

## Diskussionsthemen beim Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

**Beim Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wurden im August 1948 verschiedene Themen rund um die zukünftige deutsche Verfassung diskutiert. Beispielhaft können Sie hier sechs dieser Themen anhand ausgewählter Zitate aus den originalen Protokollen des Konvents hier verfolgen.**

### **Thema 1:**

#### **Debellations- vs. Fortbestandstheorie – gab es Deutschland 1948 noch?**

Die Konventsteilnehmer diskutierten die Frage, ob der deutsche Staat aufgrund der totalen Kapitulation der Wehrmacht nach dem Zweiten Weltkrieg untergegangen sei. Die Beendigung eines Krieges durch die völlige Vernichtung des feindlichen Staates wird als „Debellation“ bezeichnet.

Dagegen argumentierten „Fortbestandstheorien“: Das Staatsvolk existiere weiter. Die Staatsgewalt des Deutschen Reiches hätte zwar aufgehört, selbstständig zu existieren, die Alliierten übernahmen diese stellvertretend. Staatsgewalt und Staatsgebiet seien aber zukünftig neu zu organisieren.

Grundlegend war diese Diskussion, weil mit ihr zusammenhing, wie die Länder in ihrer rechtlichen Bedeutung für den neuen Staat beurteilt wurden und ob der Staat die Verantwortung für die deutschen Verbrechen während der NS-Herrschaft übernehmen müsse.

#### **Position 1:**

##### **Debellationstheorie**

##### **Ein deutscher Staat existiert mit der Kapitulation nicht mehr.**

Ein Teil des Konvents argumentierte, der deutsche Staat sei durch die totale Kriegsniederlage und die Kapitulation der Wehrmacht untergegangen.

Die Länder seien demnach die einzigen legitimen staatlichen Gebilde; diese könnten Teile ihrer Staatsgewalt an ein größeres Ganzes übertragen, wodurch ein neuer deutscher Staat entstehe.

Infolgedessen seien es die Ministerpräsidenten der Länder, die bei der neuen Bundesverfassung große Mitspracherechte hätten.

Ob ein neuer deutscher Gesamtstaat Verantwortung für die nationalsozialistischen Verbrechen, z.B. gegen die Menschlichkeit, zu tragen habe, sei fraglich.

Zu den Vertretern der Debellationstheorie zählten Hans Nawiasky, der auch an der Bayerischen Verfassung von 1946 mitgewirkt hatte, Anton Pfeiffer als Konventsvorsitzender, Josef Schwalber als bayerischer Delegierter sowie die gesamte bayerische Delegation. Als Anhänger eines ausgeprägten Föderalismus sahen sie zudem die Position der Länder so am besten gewahrt.

### Zitate zu Position 1:

Josef Schwalber (Bayern): „Ich meine, angesichts einer Katastrophe, wie sie die Niederlage des Dritten Reichs darstellt, kann man nur die Auffassung vertreten, daß der Staat in seinen Grundelementen getroffen und vernichtet wurde.“

Josef Schwalber (Bayern): „Nach Art. 178 der bayerischen Verfassung müssen wir von dem Standpunkt ausgehen, daß der alte Staat nicht mehr besteht. In Bayern wird eine andere Auffassung politisch wohl kaum vertreten werden können. Das hindert uns jedoch nicht im mindesten daran, die Auffassung zu vertreten, daß Deutschland weiterlebt und daß das deutsche Volk sich bisher bemüht hat, in Einheit weiterzuleben und auch in Zukunft darum bemüht sein wird.“

### Position 2:

#### Fortbestandstheorie

##### Der deutsche Staat besteht auch nach der Kapitulation fort.

Nach dieser Auffassung sei nur die NS-Herrschaft untergegangen. Das Staatsvolk bestehe weiter. Die Staatsgewalt liege grundsätzlich beim ganzen Gebilde, das sich in Länder aufteilen und neu organisieren müsse.

Viele Länder seien nicht historisch gewachsen, sondern nur als neue Verwaltungsbezirke von den Militärbehörden so eingerichtet worden, wie beispielsweise die „Bindestrich-Länder“ Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz.

Die Verantwortung für die Verbrechen im Zweiten Weltkrieg müsse übernommen werden.

Als Vertreter der Fortbestandstheorie zeigten sich Fritz Baade, Josef Beyerle, Carlo Schmid und die meisten anderen Mitglieder des Konvents. Ihnen war auch an der Einheit des deutschen Volkes gelegen.

### Zitate zu Position 2:

Fritz Baade (Schleswig-Holstein): „Ich möchte mit allem Nachdruck den Standpunkt vertreten, daß das Deutsche Reich zu bestehen niemals aufgehört hat. Ich vertrete auch die Auffassung, daß die Freiheitsrechte des deutschen Volkes niemals aufgehört haben, weiter zu gelten.“

Josef Beyerle (Württemberg-Baden): „Wir müssen davon ausgehen, daß der deutsche Gesamtstaat noch besteht. [...] Gerade außerdeutsche Gerichte haben das Fortbestehen des deutschen Staates bejaht und so unsere einheitliche Rechtsprechung unterstützt.“

### Position 3:

#### Vermittelnde Position

Einerseits sei das Deutsche Reich nicht zerstört, sondern durch die Niederlage lediglich handlungsunfähig geworden, andererseits seien es dennoch die Länder und ihre Stämme, die den Zusammenschluss neu begründeten.

Zu den Delegierten, die eine vermittelnde Position einnahmen, zählten etwa Otto Küster und Wilhelm Drexelius.



Bayerische  
Schlösserverwaltung



DER VERFASSUNGSKONVENT  
VON HERRENCHIEMSEE 1948



Bayerische Landeszentrale  
für politische Bildungsarbeit

## Ergebnis

Die Konventsteilnehmer konnten sich nicht auf ein Ergebnis einigen: Wo lag die Quelle der verfassungsgebenden Gewalt – beim ganzen deutschen Volk oder bei den Ländern? Und: Bestand Deutschland als staatliches Gebilde weiter oder war es im Zuge der Kriegereignisse untergegangen? Um die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten widerzuspiegeln, gingen verschiedene Versionen in den Abschlussbericht ein:

„Mehrheitsansicht: das gesamtdeutsche Reich besteht fort, ist aber desorganisiert“

„Minderheitsstandpunkt: Es besteht kein deutscher Staat mehr, sondern nur die (neugeschaffenen) deutschen Länder.“

## Thema 2:

### Bundesstaat oder Staatenbund – Aspekte des Verhältnisses von Bund und Ländern

Die strenge Vorgabe der Alliierten lautete, dass der zu gründende deutsche Staat föderal strukturiert sein müsse.

Obwohl die Konventsteilnehmer dies grundsätzlich alle befürworteten, gab es doch verschiedene Lager:

- Dasjenige, das einen sehr weitgehenden Föderalismus befürwortete und in Richtung eines Staatenbundes gehen wollte, in dem die Länder die politische Macht innehatten.
- Dasjenige, das eine angemessen starke Zentralinstanz befürwortete und dem Bund wesentliche Kompetenzen beimaß.

Diese Grundsatzentscheidung wirkte sich auf einige Kernthemen der Beratungen aus, wie etwa die Fragen nach der Quelle der Staatsgewalt oder nach der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen.

Besonders die Frage der zukünftigen Finanzverfassung des neuen Staates war umstritten. Wie sollten die finanziellen Mittel verteilt werden?

#### **Konsens:**

##### **Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern**

In Weimarer Republik besaß das Reich gegenüber den Ländern die größere Machtfülle. Die völlige Gleichschaltung der Länder in der nationalsozialistischen Diktatur stand den Experten noch sehr deutlich vor Augen. Aufgrund dieser verheerenden Erfahrungen waren sie sich grundsätzlich einig, dass die Länder im neuen deutschen Staat genügend Eigenständigkeit erhalten mussten.

Diese strenge Auflage hatten auch die Besatzungsmächte in den Frankfurter Dokumenten verankert.

#### **Zitat zu Konsens:**

Carlo Schmid (Württemberg-Hohenzollern): „Keineswegs sollten die Länder Provinzen des Bundes sein; außer in den dafür ausdrücklich vorgesehenen Fällen sollten sie nicht zur Disposition des Bundesgesetzgebers stehen. Wo Befugnisse nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen werden, sollten die staatlichen Befugnisse und Aufgaben Sache der Länder und der Selbstverwaltungskörper sein. Anders als in der Weimarer Verfassung sollte der Bund seine Zuständigkeiten nicht auf Kosten der Länder erweitern können.“

[...] „Bund und Länder sollten eine getrennte Finanzwirtschaft führen. Die Gesetzgebung sollte beim Bund und bei den Ländern liegen.“

**Position 1:****Finanzhoheit – bei den Ländern?**

Ein Teil der Experten, vor allem die bayerische Delegation, argumentierte, dass die Quelle der Staatsgewalt bei den Ländern läge, die ja schon seit 1945 existierten.

Sie forderten, die Finanzhoheit solle daher auch – wie im Bismarckreich – bei den Ländern verortet sein. Richard Ringelmann (Bayern) schlug in Unterausschuss II vor, das Finanzsystem des Deutschen Reichs (1871-1919) wieder einzuführen, in dem das Reich „Kostgänger“ der Länder gewesen war.

**Zitate zu Position 1:**

Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes: „Wie die Zentralisierung überhaupt, so hat sich auch die zentrale Finanzwirtschaft [...] als Unheil für Deutschland erwiesen, indem sie die selbstverantwortliche Finanzführung durch einheitliche Verwaltung der ‚Finanzmasse‘ und deren [...] Verteilung [...] von einer Stelle aus bis zur letzten Gemeinde lenken zu können glaubte.“

Richard Ringelmann (Sachverständiger): „Ich male nicht schwarz, wenn ich sage, dass diese Entwicklung (das Reich als ausschließlicher Steuersouverän) nicht nur das soziale, sondern auch das kulturelle Leben der einzelnen Bundesstaaten ersticken wird; denn insbesondere für die kulturellen Bedürfnisse wird nicht mehr viel übrig bleiben, wenn die Wirtschaft ihre Forderungen an den Bund stellt [...].“ Aus diesem Grunde vertrete ich die Ansicht: [...], wieder auf das zurückzugehen, was sich 40 Jahre hervorragend bewährt hat: auf die Regelung der Bismarckschen Verfassung.“

**Position 2:****Finanzhoheit – beim Bund?**

Dass der Bund übergeordnete Aufgaben zu leisten habe, etwa Kriegsfolgelasten, ebenso wie die Notwendigkeit gleiche Lebensbedingungen zu schaffen, machen eine Finanzhoheit beim Bund erforderlich. Auch müsse der Bund gesetzgeberische und exekutive Kompetenzen erhalten, um im gesamten Bundesgebiet das Wirtschaftssystem ändern zu können.

**Zitate zu Position 2:**

Hermann Brill (Hessen): „Der deutsche Gesamtstaat ist belastet mit der inneren und äußeren Reichsschuld [...]. Über diese Aufgaben hinaus wird der Gesamtstaat bedeutende Beiträge für den Wiederaufbau leisten müssen. [...] Ich glaube also, dass der Gesamtstaat gut mit eigenen Einnahmequellen dotiert sein muss und daß die Zuweisung der Zuständigkeiten sich hiernach zu richten hat.“



Carlo Schmid (Württemberg-Hohenzollern): „Man sollte auch einen anderen Gesichtspunkt nicht außer acht lassen, nämlich, daß es zu einer Aufgabe des Bundes werden muß, überall in Deutschland einigermaßen vergleichbare Lebensbedingungen zu schaffen. [...] Wenn in Deutschland die Lebensbedingungen in erheblichem Maße auseinanderklaffen sollten, würde ein Gefälle entstehen, von dessen sozialen, vielleicht sogar revolutionären Auswirkungen ich mir einige Vorstellungen machen kann.“

## **Ergebnis**

Nach Abschluss der Beratungen kommt der Konvent zu einem Modell des kooperativen Föderalismus, in dem Bund und Länder eigene Gesetzgebungskompetenzen innehaben.

Zur Verteilung der finanziellen Aufgaben und Lasten von Bund und Ländern wird keine Einigung erzielt. Bund wie Länder und auch erstmals die Kommunen erhielten in diesem stark verflochtenen System eigene Einnahmequellen.

Fritz Baade fasst zusammen: „Zum Schluss darf ich in einer Gesamtschau [...] sagen, daß sich manchmal ein Gesamtkompromiß [...] ziemlich nah abzeichnet, wir aber bewußt davon abgesehen haben, [...] weil das in keiner Weise als eine Aufgabe dieses Konvents in Herrenchiemsee betrachtet werden kann.“

## Thema 3:

### Grundrechte

In den Frankfurter Dokumenten war die Auflage erteilt worden, in der Verfassung „Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten“ aufzunehmen.

Zwar hatte auch die Weimarer Reichsverfassung schon in ihrem zweiten Hauptteil einen Katalog von Grundrechten und -pflichten enthalten. Die Konventsmitglieder waren sich jedoch einig, dass demgegenüber die Verbindlichkeit und der Schutz der Grundrechte im neuen deutschen Staat deutlich gestärkt werden müsse.

Intensiv wurde daher – auch unter dem Eindruck der internationalen Debatte über die im Rahmen der Vereinten Nationen entstehende Menschenrechtscharta – verhandelt.

Wie konnte das Prinzip der menschlichen Würde vor staatlichen Übergriffen verlässlich gesichert werden?

Sollte es möglich sein, die Grundrechte in Notsituationen einzuschränken?

### **Ausgangspositionen:**

#### **Grundrechte als vorstaatliche Rechte**

Über die beste Art der Grundrechtssicherung bestanden unterschiedliche Vorstellungen. So will Hermann Brill die Grundrechte im Grundgesetz verankern und ihnen die allgemeinen Menschenrechte voranstellen. Er bemängelt, dass im Bayerischen Entwurf einer Verfassung die Grundrechte fehlten.

Hans Nawiasky argumentiert, dass es unter bestimmten Umständen die beste Lösung sei, die Grundrechte nur in den Länderverfassungen zu verankern.

Die Mehrheit des Unterausschusses schließt sich der ersten Version an, obwohl bereits in den Länderverfassungen Grundrechte festgeschrieben sind.

### **Zitate zu den Ausgangspositionen:**

Hermann Brill (Hessen): „Ich glaube, wir kommen nicht umhin, an die Spitze unserer Verfassungsarbeit Vorschriften über die Menschenrechte, über die Grundrechte zu stellen.“

Hermann Brill (Hessen): „Die Forderung nach der realen Garantie der Grundrechte ist noch heute dringlich. Man darf nicht vergessen, dass sich das deutsche Volk selbst bei der Beseitigung der Grundrechte in einem erschrecklichen Ausmass als Sklavenhalteration betätigt hat. Die Tatsache, dass es in Deutschland 9 Millionen Fremdarbeiter gab [...], dass eine bis jetzt nicht festgestellte Zahl von ihnen auf die abscheulichste Art und Weise umgebracht wurde, ist ein aufrüttelndes Element in der Forderung nach der Verwirklichung der Menschenrechte in Deutschland. [...]“



Hans Nawiasky (Sachverständiger): „Wenn das Grundgesetz selber Grundrechte enthalten soll, so ist zu entscheiden, ob es sich nur um die alten individuellen Grundrechte handelt oder ob ein weiterer Katalog einzufügen ist, der auch die Gemeinschaftsordnung [...] einschliesslich der beruflichen und sozialen Ordnung umfasst. Wenn nur die alten Individualrechte Aufnahme finden sollen, wären die anderen Grundrechte der Statuierung durch die Länderverfassungen zu überlassen.“

### **Konsens:**

#### **Bindung der staatlichen Gewalten**

Erstmals sollten alle staatlichen Gewalten (gesetzgebende, rechtsprechende, ausführende) an die Grundrechte gebunden und die Grundrechte damit als unmittelbar geltendes Recht deklariert werden.

„Einmütig beschloß der Konvent, in Abweichung von der Weimarer Reichsverfassung, die Grundrechte an den Anfang der Verfassung zustellen, Gesetzgeber, Richter und Verwaltung an sie zu binden und sie bei jedweder Einschränkung durch Gesetz in ihrem Wesensgehalt unangetastet zu lassen.“

### **Zitate zu Konsens:**

Hermann Brill (Hessen): „[Auch] der deutschen Seite gegenüber sind für die Grundrechte Sicherheitsmaßnahmen nötig. [...] Die größte Partei, die heute in Deutschland existiert, ist die unorganisierte Partei der ehemaligen Nationalsozialisten, die dauernd Zustrom aus der grossen Masse aller Deklassierten erhält. Diese Partei hat nur ein politisches Ziel, nämlich die absolute nihilistische Zerstörung. [...]“

Carlo Schmid (Württemberg-Hohenzollern): „Ich würde vorschlagen zu sagen: Der Staat ist das Werk des Menschen, darum ist der Mensch nicht um des Staates willen da, sondern der Staat um des Menschen willen. Das kann wohl jeder verantworten, wenn auch vielleicht einige Leute der Ansicht sind, dass auch der Staat von Gott gesetzt ist.“

### **Dissens:**

#### **Einschränkung von Grundrechten**

Im Bericht des Konvents wird formuliert: „Die zeitweise Aufhebung der politischen Grundrechte und des Postgeheimnisses läßt sich für den Fall des Staatsnotstandes nicht umgehen.“

Eine Minderheit teilt diesen Standpunkt nicht. Adolf Susterhenn argumentiert, die Menschenwürde müsse eine oberste und insofern unantastbare Norm sein. Hermann Brill unterstützt diese Haltung mit dem Hinweis, man müsse Lehren aus der Diktatur ziehen.

Hans Nawiasky schlägt vor, in solchen Fällen nur wenige Grundrechte einzuschränken.

Über die Art und Weise, wer im Notfall „bei drohender Gefahr für die öff. Sicherheit und Ordnung“ über solche Fragen zu entscheiden habe, wird keine Einigung erzielt.



Bayerische  
Schlösserverwaltung



DER VERFASSUNGSKONVENT  
VON HERRENCHIEMSEE 1948



## Ergebnis

Bei der Formulierung der Grundrechte, Artikel A, einigt sich Unterausschuss I auf die Formel: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen. Die Würde der menschlichen Persönlichkeit ist unantastbar.“

Erstmals in der deutschen Geschichte wird das Prinzip der Menschenwürde über die staatliche Verfügungsgewalt gestellt.

Die Grundrechte sind einklagbar und der Willkür staatlicher Organe entzogen.

Eine Einigung zum Notverordnungsrecht bleibt offen.



## Thema 4:

### Konstruktives Misstrauensvotum

In der Weimarer Republik (1919-1933) kam es aufgrund des „Destruktiven Misstrauensvotums“ (Art. 54 WRV) wiederholt zum Sturz des Reichskanzlers, ohne dass gleich ein Nachfolger die Politik weiterführen konnte. Knappe und wechselnde Mehrheiten hatten etwa dazu geführt, dass allein zwischen 1928 und 1933 fünfmal Reichstagswahlen stattfanden. Bis zur Wahl eines neuen Kanzlers konnte der Reichspräsident mittels Notverordnungen, also ohne Mitsprache des Parlaments, regieren.

Um solche politisch instabilen Verhältnisse zukünftig zu verhindern, diskutiert der Verfassungskonvent über Möglichkeiten der Regierungssicherung für den Fall, dass ein Regierungschef gehen muss.

### Vorschlag 1:

#### „Konstruktives Misstrauensvotum“

Carlo Schmid bringt am 12. August die Idee des „Konstruktiven Misstrauensvotums“ als Vorschlag in das Plenum ein.

Dies bedeutet, dass ein/e Regierungschef/in nur dann entlassen oder abgewählt werden kann, wenn zugleich im Parlament eine tragfähige Mehrheit ein neues Regierungsoberhaupt bestimmt.

Hans Nawiasky ist nicht einverstanden, weil er unter anderem befürchtet, das Instrument des Misstrauensvotums könne zu schnelleren Rücktritten führen oder von Einzelnen missbraucht werden.

### Zitate zu Vorschlag 1:

Carlo Schmid (Württemberg-Hohenzollern): „Man kann der Gefahr eines Mißbrauchs des parlamentarischen Systems entgegensteuern durch Verfassungsbestimmungen. Die Verfassungen von Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern sehen vor, daß eine Regierung im Rechtssinne erst dann gestürzt ist, wenn eine neue Regierung eine Mehrheit von 51 Prozent der Abgeordneten gefunden hat. Damit ist die Stabilität gewährleistet, auf der anderen Seite aber der Vorteil des parlamentarischen Systems aufrecht erhalten, daß eine Spannung sich in echter Weise durch dynamische Umwandlung der Wirklichkeit lösen kann.“

Josef Beyerle (Württemberg-Baden): „Wir alle kennen von der Weimarer Zeit her die schädlichen Wirkungen der Regierungsstürzerei. Solchen Fehlern kann man einen Riegel vorschieben [...]. Ich sehe darin eine wesentliche Hilfe gegen die ungunstigen Erscheinungen der Vergangenheit.“

Hans Nawiasky (Sachverständiger): „Ich glaube nicht, dass diese Lösung geeignet ist, das Ziel zu erreichen. In dem Augenblick, in dem das Mißtrauensvotum gegen den Bundeskanzler beantragt und der Vorschlag eines neuen Kanzlers gemacht ist, wird ein Bundeskanzler, der etwas auf sich hält, zurücktreten. Die Folge ist, dass ein Interregnum eintritt. [...] Die zweite Möglichkeit ist, daß ehrgeizige Politiker versuchen, sich auf diese Weise hinter den Kulissen in den Vordergrund zu schieben und zum Bundeskanzler zu avancieren. Das würde bedeuten, dass die Bundesverfassung



quasi formell-rechtlich die Intrigen der Politik zum Gegenstand der verfassungsmäßigen Ordnung macht...“

### **Vorschlag 2:**

#### **Gegenvorschlag**

Hans Nawiasky verweist auf ein von Bayern favorisiertes Modell, das kein Misstrauensvotum enthalte, sondern im Fall der Ablehnung von Regierungsgesetzentwürfen eine erneute Prüfung durch den Ministerpräsidenten vorsehe. Nur wenn die Prüfung ergebe, dass das Vertrauen zwischen Regierung und Parlament wirklich zerstört sei, müsse er zurücktreten.

#### **Zitat zu Vorschlag 2:**

Hans Nawiasky (Sachverständiger): „Wenn die Entscheidung in die Hand des Ministerpräsidenten [also auf Bundesebene des Kanzlers] gelegt wird, ist das destruktive Misstrauensvotum abgeschafft. [...] Ich möchte dafür plädieren zu überlegen, ob man nicht diese Lösung an Stelle der jetzt vorgeschlagenen setzen soll; denn die jetzt vorgesehene Lösung hat meines Erachtens nicht die Wirkung, die von ihr erwartet wird.“

#### **Positionen zu Vorschlag 1:**

##### **Diskussion im Unterausschuss III**

Die Mehrheit im Unterausschuss III schließt sich Schmidts Argumentation für ein „Konstruktives Misstrauensvotum“ an.

Eine Minderheit hält es nicht für möglich, das Mißtrauensvotum in dieser Weise an die gleichzeitige Benennung des Nachfolgers zu binden. [...] Statt dessen wird empfohlen, das Mißtrauensvotum seine Wirkung verlieren zu lassen, wenn das Parlament nicht binnen bestimmter Frist einem neuen Kanzler sein Vertrauen ausspreche.“

„Eine ganz kleine Minderheit verwirft die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung ganz und wünschte ihre grundsätzliche Unabsetzbarkeit für die ganze Amtsperiode.“

#### **Zitat zu Positionen zu Vorschlag 1:**

Bericht des Unterausschusses III: „Die Abhängigkeit des Fortbestehens einer Regierung vom Parlament wird in einem entscheidenden Punkt ihrer Gefährlichkeit entkleidet. Das Parlament kann zwar jederzeit durch Mißtrauensvotum den Bundespräsidenten zwingen, den Kanzler zu entlassen. Bedingung ist aber, daß es gleichzeitig einen Nachfolger benennt. Eine bloße obstruktive oder Protestmehrheit ist also gezwungen, sich zunächst in eine konstruktive Mehrheit zu verwandeln.“



Bayerische  
Schlösserverwaltung



DER VERFASSUNGSKONVENT  
VON HERRENCHIEMSEE 1948



## Ergebnis

Nach Abschluss auch der Diskussionen im Plenum einigen sich die Konventsteilnehmer auf folgende Formulierung im Herrenchiemseer (dort Artikel 90): „Der Bundestag kann dem Bundeskanzler sein Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er den Bundespräsidenten unter Benennung eines Nachfolgers ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.“

## Thema 5:

### Staatsoberhaupt

Eines der Verfassungsziele der westlichen Alliierten war es, eine „angemessene Zentralgewalt zu schaffen“. Bei der Frage, welche Rolle dem Staatsoberhaupt zukommen sollte, fordert Hermann Brill, „aus der Vergangenheit zu lernen“ und bringt zum Ausdruck, dass die starke Stellung des Reichspräsidenten der Weimarer Republik zum Verhängnis geworden sei, weil er am Parlament vorbeiregieren konnte. Die erste Demokratie „ist zugrunde gegangen am Treubruch ihres Präsidenten.“

Das neue Regierungssystem sollte daher streng parlamentarisch-repräsentativ ausgerichtet sein.

War dann das Amt eines Bundespräsidenten überhaupt nötig? Welche Aufgaben sollte er erhalten?

### Position 1:

#### Für Abschaffung des Amts

Einige Teilnehmer des Konvents argumentieren formal, dass in einem besetzten Land gar nicht möglich sei, die Position eines unabhängigen Staatsoberaupts einzurichten.

#### Zitate zu Position 1:

Carlo Schmid (Württemberg-Hohenzollern): „Soll man in einer Zeit, in der das Volk unter Fremdherrschaft lebt, eine, fast möchte ich sagen, Majestät herausstellen, die ihrerseits in die demütigende Situation kommen könnte, von den Besatzungsmächten Anweisungen oder Tadel entgegennehmen zu müssen?“

Hermann Brill (Hessen) lehnt die Schaffung eines Präsidentenamts ab: „Ich würde ein besonderes Organ vorsehen, bestehend aus dem Ministerpräsidenten, dem Präsidenten der Volksvertretung und dem Präsidenten des Länderrats. Ohne *pouvoir neutre* geht es nicht.“

### Position 2:

#### Für die Einrichtung des Amts

Doch es gibt auch klare Befürworter des Präsidentenamts. Einige Konventsteilnehmer zielen vor allem auf eine ausgleichende Funktion des Staatsoberaupts zwischen den politischen Kräften ab. Zudem könne das Staatsoberhaupt den deutschen Staat auch nach außen repräsentieren.

#### Zitate zu Position 2:

Theodor Kordt (Nordrhein-Westfalen): „Ich schlage vor, einen Bundespräsidenten zu schaffen. Aus einer ganzen Reihe von Gründen können Lagen eintreten, in denen ein *pouvoir neutre* vorhanden sein muss. Der Bundespräsident ist nicht nur hinsichtlich seiner Funktion von Wichtigkeit; er kann unter Umständen auch einmal die Aufmerksamkeit der ganzen Welt dadurch auf eine bestimmte



Frage lenken, dass er seinen Rücktritt erklärt. Wir sollten uns meiner Ansicht nach dieses Mittels bedienen.“

Hans Nawiasky (Sachverständiger): „Wir sind uns alle darüber einig, daß die Stellung des Bundespräsidenten nicht die des früheren Reichspräsidenten sein kann. Dem Bundespräsidenten sollen aber trotzdem selbständige Rechte eingeräumt werden, er soll nicht eine rein dekorative Figur sein.“

Theodor Kordt (Nordrhein-Westfalen): „Ich halte trotz der beachtlichen Gründe, die im Augenblick gegen die Institution des Bundespräsidenten sprechen, die Notwendigkeit eines solchen Amtes für so zwingend, dass wir es schon jetzt vorsehen sollten. Ein Präsident muss sich nicht notwendigerweise in besonderen Lagen durch Unwürdigkeit auszeichnen; es lässt sich auch denken, dass er auch einmal die Zivilcourage findet, im gegebenen Augenblick auf seinem Standpunkt bestehen zu bleiben. Hierfür ein Organ von grösster repräsentativer Bedeutung zu haben, könnte dem deutschen Staat sehr nützlich sein.“

### **Position 3:**

#### **Provisorische Lösung**

Eine Minderheit um Brill befürwortet ein Dreierkolleg aus Bundeskanzler, Präsidenten des Bundestags und Bundesrates. Diese sollten zusammen das Staatsoberhaupt bilden, solange die Verfassung nur provisorisch gelte.

#### **Ergebnis**

Die Mehrheit des Konvents entscheidet sich für die Einführung des Amtes eines Bundespräsidenten, der unabhängig zu sein habe und eher repräsentative Aufgaben übernehmen solle. Im politischen Kräftespiel solle er als vermittelnde, neutrale Macht zwischen den Verfassungsorganen positioniert sein, aber auf die Regierungsbildung keinen Einfluss haben. Im Falle des Notverordnungsrechts solle er – im Gegensatz zur Weimarer Republik – keine Rolle spielen.

Eine Mehrheit entscheidet zugleich, dass das Amt erst besetzt werden solle, wenn der neue Staat nicht mehr nur aus den westlichen Länder bestehe. In der Zwischenzeit solle der Präsident der Länderkammer die für den Bundespräsidenten vorgesehenen Aufgaben erfüllen. Gewählt werden solle das Staatsoberhaupt von Vertretern des Bundesparlaments wie der Länderkammer.

## Thema 6:

### Die zweite Kammer als Ländervertretung: Bundesrat oder Senat?

Einigkeit bestand auf dem Verfassungskonvent darüber, dass die Länder im bundesstaatlichen Gefüge neben dem Parlament eine eigene Kammer zur Vertretung ihrer Interessen auf Bundesebene erhalten sollten.

Die Kernfrage lautete: Sollte es ein Bundesrat sein, in dem Länder durch Länderminister oder delegierte Länderbeamte vertreten waren, oder ein Senat, der durch eigene Wahlen vom Volk oder durch die Landtage bestimmt werden sollte?

Verschiedene Modelle wurden kontrovers diskutiert. Eine Einigung konnte der Konvent letztlich in diesem Punkt nicht erzielen.

#### **Möglichkeit 1:**

##### **Bundesrat**

Das Modell eines Bundesrats sieht vor, dass seine Mitglieder direkt von den Landesregierungen entsandt werden und diesen gegenüber auch weisungsgebunden sind. Dieses Modell entsprach der historischen Tradition und wurde von den Ländern bevorzugt, die auf diese Weise ihre Mitspracherechte stärken wollten. Da die Ländergesandten meist fachliche Experten waren, bedeutete diese Variante eine stärkere Sachorientierung dieser Kammer.

Als Gefahr wurde angesehen, dass die weisungsgebundenen Ländervertreter durch ihre Entsendung eine nur indirekte demokratische Legitimation für ihre Aufgabe hätten.

#### **Zitate zu Möglichkeit 1:**

Theodor Spitta (Bremen): „Wenn man zwei solche Körperschaften hat, eine vom Volk gewählte Volksvertretung und Vertretungen der Länder, die auch vom Vertrauen ihrer Landtage getragen sind, dann wird gewissermaßen ein Längsschnitt und ein Querschnitt durch die verschiedenen Schichten der politischen Strömungen und öffentlichen Bewegungen gemacht.“

Otto Küster (Württemberg-Baden): „Es treten immer Lagen auf, in denen wir froh sind, wenn auf der Bundesebene eine gewisse Macht- und Legalitätsreserve besteht.“

#### **Zitat zu Möglichkeit 1:**

Hermann Brill (Hessen) sieht dieses Modell als „eine gewisse Nachwirkung des monarchischen Prinzips [...], die gar nicht demokratisch ist. [...] Wir haben heute in Deutschland einen Punkt erreicht, wo wir mit der Gesandtenversammlung Schluß zu machen und eine Wahlkammer zu schaffen haben.“

## **Möglichkeit 2:**

### **Senat**

Das Modell eines Senats sieht von Besatzungspolitik und Länderregierungen unabhängige Einzelpersonen vor, die vom Volk oder von Landesparlamenten gewählt werden sollten. Dies bedeutete ein Mehr an demokratischen Entscheidungen und an parteipolitischem Einfluss. Der Faktor bedeutender Einzelpersonlichkeiten würde dadurch gestärkt.

Ein Senatsmodell enthielt die Problematik, dass beide Kammern sich strukturell zu sehr glichen und die gegenseitige Kontrolle nicht in ausreichendem Maße gegeben sei. Außerdem erzeuge die Beteiligung der Länder nach Meinung einiger Teilnehmer eine größere Identifikation mit dem Gesamtstaat, die integrierend wirke. Auch wurde die Widerstandskraft des Reichsrats in der Weimarer Republik als historisches Argument aufgeführt.

### **Zitate zu Möglichkeit 2:**

Hermann Brill (Hessen): „Wir brauchen im deutschen Parteiwesen den Typ des senatorialen Politikers, den wir in Deutschland noch nicht haben, den älteren Staatsmann, der auf lange Erfahrungen im Parteiwesen und in der parlamentarischen Regierungsmaschine zurückblickt und deshalb im Stande ist, die politischen Probleme auf einer höheren Ebene miteinander zu verbinden [...] Solche Persönlichkeiten hätten aber mit der Wahl durch den Landtag eine ganz andere demokratische Legitimation, als sie das instruierte Kabinettsmitglied [...] oder der Minister [...] hat.“

Carlo Schmid (Württemberg-Hohenzollern): „Ein senatoriales Gebilde wird [...] für die Tätigkeit der Regierung eine sehr viel gewichtigere Kontrolle bringen, als es ein Bundesrat könnte. Ich bin überzeugt, daß ein Senat in sehr viel mehr Fällen gegen ein vom Volkstag oder Volksrat beschlossenes Gesetz Einspruch erheben wird als ein Kollegium von Ministern, das eben immer darauf wird bedacht sein müssen, daß der Lauf der Geschäfte nicht gestört wird.“

Adolf Süsterhenn (Rheinland-Pfalz): „Sinn und Zweck des Zweikammersystems ist es, daß die beiden Kammern in ihrer Struktur und Funktion nicht absolut parallel laufen, daß nicht die eine Kammer der „Abklatsch“ der anderen ist [...] Damit wird der Grundsatz der gegenseitigen Kontrolle und Balance praktisch in Frage gestellt und es besteht die Gefahr, daß in beiden Häusern einseitig nach parteipolitischen Gesichtspunkten verfahren wird.“

Otto Küster (Württemberg-Baden): „Wenn die Länder [...] nicht entsprechend zum Zuge kommen, so stehen sie verdrossen beiseite, und der Gedanke kommt auf, die Bundesmacht für grundsätzlich böse zu halten [...]“. Zudem könne eine Widerstandsfähigkeit gegen diktatorische Bewegungen zum Tragen kommen: „Der bescheidene Reichsrat der Weimarer Verfassung war das einzige Organ, das zu Beginn des Jahres 1933 etwas wie Widerstand gegen das Hitlerregime entfaltet hat.“

## **Problemstellung 1:**

### **Beteiligung an Legislative**

Zur Einbindung der Länderkammer wurden ebenfalls Varianten diskutiert.

Im Hinblick auf die Beteiligung der Länder an der Legislative, sprich an der Gesetzgebung, wollte man mehrheitlich eine Zustimmungspflicht zu Gesetzesvorhaben einrichten. Ausführlich diskutiert wurden die konkreten Aspekte des Vetorechts, der Abstimmungsmodalitäten und der darin ausgedrückten Gewichtung beider Kammern. Auch die Frage, ob oder welche verfassungsändernden Gesetze jeweils die Zustimmung der Zweiten Kammer benötigen, wurde beraten.

### **Zitat zu Problemstellung 1:**

Hermann Brill (Hessen): „Ich gebe aber gerne zu, daß in der Konsequenz [...] das gleiche Recht der Beteiligung an der Gesetzgebung für den Länderrat liegt, wie es die Volksvertretung besitzt. [...] Deshalb möchte ich [...] vorschlagen, dass zunächst einmal alle Gesetzentwürfe ohne Ausnahme vor der Einbringung bei der Volkskammer an die Länderkammer gehen müssen, daß sie nur mit Zustimmung der Länderkammer oder nur innerhalb einer bestimmten Frist unter Darlegung der abweichenden Meinung der Länderkammer der Volkskammer vorgelegt werden dürfen.“

Otto Suhr (Berlin) spricht sich „dagegen aus, dass der Bundesrat so stark in die Gesetzgebung und die Regierungsbildung eingeschaltet wird. Dadurch werde die Durchsetzung im Parlamentarischen Rat sehr erschwert werden.“

### **Problemstellung 2:**

#### **Beteiligung an Exekutive**

Was die Mitwirkung der Länder an der Exekutive, also an der ausführenden Gewalt anging, so ist man sich darin einig, dass zur Ausführung von Bundesgesetzen Länder und zweite Kammer von zentraler Bedeutung sind („Exekutivföderalismus“). Sollte die Zustimmung der Länderkammer zur Durchführung von Gesetzen in jedem Fall nötig sein oder nur in Belangen, die die Länder betreffen? Sollte die zweite Kammer an der Regierungsbildung beteiligt sein? Sollte die zweite Kammer an der Wahl des Staatsoberhauptes beteiligt sein?

### **Zitat zu Problemstellung 2:**

Bericht über den Konvent: „Bei der Ausführung der Bundesgesetze, soweit sie Ländersache ist, ist der Bundesrat in erster Linie beteiligt, wie dies seiner schon erörterten besonderen Eignung für diese Aufgabe entspricht. Außerdem wurde die Meinung vertreten, daß der Bundesrat auch dann ein Zustimmungsrecht zu Durchführungsverordnungen und allgemeinen Anweisungen der Bundesregierung haben müsse, wenn die Ausführung der Gesetze Sache einer bundeseigenen Verwaltung ist.“

### **Ergebnis**

In Herrenchiemsee sind „eine Reihe von Modellen entstanden, von denen keinem ein Vorrang zukommt und die gleichermaßen dem Parlamentarischen Rat als Arbeitsgrundlage dienen können“.  
(Schmid)



Bayerische  
Schlösserverwaltung



DER VERFASSUNGSKONVENT  
VON HERRENCHIEMSEE 1948



Bayerische Landeszentrale  
für politische Bildungsarbeit

→ Der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee sieht (Art. 65-74 Herrenchiemseer Entwurf) als Zweite Kammer alternativ Bundesrat ODER Senat vor.

→ Bei der Bundesgesetzgebung schlägt er (Art. 103-105 Herrenchiemseer Entwurf) sogar 3 Varianten vor, neben einer „echten“ Bundesrats- oder Senatslösung (mit voller Gleichberechtigung bei der Gesetzgebung) auch eine abgeschwächte Bundesratslösung. Diese zeigt sich besonders bei geschwächten Vetorechten oder einem vollen Zustimmungsrecht nur bei Gesetzen, die das föderative System verschieben.