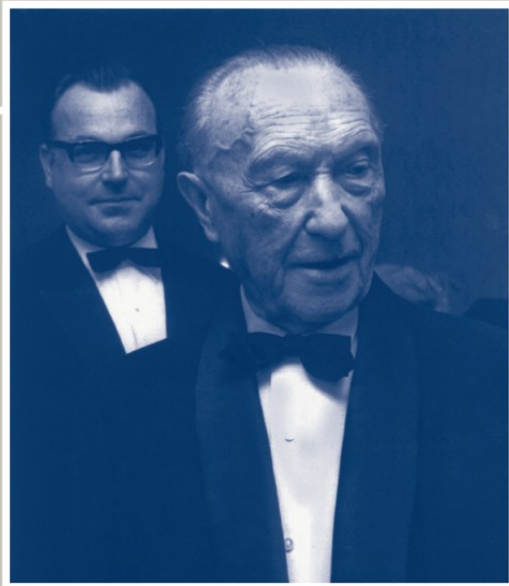


---

ADOLF M. BIRKE/UDO WENGST

**DIE  
BUNDESREPUBLIK  
DEUTSCHLAND**

**VERFASSUNG,  
PARLAMENT UND  
PARTEIEN**



**ENZYKLOPÄDIE  
DEUTSCHER  
GESCHICHTE  
BAND 41  
OLDENBOURG**

---

**ENZYKLOPÄDIE  
DEUTSCHER  
GESCHICHTE  
BAND 41**

**ENZYKLOPÄDIE  
DEUTSCHER  
GESCHICHTE  
BAND 41**

**HERAUSGEGEBEN VON  
LOTHAR GALL**

**IN VERBINDUNG MIT  
PETER BLICKLE  
ELISABETH FEHRENBACH  
JOHANNES FRIED  
KLAUS HILDEBRAND  
KARL HEINRICH KAUFHOLD  
HORST MÖLLER  
OTTO GERHARD OEXLE  
KLAUS TENFELDE**

**DIE  
BUNDESREPUBLIK  
DEUTSCHLAND  
VERFASSUNG,  
PARLAMENT UND  
PARTEIEN  
1945–1998**

VON  
ADOLF M. BIRKE

2. Auflage,  
ergänzt und aktualisiert  
von Udo Wengst

R. OLDENBOURG VERLAG  
MÜNCHEN 2010

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

© 2010 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München  
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München  
Internet: [oldenbourg.de](http://oldenbourg.de)

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlagentwurf: Dieter Vollendorf

Umschlagabbildung: Konrad Adenauer bei seinem 91. Geburtstag im Hotel Königshof in Bonn, im Hintergrund Helmut Kohl, 5.1.1967; ullstein bild

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht)

Satz: Schmucker-digital, Feldkirchen b. München

Druck und Bindung: Grafik + Druck, München

ISBN 978-3-486-59221-4

# Vorwort

Die „Enzyklopädie deutscher Geschichte“ soll für die Benutzer – Fachhistoriker, Studenten, Geschichtslehrer, Vertreter benachbarter Disziplinen und interessierte Laien – ein Arbeitsinstrument sein, mit dessen Hilfe sie sich rasch und zuverlässig über den gegenwärtigen Stand unserer Kenntnisse und der Forschung in den verschiedenen Bereichen der deutschen Geschichte informieren können.

Geschichte wird dabei in einem umfassenden Sinne verstanden: Der Geschichte in der Gesellschaft, der Wirtschaft, des Staates in seinen inneren und äußeren Verhältnissen wird ebenso ein großes Gewicht beigemessen wie der Geschichte der Religion und der Kirche, der Kultur, der Lebenswelten und der Mentalitäten.

Dieses umfassende Verständnis von Geschichte muß immer wieder Prozesse und Tendenzen einbeziehen, die säkularer Natur sind, nationale und einzelstaatliche Grenzen übergreifen. Ihm entspricht eine eher pragmatische Bestimmung des Begriffs „deutsche Geschichte“. Sie orientiert sich sehr bewußt an der jeweiligen zeitgenössischen Auffassung und Definition des Begriffs und sucht ihn von daher zugleich von programmatischen Rückprojektionen zu entlasten, die seine Verwendung in den letzten anderthalb Jahrhunderten immer wieder begleiteten. Was damit an Unschärfen und Problemen, vor allem hinsichtlich des diachronen Vergleichs, verbunden ist, steht in keinem Verhältnis zu den Schwierigkeiten, die sich bei dem Versuch einer zeitübergreifenden Festlegung ergäben, die stets nur mehr oder weniger willkürlicher Art sein könnte. Das heißt freilich nicht, daß der Begriff „deutsche Geschichte“ unreflektiert gebraucht werden kann. Eine der Aufgaben der einzelnen Bände ist es vielmehr, den Bereich der Darstellung auch geographisch jeweils genau zu bestimmen.

Das Gesamtwerk wird am Ende rund hundert Bände umfassen. Sie folgen alle einem gleichen Gliederungsschema und sind mit Blick auf die Konzeption der Reihe und die Bedürfnisse des Benutzers in ihrem Umfang jeweils streng begrenzt. Das zwingt vor allem im darstellenden Teil, der den heutigen Stand unserer Kenntnisse auf knappstem Raum zusammenfaßt – ihm schließen sich die Darlegung und Erörterung der Forschungssituation und eine entsprechend gegliederte Aus-

wahlbibliographie an –, zu starker Konzentration und zur Beschränkung auf die zentralen Vorgänge und Entwicklungen. Besonderes Gewicht ist daneben, unter Betonung des systematischen Zusammenhangs, auf die Abstimmung der einzelnen Bände untereinander, in sachlicher Hinsicht, aber auch im Hinblick auf die übergreifenden Fragestellungen, gelegt worden. Aus dem Gesamtwerk lassen sich so auch immer einzelne, den jeweiligen Benutzer besonders interessierende Serien zusammenstellen. Ungeachtet dessen aber bildet jeder Band eine in sich abgeschlossene Einheit – unter der persönlichen Verantwortung des Autors und in völliger Eigenständigkeit gegenüber den benachbarten und verwandten Bänden, auch was den Zeitpunkt des Erscheinens angeht.

Lothar Gall

# Inhalt

<i>Vorworte der Verfasser</i> . . . . .	IX
<i>I. Enzyklopädischer Überblick</i> . . . . .	1
<i>A. Die Besatzungszeit (1945–1949)</i> . . . . .	1
1. Die Entstehung der Länder und ihrer Verfassungen . . .	1
2. Die Reaktivierung der Parteienlandschaft . . . . .	5
<i>B. Die Ära Adenauer (1948/49–1963)</i> . . . . .	11
1. Stationen zum Grundgesetz . . . . .	11
2. Parlamentarismus und Kanzlerdemokratie . . . . .	16
3. Wandlungen im Parteiensystem . . . . .	21
<i>C. Von Erhard zu Kiesinger (1963–1969)</i> . . . . .	27
1. Neuaufgabe und Ende der christlich-liberalen Regierung. . . . .	27
2. Die Große Koalition . . . . .	32
3. Reformen: Finanzverfassung, Parteiengesetz, Notstandsgesetze . . . . .	34
<i>D. Die sozial-liberale Ära (1969–1982)</i> . . . . .	38
1. Machtwechsel . . . . .	38
2. Konsolidierung und Neuformierung . . . . .	46
<i>E. Die Ära Kohl (1982–1998)</i> . . . . .	52
1. Politik unter dem Signum der „geistig-moralischen Wende“ . . . . .	52
2. Das wiedervereinigte Deutschland . . . . .	57
<i>II. Grundprobleme und Tendenzen der Forschung</i> . . . . .	65
<i>A. Zu Forschungssituation und Vorgeschichte</i> . . . . .	65
1. Die Ausgangslage . . . . .	65
2. Besatzung und vorstaatliche Anfänge . . . . .	69
3. Entstehung und Rahmen des Grundgesetzes . . . . .	76



<i>B. Das Regierungssystem im Wandel</i> . . . . .	82
1. Rechts- und politikwissenschaftliche Vorarbeiten . . .	82
2. Zeithistorische Parlamentarismusforschung . . . . .	89
3. Fundamentalgesetzgebung . . . . .	95
4. Historische Wahlforschung . . . . .	101
<i>C. Stand der Parteiengeschichte</i> . . . . .	104
1. Allgemeine Entwicklung . . . . .	104
2. Einzelne Parteien . . . . .	110
<i>D. Entwicklung der Forschung seit den 1990 Jahren</i> . . . . .	117
1. Einführungen, Überblicksdarstellungen, Standort-	
bestimmungen. . . . .	117
2. Besatzungsjahre, föderativer Staat und Grundgesetz . .	122
3. Das Regierungssystem und seine Organe. . . . .	125
4. Parteien und Wahlen. . . . .	129
<i>III. Quellen und Literatur</i> . . . . .	137
<i>A. Quellen</i> . . . . .	137
1. Akten, Protokolle, Dokumentationen . . . . .	137
2. Briefwechsel, Reden, Memoiren . . . . .	140
<i>B. Bibliographien, Forschungsberichte, Hilfsmittel,</i>	
<i>Kommentare</i> . . . . .	142
<i>C. Literatur</i> . . . . .	145
1. Allgemeine Darstellungen . . . . .	145
2. Grundgesetz/Länderverfassungen . . . . .	152
3. Parlamentarismus/Regierungssystem/Wahlen . . . . .	156
4. Parteien . . . . .	162
<i>D. Nachtrag 2010.</i> . . . . .	167
1. Quellen . . . . .	167
2. Handbücher, Lexika, Kommentare. . . . .	171
3. Literatur . . . . .	172
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	184
Register . . . . .	185
Themen und Autoren . . . . .	197

## Vorworte der Verfasser

Die Forschung zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten zwei Jahrzehnten einen gewaltigen Aufschwung genommen. Bei der großen Fülle von Publikationen ist es selbst Spezialisten kaum noch möglich, die ganze Vielfalt zu überblicken. Bestandsaufnahmen sind notwendig geworden, um Spreu vom Weizen zu trennen und relevante Ergebnisse festzuhalten.

Der vorliegende Band gilt der Geschichte von Verfassung, Parlament und Parteien. Er behandelt einen zentralen Bereich der inneren Entwicklung unseres Landes, dem die Forschung besondere Aufmerksamkeit schenkt. Dabei zeigt sich, daß moderne Verfassungsgeschichte nicht isoliert betrieben oder auf rechtshistorische Betrachtungen reduziert werden kann. Vielmehr berücksichtigt sie soziale, mentale, wirtschaftliche und politische Faktoren ebenso wie die Anregungen, die sie aus angrenzenden Disziplinen erfährt.

Der allgemeine Überblick im ersten Teil des Bandes bezieht die sozial-liberale Ära in kursorischer Weise mit ein. Damit soll der Übergang zu gegenwartsnäheren Entwicklungen angedeutet werden, in denen neue Aufgabenfelder für die Geschichtswissenschaft bereitliegen. Im zweiten Teil jedoch ergibt sich eine Beschränkung auf die Nachkriegszeit, die Ära Adenauer und die sechziger Jahre, weil die historische Forschung bisher noch kaum über diese Zeiträume hinausreicht.

Besonders hilfreiche Kritik und nützliche Anregungen verdanke ich meinen Kollegen, den Professoren Lothar Gall, Klaus Hildebrand und Horst Möller, die das Projekt als Herausgeber mit großem Engagement begleiteten. Dr. Adolf Dieckmann vom Oldenbourg Verlag hat mit bewährter Präzision die Endredaktion des Manuskripts vorgenommen. Die Mitarbeiter meines Lehrstuhls, vor allem Dr. Georg Seiderer, haben beim Korrekturlesen und bei der Erstellung des Literaturverzeichnisses und der Register äußerst kompetent unentbehrliche Hilfe geleistet. Ihnen allen gilt mein besonderer Dank.

München, im September 1996

Adolf M. Birke

13 Jahre nach der Publikation der Erstauflage erscheint eine ergänzte Neuauflage. Die Ergänzungen beziehen sich auf alle drei Teile des Werkes. Der enzyklopädische Überblick wurde um ein Kapitel über die Ära Kohl erweitert, da diese inzwischen bereits Gegenstand der Forschung ist. Im Abschnitt Grundprobleme und Tendenzen der Forschung ist die Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre nachgezeichnet, dafür das bisherige Unterkapitel „Wiedervereinigung und Zeitgeschichte“ gestrichen worden, da es außenpolitische Aspekte zum Thema hatte, die in einem eigenen Band der Reihe behandelt werden. Schließlich ist auch noch der Quellen- und Literaturteil um über 200 Neuerscheinungen erweitert worden. Die Ergänzungen habe ich nach Absprache mit den Herausgebern und Adolf M. Birke vorgenommen, der aus gesundheitlichen Gründen diese Aktualisierung nicht selbst vornehmen kann. Horst Möller danke ich für die kritische Durchsicht und Gabriele Jaroschka für die sorgfältige Lektorierung des Manuskripts.

München, im März 2010

Udo Wengst

# I. Enzyklopädischer Überblick

## A. Die Besatzungszeit

### 1. Die Entstehung der Länder und ihrer Verfassungen

Die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland beginnt nicht erst mit dem Grundgesetz. Ihre Ausgangslage ist schon während der Besatzungszeit durch Entscheidungen der alliierten Sieger und durch innerdeutsche Weichenstellungen in den Kommunen, Ländern und Parteien geprägt worden. Bereits im Jahre 1944 hatten sich die USA und Großbritannien mit der Sowjetunion im Rahmen der Europäischen Beratenden Kommission in London darauf geeinigt, das deutsche Staatsgebiet in Besatzungszonen aufzuteilen, einen alliierten Kontrollrat einzusetzen und die Hauptstadt Berlin gemeinsam zu verwalten. Nach der bedingungslosen Kapitulation übernahmen sie mit der „Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands“ vom 5. Juni 1945 zusammen mit Frankreich die Oberhoheit (supreme authority) auf allen Ebenen der Regierung und Verwaltung bis hin zu den Ländern, Städten und Gemeinden.

Oberste Gewalt der Alliierten

Ursprüngliche Pläne, Deutschland in mehrere Staaten zu zergliedern (dismemberment), sind im Frühjahr 1945 aufgegeben worden. Hingegen gehörte die Abtrennung deutscher Gebiete (truncation) auch weiterhin zu den Kriegszielen der Alliierten. Lediglich der Umfang der Abtrennung und die Art der Zwangsumsiedlung (transfer of population) waren zwischen den Westmächten und der Sowjetunion umstritten geblieben. Auf der Potsdamer Konferenz wurde Deutschland zwar in den Grenzen von 1937, also in jenem Umfang definiert, den es vor dem „Anschluß“ Österreichs besessen hatte. Die Gebiete jenseits der Oder/westliche Neiße aber verblieben, vorbehaltlich der endgültigen Regelung durch einen Friedensvertrag, unter polnischer bzw. sowjetischer Verwaltung. Schließlich scheiterte der Vorsatz, das um die Ostge-

Teilung und Abtrennung der Gebiete

biete verkleinerte Deutschland als politische und wirtschaftliche Einheit zu behandeln, an der Entzweigung der Siegermächte im beginnenden Ost-West-Konflikt und der daraus resultierenden Unfähigkeit des Kontrollrats, eine gemeinsame Politik zu entwickeln.

Reaktivierung der  
kommunalen  
Selbstverwaltung

Dieser Umstand begünstigte den Eigenweg der einzelnen Besatzungszonen, in denen die jeweiligen Oberbefehlshaber allein zuständig waren. Anders als die Sowjetunion verfügten die Westmächte über kein klar umrissenes Besatzungskonzept. Ihre Absicht, Deutschland zu bestrafen und gleichzeitig demokratisch zu erneuern, stieß in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten. Den Militärbehörden vor Ort fiel die Aufgabe zu, erste Säuberungsmaßnahmen durchzuführen und für die Reaktivierung der örtlichen und regionalen Verwaltungen zu sorgen. Nationalsozialistische Amtsträger wurden ihrer Posten enthoben und durch unbelastete Persönlichkeiten ersetzt, die nicht selten bereits während der Weimarer Zeit kommunalpolitische Verantwortung getragen hatten. Der Staat fing zunächst auf der Kreisebene, beim Landrat an, der anfangs ebenso wie die Bürgermeister der Städte und Gemeinden völlig von der Befehlsgewalt der örtlichen Militärbehörden abhängig blieb. Der Rückgriff auf die vorhandenen Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung führte dazu, daß die traditionelle Vielfalt der deutschen Kommunalverfassungen, wie sie für den Rechtszustand vor der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 charakteristisch war, wieder auflebte. Die Kommunalwahlen des Jahres 1946 waren der erste Schritt zur politischen Selbstbestimmung. Aus der reinen Auftragsverwaltung der Kommunen entstanden bereits damals demokratisch legitimierte Organe der lokalen Selbstverwaltung, die von deutschen Repräsentanten, wenn auch noch immer unter der Aufsicht der Militärregierungen, geleitet wurden.

Gründung der  
Länder

Die nächste Stufe der verfassungspolitischen Neuordnung trat mit der Gründung von Ländern ein. Unabhängig voneinander begannen die Siegermächte 1945–47 damit, ihre Besatzungszonen, die die traditionellen Länder Deutschlands zerschnitten, intern neu zu strukturieren. Obwohl die Neugliederung der Länder in den Westzonen zunächst als provisorisch und revisionsbedürftig galt, hat sie doch eine erstaunliche Lebensfähigkeit bewiesen. Sie blieb als föderales Grundmuster für die Bundesrepublik Deutschland erhalten. Sie ist später nur durch den Zusammenschluß Baden-Württembergs (1952), durch die Angliederung des Saargebiets (1957) und schließlich im Zuge der Wiedervereinigung durch den Beitritt der neuen Bundesländer (1990) modifiziert worden.

Verfassungsgebung  
in den Ländern

Die Neugründung der Länder hat nicht nur die spätere föderative, sondern auch die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik vor-

geprägt. Das Grundgesetz ist durch den Filter der Länderverfassungen gegangen. Seinen Anfang nahm der Prozeß der Verfassungsgebung, der allerdings in der Öffentlichkeit nur wenig Beachtung fand, in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone. Dort wurde auf Anweisung der Militärregierung bereits im Frühjahr 1946 damit begonnen, Verfassungsberatungen in Ausschüssen und gewählten Versammlungen aufzunehmen. Ende 1946 fand, zusammen mit den ersten Landtagswahlen, eine Volksabstimmung über die Länderverfassungen statt. Das Vorgehen in der amerikanischen Zone wirkte sich auch auf die Verfassungsgebung in den übrigen westdeutschen Ländern aus. Schon im Sommer 1946 folgten die Beratungen in der französischen Besatzungszone. Nach langwierigen Debatten in Kommissionen und Ausschüssen verabschiedeten die Landesparlamente Verfassungsentwürfe, die im Frühjahr 1947 auch hier (mit Ausnahme des Saarlands) durch Volksabstimmung angenommen wurden. Hingegen konnten die Landesverfassungen in der britischen Zone erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedet werden. Die skeptische Haltung der Militärregierung hat ebenso wie die Schwierigkeiten bei der Neugliederung der Länder zu den Verzögerungen beigetragen. Während Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen wenigstens über Organisationsstatute verfügten, mußte Nordrhein-Westfalen am längsten ohne eine eigentliche Verfassung auskommen. Die dortigen Versuche, ein Landesgrundgesetz zu verabschieden, sind schließlich durch die Gründung des Weststaats überholt worden. Dies war nicht nur ein Nachteil, vielmehr wurde es dadurch möglich, die Verfassung Nordrhein-Westfalens auf das Grundgesetz abzustimmen.

Die Konstitutionen der Länder sind keineswegs einheitlich ausgefallen. Vorangehende Verfassungen hatten auf je unterschiedliche Weise als Orientierungshilfen gedient und in den Texten unverkennbare Spuren hinterlassen. Zonale und territoriale Besonderheiten mußten berücksichtigt, Kompromisse zwischen den Parteien gefunden und die alliierten Vorgaben eingehalten werden. Die Militärregierungen haben den Prozeß der Verfassungsgebung zwar initiiert und observiert, wobei die Westmächte aber davon Abstand nahmen, ihre eigenen Demokratiemodelle zu oktroyieren. Die Deutschen debattierten und entschieden weitgehend selbständig. Dreh- und Angelpunkt war die Auseinandersetzung mit den Fehlentwicklungen der eigenen Geschichte. Aus dem Scheitern der ersten deutschen Republik sollten die Konsequenzen gezogen, und ein erneutes Abrutschen in die Diktatur sollte verhindert werden. Die Weimarer Verfassung diente als Vor- und Gegenbild.

Alliierte Vorgaben  
und deutsche  
Entscheidungen

Lehren aus Weimar

Zu den wichtigsten Innovationen der Länderverfassungen gehörten jene Regelungen, die auf eine Stabilisierung der parlamentarischen Demokratie zielten. Alternative Konzepte, etwa die Einführung eines Präsidialsystems nach amerikanischem oder einer direkten Demokratie nach Schweizer Muster, vermochten sich nicht durchzusetzen. Die dualistische Struktur konkurrierender Führungsspitzen, einer vom Parlament gewählten Regierung und eines vom Volk gewählten Staatspräsidenten, die als Konstruktionsfehler der Weimarer Verfassung galt, wurde nicht mehr akzeptiert. Bereits die ersten Landtagswahlgesetze von 1946/47 enthielten eine Fünf-Prozent-Sperrklausel, um eine Zersplitterung der Parteien in den Parlamenten zu verhindern und damit die Bildung parlamentarischer Mehrheiten zu erleichtern. Es wurden institutionelle Regelungen gesucht und angeboten, die unterbinden sollten, daß negative Parlamentsmehrheiten sich zusammenfanden, um eine Regierung zu stürzen, ohne dabei dem Zwang ausgesetzt zu sein, eine neue zu bilden. Das konstruktive Mißtrauensvotum des Grundgesetzes findet Vorläufer in verschiedenen Länderverfassungen, die allerdings noch nicht das Stürzen einer Regierung durch Neuwahlen kannten. Auch der Gedanke der „wehrhaften Demokratie“ traf bereits damals auf breite Zustimmung. Wer die Grundrechte und Freiheiten der Verfassung zu untergraben trachtete, sollte sich nicht auf eben diese Grundrechte und Freiheiten berufen dürfen. Gleichzeitig wurden Grund- und Wirtschaftsrechte neu gefaßt, die Verfassungsgerichtsbarkeit erweitert und in einen besonderen Rang erhoben. Auf dem Gebiet der rechtsprechenden Gewalt sind besonders in den süddeutschen Verfassungen zwei wesentliche Neuerungen hinzugekommen: die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und die Verfassungsbeschwerde.

Sonderfall Berlin

Zur offenen Konfrontation zwischen pluralistischen und volksdemokratischen Verfassungsvorstellungen kam es in der Vier-Mächte-Stadt Berlin. Hier hatten die Alliierten am 13. August 1946 zunächst eine vorläufige Verfassung oktroyiert, die erheblich vom Modell der parlamentarischen Demokratie abwich. Erst nach dem Ende der Blockade und der Verabschiedung des Grundgesetzes trat eine neue Berliner Verfassung in Kraft, die allerdings nur noch in West-Berlin Gültigkeit besaß. Der Status Berlins stand auch weiterhin unter dem Vorbehalt, der sich aus der alliierten Zuständigkeit für Berlin und Deutschland als Ganzes ergab und der eine volle Einbeziehung der Stadt als zwölftes Bundesland nicht zuließ, obwohl West-Berlin faktisch weitgehend in das politische, rechtliche und wirtschaftliche System der Bundesrepublik integriert wurde.

Äußerlich betrachtet nahm auch die sowjetische Besatzungszone aktiv Anteil am Prozeß der föderativen Verfassungsgebung. Bereits im Juli 1945 wurden nach dem Befehl Nr. 5 der SMAD in der SBZ fünf Landes- bzw. Provinzialverwaltungen für Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen gebildet, die schon am 22. Oktober 1945 das Gesetzgebungsrecht erhielten. Das Zwischenspiel des Föderalismus in der SBZ/DDR sollte jedoch nur von kurzer Dauer sein. Durch das Volkskammergesetz vom 23. Juli 1952 wurden die Länder und damit auch die Landtage bereits wieder aufgelöst. Für die pluralistisch-demokratische Neuordnung in Westdeutschland hat die Verfassungsentwicklung in den Ländern der SBZ keine konstitutive Bedeutung gewonnen. Wohl aber wirkte sie als abschreckendes Beispiel. Erst im Prozeß der Wiedervereinigung 1990 sollte die frühere Ländergliederung der SBZ eine unerwartete Aktualität gewinnen.

Transitorischer  
Föderalismus in der  
SBZ

## 2. Die Reaktivierung der Parteienlandschaft

Wie die Konstituierung der Länder, so ging auch die Reaktivierung der Parteienlandschaft der Gründung der Bundesrepublik voraus. Sie erfolgte ebenfalls unter strikter Aufsicht der Besatzungsmächte, die bei der Lizenzvergabe darauf achteten, daß neonazistische und restaurative Tendenzen politisch nicht mehr wirksam werden konnten. Zunächst ließ das von den Alliierten verhängte politische Betätigungsverbot deutschen Initiativen wenig Raum. Spontan entstandene „Antifaschistische Komitees“ vermochten sich nicht zu behaupten. Ein großer Teil der Bevölkerung verharrte in politischer Apathie. Das Feld des politischen Neuanfangs blieb jenen Unbelasteten der älteren Generation überlassen, die den Krieg überlebt hatten. Diese „ehemaligen Weimarer“ kamen aus der „inneren Emigration“, aus Verfolgung und Widerstand. Ihnen stand die Diktatur Hitlers und das Versagen der ersten deutschen Demokratie vor Augen, deren Schicksal im zweiten Anlauf vermieden werden sollte. In der SBZ nahmen die aus Rußland zurückkehrenden deutschen Kommunisten sofort eine zentrale Position ein, während Emigranten in den Westzonen erst später an Einfluß gewannen.

Partei-politischer  
Neubeginn

Die Neu- und Wiederbegründung der politischen Parteien ist durch den heraufziehenden Konflikt zwischen den Alliierten beschleunigt worden. Als erste gestattete die sowjetische Besatzungsmacht schon im Juni 1945 die Gründung „antifaschistischer Parteien“ und Ge-

Konstellation der  
Parteien in der  
Nachkriegszeit



werkschaften. Ihr Vorgehen setzte die Westmächte unter Zugzwang. In kurzen Abständen folgten die Genehmigungen der Amerikaner, Briten und Franzosen. Anders als in der SBZ, wurden die Parteien in den Westzonen jedoch zunächst auf lokaler und regionaler Ebene gegründet. Sie sind von dort erst später zu länder- und zonenübergreifenden Organisationen zusammengewachsen. Das Vielparteiensystem von Weimar fand nach dem Zweiten Weltkrieg keine Fortsetzung. Der demokratische Neuanfang konzentrierte sich, begünstigt durch die Lizenzpolitik der Alliierten, auf wenige große Gruppierungen. Neben der SPD und der KPD, die zunächst einen Vorsprung besaßen, da sie auf alte Organisationsnetze zurückgreifen konnten, entstanden die interkonfessionellen Neugründungen der CDU und der bayerischen CSU. Die Liberalen benötigten eine längere Zeit, bis es ihnen gelang, ihre regional und programmatisch unterschiedlich ausgerichteten Strömungen in einer Partei zu organisieren. Die ersten Bewährungsproben bestanden die vorerst in den Regionen und Ländern entstehenden Parteien bei den Kommunal- und Landtagswahlen in den Jahren 1946/47, die zugleich Aufschlüsse über ihre tatsächliche Stärke lieferten. Mit der schrittweisen Übertragung von Zuständigkeiten an deutsche Institutionen und mit der Erweiterung der politischen Selbstbestimmung fiel ihnen dann sowohl im Bereich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung als auch in den Länderparlamenten eine Schlüsselrolle zu. Neben den Amtsträgern nahmen Vertreter von Parteien verstärkt am Dialog mit den Militärregierungen teil.

SPD Die SPD war als älteste und konsequenteste Partei der Demokratie in Deutschland davon ausgegangen, daß ihr nach der Katastrophe des Dritten Reiches die politische Führung zufallen werde. Doch gelang es ihr nicht, diesen Anspruch in die Wirklichkeit umzusetzen. Sie hatte zwar zunächst einen „Selbstlauf der Wiedergründungen nach Weimarer Muster“ (H. GREBING) erlebt, war dann aber durch die Spannungen zwischen den beiden Parteizentren in Hannover (Kurt Schumacher) und Berlin (Otto Grotewohl) und die Zwangsfusion mit den Kommunisten in der SBZ früh in eine Zerreißprobe geraten. Mit Gründung der SED im April 1946 verschwand die Sozialdemokratie aus dem politischen Leben der SBZ und damit aus jenen Regionen und Städten, die traditionell zu ihren Hochburgen zählten. Dies hat erheblich zu ihrem Bedeutungsverlust beigetragen. In den Westzonen gelang es der SPD trotz einzelner beachtlicher Integrationsleistungen nicht, über ihren traditionellen Wählerstamm in der Industriearbeiterschaft hinauszukommen, wie die Wahlergebnisse der Jahre 1946/47 belegen. Die Glaubwürdigkeit ihres Programms litt darunter, daß sie, trotz eines strikt an-

tisowjetischen Kurses, weiterhin marxistische Positionen vertrat und prinzipiell marktwirtschaftliche Strategien für den ökonomischen Wiederaufbau ablehnte. Schumachers Vision eines souveränen sozialistischen Deutschlands, das im Verbund mit anderen sozialistischen Staaten Europas einen Verteidigungsblock gegen die sowjetische Expansion bilden sollte, stand im Gegensatz zur Realität der schon früh erkennbaren Weststaatsentwicklung. Obwohl die SPD den Provisoriumscharakter der entstehenden Bundesrepublik betonte, hat sie bei den Verhandlungen zum Grundgesetz entscheidend dazu beigetragen, die Funktionsfähigkeit des neuen Staates, seine Wirtschafts-, Finanz- und Rechtseinheit gegenüber forcierten Föderalisierungsbestrebungen zu festigen. Sie setzte darauf, die politische Führung zu übernehmen. Daß sie sich mit der Oppositionsrolle begnügen mußte, lag am unerwarteten Wahlerfolg der CDU/CSU.

Anders als bei der SPD handelt es sich bei den Unionsparteien um wirkliche Neugründungen. Sie beruhten erstmalig in der deutschen Parteiengeschichte auf dem Prinzip der Interkonfessionalität und entstanden vielerorts aus dem Zusammenschluß von Katholiken, Protestanten und christlichen Gewerkschaftern, denen sich auch Liberale, Nationale und Demokraten zugesellten, um nach den erschreckenden Erfahrungen mit der NS-Diktatur in der gemeinsamen Besinnung auf christliche Werte ein Fundament für den politischen Neuanfang zu finden. Die frühere Isolierung des politischen Katholizismus sollte ebenso vermieden werden wie die Zersplitterung des Protestantismus. Der stärkste Impuls ging dabei von ehemaligen Anhängern der Zentrumsparterie aus. Schwerpunkte gab es im rheinisch-westfälischen Bereich und in Berlin. Die katholischen Bischöfe unterstützten den Unionsgedanken, der auch eine positive Resonanz bei evangelischen Kirchenführern fand. Zunächst mehr Honoratioren- als Volkspartei, blieb die CDU von lokalen und regionalen Besonderheiten geprägt. Bis zum Jahre 1947 entstanden in den vier Zonen 21 Landesverbände (bzw. -parteien), die sich erst 1950 (ohne die inzwischen zur Blockpartei gleichgeschaltete Ost-CDU) zu einer Bundesorganisation zusammenschlossen.

In ihrer Anfangsphase war die CDU keine Adenauer-Partei, obwohl der ehemalige Kölner Oberbürgermeister schon bald ihre wichtigste Persönlichkeit wurde. Als Landesvorsitzender der CDU Rheinland und Zonenvorsitzender seiner Partei wuchs er seit 1946/47 in eine Schlüsselstellung hinein. Es gelang ihm, das anfängliche Organisationschaos zu beseitigen und bei den ersten Landtagswahlen von Nordrhein-Westfalen im April 1947 mit 37,6 Prozent der Stimmen auf Anhieb einen überwältigenden Erfolg zu erringen, während die SPD nur

CDU

Stellung Adenauers

32 Prozent erreichte. Schließlich vermochte er als Präsident des Parlamentarischen Rates seine Führungsstellung auszubauen. Den größten Teil ihrer Anhänger bezog die CDU aus den katholischen Regionen, obwohl die Zentrumsparterie keineswegs überall verschwunden war. Ihre Wählerschaft stammte aus dem gehobenen und kleinen Mittelstand, während die Arbeiterschaft unterrepräsentiert blieb. Dennoch besaß der soziale Flügel der Partei starke Bedeutung, die sich auch im „Ahlener Programm“ von 1947 niederschlug, das eine Mischung aus Elementen der katholischen Soziallehre, des Sozialismus und der Marktwirtschaft darstellte. Erst im Jahre 1949 legte die CDU in den „Düsseldorfer Leitsätzen“ ein eindeutiges Bekenntnis zur „sozialen Marktwirtschaft“ ab, nachdem sie bereits im Wirtschaftsrat der Bizone den neo-liberalen Kurs Ludwig Erhards mitgetragen hatte, der von der amerikanischen Besatzungsmacht favorisiert wurde.

CSU Auch die bayerische CSU war nach dem Kriege als Teil der interkonfessionellen Sammlungsbewegung entstanden. Zwischen 1946 und 1950 mit der CDU in einer Arbeitsgemeinschaft verbunden, schien es bis zum Jahre 1950 durchaus möglich, daß sie in einer Gesamtpartei aufgehen könnte, die auch Bayern umfaßte. Doch gab es schon in der Gründungsphase eine Reihe von Besonderheiten, die sie von der größeren Schwesterpartei unterschieden und die einen eigenen Weg vorzeichneten. Die „politisch-strategische Doppelaufgabe“ (A. MINTZEL) der CSU bestand darin, das fränkisch-protestantische Nordbayern (einschließlich der städtischen und industriellen Bezirke) für sich zu gewinnen, ohne das bäuerlich-katholische Altbayern zu verlieren. Dies gelang ihr nur unter größten Schwierigkeiten. Persönliche Gegensätze und schwer vereinbare Konzeptionen führten zu einem mit großer Heftigkeit ausgetragenen „Bruderzwist“. Die katholisch-altbayerische Gruppierung um Alois Hundhammer und Fritz Schäffer setzte dabei auf die Selbständigkeit des jungen Freistaats und auf eine interne Abgrenzung im altbayerischen Sinne, während die fränkisch-„reichstreue“ Formation um den Parteivorsitzenden Josef Müller dafür eintrat, die bayerischen Konflikt- und Spannungsbereiche durch eine interkonfessionelle, die landsmannschaftlichen und sozialen Gegensätze ausgleichende Politik zu überwinden. Trotz der innerparteilichen Auseinandersetzungen konnte die CSU bei den ersten Landtagswahlen im Dezember 1946 mit 52,3 Prozent einen sensationellen Sieg erringen. Aber es gelang ihr nicht, die innerparteilichen Flügel miteinander zu versöhnen. Davon profitierte die 1948 gegründete Bayernpartei, deren Erfolge die Wählerschaft der CSU bei den ersten Bundestagswahlen auf 30 Prozent (bezogen auf Bayern) schrumpfen ließen. So konnte der Frei-

staat Bayern in der Gründungsphase der Bundesrepublik sein politisches Gewicht nicht in dem Maße zur Geltung bringen, wie es der natürliche Vorsprung des einzigen in seiner historischen Gestalt erhalten gebliebenen Bundeslandes hätte erwarten lassen.

Die einzige politische Formation, die sich neben den Sozial- und den Christdemokraten auf Dauer zu behaupten vermochte, war der Liberalismus. Sein Wiederaufleben war aber keineswegs selbstverständlich. Viele ehemalige Liberale hatten bei der CDU bzw. der SPD eine neue politische Heimat gefunden. Traditionell in einen demokratischen und nationalen, in einen linken und rechten Flügel gespalten, dauerte es mehrere Jahre, bis die Entstehung einer einheitlichen Partei zum Abschluß kam. Spontane Gründungszirkeln waren lokale und regionale Parteizulassungen gefolgt, bis schließlich die Bildung von Landesverbänden gelang. Die anfängliche Namensvielfalt belegt die Heterogenität dieser Prozesse. Integrierend für den Liberalismus wirkte seine antisozialdemokratische und antiklerikale Einstellung. Die strikte Betonung der individuellen Freiheit in der Wirtschafts- und Sozialpolitik blieb für ihn ebenso kennzeichnend wie die Abwehr konfessionell orientierter Politik im Kultur- und Schulsektor. Ihren Anhang fanden die Liberalen im mittelständischen Bereich. Die eigentliche Hochburg des Liberalismus lag in Südwestdeutschland, wo er sich besonders auf den Kleinhandel und das Handwerk stützen konnte. Hier gelang es der DVP, bei den ersten Landtagswahlen in Württemberg-Baden (November 1946) einen Stimmenanteil von 19,5 Prozent zu erreichen und mit Reinhold Maier den ersten Ministerpräsidenten zu stellen. In der SBZ hatte die LDP mit der „Berliner Reichsstelle“ unter Wilhelm Külz einen ausgesprochenen Frühstart. Obwohl sie bei den Kreis- und Landtagswahlen vom Oktober 1946 erstaunliche Erfolge verbuchen konnte und in Sachsen sogar mit Friedrich Hübener den ersten Ministerpräsidenten stellte, gelang es der LDP nicht, auf die Westzonen auszustrahlen. Dem Versuch, im März 1947 eine gesamtdeutsche Partei zu gründen, war nur ein kurzer Erfolg beschieden. Als die Liberalen der SBZ immer stärkeren Pressionen von SED und SMAD ausgesetzt waren, denen sich ein Teil von ihnen durch Flucht in den Westen entzog, verkümmerte die dortige Restpartei zu einem Anhängsel der SED. Der Bruch mit der LDP (Ost) gab zugleich das Signal für die Gründung der FDP, die im Dezember 1948 in Heppenheim Theodor Heuss zu ihrem Vorsitzenden wählte.

Liberalismus

Anders als in der SBZ nahm die kommunistische Partei in den Westzonen nur eine untergeordnete Rolle ein, obwohl sie auch von den westlichen Besatzungsmächten zunächst als „antifaschistisch-demo-

KPD