



DAS IMPROVISIERTE PARLAMENT

Wie das Grundgesetz im Parlamentarischen Rat entstand

Herausgegeben von
*Christian Neumeier, Laila Schestag
und Christian Waldhoff*

Wallstein

Das improvisierte Parlament.

Wie das Grundgesetz im parlamentarischen Rat entstand

Das improvisierte Parlament

Wie das Grundgesetz
im Parlamentarischen Rat
entstand

Herausgegeben von Christian Neumeier,
Laila Schestag und Christian Waldhoff

Wallstein Verlag

© Wallstein Verlag, Göttingen 2026
Wallstein Verlag GmbH, Geiststraße 11, 37073 Göttingen
www.wallstein-verlag.de, info@wallstein-verlag.de
Vom Verlag gesetzt aus der Garamond Premier Pro und der Transat
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf
Umschlagbild: Richtfest für den Plenarsaal am 5. Mai 1949,
Bestand Erna Wagner-Hehmke, Stiftung Haus der Geschichte
Lithografie: SchwabScantechnik, Göttingen
ISBN (Print) 978-3-8353-6049-5
ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-8998-4

Inhalt

Christian Neumeier / Laila Schestag / Christian Waldhoff Einleitung: Das improvisierte Parlament	9
---	---

1. Ausgangsbedingungen

Christian Waldhoff Wie entstehen Verfassungen, wie entstand das Grundgesetz?	21
--	----

Benedikt Wintgens Der Parlamentarische Rat in Bonn Räume – Provisorien – Traditionen	39
--	----

2. Mitglieder

Ulrich Herbert Die Mitglieder des Parlamentarischen Rats Zur Soziographie und Generationengeschichte	59
--	----

Dana-Sophia Valentiner Die »Mütter« des Grundgesetzes? Frauen im Parlamentarischen Rat zwischen parlamentarischer Praxis, frauenpolitischer Parteilarbeit und erinnerungskulturellem Mythos	79
---	----

Jan-Henrik Herchenröder Ein Rat ohne Mitglieder? Die Biografie des Parlamentarischen Rates als Problem	107
--	-----

3. Wie entsteht ein Parlament?

Florian Meinel

Repräsentation und Selbstorganisation
des Parlamentarischen Rates

Ein Urszenario der Bundesrepublik 127

Marcus M. Payk

Die zweite Reihe

Sekretariat, Sachverständige, Ratgeber

in der Bonner Verfassungsgebung 161

4. Einflüsse

Frieder Günther

Im Zweifel für die Einigung

Der Einfluss der Länder und der Besatzungsmächte

auf den Parlamentarischen Rat 183

Arvid Schors

Geburtshelfer des Grundgesetzes

Die alliierten Verbindungsoffiziere im Parlamentarischen Rat 197

5. Argumente und Alternativen

Alexander Gallus

»Sinn für die Paragraphen der Zukunft«

Alternative Verfassungsideen und intellektueller Gestaltungswille –

auf dem Weg zur Zweiten Republik und Dritten Möglichkeit 219

Horst Dreier

Zur Rezeption der Weimarer Reichsverfassung

im Parlamentarischen Rat 249

Matthias Roßbach

Die große Debatte um die Länderkammer im

Parlamentarischen Rat: Senats- oder Bundesratsmodell? 271

6. Politik nach 1945

Bardo Fassbender

Das Besatzungsstatut von 1949

Der zweite Teil der Verfassung der Bundesrepublik? 297

Frank Schorkopf

Ideen und Bilder von »Europa«

im Parlamentarischen Rat 327

Max Lenz / Nils Weinberg

Die Verfassungsgebung der Besiegten

Italien, Japan und Deutschland 351

7. Beobachter und Beobachtungen

Marie Detjen / Laila Schestag

Pressespiegel

Der Parlamentarische Rat und die Medienöffentlichkeit 393

Martin Sabrow

Bonner Diktatur und Berliner Demokratie

Der Parlamentarische Rat im Blick seiner östlichen Beobachter . . . 415

8. Selbstbeschreibungen

Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates

65 zeitgenössische Biographien 435

Abbildungsverzeichnis 467

Hinweise zur Zitierweise 470

Autorinnen und Autoren 471

Personenregister 477

Einleitung: Das improvisierte Parlament

Ob 25, 40 oder 75 Jahre – das (mehr oder weniger feierliche) Begehen der Grundgesetz-Jubiläen ist zu einem festen Bestandteil der bundesrepublikanischen Verfassungs- und Wissenschaftskultur geworden.¹ Gewürdigt werden dabei im Allgemeinen die normativen Errungenschaften des Grundgesetzes: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit. So wichtig diese Jubiläen für den Versuch waren und noch immer sind, in Deutschland eine neue, nicht mehr allein nationalstaatlich geprägte politische Identität zu etablieren, lässt sich an ihnen doch zugleich ein auffälliges Defizit der bundesrepublikanischen Verfassungskultur ablesen.² Sie interessiert sich sehr für Normen und Prinzipien, aber weniger für die historischen, politischen und institutionellen Bedingungen ihrer Entstehung.³ So wird mit Blick auf die Paulskirche gern an die Forderung nach Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie erinnert oder gar an die Einführung einer frühen Form der Verfassungsbeschwerde, weniger aber daran, dass Bürger bereit waren, ihr Leben dafür zu lassen, damit überhaupt in einem Parlament über solche Forderungen diskutiert werden konnte. Diese Vorliebe für Revolutionen ohne Revolutionäre wiederholt sich in der Erinnerung an die Weimarer Verfassung, die wir häufig pflegen, als wäre sie nicht durch Matrosenaufstände und Deserteure erst ermöglicht worden.

Zu einer vergleichbaren Entkoppelung von normativen Prinzipien und ihren politischen Entstehungskontexten kommt es auf andere Weise auch beim Grundgesetz. Schweift der historische Blick im Rahmen der vielen Jubiläen zurück, geht es in der Regel um die erfolgreiche Entwicklung der Bundesrepublik und die Stabilität, die das Grundgesetz seit seiner Verkündung am 23. Mai 1949 selbst in politisch schwierigen Zeiten gewährt hat. Über das Gremium aber, in dem das Grundgesetz beraten wurde, und seine Mitglieder, den *Parlamentarischen Rat*, der am 1. September 1948 als improvisiertes Parlament in Bonn zusammentrat, ist dagegen noch immer erstaunlich wenig bekannt. Das gilt nicht nur für die breitere Öffentlichkeit, sondern auch für die professionelle (Verfassungs-)Geschichtsschreibung. Für die zentrale Institution der westdeutschen Staatsgründung, der das Grundgesetz seine inhaltliche Gestaltung in vielen, wenn auch keineswegs in allen Fragen verdankt, hat sie sich lange nicht besonders interessiert. Zur Geschichte des

Parlamentarischen Rates gibt es eine einzige Überblicksdarstellung.⁴ Daneben sind bislang vor allem einzelne Aspekte seiner Arbeit untersucht worden, so etwa der Einfluss bestimmter Gruppen, insbesondere der Kirchen⁵ und der Parteien,⁶ Fragen der Finanzierung⁷ sowie Teilaspekte der Binnenorganisation⁸ wie das Sekretariat oder der stenographische Dienst. Häufig stand dabei ein vom Grundgesetz her gedachter Zugriff im Vordergrund,⁹ der mitunter zu teleologischen Verkürzungen neigt: Alles musste so kommen, wie es kam. Jenseits dieser Einzelfragen ist besonders die institutionelle Perspektive sowohl von der historischen als auch von der verfassungsgeschichtlichen Forschung eher vernachlässigt worden. Das hat es erschwert, den Parlamentarischen Rat in einer vergleichenden Historiographie und Soziologie konstituierender Prozesse nach dem Zweiten Weltkrieg zu verorten.¹⁰

Besonders in der Verfassungsgeschichte ist es dadurch bis heute zu einer teils bemerkenswerten Idealisierung der Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes gekommen. Das Besatzungsstatut wird in der Regel ebenso wenig wie die Besetzung als konstitutiver Teil der Verfassungsgebung thematisiert, obwohl beide für die Zeitgenossen eine ihrer bestimmenden Bedingungen waren. Stattdessen wird die Beratung des Grundgesetzes unter Rückgriff auf die Denkfigur einer verfassungsgebenden Gewalt kurzerhand zum freien Akt einer normativ ungebundenen Selbstgesetzgebung stilisiert. In der prominentesten Darstellung der Geschichte des Parlamentarischen Rates etwa kann man lesen, dass die Besetzung für das Grundgesetz letztlich keine Rolle spielte. Auch »ohne jegliche Einflussnahme der alliierten Besatzungsmächte« hätte das Grundgesetz vermutlich nicht »anders ausgesehen«.¹¹ So ist die Bundesrepublik immer schon als freier und souveräner Staat im Westen angekommen. Nur passt diese Theorie einer imaginierten politischen Souveränität für kaum eine Verfassung so schlecht wie für die deutsche von 1949.¹² Eher als in der französischen Nationalversammlung oder der Philadelphia Convention liegen ihre möglichen Vergleichsgegenstände in der italienischen Assemblée Costituente, in Japan oder in Indien.¹³

Der Parlamentarische Rat war in vielem eine präzedenzlose Institution. Er nannte sich bewusst nicht Nationalversammlung und wollte zunächst auch keine Verfassung, sondern ein rechtliches Provisorium, ein »Grundgesetz« schaffen. Schon die Eröffnungsansprache des Alterspräsidenten Adolph Schönfelder (SPD) ließ daran keinen Zweifel: »Meine Damen und Herren! Ich erfülle zunächst eine Pflicht, die mir auch eine große Ehre und Freude ist, indem ich allen Erschienenen für ihr Erscheinen hier herzlich zu danken habe.« So weit, so erwartbar. Dann aber fuhr Schönfelder fort: »Ich begrüße in erster Linie die Vertreter der Militärregierungen, deren Vollmachten uns in den Stand gesetzt haben, hier als Parlamentarischer Rat zu tagen.«

Die Begrüßung stellte die Hierarchien klar. Auch als nächste waren noch nicht die Abgeordneten an der Reihe:

»Ich begrüße weiter hohe Würdenträger der Kirche. Ich begrüße die Vertreter der Regierungen und Verwaltungen. Ich begrüße insbesondere die Herren Ministerpräsidenten, die in monatelangen Verhandlungen die Mittler zwischen dem deutschen Volke und den Militärregierungen gewesen sind und die auch diese Tagung vorbereitet haben. Ich begrüße dann die Vertreter der Presse und hoffe, daß sie unseren Verhandlungen mit liebevollem Verständnis folgen werden. Und so sei auch allen anderen Gästen, die das Interesse hierher geführt hat, um an diesem für Deutschland bedeutungsvollen Ereignis teilzunehmen, für ihr Erscheinen herzlichst gedankt.«

Besatzungsmacht, Klerus, Regierungen, Verwaltungen, Ministerpräsidenten, Presse, Gäste – erst dann kam Schönfelder auf den Parlamentarischen Rat selbst zu sprechen, nur um sogleich dessen prekäre institutionelle Natur offenzulegen:

»Wenn ich nun meinen Blick auf den Parlamentarischen Rat selbst richte, dann darf ich wohl feststellen, daß diese Körperschaft in ihrer Eigenart kein Beispiel und kein Vorbild in der Geschichte hat. Wir sind weder nach der Art unserer Wahl noch nach der uns gestellten Aufgabe ein Parlament im üblichen Sinne. Wir sind von den Landtagen der Länder gewählt, aber, wie ich meine, nicht als Vertreter der Länder und ihrer Interessen, sondern als Vertreter des ganzen deutschen Volkes, wenigstens des Teiles, der in der Trizone lebt, und wir werden uns bei unserer Arbeit dem ganzen deutschen Volke verantwortlich fühlen.«¹⁴

Von den Anwesenden wurde diese Verpflichtung mit Zustimmung (»Bravo!«) aufgenommen. Für die historische Analyse enthält Schönfelders bemerkenswert klare Feststellung bereits den Fingerzeig auf die zentrale institutionengeschichtliche Fragestellung dieses Bandes. Was für eine Institution war der Parlamentarische Rat? Wie arbeitete er? Wie funktionierte dieses Gremium? Wer waren seine bestimmenden Figuren jenseits der wenigen bekannten Namen Konrad Adenauer, Carlo Schmid und Theodor Heuss? Wer nahm Einfluss, wer beriet, wer beobachtete? Welche Alternativen wurden diskutiert, welche verworfen? Welche politischen Vorstellungen, historischen Deutungen und Zukunftsentwürfe prallten aufeinander? Gut 75 Jahre nach seinem Zusammentritt beleuchten die in diesem Band versammelten Beiträge den

Parlamentarischen Rat erstmals systematisch als eigene politische Institution mit ihren Akteuren, Konflikten und Verfahren im prekären Kontext eines besetzten und geteilten Landes.

Die Beiträge untersuchen den Parlamentarischen Rat dabei unter vier Gesichtspunkten: (1) als eine ihre Arbeitsprozesse selbst organisierende Institution; (2) als Schnittpunkt politischer Interaktionen von Mitgliedern, Ministerpräsidenten, Länderverwaltungen, Besatzungsmächten und Interessenvertretern; (3) als Gegenstand der Beobachtung durch die politische Öffentlichkeit, durch nationale und internationale Medien und andere Staaten; und schließlich (4) als symbolischen Kommunikationsraum für den politischen Neubeginn, in dem das Verhältnis zum Nationalsozialismus, zur Weimarer Demokratie, zu Europa und zum beginnenden Kalten Krieg explizit und implizit verhandelt wurde.

Diesen Fragen wird im Folgenden in sieben Kapiteln nachgegangen. Zunächst geht es um die äußeren Rahmenbedingungen, im wörtlichen Sinne des Tagungsortes und -gebäudes, aber auch im übertragenen Sinne des konstitutionellen Horizonts, der den politischen Möglichkeitsraum des Parlamentarischen Rates bestimmte. Die Beiträge des zweiten Kapitels nehmen die Mitglieder in den Blick, ihre Soziographie und Generationengeschichte, insbesondere die Rolle der vier Frauen unter den insgesamt 65 Abgeordneten. Im dritten Kapitel geht es um die Verfahren, mit denen der Parlamentarische Rat sich selbst und seine Arbeit organisierte, um sein unklares Legitimationsfundament, den Einfluss der Länder und die prekäre Frage der Mehrheiten. Als weiterer Aspekt wird die Rolle der zweiten Reihe untersucht, die hinter den Mitgliedern stand. Wer half und beriet wen aus welchen Motiven auf welcher Grundlage? Lassen sich hier *epistemic communities*, Kontinuitäten und Diskontinuitäten zu wissenschaftlichen, publizistischen und bürokratischen Eliten feststellen? Das vierte Kapitel untersucht politische Akteure außerhalb des Parlamentarischen Rates und ihre Interaktion mit der konstituierenden Versammlung, insbesondere die Länder, die Alliierten und ihre Verbindungsoffiziere.

Das fünfte Kapitel nimmt politische und rechtliche Argumentationsmuster in den Beratungen in den Blick und fragt nach Alternativen, um Kontingenzen und Determinanten des Jahres 1948/49 auszuloten. Das sechste Kapitel widmet sich den Rahmenbedingungen und Möglichkeitshorizonten deutscher Politik nach 1945. Mit dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949 waren die normativen Voraussetzungen für die Verwirklichung eines Verfassungsstaats nach liberal-demokratischem Vorbild zumindest auf dem Papier geschaffen. Zunächst stand er allerdings noch unter dem Vorbehalt eines Besatzungsstatuts, das am 21. September 1949 in Kraft trat und insbesondere

die oberste Gewalt in den Händen der drei westalliierten Besatzungsmächte beließ. Einigen Abgeordneten galt sie als die »eigentliche Verfassung«¹⁵ oder als einer von zwei Teilen, aus denen sich die deutsche Verfassung zusammensetze.¹⁶ Eine zweite prägende Perspektive der Politik nach 1945 eröffnete Europa. Der Zusammenschluss der drei Westzonen zu einem deutschen Teilstaat und die Beratungen über seine Verfassung waren von vornherein eingebettet in politische Bestrebungen zu einem neuartigen Zusammenschluss der westlichen Staaten in Europa. Das »vereinte Europa« wurde Teil der Präambel. Wie genau aber dachte man in Bonn über Europa und, weil die Fragen zusammenhingen, über die künftige Rolle des Nationalstaats? Der Parlamentarische Rat war nur eine unter mehreren parlamentarischen Versammlungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg zusammentraten. Als Vergleichsperspektive werden darum in diesem Kapitel auch die internationalen Konstitutionalisierungsprozesse in Italien und Japan untersucht, um eine vergleichende Verfassungsgeschichte der Bonner Beratungen zu ermöglichen.

Schließlich wendet sich der Band den äußeren Beobachtern des Parlamentarischen Rates zu. Während er in der Sache die Verfassung für einen westdeutschen Teilstaat beriet, setzte man alles daran, um mit diesem Schritt die innerdeutsche Teilung nicht weiter zu forcieren; aus diesem Zwiespalt rührte nicht zuletzt auch die Betonung des nur für eine Übergangszeit gedachten provisorischen Charakters des Grundgesetzes. Wie aber dachte man in der sich formierenden DDR über die Konstitutionalisierungsbestrebungen im Westen? Ein weiterer Akteur, der die Arbeit der Bonner Abgeordneten von außen eng begleitete, waren die Medien. Welche Themen rückten sie ins Zentrum ihrer Berichterstattung? Und welches Bild des Parlamentarischen Rates wurde so in die Gesellschaft getragen?

Der Band schließt mit einem dokumentarischen Blick auf die Präsentation der Mitglieder in den Medien. Der Deutsche Pressedienst (dpd), eine von den Briten gegründete Nachrichtenagentur, veröffentlichte am 1. September 1948 zum Auftakt der Beratungen kurze Porträts der Mitglieder. Sie werden hier erstmals wieder abgedruckt.

Am Ende der Beratungen, am 8. Mai 1949, kam Theodor Heuss noch einmal auf die besondere institutionelle Natur des Parlamentarischen Rates zurück:

»Ob die Staatstheoretiker und Staatsrechtler mit uns zufrieden sind, das wird uns einmal interessieren, wenn sie die Kommentare schreiben; aber es wird uns nicht zu stark beeindrucken können. Denn sie sind die Perfektionisten auf dem Papier, während wir in die Wirklichkeit der

deutschen Geschichte gestellt waren und gestellt sind, bei unserer Arbeit gelähmt eben durch diese deutsche Geschichte und durch unsere äußere Machtlosigkeit.«¹⁷

Die »Perfektionisten« haben sich seitdem in ihren Kommentaren und vielbändigen Handbüchern fast einhellig als sehr »zufrieden« mit dem Parlamentarischen Rat erwiesen. Vielleicht täten sie aber gut daran, sich gelegentlich zu erinnern, dass das Grundgesetz, das in diesem improvisierten Parlament beraten und verabschiedet wurde, aus der Perspektive seiner Mitglieder nicht nur eine Ansammlung zeitloser Normen sein sollte, sondern auch ein politisches Versprechen, dessen Gehalte noch immer uneingelöst sein können und dessen Geltung immer neu verteidigt werden muss.

Die Beiträge dieses Bandes sind das Ergebnis einer interdisziplinären Tagung, die vom 11. bis zum 13. April 2024 in Bonn, im alten Plenarsaal des Bundesrates im Bundeshaus, dem historischen Ort der Beratungen des Parlamentarischen Rates 1948/49, stattgefunden hat. Ermöglicht wurde sie durch die Unterstützung des Bundesrates und der Fritz Thyssen Stiftung. Die Drucklegung wurde darüber hinaus vom Land Nordrhein-Westfalen und von der Schulze-Fielitz Stiftung Berlin gefördert. Ihnen allen gebührt unser herzlicher Dank. Besonders bedanken möchten wir uns bei dem Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten, Internationales sowie Medien des Landes Nordrhein-Westfalen und Chef der Staatskanzlei, Nathanael Liminski, der Direktorin des Bundesrates, Staatssekretärin Dr. Ute Rettler, dem stellvertretenden Direktor, Ministerialdirektor Dr. Georg Kleemann, Ministerialrat Michael Reinold, Marion Rösicke, dem Vertreter des Vorstands der Fritz Thyssen Stiftung, Dr. Thomas Suermann, und Professor Dr. Helmuth Schulze-Fielitz.

Anmerkungen

- 1 S. zuletzt Hans Michael Heinig/Frank Schorkopf (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, 2019.
- 2 *Christian Waldboff*, Das andere Grundgesetz. Gedanken über Verfassungskultur, 2019.
- 3 Dazu *Christian Neumeier*, Verfassungs-Politik, in: Fohrmann/Schilling (Hrsg.), Totalität und Radikalität, 2024, S. 226 (232).
- 4 *Michael F. Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, 2019.
- 5 *Klaus Gotto*, Die katholische Kirche und die Entstehung des Grundgesetzes, in: Rauscher (Hrsg.), Kirche und Katholizismus 1945-1949, 1977, S. 88; Rudolf Morsey/Konrad Repgen (Hrsg.), Christen und Grundgesetz, 1989. Zur Einflussnahme der Länder beschränkt sich die Forschung auf Bayern, vgl. etwa *Dieter Düding*, Bayern und der Bund: Bayerische Opposition während der Grundgesetzberatungen, Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte 29 (1990), S. 355; *Karl-Ulrich Gelberg*, Hans Ehard: Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954, 1992; *Peter J. Kock*, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, 1983.
- 6 *Hans Altendorf*, SPD und Parlamentarischer Rat – Exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussionen, ZParl 10 (1979), S. 405.
- 7 *Michael F. Feldkamp*, Zur Finanzierung des Parlamentarischen Rates 1948/1949, in: Olden- hage/Schreyer/Werner (Hrsg.), Archiv und Geschichte. FS für Friedrich P. Kahlenberg, 2000, S. 767.
- 8 *Michael Wettengel*, Die Rolle des Sekretariats des Parlamentarischen Rates bei der Erarbeitung des Grundgesetzes, in: Olden- hage/Schreyer/Werner (Hrsg.), Archiv und Geschichte. FS für Friedrich P. Kahlenberg, 2000, S. 802; *Kurt Peschel*, Der stenographische Dienst im Parlamentarischen Rat 1948/1949, Neue Stenographische Praxis 1 (1953), S. 24.
- 9 *Karlheinz Niclauß*, Der Weg zum Grundgesetz, 1998; *Friedrich Karl Fromme*, Von der Weimarer Reichsverfassung zum Bonner Grundgesetz, 3. Aufl. 1999; zu den Besatzungsmächten s. *Edmund Spevack*, Allied Control and German Freedom. American Political and Ideological Influence on the Framing of West German Basic Law, 2001; *Heinrich Wilms*, Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, 1999; *Gerd Wehner*, Die Westalliierten und das Grund- gesetz 1948-1949, 1994.
- 10 Vgl. dazu *Andrew Arato*, Post Sovereign Constitution Making, 2016, wo der Parlamentarische Rat bezeichnenderweise fehlt.
- 11 *Feldkamp* (Anm. 4), S. 161. Zur Kritik dieser Behauptung s. den Beitrag von *Arvid Schors*.
- 12 *Christoph Möllers*, Der deutsche Traum von der französischen Souveränität: Abhängige Ver- fassungsgebung in der neueren deutschen Geschichte, in: Maissen/May/Kiesow (Hrsg.), Souveränität im Wandel, 2023, S. 389.
- 13 Zu Italien und Japan s. den Beitrag von *Max Lenz/Nils Weinberg*.
- 14 PR, 9, S. 2.
- 15 Carlo Schmid, PR, 9, S. 30.
- 16 *Hermann von Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Einleitung, S. 23; ähnlich *Wilhelm Wengler*, für den das Besatzungsstatut »Teil der Verfassung des deutschen Staates« war, s. Be- trachtungen zum Besatzungsstatut, NJW 1949, S. 881 (883).
- 17 PR, 9, S. 532.

1. Ausgangsbedingungen

Wie entstehen Verfassungen, wie entstand das Grundgesetz?

»Vielleicht sind diese Fragen für den Historiker schon zu juristisch-abstrakt und gegenüber der Vielfalt und den fließenden Übergängen des wirklichen Lebens zu alternativ gestellt. Der Historiker sieht sich ja in der eigentümlichen Lage, eine Feststellung, die er im Hauptsatz macht, zugleich in zwei Nebensätzen wieder einschränken und abschwächen zu müssen, will er genau sagen, >wie es eigentlich gewesen< ist. Diese Methode birgt freilich die Gefahr in sich, daß überhaupt keine eindeutigen und klar antwortenden Aussagen über geschichtliche Vorgänge und Zustände mehr zustande kommen.«

(Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert)¹

»Alle Typenbildung ist vergleichende Abstraktion und beruht auch schon auf einem vergleichenden Verfahren. [...] Man kann vergleichen, um ein Allgemeines zu finden, das dem Vergleichenen zugrunde liegt; und man kann vergleichen, um den einen der verglichenen Gegenstände in seiner Individualität schärfer zu erfassen und von dem anderen abzuheben.«

(Otto Hintze, Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung)²

Verfassungen entstehen nicht am »grünen Tisch«, sondern aus konkreten historisch-politischen Zusammenhängen. Der renommierte Verfassungsrechtler Bruce Ackerman hat diesen Kontext, bezogen auf die amerikanische Verfassungsgebung am Ende des 18. Jahrhunderts, als »constitutional moment« bezeichnet.³ Da sich Geschichte bekanntlich nicht wiederholt, ist es reizvoll, eine Typologie der Entstehung moderner Verfassungen zu versuchen, um damit – um eine Formulierung Klaus von Beymes aufzugreifen – »die Realität der Konstituierungsvorgänge« vergleichend zu analysieren.⁴ Die Entstehung des Grundgesetzes ist im diachronen wie synchronen Vergleich eher ungewöhnlich und bedarf einer Einordnung. In Abwandlung eines Bonmots⁵ könnte man auch sagen: Jede Verfassungsgebung ist ein Unikat. Bei erster Betrachtung mag es merkwürdig erscheinen, dass die

Herausarbeitung einer solchen Typologie ein wissenschaftlich weitgehend vernachlässigtes Feld ist.⁶ Bei genauer Betrachtung wird dieses Faktum denkwürdig: Eine empirisch-wissenschaftliche Vivisektion der tatsächlichen Vorgänge der Verfassungsgebung läuft stets Gefahr, den mythischen Charakter der Verfassung zu sabotieren.

Die Situationsbezogenheit gehört zu den Charakteristika der Verfassungsgebung.⁷ Die »präkonstitutionelle« und regelmäßig auch »extrakonstitutionelle« Bedeutung der Denkfigur der verfassungsgebenden Gewalt führt zur historischen Analyse, das juristische Systematisierungsbestreben zur Typologie. Deskription und Präskription können zumindest in der verfassungstheoretischen Analyse der verfassungsgebenden Gewalt nicht unterschieden werden. Die von Carl Schmitt in die Diskussion eingeführte Unterscheidung zwischen Verfassung und Verfassungsgesetz hilft als analytisches Raster, die historischen Prozesse zu erfassen. Schmitt sieht die Verfassung im materiellen Sinne als die Entscheidung eines Volkes oder einer Nation über die Art des politischen Zusammenlebens; das Verfassungsgesetz gießt die vorab getroffene Entscheidung dann in eine Urkunde, in ein anwendbares Gesetz.⁸

Sofern Verfassungstexte Bezug auf die verfassungsgebende Gewalt nehmen, geschieht dies – wie in der Präambel des Grundgesetzes – oftmals durch Rekurs auf historische Fakten: Im Kontext verschiedener Umstände und Lagen »hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben« – so sowohl die Urfassung als auch die geltende Fassung der Präambel des Grundgesetzes.

Der Beitrag gliedert sich dementsprechend in drei Teile: Zunächst erfolgt ein kurzer Überblick über die Geschichte von Verfassungsgebung (unter I.), den Hauptteil nimmt die Typologie unterschiedlicher Entstehungsszenarien ein (unter II.), um abschließend einen einordnenden Blick auf das Grundgesetz zu werfen (unter III.).

I. Historisch

Die beiden Prototypen des westlichen Verfassungsmodells – die amerikanische Verfassung von 1787 sowie die französische Revolutionsverfassung von 1791 – sind das Ergebnis revolutionärer Erhebungen. Die Entstehung beider Verfassungen legt das erwähnte Modell der Unterscheidung zwischen der Durchsetzung der verfassungsrelevanten politischen Eckpunkte einerseits, der Ausarbeitung des Rechtstextes der Verfassung andererseits als analytisches Beschreibungsraster nahe: Die »revolutionären« Akte können zumindest konstruktiv von der Formulierung der Verfassungsurkunde, die ihrer



Abb. 2: Ballhauschwur am 20. Juni 1789, Jacques Louis David

Idee nach politische Herrschaft in der Zukunft binden soll, unterschieden werden. Wenn überhaupt, ist in der französischen Verfassungsgebung zwischen 1789 und 1799 der »Idealtyp« des westlichen Verfassungsstaats mit der Einberufung einer Constituante und der Proklamation der Menschenrechte erreicht.⁹

Eine Verfassung revolutionären Ursprungs mit mehr oder minder eindeutiger Legitimationsgrundlage hätte die Paulskirchenverfassung von 1849 sein sollen und war – erstmalig – die Weimarer Reichsverfassung von 1919. Der Umgang mit dieser Verfassung zeigte jedoch, dass Staatspraxis wie Staatsrechtslehre sich mit dem revolutionären Ursprung schwertaten und ihn weder politisch noch theoretisch befriedigend verarbeiten konnten.

II. Systematisch

Eine Typologie der Verfassungsentstehung hat nach dem Ausgeführten die Funktion der Illustration verschiedener Verfahren, wie Verfassungen bzw. Verfassungsgesetze zustande kommen. Die Kategorien sind dabei nicht exklusiv, sondern liegen teilweise auf verschiedenen Ebenen;¹⁰ so fallen revolutionäre und herrschaftskonstituierende Verfassungsgebung regelmäßig zusammen, ebenso gibt es deutliche Überschneidungen zwischen bündischer und herrschaftskonstituierender Betätigung der verfassungsgebenden

Gewalt. Erst als Gesamttabelle vermögen nachfolgende Typisierungen ein Bild über die verschiedenen Formen und Möglichkeiten der Entstehung des Verfassungsgesetzes zu geben. Eines wird schon bei einem ersten Überblick deutlich: Das Plebiszit über einen Verfassungstext ist sowohl historisch als auch typologisch der Ausnahmefall. Ein legitimatorisches Defizit kann daraus nicht hergeleitet werden.¹¹

1. Vier Typen der Verfassungsgebung

a) Typus 1: Revolutionäre Verfassungsgebung

»Originäre Verfassungsgebung ist revolutionär.«¹² Und: »Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts besiegeln moderne Revolutionen ihren Erfolg in einer neuen Verfassung. [...] Im pouvoir constituant begegnen sich das Staatsrecht und die Revolution – in diesem Begriff wird die Revolution zu einer staatsrechtlichen Kategorie und das Staatsrecht revolutionär.«¹³ Insbesondere die klassischen Verfassungen moderner, westlicher Prägung, die amerikanische Bundesverfassung von 1787 und die französischen Verfassungen seit 1791, sind Produkte revolutionärer Bewegungen. Hier verbindet sich die verfassungsgebende Gewalt des Volkes mit den politischen Zielen von Freiheit und Gleichheit. In beiden Fällen erfolgte eine neue Herrschaftskonstituierung. Revolution bedeutet Selbstermächtigung gegen eine bestehende Legalität. Die Revolution als verfassungshervorbringender Akt ist dabei im Verhältnis zur überwundenen Legalitäts- und Legitimitätsordnung revolutionär, im Blick auf die Zukunft – sofern nicht die Revolution in Permanenz postuliert wird – jedoch konstitutiv und damit antirevolutionär, denn die in und durch die Revolution hervorgebrachte Verfassung beansprucht Dauer und Geltung, sie kodifiziert die Prinzipien der Revolution. Darin verwirklicht sich – so paradox dies erscheinen mag – wiederum die Ordnungsfunktion des Rechts. Die Revolution beruft sich zwar auf die Nation oder auf das Volk als Legitimationssubjekte, die Nation oder das Volk selbst sind jedoch mangels Institutionalisierung der Revolution als solche keine Handlungssubjekte, sie sind handlungsunfähig. In einer Revolution handelt regelmäßig eine Elite unter Berufung auf Nation oder Volk als Referenzpunkte. So wird das Dilemma der Unverfasstheit von Nation bzw. Volk überwunden.

b) Typus 2: Oktroyierte Verfassungen

Im deutschen Konstitutionalismus des langen 19. Jahrhunderts wurden nach 1800 Verfassungen ganz überwiegend vom jeweiligen Landesherrn als Akt

der Selbstbindung erlassen. Im Rahmen der Abwehr revolutionärer Bestrebungen avancierte in dieser Zeit das monarchische Prinzip, wie es in Artikel 57 der Wiener Schlussakte und in zahlreichen konstitutionellen Verfassungen prototypisch zum Ausdruck kam, als Gegenmodell zu der Figur der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. »Die oktroyierte Verfassung galt als die einzige Art der Verfassungsgebung, die mit dem monarchischen Prinzip vereinbar war.«¹⁴ Verfassungsgebende Gewalt des Volkes und monarchisches Prinzip stellten insoweit je unterschiedlich die Frage nach der Souveränität, nach dem Souverän. Liberale Staatsrechtler des 19. Jahrhunderts versuchten, Funktion und Geltung derart oktroyierter Verfassungen mit ihrem Staatsbild in Einklang zu bringen, indem der Inhalt die fehlerhafte Entstehung überspielte, um die Vertragslehren für die deutsche Entwicklung anschlussfähig zu halten.

c) Typus 3: Paktierte Verfassungen und der Verfassungsvertrag

Paktierte Verfassungen kommen aufgrund einer vertraglichen Einigung zwischen verschiedenen an der Verfassungsgebung beteiligten Gruppen zustande. Ohne dass dies stets klar gesehen wurde, ist ein solcher Verfassungsvertrag von der Legitimationsfigur des Gesellschaftsvertrags¹⁵ zu unterscheiden, denn es handelt sich bei Verfassungen nicht um Legitimationsmodelle, sondern um Rechtstexte. Im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts ist die Württembergische Verfassung vom 25. September 1819 das Schulbeispiel der paktierten Verfassung. Die verfassungsgebende Gewalt schien angesichts des vertraglichen Charakters so zwischen Monarch und Ständen geteilt zu sein; § 4 der Verfassung ließ jedoch keinen Zweifel daran, dass nach dem monarchischen Prinzip alle Staatsgewalt in der Person des Königs vereint sei. Trotz ständischer Relikte handelt es sich um eine frühkonstitutionelle Verfassung des Typs der Repräsentativverfassung, die sich nur graduell von den Vorbildern in Baden und Bayern unterschied. Der äußerlich vertragliche Charakter konnte so nur mühsam die realen Machtverhältnisse bemänteln: »In den meisten konstitutionellen Monarchien verbarg sich hinter der Fiktion der Verfassungsvereinbarung in der Regel ein verschleierter octroi – entweder von Seiten der Krone oder von Seiten der Nationalrepräsentation.«¹⁶

d) Typus 4: Bündische Verfassungsgebung

Bei der Bildung von Bundesstaaten – zumeist aus Staatenbünden hervorgehend – kommt die Figur der bündischen Verfassungsgebung zum Tragen.¹⁷ Im Unterschied zu Neukonstituierungen bestehender Ordnungen handelt es sich um das Zusammenfallen von Staatsgründung und Verfassungsgebung. Prototyp ist die US-amerikanische Bundesverfassung von 1787. Auch die

Bundesstaatsgründung 1848 in der Schweiz nach Beendigung des Sonderbundskriegs geschah mittels Verfassungsgebung in deutlicher Anlehnung an die US-amerikanische Verfassung. In beiden Fällen wurde die Bundesstaatsverfassung nicht durch eine Constituante, sondern durch übereinstimmende Beschlüsse von Repräsentativkörperschaften der sich zum Bundesstaat zusammenschließenden Staaten in Kraft gesetzt. Anders als nach Artikel 144 Absatz 1 GG nahmen nur die Staaten an der Bundesstaatsgründung teil, die positiv zustimmten.

Laut der Präambel der Reichsverfassung vom 16. April 1871 als Bündelung verschiedener Verfassungsdokumente »schließen« die bisher nicht am Norddeutschen Bund beteiligten deutschen Fürsten mit dem »König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes« »einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes«. Im Unterschied zum amerikanischen Beispiel wird hier jedoch keine neue Legitimationsgrundlage der (gesamt- oder gliedstaatlichen) Staatsgewalt geschaffen; sowohl für die Bundesglieder als auch – dann allerdings abgeleitet – für das Reich gilt nach wie vor das monarchische Prinzip.¹⁸

Die Legitimationsfigur der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes lässt sich – anders bei der Gründung eines Fürstenbundes unter der Prämisse des monarchischen Prinzips – in bündischen Verfassungsgebungen nicht ohne Weiteres abbilden. Es stellt sich hier genauer die Frage nach dem Legitimationssubjekt: Bildet ein Gesamtstaatsvolk oder bilden die Landes-/Einzelstaatsvölker die Basis oder eine Kombination aus beiden? Das ist etwa in den USA bis heute nicht abschließend geklärt.¹⁹ Die aktuelle Mehrheit im Supreme Court sieht ein amerikanisches Gesamtstaatsvolk als Legitimationssubjekt der Verfassungsgebung an,²⁰ während die Minderheit die Volkssouveränität in Bezug auf die Verfassungsgebung durch die föderale Gliederung gebrochen sieht.²¹

Quer zu dieser vier Grundformen hervorbringenden Typologie liegen einige weitere Unterscheidungen, die für die Analyse von Verfassungsgebungsprozessen relevant sind:

2. Herrschaftsbegründende und herrschaftsmodifizierende Verfassungsgebung

Verfassungsgebung kann neue Herrschaft begründen, sie kann »staatsgründenden« Charakter besitzen, oder sie ist herrschaftsmodifizierend, d. h. sie begrenzt eine bereits bestehende Herrschaft nachträglich durch Rechtsbindung.²² Prototypen der herrschaftskonstituierenden Verfassung sind die

revolutionär hervorgebrachten Verfassungen in Nordamerika 1787 und in Frankreich 1791. Diskontinuität wird hier durch den Austausch der Legitimationsgrundlage von Herrschaft – in beiden Fällen durch die Volkssouveränität gegenüber monarchischer Legitimität – erreicht, wobei im amerikanischen Beispiel damit zugleich eine (Bundes-)Staatsgründung einherging und sich die herrschaftsbegründende zugleich als bündische Verfassungsgebung darstellt. Herrschaftsbegründende Verfassungsgebung ist stets demokratisch.²³ Beispiele für herrschaftsmodifizierende Verfassungsgebung stellen die englische Verfassungsgeschichte mit ihrer evolutionären Parlamentarisierung sowie der deutsche Konstitutionalismus bis 1918 dar. Sie verzichten – zumindest zunächst – auf einen Austausch der Legitimationsgrundlage und suchen ihre Konstitutionalisierung mittels Verrechtlichung des Staatshandelns durchzuführen. Der Rechtsstaat, nicht der Grundsatz der Volkssouveränität, ist Postulat der konstitutionellen Verfassungen der Staaten des Deutschen Bundes. Als Legitimationsmodell bleibt das monarchische Prinzip erhalten.

3. Institutionen der Verfassungsgebung – insbesondere verfassungsgebende Versammlungen und Verfassungskonvente

Verfassungsgebende Versammlungen, oftmals als Nationalversammlungen bezeichnet, können in Bezug auf die Verfassung entscheidende oder vorschlagende (entwerfende) Funktionen wahrnehmen. Teilweise wird insofern von der »beschließenden« und der »entwerfenden Nationalversammlung« gesprochen.²⁴ Aus Gründen besserer terminologischer Unterscheidbarkeit ist die Diktion »verfassungsgebende Versammlung« und »Verfassungskonvent« vorzuziehen.

Eine verfassungsgebende Versammlung oder Constituante ist ein zur Verfassungsgebung gewähltes und berufenes Gremium. Im Unterschied zu Verfassungskonventen üben verfassungsgebende Versammlungen regelmäßig auch die Regierungsgewalt in der Übergangszeit aus.²⁵ Prototyp der verfassungsgebenden Versammlung ist der Dritte Stand in der Französischen Revolution, der sich – theoretisch unterfüttert durch die ein Jahr zuvor niedergelegten Lehren Emmanuel Joseph Sièyes' über den Dritten Stand – in einem Akt der Selbstermächtigung zur Verfassungsgebenden Nationalversammlung erklärt. Dies ist in der französischen Revolutionshistoriographie treffend als »Revolution der Juristen«, als »coup d'état juridique« bezeichnet worden.²⁶ Eine Verfassung trat am 3. September 1791 in Kraft.

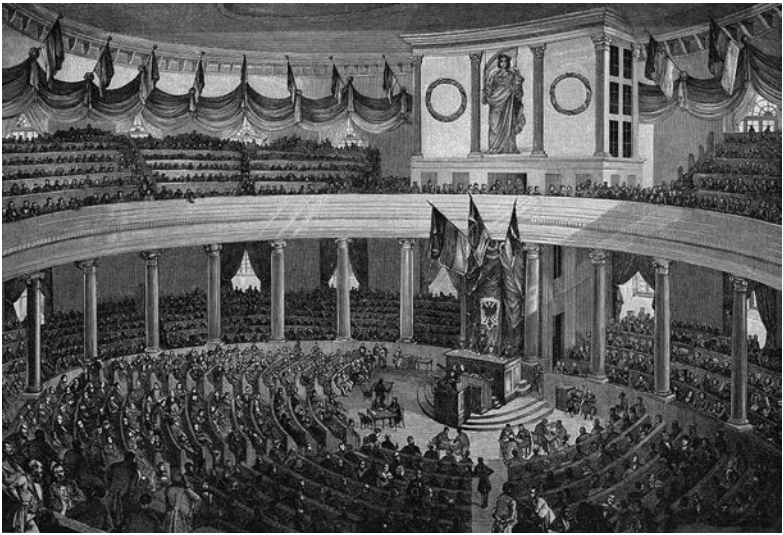


Abb. 3: Frankfurter Paulskirchenparlament, von Eduard Gustav May

Die Verortung der verfassungsgebenden Gewalt in einer Constituante stellte sich als Notbehelf angesichts der politischen und technischen Unmöglichkeit eines Plebiszits dar. Sièyes hatte das Repräsentativmodell auch für die Verfassungsgebung selbst postuliert, die Entsendung der Vertreter des Dritten Standes konnte so als Auftrag zur Verfassungsgebung interpretiert werden.

Als Verfassungskonvent wird ein Gremium bezeichnet, das einen Verfassungsentwurf ausarbeitet, der dann durch einen demokratischen Zustimmungsakt – des Volkes mittels Plebiszits, eines oder mehrerer Parlamente – in Geltung gesetzt wird. Den Prototyp des Verfassungskonvents finden wir in der Verfassungsgebung in den Vereinigten Staaten von Amerika 1787.²⁷ Der erste revolutionäre Akt war hier freilich die durch wirtschaftliche Prozesse und fehlende Mitbestimmung ausgelöste Loslösung der Kolonien vom englischen Mutterland und deren Verteidigung im Unabhängigkeitskrieg. Das Ergebnis war zunächst ein Staatenbund, der – aufbauend auf den einzelstaatlichen Verfassungen – mit der Konföderationsakte (*Articles of Confederation*) seine (freilich unvollkommene) vertragliche Einhegung fand. Im Mai 1787 traten die wegen wirtschaftlicher und organisatorischer Probleme vom Kongress der Konföderation entsandten Vertreter von 12 der 13 Staaten in Philadelphia zur Beratung über eine Änderung der *Articles of Confederation* zusammen. Entgegen ihrem engeren Auftrag und gegen den Protest einiger Mitglieder schlugen die Delegierten im September 1787 die Gründung eines Bundesstaates vor.²⁸ Die Vertreterversammlung von Einzelstaaten

eines Staatenbundes hatte sich zum Verfassungskonvent gewandelt und dem Kontinentalkongress einen Verfassungsentwurf präsentiert.²⁹ Hierin kann – nach der Unabhängigkeitserklärung – ein zweiter revolutionärer Akt gesehen werden. Nach kontroverser Diskussion wurde dieser Entwurf gemäß seinem Artikel VII den Staaten des Staatenbundes zur Ratifizierung vorgelegt. Bis zum Juni 1788 waren die erforderliche Zahl von neun ratifizierten Staaten erreicht und, nachdem die wichtigen Staaten Virginia und New York im Juli folgten, die Neukonstitution faktisch erfolgt; die beiden Nachzügler North Carolina und Rhode Island vollendeten 1789 und 1790 den Prozess.

4. Volksabstimmungen über Verfassungen und andere Verfahren der Ratifizierung

Die Legitimationsfigur der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes als demokratischer Geltungsgrund einer Verfassung setzt Verfahren demokratischer Zustimmung voraus. »Das Volk« als solches ist nicht handlungsfähig, es bedarf Institutionen, die einen Verfassungsentwurf ausarbeiten, der dann dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Es bedarf darüber hinaus organisatorischer Fassung, um in Aktion zu treten. Diese Schwierigkeiten sind durch die – vor allem die französische Tradition beherrschende – Redeweise von dem sich als »Nation« bewusst werdenden Volk nur überspielt, nicht gelöst. Weder in den USA noch im revolutionären Frankreich oder in der demokratischen deutschen Verfassungsentwicklung hat es je ein Plebiszit über eine zentralstaatliche Verfassung gegeben. Daraus folgt regelmäßig kein Legitimationsdefizit.³⁰

5. Als Sonderform: Die Totalrevision der Verfassung

»Totalrevision« einer Verfassung ist ein Ausdruck der schweizerischen Rechtssprache und meint eine grundlegende Neufassung des Verfassungsgesetzes, bei der alle Artikel der Verfassung in die Reform innerhalb der bestehen bleibenden Legalität einbezogen werden.³¹ Mit anderen Worten: Totalrevision ist die Gesamtänderung des Verfassungsgesetzes in dem dafür normierten Verfahren, ohne dass die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen – etwa über Staats- und Regierungsform – angetastet würden. Systematisch fällt die Totalrevision unter die Kategorie der Verfassungsänderung, nicht der Verfassungsgebung, mögen die Grenzen bisweilen auch fließend sein.³²

III. Einordnung der Entstehung des Grundgesetzes – Traditionsbruch in der Verfassungsentstehung

1. Bruch mit der deutschen Tradition

Schon ein kurzer Blick auf das Geschehen von 1948/49 zeigt, dass sich das Bonner Grundgesetz nicht bruchlos in die entfaltete Typologie einordnen lässt. Seine Entstehung unterscheidet sich deutlich von den Ereignissen 1848/49 und 1919, sie stellt einen »Bruch mit den traditionellen Regeln der Verfassunggebung« dar.³³ Das Grundgesetz beruht – zumindest nach überkommener Auffassung – nicht auf revolutionärer Grundlage. Hintergründe waren vielmehr die bedingungslose Kapitulation am Ende des Zweiten Weltkriegs und der vollständige Übergang der Regierungsgewalt auf die alliierten Siegermächte durch die Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945.³⁴

»Es hatte weder eine Revolution gegeben noch einen Bürgerkrieg wie nach 1918/19. Eine linksradikale Massenbewegung, die gegen die neue Republik Front machte, gab es ebenso wenig wie eine machthungrige Militärkaste, die über Putschplänen brütete. Der innere Konflikt zwischen links und rechts, der Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg so nachhaltig erschüttert hatte, hatte sich nach 1945 als Konfrontation zwischen einem kommunistischen und einem liberalkapitalistischen Lager im Kalten Krieg nach außen verschoben und ins Globale verlängert.«³⁵

Das Grundgesetz entstand in einer »Stunde der Alliierten«³⁶: »Mit der Übergabe der Frankfurter Dokumente an die westdeutschen Ministerpräsidenten war die operative Umsetzung der Weststaatsgründung in deutsche Hände gelegt worden.«³⁷ Die Staatsgewalt und die Herrschaftslegitimation wurden zwar – ähnlich wie bei »echten« Revolutionen – »ausgetauscht«, der Anstoß kam jedoch von außen. Ob es angezeigt ist, die Typologie um einen weiteren Typus (»Durch Siegermächte angestoßene Verfassunggebung nach totaler Kriegsniederlage«) zu erweitern, soll hier offenbleiben und in einem Vergleich mit den entsprechenden Prozessen in Italien und in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg näher untersucht werden.³⁸

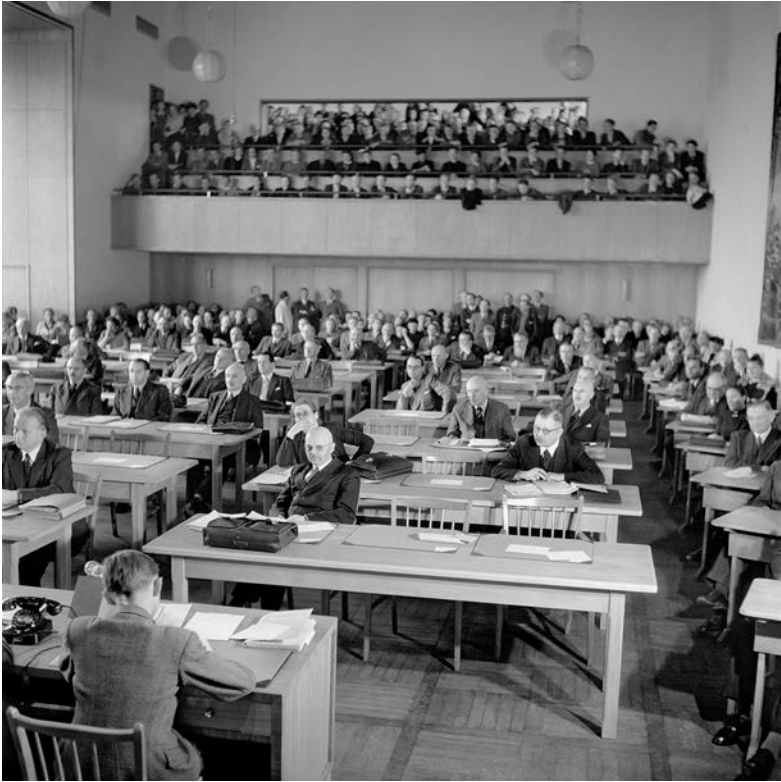


Abb. 4: Blick ins Plenum und zur Zuschauertribüne von der Bühne der Pädagogischen Akademie

2. Parlamentarischer Rat: keine verfassungsgebende Versammlung, kein Parlament

Der Parlamentarische Rat war keine verfassungsgebende Versammlung, keine »Nationalversammlung«, sondern entspricht eher dem Typus des Verfassungskonvents, der eine Verfassung vollständig ausarbeitet, die dann aber auf anderem Weg »angenommen« wird. Das unterscheidet ihn von den jeweils durch unmittelbare Wahlen hervorgegangenen Nationalversammlungen 1848/49³⁹ und 1919. Auch die vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen sind 1946/47 von Volksvertretungen verabschiedet worden und mussten sich, mit einer Ausnahme, einer Volksabstimmung stellen.

Folgerichtig hat der Parlamentarische Rat – anders als die Nationalversammlungen 1948/49 und 1919 – auch keine Regierungsfunktionen

ausgeübt, war kein Ersatzparlament und keine vorläufige Volksvertretung.⁴⁰ Neben dem Grundgesetz wurde in etwas abenteuerlicher Arbeitsteilung mit den Ministerpräsidenten der Länder nur das Wahlgesetz zum ersten Bundestag erlassen, da keine anderen deutschen Institutionen zur Verfügung standen.⁴¹ Die Regierungsgewalt lag übergeordnet bei den alliierten Siegermächten und vor Ort bei den zuvor neukonstituierten Ländern.⁴² Folglich waren es auch die Ministerpräsidenten der West-Länder, die durch den Anstoß der Alliierten das Heft in die Hand nahmen, und nicht ein »Rat der Volksbeauftragten« oder ein anderes, revolutionär entstandenes und legitimes Gremium.

Die Konstruktion als Verfassungskonvent widersprach den Vorgaben der Frankfurter Dokumente, die klar von einer »Verfassungsgebenden Versammlung« sprachen und sogar eine Volksabstimmung über die zu schaffende Verfassung verlangten.⁴³ Die Modifikation im Sinne einer Abschwächung des Verfassungsgebungsvorgangs beruhte auf dem Widerstand der westdeutschen Ministerpräsidenten, die eine Zementierung der sich abzeichnenden deutschen Teilung befürchteten.⁴⁴ Erhalten blieb der Genehmigungsvorbehalt der westlichen Siegermächte.

3. Die Länder als Akteure der Verfassungsgebung?

Der Parlamentarische Rat verabschiedete am 8. Mai 1949 die Textfassung des Grundgesetzes mit 53 zu 12 Stimmen (gegen die 6 Stimmen der CSU sowie jeweils 2 Stimmen von DP, Zentrum und KPD) und leitete damit das Annahmeverfahren ein. Dieses erfolgte zwischen dem 18. und dem 21. Mai 1949 in bekannter Weise durch die Landtage mit der bayerischen Besonderheit der Ablehnung.⁴⁵ Artikel 144 Absatz 1 normiert: »Dieses Grundgesetz bedarf der Annahme durch die Volksvertretungen in zwei Dritteln der deutschen Länder, in denen es zunächst gelten soll.« Ausfertigung und Verkündung waren in Artikel 145 Absatz 1 geregelt: »Der Parlamentarische Rat stellt in öffentlicher Sitzung unter Mitwirkung der Abgeordneten Groß-Berlins die Annahme des Grundgesetzes fest, fertigt es aus und verkündet es.« Das geschah am 23. Mai 1949 in zurückhaltender, wenn auch feierlicher Art und Weise. Der 23. Mai ist seitdem der Tag des Grundgesetzes, öffentliche Gebäude sind beflaggt.⁴⁶

In der Präambel führt sich das Grundgesetz auf die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes zurück und reiht sich damit in die westlich-demokratische Verfassungstradition ein. Dabei handelt es sich nicht um die Beschreibung tatsächlichen Geschehens, sondern um eine Legitimations-

figur, die den Bezug zum Legitimationssubjekt verdeutlicht.⁴⁷ In keinem Fall kann daher der nur durch indirekte Wahl beschickte Parlamentarische Rat mit seinen lediglich 65 Mitgliedern als Träger der verfassungsgebenden Gewalt, als Nationalrepräsentation angesehen werden.⁴⁸ Die ganz überwiegende Meinung geht von einem zentralen, auf das Gesamtstaatsvolk zurückführbaren Legitimationsakt aus,⁴⁹ während eine an Gewicht gewinnende weitere Auffassung in konkreter Analyse der Entstehungsbedingungen der Verfassung eine duale Legitimation im Rahmen einer gemeinsamen Verfassungsgebung von Gesamt- und (insofern dann autonomen) Gliedstaatsvölkern Raum gibt.⁵⁰ Henner Jörg Boehl spricht von einer »Zwischenform zwischen der Neukonstituierung eines Bundesstaates und der Rückföderalisierung eines Einheitsstaates.«⁵¹ Historisch wurde der deutsche Staat zwar »von unten nach oben«, von der kommunalen Ebene über die Länder hin zum Bund nach 1945 reorganisiert.⁵² Die Länderbildung erfolgte jedoch in dem Bewusstsein sämtlicher Beteiligten von dem Fortbestand eines deutschen Staatsvolkes und eines deutschen Staates.⁵³ »Die bundesstaatliche Struktur liegt insoweit zu Prinzipien einer einheitlichen Herrschaftskonstituierung und -legitimation quer.«⁵⁴ Vor allem haben sich jedoch die von den Landesparlamenten entsandten Abgeordneten des Parlamentarischen Rats nicht als Vertreter »ihrer« Länder, sondern als Vertreter des Gesamtstaatsvolks verstanden.⁵⁵ Von bündischer Verfassungsgebung, also von einem Zusammenschluss der Länder zu einem neuen Staat, kann trotz der herausragenden Rolle von Ländern und deren Ministerpräsidenten 1948/49 nicht gesprochen werden.

4. Fehlendes Plebiszit über das Grundgesetz

Über das Grundgesetz hat nie eine Volksabstimmung stattgefunden.⁵⁶ Das wurde in der frühen Bundesrepublik teilweise und vorübergehend als Legitimationsdefizit angesehen.⁵⁷ Auch über die Paulskirchenverfassung und die Weimarer Reichsverfassung war 1849 bzw. 1919 nicht abgestimmt worden; dort entwarfen und beschlossen jedoch volksgewählte Nationalversammlungen die Verfassung, die ihre demokratische Legitimation unmittelbar auf das Gesamtstaatsvolk zurückführen konnten.

Oft wird die erste Bundestagswahl vom 14. August 1949, die ja auf der Grundlage des neuen Grundgesetzes und des durch den Parlamentarischen Rat sowie die Ministerpräsidenten geschaffenen Wahlgesetzes stattfand, als plebiszitärer Akt in Bezug auf das Grundgesetz benannt.⁵⁸ Die verfassungstragenden Kräfte konnten hier als politische Parteien bei der Bundestagswahl

ein insgesamt überzeugendes Votum erzielen. Entscheidender ist jedoch, der Akzeptanz der Verfassung in der Zeit gegenüber einem punktuellen Akt Raum zu geben.⁵⁹ Die Einführung des Topos der verfassungsgebenden Gewalt in die deutsche Diskussion (erst) in der Verfassungslehre Carl Schmitts 1928, also zehn Jahre nach dem entscheidenden staatsrechtlichen Umbruch, hat durch den pointiert dezisionistischen Ansatz der dortigen Verfassungskonzeption den Blick auf die Dauer, auf den gerade nicht nur punktuellen Charakter erschwert. Dementsprechend betonten Hermann Heller, vor allem jedoch Rudolf Smend und seine Schüler eher den prozeduralen, zeitlichen Aspekt der Legitimation bzw. des Geltungsgrundes der Verfassung. Rudolf Smend postuliert in »Verfassung und Verfassungsrecht«, Staat und Verfassung lebten in einem »Prozess beständiger Erneuerung, dauernden Neuerlebtwerdens«. ⁶⁰ Die Geltung der Verfassung liegt nach Konrad Hesse in ihrer »Verwirklichung«:

»Solche reale Geltung erlangt die Verfassung noch nicht dadurch, dass sie gegeben wird. Verfassungsgebung ist in dem, was sie ist und in dem, was sie schafft, verkannt, wenn sie als einmaliger Willensakt der >verfassungsgebenden Gewalt< verstanden wird, einer Ur-Gewalt, aus der sich alle konstituierte Gewalt herleitet und deren Gebote kraft ihres Willens zu befolgen sind. [...] Inwieweit es der Verfassung gelingt, diese Geltung zu gewinnen, ist vielmehr eine Frage ihrer normativen Kraft, ihrer Fähigkeit, in der Wirklichkeit geschichtlichen Lebens bestimmend und regulierend zu wirken.« ⁶¹

Peter Häberle radikalisiert diese Ansätze, indem er die verfassungsgebende Gewalt als solche verabschiedet und die verfasste Totalrevision als Maximum der im konstitutionellen Rahmen verbleibenden Verfassungsordnung anerkennt.⁶²

Mit diesen Akzentverschiebungen wird zugleich deutlich, dass nicht bestimmte Mehrheitsanforderungen im Entstehungsakt diese dauerhafte Geltung bewirken, sondern der reale Erfolg im Sinne einer übergreifenden Akzeptanz das entscheidende Datum darstellt: Nur sofern die im politischen Prozess unterliegenden Teile sich dem Mehrheitsdiktum beugen, gewinnt die Verfassung Legitimität aus Akzeptanz. Nicht das Plebiszit im Rahmen der Verfassungsgebung, sondern das »plébiscite de tous les jours« ist entscheidend. Kurz: »Legitimation durch Akzeptanz.« ⁶³ Die Verfassung als Rechtssatz verwirklicht in der Max Weberschen Unterscheidung rationale Legitimität, greift in ihrer Entstehung – gerade in der revolutionären Situation mit ihrem Rückgriff auf Nation oder Volk – jedoch unter Umständen

auf charismatische Legitimität zurück: »Der Gründungsakt, der Tradition stiftet, zeugt Legitimität in Permanenz.«⁶⁴ Der aus einer spezifischen »Gründungssituation« erwachsende Gründungsakt⁶⁵ und die Legitimation auf Dauer vermittelnde Akzeptanz erweisen sich als Charakteristika der verfassungsgebenden Gewalt und damit der Legitimation der Verfassung, die – da sie auf unterschiedlichen Ebenen liegen – nicht gegeneinander ausgespielt werden können.⁶⁶

Anmerkungen

- 1 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert in: ders. (Hrsg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, 1972, S. 146 (147).
- 2 *Otto Hintze*, Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung, in: Oestreich (Hrsg.), *Otto Hintze, Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen*, Bd. 2, 3. Aufl. 1982, S. 239 (251).
- 3 *Bruce Ackerman*, *We the People. Foundations*, 1991, v. a. S. 266 ff.; vgl. zur Erklärung auch *Stephan Jaggi*, *The 1989 Revolution in East Germany and its Impact on Unified Germany's Constitutional Law*, 2016, S. 19: » *Constitutional moment* is a historical and a legal term. It stands for historical events during which the people, within an institutional framework, through their sustained activity and support adopt principles and provide them with the quality of constitutional law. The term describes not so much a specific moment in time as a sequence of political events taking place over a longer period of time and consisting of: (i) signaling, (ii) proposing, (iii) deliberating, and (iv) codifying constitutional achievements.«.
- 4 *Klaus von Beyme*, *Die verfassunggebende Gewalt des Volkes*, 1968.
- 5 *Walter Rudolf*, *Kooperation im Bundesstaat*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 6, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 1: »Jeder Bundesstaat ist ein Unikat.«.
- 6 *Jon Elster*, *Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen*, in: Preuß (Hrsg.), *Zum Begriff der Verfassung*, 1994, S. 37; Hauptgegenbsp. im deutschen Schrifttum: *von Beyme* (Anm. 4); vgl. auch bereits *Carl Schmitt*, *Verfassungslehre*, 1928, S. 44 ff.
- 7 *Hasso Hofmann*, *Legitimität und Rechtsgeltung*, 1977, S. 72 f.
- 8 *Schmitt* (Anm. 6), S. 20 ff.
- 9 *Schmitt* (Anm. 6), S. 337.
- 10 Ausführlicher zum Folgenden *Christian Waldhoff*, *Die Entstehung des Verfassungsgesetzes*, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 8 Rn. 22 ff.; vgl. auch *Andrew Arato*, *Forms of Constitution Making and Theories of Democracy*, *Cardozo Law Review* 17 (1995), S. 191 (198).
- 11 Demgegenüber gibt es bei *Schmitt* (Anm. 6), S. 82 ff., eine Präferenz für ein Plebiszit; dazu *Arato* (Anm. 10), S. 203.
- 12 *Dieterich Murswiek*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Präambel Rn. 93.
- 13 *Ulrich K. Preuß*, *Zu einem neuen Verfassungsverständnis*, in: Frankenberg (Hrsg.), *Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft*, 1994, S. 103 (105); *Hermann Heller*, *Staatslehre*, 6. Aufl. 1983, S. 314.
- 14 *Von Beyme* (Anm. 4), S. 26.
- 15 *Wolfgang Kersting*, *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags*, 1994, S. 19 ff.
- 16 *Von Beyme* (Anm. 4), S. 28.
- 17 *Tobias Herbst*, *Legitimation durch Verfassunggebung*, 2003, S. 162 ff.
- 18 *Hans Boldt*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, 1990, S. 168 ff.
- 19 *Alexander Hanebeck*, *Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes*, 2004, S. 87 ff.
- 20 514 U.S. 779 (782) – *United States Term Limits, Inc. v. Thornton* aus 1995.
- 21 Ebd., S. 846.
- 22 *Dieter Grimm*, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866*, 1988, S. 110 ff.
- 23 *Christoph Möllers*, *Verfassunggebung – Verfassung – Konstitutionalisierung*, in: von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 1, 4 ff.
- 24 *Klaus Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 148.
- 25 *Arato* (Anm. 10), S. 194.
- 26 *Eberhard Schmidt*, *Repräsentation und Revolution*, 1973, S. 277.
- 27 *Gordon S. Wood*, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, 1969, S. 306 ff.
- 28 Zu den Motiven für die Umwandlung der Konföderationsartikel *Willi Paul Adams*, *Republikanische Verfassung und bürgerliche Freiheit*, 1973, S. 296 f.

- 29 *Walter F. Murphy*, Rechte der politischen Partizipation in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Kirchhof/Commers (Hrsg.), Deutschland und sein Grundgesetz, 1993, S. 191 (192 f.).
- 30 Für das Grundgesetz *Michael Kloepfer*, Zur historischen Legitimation des Grundgesetzes, ZRP 1983, S. 57 (59); *Franz-Joseph Peine*, Volksbeschlossene Gesetze und ihre Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, Der Staat 18 (1979), S. 375 (386 f.).
- 31 Zu verschiedenen Formen *Hans Huber*, Die Gesamtänderung der Verfassung, in: FS für Ulrich Scheuner, 1973, S. 183.
- 32 *Murswiek* (Anm. 12), Präambel Rn. 93.
- 33 *Reinhard Mußgnug*, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 3. Aufl. 2003, § 8 Rn 98.
- 34 *Michael Stolleis*, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau 1945-1949, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 3. Aufl. 2003, § 7 Rn. 25 ff.; *Mußgnug* (Anm. 33), Rn. 3.
- 35 *Ulrich Herbert*, Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, 2014, S. 611.
- 36 *Herbert* (Anm. 35), S. 557.
- 37 *Herbert* (Anm. 35), S. 607.
- 38 S. in diesem Band *Max Lenz/Nils Weinberg*, Die Verfassungsgebung der Besiegten: Deutschland, Italien und Japan.
- 39 Zur Unentschiedenheit der Frankfurter Nationalversammlung in Fragen demokratischer Legitimation jetzt *Christian Hillgruber*, Souveränität der Nation?, 2025.
- 40 Das erste der Frankfurter Dokumente ermächtigte die Ministerpräsidenten, eine »Verfassunggebende Versammlung« einzuberufen, nicht mehr und nicht weniger. Zur Parlamentsfunktion der Weimarer Nationalversammlung *Christoph Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 59 ff.
- 41 *Mußgnug* (Anm. 33), Rn. 89 ff.
- 42 *Stolleis* (Anm. 34), Rn. 25 f.
- 43 *Angela Bauer-Kirsch*, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes, ZfP 49 (2002), S. 171 (179 ff.); *Mußgnug* (Anm. 33), Rn. 25.
- 44 *Heinrich Wilms*, Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, 1999, S. 64 ff.
- 45 Nach 17-stündiger Landtagssitzung am 20. Mai 1949 mit 101 zu 64 Gegenstimmen bei 9 Enthaltungen, vgl. *Stefan Storr*, Die Verfassungsgebung in den Ländern, 1995, S. 110. Es wurde jedoch sogleich ein zweiter Landtagsbeschluss gefasst: »Bei der Annahme des Grundgesetzes in zwei Dritteln der deutschen Länder, in denen es zunächst gelten soll, wird die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt, wie es Art. 144 I des Grundgesetzes vorsieht.«
- 46 Zu den Grenzen der dadurch bedingten Popularität *Christian Waldhoff*, Verfassungsdidaktik, in: Hofmann (Hrsg.), Zeiten der Bewährung, 2024, S. 639 (652).
- 47 Näher *Waldhoff* (Anm. 10), Rn. 10 ff.
- 48 *Mußgnug* (Anm. 33), Rn. 97.
- 49 *Josef Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus unter dem Grundgesetz, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 6, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 47 f.
- 50 *Hanebeck* (Anm. 19), S. 136 ff.
- 51 *Henner Jörg Boehl*, Verfassungsgebung im Bundesstaat, 1997, S. 159.
- 52 *Boehl* (Anm. 50), S. 159; *Herbert* (Anm. 35), S. 582 ff.; *Christian Waldhoff*, Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung als Demokratieprojekt. Städte, Gemeinden und Kreise in der Formierungsphase des westdeutschen Verfassungsstaats nach 1945, in: Burgi/Waldhoff (Hrsg.), FS für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag, 2022, S. 87 ff.
- 53 Ein heute funktionsloses Aperçu stellt Art. 178 der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946 dar: »Bayern wird einem künftigen deutschen demokratischen Bundesstaat bei-

- treten. Er soll auf einem freiwilligen Zusammenschluß der deutschen Einzelstaaten beruhen, deren staatsrechtliches Eigenleben zu sichern ist.« Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich (erst) 1991 dazu geäußert, da die »Bayernpartei« nach der Wiedervereinigung den Beschluss des Bayerischen Landtags von 1949 im Wege der Popularklage angegriffen hatte. Die zentrale Aussage der Entscheidung lautet: »Maßgebende Grundlage für das Inkrafttreten des Grundgesetzes auch in Bayern war die vom Parlamentarischen Rat beschlossene Regelung des Art. 144 Abs. 1 GG. [...] Dieser Rechtslage trug der Landtagsbeschluß vom 20. Mai 1949 dadurch Rechnung, daß er die Anerkennung der Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes auch für Bayern mit dem Zusatz versah: >... wie es Art. 144 Abs. 1 des Grundgesetzes vorsieht«. Der Beschluß hatte keine normative Wirkung, sondern wies lediglich deklaratorisch auf die bestehende Rechtslage hin.« BayVBl. 1991, S. 561 f.
- 54 *Bernd Grzeszik*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung, Art. 20 IV Rn. 55.
- 55 *Dietrich Murswiek*, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 42 ff.; *Boehl* (Anm. 51), S. 160 f.; *Bauer-Kirsch* (Anm. 43), S. 182.
- 56 Ausführlich *Bauer-Kirsch* (Anm. 43), S. 187 ff.
- 57 Vgl. *Josef Isensee*, Legitimation des Grundgesetzes, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 12, 3. Aufl. 2014, § 254 Rn. 38 f.; *Hans-Peter Schneider*, Verfassungsgebende Gewalt, in: ebd., § 255 Rn. 41.
- 58 *Mußgnug* (Anm. 33), Rn. 100 f.; die Argumentation geht zurück auf den späteren hessischen Ministerpräsidenten *Georg August Zinn*, Der Bund und die Länder, AöR 75 (1949), S. 291 (293); vgl. ferner *Udo Steiner*, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, 1966, S. 155.
- 59 Zu den beiden Polen der Figur der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes *Tobias Herbst*, Legitimation durch Verfassungsgebung, 2003, S. 30 ff.
- 60 In: *Rudolf Smend*, Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Aufl. 1994, S. 119 (136).
- 61 *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 42; Heilung etwaiger ursprünglicher Legitimationsmängel dadurch, dass das Grundgesetz »von den Menschen grundsätzlich >angenommen< worden« sei; *ders.*, Die Verfassungsentwicklung seit 1945, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 3 Rn. 17.
- 62 *Peter Häberle*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes im Verfassungsstaat – eine vergleichende Textstufenanalyse, AöR 112 (1987), S. 54, 77 ff., 87, 91 f.
- 63 *Isensee* (Anm. 57), Rn. 49 ff.
- 64 *Josef Isensee*, Das Volk als Grund der Verfassung, 1995, S. 32.
- 65 Vgl. *Hermann Huba*, Theorie der Verfassungskritik am Beispiel der Verfassungsdiskussion anlässlich der Wiedervereinigung, 1996, S. 120.
- 66 *Peter Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. A 7.

Der Parlamentarische Rat in Bonn

Räume – Provisorien – Traditionen

»What about Bonn?« Mit diesen knappen Worten überlegten schon 1946 in London britische Diplomaten, wo möglicherweise einmal die Zentrale eines westdeutschen Staates liegen könnte.¹ Als sie so nach Bonn fragten, erörterten sie die Vorzüge einer kleinen Großstadt am Rhein, die im Zweiten Weltkrieg nicht in dem Maße zerstört worden war wie die Industrieregionen im Norden und Westen Deutschlands – und die wegen ihrer Universität und der Rheinromantik doch einiges an Renommee besaß.² Rund zwei Jahre später zog dann mit dem Parlamentarischen Rat und, in seiner Folge, den bundesdeutschen Institutionen tatsächlich die große Politik nach Bonn, zunächst zumindest das, was nach dem Nationalsozialismus und im Kalten Krieg davon übriggeblieben war.³

Dieser Beitrag verortet die Verfassungsberatungen über das Grundgesetz am Standort Bonn und in der politischen Topographie des Jahres 1948/49. Dabei geht es nicht allein um die geopolitischen Rahmenbedingungen des Ost-West-Konflikts, sondern zudem um die Bauten, in denen der Parlamentarische Rat tagte, um die Geschichte dieser Gebäude und die Symbolik ihrer Architektur, zwischen den Zeilen um die Atmosphäre oder den »Geist«, der möglicherweise in ihnen herrschte. Damit wirft der Text Schlaglichter auf die Anfänge im Provisorium des späteren Parlaments- und Regierungssitzes am Rhein – und zwar genau in jener früh-formativen Zeitphase, in der sich bereits viele spätere Deutungsmuster der Bonner Republik – das Kleine, Bescheidene und vermeintlich Idyllische, aber auch das Langweilige, Provinzielle und vor allem das Provisorische – herausgebildet haben und in Politik, Medien und Öffentlichkeit eingeübt wurden. Zugleich weist der Aufsatz auf mehrere Verbindungen hin, materielle ebenso wie intellektuelle, die das improvisierte Parlament in Bonn mit der Weimarer Republik verknüpfen, mit den demokratischen Traditionen und kulturellen Aufbrüchen aus der Zeit vor 1933.⁴

I. Wie die Politik nach Bonn kam

Die Geschichte der Bundeshauptstadt Bonn, von ihrem improvisierten Beginn nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Auszug aus dem Provisorium am Ende des 20. Jahrhunderts, wurde bislang nicht im Zusammenhang beschrieben.⁵ Doch stünde sowohl am Anfang als auch am Ende dieser Geschichte der Ost-West-Konflikt. Denn Berlin, die seit dem 19. Jahrhundert vertraute Metropole, kam angesichts der sowjetischen Blockade und wegen seiner »Insellage« nicht in Frage als Hauptstadt einer Bundesrepublik, die vorerst nur aus den drei westdeutschen Besatzungszonen gebildet werden konnte. Seit dem 26. Juni 1948 wurden zwei Millionen Menschen in den Westsektoren der alten Reichshauptstadt durch US-amerikanische und britische Militärflugzeuge aus der Luft versorgt. Da die Sowjetunion alle Zugangswege über Land abgeriegelt hatte, brachten »Rosinenbomber« Kohle, Nahrungsmittel sowie andere lebenswichtige Dinge in die notleidende Stadt; Strom gab es nur stundenweise. Und genau in dieser krisenhaften Hochphase des Kalten Krieges beriet in Bonn der Parlamentarische Rat über die verfassungsmäßige Neuordnung der westdeutschen Länder.⁶ Ob die Frontstadt des »Westens« an der Spree dank der Luftbrücke frei bleiben würde, war im zweiten Halbjahr 1948 mindestens ungewiss. Damit war es die Weltpolitik, die den Zugang nach Berlin versperrte.

Beim Weg nach Bonn allerdings, konkret erst mal bei der Suche nach einem Tagungsort für den Parlamentarischen Rat, spielten – neben dem Kalten Krieg – der Zufall, pragmatische Zwischenlösungen und Absprachen mit den Alliierten eine entscheidende Rolle. Auch die politischen Interessen der Landesregierungen kamen zur Geltung, schließlich gab es die Länder schon vor dem Bund. Wie unter einem Vergrößerungsglas wird sichtbar, dass der demokratische Neubeginn nach dem Nationalsozialismus ein komplexer Prozess war, der »top-down« verlief – durch Vorgaben der Besatzungsmächte – und zugleich »bottom-up« – hier im Miteinander und im Wettbewerb von Kommunalverwaltungen sowie der Landespolitik. Nach Ministerpräsidentenkonferenzen in Koblenz (in Rheinland-Pfalz und der französischen Besatzungszone) sowie im Jagdschloss Niederwald (Hessen, amerikanische Zone), nachdem eine Expertenkommission auf der Herreninsel im Chiemsee beraten hatte (Bayern, amerikanische Zone), waren nun endlich Nordrhein-Westfalen und die Briten an der Reihe.⁷

Vor diesem Hintergrund erhielten die Vertreter der Stadt Bonn am 5. Juli 1948 eine Anfrage aus Düsseldorf: Die Landesregierung verfolge die Idee, als Sitz des Parlamentarischen Rates eine Stadt in Nordrhein-Westfalen vorzuschlagen. Ob Bonn sich in der Lage sehe, die Versammlung zu beherber-

gen, vermutlich erst mal nur für wenige Monate.⁸ Gerade ein paar Tage vorher waren die westdeutschen Ministerpräsidenten im US-Hauptquartier in Frankfurt am Main aufgefordert worden, eine »Verfassungsgebende Versammlung« zur Gründung eines demokratischen und föderalen Staates einzuberufen.⁹ Und unmittelbar nach diesem Schritt begann Hermann Wandersleb, der Chef der Landeskanzlei (heute Staatskanzlei) von Nordrhein-Westfalen, sich für Bonn einzusetzen. Mit der Stadt hatte er im Herbst 1947 gute Erfahrungen gemacht bei einem Beethovenfest und vor allem, als der erste Verwaltungslehrgang für angehende Landesbeamte hier stattfand.¹⁰ Die Stadt Bonn, so sein Eindruck, könne ihre Ressourcen effizienter einsetzen als Köln oder Düsseldorf, wo in Politik, Wirtschaft und Verkehr einfach viel mehr zu berücksichtigen sei.

In der von Anekdoten umrankten Bonn-Publizistik wird Wandersleb wegen seiner Verdienste um die spätere Bundeshauptstadt als »Bonnifacius«, als Bonn-Macher, gerühmt, und in der Tat ist der recht unverhoffte Aufstieg der Stadt zum Parlaments- und Regierungssitz eng mit dem Namen dieses Staatsdieners verbunden. 1895 im mitteldeutschen Meiningen geboren, war Wandersleb 1921 bei dem pro-republikanischen Staatsrechtler Gerhard Anschütz promoviert worden.¹¹ »Bonn ist nicht Weimar« – dieser vielzitierte, in den 1950er Jahren von dem Schweizer Journalisten Fritz René Allemann geprägte Leitsatz betont die Andersartigkeit der beiden Republiken, um die Lebensfähigkeit der jungen Bundesrepublik hervorzuheben. Für die Abgrenzung von »Weimar« gab es viele gute Argumente; geschichtspolitisch verständlich war das allemal.¹² Nicht übersehen werden sollten dabei jedoch die positiven Traditionslinien und Verbindungen zwischen Weimar und Bonn, die zum demokratischen Neubeginn nach 1945 wesentlich beigetragen haben, hier beispielsweise in der Person Wandersleb.¹³ Im Frühjahr 1933 hatten die Nationalsozialisten den Verwaltungsfachmann, einen Landrat in der preußischen Provinz Sachsen und Mitglieder der linksliberalen Deutschen Demokratischen Partei, aus politischen Gründen in den Ruhestand versetzt. Nach dem Zweiten Weltkrieg stand Wandersleb dann auf der »Weißen Liste«, mit der die Amerikaner nach vertrauenswürdigen Deutschen suchten.¹⁴ Und 1946 wurde er Chef der Landeskanzlei – der ranghöchste Beamte von Nordrhein-Westfalen.

Die Entstehung der Bundesrepublik war eine Staatsgründung in Stufen.¹⁵ Die amerikanische Wirtschaftshilfe mit dem Marshall-Plan, die Einführung der D-Mark 1948 und die Aufnahme ins westliche Verteidigungsbündnis NATO 1955, die mit der Übertragung wichtiger Befugnisse von den früheren Besatzungsmächten auf westdeutsche Akteure verbunden war, kennzeichnen in diesem Prozess wichtige Wegmarken vor und nach der



Abb. 5: Hermann Wandersleb informiert über Bonns Ausbaupläne

Verfassungsgebung. Der Parlamentarische Rat, die erste Bundestagswahl im August 1949 und die Konstituierung der Bundesorgane wenige Wochen später waren zwar entscheidende Etappen; zeitgenössisch aber wurden sie von vielen Deutschen nicht als tiefe Zäsuren wahrgenommen, zumal die vereinten Besatzungszonen bzw. Länder keinen voll souveränen Staat gründen konnten. Fast beiläufig wirkt es, dass sich Mitte August 1949 acht von elf Ministerpräsidenten in einer telefonischen Abstimmung für Bonn aussprachen. Nur Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern waren für Karlsruhe, Niedersachsen für Celle. In Hessen, wo man gerade in Frankfurt die Paulskirche wiederaufgebaut hatte, wo sich überdies das amerikanische Hauptquartier sowie der Wirtschaftsrat für das vereinigte Wirtschaftsgebiet der Bizone befanden, schien man Bonn als Konkurrentin um den möglichen Sitz der künftigen Bundesinstitutionen noch gar nicht wahrzunehmen. In jedem Fall schien ja alles nur vorläufig.

Die Bundesrepublik war als Provisorium gedacht, und Bonn machte sich ans Improvisieren. Die Stadt zog genau so mit, wie man sich das in Düsseldorf erhofft hatte. Schnell wurden Hotels und Unterkünfte für die Mitglieder des Parlamentarischen Rates organisiert, für dessen rund 80 Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter, für Journalisten und Lobbyisten.¹⁶ Kurzerhand griff die Suche nach geeigneten Plätzen über die Stadtgrenzen des engen Bonner Raumes hinaus, zumal das benachbarte Bad Godesberg und Beuel bis zur kommunalen Gebietsreform 1969 noch eigenständige Gemeinden waren. Von den 73 Männern und vier Frauen, die im Parlamentarischen Rat das Grundgesetz verhandelten, wohnten rund zwei Drittel bei privaten Vermietern. Die FDP-Abgeordneten bekamen eine Art Anlaufstelle im Hotel »La Roche« in der Nähe des Bahnhofs, die katholische Zentrumspartei im »Hotel Rheinterrassen«, die Kommunisten an der Koblenzer Straße. Die weitesten und angesichts der zerstörten Rheinbrücke beschwerlichsten Wege mit der Fähre über den Fluss hatten die beiden größten Fraktionen: die CDU/CSU in Königswinter, die SPD ausgerechnet in Rhöndorf, der Heimat des CDU-Politikers Konrad Adenauer. Wenn die Ministerpräsidenten nach Bonn kamen, weilten sie standesgemäß im Hotel Königshof, der vornehmsten Adresse der Stadt. In der Hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden gab es zudem ein sogenanntes »Büro der Ministerpräsidenten«, das bei der Anschutzorganisation in Bonn half und im Godesberger Gasthof »Zum Adler« eine Außenstelle einrichtete. Auch die Bayerische Staatsregierung unterhielt eine eigene, vergleichsweise gut ausgestattete Dienststelle. Schließlich gingen die alliierten Verbindungsoffiziere in Bonn ein und aus – die Franzosen mit ihrer Basis im Rheinhotel Dreesen, die Briten im Haus Wilhelma, die Amerikaner im Haus Deichmannsau in Bad Godesberg.

II. Ouvertüre im Museum Koenig

Zwei Gebäude in Bonn standen von Beginn an im Mittelpunkt aller Planungen von Stadt und Land – und beide stehen bis heute stellvertretend für den Parlamentarischen Rat.¹⁷ Das war einmal das Naturkundliche Museum Alexander Koenig, in dem am 1. September 1948 mittags um 13 Uhr die feierliche Eröffnung vollzogen wurde. Das Städtische Orchester spielte zu diesem Anlass natürlich Beethoven: die Leonoren-Ouvertüre aus der Oper »Fidelio« – als musikalische Befreiungsgeschichte eine sinnfällige Wahl. Dennoch berichtete später Carlo Schmid (SPD), selten zuvor habe der Beginn eines historischen Kapitels »in so skurriler Umgebung« stattgefunden wie dieser Festakt. Im Lichthof des Museums, erinnerte sich Schmid, »standen wir unter Länderfahnen – rings umgeben von ausgestopftem Getier aus aller Welt. Unter den Bären, Schimpansen, Gorillas und anderen Exemplaren exotischer Tierwelt kamen wir uns ein wenig verloren vor.«¹⁸ Allerdings ist auf den Fotos, die von der Veranstaltung überliefert sind, von ausgestopften

Tieren nicht viel zu sehen. Die Präparate waren vorher beiseite geräumt oder wenigstens zugedeckt worden. Schmidts Memoiren haben also literarisch übertrieben, zumal der Autor Bonn ohnehin nicht sehr schätzte. Die angeblich zuschauende Giraffe gehört zu den Legenden, mit denen später in der Bonner Republik der improvisierte Charakter ihrer Anfänge ausgeschmückt wurde.

Die Tierpräparate eignen sich auch deshalb so gut für Abschweifung und Auratisierung, weil sie die Overtüre des Parlamentarischen Rates mit dem Ort Bonn und der deutschen Geschichte verbinden.¹⁹ Der Namensgeber des Museums, Alexander Koenig, Sohn aus reichem Hause, hatte sich leidenschaftlich der Zoologie verschrieben und 1888 an der Bonner Universität habilitiert. Beharrlich verfolgte er den Plan, für seine Sammlungen ein eigenes, durch eine private Stiftung getragenes Naturkundemuseum zu errichten. Seit 1912 wurde es im späthistoristischen Stil des Kaiserreichs gebaut, genauer: im Stil der italienischen Renaissancearchitektur, und dem Berliner Naturkundemuseum nachempfunden. Allerdings verzögerte der Erste Weltkrieg die Verwirklichung der ehrgeizigen Pläne Koenigs. Noch vor Eröffnung diente das Gebäude zunächst als Kaserne; zudem verzehrte die Inflation einen Großteil des Familienerbes. 1929 übernahm deshalb die preußische Regierung das Museum als Forschungsinstitut in staatliche Trägerschaft – und genau aus diesem Grund konnte nach dem Zweiten Weltkrieg das Land Nordrhein-Westfalen den Parlamentarischen Rat ins Museum einladen. Nach Konstituierung der Bundesrepublik führte dann Konrad Adenauer, der vormalige Präsident des Parlamentarischen Rates, sein Kanzleramt für einige Monate im ehemaligen Dienstzimmer von Alexander Koenig. Seit 1950 wurde das Forschungsmuseum wieder für das Publikum geöffnet; heute ist es eine Landesstiftung öffentlichen Rechts und Teil der Leibniz-Gemeinschaft, einem Zusammenschluss von wissenschaftlichen Einrichtungen und Forschungsmuseen.

III. Die Pädagogische Akademie am Rhein

Das Museum mit seiner Sandsteinfassade war aber bloß der Schauplatz für den Auftakt. Als echten Versammlungsort für die Beratungen über das Grundgesetz hatte die NRW-Landesregierung um Wandersleb ein anderes Gebäude in Bonn ins Auge gefasst: die Pädagogische Akademie, die damit der zweite, der eigentlich zentrale Topos des Parlamentarischen Rates wurde. Die Akademie war ein langgestreckter, weiß verputzter Gebäudekomplex aus scharfkantig geschnittenen Blöcken – als Solitärbau parallel zum Rhein

gelegen, ruhig, fast abgeschieden zwischen Pappeln, Gärten, einzelnen Villen, einem Bootshaus und einem alten Wasserwerk. An den Fassaden gab es weder Säulen noch schmückende Ornamente, stattdessen viele schwarz gefasste Stahlfenster. So sah die Pädagogische Akademie deutlich anders aus als das etwa einen Kilometer entfernte Museum Koenig oder die barocken Gebäude der Universität in der Innenstadt. Sie war unverkennbar Bauhaus – und zwar nicht nur dem Klischee nach, demzufolge als Bauhaus durchgeht, was glatte Fassaden und ein Flachdach hat. Vielmehr ist die Bonner Akademie eines der wenigen Beispiele für diese Unterform des »Neuen Bauens« im Rheinland.²⁰ In Grundriss, Struktur, Farbigkeit und Materialität war die Ähnlichkeit zum Schulgebäude des Staatlichen Bauhauses in Dessau, 1925/26 vom Architekten Walter Gropius entworfen und Inbegriff der weißen kubistischen Moderne, offensichtlich.

Die Akademie in Bonn war seit 1928 vom Preußischen Hochbauamt geplant worden.²¹ Die Entwürfe stammten von dem Regierungsbaumeister Martin Witte, einem jungen Architekten Anfang dreißig. Weil Witte leider früh verstarb, blieb die Akademie sein erstes und einziges großes Projekt. Doch entstand die Akademie nicht als seine Einzelleistung, sondern in einem stimmigen baupolitischen Kontext. In Berlin war der Leiter der Hochbauabteilung, Ministerialdirektor Martin Kießling, ein profilierter Unterstützer moderner Architektur. Insgesamt dienten die Pädagogischen Akademien als Prestigeprojekte der preußischen Hochbauverwaltung. Stolz wurden Skizzen, Fotos und Modelle etwa 1931 bei der von dem Bauhausdirektor Ludwig Mies van der Rohe kuratierten »Deutschen Bauausstellung« in Berlin präsentiert. Der Baustil der Moderne war mithin Programm.

Was aber war eine Pädagogische Akademie? Eine Bildungsstätte für angehende Lehrkräfte an Volksschulen, die hier ausgebildet wurden in Pädagogik sowie den verschiedenen Fächern von Deutsch und Mathematik über Geschichte und Staatsbürgerkunde bis zu Kunst, Musik und Sport. In der Weimarer Republik hatten Bildungsreformer, namentlich der preußische Kultusminister Carl Heinrich Becker, bis 1914 Professor für Orientalistik an der Universität Bonn, die Lehrerbildung inhaltlich und politisch zur Großbaustelle erklärt.²² Ziel der Reformbestrebungen war es, die Lehrkräfteausbildung zu professionalisieren und demokratischer zu gestalten. Die moderne Volksschule sollte zur Modernisierung der ganzen Gesellschaft beitragen. Zu diesem Zweck ging es um die Aufwertung des Schulberufs durch eine akademische Ausbildung, ausdrücklich in einer dritten Form neben Universität und Technischer Hochschule. Und in diesem Sinne erklärte Becker 1926 bei der Bonner Eröffnungsfeier:

»[W]ir wollen mit der neuen Akademie unsere Lehrerbildung einbauen in die Gedankenwelt des sozialen Aufbaues der Gegenwart [...], die eine einheitliche Bildung unserer Kinder zum Ziele hat.« Voller Pathos rief Becker den Studierenden zu: »Ich wünsche von der Volksschule, daß sie [...] einen neuen Menschen aufbaue. [...] Seien Sie stolz, eine neue Tradition zu schaffen.«²³

Ob dieser hehre Anspruch in einem gerade mal viersemestrigen Studium eingelöst werden konnte, steht zwar auf einem anderen Blatt, eine Verbesserung des Status quo der Volksschullehrerausbildung aber war das Programm in jedem Fall.²⁴ Zwischen 1926 und 1930 richtete Preußen als Kulturstaat 15 Akademien ein, beginnend mit drei Muster- oder Versuchsakademien: jeweils im ostpreußischen Elbing, in Kiel und in Bonn. Wenn man aus Berliner Perspektive auf diese drei Standorte schaut – Ostpreußen, Schleswig-Holstein und das Rheinland –, ging es bei ihrer Wahl sicher auch darum, in den preußischen Grenzregionen unter den Bedingungen des Versailler Vertrages das Landesbewusstsein zu festigen. In der Rheinprovinz war die Akademie für männliche katholische Schulamtskandidaten vorgesehen, insbesondere aus den Regierungsbezirken Trier, Koblenz, Aachen, Köln und Düsseldorf.

Eine Großbaustelle war die demokratische Schulreform – Stichwort Artikel 143 der Weimarer Reichsverfassung²⁵ – jedoch auch in einem praktischen Sinne. Denn jede neu gegründete Pädagogische Akademie sollte ein eigenes Haus bekommen, dessen Architektur sich erkennbar von den bisherigen Volksschullehrerseminaren abheben sollte. Neben dem sozialen Wohnungsbau war daher die Planung von Schulgebäuden eine zentrale Bauaufgabe der Weimarer Republik. Passenderweise war eben auch das Bauhaus in erster Linie eine Bildungseinrichtung. Wie der Architekturhistoriker Winfried Nerdinger formuliert hat, konzentrierte sich in »einigen Schulbauten, die zu den wichtigsten Zeugnissen der [Weimarer] Zeit zählen, [...] die Vorstellung vom Neuen Bauen für den Neuen Menschen in der neuen Republik«.²⁶

Für die Planer der preußischen Hochbauverwaltung und des Kultusministeriums war die Frage des demokratischen Bauens programmatisch gleichbedeutend mit der Architektur der Moderne. Deren Lösungsvorschlag sah für die Pädagogischen Akademien ein differenziertes Raumprogramm mit asymmetrisch verbundenen Baukörpern vor. Keinen Wert legten die Planer auf den steinernen Ausdruck von Repräsentativität wie etwa noch beim Museum Koenig. Demonstrativ wollten sie die alte Zeit mitsamt ihrem historistischen Architekturgeschmack hinter sich lassen. Stattdessen entwarfen sie funktional-zeitgemäße Räume für Arbeitsgruppen, Hörsäle, Labore und Besprechungszimmer unterschiedlicher Größe und mit flexibler Bestuh-

lung. Auch weil der Reformanspruch – Freiheit durch Bildung und Aufklärung – ganzheitlich gemeint war und explizit die Persönlichkeitsbildung und Vergemeinschaftung der zukünftigen Lehrkräfte umfasste,²⁷ war das in diesem Reformgeist entworfene Gebäude dem Anspruch nach ziemlich demokratisch und für den Parlamentsbetrieb hervorragend geeignet.

Und damit zurück zum Parlamentarischen Rat: Wenn man die Weimarer Reformarchitektur als ein baulich-räumliches Dispositiv für die Bonner Verhandlungen über das Grundgesetz versteht – auch gemäß einem auf das britische Unterhaus gemünzten Ausspruch von Winston Churchill: »We shape our buildings, and afterwards our buildings shape us«²⁸ –, wäre zu fragen: Haben sich die Atmosphäre und der Geist der Pädagogischen Akademie auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates ausgewirkt? Begünstigte der Blick aus der Aula auf Rhein und Siebengebirge, also die visuelle Einbindung in die Landschaft, auf die der Architekt großen Wert gelegt hatte, die Vergemeinschaftung der Mitglieder, inspirierte sie die Beratungen? Und, wenn ja, wie lässt sich das feststellen? Hermann Höpker Aschoff (FDP), von 1925 bis 1931 preußischer Finanzminister und damit Chef der Bauverwaltung, wusste den Ort und die Bauweise sicherlich einzuordnen. Auch für andere Akteure lässt sich das vermuten; die Quellen geben darüber jedoch wenig Auskunft.

Reflektiert wurde die Architektur des Akademiegebäudes in der Berichterstattung über den Parlamentarischen Rat. Wegen der großen Fensterflächen der Aula herrsche bei den Grundgesetz-Beratungen »ein Äußerstes an Licht, Klarheit und Zweckmäßigkeit«, schrieb etwa das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* anerkennend über die »vornehme und freizügige Atmosphäre des Hauses«.²⁹ Auch *Die Zeit* bemerkte »die Sachlichkeit des Gebäudes«, die »der parlamentarischen Atmosphäre etwas Kühles« verleihe; überhaupt vermisste die Reportage »etwas von jenem Plüsch«, den es im Berliner Reichstag gegeben hatte.³⁰ Und die *Deutsche Volks-Zeitung* wusste sogar zu berichten: »Die kristallklare Sachlichkeit der Arbeitsräume verhindert jedes Abirren der Gedanken.«³¹ Oft waren die Sprachspiele und metaphorischen Vergleiche nicht positiv gemeint. So fragte etwa die *Neue Zeitung*, der Glasarchitektur zum Trotz und mit Bezug auf die nichtöffentlich tagenden Ausschüsse: »Ist Bonn eine Dunkelkammer?«³² Allgemein geschätzt wurde hingegen die einfache Zugänglichkeit des Gebäudes. In der »großen hellen Vorhalle«, der früheren Akademie-Turnhalle, sowie in den Seminarräumen trafen sich Abgeordnete, Journalisten und Besucher des Parlamentarischen Rates immer wieder zum Gespräch. Es tagte, so ein weiteres Mal der *Spiegel*, ein »Stehkonvent in Permanenz«.³³

Zur Zeit der Weimarer Republik waren die Pädagogischen Akademien eine Dauerbaustelle allerdings auch deshalb, weil die Knappheit der öffentlichen



Abb. 6: Das spätere Bonner Regierungsviertel am 23. Mai 1949

Haushalte die Realisierung vieler Pläne verhinderte. Insbesondere nach der Weltwirtschaftskrise führte die Finanznot mit ihren Not- und Sparverordnungen dazu, dass mehrere Akademien ihren Lehrbetrieb einstellen mussten, geplante Bauvorhaben liegen blieben oder sich die Fertigstellung der Gebäude verzögerte; Letzteres war auch in Bonn der Fall. Denn eröffnet wurde der Neubau der Pädagogischen Akademie ausgerechnet zum Wintersemester 1933. Bis dato erfolgte der seit 1926 laufende Ausbildungsbetrieb in einem provisorischen Übergangsquartier in der Innenstadt. Damit aber war das Akademie-Bauhaus am Rhein nur kurze Zeit in Betrieb, seinem demokratischen Anspruch nach in der Weimarer Zeit gar nicht. Der NS-Staat führte die Ausbildung unter neuem Namen als »Hochschule für Lehrerbildung« mit anderer weltanschaulicher Ausrichtung weiter und machte aus seiner Verachtung des Gebäudes kein Geheimnis.³⁴ Bei der Einweihungszeremonie im Oktober 1933 hieß es ganz unfeierlich, »daß wir mit der äußeren Form des Gebäudes als Nationalsozialisten nicht einverstanden« sein könnten und dass diese Art Architektur »nicht in den neuen Geist hineinpaßt«.³⁵ 1939 wurden der Lehrbetrieb eingestellt und die Studenten zur Wehrmacht eingezogen. Im Zweiten Weltkrieg diente das Akademiegebäude als Lazarett.