

Ist Deutschland als Bundesstaat in Ellwangen entstanden? Die föderale Struktur der BRD und der Ellwanger Kreis der CDU/CSU 1947-49

Dr. Michael Hoffmann



© www.tagesschau.de



© Thomas Rathgeb

Was haben die ständigen Konferenzen von Merkel mit den Ministerpräsidenten in der Corona-Pandemie mit Ellwangen zu tun?

Wer hat sich nicht schon darüber gewundert, dass vor Weihnachten die Schulen in Baden-Württemberg ganz geschlossen wurden, in Hessen jedoch nicht, oder dass in Berlin Buchhandlungen geöffnet bleiben dürfen, in Bayern aber nicht. Jedem sind die bisherigen Bilder der Online-Schaltungen und Pressekonferenzen von Bundeskanzlerin Merkel mit den Ministerpräsidenten bekannt, insbesondere auch die immer wieder unterschiedliche Auslegung der Beschlüsse in den Ländern: was gilt in Bayern – was gilt in Sachsen? Darf ich mich nun mit 2 Erwachsenen treffen oder nicht – und stimmt das dann auch in Hamburg?

Am 5. Januar 2021 treffen sich nun die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder wieder, um ihr Vorgehen in der Corona-Pandemie abzustimmen – man wird sehen, welche Einheitlichkeit erzielt werden kann. Nicht wenige Stimmen kritisieren dieses föderalistische Gefüge unseres Staates, das, anders als z.B. in Frankreich, ein bundesweit einheitliches Vorgehen so schwer macht und im Ergebnis oft kaum nachvollziehbar. Schließlich verbreitet sich Sars-CoV2 in Hessen ja auf die gleiche Art und Weise wie in Niedersachsen oder Baden-Württemberg. Verfassungsrechtlich ist die Sache klar: Der Bund, und damit legislativ der Bundestag, ist für die Bekämpfung von Infektionskrankheiten zuständig, weshalb dort auch das Infektionsschutzgesetz verabschiedet und die epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt wurde. Weil Verwaltung aber grundsätzlich Ländersache ist, und diese insbesondere über die entsprechenden Behörden bei Polizei, Schule und im Gesundheitswesen verfügen, liegt die Umsetzung über Rechtsverordnungen jeweils bei den Landesregierungen, unter Umständen auch bei den Landtagen, woraus sich zahlreiche Unterschiede im Ergebnis erklären. Unabhängig von der Bewertung dieser föderalen Struktur soll hier der Frage nachgegangen werden, **warum** unser Bundesstaat dieses Verfassungsgefüge aufweist – und was dies gerade mit Ellwangen zu tun hat, insbesondere mit dem sogenannten Ellwanger Kreis der CDU/CSU, der auf dem Schönenberg und im Gasthaus Goldener Adler ab 1947, also zwei Jahre nach Kriegsende, zu tagen begonnen hatte.

Welche staatspolitischen Vorstellungen gab es im besetzten Deutschland nach 1945?

Dass der deutsche Staat heute genau diese genannten föderalen Züge aufweist, war in der Zeit zwischen 1945 und 1949 keineswegs selbstverständlich. Gewiss, schon das mittelalterliche und frühneuzeitliche Reich zeichnete sich durch eine schwache Zentralgewalt und starke Einzelstaaten aus, und selbst der Bismarcksche Nationalstaat war 1870 als „Bund deutscher Fürsten“ gegründet worden. Aber schon die Weimarer Republik wies nur noch schwache föderale Züge auf, erst Recht das sogenannte Dritte Reich, in dem die Länder im März 1933 gleichgeschaltet wurden um eine

Diktatur mit möglichst großer Durchgriffstiefe zu errichten. Wie sollte nach 1945 im Angesicht der deutschen Geschichte nun dieser neue Staat aussehen, den die westlichen Alliierten spätestens seit der Rede des US-Außenministers Byrnes in Stuttgart 1946 den Deutschen in Aussicht stellten? Von Seiten der Besatzungsmächte gab es zwei seit der Potsdamer Konferenz immer wieder geäußerte Bedingungen: demokratisch musste er sein (freie Wahlen, Gewaltenteilung, Parlament) und dezentral bzw. föderalistisch. Wie genau dieser Föderalismus aussehen sollte, war auch zwischen Westalliierten umstritten und wurde zunehmend den deutschen politischen Beratungen überlassen, die ab 1946/7 auf diesem Gebiet begannen.

Für diese Beratungen muss man wissen, dass die vier führenden politischen Parteien der Nachkriegszeit - CDU, FDP, SPD und CSU - nur auf Ebene der Länder, später der Besatzungszonen zugelassen waren, nicht aber reichsweit. Insofern gab es kein einheitliches Parteimanagement, sondern viele auseinanderklaffende und konkurrierende Vorstellungen und Konzepte. Zusammengefasst und etwas verkürzt kann man sagen, dass SPD und FDP eher einen Zentralstaat anstrebten, mit starkem nationalen Parlament und einer nachgeordneten Funktion der Länder. Die Gegenposition dazu nahm die CSU ein, die bis 1949 an einem Staatenbund deutscher Länder mit nur schwacher Zentralgewalt und voller Souveränität der Einzelländer als Staaten festhielt. Eine mittlere Position vertrat die CDU, wobei hier zwischen der rheinischen CDU der britischen Zone um Konrad Adenauer und der süddeutschen CDU im Stuttgarter Länderrat zu unterscheiden ist. Differenzen zwischen den beiden Flügeln bestanden in Bezug auf die verfassungsrechtliche Stellung der Länder und des zukünftigen Bundesrats als Länderkammer. An dieser Stelle kommt nun der „Ellwanger Kreis“ als inoffizielles Parteigremium von führenden CDU und CSU-Politikern in Spiel, der im März 1947 zum ersten Mal tagte. Dieser „Ellwanger Kreis“ als informeller Zusammenschluss von führenden Unionspolitikern Süddeutschlands war auf Initiative von Anton Pfeiffer (Bayern), Hermann Gögler (Württemberg-Baden) und Werner Hilpert (Hessen) entstanden. Diese hatten sich im Anschluss an Tagungen des Länderrats in Stuttgart über die Notwendigkeit einer Länder übergreifenden Abstimmung innerhalb CDU/CSU in Verfassungsfragen verständigt und die katholische, geschickt zwischen Wiesbaden, Stuttgart und München gelegene Stadt Ellwangen, genauer den Schönenberg, als Ort der Zusammenkunft ausgewählt.

Warum konnten die Ellwanger Treffen eine so große Wirkung entfalten?

Für unsere Fragestellung ist nun vor allem das vierte Ellwanger Treffen im November 1947 wichtig, weil sich hier Vertreter der CDU aus der amerikanischen und französischen Zone sowie der CSU auf eine gemeinsame Beschlussniederschrift der föderalen Staatlichkeit des künftigen Deutschland verständigen konnten. Dieses Konzept wurde von den beiden Staatsrechtlern Walter Strauß (für die CDU) und Hans Nawiasky (für die CSU) auf zwei Münchner Konferenzen als „Ellwanger Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung“ konkretisiert und präzisiert. Obwohl der Adenauer-Flügel diese „Ellwanger Grundsätze“ ablehnte und diese mithin nicht zur offiziellen Parteilinie wurde, schafften es deren Vorstellungen doch durch die normative Kraft des Faktischen in Teilen schließlich bis in das deutsche Grundgesetz. Das lag zum einen daran, dass die „Ellwanger Grundsätze“ konsistent ausgearbeitet und staatsrechtlich belastbar waren und als solche sowohl den Verfassungsberatungen auf Herrenchiemsee wie dem Parlamentarischen Rat vorlagen. In der Mitte gelegen zwischen bayrischen Föderalisten und Zentralisten der anderen Parteien konnten die Grundsätze immer wieder als Kompromiss oder wenigstens als Orientierung für einen Kompromiss dienen. Zweitens waren maßgebliche Vertreter des Ellwanger Kreises führende Mitglieder auf Herrenchiemsee (Joseph Schwalber (CSU), Adolf Süsterhenn (CDU-Rheinland Pfalz), Joseph Beyerle (CDU-Württemberg-Baden), Vorsitzender des Konvents war Anton Pfeiffer (CSU-Bayern)) oder im Parlamentarischen Rat (zusätzlich zu den genannten noch Walter Strauß, der die Ellwanger Grundsätze maßgeblich redigiert hatte.)

Welche föderalen Vorstellungen wurden in den Ellwanger Grundsätzen geäußert?

Die Länder galten grundsätzlich als Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland mit vergleichbaren Länderverfassungen, Länderregierungen und Landtagen sowie einem erheblichen Maß an politischer, administrativer und finanzieller Eigenständigkeit. Mit Ausnahme von Verbindungen zum Vatikan sollten die Länder allerdings über keine außenpolitische Kompetenz verfügen, dafür war Verwaltung grundsätzlich Ländersache. Allerdings galt der Grundsatz Bundesrecht bricht Landesrecht, wobei dem Bund Zuständigkeiten (auf Wirken von Strauß) der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen wurden, darunter auch der Schutz vor „Seuchen“, wie es damals hieß. In allen anderen nicht definierten Fällen sollte das Recht zur Gesetzgebung und Verwaltung grundsätzlich Ländersache sein, ebenso die Ausführung von Bundesgesetzen. Die Länderkammer, der „Bundesrat“, wurde als ein föderales Machtzentrum in der Bundesverfassung etabliert, indem dort ausschließlich die Regierungen der Länder, also keine Delegierte und auch keine Vertreter der Landtage, abstimmen sollten. Eine Senatslösung nach amerikanischer Art, wie sie von Adenauer und anderen favorisiert wurde, wurde damit ausgeschlossen. Auch die Wahl des Bundespräsidenten sollte ausschließlich durch den Bundesrat erfolgen, ebenso bedurfte die Bundesregierung der Zustimmung des Bundesrats (und natürlich des Vertrauens des Bundestags). Und schließlich sollte der Bundesrat auch das Antragsrecht auf Auflösung des Bundestags haben, falls eine Regierungsbildung nach vier Wochen nicht gelang. Länderkammer und Volkskammer sollten ein gleichberechtigtes Nebeneinander führen, wobei sich die neue Verfassung von der der Weimarer Republik explizit durch „eine bessere Sicherung des föderalistischen Gefüges“ und „die Gewährleistung einer föderalistischen Regierungsweise“ unterscheiden sollte. Von nachhaltiger Wirkung war auch, dass Begriff der „Bundesrepublik“ entgegen der bayrischen Forderung nach den „Vereinigten Staaten von Deutschland“ in den Ellwanger Grundsätzen stehen blieb und so bis auf den heutigen Tag fortwirken konnte. Nicht alle dieser föderalistischen Elemente sollten schließlich im Grundgesetz übernommen werden, aber bei den grundlegenden Weichenstellungen ist die Ellwanger Handschrift deutlich spürbar.

Welche Motive lagen den Autoren zu Grunde?

Die von den CSU-Vertretern wie Hans Ehard oder Anton Pfeiffer im Ellwanger Kreis vorgetragene Vorstellungen lassen im Grunde eine auf das 19. Jhd. zurückgehende Souveränitätsvorstellung Bayerns erkennen, das als historisch gewachsenes Land einer eigenen souveränen Staatlichkeit bedürfe. Föderalismus war insofern auch ein Mittel, bayrische Eigenstaatlichkeit soweit wie möglich zu bewahren. Für sie war das Deutsche Reich von 1870 im Jahre 1945 untergegangen und die Souveränität nicht auf das deutsche Volk, sondern auf die Länder als Vertreter der deutschen Stämme zurückgefallen. Allerdings griffe eine Erklärung aus rein machtpolitischen und traditionalistischen Motiven zu kurz. Allen Reden auf den Ellwanger Konferenzen gemein war eine tiefe Abneigung gegen den preußischen Zentralismus, der einerseits die Weimarer Republik zerstört und andererseits die NS-Diktatur erst möglich gemacht habe. Bereits auf der ersten Ellwanger Tagung formulierte Hans Ehard: Der Zentralismus habe Deutschland „zweimal in einen Weltkrieg geführt und er wird es wiederum tun“, ein Gegengewicht könnten nur starke süddeutsche Staaten bilden: „Ein gesunder Föderalismus hätte vielleicht 1933 und 1939 vermieden.“ Föderalismus war also vielmehr eine weitere, ja sogar die eigentlich wichtigste Form der Gewaltenteilung, die eine demokratische Verfassung brauche. Föderalismus als Lehre aus der Vergangenheit war das bindende Element für Vertreter von CDU und CSU und wurde bei fast jeder Konferenz beschworen, nicht zuletzt auch durch den anwesenden Eugen Kogon, der zusammen mit Werner Hilpert im KZ Buchenwald inhaftiert gewesen und dessen Buch vom SS-Staat 1946 erschienen war.

Wie wurden die Ellwanger Treffen in der Öffentlichkeit wahrgenommen?

Um die bemerkenswerte öffentliche Wahrnehmung richtig einordnen zu können, muss man sich zunächst die Lebensumstände des Jahres 1947 vergegenwärtigen. Der Autoverkehr über die Zonengrenzen hinweg war grundsätzlich untersagt und bedurfte einer Genehmigung, ebenso waren Benzin oder Holzgas für Autos rationiert, längere Strecken im Grunde unmöglich. Wohnraum war immer noch sehr knapp, Lebensmittel nur über Karten oder den Schwarzmarkt zu beziehen, der Kohle und Holzvorrat über den langen Winter 1946/7 fast aufgebraucht. Die zur Verfügung stehende Kalorienzahl betrug für Erwachsene 1500, in der Realität war sie teilweise unter 800 1946/7 gesunken. Es war keine Zeit für Großveranstaltungen am Wochenende. Da war es schon etwas besonderes, wenn sich führende Politiker aus verschiedenen Zonen – von Niedersachsen, der Pfalz und Südbaden bis Bayern, aus Bayern reiste teilweise das halbe Kabinett an – auf einem abgelegenen Exerzitenhaus, dem Ellwanger Schönenberg zu politischen Beratungen übers Wochenende trafen. Übrigens gab es dort auch nur vier Einzelzimmer und die Lebensmittelmarken mussten für das Essen auch abgegeben werden. Teilnehmer berichten, dass man manchmal auch hungrig bei solchen Treffen ins Bett ging.

Hatten die ersten drei Ellwanger Tagungen wenig Echo in Presse und Öffentlichkeit gefunden, wurde vor allem das vierte Treffen, bei dem auch besonders viele Teilnehmer zugegen waren, mit den föderalistischen Grundsätzen – und vor allem seine nicht publizierten, aber dafür umso heftiger vermuteten Ergebnisse – ausführlich besprochen und, so muss man wohl sagen, auch dramatisiert. Nachdem das „Neue Deutschland“ am 28.11.1947 von einer Konferenz auf dem Schönenberg bei Ellwangen berichtet hatte, die für den Fall eines Scheiterns der Londoner Konferenz die Bildung eines süddeutschen Staatenbundes ausgeheckt habe, griffen zahlreiche überregionale Zeitungen das Thema auf: „Föderation süddeutscher Länder“ (SZ 2.12.), „Ellwanger Geheimtagung (KR 9.12.)“ oder „Gerüchte und Dementis“ (FR 16.12.) waren die Überschriften. Der hessische LDP-Vorsitzende Martin Euler bezeichnete diese Mischung aus „Separatismus“ und „politischem Klerikalismus“ gar als Landesverrat. Auch der Spiegel widmete eine detailreich-dramatisierende, aber weitgehend sachlich falsche Titelgeschichte der Konferenz auf dem Ellwanger Schönenberg: „Wenige Stunden später fuhrn etwa 20 spiegelnde Luxus-Limousinen vor dem altersgrauen Portal des Klosters auf. Feierlich schwarz gekleidete Herren in dicken Ulstermänteln stiegen aus, klemmten sich gefährlich dicke Diplomatenaktentaschen unter den Arm und eilten schnell, ohne sich umzusehen, in das Kloster. Sie gelangten durch die gewundenen Kreuzgänge in den Exerzitiensaal, in dessen Mitte ein großer, grünbespannter runder Tisch stand. Dann wurden die Türen hermetisch geschlossen.“ Aus nicht genannten Quellen habe man erfahren, dass über eine Süddeutsche Staatenföderation unter Einbeziehung der amerikanischen und französischen Besatzungszone Österreichs (!) gesprochen wurde – ein „alter bayrischer Wunschtraum“ und späte Verwirklichung der Donauföderation aus dem 19. Jhd. Auch andere Zeitungen wie die Süddeutsche Zeitung in München oder der Tagesspiegel in Berlin sprangen auf das Thema auf und witterten im Schönenberger Treffen nichts weniger als einen Separatismus, der von Frankreich befeuert würde und die Einheit Deutschlands bedrohe. Man kann also sehen, dass die föderalen Vorstellungen, die hier von CDU/CSU geäußert wurden, zum einen keineswegs unumstritten waren, zum anderen immer noch ein Misstrauen gegenüber den süddeutschen und katholischen Traditionen vorherrschte, das weit über die sachliche Grundlage hinausging.

Welche Vorstellungen der Ellwanger Grundsätze wurden wie ins Grundgesetz übernommen?

Der Ellwanger Entwurf wurde im Verlauf der Beratungen auf Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat immer weiter präzisiert, modifiziert und teilweise aufgegeben. Aus föderalistischer Sicht könnte man auch sagen, die Grundsätze wurden in Abstimmung vor allem mit der SPD und dem Adenauer-Flügel der CDU verwässert. Neben dem Namen der Bundesrepublik wurden aber die Vorstellungen von ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung übernommen, ebenso der Grundsatz, dass Verwaltung Ländersache sei. Auch die Benennung und Bestellung der Länderkammer als Bundesrat konnte sich gegenüber der von Adenauer

befürworteten Senatslösung durchsetzen. Allerdings wurden die Rechte des Bundesrats als föderalem Herzstück in den Ellwanger Grundsätzen deutlich beschnitten, wie wir wissen wirkt der Bundesrat weder bei der Kanzlerwahl mit noch kann er mit dem Bundespräsidenten den Bundestag auflösen, auch muss er nicht bei jedem Bundesgesetz gehört werden.

Übernommen wurde auch, und das führt auf die Fragestellung zurück, die Bundeszuständigkeit bei Infektionskrankheiten, deren Umsetzung auf Grund der Länderzuständigkeit z.B. der Polizei und Gesundheitsbehörden aber Ländersache ist, die diese im Verfahren per Verordnung regeln müssen. Dies erklärt nun das etwas komplizierte Procedere, wonach der Bundestag zwar das Infektionsschutzgesetz mit konkreten Maßnahmen beschließen muss - als konkurrierendes Verfahren muss auch der Bundesrat zustimmen - jedoch die Landesregierungen und nicht die Bundesregierung für deren konkrete Umsetzung verantwortlich sind. Insofern wirkt hier der Ellwanger Gedanke nach, dass die teilsouveränen Länder eigenständige Gliedstaaten des Bundes sind, die eben auch unterschiedliche Ausgangsbeschränkungen bei identischer Infektionslage beschließen können. Das ist das späte Erbe der Ellwanger Grundsätze in unserer Gegenwart. Trotz mancher nachvollziehbarer Kritik dieses Föderalismus kann ein Blick in die Entstehungsgeschichte die Situation und Motive offenlegen, die auch für die Gegenwart bedenkenswert sind: Föderalismus als maßgebliche Form der Gewaltenteilung und als Schutzmechanismus vor totalitären Zugriffen auf eine moderne Gesellschaft.

Literatur:

Eine ausführliche Darstellung des Ellwanger Kreises auf Basis der Nachlässe von Walter Strauß und Anton Huber ist vom Autor geplant.

Publizierte Literatur dazu:

Angela Bauer-Kirch, Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates, Bonn 2005

[Wolfgang Benz, Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im "Ellwanger Kreis" 1947/48, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25 \(1977\), 776-820.](#)

Günter Buchstab, Der Ellwanger Freundeskreis der CDU/CSU, in: Ellwanger Jahrbuch 36, Ellwangen 1996, 174-184.

Sabine Kurtenacker, Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee. München 2017

Richard Ley, Föderalismusdiskussion innerhalb der CDU/CSU, Mainz 1978

Friedemann Utz, Preuße, Protestant, Pragmatiker. Der Staatssekretär Walter Strauß und sein Staat (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts 40), Tübingen 2003

Rudolf Vogel, Erinnerungen und Bemerkungen zum "Ellwanger Kreis", in: Ellwanger Jahrbuch 28, Ellwangen 1980, 171-180.