
Konrad Adenauer (1876–1967)

Präsident des Parlamentarischen Rats, Nordrhein-Westfalen

Rudolf Morsey



Geboren am 5. Januar 1876 in Köln, 1906 Beigeordneter der Stadt Köln, 1917–1933 Oberbürgermeister, 1921–1933 Präsident des Preußischen Staatsrats, 1945 Oberbürgermeister von Köln, 1946 Vorsitzender der CDU der britischen Zone, 1946–1950 Abgeordneter des nordrhein-westfälischen Landtags (Fraktionsvorsitzender der CDU 2. September 1946), Präsident des Parlamentarischen Rats, 1949–1963 Bundeskanzler, 1950–1966 Bundesvorsitzender der CDU, gestorben am 19. April 1967 in Bad-Honnef-Rhöndorf.

Am 1. Juli 1948 übermittelten die Militärgouverneure der drei Westmächte den elf Ministerpräsidenten der drei Westzonen das Angebot („Frankfurter Dokumente“), eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen. Sie sollte eine föderalistisch gestaltete Verfassung, als Grundlage eines Weststaats, ausarbeiten. Noch bevor sich die Länderchefs darüber mit den Machthabern verständigten und auf die Bezeichnung „Grundgesetz“ einigten – am 26. Juli 1948 –, hatten führende Persönlichkeiten der CDU (Konrad Adenauer und Karl Arnold), CSU (Josef Müller und August Haußleiter) und SPD (u. a. Erich Ollenhauer und Carlo Schmid) bereits am 8. Juli 1948, am Rande einer Beratung der Regierungschefs auf dem Rittersturz bei Koblenz, ver-

einbart, den Verfassungskonvent mit „hochqualifizierten Politikern“ zu beschicken.

Schon vier Tage später lag in der Landeskanzlei in Düsseldorf eine Liste derjenigen sechs CDU-Vertreter vor, die dem Landtag in Nordrhein-Westfalen zur Wahl in dieses Gremium vorgeschlagen werden sollten. Diese Liste, angeführt von Adenauer, übermittelte ihm Ministerpräsident Arnold am 13. Juli 1948 mit der Begründung, es sei von „besonderer Wichtigkeit“, dass für die Führung der Fraktion eine „Persönlichkeit von überzonalem Gewicht und entsprechender Autorität“ gestellt werden könne: „Nach Lage der Dinge glaube ich, dass hierfür nur Sie, der Sie als einziger Zonenvorsitzender und Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU auch rangmäßig allen anderen führenden Männern unserer Partei überlegen sind, eine dem Gewicht der Sache gerecht werdende Lösung darstellen könnten.“ Später hat Adenauer erklärt, dass ihn Arnold „geradezu genötigt“ habe, in den Parlamentarischen Rat zu gehen.

Bei der Wahl seines Präsidiums am 1. September 1948 wurde Adenauer, durch Akklamation einstimmig zum Präsidenten gewählt, bei Enthaltung der beiden KPD-Vertreter. Er war mit 72 Jahren der zweitälteste der 65 Delegierten und das bekannteste Mitglied der Weimarer Politikergeneration. In den folgenden Wochen beklagte er wiederholt das Gleichgewicht der beiden großen Fraktionen, CDU/CSU und SPD, mit je 27 Abgeordneten; denn nach dem Stimmenergebnis bei den Landtagswahlen in den elf Ländern hätte die CDU zwei bis drei Mandate mehr erwartet.

Angesichts seiner früheren Tätigkeit als Oberbürgermeister von Köln (1917–1933) – und Leiter der mehr als 90-köpfigen Stadtverordnetenversammlung – und als Präsident des Preußischen Staatsrats (1921–1933) sowie seiner parteipolitischen Führungsfunktionen besaß Adenauer Er-

führung in der Leitung parlamentarischer Gremien. Seiner Wahl stimmte auch die SPD-Fraktion zu, deren Vorsitzender, Carlo Schmid, dafür den Vorsitz im Hauptausschuss erhielt. Die Sozialdemokraten glaubten, Adenauer auf dem „Ehrenplatz“ des Präsidenten kaltgestellt zu haben – was Schmid später als „entscheidenden Fehler“ bezeichnete. Demgegenüber wollten die CDU- und CSU-Delegierten ihrem Senior mit dem Amt des Präsidenten einen „ehrenvollen Abschied“ aus dem politischen Leben verschaffen, ihn aber gleichzeitig auch von der Detailarbeit am Grundgesetz fernhalten.

Adenauer unterstrich in seiner Eröffnungsrede die doppelte Freiheit des Rats: gegenüber den Besatzungsmächten („im Rahmen der ihm gestellten Aufgabe“) wie gegenüber den Länderchefs. Sie wurden von diesem Tage an aus ihrer bisherigen privilegierten Stellung als „Treuhänder des deutschen Volkes“ (so der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard 1947) allmählich hinausgedrängt. Um sie von der Mitarbeit in Bonn möglichst fernzuhalten, erreichte Adenauer, dass in der Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rats das Verhältnis zu den Ländern nicht geregelt wurde. Er wiederum hatte beratende Stimme in allen Ausschüssen und den Vorsitz im Ältestenrat wie in der Leitung der Delegationen, die mit den Militärgouverneuren verhandelten, später auch in den interfraktionellen Fünfer- und Siebenerausschüssen.

Adenauers Äußerungen im Plenum, in verschiedenen Ausschüssen und in der eigenen Fraktion lassen nur Ausschnitte seiner Tätigkeit und vor allem seines Einflusses erkennen. So hat er von den zwölf Plenarsitzungen nur in acht den Vorsitz geführt. Er war in jeder Weise dem Amt gewachsen, besaß Autorität, rasches Reaktionsvermögen und Sicherheit im Auftreten wie in der Handhabung der Geschäftsordnung. Selbst in stürmischen Debatten und komplizierten Abstimmungen kam er nicht aus dem Kon-

zept. Dabei war die Verhandlungsführung des Präsidenten bei aller Straffheit so elastisch, dass sie Störaktionen der beiden Kommunisten in Grenzen hielt. Andererseits lieferte gerade der KPD-Abgeordneter Heinz Renner durch pausenlose Zwischenrufe und Anträge parlamentarische Würze. In diesen Debatten sind Adenauer beachtliche rhetorische Entgegnungen gelungen. Schließlich beherrschte er auch die Fähigkeit, Wortmeldungen zu übersehen und Zwischenrufe zu überhören.

Wichtiger als die repräsentative Seite seines neuen Amts waren für Adenauer die darin liegenden politischen Möglichkeiten, die er ausschöpfte. So oblag ihm der „Geschäftsverkehr“ des Rats mit deutschen oder anderen Dienststellen. Dadurch gewann er Zugang zu den Machthabern, den Militärgouverneuren, sowie ihren Verbindungsoffizieren vor Ort. Die nur von Fall zu Fall zu den Beratungen zugezogenen Vertreter der Länder wurden durch ein ständiges „Büro“ in Bonn über den Fortgang der Verhandlungen unterrichtet. Mehrfach trafen sich auch Mitglieder des Parlamentarischen Rats mit einigen Regierungschefs. So verhandelte Adenauer wiederholt mit Ehard, der seit Anfang Mai 1949 auch Vorsitzender der CSU war und häufiger nach Bonn gekommen war. Er hatte dort eine eigene Vertretung errichtet und hielt mit dem Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Anton Pfeiffer (CSU), engen Kontakt.

Als Ratspräsident wurde Adenauer „auf ganz natürliche Weise der Sprecher der werdenden Bundesrepublik gegenüber den westlichen Mächten“ (Heuss). Er nutzte seine Verbindung zu den Alliierten – die sein Persönlicher Referent und wichtigster Mitarbeiter, Herbert Blankenhorn, auf der „Arbeitsebene“ pflegte –, um seine Konzeption über die Rolle Westdeutschlands in einer europäischen Föderation zu entwickeln. Dabei deckten sich seine Ansichten am ehesten mit denen des US-Militärgouverneurs, Lucius D. Clay. Mit dem britischen Vertreter, General Sir Brian Ro-

bertson, war Adenauer inzwischen in ein „angemessenes Verhältnis“ gekommen. Bei seinem ersten Treffen mit dem französischen Vertreter, General Pierre Koenig, bat er ihn, Außenminister Schuman auszurichten, dass ein sehnlichster Wunsch die Schaffung eines dauerhaften Freundschaftsverhältnisses zu Frankreich sei.

Ungeachtet des Bestrebens der Delegierten, das Grundgesetz möglichst rasch und mit breiter Mehrheit zu verabschieden, kam es wiederholt zu Krisen. In der zweiten Dezemberhälfte 1948 war es die „Frankfurter Affäre“, die sachliche Gegensätze zwischen den beiden großen Fraktionen auch persönlich verschärfte, im April 1949 das „Nein“ der SPD zu Forderungen der Militärgouverneure nach einer föderalistischen Revision des ihnen zur Bestätigung vorgelegten Grundgesetz-Entwurfs. Im ersteren Fall ging es um Adenauers Rolle als Delegationsführer bei Verhandlungen mit den drei Generälen am 16. Dezember 1948 in Frankfurt. Die dabei anwesenden Vertreter der SPD und FDP warfen dem Präsidenten vor, dass er sich nicht auf Fragen nach der Interpretation strittiger Punkte in einem Memorandum vom 22. November 1948 beschränkt habe, mit dem die Militärgouverneure die Einhaltung ihrer Vorgaben angemahnt hatten; Adenauer habe vielmehr versucht, von ihnen eine Stellungnahme zugunsten der CDU/CSU-Ansichten über den föderalistischen Aufbau des Grundgesetzes herbeizuführen. Die SPD bewertete Adenauers Verhalten intern als „ausgezeichnete Unterlage“ für künftige Wahlpropaganda.

Bei dieser Auseinandersetzung ging es um unterschiedliche Auffassungen der beiden großen Fraktionen über Aufgabe und Unabhängigkeit des Parlamentarischen Rats sowie die Einschätzung des Grundgesetzes als Provisorium („Staatsfragment“, so Carlo Schmid) oder als (Voll-)Verfassung. Zudem drängte die SPD-Parteiführung in Hannover darauf, den inzwischen als gefährlichsten Konkurrenten er-

kannten Adenauer durch den Vorwurf „national unzuverlässig“ (alliierten-hörig) auszuschalten. Anfang Januar 1949 schickte Schumacher seinen Stellvertreter Ollenhauer nach Bonn, um die eigene Fraktion zu einem Misstrauensvotum gegen den Präsidenten zu drängen – was sie mit 19:3 Stimmen ablehnte.

Wenig später glätteten sich die Wogen. Abgeordnete beider Seiten trafen sich in dem Bestreben, die Fortsetzung der Verfassungsarbeit als „weit wichtiger als alles andere“ anzusehen, wie es die SPD umschrieb. In deren Kritik hatte Adenauer am meisten die Anzweiflung seiner „deutschen“ Haltung getroffen und „persönlich verletzt“. Daraufhin verständigte sich der Ältestenrat auf die Erklärung, „daß keine Fraktion einer anderen oder einem ihrer Mitglieder unlautere Motive unterstellt“. Angesichts der „gesamten politischen Lage“ bekräftigten alle Fraktionen ihren Willen, das Grundgesetz „beschleunigt“ fertigzustellen und sich dieser Arbeit in „gegenseitiger menschlicher Achtung“ zu widmen. Auf diese Weise wurde am 5. Januar 1949, an Adenauers 73. Geburtstag, die Krise beigelegt. Der „militanten Richtung“ der SPD-Führung, so hieß es vier Tage später in der „Neuen Zeitung“ (München), war es nicht gelungen, ihren Kontrahenten von der politischen Bühne zu entfernen.

Die schwerste Krise des Rats entstand nach der Übergabe eines Memorandums der Westmächte am 2. März 1949. Darin forderten sie, unter Verweis auf die Vorgabe der „Frankfurter Dokumente“, eine stärker föderalistische Gewichtsverteilung, als sie der Verfassungsentwurf enthielt, den der Hauptausschuss in dritter Lesung verabschiedet hatte. Da wochenlang keine Verständigung gelang, bestand die Gefahr, dass das Grundgesetz am Veto der Siegermächte scheitern würde; denn die SPD war entschlossen, an dem ausgehandelten Kompromiss festzuhalten. Hingegen wollte die Unionsfraktion das Zustande-

kommen des Grundgesetzes wegen noch so wichtiger Einzelfragen nicht aufs Spiel setzen. Sie hielt angesichts des anhaltenden Kalten Kriegs ein Fortdauern der „bisherigen staatsrechtlichen Zerstückelung Deutschlands“ nicht mehr länger für vertretbar.

Am 31. März 1949 scheiterte der erneute Versuch einer Verständigung über die Einziehung und Verwaltung der dem Bund und den Ländern gemeinsam zustehenden Steuern. Die SPD-Fraktion schätzte das Risiko, dass die Machthaber das Grundgesetz ablehnen würden, als gering ein, ging zur „nationalen Opposition“ über und verurteilte die Kompromissbereitschaft der CDU/CSU als „unverständliche Kapitulation“ vor den Besatzungsmächten. Demgegenüber suchte Adenauer, um keine „Bankrotterklärung der deutschen Demokratie“ abgeben zu müssen, eine „Machtprobe“ mit den Alliierten zu vermeiden. Er blieb zu Konzessionen bereit, zumal sie den föderalistischen Vorstellungen insbesondere der CSU entgegenkamen. So begrüßte er die Beschlüsse der Washingtoner Konferenz der drei Außenminister vom 8. April 1949, die größere Vollmachten für den künftigen westdeutschen Bundesstaat vorsahen.

Die Ankündigung der SPD vom 12. April 1949, mit einem „verkürzten“ Verfassungsentwurf entscheidende Änderungen an dem seit acht Monaten beratenen Grundgesetz vorzunehmen, hielt Adenauer für „unfaßbar“: Es sei „nicht zu verantworten, die ausgestreckte Hand der Alliierten“ auszuschlagen; das Grundgesetz sei nicht mit den „Zehn Geboten“ zu vergleichen und Änderungen in naher Zukunft seien „durchaus wahrscheinlich“. Er bewertete es als eine Tragödie, dass Schumacher von seinem Krankenbett aus die Bonner Fraktion steuere. Den Beschluss des erweiterten SPD-Vorstands in Hannover am 20. April 1949, die Arbeit des Parlamentarischen Rats scheitern zu lassen, falls nicht die in sechs Punkten neu formulierten eigenen Forderungen angenommen würden, hielt Adenauer für ver-

antwortungslos. Er warnte vor einer Vergiftung des innenpolitischen Klimas durch die Charakterisierung der Unionsabgeordneten als „Erfüllungspolitiker“.

Unbeschadet des „Nein von Hannover“ begannen in Bonn neue Verhandlungen, da am 25. April 1949 das letzte – entscheidende – Treffen mit den Militärgouverneuren stattfinden sollte. Da kam am 22. April 1949 die überraschende Nachricht, dass die Westmächte eingelenkt hätten, und zwar bereits am 8. April, auf der schon erwähnten Konferenz ihrer Außenminister. Sie hatten es jedoch den Militärgouverneuren überlassen, den Parlamentarischen Rat davon zu informieren. Daraufhin bestätigten sich alle Fraktionen, mit Ausnahme der Kommunisten, dass sie sich in ihren Entscheidungen „ausschließlich durch deutsche, von fremden Einflüssen unabhängige Erwägungen bestimmen ließen“. Die SPD zog ihren „verkürzten“ Grundgesetzentwurf zurück. So konnte in den beiden folgenden Tagen das Verfassungswerk auf der Basis wechselseitiger Kompromisse vollendet werden. In einer dramatisch verlaufenen Sitzung am 25. April 1949 mit den Militärgouverneuren in Frankfurt gelang es, auch deren Zustimmung zu erreichen. Adenauer sprach von einer „historischen Stunde“.

Die in Washington vereinbarte Konzessionsbereitschaft der Westalliierten hatten deren Militärgouverneure dem Bonner Rat nicht mitgeteilt, wohl aber General Robertson am 14. April 1949 in Frankfurt einigen SPD-Politikern. Dadurch waren die Unionsvertreter und vor allem Adenauer in eine prekäre Situation geraten. Am 26. April 1949 fiel es ihm vor den Führungsgremien der CDU und CSU in Königswinter nicht leicht, die eigenen „Opfer“ für den Verfassungskompromiss zu verteidigen. Anschließend schwieg er drei Monate lang, bis sich die SPD in einem Aufruf zur ersten Bundestagswahl wegen ihrer Haltung am 20. April 1949 gegenüber den Westmächten als Retter Deutschlands bezeichnete. Daraufhin widerlegte der Unionspolitiker bei

der Eröffnung des Bundestagswahlkampfes am 21. Juli 1949 in Heidelberg die Legende vom „Nein von Hannover“. Er enthüllte, dass Schmid und Walter Menzel über die Konzessionsbereitschaft der Alliierten von britischer Seite vorab informiert gewesen seien und nahm dadurch der SPD das Argument, am 20. April 1949 Deutschland gerettet zu haben.

Der entscheidende Beitrag Adenauers bei der Schaffung des Grundgesetzes lag nicht in der Mitwirkung an dessen Ausformung, sondern in seiner Übersicht und erfolgreichen Vermittlungsfähigkeit. Insofern trifft das spätere Urteil von Heuss zu: „Von Adenauer stammt kein Komma“ (24. April 1959). Hingegen schaltete sich der Ratspräsident sehr wohl bei einzelnen zentralen Fragen ein, so bei der Wahl des künftigen Bundessitzes, bei der Bestimmung der Zweiten Kammer und beim Wahlrecht. Er hat die Wahl Bonns zum vorläufigen Sitz der Bundesregierung auf unterschiedliche Weise entscheidend beeinflusst, nicht aber den Tagungsort des Parlamentarischen Rats, den die Ministerpräsidenten bestimmt hatten. Dass sich das Plenum am 10. Mai 1949 mit 33:29 Stimmen für Bonn entschied, hat Adenauers spätere Kanzlerschaft wesentlich erleichtert.

Nicht erreicht hat er eine Zweite Kammer in Form eines von den Landtagen gewählten Senats. Dessen Mitglieder sollten unabhängig von Weisungen der Länderregierungen sein, also keine „Oberregierungsratskammer“ werden. Er befürchtete, dass in einem Bundesrat die SPD die Mehrheit haben werde, zumal wenn eines Tages die „Ostzone und Berlin noch dazukämen“. Eine Sicherung des Föderalismus erblickte der Unionspolitiker in einer „richtigen Verteilung“ der Kompetenzen und der Finanzen zwischen Bund und Ländern sowie der Erschwerung einer Verfassungsänderung. Unter „lebenskräftigen und lebensfähigen Ländern“ verstand Adenauer solche mit einem „Existenzminimum aus eigenem Steueraufkommen“.

Dass es gleichwohl Ehard und dem SPD-Abgeordneten Menzel am 26. Oktober 1948 gelangen, sich auf den Bundesrat (mit suspensivem Veto) zu verständigen, hat Adenauer nur schwer verwunden. Die dadurch in der eigenen Fraktion ausgelöste, wochenlang anhaltende Krise suchte er durch den Vorschlag eines Dreikammersystems (Unterhaus, Senat und Bundesrat), den er selbst nicht glücklich fand, zu verhindern, musste sich aber schließlich fügen. Nach Abschluss der Verfassungsarbeit dankte ihm Pfeiffer – der mit fünf anderen CSU-Abgeordneten das Grundgesetz abgelehnt hatte – für die „ritterliche Behandlung“ der Neinsager durch die Unionsfraktion. Deren Zusammenhalt war Adenauer wichtiger gewesen als eine etwaige Majorisierung der Minderheit. Das galt auch für sein kompromissbereites Verhalten bei der Regelung der Finanzverfassung.

Der Ratspräsident wollte den künftigen Verfassungsgerichtshof nicht „zu sehr belastet“ wissen, um nicht in parlamentarischen Streitigkeiten „verbraucht zu werden“, und die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen präzisiert wissen, da man mit ihnen „sehr viel Unfug“ treiben könne. Ein Auflösungsrecht für den Bundestag begründete er so: „Ein Parlament, das überhaupt nicht aufgelöst werden kann, bekommt Größenwahn.“ Adenauer zählte zu den Befürwortern der Flagge Schwarz-Rot-Gold. Nicht durchzusetzen vermochte er eine auch finanziell starke Gemeindeselbstverwaltung und eine Begrenzung des Bundestags auf 250 Abgeordnete. Ebenso misslangen ihm und seiner Fraktion die Einführung des Mehrheitswahlrechts und eine Annahme des Grundgesetzes durch Volksabstimmung. Adenauer gehörte zu den Gegnern der Verankerung eines „Gesetzgebungsnotstands“. Seiner Fraktion gelang es nicht, kirchen- und kulturpolitische Garantien (Elternrecht, Schulfragen, Gültigkeit des Reichskonkordats von 1933) durchzusetzen. In den teilweise leidenschaftlich ge-

führten innerfraktionellen Auseinandersetzungen um diese Probleme vermittelte Adenauer erfolgreich auch gegenüber Vertretern beider Kirchen.

Mit seiner Fraktion trat er dafür ein, den Schutz der künftigen Bundesrepublik nach außen unter die Zuständigkeit des Bundes aufzunehmen. Dabei blieb jedoch offen, wem dieser Schutz, außer starken Länderpolizeikräften, anvertraut werden sollte. Mit seinen Vorstellungen einer Bundespolizei fand der Unionspolitiker weder bei den Besatzungsmächten noch bei der CSU Anklang. Noch weniger galt das für sein stilles Werben für die Notwendigkeit einer Remilitarisierung. Umso dringlicher erhob er die Forderung nach einer Sicherheitsgarantie der Westmächte für Westdeutschland im Rahmen einer „kollektiven Organisation des Friedens und der Sicherheit“. Später beklagte sich Heuss darüber, dass ihn Adenauer bei der „grundsätzlichen Stellungnahme zu den Wehrfragen“ im Stich gelassen habe.

Um für das neue Staatswesen so rasch wie möglich eigene, wenn auch vorerst begrenzte Handlungsfreiheit zu gewinnen, war Adenauer zu Vorleistungen und Konzessionen bereit. Gleichzeitig warnte er jedoch davor, das Grundgesetz als Provisorium anzusehen; denn es könne „unter Umständen sehr lange in Geltung“ bleiben und müsse folglich „gut“ gemacht werden. Wiederholt drängte er seine Fraktion, sich von der SPD „nicht alles gefallen“ zu lassen. Schließlich unterstrich er die Notwendigkeit, mit der FDP, die anfangs von der Union „zu sehr vernachlässigt“ worden sei und häufig mit der SPD zusammengehe, „ins reine zu kommen“.

Bis zum Schluss des Parlamentarischen Rats bestand die Gefahr des Scheiterns seiner Arbeit. Dass sie vermieden werden konnte, ist nicht zuletzt Adenauers „höchst aktiver und elastischer Gegenwärtigkeit“ (Heuss) zu verdanken. Er nannte in der Schlusssitzung, nach Annahme des Grundgesetzes, den 9. Mai 1949 den „ersten frohen Tag

seit dem Jahre 1933“. Sein damaliges Urteil, dass das Grundgesetz „sehr viel besser ist, als man selbst angenommen hat“, hat er später allerdings wiederholt relativiert, vor allem wegen der starken Stellung des Bundesrats und des Bundesverfassungsgerichts. Adenauer selbst gewann dadurch, dass er die Möglichkeiten seines Präsidentenamts ausschöpfte, bedeutenden Prestigezuwachs. Er wurde auch international bekannt und, wie es Carlo Schmid 1969 formuliert hat, für die Öffentlichkeit und für die Besatzungsmächte „zum ersten Mann des zu schaffenden Staates, noch ehe es ihn gab“.

Lit.: Rudolf MORSEY / Hans-Peter SCHWARZ (Hrsg.): Adenauer. Briefe 1947–1949, bearb. von Hans Peter MENSING. Berlin 1984; Rudolf MORSEY: Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat 1948/49 (Rhöndorfer Hefte, hrsg. von der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, H. 5). Bad Honnef-Rhöndorf 1998; Hans-Peter SCHWARZ: Adenauer. Der Aufstieg 1876–1952. Stuttgart 1986.

Nachlass: Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus