

# **„Von außen geschaffen, von innen gestaltet“**

## **Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz und seiner Verfassung<sup>1</sup>**

**Prof. Dr. Heinz-Günther Borck, DirLHA Koblenz**

Vortrag zum 60jährigen Bestehen des LVermGeo am 27. 10. 2006

- 1 1942 hatte der Herrschaftsraum des nationalsozialistischen Reiches seine größte Ausdehnung erreicht. Allerdings begann mit der Kapitulation Stalingrads am 31.1.1943 der Niedergang, über den die Umbenennung in Großdeutsches Reich<sup>2</sup> und die berühmte Posener Programmrede Heinrich Himmlers<sup>3</sup> über die Errichtung des Germanischen Reiches und die germanische Zukunft Europas nicht hinwegtäuschen konnten.
- 2 Kaum ein Jahr später hatten die Alliierten Truppen im September 1944 die Reichsgrenzen erreicht; von April bis Weihnachten 1944 richteten sich 23 schwere Luftangriffe gegen Koblenz und Mainz. Das Denkmal am Deutschen Eck, nicht als Hymne an die Hohenzollern, sondern als Sinnbild der Reichseinheit gedacht, fiel am 18. März 1945 dem Beschuss des 346. US-ArtBat zum Opfer; am 28. März 1945 war der Krieg auf dem Boden des heutigen Rheinland-Pfalz zu Ende.
- 3-5
- 6
- 7 Fünf Wochen später folgte die bedingungslose Kapitulation der Wehrmacht. Die gesamte Befehlsgewalt ging nach dem Dokument vom 8. Mai 1945 auf die Alliierten Streitkräfte über.
- 8 Die bei Kriegsende erreichte Frontlinie, die sich quer durch die nachmalige sowjetische Besatzungszone zog und auch noch Teile Böhmens und den größeren Teil Österreichs umfasste, wurde entsprechend den Beschlüssen der vorangegangenen Konferenz von Jalta vom 11. Februar 1945 über die Einteilung der Besatzungszonen zurückgenommen. Das ursprünglich von den Amerikanern besetzte Gebiet des heutigen Rheinland-Pfalz, in dem diese die alten Verwaltungsstrukturen beibehalten und einen aus den Regierungsbezirken Koblenz, Trier, Rheinhessen, Rheinpfalz und Saarland gebildetes Verwaltungsbezirk „Mittelrhein-Saar“<sup>4</sup> eingerichtet hatten – in dem Kompetenzstreitigkeiten zwischen Oberregierungspräsidium Pfalz (Dr. Heimerich) und dem Saarbezirk sowie Koblenz und Trier ausbrachen –, wurde am 10.7.1945 von Frankreich übernommen.
- 9
- 10 Das Saargebiet war seit 5.9.1945 in einer erweiterten Form ausgegliedert. Die Gebiete der Preußischen Rheinprovinz, Hessen-Nassaus, Rheinhessens und der Pfalz wurden auf die Oberpräsidien Rheinland-Hessen-Nassau und Hessen-Pfalz verteilt, das die Bezeichnung „Oberregierungspräsidium“ - zunächst mit

<sup>1</sup> Zur allgemeinen Einführung: Vor 60 Jahren. Krieg und Frieden 1944-1946, hrsg. v. Heinz-Günther Borck u. a. (= Veröffentlichungen der Landesarchivverwaltung Rheinland-Pfalz Bd. 105), Koblenz 2005; darin: Heinz-Günther Borck, Vom Reich zum Land. Der rheinland-pfälzische Raum in der Geschichte, S. 11 ff. und Beate Dorfey, Krieg und Frieden 1944-1946. Überblick über die Ereignisse an Rhein und Mosel vor 60 Jahren, S.21ff.

Grundlegende Aspekte der Landesentwicklung: Beiträge zu 50 Jahren Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, hrsg. v. Heinz-Günther Borck u. Dieter Kerber (= Veröffentlichungen der Landesarchivverwaltung Rheinland-Pfalz Bd. 73), Koblenz 1997 (mit weiterer Literatur); darin u. a. Helmuth Mathy, 50 Jahre. Ein Querschnitt durch die Geschichte, S. 23 ff. und Richard Ley, Die Verfassung - Grundzüge sowie Entwicklung und Änderungen, S. 139 ff.

<sup>2</sup>Erllass der Reichskanzlei vom 26.6.1943.

<sup>3</sup>4.10.1943.

<sup>4</sup>25.5.1945.

Oberaufsichtsanspruch - führte; dabei trat im Norden neben die preußischen Regierungsbezirke Trier und Koblenz<sup>5</sup> bald ein weiterer, der Regierungsbezirk Montabaur.<sup>6</sup>

11

Die weitere Entwicklung wurde vom Potsdamer Abkommen vom 2.8.1945 bestimmt, das unter Ziffer 3 Absatz 4 die Umgestaltung des deutschen politischen Lebens auf demokratischer Grundlage vorsah. Dazu sollte gem. Ziffer 9 die politische Struktur dezentralisiert und eine örtliche Selbstverwaltung - als hätte es sie nie gegeben - eingeführt werden. Neben der demokratischen Wahl vor Ort war auch die Zulassung demokratischer politischer Parteien

- das geschah in der französischen Zone erst am 16.1.1946 -

und die Gewährung einiger Grundrechte vorbehaltlich der militärischen Sicherheit vorgesehen.

12

In der amerikanischen Zone folgte dem Potsdamer Abkommen umgehend die Proklamation Eisenhowers vom 19. September 1945, die neue Verwaltungsgebiete, ausdrücklich als „Staaten“ bezeichnet, schuf, die Bildung von Staatsregierungen vorsah und in Artikel 3 den neuen Staaten vorbehaltlich der Befugnisse der Militärregierung sonst volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt zubilligte. Artikel 4 erkannte grundsätzlich die bestehenden Verwaltungszuständigkeiten aller Verwaltungsebenen nach Maßgabe des deutschen Rechts an. Bei der Beschreibung Bayerns war übrigens in der amerikanischen Zone die Pfalz vergessen worden.

13/14

In der französischen Zone, in der politische Parteien seit dem 16. Januar 1946 wieder zugelassen waren,<sup>7</sup> erfolgte eine Regelung über die Aufstellung von Wählerlisten erst im Mai 1946<sup>8</sup>. Danach waren u. a. die Mitglieder der SS und der Waffen-SS vom Wahlrecht ausgeschlossen, soweit sie bis zum 31.12.1942 freiwillig der SS beigetreten waren. Gleiches galt für die von Säuberungsausschüssen im Rahmen der Entnazifizierung verurteilten Personen, für ehemalige NSDAP-Mitglieder mit nachgewiesener aktiver Tätigkeit für die Partei sowie auch für - dies eine weitgehende Regelung - die Personen,

„die ohne Mitgliedschaft in einer NS-Gliederung doch eine Haltung gezeigt und sich so betätigt haben, dass ihr Ausschluss aus der Wählerschaft gerechtfertigt erscheint.“

Das galt immer, wenn die Verfolgung Deutscher oder Fremder wegen politischer Gesinnung, Rasse oder Religion nachgewiesen werden konnte. Natürlich waren nach Artikel 19 dieser Verordnung die ehemaligen NSDAP-Mitglieder ebenso wenig wählbar wie alle seit 12. März 1936 im aktiven Dienst stehenden Berufsoffiziere.

15

Fast ein Jahr nach der amerikanischen Proklamation Nr. 2, nämlich am 30. August 1946, entschloss sich endlich auch der französische Oberbefehlshaber Pierre König, dem amerikanischen Beispiel zu folgen und ein neues rhein-pfälzisches Land zu bilden<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Dessen Regierungspräsident seit 2. 1. 1946 der nachmalige Oberpräsident und Ministerpräsident Wilhelm Boden war.

<sup>6</sup>24. 5. 1946: Peter Altmeier.

<sup>7</sup> Vier Lager waren akzeptiert: christliche Demokratie, bürg. Liberalismus, demokrat. Sozialismus und Kommunismus.

<sup>8</sup>Verordnung Nr. 44 vom 28.5.1946.

<sup>9</sup>Verordnung Nr. 57 vom 30.8.1946.

In der Präambel der Verordnung ist davon die Rede, dass man der rheinischen und pfälzischen Bevölkerung die Gelegenheit geben wolle, ihre Freiheiten und ihr wirtschaftliches Leben harmonisch zu entwickeln. Artikel 1 sah die Schaffung eines neuen Landes bestehend aus der Pfalz und den Regierungsbezirken Trier, Koblenz, Mainz und Montabaur vor; als Hauptstadt war das zentral liegende Mainz vorgesehen. Eine Beratende Versammlung, die am 13. Oktober 1946 zu wählen war, sollte einen Verfassungsentwurf ausarbeiten, der zur Regelung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Teilen des neuen Landes gedacht war und durch Volksentscheid angenommen werden sollte. Zur Vorbereitung dieser Beratenden Versammlung wurde eine aus Mitgliedern der beiden Oberpräsidien bestehende gemischte Kommission eingesetzt.

Der Gedanke, neue Gebietsteile durch eine Verfassung zu vereinen, hat in Deutschland eine lange Staatstradition.

16

Dass ohnehin Neuregelungen erforderlich waren, ist nicht zuletzt den Nationalsozialisten zu „verdanken“; denn seit 1933 war das überkommene und verfassungsrechtlich begründete staatlich-administrative Gefüge in seinen Grundfesten erschüttert worden.

17

Das Ermächtigungsgesetz<sup>10</sup> hatte es der neuen Reichsregierung gestattet, Reichsgesetze auch in Abweichung von der Reichsverfassung zu beschließen; schon 8 Tage später<sup>11</sup> wurde ebenso eine Neuordnung der Verwaltungen ohne Rücksicht auf die Landesverfassungen und eine neue Zusammensetzung der meisten Landtage nach dem Beispiel der letzten Reichstagswahl, also ohne Rücksicht auf die wirklich durchgeführten Wahlen und unter Streichung kommunistischer Sitze, angeordnet.

18

Zum ersten Jahrestag der Machtergreifung<sup>12</sup> wurden die Landtage aufgehoben; die Hoheitsrechte der Länder gingen auf das Reich über, die Länder wurden also praktisch zu Reichsprovinzen,

deren zwar noch weiter so genannte „Landesregierungen“ der Reichsregierung unterstanden.

19

Jede staatliche Verwaltung war seit 1. Dezember 1933<sup>13</sup> der NSDAP zur Amtshilfe verpflichtet; die Arbeit der Staatsverwaltung nach Recht und Gesetz und der Kommunalverwaltung nach überkommenen Selbstverwaltungsprinzipien – die dann in der Deutschen Gemeindeordnung 1935 ohnehin durch das Führerprinzip abgeschafft wurden - waren damit infrage gestellt.

20

Zwar blieben die Länder bestehen, die nationalsozialistische Neugliederung des gesamten Reichsgebietes in Reichsgaue der NSDAP, die in den im Krieg erworbenen östlichen Gebieten überhaupt die einzigen Verwaltungseinheiten waren, ließ allerdings für die Zukunft eine völlige Neuorganisation des Reichsgebietes erwarten. In unserem Raum ereilte die bayrische Pfalz z. B. bereits das Schicksal, mit dem Saargebiet zur Westmark zusammengeschlossen zu werden.

Die Voraussetzungen für einen völligen Neuaufbau der Verwaltung im nationalsozialistischen Sinne waren also geschaffen.

<sup>10</sup>Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 23.3.1933.

<sup>11</sup>Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31.3.1933.

<sup>12</sup>Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30.1.1934.

<sup>13</sup>Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat, § 6.

Wir sprechen auch heute noch gern von Rheinland-Pfalz als dem Land aus der Retorte, das keinerlei historische Vergangenheit habe.

Ist das etwas Besonderes?

Lassen Sie mich dazu einen kurzen Blick auf die territoriale Entwicklung überhaupt werfen.

- 21 Die Bildung der Reichskreise von 1512/1522 in unserer Region zeigt, dass neben den Kurfürsten von Köln, Mainz und Trier auch die Grafschaft Luxemburg Teile des heutigen Gebietes von Rheinland-Pfalz umfasste. Auf dem Weg zum Westfälischen Frieden 1648 und schließlich in der Zeit der Französischen Revolution 1789 ist ein kontinuierlicher Verlust von Reichsgebiet an Frankreich sowie eine Vielzahl kleiner und kleinster Herrschaften in der Region erkennbar, andererseits auch territorialer Gewinn wie bei Preußen und Bayern am Niederrhein.
- 22
- 23
- 24 Die vier Kurfürstentümer und Pfalz-Zweibrücken machten immerhin einen größeren Teil des heutigen Landes aus.
- 25 Als 1798, noch vor dem Frieden von Lunéville 1801, der den Rhein zur Reichsgrenze machte, linksrheinisch die französische Departementalverfassung eingeführt wurde, wurden die alten Territorien und Rechte mit einem Federstrich beseitigt, die Departements von Rhein und Mosel, Donnersberg, Saar, Niederrhein und das Wälderdepartement teilten sich das heutige Landesgebiet linksrheinisch.
- 26 Der Blick auf die Karte 1806 zeigt, dass sich auch im verbliebenen Reichsgebiet durch Säkularisierung und Mediatisierung, also durch die Einziehung geistlicher und weltlicher Herrschaftsgebiete, die neuentstandenen Territorien erheblich vergrößert hatten; in der Rheinbundzeit, d. h. insbesondere nach der Niederlage Preußens im Juli 1806 bei Jena und Auerstedt, wurden mit dem Großherzogtum Berg und dem Königreich Westfalen auf deutschem Boden neue Staaten gebildet, so wie Baden, Württemberg und Bayern in erheblichem Umfang ebenfalls neue Gebiete hinzu gewinnen können.
- 27
- 28/29 Auf dem Wiener Kongress unter Leitung des österreichischen Staatskanzlers Metternich - der im Übrigen in Koblenz geboren ist - wurden die Territorialverhältnisse nach 1803, d. h. insbesondere unter Wiederherstellung der preußischen Besitzansprüche, aber auch unter wesentlicher Verkleinerung des Königreichs Sachsen und unter Beibehaltung der Ergebnisse von Säkularisation und Mediatisierung neu geordnet. Das heutige Gebiet von Rheinland-Pfalz war größtenteils als südliche Hälfte der Rheinprovinz Bestandteil Preußens und, was die Pfalz anlangte, Bayerns, wo es zunächst die Bezeichnung Rheinkreis führte.
- 30

Wie in der Verordnung Nr. 57 von 1946 die Erarbeitung einer Verfassung zur Vereinigung der neuen Gebiete vorgesehen war, so wollten auch nach dem Wiener Kongress die neuen Besitzer grundsätzlich die neuen Untertanen durch Verfassungen an sich binden.

- 31 Selbst König Friedrich-Wilhelm III. von Preußen gab - widerwillig - ein Verfassungsversprechen für das auf dem Wiener Kongress vergrößerte Preußen ab<sup>14</sup>, in dem es heißt, dass zwar bürgerliche Freiheit und Gerechtigkeit und eine auf Ordnung gegründete Verwaltung bisher in der Eintracht von Regent und Volk ihre Sicherheit gefunden hätten, dass aber nun „der preußischen Nation ein Pfand

---

<sup>14</sup>22.5.1815.

unseres Vertrauens gegeben“ und das Glück der Untertanen „vermittelt einer schriftlichen Urkunde, als Verfassung des Preußischen Reichs, dauerhaft bewahrt“ werden solle.

32

Tatsächlich kam es jedoch bis zur Revolution 1848/49 nicht dazu, anders als in Bayern, dessen Verfassung 1818<sup>15</sup> alle älteren und neueren Gebietsteile gleichstellte und jedem Bayern grundsätzlich gleiche Rechte im Zivil-, Militär-, und Kirchendienst gewährte, oder in Sachsen-Weimar-Eisenach<sup>16</sup>, in dem die Gemeinschaftlichkeit der landständischen Verfassung für alle Teile des Großherzogtums als eines Ganzen hervorgehoben wird.

33

34

Die Verfassung des Großherzogtums Baden<sup>17</sup> bekennt sich darüber hinaus noch dazu, alle Beschlüsse der Bundesversammlung dem Grunde nach vom Staatsoberhaupt als Badisches Staatsrecht verkünden zu lassen und überhaupt das Großherzogtum als Bestandteil des Deutschen Bundes zu definieren.

35

36

Was nun Rheinland-Pfalz anlangt, so kam die Verfassungsentwicklung aufgrund der Verordnung Nr. 57 zunächst dadurch in Gang, dass nach den Gemeindewahlen vom 15.9. und den Kreiswahlen vom 13.10.1946 am 17.11.1946 die indirekt gewählte, aus 127 Mitgliedern bestehende Beratende Versammlung zusammentrat<sup>18</sup>. In ihr hatten CDU/ CDP 55,1 %, die SPD 32,3, die KPD 7,1 und die beiden Liberalen Parteien Sozialer Volksbund und Liberaldemokratische Partei zusammen 5,5 % der Stimmen<sup>19</sup>.

Die provisorische Regierung des rhein-pfälzischen Landes wurde am 2. Dezember 1946 unter dem Ministerpräsidenten Wilhelm Boden als Allparteienregierung gebildet.

37

38

39

40

41

42

43

Artikel 27 der Verordnung vom 30.8.1946 schärfte der Versammlung noch einmal ihre Hauptaufgabe, die einer Volksabstimmung zu unterwerfende Verfassung, ein. In der Beratenden Landesversammlung, die am 22.11.1946 ihre erste Sitzung im Stadttheater Koblenz in Gegenwart auch des französischen Generalgouverneurs Hettier de Bois Lambert abhielt, gab Boden am 5. Dezember eine Regierungserklärung ab, die gegenüber dem schon damals in der Öffentlichkeit diskutierten Retortenvorwurf eine Beziehung zu den alten Kurfürstentümern des Heiligen Römischen Reiches herstellte. Das nachmals entsprechend dem Verfassungsauftrag beschlossene Landeswappen spiegelt tatsächlich diese Verhältnisse wider; die drei Bestandteile entsprechen der Darstellung des zweiten, dritten und vierten Kurfürsten im Balduineum, einer der schönsten und kostbarsten Handschriften des Landeshauptarchivs.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup>26.5.1818.

<sup>16</sup>Grundgesetz vom 5.5.1816.

<sup>17</sup>Vom 22.8.1818.

<sup>18</sup> Verordnung Nr. 67 des französischen Oberbefehlshabers vom 8.10.1946. Die in der Verordnung Nr. 57 vorgesehene gemischte Kommission hatte die vorbereitenden Arbeiten geleistet.

<sup>19</sup>CDU 70, SPD 41, KPD 9, Sozialer Volksbund 5, LDP 2 Sitze.

<sup>20</sup>LHA Ko Best. 1 C Nr. 1.

44

Inzwischen hatte entsprechend der Verordnung vom 30.8. die gemischte Kommission<sup>21</sup> am 3. September 1946 einen Verfassungsausschuss<sup>22</sup> eingesetzt, der seit 21.9.1946 mehrfach tagte. Der Privatentwurf Adolf Süsterhenns, des späteren Justiz- und Kultusministers, wurde am 4. 10. vorgelegt und fand nach wesentlicher Straffund und Feststellung bleibender Meinungsverschiedenheiten auf Sitzungen vom 21.9. - 15.10.1946 dann im sachlichen Kern kaum verändert Eingang in den Verfassungsausschuss der Beratenden Versammlung<sup>23</sup>.

45

Dort wurde er vom 1. bis 18.12.1946 sowie am 18.4.1947 beraten und dabei weiter gestrafft; der Vorschlag eines eigenen Staatspräsidenten sowie einer Zweiten Kammer, in der auch die Kommunen hätten besonders vertreten sein sollen – wäre diese dem ehemaligen preußischen Staatsrat ähnelnde Kammer geschaffen worden, wäre die noch immer strittige Konnexitätsfrage sicher früher gelöst gewesen -, fiel diesen Beratungen zum Opfer.<sup>24</sup>

Vom 23. bis 25.4.1947 beriet endlich das Plenum über den Verfassungsentwurf und nahm ihn am 25.4.1947 bei 101 (statt 127) Anwesenden mit 70 Ja-Stimmen gegen 31 Nein-Stimmen an.

Der so beschlossene Verfassungsentwurf ist stark von naturrechtlichen Vorstellungen geprägt.

46

In seiner Präambel, darin, wie ich gleich zeigen werde, sowohl zeitgenössischen Beispielen als auch deutschen Verfassungstraditionen folgend, bekennt sich das Volk von Rheinland-Pfalz zu seiner Verantwortung vor Gott, dem Urgrund des Rechts und Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft und nennt als Ziele die Sicherung von Freiheit und Würde des Menschen, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftlichen Fortschritt und ein demokratisches Deutschland als Glied der Völkergemeinschaft.

Die Verantwortung vor Gott, auch heute aus der Diskussion um den Entwurf einer europäischen Verfassung als Problem wohl bekannt, und insbesondere seine ausdrückliche Nennung als Urgrund des Rechts fußt auf den Erfahrungen des nationalsozialistischen Unrechtsregimes, das in rechtlich vorgegebenen und administrativ bekannten Formen, die denen einer rechtsstaatlichen Verwaltung ähnelten, gleichwohl Unrecht in Kraft gesetzt hat, ein Problem das zur Zeit der Verfassungsdiskussion Gustav Radbruch 1946<sup>25</sup> so beschrieb:

„Ein Gesetz, das keine Gerechtigkeit erstrebt, entbehrt überhaupt der Rechtsnatur“.

Die Erkenntnis aber, dass menschlich gesetztes Recht Unrecht sein kann, ist sehr viel älter. Eines der frühesten Beispiele in der abendländischen Literatur ist die

<sup>21</sup> Rheinland: Oberpräsident Boden (CDU), Reg.Präs. Steinlein (Trier, CDU), Präsidialdirektoren Dr. Rick (CDU), Haupt (CDU), Dr. Becker (SPD), Gräfe (KPD); Pfalz Oberregierungspräs. Dr. Eichenlaub (CDU), Präsid.Direktoren Dr.Ritterspacher (CDU), Zimmermann (SPD), Zapf (SV); Rheinhessen RegPräs. Steffan (SPD).

<sup>22</sup> Mitglieder Dr. Süsterhenn (CDU), Dr. Biesten (CDU), Dr. Hofer (KPD), Dr. Kemmler (SPD), Röhle (SPD)

<sup>23</sup> Dr. Boden gab ihn am 6.12.1946 an die Beratende Versammlung, da die Gemischte Kommission keine Änderungen vorgeschlagen und die Militärregierung ihn gebilligt hatte.

<sup>24</sup> Grundlegend immer noch Helmut Klaas, Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Boppard 1978 (= Veröffentlichung der Kommission des Landtages für die Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz Bd. 1, sowie Franz-Josef Heyen (Hrsg.), Rheinland-Pfalz entsteht. Beiträge zu den Anfängen des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz 1945-1951, Boppard 1984 (Veröffentlichung der Kommission des Landtages für die Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz Bd. 5).

<sup>25</sup> Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht; in: GRGA Bd. 3 (3) S. 90 sowie SJZ 1946, 105 (107).

Antigone des Sophokles<sup>26</sup>, die auf das Verbot des Königs Kreon, den eigenen, im Kampf gegen die Stadt gefallenen Bruder zu bestatten, erwiderte, dass keines Sterblichen Befehl geschriebenes, ewiges, göttliches Recht überrennen dürfe, eine These, die auch Thomas von Aquin<sup>27</sup> so ausdrückte: „Geschriebenes Recht kann die Natur nicht ändern. Wenn es etwas gegen das Naturrecht enthält, ist es ungerecht“.

47

Die Bayerische Verfassung<sup>28</sup> wendet sich ebenso gegen eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott und ohne Achtung vor der Würde des Menschen,

48

die Württemberg-Badische Verfassung am 28. November 1946 verleiht dem Vertrauen auf Gott Ausdruck und bekennt sich zur Würde und zu den ewigen Rechten des Menschen, aber auch zu Gerechtigkeit und Frieden, und ähnlich

49

verfahren die Verfassung von Württemberg-Hohenzollern und das Grundgesetz, an dessen Formulierungen Süsterhenn im Parlamentarischen Rat wesentlich beteiligt

50

war.

Mit dem Inhalt aller dieser Präambeln wird aber kein Neuland betreten, sondern eine eindreiviertel Jahrtausend zurückreichende Tradition des deutschen Verfassungslebens, in dem die Verbindung von Gott gewährter Herrschaft mit Recht, Gerechtigkeit und Frieden stets eine große Rolle gespielt hat, aufgenommen.

51

Ob es sich um den Mainzer Reichslandfrieden Friedrich II. von 1235 handelt<sup>29</sup>, der den Begriff der Herrschaft mit Frieden und Gerechtigkeit in der Arenga, also dem Vorspruch der Urkunde, begründet,

52

ob im wichtigsten und berühmtesten aller Staatsgrundgesetze des Heiligen Römischen Reiches, der Goldenen Bulle vom 10. Januar 1356, der allmächtige Gott angerufen wird<sup>30</sup>,

53

ob die Deutsche Bundesakte von 1815 – hierin mittelalterlichen Urkunden folgend – im Namen der allerheiligsten unteilbaren Dreieinigkeit die Unabhängigkeit Deutschlands und die Ruhe und damit den Frieden Europas nennt – sie alle zielen auf die Verbindung von Gott, Recht und Herrschaft.

54

Präambeln besaßen auch die Verfassung des Bismarckreiches von 1867/1871, die für das neue Bundesgebiet den Schutz des darin gültigen Rechtes, aber auch die Wohlfahrt des deutschen Volkes zum Ziele hatte, und die Weimarer

55

Reichsverfassung<sup>31</sup>, die nicht nur Freiheit und Gerechtigkeit sowie Frieden, sondern auch erstmals den gesellschaftlichen Fortschritt nennt: alle diese Präambeln verkünden allgemeine, in höherem Recht wurzelnde Staatsprogramme.

56

Selbst die Präambel der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik von 1949, in der die spätere politische Wirklichkeit ganz anders aussah, verbürgte sich für Freiheit und Rechte der Menschen.

57

Die rheinland-pfälzische Verfassung als echte Vollverfassung – die niedersächsische Verfassung z. B. war nur eine Organisationsverfassung – beginnt in ihrem ersten Hauptteil mit den Grundrechten und Grundpflichten des Menschen, dessen natürliches Freiheitsrecht sich innerhalb der durch das natürliche Sittengesetz

<sup>26</sup> Lebte 496-406 v. Chr., hier: Verse 449 ff.

<sup>27</sup> 1225 bis 1274, hier: Summa Theologica Quaestio 60, Kapitel 5.

<sup>28</sup> vom 2. Dezember 1946.

<sup>29</sup> 15.8.1235.

<sup>30</sup> Der Text ist teilweise dem Ostergedicht (carmen paschale) des Sedulius (5. Jh.) entnommen

<sup>31</sup> 11.8.1919.

gegebenen Schranken soll entfalten können: auch hier kommen die naturrechtlichen Vorstellungen klar zum Ausdruck.

58

Die Rechte und Pflichten der öffentlichen Gewalt sind ebenso durch naturrechtliche Erfordernisse begrenzt, begründet und bestimmt. Artikel 3 der Verfassung erklärte, ebenso wie später das Grundgesetz, das Leben des Menschen für unantastbar, behielt aber die Möglichkeit der Todesstrafe bei; sie trat 1949 mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes außer Kraft und wurde erst 1991 förmlich aus der Verfassung gestrichen.

59

Die Erfahrung mit der nationalsozialistischen Justiz und den damaligen Sondergerichten, besonders dem Volksgerichtshof des Roland Freisler und seinen todbringenden Unrechtsurteilen, lassen Artikel 6 mit dem Anspruch auf den gesetzlichen Richter als besonders wichtig und als Reaktion des freiheitlichen Rechtsstaates auf den Unrechtsstaat des Dritten Reiches erscheinen. Auch hier aber befindet sich der Verfassungsentwurf in einer sogar besonders weit

60

zurückreichenden Verfassungstradition. Nicht nur die Weimarer Reichsverfassung und die Preußische Verfassung von 1848 enthalten die gleiche Bestimmung, selbst die Wahlkapitulation vom 3. Juli 1519, in der der spanische König Karl V. den deutschen Reichsständen die Wahrung ihrer Rechte zugestehen musste, kennt schon den Anspruch auf rechtliches Gehör in ordentlichem Prozess. Die Preußische Verfassung von 1848 hatte Ausnahmegerichte sogar förmlich verboten.

61

Die Freiheit von Kunst, Wissenschaft und Lehre sowie die Aufhebung der Zensur und das Recht auf freie Meinungsäußerung sind die Errungenschaften der Reichsverfassung von 1849, der Preußischen Verfassung von 1848 und der Weimarer Reichsverfassung von 1919, ähnlich das Recht der Staatsbürger zur Demonstration, also einer friedlichen unbewaffneten Versammlung.

62

Die Freiheit von Kunst, Wissenschaft und Lehre sowie die Aufhebung der Zensur und das Recht auf freie Meinungsäußerung sind die Errungenschaften der Reichsverfassung von 1849, der Preußischen Verfassung von 1848 und der

63/64

Weimarer Reichsverfassung von 1919, ähnlich das Recht der Staatsbürger zur Demonstration, also einer friedlichen unbewaffneten Versammlung.

65

Die Verfassung von Rheinland-Pfalz kennt ausdrücklich auch öffentliche Pflichten, und darunter nicht nur die Treuepflicht gegenüber Staat und Verfassung, sondern auch die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern und ggf. gesetzlich regulierter persönlicher Dienste für Staat und Gemeinde.

66

Hier liegt eine Regelung vor, die aus der Steinschen Städteordnung vom 19.11.1808 bekannt ist (§§ 27 u. 28).

67

Besonders umstritten waren im Verfassungsausschuss der Beratenden Versammlung die Artikel 27 ff. über das Schulwesen, insbesondere über die Bekenntnis- oder Simultanschulen.

68

Süsterhenn und mit ihm die CDU waren aus christlicher Überzeugung und wegen der Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Gemeinschaftsschule der strikten Ansicht, dass dem Elternrecht absoluter Vorrang vor jeder staatlichen Entscheidung eingeräumt werden müsse und dass in jedem Falle bei entsprechendem Elternwunsch Bekenntnisschulen eingerichtet werden sollten. Auch die den Artikel 32 angelegte Trennung nach Geschlechtern sowie die ausdrückliche Forderung des Artikels 38 nach Gleichberechtigung des klassisch-humanistischen Bildungsideals neben anderen Bildungszielen blieben Zankapfel. Dem französischen Gouverneur waren die Regelungen zu weitgehend, zu katholisch<sup>32</sup>, und tatsächlich bedrohten sie den Verfassungsprozess, bis der Vorsitzende des Verfassungsausschusses<sup>33</sup> und in

69

angelegte Trennung nach Geschlechtern sowie die ausdrückliche Forderung des Artikels 38 nach Gleichberechtigung des klassisch-humanistischen Bildungsideals neben anderen Bildungszielen blieben Zankapfel. Dem französischen Gouverneur waren die Regelungen zu weitgehend, zu katholisch<sup>32</sup>, und tatsächlich bedrohten sie den Verfassungsprozess, bis der Vorsitzende des Verfassungsausschusses<sup>33</sup> und in

<sup>32</sup>Gespräch am 6. 2. 1947

<sup>33</sup>Dr. Ritterspacher im Gespräch mit Hettier de Boislabert am 14. 3. 1947



seinem Gefolge der CDU-Abgeordnete Hermans am 24. 4. 1947 im Plenum der Beratenden Versammlung eine Mehrheit dafür erreichten, dass über die Schulartikel neben dem eigentlichen Verfassungstext separat abgestimmt wurde.

70

Artikel 49 des Verfassungsentwurfes begründete die Allzuständigkeit der Gemeinden, denen die gesamte öffentliche Verwaltung und überhaupt die Übernahme jeder öffentlichen Aufgabe, sofern diese nicht ausdrücklich gesetzlich anderen Stellen zugewiesen wurde, überlassen blieb. In Abkehr von den nationalsozialistischen Prinzipien, insbesondere der Einführung des Führerprinzips in der Gemeindeordnung 1935<sup>34</sup>, wurde nun den Gemeinden und Gemeindeverbänden das demokratische Recht der Selbstverwaltung zurückgegeben und lediglich eine Rechtsaufsicht des Staates begründet.

71

Damit setzt Art.49 die Grundsätze der Preußischen Städteordnung des Freiherrn vom Stein - des bedeutendsten Landeskindes im 19. Jahrhundert, dessen Geburtstag sich übrigens 2007 zum 250. Male jährt - fort, jener Städteordnung, deren § 110 die bis heute geltenden Grundsätze der repräsentativen Demokratie formuliert und begründet hat.

72

73

Übrigens hat schon die oktroyierte Verfassung für den Preußischen Staat in Artikel 104 eine weitgehende Selbstverwaltung eingeführt; wenn auch unter allgemeinem Gesetzesvorbehalt. Immerhin besaßen die Gemeinden das Recht, ihre Vorsteher selbst zu wählen.

74

Im 6. Abschnitt der Verfassung, der sich mit Wirtschafts- und Sozialordnung beschäftigt, sind die beiden großen Parteien einander in materieller Hinsicht in den Verfassungsberatungen weit entgegengekommen, wenn auch Enteignungsfragen und überhaupt Lenkung der Wirtschaft strittig blieben.

Höchst aktuell (!) sind die Regelungen des Artikels 51, dass die Ordnung des Wirtschaftslebens den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit entsprechen und ein menschenwürdiges Dasein für alle gewährleisten solle<sup>35</sup>.

75

Auch der Schutz der menschlichen Arbeitskraft gegen Ausbeutung und die Erhaltung von Gesundheit und Arbeitsfähigkeit sowie Vorsorge im Falle von Alter, Schwäche und sonstigen Wechselfällen des Lebens sind als Aufgaben des Staates genannt, was allerdings seit 1883, seit den Bismarck'schen Sozialgesetzen, ohnehin der Fall war.

76

Sehr arbeitnehmerfreundlich klingt Artikel 56, wonach den Arbeitnehmern in geeigneter Weise ein gerechter Anteil am Reinertrag je nach Art und

<sup>34</sup> Vom 30. 1. 1935, in: RGBl. 1935, S. 49. Wichtig insbes. § 32. (1) Der Bürgermeister führt die Verwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung, soweit nicht § 33 ausdrücklich etwas anderes bestimmt.

§ 55. (1) Der Bürgermeister hat wichtige Angelegenheiten der Gemeinde mit den Gemeinderäten zu beraten. Er muß ihnen Gelegenheit zur Äußerung geben ...

§ 57. (1) Der Bürgermeister eröffnet, leitet und schließt die Beratungen mit den Gemeinderäten. Er sorgt dafür, daß nur solche Angelegenheiten erörtert werden, die zum Aufgabengebiet der Gemeinde gehören.

(2) Er handhabt die Ordnung in den Beratungen und übt das Hausrecht aus. Auf sein Verlangen haben sich die einzelnen Gemeinderäte zu bestimmten Beratungsgegenständen zu äußern. Sie sind zur Äußerung verpflichtet, wenn ihre Meinung von der des Bürgermeisters abweicht. Eine Abstimmung der Gemeinderäte findet nicht statt.

<sup>35</sup>Vgl. die gegenwärtige Diskussion um Harz IV und Mindestlöhne, übrigens auch in den Vereinigten Staaten

Leistungsfähigkeit der Unternehmen durch Vereinbarung gesichert werden soll – indes ein Gedanke, der schon im Kaiserreich diskutiert wurde.

77

Der Blick in die Weimarer Reichsverfassung von 1919 lehrt allerdings, dass wesentliche Grundsätze von dort übernommen worden sind. Insbesondere die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit und die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins finden sich in Artikel 151 der Weimarer Reichsverfassung.

Auf den Organisationsteil der Verfassung – in der Britischen Zone allein gewollt, um gesamtdeutschen Regelungen nicht vorzugreifen<sup>36</sup> - gehe ich jetzt nicht näher ein.<sup>37</sup>

78

Jedoch sei bemerkt, dass in Artikel 74 des Verfassungsentwurfs sich Rheinland-Pfalz zwei Jahre vor der Begründung der Bundesrepublik zu einem demokratischen und sozialen Gliedstaat Deutschlands erklärt, womit den Vorwürfen, wie sie später im Vorfeld der Beratungen über das Grundgesetz - aber auch über diese Verfassung und in den Ausschussberatungen - in der Öffentlichkeit erhoben wurden, man bereite die dauernde Spaltung Deutschlands<sup>38</sup> vor, von vornherein begegnet werden sollte. Wenn die Staatsgewalt nicht vom Volke ausgehen sollte, sondern dieses nur Träger der Staatsgewalt war, so erklärt sich dies aus den naturrechtlichen Grundüberzeugungen, wie sie im Vorspruch der Verfassung zum Ausdruck kommen: Wenn Gott „Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft“ ist, dann beruht letztlich auf ihm die Staatsgewalt.

79

In den frühen Verfassungen des 19. Jahrhunderts war noch der König der Träger der Staatsgewalt, so in Bayern 1818

(„vereiniget in sich alle Rechte der Staatsgewalt...“),

80

während die Preußische Verfassung von 1848 der heiklen, damals im „Geruch der Revolution“ stehenden Frage ausweicht, indem sie sich in Artikel 43 allein auf die Feststellung beschränkt, dass dem König die vollziehende Gewalt zusteht.

81

Mit der Weimarer Verfassung war freilich die „revolutionäre“ Formulierung, dass Staatsgewalt vom Volke ausgeht, zum Durchbruch gelangt, und im 1949

82

beschlossenen Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland lässt Artikel 20 zur Vermeidung allen Missverständnisses mit der Formulierung „alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ unzweifelhaft allen überkommenen und traditionellen Herrschaftsansprüchen, die sich auf Rechte außerhalb der Verfassung gründen, eine Absage erteilen.

83

Übrigens ist in der ein halbes Jahr vor der rheinland-pfälzischen bereits beschlossenen und in Kraft getretenen Verfassung des Freistaates Bayern ebenso in Artikel 2 als „Träger der Staatsgewalt“ das Volk genannt, und dies aus ähnlichen Gründen wie in Rheinland-Pfalz.

<sup>36</sup>Entsprechend Potsdamer Abkommen

<sup>37</sup> Damit auch nicht auf die Pfalzdiskussion. für die Pfalz hatte der Gouverneur am 19.11.1946 und zuletzt noch am 14.3.1947 eine stärkere Berücksichtigung gewünscht, darin unterstützt vom Oberregierungspräsidenten Dr. Eichenlaub, damit aber weder bei der Regierung – der Ministerrat lehnte Sonderrechte am 5. 12. 1946 definitiv ab – noch in der Beratenden Versammlung Unterstützung fand. In Art. 78 der Landesverfassung ist in Zusammenhang mit Selbstverwaltungsrechten der Landesteile lediglich besonders auf die Pfalz verwiesen.

<sup>38</sup> Was den Bestimmungen der badischen Verfassung von 1818 ähnelt.

84

In der amerikanischen Besatzungszone hatte im übrigen der kommandierende General Mc Narney bereits im März 1947<sup>39</sup> den Ländern Hessen, Württemberg-Baden und Bayern bereits die volle gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt übertragen, wobei nur Vorbehalte wegen internationaler Vereinbarungen, der Viermächtegesetzgebung und grundlegender Ziele der Besatzungspolitik gemacht sind. Nur soweit hier besondere Zuständigkeiten dem Ministerpräsidenten übertragen wurden, bedurfte die einschlägige Gesetzgebung der vorherigen Genehmigung der Militärregierung.

85

Es geschah -nicht zu vergessen - in diesen Tagen - man muss sagen: erst in diesen Tagen -, dass durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46 der Staat Preußen, der angeblich „seit jeher Träger des Militarismus und der Reaktion in Deutschland“ gewesen sei, aufgelöst wurde<sup>40</sup>. Preußens Provinzen sollten die Rechtstellung von Ländern erhalten oder Ländern einverleibt werden, und diesen wurden alle Befugnisse vorbehaltlich alliierter Sonderrechte übertragen.

86

Wenige Wochen später regelte die Verordnung Nr. 87 des französischen Oberkommandos in Deutschland Volksabstimmung und Landtagswahl in den Ländern der französischen Besatzungszone<sup>41</sup>. Danach war die Abstimmung am 18. Mai 1947 in geheimer Wahl vorgesehen und im Falle einer Ablehnung der

87

neuzuwählende Landtag ermächtigt, im Einvernehmen mit der provisorischen Regierung eine neue Verfassung auszuarbeiten.

88

Dazu kam es allerdings nicht. Bei der Landtagswahl gab es eine Wahlbeteiligung von 77,8 % und die - im Übrigen auf die einzelnen Regierungsbezirke aufgeteilten - Mandate, 101 an der Zahl, entfielen unter Berücksichtigung einer Nachwahl mit 48 auf die CDU, 34 auf die SPD, 8 auf die KPD, 7 auf die LDP und vier auf den SV.

89

Besonders umstritten waren (s.o.) die Schulartikel, insbesondere die Frage der Bekenntnis- und Simultanschulen, in denen Süsterhenn eine Gegenwehr gegen die nationalsozialistische Einheitsschule sah, aber auch die Lehrerausbildung in konfessionell getrennten Anstalten, wie sie Artikel 36 des Verfassungsentwurfs vorsah.

Die Verfassung insgesamt wurde mit 53%, die Schulartikel mit 52,4 % angenommen; in der Pfalz und in Hessen waren die Annahmehquoten für die Schulartikel mit 36,8 bzw. 33 % besonders niedrig.

90

Die Regierung Boden blieb nach der Konstituierung des Landtages als geschäftsführende, nur von der CDU gebildete Regierung einige Wochen im Amt; in dieser Zeit fand ein weiterer Gebietstausch mit dem Saargebiet statt<sup>42</sup>.

91

92

Ebenfalls in dieser Zeit, am 9. Juni 1947, gewährte die Verordnung Nr. 95 des französischen Oberkommandos, anders als es die Amerikaner getan hatten, den deutschen Behörden zwar grundsätzlich die Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte, stellte sie aber unter den Vorbehalt nicht nur alliierter Gesetze, sondern auch der Anordnungen des französischen Oberkommandos. Ausdrücklich der Gesetzgebungsgewalt entzogen waren fünf Punkte von der Wiedergutmachung, Bevölkerungsumsiedlung und Anforderungen der Besatzungsmacht bis hin zur

<sup>39</sup>Proklamation Nr. 4 vom 1. März 1947.

<sup>40</sup>Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25.2.1947.

<sup>41</sup>Vom 17.4.1947.

<sup>42</sup> Verordnung Nr. 93 vom 6.6.1957: danach wurden 60 Gemeinden an Rheinland-Pfalz zurückgegeben und 12 dem Saarland überwiesen.

Abrüstung auf militärischem, industriellem und wissenschaftlichem Gebiet. Außerdem bedurften alle von den Behörden der Länder angenommene Gesetze und Verordnungen der Genehmigung des Oberkommandos.

Damit waren die Rechte erheblich stärker eingeschränkt als in der amerikanischen Zone.

93

Gleichwohl hat sich die am 9. Juli 1947 gebildete Allparteienkoalition von Peter Altmeier - hier in einem späteren Bild aus den 60iger Jahren mit dem damaligen Bundespräsidenten Lübke -, die eine Ära einleitete, die erst am 18. Mai 1969 enden sollte, in immer wieder neuen Verhandlungen doch immer stärker durchsetzen können; die vom Landeshauptarchiv vorbereitete Veröffentlichung der Ministerratsprotokolle wird anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Landes Rheinland-Pfalz und seiner Verfassung mit einem ersten Band im Jahr 2007 erfolgen.

Mit der Einladung der Ministerpräsidenten zur Rittersturzkonferenz im Juli 1948, der ersten Stufe auf dem Wege zu Vereinigung der Westzonen, Parlamentarischem Rat und Grundgesetz, spielte Rheinland-Pfalz erstmals in der Bundespolitik eine größere Rolle, und die Mitwirkung auch Süsterhenns im Parlamentarischen Rat und die Einbringung zahlreicher rheinland-pfälzischer Vorstellungen in die dortigen Verhandlungen führte dazu, dass am 18. Mai 1949 die Annahme des Grundgesetzes im rheinland-pfälzischen Landtag keinen Schwierigkeiten begegnete.

94

Damit schien das neue Bundesland konsolidiert, auch wenn noch lange Zeit die Neugliederungsproblematik<sup>43</sup> über ihm schwebte und erst 1975 endgültig entschieden, damit aber und die gemeinschaftsstiftende Wirkung von Verfassungen wieder einmal bestätigt war<sup>44</sup>.

95

Wenn nun nach der Wiedervereinigung gelegentlich die Neugliederungsdiskussion wieder aufflammt, so bleibt doch festzustellen, dass Rheinland-Pfalz mittlerweile ein anerkanntes Glied des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland geworden ist, und als Historiker sage ich, dass Bundesländer keine Departements und keine Reichsprovinzen von gleicher Größe und gleicher Leistungsfähigkeit sein müssen, sondern Staaten sind, die durch ihr Bündnis den Gesamtstaat formen. Und damit setzt das föderale System eine deutsche Staatstradition fort, die in der Zeit der Sachsenkaiser, im 10. Jahrhundert, mit dem Zusammenschluss der Stammeshertzogtümer begann und über viele Jahrhunderte hinweg in den Territorien des alten Heiligen Römischen Reiches, in den Staaten des Deutschen Bundes und schließlich auch in den Bundesstaaten des Bismarckreichs und in den Ländern der Weimarer Republik bis in unsere Tage fortlebte, unterbrochen nur durch die einheitsstaatlichen und zentralistischen Bemühungen der Nationalsozialisten, nicht Preußens, und undemokratische Machtzusammenballung wirksam bekämpft.

Vorschnellen Reformwünschen sei ein Wort entgegengehalten, dass ich vor Jahren auf der Titelseite von Mosers Schrift über den deutschen Nationalgeist gelesen habe und noch heute sehr passend finde:

„Ein Staat ist schneller ruiniert als reformiert.“

---

<sup>43</sup>Art. 29 GG

<sup>44</sup>Die Volksabstimmungen ergaben große Mehrheiten für den Verbleib bei Rheinland-Pfalz (s. Anm. 1)