Semler, der den Begriff »Plan« offenbar vermeiden wollte, sprach von »Beschäftigungshaushalt«.

52 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 443.

53 Semler vor dem Landesausschuß der CSU am 9.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 219.

der Besatzungsmacht kontrollierten Mangelverwaltung nicht gerecht zu werden war.[54] Doch geriet das von Ludwig Erhard geleitete Wirtschaftsministerium in den bayerischen Wirtschaftskreisen zunehmend in Mißkredit[55], und damit zugleich auch der Gedanke staatlicher Wirtschaftsfunktionen schlechthin.

Auch in einem anderen Punkt hatte sich Semler und der durch ihn repräsentierte Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU inzwischen von den Mai-Vorschlägen entfernt. Der Juli-Entwurf selbst sagt nichts über die Zusammensetzung der wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorgane aus, doch zeigt ein ebenfalls im Juli vor Vertretern der bayerischen Wirtschaft gehaltener Vortrag Semlers, daß er sich vom Trägerkonzept des Mai-Modells jetzt entschieden distanzierte. Zwar begrüßte Semler im Juli nach wie vor die Bildung großer berufsständischer Verbände, wollte auch nach wie vor »alle schaffenden Kräfte in der Wirtschaft gleichberechtigt an den wichtigen Entscheidungen« teilnehmen lassen. Doch so wichtig ihm die Verbände erschienen, so hatte die wirtschaftliche Selbstverwaltung doch »andere Aufgaben zu erfüllen, als die für die Spezialinteressen ihrer Angehörigen gebildeten Verbände«. Semler wollte Interessenpolitik aus der Arbeit der Selbstverwaltung ausschalten: »Infolgedessen sind wir der Meinung, daß die Organe der Selbstverwaltung von den wirtschaftlichen Verbänden und den Gewerkschaften unabhängig sein sollen«.[56] Wie die zu schaffenden Wirtschaftskammern – unter einer wie immer gearteten Beteiligung auch der Arbeitnehmer im »richtigen Verhältnis« der »selbständigen und unselbständigen Kräfte« – zu gestalten und zusammenzusetzen waren, ließ Semler offen. Fest stand für ihn nur, daß sie frei vom Einfluß der Verbände wie auch der staatlichen Verwaltungsbehörden agieren sollten. Die Regelung der Einzelheiten sollte der künftigen Gesetzgebung vorbehalten bleiben.[57]

Bedenkt man, daß zwischen dem Mai-Modell und den von Semler im Juli formulierten Vorschlägen nur knapp acht Wochen lagen, so waren die konzeptionellen Veränderungen doch ziemlich groß. Dies belegt, wie ungefestigt die Neuordnungsvorstellungen der politischen Kräfte Mitte 1946 noch waren und wie schnell sie sich unter dem Einfluß aktueller Entwicklungen oder im Zusammenwirken mit anderen Kräften wandeln konnten.

Am 28. August 1946, einen Tag bevor der Verfassungsausschuß mit der Beratung der Wirtschaftsverfassung begann, traf sich der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU zu einer großen »Gesamttagung«.[58] An ihr nahmen Unionspolitiker aus ganz Bayern und Vertreter aller Wirtschaftskreise teil –

54 Vgl. hierzu Sten. Ber. VA, S. 394f.

55 Dazu ausführlicher H. Kronawitter, 1988, S. 37–40; K. Borchardt, 1987, S. 45f.; K. Schreyer, 1969, v.a. S. 65–72.

56 J. Semler, [1946], S. 21f.

57 Ebd., S. 22f.

58 So Semler vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549.

wie ausdrücklich betont wurde, »einschließlich der Gewerkschaften«.[59] Auf der Tagesordnung stand als einziger Punkt: »Das wirtschaftspolitische Programm der Union«. Doch sandte Semler den Tagungsteilnehmern mit der Einladung auch ein Exemplar seines Wirtschaftsentwurfes zu[60], so daß die Wirtschaftsverfassung dann im Mittelpunkt der Tagung stand. Der Semler-Entwurf wurde eingehend beraten und erfuhr in wichtigen Punkten Korrekturen.

Nicht zur Freude aller Tagungsteilnehmer lag »Sozialismus in der Luft«.[61] Die am 28. August herrschende Grundstimmung spiegelte sich auch in einer Resolution, die der Wirtschaftspolitische Ausschuß im Ergebnis seiner Arbeitstagung formulierte: Das Zeitalter »des ungezügelten Hochkapitalismus« sei »zu Ende«, so hieß es darin. Es gelte jetzt, eine dem Gemeinwohl verpflichtete Wirtschaft zu schaffen. Sowohl der »unternehmerischen« als auch der »arbeitenden Persönlichkeit« sollte »volle Entfaltungsmöglichkeit gewährleistet« werden. Eine Erneuerung der Wirtschaftsgesinnung wurde eingefordert, die Unternehmer und Arbeitnehmer als »gleichberechtigte Träger des Wirtschaftslebens« anerkannte. Daher forderte der Ausschuß auch, daß den Arbeitnehmern »in allen Betrieben von besonderer Bedeutung« ein ziemlich weitgehendes Mitbestimmungsrecht eingeräumt wurde. Durch »geeignete Vertreter« sollten sie »einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung solcher Unternehmen ausüben können«.[62] Das war eine wahrhaft bemerkenswerte Forderung, die in dieser Klarheit selbst über das noch hinausging, was der Bayerische Gewerkschafts-Bund als ureigene Interessenvertretung der Arbeiterschaft an innerbetrieblicher Mitbestimmung verlangte.[63]

Im Einklang mit Semlers Juli-Entwurf erteilte der Wirtschaftspolitische Ausschuß der staatlichen Planwirtschaft zwar eine Absage. Doch korrigierte er den Entwurf in weiteren wichtigen Punkten. So maß er dem Staat wichtige Funktionen in einem »System der Wirtschaftslenkung« zu, »an dem die Organe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung entscheidend beteiligt sind«.[64] Der Ausschuß-Entwurf sah die Leitung der Wirtschaft durch die Staatsregierung vor. Je nach den gegebenen sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen sollte sie ihre Leitungsaufgabe durch »Überwachung oder Lenkung, Förderung oder Zügelung der wirtschaftlichen Kräfte« erfüllen.

---

59 Union-Dienst. Informations-Brief der CSU in Bayern, 5.10.1946, S. 3: »Entschließung des wirtschaftspolitischen Ausschusses. Gegen Planwirtschaft, für Gleichberechtigung der Arbeitnehmer«.

60 Einladungsrundschreiben des Wirtschaftspolitischen Ausschusses, 14.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1636.

61 So kennzeichnete von Eicken vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946 die allgemeine Stimmung; CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 571–574, Zitat S. 574.

62 Entschließung des wirtschaftspolitischen Ausschusses, a. a. O.

63 Dazu unten, S. 445.

64 Entschließung des wirtschaftspolitischen Ausschusses.

»Mit dieser Maßgabe« verwaltete die Wirtschaft ihre Angelegenheiten auf freier Grundlage selbst.[65]

Die Institutionen der Selbstverwaltung (Wirtschaftskammern, Wirtschaftstag, Wirtschaftsrat) folgten Semlers Entwurf. Anders als darin war im Ausschuß-Entwurf präzisiert, wie sie sich zusammensetzten. Es waren gewählte »Vertretungen der wirtschaftlichen Berufsstände in Landwirtschaft, Handwerk, Handel und Industrie, Verkehr, Bank- und Versicherungswesen sowie der freien wirtschaftlichen Berufe«. Offen blieb, wie diese berufsständischen Vertretungen zu wählen waren. Der Ausschuß teilte aber Semlers Auffassung, daß dies nicht über die wirtschaftlichen Interessenverbände geschehen sollte.[66] Eine Ausnahme stellten die Gewerkschaften dar; sie waren ausdrücklich als Vertretung der Arbeitnehmer bestimmt[67] – was Semler im Juli entschieden abgelehnt hatte. Über die im Semler-Entwurf ausführlich abgehandelten Aufgaben und Rechte des Wirtschaftsrates als oberstem Organ der Selbstverwaltung sagte der Ausschuß-Entwurf nichts, um keine Gegenreaktionen angesichts zu weitreichender Kompetenzen der Selbstverwaltung zu provozieren.[68]

Obwohl auch der Wirtschaftspolitische Ausschuß der Selbstverwaltung einen hohen Stellenwert zumaß, erkannte er doch den Staat als vorrangigen wirtschaftlichen Ordnungsfaktor an. Dies drückte sich auch in dem ihm zugedachten Recht aus, »im Falle dringenden Bedürfnisses zum Zwecke der Gemeinwirtschaft durch Gesetz wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenzuschließen«, und zwar mit dem Ziel, »die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwendung, Preisgestaltung sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinschaftlichen Grundsätzen zu regeln«. Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften waren »auf ihr Verlangen unter Berücksichtigung ihrer Verfassung und Eigenart in die Gemeinwirtschaft einzugliedern«.[69] Der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU bekannte sich also zu recht weitgehenden gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen.

Die auch in Semlers Entwurf vorgesehene Möglichkeit der Überführung von Privat- in Gemeineigentum war wie im Vorentwurf dahingehend präzisiert, daß das Eigentum an Bodenschätzen, Kraftquellen, Eisenbahnen und Verkehrswegen, Wasserleitungen, Gas- und Elektrizitätswerken »in der Regel Gemeineigentum« sein sollte. Anders als im Vorentwurf galt dies aller-

65 »Die Wirtschaft«, undat. Entwurf, gedruckt, z. B. in: ACSP, NL Zwicknagl 5. Die Artikel sind nicht numeriert.

66 Dazu Ausführungen Semlers am 6.9.1946 vor dem CSU-Landesausschuß, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 569.

67 »Die Wirtschaft«.

68 Vgl. Ausführungen Semlers vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 556.

69 Die Wirtschaft, a. a. O.

dings nicht für »wichtige Produktionsmittel«, Großbanken und Versicherungsunternehmungen.[70]

Der im wesentlichen Semlers Vorstellungen Gestalt verleihende Juli-Entwurf hatte also durch den Wirtschaftspolitischen Ausschuß bedeutsame Korrekturen erfahren. Da kein Protokoll der Tagung am 28. August ermittelt werden konnte, ist fraglich, ob Semler die Diskussionen und Beschlüsse dieses Tages überzeugten oder – was wahrscheinlicher ist – ob er sich nolens volens der Mehrheitsmeinung beugte. Seinen Parteifreunden berichtete er später, diejenigen Änderungen, »die der Wirtschaftspolitische Ausschuß für richtig hielt«, seien »einstimmig« gebilligt worden[71] – eine Formulierung, die eher Distanz als Sympathie ausdrückte. Letztlich war dies aber belanglos. Aus Gründen, die noch zur Sprache kommen werden, waren Semlers Möglichkeiten, als CSU-Wirtschaftsexperte bei der Beratung der Verfassung ein gewichtiges Wort mitzusprechen, von vornherein äußerst begrenzt.

b) Die Unternehmerschaft

Die bayerischen Bauern besaßen mit dem Bauernverband im Sommer 1946 bereits eine schlagkräftige Interessenvertretung, und auch die Arbeitnehmerschaft war im Bayerischen Gewerkschafts-Bund jedenfalls in Ansätzen landesweit organisiert. Den Arbeitgebern war hingegen von der Militärregierung noch nicht gestattet, sich in Arbeitgeberverbänden zusammenzuschließen.[72] Dies bedeutete allerdings nicht, daß die »Wirtschaftskreise« gänzlich unkoordiniert und entsprechend machtlos waren. Sie konnten ihre Belange über die Industrie- und Handelskammern und den sogenannten »Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft« zur Geltung bringen.

Der Wirtschaftsbeirat wurde am 2. Mai 1946 von Ministerpräsident Hoegner ins Leben gerufen. Er war konzipiert als ein Sachverständigenausschuß (aus Vertretern der Fachvereine, Gewerkschaften, Genossenschaften und Wirtschaftskammern) beratenden, ausdrücklich nicht mitbestimmenden Charakters.[73] Er sollte als eine Art Ventil wirtschaftspolitischer Unzufriedenheiten wirken: Über ihn sollte der Wirtschaft Gelegenheit gegeben werden, ihre – recht zahlreichen – Beschwerden gegen Ludwig Erhards Wirtschaftsministerium vorzubringen und über Abhilfemaßnahmen zu beraten.[74] Bis zur Höchstzahl von insgesamt 40 Mitgliedern war von Hoeg-

70 Ebd.
71 Semler vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549.
72 Vgl. dazu die Zusammenstellung des Organisationsstandes der bayerischen Wirtschaftsorganisationen unter dem Titel: »Bayerische Verfassungsurkunde, II. Kammer (Senat)«, undat. [Sommer 1946], BayHStA, NL Ehard 1642.
73 Dazu H. Kronawitter, 1988, S. 38 und S. 212 (Anm. 85).
74 Ebd., S. 49.

ner geplant, den Wirtschaftsbeirat »paritätisch«, das hieß hier aus Vertretern aller Berufsstände und sozialen Schichten zu besetzen. Hoegner, der diesem Beirat keine systemverändernde und eine nur vorübergehende Funktion zumaß, dachte dabei an ca. 30 Unternehmer und nur zwölf Gewerkschafter – eine Repräsentanz, die er für ausreichend hielt, da der Beirat keine sozialpolitischen oder arbeitsrechtlichen Aufgaben erfüllen sollte. Demgegenüber bestanden die Gewerkschaften, die – wie zu zeigen sein wird – einem »Wirtschaftsrat« entscheidende Funktionen im Rahmen einer künftig kollektiv zu lenkenden Wirtschaft zumessen wollten, auf einer »paritätischen« Besetzung im Sinne einer gleich starken Vertretung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Da mit ihnen kein Kompromiß erzielt werden konnte, wurde der Wirtschaftsbeirat dann ausschließlich mit – von Hoegner ernannten[75] – Vertretern der Unternehmerschaft besetzt. Als pures »Klageforum« der Unternehmer eine bald allseits ungeliebte Instanz, verschwand der Wirtschaftsbeirat schnell wieder von der Bildfläche. Im März 1947 wurde er ein knappes Jahr nach seiner Bildung wieder aufgelöst, ohne – mit Ausnahme seiner Initiativen zur Gestaltung der Verfassung – wesentliche Spuren zu hinterlassen.[76]

In den ersten Monaten seines Bestehens hoffte die bayerische Unternehmerschaft allerdings, mit dem Wirtschaftsbeirat eine Interessenvertretung von Einfluß zu besitzen. Daher schien er auch die richtige Instanz zu sein, ihren Verfassungsvorstellungen Gehör zu verschaffen. Selbst die bayerischen Industrie- und Handelskammern (IHK), vorläufig in den Regierungsbezirken dezentralisiert, aber in einer Arbeitsgemeinschaft locker verbunden, verzichteten darauf, eine eigene Stellungnahme zum Vorentwurf vorzulegen und beschränkten sich darauf, ihre Vorstellungen über den Wirtschaftsbeirat einzubringen. Gemäß ihrem traditionellen und nach dem Krieg bekräftigten Selbstverständnis als Bindeglied zwischen Staat und Wirtschaft[77], war es eine in der NS-Zeit zwar ausgehöhlte, nach Kriegsende aber neuerlich bestätigte ureigene Aufgabe der Kammern, als halb-behördliche aber selbstverwaltete und frei von staatlicher Bevormundung agierende Vertretung der gesamten Unternehmerschaft[78] deren Bedürfnisse gegenüber dem Staat zu vertreten, ihn in engem Kontakt mit der Wirtschaft

75 Ausführungen Semlers vor dem Landesausschuß der CSU, 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 556.

76 H. Kronawitter, 1988, S. 50f.

77 Zur Geschichte der bayerischen IHK vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart: H. Winkel, 1990; ein Überblick zur Entwicklung bis 1927: S. 1–33.

78 Die 1934 durch die Nationalsozialisten verordnete Wiedereinbindung des Handwerks wurde 1945 zunächst beibehalten, auf Anordnung der Militärregierung wurde das Handwerk jedoch noch im Sommer 1945 ausgegliedert; dazu H. Winkel, 1990, S. 139, 150f. Die 1945 aufgeworfene Frage, ob die im Krieg als »Handlanger« des Staates mit behördlichem Charakter in die NS-Planwirtschaft eng eingebundenen IHK weiterhin als »Behörden« zu betrachten waren, wurde im April 1946 verneint, doch ihr Status blieb bis zum Bundesgesetz von 1956, das sie zu Körperschaften des öffentlichen Rechts erklärte, unklar. Die verschiedenen in Bayern hierzu 1945–1949 erlassenen Verordnungen waren widersprüchlich. H. Winkel, 1990, S. 151–160, S. 164; eine Auflistung der Verordnungen ebd., S. 259f.

fachkompetent zu beraten und um einen Interessenausgleich besorgt zu sein.[79] Es hätte also nahegelegen, sich zur Verfassung zu Worte zu melden. Tatsächlich dachte die Arbeitsgemeinschaft der IHK auch zunächst daran, entschied sich aber dann, den Weg über den Wirtschaftsbeirat zu gehen. Die Schwierigkeiten, denen selbst eine halbamtliche Institution wie die IHK bei ihrem Vorhaben begegnete, ihr Gewicht durch eine eigene Verfassungseingabe in die Waagschale zu werfen, verdeutlichen, warum entsprechende Versuche jenseits der in der Verfassunggebenden Landesversammlung vertretenen Parteien insgesamt selten unternommen wurden und sich auch relativ machtvolle Institutionen – soweit sie sich zu Worte meldeten – auf ihre ureigenen Belange beschränkten:

Ende Juni 1946 wandte sich die Direktion der Bayerischen Hypotheken und Wechsel-Bank an den Präsidenten der IHK-München und Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Bayerischen IHK, Reinhard Kloepfer. Sie regte an, eine gutachtliche Stellungnahme der »vereinigten« bayerischen IHK zum Vorentwurf zu erarbeiten, denn dessen Wirtschaftsbestimmungen seien »zum Teil sehr einschneidender Natur«. Die Direktion der »Hypobank« glaubte, die Abgeordneten würden sich für eine »lediglich von wirtschaftlichen Gesichtspunkten« geleitete Kritik der »amtlichen Vertretung der bayerischen Wirtschaft« interessieren. Auf Kommentare zu Fragen »hochpolitischer Natur« sollte dabei verzichtet werden.[80]

Kloepfer nahm die Idee sofort auf und bat die einzelnen Bezirkskammern um ihre Meinung zu der »sehr beachtlichen Anregung« der Bank.[81] Die Resonanz war grundsätzlich positiv, wenn die Kammern verständlicherweise auch ein Problem darin erkannten, zu einem Entwurf Stellung zu beziehen, der nirgendwo greifbar war: nicht bei der IHK-München, nicht bei der IHK-Mainfranken/Würzburg, nicht bei der in Augsburg.[82] Das war ein Ergebnis des Verbots der Militärregierung, den Entwurf in toto zu publizieren, aber auch ein deutlicher Hinweis darauf, daß die Regierung Hoegner, die ihn an verschiedenste Personen und Institutionen versandte, an einem Kommentar der Kammern nicht sonderlich interessiert war. Mitte Juli, die Verfassunggebende Landesversammlung hatte sich inzwischen konstituiert, entschloß sich daher die Führung der IHK-München, die von jeher und seit 1934 auch ausdrücklich als Leitung der bayerischen IHK galt[83], den nicht

79 Ebd., S. 135.

80 Bayerische Hpyotheken und Wechsel-Bank, Dr. Friedrich Wilhelm Kärcher, an den Präsidenten der IHK München, Reinhard Kloepfer, 27.6.1946; Bayerisches Wirtschaftsarchiv, IHK für München und Oberbayern, Registratur Nr. 2012 (im folgenden BWA, IHK, Reg. Nr.*).

81 AG der Bayerischen IHK, Kloepfer, und der Hauptgeschäftsführer der IHK München, Edmund Simon, an die Bayerischen IHK, 28.6.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

82 Schreiben der IHK Würzburg Mainfranken an die IHK München, 6.7.1946 (mit dem handschriftlichen Vermerk, daß der erbetene Verfassungsentwurf auch in München nicht vorlag); Schreiben der IHK Augsburg an die IHK München, 8.7.1946, beide BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

83 H. Winkel, 1990, S. 1–33, 139.

verfügbaren Entwurf wenigstens in jenen Abschnitten abzuschreiben und an die Bezirkskammern zu versenden, die der Presse zu entnehmen waren.[84]

Wegen solcher Schwierigkeiten, die sich allein bei der Beschaffung des Entwurfes ergaben, und auch wegen der Kürze der für die Verfassungsarbeiten zur Verfügung stehenden Zeit, rückte die IHK München in den folgenden Wochen von der ursprünglich begeistert aufgenommenen Idee der »Hypobank« ab. Eine »amtliche« Stellungnahme der bayerischen IHK zu erarbeiten, dies hätte angesichts der dezentralen Struktur der Kammern bedeutet, die Kommentare der damals insgesamt acht Einzelkammern abzuwarten[85], sie zu einer gemeinschaftlichen Stellungnahme zusammenzufassen und dann einen Beschluß darüber herbeizuführen – ein ebenso zeit- wie arbeitsaufwendiges Unterfangen, das den maßgeblichen Köpfen der bayerischen Arbeitsgemeinschaft, anders als denen der Arbeitsgemeinschaft der IHK in Württemberg-Baden[86], als zu umständlich erschien. Statt dessen fiel die Entscheidung, die »für unbedingt notwendig« erachtete Stellungnahme der Wirtschaft dem Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Wirtschaftsministerium zu überlassen und die Vorstellungen der Kammern über ihn einzubringen.[87] Da dem Beirat unter anderem die Präsidenten der IHK-Augsburg, Nürnberg und München angehörten, sah Kloepfer die Kammerinteressen dort hinreichend vertreten. Eine »gesonderte Stellungnahme« bedeutete aus seiner Sicht nur vermeidbare »Doppelarbeit«. Er schlug vor, den »Schwesterkammern«[88] die Beschlüsse des Wirtschaftsbeirates zum Verfassungsentwurf unverzüglich zu übermitteln[89], so daß sie gegebenenfalls Gelegenheit hatten, abweichende Meinungen zu äußern.

Kloepfer hielt sich an sein Versprechen. Sobald im Wirtschaftsbeirat Beschlüsse zur Verfassung fielen, wurden die versprochenen Informationen auf den Weg gebracht. Eine erste Sendung konnte er schon drei Tage später, am 22. August, zur Post geben, ergänzende wurden am 29. August und 2. September verschickt.[90] Mit Ausnahme der IHK-Mainfranken scheinen – nach Quellenlage – alle übrigen Kammern mit dieser Verfahrensweise einverstanden gewesen zu sein; inhaltliche Kritik an der Arbeit des Wirtschaftsbeirates wurde von keiner Seite geäußert.

---

84 IHK München, Hauptgeschäftsführer Simon an die Bayerischen IHK, 16.7.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012. Es handelte sich um die Abschnitte V und VI (Landwirtschaft und Arbeit) des Wirtschaftsentwurfes; mit Schreiben vom 26.7.1946 ergänzt um die Artikel 113–115 aus dem Abschnitt »Die Planwirtschaft«; IHK München, Kloepfer und Simon, an die Bayerischen IHK, 26.7.1946, ebd.

85 Kloepfer an den Wirtschaftsbeirat, 22.8.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

86 Die Repräsentanten der dortigen AG trafen sich bereits am 30.7.1946 und diskutierten und verabschiedeten eine »Denkschrift« mit Entwurfscharakter; IHK Mainfranken, Präsident Bolza, an die IHK München, 10.9.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

87 AG der Bayerischen IHK, Kloepfer und (der neue Syndikus) Max Grünewald, an die IHK Mainfranken, 19.8.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

88 So Kloepfer in einem Brief an die Präsidenten der IHK, 22.8.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

89 AG der Bayerischen IHK an die IHK Mainfranken, 19.8.1946, a.a.O.

90 Vgl. hierzu die Briefwechsel vom 22.8.1946–2.9.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

Die IHK-Mainfranken sah allerdings die Interessen der »bayerischen Wirtschaftskreise« allein durch den Wirtschaftsbeirat nicht nachdrücklich genug vertreten. Sie hatte schon am 12. August 1946 auf eine Denkschrift über »Die Wirtschaft in den Verfassungsentwürfen der amerikanisch besetzten Länder« aufmerksam gemacht.[91] Die Schrift mit konkreten Vorschlägen für eine künftige Wirtschaftsverfassung war von der Arbeitsgemeinschaft der nord-württembergischen und nord-badischen Industrie- und Handelskammern erarbeitet und am 30. Juli verabschiedet worden. Im Namen der hessischen Kammern hatte auch der Präsident der IHK-Frankfurt seine Zustimmung erteilt, so daß die Denkschrift als gemeinschaftliche Stellungnahme der Kammern beider Länder gelten konnte.[92] Da die mittlerweile in vollem Gange befindlichen Arbeiten an der bayerischen Wirtschaftsverfassung, »soviel aus den Zeitungsberichten ersehen« werden konnte, nicht zur Zufriedenheit der IHK auszufallen schienen, fragte der Präsident der IHK-Mainfranken, Bolza, am 10. September neuerlich an, »in welcher Weise sich die bayerischen Kammern dem gemeinsamen Vorgehen anschließen« wollten. Darüber hinaus hielt er es für dringend geboten, »daß auch die bayerischen Kammern als die berufenen Vertreter der bayerischen Wirtschaftskreise zu den einschlägigen Bestimmungen des Bayerischen Verfassungs-Entwurfes kritisch Stellung nehmen.«[93]

Kloepfer ließ sich mit seiner Antwort eine Woche Zeit – Zeit genug, um Bolzas Ideen hinfällig werden zu lassen – und erteilte dann sowohl dem Vorschlag des länderübergreifenden Zusammengehens als auch dem einer eigenen Initiative der bayerischen Kammern eine Absage. In unterkühltem Ton erinnerte er Bolza am 17. September an sein Schreiben vom 19. August, in dem er bereits dargelegt habe, »daß eine Stellungnahme der bayerischen Kammern zu den Verfassungsfragen sich erübrigt, daß diese durch den Wirtschaftsbeirat erfolgt, in welchem die Kammern hinreichend vertreten erscheinen«.[94] Mit diesem unfreundlichen Bescheid, der entgegen der formalen Gleichberechtigung der bayerischen Kammern ihre autoritär-zentralistische Führung durch die Münchner IHK offenbart, scheint Bolza sich abgefunden zu haben. Es wäre auch zwecklos gewesen, auf seinen Vorschlägen zu bestehen, denn selbst bei störungsfrei funktionierenden Postverbindungen hätte Bolza nichts mehr ausrichten können. Bereits am 4. September hatte der Verfassungsausschuß seine Arbeit an der Wirtschaftsverfassung abgeschlossen, am 19. September nahm die Verfassunggebende Landesversammmlung den dort erarbeiteten Entwurf an.[95] Möglicherweise reagierte Kloepfer nicht zuletzt deshalb so ungehalten, weil er sich im Ergebnis der

91 Antwortschreiben der IHK München vom 19.8.1946 auf das Schreiben der IHK Würzburg vom 12.8.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.
92 IHK Mainfranken, Präsident Bolza, an die IHK München, 10.9.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.
93 Ebd.
94 Kloepfer an Bolza, 17.9.1946, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.
95 Sten. Ber. VL, S. 175 (Gesamtabstimmung über den Wirtschaftsentwurf).

Beratungen auch selbst die Frage stellen mußte, ob es nicht richtiger gewesen wäre, die unternehmerischen Interessen von verschiedener Seite zu unterstreichen, statt sich auf eine einzige Stellungnahme des Wirtschaftsbeirates zu beschränken.

Der Wirtschaftsbeirat hatte im Juli 1946 einen »Unterausschuß für Organisationsfragen« gebildet, dessen Aufgabe es war, eine Stellungnahme zum Verfassungsentwurf zu erarbeiten und dem Wirtschaftsbeirat zur Beschlußfassung vorzulegen.[96] Vorsitzender des Organisationsausschusses wurde Max Grasmann, 1923–1936 Hauptgeschäftsführer des Bayerischen Industriellen-Verbands, seit 1937 Direktor der Industrieabteilung der Bayerischen Versicherungsbank – Allianz Versicherungs-AG und seit 1947 dann Präsident der Bayerischen Landeszentralbank. Grasmann war außerdem Mitbegründer der CSU, ihr Schatzmeister und Vorsitzender ihres Finanzausschusses, Mitglied des vorläufigen und seit Ende 1946 (bis 1948) des geschäftsführenden Landesvorstands der CSU. Allerdings sah Grasmann sein Hauptaufgabenfeld nicht in der Parteipolitik. Trotz seiner vielfältigen Parteifunktionen trat er 1946 in der CSU so gut wie gar nicht mehr in Erscheinung.

Am 30. Juli legte der im allgemeinen als »Organisationsausschuß« bezeichnete Unterausschuß dem Wirtschaftsbeirat einen ersten »Bericht« und, »als vorläufiges Ergebnis« seiner Verfassungsarbeit, eine Neufassung des Wirtschaftsteiles vor. Da die Bauern mit dem Bauernverband eine eigene Vertretung besaßen und im Wirtschaftsbeirat nicht eingebunden waren, war der Abschnitt zur Landwirtschaft ausgespart – der Organisationsausschuß fühlte sich zu einer Stellungnahme hierzu »nicht berufen«.[97]

Im »Bericht« waren die grundsätzlichen Erwägungen zusammengefaßt, die den Organisationsausschuß in seiner Arbeit leiteten. Er war der Meinung, »daß in der Verfassung von zeitbedingten Festlegungen abgesehen werden sollte. Damit stellt sich der Ausschuß in strikten Gegensatz zu der Auffassung des Bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses, der [...] sich einmütig für die Planwirtschaft »unter den heutigen Verhältnissen« ausgesprochen hat. Der Ausschuß lehnt jede Planwirtschaft ab.«[98] Obwohl der Organisationsausschuß einsah, daß »für eine Übergangszeit der Erlaß von Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen notwendig sein kann«, sprach er sich doch entschieden dagegen aus, daß die Verfassung »ihre Grundlagen aus den außergewöhnlichen wirtschaftlichen Verhältnissen eines in der Geschichte einmaligen Zusammenbruchs« schöpfen sollte.[99]

---

96 AG der Bayerischen IHK, Kloepfer und Max Grünwald, an die IHK Mainfranken, 19.8.1946; BWA, IHK, Reg. Nr. 2012.

97 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Wirtschaftsministerium, Organisationsausschuß, Bericht des Organisationsausschusses über den Entwurf einer Bayerischen Verfassung, 30.7.1946, BayHStA, NL Ehard 1636.

98 Ebd. Das vom Organisationsausschuß wiedergegebene Zitat entstammt dem Bericht des VVA für die VL, Sten. Ber. VA, S. 14.

99 Bericht, a.a.O.

Folgerichtig taucht das Wort Planung im Entwurf des Organisationsausschusses – der ohne diese Begrifflichkeit zu verwenden, eine liberale Marktwirtschaft einforderte – nicht auf. Die Ordnung des Wirtschaftslebens sollte dem »Grundsatz der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschwürdigen Daseins für alle entsprechen«, doch innerhalb dieser Grenzen war die »wirtschaftliche und soziale Freiheit« des einzelnen zu wahren: »Gesetzlicher Zwang ist nur zulässig zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls.«[100]

Da der Ausschuß, so stand es im ersten Artikel des Abschnittes »Arbeit«, »die menschliche Arbeitskraft als wertvollstes wirtschaftliches Gut des Volkes« erkannte, folgten dem unter dem Titel »Allgemeines« festgehaltenen Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zuerst die Bestimmungen über Arbeitsschutz und -recht. Die durch den Wirtschaftsbeirat bzw. seinen Organisationsausschuß repräsentierte Unternehmerschaft billigte der Arbeit des Arbeitnehmers den »gleichen sittlichen Wert« zu wie der des Arbeitgebers. Da erst ihr Zusammenwirken den Volkswohlstand sicherte, bezeichnete es der Entwurf als »Erfordernis der staatlichen und wirtschaftlichen Wohlfahrt, jegliche Arbeitskraft vor Ausbeutung zu schützen.« Zugleich bestand »unbeschadet« der persönlichen Freiheit die »sittliche Pflicht« zur Betätigung der geistigen und körperlichen Kräfte zum Wohle der Gesamtheit. Arbeitsmöglichkeit zum Erwerb des Unterhalts sollte »jedermann« geboten werden; konnte eine »angemessene Arbeitsgelegenheit« nicht nachgewiesen werden, sollte für den »notwendigen Unterhalt« gesorgt werden. Zugleich sollte ein Anspruch auf »Schutz gegen die Auswirkungen aus Krankheit, Schwangerschaft, Unfall, Arbeitsunfähigkeit und Alter« bestehen, der durch Gesetz näher zu bestimmen war.

Die Formulierungen waren wohlklingend, vor allem aber so gewählt, daß letztlich nichts festgelegt war: »angemessene Arbeitsgelegenheit«, »notwendiger Unterhalt«, gesetzlich näher zu bestimmender »Schutz«, dies konnte alles und nichts besagen. Der gesetzlichen Regelung wurden auch die Rechte und Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer anheimgestellt. Allerdings wollte der Organisationsausschuß in der Verfassung festlegen, daß dem Arbeitnehmer durch Schaffung eines Arbeitsrechts »die Möglichkeit zu geben« war, »bei der Besserung der Arbeitsbedingungen mitzubestimmen«. Dies betraf namentlich einen »gerechten Lohn«, eine »festgesetzte Höchstarbeitszeit«, das Recht auf Erholung und »ausreichende Freizeit«.[101] Die innerbetrieblichen Mitbestimmungsregelungen gestanden den Arbeitnehmern »bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen ein Mitbestimmungsrecht in

100 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Wirtschaftsministerium, Organisationsausschuß, Vorschlag für den III. Hauptteil einer bayerischen Verfassung, 30.7.1946, z.B. in: BayHStA, NL Ehard 1636. Die Artikel dieses Entwurfes sind nicht numeriert.

101 Der erste Entwurf war hier etwas unklar formuliert, wurde aber in einer späteren Fassung in diesem Sinne präzisiert: Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Organisationsausschuß, Vorschlag für den III. Hauptteil einer bayerischen Verfassung, 20.8.1946, S. 2, BayHStA, NL Ehard 1636.

arbeitsrechtlichen Angelegenheiten« zu. Arbeitsstreitigkeiten sollten durch paritätisch besetzte Arbeitsgerichte unter einem unabhängigen Vorsitzenden entschieden werden.[102]

War der Abschnitt zur Arbeit relativ lang geraten, so waren die übrigen Aussagen um so kürzer, auch das ein Ausdruck des Bemühens, die Wirtschaftsabläufe so wenig wie möglich zu reglementieren: Der Abschnitt »Eigentum« gewährleistete das Erbrecht und das Recht auf Privateigentum, das aber gegenüber der Gemeinschaft verpflichten sollte und »der sozialen Wohlfahrt« nicht zuwiderlaufen durfte. Enteignungen durften nur auf gesetzlicher Grundlage und gegen Entschädigung vorgenommen werden, sofern ein »öffentliches Interesse« vorlag. Ein »überwiegendes öffentliches Interesse« gab dem Staat das Recht, »Unternehmungen und Wirtschaftszweige« in Gemeineigentum zu überführen, dies aber nur, »wenn der Wirtschaftszweck durch das Privateigentum des Unternehmers an den Produktionsmitteln nicht erreicht wird und die Ausübung des Eigentumsrechts dem Gemeinwohl widerstreitet«. Das war, wie so vieles in dem Entwurf, »Kautschuk«, so sah man es in diesem Punkt auch bei der IHK-München.[103] Sofern die in Gemeineigentum überführten Unternehmen erwerbswirtschaftliche Aufgaben verfolgten, waren sie in »privatrechtlicher Unternehmensform« zu führen. Großzügiger zeigte sich der Organisationsausschuß in der Frage des Grundbesitzes, die seine Klientel weniger tangierte: Verteilung und Nutzung des Bodens sollte vom Staat überwacht, »Mißbräuche« sollten abgestellt und verhindert werden. Sofern es zur »Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse nötig« war, konnte Grundbesitz enteignet werden.[104]

Der Wirtschaftsentwurf endete mit einen kurzen Abschnitt über Handel und Gewerbe. Er garantierte Handels- und Gewerbefreiheit nach Maßgabe der Gesetze, versprach die Förderung selbständiger Klein- und Mittelbetriebe »als Voraussetzung einer gesunden Volkswirtschaft« und stellte das Bemühen dieser Betriebe, durch »Selbsthilfegemeinschaften ihre wirtschaftliche Entwicklung zu fördern«, unter den »besonderen Schutz« der Verfassung. Den Schutz und die Fürsorge des Staates genoß auch »die geistige Arbeit, das Recht der Urheber, der Erfinder und der Künstler.«[105]

Bis zum 20. August 1946 erfuhr der Organisationsausschuß-Entwurf vom 30. Juli noch kleine Änderungen[106] und wurde vom Wirtschaftsbeirat

---

102 Vorschlag vom 30.7.1946, a. a. O., S. 1–4.

103 Vgl. handschriftlichen Kommentar in der gleichlautenden Entwurfsfassung vom 20.8.1946 im Exemplar der IHK München, S. 4; Bayerisches Wirtschaftsarchiv, BWA, IHK Reg. Nr. 2012.

104 Vorschlag vom 30.7.1946, S. 5.

105 Ebd., S. 6.

106 Dies betraf erstens die Präzisierung der überbetrieblichen Mitbestimmung. War zweitens in der Fassung vom 30. Juli noch der »Arbeit des Arbeitgebers und Arbeitnehmers« der gleiche sittliche Wert zuerkannt worden (ebd., S. 2), so war die ausdrückliche Gleichstellung von Arbeitgebern und -nehmern jetzt durch die Formulierung »Arbeit eines Jeden« ersetzt. Vorschlag vom 20.8.1946, a. a. O., S. 2. Außerdem war der Artikel zum Schutz der geistigen Arbeit usw. nun in den Abschnitt Arbeit integriert, im Entwurf vom 30. Juli stand er im Abschnitt Handel und Gewerbe.

in dieser Form gebilligt. Alles in allem hatten sich die durch den Wirtschaftsbeirat repräsentierten Unternehmer zwar in der Wortwahl dem sozialen Zeitgeist angepaßt. Bei genauerer Betrachtung des Entwurfes waren die Formulierungen jedoch gerade in den »sozialen« Regelungen vage und unverbindlich. Die Unternehmerschaft wollte sich zu nichts verpflichten und setzte auf eine Gesetzgebung, die ihr zugetan sein würde. Auf der anderen Seite hatte sie ihre Interessen in vollem Umfang gewahrt. Von Einschränkungen großkapitalistischer und großindustrieller Machtzusammenballung, wie sie etwa Semler vorgesehen hatte, war in diesem Entwurf nicht die Rede. Das Eigentumsrecht blieb – mit Ausnahme des Grundbesitzes – letztlich völlig unangetastet; die Verpflichtungen der Unternehmerschaft gegenüber den Arbeitnehmern blieben – verpackt in wohlklingende Wendungen – unscharf; die der Arbeiterschaft zugestandenen Mitbestimmungsrechte beliefen sich auf das Minimum dessen, was im »sozialen Trend« der Nachkriegszeit unumgänglich war.

Am 20. August »erlaubte« sich der Wirtschaftsbeirat, dem Ministerpräsidenten nebst zahlreichen anderen maßgeblichen Persönlichkeiten in und außerhalb Bayerns seine »Stellungnahme« zum Verfassungsentwurf und seinen Vorschlag zur Wirtschaftsverfassung zu übermitteln.[107] Wie der Vorsitzende des Wirtschaftsbeirates festhielt, stellte die vorgeschlagene Neufassung, »nachdem mit allen gegen eine Stimme die planwirtschaftlichen Vorschläge des Verfassungsentwurfes abgelehnt worden« waren, das Ergebnis »eingehender Beratungen« und »die einstimmige Meinung« des Wirtschaftsbeirates dar, der sich vorbehielt, noch ergänzende Vorschläge zu unterbreiten.[108] Dies geschah dann auch buchstäblich in letzter Minute. Am 29. August begann der Verfassungsausschuß mit der Beratung des Wirtschaftsteiles, mit Schreiben des gleichen Datums überreichte der Vorsitzende des Organisationsausschusses, Grasmann, Ministerpräsident Hoegner und anderen einen ergänzenden vierten Abschnitt zum Entwurf, der überschrieben war: »Selbstverwaltung der Wirtschaft«.[109] Der Abschnitt bestand aus einem einzigen Artikel: »An der Gestaltung des Wirtschaftslebens

107 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Organisationsausschuß, Grasmann, an Hoegner, 20.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1636. Der Vorschlag vom 20. August, wie auch der vom 30. Juli, wurde hektographiert und offenbar breit gestreut verteilt. Die Arbeit des Ausschusses ist daher auch in verschiedenen Archiven und Einzelbeständen überliefert, u.a.: BayHStA NL Pfeiffer 41 und 147, NL Ehard 1636 und 1642, Akten der Staatskanzlei MA 110905; IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130; ACDP, NL Dörpinghaus I-009, Nr. 002/1; Bayerisches Wirtschaftsarchiv, IHK, Reg. Nr. 2012.

108 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, gez. vom Vorsitzenden des Beirates, Kastl, Betr. Entwurf einer Bayerischen Verfassung, 20.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1636.

109 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Grasmann, an Hoegner, 29.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1636. Der Entwurf zur »Selbstverwaltung der Wirtschaft« findet sich im Bayerischen Wirtschaftsarchiv, BWA, IHK, Reg. Nr. 2012. Er ist hier als hektographiertes Blatt 5 dem Vorschlag des Wirtschaftsbeirates vom 20.8.1946 (Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Organisationsausschuß, Vorschlag für den III. Hauptteil einer bayerischen Verfassung, 20.8.1946) angeheftet.

nimmt die Wirtschaft mit den Selbstverwaltungsorganen der Unternehmer und Arbeitnehmer teil. Zur Beratung der Staatsregierung und der gesetzgebenden Körperschaften wird ein Landeswirtschaftsrat gebildet, der Vertreter aller in der Wirtschaft Tätigen als gleichberechtigte Glieder umfaßt. Alle die Wirtschaft berührenden Gesetze sind vor der Unterbreitung an die gesetzgebenden Körperschaften dem Landeswirtschaftsrat zur Begutachtung vorzulegen. Die näheren Bestimmungen über den Landeswirtschaftsrat werden in einem Gesetz geregelt.«[110]

Hintergrund dieses Nachtrags war, daß der Wirtschaftsbeirat die Interessen insbesondere von Industrie und Handel durch den am 27. August vom Verfassungsausschuß in zweiter Lesung verabschiedeten Senat nicht gewahrt sah.[111] Daher nahm er die Idee des Weimarer Reichswirtschaftsrates auf. Ihm war laut Weimarer Verfassung neben der Begutachtung sozial- und wirtschaftspolitischer Gesetzentwürfe »von Bedeutung« insbesondere auch die »Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze« zugedacht[112] – eine Funktion, die der Wirtschaftsbeirat für seinen Landeswirtschaftsrat sicher nicht im Auge hatte. Auch sonst dürfte sich die Unternehmerschaft die durch ein künftiges Gesetz näher zu regelnde Funktion und Zusammensetzung des Landeswirtschaftsrates anders vorgestellt haben, als es mit dem Reichswirtschaftsrat ursprünglich gedacht war.[113] Im Reichswirtschaftsrat der Weimarer Verfassung, der als ein gescheiterter Versuch bezeichnet wurde, »die Klassenkampflage der industriellen Gesellschaft durch soziale Integration« zu überwinden[114], standen die Arbeiter und ihre Räte im Vordergrund. Ihnen sollte mit den erst an zweiter Stelle aufgeführten »Vertretungen der Unternehmer« eine Beteiligung an der »Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben« ermöglicht werden. Die von der Reichsregierung erlassene »Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat« vom 4. Mai 1920 konstruierte den Rat, der faktisch keine größere Bedeutung erlangte, dann als »Organ der Verbände-Demokratie«.[115] Zumindest in den Ausschüssen des Reichswirtschaftsrates, die seit Juni 1923 die Arbeit des seither nicht mehr tagenden Plenums übernahmen, war den Arbeitnehmern eine gleich starke Vertretung wie den Unternehmern zugesichert.[116] Allerdings war die Aufgabe des vorläufigen Rates auf ein Vor-

110 »Selbstverwaltung der Wirtschaft«, a. a. O.

111 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Kastl, an Ministerpräsident Hoegner, 10.9.1946, BayHStA, NL Ehard 1636.

112 Artikel 165 WV, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, ²1966, S. 153.

113 Wie E. R. Huber, Verfassungsgeschichte Bd. 6, 1981, S. 390f., feststellte, verbanden sich auch bei der Beratung der Weimarer Verfassung sehr unterschiedliche Vorstellungen mit einem solchen Organ.

114 Ebd., S. 392f.

115 Ebd., S. 392f., S. 402.

116 Text der Verordnung: Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, ²1966, S. 164–167, hier v. a. Art. 2 (S. 164) und Art. 11 (S. 167). Zur Struktur des berufsständischen Rates auch E. R. Huber, Verfassungsgeschichte Bd. 6, 1981, S. 396ff. Insgesamt bestand eine Drittelparität mit je etwa 35% Arbeitnehmern und Arbeitgebern und 30% außerhalb der beiden Gruppen.

schlags- und Begutachtungsrecht im Bereich der Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung zusammengeschmolzen.

Darauf lief auch der Vorschlag des Wirtschaftsbeirates hinaus. Doch blieb offen, wie der Beirat sich die gesetzlich noch näher zu bestimmende Gestaltung des Landeswirtschaftsrates vorstellte. Er hatte vielleicht eine ähnliche Zusammensetzung im Auge, wie sie im Mai 1946 vom Sozialpolitischen und Wirtschaftspolitischen Ausschuß der CSU erarbeitet worden war. Die »gleichberechtigte Vertretung aller in der Wirtschaft Tätigen« meinte dort, den Arbeitnehmern als einer von »vier Säulen der Wirtschaft« ein Viertel der Sitze zuzugestehen.

Am 29. August erklärte Max Grasmann die Verfassungsarbeit des Wirtschaftsbeirates für »abgeschlossen« und bat Hoegner selbstbewußt, die Vorschläge des Beirates »bei der endgültigen Abfassung der Verfassung zu berücksichtigen«.[117] Grasmann scheint zuversichtlich gewesen zu sein, daß sich die unternehmerischen Anstrengungen gelohnt hatten. Diese Einschätzung war nachvollziehbar. Schließlich stellte die Partei, deren Landesvorstand Grasmann angehörte, die absolute Mehrheit in der Konstituante. Es sollte sich aber zeigen, daß sich Grasmann, ebenso wie Johannes Semler, gründlich irrte, wenn er glaubte, daß die CSU seinen Standpunkt übernehmen würde. Der Bauernflügel machte beiden einen kräftigen Strich durch die Rechnung und bootete die mit den Namen Semler und Grasmann aufs engste verbundenen Vorschläge des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU wie des Wirtschaftsbeirates beim Bayerischen Wirtschaftsministerium gleichermaßen aus.[118]

c) Bayerischer Bauernverband

Die bayerischen Bauern waren vor 1933 in verschiedenen Verbänden organisiert, im September 1945 gelang ihre Zusammenfassung im Bayerischen Bauernverband (BBV). Er blieb vorläufig die einzige offizielle Interessenvertretung der Bauern, da nach der Auflösung des Nährstandes (in Bayern mit zwei Landesbauernschaften – »Bayern« und »Ostmark«) erst im Juni 1947 wieder eine Landesbauernkammer gebildet wurde.[119] Die Organisation des Bauernverbandes, der im November 1945 (bis 1949) als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt und am 21. Dezember 1945 auch

117 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Grasmann, an Hoegner, 29.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1636.

118 E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, S. 341, 351, der die noch aufzuzeigenden Hintergründe des späteren Wirtschaftskompromisses nicht kennt und die Genesis des Abschnittes nur marginal beleuchtet, überschätzt den Einfluß des Wirtschaftsbeirates, dem er eine »maßgebliche« bzw. »wichtige« Rolle zumißt, weil einzelne Wendungen des Beiratsentwurfes (die sich übrigens auch in anderen Entwürfen finden) auch im schließlichen Verfassungstext erscheinen. Insgesamt unterscheidet sich der Beiratsentwurf grundlegend vom Wirtschaftsabschnitt der BV.

119 A. Schlögl (Hrsg.), Bayerische Agrargeschichte, 1954, S. 582–585, 588, 590. An dem Buch waren zahlreiche Autoren beteiligt, die jedoch nicht namentlich für die Beiträge zeichneten.

von der Militärregierung als solche genehmigt wurde[120], war schon Anfang 1946 ziemlich gefestigt. Im März 1946 zählte er bereits etwa 250000 Mitglieder.[121] Theoretisch war der Bauernverband überparteilich. Er bezeichnete sich selbst als »demokratisches Sprachorgan der Bauern in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht«, denn, so sein Generalsekretär Alois Schlögl, die Bauern waren »der Parteipolitik müde«.[122] Praktisch war der Bauernverband weniger Interessenverband als Partei – innerhalb der CSU – und nicht weit davon entfernt, eine eigenständige Partei ins Leben zu rufen.[123] Der Bauernverband stellte bei der Beratung der Wirtschaftsverfassung somit einen doppelten Machtfaktor dar: Als organisierte Vertretung der bäuerlichen Interessen und als Kern des Bauernflügels der CSU, dessen mächtige innerparteiliche Stellung nicht zuletzt auf der Sorge beruhte, er könnte eigene Parteiwege gehen.

Der Bauernverband lehnte – in der Tradition des Bayerischen Bauernbundes – Großindustrie und Kapital »gefühlsmäßig«[124] ab. Die »liberale Wirtschaftsform und die Entwicklung des Weltmarktes« hatte aus bäuerlicher Sicht den Bauern in der Geschichte nur geschadet und ihnen »scharfe Agrarkrisen« beschert. Daß es den Bauern »nur in bescheidenstem Umfang« gelungen sei, sich »in den Genuß staatlicher Schutzmaßnahmen zu setzen«, führte der Bayerische Bauernverband vor allem auf die »Kreise des sogenannten liberalen Bürgertums« zurück, »bestehend aus Industrie, Handel, Gewerbe und Beamtentum«. Sie hätten die bäuerlichen Interessen im Zuge der Industrialisierung mehr und mehr zurückgedrängt und ihren eigenen Zielen geopfert.[125] Angesichts dieser grundsätzlichen Skepsis sowohl gegenüber der liberalen Wirtschaft als auch gegenüber ihren schon fast zu Bauernfeinden stilisierten traditionellen Befürwortern, kann es nicht überraschen, daß sich die bäuerlichen Vorstellungen über die künftige Wirtschaftsordnung von denen Semlers oder Grasmanns beträchtlich unterschieden.

Eine verbandsinterne Überlieferung zur Verfassunggebung existiert im Archiv des Bauernverbandes leider nicht, doch läßt sich die Haltung des Verbandes – in förmlicher Trennung von der des Bauernflügels der CSU – aus dem Verbandsorgan, dem »Landwirtschaftlichen Wochenblatt« er-

120 Parker W. Buhrman, Office of Political Advisor Munich, an Murphy, 16.1.1946, Subject: Bayerischer Bauernverband, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 73; A. Schlögl (Hrsg.), Bayerische Agrargeschichte, 1954, S. 589.

121 Laut den Ausführungen Müllers vor dem Erweiterten Landesausschuß der CSU am 31.3.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 125.

122 Vor der Gründungsversammlung am 7.9.1945; A. Schlögl (Hrsg.), Bayerische Agrargeschichte, 1954, S. 588. Schlögl stellte auch anläßlich des »Staatsaktes« zur Konstituierung des Bauernverbandes in Anwesenheit von Vertretern der Militärregierung heraus, »daß der Bauernverband sich an keine politische Partei binden würde«. A. Schlögl, Agrarpolitik, 1948, S. 35.

123 Vgl. hierzu CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 77, 125, 205, 493, 495, 499.

124 H. Kronawitter, 1988, S. 53.

125 Ein neues Blatt im Geschichtsbuch, in: Landwirtschaftliches Wochenblatt, Organ des Bayerischen Bauernverbandes und des Bayerischen Landesverbandes landwirtschaftlicher Genossenschaften, 21.9.1946.

schließen. Hier hatte Horlacher schon am 22. Juni 1946 verkündet: »Jetzt gilt es, der Demokratie auf allen Gebieten zum Siege zu verhelfen, nicht bloß auf dem rein politischen, sondern auch auf dem wirtschaftlichen Gebiet.«[126] Am Tag vor der Wahl der Konstituante ergänzte er diesen »wirtschaftsdemokratischen« Grundsatz um einige allerdings noch sehr allgemein gehaltene Feststellungen. Es werde notwendig sein, »daß man die Demokratie dem Bauern auch in seinen eigenen Angelegenheiten zugesteht«. Daher werde in der Verfassung »die Frage der Selbstverwaltung unserer Landwirtschaft eine besondere Rolle spielen müssen«. Welche Vorstellungen sich damit verbanden, präzisierte Horlacher nicht; einem etwaigen »Nazi-Prinzip des rücksichtslosen Kommandierens, wie es sich im Reichsnährstand im Zusammenwirken einer überspitzten Bürokratie ausgewirkt hat«, wollten die Bauern jedenfalls ihre Zustimmung versagen. Ließ diese Bemerkung darauf schließen, daß auch Hoegners staatliche Planwirtschaft dem Bauernverband eher nicht behagen könnte, so wurde doch bereits deutlich, daß die von Hoegner vorgesehene und vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß bestätigte Förderung des Genossenschaftswesens auf fruchtbaren Boden fiel. Horlacher vermerkte im Rahmen seiner nur sehr kurzen Ausführungen zur Wirtschaftsverfassung positiv, daß der Entwurf die Pflege des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens »fördert«. Zur Eigentumsproblematik und »insbesondere zur Frage des landwirtschaftlichen Großgrundbesitzes« behielt sich der Verband vorläufig eine eingehende Stellungnahme vor.[127]

Diese folgte – aus unbekannter Feder – erst am 31. August[128]; inzwischen hatte die Beratung der Wirtschaftsverfassung schon begonnen. Vermutlich präsentierte der Bauernverband eine detailliertere Kritik zum Wirtschaftsentwurf aus taktischen Gründen erst so spät. Wie die Darstellung der Beratungen zeigen wird, war der Bauernflügel der CSU gegen die wirtschaftspolitischen Kontrahenten aus der eigenen Partei nicht zuletzt deshalb erfolgreich, weil diesen erst zu spät bewußt wurde, wie weit die Vorstellungen der Bauern von dem abwichen, was etwa der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU als Verfassungskonzept erarbeitet hatte. Die frühzeitige Klarstellung der bäuerlichen Positionen hätte in der CSU-Fraktion sicher rege Diskussionen ausgelöst, was den Zielen des Bauernflügels, dem nur etwa ein Drittel der Fraktion zuzurechnen war, eher abträglich gewesen wäre.

---

126 Führer, Führung, Verfassung, von Staatskommissar Dr. Michael Horlacher, in: Landwirtschaftliches Wochenblatt, 22.6.1946.

127 Die bayerische Verfassung, von Staatskommissar Dr. Michael Horlacher, Landwirtschaftliches Wochenblatt, 29.6.1946.

128 Bauern und Landwirtschaft in der bayerischen Verfassung, gez. Fle., in: Landwirtschaftliches Wochenblatt, 31.8.1946. Es ist unklar, für wen das Kürzel »Fle.« stand; es paßt zu keinem Namen der führenden Köpfe. Da der Inhalt des Artikels hochpolitisch und er so formuliert war, daß er als Stellungnahme des gesamten Verbandes aufgefaßt werden mußte, könnte sich hinter »Fle.« dennoch einer der führenden Funktionäre verbergen.

Der Bauernverband sah nämlich wie Hoegner im »genossenschaftlichen Sozialismus« die »Wirtschaftsweise der Zukunft«. Der Verband teilte die Überzeugung des Ministerpräsidenten, »daß bei dem ungeheuren Verlust an Substanz ungezählte Aufgaben des Wiederaufbaues nicht mehr mit den zwei Augen eines Privatunternehmers wahrgenommen werden können. Diese Aufgaben müssen vielmehr [...] mit vereinten Kräften und mit vereinten Mitteln von vielen bewältigt [..] werden, die als einzelner betrachtet schwach sind, als Korporation gesehen jedoch einen Wirtschaftsfaktor darstellen.«[129] Und nicht nur in diesem Punkt stimmte der Bauernverband Hoegner zu. Da die Bauern als Nahrungsmittelproduzenten durch die »Zwangswirtschaft« der Nachkriegszeit besonders »beengt« wurden, lag – wie der Verband in klarer Erkenntnis der bäuerlichen Stimmung betonte – die Vermutung nahe, sie »hätten nichts Eiligeres zu tun, als für die freie Wirtschaft samt und sonders einzutreten und die Planwirtschaft mit ihrer Reglementierung, ihrer Bürokratie, ihren Aktenbündeln und Formularen in Bausch und Bogen abzulehnen«. Genau dies taten die Bauern aber nicht, glaubt man ihrer Interessenvertretung. Zwar erhoffte sich der Bauernverband im Namen seiner Mitglieder »eines schönen Tages« eine Lockerung der Reglementierung; zwar war er überzeugt, daß die Ausschaltung der eigenen Initiative des Bauernstandes »auf die Dauer« einer intensiven Wirtschaftsweise schaden würde. Daher durfte eine »absolute Planwirtschaft« auch »nur solange währen, solange sie zur Sicherung der Volksernährung unbedingt erforderlich« war.

Doch so ungern die Bauern sich dem zeitbedingten Muß »absoluter« Planung beugten und so kurz diese Phase nur dauern durfte: Eine »staatliche Lenkung der Wirtschaft«, eine Planwirtschaft nicht-absoluter Prägung, war aus der Sicht des Bauernverbandes »auf lange Sicht unentbehrlich« und daher in der Verfassung festzuschreiben. Der auch mit einer solchen Planwirtschaft verbundenen Gefahr der Zentralisierung war durch ein »hohes Maß« von Selbstverwaltung zu begegnen. Außerdem sollte der »bösen Anlage« Münchens, sich zu einem »Wasserkopf der Verwaltung auszuwachsen«, durch eine dezentrale Aufteilung der Verwaltungsbereiche entgegengesteuert werden. Das waren Forderungen, die mit Hoegners Genossenschaftssozialismus und der von ihm vorgesehenen Schaffung von genossenschaftlich organisierten, selbstverwalteten »Bedarfsdeckungsgebieten« durchaus in Einklang gebracht werden konnten.

»Planwirtschaftliches Denken«, dessen zeigte sich der Bauernverband bewußt, setzte ein »hohes Maß von Verständnis« und »vor allem auch ein hohes Maß von Disziplin« voraus. Doch waren die Bauern zu eiserner Disziplin als einem notwendigen »Opfer für die Allgemeinheit« bereit. Für den »Bauernstand« seien »Arbeit und Eigentum soziale Funktionen«. Der Bauernverband empfand es daher als »wohltuend«, daß die Abgeordneten der Verfassunggebenden Landesversammlung, »einmütig«, wie er glaubte, seine

129 Ebd. Die folgenden Ausführungen und Zitate, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

Überzeugung von der Notwendigkeit einer »sittlich und sozial fundierten Wirtschaftsordnung« teilten. Er war überzeugt, daß das Gesamtwohl für sie »keine leere Formel, sondern eine klare Forderung« war, »die weit über den privatwirtschaftlichen oder einseitig standesgebundenen Interessen steht«.

Die Interessenvertretung der Bauern erkannte daher auch die Notwendigkeit der im Verfassungsentwurf vorgesehenen »Eigentumsbeschränkung« an. Einschließlich der darin vorgesehenen Möglichkeit der Enteignung von Grundbesitz zur Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse erschien ihr dies in einem sozialen Staat »notwendig«. Die Bauern dachten nicht daran, »vor den sozialen Forderungen [...] den Kopf in den Sand zu stecken«: »Besitzverhältnisse werden angetastet werden müssen, die eine in Jahrhunderten gewachsene Struktur unserer bayerischen Landwirtschaft mit einem Schlag verändern können«. Allerdings mußte in der Verfassung zugleich das grundsätzliche Recht auf Eigentum ausgesprochen werden. Einer »kalten Sozialisierung« wollte der Bauernverband nicht »Tür und Tor« öffnen. Größte Bedenken hatte er daher gegen Artikel 126 des Vorentwurfes, der nur versprach, das bäuerliche »Arbeitseigentum« unangetastet zu lassen. Garantie des Arbeitseigentums, nach der Definition des Verbandes dessen, »was der Bauer mit seinen nächsten Familienangehörigen, insbesondere seinen Kindern intensiv bearbeiten kann«, war ihm zuwenig, zumal Arbeitseigentum tatsächlich ein »außerordentlich dehnbarer« Begriff war. Die bäuerlichen Abgeordneten, so das zum Zeitpunkt der Publikation dieses Programmes bereits in erster Lesung eingelöste Versprechen des Bauernverbandes, würden »beflissen« sein, »die sozialen und individuellen Belange so voneinander abzusetzen, daß das Privateigentum nicht geschluckt wird und das Gesamtwohl gewahrt bleibt«.

Deckten Bauernverband und Bauernflügel der CSU auch erst nachträglich die Karten auf und gaben zu erkennen, daß sie über weite Strecken mit den Sozialdemokraten eine gemeinsame Marschroute beschreiten würden, so gab es doch bereits vorher Indizien, die darauf hindeuteten: Horlacher war offiziell stellvertretender Vorsitzender des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU. Sein Desinteresse an der Ausschußarbeit konnte eigentlich nur zweierlei bedeuten: Er maß ihre keine größere Bedeutung zu und/oder war mit ihr nicht einverstanden. Letzteres war schon deshalb nicht unwahrscheinlich, weil Semlers Trägerkonzept der wirtschaftlichen Selbstverwaltung dem Bauernverband kaum gefallen konnte – billigte Semler doch den Wirtschaftsverbänden keinen Einfluß auf die Selbstverwaltung zu. Wenn Horlacher als führender Repräsentant des Bauernverbandes keine Anstrengung unternahm, die Verbandsinteressen in den »CSU-Wirtschaftsentwurf« einzubringen, so sprach dies dafür, daß dieser Entwurf insgesamt zuwenig den bäuerlichen Vorstellungen entsprach, um sie darin zur Geltung bringen zu wollen. Wenn ausgerechnet der mächtige Bauernverband ferner darauf verzichtete, mit einem eigenen Wirtschaftsentwurf hervorzutreten und auch keine grundsätzliche Kritik am Vorentwurf laut werden ließ, so lag doch die Vermutung nahe, daß er ihm nicht unsympathisch war. Diese

Vorzeichen wurden jedoch in der CSU nicht oder zu flüchtig wahrgenommen – vielleicht war auch erst aus der Retrospektive zu erkennen, was sie ankündigten.

d) Bayerischer Gewerkschafts-Bund

Die bayerischen Gewerkschaften hinkten in ihrer organisatorischen Entwicklung dem Bauernverband weit hinterher. Ihr Wiederaufbau litt unter den in den amerikanischen Reihen bestehenden Auffassungsunterschieden über den richtigen Weg zur Schaffung demokratischer Gewerkschaften. Das wirkte sich auf den Aufbau der Gewerkschaftsorganisation in der gesamten US-Zone hemmend aus.[130] Zwar trafen sich Münchener Gewerkschafter seit Mai 1945 zu Gesprächen über den Wiederaufbau der Gewerkschaftsbewegung, und am 28. Oktober fand eine große Veranstaltung im Münchener Prinzregententheater statt.[131] Doch erst am 5. Dezember 1945 gab das bayerische Arbeitsministerium eine »Richtlinie der Militärregierung für die Bildung, Verschmelzung und Vereinigung von Gewerkschaften sowie über die Behandlung bereits vor Veröffentlichung dieser Richtlinie genehmigter Gewerkschaften« heraus, mit der eine geordnete Organisationsarbeit beginnen konnte.[132] Die »Richtlinie« erlaubte zunächst auf lokaler Ebene die Bildung von Einzelgewerkschaften (Betriebs-, Industrie- oder Berufsverbänden), die sich später zu einem Dachverband zusammenschließen konnten. Erst Mitte Juni 1946 (13.–16. Juni) kamen etwa 500 Delegierte der inzwischen insgesamt knapp 250000 Mitglieder zählenden Einzelgewerkschaften zu einem ersten landesweiten Kongreß in München zusammen. Zwei Wochen vor der Wahl der Konstituante wurde also eine geregelte Organisationsarbeit auf Landesebene überhaupt erst eingeleitet. Ein sechsköpfiger »Vorläufiger Ausschuß der bayerischen Gewerkschaften«, repräsentierte jetzt die insgesamt 13 Einzelgewerkschaften.[133] In den hauptamtlichen geschäftsführenden Vorstand wählte der Kongreß Lorenz Hagen (SPD), Gustaf Schiefer (SPD) und Georg Reuter (SPD).[134] Ab dem 20. August erschien dann auch zweimal monatlich als »Organ der Bayerischen Gewerkschaften« die »Gewerkschafts-Zeitung«, die mit Gustav Schiefer und Lorenz Hagen als Herausgebern und Georg Reuter als verantwortlichem Schriftleiter im Juli ihre Lizenz erhalten hatte. Trotz reger Tätigkeit des vorläufigen Ausschusses vergingen weitere neun Monate, bis sich schließlich der Bayerische Ge-

130 Zur amerikanischen Gewerkschaftspolitik: M. Fichter, 1982, hier v.a. S. 124–175. Zur Geschichte der bayerischen Gewerkschaften liegen zwei Monographien vor. Überwiegend auf Befragungen beruht das Buch von M. Schröder, In der vereinten Kraft, 1985. Zur Organisationsgeschichte vgl. C. Lanig-Heese, 1991.

131 Markante Daten in der Nachkriegsgeschichte der Münchner Gewerkschaften, in: ASD, DGB-Archiv, 32/78.

132 C. Lanig-Heese, 1991, S. 71.

133 Diese wurden von der Militärregierung erst in der Zeit vom 8.–11. Juli 1946 nacheinander lizenziert, Ebd., S. 125.

134 Ebd., S. 109–111.

werkschafts-Bund auf einem zweiten Kongreß (27.–29.3.1947) konstituierte.[135]

Die von den Amerikanern verfolgte Politik lief auf eine Beschränkung der Gewerkschaftsaktivitäten auf den »bread and butter«-Bereich hinaus. Die Gewerkschaften sollten sich als »unpolitische« Interessenvertretung der Arbeiterschaft ausschließlich auf innerbetriebliche Fragen (Tarifverhandlungen, innerbetriebliche Sozialregelungen usw.) konzentrieren und sich jeder Einflußnahme auf politisch-legislative Maßnahmen enthalten.[136] Diese Beschneidung entsprach jedoch gar nicht den Vorstellungen der provisorischen Münchner Gewerkschaftsführung. Die Münchner hatten schon Anfang 1946 für einen landesweiten Zusammenschluß unter ihrer Ägide unter anderem damit geworben, daß sie die Gesetzgebung »auf allen Gebieten«, vor allem denen des Arbeits- und Sozialrechts, zu beeinflussen gedachten.[137] Ende Juli vereinten die bayerischen Gewerkschaften bereits über 300000 Mitglieder[138], im November 1946 waren es rund 350000.[139] Der Anspruch ihrer führenden Köpfe, in Politik und Gesetzgebung gehört zu werden, war also berechtigt und wurde schließlich im März 1947 auch von der Militärregierung explizit anerkannt.[140]

Gegenüber den Bauern oder der Unternehmerschaft, der zwar Verbandsgründungen noch nicht gestattet waren, die aber schon seit Kriegsende ihre Interessen über die Industrie- und Handelskammern artikulieren und koordinieren konnte[141], und die darüber hinaus seit Mai 1946 mit dem Wirtschaftsbeirat ein zentrales Diskussionsforum besaß, befanden sich die Arbeitnehmer also um einiges im Rückstand. Insofern wird verständlich, daß sich die Gewerkschaften erst spät zur Wirtschaftsverfassung äußerten. Auf dem Gründungskongreß im Juni spielten naturgemäß organisatorische Fragen die Hauptrolle[142], und auch in den folgenden Wochen stand die organisatorischen Arbeit im Vordergrund.[143] Die erste Nummer der Gewerkschafts-Zeitung vom 20. August enthält noch keinerlei Stellungnahme zum Verfassungsentwurf, obwohl die Beratung der Wirtschaftsverfassung unmittelbar bevorstand und es nahe gelegen hätte, den gewerkschaftlichen Vorstellungen öffentlich Gehör zu verschaffen. Da die Überlieferung über die gewerkschaftliche Tätigkeit für das Jahr 1946 sehr rar ist[144], ist nur zu mut-

135 Ebd., S. 134–144.
136 Ebd., S. 48f.
137 Ebd., S. 97f.
138 »Erster außerordentlicher Kongreß der Bayerischen Gewerkschaften«, von Georg Reuter, in: Gewerkschafts-Zeitung«, Organ der Bayerischen Gewerkschaften, Nr. 1, 20. August 1946.
139 C. Lanig-Heese, 1991, S. 127.
140 Ebd., S. 182.
141 Zwar wurden die IHK entnazifiziert, doch konnten sie auf einen relativ intakten administrativen Apparat zurückgreifen; H. Winkel, 1990, S. 147–150.
142 Reuter, Erster außerordentlicher Kongreß, a.a.O.
143 ASD, DGB-Archiv, v.a. Nr. 32/78.
144 Für die Zeit von Kriegsende bis zum Sommer 1946 findet sich kaum gedrucktes Material, Archivalien sind im Archiv des Deutschen Gewerkschaftsbundes, inzwischen im ASD,

maßen, daß die vorläufige Gewerkschaftsführung erst im letzten Augustdrittel begann, sich intensiver mit der Wirtschaftsverfassung zu beschäftigen. Erst nachdem die Beratung des Wirtschaftsteiles im Verfassungsausschuß schon begonnen hatte, am 30. August, präsentierte der Vorläufige Ausschuß der Bayerischen Gewerkschaften den Mitgliedern des Verfassungsausschusses »die Vorschläge der Gewerkschaften« zur Neuordnung der Wirtschaft, mit der Bitte, diesen »zur Annahme zu verhelfen«.[145]

Der Entwurf der provisorischen Gewerkschaftsführung orientierte sich stark am Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses. Allerdings wies er auch Unterschiede auf, die vor allem der Durchsetzung des gewerkschaftlichen Anspruches auf Mitsprache in allen wirtschaftlichen und sozialen Belangen dienten. Wie die Unternehmer und Bauern traten auch die Arbeitnehmer für eine Aufwertung wirtschaftlicher Selbstverwaltung ein, in der den Arbeitnehmern allerdings ein größeres Gewicht zufallen sollte, als etwa nach den Vorstellungen des Wirtschaftsbeirates oder der CSU-Ausschüsse. Die gewerkschaftlichen Vorschläge zielten überbetrieblich wie innerbetrieblich auf eine feste Fundierung einer paritätischen Wirtschaftsdemokratie, auf eine gegenüber dem Vorentwurf stärkere Betonung gemeinwirtschaftlicher Elemente und auf eine Verbesserung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen zugunsten der Arbeitnehmer:

Wurde die »Volkswirtschaft« laut Vorentwurf »nach einem einheitlichen Plan durch die Staatsregierung« geleitet, so unterstand das »Wirtschaftsleben« im Gewerkschaftsentwurf »in allen seinen Teilen der Aufsicht und Lenkung durch den Staat«. Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die laut Vorentwurf gleichberechtigt berufen waren, »an der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Produktivkräfte mitzuwirken« (Art. 138), sollten dies auch nach den Vorstellungen der Gewerkschaften. Darüber hinaus, und deswegen war dieser im Vorentwurf letzte Artikel des Wirtschaftsteiles im Gewerkschaftsentwurf ganz nach vorn gerückt (Art. 113, 2), waren sie aber auch berufen, »an der planmäßigen Lenkung der Wirtschaft, sowie an der Umgestaltung der Wirtschaftsformen im Sinne der Gemeinwirtschaft mitzuwirken«.[146]

Bonn, nur bruchstückhaft überliefert. Gewerkschaftseigenes Material zur Verfassunggebung findet sich dort, mit Ausnahme nachträglicher Stellungnahmen in einigen Reden (ASD, DGB-Archiv 32/70) nicht.

145 Bayerische Gewerkschaften, Vorläufiger Ausschuß, an die Mitglieder des Verfassungsausschusses, 30.8.1946, Anschreiben nebst einem Entwurf »Das Wirtschaftsleben« in der Anlage, BayHStA, NL Ehard 1642. Der Entwurf findet sich nicht im Bestand des Landesbezirks Bayern im DGB-Archiv.

146 Zu den folgenden Ausführungen und Zitaten vgl., soweit nicht anders vermerkt, den Gewerkschaftsentwurf »Das Wirtschaftsleben«, a. a. O. und den Entwurf des VVA in: Sten. Ber. VA, S. 10f.

Vielleicht dachten die Gewerkschaften dabei nur an eine Mitwirkung bei der, wie es in der Weimarer Verfassung hieß: »Ausführung der Sozialisierungsgesetze«, deren Gegenstände dort nicht näher bestimmt waren.[147] Die von den bayerischen Gewerkschaften gewählte Formulierung ging aber darüber hinaus: Gemeinwirtschaft war danach ein grundsätzliches Ziel.[148] Auf die Stimmigkeit dieser Interpretation deuten auch die Eigentumsbestimmungen hin. Die Gewerkschaften folgten Hoegners vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß gebilligten Katalog von möglichen Eigentümern, beginnend beim Staat bis hin zu Einzelpersonen (in beiden Entwürfen Art. 116), äußerten sich anders als der Vorentwurf aber zusätzlich über die »Verteilung des Eigentums« (Art. 116, 2). Zwar war dem Gemeineigentum keine ausdrückliche Priorität eingeräumt, doch war »die Zweckmäßigkeit im Hinblick auf das Gesamtwohl« entscheidend für die Eigentumsverteilung, die durch einfaches Gesetz geändert werden konnte. Den im Vorentwurf festgeschriebenen Sozialisierungsfeldern schlossen sich die Gewerkschaften an (in beiden Entwürfen Art. 117).

Laut Vorentwurf »bediente« sich die Staatsregierung für ihre Aufgabe der Leitung der Planwirtschaft der Unterstützung eines Beirates, dessen Mitglieder nach den Vorschlägen der Wirtschaftsorganisationen zu »berufen« waren (Art. 113, 2). Der Artikel ließ offen, welche Aufgaben und Rechte dem Beirat zukommen sollten und in welchem Kräfteverhältnis die wirtschaftlichen Organisationen in ihm vertreten sein sollten. Dies war den Gewerkschaften zu vage. Sie wünschten präzisere Festlegungen. Da sie die gleichberechtigte Mitwirkung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an der planmäßigen staatlichen Lenkung der Wirtschaft sichern wollten, sahen sie die Errichtung eines »Wirtschaftsrates« für das Land und von »Wirtschaftskammern« für die Regierungsbezirke vor. Deckte sich in diesem Punkt der gewerkschaftliche Vorschlag mit dem Mai-Modell des Sozialpolitischen und des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, so orientierte sich der Gewerkschaftsentwurf hinsichtlich der Zusammensetzung von Rat und Kammern jedoch am Vorbild des Reichswirtschaftsrates der Weimarer Verfassung (Art. 165 WV) und am 1928 vom ADGB formulierten Programm der Wirtschaftsdemokratie.[149] Anders als im CSU-Modell, das die Arbeitnehmer als eine von vier gleichberechtigten »Säulen« betrachtete und ihnen dementsprechend im »Landwirtschaftsrat« auch nur ein Viertel der Sitze zuerkennen wollte, waren nach den gewerkschaftlichen Vorstellungen Wirtschaftsrat und Wirtschaftskammern »paritätisch aus Vertretern der Arbeit-

147 Art. 165 und 156 WV, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, ²1966, S. 152f.

148 Nach der Einschätzung von Lanig-Heese erhoben die bayerischen Gewerkschaften« zwar regelmäßig, aber eher routinemäßig Sozialisierungsforderungen; in der Praxis der Gewerkschaften seien diese »ohne Bedeutung« gewesen. C. Lanig-Heese, 1991, S. 247 sowie auch S. 236ff.

149 F. Naphtali u.a., 1966 [Erstausgabe 1928], S. 185.

nehmer und der Unternehmer, sowie aus Vertretern der Wissenschaft« zusammenzusetzen (Art. 113a).

Obwohl aus gewerkschaftlicher Sicht der vorläufige Reichswirtschaftsrat »versagt« hatte und als ein fehlgeschlagener Versuch der Wirtschaftsdemokratie bewertet wurde[150], diente er den Gewerkschaften hinsichtlich der Aufgaben und Kompetenzen des bayerischen Wirtschaftsrates als Vorbild: Auch er sollte den Landtag und die Staatsregierung in wirtschaftlichen Fragen lediglich beraten.[151] Alle Gesetzesvorlagen, »welche die Wirtschaft in irgendeiner Weise berühren«, waren ihm zur Stellungnahme vorzulegen, bevor sie an den Landtag weitergeleitet werden durften. Unabhängig davon sollte der Wirtschaftsrat auch von sich aus Vorschläge an Landtag und Regierung richten dürfen. Sonstige Rechte, wie auch das Verfahren zur Bildung von Wirtschaftsrat und -kammern sollten durch Gesetz bestimmt werden (Art. 113a).

Gemeinwirtschaft und Wirtschaftsdemokratie bei staatlicher Planung und Lenkung des Wirtschaftslebens, unter diesen Stichworten lassen sich die wirtschaftlichen Neuordnungsvorstellungen der bayerischen Gewerkschaften zusammenfassen. Es würde zu weit führen, den gesamten Wirtschaftsentwurf in gleicher Ausführlichkeit zu beschreiben, zumal er über weite Strecken, wenn nicht im Wortlaut so doch inhaltlich, dem Vorentwurf folgte. Doch bedarf es noch eines Blickes auf den Abschnitt Arbeit, zu dem die bayerischen Gewerkschaften einige Ergänzungswünsche äußerten. Sie betrafen erstens eine ausgewogene Arbeitsmarktpolitik: die Lenkung des Wirtschaftslebens sollte darauf bedacht sein, jedem Arbeitsfähigen eine seinen Fähigkeiten angemessene Beschäftigung zu eröffnen (Art. 130). »Hauptaufgabe« des Staates war es, die Arbeitszeit im Zuge des technischen Fortschrittes »ständig zu verringern« (Art. 135).

Streik oder Aussperrung waren bis dahin in keinem der Wirtschaftsentwürfe ausdrücklich thematisiert worden. Für die Gewerkschaften war das eine zentrale Frage, die sie nach den Weimarer Erfahrungen in der Verfassung geregelt wissen wollten. Im Vorentwurf war lediglich festgehalten, daß Arbeitsstreitigkeiten durch paritätisch besetzte Arbeitsgerichte unter einem unabhängigen Vorsitzenden entschieden werden sollten. Schiedssprüche in Arbeitsstreitigkeiten konnten von der Staatsregierung für allgemeinverbindlich erklärt werden (Art. 134). Die Gewerkschaften wünschten die Zuständigkeit solcher Arbeitsgerichte auf Einzelstreitigkeiten zu begrenzen (Art. 134). Zur Schlichtung von »Gesamtstreitigkeiten« sollten hingegen »staatliche Schiedsstellen« errichtet werden, die ebenfalls unter einem »unparteiischen« Vorsitzenden paritätisch zu besetzen waren. Die Schiedsstellen waren namentlich »vor Streik und Aussperrung« anzurufen; ihre Sprü-

150 Vgl. Redenotizen: »Gewerkschaft und Wirtschaft«, ohne Verf., undatiert [Anfang 1947], ASD, DGB-Archiv 32/70.

151 Auch bei den Grundgesetzberatungen beschränkten sich die Gewerkschaften darauf, wirtschaftliche Selbstverwaltungsorganen mit nur beratenden und die Gesetzgebung unterstützenden Funktionen zu fordern, G. Beier, 1974, S. 45.

che sollten für verbindlich erklärt werden können, »wenn das Gemeinwohl, insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern dies zwingend erfordert« (Art. 134).

Der Vorschlag knüpfte an das 1923 durch Reichsverordnung eingeführte staatliche Schlichtungswesen an. Es brachte für die Gewerkschaften insofern eine Erleichterung, als sie nun »nicht mehr auf den mehr oder minder guten Willen der Arbeitgeber angewiesen« waren, Kollektivverträge abzuschließen.[152] Kam eine Einigung der Tarifparteien auch nach Einschaltung des Schlichtungsausschusses nicht zustande, erkannte aber eine der Parteien seinen Schiedsspruch an, so konnte er vom staatlichen Schlichter für verbindlich erklärt werden. In der Praxis hatte sich das Weimarer Schlichtungswesen insofern als arbeitnehmerfreundlich erwiesen, als sich die Schiedssprüche »auf einer mittleren Linie bewegten« und die staatliche Schlichtung die Schwäche der Gewerkschaften auffing, als sie aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung zu großen Kampfaktionen nur noch schwer in der Lage waren.[153] Die Erfahrung des »Ruhreisenstreites«, also der Aussperrung von fast einer Viertelmillion Arbeitern, mit der die Schwerindustrie 1928 die staatliche Schlichtung mit drastischen Mitteln zu unterlaufen versuchte, dürfte ursächlich dafür gewesen sein, daß die bayerischen Gewerkschaften das staatliche Schlichtungswesen in der Verfassung absichern und seine Anrufung vor Streik- oder Aussperrungsmaßnahmen obligatorisch machen wollten.

Das besondere Augenmerk der Gewerkschaften richtete sich naturgemäß auch auf die innerbetriebliche Mitbestimmung (Art. 137 in beiden Entwürfen). Laut Vorentwurf stand sie den Arbeitnehmern bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen in den sie berührenden Angelegenheiten zu. Zu diesem Zweck waren Betriebsräte nach Maßgabe eines Gesetzes zu bilden, das auch ihre Mitwirkung bei Einstellungen und Entlassungen regeln sollte. Der Gewerkschaftsentwurf schloß sich diesen Inhalten an, forderte darüber hinaus aber auch den gesetzlichen Schutz der Betriebsräte vor Entlassung und sonstigen Benachteiligungen. Ferner wünschte er ein innerbetriebliches Mitbestimmungsrecht »in allen Angelegenheiten, welche das Gemeinwohl und die Wirtschaftslenkung betreffen«. Die wenig präzise Formulierung sollte durch das Betriebsrätegesetz angefüllt werden. Wenn die Gewerkschaften in allen Angelegenheiten der Wirtschaftslenkung innerbetriebliche Mitbestimmung einforderten, so wollten sie wahrscheinlich den Arbeitnehmern auch einen »unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung« der Unternehmen sichern, so wie es der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU am 28. August verlangt hatte.[154] Doch da sie entsprechende Wünsche

152 Die Arbeitsverfassung vor 1933, von Dr. Herbert Bachmann, in: Gewerkschafts-Zeitung, 20.8.1946, S. 13.
153 E. Kolb, Weimarer Republik, ³1993, S. 88f., Zitat S. 89.
154 Vgl. dazu oben, S. 423.

hinter einer dehnbaren Formulierung verbargen, blieben sie faktisch hinter der Forderung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU zurück.

2. Der Weg zum Wirtschaftskompromiß

Die Materialgrundlage, die dem Verfassungsausschuß bei Eintritt in die Beratungen vorlag, beschränkte sich im allgemeinen auf die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses. Die SPD hatte mit Hoegners Entwurf den Grundstein aller weiteren Beratungen gelegt, von dieser Seite wurden keine Alternativentwürfe vorgebracht. Innerhalb der CSU kursierten verschiedene mehr oder weniger komplexe Stellungnahmen oder Teilentwürfe. Ob es sich nun um Vorschläge von parteioffiziellen Gremien handelte, wie die des Arbeitskreises für Verfassungsfragen, um solche informeller Zirkel oder um Ideen von Einzelpersonen, die sich punktuell zu Worte meldeten: Sie wurden von den für die Verfassungsarbeit maßgeblichen Unionspolitikern wohl rezipiert, sofern sie nicht von namenlosen Hinterbänklern stammten. Wahrscheinlich floß auch die eine oder andere Anregung in die von der Union gestellten Anträge ein. Doch als wirkliche Arbeitsgrundlage dienten all diese Vorschläge nicht. Es waren Einzel- oder Gruppenmeinungen, die nicht mehr – und meistens weniger – wogen, als die Wortmeldung jedes Abgeordneten der Verfassunggebenden Landesversammlung. Anders lag der Fall beim Schulentwurf der Katholischen Schulorganisation. Mit ihm meldete sich die mächtige katholische Kirche zu Worte und versuchte, ihre Wünsche über die CSU zur Geltung zu bringen – zum Teil mit Erfolg.

Die Beratung des Wirtschaftsteiles erfolgte unter bunteren Vorzeichen: Hierzu beanspruchten – mit Ausnahme des Handwerks – alle maßgeblichen Interessenvertretungen der bayerischen Wirtschaft Gehör, und sie alle stellten ein Machtpotential dar. Dies galt erst recht für »die« CSU, die als stärkste Partei ausnahmsweise ebenfalls einen Gegenentwurf vorlegte. Dem von Hoegner geprägten Vorentwurf relativ nahe kamen die Vorstellungen des Bauernverbandes und der Gewerkschaften. Ihnen gemeinsam war der Grundsatz einer staatlichen Planung, die – jedenfalls in dieser Ausprägung – vom Wirtschaftspolitischen Ausschuß der CSU abgelehnt wurde. Gleichwohl nahm der »soziale Gedanke« in den Entwürfen bzw. Stellungnahmen der CSU-Experten einen breiten Raum ein. Bei aller Verhaftung insbesondere Semlers an den unternehmerischen Interessen, die sich v. a. im Grundsatz der freien Wirtschaft und in den Eigentumsregelungen spiegeln, war das Bekenntnis zu einer »sozial bedingten Wirtschaft« mehr als eine leere Formel. Dies galt für Semler und erst recht für den Wirtschaftspolitischen Ausschuß der CSU. Eine – nur von der FPD unterstützte – Außenseiterrolle spielte der Entwurf des Wirtschaftsbeirates, der zu einseitig den unternehmerischen Standpunkt vertrat, um im vorherrschenden Klima des sozialen Interessenausgleichs bestehen zu können.

Trotz des Konsensus über eine soziale Verpflichtung der Wirtschaft und trotz der über die gesamten Verfassungsberatungen bewiesenen Kompromißbereitschaft der CSU und SPD, ließen die Unterschiede der Positionen zu den zentralen Fragen der Lenkung der wirtschaftlichen Abläufe, des Eigentums und der inner- und überbetrieblichen Mitbestimmung doch rege Diskussionen im Verfassungsausschuß erwarten. Dies galt um so mehr, als dort – mit Ausnahme des Wirtschaftsbeirates – alle Gruppen unmittelbar vertreten waren, die Position bezogen hatten: Alois Schlögl und Michael Horlacher (beide CSU) repräsentierten den Bayerischen Bauernverband; Heinrich Krehle (CSU) und Gustav Schiefer (SPD) nahmen sogar als »bevollmächtigte Vertreter« des Bayerischen Gewerkschaftsbundes an der Beratung teil[1]; Krehle repräsentierte darüber hinaus den Sozialpolitischen Ausschuß der CSU, der an den Verfassungsplänen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses beteiligt war, der mit Johannes Semler ebenfalls direkt vertreten war.

Aus verschiedenen Gründen gestaltete sich die Diskussion des Wirtschaftsteiles jedoch weniger rege, als eigentlich zu erwarten war. Erstens meldeten sich – was ungewöhnlich war – die Verbindungsoffiziere der amerikanischen Militärregierung bereits vor Eintritt in die Beratungen zu Worte und bereiteten, wie jedenfalls Semler es sah und ausdrückte, der CSU »ein ganz großes Geschenk«.[2] Zweitens, und auch das war bereits vor Beratungsbeginn klar, hatte ein bayerischer Staatspräsident nur dann eine Chance, wenn ein Streit über die Wirtschaftsverfassung vermieden wurde. Dies führte drittens dazu, daß die Positionen jenseits einer konsensfähigen Mitte von vornherein ad acta gelegt wurden und die im »Mittelfeld« bestehenden Meinungsunterschiede im Vorfeld der eigentlichen Verfassungsberatungen im erprobten kleinen Kreise ausgeräumt wurden. Damit war einer Frontenbildung von vornherein das Wasser abgegraben.[3]

Die grundsätzliche Empfehlung der amerikanischen Experten bezüglich »State and other Socialism« hatte gelautet, den Ländern bei der Festlegung ihrer künftigen Wirtschaftsordnung weitgehend freie Hand zu lassen: »While it is American policy to oppose communism in the Soviet sense, the United States does not in principle oppose socialism where there is a clear popular demand for it,« so formulierte Murphy den amerikanischen Stand-

1 Sten. Ber. VA, S. 644.

2 Semler vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 556.

3 Die für den Gang der Beratungen und den schließlichen Verfassungstext entscheidenden Hintergründe hat E. Schmidt, Staatsgründung, 1993, nicht erkannt. Seine relativ ausführliche (S. 327–356), aber ganz überwiegend auf die Oberfläche der Beratungen des Verfassungsausschusses konzentrierte Darstellung enthält daher manche Interpretation und Wertung, die nicht aufrechtzuerhalten ist. Diese summarische Feststellung soll beckmesserische Einzelkritik an einer primär juristischen Fragestellungen verpflichteten und insofern in ihren Befunden verdienstvollen Arbeit ersetzen.

punkt.[4] Auch das ICOGS hatte ausdrücklich festgestellt, daß es den Deutschen zu überlassen war, in welchem Maße sie sich vom kapitalistischen System ab- und einem sozialistischen System zuwenden wollten. Allerdings dürfe der Sozialismus nicht auf eine Konzentration der wirtschaftlichen Macht in den Händen weniger Beamter hinauslaufen. Ferner war die Übertragung zentraler ökonomischer Funktionen an eine künftige Zentralregierung bzw. bis dahin an den Länderrat oder eine andere Interimseinrichtung zu gewährleisten. Die Kritik am bayerischen Wirtschaftsentwurf betraf im Einklang mit diesen Grundsatzüberlegungen speziell die der Staatsregierung in wirtschaftlichen Angelegenheiten verliehene Machtfülle, die keiner legislativen Kontrolle unterlag.[5]

In diesem Sinne wurden die bayerischen Kräfte Ende August auch instruiert: »The Germans were told by Military Government that the question of planned economy or free enterprise was for them to decide, but that Bavaria was too small to have a planned economy all by itself regardless of the other parts of Germany.«[6] Diese Darstellung war für die amerikanische Öffentlichkeit bestimmt, wurde aber sinngemäß von bayerischer Seite, und zwar aus sozialdemokratischem Munde bestätigt.[7] Demnach war der amerikanische Eingriff vorsichtig und enthielt die Doppelbotschaft: Planwirtschaft im Prinzip Ja, aber unter Beachtung des Faktums, daß Bayern einem größeren deutschen Wirtschaftsraum angehörte. Sie war eigentlich nicht geeignet, daraus ein Verbot jeglicher Planwirtschaft abzuleiten. Johannes Semler sah dies anders, als er die amerikanische Intervention als Geschenk rühmte. Aus seiner Sicht hatten die Amerikaner »die Planwirtschaft verboten« und damit die CSU in die Lage versetzt, zu sagen: »damit ist der dritte Hauptteil des Vorentwurfes gegenstandslos geworden«.[8] Diese Chance nahm die CSU zu Semlers Ärger nicht wahr; doch bemerkenswerterweise setzte sich die Interpretation der amerikanischen Intervention als Verbot jeglicher Planwirtschaft durch. Sie sei, wie die Beteiligten auch in späteren Veröffentlichungen versicherten, »an dem Widerspruch der Militärregierung gescheitert«.[9]

---

4 Draft. Office of Political Affairs to Clay, Confidential Memorandum, 8.10.1946, »Implementing American Political Policy in Germany, S. 7, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72. In gleichem Sinne auch USPOLAD, Murphy, to Secretary of State, 7.5.1946, Confidential State Department message for the information of War Department, NA RG 165, Box 236, Sec XVII.

5 Dazu oben, S. 165, 167f. 170f.

6 OMGUS, CAD, Roger H. Wells an die »Editors« des Time Magazine, 24.10.1946, IfZ-Archiv, OMGUS, 17/255–2/21.

7 Vgl. Ausführungen Roßhaupters im Verfassungsausschuß, 30.8.1946, Sten. Ber. VA, S. 568. Nach Quellenlage wurde dieser Punkt nur mündlich besprochen, insofern ist nur über nachträgliche Stellungnahmen zu rekonstruieren, was die Amerikaner tatsächlich erbeten hatten.

8 Semler vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 556.

9 Vgl. W. Hoegner, Besatzungsmacht, 1956, S. 353; W. Hoegner, Lehrbuch, 1949, S. 179; H. Nawiasky/C. Leusser, Kommentar, 1948, S. 25, Zitat: Roßhaupter, Sten. Ber. VA, S. 569. Diese Auffassung findet sich dann auch noch in neueren Untersuchungen, z.B. K. Borchardt, 1987, S. 47. M. Schröder, In der vereinten Kraft, 1985, S. 99. K. Schreyer, 1969, S. 75f., stellte allerdings schon 1969 fest, daß der CSU damit ein »Offenbarungseid erspart« blieb, räumte aber dennoch der Intervention »Belang« ein, ohne dem näher nachzugehen.

Zur Verifizierung der widersprüchlichen Aussagen hilft der Blick auf parallele Vorgänge in Hessen. Trotz sehr nachdrücklicher Bemühungen gelang es den Amerikanern dort nicht, eine Änderung des Artikels 41 der Hessischen Verfassung, der weitgehende Sozialisierungsbestimmungen enthält, durchzusetzen. Der dort agierende Verbindungsoffizier, Kenneth Dayton, stieß mit seinen Einwänden auf die feste Front aller Parteien, die den Artikel geschlossen unterstützten.[10] Das Beispiel Hessens wie auch Württemberg-Badens, dessen Verfassung in Artikel 25 ebenfalls das Prinzip der Planwirtschaft festlegte, beweist bereits, daß man in Bayern durchaus die Möglichkeit gehabt hätte, an der Planwirtschaft festzuhalten. Die aufmerksame Betrachtung der spontanen bayerischen Kommentare zum amerikanischen Eingriff deutet darüber hinaus darauf hin, daß die amerikanische Darstellung der Intervention nicht nur zutreffend war, sondern daß die bayerischen Verfassunggeber sie auch richtig verstanden hatten:

Semler sprach davon, »die Vorschläge für die Planwirtschaft«, d.h. die Planwirtschaft in der Form, in der sie in Artikel 113 des Vorentwurfes vorgesehen war, sei verboten worden. Roßhaupter erklärte im Verfassungsausschuß, daß »diese Planwirtschaft« beanstandet worden sei.[11] Und auch wenn Wilhelm Hoegner seiner Fraktion am 25. August berichtete: »Art. 113 soll gestrichen werden, weil die Materie einer künftigen Bundesverfassung vorbehalten bleibt«, so hieß das nicht, daß die Amerikaner die Planwirtschaft schlechthin verboten hatten. Dies gilt völlig unabhängig davon, daß Hoegner nicht Unrecht hatte, wenn er seiner Fraktion außerdem erklärte: »Die Amerikaner sind gegen eine Planwirtschaft.«[12] Es steht außer Frage, daß Clay und die maßgeblichen amerikanischen Besatzungsoffiziere im Einklang mit der Mehrheit der Amerikaner gegen Sozialismus und Planwirtschaft waren und dies als Besatzungsmacht auch mit verschiedenen Maßnahmen unterstrichen – z.B. indem sie besagten Artikel 41 zwar in der von der hessischen Konstituante gewünschten Form in der Verfassung beließen, aber seinen Vollzug aussetzten.[13] Wie gerade dieses Beispiel aber auch zeigt, waren es zwei völlig verschiedene Dinge, was die Amerikaner wünschten und in ihrer Tagespolitik auch durchsetzten, und was sie taten, wenn es um das konstitutionelle Selbstbestimmungsrecht der Deutschen ging.

Es stellt sich an dieser Stelle also die Frage, warum man in Bayern darauf bestand, die Verantwortung für das Scheitern der Planwirtschaft der Militärregierung zu übertragen. Sie läßt sich auch beantworten: Hoegner und seine engsten Mitstreiter strebten zwar eine staatliche Wirtschaftsplanung zur Überwindung der Not an, nicht aber eine sozialistische Planwirtschaft

10 H. A. Kuckuck, 1981, S. 247. Zum hessisch-amerikanischen Ringen um den Artikel: B. Fait, In einer Atmosphäre von Freiheit, 1985, S. 453.

11 Sten. Ber. VA, S. 568.

12 Hoegner am 25.8.1946 vor der SPD-Fraktion, Bericht über die Fraktionssitzung, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

13 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 226.

im Sinne einer bürokratischen Zwangswirtschaft und umfassenden Verstaatlichung.[14] Damit stand Hoegner Teilen der CSU näher als den orthodoxen Sozialisten seiner eigenen Partei, die damals in der Basis wie auch in der SPD-Fraktion überwogen.[15] Die Bereitschaft der sozialdemokratischen Fraktion, einen Oppositionskurs gegen die CSU einzuschlagen, war ziemlich groß. Dies zeigte sich im Verlauf der Staatspräsidentenkrise oder auch bei der fraktionsinternen Diskussion über den Senat. Da Hoegner zu Recht davon überzeugt war, in einer Koalition mit der CSU weit mehr erreichen zu können als aus der Opposition heraus, liegt es nahe, daß er und diejenigen, die wie etwa Roßhaupter diese Ansicht mit ihm teilten, bestrebt waren, Irritationen zwischen den Koalitionspartnern zu vermeiden. Der latente oppositionelle Wille der SPD-Fraktion wäre aber verstärkt worden, wenn deutlich geworden wäre, daß es nicht etwa die Amerikaner waren, an denen die Planwirtschaft scheiterte, sondern vielmehr die CSU.

Auch Hoegner oder Roßhaupter dürften es als »Geschenk« empfunden haben, daß die Amerikaner mit ihrem Einwand der CSU zuvorkamen und den koalitionswilligen Sozialdemokraten ersparten, auf Konfrontationskurs zu gehen. Um den innerbayerischen Dissens gänzlich unter den Teppich zu kehren, mußte die amerikanische Kritik allerdings weniger differenziert weitergegeben werden, als sie vorgetragen wurde. Den Amerikanern konnte die umfassendere Wirkung ihrer Intervention nur recht sein, und Widerstand aus den Reihen der SPD-Fraktion erhob sich dagegen schon deshalb nicht, weil die amerikanische Begründung gerade der SPD einleuchten mußte: Aus der Sicht einer »reichstreuen« Partei war die Regelung der staatlichen Wirtschaftsplanung sinnvollerweise der künftigen Bundesverfassung vorzubehalten, statt durch entsprechende Vorkehrungen in der Landesverfassung der Tendenz zu bayerischer Eigenbrötelei auch noch auf wirtschaftlichem Gebiete Vorschub zu leisten.

Auf der anderen Seite hatte auch die CSU kein Interesse daran, daß die Verantwortung für das Scheitern der Planwirtschaft in angemessener Differenziertheit betrachtet wurde. Nur Semler würdigte das »ganz große Geschenk« der Militärregierung nicht nur im nicht-öffentlichen Kreis seiner Parteifreunde[16], sondern tat dies – in verärgerter Stimmung – sinngemäß auch vor der Konstituante.[17] Sonstige führende Unionspolitiker hüteten

14 Vgl. Interview mit Hoegner in: W. Behr, 1969, S. 170 und auch Ausführungen Roßhaupters, Sten. Ber. VA, S. 570. Dazu auch H. Kronawitter, 1988, S. 90.

15 Zu diesem Befund kam auch V. Schockenhoff, 1986, S. 61.

16 Auch Hundhammer sprach parteiintern davon, daß die Amerikaner der CSU »einen guten Teil der Arbeit« abgenommen hatten, »indem sie die Wirtschaftsplanung im Hoegnerschen Sinne von sich aus gestrichen haben«; Hundhammer vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 570. In einem öffentlichen Vortrag erklärte er hingegen: »Die Planwirtschaft sollte weitgehend in der Verfassung verankert werden, dem hat aber die Besatzungsbehörde nicht zugestimmt.« Rückblick auf die bayerischen Verfassungsberatungen, Vortrag Hundhammers vor dem Akademisch Politischen Club, 18.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

17 Sten. Ber. VL, S. 151.

sich, öffentlich auszusprechen, wie willkommen die amerikanische Intervention der Mehrheit der CSU war. Schließlich war auch den bei der Verfassungsarbeit maßgeblichen Unionsköpfen daran gelegen, die Verfassungskoalition zu erhalten und sich in der Frage der Wirtschaftsverfassung so entgegenkommend wie möglich zu zeigen. Hing doch nicht zuletzt auch davon ab, wie sich die SPD zum Staatspräsidenten stellen würde.

Die Beratung der Wirtschaftsverfassung erfolgte nicht zufällig erst am Ende der Gesamtberatungen und in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der des Staatspräsidenten. Die Sozialdemokraten, genauer Hoegner und die SPD-Unterhändler in den interfraktionellen Verhandlungen, ließen die CSU vor Eintritt in die Beratung beider Abschnitte in aller Deutlichkeit wissen, daß die Sozialdemokraten »erhebliche Bedenken für die Beratung der Abschnitte Wirtschaft und Arbeit in der Verfassung hatten und daß auch diese Bedenken bei ihrer Abstimmung immer ein Hauptgrund dafür gewesen sind, daß man den Staatspräsidenten abgelehnt hat. [...] Kurz und gut, der Gedanke, daß noch die reaktionäre Union vor ihnen stünde, hat viele von ihnen veranlaßt, sich gegen den Staatspräsidenten zu stellen.«[18]

Vergegenwärtigt man sich die überragende Bedeutung, die im Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU dem Staatspräsidenten zugemessen wurde, die hohe Priorität, die ihm auch der Bauernflügel einräumte und die Nähe der wirtschaftlichen Neuordnungsvorstellungen des Bauernfügels zu denen der SPD, so ist nicht allzu erstaunlich, daß sich die Verfassungsarbeit der Sozialdemokraten auch hinsichtlich der Wirtschaftsverfassung ziemlich erfolgreich gestaltete. Alles in allem erlebten die Sozialdemokraten unter diesen Umständen, daß die CSU zu Zugeständnissen bereit war, die sie – so beurteilte es ein an den Verhandlungen beteiligter Unionspolitiker – »sozusagen sprachlos« machten: »Sie staunen darüber, daß die Fraktion der CSU eine solche Haltung eingenommen hat. Sie haben deutlich zu erkennen gegeben, daß sie in dieser Beziehung völlig entwaffnet sind. Sie haben also von dieser Seite keine Bedenken mehr. Das ist für die weitere Entwicklung wesentlich. Wir können also damit rechnen – das ging aus den Erklärungen ganz eindeutig hervor –, daß die sozialdemokratische Fraktion, wenn nicht vollzählig, dann aber mindestens zum großen Teil, sich unter diesen neuen Voraussetzungen auch für einen Staatspräsidenten einsetzen und dafür stimmen wird.«[19] Dies geschah bekanntlich nicht, doch die Hoffnung darauf genügte, um den Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU gefügig zu machen. Widerborstig zeigte sich nur Semler, der dem Staatspräsidenten ursprünglich offen gegenüberstand, allerdings keineswegs Hundhammers Meinung teilte, daß das Amt »ein großes Opfer [...] auf anderem Gebiete verdiente«[20], schon gar nicht auf dem Gebiet der Wirtschaftsverfassung.

18 So Sedlmayr am 2.9.1946 vor der CSU-Fraktion; Niederschrift der Fraktionssitzung der Christlich-Sozialen Union am 2.9.1946, ACSP, NL Müller 208, S. 18.

19 Sedlmayr, ebd.

20 Semler vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 550.

Wie alle »neuralgischen« Fragen wurden auch die heiklen Inhalte der Wirtschaftsverfassung in kleinem Kreise ausgehandelt, noch bevor der Verfassungsausschuß Gelegenheit erhielt, sich dazu zu äußern. Die kleinen Parteien waren von diesen Vorverhandlungen ausgeschlossen, dies entsprach dem Usus. Ungewöhnlicher war, daß auch der Wirtschaftsexperte der CSU, Johannes Semler, zu den Verhandlungen nicht hinzugezogen wurde. Seinem Ärger über diesen Umstand, dem er eine Woche später vor dem Landesausschuß der CSU Luft verschaffte[21], ist zu verdanken, daß die Vorgänge hinter den Kulissen recht gut zu rekonstruieren sind.

Bekanntlich legte Semler größten Wert auf die wirtschaftliche Selbstverwaltung, soweit trafen sich seine Vorstellungen auch mit denen des Bauernflügels der CSU. Während Semler aber entschieden dagegen eintrat, die Selbstverwaltung auf der Basis der Wirtschaftsverbände zu organisieren, wünschte der Bauernflügel der CSU, flankiert von den CSU-Gewerkschaftlern, das Gegenteil. Der Bauernverband gedachte, in der bayerischen Wirtschaftspolitik ein gewichtiges Wort mitzureden, als Pressure Group innerhalb der CSU, aber auch unmittelbar. Der Anspruch auf die direkte Einbindung der wirtschaftlichen Interessenverbände in das politische Geschehen manifestierte sich auch in der Zusammensetzung des Senates, der sich zu gut zwei Dritteln (42 von 60 Mitgliedern) aus Vertretern wirtschaftlicher »Körperschaften« zusammensetzte. Aus der Sicht des Bauernflügels, der sich für diese Senatsstruktur stark gemacht hatte, war damit »jedes beratende Organ anderer Art überflüssig«.[22] Somit auch der »Wirtschaftsrat«, den Semler als »neutrales« Wirtschaftsparlament mit weitreichenden Befugnissen neben den Landtag und den Senat stellen wollte.

Aber nicht nur in diesem Punkte differierten die Vorstellungen. Insgesamt war dem Bauernflügel die Wirtschaftskonzeption der Sozialdemokraten sympathischer als Semlers Entwurf einer »sozial bedingten«, aber freien Wirtschaft. Die Bereitschaft der Bauern, die parteieigene Konzeption dennoch mitzutragen, sank um so mehr, als die Sozialdemokraten klipp und klar signalisierten, daß ihre Zustimmung zum Staatspräsidenten wesentlich davon abhängen würde, wie sich die CSU zur Wirtschaftsverfassung stellte. Dem Kulturpolitiker Hundhammer, den Semlers Entwurf durchaus ansprach, und der speziell auch die Gefahr einer zu starken Position der Interessenverbände sah[23], war die Ordnung der Wirtschaft bei weitem weniger wichtig als der Staatspräsident.

Im engen Schulterschluß sorgten daher Horlacher, Schlögl und Hundhammer erstens dafür, daß Semlers Vorschlag, den Wirtschaftsteil der Verfassung auf der Grundlage des Entwurfes des Wirtschaftspolitischen Ausschusses zu beraten, von der CSU-Fraktion abgelehnt wurde. Statt dessen

21 Ebd., S. 550–558.
22 Ebd., S. 554.
23 Zu Hundhammers wirtschaftspolitischen Vorstellungen vgl. seine Ausführungen vor dem Dienstag-Club der CSU am 30.4.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 46f.

wurde Semler beauftragt, die Vorschläge der CSU-Wirtschaftsexperten in Form von Änderungs- bzw. Ergänzungsanträgen zum Vorentwurf einzubringen[24], was diesem einen Vorsprung verschaffte. Damit ließen sie es aber nicht bewenden. Da unklar war, wie die CSU-Fraktion sich zur Wirtschaftsverfassung stellen würde, verhinderten sie eine Diskussion in der Fraktion. »Bedauerlicherweise«, so der Fraktionsvorsitzende Hundhammer, ergab sich keine Gelegenheit, ein Referat von Semler anzuhören, das bereits angekündigt war.[25] Vorläufig war es – leider – zeitlich auch nicht möglich, die Wirtschaftsverfassung zu diskutieren. Statt dessen wählte die Fraktion zur Vorbereitung der Beratungen eine »Zwölfer-Kommission«, der auch Semler angehörte. Diese Kommission kam am Abend des 28. August, also am Abend vor Beginn der ersten Lesung der Wirtschaftsverfassung, zum ersten Mal zusammen. Beraten wurden die relativ unproblematischen Abschnitte Arbeit und Landwirtschaft, die am nächsten Morgen auch auf der Tagesordnung des Verfassungsausschusses standen. Für den Nachmittag des 29. August war die Fortsetzung der Kommissionsverhandlungen geplant, die den heiklen Abschnitten zur Wirtschaftsordnung und zum Eigentum gelten sollten. Zu dieser Sitzung kam es jedoch nicht, da der Verfassungsausschuß bis zum Abend tagte. Da er bereits am nächsten Morgen seine Arbeit fortsetzen wollte, übergab Semler seinen Parteifreunden die von ihm im Namen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses formulierten Änderungsvorschläge und regte einen kurzen internen »Gedankenaustausch« an. Wie Semler später festhielt, war hierzu »jedoch am gleichen Abend leider keine Gelegenheit mehr«.[26]

Aus welchen Gründen der von Semler erbetene kurze Meinungsaustausch der CSU-Vertreter im Verfassungsausschuß an diesem Abend nicht möglich war, muß dahingestellt bleiben. Fest steht, daß es in Abwesenheit Semlers hingegen noch am gleichen Abend zu interfraktionellen Verhandlungen kam, in denen sich SPD und CSU auf einen gemeinsamen Entwurf zur Wirtschaftsordnung und zum Eigentum einigten.[27] Semler, den seine Parteifreunde im Glauben gelassen hatten, daß seine Vorschläge am nächsten Morgen im Verfassungsausschuß grundlegend für die Haltung seiner Partei sein würden, fiel aus allen Wolken, als ihm »drei Minuten« vor Beginn der Sitzung das Ergebnis der interfraktionellen Verhandlungen in die Hand gedrückt wurde. Eine »flüchtige Durchsicht« genügte ihm, um festzustellen, »daß dieser Entwurf in den entscheidendsten Punkten von der Grundsatzpolitik abwich«, die er vertrat.[28] Semler blieb nichts anderes übrig, als zu

24 Semler an die Mitglieder des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, 4.9.1946, ACSP, NL Arnold Nr. 4.

25 Hundhammer vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 570.

26 Semler an die Mitglieder des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, 4.9.1946.

27 Ebd. Der interfraktionelle Entwurf findet sich in der Anlage.

28 Semler vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 555.

versuchen, im Verfassungsausschuß zu retten, was noch zu retten war, was ihm »wenigstens in einigen Punkten« auch gelang.[29]

Unzufrieden mit dem Erreichten, hoffte Semler, die Fraktion würde vor Beginn der zweiten Lesung die Wirtschaftsverfassung diskutieren und auf Abänderungen in seinem Sinne drängen. Doch auch dazu kam es nicht. Auch die Zwölfer-Kommission traf zu keiner Sitzung mehr zusammen, bevor der Verfassungsausschuß am 3. September gegen Semlers Widerspruch in die zweite Lesung eintrat. Aus Protest nahm Semler an den Beratungen nicht mehr teil und erklärte seinen Rücktritt vom Vorsitz des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU.[30]

Während Semler sich trotz seiner planmäßigen Ausbootung doch in der ersten Lesung bemühte, die Konzeption des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU zu verteidigen, verzichteten die »bevollmächtigten Vertreter« des Bayerischen Gewerkschaftsbundes darauf, den Wirtschaftsentwurf ihrer Organisation nachdrücklicher zu vertreten. Allerdings konnten Krehle und Schiefer auch zufrieden mit dem sein, was Hoegner dank der zuletzt unerfüllt gebliebenen Hoffnung auf einen Staatspräsidenten in gewerkschaftlichem Sinne erreichen konnte. Vermutlich war allen Beteiligten bewußt, daß der von Hoegner ausgehandelte Kompromiß angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Konstituante das Maximum dessen darstellte, was überhaupt zu erreichen war. Propagandistische Anträge paßten nicht zum sachlichen Verhandlungston des Verfassungsausschusses und bargen nur das Risiko einer Frontenverhärtung.

Krehle und Schiefer griffen auch kaum in die Beratungen ein, als sich der Verfassungsausschuß am 29. August zuerst dem Abschnitt Arbeit zuwandte. Dazu hatten sie auch wenig Anlaß: Die Köpfe des Bauernflügels der CSU, dessen ureigene Interessen freilich auch nur wenig tangiert waren, wenn es etwa um Fragen innerbetrieblicher Mitbestimmung ging, bewiesen eine ausgesprochen gewerkschaftsfreundliche Haltung. Es ist klar, daß die SPD nicht gegen die Interessen der Arbeiterschaft agierte.

Als Berichterstatter waren Arbeitsminister Albert Roßhaupter und – auffällig genug – als Mitberichterstatter der Bauernführer Alois Schögl bestimmt. Er überraschte gleich zu Beginn der Beratungen mit dem Antrag, die Sozialversicherung – zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, »Schwäche«, Arbeitslosigkeit und weitere »Wechselfälle des Lebens« – festzuschreiben.[31] Hoegner hatte in seinem Entwurf nur eine Arbeitslosenversicherung vorgesehen.[32] Wegen der schwebenden Kontrollratsverhandlungen zur Sozialversicherung war diese Bestimmung vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß aber gestrichen worden und nur-

29 Semler an die Mitglieder des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, 4.9.1946, a.a.O.
30 Ebd.
31 Sten. Ber. VA, S. 531.
32 Artikel 123 des Entwurfes einer Verfassung des Volksstaates Bayern, BayHStA, MA 110902.

mehr ein Recht auf Fürsorge garantiert.[33] Hoegner, den inzwischen eine amerikanische Abhandlung auf die Idee gebracht hatte, »eine Art neues Menschenrecht« einzuführen, das »jedermann« Anspruch auf eine ausreichende Sozialversicherung garantierte, nahm Schlögls Antrag gerne auf. Auch Hundhammer stand »einem weitgehenden Ausbau der Sozialversicherung« durchaus aufgeschlossen gegenüber, wenn er auch als ehemaliger stellvertretender Generalsekretär der Bayerischen Christlichen Bauernvereine (1927–1933) entschieden eine Pflichtversicherung verneinte, die sich etwa auf die gesamte Landwirtschaft erstrecken würde. Als Nawiasky dann auch noch vorschlug, den Katalog zu ergänzen durch eine allgemeine Hinterbliebenenversicherung[34], kippte die Begeisterung für die Idee, die Sozialversicherung detaillierter in der Verfassung zu regeln. Roßhaupter gab zu bedenken, daß die Kontrollratsverhandlungen über diese Frage noch immer im Gange waren und nicht absehbar war, was sie erbringen würden: »Wenn uns die Gesetzgebung bleibt, ohne daß der Kontrollrat in die Versicherungsgesetzgebung eingreift, dann ist uns selbst in die Hand gegeben, wie wir diese Dinge gestalten wollen, und greift der Kontrollrat ein, dann nützt uns die schönste Verfassung nichts«.[35] Der Verfassungsausschuß machte sich diese Bedenken zu eigen, zumal sich andeutete, welche komplexe Diskussion es auslösen konnte, wenn die mit einer präziseren Verfassungsbestimmung aufgeworfene Frage der allgemeinen Pflichtversicherung bzw. des von ihr erfaßten Personenkreises, der Mutterschaftsversicherung und einer allgemeinen Hinterbliebenenversicherung diskutiert werden mußte.[36] Zum Schluß einigte sich der Ausschuß einstimmig auf den Programmsatz: »Jedermann hat Anspruch auf Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens durch eine ausreichende Sozialversicherung im Rahmen der Gesetze«.[37]

Der Wunsch nach Verankerung der Sozialversicherung wurde also von der gesamten CSU geteilt, wenn sich auch Meinungsverschiedenheiten darüber andeuteten, wie die Sozialversicherung zu gestalten war. Prinzipielle Gegensätze bestanden innerhalb der CSU aber zu anderen Fragen der Arbeitsverfassung. Sie offenbarten sich erstmals, als die in Artikel 130 des Entwurfes vorgesehene Pflicht zur Arbeit zur Sprache kam. Schlögl erteilte dem Artikel in der Entwurfsfassung seine Zustimmung, erklärte aber, es lägen Abänderungsvorschläge seiner Parteifreunde vor. Zu ihnen Stellung zu beziehen, betrachtete er als Berichterstatter der CSU freilich nicht als seine Aufgabe. Das war eine ziemlich deutliche Distanzierung, die er mit einer an Semlers Adresse gerichteten Warnung verband, nicht mit weitreichenden Abänderungsvorschlägen doch noch zu versuchen, den Entwurf des Wirtschaftspolitischen Ausschusses durchzudrücken: Schlögl wollte »die Ver-

33 Artikel 130 des Vorentwurfes, Sten. Ber. VA, S. 11.
34 Ebd., S. 534.
35 Ebd., S. 534f., Zitat S. 535.
36 Hierzu ebd., S. 534ff.
37 Ebd., S. 536.

handlungsführung unbedingt so gewahrt haben, daß wir vom Entwurf ausgehen. Wenn meine Freunde Abänderungsvorschläge machen, so mögen sie diese Abänderungsvorschläge einbringen.«[38]

Seine Parteifreunde ließen sich dadurch nicht einschüchtern. Krapp und Semler sprachen vehement gegen die Festsetzung eines »Zwanges zur Arbeit«. Krapp erinnerte an die NS-Zeit mit ihrer zuletzt allgemeinen Dienstpflicht, in der die Arbeitsämter zu »Sklavenhalteranstalten« umfunktioniert worden seien: »Vielleicht wissen Sie, wie man dort behandelt wurde! Das war eine Art und Weise, gegen die es die Sklaven im alten Rom noch gut gehabt haben.« Zwar war Krapp der Meinung: »Wer nicht arbeitet, der soll auch nicht essen.« Doch wollte er – flankiert von Semler – die Pflicht zur Arbeit nur im Sinne einer »sittlichen Pflicht« vorsehen[39], sie »verweichlichen«, wie Nawiasky diesen Vorschlag wertete: Jeder Mensch, »der irgend etwas bedeutet«, so der Staatsrechtler, würde dieser sittlichen Pflicht ohnehin genügen. »Der Zwang setzt dann wirklich nur bei den Drückebergern ein«.[40]

Auch Roßhaupter glaubte nicht, der Appell an die sittliche Pflicht werde ausreichen, um diejenigen zur Arbeit zu bewegen, die in der Arbeit allein um der Arbeit willen keinen Sinn erkannten.[41] Der damalige Arbeitsminister wurde täglich mit den Problemen konfrontiert, die sich daraus ergaben, daß es unter den bestehenden Verhältnissen viele für sinnlos hielten, bei oft noch dazu schlechter gesundheitlicher Verfassung zu arbeiten. Waren die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten doch mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittlichen Löhne. Mit Schwarzmarktgeschäften war leichter zu überleben.[42] Wenn Krapp und Semler es auch für ungut befanden, sich an den bestehenden anormalen Zeiten zu orientieren, in denen, so Krapp, »Arbeitsscheu« weit verbreitet war, so gaben sie sich doch schließlich mit einer Kompromißlösung zufrieden: »Jeder« hatte künftig »das Recht, sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen« und das Recht, aber auch die Pflicht, »eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit im Dienste der Allgemeinheit« zu wählen.[43] Dieser Vorschlag, der die Zwangsverpflichtung zur »Sklavenarbeit« ausschließen sollte, wurde schließlich einstimmig angenommen.[44]

Eine intensive Diskussion löste Semlers Vorschlag aus, in der Verfassung den Leistungslohn festzuschreiben, zugleich aber auch durch Gewährung sozialer Zuschläge das Prinzip des Soziallohnes zu wahren.[45] Aus Nawiaskys Sicht waren Leistungslohn und Soziallohn Gegensätze, die sich aus-

38 Ebd., S. 537.
39 Ebd., S. 537ff.
40 Ebd., S. 539.
41 Ebd.
42 Berichte zur Wirtschaftslage, 1948, H. 1, S. 29ff.
43 Sten. Ber. VA, S. 539.
44 Ebd., S. 538, 546.
45 Zum Antrag ebd., S. 538.

schlossen. »Aber nicht bei uns!«, so entgegnete Semler. Er verkannte die Haltung seiner Partei freilich gründlich und mußte seinen Antrag, auf den er »entscheidendes Gewicht« gelegt hatte, schließlich zurückziehen.[46] Sein Vorschlag stieß auch bei der SPD auf Widerstände. Fendt warnte davor, nationalökonomische Details in der Verfassung zu verankern. Er konnte sich allenfalls einen Satz vorstellen, der »eine gesunde Synthese aus Leistungslohn und Soziallohn« gebot. Roßhaupter wollte – mit dem Hinweis auf entsprechende gewerkschaftliche Forderungen – die Lohnverhältnisse in der Verfassung überhaupt nicht regeln, sondern dies den Tarifverträgen überlassen.[47] Tatsächlich meldete sich nun auch Schiefer zu Worte und bat »herzlichst«, das Wort Leistung aus der Verfassung herauszuhalten. Seine weiteren Ausführungen seien auch als ein mögliches Erklärungsmoment dafür zitiert, warum sich die bayerischen Gewerkschaften so wenig nachdrücklich für die Verfassungsarbeit engagierten: »Niemand wird sich um die Verfassung kümmern, wenn ein Tarifvertrag abgeschlossen wird, und wir wollen als Gewerkschaften an möglichst wenig Gesetze gebunden sein. Wir bestimmen unsere Gesetze aus dem Wollen zur Selbsterhaltung als Gewerkschaften selbst.«[48] Semlers Parteifreund Schlögl stimmte Schiefer energisch zu: Auch der Generalsekretär des Bauernverbandes hatte entschieden etwas dagegen, dem »freien Willen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer« vorzugreifen.[49]

Das von anderen Unionspolitikern geteilte Unbehagen des Bauernführers am Leistungslohn hatte auch damit zu tun, daß er, wie einer seiner Befürworter, der ehemals christliche Gewerkschafter und Vorsitzende des CSU-Kreisverbandes Augsburg-Land, Albert Kaifer, erläuterte, ausdrücklich unabhängig vom Alter und vom Geschlecht gelten sollte: »Wenn die gleiche Leistung von einer Frau vollbracht wird, soll dafür auch der gleiche Lohn bezahlt werden wie für den männlichen Arbeiter.« Das Desiderat des Familienlohnes wollte Kaifer durch die Sozialzuschläge ausgleichen. Er erinnerte daran, »daß wir heute in Deutschland Millionen von Frauen und in Bayern Hunderttausende haben, die praktisch in der Beziehung die Pflichten übernommen haben, sowohl hinsichtlich der Arbeitsleistung wie auch gegenüber den Kindern und Angehörigen, wie sie sonst ein Mann, der Familienvater hatte«.[50]

Von diesem engagierten Appell ließ sich etwa Hans Ehard überzeugen. Er hatte nichts gegen einen geschlechtsneutralen Leistungslohn einzuwenden, doch warnte er davor, diesen Grundsatz auch auf das Alter anzuwenden. Wer seine jugendliche Arbeitskraft durch harte Arbeit eingebüßt hatte, durfte nicht im Alter dafür bestraft werden. Dieses Risiko war aus Ehards Sicht durch die Sozialzuschläge nicht ausgeschlossen, da die Verfassung, je

46 Ebd., S. 540f.
47 Ebd., S. 542.
48 Ebd., S. 543.
49 Ebd., S. 544.
50 Ebd., S. 543.

nach politischer Konstellation, unterschiedlich gelesen werden konnte.[51] Ehards Standpunkt schloß sich Krehle an. Er glaubte, es würde »getroffen, was eigentlich getroffen werden muß«, wenn man den Leistungslohn herausließe und statt dessen Männern und Frauen Lohngleichheit zusicherte. Im gleichen Sinne äußerten sich der Sozialdemokrat Franz Haas und Gustav Schiefer, der einen entsprechenden Antrag formulierte: »Männer und Frauen erhalten für gleiche Arbeit gleichen Lohn«.[52]

Als er zur Abstimmung gestellt werden sollte, zeigte sich aber, daß genau dies der Punkt war, an dem sich mancher besonders rieb. Plötzlich wurde es lebhaft im Verfassungsausschuß. Nawiasky rief: »Das setzen sie absolut nicht durch«; Schlögl protestierte heftig gegen diese »absolute Verpflichtung«; und der Landwirt Leonard Baumeister (CSU) begründete dann, warum man Frauen und Männern allenfalls »grundsätzlich« gleichen Lohn zusichern konnte: Die allgemeine Ansicht, daß in den harten Kriegsjahren die Frauen die gleiche Arbeit geleistet hatten wie die Männer, sei nicht richtig. In der Landwirtschaft sei im Krieg die Hauptarbeit keineswegs von den Arbeitnehmerinnen geleistet worden. Wenn Baumeister auch die Arbeitsleistung der Bäuerinnen anerkannte, die »allen Lobes wert« sei, so konnte er dieses Lob doch auf die weiblichen Dienstboten nicht ausdehnen. Daher sprach er sich entschieden gegen die »Gleichstellung der Arbeitsleistung« der Geschlechter aus: »Wer in der Landwirtschaft steht, der weiß die Bedeutung der Arbeitskraft der männlichen und weiblichen Arbeitnehmer in der Landwirtschaft zu unterscheiden.«[53]

Wie Scheringer zu Recht feststellte, hatte Baumeister den Sinn des Antrages mißverstanden. Er zielte nicht darauf, jede Arbeit gleichzustellen, sondern dafür zu sorgen, gleiche Arbeit gleich zu entlohnen: »Wenn sie ihre Arbeit richtig macht und Qualitätsarbeiterin ist, muß die Frau den gleichen Lohn erhalten und nicht etwa, weil sie eine bloße Saumagd ist, einen geringeren Lohn bekommen als der Herr Schweinemeister«.[54] Da gleiches auch für viele andere in der Landwirtschaft anfallende Arbeiten galt, wünschte Scheringer auch für die Landwirtschaft das Prinzip der geschlechtsunabhängigen Lohngleichheit bei gleicher Arbeit festzulegen, und zwar nicht nur grundsätzlich, womit sich der Bauernflügel der CSU einverstanden erklärte, sondern generell.[55]

Die Bauern gingen als Sieger aus dieser Debatte hervor. Nachdem Schlögl an Schiefers Verständnis dafür appelliert hatte, daß in der Landwirtschaft die Verhältnisse doch besonders geartet seien, und weder der Gewerkschaftsbund noch die Sozialdemokraten daran interessiert waren, wegen dieser Frage das für die gesamte Wirtschaftsverfassung wichtige Einvernehmen

51 Ebd.
52 Ebd.
53 Ebd., S. 544.
54 Ebd.
55 Ebd., S. 544f.

mit dem Bauernflügel der CSU zu stören, wurde der Rechtssatz der geschlechtsneutralen Lohngleichheit einstimmig zum Grundsatz verwässert.[56]

In einem weiteren wichtigen Punkt trug die Militärregierung dazu bei, daß die bayerischen Standpunkte sich nicht in Gänze entfalteten. Die Amerikaner erschienen nur im Ausnahmefall selbst im Verfassungsausschuß, doch entsandten sie gelegentlich einen deutschen Mittelsmann, Friedrich Glum.[57] Glum nahm an den Beratungen der Wirtschaftsverfassung teil und war offenbar beauftragt, den amerikanischen Standpunkt »nach seinem Dafürhalten«[58] in die Verhandlungen einzubringen, wenn sich abzeichnete, daß sie unerwünschte Ergebnisse erbrachten. Glum griff ein, als der Verfassungsausschuß sich der Beratung der Frage zuwandte, ob die Staatsregierung unter Berücksichtigung örtlicher Verschiedenheiten Mindestlöhne festsetzen durfte. So war es im Entwurf vorgesehen, doch wie Berichterstatter Roßhaupter vor Eintritt in die Diskussion erklärte, war ihm »soeben« mitgeteilt worden, daß die Militärregierung dagegen »Einspruch« erhob: »Die Militärregierung will einmal nicht, daß Mindestlöhne unter Berücksichtigung der örtlichen Verschiedenheiten festgesetzt werden, und sie will ferner nicht, daß diese Mindestlöhne von der Staatsregierung festgesetzt werden.«[59]

Roßhaupter gab zu erwägen, ob man unter diesen Umständen eine Bestimmung über Mindestlöhne überhaupt aufnehmen oder besser ganz darauf verzichten und den Gewerkschaften ihre Aushandlung überlassen sollte. Völlig klar war aus seiner Sicht, und hier zeigten sich die Grenzen amerikanischer Autorität, daß der »Wunsch« der Militärregierung »nur insoweit erfüllt« werden konnte, als die Staatsregierung als die Instanz in Frage zu stellen war, die Mindestlöhne festsetzen konnte. Den Tarifverträgen müsse das selbstverständlich auch künftig unbenommen bleiben.[60] Aus gewerkschaftlicher Sicht war der Einwand der Militärregierung wahrscheinlich

56 Ebd., S. 546.

57 Der Staats- und Verwaltungsrechtler Friedrich Glum (CSU) fungierte seit 1945 als Berater der Militärregierung. Seine erste Aufgabe war es, der Militärregierung eine Verfassung für Berlin zu entwerfen. Dazu F. Glum, Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, 1964, S. 561. Zu seinen sonstigen Aktivitäten in Diensten der Militärregierung, zu denen vor allem auch die Arbeit an einem neuen Beamtengesetz zählte, ebd., S. 550–581. Glum blieb Berater der Amerikaner, als er 1946 in die bayerische Staatskanzlei berufen wurde. Zu seinen Aufgaben als Ministerialdirigent in der Staatskanzlei (zuständig für Verfassungs-, Wirtschafts- und Finanzrecht) gehörte es, eine künftige deutsche Verfassung vorzubereiten (ebd., S. 581). Seine Arbeit schlug sich auch in einem Büchlein nieder: F. Glum, Der künftige deutsche Bundesstaat, 1946. Darin auch sein Entwurf einer »Verfassung der Vereinigten Staaten von Deutschland« (S. 31–51).

58 So die Ausführungen Semlers vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 556. Der Chef der OMGBY CAD, Albert Schweizer, schrieb Hoegner, Glum sei beauftragt, den Verhandlungen als »consultant and observer« beizuwohnen; OMGBY, Schweizer, an Hoegner, 19.8.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/112. Laut Glums eigener (in anderen Fragen nicht immer stimmiger) Darstellung verfolgte er die Beratungen des VA »vom ersten bis zum letzten Tag« (F. Glum, Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, 1964, S. 585.)

59 Sten. Ber. VA, S. 546.

60 Ebd., S. 546f.

nicht unwillkommen, lief er doch auf die Wahrung der Tarifhoheit hinaus. Im Gewerkschaftsentwurf war zwar der fragliche Absatz in der Fassung des Vorentwurfs übernommen worden, doch war hier Wert darauf gelegt, daß die von den Gewerkschaften ausgehandelten Tarife als Minimum verbindlich waren.[61] Gegen eine staatliche Stützung der Tarifverträge hatten die Gewerkschaften nichts einzuwenden, wohl aber etwas gegen die Möglichkeit, die gewerkschaftlichen Tariferfolge durch Regierungsbeschluß zu unterlaufen.

Schlögl jedenfalls war erklärtermaßen »nicht todunglücklich« über die amerikanische Intervention. Er stand zuviel staatlichen Eingriffsmöglichkeiten »mißtrauisch« gegenüber und hielt es für »gesünder«, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihr Arbeitsverhältnis selbst regelten.[62] Unglücklich reagierte niemand auf den amerikanischen Wunsch, auch Hoegner nicht und erst recht nicht Semler. Weder er noch der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU hatten Mindestlöhne vorgesehen. Da Semler staatliche Eingriffsmöglichkeiten auf ein Minimum reduzieren wollte, wäre er wohl entschieden gegen diesen Artikel aufgetreten, wenn Glum ihm nicht zuvorgekommen wäre. Einstimmig wurde der Artikel in einer Fassung angenommen, die den amerikanischen Bedenken Rechnung trug, aber alle Möglichkeiten offenließ.[63]

Unumstritten – und auch in sämtlichen Entwürfen vorgesehen – war die Vereinigungsfreiheit. Sie war »zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen« im Vorentwurf ausdrücklich nur den Arbeitnehmern zugestanden, wurde auf Semlers Initiative jedoch auf alle Berufstätigen ausgedehnt.[64] Ohne jede Diskussion und einstimmig wurde die vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß für Arbeitsstreitigkeiten vorgesehene Regelung angenommen. Obwohl sich der Gewerkschaftsentwurf mit seiner Differenzierung zwischen »Einzelstreitigkeiten« mit dafür zuständigen Arbeitsgerichten und »Gesamtstreitigkeiten« mit der Zuständigkeit staatlicher Schiedsstellen doch deutlich vom Vorentwurf unterschied[65], unternahmen die anwesenden Gewerkschaftsvertreter keinen Versuch, das gewerkschaftliche Modell auch nur zur Diskussion zu stellen.[66] Gewerkschaftlicher Protest regte sich auch nicht, als auf Antrag Schlögls das schon laut Entwurf nur grundsätzlich gewährleistete freie Wochenende weiter dadurch in Frage gestellt wurde, daß die Wochenendregelung für einzelne Berufszweige – wie etwa der Landwirtschaft – ausdrücklich Gesetzen übertragen wurde.[67] Eine umfängliche Debatte entwickelte sich hingegen über das innerbetriebliche

61 Entwurf des BGB, »Das Wirtschaftsleben«, Art. 131, BayHStA, NL Ehard 1642.
62 Sten. Ber. VA, S. 547.
63 Für jeden Berufszweig konnten »Mindestlöhne festgesetzt werden, die dem Arbeitnehmer eine den jeweiligen Kulturverhältnissen entsprechende Mindestlebenshaltung für sich und seine Familie ermöglichen«. Ebd.
64 Ebd., S. 547–550.
65 Dazu Entwurf des BGB, »Das Wirtschaftsleben«, Art. 134, BayHStA, NL Ehard 1642.
66 Sten. Ber. VA, S. 550f.
67 Ebd., S. 551f.

Mitbestimmungsrecht. Allerdings wurde auch sie nicht von den Vertretern der bayerischen Gewerkschaften getragen:

Im Entwurf war vorgesehen, den Arbeitnehmern bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen ein Mitbestimmungsrecht in den sie berührenden Angelegenheiten zu verleihen. Roßhaupter stimmte dem als Berichterstatter »ohne Erinnerung« zu; Schlögl beantragte als Korreferent, dieses Recht auf Unternehmungen »von erheblicher Bedeutung« zu beschränken. Er dachte dabei wohl vor allem an die Landwirtschaft, wenn er auch seinen Vorschlag mit dem Hinweis begründete, man könne in einem Rechtsanwaltsbüro kaum der einzigen Schreibkraft entsprechende Rechte zugestehen. Seine Befürchtungen konnten allerdings schnell mit dem Hinweis entkräftet werden, daß die Mitbestimmung ausdrücklich über Betriebsräte wahrgenommen werden sollte, also nur Betriebe ab einer bestimmten Größenordnung betraf.[68]

Die eigentliche Debatte wurde dann ausgelöst durch Hoegner. Er hatte offensichtlich von dem am Vortag gefaßten Mitbestimmungsbeschluß des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU erfahren. Er lautete, den Arbeitnehmern »in allen Betrieben von besonderer Bedeutung« das Recht einzuräumen, »durch geeignete Vertreter einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung« dieser Betriebe auszuüben.[69] Möglicherweise drang diese Forderung weniger differenziert an Hoegners Ohren; möglicherweise erkannte er auch eine Chance, Nägel mit Köpfen zu machen. Jedenfalls beantragte Hoegner eine Neufassung des Mitbestimmungsartikels, die erheblich über das hinausging, was der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU beschlossen hatte: »Die Arbeitnehmer haben ein Mitbestimmungsrecht in den sie berührenden Angelegenheiten, sowie einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung der Betriebe«.[70]

So weit wollten Semler und der Wirtschaftspolitische Ausschuß dann doch nicht gehen. Wie Semler ausführte, war seine Partei zwar bestrebt, »den Zeiterfordernissen Rechnung zu tragen« und machte es zu ihrem eigenen Anliegen, die Rechte der Arbeitnehmer zu verteidigen. Doch einen Einfluß auf die Leitung und Lenkung wollte sie ihnen erstens nur in »Unternehmungen von erheblicher Bedeutung« einräumen. Zweitens legte »die« CSU großen Wert darauf, daß die in diesem Sinne mitwirkenden Arbeitnehmervertreter dieser Aufgabe auch gewachsen waren – mit anderen Worten: den Unternehmern sollte ein Einfluß auf ihre Auswahl gesichert werden. Drittens wollte sie in »Kleinbetrieben« keine Mitbestimmung der Arbeitnehmer, auch nicht in den sie berührenden Angelegenheiten.[71] Wieder einmal zeigte sich aber, daß Semler keineswegs für die gesamte CSU sprach. Sein Parteifreund Albert Kaifer wandte sich entschieden gegen »zweierlei

68 Ebd., S. 552.
69 Entschließung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses. Gegen Planwirtschaft, für Gleichberechtigung der Arbeitnehmer«, Union-Dienst, 5.10.1946.
70 Sten. Ber. VA, S. 552.
71 Ebd., S. 553.

Recht«, das für Arbeitnehmer in größeren und kleineren Betrieben geschaffen werden sollte.[72] Kaifer neigte eher Hoegners Lösung zu.

Bevor sich weitere Unionspolitiker zu Worte melden konnten, war es paradoxerweise ausgerechnet der SPD-Arbeitsminister Roßhaupter, der den Befürwortern einer weitreichenden innerbetrieblichen Mitbestimmung den Wind aus den Segeln zu nehmen versuchte. Er erinnerte an das Kontrollratsgesetz Nr. 22 über die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse (vom 10. April 1946) und die beim Stuttgarter Länderrat in Arbeit befindlichen Ausführungsgesetze. In Stuttgart habe selbstverständlich auch die Frage eine Rolle gespielt, wie weit der Einfluß der Betriebsräte reichen sollte. Hier aber habe sich die Militärregierung auf den Standpunkt gestellt, daß die Betriebsräte keinen Einfluß auf die Leitung und Geschäftsführung der Betriebe ausüben dürfen. Die Militärregierung lasse auch keine überbetriebliche Mitbestimmung der Betriebsräte zu. Sie erlaube ihnen lediglich, »ihre beruflichen Interessen innerhalb des Betriebes selbst zu wahren«. In vorauseilendem Gehorsam hielt Roßhaupter aufgrund der Stuttgarter Erfahrungen weder die von Hoegner noch die von Semler vorgeschlagene Mitbestimmungsregelung für möglich und riet davon ab, »draußen Illusionen« zu erzeugen, »die nicht erfüllt werden können«.[73]

Die Vorstellung, auch in der Verfassungsarbeit derart von der Besatzungsmacht gegängelt zu werden, rief einige Empörung hervor. War eine Verfassung doch etwas anderes als ein Gesetz, das jederzeit geändert werden konnte. Lorenz Sedlmayr (CSU) meinte, man könnte doch »mindestens zum Ausdruck bringen – und das können wir doch schließlich – daß wir ein solches Mitbestimmungsrecht wünschen. Das glaube ich, ist jedenfalls unser gutes Recht.« Hoegner stellte klar, daß die Militärregierung in der Tat zwischen Gesetz- und Verfassunggebung differenzierte: »Wir haben die Möglichkeit, in der Verfassung unsere Wünsche zum Ausdruck zu bringen.«[74] Hoegner kam als Ministerpräsident täglich mit den Amerikanern in Kontakt und war als einer der Hauptprotagonisten der Verfassunggebung einer ihrer bevorzugten Ansprechpartner, wenn sie informell auf die Beratungen einzuwirken versuchten. Seine bestimmte Antwort auf Roßhaupters Appell zum Gehorsam beweist, daß er sehr wohl erkannt hatte, daß die sonst wenig rücksichtsvoll agierende Militärregierung dem Selbstbestimmungsrecht der Verfassunggeber mit großem Respekt begegnete.

Daher plädierte Hoegner dann auch selbstbewußt dafür, den Mitbestimmungsartikel in der von ihm vorgeschlagenen Formulierung anzunehmen.[75] Dies ging Semler zu weit, erst recht aber dem CSU-Fraktionsvorsitzenden, der jetzt das Wort ergriff und sich hinter Semler stellte. Hundhammer, der zwar der Arbeiterschaft ein gewisses Einflußrecht »auf das ganze Produk-

72 Ebd.
73 Ebd., S. 553 f.
74 Ebd., S. 554.
75 Ebd.

tionsgebiet« einräumen wollte[76], erklärte im Namen seiner »Freunde« in aller Entschiedenheit, »daß wir die Formulierung, wie sie jetzt vorgeschlagen ist, nicht für tragbar halten«.[77]

Als »Marschroute« für die kommende Gesetzgebung, dies dürfte Hoegner gewußt haben, war die von ihm beantragte wirtschaftsdemokratische Weichenstellung von den autoritären Demokraten in der CSU schwer hinzunehmen. Wahrscheinlich wollte er testen, welchen Preis Hundhammer für den Staatspräsidenten zahlen würde. Der recht scharfe Protest des CSU-Fraktionsvorsitzenden deutet bereits darauf hin, daß schon Semlers weniger weitreichenden Vorschläge hart an die Grenzen dessen stießen, was der Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU gerade noch unterschreiben konnte. Daher lenkte Hoegner jetzt zwar ein, war sich seiner starken Position aber sicher genug, um dennoch weiterzupokern.

Weder Hundhammer noch ein anderer Vertreter dieser Richtung in der CSU hatten in der gesamten Mitbestimmungsdiskussion ihre Position aufgedeckt. Den auf seinen und Semlers Standpunkt konzentrierten Diskussionsverlauf und Semlers Verunsicherung über die ausbleibende Rückendekkung aus seiner Partei machte sich Hoegner zunutze. Er bot dem CSU-Wirtschaftsexperten nun einen Kompromiß an, der noch immer um einiges über das hinausging, was Semler wünschte. Hoegners neuer Vorschlag lautete: »Die Arbeitnehmer haben bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen ein Mitbestimmungsrecht in den sie berührenden Angelegenheiten sowie in Großbetrieben einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung der Betriebe.«[78]

Hoegner gab Semler damit in einem wichtigen Punkt nach: Das Recht der Arbeitnehmer, Einfluß auf die Betriebsleitung auszuüben, erstreckte sich nicht mehr auf alle Betriebe, sondern nur noch auf Großbetriebe. Dies entsprach noch nicht ganz, aber in etwa dem, was der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU wünschte. Im Gegenzug verlangte dieser Kompromißvorschlag Semler ab, auf die Eignungsklausel zu verzichten. Herausgefallen war außerdem die Ausnahmeregelung für Kleinbetriebe. Semler, der den Artikel deswegen später heftig attackierte[79], stimmte dem Kompromißvorschlag trotzdem zu. Nach Lage der Dinge schien er ihm vorläufig das Beste zu sein, was er herausholen konnte. Im Schulterschluß mit Hoegner war es ihm gelungen, ein wichtiges Anliegen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses gegen Widerstände aus den Reihen seiner eigenen Partei durchzusetzen, ohne der SPD in allem nachzugeben. Angesichts der Unberechenbarkeit des Bauernflügels, der sich aus dieser Teildiskussion heraushielt und nicht zu erkennen gab, wem seine Sympathien zuneigten, war es für Semler zu riskant, auf einen vollen Sieg zu setzen. Erst nachdem Semler dem Kompromiß

76 Vgl. seine Ausführungen vor dem Dienstag-Club der CSU am 30.4.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 46.
77 Sten. Ber. VA, S. 554.
78 Ebd., S. 555.
79 Sten. Ber. VL, S. 152f.

zugestimmt hatte, erklärte sich dann auch Schlögl damit einverstanden.[80] Der Schäffer/Hundhammer-Flügel war es nicht. In der Abstimmung votierten außer dem Liberalen Thomas Dehler auch vier CSU-Vertreter gegen den Artikel.[81] Wolfgang Prechtl gab im Namen der Nein-Stimmer aus der CSU zu Protokoll, daß ihnen ein »unmittelbarer Einfluß« der Arbeitnehmer auf die Betriebsleitung zu weit gehe. Aus ihrer Sicht werde dies zu »unüberwindlichen Schwierigkeiten« führen.[82] Wenn sie sich trotzdem aus der Diskussion heraushielten, so beweist das einmal mehr, welch hohen Preis der Schäffer/Hundhammer-Flügel für den Staatspräsidenten zu zahlen bereit war.

Aus der Sicht der Gewerkschaften und der SPD war die Regelung der innerbetrieblichen Mitbestimmung ein Erfolg, von dem sie wenige Tage zuvor wohl noch nicht einmal zu träumen gewagt hätten. Angenehm überrascht waren SPD, KPD und Gewerkschaftsvertreter auch, als sie erfuhren, wie Semler sich zu Artikel 138 des Entwurfes stellte. Er berief die Arbeitnehmer, »als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft zusammen mit den Arbeitgebern, an der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Produktivkräfte mitzuwirken«.[83] Semler wünschte, daß das Wort »Arbeitgeber« aus dem Artikel »verschwindet«, denn entscheidend sei der »Gedanke des Zusammenwirkens aller in der Wirtschaft Tätigen«. Zweitens wollte er die Mitwirkung nicht allein auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Produktivkräfte beschränken. Er konnte sich »vorstellen«, die in der Wirtschaft Tätigen auch an anderen wesentlichen Aufgaben zu beteiligen, »nicht nur an der Planung, sondern auch an der Durchführung größerer Vorhaben«. Daher schlug Semler eine Neufassung des Artikels vor, auf die mancher »sprachlos« reagierte: »Die Arbeitnehmer nehmen als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft zusammen mit den übrigen in der Wirtschaft Tätigen an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil.«[84]

Dieser Vorschlag wird vor dem Hintergrund der Semlerschen Gesamtkonzeption verständlich: Er wollte den wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorganen, mit dem »Wirtschaftsrat« an der Spitze, weitgehende Gestaltungsaufgaben zumessen. In Semlers Konzept, und das war aus seinem Vorschlag für Artikel 138 allein nicht ersichtlich, waren allerdings die Arbeitnehmer nur einer von mindestens vier gleichberechtigten Trägern der Wirtschaft.[85] Parität bestand nach Semlers Verständnis also nicht etwa zwischen den Arbeitnehmern einerseits und allen übrigen »in der Wirtschaft Tätigen« andererseits. Diese Deutung aber legte sein Antrag zu Artikel 138 nahe.

---

80 Sten. Ber. VA, S. 555.
81 Ebd., S. 556. Wieviele der 21 Mitglieder des Verfassungsausschusses anwesend waren, ist nicht feststellbar, die Zahl der Teilnehmer schwankte stark.
82 Ebd.
83 Wortlaut des Entwurfes, Sten. Ber. VA, hier S. 11.
84 Ebd., S. 556.
85 Dazu oben, S. 413f.

Es ist nicht festzustellen, ob und wie sorgfältig Semlers Modell damals von Sozialdemokraten und Kommunisten rezipiert wurde. Immerhin vertrat er es in Rede und Schrift.[86] Die im Verfassungsausschuß am 29. August anwesenden Kommunisten und Sozialdemokraten – und z.T. auch Semlers Parteifreunde[87] – scheinen es aber nicht gekannt zu haben. Und losgelöst aus dem Kontext seiner Pläne mußte Semlers Antrag ziemlich verblüffend wirken. Der Kommunist Scheringer reagierte auch sichtlich verwirrt. Mißtrauisch fragte er sich laut, ob Semlers Formulierung tatsächlich für die Arbeiterschaft günstiger sei als die Entwurfsfassung. Hoegner überlegte zwar richtig, daß Semlers Antrag eine Erweiterung dahingehend bedeutete, daß den Arbeitnehmern nun nicht mehr allein die Arbeitgeber, sondern alle in der Wirtschaft Tätigen an die Seite gestellt waren. Doch scheint er darin keine Verschlechterung der Arbeitnehmerposition erkannt zu haben. Und Semlers Parteifreund Ehard fragte, ob der Vorschlag bedeute, daß »unter Umständen« künftig »die Arbeitnehmer auch in den Aufsichtsräten sitzen«. »Selbstverständlich«, so Semler aufrichtig.[88]

Sollte er das grundlegende Mißverständnis bemerkt haben, so hatte er jedenfalls kein Interesse daran, es aufzuklären. Semler bemerkte lediglich, »zu einem späteren Zeitpunkt entsprechende weitere Anträge, z.B. auf dem Gebiet der allgemeinen Wirtschaft« einbringen zu wollen. Einstimmig und ohne weitere Diskussion wurde der Artikel in der von Semler gewünschten Formulierung angenommen.[89] Der CSU-Wirtschaftsexperte glaubte, damit einen Grundstein für das umfassendere Gebäude seines Selbstverwaltungsmodells gelegt zu haben. Da er dann aber aus den weichenstellenden Vorverhandlungen über die Wirtschaftsordnung ausgeschaltet wurde, schwebte das, was als tragender Baustein gedacht war, zuletzt eher zusammenhanglos im Raum. Das wurde allerdings erst am nächsten Tag deutlich. Am 29. August widmete sich der Verfassungsausschuß zunächst noch dem aus insgesamt drei Artikeln bestehenden Abschnitt Landwirtschaft.

Im Bayerischen Bauernverband hatten »intensive« Diskussionen stattgefunden, und im Ergebnis stellte Schlögl als Generalsekretär des Verbandes eine Neufassung des Abschnittes zur Diskussion. Der Bauernflügel hatte zwar verhindert, daß die CSU Semlers Vorschlag folgte, auf der Grundlage des »CSU«-Entwurfes zu verhandeln, doch als es um die bäuerlichen Interessen ging, galt den Bauern der sonst hochgehaltene Vorentwurf weniger. Die gewünschten Änderungen zielten erstens auf eine Gewährleistung des

86 Seinen als Heft 1 (1946) in der CSU-Schriftenreihe »Fragen der Zeit« gedruckten Vortrag über »Wirtschaftslage und Wirtschaftsgestaltung« hielt er im Juli und August in verschiedenen bayerischen Orten; Ausführungen Semlers vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 549.

87 Vgl. hierzu Ausführungen Sedlmayrs vor der VL, der glaubte, hier habe die alte gewerkschaftliche Forderung nach voller Parität ihre »Erfüllung gefunden«. Sten. Ber. VL, S. 147.

88 Sten. Ber. VA, S. 556.

89 Sten. Ber. VA, S. 556f.

»bäuerlichen Eigentums«. Enteignungen sollten nur für Zwecke des Gesamtwohls, insbesondere »der Siedlung«, und nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen. Dem Verband lag zweitens daran, den Erwerb von landwirtschaftlich genutztem Boden von einem Befähigungsnachweis abhängig zu machen. Landwirtschaftlicher Grundbesitz als reine Kapitalanlage sollte ausgeschlossen sein.[90] Da, so Schlögl, »sicherlich keine Schutzzölle mehr kommen können«, legte der Verband ferner Wert darauf, das landwirtschaftliche Einkommen künftig durch »Marktordnungen« zu regeln. Sie sollten auf Vereinbarungen zwischen den Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher basieren.[91]

Damit bewegten sich die bäuerlichen Forderungen auf dem Boden dessen, was auch der Vorentwurf wollte. Wenn dort in Artikel 126 festgestellt war, daß »das bäuerliche Arbeitseigentum« nicht angetastet werden durfte[92], so waren das zwar sozialistische Wendungen. Doch zielte der Satz auf eben jene Gewährleistung des bäuerlichen Besitzes, die der Bauernverband wünschte. Grundbesitz war auch laut Vorentwurf nur »zur Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse« und nur gegen Entschädigung zu enteignen (Art. 118 f.). Einer Zweckentfremdung von »Bauernland« hatte er ebenfalls eine Absage erteilt und den Bauern durch Förderung der Erzeugung und des Absatzes »ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle« versprochen (Art. 127). Im Entwurf nicht ausgedrückt waren die Gedanken der »Marktordnung« und der »Siedlung«; beides widersprach aber nicht den Vorstellungen der Sozialdemokraten.

Die Diskussion verlief entsprechend harmonisch. Substantielle Meinungsunterschiede ergaben sich lediglich mit den Kommunisten und nur in einem Punkt. Scheringer beantragte, Enteignungen zum Zwecke des Gesamtwohls, »insbesondere der Bodenreform« zuzulassen, und zwar ohne Entschädigung.[93] Damit nahm er den in der Sowjetischen Besatzungszone praktizierten Gedanken der »demokratischen Bodenreform« auf, die dort im wesentlichen schon Ende November 1945 abgeschlossen worden war. Unter dem Motto »Junkerland in Bauernhand« waren dort sämtliche Landwirtschaftsbetriebe über 100 Hektar entschädigungslos enteignet worden. Sie waren entweder in Gemeineigentum überführt oder in – langfristig nicht überlebensfähige – Kleinstwirtschaften zerstückelt und an landlose bzw. landarme Bauern und Landarbeiter verteilt worden. Die mit großem propagandistischem Aufwand gefeierte Massenenteignung von »Junkern« und »Nazibonzen« verschaffte der KPD naturgemäß große Sympathien bei der Masse derer, die Land erhielten.[94]

---

90 Sten. Ber. VA, S. 557. Auf Schulung und angemessene Ausbildung der in der Landwirtschaft Tätigen legte der BBV größten Wert; vgl. hierzu auch A. Schlögl, Agrarpolitik, 1948, S. 81–86.

91 Sten. Ber. VA, S. 563.

92 Wortlaut des Landwirtschaftsabschnittes des Entwurfs ebd., S. 10 f.

93 Ebd., S. 561 f.

94 Vgl. hierzu die Beiträge von B. Fait, H. A. Welsh und D. M. Schneider, in: SBZ-Handbuch, ²1993, hier: S. 91 ff., 114 f., 140, 158 f., 181 f.

Die bayerischen Kommunisten hatten in einem »Offenen Brief« auch für Bayern die Bodenreform nach dem in der SBZ praktizierten Muster gefordert.[95] Der Antrag Scheringers sollte dem eine verfassungsrechtliche Basis verschaffen und dazu beitragen, mit der Annullierung überalterter Eigentumsbegriffe »endlich das zu vollenden, was in der bürgerlichen Revolution in Deutschland und in Bayern bisher nie Tatsache geworden« war. Enteignung gegen Entschädigung würde die Besitzverhältnisse »lediglich verschieben« und nicht verändern. Aus kommunistischer Sicht blieb man damit vor dem »Bach« stehen, der auf dem Weg in eine bessere Zukunft übersprungen werden mußte.[96] Der Antrag auf entschädigungslose Enteignung war von vornherein ganz und gar chancenlos. Scheringers Vorschlag wurde nicht einmal diskutiert. Prechtl stellte lediglich fest, »das ist ganz unmöglich«, und Hoegner erklärte bestimmt, die Sozialdemokraten könnten sich mit einer Enteignung ohne Entschädigung nicht abfinden. Mit allen gegen die Stimme des Kommunisten verfiel der Antrag der Ablehnung.[97] Alle übrigen Bestimmungen des Landwirtschaftsabschnittes wurden einvernehmlich besprochen und einstimmig, also auch mit der Stimme des Kommunisten, angenommen.[98]

Nach knapp zehnstündiger Beratung war damit am Abend des 29. August gegen 19 Uhr die erste Lesung der Abschnitte Arbeit und Landwirtschaft abgeschlossen. Bevor sich der Verfassungsausschuß auf den nächsten Morgen vertagte, um mit der Beratung der Wirtschaftsordnung fortzufahren, ließ Hoegner die CSU vorsorglich wissen, unter welchen Vorzeichen die Sozialdemokraten diese zu diskutieren gedachten. Er gab einen Antrag auf Neufassung des Planwirtschaftsartikels 113 bekannt, dessen Formulierung einmal mehr bewies, daß die Sozialdemokraten die amerikanische Intervention keineswegs als Verbot jeglicher Planwirtschaft mißverstanden hatten: »Die planmäßige Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs der Bevölkerung wird vom Staat überwacht«, so der Hoegner-Antrag. Hundhammers spontane Reaktion deutete wiederum schon darauf hin, an wem die Planwirtschaft schließlich endgültig scheitern sollte: »Das ist doch ein anormaler Zustand.«[99] Mit dieser knappen Bemerkung, die erkennen ließ, wie die Hundhammer-Richtung in der CSU über die Planwirtschaft dachte, hatte es erst einmal sein Bewenden. Die Sitzung wurde geschlossen.

---

95 Kommunistische Partei, Landesbezirksleitung Bayern, Offener Brief der Kommunistischen Partei, 12.8.1946, z.B. in: ACDP, NL Engelbert Kraus, I-166, Nr. 055 oder auch BayHStA, NL Schwalber 80. Dem dreiseitigen »offenen Brief«, der in zahlreichen Exemplaren verbreitet wurde, war ein Gesetzentwurf zur Bodenreform angehängt.

96 Vgl. Ausführungen Scheringers vor der VL, Sten. Ber. VL, S. 139f.

97 Sten. Ber. VA, S. 561f. Am 18. September 1946 wurde dann ein »Gesetz zur Beschaffung von Siedlungsland und Bodenreform« erlassen, das Enteignungen von privatem Grundbesitz über 100 ha gegen Entschädigung vorsah. Dazu und zu seinem wenig konsequenten Vollzug: K. Schreyer, 1969, S. 83–88.

98 Sten. Ber. VA, S. 557–566.

99 Ebd., S. 566.

Im weiteren Verlauf dieses Abends fanden dann die interfraktionellen Verhandlungen in kleinstem Kreise und ohne Johannes Semler statt. Im Ergebnis wurden die im Vorentwurf unter den Titeln: »Die Planwirtschaft«, »Geld und Kreditwesen«, »Handel und Gewerbe« getrennten Abschnitte zu einem Abschnitt zusammengefaßt. Er war neutral überschrieben: »Die Wirtschaftsordnung«. Der Kompromißcharakter des neuen Entwurfes offenbarte sich in einer merkwürdigen Mischung gemeinwirtschaftlicher und liberaler privatwirtschaftlicher Elemente – Alois Schlögl sprach als einer seiner Schöpfer von einer »glücklichen Synthese« beider[100]:

Auch im Kompromißentwurf (Art. 112) diente die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dem Gemeinwohl und »insbesondere der Gewährleistung eines menschwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung«. Anders als der Vorentwurf legte der Kompromiß keinen Wert mehr darauf, die »Lebenshaltung« aller Schichten allmählich aneinander anzugleichen, indem »besonders« die »der unteren Volksschichten« erhöht werden sollte.[101]

In beiden Entwürfen (noch Art. 112) galt »innerhalb dieser Zwecke« Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze. Neu hinzugekommen war im Kompromißentwurf die Feststellung, daß die Freiheit »der Entwicklung persönlicher Entschlußkraft und die Freiheit der selbständigen Betätigung [...] grundsätzlich anerkannt« wurde. Der damit ausgesprochene Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sollte allerdings seine »Grenze in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls« finden. Beide Entwürfe bezeichneten dann wieder übereinstimmend »gemeinschädliche und unsittliche Rechtsgeschäfte, insbesondere alle wirtschaftlichen Ausbeutungsverträge« als rechtswidrig und nichtig.

Gegenüber der Entwurfsfassung verstärkt war der in Artikel 113 festgehaltene Schutz des selbständigen Mittelstandes. In Anlehnung an die Weimarer Verfassung versprach die neue Fassung[102]: Schutz gegen Überlastung und Ausbeutung, Förderung des Aufstiegs tüchtiger Kräfte zur selbständigen Existenz sowie staatliche Förderung genossenschaftlicher Selbsthilfe. Im Vorentwurf, der den Mittelstand im Abschnitt »Handel und Gewerbe« thematisiert hatte, war den selbständigen Gewerbetreibenden lediglich das Recht zugesichert, sich zu Genossenschaften zusammenschließen zu können.

Es folgte der heikle Planwirtschaftsartikel, wegen des Einschubs des Mittelstandsartikels nun unter der Ziffer 113a. Die ursprüngliche Fassung, nach der die Staatsregierung mit Unterstützung eines Beirates die Volkswirtschaft nach einem einheitlichen Plan leitete, war im Ergebnis der amerikanischen

100 Sten. Ber. VL, S. 130.

101 Text des Vorentwurfs, Sten. Ber. VA, S. 10; Text des Kompromißentwurfes als Anlage zum Schreiben Semlers an die Mitglieder des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, 4.9.1946; z. B. in: ACDP, NL Kraus, I-166, Nr. 155. Zum Beleg der folgenden Zitate und Ausführungen, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

102 Artikel 146 WV, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, ²1966, S. 153.

Intervention gestrichen. Statt dessen folgte Artikel 113a jetzt dem Wortlaut des Hoegner-Antrags: Überwachung der planmäßigen Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfes durch den Staat. Hundhammer hatte also nachgegeben.

Hoegners »Bedarfsdeckungsgebiete« auf genossenschaftlicher Grundlage hatten die Verhandlungen weitgehend unbeschadet durchlaufen. Allerdings wurden sie nunmehr – dem amerikanischen Wunsch auf Dekonzentration der wirtschaftlichen Macht folgend[103] – vom Landtag und nicht mehr von der Staatsregierung gebildet (Art. 114). Ersatzlos entfallen war Art. 115 des Vorentwurfs, der Städten und Gemeinden erlaubte, sich an Erzeuger-, Verteiler- und Verbrauchergenossenschaften zu beteiligen.

Ebenfalls ersatzlos gestrichen war aus dem nun in die »Wirtschaftsordnung« integrierten Abschnitt »Geld- und Kreditwesen« der erste Satz des ehemaligen Artikels 122: »Das Geld- und Kreditwesen wird gemäß den Bedürfnissen des Wirtschaftsplanes geregelt«. In beiden Entwürfen diente das Geld- und Kreditwesen übereinstimmend »der Werteschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller«. Geblieben war auch der Wortlaut des ersten Absatzes von Art. 123: »Kapitalbildung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft«. Weggefallen war hingegen der zweite Absatz, der die Verteilung wirtschaftlicher Kredite der Staatsregierung übertrug. Ersatzlos gestrichen war schließlich auch Art. 124, der der Staatsregierung die Leitung des Außenhandels überantwortete. Diese Streichungen in Artikel 122, 123, 124 gingen auf die Einwände zurück, die die Militärregierung gegen die Konzentration wirtschaftlicher Macht in Händen der Staatsregierung bzw. im Falle des Außenhandels, wegen der etwaigen Zuständigkeit zonaler bzw. überzonaler Institutionen erhoben hatte.[104] Da aber etwa zur Kreditvergabe eine andere Lösung denkbar gewesen wäre, darf vermutet werden, daß die CSU sich gegen eine Kreditkontrolle stemmte.

Auf der Basis dieses Gemeinschaftsentwurfes trat der Verfassungsausschuß am Morgen des 30. August in die Beratung der Wirtschaftsordnung ein. Wäre es nach den Unterhändlern von CSU und SPD gegangen, hätte sie im Eiltempo durchlaufen werden können. Hoegners Sicherheit über eine reibungslose Abwicklung zeigte sich auch daran, daß nicht er selbst, wie in allen vorhersehbar problematischen Beratungssituationen, die Berichterstattung übernahm, sondern Roßhaupter damit beauftragte. Mitberichterstatter war wiederum Schlögl – ein weiterer Affront gegen den Wirtschaftsexperten der CSU, Johannes Semler, der diesen Umstand dann auch bitter beklagte.[105] Unter Roßhaupters und Schlögls Federführung wurde der wichtige und mit kontroversen Vorstellungen besetzte Wirtschaftsord-

103 Sten. Ber. VA, S. 572.

104 Hoegner am 25.8.1946 vor der SPD-Fraktion, Bericht über die Fraktionssitzung, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

105 Semler vor dem Landesausschuß der CSU, 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 555.

nungsabschnitt tatsächlich in erstaunlicher Geschwindigkeit abgehakt – die Beratung beanspruchte weniger als einen halben Vormittag. Wenn sie überhaupt so lange dauerte, so war das vor allem auf Semler zurückzuführen. Er sorgte dafür, daß die Diskussion zuweilen unerwartet rege wurde.

Die SPD-Vertreter, die an den interfraktionellen Verhandlungen nicht beteiligt waren und ebenso wie Semler erst unmittelbar vor Beginn der Sitzung mit dem Kompromißentwurf konfrontiert wurden, hielten die Parteidisziplin ein und folgten den jeweiligen Empfehlungen Roßhaupters widerspruchslos. Ohne Diskussion stimmte der Verfassungsausschuß einstimmig der Überschriftenänderung zu, und auch die nunmehr grundsätzliche Anerkennung der Wirtschaftsfreiheit rief nur bei den Kommunisten Widerstände hervor. Scheringer ließ sich nicht täuschen, wenn Schlögl harmonisierend ausführte, die neue Fassung des Artikels 112 stelle lediglich eine »kompaktere« Variante des ursprünglichen Artikels dar, die inhaltlich »im allgemeinen« das gleiche aussagte.[106] Scheringer kritisierte es als »ängstlich und engstirnig«, das übergeordnete Ziel einer dem Gemeinwohl unterworfenen Wirtschaft mit »kleinbürgerlichen« Aussagen über die freie Entfaltung des einzelnen zu verbinden. Aus der Sicht des Kommunisten war damit der liberalistischen Wettbewerbswirtschaft Tür und Tor geöffnet. Schlögl schmetterte diesen Einwand mit der Bemerkung ab, Scheringer schütte »das Kind mit dem Bade aus«. Schließlich habe er ausdrücklich erklärt, »daß wir die liberalistische Wirtschaftsordnung als überwunden anschauen und daß daneben die wirtschaftliche Initiative des einzelnen noch gelten soll«.[107]

Mehr Verständnis bewies Roßhaupter, der schließlich auch die eigenen Parteifreunde zu überzeugen hatte. Er erläuterte, daß die eigentlichen Grundsätze der Wirtschaftsordnung in Artikel 113 geklärt werden sollten. Leider habe die Militärregierung »diese Planwirtschaft« verboten. In den Grenzen der unter diesen Umständen denkbaren Wirtschaftsplanung sei die Absage an die liberalistische Wirtschaft zugunsten einer dem Gemeinwohl unterworfenen und einer »gewissen Lenkung« unterliegenden Wirtschaft das beste, was derzeit zu realisieren sei. Daraus ergebe sich automatisch auch »eine Einschränkung der persönlichen Freiheit, die in der liberalistischen Wirtschaftsordnung selbstverständlich war«: Inwieweit der Gedanke der staatlichen Planwirtschaft »später verwirklicht werden kann, ist eine Frage für sich.«[108] Roßhaupters Überzeugungsarbeit erwies sich als erfolgreich. Scheringer entschloß sich, »nachdem die Vertreter der großen Fraktionen die Dinge noch einmal klargestellt haben«, der Neufassung zuzustimmen, und auch von sozialdemokratischer Seite regte sich keine Opposition. Der Artikel wurde einstimmig verabschiedet.[109]

106 Sten. Ber. VA, S. 568.
107 Ebd.
108 Ebd., S. 568.
109 Ebd., S. 569.

Einvernehmlich passierte der Artikel zum Schutz des Mittelstandes die Beratungen. Auf Anregung Semlers, die von anderen CSU-Politikern unterstützt wurde, wurde lediglich das Handwerk ausdrücklich miteinbezogen.[110] Semler, der sich im Kreis seiner Parteifreunde später darüber beklagte, daß der Artikel gegenüber seinem Entwurf »verwässert« worden war[111], unternahm keine Anstrengung, dieser »Verwässerung« entgegenzutreten. Vielleicht neigte er zu Beginn der Sitzung dazu, sich dem ohne seine Beteiligung zustandegekommenen Kompromiß resignativ zu beugen. Denn auch der neue Planwirtschaftsartikel (113a) veranlaßte Semler nur zu eher verhaltenem Widerstand:

Roßhaupter bezeichnete es als »selbstverständlich, daß besonders in Zeiten der Not wie heute [...] nicht unplanmäßig auf das Geratewohl gewirtschaftet werden kann, sondern daß es einer gewissen Überwachung [...] bedarf. Auf welchem Wege diese erfolgt, ist eine Frage für sich«. Die Ernährungslage, die Rohstoffknappheit, die industrielle Abrüstung nach den Bestimmungen des Potsdamer Abkommens und die Devisenknappheit verlangten, so Roßhaupter, für lange Jahre eine »gewisse staatliche Planung und Überwachung«.[112] Schlögl stimmte dem Sozialdemokraten zu. Auch er glaubte, daß »unbedingt für viele Jahre eine Planung in der Wirtschaft notwendig« sein würde. Wie Schlögl bemerkte, meinten allerdings »einige« seiner Parteifreunde, »man könne das Wort ›planmäßige‹ weglassen«. Ihm persönlich sei dies nicht wichtig: »Ich stehe auf dem Standpunkt, wenn wir es weglassen, ist der Zweck an sich ziemlich der gleiche, aber ich möchte doch betonen, daß eine gewisse Planung da sein muß, sonst bekommen wir Krisen«. Da die Sozialdemokraten in den interfraktionellen Verhandlungen größten Wert auf den Planungsbegriff gelegt haben dürften, plädierte Schlögl zuletzt aber doch für die Annahme des Artikels in der Fassung des Kompromißentwurfs.[113]

Für die von Schlögl apostrophierten Parteifreunde meldete sich nun Semler zu Worte. Auch er und seine Freunde hielten Planung auf »lange Sicht« für notwendig. Wenn auch in eher vorsichtigen Formulierungen stellte Semler dann aber klar, daß mit Artikel 113a nicht nur Begriffs-, sondern vor allem auch Grundsatzfragen aufgeworfen waren: »Wir unterscheiden uns dadurch vielleicht von anderen Gruppen, daß wir die Planung und ihre Durchführung nicht unbedingt in die Hand des Staates gelegt wissen wollen. In unseren Kreisen sind gewisse Bedenken gegen diesen neuen Artikel, wenn es bei dem Grundsatz der staatlichen Planwirtschaft bleiben soll.« Roßhaupters Ausführungen, denen Schlögl beigepflichtet hatte, ließen keinen Zweifel daran, daß staatliche Planung gemeint war, doch die Formulierung des Artikels selbst ließ dies in der Tat offen. Für den Fall, daß er keine

110 Ebd., S. 570.
111 Vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 555.
112 Sten. Ber. VA, S. 570.
113 Ebd., S. 571.

staatliche Planwirtschaft meinte, erklärte Semler im Namen der von ihm vertretenen Gruppe seine Zustimmung, mit dem zusätzlichen Vorbehalt, »daß in der Verfassung in geeigneter Form der Gedanke zum Ausdruck kommt, wonach die Wirtschaft selbst an der Planung und Durchführung mitbeteiligt sein soll«.[114]

Horlacher fürchtete offenbar, es könnte sich eine Diskussion entwickeln, in der Semler endlich die Gelegenheit bekäme, sein Modell einer »objektiven« wirtschaftlichen Selbstverwaltung zu entwerfen. Dieses Konzept konnte in Reihen der CSU durchaus zünden.[115] Daher überdeckte der »unentwegte Vertreter der Verbandspolitik«[116] Semlers Ausführungen mit einem Wortschwall, der in keinem Verhältnis zur Substanz der Aussage stand. Horlacher spannte einen weiten Bogen von der Planwirtschaft über die Bürokratie bis hin zur Praxis sinnvoller Planung: Der Planwirtschaftsartikel in der vorgeschlagenen Fassung sei »wichtig und grundlegend«. Unzweifelhaft berge Planwirtschaft die Gefahr einer »Verbürokratisierung« und »Verfilzung« in sich. Dagegen wandte er sich »mit aller Schärfe«; dem war »unter allen Umständen« zu begegnen, und zwar durch Dezentralisierung. Doch dürfe man Planwirtschaft nicht mit »Überbürokratisierung« gleichsetzen. »Diese will niemand haben, sondern eine ordnungsgemäße und saubere Lenkung der Wirtschaft [...] Man kann zurückschrecken vor dem Wort ›Plan‹. Es ist nicht Aufgabe dieser Planung, in die einzelnen Betriebe einzugreifen. Was aber der einzelne über seinen Betrieb hinaus nicht erkennt, das soll ihm beigebracht werden«. Um seine – hier in gebotener Kürze zusammengefaßten – Ausführungen in die Länge zu ziehen, führte Horlacher zuletzt auch noch plastisch vor, warum geordnete Planung dringend notwendig sei. Zum Beispiel dachte er an die »Biererzeugung, wie wir das Getreide, das der Allgemeinheit entzogen wird, wieder hereinbringen; wir heben dadurch die Arbeitslust der Bevölkerung und bringen noch dazu Devisen durch den Export herein. Heute wird in der Erntezeit zuviel Milch verbraucht, weil das Bier nicht nur dünn, sondern auch teuer ist. Angesichts dieser Mißverhältnisse bin ich überzeugt, daß wir im Benehmen mit der Militärregierung einmal einen bestimmten Plan aufstellen können. Auch ein Maurer arbeitet viel lieber, wenn er wieder ein gutes Bier hat, er geht mit viel mehr Intensität an die Arbeit heran. Ähnlich steht es mit der Planung des Zuckerrübenanbaus [...] Sie sehen selbst, daß mit diesem Artikel ein sehr wichtiger Teil unserer zukünftigen Wirtschaftsordnung angeschnitten ist.«[117]

---

114 Ebd.

115 Vgl. Ausführungen Hundhammers vor dem Dienstag-Club der CSU am 30.4.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 47.

116 Nach Semlers Einschätzung verhinderten Horlacher und Schlögl als »unentwegte Vertreter der Verbandspolitik« jedenfalls im Kreise der CSU-Fraktion ganz bewußt jede Diskussion über die »objektive Selbstverwaltung«. Semler vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 554.

117 Sten. Ber. VA, S. 571f.

Ob die Aussicht auf ein gehaltvolles Bier die Gegner der Planwirtschaft überzeugt hatte, darf bezweifelt werden. Doch gelang es Horlacher mit seinem praxisgetränkten, ausufernden Plädoyer, jede weitere Diskussion über diesen »sehr wichtigen« Artikel zu ersticken. Weder Semlers Selbstverwaltungsidee noch der Einwand Thomas Dehlers, der einer Planwirtschaft »stets nur Notstandscharakter« zuschrieb und sie daher der Gesetzgebung vorbehalten wollte[118], wurden danach noch aufgenommen. Der Verfassungsausschuß stimmte ohne weitere Diskussion dem Planwirtschaftsartikel zu.[119]

Die übrigen Bestimmungen zur Wirtschaftsordnung passierten die erste Lesung reibungslos und im Eiltempo.[120] Eine längere Diskussion ergab sich erst wieder, als Semler im Anschluß an die Beratung des Kompromißentwurfes auf die Selbstverwaltung zurückkam und eine entsprechende Ergänzung beantragte. Der gegenüber seinem Juli-Entwurf und auch dem des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU stark verdünnte Artikel sollte lauten: »1. Die Wirtschaft nimmt mit ihren Selbstverwaltungsorganen an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil. 2. Das Nähere bestimmt ein Gesetz«. Wie Semler erläuterte, hatte er seine ursprüngliche Absicht aufgegeben, auf eine Modifizierung des Planwirtschaftsartikels dahingehend hinzuwirken, daß »die Planung und Durchführung der großen Gestaltungsaufgaben nicht nur vom Staat bestimmt werden, sondern gemeinschaftliche Aufgabe der staatlichen Organe und der in der Wirtschaft tätigen Kräfte sein sollten.« Als Grund seines Meinungsumschwunges bezeichnete Semler die »Situation, wie sie speziell hinsichtlich der Kompetenzmöglichkeiten im Verhältnis zur Besatzungsmacht vorliegt«. Da er sich aber vorstellen konnte, »in Zukunft« durch ein Gesetz zu der von ihm gewünschten Aufgabenteilung zu gelangen, empfahl er die Annahme seines Antrages.[121]

Wieder einmal mußte die Militärregierung herhalten, um das Scheitern spezifischer Pläne zu erklären. Semler hatte Gründe, wenn er den Anteil der Amerikaner so unscharf umriß. Denn tatsächlich hatte, wie er selbst wenige Tage später seinen Parteifreunden klipp und klar erklärte, nicht etwa die Militärregierung die von ihm gewünschte »Selbstverwaltung als Prinzip« zu Fall gebracht, sondern »kurzerhand« seine eigenen Parteifreunde. Da Semler und der Wirtschaftspolitische Ausschuß der CSU innerparteiliche Gegenreaktionen erwarteten, hatten sie schon im Vorfeld der Beratungen beschlossen, ihre eigenen Vorschläge fallenzulassen und den vom Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Wirtschaftsministerium formulierten Selbst-

118 Ebd., S. 571. Zum Standpunkt Dehlers, der sich den »Aufstieg aus dem Zusammenbruch« von einer »liberalen Weltwirtschaft mit dem Grundsatz der offenen Tür« erhoffte, vgl. Dehlers »Gedanken zu einer neuen bayerischen Verfassung, 25.6.1946, ADL, NL Dehler 373.

119 Sten. Ber. VA, S. 572. Das Protokoll enthält in diesem Fall keinerlei Hinweis auf das Stimmenverhältnis; normalerweise wurde die Anzahl der Gegenstimmen bzw. Enthaltungen vermerkt.

120 Ebd., S. 572–575.

121 Ebd., S. 575.

verwaltungsartikel[122] zu unterstützen. Er schien »mehr Aussicht« zu bieten, weil, so Semler, der vom Ministerpräsidenten »persönlich« ernannte Wirtschaftsbeirat »auch bei der Sozialdemokratie ein Gewicht haben« mußte[123] – ein bemerkenswerter Beweggrund angesichts der absoluten Mehrheit der CSU. Und was die Militärregierung betraf: Friedrich Glum hatte Semler ausdrücklich erklärt, daß gegen diesen Vorschlag »nach seinem Dafürhalten seitens der Militärregierung kein Einwand zu befürchten« war.[124]

Sicher zu erwarten war aber, das war Semler im Verlauf der Beratungen hinlänglich klar geworden, daß der Bauernflügel der CSU Einwände erheben würde. Da Semler inzwischen erkannt hatte, daß er gegen die vom Schäffer/Hundhammer-Flügel stillschweigend unterstützte, fest geschlossene Front des Bauernflügels und der SPD nichts auszurichten vermochte, beschränkte er sich zuletzt auf das Minimum des reinen Grundsatzes einer Beteiligung der wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorgane. In dieser Verdünnung sah er die einzige Chance, seiner Idee überhaupt Eintritt in die Verfassung zu verschaffen. Semler wußte natürlich auch, warum der Bauernflügel dem von ihm nach wie vor präferierten Konzept einer »objektiven Selbstverwaltung« so ablehnend gegenüberstand.[125] Daher ging er nun sogar soweit, dem Verfassungsausschuß ein Zukunftsbild dieser Selbstverwaltung zu entwerfen, in dem den wirtschaftlichen Interessenverbänden, namentlich dem Bauernverband und den Gewerkschaften, aber etwa auch den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern und Innungen ein fester Platz eingeräumt war. In die gestalterischen Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane waren alle in der Wirtschaft Tätigen einzubeziehen, »selbstverständlich in paritätischer Besetzung, sowohl die Arbeitnehmer wie die Arbeitgeber, so daß ein gemeinsames Wirken aller schaffenden Kräfte in Frage kommt«.[126]

Ein in diesem Sinne präzisierter Selbstverwaltungsartikel barg – insofern war Semlers Hinweis auf die Besatzungsmacht berechtigt – allerdings die Gefahr eines Einschreitens der Militärregierung. Schließlich bestand sie – in Abgrenzung von den NS-Zwangsorganisationen – in ihrer Verbandspolitik erstens darauf, daß die Mitgliedschaft in Wirtschaftsverbänden und Kammern freiwillig sein mußte. Unter dieser Voraussetzung aber war es problematisch, sie zu Trägern einer mit weitgehenden Planungs- und Gestaltungsaufgaben betrauten Selbstverwaltung zu erklären. Zweitens wünschten die Amerikaner den Kammern keine behördlichen Aufgaben zu übertragen.[127] Auf deutscher Seite fand hingegen der Gedanke der Selbst-

122 Zum Wortlaut s. o., S. 433 f.
123 Vgl. Ausführungen Semlers vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 556.
124 Ebd.
125 Ebd., S. 553, 557.
126 Sten. Ber. VA, S. 575.
127 In diesem Sinne erfolgte später auch eine amerikanische Intervention. Die Amerikaner wünschten ausdrücklich in der Verfassung festgehalten zu wissen, daß die Zwangsmitgliedschaft in Wirtschafts- und anderen Verbänden und die Übertragung hoheitlicher Befugnisse

verwaltung und ihrer Beteiligung an den wirtschaftsordnenden Aufgaben breite Zustimmung, wenn auch in unterschiedlichen Variationen. Im Prinzip hatte Roßhaupter daher auch gegen das von Semler entworfene Zukunftsbild einer paritätischen Selbstverwaltung nichts einzuwenden. Die allgemeine Formulierung des Ergänzungsvorschlags ließ kein Einschreiten der Militärregierung erwarten[128], und aus sozialdemokratischer Sicht wurde damit letztlich Hoegners »Beirat« wiederbelebt, der im Ergebnis der Streichung des ursprünglichen Planwirtschaftsartikels entfallen war.[129] Auch aus gewerkschaftlicher Perspektive war nichts dagegen einzuwenden, im Gegenteil war damit dem vom Gewerkschafts-Bund gewünschten Wirtschaftsrat ein Weg eröffnet.

Für das Prinzip der Selbstverwaltung trat auch der Bauernverband ein, doch wußten seine Köpfe, daß Semler eine »objektive« Selbstverwaltung erstrebte. Sie trauten seiner jüngsten gegenteiligen Erklärung nicht. Also erklärte Schlögl, zwar »der Sache an sich auch sympathisch« gegenüberzustehen; er glaube aber, es würde schwierig sein, die Amerikaner für Semlers Artikel zu gewinnen. Bessere Chancen versprach er sich, wenn dieser dahingehend präzisiert wurde, daß es sich um demokratische, also von der Wirtschaft »demokratisch gewählte« Selbstverwaltungsorgane handeln sollte.[130]

Schlögls Überlegung war nicht falsch; doch ging es ihm keineswegs nur darum, die Amerikaner gnädig zu stimmen. Mit einer solchen Präzisierung war zugleich auch vorprogrammiert, daß tatsächlich die Interessenverbände die Basis der Selbstverwaltung bilden würden. Einen weiteren Strich durch Semlers Rechnung zog Nawiasky. Er regte an, den oft falsch im Sinne nur der Unternehmerschaft besetzten Begriff Wirtschaft aufzuschlüsseln und von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu sprechen. Gleiches wünschte der Kommunist Scheringer, der Semlers Paritätsbegriff inzwischen mißtraute, zu Recht. Semler bemühte sich redlich, diesen Vorschlag abzuwehren. Er zog es entschieden vor, von »alle[n] in der Wirtschaft Tätigen« zu sprechen[131], gab sich aber schließlich geschlagen, als nun auch seine Parteifreunde dafür plädierten, Nawiaskys Anregung aufzunehmen. Zuletzt entsprach der Artikel kaum noch dem, was Semler vorschwebte: »Die auf demokratischer Grundlage aus den Unternehmern und den Arbeitnehmern gewählten Organe der Wirtschaft nehmen an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil«.[132] Wollte Semler nicht aufdecken, daß er versucht hatte, den Verfassungsausschuß mit dem Paritätsbegriff an der Nase herumzuführen, so

---

an die wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorgane ausgeschlossen waren. Parkman to the Chief of Staff, 6.10.1946. Subj.: Bavarian Constitution, Tab C: Bavarian Constitution – Recommended Exceptions, Changes and Reservations, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8. Vgl. auch Art. 179 BV.

128 Sten. Ber. VA, S. 576.

129 Vgl. hierzu Ausführungen des SPD-Berichterstatters Pittroff vor der VL, Sten. Ber. VL, S. 127.

130 Sten. Ber. VA, S. 576.

131 Ebd.

132 Ebd., S. 577.

blieb ihm »nichts übrig, als im Endergebnis dafür zu stimmen«.[133] Der Artikel wurde einstimmig angenommen.[134]

In der zweiten Lesung, der Semler aus Protest fernblieb, sorgte dann Schlögl dafür, daß der Wunsch des Bauernverbandes, die Selbstverwaltung auf der Basis der Wirtschaftsverbände aufzubauen, auch explizit erfüllt wurde. Er beantragte, die Begriffe Unternehmer und Arbeitnehmer zu streichen. Statt dessen sollten – und bei dieser vom Verfassungsausschuß ohne Diskussion und einstimmig angenommenen Fassung blieb es – die Selbstverwaltungsorgane »auf demokratischer Grundlage aus den Kreisen der Berufsverbände« gewählt werden.[135]

Mit der Annahme des Selbstverwaltungsartikels endete die erste Lesung der »Wirtschaftsordnung«. Der Verfassungsausschuß wandte sich nun dem nicht minder heiklen Eigentumsabschnitt zu. Auch dazu war in den interfraktionellen Verhandlungen ein Kompromiß zustande gekommen. Gebührte hinsichtlich der Wirtschaftsordnung der Sieg nach Punkten eher der SPD, so hatte sich in diesem Teil eher die CSU durchgesetzt:

Im Vorentwurf war das Recht auf Privateigentum nicht ausdrücklich ausgesprochen; der Kompromißentwurf bezeichnete gleich an erster Stelle das Eigentum als ein »natürliches Recht des Menschen« und stellte es unter staatlichen Schutz. Begann der Katalog möglicher Eigentümer im Vorentwurf beim Staat und reichte bis hinunter zur Einzelperson, so waren die Prioritäten im Kompromißentwurf verkehrt worden (Art. 117).[136] Weitgehend durchgesetzt hatte sich allerdings der Vergesellschaftungsartikel 117. Auch nach dem Kompromißentwurf stand das Eigentum an Bodenschätzen, wichtigen Kraftquellen und wichtigen Produktionsmitteln, an Eisenbahnen und anderen der Allgemeinheit dienenden Verkehrswegen und -mitteln, an Wasserleitungen, Gas- und Elektrizitätswerken in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts zu. Herausgefallen waren aus dieser Liste Großbanken und Versicherungen. Sie sollten, so der Kompromiß, nur dann in Körperschaften des öffentlichen Rechtes umgewandelt werden, wenn es das Gemeinwohl erfordete. Ersatzlos entfallen war die Regelung des Vorentwurfes, nach der Privateigentümer von Produktionsmitteln sich unter Aufrechterhaltung ihres Eigentums zu Produktivgenossenschaften zusammenschließen konnten (Art. 117).

Der Vorentwurf (Art. 119) hatte – ohne etwas über die Voraussetzungen auszudrücken – lediglich vorgesehen, daß die Vergesellschaftung oder Ent-

---

133 Semler vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 556.

134 Sten. Ber. VA, S. 577.

135 Ebd., S. 628f. Vgl. auch Art. 154 BV. Ein Gesetz über die Selbstverwaltung der Wirtschaft kam bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes nicht zustande, dazu W. Hoegner, Lehrbuch, 1949, S. 181.

136 Text des Vorentwurfes: Sten. Ber. VA, S. 10, Text des Kompromißentwurfes als Anlage zum Schreiben Semlers an die Mitglieder des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, 4.9.1946, z. B. ACDP, NL Kraus, I-166, Nr. 055. Zu den folgenden Zitaten und Ausführungen, soweit nicht anders vermerkt, ebd.

eignung von Privateigentum »grundsätzlich« nur gegen angemessene Entschädigung vorgenommen werden durfte. Der Kompromiß, nun Absatz 2 des Artikels 117, stellte fest, daß die Überführung von Privateigentum in Gemeineigentum nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage möglich war. Ferner war der im Vorbereitenden Verfassungsausschuß auf Ehards Anregung vom Rechts- zum Grundsatz umgewandelte Anspruch auf Entschädigung durch Streichung des Wortes »grundsätzlich« wieder zum Rechtssatz geworden. Neu hinzugekommen war ein Passus, der Semler und dem Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Wirtschaftsministerium ein wichtiges Anliegen war: In Gemeineigentum stehende Unternehmen konnten in privatwirtschaftlicher Form geführt werden, wenn dies dem wirtschaftlichen Zweck entsprach (Art. 117).

Da die Enteignungsmöglichkeiten von Grundbesitz bereits im Rahmen des Landwirtschaftsteiles geregelt worden waren, war aus Artikel 118 der entsprechende Satz gestrichen. Übereinstimmend legten beide Entwürfe die Überwachung der Verteilung und Nutzung des Bodens durch den Staat fest; Mißbräuche waren abzustellen. Unverändert geblieben war auch die Bestimmung, nach der ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand entstandene Steigerungen des Bodenwertes der Allgemeinheit nutzbar zu machen waren.

Im Gegenzug zur stärkeren Betonung des Privateigentums war Artikel 120 des Vorentwurfes dahingehend ergänzt, daß Eigentum gegenüber der Gesamtheit verpflichtete. Sein offenbarer Mißbrauch genoß in beiden Entwürfen ausdrücklich keinen Rechtsschutz. Entfallen war die in Artikel 121 des Vorentwurfes vorgesehene Garantie des Erbrechtes; sie erübrigte sich, da das Erbrecht inzwischen im Grundrechtsteil verankert war.[137] Statt dessen stellte ein neuer Artikel 121 das geistige Eigentum und das Recht der »Urheber, der Erfinder und Künstler« unter den Schutz des Staates – dies ging auf den Vorschlag des Wirtschaftsbeirates zurück.

Trotz des Kompromißcharakters der zwischen CSU und SPD ausgehandelten Eigentumsordnung barg dieser Abschnitt noch immer beträchtlichen Konfliktstoff. Hier prallten Weltanschauungen aufeinander, und den Bemühungen der Berichterstatter, harmonisierend zu wirken, waren nur Teilerfolge beschieden. Die Eigentumsordnung wurde vom Verfassungsausschuß weit kontroverser diskutiert als die abstraktere Wirtschaftsordnung, und nun beteiligte sich auch Hundhammer erstmals aktiv an der Diskussion der Wirtschaftsverfassung.

Roßhaupter war vor allem bestrebt, die Veränderungen gegenüber dem Vorentwurf herunterzuspielen. Artikel 116 enthalte, so sein kurzer Kommentar, »lediglich die Feststellung, daß das Eigentum dem Naturrecht entspringt«; im zweiten Absatz sei »lediglich die Reihenfolge geändert«.[138] Der Kommunist Scheringer erkannte indes durchaus einen Wesensunterschied

137 Artikel 103 BV.
138 Sten. Ber. VA, S. 577.

zum Vorentwurf, wenn das Privateigentum und damit grundsätzlich »auch das Eigentum an Produktionsmitteln« nun zum Naturrecht erklärt wurde. Einem natürlichen Recht auf das Eigentum an Verbrauchsgütern konnte er zustimmen, das Eigentum »über ungeheure Energie- und Produktionsmittel«, das sich im Laufe der Entwicklung zunehmend in Händen weniger konzentrierte, vermochte er als Marxist hingegen nicht als Naturrecht anzuerkennen.[139] Auch von sozialdemokratischer Seite regte sich Protest. Franz Haas scherte aus der bisher eingehaltenen Linie der Parteidisziplin aus, als er sein Unverständnis darüber laut werden ließ, daß nunmehr die Einzelperson vorrangig eigentumsberechtigt sein sollte. Er glaubte, »daß das Eigentum doch in erster Linie dem Gemeinwohl zu dienen hat«.[140]

Haas hatte natürlich Recht, wenn er darauf aufmerksam machte, daß hier nicht »lediglich« eine Umstellung der »Reihenfolge«, sondern bewußt auch eine Änderung der Rangfolge eingetreten war. In diesem Punkte kam, so der CSU-Fraktionsvorsitzende Hundhammer, »eine ganz verschiedene Einstellung zum gesamten Problem zum Ausdruck. Wir sind der Meinung, daß das Eigentum zunächst dem einzelnen Menschen dient. Als erstes ist in die Weltordnung nicht die Masse, sondern das Individuum hineingestellt. Das Individuum hat als solches das natürliche Recht auf alle Dinge, die zur Erhaltung seines Lebens und seiner Existenz notwendig sind. Dann erst wird das Individuum in Beziehung gesetzt zur Allgemeinheit. Es muß beim Gebrauch des Eigentums auf die Allgemeinheit Rücksicht nehmen, aber erst in zweiter Linie. Insofern ist die Formulierung, wie sie jetzt vorliegt, schon richtig.«[141]

Hundhammer vertrat damit katholische Soziallehre in Reinkultur. So hatte Pius XI. in der Enzyklika Quadragesimo anno (1931) zwar die doppelte soziale und individuelle Funktion des Eigentums betont, das Individuum aber als vorrangig bezeichnet (»der Mensch ist ja älter als der Staat«). Aus päpstlicher Sicht trieb »die Verkennung oder Aushöhlung« der »Individualfunktion« des Eigentums zum Kollektivismus oder streifte »wenigstens dessen Standpunkt bedenklich«. Kollektivismus aber führte auf eine »abschüssige Bahn«.[142] Wie wichtig Hundhammer der Vorrang des Privateigentums war, zeigte sich, als Nawiasky daran erinnerte, daß das Eigentumsrecht in Verbindung mit dem Erbrecht bereits im Grundrechtsteil festgeschrieben war. Da er sich nicht den Vorwurf zuziehen wollte, während der Beratungen »eingeschlafen« zu sein, empfahl der Staatsrechtler, den Passus zu streichen.[143] Gleicher Meinung waren verschiedene Parteifreunde Hundhammers: Wolfgang Prechtl, Friedrich von Prittwitz und Gaffron, Otto Schef-

139 Ebd., S. 578f.
140 Ebd., S. 578.
141 Ebd.; vgl. auch seine Ausführungen vor dem Dienstag-Club der CSU am 30.4.1946, wo er das Privateigentum als »gottgewollt« bezeichnete, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 46.
142 Leo XIII, Pius XI, Johannes XXIII, 1963, hier S. 52f.
143 Sten. Ber. VA, S. 578.

beck und Johannes Semler.[144] Semler regte darüber hinaus an, den gesamten Artikel zu streichen, weil der im zweiten Absatz wiedergegebene Katalog möglicher Eigentümer umfassend und damit überflüssig sei. Statt dessen empfahl er, das Eigentum als selbstverständliches Grundrecht vorauszusetzen und sich direkt den »Besonderheiten des Eigentums« zuzuwenden, mit anderen Worten: den Enteignungsmöglichkeiten. Hundhammer, der ungeachtet des von allen anderen CSU-Rednern übereinstimmend ausgesprochenen Streichungswunsches auf dem Artikel beharrte, reagierte mit einem entsetzten Aufschrei: »Den Abschnitt »Eigentum« beginnen Sie mit der Enteignung?«[145]

Sozialdemokraten und Kommunisten hielten sich aus dieser Debatte heraus und überließen es Hundhammers Parteifreunden, ihren Fraktionsvorsitzenden zum Nachgeben zu bewegen. Sie bemühten sich nach Kräften. Wolfgang Prechtl, der Theologe der CSU, versicherte zweimal, daß es, wie Nawiasky es ironisch ausdrückte, kein »Sakrileg« bedeute, das Eigentumsrecht nur einmal auszusprechen. Ehard erinnerte daran, daß das Erb- und Eigentumsrecht bewußt in den Rahmen der Grundrechte integriert worden war, »um sie nicht etwa unter den Tisch fallen zu lassen, sondern um sie besonders stark zu betonen«. Da Hundhammer nicht zuletzt auf dem Artikel bestand, weil er – anders als im Grundrechtsteil – das Eigentum als Naturrecht deklarierte, fragte Ehard: »Ist das Eigentum wirklich mehr Wert als das Individuum, als die Freiheit der Person, als die Menschenwürde usw.?« Nawiasky versuchte es mit juristischen Argumenten. Er machte Hundhammer darauf aufmerksam, daß im Grundrechtsteil das Eigentums- und Erbrecht in einem Artikel gekoppelt waren. Wenn nun in der Eigentumsordnung zwar das Eigentumsrecht, nicht aber das Erbrecht ausdrücklich zum Naturrecht erklärt werde, so bestehe die Gefahr, daß das Erbrecht in Rückkopplung als nicht natürliches Recht ausgelegt, somit also geschwächt werden könnte.[146]

Keines der Argumente überzeugte Hundhammer. Es kam zu einer »Kampfabstimmung« in der der Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU gegen alle übrigen stand – und unterlag. Mit elf gegen sechs Stimmen beschloß der Verfassungsausschuß die Streichung dieser Bestimmung; mit zwölf gegen fünf Stimmen wurde auch der zweite Absatz (Eigentümerkatalog) und damit der gesamte Artikel gestrichen. Um den Eigentumsabschnitt nicht mit den Möglichkeiten der Enteignung zu beginnen, wurde der Artikel 120 des Kompromißentwurfes, der dem offenbaren Mißbrauch des Eigentums den Rechtsschutz versagte, einstimmig in der Fassung des Kompromißentwurfs an den Anfang der Eigentumsordnung gestellt.[147]

144 Ebd., S. 577ff.
145 Ebd., S. 579.
146 Ebd., S. 578–581.
147 Ebd., S. 581f.

Nachdem in der Kompromißfassung die Intention des ursprünglichen Artikels verkehrt worden war, den gegenüber dem Privateigentum höheren Rang des Gemeineigentums zu betonen, bedeutete die Streichung aus der Sicht der Kommunisten und Sozialdemokraten eine Verbesserung, die noch dazu ohne eigene Anstrengung erreicht wurde. Weniger erfolgreich gestaltete sich für sie die Beratung des Vergesellschaftungsartikels 117, der kräftig verwässert wurde. Roßhaupter plädierte für die Annahme des Artikels in der Fassung des Kompromisses und führte aus, daß die Großbanken und Versicherungsunternehmungen mit voller Billigung der Sozialdemokratie herausgefallen waren. Angesichts des kriegs- und inflationsbedingten Zusammenbruches zahlreicher Privatunternehmen wäre der Staat damit überfordert, die notwendigen Mittel aufzubringen, um die Ansprüche der Versicherungsnehmer befriedigen zu können. Die neue Bestimmung, nach der Großbanken und Versicherungen zu Körperschaften des öffentlichen Rechtes bzw. Genossenschaften umgewandelt werden sollten, wenn dies im Interesse des Gemeinwohls lag, befreie den Staat von der Verpflichtung, »unangenehme Liquidationen« übernehmen zu müssen, die er nicht tragen könne. In gleichem Sinne äußerte sich Schlögl.[148]

Der Vorsitzende der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung, Alfred Loritz, der sich bisher aus der gesamten Wirtschaftsdiskussion völlig herausgehalten hatte, eröffnete die lange Diskussion, die sich über diesen Artikel entwickelte. Er befand ihn für insgesamt »gut«, bemängelte aber die »sehr unklare« Aussage, daß auch »wichtige Produktionsmittel« in der Regel zu vergesellschaften waren. Unter diesem Begriff konnte man, wie Loritz zu Recht bemerkte, letztlich alles »subsumieren«. Daher regte er eine Präzisierung an, die er freilich nicht als seine Aufgabe betrachtete – »nachdem es doch so ist, daß vor allem die zwei großen Parteien hier in die Erscheinung treten und tatsächlich den Text redigieren«.[149]

Semler teilte den Standpunkt von Loritz. Beide Männer verbanden sich, wie Semler den Diskussionsverlauf später für seine Parteifreunde zusammenfaßte, zum gemeinsamen »Kampf« gegen diejenigen, die angeblich »alle produktiven Mittel« in Staatsbesitz« übertragen wollten. Als ihren schärfsten Kontrahenten nahm Semler Horlacher war: »Dr. Horlacher«, so der CSU-Wirtschaftsexperte, habe gegen ihn »mit dem Letzten gekämpft«.[150] Tatsächlich gestaltete sich dieser Kampf zäh, aber weit weniger dramatisch, als Semler behauptete. Dies schon deshalb, weil – mit Ausnahme des Kommunisten Scheringer – niemand im Verfassungsausschuß daran dachte, alle Produktion zu verstaatlichen. Als Semlers Hauptkontrahent trat schließlich auch nicht Horlacher in Erscheinung, sondern Alois Schlögl. Daher zurück zum tatsächlichen Gang der Verhandlungen:

148 Ebd., S. 583 f.
149 Ebd., S. 584.
150 Semler vor dem Landesausschuß der CSU am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 555.

Semler schloß sich Loritz mit dem Hinweis an, die Wendung »wichtige Produktionsmittel« könne sowohl »größenordnungsmäßig« als auch »nach der Bedeutung« verstanden werden: »Das würde praktisch darauf hinauslaufen, daß wir den Grundsatz etablieren, daß z. B. in der Industrie ganze Zweige dem Staate zustehen sollten bzw. den Körperschaften des öffentlichen Rechtes oder Genossenschaften. Ich weiß nicht, ob alle Beteiligten, wenn sie diesen Punkt bedenken, in der Tat so weit gehen wollen.« Einige »Sorge« bereitete Semler auch die Soll-Vorschrift hinsichtlich der Banken und Versicherungen.[151] Im Mai hatte Semler die Kreditpolitik als Schlüssel der Wirtschaftspolitik schlechthin bezeichnet. Damals hatte er zwar anerkannt, daß der Staat auf die Kreditpolitik einen gewissen Einfluß haben mußte, sich aber entschieden dafür eingesetzt, ihre »praktische Handhabe« der »tagespolitischen Sphäre« zu entziehen. Die Kredit- und Versicherungsunternehmungen sollten als »selbständige Körperschaften« etabliert werden, die sich wirtschaftlich selbst trugen.[152] Im August hatte sich an seiner Meinung nichts geändert[153], doch der Frontenverlauf im Verfassungsausschuß ließ es ihm angeraten erscheinen, dem Gedanken der Sozialisierung des Banken- und Versicherungswesens Beifall zu zollen. So gab Semler sich überzeugt, daß Großbanken und Versicherungen ohnehin »sehr bald weitgehend in staatliche Betreuung genommen werden müssen«. Wenn er trotzdem dafür plädiere, die Soll-Vorschrift zu streichen, so geschehe dies einzig aus der Sorge heraus, sie könne »gewisse Ansprüche hervorrufen«, die vom Staat nicht zu erfüllen waren.[154]

Semlers Standpunkt, speziell seine Kritik an der Vergesellschaftung »wichtiger Produktionsmittel«, wurde seitens der CSU nur von Otto Schefbeck unterstützt. Er fand aber mehr Anklang bei der Union, als dem Protokolltext zu entnehmen war. Der Hundhammer-Flügel war gleicher Meinung[155], und vermutlich war dies den Mienen der Anwesenden auch anzusehen. Roßhaupter jedenfalls erkannte Handlungsbedarf und unterstrich unverzüglich und in aller Kürze, daß die SPD auf diesen Passus nicht verzichten würde: »Das einzige, was nach unserer Ansicht möglich wäre, wäre zu sagen, ›für die Allgemeinheit wichtige Produktionsmittel‹ oder ›für die allgemeine Versorgung wichtige Produktionsmittel‹«.[156] Es war unnötig, den sozialdemokratischen Standpunkt mit Argumenten zu untermauern – worauf Roßhaupter auch verzichtete. Die knappe Feststellung genügte, um den Bauernflügel der CSU für das sozialdemokratische Anliegen zu mobilisieren. Hatte Roßhaupter damit doch signalisiert, daß der Wirtschaftskom-

151 Sten. Ber. VA, S. 584.
152 Semler an den Landesvorstand der CSU, 27.5.1946, ACDP, NL Dörpinghaus, I-009, Nr. 013/3.
153 Vgl. dazu seine Ausführungen vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 555.
154 Sten. Ber. VA, S. 584.
155 Vgl. Ausführungen Hundhammers vor dem Dienstag-Club der CSU am 30.4.1946, Lehrjahre der CSU, 1984, S. 46.
156 Sten. Ber. VA, S. 584.

promiß an dieser Frage scheitern könnte. Wenn dies geschah, war aber auch der Staatspräsident in Gefahr.

Schlögl versicherte daher seinen Parteifreunden, »daß niemand daran gedacht hat, weder in meiner Partei, noch in der Sozialdemokratischen Partei, daß man alles unbedingt in irgendeiner Form vergesellschaften soll.« Mit dem von Roßhaupter angebotenen Zusatz sei »sehr scharf eingeschränkt«. Niemand denke daran, beispielsweise alle Brauereien zu vergesellschaften. Andererseits könne man unmöglich im einzelnen aufzählen, woran mit dieser Bestimmung gedacht sei. Schlögl bat daher »dringendst«, die Bedenken fallen zu lassen. Gleiches galt für die Soll-Regelung hinsichtlich der Banken und Versicherungen. Über ihre Anwendung zu befinden, sei Sache des Landtags. Kein Landtag werde aber so unvernünftig sein, eine hochverschuldete Bank oder Versicherung leichtfertig dem Staate aufzubürden: »Sie werden mir sicher glauben, daß ich ein Anhänger des Privateigentums bin. Heute ist es aber so, daß wir aufgrund der gegebenen Verhältnisse daran denken müssen, gewisse Einschränkungen auch in der Verfassung auszusprechen. Das erwarten auch viele Leute von uns, weil eben die rein privatwirtschaftliche Weltordnung sich in der alten Form einfach nicht mehr aufrechterhalten läßt.«[157]

Weder Semler noch Loritz gaben sich mit diesem dringenden Appell des Bauernführers geschlagen. Der WAV-Vorsitzende war wie Schlögl »absolut der Auffassung, daß eine reine Privatwirtschaft in Bayern und in Deutschland unmöglich ist, daß sie der Vergangenheit angehört«. Aus seiner Sicht konnten manche Produktionsmittel tatsächlich mit volkswirtschaftlich größerem »Nutzeffekt« eingesetzt werden, wenn sie vergesellschaftet waren. Dennoch war ihm die von Roßhaupter vorgeschlagene und von Schlögl als »sehr scharf« bezeichnete Einschränkung nach wie vor zu schwammig. Bei dieser Formulierung sei nicht auszuschließen, »daß eine Partei, die die extreme Vergesellschaftung aller Produktionsmittel will, gerade hier einen Schlüssel- und Angelpunkt hat, mit dem sie einmal einschreiten kann«.[158]

Semler, bestärkt durch die Unterstützung, die er durch Loritz erhielt, beflügelt vermutlich auch durch – im Wortprotokoll naturgemäß nicht vermerkte – zustimmende Mienen in den Reihen seiner Parteifreunde, fand jetzt zu einer Gelassenheit zurück, die ihn in die Lage versetzte, die Grundformel für einen tragbaren Kompromiß zu entwerfen. Semler bat, sich die geäußerten Standpunkte noch einmal zu vergegenwärtigen. In Kürze besagte die von ihm und Loritz vertretene Haltung in Semlers Worten: »Wir haben nichts gegen die Überführung in Gemeineigentum, wenn die Überzeugung besteht, daß die Ausübung des Privateigentums dem Gemeinwohl widerstreitet. Dagegen sind die Grenzen nicht genau genug gezogen. Wir halten nicht grundsätzlich die gemeinwirtschaftliche Führung von Betrieben für besser als die privatwirtschaftliche, aber unter Umständen kann die

157 Ebd., S. 585.
158 Ebd., S. 585 f.

Führung durch die öffentliche Hand zu einer besseren Verwaltung führen.« Semler unterstellte der SPD, die ihren Standpunkt bisher nicht umrissen hatte, zu Recht eine etwas andere Gewichtung, glaubte aber – wiederum zu Recht –, daß Roßhaupter mit seiner Haltung weit genug konform ging, um eine Lösung zu finden, »die den Herren konveniert und auch für uns tragbar ist.«[159] Sie hieß, »daß wichtige Produktionsmittel in Gemeineigentum überführt werden können«.[160] Die Regelvorschrift sollte also in eine »Kann-Vorschrift« umgewandelt werden.

Das war weniger, als der für die spätere Gesetzgebung von der Intention her weichenstellende Vorschlag der Sozialdemokraten wollte. Andererseits verbaute Semlers Kompromiß einem künftigen Landtag, der auch mit der Regelbestimmung zu beschließen hätte, wann die Regel und wann die Ausnahme galt, nicht die freie Entscheidung. Genau betrachtet war es für die künftige Verfassungsrealität irrelevant, in welche Richtung die Öffnung gegenüber der Vergesellschaftung in der Verfassung neigte. Entscheidend war so oder so die Haltung der künftigen Volksvertretung. Aus Prestigegründen wollte dann auch die SPD den Wirtschaftskompromiß nicht scheitern lassen. Die vom Verfassungsausschuß mit vereinten Kräften schließlich gefundene Kompromißformel war dank Schlögls unverbrüchlicher Unterstützung für die führenden Sozialdemokraten zufriedenstellend. Schließlich dachten Hoegner und seine Ministerriege in Fragen der Sozialisierung wie der gesamten Wirtschaftsordnung nicht orthodox-marxistisch: »Für die Allgemeinheit lebenswichtige Produktionsmittel können in Gemeineigentum überführt werden, wenn die Rücksicht auf die Gesamtheit es erfordert.« Die Soll-Vorschrift für Großbanken und Versicherungsunternehmen wurde beibehalten, ihre Einlösung jedoch ebenfalls von den Erfordernissen des Gemeinwohls abhängig gemacht. Der Artikel wurde nun mit allen Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. Scheringer enthielt sich, weil die Kommunisten die Entschädigungspflicht ablehnten.[161]

Die Vermutung des Vorsitzenden des Verfassungsausschusses, Lorenz Krapp, die übrigen Artikel der Eigentumsordnung würden »kaum Veranlassung zu einer Debatte« geben, erwies sich als zutreffend. Sie wurden ohne Diskussion einstimmig angenommen.[162] Damit war der Weg frei für die Beratung des Staatspräsidenten. Sie erfolgte in unmittelbarem Anschluß an die erste Lesung der Wirtschaftsverfassung.[163]

Da Semler aus Protest der zweiten Lesung des Wirtschaftsteiles fernblieb, verlief diese in ruhigen Bahnen und erbrachte keine wesentlichen Veränderungen.[164] Längere Diskussionen entzündeten sich nur über zwei Anträge Josef Krempls (CSU), der bei der ersten Lesung nicht zugegen war und

159 Ebd., S. 585.
160 Ebd., S. 586.
161 Ebd., S. 589.
162 Ebd., S. 589f.
163 Ebd., S. 591–609.
164 Ebd., S. 625–648.

sich vehement für die Interessen des Mittelstandes einsetzte. Der Journalist und in der Weimarer Republik zeitweise Inhaber einer eigenen Tageszeitung, zum Zeitpunkt der Verfassungsberatungen nach eigener Berufsbezeichnung »Kaufmann«[165], wünschte den Schutz des Mittelstandes vor »unlauterer Konkurrenz«. Ferner wollte er den Mittelstandsartikel um einen Passus ergänzen, der die steuerliche Begünstigung von Genossenschaften gegenüber Handel, Gewerbe und Handwerk ausschloß. Beides wurde einmütig bzw. gegen drei Stimmen abgelehnt.[166] Größte Bedenken äußerte Krempl – unterstützt von Loritz – auch gegen die Schaffung von Bedarfsdeckungsgebieten. Die Möglichkeit, produktbezogene Bedarfsdeckungsgebiete »vom Kragenknöpferl bis zum Kalender« einzurichten, die sich als Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage selbst verwalteten, bedeute, so sah es auch Loritz, eine enorme Bedrohung für den selbständigen Handel.[167] In diesem Falle kam der Verfassungsausschuß Loritz und Krempl entgegen. Der Artikel wurde dahingehend ergänzt, daß die Schaffung der Bedarfsdeckungsgebiete die »lebenswichtigen Interessen der selbständigen, produktiv tätigen Kräfte der Wirtschaft« berücksichtigen mußte.[168]

Der Verfassungsausschuß schloß die Arbeit an der Wirtschaftsverfassung am 3. September 1946 ab. Die SPD konnte mit dem Erreichten höchst zufrieden sein. Doch hatte Hundhammer schon zu Beginn der zweiten Lesung darauf hingewiesen, daß seine Fraktion noch immer »keine Gelegenheit« hatte, die Wirtschaftsverfassung zu diskutieren. Daher stellte er die Möglichkeit in den Raum, daß sie vor der dritten Lesung im Plenum noch »eine Änderung« vorschlagen könnte. Wie Hundhammer versicherte, sah er »keinen Anlaß, das jetzt als wahrscheinlich anzunehmen«. Er bat aber, »nicht überrascht zu sein«, wenn es doch noch zu Änderungsanträgen kommen sollte.[169]

Dieser Vorbehalt trug einerseits dem Faktum Rechnung, daß die CSU-Fraktion tatsächlich zur Wirtschaftsverfassung noch keine Stellung bezogen hatte. Außerdem dürfte Hundhammer damit aber auch bezweckt haben, die SPD daran zu erinnern, daß die Haltung der CSU »noch keine endgültige« war. Hatte die Partei ihre definitive Stellungnahme doch »zurückgestellt hinter die Diskussion um den Staatspräsidenten«.[170] Mit anderen Worten: Alles Entgegenkommen, zu dem sich die CSU bereit fand, war als eine Vorleistung zu begreifen, der – sollte es dabei bleiben – eine Gegenleistung zu folgen hatte: die Unterstützung des Staatspräsidenten durch die SPD.

---

165 Verzeichnis der Mitglieder der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, z. B. in: ACDP, NL Kraus, I-166, Nr. 55.
166 Sten. Ber. VA, S. 626–628.
167 Ebd., S. 629.
168 Ebd., S. 634, Diskussion S. 629–634.
169 Ebd., S. 625.
170 Niederschrift der Fraktionssitzung der Christlich-Sozialen Union am 2.9.1946, S. 25; ACSP, NL Müller 208.

Um die für den Verlauf und Fortgang der Verhandlungen um die Wirtschaftsverfassung entscheidenden Daten noch einmal in Erinnerung zu rufen: Am 25. August hatte die SPD-Fraktion den Staatspräsidenten zum ersten Mal abgelehnt. Am 26. August kündigte sich an, daß der Müller-Flügel den Staatspräsidenten zu Fall bringen wollte. Hingegen zeigte Hoegner sich der CSU gegenüber zuversichtlich, daß sich die Haltung seiner Partei unter bestimmten Voraussetzungen doch noch ändern würde. Zu diesen zählte zum einen die Erfüllung der sozialdemokratischen Wünsche zur Ausgestaltung des Amtes selbst, zum anderen eine entgegenkommende Haltung der Union beim Senat und bei der Wirtschaftsverfassung. Letztere wurde am 29. und 30. August in erster Lesung verabschiedet. In seiner nächsten Sitzung am 2. September begann der Verfassungsausschuß die erste Lesung des Staatspräsidenten, und Hoegner legte sich persönlich bereits auf das Amt fest. Am 3. September schloß der Ausschuß zuerst die zweite Lesung des Staatspräsidenten und im Anschluß daran die der Wirtschaftsverfassung ab. Am 4. September ergab sich in der SPD-Fraktion zur Staatspräsidentenfrage ein Patt; am 6. September beschloß der Landesausschuß der CSU die Aufhebung des Fraktionszwanges. Damit wurde der Staatspräsident endgültig von der Haltung der Sozialdemokraten abhängig. Drei Tage später stimmten zwar 29 Sozialdemokraten gegen, aber 15 für das Amt; seine Annahme rückte in greifbare Nähe. Jetzt sorgte Müller für einen Meinungsumschwung der SPD; am Abend des 11. September entschied in letzter Minute die ganz überwiegende Mehrheit der sozialdemokratischen Fraktion gegen den Staatspräsidenten und legte seinen Befürwortern aus ihren Reihen nahe, mit der Fraktion zu stimmen – ohne allerdings Fraktionszwang zu beschließen.

Es sieht so aus, als hätten noch am gleichen Abend interfraktionelle Besprechungen stattgefunden, in denen Hoegner seine Verhandlungspartner aus der CSU über das Ergebnis der SPD-Fraktionssitzung unterrichtete. Das auf den 11. September datierte Ergebnis dieser Besprechungen war ein von CSU und SPD gezeichneter Abänderungsantrag zum Wirtschaftsteil, der gegenüber der vom Verfassungsausschuß in zweiter Lesung verabschiedeten Fassung drei wichtige Veränderungen erfahren sollte.[171] Sie betrafen erstens den Planwirtschaftsartikel: Statt der staatlichen Überwachung einer »planmäßigen« war in der neuen Version die einer »geordneten« Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter vorgesehen. Der von weiten Teilen der CSU als »sozialistisch« abgelehnte und vom Bauernflügel als »unwichtig« bezeichnete Begriff der Planung wurde also eliminiert. Wenn dies auch für die nähere Zukunft staatliche Planung nicht ausschloß, so bedeutete diese Änderung doch mehr als nur einen Austausch äquivalenter Begrifflichkeit. Jetzt erst war die Planwirtschaft als Ordnungsprinzip tatsächlich »gescheitert«, denn der Begriff einer »geordneten« Wirtschaft war im Grun-

171 Abänderungsantrag zum Vierten Hauptteil des Verfassungsentwurfes, München 11.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

de eine leere Formel. Die SPD-Unterhändler hatten damit auf ein zentrales Verfassungsziel verzichtet. Zwei weitere Veränderungen betrafen mit dem Vergesellschaftungsartikel nicht minder neuralgische Punkte: Waren im Ergebnis der zweiten Lesung Bodenschätze in der Regel zu vergesellschaften, so galt dies nach der neuen Version nurmehr für Bodenschätze, »die für die allgemeine Wirtschaft von größerer Bedeutung« waren. Hatte die SPD schon vorher darauf verzichtet, Großbanken und Versicherungen in die Vergesellschaftungsregel einzubeziehen und sich auf eine Soll-Bestimmung herunterhandeln lassen, so war nach der neuesten Fassung nurmehr eine Kann-Bestimmung vorgesehen. Die prompte Antwort der CSU auf die Staatspräsidentenentscheidung der SPD-Fraktion war also eine deutliche Verwässerung des Wirtschaftsentwurfes, und zwar, auch dies ist beachten, in Kenntnis dessen, daß es nun auf jede einzelne Stimme für den Staatspräsidenten ankommen würde. Wenn die SPD-Fraktion auch mit ganz überwiegender Mehrheit dagegen stimmen würde, so konnte Hoegner doch immerhin noch in die Verhandlungen einbringen, daß er und die SPD-Minister für das Amt stimmen wollten.

Es ist vorläufig nicht zweifelsfrei zu klären, aber unwahrscheinlich, daß der Änderungsantrag des 11. September das Ergebnis einer inzwischen nachgeholten Wirtschaftsdiskussion der CSU-Fraktion war. Die CSU-Fraktion hatte Sitzungen für den 9. und 10. September geplant[172]; am 11. September kam das Plenum der Verfassunggebenden Versammlung nach knapp vierwöchiger Pause erstmals wieder zusammen. Da zunächst nicht die Wirtschaftsverfassung, sondern der Staatsaufbau auf der Tagesordnung der Versammlung stand, dürfte die CSU-Fraktion – ebenso wie die der SPD – ihre Aufmerksamkeit zunächst diesem vordringlichen Verfassungsteil gewidmet haben. Allein mit dem Beratungsergebnis zum Staatspräsidenten bot dieser reichlich Diskussionsstoff. Der Beschluß des CSU-Landesausschusses über die Aufhebung des Fraktionszwanges dürfte die Fraktion ebenfalls beschäftigt haben. Wahrscheinlich stand die Wirtschaftsverfassung erst am 18. September, dem Tag vor der dritten Lesung, auf der Tagesordnung der Fraktion.[173] Sollte sie tatsächlich bereits am 9. oder 10. September diskutiert worden sein, so ist jedenfalls auffallend, daß der Änderungsantrag ausgerechnet am 11. September formuliert wurde. An diesem Tag hielt das Plenum der Konstituante vom Morgen bis zum späten Nachmittag (16.50) die Generaldebatte zum Staatsaufbau[174]; im Anschluß daran fand nach halbstündiger Pause die Fraktionssitzung der SPD statt. Sie dauerte nur knapp drei Stunden, bis 20.15 Uhr. Doch war ihr frühes Ende nicht absehbar. Wenn

172 Die Fraktionsprotokolle der CSU, deren für 1997 geplante Publikation Aufschluß darüber geben wird, durften in toto nicht eingesehen werden. Zu den geplanten Sitzungen vgl. Ausführungen Hundhammers vor dem CSU-Landesausschuß am 6.9.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 571.

173 Vgl. Einladung der CSU-Landesgeschäftsstelle, 14.9.1946, zu einer »Pflichtsitzung« der Fraktion am 18.9.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 147.

174 Sten. Ber. VL, S. 67, 103.

die CSU-Fraktion also am 9. oder 10. September auf eine Änderung der Wirtschaftsverfassung gedrängt haben sollte: Wieso fanden interfraktionelle Gespräche darüber nicht schon am 10. September statt, sondern just am Abend des 11. September, nach einem elfstündigen Verhandlungstag im Plenum bzw. in der SPD-Fraktion?

Das Plenum trat am 13. September in die Generaldebatte zur Wirtschaftsverfassung ein. Am Vortag war der Staatspräsident von der Landesversammlung mit nur einer Stimme Mehrheit abgelehnt worden. Hoegner und die SPD-Ministerriege hatten dafür gestimmt und bestärkten in der noch am gleichen Nachmittag einberufenen Verfassungsausschußsitzung die CSU-Mehrheit in ihrem Vorhaben, in dieser Sache das Volk entscheiden zu lassen. Möglicherweise ermunterten sie Hundhammer und Horlacher im weiteren Verlauf dieses Tages in vertraulicher Runde auch dazu, den Staatspräsidenten ein zweites Mal im Plenum einzubringen – erhöhte dieser Plan doch die Chancen, die Wirtschaftsverfassung zu retten. Als am nächsten Morgen die Generaldebatte darüber begann, stand sie – trotz der Änderungen des 11. September auch seitens der SPD – jedenfalls noch ganz im Zeichen des Kompromisses. Die Sozialdemokraten hüteten sich, die von Hoegner über den Staatspräsidentenstreit hinweggeretteten Inhalte der Wirtschaftsverfassung zu gefährden. Trotz der Abstriche des 11. September war diese schließlich noch immer weit »progressiver«, als angesichts der absoluten Mehrheit der CSU ursprünglich zu erhoffen war. Johann Nikolaus (Claus) Pittroff fand als Berichterstatter der SPD nur lobende Worte für den gemeinsam mit der CSU erarbeiteten »Sozialismus unter demokratischer Kontrolle«. Es sei richtig, daß der geläufige Ausdruck »Planwirtschaft« gefallen sei. Er sei »durch die totalitäre Staatsführung vorbelastet« und habe »zu sehr den Beigeschmack von staatlichem Zwang«.[175] Der Sozialdemokrat rühmte das Prinzip einer geordneten Wirtschaft nach den Bedürfnissen des Volkes, die das Gemeinwohl in den Vordergrund stelle und dieses nicht »doktrinär«, sondern »elastisch« verfolge. Zum Schluß seiner Ausführungen betonte Pittroff aus guten Gründen, daß der Verfassungsausschuß »beinahe alle Artikel einstimmig« angenommen habe und gab seiner Erwartung Ausdruck, daß es dabei bleiben würde.[176]

Die nachfolgende Rede Alois Schlögls deutete darauf hin, daß die SPD den Verhandlungen ruhig entgegensehen konnte. Bauernführer Schlögl bezeichnete als Berichterstatter der CSU die Wirtschaftsverfassung als eine »glückliche Verbindung zwischen der privatwirtschaftlichen und der gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftsauffassung«, zu der er sich als Christ voll bekannte: »Das Christentum ist kein Lippenbekenntnis, sondern das Christentum ist ein Tatchristentum, sonst bin ich eben kein Christ. Wir leben in einem sozialen Zeitalter, was auch nicht bestritten werden kann. Unser Denken muß sich darauf einstellen. Wer das nicht kann, ist rückschrittlich oder

175 Sten. Ber. VL, S. 126.
176 Ebd., S. 128f.

der krasse Egoismus beherrscht ihn in einem Maße, daß er das Elend der deutschen Menschen nicht sieht oder nicht sehen will«. Der Nationalsozialismus, so Schlögl, »kam durch Kapitalisten im wahrsten Sinne des Wortes zur Macht«, daher wäre es »ein Verbrechen, heute und für die spätere Zukunft dem Privatkapitalismus allein das Wort zu reden«.[177]

Es war ein gutes Zeichen, daß die CSU zuerst Schlögl auftreten ließ, der als einer der Hauptprotagonisten des Wirtschaftskompromisses nur Positives darüber verlauten ließ. Allerdings konnte er sich nicht versagen, sein großes Bedauern darüber auszudrücken, daß die SPD den Verfassungskompromiß nicht gebührend zu würdigen wußte. Die bei der Beratung der Wirtschaftsverfassung einmal mehr unter Beweis gestellte gute Zusammenarbeit von CSU und SPD »wäre«, so Schlögl, »auch für die Zukunft ein gutes Omen gewesen«: »Um so mehr war ich gestern durch die Haltung der überwiegenden Mehrheit der SPD in der Frage des Staatspräsidenten sehr enttäuscht [...], weil dadurch günstige Entwicklungen zugeschüttet werden könnten, was ich persönlich tief bedauern würde.«[178]

Bei dieser in den Raum gestellten Andeutung, daß die Ablehnung des Staatpräsidenten nicht nur für die fernere Zukunft, sondern auch für die Wirtschaftsverfassung Folgen zeitigen könnte, blieb es am 13. September. Es war der Tag, an dem vor allem die zu Worte kamen, die vom Wirtschaftskompromiß mehr oder weniger überrollt worden waren und sich in die Diskussion des Verfassungsausschusses kaum eingeschaltet hatten. Der Sozialdemokrat Gustav Schiefer bedauerte im Namen des Bayerischen Gewerkschafts-Bundes, daß mancher Artikel, insbesondere über die Rechte der Arbeitnehmer, zu wenig eindeutig formuliert war.[179] Die Kommunisten Max Kuß und Richard Scheringer kritisierten den Kompromiß als ängstliche Halbheit. Insbesondere hinsichtlich der »Überwindung überkommener, überalteter Eigentumsbegriffe und in der Frage der Freiheit des Volkes von Not« waren aus ihrer Sicht nicht die entscheidenden Formulierungen gefunden worden: »Die Geister scheiden sich in der Frage der entschädigungslosen Enteignung des Großgrundbesitzes und der zusammengeballten Kapitalmacht, und wir bitten gerade unsere sozialdemokratischen Freunde [...] mit uns zu stimmen! Dann werden wir den Durchbruch auch bewerkstelligen, und wir wissen, daß auch in den Reihen der CSU viele fortschrittliche Kräfte vorhanden sind. Auch von ihnen sollte dann dieser gemeinsame Entschluß gefaßt werden«. Das Plenum antwortete auf diese Träume spontan. »Heiterkeit«, vermerkte das Protokoll.[180]

Wie so oft erschöpfte sich die Kritik des WAV-Vorsitzenden Loritz im wesentlichen in einem Schwall von Polemik, der ihm nicht zum ersten Mal den Vorwurf einbrachte, »Hitlermethoden«[181] anzuwenden. Im übrigen

177 Ebd., S. 130f.
178 Ebd., S. 130.
179 Ebd., S. 134.
180 Ebd., S. 139f.
181 Ebd., S. 142.

wiederholte er das bei jeder Gelegenheit vorgebrachte, einzige Verfassungsziel der WAV, alle Gesetzgebung dem Volke direkt zu übertragen. Die schönste Verfassung nütze nichts, wenn nicht endlich dafür gesorgt werde, »daß dieses pseudoparlamentarische System zugunsten eines wahren parlamentarischen Systems und zugunsten einer wahren Demokratie umgeändert und verbessert wird«. Loritz prangerte die zahlreichen programmatischen Sätze der Wirtschaftsverfassung an, die tatsächlich vieles der künftigen Volksvertretung überließ. Diese aber sei für jeweils vier Jahre der Kontrolle des Volkes entzogen, das damit keine Möglichkeit habe, eine »wirtschaftsfeindliche« Gesetzgebung zu verhindern. Die Erfahrungen der Weimarer Republik hätten bewiesen, daß die wohlklingenden Formulierungen der Reichsverfassung gegen eine »wirtschaftsfeindliche, unfähige Verwaltung und Gesetzgebung« nichts auszurichten vermochten. »Wirtschaftsfeindliche Gesetze am laufenden Band« hatten Deutschland aus der Sicht des WAV-Vorsitzenden in die Katastrophe des Nationalsozialismus getrieben. Ohne sie hätte »dieser hergelaufene Bursche aus Braunau« keine Wählermassen gewinnen können.[182] Obwohl Loritz die mangelnde Klarheit der Wirtschaftsverfassung heftig kritisierte, erklärte er sich doch mit den darin verkündeten Zielen einverstanden und kündigte die Zustimmung der WAV zum Wirtschaftsteil an. Die »Verfassung als Ganzes« müsse die WAV trotzdem ablehnen, weil sie dem Volk »das wichtigste Recht« verwehrte: Verhindern zu können, »daß eine unsinnige Gesetzgebung alle die schönen Verfassungsgrundsätze mißachtet und über den Haufen wirft«.[183]

Die Liberalen lehnten den Wirtschaftsentwurf als einen »Kompromiß mit allen seinen Mängeln und Fragwürdigkeiten« ab. Im Mittelpunkt liberalen Denkens, so der Sprecher der FDP, Georg Schneider, stand die Freiheit der Persönlichkeit, die auch im Wirtschaftsleben zu wahren war. Schneider forderte namens seiner Partei die freie Wirtschaft und bezeichnete eine für »ständige Zeiten« geplante Wirtschaft als ein »Hemmnis für eine erstrebenswerte wahre Demokratie«. Nur im freien Spiel der Kräfte werde die kommende Wirtschaft wieder aufblühen; soziale Gesinnung, zu der sich auch die FDP bekannte, müsse aus »Selbstverantwortlichkeit« wachsen.[184]

Die Debatte konnte am 13. September nicht zu Ende geführt werden. Ihre Fortsetzung und die dritte Lesung des Wirtschaftsteiles folgte am 19. September. Inzwischen hatten sich die Voraussetzungen ein weiteres Mal gewandelt. Die SPD-Fraktion hatte am 18. September derart massiven Druck auf Hoegner und andere SPD-Befürworter des Staatspräsidenten ausgeübt, daß diese ankündigten, der Abstimmung am 20. September fernzubleiben. Damit hatte die CSU keine Veranlassung mehr, die SPD in Fragen der Wirtschaftsverfassung zu hofieren.

182 Ebd., S. 142.
183 Ebd., S. 145.
184 Ebd., S. 154.

Gleich zu Beginn der Sitzung am 19. September wurde dann auch deutlich, daß sich der Wind gedreht hatte. Wenn die Auswirkungen auf den Inhalt der Wirtschaftsverfassung sich schließlich dennoch in den Grenzen der Änderungen des 11. September hielten, so wohl vor allem deshalb, weil erstens der Zeitdruck, unter dem die Konstituante stand, massiv war. Die Militärregierung erwartete nach der am 12. September gewährten Verlängerung die Fertigstellung des Entwurfs am 20. September. Unter diesen Umständen war es unmöglich, die Beratung von Grund auf neu aufzunehmen. Allenfalls konnte die CSU in einer Kampfabstimmung versuchen, eine Wirtschaftsverfassung nach ihrem Geschmack zu erzwingen. Der Ausgang eines solchen Unternehmens aber war angesichts der Haltung des Bauernflügels ungewiß, und außerdem wollte die CSU einen Verfassungskampf vermeiden. Zweitens sollte der »Kuhhandel«[185] um den Staatspräsidenten möglichst nicht publik werden. Die CSU, die sich in erster und zweiter Lesung so »progressiv« präsentiert hatte, konnte in der dritten Lesung nicht ohne Gesichtsverlust radikal umschwenken. Drittens war Semler einer der profiliertesten Protagonisten des Müller-Flügels der CSU. Der einzige Unionspolitiker, der sich in den bisherigen Verhandlungen aktiv für ein alternatives Wirtschaftskonzept eingesetzt und den Kompromiß angegriffen hatte, war zugleich ein führender Repräsentant der Gruppe in der CSU, an der der Staatspräsident am 12. September gescheitert war. Andererseits: Bei aller Feindseligkeit, die die Mehrheit der CSU-Fraktion in diesen Tagen gegen diese Gruppe hegte, hatte der am 20. September ein zweites Mal zur Entscheidung stehende Staatspräsident nur dann eine Chance, wenn Teile des Müller-Flügels ihm zustimmen würden. Die SPD mußte am 19. September auf Überraschungen gefaßt sein.

Die Fortsetzung der Wirtschaftsdebatte am 19. September begann, schon das auffällig genug, mit einer sozialdemokratischen Rede, die sich kaum mit der Wirtschaftsverfassung selbst befaßte. Friedrich Zietsch beschränkte sich im wesentlichen darauf, die am 13. September zum Ausdruck gekommene breite »Zustimmung und Übereinstimmung« der Fraktionen hervorzuheben, bevor er schnell auf sein eigentliches Anliegen zu sprechen kam: Schlögl habe am 13. September bemerkt, die Haltung der Sozialdemokraten zum Staatspräsidenten könne vielleicht das bisher gute Zusammenwirken von CSU und SPD trüben. »Was«, so fragte Zietsch scheinheilig, »haben diese beiden Dinge miteinander zu tun? Gleicht das Zustandekommen einer Verfassung einem Kuhhandel oder gar dem Tauschhandel, in dem es heißt: Gibst du mir, so gebe ich Dir?« Die Sozialdemokraten hatten – wie Zietsch richtig feststellte – schon vor den Wahlen dem Staatspräsidenten eine Absage erteilt: »Wer also könnte Ihnen, meine Herren von der Christlich-Sozialen Union, irgendwelche bindenden Zusagen gemacht haben?«[186]

185 So der Sozialdemokrat Friedrich Zietsch, ebd., S. 150.
186 Ebd., S. 150.

Es war offensichtlich: Die SPD war von größter Sorge erfüllt, daß die CSU den Boden des Wirtschaftskompromisses verlassen würde. Er war ja in der Tat in einer Art »Tauschhandel« aufs engste mit dem Staatspräsidenten verknüpft worden. Nachdem die SPD nun auch noch Hoegner und die Ministerriege zur Abtrünnigkeit gezwungen hatte, waren Gegenreaktionen der CSU durchaus wahrscheinlich. Die SPD trat eine gewagte Flucht nach vorn an, indem sie etwaigen Konsequenzen durch die Drohung vorzubeugen versuchte, die CSU des »Kuhhandels« bloßzustellen. Aber in der Tat befanden sich diejenigen aus der CSU, die den Wirtschaftskompromiß nur zur Rettung des Staatspräsidenten eingegangen waren, in einem Dilemma. Ihre Glaubwürdigkeit war in Gefahr, wenn angesichts einer zu deutlichen Kehrtwendung sichtbar würde, daß ihre »Progressivität« erkauft war.[187]

Zunächst sah es allerdings so aus, als wäre die CSU um ihre Glaubwürdigkeit nicht allzu besorgt. Semler ergriff das Wort und attackierte namens der CSU-Fraktion, die inzwischen die Wirtschaftsverfassung diskutiert hatte[188], gleich mehrere zentrale Inhalte des Wirtschaftskompromisses. Dazu zählten die innerbetrieblichen Mitbestimmungsregelungen, die zum Bedauern seiner Parteifreunde leider »nicht die Ausdrucksform gefunden« hatten, die sie »gewünscht« hätten. Dies betraf die Bedrohung des Mittelstandes durch das Genossenschaftswesen und vor allem auch die geordnete Wirtschaft. Semler befürchtete trotz der Verwässerung des 11. September, die staatliche Planwirtschaft habe in »verdeckter Form« in die Verfassung Eingang gefunden: »Unsere Vorstellungen von der künftigen Wirtschaftsordnung gehen dahin, daß der Staat maßgebend und führend die wirtschaftlichen Großvorhaben in großen Zügen bestimmt [...] Wir sind uns darüber völlig klar, daß die Rückkehr zu einer freien Wirtschaft im alten Sinne ausgeschlossen ist. Wohl aber legen wir entscheidendes Gewicht darauf, daß die Initiative des Unternehmers im weitesten Umfange gewahrt wird [...] Sie wünschen wir im Rahmen einer vom Staat geführten und gelenkten Wirtschaft erhalten zu wissen. Infolgedessen haben wir den Wunsch, daß sich die Wirtschaftsordnung im Lande weitgehend auf einer Selbstverwaltung der Wirtschaft aufbaut.« Und die wirtschaftliche Selbstverwaltung, dies ein kräftiger Hieb gegen den Bauernflügel, sollte gerade »nicht ausschließlich in die Hände der Interessenverbände gelegt werden«.[189]

Zustimmung verweigerte Semler auch dem Vergesellschaftungsartikel. Gegen die Überführung von Privat- in Gemeineigentum hatte er nur dann nichts einzuwenden, wenn erstens, und dies hatte der Verfassungsausschuß

187 Deshalb pries dann etwa auch Hundhammer in der Öffentlichkeit den »fortschrittlichen Geist« der Wirtschaftsverfassung, »der gerade bei der CSU in Erscheinung trat«. Rückblick auf die Bayerischen Verfassungsberatungen, Vortrag Hundhammers vor dem Akademisch Politischen Club, 28.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

188 Am Vortag, also dem 18.9.1946, hatte eine »Pflichtsitzung« der Fraktion stattgefunden, vgl. Einladung der CSU-Landesgeschäftsstelle, Liedig, an die Mitglieder der Verfassunggebenden Landesversammlung, 14.9.1946, BayHStA, NL Pfeiffer 147. Das Sitzungsprotokoll durfte nicht ausgewertet werden.

189 Sten. Ber. VL, S. 152f.

auch sinngemäß vorgesehen, »die Ausübung des Privateigentums dem Gemeinwohl widerstreitet«. Zweitens, und dies bedeutete eine erhebliche Einschränkung, sollte Vergesellschaftung nur dann möglich sein, »wenn der private Unternehmer zur Erfüllung der Aufgaben, die im öffentlichen Wohle liegen, nicht in der Lage ist«. Damit nicht genug, kritisierte Semler jetzt auch offen die Möglichkeit, Großbanken in Gemeineigentum zu überführen. Dies, so seine Kampfansage, »liegt nicht in der Kompetenz der bayerischen Gesetzgebung«. Was die Versicherungen betraf, so wollte er keine Stellung dazu beziehen, ob sie sich »für die Sozialisierung eignen oder nicht«. Er hielt es aber für höchst bedenklich, diese Möglichkeit in der Verfassung zu thematisieren. Aus all diesen Gründen, so sein Gesamtverdikt, »betrachtet die Mehrheit meiner Fraktionsfreunde den Hauptteil ›Wirtschaft und Arbeit‹ nicht als ein restlos gelungenes Werk. Dem hier vorliegenden Entwurf haften alle Schwächen an, die nun einmal ein Kompromiß an sich hat.« Semler schloß seine von lebhaftem Beifall der CSU-Fraktion bedachte Rede mit der Anregung, die Verbesserungen, die »ohne Schwierigkeiten« erfolgen könnten, jetzt noch durchzuführen.[190]

Diese im Namen der Mehrheit der CSU-Fraktion abgegebene Erklärung hatte kaum mehr etwas mit der gemein, die Schlögl am 13. September als Berichterstatter dieser Partei abgegeben hatte. Aber wenn Semler von einer Mehrheit seiner Fraktion sprach, deutete dies immerhin auch darauf hin, daß nicht die gesamte CSU gleicher Meinung war. Der Bauernflügel – unterstützt von der zahlenmäßig allerdings kleinen Gruppe der Gewerkschaftler – stand emotional hinter dem Kompromiß, der im wesentlichen den eigenen Vorstellungen entsprach. Fraglich war, welche Konsequenzen er aus dem ›Vertragsbruch‹ der Sozialdemokraten zog. War er bereit, den Boden des Wirtschaftskompromisses zu verlassen, um einen neuen Kompromiß in der eigenen Partei zu suchen: Eine Semlersche Wirtschaftsverfassung im Tausch gegen den Staatspräsidenten?

Die Sozialdemokraten suchten dem Abdriften des Bauernflügels vorzubeugen, indem sie als nächsten Sprecher Hans Gentner ins Rennen schickten. Als Präsidiumsmitglied des Bayerischen Bauernverbandes richtete Gentner alle Anstrengung darauf, seine Verbandsfreunde aus der CSU an ein hehres Ziel zu erinnern, das den Bauernverband bis zum 12. September geleitet und das Schlögl am 13. September auch noch einmal bekräftigt hatte: Solidarität und enge Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften.[191] Gentner bezeichnete es als einen »Lichtpunkt«, daß Bauernverband und Gewerkschaften sich geeinigt hatten, »Hand in Hand miteinander zu arbeiten. Das wird der künftigen Entwicklung Bayerns seine Signatur aufdrücken, und die politischen Parteien und alle sonst noch vorhandenden Kräfte werden diese Tatsache in ihre Rechnung einstellen müssen«.[192] Gentner, der am 12. Sep-

190 Ebd., S. 153.
191 Ebd., S. 132.
192 Ebd., S. 154.

tember mit Hoegner und den SPD-Ministern für den Staatspräsidenten gestimmt hatte, bekundete dann auch Solidarität mit der betont bayerischen Haltung des CSU-Bauernflügels. Er bezeichnete es als »Unglück«, daß damals – seit 1871 – »Preußen nicht deutsch geworden ist, sondern Deutschland preußisch«. Bayern müsse seine »Eigenstaatlichkeit«, sein »Eigenleben« unterstreichen und sicherstellen, »damit wir später nicht überrannt werden«. Und was die Wirtschaftsverfassung betraf: Deutschland »muß die Brücke zwischen Osten und Westen bilden. Wir lehnen den Staatskapitalismus des Ostens ab, und wir sind nicht für den Hochkapitalismus, wie er heute noch in den Vereinigten Staaten besteht.« Die liberalistische Wirtschaft, so Gentner, hatte versagt, da es nicht gelungen war, der »großen Masse des Volkes ein menschwürdiges Auskommen zu sichern«. Sie »war in ihren letzten Auswirkungen zweifellos die Ursache für die großen Kriege, die uns umgebracht haben«.[193]

Der leidenschaftliche Appell Gentners an die Solidarität seiner Verbandsfreunde zeigte Wirkung. Der Präsident der Verfassunggebenden Landesversammlung, Michael Horlacher, schlüpfte in die Rolle des Abgeordneten und ließ das Plenum wissen, daß es ihn »außerordentlich« erfreut hatte, daß Gentner »so deutliche und treffende Worte gefunden« hatte.[194] Den Sozialdemokraten dürfte ein Stein vom Herzen gefallen sein. Der Bauernführer hatte ihnen wie auch seinen eigenen Parteifreunden signalisiert, daß jedenfalls der Bauernflügel nicht vom Wirtschaftskompromiß abrücken würde. Tatsächlich ging die Lesung der Einzelartikel dann völlig glatt über die Bühne. Es gelang sogar, Verbesserungen in sozialdemokratischem Sinne herbeizuführen. Die Einzelberatung zeigte aber auch, daß die Konstituante durch die Staatspräsidentenkrise politisiert worden war. Die gewohnte Eintracht von CSU und SPD, die sich in den vorher meist einstimmig bzw. mit der Mehrheit beider Parteien gefaßten Beschlüssen niedergeschlagen hatte, war aufgebrochen.

Gegeneinander stimmten beide Parteien über den von den Kommunisten eingebrachten Antrag, die vom Verfassungsausschuß einstimmig verabschiedeten Wirtschaftsziele[195] zu verändern. Die wirtschaftliche Tätigkeit sollte, so wie es im Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses ursprünglich vorgesehen war, besonders der Erhöhung der Lebenshaltung der unteren Volksschichten dienen. Der Antrag wurde mit 75 gegen 61 Stimmen abgelehnt.[196]

Zur Erleichterung der Sozialdemokraten wurde auch der Antrag Thomas Dehlers abgelehnt, den ursprünglichen Planwirtschaftsartikel 113 auch in seiner verwässerten Fassung zu streichen. Semler verzichtete darauf, seinen Bedenken gegen eine »verdeckte« Planwirtschaft durch einen Abänderungs-

193 Ebd., S. 156f.
194 Ebd., S. 157.
195 Art 151 BV bzw. Art. 112 des Entwurfes; zum Votum des VA, Sten. Ber. VA, S. 626.
196 Sten. Ber. VL, S. 168.

antrag Rechnung zu tragen. Der Artikel wurde mit großer Mehrheit in der Fassung des 11. September angenommen.[197] Der CSU-Wirtschaftsexperte unterließ es ebenfalls, auf eine Veränderung des von ihm kritisierten Selbstverwaltungsartikels hinzuwirken. Mit großer Mehrheit wurde er in der vom Verfassungsausschuß beschlossenen Fassung angenommen. Gleiches galt für die übrigen Bestimmungen des Abschnittes »Wirtschaftsordnung«, der zuletzt insgesamt einstimmig gebilligt wurde.[198]

Trotz seiner massiven Kritik am Vergesellschaftungsartikel unternahm Semler auch hier keinen Versuch, sie durch entsprechende Anträge umzusetzen. Leichtsinnigerweise versuchten allerdings die Sozialdemokraten, den Artikel in ihrem Sinne zu verändern. Sie stellten den »redaktionellen« Antrag, ihn dahingehend umzuformulieren, daß nicht »für die Allgemeinheit lebenswichtige Produktionsmittel«, sondern »für die Allgemeinheit lebenswichtige Unternehmungen und Wirtschaftszweige« vergesellschaftet werden konnten. Zu Recht bezeichnete Hundhammer dies als »Erweiterung«, der seine Fraktion nicht zustimmen werde. Der sozialdemokratische Antrag wurde mit 84 gegen 66 Stimmen abgelehnt und der Artikel dann in der Fassung des 11. September mit großer Mehrheit angenommen.[199] Große Mehrheiten bis Einstimmigkeit erhielten die übrigen Bestimmungen des Abschnittes Eigentum in unveränderter Fassung. Zuletzt wurde auch dieser Abschnitt in toto einstimmig angenommen.[200]

Der größte Teil der Zitterpartie war damit überstanden. Überraschungen hinsichtlich des Landwirtschaftsteiles waren nicht zu erwarten; sie blieben auch aus. Einstimmig war das Votum zum Gesamtkomplex.[201] Ein Hauch von Ungewißheit bestand nun nur noch über das Schicksal des Mitbestimmungsartikels. Da Semlers Rede sich bisher als heiße Luft erwiesen hatte, stieg aber das Selbstbewußtsein der Sozialdemokraten. Die dritte Lesung des Abschnittes Arbeit erbrachte – aus kommunistischer, sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Sicht – dann sogar drei Verbesserungen. Mit großer Mehrheit wurde eine Ergänzung verabschiedet, die die Verletzung von Arbeitsschutzbestimmungen unter Strafe stellte. Ferner wurde mit großer Mehrheit der Antrag Scheringers angenommen, den 1. Mai zum gesetzlichen Feiertag zu erklären. Schließlich gelang es nun auch, den vom CSU-Bauernflügel bekämpften Rechtssatz der geschlechtsneutralen Lohngleichheit durchzusetzen. Frauen erhielten nun – und zwar nicht mehr nur grundsätzlich – gleichen Lohn bei gleicher Arbeit. Nach einer kurzen Debatte wurde, wie Horlacher sich zur allgemeinen Heiterkeit auszudrücken beliebte, »das Kind« sogar einstimmig »geboren«.[202] Im übrigen blieb es bei den Beschlüssen des Verfassungsausschusses. Semler verzichtete auf jeden Ver-

197 Ebd.
198 Ebd., S. 169f.
199 Ebd., S. 170.
200 Ebd.
201 Ebd., S. 171.
202 Ebd.

such, den Mitbestimmungsartikel in seinem Sinne zu revidieren. Zum Schluß wurde auch dieser Abschnitt einstimmig angenommen.[203]

Die SPD konnte mit diesem Ergebnis überaus zufrieden sein. Wenn Teile der Partei der Meinung waren, die SPD hätte auf der sozialistischen Planwirtschaft bestehen müssen, weil ein Nachgeben »Selbstmord für die Partei bedeuten« würde[204], so zeugte dies von wenig realpolitischem Verständnis. Die SPD hatte nur 28,8 % der Wähler hinter sich gebracht und stellte nur 51 Abgeordnete gegenüber 109 der CSU. Sie hätte nur verlieren können, wenn sie auf einen von vornherein chancenlosen Kampf gesetzt hätte.[205] Auch der Bayerische Gewerkschafts-Bund bewies wenig politischen Realitätssinn, wenn er den Kompromiß in Bausch und Bogen verwarf. In der Gewerkschafts-Zeitung war am 20. November 1946 harsche Kritik an der Wirtschaftsverfassung nachzulesen. Ohne die unbestreitbaren Erfolge der Sozialdemokraten zu würdigen, befand der Chefideologe des Bundes, Herbert Bachmann, die Wirtschaftsverfassung für schlecht, weil sie den gewerkschaftlichen Vorstellungen »leider sehr wenig« entsprach. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Staates waren Bachmann weitaus zu gering; die paritätische Besetzung der wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorgane durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber war nicht garantiert; die Eigentumsordnung stellte das Gesamtwohl nicht in den Rang, der ihm gebührte; es fehlte die Verpflichtung des Staates, jedem Arbeitsfähigen Arbeit zu sichern; der Mitbestimmungsartikel war unzureichend; der Artikel über die Regelung der Arbeitsstreitigkeiten war »ein starkes Stück von Schlamperei«, weil er Einzel- und Gesamtstreitigkeiten vermischte. Kurz: die Wirtschaftsverfassung war völlig unzulänglich. Bachmanns im Namen der bayerischen Gewerkschaftsbewegung verkündetes Gesamtverdikt lautete: »Unsere Hoffnung ist die deutsche Reichsverfassung.«[206]

Bachmanns Kritik, über die sich Hoegner zu Recht ärgerte[207], war nicht nur inhaltlich einseitig. Sie verschwieg auch, daß der Gewerkschaftsbund wenig Anstrengungen unternommen hatte, seinen Vorstellungen zum Erfolg zu verhelfen. Wenn der langjährige stellvertretende DGB-Vorsitzende Werner Hansen rückblickend feststellte, die Gewerkschaften hätten nach den Alliierten die stärkste Macht in den ersten Nachkriegsjahren dargestellt[208], so war davon jedenfalls bei der Schaffung der bayerischen Verfas-

---

203 Ebd., S. 172.

204 Vgl. Schreiben des SPD-Landessekretärs, Albert, an Hoegner, 17.8.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/226. In gleichem Sinne auch die am 29.8.1946 verabschiedete Resolution der SPD-Delegiertenversammlung Augsburg, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

205 Albert trat dafür ein, notfalls die Zustimmung der SPD zur Gesamtverfassung zu verweigern und beim Referendum einen alternativen SPD-Entwurf zur Abstimmung zu stellen. Albert an Hoegner, 17.8.1946.

206 Die Verfassung, von Dr. Herbert Bachmann, Gewerkschafts-Zeitung, 20.11.1946.

207 Hoegner an den Vorsitzenden des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, Gustav Schiefer, 25.11.1946, BayHStA MA 110906.

208 G. Beier, 1974, S. 41. Beier geht auf die Landesverfassungen kaum ein und widmet sich v. a. der Rolle der Gewerkschaften bei der Grundgesetzentstehung. Anders als W. Sörgel, 1969,

sung nichts zu spüren. Weder Schiefer noch Krehle als der zweite »autorisierte« Gewerkschaftsvertreter im Verfassungsausschuß hatten versucht, auf die Durchsetzung der spezifischen gewerkschaftlichen Forderungen hinzuwirken. Die Anstrengungen des Bayerischen Gewerkschafts-Bundes erschöpften sich darin, dem Verfassungsausschuß seine Vorstellungen schriftlich, in Form des Entwurfes vom 30. August, zu unterbreiten, und zwar erst, nachdem die erste Lesung bereits teilweise abgeschlossen war. Der Gewerkschafts-Bund versäumte es aber nicht nur in der Konstituante, sein politisches, ökonomisches und moralisches Gewicht einzusetzen. In der Gewerkschafts-Zeitung erschien über die gesamte Dauer der Verfassungsberatungen nicht ein einziger Artikel zur Wirtschaftsverfassung. Erst nachdem die Beratungen längst abgeschlossen waren, wurden die inzwischen rund 300 000 Mitglieder des Bundes mobilisiert. Wenn Bachmann am 20. November seine Leserschaft auch nicht explizit dazu aufrief, der Verfassung beim bevorstehenden Referendum ihre Zustimmung zu verweigern, so war seine Kritik sicher vernichtend genug, manches Gewerkschaftsmitglied hierzu zu bewegen. Einige Wochen früher hätte ein Aufruf zum Boykott vielleicht etwas bewegen können; Ende November war es für Drohgebärden zu spät. Der Verfassungsentwurf, davon war auch Bachmann überzeugt, als er seine verspätete Kritik formulierte, würde von einer großen Mehrheit der Bevölkerung bestätigt werden.[209] Schließlich standen beide großen Parteien hinter dem Werk.

Die im Wirtschaftsbeirat beim Wirtschaftsministerium vereinte Unternehmerschaft äußerte sich – mit größerer Berechtigung – nicht weniger kritisch. Während der Gewerkschafts-Bund erst im nachhinein Stellung bezog, versuchte der Wirtschaftsbeirat noch rechtzeitig vor Beginn der Plenumsberatungen zu retten, was zu retten war. Sein Vorsitzender wandte sich am 10. September an Ministerpräsident Hoegner, um ihm die schwersten Bedenken der Unternehmerschaft vorzutragen. Sie richteten sich erstens gegen die zu diesem Zeitpunkt noch vorgesehene staatliche Überwachung der »planmäßigen« Herstellung und Verteilung wirtschaftlicher Güter, dürften aber auch für die verwässerte Version vom 11. September gegolten haben. Aus der Sicht des Wirtschaftsbeirates würde dieser Artikel zur »reinen Planwirtschaft« führen und die Entwicklung einer »gesunden Wirtschaft« durch »baldmöglichste Wiederherstellung der freien Entfaltung« verhindern. Entsetzt reagierte der Wirtschaftsbeirat aber vor allem auf den Vergesellschaftungsartikel, dem ihm Rahmen der sechsseitigen Eingabe fünf Seiten gewidmet waren. Die vorgesehene »Verstaatlichung« programmierte aus Unternehmersicht »wirtschaftliche[n] Rückschritt durch Ausschaltung der vielgestaltigen Arbeitsfreudigkeit des einzelnen« und »Bürokratisierung der

S. 204, der den geringen Nachdruck betonte, mit dem die Gewerkschaften ihre Forderungen vertraten, bescheinigt BEIER (S. 57) den Gewerkschaften eine Politik »kämpferischer Integration mit voller Respektierung parlamentarisch-demokratischer Spielregeln«. Sie hätten jede reale Chance zur Verbesserung der Wirtschafts- und Sozialverfassung ausgeschöpft.

209 Bachmann, Die Verfassung.

Wirtschaft mit all ihren unerfreulichen Folgen«. Die zu erwartende »Zusammenballung von Wirtschaftszweigen in öffentlicher Hand« werde ferner »gefährliche und unerwünschte Folgen« für die deutsche wirtschaftliche Zusammenarbeit zeitigen: Sie führe »zwangsläufig« zur bayerischen »Autarkie«. Auch wenn im Entwurf nur die Möglichkeit der Vergesellschaftung vorgesehen war: Allein das über der Wirtschaft schwebende »Damoklesschwert« werde die »blutende bayerische Wirtschaft« auf das Schwerste belasten.[210] »Untragbar« war schließlich aus Unternehmersicht, daß den Arbeitnehmern in Unternehmen von erheblicher Bedeutung ein unmittelbarer Einfluß auf die Betriebsleitung und -verwaltung zugebilligt werden sollte. Dies ging, so der Wirtschaftsbeirat »weit über ein Mitbestimmungsrecht hinaus«.[211]

Für die Sozialdemokraten war der Wirtschaftsteil der Verfassung der »entscheidende«, weil es hier um die »Lebensrechte der breiten Massen« ging.[212] Betrachtet man die Wirtschaftsverfassung, die Unzufriedenheiten, die sie auf unternehmerischer Seite hervorrief, die Kritik der CSU-Mehrheit, die Semler am 19. September artikulierte, so wird man – trotz der lautstarken Proteste des Gewerkschafts-Bundes – nicht umhin können, sie als einen großen Erfolg Hoegnerscher Politik zu bezeichnen. Der zuletzt nur einseitig erfüllte »Tauschhandel« hatte bei allen Verwässerungen, die Hoegners Entwurf erfahren hatte, eine Wirtschaftsverfassung erbracht, aus der – wie die SPD im Wahlkampf zum ersten bayerischen Nachkriegslandtag stolz verkündete – »sozialistischer Geist« sprach. Die Empfehlung der Partei an ihre Redner lautete dann auch, diesen Verfassungsteil im Wahlkampf ganz besonders zu betonen: »In ihm drückt sich der Erfolg der Sozialdemokratie um die Verfassung am klarsten aus.«[213]

Das von den Sozialdemokraten mit einigem Recht an den Tag gelegte Siegesbewußtsein war allerdings zum Teil auch das Ergebnis einer einseitigen Auslegung der Wirtschaftsverfassung. So erklärten die Sozialdemokraten den Wählern, sie beinhaltete das Prinzip der Planwirtschaft. Der Realität näher kam die sozialdemokratische Interpretation des Mitbestimmungsartikels. Er versprach in der Tat eine Entwicklung in Richtung Wirtschaftsdemokratie, dies aber eben nur »bei entsprechend starkem politischen Einfluß« der Arbeiterbewegung.[214] Gleiches ließ sich auf fast die gesamte Wirtschaftsverfassung übertragen. Die künftige Entwicklung war mit ihr nicht festgeschrieben; die Verfassungsrealität würde maßgeblich vom künftigen politischen Kräfteverhältnis abhängen.

---

210 Der Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, gez. Kastl, an Ministerpräsident Hoegner, 10.9.1946, BayHStA, NL Ehard 1636.

211 Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, 10.9.1946, Änderungsvorschläge zum Bayerischen Verfassungsentwurf, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

212 SPD-Nachrichtenblatt, 1. Jg., Nr. 20, 4.10.1946, »Appell an das bayerische Volk«.

213 Rededisposition, SPD, zur Wahl am 1.12.1946, S. 5, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/225.

214 Ebd. Vgl. auch: SPD, Landesverband Bayern, zum Volksentscheid und zur Landtagswahl am 1. Dezember 1946 in Bayern, S. 6; ASD, SPD-Landesverband Bayern III, Nr. 76.

Die politisch stärkste Kraft Bayerns blieb aber auch nach der Landtagswahl am 1. Dezember 1946 mit 52,3 % der Stimmen die CSU. Die von CSU und SPD im Dezember eingegangene Koalition scheiterte dann recht bald vor allem daran, daß die Union die Wirtschaftsverfassung ganz anders interpretierte als die SPD. So klagten die Sozialdemokraten in ihrem Aktionsprogramm vom Dezember 1946 die Umsetzung der Verfassung im Sinne einer sozialistischen Planwirtschaft ein.[215] Die Forderung, den »planmäßigen Aufbau der Produktion« sicherzustellen und das Wirtschaftsministerium durch Mittel und Vollmachten in die Lage zu versetzen, »die Planung und Lenkung der Wirtschaft fest in die Hand« zu nehmen, und die Forderung, das in der Verfassung »festgelegte« Vergesellschaftungsprogramm ohne weiteren Verzug zu realisieren, waren zentrale Bedingungen, an die die SPD im Mai 1947 die Fortsetzung der Koalition knüpfte.[216] Die CSU war nicht bereit, diese zu erfüllen. Daher trat die SPD – aus verschiedenen Gründen erst im September 1947 – aus der Regierung aus. Sie berief sich zur Begründung dieses Schrittes unter anderem auf »die sozialistenfeindlichen Wendungen«, die der neue bayerische Ministerpräsident Hans Ehard am 30. August 1947 in einer Parteitagsrede laut werden ließ.[217]

Ehards Rede zeigte, unter welcher Perspektive die CSU die Wirtschaftsverfassung betrachtete. Der Ministerpräsident erteilte dem Kollektivismus als der »wirtschaftliche[n] Denkform der Diktatur« eine entschiedene Absage und führte das Sowjetsystem als warnendes Beispiel dafür an, »daß der aus dem historischen Materialismus erwachsene Sozialismus gleich welcher Art [...] der Weg zur kollektivistischen Wirtschaft ist [...] und damit zwangsläufig in autoritäre und totalitäre Staatsformen hineinführt«.[218] Die von Ehard verkündete Alternative der CSU hieß: Wiederherstellung des freien Marktes bei »volle[r] Entfaltung sozialer Sympathien und Gesinnungen«.[219]

Diese Ausführungen, das ist zu beachten, erfolgten ein Jahr nach Abschluß der Verfassungsarbeiten unter inzwischen vielfach gewandelten Rahmenbedingungen. Was den unbestreitbaren Verfassungserfolg der SPD betraf, so wäre er zwar ohne den CSU-internen Streit um den Staatspräsidenten weniger deutlich ausgefallen. Andererseits, dies sei abschließend noch einmal betont, wäre er aber wohl so nicht denkbar gewesen, wenn nicht auch innerhalb der CSU zu dieser Zeit noch starke »sozialistische« Strömungen vorhanden gewesen wären. Dies galt speziell für den Bauernflügel der Partei, doch auch der Sozialpolitische und der Wirtschaftspoliti-

215 Text des Programmes in: W. Behr, 1969, S. 21ff.

216 Arbeitsprogramm der Fraktion (SPD), BayHStA, NL Pfeiffer 533; sowie Resolution der SPD-Landeskonferenz, 11.5.1947. Wortlaut der Resolution in einem Schreiben von Knoeringens an Ministerpräsident Ehard, undat. Abschrift, BayHStA, NL Pfeiffer 533.

217 Resolution der Tagung des SPD-Landesausschusses am 13./14.9.1946. Text der Resolution in: W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 297.

218 Ehard vor der Landesversammlung der CSU am 30.8.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1071f.

219 Ebd., S. 1073.

sche Ausschuß der CSU waren sozialistischen Ideen (aus christlicher Gesinnung) durchaus aufgeschlossen.[220] Andererseits zeigte aber schon das am 31. Oktober 1946 verabschiedete Grundsatzprogramm der CSU, daß die Partei in ihrer praktischen Wirtschaftspolitik weniger »sozialistisch« agieren wollte, als es bei den Verfassungsberatungen schien. Die CSU erkannte in ihrem Programm zwar das Recht des Staates an, die Wirtschaft nach Gesichtspunkten des Gemeinwohls zu lenken, lehnte aber schon damals »die Planwirtschaft als Ausfluß eines kollektivistischen Denkens« klipp und klar ab.[221] Schon am 5. Oktober 1946 – noch stand die Schlußabstimmung der Konstituante bevor – war in den »Mitteilungen« der CSU nachzulesen, daß die Vergesellschaftung im Einzelfall »mit größter Vorsicht« geprüft werden mußte.[222]

Die schon unmittelbar nach Abschluß der Beratungen unterschiedliche Auslegung der Wirtschaftsverfassung beweist: Die von verschiedener Seite geäußerte Kritik an ihren zahlreichen nur programmatischen Sätzen war in gewisser Weise berechtigt. Andererseits: Die Interpretationsfähigkeit einer Verfassung, ihre »Offenheit«, ist auch eine »Voraussetzung der Wandlungsfähigkeit des politischen Systems«[223], um den sich verändernden sozialen Voraussetzungen Rechnung tragen zu können. Die flexiblen Formulierungen der bayerischen Wirtschaftsverfassung eröffneten der künftigen demokratischen Volksvertretung alle Möglichkeiten – jedenfalls bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes.[224]

220 Vgl. dazu Ausführungen Müllers vor der Landesversammlung der CSU am 17.5.1946, ebd., S. 309f.
221 Ebd., S. 1726.
222 Gerechtigkeit im Wirtschaftsleben, von Dr. Güßregen, in: Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union Nr. 11, 5.10.1946.
223 Th. Ellwein, ³1973, S. 104.
224 Dazu K. Stollreither, 1966, S. 96.

Zwölftes Kapitel

Amerikanische Interventionen und Unterlassungen im Spannungsfeld demokratischer Erwägungen und ökonomischer Interessen

Nachdem die Verfassunggebende Landesversammlung am Vormittag des 20. September 1946 den Staatspräsidenten zum zweiten Mal abgelehnt hatte, stand am Nachmittag die namentliche Gesamtabstimmung auf der Tagesordnung des Plenums. Die vormittäglichen Aufregungen schlugen sich in der Gesamtabstimmung kaum nieder. Die Fraktionssprecher sowohl der CSU als auch der SPD verkündeten die Zustimmung ihrer Parteien zum Verfassungskompromiß; die der KPD, FDP und WAV erklärten, ihre Parteien könnten dem Entwurf nicht zustimmen.[1] Von den insgesamt 180 Abgeordneten der Konstituante nahmen allerdings nur 152 an der Abstimmung teil. 18 Abgeordnete, die am Vormittag noch mitgestimmt hatten, waren am Nachmittag nicht mehr dabei – mancher sicher aus Protest. Von den Anwesenden stimmten 134 mit Ja, 18 Abgeordnete der KPD, FDP und WAV lehnten den Entwurf ab.[2] Mit diesem klaren Votum waren die Verfassungsarbeiten allerdings noch nicht beendet. Das Wort hatte jetzt die Militärregierung, die sich vorbehalten hatte, die Verfassung im Ganzen oder in Teilen abzulehnen, falls sie undemokratische Bestimmungen enthielt, solche, die der amerikanischen oder alliierten Politik zuwiderliefen oder solche, die die künftige Reichsstruktur präjudizierten.[3] Bis zum 23. September war der Entwurf, der am 20. September noch kleinere Änderungen erfuhr, neu geschrieben; am gleichen Tag sandte ihn Hoegner an die Militärregierung.[4]

1. Amerikanisch-bayerische Interaktion in der Beratungsphase

Die bayerischen Kräfte konnten der amerikanischen Reaktion im Großen und Ganzen zuversichtlich entgegensehen. Schließlich war die Verfassung im stetigen Kontakt mit den Amerikanern entstanden, die sich auch hier und da zu Worte gemeldet hatten. Die amerikanische Verfassungsstrategie sei an dieser Stelle noch einmal in Erinnerung gerufen: Clay wünschte, daß

1 Sten. Ber. VL, S. 195–200.
2 Ebd., S. 203.
3 OMGUS, Office of the Deputy Military Governor, Subj.: Elections in the US-Zone, 4.2.1946, gedruckt in: Germany under Occupation, 1949, hier S. 121.
4 Hoegner an OMGBY, 23.9.1946, BayHStA, MA 110907.

die Länderverfassungen »in einer Atmosphäre von Freiheit« entstanden. Unter Wahrung des deutschen Selbstbestimmungsrechtes sollten die Konstituanten ihr Werk frei von amerikanischem Diktat vollenden.[1] »Constitutions are not worth the paper they are printed on unless they stem from the people themselves [...] through the freely elected representatives of the people«.[2] Dieser Satz entsprach westlichem Demokratieverständnis, dem die Deutschen aber nicht allein verdankten, daß sie ihre Verfassungen ziemlich frei gestalten konnten. Sie sollten auch ihre Reife zur Demokratie unter Beweis stellen. Dies war die Voraussetzung für die zügige Realisierung der von Clay bereits seit Dezember 1945 angestrebten Alternative zum Potsdamer Programm wirtschaftlicher Zentralverwaltungen: Baldige Errichtung einer provisorischen deutschen Zentralregierung, um auf diesem Wege zur deutschen Wirtschaftseinheit zu gelangen. Angesichts der wirtschaftlichen Notlage, die sich immer mehr zuspitzte, war Clay unbedingt an einem Erfolg seiner Verfassungsinitiative gelegen. Daher sollte bei größtmöglicher Wahrung des deutschen Selbstbestimmungsrechts zugleich bereits während der Verfassungsberatungen sichergestellt werden, daß die Amerikaner von ihrem Ablehnungsvorbehalt keinen Gebrauch machen mußten. Die im Juni/Juli entwickelte Strategie der Militärregierung sah vor, durch informelle Einflußnahme dafür zu sorgen, daß die vom Interdivisional Committee on German Governmental Structures (IOCOGS) nach Sicht der Vorentwürfe aufgestellten demokratischen »Essentials« in den schließlichen Verfassungstexten gewahrt wurden. Unter Vermeidung jeden Befehlstons sollten die deutschen politischen Kräfte behutsam dazu bewegt werden, die Änderungen vorzunehmen, die aus amerikanischer Sicht notwendig waren. Das Optimum war erreicht, wenn es gelang, den Deutschen das Gefühl zu vermitteln, die entsprechenden Korrekturen aus eigenem Antrieb durchzuführen.[3]

Dabei kam den Verbindungsoffizieren eine Schlüsselrolle zu, lag es doch bei ihnen, den richtigen Ton zu finden, um den schwierigen Balanceakt zwischen Intervention und Selbstbestimmung erfolgreich zu meistern. Entsprechend sorgsam war die Wahl dieser Verbindungsoffiziere; für Bayern fiel sie auf den stellvertretenden Direktor der OMGUS-CAD, Roger Hewes Wells. Der Deutschland und der deutschen Sprache kundige Politikprofessor, ein offenbar besonders sympathischer Mann[4], traf am 6. August in München ein und lud noch am gleichen Tag zuerst Ministerpräsident Hoegner allein und danach andere Mitglieder des Verfassungsausschusses zu einer ersten

1 OMGUS, Clay, to AGWAR, 23.8.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/24.

2 Vgl. das zur Publikation bestimmte Manuskript: Constitutional Milestones von Richard Scammon, OMGUS-CAD, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

3 Military Government Relationship to the Work of the Constituent Assemblies, 20.7.1946, approved 21.7.1946, LDC (= Clay), IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/9.

4 F. Glum, Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, 1964, S. 567f., hielt fest, Wells sei »einer der liebenswürdigsten und hilfsbereitesten Menschen«, den er je getroffen habe.

informellen Besprechung.[5] Am 7. August erschien Wells im Verfassungsausschuß und stellte sich offiziell vor. Seine bayerischen Gegenüber, so Wells, hätten sich »vielleicht schon Gedanken über die Rolle der Militärregierung bei der Abfassung der Landesverfassungen gemacht«. Daher wollte er dazu einige erklärende Worte sagen: Die Amerikaner hätten den Deutschen allgemeine Richtlinien mit auf den Weg gegeben[6], nun sei es ihre Sache, die Arbeit im Geiste dieser Richtlinien zu leisten. Wells kündigte an, daß bei der schließlichen Genehmigung der Verfassung durch die Militärregierung mit nur wenigen Änderungswünschen zu rechnen sei. Um mögliche Mißverständnisse von vornherein zu vermeiden, sollten auftauchende Fragen in »einem freien Meinungsaustausch« geklärt werden, und zwar mit ihm selbst und zwei weiteren Sonderbeauftragten für Verfassungsfragen, Albert C. Schweizer und John P. Bradford von der Militärregierung für Bayern, beide OMGBY-CAD: »Wir stehen Ihnen zur Verfügung und würden gern von Zeit zu Zeit zwanglos mit Ihnen zusammenkommen [...] wir hoffen, daß die Fraktionsführer und die Mitglieder des Verfassungsausschusses ihre Probleme frei und ungezwungen mit uns besprechen werden.«[7] Der Hinweis auf die spezielle Zuständigkeit dieser drei Offiziere kam nicht von ungefähr.[8] Die weitreichende Kritik der OMGUS-Abteilungen an den Vorentwürfen hatte ihre Tendenz zur detaillierten Reglementierung gezeigt. Trotz der strikten Anweisung an alle Militärregierungsstellen, sich aus der Verfassungsarbeit herauszuhalten[9], war nicht auszuschließen, daß übereifrige Besatzungsoffiziere sich darüber hinwegsetzten und durch unbedachte Äußerungen die subtile Politik untergruben.[10]

---

5 First Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, 7.8.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

6 Gemeint war die Erklärung des Militärgouverneurs McNarney vom 9.7.1946. Er erwartete von den Verfassungen eine »Bill of Rights« und die Beachtung der Potsdamer Dezentralisierungsklauseln; OMGUS, USFET, sgd. McNarney, to AGWAR, 10.7.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72.

7 Sten. Ber. VA, S. 297. Ähnlich umschrieben die Verbindungsoffiziere in Hessen und Württemberg-Baden ihre Rolle: Statement, suggested for Colonel Newman for Meeting with Executive Committee of Conventions (Hessen), 7.8.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

8 In Hessen wurde den Verfassunggebern sogar ausdrücklich mitgeteilt, daß Clay mit Ausnahme von OMGUS-CAD und der Verbindungsoffiziere allen Militärregierungsstellen eine Einmischung untersagt hatte; Statement, suggested for Colonel Newman.

9 Memorandum on Division Directors and Chiefs of Functional Offices, 30.7.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/9; Parkman to Land Directors OMG Bavaria, Greater Hesse, Wuerttemberg-Baden, 2.8.1946, IfZ-Archiv, OMGUS-CAD 17/255–2/22.

10 So beschwerte sich etwa ein Offizier der OMGBY-Public Health Branch, daß der bayerische Verfassungsentwurf kein Recht auf Schutz gegen gesundheitliche Schädigungen vorsah (Dr. Freytag an Ministerialrat Leusser, Bayerische Staatskanzlei, 24.6.1946, BayHStA, MA 110903). Peter Vacca, der Leiter der OMGBY-Intelligence Branch, regte in einem Gespräch mit Hoegner verschiedene Ergänzungen an (IfZ-Archiv, OMGBY, 10/108–2/3). Auf ähnliche Vorkommnisse verwies Parkman, Military Government Procedure, 18.7.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Anzahl und Inhalte unautorisierter Interventionen sind kaum abzugrenzen. Vermutlich waren sie vor allem in der Vorbereitungsphase von nicht geringer Bedeutung.

Wells, Schweizer und Bradford bewiesen im Umgang mit den bayerischen Repräsentanten viel Fingerspitzengefühl. Hoegner und Nawiasky, die zusammen mit Ehard zum engen Kreis der eigentlichen »Verfassungsväter« zu rechnen sind, sowie auch der deutsche Berater der Militärregierung, Friedrich Glum, bestätigten in späteren Publikationen übereinstimmend, daß die bayerische Verfassung weitgehend frei von amerikanischem Einfluß enstanden sei. Alle drei hoben die vorsichtige Art der amerikanischen Interventionen hervor.[11] Der Hoegner-Biograph Peter Kritzer vermutete, daß »sich der Verfassungsschöpfer Hoegner hier seiner eigenen wunschbedingten Sehweise nicht ausreichend bewußt geworden« sei.[12] Wenn es auch leider nur bedingt möglich ist, die Arbeitsweise der Verbindungsoffiziere zu rekonstruieren[13], so ist doch nach Auswertung aller verfügbaren Überlieferung der Bilanz der Beteiligten zuzustimmen.

In aller Regel wandten sich Wells, Schweizer und Bradford an führende Einzelpersonen aus dem Verfassungsausschuß[14], um in zwanglosen Diskussionen, die »stets in freundschaftlichem Geiste« geführt wurden, die amerikanischen Ansichten vorzutragen und die bayerischen Intentionen herauszufinden.[15] Die Amerikaner pflegten unverbindlich klingende Empfehlungen auszusprechen[16], präzisere Formulierungen einzelner Artikel anzuregen und Fragen zu stellen, die die Verfassunggeber zum nochmaligen Überdenken bestimmter Positionen veranlassen sollten. Freilich implizierte die Art der Fragen zum Teil bereits die erhoffte Antwort.[17] Gewünschte Ergänzungen wurden in allgemeiner Form artikuliert, die Ausgestaltung und Akzentuierung wurde den bayerischen Kräften überlassen.[18]

Die amerikanischen Anregungen und Empfehlungen wurden im Verfassungsausschuß in der Regel als solche benannt und vor diesem Hintergrund diskutiert. Doch waren die Verbindungsoffiziere auch in ihrem Bemühen erfolgreich, ihre bayerischen Gegenüber so für ihre Ideen einzunehmen, daß diese im Verfassungsausschuß eigeninitiativ – also ohne Kennzeichnung der amerikanischen Urheber – vorgetragen wurden. Dies belegt ein etwas kurioser Zwischenfall. Hans Nawiasky, der wegen seiner Sachkompetenz

11 W. Hoegner, Besatzungsmacht und Bayerische Verfassung, 1955, hier S. 353; H. Nawiasky/C. Leusser, Kommentar, 1948, S. 26. F. Glum, Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, 1964, S. 586.

12 P. Kritzer, Wilhelm Hoegner, 1979, S. 208.

13 Aus dem informellen Charakter der Kontakte ergibt sich auch eine nur sehr lückenhafte Überlieferungssituation. Anders als der für Hessen und Württemberg-Baden zuständige OMGUS-Verbindungsoffizier, Kenneth Dayton, der regelmäßig ausführliche Berichte über seine Arbeit niederschrieb (vgl. die verschiedenen sehr aufschlußreichen Berichte Daytons in: IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8), war Wells kein Freund schriftlicher Berichterstattung. Von ihm konnte nur ein einziger sehr kurzer Bericht ermittelt werden: Wells an Parkman, 7.8.1946, 1. Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

14 Wells an Parkman, 7.8.1946, 1. Report; Sten. Ber. VA, S. 469.

15 H. Nawiasky/C. Leusser, Kommentar, 1948, S. 26.

16 Sten. Ber. VA, S. 413.

17 Wells an Hoegner, 8.8.1946, BayHStA, MA 110904.

18 Sten. Ber. VA, S. 409.

großen Einfluß auf die Beratungen nehmen konnte und deshalb auch ein bevorzugter Ansprechpartner der Amerikaner war, schlug dem Verfassungsausschuß die Aufnahme einer Bestimmung vor – es ging um die Möglichkeit der Verminderung der bayerischen Ministerien. In der Debatte, die sich darüber entzündete, verteidigte Nawiasky »seinen« Standpunkt solange mit sachlichen Argumenten, bis sich abzeichnete, daß »seine« Anregung nicht aufgenommen werden würde. In dieser Situation bekannte er Farbe und erklärte: »Ich führe das Argument nicht gerne an; aber wir sind seitens der Militärregierung darauf aufmerksam gemacht worden, daß unbedingt eine solche Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden müsse [...] Ich hätte das absichtlich verschweigen wollen.«[19]

Wie oft es den Verbindungsoffizieren gelang, im informellen »brain-storming« amerikanisches Denken so geschickt in bayerische Köpfe zu verpflanzen, daß die geistigen Ursprünge gänzlich verschwammen, läßt sich naturgemäß nicht feststellen. Nicht zu beantworten ist auch die Frage, ob Nawiasky und möglicherweise auch andere in weiteren Fällen zurückhielten, auf wen »ihre« Initiativen zurückgingen. Ein zweiter derartiger Beleg findet sich nicht. Insgesamt vermittelt aber die Lektüre der Protokolle des Verfassungsausschusses den Eindruck, daß jedenfalls bewußte Verschwiegenheiten die Ausnahme darstellten. Ob die von den Verbindungsoffizieren Angesprochenen persönlich die amerikanischen »Anregungen« mittrugen und begrüßten oder sie ablehnten: Usus war, amerikanische Empfehlungen oder Wünsche ohne Umschweife als solche zu kennzeichnen – gerade auch dann, wenn sie dem eigenen Standpunkt entsprachen. Amerikanische Rükkendeckung war durchaus nicht unwillkommen.

Inhaltlich hielten sich die von Wells, Schweizer und Bradford an den Verfassungsausschuß informell herangetragenen Anregungen und Empfehlungen weitgehend im Rahmen des von OMGUS-CAD und ICOGS bis zum 31. Juli zusammengestellten Katalogs[20], soweit sie sich nicht aufgrund des bayerischen demokratischen Zusammenspiels von selbst erledigten – was häufig der Fall war. Die Rolle der Amerikaner im Kontext der Beratung der zentralen Streitfragen der Verfassung wurde aufgezeigt. Dennoch soll sie hier noch einmal kurz in Erinnerung gerufen werden. In der Zusammenschau wird die Dimension und Richtung amerikanischer Einflußversuche deutlicher, und so zeigt sich auch eindrücklicher, wie erfolgreich – oder nicht – die amerikanische Politik der informellen Einflußnahme war:

Wichtigere Anregungen an die bayerischen Verfassunggeber betrafen erstens die feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten. Sie war vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß eingeführt worden, um Regierungsstürze durch Zufalls- oder destruktive Mehrheiten künftig zu vermeiden. Das von

19 Ebd., S. 520f., Zitat S. 521. Der Ausschuß ließ sich sowohl vom Faktum des amerikanischen Wunsches als auch von den amerikanischen Begründungen überzeugen, die Nawiasky vortrug, und stimmte dem Änderungsvorschlag einstimmig zu. Ebd., S. 522.

20 Dazu ausführlich oben, S. 166–171.

Hoegner ursprünglich vorgesehene Mißtrauensvotum hatte der Ausschuß einvernehmlich gestrichen.[21] Wie aus kurzen Notizen über einen »Telephone Report« von Roger Wells vom 23. August 1946 hervorgeht, hatte er angeregt, das Mißtrauensvotum wieder einzufügen.[22] Seine Empfehlung wurde allerdings mit keinem Wort erwähnt, als der Verfassungsausschuß am 28. August den entsprechenden Artikel beriet. Vielleicht hatte Wells sich zur Erörterung dieser Frage Hans Nawiasky als alleinigen Ansprechpartner gewählt, denn der Staatsrechtler überraschte den Verfassungsausschuß mit einem Vorschlag, der dem amerikanischen Wunsch ein wenig entgegenkam. Dabei berief sich Nawiasky aber nicht auf Wells, sondern auf die öffentliche Meinung.

Da die feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten dort auf heftige Kritik stieß, schlug Nawiasky vor, die Intention der Verfassunggeber zu verdeutlichen. Er plädierte dafür, zu unterstreichen, daß das parlamentarische System dadurch nicht etwa aufgehoben, sondern nur stabilisiert werden sollte. Zwar bestanden, wie der Staatsrechtler ausführte, auch »ungeschriebene Verfassungsgrundsätze«, so etwa der »der Homogenität zwischen Regierung und Parlament«. Darauf beruhe das parlamentarische System, und dieser Grundsatz würde vom Ministerpräsidenten verletzt, »wenn er ein solcher Narr sein und nicht zurücktreten wollte«, falls er keine parlamentarische Mehrheit mehr fand. Da es aber leider auch »Narren in der Politik« gab, schlug Nawiasky vor, den Ministerpräsidenten »von sich aus« zum Rücktritt zu verpflichten, wenn eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen ihm und dem Landtag nicht mehr möglich war. Diese Lösung hielt Nawiasky für sehr viel besser als das in Württemberg-Baden vorgesehene konstruktive Mißtrauensvotum, ein Vorschlag, der aus seiner Sicht »aller Vernunft Hohn« sprach.[23]

Sollte der Staatsrechtler in geheimer Mission agiert haben, so war er dieses Mal jedenfalls nicht gezwungen, die Amerikaner als Initiatoren namhaft zu machen. Da die öffentliche Reaktion auch anderen zu denken gegeben hatte, nahm der Verfassungsausschuß die Idee begeistert auf und ergänzte den Entwurf in Nawiaskys Sinne.[24] Die bayerischen Verfassunggeber begriffen die für die Dauer der vierjährigen Amtszeit des Ministerpräsidenten weitgehend in sein Ermessen gestellte (Un-)Abhängigkeit vom Vertrauen des Parlamentes als »Veredelung« des parlamentarischen Systems und waren von der von ihnen gefundenen Lösung so überzeugt, daß auch weitere Bemü-

21 Dazu ausführlicher oben, S. 145 f.

22 Telephone Report from R. H. Wells, 23.8.1946, sowie ein späterer, etwas ausführlicherer Bericht über seine diesbezüglichen Anstrengungen: R. H. Wells to the Interdivisional Committee on Governmental Structures, 14.10.1946, Subj.: State and War Department comments on Bavarian Constitution, beide IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

23 Sten. Ber. VA, S. 514 f.

24 Ebd., S. 515–518, Art. 44, 45, 47 BV.

hungen von Wells, sie für ein Mißtrauensvotum zu gewinnen[25], im Verfassungsausschuß nicht zur Sprache gebracht wurden.

Wie in den ICOGS-Empfehlungen vorgesehen, versuchten die Amerikaner zweitens, die Festschreibung des Wahlsystems zu verhindern – ebenfalls vergeblich.[26] Auch diese amerikanische Empfehlung widersprach den bayerischen Vorstellungen so entschieden, daß die darauf Angesprochenen sie dem Verfassungsausschuß nicht weitergaben. Diskutiert wurde hingegen der von den Verbindungsoffizieren ausgesprochene Rat, die Zehn-Prozent-Sperrklausel als Höchstsatz festzulegen und auf die Regelung der Stimmbezirkseinteilung zu verzichten. Beide Wünsche tangierten den Wahlrechtskompromiß, daher blieben sie unerfüllt. Der Verfassungsausschuß beließ den Artikel unverändert, da »die Ratschläge« der Militärregierung »als bloße Anregung bezeichnet wurden, ohne daß wir sie etwa als Weisung zu betrachten hätten«.[27]

Große Aufmerksamkeit der Amerikaner galt der zweiten Kammer. Das ICOGS hatte einer korporativen Struktur eine Absage erteilt, Clay hatte aber dieses Bedenken eingeschränkt: Es galt nur dann, wenn die Kammer legislative Funktionen erfüllen sollte. Der auf »Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts« aufgebaute bayerische Senat hatte – so wie er dann von der CSU in die Beratungen eingebracht wurde – zwar keine legislativen Kompetenzen mehr. Wäre es nach den Vorstellungen der CSU gegangen, sollte er aber das Recht bekommen, einen Volksentscheid anzurufen. Dies stieß bei den Amerikanern auf große Bedenken. Speziell in der herrschenden Notsituation hielten sie es für stabilitätsgefährdend, zu vielen Referenden Tür und Tor zu öffnen. Aber nicht nur die Militärregierung hatte gegen dieses Recht des Senats etwas einzuwenden, sondern auch die Sozialdemokraten. Wells entschloß sich daher, die Beratungsergebnisse des Verfassungsausschusses abzuwarten.[28] Sein Kalkül ging auf. Der SPD gelang es, die Bestimmung zu Fall zu bringen. Damit erübrigte sich eine amerikanische Intervention.

Die amerikanische Hoffnung auf eine funktionierende demokratische Selbstkontrolle der bayerische Kräfte wurde auch im Falle des Staatspräsidenten nicht enttäuscht. Die vom ICOGS gegen die ursprünglich weitreichenden Machtbefugnisse des Staatspräsidenten artikulierten Bedenken wurden im Ergebnis des bayerischen demokratischen Zusammenspiels weitgehend hinfällig. Auch in dieser Frage verhielten sich die Verbindungsoffiziere abwartend. Erst nachdem das Staatsoberhaupt die erste Lesung des Verfassungsausschusses passiert hatte, bezogen sie Stellung. Ihre Empfeh-

25 Wells to the Inter Divisional Committee on Governmental Structures, 14.10.1946, Subj.: State and War Department Comments on Bavarian Constitution, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

26 Constitutional Questions Pending on 22.9.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

27 Sten. Ber. VA, S. 480. Ausführlich hierzu oben, S. 250–255.

28 R. H. Wells' criticisms of Professor Nawiasky's proposal for a Senate in Bavaria, 24.8.1946; IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

lungen dienten einer Präzisierung einzelner Bestimmungen und der demokratischen Absicherung des Amtes. Der Verfassungsausschuß folgte den amerikanischen Anregungen, soweit sie seinen Intentionen entsprachen. Dies galt nicht für die Empfehlungen substantieller Art, die die Amerikaner in diesem Zusammenhang aussprachen: die Verkürzung der Amtsdauer von sechs auf vier Jahre, die Möglichkeit der Abberufung des Staatspräsidenten durch den Landtag und die Aufrechterhaltung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, die der Staatspräsident im Notstand aufheben konnte. Die Erfüllung der ersten beiden Wünsche lehnte der Verfassungsausschuß rundweg ab, den dritten suchte er durch einen Mogelkompromiß zu unterlaufen.[29] Ob es zu einem bayerisch-amerikanischen Ringen um die von den Verbindungsoffizieren empfohlenen Änderungen gekommen wäre, muß dahingestellt bleiben. Das Problem erledigte sich mit der Ablehnung des Staatspräsidenten durch das Plenum von selbst.

Der substantiellste amerikanische Eingriff oder korrekter ausgedrückt: derjenige, der die größten Folgen zeitigte, betraf die Planwirtschaft. Merkwürdigerweise verstießen die Verbindungsoffiziere hier gegen ihren in der Regel eingehaltenen Grundsatz des Abwartens, obwohl das ICOGS zuversichtlich damit gerechnet hatte, daß sich gerade hinsichtlich der Wirtschaftsverfassung eine Intervention erübrigen würde. Wahrscheinlich – die Quellen geben darüber keinen Aufschluß – hatten die Amerikaner vom Staatspräsidentenhandel erfahren und fürchteten, daß die CSU zu sehr weitreichenden Zugeständnissen in der Wirtschaftsverfassung bereit sein könnte. Mit ihrem voreiligen Eingriff bereiteten die Verbindungsoffiziere weiten Teilen der CSU dann jedenfalls ein »großes Geschenk«: Die Wirkung der amerikanischen Intervention reichte weit über das hinaus, was die Amerikaner ihren bayerischen Gegenübern nahegelegt hatten.[30] Es darf trotz des Staatspräsidentenhandels als sicher gelten, daß diese Intervention überflüssig war.

Im Einklang mit den Empfehlungen des ICOGS bemühten sich die Verbindungsoffiziere ferner, den künftigen Status der Beamten zu beeinflussen. Hoegner berichtete seiner Fraktion am 25. August, im neuen Beamtenrecht »soll das Beamtentum von der politischen Betätigung ausgeschlossen werden.«[31] Wie Wells am 23. August nach Berlin telefonierte, insistierte er in dieser Frage ziemlich hartnäckig: er habe drei Stunden um die politische Neutralität der Beamten gekämpft – vergeblich.[32] Auch dieser amerikanische Wunsch spiegelt sich in den Protokollen des Verfassungsausschusses nicht, denn Wells Begehren stieß sowohl bei der CSU als auch bei der SPD auf große Widerstände.[33] Ein nachdrücklicheres Nachhaken seiner Verbin-

29 Dazu ausführlich oben, S. 337f., 345.
30 Dazu ausführlich oben, S. 447–451.
31 Bericht über die Fraktionssitzung am 25.8.1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.
32 Telephone Report from R. H. Wells, 23.8.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.
33 Vgl. hierzu Wells in seinem 1. Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, 7.8.1946; IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8: »From my conversation with Dr. Hoegner

dungsoffiziere unterband Clay. Er befand es für undemokratisch, den Beamten politische Aktivitäten zu verbieten und rief seinen Stab zurück.[34]

Allerdings hatten die laufenden bayerisch-amerikanischen Verhandlungen um ein Beamtengesetz, dessen Ausarbeitung die Militärregierung im Februar einleitete, und dessen Fertigstellung sich dann bis Dezember 1946 hinzog, gezeigt, daß die parteipolitischen Aktivitäten der Beamten durch dieses Gesetz eingeschränkt werden könnten.[35] Daher diskutierte der Verfassungsausschuß mit dem Hinweis auf das Gesetz, ob das in der Verfassung prinzipiell zu wahrende Recht auf parteipolitische Betätigung der Beamten mit der Möglichkeit seiner Einschränkung gekoppelt werden sollte.[36] Der in diesem Sinne zunächst angenommene Passus wurde schließlich aber wieder gestrichen.[37] Eingang in die Verhandlungen des Verfassungsausschusses fand auch die amerikanische Empfehlung, bei der Einstellung und Beförderung von Beamten das Leistungs- und Wettbewerbsprinzip walten zu lassen. Mitberichterstatter Ehard beurteilte dies als »keine wesentliche Änderung« und schlug vor, der Anregung zu folgen.[38] Innenminister Josef Seifried hatte allerdings Bedenken. Aus seiner Sicht waren bei einem Beamten »in erster Linie die charakterlichen Voraussetzungen neben Wissen und Können« gefragt.[39] Die Bereitschaft zur Übernahme der amerikanischen Empfehlung nahm weiter ab, als Nawiasky feststellte, damit würden die Traditionen des deutschen Beamtenrechtes verlassen: »Geben wir die bisherigen Grundsätze des Beamtentums auf?«[40] In längerer Debatte zeigte sich, daß das Leistungsprinzip dennoch Befürworter fand. Da »von amerikanischer Seite Gewicht darauf gelegt« wurde, stimmte der Verfassungsausschuß schließlich mit allen gegen eine Stimme einem Kompromiß zu. Er besagte, daß charakterliche Eignung, Befähigung und Leistung der Beamten ausschlaggebend waren und »soweit möglich« durch Prüfung festgestellt werden sollten.[41]

Den Amerikanern, so erklärte Clay höchstpersönlich den Ministerpräsidenten der US-Zone am 6. August anläßlich einer Sitzung des Stuttgarter Länderrats, lagen die Grundrechte des Individuums ganz besonders am Herzen. Normalerweise sei es Aufgabe einer nationalen Verfassung, ihren Schutz zu garantieren. Da eine Nationalverfassung nicht existierte, bat Clay die Ministerpräsidenten, diesen Rechten in den Landesverfassungen ganz

---

I anticipate, that we shall have great difficulty with the prohibitions on the political activities of civil servants.« Auf Widerstand stießen die Amerikaner auch in Württemberg-Baden und Hessen: Clay an Parkman, 20.9.1946; Parkman an Roger H. Wells, 24.9.1946; Memorandum for Deputy Military Governor, 26.9.1946, Political Neutrality of Civil Servants; sämtlich IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

34 Clay an Parkman, 20.9.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8; Parkman an Roger H. Wells, 24.9.1946, ebd.

35 Dazu D. J. Blum, 1972, S. 236–243.

36 Sten. Ber. VA, S. 440–447.

37 Sten. Ber. VL, S. 167.

38 Sten. Ber. VA, S. 426.

39 Ebd., S. 432.

40 Ebd., S. 434.

41 Ebd., S. 437f.

besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Entsprach diese Bitte dem eigenen Anliegen der bayerischen Verfassunggeber, so galt dies weniger für eine zweite Empfehlung Clays: »In view of the importance of such a provision for Germany as a whole, I would like to suggest that you suggest to your constitutional assemblies the desirability of making this one feature reasonably uniform in all three of your constitutions. I would like to repeat that this is, of course, only a suggestion, but it is a suggestion which is offered because of the importance of the measures involved.«[42]

Hoegner berichtete dem Verfassungsausschuß umgehend von Clays »suggestion«, die Grundrechte in den Länderverfassungen »einheitlich« zu gestalten: »Ich habe«, so Hoegner, »daraufhin sofort gesagt, nachdem dieser Abschnitt im bayerischen Verfassungsentwurf vorbildlich geregelt und bereits beraten ist, sei ich der Hoffnung, daß unser bayerischer Entwurf den anderen Ländern als Muster dienen könnte«.[43] Die Idee, die bayerische Arbeit zum Vorbild zu erheben, ergab sich zum einen daraus, daß in Bayern bereits die zweite Lesung der Grundrechte begonnen hatte, während man in Hessen und Württemberg-Baden mit diesem Abschnitt noch nicht so weit fortgeschritten war. Clays »Empfehlung« stellte den bayerischen Verfassungsausschuß vor die Frage, ob die für die nächsten Tage geplante dritte Lesung des Grundrechtsteils durch das Plenum aufgeschoben werden sollte, um in Verhandlungen mit den beiden übrigen Ländern zuerst die von Clay gewünschte Angleichung herbeizuführen, oder ob man »vollendete Tatsachen schaffen« sollte.[44] Es war klar, daß ein in dritter Lesung verabschiedeter Entwurf einiges Gewicht besaß – die beiden übrigen Länder wären mehr oder weniger gezwungen, sich den bayerischen Vorgaben anzuschließen.

Ihre Verärgerung in Kauf zu nehmen, war den bayerischen Kräften allerdings lieber, als den eigenen Verfassungstext womöglich den Formulierungen der Nachbarländer anpassen zu müssen.[45] Hoegner, wie auch seine

---

42 RGCO, Speech of Lt. General Lucius D. Clay delivered at the eleventh Meeting of the Laenderrat, Villa Reitzgenstein, Stuttgart, 6.8.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 3/157–1/21. Die Rede ist abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, 1976, S. 638ff., hier S. 639.

43 Sten. Ber. VA, S. 298.

44 Ebd.

45 So reagierte Hoegner auch nicht auf den schon im März vorgebrachten Vorschlag des hessischen Ministerpräsidenten Geiler, beim Länderrat einen Sonderausschuß für Verfassungsfragen einzurichten, um die Arbeiten zu koordinieren. Der Ausschuß trat ins Leben, doch seitens der bayerischen Regierung nahm bis Ende April niemand an den Sitzungen teil. Am 20. April bat Geiler dringlich um die bayerische Teilnahme; Hoegner antwortete kühl, kündigte aber an, persönlich zur nächsten Sitzung zu erscheinen. Schreiben Geilers an Hoegner vom 29.3.1946 und vom 20.4.1946, sowie Antwortschreiben Hoegners vom 29.4.1946 in: BayHStA, MA 110900. Angeblich soll am 27./28. Juli 1946 in München eine Tagung der »Länder« der US-Zone »zur Abstimmung der Verfassungsfragen« stattgefunden haben; Maria Sevenich an Werner Hilpert, 4.8.1946, ACDP, Nachlaß Hilpert, I-021, Nr. 019/2. Nach einer anderen Quelle handelte es sich aber lediglich um ein Treffen der »maßgebenden Vertreter« der Unionsparteien, die übereinstimmend eine »Uniformität« ablehnten und sich damit begnügten, festzustellen, daß die Entwürfe der drei Länder »einander nicht widersprachen«; Rückblick auf die bayerischen Verfassungsberatungen, Vortrag Hundhammers vor dem Akademisch Politischen Club, 28.9.1946, S. 12, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

Ministerpräsidentenkollegen Reinhold Maier und Karl Geiler, hatte Clays Empfehlung einer »vernünftigen Einheitlichkeit« nämlich im Sinne einer strengen, quasi wörtlichen Übereinstimmung interpretiert.[46] Vor diesem Hintergrund zeugte Hoegners Vorschlag, die »vorbildlich« geglückte bayerische Arbeit zum Muster zu erheben, schon von beachtlichem bayerischen Beharrungswillen und auch einiger Überheblichkeit. Der Kommunist Schirmer teilte sie nicht. Er erklärte, es bestehe »keinerlei Veranlassung [...] besonders zu betonen, daß gerade die von uns festgelegten Bestimmungen auch für die übrigen Länder vorbildlich sein sollen« – und zog sich deshalb prompt den Vorwurf einer »Entgleisung« zu.[47] Seine Ausschußkollegen empfanden nicht weniger missionarisch als Hoegner[48] und wünschten, Hessen und Württemberg-Baden mit dem Gewicht eines in dritter Lesung verabschiedeten Grundrechtsteiles entgegenzutreten. Dann seien diese »gezwungen, sich mit dem zu befassen, was von uns aus vorliegt.«[49] Es war eher ein Lippenbekenntnis, wenn Hoegner und Ehard zugleich versicherten, die unbeirrte Fortsetzung der bayerischen Beratungen stünde späteren Konzessionen im Interesse einer Angleichung nicht entgegen.[50] Gegen den Protest Schirmers beschloß der Ausschuß, fortzufahren wie geplant.[51]

Bei den Beratungen des Verfassungsausschusses war in der Regel ein stiller Beobachter der Militärregierung zugegen, dessen Aufgabe es war, den Verbindungsoffizieren detailliert über die Verhandlungen zu berichten.[52] So erfuhr Wells auch über diese Diskussion. Da Clay persönlich den Angleichungswunsch ausgesprochen hatte, veranlaßte ihn ihr Ausgang, unverzüglich mit Berlin abzuklären, ob er einzuschreiten hatte. Am 8. August ließ Wells Hoegner ausnahmsweise schriftlich wissen, er habe erfahren, »daß der Verfassungsausschuß sich über die Bedeutung der Ansprache des Generals Clay [...] im Unklaren war«. Daraufhin habe er mit Henry Parkman telefoniert, um zu erfragen, wie Clays Empfehlung einer »vernünftigen Einheitlichkeit« zu verstehen war.[53] Tatsächlich wußten selbst die Amerikaner nicht recht, wie sie Clays Wunsch auslegen sollten. Der Leiter der OMGUS-CAD zog Robert Murphy zu Rate und gemeinsam kamen sie überein, daß Clay keine strenge Einheitlichkeit meinte.[54] Sie glaubten, daß »die Einheit-

46 Clays in diesem Sinne interpretierte Empfehlung löste auch in Hessen und Württemberg-Baden einige Irritation aus, Vgl. Bericht Parkmans, Minutes, Staff Meeting, 17.8.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/5.

47 Sten. Ber. VA, S. 299.

48 Dies wurde im Verlauf der Beratungen wiederholt deutlich. So erklärte Horlacher: »Die Errungenschaften für das Bayerische Volk werden Vorbild sein für andere Verhältnisse«, ebd., S. 692.

49 Ebd., S. 298.

50 Ebd.

51 Ebd., S. 299f.

52 Roger H. Wells, 1. Report on Progress in Drafting Bavarian Land Constitution, 7.8.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

53 Übersetzung, OMGBY CAD, Roger H. Wells, an Hoegner, 8.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1451.

54 Minutes, Staff Meeting, 17.8.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/5.

lichkeit nicht größer sein müsse, als zwischen den Grundrechten der Verfassungen der 48 Staaten in den Vereinigten Staaten«. Diese waren, so erläuterte Wells Hoegner, »einander sehr ähnlich, aber jedes wurde in einer unabhängig handelnden Verfassunggebenden Versammlung entworfen.«[55] Die Militärregierung billigte also den bayerischen Beschluß, doch empfahl Wells, die Vorentwürfe Hessens und Württemberg-Badens auf inhaltliche Abweichungen hin zu überprüfen.

Hoegner befolgte diesen Rat und kam zu dem Ergebnis, daß sich die Inhalte »weitreichend« glichen.[56] Um Clays Empfehlung einer »vernünftigen Einheitlichkeit« zu folgen, könnte der bayerische Entwurf allerdings noch um zwei Artikel ergänzt werden. Zum einen um eine Bestimmung, die die rückwirkende Kraft von Strafgesetzen ausschloß. Auf eine solche Regelung hatte man in Bayern bisher verzichtet, weil, wie Hoegner dem Verfassungsausschuß am 12. August erklärte, »Gesetze vorhanden sind, die diesem Grundsatz nicht Rechnung tragen«.[57] Gemeint war speziell das Entnazifizierungsgesetz, und angesichts der Bedeutung dieses rückwirkenden Gesetzes war es, wie sich zeigen sollte, in der Tat problematisch, den Grundsatz »nulla poena sine lege« in der Verfassung festzuschreiben. Mit Blick auf die künftige Entwicklung, in der »eine solche Bestimmung zweifellos wünschenswert« sei, beschloß der Verfassungsausschuß dennoch einstimmig, einen entsprechenden Artikel einzufügen.[58] Eine zweite Ergänzung betraf das im hessischen Entwurf vorgesehene Asylrecht. Einstimmig fügte der Verfassungsausschuß dem Grundrechtsteil einen Artikel ein, der Ausländern, die unter Verletzung der in der bayerischen Verfassung niedergelegten Grundrechte verfolgt wurden, ein Asylrecht gewährte.[59]

Das im Ergebnis der Intervention Clays in den Verfassungsentwurf aufgenommene Verbot von ex post facto Gesetzen zog dann einen weiteren amerikanischen Eingriff nach sich. Die Militärregierung wünschte eine Übergangsbestimmung, nach der die Entnazifizierung durch die Verfassung nicht berührt wurde.[60] So ungeliebt das »Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus«, das sogenannte »Befreiungsgesetz« vom 5. März 1946 vor allem – aber nicht nur – in weiten Teilen der CSU war:[61] Die Militärregierung hatte mehrfach klargestellt, daß an diesem Gesetz nicht zu rütteln war. Angesichts des schleppenden Fortganges der Entnazi-

55 Wells an Hoegner, 8.8.1946.
56 Hoegner an die Ministerpräsidenten Dr. Maier, Stuttgart, und Dr. Geiler, Wiesbaden, 10.8.1946, BayHStA, MA 110905.
57 Sten. Ber. VA, S. 365f.
58 Ebd., S. 366.
59 Ebd.
60 Ebd., S. 669.
61 Vgl. die schon im Mai 1946 sehr heftige – intern geäußerte – Kritik der CSU am Gesetz in: Vertraulich! Redner-Dienst der Christlich-Sozialen Union in Bayern, hrsg. von der Landesleitung der CSU, 1. Jg., Nr. 4 [Mitte Mai 1946], Rubrik »Fragen und Antworten«, ACSP, NL Arnold 5. Zur ebenfalls kritischen Haltung Hoegners zum Befreiungsgesetz vgl. das von H. L. Wuermeling durchgeführte (leider nicht datierte) Interview mit Hoegner, in: H. L. Wuermeling, 1981, S. 172–174.

fizierung in Bayern hatten die Amerikaner im Juni sogar damit gedroht, den bereits in Gang gesetzten Prozeß der Verfassunggebung wieder abzubrechen.[62] Der Verfassungsausschuß nahm den gewünschten Artikel daher ohne jede Diskussion einstimmig an.[63]

Im Einklang mit den vom ICOGS gegen eine mögliche Bedrohung der Grundrechte erhobenen Bedenken machte Wells Hoegner darauf aufmerksam, daß der bayerische Text in diesem Punkte zu unpräzise war. Wenn Artikel 71 des Entwurfes zwar die Unverletztlichkeit der persönlichen Freiheit feststellte, jedoch im nächsten Satz erklärte, sie dürfe »durch die öffentliche Gewalt nur aufgrund eines Gesetzes angetastet« werden, so sei dies mißverständlich und zu weit gefaßt (»very sweeping«): »It suggests that, so long as the Landtag has enacted a »Gesetz«, it does not matter how much the freedom of the individual is restricted. I doubt very much that Military Government will approve such broad language as »aufgrund eines Gesetzes«. Some qualifying words should be added.«[64] Gleiches hatte Nawiasky – möglicherweise im Ergebnis eines Gespräches mit Wells – bereits einen Tag zuvor im Verfassungsausschuß angeregt. Es sollte ein »Trennungstrich« gegenüber dem Nationalsozialismus gezogen werden, der in die Rechte der Einzelperson eingriff, wo immer er wollte. Daher empfahl Nawiasky, die Einschränkung der persönlichen Freiheit nur »im Interesse der Rechtspflege, der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung sowie zur Erfüllung der Pflichten gegenüber der Gesamtheit« zuzulassen.[65] Der Verfassungsausschuß nahm Nawiaskys Vorschlag jedoch nicht auf. Er war mehrheitlich der Meinung, daß ein Mißbrauch auch bei einer Präzisierung der Einschränkungsmöglichkeiten nicht ausgeschlossen war – was gerade die zahlreichen Rechtsbeugungen durch die Nationalsozialisten erwiesen. Der Ausschuß nahm aber einen Zusatz auf, der den Gesetzgeber verpflichtete, bei Eingriffen in das Freiheitsrecht nicht verfassungswidrig zu handeln.[66]

Hoegner hielt damit Wells Einwand für gegenstandslos; er gab ihn nicht an den Verfassungsausschuß weiter. Die Amerikaner waren freilich anderer Meinung. Sie beanstandeten am 6. September ein zweites Mal, daß »bei jedem einzelnen Grundrecht die Wendung steht: ›im Rahmen der Gesetze‹ oder ›nach Maßgabe der einzelnen Gesetzgebung‹.«[67] Wells schlug vor, dem Grundrechtsteil einen Artikel voranzustellen, den er ausnahmsweise vorformulierte. Danach durften die Grundrechte »grundsätzlich nicht eingeschränkt werden«. Einschränkungen waren nur im Notstand zulässig, ferner wenn »das Interesse der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit und

62 Ausführungen Hoegners vor dem Ministerrat am 11.6.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/358; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 563.

63 Sten. Ber. VA, S. 678.

64 Wells an Hoegner, 8.8.1946, BayHStA, NL Ehard 1451.

65 Sten. Ber. VA, S. 301.

66 Ebd., S. 303. Der Zusatz lautete: »Das Gesetz darf Bestimmungen dieser Verfassung nicht widersprechen.«

67 Vormerkung Hoegners, 7.9.1946, BayHStA, NL Ehard 1451.

Wohlfahrt es zwingend erfordert«. Es war Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes, Gesetze und Verordnungen aufzuheben, die die Grundrechte verfassungswidrig einschränkten.[68] Der gewünschte Artikel konnte vom Verfassungsausschuß nicht mehr diskutiert werden, da dieser seine Arbeit bereits am 5. September abgeschlossen hatte. Doch die vom Verfassungsausschuß eingesetzte Redaktionskommission (Ehard, Hoegner, Nawiasky)[69] befolgte den amerikanischen Wunsch, wenn sie auch die vorgeschlagene Formulierung nicht wörtlich übernahm.[70]

Keinerlei Widerstände regten sich gegen die amerikanische Empfehlung, dafür Sorge zu tragen, daß die bayerische Staatsangehörigkeit sich nicht nachteilig auf die Rechte nicht-bayerischer Einwohner des Landes auswirkte. Das war erstaunlich, da der Entwurf nicht versehentlich sorgsam zwischen bayerischen Staatsangehörigen und Bewohnern des Landes unterschied.[71] Die Berichterstatter Hoegner und Ehard bezeichneten es jedoch übereinstimmend als selbstverständlich, daß alle deutschen Staatsbürger, die in Bayern ihren Wohnsitz hatten, gleiche Rechte und Pflichten besitzen sollten; eine entsprechende Regelung sei für die »Übergangsbestimmungen« bereits vorgesehen gewesen.[72]

Wurde dieser amerikanische Wunsch ohne erkennbares Widerstreben erfüllt, so zeigte sich doch, daß man in Bayern durchaus gewisse Berührungsängste gegenüber »Fremden« hegte. Weit weniger Sympathien fand nämlich die amerikanische Anregung, nicht zwischen gebürtigen und eingebürgerten Bayern zu unterscheiden. Sie betraf nur eine Bestimmung: Die bayerische Staatsangehörigkeit sollte nach den Vorstellungen der Verfassunggeber »keinem geborenen Bayern« aberkannt werden dürfen. Der Verfassungsausschuß hatte hier ganz bewußt unterschieden. Die Möglichkeit der Aberkennung der bayerischen Staatsangehörigkeit sollte schon gegeben sein, wenn, wie Carl Lacherbauer (CSU) es ausdrückte, »sich einer des Staates, in dem er eingebürgert ist, als nicht würdig erweist«.[73] Josef Schwalber (CSU) bezeichnete es als erheblichen Unterschied, ob man die Staatsangehörigkeit »durch Geburt erwirbt und keine weitere Staatsangehörigkeit besitzt, oder ob man die Staatsangehörigkeit lediglich, sagen wir einmal durch Eheschließung erwirbt. Eine Frau, die durch Heirat mit einem Deutschen oder einem Bayern die deutsche oder bayerische Staatsangehörigkeit erwirbt, wird, wenn sie ihr wieder aberkannt werden sollte, niemals das staatenlose Geschöpf sein, wie ein Bayer kraft Geburt, dem die Staatsangehörigkeit ge-

68 Entschließung, Interdivisional Committee on Governmental Structures, Übersetzung, undatiert [7.9.1946], IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130; Perry Lauckhuff an Ambassador Murphy, 5.9.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 73; sowie Bericht Wells an das ICOGS, Problems of the Bavarian Constitution, 6.9.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 3/153–2/7.

69 Sten. Ber. VA, S. 685.

70 Sten. Ber. VL, S. 167. Nach der bayerischen Fassung war die Einschränkung der Grundrechte auch erlaubt, wenn die »Sittlichkeit« dies erforderte.

71 Dazu ausführlicher oben, v.a. S. 128ff.

72 Sten. Ber. VA, S. 469f. Die Bestimmung wurde schließlich als Art. 8 BV eingefügt.

73 Ebd., S. 470.

nommen wird.«[74] Offenbar bedeutete es keinen Trost, daß dem »staatenlosen Geschöpf« nach Aberkennung der bayerischen Staatsangehörigkeit doch immerhin noch die deutsche blieb. Die Amerikaner wünschten nämlich auch klar festgehalten zu sehen, daß jeder bayerische Staatsangehörige beim Eintritt Bayerns in einen deutschen Bundesstaat automatisch zugleich die deutsche Staatsangehörigkeit erwarb – eine Empfehlung, die der Verfassungsausschuß bis zur Beratung der Übergangsbestimmungen zurückstellte, der er aber dann bereitwillig folgte.[75]

Was die Gleichstellung geborener und eingebürgerter Bayern betraf, so gab der Verfassungsausschuß auch diesem amerikanischen Wunsch nach längerer Diskussion schließlich nach. Zwar standen die Gefahren drohend vor Augen, denen das bayerische Wesen ausgesetzt war, wenn »unwürdige« Neubayern nicht kurzerhand wieder ausgebürgert werden konnten. Doch beruhigenderweise gab es Alternativen: Man konnte, wie Lacherbauer meinte, »bei Einbürgerungen in Zukunft mit größter Zurückhaltung verfahren«, per Gesetz Fristen bis zu ihrer Wirksamkeit setzen, also die Staatsbürgerschaft auf Probe vorsehen, oder man könnte – wie Ehard richtig bemerkte – »auch künftig die Aberkennung aussprechen, nur nicht durch einfaches Gesetz, sondern durch verfassungsänderndes Gesetz«.[76] Solche Umwege waren allemal dem Risiko vorzuziehen, dem die bayerische Staatsangehörigkeit ausgesetzt war, wenn die Amerikaner darauf aufmerksam wurden, daß sie nicht nur folkloristisch gemeint war.

Bayerische Empfindlichkeiten berührte auch der amerikanische Wunsch, etwas über das künftige Verhältnis Bayerns zu einem deutschen Staat auszusagen.[77] Wie Hoegner dem Verfassungsausschuß am 5. September mitteilte, »müssen wir Bestimmungen darüber aufnehmen, daß Bayern einem künftigen deutschen Bundesstaat beitreten wird«.[78] Im Februar hatte die Militärregierung noch jede Bezugnahme auf einen künftigen deutschen Staat ausdrücklich untersagt. Die bayerischen Kräfte begrüßten den sich daraus ergebenden »Zwang«, die Verfassung eines »souveränen« Staates zu schaffen, wollten aber nicht gänzlich darauf verzichten, ihrer Verbundenheit zu Deutschland in irgendeiner Form Ausdruck zu verleihen: »Bayern ist ein Freistaat und Bestandteil des deutschen Bundes«, so das verhaltene Bekenntnis zu Deutschland, auf das sich der Vorbereitende Verfassungsausschuß am 22. März einigte.[79] So vorsichtig die Formulierung war: Der Militärregierung ging sie zu weit, der zweite Halbsatz mußte gestrichen werden.[80] Erstens konnte er als Präjudiz für einen Staatenbund ausgelegt

74 Ebd., S. 471.
75 Ebd., S. 470, 473, 674.
76 Ebd., 471 f.
77 Constitutional Questions Pending on 22.9.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/8.
78 Sten. Ber. VA, S. 669.
79 Protokoll der Sitzung des VVA am 22.3.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/129. Zum Verbot der Militärregierung und den bayerischen Reaktionen vgl. oben, Teil I, Kap. 4.5.
80 Hoegner plante, wegen des Artikels Rücksprache bei der Militärregierung zu nehmen. Die Protokolle des VVA erlauben keinen Aufschluß über das Ergebnis der Unterredung, doch

werden – was von der Mehrheit der bayerischen Kräfte allerdings nicht intendiert war. Zweitens gab es im März/April 1946 Anlaß zu neuer Hoffnung, daß sich die in Potsdam vereinbarten wirtschaftlichen Zentralverwaltungen vielleicht nun doch recht bald realisieren lassen würden.[81] Die Amerikaner wollten jede Irritation ihrer alliierten Partner vermeiden, die zu Recht über einseitige Präjudizierungen in der Deutschlandfrage verärgert wären.

Bis zum Sommer hatte sich die Situation entscheidend gewandelt. Da die Errichtung der zentralen Wirtschaftsverwaltungen nach wie vor am französischen und inzwischen auch sowjetischen Widerstand scheiterte, stellte Byrnes am 11. Juli 1946 auf der Pariser Außenministerkonferenz klar, daß die USA die Geduld zu verlieren begannen. Byrnes lud die alliierten Partner gemeinsam oder einzeln zum wirtschaftlichen Zusammenschluß ihrer Zonen mit der US-Zone ein. Der Einladung war bekanntlich nur ein Teilerfolg beschieden; lediglich die Briten nahmen sie an. Clay versprach sich bessere Ergebnisse von seiner alternativen Lösung, für die er Washington schon seit Dezember 1945 zu gewinnen versuchte: der Errichtung einer provisorischen deutschen Regierung. Clay rechnete sicher damit, die Briten für dieses Programm gewinnen zu können und glaubte, auch die Sowjetunion werde dem zustimmen. Mit ihr erwartete er zwar Schwierigkeiten im Detail, doch das eigentliche Hindernis erkannte er in Frankreich. Clay nahm an, daß die Franzosen diesem Plan mit hartem Widerstand begegnen würden[82], doch da die französische Zone auf die wirtschaftlichen Ressourcen der anderen Zonen angewiesen war, hoffte er wohl darauf, daß sich Frankreich schließlich anschließen würde.

Auf Clays Anweisung hin arbeitete das eigens errichtete Interdivisional Committee on German Governmental Structures, das ICOGS, schon seit März 1946 intensiv an Plänen für eine solche Zentralregierung.[83] Im Juni/Juli liefen die OMGUS-internen Vorbereitungen für die Errichtung einer vorläufigen, notfalls bi- oder trizonalen Regierung auf Hochtouren.[84] Clay

---

fehlt der zweite Halbsatz in der Endfassung des Vorentwurfes. Vgl. Art. 1 des Entwurfes in: Sten. Ber. VA, S. 1.

81 W. KRIEGER, 1987, S. 138ff.

82 Urgent, OMGUS, Clay, for Awar for WARCOS, 26.5.1946, NA RG 200, Box 10 fo 3. Das Cable (= Mai-Bericht) ist gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 212–217.

83 OMGUS, Office of the Commanding General, Memorandum to Heads of Executive Offices and Directors of Functional Offices and Divisions, 15.3.1946, Interdivisional Committee on German Governmental Structure; sowie Summary of First Meeting of Interdivisional Committee on Governmental Structures as of 20.3.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72. Vgl. auch eine vom Vorsitzenden des Committees, Edward Litchfield, verfaßte Zusammenfassung der bis Mai 1946 entwickelten Ideen: »U.S. Policy for Central German Government«, die Lichtfield Clay am 13.5.1946 sandte, um ihn für eine Visite bei der Pariser Außenministerkonferenz zu wappnen. Zusammenfassung und Schreiben vom 13.5.1946 in: NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72. Dort auch weitere wichtige Dokumente zu dieser Frage.

84 Während Clay, wie auch W. KRIEGER, 1987, S. 158, betont, fest auf die Sowjetunion setzte, hielten andere aus der Militärregierung ein »separate government of Western Germany« für wahrscheinlicher. Perry Laukhuff to the Ambassador [Murphy], undat. [Ende Juni 1946], NA

war überzeugt: »Conditions in Germany cannot be solved by half-way measures«.[85] Die Bizone aber war im wahrsten Wortsinne nur eine halbe Sache. Unmittelbar nach der Pariser Außenministerkonferenz versuchte Clay, ermuntert durch den von Byrnes in Paris angekündigten amerikanischen Kurswechsel, die US-Regierung neuerlich für seinen Alternativplan zu gewinnen.[86] Am 19. Juli schickte er den Entwurf einer »Summary of United States Policy and Objectives in Germany« nach Washington, in der er darauf drängte, angesichts der noch immer nicht realisierten wirtschaftlichen Zentralverwaltungen nun alternativ und ohne weiteren Verzug eine provisorische deutsche Regierung zu errichten: »composed of a small number of states, each of which would have a substantial responsibility for self-government. These states would be permitted to form a confederation or a federal type of government, which, however, would be given the requisite powers to achieve true economic unity.«[87]

Zwar hatte Byrnes in Paris unter anderem auch vorgeschlagen, eine provisorische deutsche Regierung zu errichten[88], doch Washington war vorläufig noch nicht bereit, diesen Plan mit größerem Nachdruck zu verfolgen. Die Antwort auf Clays dringende Bitte, seine »Summary« veröffentlichen oder mindestens OMGUS-intern verbreiten zu dürfen, lautete entschieden nein. Allerdings stellte das War Department in Aussicht, daß Außenminister Byrnes sich in nicht allzu ferner Zukunft in Clays Sinne äußern könnte.[89] Das war ein Fortschritt, aber Clay zuwenig. Er ließ Washington verärgert wissen, daß die Militärregierung seit langem gemäß den Inhalten seiner Summary arbeite: »we must indeed be drifting if it is not in fact summarize our policy«. OMGUS stecke wirklich im Schlamassel (»we are really in a mess«), wenn es nicht einmal möglich sei, wenigsten den eigenen Leuten zusammenfassend die Politik zu erläutern, unter der sie operierten. Clay drohte: »Unless instructed otherwise I propose to issue it to military

---

RG 84 POLAD, CGC, Box 72. Gleiches galt für den Vorsitzenden des ICOGS, Edward H. Litchfield: ICOGS, Litchfield, Work Program of the Interdivisional Committee on German Governmental Structure, Memorandum for record, 11.6.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255–2/22.

85 OMGUS, from Bennet sgd. Clay to AGWAR, 8.7.1946, NA RG 107, Box 8.

86 J. H. Backer, Die deutschen Jahre, 1983, S. 156, erkannte in Clays Empörung über Molotows Angriffe gegen die Besatzungspolitik der Westmächte (10.7.1946) den entscheidenden Anlaß für Clays Initiative. Doch bot sie Clay wohl nur ein zusätzliches Argument, um Washington von der Notwendigkeit zu überzeugen, eine klare Haltung zur Deutschlandfrage einzunehmen.

87 OMGUS, Clay an O. P. Echols, War Department CAD, 19.7.1946, NA RG 165, Box 233, Sec XI. Der Text der Summary ist in vollem Umfang gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 236–243, hier S. 240, eine Zusammenfassung ihrer Inhalte gibt J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 109–112.

88 E. Kraus, 1990, S. 200f. Vgl. auch Bericht Clays über die Pariser Konferenz vor seinem Stab, Minutes, Staff-Meeting 20.7.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/5.

89 Clay an Echols, 19.7.1946, a.a.O. und Antwort Howard C. Petersen, 5.8.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XIII.

government personnel in one week as they have been promised such a summary. Otherwise I can only tell them we don't know what our policy is.«[90]

Clay kabelte sein Ultimatum am 7. August nach Washington, am 12. August verbot ihm das War Department, die Summary dem OMGUS-Personal zugänglich zu machen: Washingtons Haltung, insbesondere auch zur Errichtung einer deutschen Regierung, sei noch ungeklärt.[91] Clay blieb am Ball[92], denn seine Hartnäckigkeit zeigte in diesen Tagen sichtbare Erfolge. Seit dem letzten Julidrittel wurden in Washington die bisher nur in Ansätzen begonnenen Deutschlandplanungen konzentriert.[93] Seit Anfang August tagte dort ein »fulltime Committee« über die Lösung der Deutschlandfrage und zerbrach sich unter anderem auch den Kopf über das Wesen einer deutschen Regierung.[94] Nur wenige Wochen später, am 6. September, machte Byrnes in seiner berühmten Stuttgarter Rede den Kurswechsel der amerikanischen Deutschlandpolitik dann offiziell.

Die Militärregierung bezog freilich schon längst, wie Clay am 7. Juli festhielt, in ihre Planungen »jede Möglichkeit« ein.[95] Wenn nach außen auch der Eindruck einer politischen Verschmelzung der Bizone vermieden werden sollte[96], so standen die nach der Pariser Konferenz einsetzenden anglo-amerikanischen Verhandlungen um die Ausgestaltung der bizonalen Behörden doch ganz im Zeichen der Präjudizierung einer föderalen Struktur der möglicherweise sehr bald daraus erwachsenden provisorischen Regierung.[97] Es lag nahe, den amerikanischen Wunsch nach einem föderalen Deutschland auch in den Länderverfassungen zu unterstreichen. Dem diente die im Juli vom ICOGS formulierte Empfehlung, die Landesverfassungen um einen Artikel zu ergänzen, der den Beitritt der Länder zu einem künftigen deutschen Bundesstaat ankündigte.[98]

---

90 OMGUS, sgd. Clay, to War Department, personal for Schulgen, 7.8.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XII.

91 WDSCA go to OMGUS, 12.8.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XII.

92 Der spannende, in diesem Zusammenhang leider nicht weiter zu verfolgende Cablewechsel zwischen Clay und Washington in: NA RG 165, Box 234, Sec XII und Sec XIII. Vgl. dazu auch J. H. Backer, Die deutschen Jahre, 1983, S. 158f.

93 Hilldring, State Department, to Echols, War Department, 1.8.1946, NA RG 165, Box 233, Sec XI. Hilldring ließ Echols wissen: »some preliminary work has been done in State Department and now they are beginning concentrated work«. Bei den vorbereitenden Arbeiten dürfte er vor allem zwei Papers über »future Governmental Structure« im Auge gehabt haben, die auch Clay am 17.7.1946 zugeleitet wurden; Clay an O. P. Echols, War Department CAD, 29.7.1946, NA RG 165, Box 233, Sec XI. Vgl. auch den von der Division of German and Austrian Economic Affairs im State Department erarbeiteten Kommentar, den Murphy am 22. Juli 1946 an Clay sandte: »Comment on »A Discussion of possible Constitutional Provisions for a German Federal Government, Second Draft date July 8, 1946««, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72.

94 Department of State, Acheson, to US-POLAD [Murphy], 7.8.1946, NA RG 165, Box 233, Sec. XI; vgl. auch Department of State, J. H. Hilldring an O. P. Echols, Director War Department CAD, 26.6.1946, NA RG 165, Box 233, Sec X.

95 Clay an Milburn und Parkman, 7.7.1946, Coordination of Planning for German Governmental Structure, OMGUS 17/255–2/26. Clay hielt fest: »We plan here for every eventuality«.

96 Berlin via War, sgd. Murphy, to Secretary of State, 2.8.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XII.

97 Dazu auch J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 172.

98 Zur Empfehlung des ICOGS ausführlich oben, S. 164, 169.

Ein entsprechender Wunsch wurde Ende August/Anfang September – jedenfalls noch vor der Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers – an die bayerischen Kräfte herangetragen. Hoegner gab ihn dem Verfassungsausschuß am 4. September bekannt.[99] Hoegners Mitteilung erfolgte in aller Eile, eine sozialdemokratische Fraktionssitzung war anberaumt, und zwar eine sehr bedeutsame. Hoegner wollte die SPD-Fraktion an diesem Tag für die »staatsrechtlich sichtbare Repräsentation der Eigenstaatlichkeit«[100], den Staatspräsidenten gewinnen. Da die Sozialdemokraten dem Amt nicht zuletzt auch deshalb mit Skepsis begegneten, weil sie mit ihm ein Zuviel bayerischer Staatlichkeit verbanden, lag Hoegner sehr daran, die »ungemein wichtige« Frage[101] noch vor der SPD-Fraktionssitzung zu klären. Seine Partei würde leichter für den Staatspräsidenten zu gewinnen sein, wenn er ihr zugleich auch ein überzeugendes Bekenntnis zu Deutschland präsentieren konnte: »Bayern wird einem künftigen deutschen Bundesstaat beitreten«, so lautete der von Hoegner vorgeschlagene Artikel. Er glaubte, mit ihm die »einhellige Meinung des Ausschusses« ausgedrückt zu haben, und bat um diskussionslose Annahme, um rechtzeitig zur Fraktionssitzung aufbrechen zu können.[102]

Ganz so einmütig, wie von Hoegner erwartet, stimmte der Ausschuß freilich nicht zu. Ob der Ausdruck Bundesstaat »glücklich« sei, fragte Loritz. Der WAV-Vorsitzende konnte dem nur zustimmen, wenn damit ein Deutschland gemeint war wie »vor 1914«. Hundhammer wies Loritz Sorge vorläufig mit der Bemerkung zurück, die Antwort auf seine Frage werde »zum Teil dadurch präjudiziert, wie unsere bayerische Verfassung ausschaut. Dadurch sind die Richtlinien schon im wesentlichen festgelegt.«[103] Der mit dem geplanten Staatspräsidenten, der bayerischen Staatsbürgerschaft und anderen Verfassungsinhalten ausgedrückte Wille zur Wahrung der Eigenstaatlichkeit ging wiederum den Kommunisten schon viel zu weit. Entgegen ihrer öffentlichen föderalistischen Bekenntnisse erstrebten sie bekanntlich zentralistische Strukturen und begannen diese in der SBZ auch bereits zu realisieren.[104] Schirmer argumentierte jedoch anders. Er plädierte dafür, auf den Begriff Bundesstaat zu verzichten: Weil es prägnanter sei und vor allem auch der künftigen Gestaltung Deutschlands nicht vorgreife, wünschte er lieber von einer demokratischen deutschen Republik zu spre-

99 Sten. Ber. VA, S. 655.
100 Ausführungen Ehards, ebd., S. 591.
101 Hoegner, ebd., S. 655.
102 Ebd., S. 655.
103 Ebd., S. 656. In diesem Sinne auch Nawiasky in einem Schreiben an Schwend, 30.12.1947, und an Pfeiffer, 16.1.1948, beide: Inst. f. Öffentliches Recht der Universität München, Teilnachlaß Nawiasky 96.
104 Schon mit Befehl vom 27. Juli 1945 war dort die Errichtung zunächst zonaler wirtschaftlicher Zentralverwaltungen in Gang gebracht worden, die als Kern gesamtdeutscher Verwaltungen gedacht waren; im Juli 1946 wurden ihre zonalen Kompetenzen gegenüber den Ländern erheblich erweitert; seither standen die Weichen in der SBZ klar auf Zentralisierung. Vgl. dazu den Überblick von W. Zank, ²1983, S. 253–276, hier v.a. S. 256f.

chen. Angesichts der knappen Zeit endete damit die Diskussion. Gegen Schirmer stimmte der Verfassungsausschuß Hoegners Antrag prinzipiell zu, behielt sich aber eine weitere Stellungnahme vor.[105]

Die Fortsetzung der Debatte am 5. September wurde entscheidend beeinflußt durch einen langen Vortrag des Staatsrechtlers Nawiasky, der sich als erster zu Worte meldete. Er bedauerte, daß der Begriff »Bundesstaat« von den Amerikanern vorgegeben war. Er persönlich trat für einen Staatenbund ein, schloß dieser anders als ein Bundesstaat doch die Majorisierung eines Landes aus. Wenn aber der »Bundesstaat nicht mehr zu beseitigen« war, so müsse man anstreben, alle »lebenswichtigen Kompetenzen« der einzelnen Staaten zu wahren.[106] Auch in der CSU bestanden größte Bedenken angesichts »der Gefahr eines auf Umwegen doch wieder kommenden Einheitsreiches«. Hundhammer, Ehard und Horlacher wünschten daher sicherzustellen, daß Bayern beim Aufbau des Reiches »ein maßgebendes Wort« mitzureden hatte. Sie wollten einen »festen Rechtsboden« schaffen, der besagte, »daß die eigenstaatlichen Rechte der einzelnen Gliedstaaten gewahrt sind, und daß aufgrund dieser Rechte der deutsche Bundesstaat zustande kommt«.[107] Schließlich war es »mit der Stellung eines selbständigen Staates«, so Hundhammer vor einem anderen Forum, »nicht zu vereinbaren, daß Bayern gezwungen würde, eine Verfassung anzunehmen, die die anderen machen«.[108] Hoegner war der Wunsch der Unionspolitiker nur recht. Im Ergebnis der Diskussion wurde der Beitritt Bayerns zu einem demokratischen deutschen Bundesstaat an zwei Bedingungen geknüpft, die dem »Freistaat« eine möglichst starke Ausgangsposition bei den Verhandlungen um die Ausgestaltung des künftigen deutschen Staatsgebildes verschaffen sollten: Der Zusammenschluß mußte freiwillig und das staatsrechtliche Eigenleben der Einzelstaaten gesichert sein. Mit allen gegen die Stimme des Kommunisten Schirmer stimmte der Verfassungsausschuß diesen Sicherungsklauseln zu.[109]

Hoegner, der glaubte, die Amerikaner hätten »gegen eine ziemlich lose Organisation des Bundesstaates, der aber ein einheitlicher Staat sein muß« nichts einzuwenden[110], rechnete nicht damit, daß die Amerikaner den bayerischen Vorbehalten widersprechen könnten. Tatsächlich hatte auch das ICOGS in seinen Juli-Empfehlungen Wert auf den freiwilligen Beitritt der

105 Sten. Ber. VA, S. 656.
106 Sten. Ber. VA, S. 670. Im Dezember 1947 schlug er im Rahmen von Diskussionen über eine künftige Bundesverfassung vor, dem deutschen Staat statt der vom Ellwanger Kreis präferierten Bezeichnung »Bundesrepublik Deutschland« die Bezeichnung: »Vereinigte Staaten Deutschlands« zu geben; Die Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung, Bayerische Staatsbibliothek NL Schwend, Ana 308, Schachtel 5. Vgl. auch H. Nawiasky, Das Föderalistische Manifest, 1991.
107 Sten. Ber. VA, S. 671 ff.
108 Rückblick auf die bayerischen Verfassungsberatungen, Vortrag Hundhammers vor dem Akademisch Politischen Club, 28.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.
109 Sten. Ber. VA, S. 673.
110 Ebd., S. 671.

Länder gelegt, und auch die Amerikaner wollten, wie in Clays Summary vom Juli festgehalten war, den Ländern starke Eigenrechte sichern[111] – schließlich war »decentralization« ein erklärtes Besatzungsziel der USA. Die Verbindungsoffiziere erhoben daher keine Einwände gegen den Artikel, der dann auch vom Plenum mit großer Mehrheit angenommen wurde.[112] Allerdings begegneten die Amerikaner den bayerischen Föderalisten dennoch mit einigem Mißtrauen. Wie sich später zeigen würde, war ihre kritiklose Zustimmung zu diesem Artikel keinesfalls als Ermunterung für ein zu weitgehendes Unabhängigkeitsstreben mißzuverstehen.

Weit mehr Selbstbehauptungswillen, als den Amerikanern willkommen war, bewies die bayerische Antwort auf einen weiteren amerikanischen Ergänzungswunsch, der heftige Abwehrreaktionen auslöste. Er war bereits vor Zusammentritt der Konstituante an die Verfassunggeber herangetragen worden und betraf die Übertragung von Zuständigkeiten an den Länderrat oder andere länderübergreifende Institutionen. Im Juni war deshalb der Vorbereitende Verfassungsausschuß noch einmal zusammengekommen und hatte einen Artikel formuliert, der den Ministerpräsidenten ermächtigte, Zuständigkeiten des »Staates Bayern« auf den Gebieten der auswärtigen Beziehungen, der Wirtschaft, des Geldwesens und des Verkehrs dem Länderrat zu übertragen.[113] Wie Hoegner zweieinhalb Monate später verbittert feststellte, war die Entwicklung inzwischen über die vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß formulierte Bestimmung hinweggegangen: »Wir werden in kurzer Zeit genötigt sein, solche Rechte an bestimmte Zentralbehörden abzutreten, die für die amerikanische und britische Zone gemeinsam bestehen werden.« Angesichts des bevorstehenden wirtschaftlichen Zusammenschlusses der Bizone schlug Hoegner vor, die laut Entwurf auf den Länderrat begrenzte Möglichkeit der Zuständigkeitsübertragung auf »neu errichtete Zentraleinrichtungen« zu erweitern.[114]

So ablehnend Hoegner der aus seiner Sicht auf »Zentralismus« hinauslaufenden Organisation der Bizone gegenüberstand, er war doch bereit, sich dem Unausweichlichen zu fügen. Die vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß gefundene Formulierung, die die Zuständigkeitsübertragung auf klar definierte Felder beschränkte, war ja auch durchaus geeignet, dem bayerischen Standpunkt Nachdruck zu verleihen. Hundhammer freilich mochte selbst begrenzte Eingriffsmöglichkeiten in die bayerische Staatshoheit nicht ohne Gegenwehr hinnehmen. Er drückte vor allem sein Mißfallen darüber aus, daß der Ministerpräsident ohne parlamentarische Kontrolle ermächtigt werden sollte, Zuständigkeiten an zentrale Behörden abzutreten.[115] Hoeg-

111 Clay sprach in einem Schreiben an den Secretary of State vom 19.5.1946 (NA RG 84 POLAD, CGC, Box 2 of 12) selbst von einer föderalen Lösung nach dem Vorbild des Länderratsmodells, das eine »loose federation« darstellte.
112 Sten. Ber. VL, S. 173.
113 Dazu ausführlich oben, S. 154ff.
114 Sten. Ber. VA, S. 676.
115 Ebd.

ners Erläuterung, die Amerikaner wünschten, daß die Ministerpräsidenten in dieser Frage unabhängig von den Landtagen agieren konnten, beeindruckte Hundhammer wenig. So bereitwillig der CSU-Fraktionsvorsitzende gewissen amerikanischen Wünschen – etwa zur Wirtschaftsverfassung – nachgekommen war, diesem Wunsch wollte er sich nicht kampflos fügen. Sofern die »Besatzungsbehörde« Bayern »nicht glatt verpflichtet, den Landtag dabei auszuschalten«, werde er dem nicht zustimmen: »Ich vertrete die Meinung, es wird im Interesse des Willens des bayerischen Volkes liegen, so weitgehende Abtretungen von Vollmachten, die später dann ohnehin die Gestaltung des Reiches schon präjudizieren, doch an die Mitwirkung der bayerischen Volksvertretung zu knüpfen.«[116]

Wenn ausgerechnet Hundhammer, der im übrigen die starke Stellung des Ministerpräsidenten »wärmstens« begrüßte[117], sich in diesem Zusammenhang für die Rechte der Volksvertretung stark machte, so gewiß nicht deshalb, weil sein im Zuge der Verfassungsberatungen mehrfach bekundetes Mißtrauen gegenüber dem Parlament inzwischen vollstem Vertrauen gewichen war. Vielmehr dürfte Hundhammer im Auge gehabt haben, daß die parlamentarische Behandlung in jedem Fall Zeitgewinn bedeutete und ein vom Landtag bestärkter Ministerpräsident sich gegen Eingriffe in bayerische Kompetenzen wirkungsvoller zur Wehr setzen konnte. Auf größere Wehrhaftigkeit zielte auch Horlachers Vorschlag, Zuständigkeitsabtretungen nur zuzulassen, wenn dies im Interesse »der beteiligten Staaten« wirklich »erforderlich« war. Damit wollte er einer »machtlüsternen« Reichsbürokratie Einhalt gebieten, die sonst »unter allen Umständen« bestrebt sein würde, sich auch dort auszubreiten, wo es nicht notwendig war.[118] Jetzt stimmte auch Hoegner in den bajuwarischen Chor ein: Zuständigkeitsabtretungen sollten nicht nur erforderlich, sondern »unbedingt erforderlich« sein. Noch besser gefiel Nawiaskys Idee: sie sollten »unumgänglich notwendig« sein. Mit dieser Einschränkung und unter der Voraussetzung, daß der Landtag dem zustimmte, konnte sich der Verfassungsausschuß schließlich dazu entschließen, Zuständigkeiten des »Staates Bayern« auf den Gebieten der auswärtigen Beziehungen, der Wirtschaft, des Geldwesens und des Verkehrs an den Rat der Ministerpräsidenten »der Staaten der US-Zone« oder »andere Zoneneinrichtungen« abzutreten.[119] Die Betonung der Staatspersönlichkeit Bayerns wie der übrigen Länder der US-Zone sollte ganz nebenbei verdeutlichen, daß Bayern sich keinem Zentralismus beugen würde.

Der am 5. September formulierte Artikel war eine Kampfansage an die Amerikaner, und mindestens den Anwesenden, die dem bayerischen Ministerrat angehörten, war dies in seiner ganzen Dimension bewußt. In diesen Tagen rangen die Ministerpräsidenten der US-Zone, angeführt von Wilhelm

116 Ebd., S. 676f.
117 Ebd., S. 515f.
118 Ebd., S. 677.
119 Ebd., S. 678. Der Beschluß fiel einstimmig, bei einer Stimmenthaltung.

Hoegner, im Stuttgarter Länderrat einen zähen Kampf gegen die amerikanischen Pläne zur Organisation der Bizone. Speziell widersetzten sie sich den aus ihrer Sicht zu weitreichenden Zuständigkeiten der geplanten bizonalen Behörden.[120] Die Amerikaner wurden nicht zum ersten Male mit süddeutscher und speziell bayerischer Hartnäckigkeit konfrontiert, wenn es darum ging, funktionsfähige länderübergreifende Institutionen zu errichten. Sie hatten kein Interesse daran, landesegoistischer Renitenz dann auch noch verfassungsrechtliche Handhaben zu gewähren. Im Gegenteil: Seit Ende August bemühten sie sich im Interesse einer größtmöglichen Stabilität und Flexibilität der künftigen Zentralbehörden, die Ministerpräsidenten von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Landesverfassungen durch entsprechende Übergangsbestimmungen auch für weitreichende, der parlamentarischen Kontrolle entzogene Zuständigkeitsübertragungen an bizonale oder nachfolgende Zentralbehörden zu öffnen.[121] Hoegner berichtete dem Ministerrat am 5. September ausführlich über die Gespräche mit den Amerikanern. Sie hatten keinen Zweifel daran gelassen, wie sehr Clay daran gelegen war, die Zuständigkeitsübertragung nicht etwa durch eine Anweisung der Militärregierung erzwingen zu müssen.[122]

Hoegner, Ehard und andere wußten also genau, daß die bayerische Lösung eine glatte Absage in einer Frage bedeutete, auf die die Amerikaner größten Wert legten. Allerdings war ihnen auch bekannt, daß Bayern hier nicht allein stand: Auch Hessen und Württemberg-Baden weigerten sich, entsprechende Blanko-Vollmachten auszustellen.[123] Wie wichtig den Amerikanern die von ihnen erbetene Flexibilität der Zuständigkeitsübertragung war, zeigt die erste Reaktion Clays, sonst zuverlässiger Schutzpatron des Selbstbestimmungsrechtes der Verfassunggeber. Clay geriet in Rage, als er davon erfuhr und neigte im ersten Moment zu einer drakonischen Antwort: »Tell the constitutional assemblies that if they don't reach agreement on a satisfactory constitution by the agreed date, the right of self-determination shall be suspended indefinitely«.[124]

Diese Drohung drang nicht an deutsche Ohren.[125] Aber weil den deutschen Kräften nur allzu bewußt war, daß sie sich auf gefährlichem Boden

120 Dazu ausführlicher oben, S. 310f.

121 Vgl. Bericht Parkmans am 31.8.1946 vor dem »OMGUS-Ministerrat«, Minutes, Staff Meeting, 31.8.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/5; Parkman to Deputy Military Governor, 18.9.1946, sowie Telephone Report from R. H. Wells, 23.8.1946, beide IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8. Ferner Übersetzung, Geheim, OMGUS, Amt des Stellvertr. Militärgouverneurs, Berlin, Konferenz des Gen. Leutn. Lucius D. Clay und der Ministerpräsidenten am 23.2.1947, BayHStA, NL Pfeiffer 32.

122 Protokoll der Sitzung des Ministerrates, 5.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/360; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 788–791.

123 Ebd., sowie: Constitutional Questions Pending on 22.9.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/9.

124 Minutes, Staff Meeting, 14.9.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/5.

125 Parkman an Clay, 18.9.1946, Transitory Provision in Constitutions for Laenderrat or other Central Agencies, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

bewegten, wenn sie die amerikanische Politik in diesem Punkte torpedierten, suchten die Ministerpräsidenten der US-Zone sicherheitshalber den Schulterschluß. In einer konzertierten Aktion präsentierten sie den Amerikanern am 16. September einen gemeinsamen Entwurf der fraglichen Übergangsbestimmung, der der bayerischen Linie folgte.[126] Als Parkman am 18. September Clay davon berichtete, war dessen erster Zorn bereits wieder abgekühlt. Clay entschied, bei der eingeschlagenen Linie diktatfreier Verfassunggebung zu bleiben. Er plante anderes: »If necessary, I will accept this wording – and will place in our approval of Constitutions our intend to use Laenderrat for common policies.«[127]

Ihre Verfassungstexte sollten die Deutschen also nach eigenen Vorstellungen gestalten dürfen, doch in den Genehmigungsschreiben zu den Verfassungen würde Clay klarstellen, daß die Amerikaner ihre Deutschlandpolitik nicht den Interessen einzelner Länder unterwerfen würden. In Bayern erfuhr man von diesen Plänen vorläufig nichts und freute sich über den vermeintlichen Sieg. Am 19. September nahm die bayerische Verfassunggebende Landesversammlung den am 5. September vom Verfassungsausschuß formulierten Artikel mit großer Mehrheit an.[128]

Die Episode zeigt: Im Dissensfall konnten die deutschen Verfassunggeber ihren Willen selbst dann behaupten, wenn er den amerikanischen Interessen diametral entgegenlief. Wenn durch »suggestion« keine Änderung der Verfassungstexte zu erreichen war: Nun gut, dann mußten andere Wege gegangen werden, um der amerikanischen Politik freie Bahn zu schaffen. Die Verfassungen waren als Bestandteil der übergeordneten Pläne für Deutschland viel zu wichtig, um die Kraftprobe eskalieren zu lassen und womöglich das Scheitern der Verfassungsinitiative zu riskieren. Diese Gefahr drohte durchaus, wenn auch weniger in Bayern, als vielmehr in Württemberg-Baden.

Auf die dortigen Verfassungsberatungen hatte Carlo Schmid größten Einfluß, obwohl er als Gast aus dem französisch besetzten Württemberg-Hohenzollern kein offizielles Mandat besaß. Von Schmid stammte der erste Entwurf der württemberg-badischen Verfassung, er war der Wortführer bei den Diskussionen mit den amerikanischen Verbindungsoffizieren, und er war ein entschiedener Gegner der Verfassunggebung unter den unfreien Bedingungen der Besatzungszeit – dies auch noch bei den Diskussionen im Vorfeld der Grundgesetzberatungen.[129] Unter Schmids Einfluß widersetzten sich die Stuttgarter Verfassunggeber daher auch so gut wie allen »sug-

126 Parkman to Deputy Military Governor, 18.9.1946; Parkman an W. W. Dawson, 24.9.1946; Constitutional Questions Pending on 22.9.1946, sämtlich: IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

127 Parkman an W. W. Dawson, 24.9.1946.

128 Sten. Ber. VL, S. 173.

129 Vgl. Rede Schmids auf der Ministerpräsidenten-Konferenz am 21./22.7.1948, gedruckt in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, 1981, S. 199f.; sowie: Die Verfassungen von Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, 1947, S. 3. Zu Schmids Rolle und Standpunkt vgl. auch P. Weber, 1996, S. 275–283. Leider geht Weber in ihrem kurzen Kapitel zur Verfassungsentstehung kaum auf den im folgenden aufzuzeigenden Konflikt ein.

gestions« der Verbindungsoffiziere.[130] Die Amerikaner versuchten geduldig, die Stuttgarter zu konstruktiver Zusammenarbeit zu bewegen – und scheiterten immer wieder an Schmid, der ihnen unerschrocken Paroli bot. Die Verbindungsoffiziere erkannten schließlich ihre einzige Chance darin, Schmid auszuschalten: »The only hope of getting substantial further changes was to bring the real convention leaders together.«[131] Die nächste Besprechung am 9. September fand ohne Schmid statt. Dem bei den Württemberg-Badenern sehr beliebten[132] Chef der Landesmilitärregierung und seit August zugleich Pollocks Nachfolger als Leiter des Regional Government Coordinating Office, William W. Dawson, fiel die Aufgabe zu, den Deutschen ins Gewissen zu reden. Er gab sich alle Mühe: »Colonol Dawson explained that the conventions were wholly free to draft their own constitution but Military Government approval thereof would obviously be subject to compliance with the Potsdam principles, the McNarney declaration, and other basic military policy. We had no intention to ask them to make changes unacceptable to the convention but wanted to point out items which if acceptable would remove possible Military Government objections«.[133]

Es half nichts, die Stuttgarter blieben stur. Entschlossen, den Kampf durchzufechten, verlieh der württemberg-badische Innenminister Fritz Ulrich dem allgemeinen Unmut über die amerikanischen Einmischungen klaren Ausdruck. Ulrich »said that everybody wanted to create a democracy and exterminate nazism and militarism, that to do this it was not enough to expel the individuals but the spirit must be exterminated, that success depended on providing food and work for the people and the best constitution was useless unless this was done.«[134] Keine Frage, die Stuttgarter hätten es auf ein vorzeitiges Ende der Verfassungsberatungen ankommen lassen, wenn Clay sie vor die Alternative gestellt hätte, entweder den amerikanischen Wünschen nachzugeben oder die Arbeit abzubrechen.

Das konnten die Amerikaner unmöglich riskieren. Der Erfolg ihrer Verfassungsinitiative war inzwischen schon aus Prestigegründen ein Muß. Kaum eine Pressekonferenz verging, in der Clay nicht stolz die Fortschritte in der US-Zone in Sachen demokratischer deutscher Selbstregierung unterstrich[135], und der von ihm seit Dezember 1945 betriebene und praktisch vorbereitete Kurswechsel amerikanischer Besatzungspolitik war seit der Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers am 6. September 1946 offizielle Politik der US-Regierung. Byrnes war ausdrücklich auch für die

130 Report on Wuerttemberg-Baden Constitutional Convention, 19.–24.8.1946 und Report [...] 28.8. to 13.9.1946, beide IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

131 Report, 28.8.–13.9.1946.

132 P. Feuchte, Verfassungsgeschichte, 1983, S. 25. Feuchte widmet sich in seiner Untersuchung kaum der US-Politik.

133 Report, 28.8.–13.9.1946, a. a. O.

134 Ebd.

135 Vgl. z. B. OMGUS-Public Relations Office, Clays press conference at Berlin, 25.4.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 4 of 12; Clays press conference at Berlin, 27.5.1946, Clays press conference at Berlin, 7.10.1946; beide: NA RG 260, Box 17–2/5, pages 165, 206.

baldige Bildung einer vorläufigen deutschen Regierung eingetreten. Dem deutschen Volk sollte »jetzt die Erlaubnis und Unterstützung gewährt werden [...] um die notwendigen Vorbereitungen zur Bildung einer demokratischen deutschen Regierung zu treffen.« Byrnes hatte sich dabei nicht zuletzt auch auf die demokratischen Fortschritte in der amerikanischen Zone berufen, die nach Ansicht der USA auch in den anderen Zonen erreichbar waren.[136] Die alliierten Partner und die deutsche und amerikanische Öffentlichkeit zeigten jetzt größtes Interesse an den Verfassungsarbeiten.[137] Inzwischen hatte sich außerdem das inneralliierte Klima deutlich verschlechtert. Byrnes hatte in seiner Stuttgarter Rede recht kräftige anti-sowjetische Töne verlauten lassen, und die Sowjetunion nahm nur zu gern jeden Ansatzpunkt auf, um die amerikanische Besatzungspolitik zu kritisieren.[138] Man kann sich ausmalen, welchen Propagandarückschlag es bedeutet hätte, wenn die Verfassungsberatungen auch nur in einem der Länder mit einem Eklat geendet hätten. Neben dem demokratisch bestimmten »good will«, das deutsche Selbstbestimmungsrecht zu wahren, gewannen hochpolitische Erwägungen immer mehr an Bedeutung. Wie sich vor allem in Württemberg-Baden zeigte, wo die Amerikaner weit von ihren ursprünglichen Wünschen abgingen, um nicht noch mehr Opposition gegen die Verfassung zu riskieren[139], hatten es die Deutschen weitgehend selbst in der Hand, wie

136 Text der Rede z. B. in: Dokumente zum Aufbau, 1948, S. 45 ff., hier S. 51.

137 Vgl. James K. Pollock an O. P. Echols, 14.9.1946, Antwort Echols an Pollock, 16.9.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XIII. Eine Zusammenfassung der Pressereaktion auf Byrnes Rede in den Besatzungszonen: Murphy to SECSTATE, 9.9.1946 und 10.9.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 66. Vgl. auch Informationsdienst für die Mitglieder des Zonenbeirates Nr. 19 vom 23.9.1946: »Das aktuelle Thema: Verfassungsdiskussionen in allen vier Zonen«, Parlamentsarchiv Bonn.

138 So wurde schon vor der Byrnes-Rede in der Presse der SBZ eine heftige Kampagne gegen die Länderverfassungen der US-Zone geführt, vor allem die bayerische Verfassung wurde scharf als separatistisch und undemokratisch kritisiert. Vgl. z. B.: »Bedenkliche Vorgriffe«, in: Der Morgen (LDPD) 24.8.1946; »Erdrosselung der Demokratie in Bayern«, von Anton Ackermann, in: Neues Deutschland, 30.7.1946; »Bayerischer Verfassungsausschuß tagt. Eine Fülle undemokratischer Bestimmungen«, in: Neues Deutschland, 6.8.1946; Götz Berger, »Zum Bayerischen Verfassungsentwurf«, in: Demokratischer Aufbau. Monatsschrift für den Aufbau in Gemeinde und Provinz [Mark Brandenburg], September 1946, S. 161–168. Auch die sowjetische Vertretung beim Kontrollrat ließ harsche Kritik an den »separatistischen« und »antidemokratischen« Tendenzen der Länderverfassungen der US-Zone laut werden: Report to the Council on Foreign Ministers from the Allied Control Council for Germany, Section III, Democratization, 24.2.1947, v. a. Part I, S. 9 f., IfZ-Archiv, OMGUS 2/108–2/3–7. Als Reaktion auf die Länderverfassungen hatte die SED schon am 16.11.1946 den Entwurf für eine deutsche Verfassung präsentiert, den die Amerikaner mit einigem Entsetzen zur Kenntnis nahmen, vgl. Ausführungen Parkmans, Minutes, Staff-Meeting, 16.11.1946, IfZ-Archiv, Fg 12/7. Ferner verzeichneten die Amerikaner bereits Anfang Dezember 1946 eine Tendenz ihrer alliierten Partner, die Gesetzgebung des Kontrollrats auf Fragen zu konzentrieren, die die Amerikaner als Länderangelegenheit betrachteten (Minutes, Staff-Meeting, 7.12.1946, IfZ-Archiv, FG 12/7) – ein subtiler Boykott der US-Politik.

139 Vgl. hierzu Report and Recommendations on Drafts of Constitutions for Bavaria, Wuerttemberg-Baden, and Hesse; die verschiedenen Arbeitsberichte Daytons über die württemberg-badischen Verfassungsarbeiten, sowie ferner Memorandum für DMG, Approval of Wuerttemberg-Baden Constitution, 21.10.1946, sämtlich: IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/9.

dominant der amerikanische Einfluß in ihren Verfassungen zur Geltung kam.

Allerdings war den deutschen Kräften der Zugang zu den amerikanischen Überlegungen verwehrt. Darüber hinaus befanden sie sich in einer ungünstigen psychologischen Situation: Als Besiegte war ihre Lage abhängig vom Wohlwollen der Sieger, sie hatten, wie Hoegner richtig feststellte, »auf Gnade und Ungnade kapituliert«.[140] Mit der Verabschiedung der Länderverfassungen aber war ein großer Schritt zur Freiheit getan. Je stärker der eigene Wille zur Schaffung der Konstitutionen in den einzelnen Ländern ausgeprägt war, desto mehr war man bemüht, sich den Amerikanern gegenüber kooperativ zu zeigen. In München, wo die frühe Verfassunggebung aus partikular-föderalistischen Motiven ein dringendes eigenes Anliegen der politischen Kräfte war[141], fanden die Amerikaner den idealen Nährboden für ihre Politik informeller Einflußnahme vor.

Schließlich konnte auch die weiche Form, in der die Verbindungsoffiziere Kritik vorbrachten, nicht darüber hinwegtäuschen, daß die entsprechenden Verfassungsinhalte der Militärregierung mißfielen. Jede amerikanische Anregung, die unberücksichtigt blieb, erhöhte aber in bayerischen Augen die Gefahr, daß das Verfassungswerk abgelehnt würde. Hoegner faßte die bayerische Grundhaltung in klare Worte: »Wir müssen darnach trachten, den Wünschen der Militärregierung entgegenzukommen, weil von ihr die Genehmigung unserer Verfassung abhängt.«[142] Andererseits entging aber den bayerischen Kräften nicht, daß die Besatzungsmacht in der Verfassungsfrage keineswegs so rigide wie gewohnt auftrat. Nawiasky beklagte später, daß nach seiner Abreise eine Reihe von amerikanischen Änderungswünschen »sozusagen ahnungslos« erfüllt worden waren. Mindestens »hätte man sich weniger sklavisch an Einzelwünsche halten können. Dabei habe ich immer die Erfahrung gemacht, daß man mit den Amerikanern gut reden kann, wenn man ihnen überlegen ist.«[143]

Wenn der Staatsrechtler als neu-schweizerischer Staatsbürger den Amerikanern vielleicht auch ein wenig selbstbewußter gegenüberstand, als seine ehemaligen Landsleute, so hatte dennoch nicht nur Nawiasky erkannt, daß die Amerikaner keine »sklavische« Unterwerfung erwarteten.[144] Schließlich nahm der Verfassungsausschuß auch keineswegs alle amerikanischen Anregungen auf. Wonach aber richtete sich der Grad des bayerischen Entgegenkommens? Der Verfassungsausschuß, dies liegt nahe, bewies seinen guten Willen gern, wenn die Amerikaner Vorschläge unterbreiteten, die als irrele-

140 Sten. Ber. VA, S. 44.

141 Vgl. Rede Hoegners anläßlich der Eröffnungssitzung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, BayHStA, NL Pfeiffer 147. Dazu auch P. Kock, Bayerns Weg, 1983, S. 224.

142 Sten. Ber. VA, S. 479.

143 Nawiasky an Oberregierungsrat Johannes von Elmenau, 24.12.1947. Institut für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität, Teilnachlaß Nawiasky 96.

144 In diesem Sinne auch die Ausführungen Hoegners vor dem Verfassungsausschuß, Sten. Ber. VA, S. 397.

vant bewertet wurden. Ob man z. B. lieber von der »Volksvertretung« sprechen sollte oder dem amerikanischen Vorschlag folgend präziser und auch korrekter vom »Landtag«: Solche Nebensächlichkeiten bedurften keiner Diskussion.[145] Ähnliches galt für Anregungen, die dem bayerisch-amerikanischen Konsensbereich zuzurechnen waren. Einer mißbräuchlichen Aufhebung von Grundrechten etwa, wollten auch die bayerischen Kräfte nicht Vorschub leisten. Allerdings glaubten sie aufgrund der Erfahrung des Nationalsozialisms, daß ein diktatorisches Regime sich über demokratische Sicherungen dieser Art hinwegsetzen würde und sie deswegen verzichtbar waren. Wenn die Amerikaner anderer Meinung waren, warum sollte man ihnen nicht folgen? Bereitwillig aufgenommen wurde auch mancher hilfreicher amerikanischer Denkanstoß. So machten die Verbindungsleute etwa zu Recht darauf aufmerksam, daß Verfassungsänderungen, die nach dem bayerischen Entwurf in einem Volksentscheid der Mehrheit der Stimmberechtigten bedurften, bei zu geringer Wahlbeteiligung unter Umständen nie zustande kommen würden.[146] Solche Hinweise auf »Flüchtigkeitsfehler« waren durchaus erwünscht, so wie sich auf der anderen Seite auch die Amerikaner belehren ließen, wenn Übersetzungsfehler oder Sprachprobleme zu Mißverständnissen führten.[147]

Doch folgte der Verfassungsausschuß auch substantielleren Wünschen, die der Intention zumindest eines Teiles der Verfassunggeber widersprach. Dies galt etwa für die Gleichstellung geborener und erworbener bayerischer Staatsbürgerschaft; dies galt für die Planwirtschaft. Am letzten Beispiel zeigte es sich besonders deutlich: Amerikanischer Einfluß konnte sich immer dann substantiell bemerkbar machen, wenn die amerikanische Kritik den Interessen einer der beiden großen Parteien entgegenkam. Bewegte sich die starke Bayerntümelei am Rande der Duldungsgrenze der Sozialdemokraten, so überstieg die staatliche Planwirtschaft bei weitem die Toleranz der CSU-Mehrheit. Mit anderen Worten: Deckten sich die amerikanischen Interventionen mit den Intentionen einer der großen Parteien, so hatten sie gute Chancen. Schließlich wollten weder die CSU noch die SPD die alleinige Verantwortung für das Risiko einer Ablehnung der Verfassung durch die Militärregierung tragen. Amerikanische Anregungen wurden gleichsam in den Dienst von Parteiinteressen gestellt, die mit Rückendeckung der Besatzungsmacht leichter zu realisieren waren. Teilweise wurden die Amerikaner von den bayerischen Kräften richtiggehend instrumentalisiert, um eigene Ziele durchzusetzen. So wurden unabhängig von tatsächlichen Interventionen gern laufende Aktivitäten der Militärregierung oder amerikanische Standpunkte zitiert, um entsprechenden eigenen Vorstellungen Gewicht zu

145 Sten. Ber. VA, S. 621. Es handelte sich um Art. 12 BV, der bestimmt, daß die Grundsätze für die Wahl des »Landtags« auch für die Gemeinden gelten.
146 Sten. Ber. VA, S. 413.
147 Dazu z. B. ebd., S. 409ff., 413.

verleihen.[148] Beispiele hierfür waren etwa die Diskussion um die wirtschaftlichen Selbstverwaltungsorgane oder auch die Debatte über den monarchistischen Mißbrauch des Staatspräsidentenamtes. Nachdem Hoegner mehrfach vergeblich den sozialdemokratischen Wunsch vorgetragen hatte, den Staatspräsidenten ausdrücklich gegen die Monarchie zu verpflichten, schob er ihn den Amerikanern unter und verhalf so dem Anliegen der SPD zum Erfolg.

Stießen die Amerikaner dagegen auf die geschlossene Front beider großer oder aller Parteien, konnte sich der bayerische Standpunkt durchsetzen. Dies galt auch dann, wenn die amerikanischen Wünsche partiell auf Sympathien trafen, die aus politischen Gründen aber nicht zu laut werden durften. Dies galt etwa bei der Diskussion des Wahlsystems. Hier deckte sich zwar die amerikanische Empfehlung zur Reduktion der zehnprozentigen Sperrklausel mit den sozialdemokratischen Wünschen. Und so versuchte Hoegner dann auch zunächst, mit dem Hinweis auf die Amerikaner den mühsam ausgehandelten Wahlrechtskompromiß im Sinne der SPD zu korrigieren. Doch kehrte er sofort auf den Boden des Kompromisses zurück, als die CSU drohte, auf das Mehrheitswahlsystem zurückzugreifen, wenn die SPD aus der gemeinsamen Front ausscherte und der Militärregierung damit Angriffspunkte bot. Die Amerikaner verzichteten vor diesem Hintergrund auf jeden weiteren Versuch, eine Änderung der Klausel herbeizuführen.[149] Es wirft ein Licht auf die politische Sensibilität und auch Anpassungsbereitschaft der Amerikaner, daß Clay in seinem Genehmigungschreiben zur Württemberg-Badischen Verfassung darauf insistierte, daß die dort ebenfalls vorgesehene zehnprozentige Sperrklausel als Höchstsatz zu gelten hatte[150], während gleiches in Bayern nicht geschah. Was in Württemberg-Baden möglich war, weil dort dieses amerikanische Anliegen recht breiten Rückhalt bei den deutschen Kräften fand, barg in Bayern die Gefahr heftigen Widerstandes und womöglich der Ablehnung der Verfassung durch die CSU. Dieses Risiko wollten die Amerikaner nicht eingehen.

Eine offene Kampfansage gegen die Besatzungsmacht stellte schließlich die einträchtige Weigerung des Verfassungsausschusses dar, die von der Militärregierung mit einigem Nachdruck erbetene Flexibilität der Zuständigkeitsübertragung an künftige Zentralbehörden zu gewährleisten. In diesem Punkte waren sich nicht nur die bayerischen politischen Kräfte einig, sondern auch die in Württemberg-Baden und Hessen. Die Militärregierung begegnete einer geschlossenen Linie ihrer deutschen Gegenüber. Als dies

148 Die Sten. Ber. sind voll davon; dazu z. B. Sten. Ber. VA, S. 500: Deku begründete ihren Antrag zur Aufnahme der Frauenorganisationen in den Senat u. a. mit dem – vergeblichen – Hinweis: »Sie wissen, daß es ein immer wieder zu parierender Vorwurf der Militärregierung ist, daß die Frauen im öffentlichen Leben mundtot gemacht werden.«

149 Dazu ausführlich oben, S. 249–255.

150 Clay an Dr. Wilhelm Simpfendörfer, Präsident der Württemberg-Badischen Verfassunggebenden Landesversammlung, 21.10.1946, abgedruckt in: Constitutions of the German Laender, prepared by OMGUS/CAD mit dem vollen Wortlaut sämtlicher Genehmigungsschreiben, hier S. 56; IfZ-Archiv, Druckschriftensammlung.

durch die konzertierte Aktion der Ministerpräsidenten offensichtlich wurde, trat OMGUS umgehend den (Teil-) Rückzug an – vermutlich wäre aber die amerikanische Reaktion ähnlich gewesen, wenn Bayern allein gestanden hätte.

Die Nachdrücklichkeit, mit der amerikanische Wünsche, Anregungen und Empfehlungen in den »zwanglosen« Besprechungen mit den bayerischen Verfassunggebern geltend gemacht wurden, ist nicht in jedem Falle noch zu rekonstruieren. Doch weist alles darauf hin, daß die Amerikaner ihre im Juni/Juli entwickelte behutsame Strategie für die Verfassungsarbeit strikt eingehalten haben. Die Konstituanten konnten in einer »Atmosphäre von Freiheit« arbeiten, die sie in die Lage versetzte, die eigenen Vorstellungen voll zu entfalten. Dieses Bewußtsein herrschte im Verfassungsausschuß auch vor. Carl Lacherbauer (CSU) vertrat keine Außenseiterposition, als er gleich zu Beginn der Beratungen feststellte: »Für die Bildung und Schaffung der Bayerischen Staatsverfassung sollten wir doch zunächst davon ausgehen, daß wir souverän sind oder es doch werden können oder werden sollen«.[151] Die Verfassung beruhte, wie dann auch der Präsident der Konstituante, Michael Horlacher, in seiner Schlußansprache am 26. Oktober betonte, nach bayerischem Empfinden auf »der freien Beschlußkraft und den eigenen Anstrengungen und dem eigenen Willen der vom Volke gewählten Vertreter. Auch die Anregungen von der amerikanischen Seite haben die freie innere Zustimmung dieses Hauses gefunden.«[152]

2. Letzte Korrekturen und »feierlicher« Schlußpunkt

Die von den Verfassunggebenden Versammlungen in dritter Lesung verabschiedeten Entwürfe, die zwischen dem 27. September und dem 5. Oktober schließlich bei OMGUS in Berlin eintrafen, waren, wie Clay festhielt, »the best that can be obtained by suggestion«.[1] Die Militärregierung war insgesamt mit dem Ergebnis der bayerischen Verfassungsberatungen zufrieden. Die meisten Vorbehalte, die gegen den Vorentwurf bestanden hatten, waren teils infolge der informellen Lenkung, teils aufgrund eigenständiger bayerischer Initiativen gegenstandslos geworden – gleiches galt auch für die Entwürfe der beiden übrigen Länder. Um den Verfassungen eine möglichst breite Unterstützung der Parteien und der Bevölkerung zu sichern, war die Militärregierung bereit, noch bestehende Bedenken gegen einzelne Artikel zurückzustellen – sofern sie ihnen keine zentrale Bedeutung zumaß. Dies galt etwa für die in allen drei Entwürfen feste Verankerung des Wahl-

151 Sten. Ber. VA, S. 148.
152 Sten. Ber. VL, S. 241.
1 Clay, Personal for Echols (= General O. P. Echols, War Department, CAD), 15.10.1946, gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 270f.

systems, von der das IGOCS ursprünglich abgeraten hatte.[2] Wie Clay am 5. Oktober noch einmal vor seinem »Ministerrat« klarstellte, wollte er die Politik des hands-off konsequent zu Ende führen: »Even though we may think the constitutions do not provide for the most efficient Government, it is the form of Government they want and we must let them have it.«[3] Verfassungsinhalte undemokratischer Natur und solche, die dem Potsdamer Abkommen oder amerikanischen Besatzungszielen zuwiderliefen, konnte und wollte die Militärregierung allerdings nicht akzeptieren. Auf solche Regelungen hin wurden die Entwürfe nun genauestens geprüft. Die Federführung lag wie schon im Frühsommer bei OMGUS-CAD und dem ICOGS, doch wurden auch die übrigen OMGUS-Abteilungen wieder zu Rate gezogen.[4]

Bis zum 6. Oktober war die Prüfung abgeschlossen. OMGUS-CAD und das ICOGS fanden im bayerischen Entwurf nur weniges, was noch zu beanstanden war: Die Zwangsmitgliedschaft in Wirtschafts- und anderen Verbänden war ebenso wie die Möglichkeit der Übertragung hoheitlicher Befugnisse an die Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft nicht ausdrücklich ausgeschlossen; es fehlte die explizite Garantie der lokalen Wahl der Gemeindespitzen; die Bestimmungen zur Besetzung des bayerischen Staatsgerichtshofes gaben Anlaß zur Kritik, weil Abgeordnete des Landtags in den Gerichtshof gewählt werden konnten, also keine strikte Gewaltenteilung gegeben war. Bemängelt wurde, daß der mögliche Ausschluß der Öffentlichkeit von Landtagsverhandlungen nicht an präzise Bestimmungen gebunden war; den amerikanischen Spezialisten mißfiel ferner, daß der Staatsregierung das Recht verliehen war, in Arbeitsstreitigkeiten Schiedssprüche zu fällen – die Zuständigkeit sollte einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben. Da der Alliierte Kontrollrat sich gerade mit der Ausarbeitung eines Gesetzes zur deutschen Staatsangehörigkeit befaßte, bot dies Anlaß, dafür zu plädieren, die erst auf Wunsch von Wells eingefügte Bestimmung über den automatischen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wieder zu streichen. Schließlich war die Übergangsbestimmung zur Entnazifizierung dahingehend zu erweitern, daß nicht allein das »Befreiungsgesetz« vom 5. März 1946, sondern auch etwaige Nachfolgegesetze damit abgedeckt waren.[5]

---

2 Constitutional Questions pending on 22.9.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8. Insbesondere die bayerische und württemberg-badische Verfassung regelten das Wahlrecht sehr detailliert. Vgl. Art. 27 HV, Art. 52 W-BV, Art. 14 BV, Constitutions of the German Laender, prepared by OMGUS/CAD, IfZ-Archiv, Druckschriftensammlung.

3 Minutes, Staff-Meeting, 5.10.1946, S. 7, IfZ-Archiv, Fg 12/6.

4 OMGUS-CAD, Parkman to the Chief of Staff, 6.10.1946, Subject: Bavarian Constitution, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

5 Parkman to the Chief of Staff, 6.10.1946, Subj. Bavarian Constitution, Tab C: Bavarian Constitution – Recommended Exceptions, Changes and Reservations, 6.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8. Wells hatte diese Änderungen z.T. schon mit Schreiben an den Verfassungsausschuß vom 26.9.1946 angeregt (BayHStA, NL Ehard 1451), doch wartete der Ausschuß auf die offizielle amerikanische Antwort, bevor er darüber beriet.

Wie schon im Juli hatten die OMGUS-Abteilungen darüber hinaus eine Reihe weiterer Kritikpunkte gefunden. Sie erschienen dem Chef der OMGUS-CAD, Henry Parkman, und dem ICOGS zwar als wichtig genug, um Clay davon in Kenntnis zu setzen, doch rieten sie davon ab, sie den bayerischen Kräften vorzutragen. Parkman empfahl, sich auf die von OMGUS-CAD und ICOGS für notwendig gehaltenen Korrekturvorgaben zu beschränken und die Verfassung vorbehaltlich ihrer Ausführung zu genehmigen.[6] Clay stimmte ihm in diesem Punkte und auch in anderen Überlegungen zu. Wie im Juli hatten Parkman und das ICOGS auch prozedurale Fragen genau bedacht:

»The decision to accept this Constitution – along with the acceptance of those of Wuerttemberg-Baden and Greater Hesse – is the most important political decision which has been presented to Military Government since the early days of occupation. It is, therefore, suggested that the manner of release of information regarding this approval must be carefully calculated.« Um dem bedeutungsvollen Akt die bestmögliche Außenwirkung zu verschaffen, schlug Parkman vor, die für den 8. Oktober anberaumte Arbeitssitzung des Länderrates zur Feierstunde umzufunktionieren. Clay sollte persönlich erscheinen und eine feierliche Rede halten, die Deutschen für ihre gelungene Arbeit beglückwünschen und ihnen mitteilen, daß die Militärregierung ihre Verfassungen genehmigen würde. Nur in aller Kürze (»very brief«) sollte er erwähnen, daß vor der Genehmigung noch kleinere Änderungen notwendig waren.

Parkman riet, auch die Präsidenten der Verfassunggebenden Landesversammlungen nach Stuttgart einzuladen. Der Stellvertretende Militärgouverneur sollte als oberster Repräsentant der Militärregierung direkt zu den höchsten Repräsentanten der gewählten Volksvertreter sprechen. Den Präsidenten sollten auch die amerikanischen Änderungswünsche mitgeteilt werden, und zwar in einem von Clay unterschriebenen Brief, ummantelt von Glückwünschen. Parkman hielt es aus propagandistischen Gründen für sehr wichtig, daß Clay persönlich den Präsidenten schrieb – dies würde in der öffentlichen Meinung weit besser ankommen als eine auf dem Dienstweg zugeleitete Direktive.[7]

Parkman hatte am 6. Oktober bereits alles vorbereitet: Clays Redetext war geschrieben, ebenso die Briefe an die Präsidenten.[8] Alle Weichen für den feierlichen Akt waren gestellt. Doch in letzter Minute wurden die Pläne der Militärregierung durchkreuzt. In Berlin, so begann Clay am 8. Oktober vor dem Länderrat seine Rede etwas stockend, lägen nun die endgültigen Verfassungsentwürfe vor: »Ich hatte gehofft, Ihnen heute die endgültige Ge-

6 Parkman to the Chief of Staff, 6.10.1946, sowie Tab D, Division Recommendations on which Civil Administration recommends that no action be taken, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

7 Parkman to Chief of Staff, 6.10.1946.

8 Ebd., Tab F, Subject: Remarks of General Clay at Laenderrat Meeting, 8. October 1946; Tab G: Clay an Horlacher, 7.10.1946, IfZ-Archiv, MA 1420/8.

nehmigung dieser Entwürfe bringen zu können. Dies war mir aber nicht möglich, da es noch zwei oder drei Dinge gibt, welche wir mit den Präsidenten der verfassunggebenden Versammlungen erörtern möchten. Sie stellen jedoch keine Änderungen im Wesentlichen oder im Grundsatz dar. Wir haben den Eindruck, daß diese Verfassungen wirklich ein Kennzeichen für das Wiederaufleben der Demokratie in Deutschland sind.«[9] Dies klang etwas gewunden – und war es auch, denn Clay wollte den tatsächlichen Grund der ausbleibenden Genehmigung in seiner öffentlichen Rede verschweigen: Washington.

Wie im August war es wieder Murphy, der das State Department gerade noch rechtzeitig auf den Plan gerufen hatte. Er informierte am 25. September James Riddleberger, den Chef der Central European Division im State Department, daß OMGUS spätestens am 30. September sämtliche Entwürfe erwartete und plante, sie bis zum 9. Oktober zu prüfen und zu genehmigen.[10] Murphy dürfte sich bewußt gewesen sein, daß er nicht gerade in Clays Sinne handelte, wenn er seinen Brief an Riddleberger mit der Bemerkung schloß: »If you find it desirable and possible, in view of the time limits involved, to bring your comments to bear on these drafts, I am sure it will be very useful and helpful.«[11]

Das State Department war höchst irritiert, wieder einmal über informelle Kanäle erfahren zu müssen, daß die Verfassungsarbeiten kurz vor dem Abschluß standen. Dies um so mehr, als das Ministerium im August deutlich unterstrichen hatte, daß es zu den Länderverfassungen gehört werden wollte. Doch seither hatte »State« von Clay via »War« nichts mehr über den Fortgang der Beratungen gehört. Im Ministerium war man verärgert, weil Clay – wie man dort meinte, im Bunde mit dem War Department[12] – ganz augenscheinlich bestrebt war, es aus diesem bedeutsamen Prozeß auszuschalten.[13] Schließlich war es für die in Washington inzwischen intensiv betriebenen Planungen für ein »federal German Government« in der Tat nicht unwichtig, über die Verfassungsarbeiten in den Ländern der US-Zone auf dem Laufenden gehalten zu werden. Außerdem fürchtete »State« in Kenntnis der Ungeduld Clays in der Deutschlandfrage und der von ihm eingeschlagenen »hands-off-policy« gegenüber den Konstituanten, er könn-

9 Übersetzung, Rede des Generalleutnants Lucius D. Clay, gehalten auf der 13. Sitzung des Länderrates, 8.10.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner. Der englische Wortlaut der Rede ist gedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, 1976, S. 942–946.

10 Murphy an James W. Riddleberger, 25.9.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 4 of 12.

11 Ebd.

12 Dean Rusk, Special Assistant to the Secretary of War, Memorandum to Mr. Petersen, 7.10.1946, NA RG 107, Box 8.

13 Ebd. Parkman hatte am 28.9.1946 ein Cable an das War Department, CAD, Attention Colonel Peters entworfen (IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8), mit dem er den bayerischen Entwurf an das War Department senden wollte. Parkman bat Clay, sein Vorhaben zu genehmigen, was dieser offenbar nicht tat, denn das War Department informierte Clay mit Cable vom 6.10.1946, daß ein bayerischer Entwurf in Washington bereits greifbar war – wohl das von Murphy übersandte Exemplar; AGWAR to OMGUS, 6.10.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72.

te zu großzügig über Schwachstellen der Verfassungen hinwegsehen. State aber war nicht gewillt, jede von OMGUS generös gebilligte Verfassung abzusegnen, wenn das Ministerium auch, wie man im War Department glaubte, die Entwürfe nicht allzu genau prüfen würde: »Although the State Department does not wish to scrutinize the Constitutions in detail, it obviously must be informed as to the general principles contained in such Constitution since OMGUS approval constitutes the commitment of the United States Government on a matter of the greatest importance.«[14]

Die Mühlen der Washingtoner Bürokratie mahlten ziemlich langsam. Murphy hatte das State Department am 25. September über Clays Absicht informiert, die Verfassungen bis zum 9. Oktober zu genehmigen. Erst am 7. Oktober traf quasi in letzter Minute, am Tag vor der Länderratssitzung, ein Cable bei Clay ein, das alle Pläne zunichte machte. Auf Drängen des State Department erbat das War Department von Clay die Verfassungsentwürfe sowie genaue Angaben über den von OMGUS aufgestellten Zeitplan.[15] Clay blieb nichts anderes übrig, als die Genehmigung aufzuschieben, die Verfassungsentwürfe nach Washington zu senden und die dortigen Ministerien über die von OMGUS erstrebten Modifikationen zu unterrichten.[16] Clay ließ Washington am 9. Oktober ferner wissen, daß er die Präsidenten der Verfassunggebenden Versammlungen in individuellen Gesprächen am Rande der Länderratssitzung bereits über die von OMGUS gewünschten Korrekturen informiert und ihnen mitgeteilt hatte, daß vor der endgültigen Genehmigung die amerikanischen Ministerien noch zustimmen mußten. Er hatte ihnen aber auch erklärt, daß er dies eher als Formsache betrachtete und keinen Einwand gegen die in allen Ländern bestehenden Pläne erhoben, nach Ausführung der gewünschten Modifikationen die Konstituanten am 20. Oktober zur Schlußabstimmung einzuberufen.[17]

Clay hatte nicht nur den Verfassunggebern bereits die Änderungswünsche der Militärregierung mitgeteilt und Washingtons Zustimmung zur Formsache heruntergespielt. Er hatte auch auf einer Pressekonferenz erklärt, daß er mit den Verfassungen sehr zufrieden sei: »Any changes that we suggest to them will be very, very few in number«.[18] Er hatte also versucht, ein fait accompli zu schaffen. Schließlich war er in Zivilangelegenheiten der höchste Beauftragte der amerikanischen Regierung in Deutschland; Clay setzte darauf, daß Washington seine Autorität nicht vor deutschen Augen herabsetzen würde. Ihm war natürlich klar, daß er damit das State

14 Dean Rusk, Memorandum to Petersen, 7.10.1946.
15 AGWAR to OMGUS, 6.10.1946, mit Eingangsstempel 7.10.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72.
16 OMGUS, Clay, To AGWAR for WDSCA, 9.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8. Ein Exemplar der Entwürfe ließ Clay auch an Außenminister Byrnes persönlich schicken: Donald R. Heath to the Honorable Secretary of State, 7.10.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72.
17 Clay to AGWAR, 9.10.1946.
18 Clays press conference at Berlin, 7.10.1946, NA RG 260, B 17–2/5, p. 206.

Department neuerlich verärgern mußte. Daher schloß sein Cable vom 9. Oktober mit dem dringlichen Appell an die US-Ministerien, bei der Prüfung der Entwürfe nicht allein die Buchstaben, sondern auch die guten Absichten zu beachten: »Considering [...] the sincerity of purpose evident in these constitutions in the construction of a democratic form of government, I hope that State and War Departments will not insist on additional changes. Even though the constitutions are not perfect, they represent the sincere efforts of freely elected delegates.«[19]

Clays Hoffnung erfüllte sich nicht. Am 13. Oktober traf zuerst der Washingtoner Kommentar zur bayerischen Verfassung ein: »It is strongly felt that Bavarian Constitution still does not safeguard basic democratic principles in important respects.«[20] Es folgte vernichtende Kritik an einzelnen Verfassungsinhalten. Weitab vom Schauplatz des Geschehens, brachte Washington dem aufrichtigen Willen zur Demokratie offensichtlich nicht allzuviel Vertrauen entgegen[21]:

Washingtons Kritik betraf erstens die in der bayerischen Verfassung vorgesehene Mischung zwischen präsidialem und parlamentarischem System. Es sei »unworkable and unwise«, einerseits eine feste Amtsdauer des Ministerpräsidenten vorzusehen, ihm andererseits aber den freiwilligen Rücktritt abzuverlangen, wenn seine Politik vom Parlament nicht mehr mitgetragen wurde. Die amerikanischen Ministerien wünschten die Herstellung eines vollen parlamentarischen Systems durch Einfügung der Möglichkeit eines Mißtrauensvotums. Völlig inakzeptabel war aus Washingtons Sicht der bayerische Notstandsartikel – unklugerweise als Artikel 48 ausgerechnet unter derselben Ziffer, wie der der Weimarer Verfassung: Angesichts des Mißbrauchs des Notstandsrechts in der deutschen Vergangenheit sollte der Artikel möglichst ersatzlos gestrichen werden, mindestens aber mußte er um zusätzliche Sicherungen ergänzt werden. Ersatzlos zu streichen war kurioserweise auch Artikel 98, der – im Ergebnis einer amerikanischen Anregung – die Voraussetzungen einer möglichen Einschränkung der Grundrechte definierte. Das gleiche Schicksal war Artikel 111 zugedacht, der die Presse zur sachlichen Berichterstattung verpflichten wollte – dies, so Washington, würde einer mißbräuchlichen politischen Instrumentalisierung der Presse Tür und Tor öffnen. Streichung, so auch das Urteil über Artikel 117, der alle zur Betätigung ihrer geistigen und körperlichen Kräfte im Interesse des Gemeinwohls anhalten wollte. Er stelle eine gefährliche Bedrohung des Freiheitsrechtes dar. Die zehn-Prozent-Klausel (Art. 14) war Washington zu restriktiv, sie verletze Minderheitenrechte. Gefahren für die Demokratie erkannten die amerikanischen Ministerien ferner in der Möglichkeit nichtöffentlicher Gerichtsverhandlungen (Art. 90) und in der nicht ausreichen-

19 Clay to AGWAR, 9.10.1946.

20 AGWAR from WDSCA to OMGUS, Ref. W-82974, 13.10.1946, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255-2/25.

21 Die folgenden Ausführungen zum Washingtoner Kommentar ebd., soweit nicht anders vermerkt.

den Sicherung der demokratischen Wahl des Senats (Art. 36). Schließlich kritisierte Washington die auf den dringenden Wunsch der Militärregierung hin vorgesehene Möglichkeit, dem Länderrat oder anderen Gemeinschaftseinrichtungen der Länder bestimmte Zuständigkeiten zu übertragen (Art. 180).[22]

Washingtons Kommentar zur bayerischen Verfassung drohte die gesamte Verfassungspolitik der Militärregierung über den Haufen zu werfen. Clay berief umgehend eine Krisensitzung ein und diskutierte die neue Lage mit Roger H. Wells, Kenneth Dayton, der in Hessen und Württemberg-Baden als Verbindungsoffizier agierte, sowie dem Vorsitzenden des ICOGS, Edward H. Litchfield.[23] Sie bestärkten ihn offenbar darin, gegen Washington Front zu machen. Clay ließ nach Bayern telefonieren, um die dort bereits für den nächsten Tag vorgesehene Schlußsitzung des Plenums zu stoppen[24], und diktierte im Beisein seiner Berater ein Cable an Oliver P. Echols. Echols hatte ihm als Assistant Deputy Military Governor bis Oktober 1945 zur Seite gestanden und war nun Chef der Abteilung für Zivile Angelegenheiten im War Department. Clay informierte ihn, daß alle Einwände, die Washington gegen die Verfassung erhoben hatte, bereits mit den bayerischen Kräften ausführlich besprochen worden seien und die Verfassung, so wie sie nun vorlag, das beste war, was OMGUS durch Überzeugungsarbeit – durch »power of suggestion« – erreichen konnte. Die gewünschten Änderungen seien nur per Befehl durchzusetzen.[25] Dies würde aber nicht nur das Prestige der Verfassunggeber schädigen und die nach Clays Einschätzung recht große Begeisterung der Bevölkerung für die Verfassung empfindlich dämpfen. Da Washingtons Änderungswünsche doch ziemlich substantiell waren und – etwa mit der Sperrklausel – Kompromisse antasteten[26], konnte dies sogar die Annahme der Verfassung gefährden. Dieses Risiko war erst recht in Württemberg-Baden gegeben, wenn Washington hier ähnlich rigide Maßstäbe anlegte[27] und auf Erfüllung seiner Forderungen

22 AGWAR from WDSCA to OMGUS, Ref. W-82974, 13.10.1945, IfZ-Archiv, OMGUS 17/255-2/25. Ein Entwurf dieses Cables vom 10.10.1946 wich in den inhaltlichen Kritikpunkten noch von der Endfassung ab. In diesem Entwurf wurde die Kritik zu Art. 11, 22, 90, 36, 111, 117 als »not essential« bezeichnet, doch sollte sie beachtet werden. Ferner fanden sich hier Kritikpunkte, die in der Endfassung nicht mehr auftauchen, so an Art. 178 über den Beitritt Bayerns zu einem Bundesstaat; Office Memorandum, US-Government, Stout [State-War-Navy-Coordinating Committee, SWNCC] to Colonel R. H. Chard, Executive Officer [War Department] CAD, 10.10.1946, NA RG 165, Box 234, Sec. XIV.

23 Subject: AGWAR Cable on Bavarian Constitution, 14.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

24 Ebd. Die Sitzung fand dennoch statt, Sten. Ber. VL, S. 205–226.

25 Clay to War Department, Personal for Echols, 15.10.1946, NA RG 165, Box 234, Sec XIV. Das Cable ist gedruckt in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 270f.

26 Dazu auch Notiz, Subject AGWAR Cable on Bavarian Constitution, 14.10.1946, sowie Memorandum Roger H. Wells to Interdivisional Committee on German Governmental Structures, 14.10.1946, State and War Department Comments on Bavarian Constition, beide IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

27 Der Washingtoner Kommentar zur Württemberg-Badischen und Hessischen Verfassung traf erst später ein: AGWAR to OMGUS, 18.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records, MA 1420/8.

bestand: »If such a decree were issued, I believe as a minimum the full support of both major parties in all three states would be lost and the constitutions would go before the people with only single party support. However, we might well fail to get the approval of the Constitutional Assemblies«. Durch eine Ablehnung der Verfassung durch das Plenum aber würde sich auch ihre Ratifizierung verzögern: »It is our belief, that the latter occurence would be disastrous to our accomplishment in government to date.«[28]

Unabhängig von diesen politischen Erwägungen stimmte Clay Washingtons Kommentaren auch sachlich nicht in allem zu. Er könne nicht einsehen, so kabelte er an die US-Ministerien, warum Bayern zu einem vollen parlamentarischen System gezwungen werden sollte, wenn in den Vereinigten Staaten der Präsident im Amt blieb, ob er nun die Unterstützung des Kongresses hatte oder nicht. Gleiches galt für den Notstandsartikel, der aus Clays Sicht den bayerischen Autoritäten nicht mehr Handhaben verlieh, als auch der US-Regierung im Notstand gegeben waren. Was die Auflistung der Voraussetzungen einer möglichen Einschränkung der Grundrechte betraf, so diene dies der Sicherung dieser Rechte. Als überspitzt befand Clay Washingtons Bedenken wegen einer möglichen Instrumentalisierung der Presse durch Artikel 111 und wegen der Antastung der Freiheitsrechte durch die in Artikel 117 ausgedrückte Verpflichtung zur geistigen und körperlichen Betätigung im Interesse des Gemeinwohls. Erstens, so Clay, sollte in Bayern ein Verfassungsgerichtshof die demokratische Auslegung der Verfassung überwachen. Clay sah keinen Anlaß, dem Gerichtshof zu unterstellen, daß er nicht in diesem Sinne wirken würde. Täte man dies, so sei die gesamte Verfassungsarbeit sinnlos. Zweitens würde früher oder später auch eine Bundesverfassung geschaffen werden, die einen zusätzlichen Schutz gewähren würde. Und zuletzt: »Military Government is here in Germany to see that democratic action is taken within the constitution [...] It must be expected that we will remain in Germany for some years during which we will have every opportunity to encourage the establishment of a respect for the constitution in legislative enactments subject of our approval«. Was schließlich die Zuständigkeitsübertragung an länderübergreifende Einrichtungen betraf: Dieser Artikel sei auf Wunsch der Militärregierung eingefügt worden.[29]

Clay beschwor die US-Ministerien abschließend noch einmal dringend, den deutschen Willen zur Demokratie anzuerkennen und auf die Modifizierung der beanstandeten Artikel zu verzichten. Er war entschlossen, den Kampf mit Washington zu gewinnen und hatte sich einen wichtigen Verbündungen vor Ort gesucht. Der Assistant Secretary des War Department, Peterson, stand – wie fast das gesamte Kriegsministerium – hinter Clay und war bereit, den Konflikt notfalls dem US-Präsidenten vorzutragen.[30] Das

28 Clay to War Department, 15.10.1946.

29 Ebd.

30 Siehe Hinweis des Herausgebers zum Cable vom 15.10.1946 in: The Papers of General Lucius D. Clay, 1974, S. 271. Zur Haltung des War Department: Dean Rusk, Special Assistant to the

war nicht nötig, denn schließlich war auch das State Department inzwischen an einem vollen Erfolg der Verfassungsinitiative interessiert. »State« schaltete unverzüglich den Rückwärtsgang ein: »Comments [...] were intended be used in light of your knowledge, experience and conditions in field. As indicated your studies these constitutions involve most important political consequences for Germany. It is not proposed that you seek to obtain any of suggested change such Mil[itary] Gov[ernmen]t decree [...] It is recognized that you and your advisors are in peculiar advantageous position to determine best method of handling situation and State and War willing to leave final decision your hands.«[31]

Die Antwort war sachlich und höflich, doch die Verärgerung des State Department schien durch.[32] Sie manifestierte sich vor allem in spitzen Belehrungen Clays – z.B. über das geltende Notstandsrecht in den USA. Hastige Recherchen hätten ergeben, daß lediglich in zwei Staaten der USA ähnlich weitreichendes Recht galt wie im bayerischen Text. Der US-Supreme Court erlaube keiner Regierung die Aufhebung der Freiheitsrechte. Clay möge doch jede Anstrengung unternehmen, den bayerischen Entwurf in diesem Punkte zu korrigieren. Auch hinsichtlich der Zuständigkeitsübertragungen an Zentralbehörden blieb das State Department bei seiner Meinung. Da Clay plante, in seinen Genehmigungsschreiben die gegenüber den Verfassungen höhere Geltung der Viermächte-Gesetzgebung sowie internationaler Verträge und Abkommen zu betonen und er ferner OMGUS sämtliche Vollmachten vorbehalten wollte, die zur Durchführung der besatzungspolitischen Grundsätze notwendig waren, erübrigte sich aus Washingtons Sicht ein solcher Artikel. Und was Clays Kommentar zu Washingtons Kritik an Artikel 117 betraf: Es könnte der Militärregierung Verwirrung bescheinigen (»prove embarrassing«), wenn sie Gesetze suspendieren würde, die im Einklang mit der von ihr gebilligten Verfassung Freiheiten beschnitten.[33]

Clay hatte auf der ganzen Linie gesiegt. Doch entschloß er sich, dem State Department entgegenzukommen und den bayerischen Verfassunggebern wenigstens die Washingtoner Einwände zu übermitteln, von denen er glaubte, sie würden nicht allzu große Widerstände hervorrufen.[34] Zurück zur bayerischen Bühne:

Secretary of War, Memorandum to Mr. Peterson, 7.10.1946, NA RG 107, Box 8. Allerdings gab es auch im War Department Kräfte, die dem Morgenthau-Geist noch sehr verhaftet waren. Vgl. dazu Carl J. Friedrich an Henry Parkman, 9.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8. Friedrich, der dem ICOGS angehörte, hielt sich im Oktober in Washington auf und beriet das War und State Department in der Verfassungsfrage.

31 AGWAR to OMGUS, WX-83349, undat. [17.10.1946], IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

32 Wie W. Krieger, 1987, S. 163, feststellte, war man im State Department über Clays häufig an den Tag gelegte »Arroganz« geradezu »verbittert«.

33 AGWAR to OMGUS, WX-83349.

34 OMGUS, Clay to AGWAR, 28.10.1946, NA RG 165, Box 235, Sec XV. In diesem Cable informierte Clay Washington über die inzwischen durchgeführten Modifikationen der baye-

Clay hatte – dies wurde geschildert – die Änderungswünsche der Militärregierung bereits am 8. Oktober anläßlich der Länderratssitzung vorgetragen. Am 11. Oktober kam der Verfassungsausschuß zusammen, um sie beraten. Offenbar hatte sich Clay in den Gesprächen, die er jeweils mit den Ministerpräsidenten und den Präsidenten der einzelnen Konstituanten führte, um einen zwanglosen Ton bemüht.[35] Doch die Tatsache, daß der Stellvertretende Militärgouverneur persönlich die amerikanischen »Wünsche« bekanntgegeben hatte, ließ in Bayern keinen Zweifel an ihrem verbindlichen Charakter aufkommen. Die Möglichkeit, sie unerfüllt zu lassen, wurde vom Verfassungsausschuß nicht einmal erwogen.

Allerdings reizte auch keiner der Änderungswünsche zum grundsätzlichen Widerspruch. »Mit Ausnahme eines einzigen Punktes, der sich auf den Verfassungsgerichtshof bezieht,« so beurteilte es Hoegner, waren die erbetenen Korrekturen »von nicht allzu großer Bedeutung, sondern im wesentlichen nur Ergänzungen und unbedeutende Abänderungen«.[36] Ohne erkennbares Widerstreben führte der Verfassungsausschuß sämtliche Modifikationen aus.[37] Auch dem amerikanischen Verlangen, bei der Besetzung des Verfassungsgerichtshofes die Gewaltenteilung einzuhalten, begegnete der Ausschuß einsichtig. Zwar war dies, wie Hoegner vor dem Ministerrat erklärte, eine »ganz einschneidende Änderung«.[38] Doch war es in der Tat problematisch, Landtagsabgeordnete über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen mitentscheiden zu lassen, die sie selbst beschlossen hatten. An der Beteiligung von Abgeordneten im Falle einer Ministeranklage hielt der Verfassungsausschuß allerdings fest.[39]

Die bayerischen Kräfte hielten die Arbeiten an der Verfassung damit für endgültig abgeschlossen. Wenn der Grundsatz der Gewaltenteilung auch nicht konsequent eingehalten war, so glaubten sie doch, der Substanz des amerikanischen Einwandes gerecht geworden zu sein. Wirklich gab sich die Militärregierung damit zufrieden[40], doch aufgrund der Washingtoner Kritik mußte der Verfassungsausschuß dann unerwartet doch noch einmal zusammentreten.

---

rischen Verfassung. Um Washington zu versöhnen, erläuterte Clay zum Teil, warum OMGUS einzelne Washingtoner Kritikpunkte nicht weitergegeben hatte, teilweise bemerkte er nur: »Assembly made no change« – ohne deutlich zu machen, ob OMGUS auf Veränderungen hingewirkt hatte.

35 Vgl. hierzu Hoegners Ausführungen, Sten. Ber. VA, S. 738. So erklärte Clay etwa, die Bestimmung, daß bayerische Staatsangehörige beim Beitritt Bayerns zu einem Bundesstaat Deutsche würden, komme ihm »etwas spaßig« vor. Warren M. Chase (POLAD) berichtete dem Political Advisor vom OMGBY, James R. Wilkinson mit Schreiben vom 10.10.1946, Clay habe eine »informal discussion« mit Horlacher geführt; NA RG 84 POLAD, CGC, Box 72.

36 Sten. Ber. VA, S. 731.

37 Sten. Ber. VA, S. 731–740.

38 Protokoll der Sitzung des Ministerrates, 10.10.1946, S. 4, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/360; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 845.

39 Sten. Ber. VA, S. 736f.

40 Vgl. Ausführungen Wells vor dem Verfassungsausschuß am 22.10.1946, Sten. Ber. VA, S. 746 sowie Art. 68 BV.

Die Militärregierung gab sich die größte Mühe, der zur Beruhigung Washingtons notwendigen Intervention die Spitze zu nehmen. Wells fiel die Aufgabe zu, die bayerischen Kräfte über die Modifikationen zu informieren, die OMGUS aus dem umfangreichen Washingtoner Katalog herausgefiltert hatte. Er erfüllte seinen Auftrag mit großem Geschick. Zunächst fühlte Wells bei Hoegner und anderen führenden Köpfen des Verfassungsausschusses vor, welche der von Washington gewünschten Änderungen aus bayerischer Sicht akzeptabel wären.[41] Modifikationswünsche, die er – wie die Reduktion der Zehn-Prozent Klausel oder die Einführung des vollen parlamentarischen Systems – von vornherein für aussichtslos hielt, brachte er gar nicht erst zur Sprache.[42] Erst nachdem er die bayerische Haltung abgeklärt hatte, erschien er am 22. Oktober im Verfassungsausschuß, um die erbetenen Änderungen offiziell bekanntzugeben. Bevor er auf sie zu sprechen kam, stimmte er seine bayerischen Gegenüber aber zunächst einmal durch Schmeicheleien versöhnlich.[43] Wells gab seiner großen Freude über das Wiedersehen Ausdruck und bat um Verständnis, daß der Austausch von »Kabelgrammen« zwischen Berlin und Washington leider mehr Zeit in Anspruch genommen hatte als erwartet. Um die Stimmung zu heben, zögerte Wells auch nicht, dem Verfassungsausschuß eine glatte Lüge aufzutischen: »Die maßgebenden Behörden in Washington«, so Wells, »waren beeindruckt von der Sorgfalt, mit der sich die Verfassungsausschüsse ihrer Tätigkeit entledigt haben«. Allerdings habe Washington verschiedene Punkte »mit Anmerkungen« versehen, auf die er den Verfassungsausschuß gerne »besonders aufmerksam« machen wollte: »damit Sie die Ihnen notwendig erscheinenden Schritte unternehmen können«.

Verständlicherweise habe Washington nach der »Nazityrannei« der Sicherung der Grundrechte ganz besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Wenn der bayerische Entwurf auch bereits »viele kluge Vorschläge« zu ihrer Sicherung enthalte, habe man dort doch Bedenken gegen den Notstandsartikel 48. Er berge vielleicht die Gefahr des Mißbrauchs. Gleiches gelte für die in Artikel 98 aufgeführte Möglichkeit, die Grundrechte einzuschränken, wenn Sicherheit, Sittlichkeit und Wohlfahrt dies erfordern. Washington habe gefragt, ob diese Begriffe nicht »zu allgemein ausgelegt« und dadurch die Grundrechte gefährdet werden könnten. Die amerikanischen Behörden fürchteten ferner, so erklärte Wells, daß ein Schriftleiter nach Abfassung eines Leitartikels strafrechtlich verfolgt werden könne, weil sein Text nicht sachlich sei, wie in Artikel 111 vorgeschrieben. Und zuletzt: Washington halte es für besser, bei der in Artikel 36 geregelten Wahl der Senatoren ausdrücklich festzuhalten, daß diese Wahl nach demokratischen Grundsätzen erfolgen müsse.

41 Sten. Ber. VA, S. 746.

42 Roger H. Wells, Memorandum for Deputy Military Governor, 22.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

43 Zu den folgenden Ausführungen und Zitaten: Sten. Ber. VA, S. 745 f.

Diese Änderungswünsche stellten nur einen leisen Abklatsch dessen dar, was Washington tatsächlich hatte verlauten lassen. Wells wußte aus den Vorgesprächen, daß diese Modifikationen keine Widerstände hervorrufen würden[44], doch hatte er den Eindruck gewonnen, daß die bayerischen Kräfte über den Washingtoner Eingriff sichtlich irritiert waren.[45] Daher bemühte er sich abschließend, die bittere Pille der Intervention durch ein besonders schmackhaftes Bonbon zu versüßen. Er erklärte, daß OMGUS das – in seiner ersten Fassung seit Oktober 1945![46] – zur Genehmigung vorliegende Gesetz über das bayerische Staatswappen akzeptierte. Nach diesem Gesetz enthielt das Wappen ein Symbol der bayerischen Pfalz, die bei der Zoneneinteilung von Bayern abgetrennt und der französischen Zone zugeteilt worden war. Zwar mußte Wells hinzufügen, daß die Militärregierung mit ihrer Genehmigung keinen Anspruch Bayerns auf die Pfalz anerkenne, doch die Geste hatte die gewünschte Wirkung. Geradezu überschwenglich dankte der stellvertretende Vorsitzende des Verfassungsausschusses, Seifried, dem Amerikaner für die »wirklich erfolgreiche«, er mochte »fast sagen von freundschaftlichen Gefühlen durchwehte Zusammenarbeit«.[47] Nachdem Wells sich verabschiedet hatte, nahm der Verfassungsausschuß ohne längere Dikussionen die von Hoegner bereits mit Wells abgesprochenen Änderungen vor: Das Notstandsrecht wurde zeitlich befristet, die Verpflichtung der Presse zu sachlicher Berichterstattung gestrichen, die Wahl der Senatoren explizit demokratisch. Artikel 98 selbst konnte unverändert belassen werden, es reichte die zu Protokoll gegebene Erklärung, daß der Artikel der Sicherung der Grundrechte dienen sollte.[48]

Die amerikanischen Änderungswünsche, die im Oktober an die bayerischen Kräfte herangetragen wurden, waren verbindlicher als die während der eigentlichen Verfassungsarbeiten ausgesprochenen »suggestions«. Ihre Erfüllung war allerdings kein unbedingtes Muß. Wells sprach durchaus eine Wahrheit aus, als er am 29. Oktober in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung erklärte, »es habe sich keineswegs um Vorschriften, sondern lediglich um Anregungen gehandelt«, die die Amerikaner »im Interesse der bestmöglichen Fundierung und Sicherung der Demokratie in Vorschlag gebracht« hätten.[49] Wie der Blick nach Hessen und Württemberg-Baden beweist, bestand tatsächlich auch im Oktober noch ein Spielraum zur Durchsetzung deutscher Politik. In Stuttgart widersetzte man sich erfolgreich dem amerikanischen Ansinnen, die Beteiligung von Wirtschaftsverbänden an der »Ordnung wirtschaftlicher Angelegenheiten« und ihre damit mögliche Teil-

44 Dazu ebd., S. 747ff.
45 Wells, Memorandum to Deputy Military Governor, 22.10.1946.
46 Gesetze, die der Militärregierung vom Bayerischen Ministerpräsidenten vorgelegt wurden, aber bis zum 8. April noch nicht gebilligt waren, in: BayHStA, NL Pfeiffer 55.
47 Sten. Ber. VA, S. 746.
48 Ebd., S. 747–749.
49 »Ist die bayerische Verfassung geglückt? Gute Arbeit, sagt Dr. Wells«, SZ, 29.10.1946.

habe an staatlichen Machtbefugnissen auszuschließen.[50] In Hessen scheiterte der amerikanische Versuch, den Sozialisierungsartikel 41 zum bloßen Programmsatz umzugestalten.[51] Der Artikel blieb, wie von Hessens Verfassunggebern gewünscht, doch verlangte Clay, daß er gesondert der Volksabstimmung unterstellt wurde. Als ihm zur großen Enttäuschung der Amerikaner 71 % der Stimmberechtigten ihre Zustimmung erteilten, beließ ihn OMGUS in der Verfassung, setzte aber später seinen Vollzug aus.[52]

Bei einem wirklichen Dissens konnten sich die Deutschen also selbst gegenüber den verbindlicheren Interventionen der Endphase behaupten. Der amerikanische Respekt vor dem deutschen Selbstbestimmungsrecht erstreckte sich allerdings nur auf die Verfassungstexte selbst. Die Genehmigungsschreiben, die für die Dauer der Besatzung als fester Anhang Bestandteil der Verfassungen waren, zeigen die Grenzen der bislang bezeugten Ehrfurcht vor der »sakralen Handlung« der Verfassunggebung und der Verfassung als »wertvollste Kleinodie« eines Volkes, »die anzutasten unberufenen Händen nicht gestattet ist«.[53] Durch die Hintertür dieser Genehmigungsschreiben kamen bestimmte amerikanische Interessen schließlich doch zu Wort; darin artikulierte Clay Vorbehalte, die durchaus geeignet waren, den Willen der Verfassunggeber zu verbiegen. Den Amerikanern war dies sehr bewußt. Daher wählten sie auch den Zeitpunkt der Übergabe der Genehmigungsschreiben mit Bedacht: Sie erfolgte nicht vor, sondern im Anschluß an die Schlußabstimmung der Konstituanten, als es praktisch kein Zurück mehr gab.

Der 26. Oktober war der von den Amerikanern mit großer Spannung erwartete Tag der feierlichen Schlußabstimmung in Bayern. Er verlief, wie die Süddeutsche Zeitung ihren Lesern berichtete, eigentlich »recht nüchtern«. »Nicht immer«, so bedauerte die SZ, »gehen historische Ereignisse unter dem Zeichen des Erhabenen einher, mit dem sie besonders die Nachwelt gern zu schmücken pflegt [...] Durchdringende Ostkälte erfüllte als ungebetener Gast die Aula der Universität mit ihrem frostigen Hauch, die Mitglieder des »Hohen Hauses« saßen, ebenso wie die nicht übermäßig vielen Tribünenbesucher, frierend in ihren Mänteln, und das Auf- und Niedersetzen bei den Abstimmungen [...] wurde als willkommene Bewegung empfunden, um warm zu werden.«[54]

---

50 Memo, Parkman an DMG [= Clay], Amendments to Wuerttemberg-Baden Constitution, 14.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/9; vgl. auch Artikel 25 der Württemberg-Badischen Verfassung, Constitutions of the German Laender, prepared by OMGUS/CAD, IfZ-Archiv, Druckschriftensammlung.

51 Memo, Parkman an DMG, Amendments to Hessian Constitution, 14.10.1946, IfZ-Archiv, Selected Records 1420/9.

52 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 226.

53 So drückte es der Präsident der Württemberg-Badischen Konstituante, Wilhelm Simpfendörfer, am 24.10.1946 aus: Verhandlungen der Verfassunggebenden Landesversammlung für Württemberg-Baden, 1946, S. 323.

54 SZ, 29.10.1946: Der Schlußstein im bayerischen Verfassungsbau.

Tatsächlich verlief der Schlußakt der Verfassungsarbeit eher nüchtern. Dies galt vor allem für die erste Hälfte der Sitzung, in der Ehard als Berichterstatter in aller Sachlichkeit die von den Amerikanern geltend gemachten Änderungswünsche bekanntgab. Proteste wurden weder im Plenum noch auf der Tribüne laut – jedenfalls vermerkt das Protokoll keinerlei Reaktionen.[55] Die Änderungen wurden vom Plenum auch nicht diskutiert. Der Verfassungsausschuß hatte sich darauf geeinigt, jeder Partei nur fünf Minuten zur Abgabe einer Stellungnahme zuzugestehen. Keiner der Redner ging näher auf die Modifikationen ein; alle nutzten die Zeit, um noch einmal die grundsätzliche Haltung ihrer Parteien zur Verfassung zu verkünden.

Hundhammer gab vor allem seiner Freude über Byrnes Stuttgarter Rede Ausdruck, decke sie sich doch in ihren föderalistischen Aussagen gänzlich mit dem Standpunkt seiner Partei: »Wir wünschen keinen Separatismus [...] aber andererseits würden wir – das sprechen wir offen aus – einen zentralistischen Einheitsstaat als ein Unglück für die Zukunft des deutschen Volkes und ganz Europas betrachten.« Da die Verfassung den bundesstaatlichen Prinzipien der CSU Rechnung trage und die amerikanischen Modifikationswünsche keine »hochpolitischen Probleme« aufwarfen, erklärte Hundhammer die volle Zustimmung seiner Partei.[56]

Dehler begrüßte die amerikanische Intervention sogar, beklagte aber die mangelnde demokratische Reife der bayerischen Kräfte, die sie überhaupt notwendig werden ließ. Dehler bedauerte, daß seine Partei der Verfassung ihre Zustimmung versagen müsse, weil wesentliche Forderungen der Liberalen unerfüllt geblieben waren. Namentlich monierte er das nur halbherzige Bekenntnis zu Deutschland und die Einführung der Konfessionsschule. Dehlers Gesamturteil lautete: »Es fehlt an dem demokratischen Willen [...] an dem politischen Schwung, der allein unser Volk aus seiner geistigen Lähmung herausführen könnte.«[57] Scheringer begrüßte die amerikanischen Wünsche ebenfalls. Trotz der dadurch eingetretenen Verbesserungen lehnten aber auch die Kommunisten die Verfassung nach wie vor ab, vor allem wegen ihres »Standpunktes der kleinstaatlichen Enge«.[58]

Seitens der Sozialdemokraten sprach Pittroff. Er äußerte sich zu den Modifikationswünschen überhaupt nicht, legte aber ein entschiedenes Bekenntnis zur Verfassung ab. Er freute sich namens seiner Partei, daß das Mehrheitswahlrecht, die zweite Kammer und der Staatspräsident gefallen waren und lobte insbesondere den Wirtschaftsteil der Verfassung, der die Möglichkeit »zur sozialistischen Gestaltung« der Wirtschaft eröffnete. Insgesamt versprach die Verfassung aus sozialdemokratischer Sicht die Entwicklung zu einem »friedlichen demokratischen Rechtsstaat und zu einem echten sozialen Kulturstaat«.[59] Die WAV, durch eine innere Krise geschüt-

55 Ausführungen Ehards, Sten. Ber. VL S. 228–232.
56 Ebd., S. 232f.
57 Ebd., S. 233.
58 Ebd., S. 234.
59 Ebd., S. 234f.

telt[60], verzichtete auf das Wort. Nachdem die Modifikationen sämtlich einstimmig oder mit großer Mehrheit bestätigt worden waren, schritt die Konstituante zur namentlichen Schlußabstimmung.[61] Von den insgesamt 180 Abgeordneten waren 150 anwesend; davon stimmten 136 mit Ja, 14 Abgeordnete der WAV, FDP und KPD lehnten die Verfassung ab.

Nach einer etwa einstündigen Pause versammelte sich das Plenum zur knapp halbstündigen »feierlichen Verabschiedung der Verfassung im Beisein der Militärregierung«.[62] Der Direktor der Militärregierung für Bayern, General Walter J. Muller und andere Amerikaner erwiesen dem Haus die »hohe Ehre«. Mit »Genugtuung« verkündete Horlacher den zum Festakt herbeigeeilten Gästen das erfreuliche Ergebnis der Schlußabstimmung, anschließend ergriff OMGBY-Chef Muller das Wort. Er beglückwünschte die Konstituante zu ihrem gelungenen Werk und schloß seine kurze Rede mit dem Versprechen, die Militärregierung werde die Zukunft des demokratischen bayerischen Staates mit beständigem Interesse weiterverfolgen.[63] Wie sich unmittelbar darauf zeigte, war dies nicht nur eine höfliche Floskel.

Begleitet von anhaltendem Beifall überreichte Muller dem Präsidenten der Konstituante nun das formelle Genehmigungsschreiben Clays, das Horlacher in die entspannte Atmosphäre hinein in vollem Wortlaut verlas. Manche zu Beginn der Verlesung noch strahlende Mienen dürften sich verdunkelt haben, als sich nun die Grenzen des bayerischen Rechts auf Selbstbestimmung deutlich abzeichneten. Amerikanische Vorbehalte richteten sich vor allem gegen separatistische Tendenzen, die OMGUS in den Bestimmungen zur bayerischen Staatsangehörigkeit und vor allem in Artikel 178 zu erkennen glaubte, der Bayerns Beitritt zu einem deutschen Bundesstaat an zwei Bedingungen knüpfte: Freiwilligkeit des Zusammenschlusses und Sicherung des staatsrechtlichen Eigenlebens der Länder. Dem Versuch, Bayern eine Art Vetorecht bei den zukünftigen Verhandlungen um die Ausgestaltung des deutschen Staates zu verschaffen, setzte Clay ein klares Nein entgegen. Der in Artikel 178 ausgesprochene Wille, einem deutschen Bundesstaat beizutreten, war als eine »Anweisung« auszulegen, »aber nicht als ein Recht, die Teilnahme an irgendeiner Form der deutschen Regierung zu verweigern, ganz gleich, ob sie als Zwischenlösung von den alliierten Behörden oder in Form einer beständigen Regierung vom deutschen Volk in seiner

60 Die Abgeordneten der WAV sprachen Loritz am 19.10.1946 ihr Mißtrauen aus, da er sich »in diktatorischer Absicht« gegen ihre Vorstellungen gewandt und es »bisher abgelehnt« hatte, die Fraktion zusammenzurufen. Da Loritz gegen alle demokratischen Regeln verstoßen habe, sei er »nicht mehr berechtigt, im Namen der WAV aufzutreten«. WAV, an die Militärregierung München, 19.10.1946, gez. von den WAV-Abgeordneten. Das Original des Schreibens befindet sich merkwürdigerweise im Nachlaß des CSU-Politikers Wilhelm Arnold, ACSP, NL Arnold Nr. 4. Zu weiteren Gründen der WAV-Krise: H. Woller, Loritz-Partei, 1982, S. 65–68.

61 Sten. Ber. VL, S. 235–238.

62 Ebd., S. 238.

63 Ebd., S. 239.

Gesamtheit errichtet wurde.«[64] Das bedeutete praktisch die Streichung der Sicherungsklauseln, die Bayern davor behüten sollten, jedweder Staatsform zustimmen zu müssen.[65] Zugleich war mit diesem Vorbehalt auch dem bayerischen Bestreben das Wasser abgegraben, sich im Vorfeld der Staatsgründung erfolgreich gegen die Übertragung von Zuständigkeiten an bi- oder trizonale Behörden zu wehren. Das Protokoll vermerkte »lebhaften Beifall«, doch wenn auch alle Parteien applaudierten, so war die Begeisterung sicher nicht allgemein. Liberale, Kommunisten, die WAV und eine überwältigende Majorität der SPD waren über das amerikanische Machtwort zweifellos ebenso erfreut wie der Müller-Flügel der CSU. Doch für diejenigen, die schon denkbar knapp im Staatspräsidentenstreit unterlegen waren, bedeutete dieses amerikanische Diktat eine weitere schmerzliche Niederlage.

Der wichtigste und allen Ländern gegenüber formulierte Vorbehalt Clays betraf die gegenüber den Verfassungen höhere Geltung der Viermächte-Gesetzgebung sowie der internationalen Verträge und Abkommen. Gleichzeitig behielt sich die Militärregierung sämtliche Vollmachten vor, die notwendig waren »um die grundlegenden Richtlinien für die Besatzung in die Tat umzusetzen«.[66] Diese Vollmachten waren in einer am 30. September 1946 erlassenen Direktive über die »Beziehungen zwischen Militärregierung und Zivilregierung nach der Annahme der Länderverfassungen« präzise definiert.[67] Sie garantierten der Besatzungsmacht auch nach der Ratifizierung der Verfassungen »noch die Kontrolle der gesamten Gesetzgebung der Einzelstaaten wie überhaupt des gesamten öffentlichen Lebens. Besatzungsrecht geht nicht nur einfachen Gesetzen, sondern auch dem Verfassungsrecht der Länder vor« – so Hoegners treffende Zusammenfassung der Fakten.[68]

Die Verfassunggebende Landesversammlung leerte den bitteren Kelch, den ihr die amerikanische Militärregierung in letzter Minute reichte, ohne Protest. Im Namen der Konstituante versicherte Horlacher, »daß das bayerische Volk einem bayerischen Separatismus völlig ferne steht und sich zur Zugehörigkeit zu einem [...] deutschen Bundesstaat aus ganzem Herzen und mit großer Sehnsucht bekennt«. Sodann erklärte er die Verfassungs-

64 Ebd., S. 240.

65 Hoegner vertrat allerdings die Meinung, es stehe dahin, ob mit diesem Vorbehalt der Beitritt Bayerns erzwungen werden konnte, W. Hoegner Lehrbuch, 1949, S. 196. 1949 stimmte Bayern dann zwar gegen das Grundgesetz, erkannte aber seine Rechtsverbindlichkeit auch für Bayern an, dazu P. Kock, Bayerns Weg, 1983, S. 285–326.

66 Sten. Ber. VL, S. 240. Zu den in diesem Punkt nicht wörtlich, aber sinngemäß übereinstimmenden Texten der Briefe für Hessen und Wuerttemberg-Baden vgl. die Studie: Constitutions of the German Laender, prepared by OMGUS/CAD mit dem vollen Wortlaut sämtlicher Schreiben; IfZ-Archiv, Druckschriftensammlung.

67 Der volle Wortlaut der Direktive ist z. B. gedruckt in: Dokumente zum Aufbau, 1948, S. 56–65.

68 W. Hoegner, Lehrbuch, 1949, S. 23.

arbeiten für abgeschlossen.[69] Erleichtert meldete Wells unverzüglich nach Berlin: »Everything went off as planned«.[70] Der Weg zur Ratifizierung der Verfassung war frei.

69 Sten. Ber. VL, S. 241 f.
70 Wells für Parkman, 26.10.1946, 12.25 Uhr, IfZ-Archiv, OMGUS 3/153–2/7.

Dreizehntes Kapitel

Wahlkampf und Referendum

Ursprünglich war der Volksentscheid über die Verfassung für den 17. November geplant. Da die Verfassung der Öffentlichkeit vier Wochen vor dem Referendum bekannt gemacht werden sollte und sich die Schlußabstimmung der Verfassunggebenden Landesversammlung wegen der Washingtoner Intervention bis zum 26. Oktober hinauszögerte, mußte der Termin jedoch verschoben werden. Zur Debatte stand der 1. oder 8. Dezember 1946. Der Verfassungsausschuß entschied sich für den ersten Sonntag im Dezember, da parallel zum Referendum auch die Wahl des ersten Landtags stattfinden sollte. Wäre diese erst zum 8. Dezember anberaumt worden, so wäre der erste demokratisch gewählte bayerische Nachkriegsministerpräsident »geradezu ein Christgeschenk« geworden, wie Hoegner scherzte.[1]

Denn der Landtag mußte sich spätestens 15 Tage nach der Wahl, in diesem Fall also spätestens am 23. Dezember, konstituieren und dann innerhalb von drei Tagen den Regierungschef wählen. Da das Parlament angesichts der notwendigen Verhandlungen um die Regierungsbildung wahrscheinlich auch nicht früher zusammentreten könnte, stünde die Wahl des Ministerpräsidenten Heiligabend oder am Ersten Weihnachtstag ins Haus – ein Termin, der wohl den wenigsten Abgeordneten zusagen würde. Die Entscheidung für den 1. Dezember erwies sich dann auch als weise. Die am 21. Dezember durchgeführte Wahl des neuen Regierungschefs hinterließ wohl bei keinem Abgeordneten eine Stimmung, die zum besinnlichen Geist der stillen Nacht gepaßt hätte.

Die feierliche Schlußsitzung der Verfassunggebenden Landesversammlung fand am 26. Oktober statt. Damit blieben den Parteien knapp fünf Wochen, um die Bevölkerung für bzw. gegen die Verfassung zu mobilisieren und sich zugleich die bestmögliche Ausgangsposition für den Start in die neue Demokratie zu erkämpfen. Die neue demokratische Ordnung stand freilich nicht im Mittelpunkt des Interesses, als im November 1946 die heiße Phase des Wahlkampfes begann.

Der gesamte Wahlkampf war überschattet von einem Skandal um die CSU, der seit September 1946 für Furore sorgte und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit weit mehr erregte als die Verfassung. Es handelte sich um den sogenannten »Fall Dr. Müller«.[2] Er wurde nicht zufällig am 12. Septem-

1 Sten. Ber. VA, S. 740f.

2 Ausführlich zu den im folgenden nur skizzierten Vorgängen: B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 145–158. Vgl. dazu auch die – in wichtigen Fragen allerdings lückenhafte Darstellung von F. H. Hettler, 1991, S. 274–290.

ber aufgerollt, also just an dem Tag, an dem die Verfassunggebende Landesversammlung dem Staatspräsidenten die erste Absage erteilt hatte. Es war Loritz, der den CSU-Vorsitzenden in einer gut besuchten Versammlung bezichtigte, im Jahre 1938 an der Arisierung einer Fabrik beteiligt gewesen zu sein. Loritz trat zwar als Angreifer in Erscheinung, doch offenbar leistete er nur Handlangerdienste. Wenige Wochen später – inzwischen (am 17. Oktober) hatte das Landgericht München Müller bescheinigt, daß die von Loritz erhobene Anschuldigung jeder Grundlage entbehrte – erklärte der WAV-Vorsitzende, nicht näher bezeichnete Kreise aus der CSU hätten ihm das Material zugespielt, auf das er seinen Arisierungsvorwurf stützte.

Loritz pflegte seit der Zeit des monarchistischen Widerstandes recht gute Beziehungen zu Alois Hundhammer, der sich bekanntlich mit aller Kraft für die Schaffung des Staatspräsidentenamtes eingesetzt hatte – mit »beinahe dem letzten Herztropfen«, so drückte Hundhammer selbst es aus.[3] Insofern liegt die Vermutung nahe, er könnte hier seine Hände im Spiel gehabt haben. Ob Hundhammer den Loritz-Angriff nun tatsächlich lanciert hatte oder nicht: Glaubt man einem wohl zutreffenden Bericht Müllers, so griffen jedenfalls einige seiner »Parteifreunde« die von Loritz vorgebrachte Beschuldigung mit Freuden auf und versuchten, ein Entnazifizierungsverfahren gegen Müller in Gang zu bringen.[4] Nach geltendem Recht hätte der CSU-Vorsitzende für die Dauer des Verfahrens sein Amt niederlegen müssen – das war eine Vorstellung, die seinen innerparteilichen Gegnern sicher nicht unangenehm war. Doch mit dem landgerichtlichen Urteil vom 17. Oktober war die Einleitung eines Entnazifizierungsverfahrens jedenfalls wegen dieser Angelegenheit hinfällig geworden.

Damit war der »Fall Dr. Müller« aber noch nicht abgeschlossen. Am 12. November gelangte ein Auszug aus einem Vernehmungsprotokoll der Bayerischen Politischen Polizei aus dem Jahr 1934 in die Presse. Er sollte Müller als »Koalitionspartner Hitlers« und »Steigbügelhalter des Nazi-Regimes« entlarven.[5] Wiederum zeichnete offiziell kein Parteifreund für die Publikation des Protokollauszuges verantwortlich, doch in diese Affaire waren nachweislich »maßgebende Herren der CSU« verstrickt, die Müllers Rücktritt vom Parteivorsitz erzwingen wollten. Nachweisen läßt sich auch, daß bereits vor der Publikation des kompromittierenden Protokollauszugs verschiedene »Parteifreunde« bei der Militärregierung vorsprachen und sie wissen ließen, es gebe Material, das den CSU-Vorsitzenden als Sympathi-

3 »Rückblick auf die Bayerischen Verfassungsberatungen«, Rede Hundhammers vor dem Akademisch Politischen Club am 28.9.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

4 Angesichts widersprüchlicher Aussagen der Beteiligten ist eine zweifelsfreie Rekonstruktion der Vorgänge nicht mehr möglich; ausführlicher dazu: B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 146.

5 SZ vom 12.11.1946: »Dr. Josef Müller – Koalitionspartner Hitlers«. Der Auszug war ziemlich kompromittierend für den CSU-Vorsitzenden, allerdings befand sich Müller bei diesem Gestapo-Verhör in einer für ihn gefährlichen Situation. Darüber hinaus stellte er seine antinazistische Gesinnung später im aktiven Widerstand unter Beweis und wurde dann auch im November 1947 als vom Entnazifizierungsgesetz »nicht betroffen« rehabilitiert. Ausführlicher dazu: B. Fait, a.a.O., S. 147; F. H. Hettler, 1991, S. 275 f., 289.

santen und Kollaborateur der Nationalsozialisten überführen würde. Zu ihnen zählte Anton Pfeiffer, als Sonderminister in der Regierung Hoegner zuständig für die Entnazifizierung und einer der führenden Köpfe des Schäffer/Hundhammer-Flügels der CSU. Ob Hundhammer selbst aktiv wurde, läßt sich wiederum nicht belegen; jedenfalls zögerte er nach Erscheinen des besagten Auszugs nicht, den sofortigen Rücktritt Müllers vom Parteivorsitz zu fordern.[6]

Die Öffentlichkeit verfolgte den »Fall Dr. Müller« mit größtem Interesse. Schließlich ging es um den Vorsitzenden der stärksten bayerischen Partei, das heißt um den Mann, von dem erwartet wurde, daß er der künftige bayerische Ministerpräsident sein würde. Mehrheitlich scheint die öffentliche Meinung auf Müllers Seite gewesen zu sein. Geistliche beider Konfessionen sahen sich ansichts der »Ungerechtigkeit« zu massiver Wahlhilfe veranlaßt und auch in der CSU überwog bei allen, die nicht gerade zu Müllers Erzfeinden zählten, die Empörung. Das galt trotz des Ärgers über die Staatspräsidentenniederlage selbst für die Mehrheit der Fraktion.[7]

Entscheidend für die Konsequenzen, die die Affaire für Müllers politische Karriere zeitigen würde, war jedoch nicht die Haltung der Öffentlichkeit. Vielmehr kam es vor allem darauf an, wie es die Militärregierung bewerten würde, daß Müller 1934 – zwar unter dem Druck eines Gestapo-Verhörs, aber doch unzweifelhaft – Sympathien für den NS-Staat bekundet hatte. Aus verschiedenen Gründen[8] zögerte die Militärregierung jedoch ihre Entscheidung darüber hinaus, ob oder ob nicht Müller aus dem politischen Leben auszuscheiden hatte, das hieß auch, ob er bei einem Wahlsieg der CSU Ministerpräsident werden konnte. So hielt der »Fall Dr. Müller« die Öffentlichkeit weit über den Wahlsonntag hinaus in Atem. Erst am 15. Dezember 1946 kam er zu einem vorläufigen Abschluß. Unter dem Vorbehalt, daß Müller unverzüglich von seinem Amt zurücktreten würde, falls sein schleunigst einzuleitendes und abzuschließendes Entnazifizierungsverfahren irgendeine NS-Belastung erbringen würde, gestattete ihm die Militärregierung, als Ministerpräsident zu kandidieren.[9]

Das tat Müller auch. Doch gelang es seinen innerparteilichen Gegnern schließlich doch noch, dafür zu sorgen, daß Müllers Septembersieg im Staatspräsidentenstreit im Dezember in eine Niederlage mündete. Im Ergebnis eines raffinierten Intrigenspiels unterlag Müller knapp, als der Landtag am 21. Dezember über die Person des künftigen Ministerpräsidenten entschied. Nicht der Wunschkandidat der Mehrheit der CSU und der Wähler wurde Regierungschef, sondern ein in der bayerischen Öffentlichkeit noch weithin unbekannter Kandidat, den die Bauernführer Schlögl und

6 Ebd., S. 149f.
7 Ebd., S. 150f.
8 Zu den komplizierten Sachverhalten ebd., S. 151ff.
9 Ebd., S. 157f.

Horlacher im Verein mit Hundhammer geradezu in das Amt hievten: Hans Ehard.[10]

Obwohl die Müller-Affaire im Vordergrund des Interesses stand, versäumten es die Parteien im Wahlkampf natürlich nicht gänzlich, für bzw. gegen die Verfassung zu werben. Die CSU betonte vor allem ihren christlichen Geist, der bereits in der Präambel, aber vor allem auch im Abschnitt über die Kirchen und in den Schulbestimmungen zum Ausdruck kam.[11] Wie Hundhammer am 28. September einem politisch wachen Publikum erläuterte, war er zwar mit einzelnen Verfassungsbestimmungen nicht zufrieden und insbesondere darüber enttäuscht, daß der aus seiner Sicht höchst wünschenswerte Staatspräsident nicht durchzusetzen war. Als Ganzes bejahte er die Verfassung aber trotzdem und warb um die Zustimmung auch seiner Zuhörer.[12]

Vor der breiteren Öffentlichkeit fanden Hundhammer und andere Unionspolitiker nur lobende Worte für das Verfassungswerk. Zwar mußten sie angesichts der Publikumswirksamkeit des Staatspräsidententenstreites zugeben, daß es nicht gelungen sei, die im Wahlkampf versprochene und von der Mehrheit der CSU-Fraktion »für unbedingt notwendig erachtete« Einrichtung des Staatspräsidentenamtes zu realisieren. Doch im übrigen habe die CSU die »wichtigsten« der von ihr propagierten Verfassungsziele in die Tat umgesetzt. Dabei verwies die Partei ausdrücklich auch auf den Senat und das Wahlsystem. Ersterer entsprach zwar nicht mehr der echten Zweiten Kammer, die die CSU ihren Wähler versprochen hatte, doch konnte er immerhin noch als solche bezeichnet werden. Anders lag der Fall beim Wahlsystem. Das in der Verfassung verankerte »verbesserte Verhältniswahlrecht« hatte ganz offensichtlich nichts mit dem Mehrheitswahlsystem gemein, mit dem die CSU im Juni um die Wählergunst geworben hatte. Im Herbst setzte die Partei anscheinend auf das kurze Gedächtnis ihrer Anhänger, denn Senat und Wahlsystem dienten ihr als Beispiele dafür, daß ihre Mandatsträger »auch gehalten haben, was versprochen worden ist«. Allerdings habe die CSU größten Wert auf Formulierungen gelegt, die auch für die anderen Parteien tragbar waren.[13]

Es wurde geschildert, daß die maßgeblichen Vertreter der CSU die Bereitschaft zum Kompromiß als eine Maxime betrachteten. Auch unabhängig von dem sich dann später ergebenden »Zwang«, die SPD zu umwerben, waren sie von der Notwendigkeit des Interessenausgleiches überzeugt. Doch mußte der aufmerksame und mit einem guten Erinnerungsvermögen

10 Ebd., S. 163–182.

11 »Wir sagen Ja zur Verfassung«, in Mitteilungen der CSU Nr. 15, 1946; Rede Hundhammers am 28. September 1946 vor dem Akademisch Politischen Club: »Rückblick auf die Bayerischen Verfassungsberatungen, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

12 Rede Hundhammers am 28.9.1946, a.a.O.

13 »Die Väter der Verfassung und die Gegner des Entwurfs«, hier »CSU«, in: Oberbayerisches Volksblatt, 15.10.1946; »CSU bejaht die Verfassung«, ebd., 29.11.1946; »Die Parteien zur Landtagswahl und zum Volksentscheid«, SZ 26.11.1946.

ausgestattete Betrachter der politischen Szenerie schon ein wenig darüber stolpern, daß die mit einer absoluten Mehrheit ausgestattete Partei die offensichtliche Nichteinhaltung ihrer zentralen Wahlversprechen mit dem Wunsch begründete, ein auch für die Minderheit der bayerischen Wähler akzeptables Staatsgrundgesetz zu schaffen. Andererseits: Sollte die Partei erklären, daß ihr Verzicht auf zentrale Verfassungsziele vor allem ein Ergebnis der innerparteilichen Querelen war?

In der Propaganda der SPD sah die Bilanz der Verfassungsberatungen ganz anders aus. »Die CSU hat nicht vermocht, ihr numerisches Übergewicht auszunutzen«, so tönte es aus den Wahlkampfreden der SPD. Dabei waren die meisten Sozialdemokraten weit davon entfernt, der CSU so lautere Motive wie das eines grundsätzlichen Verständigungswillens zuzugestehen. »Die CSU fühlte sich trotz ihrer 8-prozentigen Mehrheit nicht stark genug, die Verantwortung für einen eigenen Verfassungs-Vorschlag zu übernehmen«, so bewertete es die SPD. Deshalb folgte die CSU aus dieser Perspektive »im wesentlichen der Linie der SPD, wenn auch mit Widerständen«. Als einen weiteren nicht gerade schmeichelhaften Grund für das überraschende Entgegenkommen der CSU führten die Sozialdemokraten an: Die CSU konnte »sich dem Zwang fortschrittlicher Gedanken nicht entgegenstellen, ohne dabei ihr eigenes Ansehen aufs schwerste zu gefährden«.[14]

Vom Geiste der Kompromißbereitschaft, den die auf die Verfassungsberatungen rückblickenden CSU-Politiker im Wahlkampf hervorhoben, zeugten solche unfreundlichen Worte nicht. Allerdings war damit zutreffend das Dilemma der CSU angedeutet, dem die SPD verdankte, daß ihre Vorstellungen in der Verfassung weit stärker berücksichtigt wurden, als nach dem Ergebnis der Juni-Wahlen auch nur zu erträumen war. Nachdem der »Staatspräsidentenhandel« in letzter Minute geplatzt war, konnte die CSU in der Tat nicht mehr von den Kompromissen abrücken, zu denen sie sich im »Tausch« gegen den Staatspräsidenten bereit erklärt hatte. Jedenfalls nicht ohne ihre insbesondere bei der Beratung der Wirtschaftsverfassung gerade noch demonstrierte »Fortschrittlichkeit« plötzlich Lügen zu strafen. Deshalb konnte die SPD im Wahlkampf dann mit »Genugtuung« vor allem auf die Wirtschaftsverfassung verweisen, in der sich der Erfolg der Sozialdemokratie wohl wirklich »am klarsten« ausdrückte. In der Rededisposition, die für den sozialdemokratischen Wahlkampf ausgegeben wurde, war freilich keine Rede davon, daß die errungenen Verfassungssiege durchaus nicht auf die Partei zurückzuführen waren, sondern vielmehr auf ihren Vorsitzenden, dessen Kompromißkurs von der Mehrheit der Genossen in Partei und Fraktion schärfstens mißbilligt worden war.

Doch im Wahlkampf war auch die SPD darauf bedacht, die inneren Zwistigkeiten unter den Teppich zu kehren. Wenn die an die Genossen ausgege-

14 Rededisposition der SPD zum Volksentscheid und zur Landtagswahl am 1.12.1946; ASD, SPD-Landesverband Bayern III, Nr. 76.

bene Rededisposition nicht zuletzt herausstellte, daß es gelungen war, die Einrichtung des Staatspräsidenten zu verhindern, so fehlte der Hinweis, daß dieser Sieg gegen die führenden Köpfe der eigenen Partei errungen wurde. Unerwähnt blieb konsequenterweise auch, daß die nun als Verdienste der SPD deklarierten Verfassungserfolge hinsichtlich des Wahlrechts, des Senats und der Wirtschaftsverfassung nur möglich waren, weil Hoegner und die SPD-Minister den Staatspräsidenten unterstützt hatten.[15]

Das Wahlkampfkonzept der SPD liest sich, als sei nicht die CSU, sondern sie selbst die stärkste der bayerischen Parteien. So mißbilligten die Sozialdemokraten scharf, daß es der CSU tatsächlich gelungen war, ihren Willen wenigstens in einem der strittigen Punkte einigermaßen zu behaupten: Die von ihr »unter allen Umständen« gewünschte Begünstigung der Konfessionsschule habe sie gegen alle Widerstände der SPD durchgesetzt. Doch habe die Sozialdemokratie an dieser Frage nicht das gesamte Verfassungswerk scheitern lassen wollen. Diesen Standpunkt der Vernunft legte sie auch ihren Anhängern nahe. Es gelte, mit aller Kraft darauf hinzuwirken, daß sich die zur Wahl der Schulart aufgerufenen Eltern für die bessere Alternative der Gemeinschaftsschule entschieden. Insgesamt, so die sozialdemokratische Gesamtwürdigung der Verfassung, biete diese »die Grundlage für eine fortschrittliche Gesetzgebung und damit für eine positive sozialpolitische Entwicklung des Landes Bayern«.[16]

Die Kommunisten, die – wie auch die Liberalen und die WAV – in der Schlußabstimmung der Landesversammlung gegen die Verfassung gestimmt hatten, waren ganz anderer Meinung. Ihrer Ansicht nach hätten der Beratung der Verfassung »grundlegende Veränderungen auf wirtschaftlichem, politischem und kulturellem Gebiet« vorausgehen müssen – ein Standpunkt, den die KPD auch 1919 anläßlich der Beratung der Weimarer Verfassung eingenommen hatte. Dennoch habe die KPD verantwortungsbewußt mitgearbeitet, sich aber vergeblich bemüht, eine »wahrhaft demokratische« Ordnung zu schaffen: »Die Verfassung in der jetzt vorliegenden Form widerspricht diesen Grundsätzen«.[17]

Hatten sich die Kommunisten in den ersten Wahlen des Jahres 1946 noch vor dem bayerischen Gedanken verbeugt, so distanzierten sie sich davon nun energisch. Im Mittelpunkt ihrer Kritik stand die bayerische »Enge« des Verfassungswerks, sein »überspitzter eigenstaatlicher Charakter«, der sich in der bayerischen Staatsbürgerschaft ebenso manifestiere wie in dem Fehlen einer Bestimmung, die einer künftigen deutschen Verfassung den Vorrang einräumte. Darüber hinaus rügten die Kommunisten das »verschleierte Mehrheitswahlrecht«, das unter dem Deckmantel eines verbesserten Verhältniswahlrechtes alle Opposition ausschalten wolle. Der Senat

15 Ebd.
16 Ebd. Vgl. auch »Die Väter der Verfassung und die Gegner des Entwurfs«, hier »SPD«, in: Oberbayerisches Volksblatt, 15.10.1946.
17 »Die Väter der Verfassung und die Gegner des Entwurfs«, a. a. O., hier; »KPD«.

habe »keinen anderen Sinn als den, die wirkliche Volksvertretung zu behindern«, die kultur- und schulpolitischen Bestimmungen öffneten »kirchlicher Bevormundung« Tür und Tor. Und nicht zuletzt: Die Verfassung wiederhole den entscheidenen Fehler von 1918/19, indem sie die Macht der Großgrundbesitzer und Monopolkapitalisten unangetastet lasse. Daher riet die KPD zu einem entschiedenen Nein.

Die WAV repetierte im Wahlkampf vor allem ihr schon während der Beratungen unermüdlich vorgebrachtes Anliegen. Die Verfassung war vor allem deshalb abzulehnen, weil sie dem Volk die Möglichkeit versagte, über jedes wichtige Gesetz selbst zu entscheiden. Durch das Wahlrecht werde dann auch noch das »einzige Recht«, das den Staatsbürgern überhaupt noch verbleibe, jedenfalls für diejenigen »illusorisch«, die nicht den großen Parteien ihre Stimme geben wollten. Auch die WAV erteilte dem Senat eine Absage. Bildete er doch ebenfalls kein Gegengewicht gegen die Gefahr »falscher« und »volksfeindlicher« Gesetzgebung. Hingegen begrüßte es die WAV, daß sich der Staatspräsident nicht durchsetzen konnte. Als einzelner hätte er einer »unfähigen Landtagsmehrheit« auch nicht entgegenwirken können.[18]

Die FDP wandte sich in ihrer Kampagne gegen die Verfassung vor allem gegen ihren Kompromißcharakter. Bei der Beratung einer Verfassung Parteigrundsätze aufzugeben, bezeichneten die Liberalen als »leichtfertig«, ja sie sahen darin gar einen Rückfall in »alte Gewohnheiten aus der Zeit vor 1933«.[19] Wie die KPD richtete auch die FDP ihre inhaltliche Kritik vor allem gegen die »partikularistischen Tendenzen«. Ihnen, so hofften die Liberalen nicht ganz zu Unrecht, würden sicher »weite Kreise der einheimischen Bevölkerung« und vor allem auch die Flüchtlinge und Vertriebenen »Widerstand leisten«. Die Konfessionsschule lehnte die FDP entschieden ab. Sie vertiefe die religiösen Gegensätze, spalte die Jugend und stehe der Entwicklung eines gerade in »Zeiten nationaler Not« so erforderlichen Gemeinschaftsgefühls im Wege. Schwerste Bedenken machte sie schließlich gegen die »planwirtschaftlichen Grundsätze« der Verfassung geltend. Die Verfassung »würde politisch die Kleinstaaterei fördern, wirtschaftlich die Bürokratie und kulturell die Zwietracht«, daher empfahl auch die FDP dringend, sie abzulehnen.[20]

Da die CSU und die SPD ihren Anhängern die Annahme der Verfassung nahelegten, war trotz der Kritik der kleinen Parteien zu erwarten, daß das Referendum eine sehr deutliche Mehrheit für die Verfassung erbringen würde. Tatsächlich lauteten 70,6 % der am 1. Dezember abgegebenen gültigen Stimmzettel auf ein »Ja«. Die auf den ersten Blick sehr große Majorität für das Werk der Konstituante erweist sich jedoch bei näherer Betrachtung als

18 Ebd., »WAV«; vgl. auch »Zu wenig Rechte für das Volk«, SZ, 26.11.1946.

19 »FDP gegen ein separatistisches Bayern«, Oberbayerisches Volksblatt, 26.11.1946.

20 »Die Väter der Verfassung und die Gegner des Entwurfs«, hier »FDP«, Oberbayerisches Volksblatt, 15.10.1946; »Die Freie Demokratische Partei: Gegen Planwirtschaft und Bürokratie«, SZ, 26.11.1946.

nicht ganz so stark. Erstens war die Wahlbeteiligung relativ gering: Nur 75,9 % der Wahlberechtigten gaben ihre Stimme ab. Zweitens entschied sich ein nicht geringer Teil der Abstimmenden dafür, ungültige Stimmzettel abzugeben. Im Landesdurchschnitt waren das nicht weniger als 7,1 %, im Wahlkreis Unterfranken, der die Spitzenposition einnahm, waren sogar 9,2 der Stimmzettel ungültig.[21] Das war kaum auf ein zu kompliziertes Prozedere zurückzuführen. Denn die Frage, die mit einem »Ja« oder »Nein« zu beantworten war, war eigentlich nicht mißzuverstehen: »Billigen Sie die von der Verfassunggebenden Landesversammlung beschlossene Verfassung?«[22]

Wenn vielleicht auch der eine oder andere Stimmzettel versehentlich falsch ausgefüllt wurde, so deutet doch der sehr hohe Anteil ungültiger Stimmen darauf hin, daß nicht wenige der Wähler ihren Protest gegen einzelne Verfassungsbestimmungen bekunden wollten. Auffällig war auch, wie stark der Grad der Ablehnung regional variierte. In einigen altbayerischen und nordbayerischen Gebieten sprachen sich überdurchschnittlich viele gegen die Verfassung aus: In Oberbayern 34,7 % und im Wahlkreis Oberfranken/Mittelfranken sogar 36,4 %. Hingegen votierten in Niederbayern/Oberpfalz nur 19,4 % gegen die Verfassung, in Unterfranken 21,4 % und in Schwaben 26,8 %. Auf besonders viel Ablehnung stieß die Verfassung also dort, wo Bayerns Partikularbestrebungen auf besonders große Ablehnung bzw. Zustimmung stießen. Vielen oberbayerischen Wählern dürfte sie zuwenige Garantien bayerischer Eigenstaatlichkeit enthalten haben, vielen Franken zuviel.

Besonders hoch war der Anteil der Nein-Stimmen in den großen Städten. In manchen städtischen Stimmbezirken hielten sich Zustimmung und Ablehnung fast die Waage – in den Stimmbezirken Münchens stimmten z. B. zwischen 46,0 % und 47,9 % gegen die Verfassung. In einzelnen städtischen Bezirken überwog sogar die Ablehnung, so in Nürnberg, wo zwischen 47,5 % und 50,3 % ein Nein verlauten ließen, oder in Erlangen, wo sich 50,4 % gegen die Verfassung entschieden.[23]

Vergleicht man das Ergebnis des Referendums mit den Wahlergebnissen der Parteien, so zeigt sich, daß nicht alle Wähler im Sinne der von ihnen favorisierten Parteien entschieden. Die Zahl derer, die ihre Stimme der FDP, KPD oder WAV, also den Parteien gaben, die die Verfassung ablehnten, betrug insgesamt 583 363. Gegen die Verfassung votierten aber deutlich mehr: insgesamt 871 027.[24] Das heißt rund 290 000 Wähler der CSU und SPD negierten die Empfehlung ihrer Parteien.

Die Zustimmung, die das neue Staatsgrundgesetz in der Bevölkerung fand, war also nicht ganz so groß, wie der flüchtige Blick auf das Ergebnis des Volksentscheides suggeriert. Ursächlich hierfür dürften insbesondere

21 Statistisches Jahrbuch, 1947, S. 334f.
22 Gesetz betreffend die Volksentscheidung über die bayerische Verfassung und die Wahl des bayerischen Landtags, BayHStA, MA 110907.
23 Statistisches Jahrbuch, 1947, S. 326–335.
24 Vgl. die Zahlenangaben in der SZ vom 3.12.1946: »Die bayerische Verfassung angenommen«.

die scharfen Auseinandersetzungen um die Einrichtung des Staatspräsidentenamtes gewesen sein. Sie rückten zumindest diesen Aspekt der Verfassungsberatungen in den Blickpunkt einer breiteren Öffentlichkeit und sorgten dafür, daß das Verhältnis Bayerns zum »Reich« zum vieldiskutierten Thema wurde. Weder dezidierte Gegner noch entschiedene Anhänger eines starken Bayerns konnten mit dem Verfassungswerk vollauf zufrieden sein. Die auffällige Häufung der Nein-Stimmen in den nord- bzw. oberbayerischen Stimmbezirken deutet darauf hin, daß es vor allem diese Frage war, an der sich die Nein-Sager auch in den übrigen Landesteilen rieben.

Selbst wenn man zu den Negativ-Voten die große Zahl ungültiger Stimmen hinzuzählt, bekannte sich unter dem Strich aber dennoch eine Mehrheit für den Verfassungskompromiß. Glücklicherweise, wie die Süddeutsche Zeitung kommentierte. Denn was wäre gewonnen gewesen, so fragte das Blatt, wenn das Referendum anders ausgegangen wäre: »Glaubt jemand im Ernst, daß das neugewählte Parlament eine für die Nein-Sager bessere Verfassung zustandegebracht hätte?«[25] Die rhetorische Frage der Süddeutschen hatten die bayerischen Wähler mit ihrem Votum bereits beantwortet. Zu erwarten war angesichts der zunehmenden politischen Frontenverhärtung allenfalls eine parteilichere Variante. Einer solchen Alternative zogen die Wähler dann doch den Verfassungskompromiß vor.

25 »Das Volk hat gesprochen«, SZ, 3.12.1946.

»Our first objective is to smash whatever remaining power Germany may have with which to develop a future war potential, drive the Nazis out of power and keep them out of power. War Criminals will pay for their crimes with their lives and their liberties and their sweat and their blood. That is the first objective of Military Government in Germany. When that has been accomplished we will begin to worry about long range policies and long range treatment of Germany.«[1] Diese Mitte Mai 1945 entworfene Skizze der ersten und obersten Ziele amerikanischer Besatzungspolitik stammte von niemandem anderen als Lucius D. Clay. Er vertrat zu diesem Zeitpunkt außerdem die Meinung, zwar sei es mangels amerikanischen Personals unumgänglich, sich zur Unterstützung der Militärregierung eines deutschen Verwaltungsapparates zu bedienen. Doch sollte dieser noch lange ein pures Instrument des eigentlichen Souveräns in Deutschland sein: »it will be a low level administrative machinery for many months to come, in which all the controlling and responsible positions will be filled by the Allies governing Germany.«[2]

Betrachtet man diese Äußerungen, so wird ersichtlich, wie radikal der Wandel war, der sich in Clays Denken innerhalb weniger Monate vollzog. Gewiß, seiner Entscheidung, bereits im Februar 1946 den Prozeß der Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone in Gang zu setzen, lagen pragmatische Erwägungen zugrunde: Der Zwang zur schnellen Reduktion amerikanischen Personals verlangte aus Clays Verständnis heraus, die notwendige Übertragung von Kompetenzen an die Deutschen demokratisch zu untermauern. Sein schon im Dezember 1945 als Alternative zur Potsdamer Politik wirtschaftlicher Zentralverwaltungen entworfener Plan, zügig eine provisorische deutsche Regierung zu errichten, war eine Reaktion auf die ökonomischen Gegebenheiten, die sich durch die wirtschaftliche Zerrissenheit Deutschlands von Tag zu Tag verschlechterten. Und da die Amerikaner in Deutschland föderale Strukturen etablieren wollten, war es auch amerikanische Interessenpolitik, wenn die Militärregierung den zentralistischen Tendenzen, die sich vor allem in der sowjetischen Besatzungszone schon deutlich abzuzeichnen begannen, föderalistische Präjudizien entgegenhielt.

Clay verfolgte also primär amerikanische und hier vor allem ökonomische Interessen, wenn er dafür sorgte, daß die Länder der US-Zone so früh Gelegenheit erhielten, mit der Ausarbeitung von Verfassungen einen großen

1 Protokoll einer Konferenz mit Clay am 16.5.1945, SHAEFF, Public Relations Division, Guest Speaker Lt. Gen. Lucius D. Clay, 16.5.1945, OMGUS 3/157–1/21. Das Protokoll war ausdrücklich nur für den internen Gebrauch der Amerikaner beim Kontrollrat zugelassen.

2 Ebd.

Schritt in die Freiheit zu gehen. John Gimbel kam in seiner Pionierstudie über die amerikanische Besatzungspolitik zu dem Ergebnis, die Militärregierung sei stets vor allem darauf bedacht gewesen, amerikanische Steuergelder zu sparen, den wirtschaftlichen Niedergang Europas zu verhindern und einen dritten durch Deutschland angezettelten Weltkrieg unmöglich zu machen. Die Vorläufer der Bonner Regierung hätten, so Gimbel, »mit Demokratisierung nichts zu tun«.[3] Diese (Über-)Betonung des Primats der amerikanischen Interessen, die nach Gimbel andere bekräftigten[4], geht aber doch zu weit. Abgesehen davon, daß die »amerikanische Interessenpolitik« nicht nur den Amerikanern, sondern auch den Deutschen zugute kam, die schließlich in erster Linie unter der wirtschaftlichen Misere litten: Clays Entscheidung, das Verfassungsexperiment in den Ländern der US-Zone zu wagen, wäre jedenfalls ohne seine demokratische Grundüberzeugung, seinen starken Demokratisierungswillen und sein großes Vertrauen in das deutsche demokratische Potential nicht denkbar gewesen.

Von seinem Biographen Smith befragt, woher er wußte, daß er den Deutschen vertrauen konnte, antwortete Clay sehr viel später: »You cannot find out by not doing it.«[5] Diese Antwort war typisch für den selbstbewußten Pragmatiker, der in seiner soldatischen Ausbildung gelernt hatte, daß der Erfolg militärischer Operationen auch vom Vertrauen auf den Sieg abhing – und dies auf den zivilen Bereich übertrug. Anders als viele andere Amerikaner vertraute er darauf, daß die Deutschen lernfähig waren, und zwar schnell. Man mußte sie nur »ins Wasser gehen« lassen, um sie »schwimmen« zu lehren«.[6] In der Methode des »learning by doing« sah Clay den einzig erfolgversprechenden Weg zur Demokratie. Der Ausgang der ersten Wahlen seit Januar 1946 deutete darauf hin, daß die Deutschen radikalen Positionen abgeschworen hatten und bereit waren, durch den Gang zur Wahlurne demokratische Mitverantwortung zu übernehmen. Trotzdem war die wiederum maßgeblich auf Clay zurückgehende Entscheidung, nun nicht nur unverzüglich den Prozeß der Verfassunggebung in den Ländern einzuleiten, sondern ihn auch frei zu halten von amerikanischer Bevormundung, ein großes Wagnis.

Auch die Entscheidung, die Verfassungsarbeiten nur sehr behutsam zu kontrollieren, nicht mit Befehlen zu operieren, sondern nur durch Überzeugungsarbeit korrigierend einzugreifen, war nicht nur eine demokratische Verbeugung vor dem Recht der Deutschen, die Inhalte ihrer Verfassungen selbst zu bestimmen. Auch sie diente zugleich amerikanischen Interessen. Wollte Clay die US-Regierung und die alliierten Partner davon überzeugen, daß die baldige Errichtung einer vorläufigen deutschen Regierung möglich

3 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 13, 321, 326 (Zitat).
4 W. Krieger, 1987, S. 50, betonte, die Amerikaner hätten schon »prinzipiell« den deutschen Interessen einen nur sehr geringen Rang eingeräumt.
5 J. E. Smith, Lucius D. Clay, 1990, S. 243. Der hervorragende Clay-Kenner Smith geht auf die Länderverfassungen leider nur sehr kurz ein, S. 390–393.
6 L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, [1950], S. 106.

war, so mußten die Länder der US-Zone mit frei geschaffenen Verfassungen beweisen, daß die deutsche demokratische Reife ausreichte, um diesen nächsten Schritt zu riskieren. Doch Clay war offensichtlich überzeugt, daß sie diesen Beweis erbringen würden. Da das Mißlingen seines demokratischen Experimentes nicht nur dem eigenen Ansehen, sondern auch dem Prestige amerikanischer Politik abträglich gewesen wäre, dürfte er sehr sorgfältig abgewogen haben, ob das Wagnis nicht doch zu groß war. Die ersten deutschen Verfassungsentwürfe, die im April 1946 bei der Militärregierung eintrafen, waren hier eine wichtige Entscheidungshilfe. Auch wenn sie noch manche Mängel aufwiesen, so erkannten Clay und sein engster Beraterstab in ihnen doch den aufrichtigen Willen zur demokratischen Erneuerung.

Robert Murphy hatte den amerikanischen Kritikern einer frühen Verfassunggebung im Januar 1946 entgegengehalten, es könnte von Vorteil sein, wenn dieser Prozeß unter dem noch frischen Eindruck der NS-Diktatur und der militärischen Niederlage erfolge.[7] Die Amerikaner beobachteten die Deutschen aufmerksam. Sie wußten, daß die Mehrheit der Bevölkerung – »the masses« – in politische Apathie verfallen war[8], daß die meisten Deutschen »von dem Wort Politik überhaupt nichts mehr wissen« wollten, nachdem sie – wie viele es empfanden – zwölf Jahre »im Namen der Politik ausgenutzt«[9] und mit beträchtlichem Propagandaaufwand für die Ziele der Nationalsozialisten mobilisiert worden waren. Die Amerikaner rezipierten aber auch die Äußerungen derjenigen, die sich politisch engagierten und sich zum Ziel setzten, das in seinen Grundfesten erschütterte Volk, die »Nation von Bettlern«[10], in eine bessere demokratische Zukunft zu leiten – und sie waren beeindruckt von der Ernsthaftigkeit ihrer Anstrengungen.[11] Betrachtet man die frühen programmatischen Verlautbarungen der neu- oder wiederentstehenden Parteien, so wird man nicht umhin können, ihren Willen zur Abkehr von überlebten Positionen anzuerkennen. Er zeigte sich im allgemeinen Trend zur Volkspartei, im sozialen und auch sozialistischen Gehalt der frühen Programme, in dem die »bürgerliche« Sammlungsbewegung, die CSU, den Arbeiterparteien kaum nachstand. Im Nachkriegsdeutschland des Jahres 1945, schienen, wie Hoegner im November 1945 feststellte, die Klassenschranken aufgebrochen. Die »klassenlose Gesellschaft« erschien nicht als Utopie, sondern als Realität.[12] Murphy führte seine Gedanken über

7 Political Advisor, Ambassador Murphy, to Mr. Laukhuff and Mr. Harris, 25.1.1946, NA RG 84 POLAD, CGC, Box 71.

8 OMGUS, Clay an WARCAD for Secretary of War, 13.10.1945, S. 3, NA RG 200, Box 10 fo 2.

9 So der Kommunist Scheringer auf einer Wahlversammlung; OMGUS, ICD, Intelligence Branch, William F. Diefenbach, to Robert Spiegel, ICD, Surveys, Munich, 15.5.1946, Subj.: Wahlversammlung der Kommunisten in Ingolstadt, IfZ-Archiv, MA 1479/8.

10 So Hoegner im November 1945, Rede des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner in der ersten Versammlung der Sozialdemokratischen Partei München am 25. November 1945, BayHStA, NL Pfeiffer 41.

11 So etwa Pollock nach seiner ersten Begegnung mit den Ministerpräsidenten der US-Zone am 17. Oktober 1945, J. K. Pollock, Besatzung, 1994, S. 108.

12 Vgl. Rede Hoegners am 25.11.1945, a. a. O.

die Vorteile der frühen Verfassunggebung nicht weiter aus, doch die Amerikaner, die nach dem ersten Weltkrieg erfahren hatten, wie schnell sich in Deutschland die reaktionären Kräfte wieder formierten, waren in diesem Punkt wohl weniger zuversichtlich und rechneten damit, daß die große Öffnung für neue Ideen und Werte eine Übergangserscheinung war, die nachlassen würde, wenn der erste Schock überwunden sein würde.

Schließlich entstand die Gesellschaft »nach Hitler« nicht im Ergebnis eines »Urknalls« neu. Viele der politischen Kräfte, die ihre Führung beanspruchten, hatten, wie der Sozialdemokrat Thomas Wimmer es ausdrückte, »in vier verschiedenen Zeitläufen politisch und wirtschaftlich denken gelernt [...], vom kaiserlichen Deutschland über die Weimarer Republik und die zwölf Jahre des Tausendjährigen Reiches bis zum neuen demokratischen Staat«[13], der freilich erst noch zu schaffen war. Es ist klar, daß diese politische Sozialisation nicht einfach abzustreifen war, doch der Wille dazu war in der ganz frühen Nachkriegszeit sehr groß.

Er manifestierte sich auch noch bei den bayerischen Verfassungsberatungen, die geleitet waren von dem Bemühen, die Weimarer Lehren zu beherzigen, die »Hakenkreuzmentalität aus dem Gesamtbereich des öffentlichen Lebens mit Stumpf und Stiel auszurotten«[14] und zu verhindern, daß sich jemals wieder eine Diktatur etablieren konnte. Zu den Lehren, die man in Bayern aus den Erfahrungen der Vergangenheit zog, gehörte es auch, Verfassungskämpfe zu vermeiden und um einen überparteilichen Interessenausgleich besorgt zu sein: Eine demokratische Verfassung, so verkündete die SPD im Oktober 1946, »ist kein Parteiprogramm, sondern sie beruht auf der Verständigung zwischen den tragenden Kräften eines Volkes«.[15] Gleicher Meinung war auch die CSU, die 109 von insgesamt 180 Abgeordneten stellte. Anders als die SPD hatte sie mit ihrer absoluten Mehrheit die Möglichkeit, eine Verfassung ganz nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Ihr Verzicht, dieser sicher verlockenden Versuchung nachzugeben, war nicht nur, aber doch auch von der Grundüberzeugung geleitet, daß eine Verfassung nicht etwa ein Gesetz sei, »das man mit aller Gewalt durchdrücken kann«, sondern eine »Grundformulierung des Staates«[16], die nur dann von Bestand sein konnte, wenn sie von der überwiegenden Mehrheit des Volkes getragen wurde. Es war den maßgeblichen Kräften der CSU wie auch der SPD ernst, wenn sie immer wieder ihren Willen zum Interessenausgleich betonten. Dies galt ganz besonders für Hoegner, der sehr viel konsequenter als etwa Hundhammer oder andere aus der CSU mit überlebten »Parteistandpunkten« brach: Aus seinem Bemühen, mit Rücksicht auf die spezifi-

13 Sten. Ber. VA, S. 492.
14 Werdendes Verfassungsrecht in Deutschland, Vortrag Hans Nawiaskys in St. Gallen, 22.11.1946, Institut für öffentliches Recht der Universität München, Teilnachlaß Nawiasky 53.
15 Appell an das bayerische Volk, in: Nachrichtenblatt der SPD, Landesverband Bayern, 1. Jg., Nr. 20, 4.10.1946.
16 Hundhammer vor dem Landesausschuß der CSU am 6.12.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 566.

schen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Bayern den Interessen katholisch-kirchlicher wie bäuerlicher Kreise entgegenzukommen und so die bayerische SPD als Volks- und Sammlungspartei konkurrenzfähig zu erhalten, ergab sich ein breiter Konsens mit der CSU. Als Nachfolgerin der Bayerischen Volkspartei vertrat sie diese Interessen in besonderem Maße, sie wollte sich aber als »neue Sammlungsbewegung« nun auch anderen öffnen.

Hoegners Wille zum Ausgleich drückte sich auch in seinem im März 1946 vorgelegten Entwurf einer »Verfassung des Volksstaates Bayern« aus. Hoegner konzipierte ihn von vornherein als Kompromiß, um einem »Parteiengezänk« vorzubeugen. Das zeigte sich am deutlichsten in der von ihm vorgeschlagenen Schulverfassung, die er »im Benehmen mit den Kirchen«[17] erarbeitet hatte. Wenn Hoegner darin einen Primat der Konfessionsschule anerkannte, so bedeutete dies einen Verzicht auf einen traditionellen Kernprogrammpunkt der SPD. Die sozialdemokratische Urheberschaft des Entwurfes kam allerdings in Hoegners »Planwirtschaft« recht deutlich zum Ausdruck. Doch glaubte Hoegner, auch in dieser Frage eine konsensfähige Vorlage erarbeitet zu haben, die zu keinem grundsätzlichen Widerspruch reizen würde. Tatsächlich durchlief der Wirtschaftsentwurf die erste Phase der Verfassungsarbeit im März/April 1946 im wesentlichen unverändert. Auch die im Vorbereitenden Verfassungsausschuß vertretenen Unionspolitiker erkannten angesichts der wirtschaftlichen Notlage keine Alternative zur staatlichen Planwirtschaft, und Hoegners dezentralisierter, genossenschaftlicher Sozialismus war außerdem dem »Sozialismus aus christlicher Verantwortung«, den die CSU damals vertrat, gar nicht so fern. Doch zeigte sich bei den Beratungen der Verfassunggebenden Landesversammlung, daß mit fortschreitender Entfernung zum Krieg der »sozialistische« Geist der CSU wieder abnahm, wie auch insgesamt zu beobachten war, daß die anfängliche Offenheit der Parteien mehr und mehr schwand.

Schon in der Vorbereitungsphase zeichnete sich aber ab, daß Hoegners Entwurf nicht in allen Punkten konsensfähig war. Während die Sozialdemokraten das Verhältniswahlsystem beibehalten wollten, traten die Unionspolitiker für das Mehrheitswahlrecht ein, von dem sie sich eine politische Stabilisierung und die Herausbildung eines Zweiparteiensystems erhofften. Außerdem, dies war bereits im Frühjahr 1946 abzusehen, würde es die CSU als stärkste Partei begünstigen. Mehr Stabilität erwartete sich die Union auch von der Schaffung einer zweiten Kammer. Sie sollte dem »überspitzten« Parlamentarismus Einhalt gebieten; mit ihr sollte der in katholisch-konservativen Kreisen hochgehaltenen Idee eines ständischen Korrektivs zur demokratischen Repräsentation neues Leben eingehaucht werden. Die Sozialdemokraten lehnten eine patriarchalisch-elitäre »Gouvernante« der Volksvertretung ebenso entschieden ab, wie den von der CSU gewünschten

17 Hoegner im Januar 1946 vor dem Bayerischen Ministerrat; Protokoll der Sitzung am 16.1.1946, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/356; gedruckt in: Die Protokolle des Bayerischen Ministerrates: Kabinett Hoegner, 1997, hier S. 235.

»Ersatzmonarchen« und/oder »Hüter« der Verfassung, den Staatpräsidenten.

Gewiß, ein Staatspräsident konnte als »pouvoir neutre«[18] ein wichtiges Element der Balance darstellen, und auch eine Monarchie steht bekanntlich nicht notwendigerweise im Gegensatz zur Demokratie. Doch ganz unabhängig davon, wie man die Frage nach der Notwendigkeit oder Wünschbarkeit eines Staatsoberhauptes in einem Land beantworten mochte, das einem künftigen deutschen Staat beitreten sollte und wollte: Die Vorstellungen, die sich mit dem Staatspräsidenten bei nicht wenigen CSU-Abgeordneten verbanden, zeigten die starke Beharrungskraft obrigkeitsstaatlichen Denkens. In den vielfältigen Diskussionen um dieses Amt offenbarte sich die politische Sozialisation im Kaiserreich bzw. in republikskeptischen bis -feindlichen Weimarer Kreisen am deutlichsten. Auch die »außenpolitischen«, föderalistisch-partikularistischen Zielsetzungen, die mit dem »Patronus Bavariae« verfolgt wurden, reichten ins 19. Jahrhundert zurück. Die CSU verteidigte sowohl den Wunsch nach einer zweiten Kammer als auch den nach einem Staatspräsidenten als eine Lehre aus Weimar, doch faktisch waren dies altbekannte Forderungen, die die ehemalige Bayerische Volkspartei schon in den Anfangsjahren der Weimarer Republik erhoben hatte.

In der CSU zeigten sich immer wieder Tendenzen, nicht nur den Nationalsozialismus, sondern auch Weimar gewissermaßen auszulöschen und an den Strukturen des 19. Jahrhunderts anzuknüpfen. Dabei wurden diese Bestrebungen allerdings als progressiv bezeichnet und wohl auch verstanden[19]: Aus konservativer Sicht hatte sich die Weimarer Demokratie als demokratischer Gegenpol zum Kaiserreich nicht bewährt. Aus dieser Perspektive wurde Hitler möglich, weil das Pendel zu weit ins demokratische Extrem ausgeschlagen war, führte ein direkter Weg von der 1918er Revolution zur Diktatur.[20] Der von den konservativen Kräften erstrebte Mittelweg eines »veredelten« parlamentarischen Systems, die von ihnen gewünschte Synthese von Weimarer demokratischen Errungenschaften und patriarchalisch-obrigkeitstaatlichen Kontrollmechanismen, war ja in der Tat in Bayern noch unerprobt und in diesem Sinne tatsächlich neu.

Sicherlich war es 1946 zu früh, um selbstkritisch zu erkennen, wie schwer die Weimarer Republik gerade dadurch belastet wurde, daß weite Kreise an

18 So kennzeichnete Benjamin Constant zu Anfang des 19. Jahrhunderts in seinem vierbändigen »Cours de politique constitutionelle« (1816–1820) die Funktion eines konstitutionellen Monarchen. Zur Fragwürdigkeit der Übertragung dieser Charakterisierung auf ein republikanisches Staatsoberhaupt vgl. aber z. B. R. HERZOG, 1971, S. 280.

19 So begründete Bauernführer Horlacher sein entschiedenes Eintreten für das ständische Organisationsprinzip in der CSU mit der Feststellung: »wir wollen nicht mehr haben, daß sich die Dinge zurückentwickeln.« Horlacher vor dem Landesarbeitsausschuß der CSU am 1.5.1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 205.

20 So etwa Hans Nawiasky in seiner Schrift vom September 1947: »Zurück zu Weimar? Oder was sonst?«, S. 2f., Institut für öffentliches Recht der Universität München, Teilnachlaß Nawiasky 52.

den Werten des 19. Jahrhunderts festhielten, den Parlamentarismus als »plebiszitäre Oligarchie« prinzipiell ablehnten und von vornherein nur halbherzig oder gar nicht die von ihnen als solche empfundene »parlamentarische Diktatur« mittrugen.[21] Diese Erkenntnis hätte konsequenterweise auch das Eingeständnis einer besonderen eigenen Mitschuld am schließlichen Scheitern der ersten deutschen Republik und somit mittelbar auch an den Folgen, an Holocaust und Krieg, nach sich ziehen müssen – ein verständlicherweise nur schwer erträglicher Gedanke. Der Weimarer »Fehlkonstruktion«, dem Wahlsystem, dem »überspitzen« Zentralismus und Parlamentarismus die Hauptschuld am Scheitern der ersten deutschen Republik zuzuschreiben, sich auf den Standpunkt zu stellen, daß die nationalsozialistische Diktatur allein deshalb möglich war, weil 1871 und endgültig 1918/19 preußisches Machtstreben siegte und der Reichszentralismus das »bessere« Deutschland im Süden und Westen überrollte[22] – das zeugte nicht nur von Treue zu politischen Überzeugungen, das war ein gutes Stück weit auch der Versuch, sich von der Verantwortung zu befreien.

Die Sozialdemokraten brüsteten sich im Wahlkampf zum ersten bayerischen Landtag mit der Behauptung, die CSU sei bei der Beratung der Bayerischen Verfassung »im wesentlichen der Linie der SPD, wenn auch mit Widerständen, gefolgt«.[23] Dies war zwar ein wenig übertrieben, doch wirkten die Sozialdemokraten erfolgreich als demokratisches Korrektiv. Wenn sie das gegen eine doppelt so starke CSU-Fraktion konnten, so war das nicht allein auf den parteienübergreifenden Willen zurückzuführen, eine Verfassung zu schaffen, die im Volk auf möglichst breite Zustimmung stieß. Schon im Wahlkampf zur Konstituante zeichnete sich ab, daß innerhalb der CSU die Meinungen zu zentralen Verfassungsfragen variierten. Nicht alle in der CSU waren gleichermaßen von obrigkeitsstaatlichen Ideen durchdrungen, nicht alle vertraten einen extremen Föderalismus oder Partikularismus. Die CSU war als noch junge Sammlungsbewegung faktisch weniger eine Partei als ein »Parteienblock«[24], in dem sehr unterschiedliche politische Richtungen neben- und zum Teil gegeneinanderstanden. Um die »Union« zusammenzuhalten, setzte der Parteivorsitzende Müller auf Zeit und unterdrückte eine innerparteiliche Programm- und auch Verfassungsdiskussion. Die CSU trat daher denkbar schlecht vorbereitet in die Beratungen ein, ausgerüstet

21 So verdammte etwa F. Schäffer, 1922, S. 6, 14, das parlamentarische System. Die SPD hielt der CSU diese Zusammenhänge allerdings bereits 1946 vor Augen, vgl. »Gottgewollte Ordnung?« in: Nachrichtenblatt der SPD, Landesverband Bayern, 1. Jg. Nr. 24, 28.11.1946.

22 H. Nawiasky, Das Föderalistische Manifest, 1991, S. 228 f. Ähnlich Ottmar Kollmann (CSU): Einige grundsätzliche Bemerkungen über die Schaffung einer bayerischen Staatsverfassung, in: BayHStA, NL Schwalber, III 27.

23 SPD-Landesverband Bayern zum Volksentscheid und zur Landtagswahl am 1. Dezember 1946 in Bayern, S. 6, in: ASD, Landesverband Bayern III, Nr. 76.

24 So bezeichnete Müller die Union am 13. Juni 1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 388.

»nur mit allgemeinen grundsätzlichen Richtlinien, die vorsahen, daß die neue Verfassung einen christlichen und sozialen Geist haben« sollte.[25]

Als Diskussionsgrundlage diente somit nicht etwa eine Vorlage der stärksten politischen Kraft Bayerns, sondern die Beratungen erfolgten auf der Basis des Entwurfs des Vorbereitenden Verfassungsausschusses. Er wurde in CSU-Kreisen mit einigem Recht auch als »Hoegner-Entwurf« bezeichnet, weil der Ausschuß Hoegners Vorlage in weiten Teilen unverändert beließ. Der Vorsprung, den die CSU damit dem sozialdemokratischen Standpunkt einräumte, war um so schwerer aufzuholen, als die nun nicht länger aufschiebbare Verfassungsdiskussion innerhalb der CSU-Fraktion nicht immer einvernehmliche Resultate erbrachte. So begründete Hundhammer dann auch den Verzicht, »eine Verfassung durchzudrücken, wie unsere Fraktion sie will«, obwohl »wir die absolute Mehrheit [...] haben«, gegen Ende der Beratungen unter anderem damit, daß »in manchen Fragen natürlich in der eigenen Fraktion keine restlose Übereinstimmung besteht«.[26]

Parteiinterne Meinungsunterschiede, dies war bereits im Wahlkampf deutlich geworden, bestanden speziell über die Frage, ob Bayern einen Staatspräsidenten bekommen sollte. Doch als es bei den Verfassungsarbeiten darum ging, die im Vorfeld der Beratungen propagierten Verfassungsziele mit Inhalten zu füllen, zeigte sich, daß Auffassungsunterschiede auch in Punkten bestanden, in denen die Partei geschlossen aufgetreten war. Dennoch waren die Differenzen nicht so groß, daß es nicht möglich gewesen wäre, sich in der Fraktion auf eine Linie zu einigen. Dies galt auch für den Staatspräsidenten, über den sich die Partei aber schließlich so entzweite, daß ihre absolute Mehrheit wenig wog, als die bis zum Ende der Beratungen aufgeschobenen Verfassungsfragen zur Debatte standen, die zwischen der CSU und der SPD strittig waren.

Der CSU-interne Streit über den Staatspräsidenten war kein Resultat unüberbrückbarer sachlicher Gegensätze. Die CSU-Fraktion hatte bereits einem Kompromißkonstrukt mit einer überwältigenden Mehrheit (gegen eine Stimme bei drei Enthaltungen) zugestimmt, als das Amt unversehens in die Mühlen des Führungskampfes in der CSU geriet. Der Parteivorsitzende Müller, dessen Position in der Partei stark war, der aber in der CSU-Fraktion wenig Rückhalt fand, hegte zu Recht den Verdacht, daß sein größter innerparteilicher Rivale Hundhammer die ihm übertragene Funktion als Fraktionsvorsitzender nutzen wollte, um Müllers Position in der CSU zu unterhöhlen und ihm den Parteivorsitz streitig zu machen. Als dies im Verlauf der Verfassungsberatungen immer offensichtlicher wurde, wollte Müller seinen Kontrahenten in seine Schranken weisen. Die einzige Möglichkeit, auf parlamentarischer Ebene einen Sieg über Hundhammer zu

25 Rückblick auf die bayerischen Verfassungsberatungen, Vortrag vom Abgeordneten Dr. Hundhammer am 28.9.1946 im Akademisch Politischen Club, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/130.

26 Vor dem Landesausschuß der CSU am 6. September 1946, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 566.

erringen und seinen eigenen Führungsanspruch in der CSU zu unterstreichen, bot sich Müller, indem er den Staatspräsidentenstreit entfachte. In dieser Frage konnte die Minderheit des Müller-Flügels in der CSU-Fraktion auf die Unterstützung der Sozialdemokraten rechnen, die das Amt mehrheitlich ablehnten.

Die schon frühzeitig erkennbare Uneinigkeit der CSU über den Staatspräsidenten war von größter Bedeutung für die Verfassungsberatungen. Der Schäffer/Hundhammer-Flügel räumte dem Amt höchste Priorität ein, kaum weniger Relevanz maß ihm der Bauernflügel zu. Hoegner, der aus seiner föderalistischen Überzeugung heraus persönlich ebenfalls entschieden für einen Staatspräsidenten eintrat, erkannte bald, daß diese beiden CSU-Flügel bereit waren, notfalls einen hohen Preis für die Einrichtung des Staatsoberhauptes zu bezahlen. Diesen Umstand machte er den Sozialdemokraten geschickt zunutze. Auf sein Betreiben ging zurück, daß die Entscheidung der besonders »neuralgischen« Verfassungsfragen – des Wahlsystems, der zweiten Kammer, des Staatspräsidenten und der Wirtschaftsordnung – bis zum Schluß der Beratungen aufgeschoben wurde. Das gelang, weil Hoegner der CSU in Aussicht stellte, daß die Sozialdemokraten unter Umständen schließlich doch bereit sein würden, einem Staatspräsidenten ihre Zustimmung zu erteilen. Da Teile der CSU-Fraktion ihre Haltung zu diesem Amt auch davon abhängig machten, wie sich die Sozialdemokraten dazu stellten, beförderte dies die ohnehin in der CSU bestehende Bereitschaft, mit der SPD zu kooperieren.

Bevor es dann (am 26. August) zur Entscheidung über die erste neuralgische Frage, über das Wahlsystem kam, deckte Hoegner, der seine eigenen Sympathien für den Staatspräsidenten anfangs verbarg, die Karten auf und bekannte sich gegenüber den maßgeblichen Köpfen der CSU als energischer Verfechter des Amtes. Er war zuversichtlich, seine Fraktion auf seine Seite ziehen zu können, mußte aber am 25. August eine Niederlage hinnehmen. Die SPD-Fraktion stimmte dagegen, obwohl Hoegner sogar die Vertrauensfrage stellte. Dieses Votum der SPD dürfte mit dazu beigetragen haben, daß sich die CSU am nächsten Tag in der Wahlrechtsdebatte hart zeigte, als es um die von der SPD gewünschte Herabsetzung der zehnprozentigen Sperrklausel ging. Wenn die CSU es bei einer Machtdemonstration beließ und nur damit drohte, auf das im Wahlkampf von ihr geschlossen propagierte und von weiten Teilen der Fraktion nach wie vor favorisierte Mehrheitswahlsystem zurückzukommen, so hing das zum einen damit zusammen, daß Hundhammer und Müller aus je verschiedenen Motiven inzwischen das Verhältniswahlsystem wünschten. Zum anderen war dies aber auch darauf zurückzuführen, daß die Entscheidung über das vom Schäffer/Hundhammer-Flügel wie auch vom Bauernflügel der CSU dringlich erwünschte Staatsoberhaupt noch ausstand und die CSU auf Hoegners bis dahin unangefochtene Autorität in der SPD-Fraktion hoffte.

Müller hatte seit der Gründung der CSU wiederholt bewiesen, daß er für Überraschungen gut war, wenn es darum ging, seine Stellung in der Partei zu

verteidigen. Tatsächlich nahm er das Votum der SPD-Fraktion zum Anlaß, den schwelenden Machtkampf in der CSU zu eskalieren. Am Abend des 26. August kündigte der Müller-Flügel den CSU-internen Staatspräsidentenkompromiß auf und trieb damit seine innerparteilichen Gegner in die Arme der SPD. Hoegner gelang es, Hundhammer und die Köpfe des Bauernflügels der CSU davon zu überzeugen, daß die SPD oder wenigstens Teile der Fraktion dem Staatspräsidenten schließlich doch noch zustimmen würden, wenn die CSU der SPD nur in anderen Fragen weit genug entgegenkam. Er erreichte damit, daß die CSU sich im Tausch gegen den Staatspräsidenten dazu bereit fand, die im Wahlkampf einhellig propagierte zweite Kammer zu einem puren Dekorationsstück umzufunktionieren, die Kompetenzen des Staatspräsidenten stark zu beschneiden und der SPD in der Wirtschaftsverfassung weit entgegenzukommen.

Die großen Abstriche, die die CSU in diesen Fragen machte, waren an die Voraussetzung geknüpft, daß wenigstens Teile der SPD dem Staatspräsidenten ihre Stimme geben würden. Diese Bedingung erfüllten die Sozialdemokraten nicht. Doch die endgültige – und negative – Entscheidung über das Amt fiel buchstäblich in letzter Minute, zu spät, um die anderen Verfassungsentscheidungen noch zu revidieren. Im Ergebnis des innerparteilichen Machtkampfes hatte die CSU keines der von ihr im Wahlkampf verkündeten zentralen Verfassungsziele erreicht. Der Staatspräsident war ganz entfallen, die zweite Kammer war einem machtlosen Senat gewichen, statt des Mehrheitswahlrechtes sah die Verfassung ein Verhältniswahlsystem vor, das allerdings durch eine zehnprozentige Sperrklausel die Herausbildung des von der CSU gewünschten Zweiparteiensystems versprach.

Zu betonen ist aber auch: Es war nicht nur ein Ergebnis des Machtkampfes in der CSU und nicht nur ein Verdienst der SPD, daß die obrigkeitsstaatlichen Vorstellungen zurückgedrängt wurden. Ebenso war es nicht allein den Sozialdemokraten zuzuschreiben, wenn die Wirtschaftsverfassung so sozialistisch geriet, daß die SPD sie als ihren größten Verfassungserfolg feiern konnte. Der Schäffer/Hundhammer-Flügel der CSU, in dem obrigkeitsstaatliche Ideen besonders hochgehalten wurden, machte nur etwa ein Drittel der CSU-Fraktion aus. Seine teils monarchistischen, extrem-konservativen Ziele stießen auch beim Bauernflügel und Müller-Flügel der CSU auf Widerstände. Und was die Vorstellungen zur künftigen Wirtschaftsordnung betraf, so fanden die Sozialdemokraten insbesondere im Bauernflügel einen starken Bündnispartner, der anders als der Schäffer/Hundhammer-Flügel die sozialistischen Verfassungselemente aus Überzeugung verteidigen half. Gewiß, der mit dem »föderativen Prinzip« aufs engste verknüpfte Staatspräsident wurde von Teilen der CSU zur »Lebensfrage«[27] hochstilisiert. Doch wäre es den Sozialdemokraten nicht möglich gewesen, sich gegen eine CSU gleichermaßen gut zu behaupten, die etwa sozialistischen

27 Ernst Mosich, Allgemeine Bemerkungen und Anregungen zum Entwurf zur Verfassung des Freistaates Bayern, 26.7.1946, S. 5, BayHStA, NL Schwalber III 27.

Ideen gänzlich ablehnend gegenübergestanden hätte. Allerdings: Ohne den Machtkampf in der CSU hätten die divergierenden Flügel bei aller Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der SPD primär den innerparteilichen Kompromiß gesucht. Die Wirtschaftsverfassung, die Johannes Semler dann auch im Namen der CSU-Mehrheit scharf kritisierte, wäre in diesem Fall weniger sozialistisch ausgefallen, der Senat wäre machtvoller – vielleicht sogar eine gleichberechtigte zweite Kammer – geworden und Bayern hätte einen Staatspräsidenten bekommen – wenn auch nicht den »starken Mann«, den sich der Schäffer/Hundhammer-Flügel wünschte.

Die Erfolge, die die SPD verbuchen konnte, hatte sie im wesentlichen ihrem Vorsitzenden Hoegner zu verdanken. Ihm gelang es mit Unterstützung der sozialdemokratischen Minister, den oppositionellen Willen der Fraktion zu zügeln und sie auf Koalitionskurs zu halten, bis die entscheidenden Weichen gestellt waren. Hoegner erkannte von Anfang an, daß die sozialdemokratischen Vorstellungen nur dann eine Chance hatten, wenn die SPD nicht überzog und sie den Schulterschluß mit der CSU suchte. Dieser Erkenntnis trug bereits sein März-Entwurf Rechnung, und diese kooperative Politik setzte er bei den Verfassungsberatungen gegen die widerstrebende Fraktion konsequent fort. Sein Verzicht auf »Parteipolitik« trug dazu bei, Berührungsängste gegenüber den »Marxisten« abzubauen, die in der CSU recht groß waren. Hoegner und die SPD-Minister wurden, anders als die Genossen im allgemeinen, von der CSU als »vernünftige«, erfahrene Männer geschätzt, die in der Lage waren, »den Staat über die Partei zu stellen«.[28] Hinzu kam Hoegners föderalistische Überzeugung. Sein Bestreben, durch eine entsprechende Ausgestaltung der Landesverfassung einem künftigen Reichszentralismus entgegenzuwirken, traf sich mit dem übergeordneten Ziel der Mehrheit der CSU-Fraktion. Hoegners Föderalismus war das einigende Band, das den Brückenschlag in strittigen Fragen erleichterte. Daß Hoegner als Realpolitiker agierte und in klarer Einschätzung der realen Machtverteilung auch in so zentralen Punkten wie der Schulfrage traditionellem SPD-Gedankengut zugunsten eines Verfassungskompromisses den Rücken kehrte, machte ihn für die CSU zu einem akzeptablen Bündnispartner. Hätte sich Hoegner dem Willen der Parteibasis und auch der mehrheitlichen Tendenz der Fraktion gebeugt und einen Oppositionskurs gesteuert, so wäre die »Welternte«[29], die die SPD dank seiner Politik einfahren konnte, kaum so gut ausgefallen.

Hoegners enge Kooperation mit der CSU stieß freilich in der SPD zunehmend auf Widerstände. In den Fraktionszusammenkünften zeigte sich, daß trotz der Verfassungserfolge der SPD die Tendenz zur Abgrenzung von der CSU mehr und mehr wuchs. Die Staatspräsidentenkrise Mitte September 1946 markierte eine Zäsur. Hoegners Politik der Verständigung geriet nach-

28 So Prechtl vor der CSU-Fraktion am 9.12.1946, ACSP, NL Müller 220.
29 So Roßhaupter am 25.8.1946 vor der Fraktion, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.
30 Hoegner an Allen Dulles, 4.7.1947, in diesem Sinne auch noch sein Brief an Walter Dorn vom 31.3.1951; beide IfZ-Archiv, NL Hoegner, ED 120/39.

haltig in Mißkredit; seine Partei wußte seine Leistungen, wie Hoegner später zu Recht beklagte, nicht zu würdigen.[30] Die Verfassungskoalition zerbrach, es kam zu einer neuen Polarisierung der bayerischen Parteien. Zwar stimmten dann in der Schlußabstimmung die Koalitionspartner noch einmal gemeinsam, doch wurden seither in der Basis beider großer Parteien die Rufe nach Aufkündigung der Zusammenarbeit immer lauter.[31] Im Dezember 1946 gelang es Hoegner nur mit aller Mühe, die SPD-Fraktion noch einmal zu einer Koalition mit der CSU zu bewegen, obwohl die Union zu größtem Entgegenkommen bereit war.[32] Die Dezemberkoalition wurde gegen den Willen der Basis beider Parteien geschlossen, und ihr baldiger Bruch (im September 1947) kündigte sich schon im Januar 1947 an.[33]

Zwar trugen die Verfassungsberatungen dazu bei, das programmatische Profil der Parteien zu schärfen und sie zu polarisieren. Doch diese Prozesse vollzogen sich im Zuge der allmählichen Konsolidierung der Organisationen auch unabhängig davon. Roßhaupter wußte, wovon er sprach, wenn er am 12. September davor warnte, das Verfassungswerk am Staatspräsidenten scheitern zu lassen und es auf die Wahl einer neuen Konstituante ankommen zu lassen. »Ich habe sehr die Befürchtung«, so Roßhaupter, »daß dann manche Bestimmung, die in der gegenwärtigen Verfassung enthalten ist und die wir sehr begrüßt haben, in dieser kommenden Verfassung nicht mehr enthalten wäre.«[34] Führt man sich vor Augen, daß die CSU in ihrem am 31. Oktober 1946 verabschiedeten Grundsatzprogramm die Planwirtschaft als »Ausfluß eines kollektivistischen Denkens« ablehnte, die SPD hingegen in ihrem im Dezember 1946 verabschiedeten Aktionsprogramm die sozialistische Planwirtschaft einforderte, oder daß beide Parteien dem Schulkompromiß den Rücken kehrten und für die Konfessionsschule bzw. die Gemeinschaftsschule eintraten[35], so wird man Roßhaupter wohl Recht geben müssen. Die Kluft zwischen CSU und SPD, dies hatte der bayerische Landwirtschaftsminister Baumgartner (CSU) schon im Mai 1946 festgestellt, wurde »dauernd größer«.[36] Der in den ersten Nachkriegsmonaten noch starke Wille zum Interessenausgleich nahm zusehends ab. Wären die Verfas-

31 So verabschiedete der Bezirksverband Oberpfalz/Niederbayern auf dem Bezirksparteitag am 28./29.9.1946 zwei Resolution, die die nachgiebige Haltung der SPD-Fraktion scharf kritisierten; ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143 (dort auch weitere kritische Stimmen aus der Basis).

32 Obwohl die CSU mit 52,3 % wieder die absolute Mehrheit erlangte und die SPD nur 28,6 % der Wählerstimmen hinter sich brachte, bot sie der SPD vier Ministerien an, darunter das Innen- und Wirtschaftsministerium. Der CSU selbst verblieben damit auch nur noch vier Fachministerien. Hintergrund dieser Großzügigkeit war der Wunsch des Schäffer/Hundhammer-Flügels und des Bauernflügels der CSU, die Ministerpräsidentschaft Müllers zu verhindern. Dazu ausführlich B. Fait, Anfänge der CSU, 1995, S. 143–187.

33 Zur Haltung der SPD-Basis: H. Mehringer, Von Knoeringen, 1989, S. 312, 314, zu der der CSU: Protokoll des Landesausschusses der CSU am 3.1.1947, CSU, Protokolle und Materialien, 1993, 961–1057.

34 Sten. Ber. VA, S. 691.

35 CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1726f.; W. Behr, 1969, S. 212, 215.

36 Baumgartner an die CSU-Landesleitung, 31.5.1946, IfZ-Archiv, NL Baumgartner ED 132/2.

sungsberatungen nur einige Monate später begonnen worden, so hätten sicher manche Bestimmungen der Verfassung anders ausgesehen. Hoegner wäre es wohl nicht mehr gelungen, die SPD auf seinen Kompromißkurs einzuschwören und die Verfassungserfolge zu erringen, die die SPD verzeichnete. In der CSU hätte das seit dem Frühjahr immer drängender geäußerte Bedürfnis nach programmatischer Klärung wohl auch ohne die Verfassungsberatungen bis zum Herbst zu greifbaren Ergebnissen geführt. Sie hätten es der Partei verboten, der SPD in dem Maße entgegenzukommen, wie sie es tat.[37] Der Zeitfaktor war für das Ergebnis der Verfassungsberatungen von vergleichbar großer Bedeutung wie die spezifischen politischen Konstellationen in Bayern, und dieser Befund dürfte übertragbar sein.

Angesichts der Großen Koalition von CSU und SPD spielten die FPD, KPD und WAV, die zusammen nur 20 der insgesamt 180 Abgeordneten stellten, nur eine Statistenrolle. Die Koalitionspartner begrüßten es, wenn sich die kleinen Parteien ihren Lösungen anschlossen, taten sie es nicht, so waren ihre Stimmen verzichtbar. Einen wesentlichen Einfluß auf den Inhalt der Verfassung konnten die KPD, FDP und WAV nur in einem Fall nehmen: Sie trugen mit ihren Nein-Stimmen zur Ablehnung des Staatspräsidenten bei. Mit Ausnahme des Bauernverbandes, der über den Bauernflügel der CSU bei den Verfassungsberatungen maßgeblich mitredete, und der katholischen Kirche, die bereits im Vorfeld erfolgreich dafür sorgte, daß ihre Interessen in der Kirchen- und Schulverfassung berücksichtigt wurden, blieben auch die organisierten gesellschaftlichen Interessen einflußlos. Sie meldeten sich auch kaum zu Worte. Lediglich zur Wirtschaftsverfassung trugen die im Wirtschaftsbeirat des Bayerischen Wirtschaftsministeriums vereinten Unternehmer und die Gewerkschaften Vorschläge vor, die jedoch bei den Beratungen keine Beachtung fanden.

Auch die insgesamt zu konstatierende Zurückhaltung von Interessenverbänden war zeitbedingt. Nicht nur die organisatorische Entwicklung der Parteien, sondern auch die der Verbände steckte zu Beginn der Verfassungsberatungen noch in den Kinderschuhen, und im Vordergrund der öffentlichen wie privaten Aufmerksamkeit standen andere Fragen: die Überwindung der materiellen Not, die Entnazifizierung. Selbst die Industrie- und Handelskammern begannen sich erst Ende Juni für die Verfassung zu interessieren – ohne sich im weiteren Verlauf nachdrücklicher in das Geschehen einzuschalten. Das hing außerdem auch damit zusammen, daß der Zeitrahmen der Beratungen ausgesprochen knapp bemessen war. Zwischen der Konstituierung der Verfassunggebenden Landesversammlung am 15. Juli und der Übergabe des Verfassungsentwurfes an die Militärregierung am 23. September lagen nur gute zwei Monate. Bedenkt man, daß der Parla-

37 Auch Hoegner stellte 20 Jahre nach Verabschiedung der Verfassung fest, sie sei »noch unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft beschlossen« worden. »Parteipolitische Gesichtspunkte wurden zurückgestellt.« W. Hoegner, Die Bayerische Verfassung von 1946 als Antwort auf die Vergangenheit, 1966, S. 16.

mentarische Rat vom September 1948 bis zum Mai 1949, also über einen viermal so langen Zeitraum tagte, um das Grundgesetz zu erarbeiten, so wird ersichtlich, wie schnell der Prozeß der Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone ablief. Den außerparlamentarischen Kräften blieb kaum Zeit, zur Verfassung Stellung zu beziehen und die Beratungen wirkungsvoll zu beeinflussen. Zwischen der ersten Lesung der bayerischen Wirtschaftsverfassung am 2. September und ihrer Verabschiedung in dritter Lesung am 19. September lagen z. B. kaum mehr als zwei Wochen.

Dieses von der Militärregierung vorgegebene Tempo trug auch dazu bei, daß selbst die Fraktionen in die eigentlichen Verfassungsdiskussionen fast gar nicht einbezogen wurden und sie kaum konstruktiv beeinflussen konnten. Die Fraktionen wurden in der Regel erst gehört, nachdem die Entscheidungen im Verfassungsausschuß bereits gefallen waren. Sie waren eher Akklamationsorgane als echte Entscheidungsträger. Dies auch, weil die zwischen den beiden großen Parteien strittigen Fragen von den eigentlichen »Verfassungsmachern« in ein komplexes Geflecht von Kompromissen verwoben wurden, das für die Fraktionen kaum durchschaubar war, zumal sie partiell gezielt desinformiert wurden. Basisdemokratisch war es nicht, wenn Horlacher und Hundhammer in der CSU-Fraktion eine Diskussion der Wirtschaftsverfassung planmäßig verhinderten, oder wenn Hoegner den erklärten Willen seiner Fraktion in der Staatspräsidentenfrage unterlief und seine Genossen über seine Politik im Unklaren ließ.

Hoegner war dabei nicht von diktatorischen Gelüsten geleitet, die ihm seine Fraktion am 13. September vorwarf[38], sondern er tat dies aus einem patriarchalischen Demokratieverständnis heraus. Hoegner hielt, wie er in seinen 1959 veröffentlichen Memoiren feststellte, Parlamente für »Massenversammlungen oft leidenschaftlicher Menschen«, die deshalb nur bedingt geeignet waren, Entscheidungen zu treffen. Dies war Aufgabe der Regierung, die sich – so Hoegners Ideal – »aus weisen und abgeklärten Männern« zusammensetzen sollte, »die über den Tagesereignissen und dem Parteiengezänk die großen Zusammenhänge sehen.«[39] Mit dieser Auffassung stand er nicht allein. Hoegner, und mit ihm seine Minister und die bei den Verfassungsberatungen maßgeblichen Köpfe der CSU, Ehard, Horlacher, Hundhammer – letztere auch beeinflußt vom innerparteilichen Machtkampf – befanden selbst den so sachlich verhandelnden 21-köpfigen Verfassungsausschuß als ein ungeeignetes Forum »abgeklärter« Politik. Die neuralgischen Fragen wurden unter ihnen in kleinstem Kreise bis in Detail vorverhandelt, so daß auch der Verfassungsausschuß auf die Entscheidungen dann kaum noch inhaltlichen Einfluß nehmen konnte.

Die Beratung des Senats, die im Eiltempo über die Bühne ging, des Staatspräsidenten, über den sich nur deshalb eine Debatte im Verfassungsausschuß

38 Bericht über die Fraktionssitzung am 13. September 1946, ASD, SPD-Landtagsfraktion Bayern, Nr. 143.

39 W. Hoegner, Außenseiter, 1959, S. 250.

entspann, weil es Hoegner in den interfraktionellen Verhandlungen nicht gelungen war, ihn gegen die Monarchie zu verpflichten, oder auch die Beratung der Wirtschaftsverfassung: Hier zeigte sich, wie gering der Einflußspielraum auch des Verfassungsausschusses war, wenn es um heikle Fragen ging. Es waren kaum mehr als eine Handvoll Personen, die die Bayerische Verfassung schrieben: allen voran Hoegner, Nawiasky und Ehard, die dies im wahren Wortsinne taten. Flankiert wurden sie von Horlacher und Hundhammer aus der CSU, die maßgeblich an den »politischen« Entscheidungen beteiligt waren und sie in der Fraktion durchsetzten, sowie Roßhaupter und Seifried aus der SPD, die Hoegner politisch den Rücken freihielten. Nur in einem Punkte war diesem Siebener-Gespann der Erfolg versagt: Der Staatspräsident, um den sich alles rankte, scheiterte am Votum des Plenums. Es rächte sich damit auch zu einem Stück weit für die als diktatorisch empfundene »Kuhhandelpolitik« der Macher.

Die Fraktionen waren zu Recht empört über die Geheimniskrämerei der Protagonisten, die es ihnen erschwerte, zu beurteilen, ob die ausgehandelten Kompromisse die vom Fraktionsstandpunkt her bestmöglichen Lösungen waren. Berechtigt war auch ihr Ärger darüber, daß die »Verfassungsmacher« klare Fraktionsaufträge unterliefen. Auch wenn etwa Hoegners Mißachtung des Wunsches seiner Fraktion, einen Staatspräsidenten möglichst zu verhindern, der Schlüssel zum sozialdemokratischen Verfassungserfolg war: Seine Politik widersprach dem erklärten Willen der demokratisch gewählten Volksvertreter, die zu Recht zornig darauf reagierten. Dies galt erst recht für die CSU-Fraktion. Sie wünschte den Bruch der Koalition am 12. September mit der Aufkündigung des Wahlrechts- und Senatskompromisses zu quittieren – was Hundhammer und Horlacher ignorierten, um in einem zweiten Anlauf zu versuchen, den Staatspräsidenten schließlich doch noch durchzubringen. Vergeblich. Konnte Hoegner wenigstens Erfolge verbuchen, so erwies sich ihre Politik zuletzt auch noch als Reinfall.

Andererseits unternahmen aber die Fraktionen wenig, um sich konstruktiv an der Verfassungsarbeit zu beteiligen. Sie gaben ihren Repräsentanten nur in Ausnahmefällen klare Handlungsanweisungen mit auf den Weg. Es ist bezeichnend, daß die Abgeordneten nur in einer einzigen Frage, der des Staatspräsidenten, initiativ wurden, und das auch nur deshalb, weil Müller sie zum Politikum erhob. Verfassungsfragen, dies zeigte sich auch schon an den ausbleibenden Diskussionen im Vorfeld der Wahl, stießen bei den meisten auf kein größeres Interesse. Die politische Dimension der in der Verfassung verankerten Rechts- und Programmsätze schien den meisten Abgeordneten nicht bewußt geworden zu sein. Vielleicht war auch dies eine Reaktion auf die Erfahrungen der Vergangenheit, hatte sich doch im Verlauf der Weimarer Republik und besonders nachdrücklich seit 1933 gezeigt, wie wenig die geschriebene Verfassung die Realitäten bestimmte.

Die amerikanischen Verbindungsoffiziere, die die Verfassungsberatungen begleiteten, beobachteten die bayerische Bühne genau, agierten aber sehr zurückhaltend. Die – nur äußerliche – Gelassenheit, mit der die Amerikaner

die Diskussionen auch dann verfolgten, wenn ihnen so zuwiderlaufende Vorstellungen zu Tage traten wie etwa der Wunsch nach einer Wiedereinführung der bayerischen Monarchie, zeigt, wie ernst die Militärregierung ihr selbstauferlegtes Gebot zu äußerster Zurückhaltung nahm. Ihr Vertrauen in die Funktionsfähigkeit bayerischer demokratischer Selbstkontrolle wurde im Großen und Ganzen auch nicht enttäuscht. Die meisten Vorbehalte, die Clays Beraterstab gegenüber dem Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses noch artikuliert hatte, erledigten sich im Zuge der Verfassungsberatungen von selbst. Die wenigen Interventionen, die aus amerikanischer Sicht zur Sicherung demokratischer Grundsätze notwendig wurden, erfolgten vorsichtig, und die an die Verfassunggeber herangetragenen »Anregungen« und »Empfehlungen« ließen ihnen Spielraum zur spezifischen Artikulation eigener Vorstellungen. Für die bayerischen Kräfte war es allerdings schwierig einzuschätzen, wie groß der Freiraum war, den die Amerikaner ihnen bei der Ausgestaltung ihrer Verfassung zumaßen. Da von der Militärregierung ihre Genehmigung abhing und den führenden Verfassunggebern aus partikular-föderalistischen Motiven unbedingt an einem Erfolg ihres Werkes gelegen war, reizten sie nicht aus, wie weit der amerikanische Respekt vor dem bayerischen Selbstbestimmungsrecht reichte. Wie der Blick in die Nachbarländer und besonders nach Württemberg-Baden zeigte, lag es tatsächlich allein in bayerischer Hand, ob und inwieweit amerikanische Vorstellungen in den Verfassungstext gelangten.

Doch erkannten die bayerischen Kräfte, daß die Amerikaner in der Verfassungsfrage ungewöhnlich nachgiebig waren. Sie erfüllten keineswegs alle Modifikationswünsche der Militärregierung gefügig. Wenn amerikanische mit bayerischen Interessen kollidierten, so blieb der amerikanischen Überzeugungsarbeit der Erfolg versagt. Dies galt speziell auch dann, wenn die bayerische Eigenstaatlichkeit bedroht schien, so etwa durch die relativ nachdrücklich vorgetragene amerikanische Bitte, die Möglichkeit der Übertragung von Kompetenzen an zonale oder überzonale Institutionen so flexibel wie möglich zu regeln. Hier ergab sich ein massiver Interessenkonflikt. Sowenig die bayerischen Kräfte bereit waren, auf eigenstaatliche Rechte zu verzichten, sowenig waren die Amerikaner gewillt, ihre Besatzungs- und Deutschlandpolitik durch ein einzelnes Land durchkreuzen zu lassen. Doch auch in dieser Frage, die vitale amerikanische Interessen berührte, wahrte die Militärregierung das Selbstbestimmungsrecht der bayerischen Verfassunggeber – ohne freilich die eigenen Ziele aufzugeben. Zwar verzichtete die Militärregierung darauf, den Verfassungstext in ihrem Sinne zu redigieren. Sie stellte aber durch ihr Genehmigungsschreiben, das für die Dauer der Besatzungszeit als fester Bestandteil der Verfassung zu gelten hatte, sicher, daß das bayerische Beharren auf eigener Staatlichkeit sich nicht nachteilig auf die Funktionsfähigkeit der bizonalen Behörden oder sonstiger Zwischenlösungen bis zur Errichtung einer deutschen Regierung auswirken konnte. Auch den Beitritt Bayerns zu einem künftigen deutschen Staat erklärte die Militärregierung zum Muß und grub damit den bayerischen Be-

strebungen das Wasser ab, sich einen überproportionalen Einfluß auf die Gestaltung der künftigen Bundesverfassung zu sichern.

Die Lösung, die die Amerikaner fanden, um eigene Interessen zu wahren und gleichzeitig ihre Verfassungspolitik deutscher Selbstbestimmung konsequent durchzuhalten, mutet janusköpfig an – und war es auch, solange die Besatzungszeit andauerte. Doch sollte die Verfassung nicht nur für die Jahre der Besatzung gelten; insofern zeugte diese Lösung ebenfalls vom ernsthaften Respekt vor der Verfassung auch eines besetzten »Feindstaates«. Betrachtet man die amerikanischen Interventionen in toto, so ist außerdem festzuhalten, daß sie nur im Ausnahmefall amerikanischen Interessen dienten. Ganz überwiegend war das, was aus amerikanischen Köpfen in die Verfassung einfloß, von dem Bestreben geleitet, den demokratisch wenig erfahrenen Deutschen dabei zu helfen, ihre neue Staats- und Gesellschaftsordnung so demokratisch wie möglich zu gestalten: »Die Macht des Staates über seine Bürger, wie sie für totalitäre Staaten bezeichnend ist, sollte geschwächt, der Freiheitswille der Bürger sollte geweckt und gestärkt werden. Man wird nicht behaupten können,« so Hoegners Bilanz zehn Jahre nach Verabschiedung der Verfassung, »daß dies unseren Vorstellungen über Volksherrschaft widerspräche oder wesensfremd sei.«[40]

Die behutsame Verfassungspolitik der Militärregierung entsprach Clays Demokratieverständnis. Es verbot, den deutschen Verfassunggebern amerikanische Vorstellungen überzupfropfen, solange sie sich innerhalb der Grenzen des demokratischen Rahmens bewegten. Sie wollten die bayerischen Kräfte prinzipiell aus eigenem Antrieb nicht überschreiten. Doch gab es Grenzfälle, in denen deutsches und amerikanisches Demokratieverständnis auseinanderliefen. Dies bezeugten recht nachdrücklich die Kommentare des Washingtoner State Departments, aus dessen Sicht wichtige demokratische Grundprinzipien in der Bayerischen Verfassung nicht ausreichend gesichert waren. Erkannten die Amerikaner vor Ort die Aufrichtigkeit der deutschen Anstrengungen zur demokratischen Selbsterneuerung an und waren deshalb bereit, über einzelne Mängel hinwegzusehen, so sah das State Department in jeder Formulierung, die eine Mißbrauchsmöglichkeit in sich barg, einen – um es überspitzt auszudrücken – gezielten Versuch, einer neuen Diktatur ein Hintertürchen offenzuhalten.

Clay war sich bewußt, daß in Washington, fernab vom Schauplatz des Geschehens, das Mißtrauen in den deutschen Demokratisierungswillen noch groß war. Daher versuchte er auch von Anfang an, Washington aus den Verfassungsarbeiten auszuschalten. Dies mißlang, und es trat ein, was Clay befürchtet hatte. Die im Oktober aus Washington eintreffenden Modifikationswünsche zur bayerischen und auch den beiden anderen Landesverfassungen drohte die Verfassungspolitik der Militärregierung mit einem Schlag zunichte zu machen. In dieser Situation war Clay bereit, notfalls sogar den Präsidenten der Vereinigten Staaten zu Hilfe zu rufen, um seiner

40 W. Hoegner, Besatzungsmacht und bayerische Verfassung, 1956, S. 334.

Politik des »hands-off« zum erfolgreichen Abschluß zu verhelfen. Clays Reaktion entsprang wohl auch, aber sicher nicht primär seiner demokratischen Gesinnung. Wenn Washington auf seinen zum Teil sehr substantiellen Änderungswünschen bestand, so war zu befürchten, daß die deutschen Kräfte sich heftig wehrten und womöglich das Verfassungswerk scheitern ließen. Selbst wenn dies nicht geschah, würde aber die massive Intervention der Öffentlichkeit nicht zu verheimlichen sein. Die harte Beurteilung, die das State Department für die bayerische Verfassung fand, war aber gleichbedeutend mit einem amerikanischen Eingeständnis, daß die Deutschen offenkundig doch noch nicht zu ausreichender demokratischer Reife gewachsen waren, um eine vorläufige deutsche Regierung zu errichten. Das würde den alliierten Partnern schlagende Argumente liefern, um der mit Byrnes Stuttgarter Rede in greifbare Nähe gerückten Möglichkeit der baldigen Schaffung einer Zentralregierung eine Absage zu erteilen. Genau diesen Argumenten sollte aber mit der Schaffung der Länderverfassungen der Boden entzogen werden. Da Clay diese Zusammenhänge dem State Department in Erinnerung rief, erübrigte sich der Gang zum Präsidenten. Das Außenministerium trat unverzüglich den Rückzug an. Wenn Außenminister Byrnes dann am 24. Dezember 1946 Clay im Namen des State Department für die historische Leistung (»historic achievement«) gratulierte, die er 1946 in Deutschland vollbracht hatte[41], so meinte Byrnes sicher nicht nur, aber gewiß auch Clays Einsatz für sein Verfassungsexperiment. Es war eine Leistung, die Clay als historische Größe ausweist, daß er es schon ein halbes Jahr nach Kriegsende wagte, die Weichen dafür zu stellen, daß jedenfalls einzelne Länder des »besiegten Feindstaates« in die Lage versetzt wurden, sich demokratische Verfassungen zu geben.

Festzuhalten ist aber auch: So kräftig der Vorgeschmack von Freiheit war, den die deutschen Kräfte bei den Verfassungsarbeiten genießen durften, so sehr die Amerikaner auch immer wieder betonten, daß mit den Verfassungen eine »neue Ära der deutschen Geschichte« angebrochen war[42]: Die Militärregierung war nicht bereit, nach ihrer Ratifizierung die Zügel etwa gänzlich aus den Händen zu geben. Im weiteren Verlauf der Besatzungsära zeigte sich immer wieder, wie groß die Lücke war, die zwischen Form und Inhalt der neuen deutschen Selbstverwaltung noch klaffte. Im Interesse ökonomischer Notwendigkeiten, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der Bizone, mußten demokratische Ideale zurückstehen, mußten die verfassungsmäßig gewählten Landesregierungen erhebliche Einschränkungen ihrer Autorität und Handlungsfreiheit hinnehmen.[43] Allerdings war es reichlich übertrieben, wenn der spätere Bundesjustizminister Thomas Dehler sich noch im Februar 1949 veranlaßt sah, Hoegner zu dem Mut zu

41 Byrnes, SECSTATE, an Clay, 24.12.1946, NA RG 200, Box 2.
42 Adress to the Länderrat by Major General Frank A. Keating (anläßlich der 15. Sitzung des Rates im Janaur 1947), IfZ-Archiv, OMGUS 3/157–1/21.
43 J. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, 1971, S. 130, 139.
44 Dehler an Hoegner, 22.2.1949, IfZ-Archiv, NL Hoegner ED 120/39.

beglückwünschen, mit dem er »den unerträglichen Eingriffen der Militärregierung in die deutsche Gesetzgebung« entgegengetreten sei.[44] Beträchtliche Furchtlosigkeit bewies man in Bayern schon seit 1945/1946, und zwar auch außerhalb der Konstituante und in aller Regel, ohne mehr zu riskieren als eine politische Niederlage.[45] Die bayerischen Widerstände, wenn es etwa darum ging, Landesrechte gegen den Länderrat zu verteidigen, waren nur ein – von den Amerikanern vielbeklagtes – Beispiel bayerischer Courage.[46] Der vom bayerischen Landwirtschaftsminister Baumgartner im Herbst 1947 den Amerikanern erklärte »Kartoffelkrieg« oder der »Schulkampf«, den der bayerische Kultusminister Hundhammer mit der Militärregierung ausfocht, waren weitere.[47] Bayern lieferte manche Beispiele für Interessenkollisionen und dafür, mit welch zäher Sturheit die Besetzten ihren Standpunkt dann gegen die Besatzer zu verteidigen versuchten.[48]

Manchmal erfolgreich, doch oftmals auch nicht; vergeblich stets dann, wenn die Amerikaner einen Schritt auf dem Weg weitergingen, den sie mit der Schaffung der Landesverfassungen eingeschlagen hatten: »These three documents stand out as important constitutional milestones on the long road toward the restoration of democratic, responsible government in Germany«, so drückte es ein Amerikaner aus.[49] Die Funktion der Länderverfassungen war es nicht zuletzt, die Errichtung einer funktionsfähigen deutschen Zentralregierung zu beschleunigen, die mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet war, um die Probleme der Nachkriegszeit erfolgreich bewältigen zu können. Bayerische Bestrebungen, die Amerikaner – womöglich unter Berufung auf die Landesverfassung – von diesem Weg abzubringen, hatten, das liegt auf der Hand, von vornherein nicht die geringste Chance.

45 Wenn Johannes Semler infolge seiner sogenannten »Hühnerfutterrede« als Wirtschaftsdirektor der Bizone abgesetzt wurde, so dürfte das nicht allein auf seine sachliche Kritik zurückzuführen sein, sondern v. a. auch auf die harschen gegen Clay persönlich gerichteten Angriffe; Text der Rede in: CSU, Protokolle und Materialien, 1993, S. 1333–1348, hier v. a. S. 1338.

46 Vgl. etwa Pollock an Murphy, 20.5.1946 und Antwortschreiben Murphys vom 25.5.1946, beide NA RG 84 POLAD, CGC, Box 2 of 12.

47 Eine ausführliche Darstellung des bayerischen »Kartoffelkriegs« gibt W. Stelzle, 1980, S. 144–158. Zum »Schulkampf« vgl. W. Müller, Schulpolitik, 1995, v. a. S. 160–176.

48 Dazu C. Goschler, 1988.

49 Vgl. das zur Publikation bestimmte Manuskript: Constitutional Milestones von Richard Scammon, OMGUS-CAD, IfZ-Archiv, Selected Records MA 1420/8.

Verzeichnis der Abbildungen

1. Walter J. Muller und Wilhelm Hoegner bei Beratungen der Verfassunggebenden Landesversammlung . . . . . Schutzumschlag
Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg

2. Abschluß der Arbeit der Verfassunggebenden Landesversammlung, 26. Oktober 1946. In der Mitte am Tisch Michael Horlacher, rechts am Pult Walter J. Muller . . . . . Vor- und Nachsatzblatt
Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg

3. Walter J. Muller und Wilhelm Hoegner 6
(wie Abb. 1)

4. Lucius D. Clay und Walter J. Muller 36
Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg

5. Wilhelm Hoegner und Hans Ehard 196
Haus der Bayerischen Geschichte, Augsburg
Bayerisches Bildarchiv, München

Verzeichnis der Abkürzungen

ADL	Archiv des Deutschen Liberalismus (der Friedrich-Naumann-Stiftung, Gummersbach)
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik (der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin)
ACSP	Archiv für Christlich-Soziale Politik (der Hanns-Seidel-Stiftung, München)
AsD	Archiv der sozialen Demokratie (der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn)
BA	Bundesarchiv (Koblenz)
BayHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv (München)
BBV	Bayerischer Bauernverband
BGB	Bayerischer Gewerkschafts-Bund
BHKP	Bayerische Heimat- und Königspartei
BP	Bayernpartei
BVP	Bayerische Volkspartei
BWA	Bayerisches Wirtschaftsarchiv
CAD	Civil Administration Division
CDU	Christlich-Demokratische Union
CGC	Classified General Correspondence
CIC	Counter Intelligence Corps
CSU	Christlich-Soziale Union
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift
DVBl	Deutsche Verwaltungsblätter
FDP	Freie Demokratische Partei
fo.	folder
GG	Geschichte und Gesellschaft
GiW	Geschichte im Westen
HJb	Historisches Jahrbuch
H.	Heft
ICD	Information Control Division
IfZ	Institut für Zeitgeschichte (München)
IHK	Industrie- und Handelskammer(n)
IML	Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED
JCS	Joint Chiefs of Staff
Jg.	Jahrgang
JÖR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LDP	Liberaldemokratische Partei
LT	Landtag
MdL	Mitglied des Landtags
NA	National Archives (Washington)
NF	Neue Folge
NL	Nachlaß
No.	Number
NS	Nationalsozialismus, nationalsozialistisch
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OMGBY	Office of Military Government for Bavaria
OMGUS	Office of Military Government, United States
OSS	Office of Strategic Services
Pg.	Parteigenosse
POLAD	Political Advisor
PVS	Politische Vierteljahrsschrift
RG	Record Group
RGCO	Regional Government Coordinating Office

RMG	Regional Military Government
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
Sec.	Section
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten. Ber.	Stenographische Berichte
SZ	Süddeutsche Zeitung
US(A)	United States (of America)
USG(r)CC	United States Group, Control Council
USFET	United States Forces, European Theater
VA	Verfassungsausschuß (der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung)
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VL	Verfassunggebende Landesversammlung (Bayerns)
VVA	Vorbereitender Verfassungsausschuß (Bayerns)
WAV	Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung
WD	War Department
ZBLG	Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte
ZK	Zentralkomitee

A. Ungedruckte Quellen

1. Archiv des Bayerischen Bauernverbandes, München

Akten des Bayerischen Bauernverbandes

2. Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (ACDP), St. Augustin bei Bonn

Nachlässe:
Bruno Dörpinghaus, I-009
Werner Hilpert, I-021
Michael Horlacher, I-129
Engelbert Kraus, I-166
Wilhelm Laforet, I-122
Friedrich Wilhelm von Prittwitz und Gaffron, I-138
Adam Stegerwald, I-206

3. Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung (ACSP), München

Parteiakten:
Landesarbeitsausschüsse der CSU
Landesausschüsse der CSU
Landesversammlungen der CSU
Landesvorstandschaft der CSU
Geschäftsführende Landesvorstandschaft der CSU

Nachlässe und Sammlungen:
Wilhelm Arnold
Franz Elsen
Alois Hundhammer (Nachlaßsplitter)
Karl Köhler (Sammlung)
Gerhard Kroll
Willi Lucke (Nachlaßsplitter)
Karl Sigmund Mayr
Josef Müller
Fritz Schäffer (Nachlaßsplitter)
Karl Scharnagl (Nachlaßsplitter)
Alois Schlögl (Nachlaßsplitter)
Gerhard Schuchart
Hans Schütz
August Schwingenstein
Otto Weinkamm
Max Zwicknagl

Presseausschnittsammlung CSU 1946–1948, 1964ff.
Druckschriftensammlung

4. Archiv des Deutschen Gewerkschaftsbundes (s. Archiv der Sozialen Demokratie, Bonn)

5. Archiv des Instituts für Zeitgeschichte (IfZ-Archiv), München

OMGUS-Akten
OMGBY-Akten
Selected Records of the Office of Military Government for Germany, United States,
MA 1479/8–14; MA 1420/8–9
Staff Conferences Fg 12

Nachlässe und Sammlungen:
Joseph Baumgartner, ED 132
Wilhelm Hoegner, ED 120
Alfred Loritz
Sammlung Mintzel, ED 720
Hans Nawiasky ED 144
Walter J. Muller MA 1427

Druckschriftensammlung

Presseausschnittsammlung

6. Archiv des Deutschen Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung (ADL), Gummersbach

FDP-Landesverband Bayern

Teilnachlaß:
Thomas Dehler

7. Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (AsD), Bonn

SPD-Landesverband Bayern

SPD-Landtagsfraktion Bayern

Archiv des Deutschen Gewerkschaftsbundes (im Archiv der sozialen Demokratie)

DGB, Landesbezirk Bayern

8. Bayerisches Hauptstaatsarchiv (BayHStA), München

Akten der Bayerischen Staatskanzlei
OMGUS-Reports
OMGBY-Reports

Nachlässe:
Hans Ehard
Otto Gessler
Joseph Panholzer
Anton Pfeiffer
Fritz Schäffer (Nachlaßsplitter)
Josef Schwalber

Karl Schwend
Lorenz Sedlmayr

9. Bayerische Staatsbibliothek München, Handschriftensammlung

Nachlaß:
Karl Schwend, Ana 308

10. Bayerisches Wirtschaftsarchiv (BWA), München

Registratur Nr. 2012, Industrie- und Handelskammern

11. Bundesarchiv (BA), Koblenz

Nachlässe:
James Kerr Pollock, NL 14
Fritz Schäffer, NL 168

12. National Archives (NA), Washington

Record Group (RG):

RG 59	Records of the Assistant Secretary of State for Occupied Areas
RG 84	Foreign Service Posts, Office of the US-Political Advisor (POLAD) to Germany, Robert Murphy, Berlin, Series: Top Secret General Correspondence of POLAD (POLAD, TSGC); Classified General Correspondence of POLAD (POLAD, CGC); Classified Miscellaneous General Correspondence of POLAD (POLAD, CMGC)
RG 107	Office of Secretary of War, Assistant Secretary of War, Correspondence of Howard Petersen
RG 165	War Department, General and Special Staff, Civil Administration Division, Executive Office
RG 200	Private Papers of General Lucius D. Clay
RG 218	Joint Chiefs of Staff, Combined Civil Affairs Committee
RG 353	State-War-Navy Coordinating Committee
RG 365	State-War-Navy Coordinating Committee
RG T 1194 und T 1195	State-War-Navy Coordinating Committee
RG T 1221	Documents of the Interdivisional Country and Area Committee 1943–46

13. Institut für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität, München

Teilnachlaß:
Hans Nawiasky

14. Periodika (jeweils Jahrgang 1946):

Der Aufbau (WAV)
Gewerkschafts-Zeitung
Landwirtschaftliches Wochenblatt (BBV)
Mitteilungen der Christlich-Sozialen Union

Mitteilungen der Freien Demokratischen Partei in Bayern (Nr. 1, Juli 1946 unter dem Titel: »Ruf der Freien Demokratischen Partei für Wahrheit und Klarheit«)
Nachrichtenblatt der Sozialdemokratischen Partei, Landesverband Bayern
Neue Zeitung
Süddeutsche Zeitung

B. Gedruckte Quellen und Literatur

Abelshauser, Werner: Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975.

Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1945–1953, Stuttgart 1965.

Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hrsg. vom Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, Bd. 1 bearb. von Walter Vogel und Christoph Weisz: September 1945 – Dezember 1946, München 1976.

Albertin, Lothar (Hrsg.): Politischer Liberalismus in der Bundesrepublik, Göttingen 1980.

Albrecht, Willy (Hrsg.): Kurt Schumacher. Reden – Schriften – Korrespondenzen 1945–1952, Berlin 1985.

Albrecht, Willy/Boll, Friedhelm/Bouvier, Beatrix W./Leuschen-Seppel, Rosemarie/Schneider, Michael: Frauenfrage und deutsche Sozialdemokratie vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zum Beginn der zwanziger Jahre, in: AfS 19 (1979), S. 459–510.

Apelt, Willibalt: Geschichte der Weimarer Verfassung, München, Berlin ²1964.

Aretz, Jürgen/Morsey, Rudolf/Rauscher, Anton (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts, 6 Bde., Mainz 1973–1984.

Die Auseinandersetzungen um die Länderverfassungen in Hessen und Bayern 1946, hrsg. vom Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF), Frankfurt/M. 1978.

Ausgewählte Urkunden zur Brandenburgisch-Preußischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, hrsg. von Wilhelm Altmann, II. Teil, Berlin ²1915.

Backer, John H.: Die deutschen Jahre des General Clay. Der Weg zur Bundesrepublik 1945–1949, München 1983.

Backer, John H.: Die Entscheidung zur Teilung Deutschlands. Amerikas Deutschlandpolitik 1943–1948, München 1981.

Backer, John H.: Priming the German Economy. American Occupational Politics 1945–1968, Durham 1971.

Baer, Fritz: Die Ministerpräsidenten Bayerns 1945–1962. Dokumentation und Analyse, München 1971.

Balfour, Michael: Vier-Mächte-Kontrolle in Deutschland, Düsseldorf 1969.

Balke, Hilde: Sie waren die ersten... Frauen im Bayerischen Landtag nach 1945, München o.J.

Bauer, Franz J.: Bayerischer Bauernverband, Bodenreform und Flüchtlingsproblem, in: VfZ 31 (1983), S. 443–482.

Bauer, Franz J.: Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945–1950, Stuttgart 1982.

Baumgart, Winfried: Voraussetzungen und Wesen der rheinland-pfälzischen Verfassung, in: Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, bearb. von Helmut Klaas, Boppard 1978, S. 1–32.

Bayerische Quellen zur deutschen Geschichte, Teil II, hrsg. von Rudolf Meier, Frankfurt/M. ²1961.

Bayerische Verfassung und Bayerischer Landtag 1946–1971. Festakt des Bayerischen Landtags aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens der Bayerischen Verfassung, 2. Dezember 1971, o.O. o.J.

Bayern in der NS-Zeit. Bd. III: Herrschaft und Gesellschaft im Konflikt, Teil A., hrsg. von Martin Broszat, Elke Fröhlich, Anton Grossmann, München 1981; Bd. IV: Herrschaft und Gesellschaft im Konflikt, Teil B, hrsg. von Martin Broszat, Elke

Fröhlich, Anton Grossmann, München 1981; Bd. V: Die Parteien KPD, SPD, BVP in Verfolgung und Widerstand, hrsg. von Martin Broszat und Hartmut Mehringer, München 1983.
Becker, Josef u. a. (Hrsg.): Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Kapitulation und Grundgesetz, München ²1987.
Becker, Winfried: CDU und CSU 1945–1950. Vorläufer, Gründung und regionale Entwicklung bis zum Entstehen der CDU-Bundespartei, Mainz 1987.
Becker, Winfried: Stationen amerikanischer Besatzungspolitik am Beispiel Bayerns, in: Ders. (Hrsg.): Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln 1987, S. 155–180.
Becker, Winfried (Hrsg.): Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln 1987.
Behr, Wolfgang: Sozialdemokratie und Konservatismus. Ein empirischer und theoretischer Beitrag zur regionalen Parteianalyse am Beispiel der Geschichte und Nachkriegsentwicklung Bayerns, Hannover 1969.
Beier, Gerhard: Zum Einfluß der Gewerkschaften auf die Verfassungs- und Gesellschaftsstruktur in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 5 (1974), S. 40–57.
Benz, Wolfgang: Zwischen Hitler und Adenauer. Studien zur deutschen Nachkriegsgesellschaft, Frankfurt/M. 1991.
Benz, Wolfgang: Parteigründungen und erste Wahlen. Der Wiederbeginn des politischen Lebens, in: Ders. (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 9–35.
Benz, Wolfgang (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988.
Benz, Wolfgang: Potsdam 1945. Besatzungsherrschaft und Neuaufbau im Vier-Zonen-Deutschland, München 1986.
Benz, Wolfgang: Die Gründung der Bundesrepublik. Von der Bizone zum souveränen Staat, München 1984.
Benz, Wolfgang: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946–1949, Frankfurt/M. 1984.
Benz, Wolfgang: Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im »Ellwanger Kreis« 1947/48, in: VfZ 25 (1977), S. 776–820.
Berberich, Walter: Die historische Entwicklung der Christlich-Sozialen Union in Bayern bis zum Eintritt in die Bundespolitik, Würzburg 1965.
Berichte zur Wirtschaftslage 1 (1948), H. 1: Staat und Wirtschaft in Bayern seit dem Zusammenbruch, hrsg. vom Bayerischen Statistischen Landesamt, München 1948.
Beutler, Bengt: Die Länderverfassungen in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion, in: JÖR NF 26 (1977), S. 1–38.
Beutler, Bengt: Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, Berlin 1973.
Beutler, Bengt: Die Stellung der Kirchen in den Länderverfassungen der Nachkriegszeit, in: Rauscher, Anton (Hrsg.): Kirche und Katholizismus 1945–1949, München 1977, S. 26–52.
Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941–1949, hrsg. von Wolfgang Benz, München 1979.
Beyer, Hans Ch.: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen um die Sozialisierung in Hessen, Marburg 1977.
Biewer, Ludwig: Reichsreformbestrebungen in der Weimarer Republik. Fragen zur Funktionalreform und zur Neugliederung im Südwesten des Deutschen Reiches, Frankfurt/M. 1980.
Billerbeck, Rudolf: Die Abgeordneten der ersten Landtage (1946–1952), Düsseldorf 1971.

Birke, Adolf M.: Die aufgezwungene Demokratie? Zur Verfassungspolitik in den westlichen Besatzungszonen, in: Heideking, Jürgen u. a. (Hrsg.): Wege in die Zeitgeschichte, Berlin 1989, S. 151–164.
Birke, Adolf M.: Nation ohne Haus. Deutschland 1945–1961, Berlin 1989.
Birke, Adolf M.: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1977, S. 77–92.
Blank, Bettina: Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948, München 1995.
Blessing, Werner K.: »Deutschland in Not, wir im Glauben ...«. Kirche und Kirchenvolk in einer katholischen Region 1933–1949, in: Broszat, Martin/Henke, Klaus-Dietmar/Woller, Hans (Hrsg.): Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland, München 1989, S. 3–111.
Blum, Dieter Johannes: Das passive Wahlrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Deutschland nach 1945 im Widerstreit britisch-amerikanischer und deutscher Vorstellungen und Interessen. Ein alliierter Versuch zur Reform des deutschen Beamtenwesens, Göttingen 1972.
Blumenwitz, Dieter: Bayern und Deutschland, in: Bayern – Deutschland – Europa. Festschrift für Alfons Goppel, hrsg. von Ludwig Huber, München 1975, S. 41–62.
Boehling, Rebecca: Sociopolitical democratization and economic recovery: The development of German self-government under U.S. military occupation: Frankfurt, Munich and Stuttgart, 1945–1949, Diss. Madison 1990.
Böhler, Wilhelm: Elternrecht, Schulfragen und Reichskonkordat im Parlamentarischen Rat und in der Politik der deutschen Bundesrepublik und ihrer Länder, in: Seidel, Hanns (Hrsg.), Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Ehard, München 1957, S. 178–191.
Borchardt, Knut: Zur Geschichte des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Stuttgart 1987.
Borowsky, Peter: Deutschland 1945–1969, Hannover 1993.
Borsdorf, Ulrich/Niethammer, Lutz (Hrsg.): Zwischen Befreiung und Besatzung. Analysen des US-Geheimdienstes über Positionen und Strukturen deutscher Politik 1945, Wuppertal 1976.
Bosl, Karl: Bayerische Geschichte, München 1971.
Bosl, Karl: Zum 20. Jahrestag der Bayerischen Verfassung von 1946, in: ZBLG 30 (1967), S. 3–19.
Bosl, Karl: Der moderne bayerische Staat von 1806–1956, in: Bayern – ein Land verändert sein Gesicht, München 1956, S. 11–32.
Boyer, Christoph: Zwischen Zwangswirtschaft und Gewerbefreiheit. Handwerk in Bayern 1945–1949, München 1992.
Braas, Gerhard: Die Entstehung der Länderverfassungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47, Köln 1987.
Bracher, Karl Dietrich: Probleme der Wahlentwicklung in der Weimarer Republik, in: Ders., Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte, Bern 1964.
Bracher, Karl Dietrich: Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Düsseldorf [5]1984.
Braun, Alois: Der Wiederaufbau des bayerischen Volksschulwesens 1945–1949, in: ZBLG 15 (1949), S. 235–239.
Breunig, Werner: Verfassunggebung in Berlin 1945–1950, Berlin 1991.
Breunig, Werner/Kringe, Wolfgang/Pfetsch, Frank R.: Datenhandbuch Länderparlamentarier 1945–1953, Frankfurt 1985.

Brommer, Peter: Die Entstehung der Verfassung, in: Franz-Josef Heyen (Hrsg.): Rheinland-Pfalz entsteht. Beiträge zu den Anfängen des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz, Boppard 1984, S. 294–315.
Broszat, Martin (Hrsg.): Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte, München 1990.
Broszat, Martin/Weber, Hermann (Hrsg.): SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, München ²1993.
Broszat, Martin/Henke, Klaus-Dietmar/Woller, Hans (Hrsg.): Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland, München 1988.
Broszat, Martin: Reichszentralismus und Partikularismus. Bayern nach dem Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934, in: Büttner, Ursula (Hrsg.): Das Unrechtsregime. Internationale Forschungen über den Nationalsozialismus, Bd. 1: Ideologie – Herrschaftssystem – Wirkung in Europa. Festschrift Werner Jochmann, Hamburg 1986, S. 178–202.
Broszat, Martin: s. Nach Hitler.
Brünneck, Wiltraud von: Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, in: JÖR, NF 3 (1954), S. 213–270.
Buchheim, Karl: Geschichte der christlichen Parteien in Deutschland, München 1953.
Buchstab, Günter/Gotto, Klaus (Hrsg.): Die Gründung der Union. Traditionen, Entstehung und Repräsentanten, München 1981.
Burger, Werner: Die CDU in Baden-Württemberg und die CSU in Bayern. Eine vergleichende Analyse, Freiburg 1984.
Clay, Lucius D.: Entscheidung in Deutschland, Frankfurt/M. o.J. [1950].
Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, bearb. von Rainer Salzmann, Stuttgart 1981.
Die CSU 1945–1948. Protokolle und Materialien zur Frühgeschichte der Christlich-Sozialen Union, hrsg. von Barbara Fait und Alf Mintzel unter Mitarbeit von Thomas Schlemmer, 3 Bde., München 1993.
Dähn, Horst: Rätedemokratische Modelle, Meisenheim 1975.
Dennewitz, Bodo: Der Föderalismus. Sein Wesen und seine Geschichte, Hamburg 1947.
Deuerlein, Ernst/Gruner, Wolf D.: Die politische Entwicklung in Bayern 1945–1972, in: Spindler, Max (Hrsg.): Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV, München 1974, S. 538–617.
Deuerlein, Ernst: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972.
Deuerlein, Ernst: Bayern, in: Geschichte der Deutschen Länder, Bd. 2: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart, Würzburg 1971, S. 372–407.
Deuerlein, Ernst: CDU/CSU 1945–1957. Beiträge zur Zeitgeschichte, Köln 1957.
Deuerlein, Ernst: Bayern und die deutsche Einheit von der Paulskirche 1848–1849, Altötting 1948.
Deutsche Parteiprogramme, hrsg. von Wilhelm Mommsen, München 1960.
Die deutschen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts, hrsg. von Horst Hildebrandt, Paderborn 1992.
Diestelkampf, Bernhard: Rechtsgeschichte als Zeitgeschichte. Historische Betrachtungen zur Entstehung und Durchsetzung der Theorie vom Fortbestand des Deutschen Reiches als Staat nach 1945, in: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 7 (1985), S. 181–207.
Documents on Germany under Occupation 1945–1954, selected and edited by Beate Ruhm von Oppen, London, New York, Toronto 1955.

Dokumente zum Aufbau des Bayerischen Staates, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München 1948.
Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, hrsg. von Ernst Rudolf Huber, Band 3: Dokumente der November-Revolution und der Weimarer Republik 1918–1933, Stuttgart u. a. ²1966.
Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, hrsg. von Karl Bosl, Abt. III: Bayern im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 9: Die Regierungen 1945–1962, bearb. von Fritz Baer, München 1976.
Dokumente zur Schulreform in Bayern, hrsg. vom Bayerischen Staatministerium für Unterricht und Kultus, bearb. von Hans Merkt, München 1952.
Dorn, Walter L.: Inspektionsreisen in der US-Zone. Notizen, Denkschriften und Erinnerungen, aus dem Nachlaß hrsg. von Lutz Niethammer, Stuttgart 1973.
Dorn, Walter L.: Die Debatte über die amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland (1944–1945), in: VfZ 6 (1958), S. 60–77.
Dreher, Klaus: Ein Kampf um Bonn, München 1979.
Düding, Dieter: Bayern und der Bund. Bayerische ›Opposition‹ während der Grundgesetzberatungen im Parlamentarischen Rat (1948/49), in: Der Staat 29 (1990), S. 355–370.
Düwell, Kurt: Reichsreform, Länderneugliederung und Föderalismus, in: Först, Walter (Hrsg.): Die Länder und der Bund. Beiträge zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1989, S. 221–236.
Ehard, Hans: Bayerische Politik. Ansprachen und Reden des bayerischen Ministerpräsidenten, ausgewählt und eingel. von Karl Schwend, München 1952.
Ehard, Hans: Föderalismus als Ordnungsprinzip. Pressedienst der Christlich-Demokratischen und Christlich-Sozialen Union in Deutschland, 1. Jg. (1947), Nr. 9.
Ehard, Hans: Freiheit und Föderalismus, München o. J.
Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983.
Elmenau, Johannes von: Aufbau und Tätigkeit des Länderrats der US-Zone, in: Deutsche Rechts-Zeitschrift 1 (1946), S. 113–117.
Enders, U.: Die Bodenreform in der amerikanischen Besatzungszone 1945–1949 unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, Ostfildern 1982.
Entnazifizierung. Politische Säuberung und Rehabilitierung in den vier Besatzungszonen 1945–1949, hrsg. von Clemens Vollnhals, München 1991.
Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946. Eine Dokumentation, hrsg. und eingeleitet von Helmut Berding, Wiesbaden 1996.
Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, bearb. von Helmut Klaas, Boppard 1978.
Erdmann, Karl Dietrich/Schulze, Hagen (Hrsg.): Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie. Eine Bilanz heute, Düsseldorf 1980.
Erker, Paul: Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft. Bauern und Arbeiterschaft in Bayern 1943–1953, Stuttgart 1990.
Erker, Paul: Solidarität und Selbsthilfe. Die Arbeiterschaft in der Ernährungskrise, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949, München 1988, S. 82–102.
Erker, Paul: Revolution des Dorfes? Ländliche Bevölkerung zwischen Flüchtlingszustrom und landwirtschaftlichem Strukturwandel, in: Broszat, Martin/Henke, Klaus-Dietmar/Woller, Hans (Hrsg.): Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland, München 1988, S. 365–425.
Eschenburg, Theodor (Hrsg.): Die Jahre der Besatzung 1945–1949, Stuttgart 1983.
Eschenburg, Theodor: Regierung, Bürokratie und Parteien. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik, in: VfZ 24 (1976), S. 59–74.

Färber, Konrad Maria: Bayern wieder ein Königreich! Die monarchistische Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949, München 1988, S. 163–182.
Fait, Barbara: Die Anfänge der CSU 1945–1948. Der holprige Weg zur Erfolgspartei, München, Landsberg 1995.
Fait, Barbara: Auf Befehl der Besatzungsmacht? Der Weg zur Bayerischen Verfassung, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949, München 1988. S. 36–63.
Fait, Barbara: In einer Atmosphäre von Freiheit. Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassunggebung in den Ländern der US-Zone 1946, in: VfZ 33 (1985), S. 420–455.
Fait, Barbara: Real praktizierter Föderalismus in der SBZ/DDR. Über Entstehung und Auflösung der fünf Länder 1945–1952, in: GiW 6 (1991), H. 1, S. 7–18.
Falter, Jürgen: Hitlers Wähler, München 1991.
Falter, Jürgen/Lindenberger, Thomas/Schumann, Siegfried: Wahlen und Abstimmungen in der Weimarer Republik. Materialien zum Wahlverhalten, München 1986.
Fedler, Patricia: Anfänge der staatlichen Kulturpolitik in Hessen nach dem Zweiten Weltkrieg (1945–1955), Wiesbaden 1993.
Fenske, Hans: Wahlrecht und Parteiensystem. Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte, Frankfurt/M. 1972.
Fenske, Hans, Konservativismus und Rechtsradikalismus in Bayern nach 1918, Bad Homburg 1969.
Feuchte, Paul: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983.
Fichter, Michael: Besatzungsmacht und Gewerkschaften. Zur Entwicklung und Anwendung der US-Gewerkschaftspolitik in Deutschland 1944–1948, Opladen 1982.
Fischer, Wolfram: Unternehmerschaft, Selbstverwaltung und Staat, Berlin 1964.
Flechtheim, Ossip K. (Hrsg.): Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland, 9. Bde., Berlin 1962–1971.
Focke, Franz: Sozialismus aus christlicher Verantwortung. Die Idee eines christlichen Sozialismus in der katholisch-sozialen Bewegung und in der CDU, Wuppertal 1978.
Foelz-Schroeter, Marie Elise: Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit, Stuttgart 1974.
Först, Walter (Hrsg.): Die Länder und der Bund. Beiträge zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1989.
Foreign Relations of the United States 1946, Vol. V: The British Commenwealth. Western and Central Europe, Washington 1969.
Frei, Norbert: Amerikanische Lizenzpolitik und deutsche Pressetradition. Die Geschichte der Nachkriegszeitung Südost-Kurier, München 1986.
Freiheitlicher Sozialismus oder soziale Marktwirtschaft: Die Gutachtertagung über Grundfragen der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftslenkung am 21. und 22. Juni 1946, eine Dokumentation von Werner Abelshauser, in: VfZ 24 (1976), S. 414–449.
Friedrich, Carl J.: Constitutional Government and Democracy, Boston ²1950.
Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und Nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen ²1962.
Gelber, H. G.: Der Morgenthau-Plan, in: VfZ 13 (1965), S. 372–402.
Gelberg, Karl-Ulrich: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992.
Geller Gregor/Kleinrahm, Kurt/Fleck, Hans Joachim: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Kommentar, Göttingen ²1963.

Geschichte der Deutschen Länder, Bd. 2: Die Deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart, Würzburg 1971.
Germany under Occupation. Illustrative Materials and Documents, by James K. Pollock, James H. Meisel, Henry L. Bretton, Ann Arbor 1949.
Gillen, J. F. J.: State and Local Government in West Germany 1945–1953. With Special Reference to the U.S. Zone and Bremen, Historical Division, Office of the Executive Secretary, Office of the U.S. High Commissioner for Germany, o. O. 1953.
Gimbel, John: Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949, Frankfurt/M. 1971.
Gimbel, John: Die Konferenzen der deutschen Ministerpräsidenten 1945–1949, in: aus politik und zeitgeschichte, B 31/1971, S. 3–28.
Glaser, Hermann: Kulturgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Zwischen Kapitulation und Währungsreform 1945–1948, München 1985.
Glum, Friedrich: Zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Erlebtes und Erdachtes in vier Reichen, Bonn 1964.
Glum, Friedrich: Der künftige deutsche Bundesstaat, München 1946.
Gollwitzer, Heinz: Bayern 1918–1933, in: VfZ 3 (1955), S. 363–387.
Goschler, Constantin: Reformversuche gegen siegreiche Traditionen. Bayerische Politik und amerikanische Kontrolle, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 64–81.
Gotto, Klaus: Die katholische Kirche und die Entstehung des Grundgesetzes, in: Rauscher, Anton (Hrsg.): Kirche und Katholizismus 1945–1949, München 1977, S. 88–108.
Grabbe, Hans-Jürgen: Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945–1966, Düsseldorf 1983.
Graml, Hermann: Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941–1948, Frankfurt 1985.
Graml, Hermann: Zwischen Jalta und Potsdam. Zur amerikanischen Deutschlandplanung im Frühjahr 1945, in: VfZ 24 (1976), S. 308–323.
Grebing, Helga: Demokratie ohne Demokraten, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Wie neu war der Neubeginn? Erlangen 1989.
Grebing, Helga: Arbeiterbewegung. Sozialer Protest und kollektive Interessenvertretung bis 1914, München 1985.
Grebing, Helga (Hrsg.): Entscheidung für die SPD. Briefe und Aufzeichnungen linker Sozialisten 1944–1948, München 1984.
Grebing, Helga (Hrsg.): Lehrstücke in Solidarität. Briefe und Biographien deutscher Sozialisten 1945–1949, Stuttgart 1983.
Greiner, Bernd: Die Morgenthau-Legende. Zur Geschichte eines umstrittenen Plans, Hamburg 1995.
Gries, Rainer: Die Rationen-Gesellschaft. Versorgungskampf und Vergleichsmentalität: Leipzig, München und Köln nach dem Kriege, Münster 1991.
Groß, Hans Ferdinand: Hanns Seidel 1901–1966. Eine politische Biographie, München 1992.
Grünewald, Wilhard: Die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 1947. Anlaß und Scheitern eines gesamtdeutschen Unternehmens, Meisenheim 1971.
Grünthal, Günther: Reichsschulgesetz und Zentrumspartei in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1968.
Gruner, Wolf D.: Die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 1947. Letzte gesamtdeutsche Chance, die Spaltung zu verhindern? in: ZBLG 38 (1975), S. 760–766.

Gurland, Arcadius R. L.: Die CDU/CSU. Ursprünge und Entwicklung bis 1953, hrsg. von Dieter Emig, Frankfurt/M. 1980.
Haaß, Ursula: Die Kulturpolitik des Bayerischen Landtags in der Zeit der Weimarer Republik, München 1967.
Habel, Bernd: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Eine Untersuchung zum Problem Reich-Länder, gezeigt am Beispiel Bayerns unter dem Kabinett Held 1924–1933, München 1968.
Hammond, Paul Y.: Directives for Germany. The Washington Controversy, in: Stein, Harold (Hrsg.): American Civil-Military Decisions. A Book of Case Studies, Birmingham 1963, S. 311–464.
Handbuch politischer Institutionen und Organisationen 1945–1949, bearb. von Heinrich Potthoff in Zusammenarbeit mit Rüdiger Wenzel, Düsseldorf 1984.
Härtel, Lia: Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebiets, Stuttgart, Köln 1951.
Hartmann, Peter Claus: Bayerns Weg in die Gegenwart. Vom Stammesherzogtum zum Freistaat heute, Regensburg 1989.
Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln, Opladen 1970.
Hastings, James J.: Die Akten des Office of Military Government (US), in: VfZ 24 (1976), S. 75–101.
Haungs, Peter: Die Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU) und die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU), in: Veen, Hans Joachim (Hrsg.): Christlich-Demokratische und Konservative Parteien in Westeuropa, Bd. 1, Bundesrepublik Deutschland und Österreich, München, Wien, Zürich 1983, S. 9–194, 269–308.
Heideking, Jürgen u. a. (Hrsg.): Wege in die Zeitgeschichte, Berlin 1989.
Heinen, Joerg Otto: Die wirtschafts- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen in der Beratenden Landesversammlung von Rheinland-Pfalz, o. O. o. J.
Hemmer, Hans-Otto/Schmitz, Kurt T. (Hrsg.): Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1990.
Henke, Josef/Oldenhage, Klaus: Office of Military Government for Germany (US), in: OMGUS-Handbuch, hrsg. von Christoph Weisz, München 1994, S. 1–142.
Henke, Klaus-Dietmar: Die amerikanische Besetzung Deutschlands, München 1995.
Henzler, Christoph: Fritz Schäffer (1945–1967). Eine biographische Studie zum ersten bayerischen Nachkriegsministerpräsidenten und ersten Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland, München 1994.
Herbst, Ludolf (Hrsg.): Westdeutschland 1945–1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration, München 1986.
Herbst, Ludolf: Der Totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft. Die Kriegswirtschaft im Spannungsfeld von Politik, Ideologie und Propaganda 1939–1945, Stuttgart 1982.
Herde, Peter: Die Unionsparteien zwischen Tradition und Neubeginn: Adam Stegerwald, in: Becker, Winfried (Hrsg.): Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln, Wien 1987, S. 245–295.
Hermens, Ferdinand A.: Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl, Köln, Opladen ²1968.
Hermens, Ferdinand A./Schieder, Theodor (Hrsg.): Staat, Wissenschaft und Politik. Festschrift für Heinrich Brüning, Berlin 1967.
Herzog, Roman: Allgemeine Staatslehre, Frankfurt/M. 1971.
Hettler, Friedrich Hermann: Josef Müller (»Ochsensepp«). Mann des Widerstandes und erster CSU-Vorsitzender, München 1991.
Heydenreuther, Reinhard: Office of Military Government for Bavaria, in: OMGUS-Handbuch, hrsg. von Christoph Weisz, München 1994, S. 143–295.

Heydte, Friedrich August von der: Das Weiß-Blau-Buch zur deutschen Bundesverfassung und zu den Angriffen auf Christentum und Staatlichkeit der Länder, Regensburg 1948.
Hirscher, Gerhard: Sozialdemokratische Verfassungspolitik und die Entstehung des Bonner Grundgesetzes. Eine biographietheoretische Untersuchung zur Bedeutung Walter Menzels, Bochum 1989.
Hirscher, Gerhard: Carlo Schmid und die Gründung der Bundesrepublik. Eine politische Biographie, Bochum 1986.
Hnilicka, Karl (Hrsg.): Aus Bayerns Staat und Gesellschaft. Ministerpräsidenten schildern die Geschichte Bayerns von 1945 bis zur Gegenwart, o.O. [München] 1974.
Hoegner, Wilhelm: Der Kampf Bayerns um den Föderalismus 1945/46, in: Bayern – Deutschland – Europa. Festschrift für Alfons Goppel, hrsg. von Ludwig Huber, München 1975, S. 29–32.
Hoegner, Wilhelm: Die Bayerische Verfassung von 1946 als Antwort auf die Vergangenheit, in: Nach 20 Jahren. Diskussion der Bayerischen Verfassung, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1966, S. 11–23.
Hoegner, Wilhelm: Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1963, H. 4, S. 97–100.
Hoegner, Wilhelm: Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, München 1959.
Hoegner, Wilhelm: Die verratene Republik. Geschichte der deutschen Gegenrevolution, München 1958.
Hoegner, Wilhelm: Besatzungsmacht und Bayerische Verfassung von 1946, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1956, H. 12, S. 353–354.
Hoegner, Wilhelm: Die Grundlagen der Bayerischen Verfassung von 1946, in: Politische Studien 66 (1955), S. 6–23.
Hoegner, Wilhelm: Die Stellung der bayerischen Verfassung von 1946 im deutschen Wiederaufbau, in: Unser Bayern, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München 1950, S. 21–23.
Hoegner, Wilhelm: Prof. Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946, in: Staat und Wirtschaft. Beiträge zum Problem der Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky, Einsiedeln, Zürich, Köln 1950, S. 1–16.
Hoegner, Wilhelm: Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, München 1949.
Hoegner, Wilhelm: Aufbau in Bayern. Erklärung zur politischen und wirtschaftlichen Lage, abgegeben von Ministerpräsident Dr. Wilhelm Hoegner im Bayerischen Landtag am 16. Dezember 1946, München 1947.
Hoegner, Wilhelm: Bayern baut auf, Sonderdruck im Süddeutschen Verlag, München 1946.
Ritter, Georg [= Hoegner, Wilhelm]: Lehren der Weimarer Republik, in: Schweizer Monatshefte 25, Heft 1 (1945), S. 14–34.
Ritter, Hans [= Hoegner, Wilhelm]: Politik und Moral, Zürich 1937.
Landgerichtsdirektor*** [= Hoegner, Wilhelm]: Der Faschismus und die Intellektuellen. Untergang des deutschen Geistes, Karlsbad 1934.
Hoegner, Wilhelm: Bayern und das Reich. Rede des Landtagsabgeordneten Dr. Hoegner auf dem Bezirksparteitag der SPD in München, o.O. 1926.
Hoffmann, Helmut: Bayern. Handbuch zur staatspolitischen Landeskunde der Gegenwart, München [8]1985.
Holtmann, Everhard (Hrsg.): Wie neu war der Neubeginn?, Erlangen 1989.

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6: Die Weimarer Reichsverfassung, Bd. 7: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Stuttgart 1981, 1984.
Huelsz, Isa: Schulpolitik in Bayern zwischen Demokratisierung und Restauration in den Jahren 1945–1950, Hamburg 1970.
Huhn, Jochen: Lernen aus der Geschichte? Historische Argumente in der westdeutschen Föderalismusdiskussion 1945–1949, Melsungen 1990.
100 Jahre Fritz Schäffer. Politik in schwierigen Zeiten. Katalog der Ausstellung im Museum Kloster Asbach, 12. Mai – 15. August 1988, hrsg. von Claus Peter Hartmann und Otto Altendorfer, Passau 1988.
Hundhammer, Alois: Mein Beitrag zur bayerischen Politik 1945–1965. Vortrag vor dem Münchner Presse-Club, bearb. von Karl Hnilicka, München 1965.
Hürten, Heinz (Hrsg.): Katholizismus, staatliche Neuordnung und Demokratie 1945–1962, Paderborn 1991.
Hürten, Heinz: Die katholische Kirche im öffentlichen Leben Bayerns nach dem Krieg, in: ZBLG 50 (1987), S. 167–180.
Hurwitz, Harold: Die Stunde Null der deutschen Presse, Köln 1972.
Hussarek, Paul: Hundhammer. Weg des Menschen und Staatsmannes, München o. J. [1950].
Huster, Ernst Ulrich: Determinanten der westdeutschen Restauration 1945–1949, Frankfurt 1972.
Hüttenberger, Peter: Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, Siegburg 1973.
Ipsen, Hans Peter: Hamburger Verfassung und Verwaltung, Hamburg 1956.
Ipsen, Hans Peter: Rechtsgutachten zu Artikel 41 der Verfassung des Landes Hessen vom 11. Dezember 1946, Wetzlar 1952.
Jacobi, Werner: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln, Opladen 1950.
Jäckel, Ernst/Junge, Werner: Die deutschen Industrie- und Handelskammern und der Deutsche Industrie- und Handelstag, Düsseldorf ²1978.
Jansen, Reinhard: Georg von Vollmar. Eine politische Biographie, Düsseldorf 1958.
Jellinek, Walter: Die Verfassung des Landes Hessen, in: DRZ (1947), S. 4ff.
Jesse, Eckhard: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlrechtsdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1983, Düsseldorf 1985.
Kaack, Heino: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971.
Kaden, Albrecht: Einheit oder Freiheit. Die Wiedergründung der SPD 1945/46, Hannover 1964.
Kirchmann, Josef: Die Bedeutung kirchlicher Werte in Programm und Praxis der CSU, St. Ottilien 1985.
Klein, Jürgen: Vereint sind sie alles? Untersuchungen zur Entstehung der Einheitsgewerkschaften in Deutschland. Von der Weimarer Republik bis 1946/47, Hamburg 1972.
Kleinmann, Hans Otto: Geschichte der CDU 1945–1982, Stuttgart 1993.
Kleßmann, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955, Bonn 1982.
Kleßmann, Christoph: Betriebsräte und Gewerkschaften in Deutschland 1945–1952, in: Winkler, Heinrich August (Hrsg.): Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945–1953, Göttingen 1979, S. 44–73.
Klotzbach, Kurt: Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965, Berlin 1982.

Kluth, Hans: Die KPD in der Bundesrepublik. Ihre politische Tätigkeit und Organisation, Köln, Opladen 1958.
Kock, Peter Jakob: Bayern und Deutschland. Föderalismus als Anspruch und Wirklichkeit, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945–1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 183–204.
Kock, Peter Jakob: Bayerns Weg in die Bundesrepublik, Stuttgart 1983.
Kolb, Eberhard: Die Weimarer Republik, 3. erweiterte und überarbeitete Auflage, München ³1993.
Kolb, Eberhard: Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918 bis 1919, Düsseldorf 1962.
Korte, Heinrich: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, Göttingen 1962.
Kraus, Andreas: Geschichte Bayerns. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1983.
Kraus, Elisabeth: Ministerien für das ganze Deutschland? Der Alliierte Kontrollrat und die Frage gesamtdeutscher Zentralverwaltungen, München 1990.
Krauss, Marita: Nachkriegskultur in München. Münchner städtische Kulturpolitik 1945–1954, München 1985.
Krieger, Wolfgang: General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945–1949, Stuttgart 1987.
Kringe, Wolfgang: Verfassungsgenese. Die Entstehung der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947, Frankfurt/M. 1993.
Kringe, Wolfgang: Machtfragen. Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946–1950, Frankfurt/M. u. a. 1988.
Kritzer, Peter: Wilhelm Hoegner. Politische Biographie eines bayerischen Sozialdemokraten, München 1979.
Kritzer, Peter: Die bayerische Sozialdemokratie und die bayerische Politik in den Jahren 1918–1923, München 1969.
Kronawitter, Hildegard: Wirtschaftsordnungskonzeptionen und Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie in Bayern 1945–1949, München 1988.
Krüger, Peter: Einflüsse der Verfassung der Vereinigten Staaten auf die deutsche Verfassungsentwicklung, in: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 18 (1996), S. 226–247.
Kuckuck, Horst Albert: Etappen im Ringen um eine Wirtschaftskonzeption der CDU 1945–1949, in: Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, hrsg. von Lothar Albertin und Werner Link, Düsseldorf 1981, S. 239–260.
Landsberg K./Goeth, H.: Verfassung von Berlin vom 1. September 1950, Berlin o. J. [1951].
Lange, Erhard H. M.: Die Würde des Menschen ist unantastbar. Der Parlamentarische Rat und das Grundgesetz, Heidelberg 1993.
Lange, Erhard H. M.: Die Länder und die Entstehung des Grundgesetzes, Teil 1: Verfassungspolitische Ansätze, in: GiW 4 (1989), S. 145–159, Teil 2: Der Einfluß der Ministerpräsidenten auf den Parlamentarischen Rat, in: GiW 5 (1990), S. 55–68.
Lange, Erhard H. M.: Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949. Mit besonderer Berücksichtigung der Erörterung im Parlamentarischen Rat, in: VfZ 26 (1978), S. 600–651.
Lange, Erhard H. M.: Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956, Meisenheim 1975.

Lange, Erhard H. M.: Bestimmungsfaktoren der Föderalismusdiskussion vor Gründung der Bundesrepublik. Zur geistig-politischen Vorformung des Grundgesetzes, in: aus politik und zeitgeschichte, 12.1.1974, S. 9–29.
Langen, Hans-Wilhelm: Der Einfluß der schweizerischen Verfassung auf die Bayerische Verfassung, Diss. jur., München 1949.
Lanig-Heese, Claudia: Gewerkschaften in Bayern 1945–1949. Organisation und Selbstverständnis des Bayerischen Gewerkschaftsbundes, Marburg 1991.
Lanzinner, Maximilian: Zwischen Sternenbanner und Bundesadler. Bayern im Wiederaufbau 1945–1958, Regensburg 1996.
Latour, Conrad F./Vogelsang, Thilo: Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944–1947, Stuttgart 1973.
Lehrjahre der CSU. Eine Nachkriegspartei im Spiegel vertraulicher Berichte an die amerikanische Militärregierung, hrsg. von Klaus-Dietmar Henke und Hans Woller, Stuttgart 1984.
Leo XIII., Pius XI., Johannes XXIII.: Die sozialen Enzykliken. Rerum Novarum – Quadragesimo Anno – Mater et Magistra, Pacem in Terris, mit einer Einleitung von Dr. Johannes Binkowsky, Villingen 1963.
Leusser, Claus: Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945, in: Seidel, Hanns (Hrsg.): Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Ehard, München 1957, S. 60–69.
Leusser, Claus: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, in: JÖR, NF 3 (1954), S. 149–159.
Leusser, Claus: Die staats- und verwaltungsrechtliche Entwicklung in Bayern, in: Deutsche Rechts-Zeitschrift 1 (1946), S. 86–90.
Ley, Richard: Föderalismusdiskussion innerhalb der CDU/CSU von der Parteigründung bis zu der Verabschiedung des Grundgesetzes, Mainz 1978.
Ley, Richard: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Ihre Wahl, Zugehörigkeit zu Parlamenten und Regierungen. Eine Bilanz nach 25 Jahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (1973), S. 371–391.
Libby, Brian Arthur: Policing Germany. The United States Constabulary, 1946–1952, Diss. Ann Arbor/Mich. 1977.
Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1969.
Lohmeier, Georg: Joseph Baumgartner. Biographie eines bayerischen Patrioten aus Sulzemoos, München 1974.
Löhr, Hermann-Josef: Die kulturpolitische Diskussion in der Beratenden Landesversammlung von Rheinland-Pfalz, o. O. o. J.
Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart 1974.
Mai, Gunter: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945–1948, in: aus politik und zeitgeschichte B 23/1988, S. 3–14.
Maier, Reinhold: Ein Grundstein wird gelegt. Die Jahre 1945–1947, Tübingen 1964.
Maier, Reinhold: Ende und Wende. Das schwäbische Schicksal 1944–1946. Briefe und Tagebuchaufzeichnungen, Stuttgart 1948.
Masson, Christoph: Der Aufbau des bayerischen Staates nach 1945, in: Bayern – ein Land verändert sein Gesicht, München 1956, S. 35–42.
Matthias, Erich/Morsey, Rudolf (Hrsg.): Das Ende der Parteien 1933, Düsseldorf 1960.
Matz, Klaus-Jürgen: Baden und Württemberg, in: Först, Walter (Hrsg.): Die Länder und der Bund. Beiträge zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1989, S. 33–62.
Mauch, Berthold: Die Bayerische FDP. Porträt einer Landespartei 1945–1949, Erlangen 1965.

Mauerer, Josef H.: Aus dem Leben des Dr. Josef Müller (Ochsensepp) 1945–65, München 1967.
Maunz, Theodor: Das Bund-Länder-Verhältnis in der Bayerischen Verfassung, in: Seidel, Hanns (Hrsg.): Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Ehard, München 1957, S. 50–59.
Maunz, Theodor (Hrsg.): Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky. Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, München 1956.
Mausbach, Wilfried: Zwischen Morgenthau und Marshall. Das wirtschaftspolitische Deutschlandkonzept der USA 1944–1947, Düsseldorf 1996.
Mayer, Udo: Vom Potsdamer Abkommen zum Bonner Grundgesetz, in: Mayer, Udo/Stuby, Gerhard (Hrsg.): Die Entstehung des Grundgesetzes, Köln 1976, S. 75–110.
Mayer, Udo/Stuby Gerhard (Hrsg.): Die Entstehung des Grundgesetzes, Köln 1976.
Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Struktur- und Funktionsprobleme des Bayerischen Senats, in: PVS 13 (1972), S. 71–83.
Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Korporativismus und Autoritarismus, Frankfurt 1971.
Mehringer, Hartmut: Waldemar von Knoeringen. Eine politische Biographie. Der Weg vom revolutionären Sozialismus zur sozialen Demokratie, München 1989.
Mehringer, Hartmut: Die bayerische Sozialdemokratie bis zum Ende des NS-Regimes. Vorgeschichte, Verfolgung und Widerstand, in: Broszat, Martin/Mehringer, Hartmut (Hrsg.): Bayern in der NS-Zeit, Bd. V: Die Parteien KPD, SPD, BVP in Verfolgung und Widerstand, München 1983, S. 287–432.
Mehringer, Hartmut: Die KPD in Bayern 1919–1945. Vorgeschichte, Verfolgung, Widerstand, in: Broszat, Martin/Mehringer, Hartmut (Hrsg.): Bayern in der NS-Zeit, Bd. V: Die Parteien KPD, SPD, BVP in Verfolgung und Widerstand, München 1983, S. 1–286.
Merkl, Peter H.: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart ²1968.
Merritt, Anna J./Merritt, Richard L.: Public opinion in occupied Germany. The OMGUS Surveys, 1945–1949, Urbana 1970.
Mintzel, Alf: Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei 1945–1972, Opladen 1975.
Mintzel, Alf: Geschichte der CSU. Ein Überblick, Opladen 1976.
Mitteilungen des Bayerischen Statistischen Landesamts, H. 13, 30. September 1946.
Möckl, Karl: Die Struktur der Christlich-Sozialen Union in Bayern in den ersten Jahren ihrer Gründung, in: ZBLG 36 (1973), S. 719–753.
Mohr, Arno: Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Frankfurt/M. 1987.
Moltmann, Günter: Zur Formulierung der amerikanischen Besatzungspolitik in Deutschland am Ende des Zweiten Weltkriegs, in: VfZ 15 (1967), S. 299–322.
Morenz, Ludwig H.: Hans Ehard, in: Treuhänder des deutschen Volkes. Die Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen nach den ersten freien Landtagswahlen. Politische Porträts, hrsg. von Walter Mühlhausen und Cornelia Regin, Melsungen 1991, S. 95–114.
Morsey, Rudolf: Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1995.
Morsey, Rudolf: Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft. Die Entstehung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat, in: Die Öffentliche Verwaltung 42 (1989), S. 471–482.
Morsey, Rudolf: Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft – Das Werk des Parlamentarischen Rates, in: Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, hrsg. vom Bundesrat, Bonn 1988, S. 83–100.

Morsey, Rudolf: Emigration und Nachkriegsplanung – Vorschläge und Vorstellungen Heinrich Brünings über den Neuaufbau in Deutschland, in: Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, hrsg. von Lothar Albertin und Werner Link, Düsseldorf 1981, S. 223–237.
Morsey, Rudolf: Zwischen Bayern und der Bundesrepublik. Die politische Rolle des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard 1946–1949, in: Juristenzeitung 36 (1981), S. 361–370.
Mosely, Philip E.: The occupation of Germany, in: Foreign Affairs, 28, No. 4 (1950), S. 580–604.
Müchler, Günter: CDU/CSU. Das schwierige Bündnis, München 1976.
Müchler, Günter: Zum frühen Verhältnis von CDU und CSU, in: Politische Studien 23 (1972), S. 595–613.
Mühlhausen, Walter: Hessen, in: Först, Walter (Hrsg.): Die Länder und der Bund. Beiträge zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1989, S. 75–108.
Müller, Josef: Bis zur letzten Konsequenz. Ein Leben für Frieden und Freiheit, München 1975.
Müller, Walter: Die Aktionsgemeinschaft zwischen KPD und SPD in München 1945/46, in: Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung 3 (1961). Sonderheft anläßlich des 15. Jahrestages der Gründung der SED, hrsg. vom IML beim ZK der SED, 1961, S. 117–138.
Müller, Werner: Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), in: Broszat, Martin/Weber, Hermann (Hrsg.): SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, München ²1993, S. 440–459.
Müller, Werner: Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED), in: Broszat, Martin/Weber, Hermann (Hrsg.): SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, München ²1993, S. 481–514.
Müller, Winfried: Schulpolitik in Bayern im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945–1949, München 1995
Murphy, Robert D.: Diplomat unter Kriegern. Zwei Jahrzehnte Weltpolitik in besonderer Mission, Berlin 1964.
Nach Hitler. Der schwierige Umgang mit unserer Geschichte. Beiträge von Martin Broszat, hrsg. von Hermann Graml und Klaus-Dietmar Henke, München 1986.
Nach zwanzig Jahren. Diskussion der Bayerischen Verfassung, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1966.
Naphtali, Fritz u.a.: Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Frankfurt/M. 1966 (erste Auflage 1928).
Narr, Wolf-Dieter: CDU-SPD. Programm und Praxis seit 1945, Stuttgart, Berlin 1966.
Nawiasky, Hans: Das Föderalistische Manifest von Hans Nawiasky. Eine Dokumentation von Barbara Fait, in: GiW 6 (1991), H. 2, S. 224–233.
Nawiasky, Hans: Ein Jahrzehnt Bayerische Verfassung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1956, S. 355–358.
Nawiasky, Hans/Leusser, Claus: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Systematischer Überblick und Handkommentar, München 1948.
Nawiasky, Hans: Grundprobleme der Reichsverfassung, Berlin 1928.
Nebinger, Robert: Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden, Stuttgart 1948.
Niclauß, Karlheinz: »Restauration« oder Renaissance der Demokratie? Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, Berlin 1982.

Niclauß, Karlheinz: Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945–1949, München 1974.
Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses vom 21. bis 28. Februar 1946, München o.J. [1946].
Niederschrift der zweiten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses am 9. April 1946, München o.J. [1946].
Niederschrift der dritten Arbeitstagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses am 12. und 13. Juni 1946, München o.J. [1946].
Niethammer, Lutz: Die Mitläuferfabrik. Die Entnazifizierung am Beispiel Bayerns, Berlin, Bonn 1982.
Niethammer, Lutz: Die amerikanische Besatzungsmacht zwischen Verwaltungstradition und politischen Parteien in Bayern 1945, in: VfZ 15 (1967), S. 153–210.
Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat, München ^{6}1993.
Oberreuter, Heinrich: Von der Kapitulation zur Gründung der Bundesrepublik. Verfassungspolitische Grundlinien, in: Becker, Winfried (Hrsg.): Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln 1987, S. 377–395.
Ott, Gabriel: Thomas Dehler, Hof 1985.
Otto, Volker: Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1971.
The Papers of General Lucius D. Clay, Germany 1945–1949, ed. by Jean Edward Smith, Bloomington, London 1974.
Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 1: Vorgeschichte, bearb. von Johannes Volker Wagner, Boppard 1975, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard 1981.
Peters, Hans: Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen, in: DVBL 3 (1950), S. 449–454.
Petzina, Dietmar (Hrsg.): Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin 1991.
Pfeiffer, Anton: Wie Bayern wieder ein Staat wurde, in: Unser Bayern, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München 1950, S. 7–10.
Pfetsch, Frank R.: Ursprünge der Zweiten Republik. Prozesse der Verfassunggebung in den Westzonen und in der Bundesrepublik, Opladen 1990.
Pfetsch, Frank R.: Die Verfassungspolitik der westlichen Besatzungsmächte in den Ländern nach 1945, in: aus politik und zeitgeschichte, B 22/1986, S. 3–17.
Pirker, Theo: Die verordnete Demokratie. Grundlagen und Erscheinungen der »Restauration«, Berlin 1977.
Pirker, Theo: Die SPD nach Hitler. Die Geschichte der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1945–1964, München 1965.
Pirker, Theo: Die blinde Macht. Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland, 2 Bde., München 1960.
Plum, Günter: Versuche gesellschaftlicher Neuordnung. Ihr Scheitern im Kräftefeld deutscher und alliierter Politik, in: Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik Deutschland, Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte, München 1976, S. 90–117.
Politik in Bayern 1919–1933. Berichte des württembergischen Gesandten Carl Moser von Filseck, hrsg. und komm. von Wolfgang Benz, Stuttgart 1971.
Pollock, James K.: Besatzung und Staatsaufbau nach 1945. Occupation Diary and Private Correspondence 1945–1948, hrsg. von Ingrid Krüger-Bulcke, München 1994.

Pommerin, Reiner: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Porträtskizzen des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge, in: VfZ 36 (1988), S. 557–588.

Pridham Geoffrey: Christian Democracy in Western Germany. The CDU/CSU in Government and Opposition 1945–1976, London 1977.

Prinz, Friedrich (Hrsg.): Trümmerzeit in München. Kultur und Gesellschaft einer deutschen Großstadt im Aufbruch 1945–1949, München 1984.

Prittwitz und Gaffron, Friedrich von: Zwischen Petersburg und Washington. Ein Diplomatenleben, München 1952.

Protokolle der Aktionsgemeinschaft SPD-KPD München, hrsg. von der Kommunistischen Partei, Landesbezirk Bayern o. O. o. J.

Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954, hrsg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München 1995 ff.: Das Kabinett Schäffer. 28. Mai bis 28. September 1945, bearb. von Karl-Ulrich Gelberg, München 1995; Das Kabinett Hoegner I. 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946, 2 Bde., bearb. von Karl-Ulrich Gelberg, München 1997.

Pünder, Tilman: Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946–1949, Köln 1966.

Quellen zur Geschichte der Deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, hrsg. von Hermann Weber und Siegfried Mielke, Bd. 6: Organisatorischer Aufbau der Gewerkschaften 1945–1949, bearb. von Siegfried Mielke u. a., Bd. 7: Gewerkschaften in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft 1945–1949, bearb. von Siegfried Mielke u. a., Köln 1987.

Rauscher, Anton (Hrsg.): Kirche und Katholizismus 1945–1949, München 1977.

Redslob, Robert: Betrachtungen über den politischen Wiederaufbau Deutschlands, in: Schweizer Monatshefte 25, H. 11 (1946), S. 657–673.

Redslob, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, Tübingen 1918.

Reichardt, Hans J. u. a. (Hrsg.): Die Entstehung der Verfassung von Berlin, 2 Bde., Berlin 1990.

Renner, Michael: Nachkriegsprotestantismus in Bayern. Untersuchungen zur politischen und sozialen Orientierung der Evangelisch-Lutherischen Kirche Bayerns und ihres Landesbischofs Hans Meiser in den Jahren 1945–1955, München 1991.

Repgen, Konrad: Über die Anfänge des CSU-Programms von 1945, in: Land und Reich, Stamm und Nation. Festgabe für Max Spindler, hrsg. von Andreas Kraus, Bd. 3, München 1984, S. 459–471.

Reuter, Christiane: »Graue Eminenz der bayerischen Politik«. Eine politische Biographie Anton Pfeiffers (1888–1957), München 1987.

Richter, Ludwig: Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, Düsseldorf 1996.

Riehl-Heyse, Herbert: CSU. Die Partei, die das schöne Bayern erfunden hat, München 1979.

Rilling, Detlef: Thomas Dehler – eine politische Biographie. Ein Leben in Deutschland, Diss. Augsburg 1988.

Ritter, Georg: s. Hoegner, Wilhelm.

Ritter, Gerhard A.: Wilhelm Hoegner (1887–1980), in: Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag, hrsg. i. A. des Collegium Carolinum von Ferdinand Seibt, Bd. 2, München 1988, S. 337–360.

Ritter, Gerhard A./Niehuss, Merith: Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1987.

Ritter, Hans: s. Hoegner, Wilhelm.
Rombeck-Jaschinski, Ursula: Nordrhein-Westfalen im Nachkriegsdeutschland, in: GiW 4 (1989), S. 21–35.
Rossmann, Lutz: Der bayerische Senat – Repräsentanz der Stände oder ebenbürtige Zweite Kammer, in: Roth, Rainer A. (Hrsg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik, München ⁴1988, S. 257–274.
Roth, Rainer A. (Hrsg.): Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland, München ⁴1986, S. 257–274.
Rupieper, Hermann Josef: Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie. Der amerikanische Beitrag 1945–1952, Opladen 1993.
Sammlung der vom Alliierten Kontrollrat und der amerikanischen Militärregierung erlassenen Proklamationen, Gesetze, Verordnungen, Befehle im englischen Originalwortlaut mit deutscher Übersetzung, zusammengestellt von Ruth Hemken, 3 Bde., Stuttgart o. J.
Saupe, Lothar: Die Ordnung und Strukturierung der OMGBY-Akten im Bayerischen Hauptstaatsarchiv, in: OMGUS-Handbuch. Die amerikanische Militärregierung in Deutschland 1945–1949, hrsg. von Christoph Weisz, München 1994, S. 296–315.
Schäffer, Fritz: Ein bayerischer Staatspräsident. Kritische Betrachtungen und Vorschläge zur Bayrischen Verfassung vom 14. August 1919, in: Politische Zeitfragen 4 (1922), H. 1, S. 1–24.
Scherb, Armin: Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassunggebung nach 1945, Frankfurt/M. 1987.
Schewick, Burkard van: Die katholische Kirche und die Entstehung der Verfassungen in Westdeutschland 1945–1949, Mainz 1980.
Schick, Christa: Die Internierungslager, in: Broszat, Martin/Henke, Klaus-Dietmar/Woller, Hans (Hrsg.): Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland, München 1988, S. 301–326.
Schlegelmilch, A.: Hauptstadt im Zonendeutschland. Die Entstehung der Berliner Nachkriegsdemokratie 1945–1949, Berlin 1993.
Schlemmer, Thomas: Die Amerikaner in Bayern, in: Heinrich Oberreuter/Jürgen Weber (Hrsg.): Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland, München u. a. 1996, S. 67–99.
Schlögl, Alois: Bayerischer Bauernverband. Entstehung und Geschichte, München 1948.
Schlögl, Alois: Agrarpolitik einst und jetzt (= Landwirtschaftliches Jahrbuch 25, H. 1), München 1948.
Schlögl, Alois (Hrsg.): Bayerische Agrargeschichte. Die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft seit Beginn des 19. Jahrhunderts, München 1954.
Schmid, Carlo: Gliederung und Einheit. Die verfassungspolitischen Richtlinien der SPD, in: Die Gegenwart 3, Nr. 65 (1948), S. 15–17.
Schmidt, Eberhard: Die verhinderte Neuordnung 1945–1952. Zur Auseinandersetzung um die Demokratisierung der Wirtschaft in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. ²1972.
Schmidt, Eduard: Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayrischen Verfassung vom 8. Dezember 1946, Erlangen 1993 (Dissertationsdruck); München 1997.
Schockenhoff, Volker: Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz. Die Auseinandersetzungen in den Verfassungsberatungen 1945–1949, Frankfurt 1986.
Schönhoven, Klaus: Der politische Katholizismus in Bayern 1933–1945, in: Bayern in der NS-Zeit, Bd. V: Die Parteien KPD, SPD, BVP in Verfolgung und Widerstand, hrsg. von Martin Broszat und Hartmut Mehringer, München, Wien 1983, S. 541–646.

Schönhoven, Klaus: Die Bayerische Volkspartei 1924–1932, Düsseldorf 1972.
Schranil, Rudolf: Die Verfassung des Saarlandes. Kommentar, Saarbrücken o.J.
Schreyer, Klaus: Bayern ein Industriestaat. Die importierte Industrialisierung. Das wirtschaftliche Wachstum nach 1945 als Ordnungs- und Strukturproblem, München 1969.
Schröder, Michael: »In der vereinten Kraft muß unsere Stärke liegen«. Zur Geschichte des Bayerischen Gewerkschafts-Bundes, Köln 1985.
Schröder, Michael (Hrsg.): Bayern 1945: Demokratischer Neubeginn. Interviews mit Augenzeugen, München 1985.
Schröder, Michael (Hrsg.): Auf geht's: Rama dama! Frauen und Männer aus der Arbeiterbewegung berichten über Wiederaufbau und Neubeginn 1945 bis 1949, Köln 1984.
Schulz, Gerhard: Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik. Bd. I: Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919–1930, Berlin ²1987.
Schulze, Hagen: Weimar. Deutschland 1917–1933, Berlin ²1980.
Schulze, Hagen: Das Scheitern der Weimarer Republik als Problem der Forschung, in: Erdmann, Karl Dietrich/Schulze, Hagen (Hrsg.): Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie. Eine Bilanz heute, Düsseldorf 1980, S. 23–41.
Schulze, Reiner: Unternehmerische Selbstverwaltung und Politik. Die Rolle der Industrie- und Handelskammern in Niedersachsen und Bremen als Vertretungen der Unternehmerinteressen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, Hildesheim 1988.
Schunck, Egon: Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, in: JÖR NF 5 (1956), S. 159–201.
Schwarz, Hans-Peter: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, Stuttgart ²1980.
Schwering, Leo: Frühgeschichte der Christlich-Demokratischen Union, Recklinghausen, Gelsenkirchen 1963.
Seidel, Hanns (Hrsg.): Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Ehard, München 1957.
Semler, Johannes: Wirtschaftslage und Wirtschaftsgestaltung. Vortrag, gehalten vor Vertretern der bayerischen Wirtschaft, Schriftenreihe der Christlich-Sozialen Union, H. 1, München o.J. [Juli 1946].
Siegel, Walter: Bayerns Staatswerdung und Verfassungsentstehung 1945/46. Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Problematik bei der Entstehung der Freistaates Bayern von 1946, Bamberg 1978.
Singer, Josef: Der bayerische Senat, in: Unser Bayern, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München 1950.
Smith, Jean Edward: Lucius D. Clay. An American Life, New York 1990.
Söllner, Alfons (Hrsg.): Zur Archäologie der Demokratie in Deutschland, Bd. 2: Analysen von politischen Emigranten im amerikanischen Außenministerium 1946–1949, Frankfurt 1982.
Sonnenberger, Franz: Die Rekonfessionalisierung der bayerischen Volksschule 1945–1950, in: ZBLG 45 (1982), S. 87–155.
Sonnenberger, Franz: Der neue »Kulturkampf«. Die Gemeinschaftsschule, in: Bayern in der NS-Zeit, Bd. III: Herrschaft und Gesellschaft im Konflikt, Teil B, hrsg. von Martin Broszat, Elke Fröhlich und Anton Grossmann, München 1981, S. 235–327.
Sontheimer, Kurt: Eine Tradition, die verpflichtet. 90 Jahre bayerische Sozialdemokratie, in: Münchner Stadtanzeiger, 16. Juli 1982.
Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969.

Sozialdemokratische Partei, Landesverband Bayern: Unser Weg im Geiste des demokratischen Sozialismus, 1. Landeskonferenz am 13./14. April 1946 in Erlangen, o.O. o.J. [München 1946].
Spitta, Theodor: Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, Bremen 1960.
Spreng, Rudolf/Birn, Willi/Feuchte, Paul: Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1954.
Stammen, Theo (Hrsg.): Einigkeit und Recht und Freiheit. Westdeutsche Innenpolitik 1945–1955, München 1965.
Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, hrsg. vom Bundesrat, Bonn 1988.
Statistisches Jahrbuch für Bayern 23 (1947), hrsg. vom Bayerischen Statistischen Landesamt, München 1947.
Steger, Bernd: General Clays Stabskonferenzen und die Organisation der Amerikanischen Militärregierung in Deutschland. Die ›Clay Minutes‹ als historische Quellen, in: VfZ 27 (1979), S. 113–130.
Stein, Harold (Hrsg.): American Civil-Military Decisions. A Book of Case Studies, Birmingham 1963.
Steinbach, Peter: Die SPD zwischen Tradition und Neubeginn. Programmatische Grundlinien im zeitgeschichtlichen Wandel, in: Becker, Winfried (Hrsg.): Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln 1987, S. 297–334.
Steininger, Rolf: Deutsche Geschichte 1945–1961. Darstellung und Dokumente in zwei Bänden, Frankfurt/M. 1983.
Steininger, Rolf: Zur Geschichte der Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 1947, in: VfZ 23 (1975), S. 375–453.
Stelzle, Walter: Föderalismus und Eigenstaatlichkeit. Aspekte der bayerischen Innen- und Außenpolitik 1945–1947. Ein Beitrag zur Staatsideologie, München 1980.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Bayerischen Landtages, Bd. I, 1946/47, München o.J.
Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, München o.J.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung, Bd. I-III, München o.J.
Stollreither, Konrad: Die Entwicklung des Staats- und Verfassungsrechts in Bayern seit dem Inkrafttreten der Verfassung vom 2. Dezember 1946, in: Nach 20 Jahren. Diskussion der Bayerischen Verfassung, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, München 1966, S. 95–109.
Storbeck, Anna Christine: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945, München 1970.
Stöss, Richard (Hrsg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, 2 Bde., Opladen 1983/84.
Strauß, Franz Josef: Die Erinnerungen, Berlin 1989.
Süsterhenn, Adolf/Schäfer, Hans: Kommentar zur Verfassung von Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950.
Sywottek, Arnold: Deutsche Volksdemokratie. Studien zur politischen Konzeption der KPD 1935–1946, Düsseldorf 1971.
Thieme, Werner: Die Entwicklung des Verfassungsrechts im Saarland von 1945 bis 1958, in: JÖR NF 9 (1960), S. 423–473.
Thränhardt, Dietrich: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1986.

Thränhardt, Dietrich: Wahlen und politische Strukturen in Bayern 1848–1953. Historisch-soziologische Untersuchungen zum Entstehen und zur Neuerrichtung eines Parteiensystems, Düsseldorf 1973.
Trippe, Christian F.: Konservative Verfassungspolitik 1918–1923. Die DNVP als Opposition in Reich und Ländern, Düsseldorf 1995.
Truman, Harry S.: Memoiren, Bern 1955.
Uhl, Bernd: Die Idee des christlichen Sozialismus in Deutschland 1945–1947, Mainz 1975.
Unger, Ilse: Die Bayernpartei. Geschichte und Struktur 1945–1957, Stuttgart 1979.
Unkelbach, Helmut: Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und ihre Lehren, in: Hermens, Ferdinand A./Schieder, Theodor (Hrsg.): Staat, Wissenschaft und Politik. Festschrift für Heinrich Brüning, Berlin 1967, S. 393–429.
Unser Bayern, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München 1950.
Die Unionsparteien 1946–1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden, bearb. von Brigitte Kaff, Düsseldorf 1991.
Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart, hrsg. und bearb. von Herbert Michaelis und Ernst Schraepler, Bd. 24: Deutschland unter dem Besatzungsregime; Bd. 25: Der Zerfall der alliierten Koalition; Bd. 26: Die staatliche Neuordnung Deutschlands, Berlin o.J.
Vasold, Manfred: Bayern, in: Först, Walter (Hrsg.): Die Länder und der Bund. Beiträge zur Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1989, S. 7–32.
Vasold, Manfred: Von Wirtsleuten, Fischern und Bootsführern. Am Rande des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: GiW 3 (1988), S. 191–197.
Verfassungen der deutschen Bundesländer mit Gesetzen über die Landesverfassungsgerichte, Textausgabe, Einführung von Christian Pestalozza, Stand 15. Juni 1981, München 1982.
Die Verfassungen von Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, mit einer Einführung von Carlo Schmid, Schwenningen 1947.
Verhandlungen der Verfassunggebenden Landesversammlung für Württemberg-Baden, o.O. o.J.
Vogel, Walter: Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil 1, Koblenz 1956.
Vogelsang, Thilo: Das geteilte Deutschland, München [8]1978.
Vogelsang, Thilo: Die Bemühungen um eine deutsche Zentralverwaltung 1945/46, in: VfZ 18 (1972), S. 510–528.
Wagner, Volker: Die Länder der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Geschichte der Deutschen Länder, Bd. 2, Würzburg 1971, S. 656–669.
Waller, Sybille, Die Entstehung der Landessatzung von Schleswig-Holstein vom 13.12.1949, Frankfurt/M. u.a. 1988.
Warnecke, Klaus: Albert Roßhaupter – Ein Leben für Freiheit und soziale Gerechtigkeit, München 1982.
Weber, Petra: Carlo Schmid 1896–1979. Eine Biographie, München 1996.
Wehner, Gerd: Die Westalliierten und das Grundgesetz. Die Londoner Sechsmächtekonferenz, Freiburg i.Br. 1994.
Weinacht, Paul Ludwig (Hrsg.): Gelb-rot-gelbe Regierungsjahre. Badische Politik nach 1945. Gedenkschrift zum 100. Geburtstag Leo Wohlebs (1888–1955), Sigmaringendorf 1988.

Weiss, Hermann: Abschlußbericht über das OMGUS-Projekt (1976–1983), in: VfZ 32 (1984), S. 318–326.
Weisz, Christoph: Deutsche Politik unter Besatzungsherrschaft, in: Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik Deutschland. Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte, München 1976, S. 53–68.
Welsh, Helga A./Zank, Wolfgang: Zentralverwaltungen, Einleitung, in: Broszat, Martin/Weber, Hermann (Hrsg.): SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, München ²1993, S. 201–206.
Wengst, Udo: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984.
Werner, Emil: Im Dienste der Demokratie. Die bayerische Sozialdemokratie nach der Wiedergründung, München 1982.
Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik Deutschland. Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte, München 1976.
Wiesemann, Falk: Die Vorgeschichte der nationalsozialistischen Machtübernahme in Bayern 1932/33, Berlin 1975.
Willenborg, Karl-Heinz: Bayerns Wirtschaft in den Nachkriegsjahren, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S. 121–142.
Winkel, Harald: Wirtschaft im Aufbruch. Der Wirtschaftsraum München-Oberbayern und seine Industrie- und Handelskammer im Wandel der Zeit, München 1990.
Winkler, Heinrich August (Hrsg.): Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland. 1945–1953, Göttingen 1979.
Wolf, Konstanze: CSU und Bayernpartei. Ein besonderes Konkurrenzverhältnis, Köln 1982.
Wolfrum, Edgar: Französische Besatzungspolitik und Deutsche Sozialdemokratie. Politische Neuansätze in der »vergessenen Zone« bis zur Bildung des Südweststaates 1945–1952, Düsseldorf 1991.
Woller, Hans: Die Loritz-Partei. Geschichte, Struktur und Politik der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV) 1945–1955, Stuttgart 1982.
Woller, Hans: Gesellschaft und Politik in der amerikanischen Besatzungszone. Die Region Ansbach und Fürth, München 1986.
Wuermeling, Henric L.: Die weiße Liste. Umbruch der politischen Kultur in Deutschland 1945, Frankfurt 1981.
Zacher, Hans: Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1966, in: JÖR NF 15 (1966), S. 321–406.
Zank, Wolfgang: Wirtschaftliche Zentralverwaltungen und Deutsche Wirtschaftskommission (DWK), in: Broszat, Martin/Weber, Hermann (Hrsg.): SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, München ²1993, S. 253–290.
Zeidler, Wolfgang: Auswirkungen der westdeutschen Landesverfassungen auf das Bonner Grundgesetz, Diss. jur. (Ms.) Hamburg 1951.
Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 1 und 2 hrsg. von Rudolf Morsey, Mainz 1973/1975; Bd. 3–6 hrsg. von Jürgen Aretz/Rudolf Morsey/Anton Rauscher, Mainz 1979–1984.
Ziemke, Earl F.: The U.S. Army in the Occupation of Germany, 1944–1946, Washington 1975.
Zimmer, Annette: Demokratiegründung und Verfassunggebung in Bayern. Die Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946, Frankfurt/M. u.a. 1987.

Zink, Harold: The United States in Germany 1944–1955, Princeton u.a. 1957.
Zinn, Georg August/Stein, Ekkehart: Verfassung des Landes Hessen. Kommentar, Wiesbaden 1952.
Zorn, Rudolf: Sozialisierung in Bayern, in: Das Sozialistische Jahrhundert, 2. Jg. (1948), H. 11/12, S. 174–176.
Zorn, Wolfgang: Bayerns Geschichte im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie zum Bundesland, München 1986.
Zwölfte Landtagswahl in Bayern am 14. Oktober 1990. Die Landtagswahl von A–Z, Gemeinschaftsveröffentlichung des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung und der Bayerischen Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, München o.J.

Acheson, Dean 50
Adenauer, Konrad 23
Albert, Martin 245, 265, 327, 359
Altbayern 84, 88, 187, 193, 203f., 234f., 312, 318, 324, 349, 358, 553
Ammon, Lina 199
Ämterschacher 327f., 348f., 359
Apelt, Willibald 207, 228
Arbeit (s.a. Frauenarbeit) 431, 438, 453, 455f.
Arbeitgeber s. Unternehmerschaft
Arbeitnehmerschaft 85, 89, 92, 99, 219, 264, 274, 413f., 431, 433–435, 441–445, 461, 464f., 474–476, 488
Arbeitslosenversicherung s. Sozialversicherung
Arbeitslosigkeit 66, 68
Arbeitsmarktpolitik 444
Arbeitsrecht/Arbeitsverfassung 85, 92, 96, 133, 419, 431, 441f., 495
Arbeitsschutz 133, 494
Arbeitsstreitigkeiten 134, 432, 444f., 460, 495, 530
Arbeitszeit 133, 431, 444, 460
Aretin, Erwein von 106, 311
Aschenbrenner, Rosa 199, 201, 279, 281f.
Asylrecht 511
Aussperrung 444f.
Außenministerkonferenz, London (Februar-Juni 1948) 407
Außenministerkonferenz, London (September/Oktober 1945) 59f.
Außenministerkonferenz, Paris (April–Juni 1946) 60, 62, 154, 310, 515–517

Bachmann, Herbert 193, 495f.
Banken s. Geld- und Kreditwesen
Bauer, Hannsheinz 360
Bauer, Hermann 299, 319f.
Bauernschaft/Landwirtschaft (s.a. Bayerischer Bauernverband; CSU-Fraktion; Senat, Zusammensetzung; Wirtschaftsordnung) 81, 84, 89, 92, 105f., 219, 261, 264f., 282, 388, 413, 430, 435–439, 442, 458, 494, 559
Bauernpartei 111, 223, 436
Baumeister, Leonard 458,
Baumgartner, Joseph 73, 316, 320, 566, 573
Bayerische Heimat- und Königspartei 16, 75f., 104, 106, 175, 216, 304, 341
– Programmatik 106–108
Bayerische Volkspartei 20f.,87f., 90, 95, 111, 113, 119f., 147, 194, 226, 257, 261f., 289–291, 293, 295–297, 379, 559f.
Bayerischer Bauern (und Mittelstands)-Bund 20, 111, 113, 223, 436
Bayerischer Bauernverband 21, 105, 198, 202, 222f., 274, 282, 321, 367, 370, 388f., 409, 411, 413, 425, 430, 435–437, 439f., 447, 452, 457, 460, 465f., 474–476, 492f., 567
– Verfassungsprogramm 409, 436–439, 446, 465f.
Bayerischer Beratender Landesausschuß 181, 184
Bayerischer Gewerkschafts-Bund 193, 221–223, 409, 412f., 423, 425, 440–442, 447, 457–461, 464, 474f., 488, 495–497
– Wirtschaftsentwurf 409, 442–446, 454, 460, 496
Bayerischer Heimat- und Königbund 104
Bayerisches Statistisches Landesamt 225–228
Bayernpartei 16, 75–77, 104–106, 108f., 320, 373
– Programmatik 105
Beamte 98, 103, 105, 107, 168, 436, 508
– politische Neutralität 165, 168f., 172, 507f.
Bebel, August 84
Bedarfsdeckungsgebiete s. Wirtschaftsordnung
Berufsstände/berufsständische Ordnung (s.a. Ständestaat; Ständevertretung) 184, 188, 257., 264f., 274, 414
Besatzungsdauer 536

Besatzungsmacht, amerikanische (s. a. Militärregierung; US-Regierung; Verfassungspolitik, amerikanische) 14f., 17–19, 22, 46, 378
– britische 61, 515
– französische 61, 515
– sowjetische 45, 61, 515
Besatzungsmächte, alliierte 15, 17, 38, 54, 58, 60, 127, 177f., 515, 525, 556, 572
Besatzungspolitik, amerikanische (s. a. Einzelthemen; Verfassungspolitik, amerikanische) 44, 46f.,60f., 151, 516f., 524f., 537, 555f., 570
Besatzungsrecht 165f., 169, 172, 537, 544
Besatzungsziele, amerikanische (s. a. einzelne; JCS 1067, Potsdamer Abkommen) 159f., 163, 520, 530, 555
Besatzungszone, amerikanische 15, 18f., 43, 416
– britische 60, 330
– französische 515, 540
– sowjetische 45, 47, 59, 78f., 110, 245, 330, 466f., 518, 525, 555
Besatzungszonen, überzonale Einrichtungen (s. a. Bizone; Regierung, provisorische deutsche) 114, 154, 161, 164, 515
– Übertragung von Zuständigkeiten an überzonale Einrichtungen 165f., 168f., 448, 469, 520–523, 528f., 535–537, 544, 570
Betriebsräte s. Mitbestimmung, betriebliche
Beutler, Bengt 27
Bevölkerungsentwicklung 15, 66
Bewirtschaftung(spolitik) 408, 421f., 430, 438
Beyer, Hans Christoph 27
Bezold, Otto 102
Bildung (s. a. Schul- und Erziehungswesen) 130
Birke, Adolf M. 26
Bismarck, Otto von 109
Bizone 62, 114, 314, 330, 407, 409, 515–517
– Übertragung von Zuständigkeiten an bizonale Einrichtungen 310f., 339, 520, 522, 570, 572
Bodenreform 96, 99, 466f.
Bolza, – 429
Bradford, John P. 502–504
Braun, Otto 123
Breunig, Werner 29
Brüning, Heinrich 123
Bundesstaat 184, 299, 316, 318–320, 332, 355f., 365, 518
Bundesstaat, künftiger deutscher (s. a. Verfassung, künftige deutsche) 515f., 519, 543f.
– Beitritt Bayerns 514f., 517–520, 543, 560, 570
Bungartz, Everhard 102
Bürokratie 438, 472, 497
Byrnes, James F. 18, 44, 47, 62, 177, 310, 515–518, 524f., 542, 572

Chrambach, Erich von 106
Christentum 89–91, 93f., 110, 185, 263, 392, 406, 412, 487, 549
Christlich-Demokratische Union (CDU) 57, 416
Christlich-Soziale Union (CSU) 17, 20–22, 24, 53, 57, 73, 75f., 87–95, 101, 104, 108–114, 119, 122, 137, 139, 142, 149, 151, 184–186, 190, 192–194, 204, 208, 217, 228, 231–233, 235, 245, 256–258, 261–267, 288f., 298, 300f., 346–350, 372–375, 377, 379, 388, 410, 417, 430, 435f., 440, 446, 498f., 511, 546–553, 557–562, 566
– Arbeitskreis für Verfassungsfragen 205–208, 228–232, 266, 301f., 389f., 410, 446
– Flügel (s. a. CSU-Fraktion) 21f., 87f., 93–95, 187f., 200, 208, 261f., 264, 296, 303
– Führungs- und Flügelkämpfe 88, 90, 186f., 209f., 236–238, 317, 326, 346–350, 368, 372–375, 547–550, 562–565, 568
– Programmatik 88–95, 134, 147–150, 185f., 303, 392, 408f., 412–414, 423, 498f., 566f.
– Sozialpolitischer Ausschuß 409–416, 421, 435, 443, 447, 498f.
– Spaltung 373
– ständisches Organisationsprinzip 257, 261f., 264
– Verfassungsprogramm 150, 184–187, 193f., 205, 208f., 231–233, 265f., 272, 301–303, 350, 388f., 397, 446, 549f., 561f., 564

- Wirtschaftspolitischer Ausschuß 409–416, 435, 437, 439, 442f., 445–447, 454, 461, 463, 473, 498f.
- - Wirtschaftsentwurf (Semler) 409, 418–425, 439, 446, 453–455, 460, 473

CSU-Fraktion in der Verfassunggebenden Landesversammlung 197–200, 204f., 209, 211, 215, 219f., 234f., 237–240, 247–249, 252–255, 299, 303–305, 307, 309–311, 314–329, 331, 333, 336, 339–342, 346–350, 352f., 355f., 358, 360–362, 364–366, 369–373, 390, 392–394, 396–405, 418, 437, 446–448, 450–455, 469, 471–474, 479, 482–484, 486–492, 494f., 497, 500, 506f., 518f., 527f., 542–544, 548f., 561–565, 568f.
- Bauernflügel 209, 219, 222f., 241f., 249, 265, 278, 318, 342, 350, 388, 435–437, 439, 451, 454, 458f., 463–465, 474f., 481, 485, 490–494, 498, 563f., 567
- Müller-Flügel 209, 219, 234–236, 240, 249, 265, 276, 318, 342, 485, 490, 544, 563f.
- Schäffer/Hundhammer-Flügel 200, 202f., 219, 234–236, 249, 265, 318, 346, 349f., 451, 463f., 467, 474, 479, 481, 563–565
- Vertreter im Verfassungsausschuß 199f., 202f.

Clay, Lucius D. 14f., 17–19, 31f., 37, 43f., 46–60, 62f., 69, 71, 108, 117f., 151, 153–157, 159, 161–166, 169–180, 304, 310, 371, 406, 449, 500f., 506, 508–511, 515–517, 520, 522–524, 528–538, 541, 543f., 555–557, 570–572

Dawson, William W. 524
Dayton, Kenneth 535
Dehler, Thomas 101f., 201, 212, 214, 247f., 332, 355, 357, 365, 369, 392f., 464, 473, 493, 542, 572
Deku, Maria 199, 279–283
Demokratie 128, 157f., 168, 183f., 186, 188, 216–218, 229, 327, 334, 359, 437, 501, 524, 530, 532, 534, 536, 540, 551, 555f.,571
- patriarchalisch-autoritäre 215f., 227f., 242–244, 258, 286, 288f., 293, 295f., 298, 302, 318, 323–325, 334–336, 356, 463, 559–561, 564, 568
- unmittelbare 98, 100, 107, 124, 129f., 192, 332, 362, 368, 489, 552
- wehrhafte 124, 129, 168, 215, 242, 307

Demokratisierung (s.a. JCS 1067; Potsdamer Abkommen) 58, 118, 151, 157, 173, 214, 216f., 405f., 536, 556, 570f.
- Stand 18, 174, 215, 243f., 501, 557, 572

Deutsche Demokratische Partei (DDP) 101
Deutsche Volkspartei (DVP) 101
Dezentralisierung 38f., 100, 158, 171, 173, 520
Dietl, Hans 370
Diktatur(gefahr) 157, 182f., 186, 191, 216, 258, 329, 359, 369, 371, 417, 498, 558, 560, 571
- vorwurf 568f.

Dorn, Walter L. 108
Draper, William 178
Dulles, Allan 123

Ebert, Friedrich 291
Echols, Oliver P. 177, 535
Ehard, Hans 34, 73, 86, 119, 122, 137, 139, 146, 149f., 200, 202, 205, 212, 220, 237f., 242–244, 248, 251, 268–274, 276–279, 284, 286, 298, 301, 306f., 311, 321, 328f., 334–336, 343f.,355, 389, 457f., 465, 477, 479, 498, 503, 508, 510, 513f., 519, 522, 542, 549, 568
Ehard, Sieglinde 34
Eigenstaatlichkeit, bayerische (s.a. Föderalismus; Partikularismus; Separatismus) 119f., 128, 151–156, 187f., 190, 193, 218, 257f., 289, 295f., 298–302, 310–312, 314, 316f., 319–322, 328, 336, 365f., 493, 518–521, 543, 551, 553f., 570
Eigentum (s.a. Enteignung; Erbrecht; Gemeineigentum; Grundeigentum; Privateigentum; Sozialisierung) 107, 133f., 437f., 443, 446f., 453, 476–479, 494f.
Einheit, deutsche (s.a. Wirtschaftseinheit) 186, 189, 190–192, 218, 300, 316, 321, 355f., 366f., 514, 542, 544, 554
Einheitsstaat s. Unitarismus
Eisenhower, Dwight D. 42, 158
Emigration (s.a. Verfassungspläne, Emigration) 120, 122f.

Enteignung (s. a. Sozialisierung; Entschädigung) 131, 133, 419, 432, 439, 466f., 476f., 479, 488
Entnazifizierung 37, 68–70, 73, 80, 84, 91, 96, 99f, 112, 114f., 127, 180, 184, 186, 192, 216f., 380, 511f., 524, 530, 547f., 567
Entschädigung (bei Enteignung) 133, 149, 419, 432
Enzyklika Quadragesimo Anno 210, 257, 478
Erbrecht 412, 432, 477f.
Erhard, Ludwig 73, 409, 422, 425
Ernährung 65f., 438
Europagedanke 92, 105, 542
Exekutive s. Regierung

Familie 130
Faulhaber, Michael von 377–379, 381–383, 385, 387
Feistle, Anton 370
Fendt, Franz 73, 200, 202f., 354, 358, 369, 379–387, 389f., 393f., 400, 457
Feuchte, Paul 27
Ficker, Ludwig 73, 95, 201
Fischbacher, Jakob 105
Fischer, Georg 95, 384
Fischer, Josef 193
Fischer, Wilhelm 200, 243f.
Flüchtlinge und Vertriebene 67f., 105, 111f., 128, 136, 147f., 170, 184, 348, 380f., 386, 388, 522
Flüchtlingsfeindlichkeit 116, 323
Flüchtlingspartei 100
Föderalismus/föderalistisches System (s. a. Eigenstaatlichkeit, bayerische; Souveränität, bayerische) 14, 21, 81–90, 92, 96f., 109, 123, 125, 127, 152–155, 159, 185–189, 203, 216, 288, 295, 299–301, 306, 310–312, 316, 318, 321f., 328–332, 350, 409, 526, 542, 560f., 563–565, 570
– als amerikanisches Besatzungsziel 59, 61, 169, 177, 180, 516f., 521, 542, 555
Fraktionen in der Verfassunggebenden Landesversammlung (s. a. einzelne) 23, 568f.
– Interfraktionelle Verhandlungen 22, 212f., 220f., 240, 249, 252, 268–270, 275–278, 283f., 305, 309–314, 327–330, 333f., 338f., 350f., 359, 400f., 447, 451–453, 468, 470f., 476, 485–487, 568f.
Fraktionszwang 358f., 367–370
– Aufhebung 326f., 329, 331, 333, 339, 346, 348, 351–354, 364, 485f.
Franken 84, 88, 182, 189, 234f., 302, 313f., 316–318, 321f., 325, 347f., 351, 353, 358, 553
Frankreich 46, 49–52, 59f., 177
Frauen (s. a. Gleichberechtigung) 189, 191, 513
– Altersversorgung 130
– Arbeit 103, 457f., 494
– Bäuerinnen 282, 458
– Emanzipation 281
– Hausfrauen(beruf) 281, 283
– Müttererziehung 130f.
– Mutterschaftsversicherung 130f., 454f.
Frauen in der CSU 278–280, 325
– im Senat 278–283
– in der SPD 282
– in der Verfassunggebenden Landesversammlung 199
– im Verfassungsausschuß 201, 279
Frauenquote s. Frauen im Senat
Freie Demokratische Partei (FDP/LDP), Bayern 20f., 75f., 101–103, 109–113, 194, 245, 303, 407, 446, 552f.
– Programmatik 102f.
– Verfassungsprogramm 192f.
FDP-Fraktion in der Verfassunggebenden Landesversammlung 197–199, 209, 211, 219, 248, 253–255, 268, 284, 286, 332f., 355, 358, 363–365, 368f., 390, 392f., 399, 402, 464, 473, 489, 493, 500, 542–544, 551, 567
– Vertreter im Verfassungsausschuß 201
Freiheitsrechte s. einzelne; Grundrechte
Freistaat Bayern (s. a. Monarchie; Republik) 128, 152
Friedensvertrag 165
Friedrich, Carl J. 160, 162
Fromme, Friedrich Karl 11f.
Fuchs, Maximilian 102

Gailey, Charles Kenon 54–56, 158
Geiler, Karl 119, 510
Geistliche 395, 404
– politische Aktivität 262–264, 548
Gelberg, Karl-Ulrich 32

Geld- und Kreditwesen 85, 133, 416, 469, 476, 480–482
Gemeinden (s. a. Kommunen; Senat, Zusammensetzung) 82, 84, 179, 136f.
– Selbstverwaltung 124, 126, 128, 135, 158, 165f.
Gemeineigentum (s. a. Sozialisierung) 419f., 432, 443, 480
Gemeinschaftsschule s. Schul- und Erziehungswesen
Gemeinwohl 125, 132–134, 150, 218, 417–419, 423, 431f., 439, 443, 445, 468, 470, 477f., 482f., 487, 492
Genossenschaften/Genossenschaftswesen (s. a. Senat, Zusammensetzung) 83, 85, 96, 124, 132–134, 149, 408, 413, 419f., 424f. 437f., 468f., 476, 484, 491, 559
Gentner, Hans 353, 358, 370, 492f.
Gesellschaftsordnung 85, 89, 91, 93f., 103, 124, 257
Gesetzgebung (s. a. Demokratie, unmittelbare; Landtag; Volksentscheid/-begehren) 129f., 192
– ex post facto-Gesetze 511
Gewaltenteilung 530, 538
Gewerkschaften (s. a. Bayerischer Gewerkschafts-Bund) 20f., 39, 85, 189, 259, 274, 278, 284, 409, 413f., 422, 424–426, 492, 495
Gewerkschaftspolitik, amerikanische 440f.
Gimbel, John 44, 556
Gleichberechtigung (s. a. Lohngleichheit) 189, 191
Glum, Friedrich 459f., 474, 503
Goldhammer, Bruno 78, 95
Grasmann, Max 430, 433, 435f.
Gronwald, Karl 263
Großbritannien 59, 62
Großindustrie 411, 413, 433, 436
Großkapital(ismus) 413, 433, 436, 488, 552
Grotewohl, Otto 78
Grundeigentum 132f., 419f., 432f., 437, 439, 466f., 477, 488, 552
Grundgesetz (s. a. Verfassung, künftige deutsche) 11–13, 23–26, 169, 275, 499
– Beratungen 160, 212, 223, 376, 523, 567f.
Grundrechte (und -pflichten) 82, 84, 89, 96, 100, 107, 124f., 128, 130, 147, 168, 186, 306, 509–511
– Einschränkung 165, 171, 191, 297, 305, 308, 338, 512f., 534, 536f., 539f.
– Sicherung 168, 180, 182, 512f., 527, 540

Haas, Franz 283f., 353f., 359, 458, 478
Hagen, Lorenz 221, 352f., 440
Handel (s. a. Senat, Zusammensetzung) 133, 413, 432, 434, 436, 484
Handwerk (s. a. Senat, Zusammensetzung) 413, 446, 471, 484
Handwerkskammern 474
Hansen, Werner 495
Harris, David 55f.
Haußleiter, August 110, 193, 318, 325, 399
Heath, Donald R. 56
Heinen, Joerg Otto 27
Held, Heinrich 322
Held, Walter 322
Helmerich, Michael, 73
Hemmersbach, Josef 101
Hermann, Matthäus 199
Hessen (Groß-Hessen) 45, 61, 118f., 181, 299, 356, 410, 428f., 449, 509–511, 522f., 528, 531, 535, 540f., 570
Hilldring, John H. 176
Hindenburg, Paul von 164, 183, 289, 296, 298, 324, 331, 355
Hipp, Otto 379–382
Hitler, Adolf 57, 77, 96f., 104, 106, 109, 118, 183, 187, 191, 243, 296, 328, 355, 368, 488f., 547, 558, 560
Hochschulen 107, 184, 191, 259f., 278, 395
Hoegner, Wilhelm 17, 20, 22, 24, 29, 31, 34, 71–74, 78–87, 89f., 92, 110, 113f., 116, 118–149, 151–156, 170, 181f., 184, 188–191, 197, 200–203, 205, 208, 210f., 215, 220, 228, 235, 239–242, 247–251, 256, 258, 266–274, 276, 284, 296, 298, 300, 302, 304–306, 309–314, 326–331, 333–341, 344, 347–349, 351f., 354, 358–360, 363f., 369, 371–377, 379, 382–403, 408, 416, 418, 425, 427, 433, 435, 437f., 443, 449–451, 454f., 460–463, 465, 467, 469, 474f., 483, 485–487, 489, 491, 493, 495–497, 500f., 505, 507, 509–514, 518–522,

526, 528, 538–540, 544, 546, 548, 550f., 557–559, 562–569, 571f.
– Rücktritt/Sturz vom Parteivorsitz 359f., 372–375
Höpfinger, Renate 32
Horlacher, Michael 21, 34, 111, 185, 198f, 204f., 212, 222, 264, 286f., 310–312, 314, 318f., 321, 323–325, 327, 331–333, 335, 344, 346, 355–358, 360f., 365f., 368–370, 375, 377, 388f., 411, 437, 447, 452, 472, 480, 487, 493f., 519, 521, 529, 543f., 549, 568
Horthy, Nikolaus H. von 183
Hull, Cordell 41
Hundhammer, Alois 21, 34, 87f., 104, 186f., 199f., 202, 204–209, 211–214, 219, 224, 230, 233–241, 244, 247–250, 252, 261f., 265, 267, 275f., 290, 296, 303–308, 314, 318, 320, 325f., 328f., 341–344, 346, 348–350, 358, 363–368, 371f., 375, 390, 394, 396, 398–404, 406f., 451–453, 455, 462–464, 467, 469, 477–479, 481, 484, 487, 494, 518–521, 542, 547–549, 558, 562–565, 568f., 573

Imler, Hans 358, 370
Industrie (s.a. Großindustrie; Senat, Zusammensetzung) 133, 413, 432, 434, 436, 484
Industrie- und Handelskammern (s.a. Kammerwesen, bayerisches) 410, 413, 425–430, 432, 441, 474, 567
Innungen 413, 474
Interdivisional Committee on German Governmental Structures s. Militärregierung
Interdivisional Working Party on Land Constitutions s. Militärregierung
Interessen/-ausgleich 210–212, 216, 218–221, 248, 371f., 400, 446f., 549f., 552, 558f., 561, 565f.
Interessen, organisierte (s.a. Einzelverbände; Kirchen) 212–223, 567
Interfraktionelle Verhandlungen s. Fraktionen

Jaeger, Richard 207
JCS 1067 38–44, 52f., 69, 159
Joseph, Hermann 87
Jugend 130, 242–244, 403
Justiz/Judikative (s.a. Verfassungsgerichtsbarkeit) 103, 105, 107, 168, 180, 534

Kaeser, Elisabeth 199, 201, 279
Kaifer, Albert 200, 215, 323, 394, 457, 461f.
Kammerwesen, bayerisches 415, 426
Kapitalismuskritik (s.a. Großkapital) 80f., 83, 90, 99, 107, 149, 185, 423, 488
Keegan, Charles 63
Keim, Walter 206, 229
Kiefer, Josef 412
Kirchen (s.a. Religion/Religionsgemeinschaften; Geistliche) 12, 20, 103, 105, 107, 131, 147f., 184, 221, 223, 259f., 262–264, 377, 392f., 398, 400, 405, 407
– evangelisch-lutherische 384f., 389, 396, 559
– katholische 113, 257, 377–379, 381f., 384–386, 390f., 395–398, 403f., 446, 559, 567
– – Kampagne gegen die Gemeinschaftsschule 382f., 387f.
– Katholische Schulorganisation in Bayern 397f., 400f., 446
Kirchenverträge, bayerische (s.a. Reichskonkordat) 378, 381, 383–385, 391, 393–397, 401
Klerikalismus/Antiklerikalismus 89, 262, 264f.
Kloepfer, Reinhard 427–429
Knoeringen, Waldemar von 201, 359, 374
Kollektivismus 498f.
Kommunen (s.a. Gemeinden) 20, 38, 184
Kommunismus/Antikommunismus 23, 61, 447
Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) 17, 20f., 73, 78f., 95, 466
– Aufruf vom 11. Juni 1945 78, 96f.
Kommunistische Partei (KP), Bayern 75f., 78f., 95–97, 110–113, 119, 151, 184, 188, 194, 245, 270, 274, 303, 384, 467, 551–553, 557
– Programmatik 78, 85, 95–97
– Verfassungsprogramm 189–191, 193
KP-Fraktion in der Verfassunggebenden Landesversammlung 197–199, 209, 211, 219, 245, 247, 253–255, 268, 274, 277, 283, 285–287, 333, 336, 356, 358,

361f., 365f., 369f., 390, 392–394, 399, 402f., 464–467, 470, 475, 477–480, 483, 488, 493f., 500, 518f., 542–544, 551, 567
– Vertreter im Verfassungsausschuß 201
Kompetenzübertragung (s.a. Bizone; Besatzungszonen, überzonale Einrichtungen; Länderrat; Regierung, deutsche künftige)
– an Deutsche 117f.
Konfessionsschule s. Schul- und Erziehungswesen
Konfessionsstruktur, bayerische 147f., 379f., 394
Kontrollrat, alliierter 42, 51, 56f., 381, 454f., 462, 530, 537, 544, 555
Körperschaften des öffentlichen Rechts 132, 260, 278, 395, 419f., 476
Krapp, Lorenz 200, 202, 211, 221, 224, 275, 306, 338, 363, 369, 400, 456, 483
Kraus, Hans 383
Krehle, Heinrich 73, 120, 122, 139, 150, 200, 221, 298, 408f., 411f., 421, 447, 454, 458, 496
Krempl, Josef 483f.
Kringe, Walter 28
Kritzer, Peter 124, 503
Kroll, Gerhard 207, 261
Kronawitter, Hildegard 134
Kübler, Konrad 305
Kunstschaffende 258, 260
Kuß, Max 488

Lacherbauer, Carl 202f., 205, 238, 243, 308, 513f., 529
Lallinger, Ludwig Max 104f., 373
Länder(neu)bildung 45, 60, 123, 299, 540
Ländervertretung, künftige deutsche 124
Länderrat 46f., 57, 59, 61, 153f., 310, 383, 448, 462, 508, 531, 533, 538, 570, 573
– Übertragung von Zuständigkeiten an den 153–156, 164–166, 168f., 171, 520, 523, 535–537
Landesvermögensverwaltung 416
Landtag (s.a. Parlamentsauflösung) 141, 145f., 421, 520f.
– Ausschluß der Öffentlichkeit 170, 530
– Berufung von Abgeordneten 227f.
– Rechte 129f., 259f.
– Verhältnis zum Senat s. dort
– Wahl s. Wahlsystem
Landwirtschaft s. Bauernschaft; Senat, Zusammensetzung; Wirtschaftsordnung
Laukhuff, Perry 55f.
Leavey, - 178
Lebsche, Max 106
Lehren aus Weimar und dem NS 11f., 21, 79–84, 92, 98, 110, 123, 125, 134, 136, 139, 145, 164, 167f., 183, 212–216, 219, 224, 227, 237, 241, 244, 246, 256, 258, 260f., 289, 296, 323f., 328f., 331, 355, 377, 444f., 488f., 493, 512, 527, 534, 539, 558, 560, 569
Lex, Hans Ritter von 206, 229–232, 266, 301f.
Liberal-Demokratische Partei Deutschlands (LDPD) 101
Linnert, Fritz 101f., 201, 253, 355, 362, 368f.
Litchfield, Edward 159f., 371, 535
Loewenstein, Karl 51, 54, 58, 174, 183
Löhne 133, 431, 456–460
– Gleichheit 457–459, 494
Löhr, Hermann-Josef 27
Loritz, Alfred 21, 97f., 100, 114, 191, 201, 211, 213, 242, 245–248, 253, 267f., 306, 332f., 356f., 362, 368f., 392, 396, 399, 404, 480–482, 484, 488f., 518, 547
Ludwig II. 298
Ludwig III. 106, 294

Maag, Johann 355
Machtstaat 296, 301
Madden, Joseph Warren 51, 54
Maier, Reinhold 119, 164, 510
Marx, Karl 149
McNarney, Joseph T. 158, 162f., 173, 524
Meinungsfreiheit 338, 345, 507
Meinzolt, Hans 73, 206, 389
Meiser, Hans 200, 384f., 396
Meißner, Karl 100, 102
Merkl, Peter 26
Meyer-Spreckels, Elisabeth 199, 279
Militärregierung (s.a. Besatzungsmacht, amerikanische; Verfassungspolitik, amerikanische) 19, 38, 43, 71, 114, 118, 151, 159, 163, 165f., 169, 172, 175, 178, 216f., 302, 310f., 372f., 379, 385–

388, 422, 425, 427, 440f., 462, 472, 474, 511f., 544, 547f., 572f.
- Interdivisional Committe on German Governmental Structures (ICOGS) 159–172, 174, 179, 250, 337, 405, 448, 501, 504, 506f., 512, 515, 517, 519f., 530f., 535
- Interdivisional Working Party on Land Constitutions 51, 54f., 117
- OMG (Länder) 118, 160, 163, 166
- OMGBY 71, 116, 119–121, 181, 250, 367, 502, 543
- OMGUS-CAD (CAB) 54, 127, 157–159, 161–166, 169, 172, 250, 504, 510, 530f.
- Personalreduktion 49, 57f., 555
- Regional Government Coordinating Office (RGCO) 46f., 159
- Regional Military Government (RMG) in Bayern 63, 70–72
- Umorganisation 70f.

Ministerpräsident 129, 145f., 155, 171
- (Un-)Abhängigkeit vom Parlament (s.a. Regierung, Amtsdauer) 145f., 190, 301f., 520–522

Ministerpräsidenten, ernannte (s.a. Kabinett Hoegner; Kabinett Schäffer)
- Kompetenzen 45f., 58, 64, 71f., 114, 126f., 382, 555

Ministerrat, bayerischer 129, 147, 310f., 382–384, 395, 521f., 538
Mißtrauensvotum 124, 129, 145f., 166, 190, 293, 301, 505f., 534
- konstruktives 26, 505

Mitbestimmung 414, 419
- betriebliche 85, 134, 189, 191, 423, 431–433, 441f., 445, 447, 454, 460–464, 491, 494f., 497
- überbetriebliche (s.a. Selbstverwaltung der Wirtschaft; Wirtschaftsparlament) 132, 191, 424, 434, 441–443, 445, 447, 464f., 474–476

Mittelstand 89, 92, 99, 221, 265, 468, 471, 484, 491
Monarchie/Monarchisten 14, 75f., 90, 101, 104, 106–108, 141f., 214, 216–218, 288, 290f., 294–296, 298, 304, 311–318, 322–325, 330, 332f., 336, 339, 341–345, 351, 355, 364, 366, 368, 528, 560, 569f.
Morgenthau, Henry 40–42
Morgenthau-Plan 41
Morris, Brewster H. 56f.
Muhler, Emil 262
Müller, Christa 33
Müller, Hans 73
Müller, Josef 21, 32f., 87f., 90, 94f., 114, 142, 149, 184–188, 191, 193, 200, 202, 204, 206–210, 233–238, 240, 261–265, 280, 303, 317f., 326f., 329, 342, 346–354, 358f., 370, 372–375, 399, 412, 416, 485, 490, 561–564, 569
- »Fall Müller« 546–549
- Sturz vom Parteivorsitz 373

Muller, Walter J. 71, 74, 116, 120f., 250, 543
Murphy, Robert D. 55–57, 63, 69–71, 108, 153f., 159–162, 173–175, 184, 447, 510, 532f., 557

Nationalismus 92, 100
Nationalsozialismus/Nationalsozialisten (s.a. Lehren aus Weimar und dem NS) 15f., 43, 77, 79f., 82, 109, 117f., 147, 149, 174, 182f., 213–215, 242f., 296, 377f., 381–383, 387–389, 393–395, 399, 403, 426, 437, 456, 474, 488, 512, 557, 560f.
- NS-Sympathisantentum 57, 217, 547f.

Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) 111f., 226, 245
Naturschutz/-genuß 131
Naumann, Friedrich 228
Nawiasky, Hans 31, 34, 119f., 140f., 143–146, 152f., 201, 205, 213, 241, 256, 266, 268–271, 274, 277, 280f., 283, 285, 296–298, 308f., 311, 344, 348, 362, 394, 404, 455f., 458, 475, 478f., 503–505, 508, 512f., 519, 521, 526, 529, 569
Niklas, Wilhelm 73
Notstand(srecht) (s.a. Staatspräsident) 107, 130, 166f., 171, 512, 537, 540
- Mißbrauchsgefahr 167, 180, 534, 536, 539

Nüssel, Adam 370

Öffentliche Meinung (s.a. Pressepolitik) 159, 525, 531, 533, 535, 546, 554, 572
- in den USA und der Welt 43, 57, 60, 175, 525

- zum Entwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses 181–183, 242, 505
- zur Arbeit der Verfassunggebenden Landesversammlung 221, 365, 374, 546
Office of Strategic Services (OSS) 123
OMGUS/OMGBY s. Militärregierung
Op den Orth, Franz 351, 367f.

Pabstmann, Hans 326
Panholzer, Joseph 109
Parkman, Henry 157–159, 161–163, 165f., 168f., 172, 174, 180f., 405, 510, 523, 531
Parlamentarischer Rat 23, 197, 207,
Parlamentarismus/Parlamentarisches System (s.a. Ministerpräsident, (Un-) Abhängigkeit vom Parlament; Regierung, Amtsdauer) 14, 92, 97, 145f., 164, 166, 169, 171, 192, 260, 292–295, 300, 307, 323f., 327, 362, 489, 505, 520f., 534, 536, 539
- Antiparlamentarismus 293, 332
- »Überspitzung« 145, 256–258, 260f., 292–294, 323, 559–561
Parlamentarisierung des Kaiserreichs 290f.
Parlamentsauflösung (s.a. Staatspräsident) 124, 129, 146
Parteidisziplin 22, 188, 327, 470, 478
Parteien (s.a. einzelne) 15f., 20, 39, 48, 50, 53, 55, 75f., 109, 167, 307, 410
- Anti-Parteien-Haltung (s.a. Parlamentarismus, »Überspitzung«) 98f., 213, 226f., 259, 261, 275, 295, 323, 332, 436
- frühe Programmatik 77, 110, 408, 557–559, 566
- Polarisierung 554, 566
- Verfassungsfeindlichkeit 307
- volksparteilicher Trend 16f., 78, 83, 90, 92, 94, 96, 99, 107, 109–111, 210, 408, 557, 559
Parteienbürokratie 227
Parteiendemokratie 138, 258f., 275, 332
Parteiengegensätze/-interessen (s.a. Interessen(ausgleich) 110, 145, 219, 225, 239, 245–247, 261, 559, 568
Parteienlizenzierung 16, 53, 76–78, 98, 104, 106, 108, 216
Parteiensystem (s.a. Wahlsystem) 158
- Zweiparteiensystem 228f., 233, 245–247, 559, 564
Parteienzersplitterung 124, 136–140, 192, 228, 231, 237, 241, 244, 247
Partikularismus 82, 103, 218, 289, 300, 318, 320–322, 332, 526, 542, 552f., 560f., 570
Patton, George Smith jun. (Patton-Affaire) 69–71, 80
Petersen, Howard C. 176, 536
Pfeiffer, Anton 34, 73, 87, 90–93, 119, 122, 138f., 144, 147f., 150, 152, 155, 181, 291, 298–300, 316, 323, 377, 384–386, 389, 548
Pfeiffer, Peter 34
Pfetsch, Frank 28f.
Pfeuffer, Adolf 198, 200
Pittroff, Johann Nikolaus (Claus) 200, 282, 288, 369, 487, 542
Pius XI. 219, 257, 478
Politikverdrossenheit 47f., 182, 557
Pollock, James K. 46, 48–51, 53–55, 59, 63, 153f., 524
Potsdamer Abkommen 17, 38–40, 43f., 46f., 50, 52f., 58f., 61, 67, 72, 75, 158f., 176–178, 501, 515, 524, 530, 555
Potsdamer Konferenz 40, 43
Prechtl, Wolfgang 200, 221, 242, 263, 390, 393–395, 397–401, 464, 467, 478f.
Presse s. öffentliche Meinung
Pressepolitik, amerikanische 216
Pressefreiheit 158, 166, 534, 536, 539f.
Preußen(-tum) 105, 296f., 300, 353, 493, 561
Price, Byron 42
Prittwitz und Gaffron, Friedrich von 200, 206f., 238, 322, 478
Privateigentum 93, 96, 103, 105, 132f., 185, 191, 412, 419, 432f., 439, 443, 476, 478, 480, 482, 492

Rassen- und Völkerhaß 130
Rechtsstaat (s.a. Justiz/Judikative) 124f., 158, 168, 180
Redefreiheit 158, 166
Redslob, Robert 290
Redwitz, Franz von 106
Reeducation 118, 216f.
Reese, Robert 69

Referendum zur Bayerischen Verfassung 117, 496, 528, 546, 552–554
– zur hessischen Verfassung 541
Regierung 129, 306f.
– Bildung (s.a. Staatspräsident) 141, 145, 171, 189, 259, 308f.
– Amtsdauer 145f., 164, 167, 179, 182f., 190–193, 301f., 356, 504–506, 534
– Rücktritt/Sturz 124, 129, 145f., 164, 308, 504f.
– Stabilisierung/Stärkung 92, 124f., 145f., 164, 167, 324f., 505
Regierung, deutsche künftige 39, 53, 59, 61f., 82, 154f., 159, 161, 166, 169f., 176–178, 517, 532, 536, 543, 570, 572
– Zuständigkeitsübertragung an 154–156, 164, 168f., 319, 321, 448, 519–521
Regierung, deutsche provisorische (s.a. Weststaatsgründung) 18, 52, 60f., 501, 515–517, 525, 543, 555–557, 573
Regierung Hoegner 73f., 79, 95, 113f., 120, 190, 310f., 372f., 427, 548
Regierung Schäffer 64, 70, 378f., 478
Regierungsbildung, Dezember 1946 233, 375, 546, 548f., 566
Reichsgründung 1871 109, 561
Reichskanzler, Weimarer 293
Reichskonkordat 378, 381, 394f.
Reichspartei des deutschen Mittelstandes 97
Reichspräsident, Weimarer 129, 289, 293, 296, 324
Reichstag, Weimarer 129
Reichswirtschaftsrat, Weimarer 167, 415, 434f., 443f.
Reitmair, Michael 104
Religion/Religionsgemeinschaften (s.a. Kirchen; Konfessionsstruktur; Senat, Zusammensetzung) 83–85, 89, 96, 147f., 158, 188f., 191, 277f., 376, 394f., 397, 404, 552, 567
– Gesetzentwurf über die Rechtslage der Religionsgemeinschaften in Bayern 376, 382–386, 388, 391f., 394–398, 404
Religionsfreiheit 158, 166
Religionsunterricht 378, 381, 403
Republik (s.a. Freistaat; Monarchie) 216–218, 290, 342
Reuter, Georg 440
Revolution 1918/19 290f.
Riddleberger, James 532
Riedel, Georg 357, 370
Rindt, Eugen 356–358, 366
Röll, Franz 353, 358, 370
Roosevelt, Franklin D. 40–42, 69
Roßhaupter, Albert 73, 78, 119f., 200, 202f., 205, 214, 269–271, 273, 276–280, 282–284, 313, 338f., 358f., 361, 364, 369, 416, 449f., 454–457, 459, 461f., 469–471, 475, 477, 480–483, 566, 569
Rupprecht, Kronprinz von Wittelsbach 106, 311

Schacher, Peter 200
Schäffer, Fritz 21, 45, 64, 67–72, 80, 87f., 90, 97f., 104, 186, 200, 202, 209, 217, 219, 234, 236, 261f., 265, 290–297, 300, 307–309, 318, 322, 324, 349, 354, 378f., 451, 463f., 479, 548, 563–565
Scharnagl, Karl 63, 87–91, 119, 122, 136–140, 142, 144, 146, 149f., 186f., 200, 230, 239, 241, 256, 258–262, 265f., 268, 293, 298–300, 320, 322f.
Schefbeck, Otto 478, 481
Scheidemann, Philipp 291
Scheringer, Richard 201, 274, 277f., 281, 283f., 336, 366, 458, 465–467, 470, 475, 477, 480, 483, 488, 494, 542
Schewick, Burkhard van 12, 27
Schiefer, Gustav 201, 221, 339, 440, 447, 454, 457f., 488, 496
Schirmer, Hermann 201, 215, 253, 256, 362, 365, 369, 390, 392–394, 510, 518f.
Schlögl, Alois 21, 34, 111, 187, 202–205, 236, 241f., 246, 273–276, 282, 318, 342, 436, 447, 452, 454f., 457f., 460f., 465f., 468–471, 475, 480, 482f., 487f., 490, 492, 548
Schmid, Carlo 523f.
Schmid, Karl 221
Schmidt, Eduard 30
Schmitt, Heinrich 73, 95, 119f., 142–144, 146, 151, 189f.
Schneider, Georg 201, 489
Schul- und Erziehungswesen (s.a. Kirchen) 14, 20, 86, 89, 91, 93, 100, 103, 105, 107, 130f., 193, 218f., 223, 376–407, 549
– Beratung 390–404
– Bildungsträger 397
– Bildungsziele 379, 393f.

- Elternrecht 388, 390–392, 399f., 402–404, 551
- Gemeinschaftsschule 100, 131, 147f., 377, 379–381, 384, 388–393, 397–400, 402, 404, 407, 551, 566
- Konfessionsschule 91, 100, 107, 131, 147f., 365, 376, 378–384, 386–388, 390–392, 398–407, 542, 551f., 559, 565–567
- Lehrer 378, 390f., 401f., 407
- Privatschulen 107, 403
- Religionsunterricht 378, 381, 403
- Schulgeld und Lehrmittel 191, 378, 405–407
- Schulkompromiß 386, 388–390, 392f., 399–402, 404
- Schulstreit/-kampf 377, 380, 386, 397–400, 402, 405

Schulpolitik, amerikanische 379, 385–388, 404–407
- der CSU 406f.

Schulsituation 1945/46 380f., 386, 388, 392, 402
Schumacher, Kurt 22, 24, 84, 86
Schwab, Kunigunde 199
Schwalber, Josef 200, 202, 205f., 390f., 393, 395f., 400f., 513
Schweizer, Albert C. 181, 367, 502–504
Schwend, Karl 90
Sedlmayr, Lorenz 199, 221, 315, 462
Seidel, Hanns 323, 325
Seifried, Josef 73, 119, 139, 181, 200, 202f., 205, 214, 218–220, 236, 242, 244, 251, 253, 268–271, 286, 313, 351, 354f., 358f., 364, 369, 400, 508, 540, 569
Selbstbestimmungsrecht, deutsches 157, 159–163, 173–175, 179, 407, 449, 462, 501, 522–525, 529f., 541, 543, 556f., 570f.
Selbstregierung, deutsche 48, 54, 56f., 117f., 120, 154
Selbstverwaltung der Wirtschaft 410, 413–416, 420–423, 433, 437, 442, 452, 464f., 472–476, 491, 494f., 528, 530
- Organisation/Institutionen 414, 420, 424, 434, 439, 443, 474–476
- und staatliche Verwaltung 413–415, 420–423, 444

Semler, Johannes 150, 200, 221, 409–412, 415, 425, 433, 435f., 439, 447–457, 460–465, 468–475, 477, 479–483, 490–494, 497, 565

Senat (s.a. Zweite Kammer) 222, 328, 334, 339, 356, 363, 371f., 421, 434, 450, 485, 549, 551f., 565, 568f.
- Beratung 267–285
- CSU-Entwurf 266, 269f.
- CSU/SPD-Kompromißentwurf 269–271, 273, 275–278, 285, 313
- Rechte und Zuständigkeiten 270–273, 276, 285f.
- – Herbeiführung von Volksentscheiden 271–276, 307, 506
- Verhältnis zur Regierung und zum Landtag 259, 262, 266, 269f., 274, 285f.
- Wahl 270, 274, 285, 534f., 539f.
- Zusammensetzung 269f., 272, 274, 277–284, 452, 506

Separatismus 81, 86, 103–105, 108, 152f., 155, 189, 217f., 299f., 321, 325, 328, 366, 542–544
Seutter, Wilhelm Loetzen von 106
Siegel, Walter 29
Smith, Jean Edward 31, 177, 556
Sörgel, Werner 13, 26
Souveränität, bayerische 126–128, 151f., 299f., 320, 514, 519, 529
Sowjetunion 40, 44, 46, 52, 59, 447, 498, 525
Sozialisierung (s.a. Enteignung; Entschädigung) 85, 91, 93, 96, 99, 103, 107, 132f., 149, 171, 191f., 424f., 434, 439, 443, 449f., 476f., 480–483, 486, 491f., 494, 496–499, 541, 552
Sozialismus (s.a. Wirtschaftsordnung) 83, 90, 96, 134, 149f., 165, 167f., 423, 438, 447–449, 487, 541, 557, 559
- christlicher 93, 148–150, 408, 498f., 559

Sozialordnung 193, 417f.
Sozialpolitik 421, 441
Sozialstaat 124f. 134, 439, 542
Sozialversicherung 85, 103, 105, 130f., 133, 189, 191, 431, 454f.
Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 24, 57, 84, 189
- Heidelberger Programm 81f.

SPD, Bayern 17, 20–22, 24, 53, 73, 75f., 78–87, 89, 95, 97, 110–113, 119, 122, 137, 142, 151, 184, 194, 208, 226, 228, 234–236, 245, 256, 270, 274, 282, 288, 296, 303, 372–375, 377, 379, 386, 389,

396, 405, 407, 439, 446, 495, 497f., 550–553, 557–559, 561, 563, 565f.
- Flügel 22, 84, 86f., 188–190, 203, 312–314, 331, 348, 350–352, 450, 550f., 565
- Programmatik 80–86, 89f., 148, 150, 377, 392, 407, 498, 566
- Spaltung 373
- Verfassungsprogramm 188–191, 193, 268, 270f., 312f., 340, 351, 386, 392f., 402, 446, 490

SPD, Bayern, Fraktion in der Verfassunggebenden Landesversammlung (s.a. SPD, Flügel) 197–199, 204f., 209–212, 219f., 240, 247–255, 268–271, 273, 275f., 283f., 306f., 309, 311–315, 317, 326–331, 333, 336–340, 344, 347f., 351–364, 366f., 369f., 372f., 390–394, 399–404, 447, 449–451, 458, 464f., 467, 470, 474f., 478f., 480–491, 493–495, 500, 506f., 518, 527f., 542–544, 549f., 561, 563–565, 567–569
- Vertreter im Verfassungsausschuß 200–202

SPD/KPD-Aktionsgemeinschaft, München 78f., 85
- Aktionsprogramm 78, 85, 89, 96

Splitterparteien s. Parteienzersplitterung
Staatenbund 105–107, 300, 319f., 329, 332, 367, 514, 519
Staatsangehörigkeit/Staatsbürgerschaft, bayerische 105, 107, 126, 128, 152, 170, 182, 513f., 518, 527, 543, 551
- staatsbürgerliche Rechte 128–130, 136, 170

Staatsangehörigkeit, deutsche 514, 530
Staatsform s. Freistaat; Monarchie; Republik
Staatsoberhaupt s. Staatspräsident
Staatspräsident (s.a. Vorbereitender Verfassungsausschuß, Eventualvorschlag) 14, 20f., 107f., 123, 129, 135, 140f., 146, 164, 167, 171, 182f., 187, 189–193, 205, 210, 215, 217f., 220, 222f., 228, 249, 251f., 266–268, 272f., 275f., 288–375, 447, 450–452, 454, 463f., 482–493, 498, 506, 518, 528, 542, 544, 547–552, 554, 560, 562–569
- Absetzung 338, 345, 507
- Amtsdauer 297, 301, 338, 340, 345, 507
- Beratung 303, 306–309, 315, 328–334, 336–338, 340–344
- – Grundsatzdebatten des Plenums 355–357, 366–369
- – – Abstimmungen 357f., 361, 363f., 366, 369–371, 487, 500
- CSU-Entwurf 333f.
- CSU/SPD-Kompromißentwurf 333–337
- Funktion 142f., 152, 187, 289, 293–296, 298, 300–302, 307f., 315–318, 320–324, 328f., 332, 335f., 355f., 364, 560
- persönliche Voraussetzungen der Amtsinhaber 297f., 304f., 313, 332, 334
- Rechte 141, 143, 145, 171, 188, 258, 260, 294, 301, 308f., 312, 323, 334f., 420
- – Anrufung von Volksentscheiden 307f.
- – Bildung der Regierung 294, 297, 308f.
- – im Notstand 297, 305, 308, 335, 338, 345, 507
- – Parlamentsauflösung 292f., 297, 308, 335
- – Vetorecht 297
- Verfassungseid 334, 336, 338, 341, 364f.
- Verhältnis zum Ministerpräsidenten und zur Regierung 171, 301f., 307f., 324, 332, 334f.
- Volksbegehren und -entscheid über die Einrichtung des Amtes 1923/24 289f., 296
- Volksentscheid über die Einrichtung des Amtes 1946 361–363, 365
- Wahl 292f., 295, 324, 331, 334, 365

Staatsregierung s. Regierung
Staatsverständnis 125, 131, 145
Staatswappen 126, 540
Ständestaat (s.a. Berufsstände) 256–261, 264, 274
Ständevertretung (s.a. Berufsstände) 14, 107, 143f., 165, 167, 172, 257–266, 285, 559
Stein, Karl Freiherr vom und zum 260
Steltzner, Helmuth 101
Stimson, Henry L. 41f.
Stock, Jean 359

Stöhr, Heinrich 354, 360
Streik 444f.
Stücklen, Georg 358, 370
Stuttgarter Rede von Byrnes (1946) 18, 44, 177, 517f., 524f., 542, 572
Subsidiaritätsprinzip 134, 257, 319, 321
Sühler, Adam 370

Tarifverträge 133f.
Terhalle, Fritz 73
Thierfelder, Franz 370
Truman, Harry S. 42, 536, 571

Ulrich, Fritz 524
Umweltschutz 131
Unitarismus 81f., 89, 185, 295f., 519, 542
Unternehmerschaft (s.a. Industrie- und Handelskammern; Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft) 20, 89, 219, 221, 223, 413, 419, 425f., 431, 433f., 441f., 444, 446, 464f., 474–476, 496
US-Regierung 18, 556
– State Department 18f., 40f., 52, 55, 106, 108, 173–180, 532–537, 539, 571f.
– War Department 18f., 40f., 43, 47–53, 60, 173, 175f., 178f., 516f., 532–537, 539
Vacca, Peter 119, 122
Verbändedemokratie 415, 534
Vereinigungsfreiheit 134
Verfassung, Bamberger (1919) 120, 125, 214, 257, 291f., 294
Verfassung, künftige deutsche (s.a Verfassungspläne, Emigration) 61f., 81f., 126f, 142, 152f., 155, 164, 169, 179, 185f., 189, 300–302, 306, 312f., 318f., 321, 328, 332, 339, 449f., 495, 536, 551
– Präjudizierung 125–127, 151, 156, 299, 514f., 518–521, 543, 555, 565, 570f.
Verfassung, vorläufige bayerische (Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern) 126f.
Verfassung, Weimarer (s.a. Lehren aus Weimar und dem NS; Reichskanzler; Reichspräsident; Reichswirtschaftsrat) 123–125, 129–131, 134, 137, 145, 147f., 183, 207, 214f., 223, 228, 244, 258, 293, 376, 394, 398, 434, 443, 489, 534, 551, 560f.
Verfassung(en), amerikanische 56, 121, 511, 536f.
Verfassung(srealität) der Schweiz 82, 98, 125, 135
Verfassunggebende Landesversammlung, bayerische (s.a. einzelne Fraktionen) 121, 135, 137, 139–143, 170, 181, 201, 204f., 217, 221, 253f., 258, 568f.
– Schlußabstimmung 500, 533, 535f., 541–543, 546, 551, 566
– Sitzungen 199, 211
– Struktur 197–199
Verfassunggebende Landesversammlungen 23, 53, 117, 121, 158, 162
– Rechte 117
Verfassungsänderung 129f., 166, 285, 527
Verfassungsausschuß der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung 23, 209, 568f.
– Beratungsgrundlage 205, 208, 562
– Prozedere 201f., 209
– Selbstverständnis 205, 212–214, 219
– Sitzungen 199, 201
– Zusammensetzung 199–203, 209
Verfassungsausschuß, Vorbereitender bayerischer 17, 120f., 125, 135–157, 180, 182, 186, 200, 213, 228, 230, 241, 244, 247, 256, 269, 296–298, 301, 377, 388, 408, 416, 430, 559
– Aufgaben 116f., 121f.
– Entwurf 17, 20, 122, 125, 137, 140, 142, 144–149, 151f., 155–158, 160–166, 169–171, 173, 176, 179f., 188–193, 205, 208, 228f., 237, 242, 256, 266f., 270, 301f., 388f., 410, 416–420, 424, 426f., 429, 433, 437–439, 441–444, 446, 453f., 460f., 464–466, 468f., 476f., 557, 562
– – Publikation 180f., 427f.
– Eventualvorschlag zum Staatspräsidenten 297f., 309, 312, 334, 337
– Eventualvorschlag zur Zweiten Kammer 266f., 270, 298
– Selbstverständnis 135, 145
– Zusammensetzung/Mitglieder 119f.
Verfassungsausschuß, Vorbereitender hessischer 127, 157
– Entwurf 157f., 160–164, 166, 173, 176f., 179f., 511, 557

Verfassungsausschuß, Vorbereitender württemberg-badischer 127, 157
– Entwurf 157f., 160–164, 166, 173, 175f., 179f., 511, 557
Verfassungsdiskussion, öffentliche 116, 121f., 181–183, 567
– Parteien 116, 121f., 150, 184, 569
Verfassungsentwurf Hoegners 17, 87, 121, 123, 125–135, 141, 145–148, 151f., 351, 376f., 386, 408, 418, 446, 454, 559, 562, 565
Verfassungsentwürfe, private 122, 446
Verfassungsfeindlichkeit 129
Verfassungsgerichtsbarkeit 129, 141, 180, 190f., 307, 309, 335, 338, 513, 530, 536, 538
Verfassungskoalition (SPD/CSU) 209f., 212f., 236, 247f., 254, 306, 317, 348, 351f., 354, 361, 366, 402, 450, 488, 490, 493, 565–567, 569
Verfassungskompromiß 221, 223, 249f., 254, 268f., 273, 275–277, 330, 363, 371, 374, 405, 447, 451f., 454, 485–488, 490, 497, 507, 550f., 554, 563f., 569
Verfassungspläne, Emigration 120, 122–125
– Reichsverfassungsentwurf Hoegners 123–125, 129, 131, 230
Verfassungspolitik, amerikanische 18f.
– Genehmigung der Verfassungen 175, 531–533
– Genehmigungsschreiben 523, 528, 531, 537, 541, 543f., 570
– Genehmigungsvorbehalt 117, 151, 162, 500–502, 525–527, 570
– inhaltliche Überlegungen 161, 163–169, 179, 337, 447, 504, 506, 512, 519, 530
– inhaltliche Vorgaben 117, 125f., 158, 162f., 217, 299, 502, 524
– Interventionen 154–156, 159–163, 165f., 179, 248, 250–255, 304, 338, 340f., 343, 345f., 354, 362f., 405, 447–451, 459f., 462, 467–470, 473–475, 503–515, 517–530, 533, 538–544, 546, 570f.
– Kontrolle der Verfassungsarbeit 151, 160, 217f., 343f., 459, 510, 569f.
– prozedurale Überlegungen und Entscheidungen 117f., 157–163, 179, 181, 304, 500f., 556
– – und ihre Umsetzung 250–252, 337, 343f., 500–504, 510, 526, 529, 531, 533, 535f., 538, 570f.
– Prüfung der Entwürfe 163, 169–171, 173f., 179, 501, 530, 532–534
– – Einwände gegen den bayerischen Endentwurf 530f., 534–536
– – Einwände gegen den Entwurf des bayerischen Vorbereitenden Verfassungsausschusses 169–171, 250, 337f., 404f., 448, 529, 570
– Terminvorgaben 116f., 165, 173–175, 345, 364, 417, 490, 568f.
– US-Ministerien 19, 173–177, 179f., 532–537, 539f., 571f.
– Verbindungsoffiziere zu den Verfassunggebenden Landesversammlungen 163, 166, 250, 304, 501f., 535
– Verfassungsauftrag 116f., 183, 362, 556
– – amerikanische Reaktionen 54–58
– – deutsche Reaktionen 53, 118f., 524f.
– – Planungen und Hintergründe 14f., 17–19, 50f., 53f., 57–62, 178, 555–557, 572
Verfassungskämpfe 139, 212, 361, 366, 370, 490, 558f.
Verfassungsväter und -macher 205, 569
Verkehr 413
Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit 158, 166, 460, 507
Verwaltungsaufbau 15, 39, 45, 57, 63f., 91, 100, 126, 555
Verwaltungsgerichtsbarkeit 128
Volksentscheid/-begehren (s. a. Demokratie, unmittelbare; Senat; Staatspräsident) 124, 129, 275, 292, 307
Volkssouveränität 167, 191, 274, 291–295
Vollmar, Georg von 83f., 377

Wahlen 48–50, 73, 75, 158, 167
– (in Bayern) 1946 112f., 228, 263, 412, 556
– in Bayern bis 1933 109, 111, 225f.
– in den Gemeinden (1946) 48–50, 56–58, 76, 134, 137, 150
– zum Landtag 1946 117, 361, 373
– zu den Verfassunggebenden Landesversammlungen 50f., 54–57, 63, 113, 116, 184, 194, 233–235, 245, 247

Wahlgesetze in Bayern 1946 111f., 116, 138, 194, 232, 239–241, 249
Wahlkampf zum Referendum und Landtag 1946 347, 397, 546, 549–552, 561
– zur Verfassunggebenden Landesversammlung 110, 113f., 181, 187–194, 209, 231–233, 265, 268–272, 277, 301–303, 312f., 340, 389, 397, 490, 549f., 561f., 564
Wahlrecht 111f., 115, 116, 129, 136, 194
Wahlsystem (s. a. Parteiensystem; Parteienzersplitterung) 14, 20f., 124, 135, 145, 164, 167, 188, 193, 210, 218–220, 266, 288, 363, 371f., 506, 528–530, 549, 551f., 569
– anderer Staaten 229, 254
– Auswirkungen auf das Parteiensystem 224f., 227–229, 231, 235f., 245f.
– Beratung 224, 237–253
– Eventualstimmen 229
– Listenwahl 138, 227, 231f., 237, 239, 241
– Mandate 225–227, 230
– Mehrheitswahlsystem 137f., 140, 187, 224–227, 229, 231–237, 239, 241, 245, 249, 252f., 272, 275, 356, 528, 542, 549, 559, 563
– Mischsystem 230, 232, 239
– Schaffung von Regierungsmehrheiten 224, 227, 229, 244
– Sperrklausel 136f., 139f., 146, 164, 167, 192f., 228–231, 238, 241f., 244–251, 253–255, 506, 528, 534f., 539, 563f.
– Stimmbezirke 240f., 251, 506
– Stimmbezirksbindung der Kandidaten 227, 231f., 237, 239, 241
– Verhältniswahlsystem (modifiziertes) 129, 136–140, 187, 224–234, 236–242, 245, 251, 254, 313, 549, 551, 559, 563
– Versuchsberechnungen 225f., 234f.
– Wahlalter 242–244
– Wählerwille 227, 230f.
– Wahlkreise 225, 229
Währung s. Geld- und Kreditwesen
Waldhäuser, Josef 73
Wells, Roger Hewes 51, 250, 252, 254, 304, 501–507, 510–512, 530, 535, 539f., 545
Weimarer Republik s. Lehren aus Weimar und dem NS; Verfassung, Weimarer
Weststaatsgründung 407, 515
Wiedemann, Karl 370
Wiederaufbauministerium 416
Wimmer, Thomas 119, 136, 138f., 144–146, 200, 203, 211, 239, 247, 260, 267f., 273, 275, 339, 351–353, 364, 373, 558
Wirth, Joseph 123
Wirtschaftsaufbau 52, 59f.
Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) 20f., 76f., 97–102, 106, 112–115, 194, 245–247, 303, 488, 552f.
– Programmatik 98–100
– Verfassungsprogramm 191f., 362, 368, 489
WAV-Fraktion in der Verfassungsgebenden Länderversammlung 197–199, 209, 211, 219, 245–248, 253–255, 268, 286, 332f., 356, 358, 361f., 367, 369, 390–392, 399, 402, 480–482, 484, 488f., 500, 518, 542–544, 551, 567
– Vertreter im VA 201
Wirtschaftsbeirat beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft 20, 409, 425f., 427–429, 441f., 447, 474, 477, 496f., 567
– Wirtschaftsentwurf 409, 430–435, 446, 473f.
Wirtschaftsdemokratie 437, 442–444, 497
Wirtschaftseinheit, deutsche 17, 39, 42f., 59f., 61f., 177, 299, 319–321, 409, 415, 448, 497, 501, 516, 555
Wirtschaftslage 15, 42f., 50, 60f., 65f., 134, 148–150, 177, 430, 456, 471, 501, 555f.
Wirtschaftsministerium 132, 149, 415f., 421f., 498
Wirtschaftsordnung (s. a. Bayerischer Bauernverband; Selbstverwaltung der Wirtschaft; Wirtschaftbeirat; CSU, Wirtschaftspolitischer Ausschuß; Bayerischer Gewerkschafts-Bund) 14, 20, 80, 85, 89–94, 99, 103, 124, 128, 131–134, 148–150, 165, 170, 185, 190, 193, 210f., 218–221, 223, 328, 347, 363, 507, 521, 550–552, 563–565, 567–569
– Bedarfsdeckungsgebiete 132, 420, 438, 469, 484

- Beratung 409, 411, 422, 425, 429, 433, 436f., 441f., 447, 452–484, 487–496
- CSU/SPD-Kompromißentwurf 468f., 476f.
- freie Wirtschaft 89, 92–94, 96, 103, 105, 107, 149f., 413, 417f., 431, 436, 438, 446, 448, 452, 468, 470, 487, 489, 491
- Dezentralisierung der Wirtschaftsverwaltung 414f., 420, 438, 448, 472
- Gemeinwirtschaft 424, 426, 442–444, 468, 487
- Genossenschaftswesen, s. dort
- Landwirtschaft 99, 133, 453, 460f., 466, 494
- Machtkonzentration 168, 179f., 448, 469, 497
- Marktwirtschaft, soziale 409, 498
- Planwirtschaft (s. a. Wirtschaftsplan) 80, 85f., 90, 124, 131f., 134, 149f., 179f., 192, 408, 413, 416, 419f., 423, 430f., 433, 437f., 442–444, 446–450, 467–473, 475, 485, 487, 489, 491, 493, 495–499, 507, 527, 552, 559, 566
- Sozialisierung s. dort
- Sozialismus s. dort
- Sozialverpflichtung der Wirtschaft 132, 417f., 423, 439, 446f., 452
- Wirtschaftskompromiß 488–493, 495, 497, 499
- Wirtschaftsverwaltung, staatliche 413, 415, 443

Wirtschaftsliberalismus 89f., 93, 192, 417, 436, 470, 493
Wirtschaftslenkung, staatliche 93, 103, 107, 148–150, 413–418, 422f., 438, 443f., 447, 485, 487, 491, 499
Wirtschaftsparlament 414, 420–422, 424, 434f., 443, 452
Wirtschaftsplan 132f., 149, 420f., 468f.
Wirtschaftspolitik (s. a. Bewirtschaftungspolitik) 421f., 425
Wirtschaftsstruktur, bayerische 84, 265, 559
Wirtschaftsverbände (s. a. einzelne) 278, 413, 422, 425, 439, 452, 474–476, 491, 540f.
- Zwangsmitgliedschaft 530

Wittelsbacher 106f., 304f., 313, 324, 330, 332, 342f., 356
Wittmann, Julian 358
Wohltätigkeitsorganisationen 277f., 280, 282–284
Wohnungsbau, sozialer 130
Wohnungsmangel 66f.
Woller, Hans 97
Württemberg-Baden 45, 118f., 181, 299, 356, 410, 428f., 449, 505, 509–511, 522–525, 528, 531, 535, 540f., 570

Zahn, Josef 200
Zeidler, Wolfgang 11
Zentralismus/Zentralisierung 59, 153, 155, 179, 295f., 310f., 314, 316, 322, 328f., 339, 368, 438, 520f., 561, 565
Zentralverwaltungen, deutsche 17, 39, 43, 46f., 49–52, 59–61, 154, 159, 166, 176f., 501, 515f., 555
Zietsch, Friedrich 490
Zimmer, Annette 29f.
Zink, Harold 62
Zinkl, Johann 385
Zollverein, Deutscher 319, 367
Zusammenbruchsgesellschaft 15, 42, 62, 77, 408, 557f., 567
Zweiparteiensystem, s. Parteiensystem
Zweite Kammer/Zweikammersystem (s. a. Senat; Vorbereitender Verfassungsausschuß, Eventualvorschlag zur zweiten Kammer) 14, 20, 107, 128, 135, 137, 143–146, 151, 164f., 167, 182f., 187–193, 210, 215, 218–220, 228, 256–288, 293, 300, 306, 542, 559f., 563f.
- Funktion 143f., 256–258, 263, 269, 285
- Rechte 144, 262, 265–267, 269–271
- – Vetorecht 267, 270f.
- Wahl/Berufung 260, 266
- Zusammensetzung 143f., 167, 172, 188, 258–260, 264

Zwicknagl, Max 358

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fait, Barbara:
Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner :
amerikanische Kontrolle und Verfassunggebung in Bayern 1946 /
Barbara Fait. – Düsseldorf : Droste, 1998
(Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien ; Bd. 114)
ISBN 3-7700-5209-9

EX OFFICINA
1998

Satz
Linotype Stempel Garamond
SatzWeise Trier

Papier ⊗
Geese Hamburg

Gewebe
Bamberger Kaliko

Druck
Verlagsdruckerei Schmidt
Neustadt/Aisch

Printed in Germany