

Die Konstituierung Hessens nach dem 2. Weltkrieg

Martin Will

I. Die Ausgangssituation

Es gehört zu den interessanteren Phänomenen der Entstehungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, daß die Bundesländer bereits ihre staatliche Existenz erlangt hatten, als es 1949 zur Gründung der Bundesrepublik kam. Einer der Staaten, die sich 1949 zur Bundesrepublik Deutschland zusammenschlossen, war das Land Hessen, dessen Entstehungsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg Gegenstand der folgenden Darstellung ist.

Obwohl hier nicht der Raum ist, um die Vorgeschichte der Staatsgründung, insbesondere die Vorgänger des Staates Hessen in der Geschichte, näher zu beleuchten, müssen doch zwei Faktoren erwähnt werden, die maßgeblich die Ausgangssituation konstituierten, in deren Rahmen sich die Staatsentstehung vollzog: Zum einen ist von zentraler Bedeutung, daß die späteren Bundesländer seit der Entföderalisierung in der Nazizeit keine Staatsqualität mehr besaßen. Durch das „Gesetz über den Neuaufbau des Reiches“ vom 30. Januar 1934¹ waren die Volksvertretungen der Länder aufgelöst, ihre genuinen Hoheitsrechte auf das Reich übertragen und die „Landesregierungen“ weisungsgebunden der Regierung des Reiches unterstellt worden.² Das dahinter stehende ideologische Programm der Gleichschaltung fand im Gesetz in der Formulierung Ausdruck, daß das deutsche Volk „über alle innenpolitischen Grenzen und Gegensätze hinweg zu einer unlöslichen, inneren Einheit verschmolzen“ sei.³ Festzuhalten bleibt, seit dem 30. Januar 1934 waren die formal weiterbestehenden Länder ihrer Staatsqualität beraubt. Nach dem Ende der Nazizeit konnten die Länder daher nicht lediglich in ihrer Qualität bestätigt werden, sondern es war vielmehr eine Neuerrichtung als Staaten erforderlich.

Der zweite wesentliche Faktor für die Entstehung der Länder als Staaten war die Übernahme der Hoheitsgewalt in Deutschland durch die Siegermächte mit der „Berlin Declaration“ vom 5. Juni 1945.⁴ Im Anschluß an die Kapitulation der deutschen Streitkräfte vom 7./8. Mai 1945 erklärten die vier Oberbefehlshaber, *Eisenhower*, *Shukov*, *Montgomery* und *Lattre de Tassigny* Deutschland für unterworfen. Indem im Namen der jeweiligen Regierungen die „supreme authority with respect to Germany, including

1 RGBI. 1934 I S. 75.

2 Die föderale Regierungskoordination wurde durch das „Gesetz über die Aufhebung des Reichsrates“ vom 14. Februar 1934, RGBI. 1934 I S. 89 beseitigt.

3 Vgl. auch Rolf GRAWERT: Die nationalsozialistische Herrschaft, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Heidelberg ²1995, S. 143, 149 f..

4 Berliner Erklärung der Siegermächte „in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt“ vom 5. Juni 1945, abgedruckt bei: Klaus-Jörg RUHL (Hg.): Neubeginn und Restauration – Dokumente zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, ²1984, Nr. 30, S. 85.

all the powers possessed by the German Government“ beansprucht wurde, nahmen die Alliierten letztlich die gesamte Hoheitsgewalt Deutschlands, als Kernbestand der Staatlichkeit, in Anspruch.⁵ Da nach Art. 5 der Präambel zur Berlin Declaration eine Annexion ausdrücklich nicht bewirkt werden sollte, wird heute von der ganz herrschenden Meinung davon ausgegangen, daß das Deutsche Reich nicht unterging, sondern fortbestand und letztlich in Form der Bundesrepublik Deutschland „wiederbelebt“ wurde (Kontinuitätslehre).⁶ Festzuhalten bleibt allerdings, daß das de jure weiterbestehende Deutsche Reich spätestens ab dem 5. Juni 1945 umfassend seiner Hoheitsgewalt entkleidet war und damit de facto handlungsunfähig war. Der Staatenwerdungsprozeß der Bundesrepublik setzte ein, sobald die Alliierten in ihrer Machtvollkommenheit daran gingen, die Hoheitsgewalt nach und nach wieder auf die Deutschen zurückzuübertragen. Dieser Prozeß verlief allerdings im Wege einer „bottom up-Strategie“, von unten nach oben, und führte daher zur Bildung von Ländern mit Staatsqualität, Jahre bevor die Bundesrepublik ins Leben gerufen wurde.⁷

Zusammengefaßt bleibt festzuhalten, daß die Länder zum einen im Hinblick auf ihre Staatlichkeit keine schlicht wiederzubelebende Kontinuität besaßen, da sie mit dem Gesetz vom 30. Januar 1934 ihrer Staatlichkeit beraubt worden waren. Zum anderen war die Hoheitsgewalt am 5. Juni 1945 mit der Berlin Declaration vollständig auf die Alliierten übergegangen. Die Staatlichkeit neu zu errichtender Länder war mithin von einer Übertragung entsprechender Hoheitsrechte durch die Alliierten auf die Länder abhängig. Ziel dieser Abhandlung ist es herauszuarbeiten, wie sich dieser korrespondierende Prozeß der Übertragung von Hoheitsrechten und der Entstehung der Staatlichkeit im Hinblick auf das spätere Bundesland Hessen vollzog.

II. Die Anfänge: Vom Carpet-Plan zur neuen Linie

In der Endphase des zweiten Weltkriegs wurde das gesamte hessische Gebiet, also das Land Hessen (-Darmstadt) als auch die frühere preußische Provinz Hessen-Nassau, von amerikanischen Verbänden eingenommen⁸: Die Amerikaner überschritten am 23. März

5 Vgl. Michael STOLLEIS: Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau 1945-1949, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Heidelberg ²1995, S. 173, 183 f.

6 Vgl. zum damaligen Streit zwischen der „Kontinuitätslehre“ und der „Untergangslehre“: Michael STOLLEIS: Besatzungsherrschaft (wie Anm. 5), S. 173, 187 ff. sowie Peter HÖRTER: Die Entstehung des Landes Hessen nach 1945 unter besonderer Berücksichtigung der Mitwirkung der Besatzungsmächte, Diss. iur. Würzburg 1968, S. 78 ff.

7 Zu den konkreten Einflüssen der Hessischen Verfassung vom 1. Dezember 1946 auf das spätere Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vgl. Ulrich BACHMANN: Die Hessische Verfassung – Pate und Vorbild des Grundgesetzes? Einflüsse der hessischen Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsgeber auf das Bonner Grundgesetz, in: Hans EICHEL, Klaus Peter MÖLLER (Hg.): 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen – Eine Festschrift, Wiesbaden 1997, S. 90-121.

8 Interessant ist insofern, daß die Amerikaner letztlich drei Verwaltungseinheiten in Hessen vanden, da die ehemalige preußische Provinz Hessen-Nassau am 1. April 1944 auf Betreiben des NS-Gauleiters Sprenger in getrennte preußische Provinzen (Kurahessen aus dem vormaligen Regierungsbezirk Kassel und Nassau aus dem vormaligen Regierungsbezirk Wiesbaden) geteilt

1945 den Rhein bei Oppenheim und stießen von dort nördlich in das Rhein/Main-Gebiet vor. Ende des Monats waren Frankfurt, Wiesbaden, Wetzlar und Marburg durch von Westen vordringende Truppen besetzt.⁹ Am 4. April fiel Kassel und am 6. April war schließlich ganz Hessen von den Amerikanern besetzt.¹⁰

1. Direktive JCS 1067 und „Carpet-Plan“

Richtschnur für die sich anschließende Übernahme der tatsächlichen Gewalt durch die Amerikaner war die Direktive JCS¹¹ 1067 vom 26. April 1945¹², die in ihrer endgültigen Fassung vom 14. Mai 1945¹³ formell bis zum 15. Juni 1947 in Kraft blieb.¹⁴ Wesentliche Vorgaben waren die Verhinderung eigenständiger politischer Betätigung der Deutschen, eine intensive Kontrolle des gesamten öffentlichen Lebens und die Verhinderung privater Kontakte zwischen amerikanischen Soldaten und deutscher Bevölkerung.¹⁵ Die harte, auf eine konsequente Durchsetzung der „4 Ds“ „destruction“ (der Rüstungsmaschinerie) „de-cartellisation“, „demilitarisation“ und „de-nazification“ abzielende Linie der Amerikaner konnte jedoch nicht lange aufrechterhalten werden, wenn auch die Oberziele weiterverfolgt wurden.¹⁶ Die Ergebnisse der Konferenz von Potsdam Ende Juli/Anfang August 1945 und die sich abzeichnenden Veränderungen in der Zusammenarbeit insbesondere mit der Sowjetunion ließen eine Modifizierung der amerikanischen Linie ebenso angeraten sein wie der Mangel an personellen und materiellen Ressourcen, die für eine umfassende Fremdherrschaft notwendig gewesen wären.¹⁷

worden war; vgl. Walter MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950, Zur politischen Geschichte eines Landes in der Besatzungszeit, Frankfurt a. M. 1985, S. 29.

9 Walter MÜHLHAUSEN: Hessen (wie Anm. 8), S. 20.

10 Thomas LANGE: Hessen, in: Wolfgang BENZ (Hg.): Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/55, Berlin 1999, S. 399-403, hier S. 399 f.

11 Abkürzung für joint chief of staff (Generalstab).

12 Vgl. dazu auch Hans-Christoffer BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen um die Sozialisierung in Hessen 1946, Diss. phil. Marburg 1977, S. 15 ff.

13 Vgl. Lucius D. CLAY: Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950, S. 31.

14 Interessant ist, daß die vom joint chief of staff (Generalstab) erlassene Direktive, deren genauer Titel JCS/1067/6 lautete zunächst als „streng geheim“ klassifiziert worden war. Lucius D. CLAY weist darauf hin, daß die Amerikaner „einige Monate lang eine Politik verfolgten, deren Vorhandensein wir nicht einmal zugeben durften.“ Erst im Oktober 1945 wurde der Inhalt der Direktive publiziert; vgl. Lucius D. CLAY: Entscheidung (wie Anm. 13), S. 31.

15 Vgl. CLAY: Entscheidung (wie Anm. 13), S. 32; MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 22 f.; Eugen KOGON: Wiederaufbau und Neuanfang nach 1945, in: Uwe SCHULTZ (Hg.): Die Geschichte Hessens, Stuttgart 1983, S. 249-259, hier S. 251; Wolf-Arno KROPAT: Hessen 1945 – die Stunde Null? – Amerikanische und deutsche Konzeptionen zur Wiederbegründung der Demokratie in der Nachkriegszeit, in: Konrad SCHACHT (Hg.): Hessen 1945 – Demokratischer Neubeginn zwischen Utopie und Pragmatismus, 1995, S. 7-28, hier S. 9.

16 Instruktiv insoweit die Rede des Generals Lucius D. Clay beim ersten Zusammentreffen der Ministerpräsidenten in Stuttgart (Länderrat) vom 17. Oktober 1945, abgedruckt in: Klaus-Jörg RUHL (Hg.): Neubeginn und Restauration (wie Anm. 4), S. 148 ff.

17 Helmut BERDING: Gründung und Anfänge des Landes Hessen, in: Walter HEINEMEYER (Hg.): Das Werden Hessens, Marburg 1986, S. 767-797, hier S. 768 f.

Verwaltungstechnisch wollten die Amerikaner ihre Besatzungszone im Rahmen des sog. „Carpet-Plan“ ursprünglich vollständig mittels eines hierarchischen Netzes von Militärregierungs-Teams lenken, die gegenüber der deutschen Verwaltung weisungsbezugt sein sollten.¹⁸ Während „E-Detachments“ für die obersten Verwaltungseinheiten wie z. B. die Gliedstaaten zuständig sein sollten, waren „F-Detachments“ für Regierungsbezirke und größere Städte, „G-Detachments“ für mittlere Städte und „H-“ sowie „I-Detachments“ für Landkreise vorgesehen. Das Nebeneinander verschiedener Detachments führte jedoch zu Kompetenzstreitigkeiten und vor allem stand nicht genügend sach- und sprachkundiges Personal zur Verfügung, um das System der Detachments konsequent durchzuhalten. Hinzu kam, daß schlicht der von den Amerikanern als fortbestehend vorausgesetzte deutsche Verwaltungsapparat im infrastrukturell verwüsteten Deutschland nicht mehr funktionierte.¹⁹

2. Die Wiedererrichtung einer funktionsfähigen deutschen Verwaltung

Unter der Führung von General *Lucius D. Clay*, der seit April 1945 stellvertretender Militärgouverneur der amerikanischen Besatzungszone war²⁰, wurde die Militärregierung schon im Sommer 1945 reorganisiert: Im Oktober 1945 entstand das Office of Military Government for Germany (OMGUS), das von den rein militärischen Führungsstäben unabhängig war und dessen Apparat primär aus Zivilisten bestand. Gleichzeitig initiierte Clay die Wiedererrichtung einer funktionstüchtigen deutschen Verwaltung.²¹ Mit der Etablierung von Verwaltungseinrichtungen auf lokaler und regionaler Ebene²² und deren Besetzung mit unbelasteten Fachleuten bzw. Politikern²³ wurde ein Prozeß begonnen, der über den Zusammenschluß einzelner Verwaltungsgebiete zum hessischen Staatswesen zur Berufung der ersten hessischen Regierung, als vorläufigem Höhepunkt, führte.²⁴

18 STOLLEIS: Besatzungsherrschaft (wie Anm. 5), S. 173, 195.

19 BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 769.

20 Im Januar 1947 wurde Clay zum Militärgouverneur der amerikanischen Besatzungszone befördert.

21 Vgl. CLAY: Entscheidung (wie Anm. 13), S. 103 ff.

22 Hiermit wurde letztlich unmittelbar nach dem Einmarsch begonnen; vgl. exemplarisch die „Erklärung der Bezirksregierung Wiesbaden“ vom 4. Mai 1945, abgedruckt in: Wolf-Arno KROPAT: Hessen in der Stunde Null 1945/1947 – Politik, Wirtschaft und Bildungswesen in Dokumenten, Wiesbaden 1979, Nr. 12 (S. 21); vgl. auch Hans-Christoffer Beyer, Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 29 ff.

23 Vgl. KROPAT: Hessen 1945 (wie Anm. 15), S. 9 f.

24 Vgl. auch Walter MÜHLHAUSEN: Der staatliche Neubeginn des Landes Hessen unter Ministerpräsident Karl Geiler – Stunde der Exekutive?, in: Die Konstituierung des Landes „Groß-Hessen“ vor 50 Jahren (Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus 6), Wiesbaden 1966, S. 17-33, hier S. 18 ff.

III. Die territoriale Grenzziehung Hessens

Bevor auf die zentralen Aspekte des Staatsbildungsprozesses eingegangen werden soll, stellt sich die Frage, wie die Grenzen des heutigen Bundeslandes Hessen festgelegt wurden.²⁵

1. Der Verlust des linksrheinischen Rheinhessens und vier nassauischer Kreise

Die Bildung der Länder vollzog sich in den Grenzen der Besatzungszonen. Es war daher von konstitutiver Bedeutung für die Gestalt Hessens, daß 1945 eine Arrondierung der Besatzungszonen zwischen Amerikanern und Franzosen stattfand, die die historischen Grenzen Hessens verschob: Auf der Konferenz von Jalta (4. bis 11. Februar 1945) hatten die Sowjets auch Frankreich eine eigene Besatzungszone zugestanden²⁶, die aus Teilen der britischen und amerikanischen Zone bestehen sollte.²⁷ Entsprechend der vorgenommenen Grenzziehung, die mit der Unterzeichnung des Zonenprotokolls am 22. Juni 1945 abschließend geklärt wurde, überließen die Amerikaner das linksrheinische Rheinhessen und die vier rechts des Rheins gelegenen nassauischen Kreise St. Goarshausen, Unterlahn, Unterwesterwald und Oberwesterwald den Franzosen.²⁸ Diese Gebiete konnten trotz wiederholter Bemühungen später nicht mehr für das Bundesland Hessen zurückgewonnen werden.²⁹ Insofern hatte die Besatzungspolitik ihren ersten bleibenden Niederschlag für die Gestalt Hessens gefunden.³⁰

25 Einen kurzen Abriss über die historische Entwicklung der Grenzziehung Hessens gibt: HÖRTER: Entstehung des Landes Hessen (wie Anm. 6), S. 50 ff.

26 Vgl. CLAY: Entscheidung (wie Anm. 13), S. 26.

27 Rudolf MORSEY: Die Bundesrepublik Deutschland – Entstehung und Entwicklung bis 1969, München 42000, S. 1; vgl. auch die Feststellung der Siegermächte über die Besatzungszonen in Deutschland vom 6. Juni 1945, abgedruckt bei: RUHL: Neubeginn und Restauration (wie Anm. 4), Nr. 32, S. 87.

28 Walter MÜHLHAUSEN: Der Kompromiß von SPD und CDU – Zur Entstehung der Hessischen Verfassung 1946, in: Recht und Verfassung in Hessen – Vom Reichskammergericht zur Landesverfassung, 1995, S. 61-71, hier S. 62; kritisch dazu: Paul KLUKE: Das Land Hessen, in: Erwin STEIN (Hg.): 30 Jahre Hessische Verfassung 1946-1976, Wiesbaden 1976, S. 1-28, hier S. 15.

29 Im Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen vom 22. November 1945, GVBl. 1945, S. 23, Art. 2 wird ausgeführt: „Die in der französischen Besatzungszone liegenden Gebietsteile der ehemaligen Provinz Nassau und des ehemaligen Volksstaates Hessen gehören **z. Z.** nicht zu dem Staatsgebiet des Staates Groß-Hessen“ (Hervorhebung durch Verf.); BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 768.

30 Neben den genannten größeren Grenzverschiebungen ist noch auf folgende Arrondierungen des hessischen Gebietes zu verweisen: Bei der Festlegung der Grenze zwischen der amerikanischen und der sowjetischen Besatzungszone erfolgte ein Austausch einzelner Gemeinden zwischen Hessen und Thüringen. Außerdem ging die bis dahin zum Kreis Bergstraße gehörende Stadt Bad Wimpfen an Württemberg über; vgl. Karl E. DEMANDT: Geschichte des Landes Hessen, Revidierter Ndr. der 2. Auflage, Kassel 1980, S. 609.

2. Der Weg zur Bildung eines geeinten „Groß-Hessens“

Unter den Amerikanern war umstritten, wieviele Länder innerhalb ihrer Besatzungszone gebildet werden sollten. Während feststand, daß Bayern wiedererrichtet werden sollte, standen hinsichtlich der anderen amerikanisch besetzten Gebiete mehrere Pläne zur Disposition, von denen drei in die engere Wahl gezogen wurden: die Ein-Staaten-Lösung mit einem großen „Weststaat“ aus Württemberg, Baden, Hessen (-Darmstadt) und Hessen-Nassau; die Zwei-Staaten-Lösung mit Württemberg-Baden und Groß-Hessen und die Drei-Staaten-Lösung mit Württemberg-Baden, Hessen (-Darmstadt) und Hessen-Nassau (mit Marburg als Hauptstadt³¹).

General Clay entschied sich für die Drei-Staaten-Lösung, so daß amerikanische Militärregierungen in Kassel und Darmstadt umgehend mit den Vorbereitungen zur Gründung zweier hessischer Staaten begannen. Unter den Besatzungsoffizieren, die vor Ort (z.B. in Marburg) mit den praktischen Problemen der Drei-Staaten-Lösung und dem Wunsch der Bevölkerung nach einem geeinten hessischen Staat konfrontiert wurden, wuchsen allerdings die Zweifel an der Drei-Staaten-Lösung³²: In wirtschaftspolitischer Hinsicht wurde der ehemalige Volksstaat Hessen ohne die abgetrennten linksrheinischen Gebiete für nicht überlebensfähig gehalten; auch sollte das Rhein/Main-Gebiet als wirtschaftliche und verkehrsinfrastrukturelle Einheit nicht gespalten werden; in politischer Hinsicht wurde darauf verwiesen, daß ein geeintes Hessen am ehesten dem (amerikanischen) föderativen vertikalen Gewaltenteilungs-Ideal eines starken Gliedstaates innerhalb eines späteren Gesamtstaates Deutschland entsprechen könne; in administrativer Hinsicht könnten durch die Bildung eines hessischen Staates aus den bestehenden hessischen Regierungsbezirken am besten die existierenden Überschneidungen von Staats- und Sonderverwaltungen überwunden werden und – in historischer Perspektive – sprächen zahlreiche Einigungspläne, insbes. die Reichsreformpläne von 1918 bis 1932³³, die am Einspruch Preußens gescheitert waren³⁴, für ein geeintes Hessen.

General Clay ließ sich allerdings erst von den Argumenten seiner Berater überzeugen, als Repräsentanten aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Hochschulen und Kirchen in einer Befragung den Wunsch der Bevölkerung nach einem hessischen Gesamtstaat nachdrücklich artikulierten. In Art. I der Proklamation Nr. 2 der Militärregierung

31 Zur Diskussion um die Hauptstadt Hessen-Nassaus (Marburg oder Frankfurt) instruktiv: MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 37; Robert WOLFE: Bildung des Landes „Groß-Hessen“ aus amerikanischer Sicht – Bericht eines US-amerikanischen Zeitzeugen, in: Die Konstituierung des Landes „Groß-Hessen“ (wie Anm. 24), S. 34-44, hier S. 38 führt aus, daß Marburg anstelle von Kassel ausgewählt wurde, da Kassel geographisch abgelegen gewesen sei und es an öffentlichen Gebäuden und Wohnungen gefehlt habe.

32 WOLFE: Bildung des Landes „Groß-Hessen“ (wie Anm. 31), S. 39; BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 771.

33 Vgl. zum Einfluß des Geschichtspromotors an der Ohio State University Walter L. Dorn, der als Zivilberater des General Adcock in Frankfurt den Staatsrechtler Gerhard Anschütz herangezogen hatte, der wiederum auf die Pläne zur Gründung eines Landes Hessen nach 1918 verwiesen hatte: KOGON: Wiederaufbau und Neuanfang (wie Anm. 15), S. 249 f.

34 Vgl. zu den Neugliederungsplänen: MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 35.

Deutschland – Amerikanische Zone vom 19. September 1945³⁵ verkündete General Dwight D. Eisenhower, der Oberste Befehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa, daher die Bildung von (einschließlich Bayern) 3 „Verwaltungsgebieten“, „die von jetzt ab als Staaten bezeichnet werden; jeder Staat wird eine Staatsregierung haben“. Auf diese Weise wurden die Staaten „Groß-Hessen“, „Württemberg-Baden“ und „Bayern“ gegründet. Groß-Hessen umfaßte nach der Proklamation „Kurahessen und Nassau (ausschließlich der zugehörigen Exklaven und der Kreise Oberwesterwald, Unterwesterwald, Unterlahn und Sankt-Goarshausen) und Hessen-Starkenburg, Oberhessen und den östlich des Rheines gelegenen Teil von Rheinhessen“. Zur Hauptstadt „Groß-Hessens“ wurde kurz nach der Proklamation Wiesbaden erklärt.³⁶ Entscheidend hierfür waren neben der vergleichsweise geringen Zerstörung der Stadt auch interne Reorganisationsvorgänge der Besatzungsarmee.³⁷ In Wiesbaden saß nämlich bereits das e-Detachment von Oberst James R. Newman als Spitze der US-Militärverwaltung in Hessen.³⁸ Das Gebiet und die Hauptstadt des Staates „Groß-Hessen“ und damit des heutigen Bundeslandes Hessen wurden somit von der amerikanischen Militärregierung, wenn auch wohl im Benehmen mit der Meinung der Bevölkerung, festgelegt.³⁹

IV. Die erste hessische Staatsregierung und das Staatsgrundgesetz

1. Die Einsetzung der ersten hessischen Staatsregierung

Proklamation Nr. 2 enthielt neben Art. I, der die drei Staaten konstituierte, noch drei weitere Artikel, die vor allem den Fortbestand existenten deutschen Rechts, dessen Neusetzung in den Ländern und das Verhältnis zum Besatzungsrecht regelten. Nach Art. II der Proklamation sollte deutsches Recht, das zur Zeit der Besetzung in Kraft war, anwendbar bleiben, soweit es nicht durch die Militärregierung oder den Kontrollrat aufgehoben wurde. Art. III Nr. 1 übertrug in formaler Hinsicht Hoheitsgewalt auf die neu gebildeten Staaten, indem ihnen – unter Vorbehalt der übergeordneten Machtbefugnis der Militärregierung – volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende

35 Proklamation Nr. 2 der Militärregierung Deutschland – Amerikanische Zone vom 19. September 1945, abgedruckt z. B. bei: RUHL: Neubeginn und Restauration (wie Anm. 4), Nr. 55, S. 144 f. sowie bei BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), Anhang S. 799; vgl. dazu auch Gilbert GORNIG: Kontinuität oder Diskontinuität: Die Beziehungen des Landes Hessen zu seinen Gebietsvorgängern, in: EICHEL/MÖLLER: 50 Jahre Verfassung (wie Anm. 7), S. 122-147, hier S. 125 f.

36 Vgl. die Anordnung von James Newman, Direktor der Militärregierung für Groß-Hessen, vom 12. Oktober 1945, abgedruckt bei: Wolf-Arno KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 19, S. 31; zu den Hintergründen vgl.: WOLFE: Bildung des Landes „Groß-Hessen“ (wie Anm. 31), S. 42; Helmut BERDING: Staatsbildung und Verfassungsgebung in Hessen 1945-1946, in: Helmut BERDING (Hg.): Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946, Wiesbaden 1996, S. IX-XXXIII, hier S. XI.

37 BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 772.

38 Walter MÜHLHAUSEN: Der Aufbau der parlamentarischen Demokratie in Hessen, in: SCHACHT: Hessen 1945 (wie Anm. 15), S. 83-105, hier S. 85.

39 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 39; zur Frage, inwieweit die Staatsentstehung den Vereinigten Staaten oder aber den Deutschen bzw. Hessen zuzurechnen ist vgl. HÖRTER: Entstehung des Landes Hessen (wie Anm. 6), S. 93 ff.

Gewalt übertragen wurde. Art. III Nr. 2 regelte, daß es „bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Schaffung demokratischer Einrichtungen möglich sein wird“, für die Gültigkeit staatlicher Gesetzgebung genüge, daß diese von dem Ministerpräsidenten genehmigt und verkündet wird. In der Proklamation wurde also mittelbar bereits die Einsetzung von Ministerpräsidenten in den neuen Ländern in Aussicht gestellt, die dann tatsächlich nicht lange auf sich warten ließ.

Zunächst setzte die Armeeführung allerdings eine Militärregierung für Groß-Hessen (Office of Military Government Greater Hesse (OMGH)) ein, die von dem E-Detachment unter Oberst *James R. Newman* gebildet wurde, das die Verwaltung des Regierungsbezirks Wiesbaden wiedererrichtet hatte.⁴⁰ Durch Anordnung von Oberst *Newman* wurde mit Wirkung vom 12. Oktober 1945 12:00 Uhr die Bildung einer zivilen Landesregierung für Groß-Hessen mit Sitz in Wiesbaden verkündet.⁴¹ Zugleich wurde angeordnet, daß „the head“ der zivilen Landesregierung als Ministerpräsident bezeichnet werde. Am 16. Oktober 1945 ernannte General Clay den parteilosen Heidelberger Juristen *Karl Geiler*⁴², der von 1921 bis zur Entziehung der Lehrerlaubnis durch die Nazis im Jahr 1939 Professor für Wirtschaftsrecht in Heidelberg gewesen war⁴³, zum Ministerpräsidenten.⁴⁴ Geiler präsentierte am 16. Oktober ein Rumpfkabinett, das u. a. auf Intervention der Militärregierung umgebildet und erweitert wurde⁴⁵, so daß am 1. November das vollständige Kabinett vorgestellt werden konnte.⁴⁶ Zu Ministern wurden nach der ersten Umbildung am 1. November 1945 neben parteilosen Fachleuten auch verschiedene Repräsentanten der inzwischen wieder zugelassenen Parteien SPD, CDU, KPD und LDP, wie z. B. der spätere hessische Ministerpräsident, *Georg August Zinn* (SPD/Justizminister), ernannt.⁴⁷

Die Autonomie dieser ersten hessischen Landesregierung war stark eingeschränkt.⁴⁸ So ergaben sich aus den Beschlüssen des von den Ministerpräsidenten der amerikani-

40 Letztlich wurde das E-Detachment unter Newman als oberste Militärregierungsstelle in Office of Military Government Greater Hesse (OMGH) umbenannt; vgl. MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 43.

41 Anordnung von James Newman, Direktor der Militärregierung für Groß-Hessen, vom 12. Oktober 1945, abgedruckt in: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 19, S. 31.

42 Zur Person des 1878 geborenen Geilers vgl. nunmehr: Walter MÜHLHAUSEN: Karl Geiler und Christian Stock – Hessische Ministerpräsidenten im Wiederaufbau, Marburg 1999, S. 22 ff.; KLUKE: Das Land Hessen (wie Anm. 28), S. 15 f.

43 KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), S. 26.

44 Zur Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Person Geilers: MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 44 ff.

45 Justizminister Robert Fritz mußte nach wenigen Tagen auf Intervention der Militärregierung zurücktreten, da er aufgrund seines Verhaltens während der NS-Zeit als belastet galt; vgl. zur Regierungsbildung auch BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 34 ff.

46 KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), S. 27 f.

47 Vgl. die Erklärung von Ministerpräsident Prof. Geiler vom 30. Oktober 1945, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 36), Nr. 22, S. 34 sowie die Kabinettslisten des Kabinetts Geiler vor und nach der Umbildung am 1. 11. 1945, abgedruckt in: STEIN: 30 Jahre Hessische Verfassung (wie Anm. 28), S. 394.

48 BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 772.

schen Besatzungszone gebildeten Länderrates in Stuttgart⁴⁹, der wiederum den Weisungen des Regional Government Coordinating Office (RGCO) Folge leisten mußte, bindende Vorgaben für die Landesregierung und ihre Landesgesetzgebung. Daneben unterstand die Landesregierung auch den unmittelbaren Weisungen des OMGH, ähnlich wie die Landräte und Bürgermeister in den Landkreisen und Städten bis Januar 1946 den Weisungen der örtlichen Militärregierungen Folge zu leisten hatten. Je mehr allerdings die Demokratisierung in den Vordergrund der amerikanischen Politik rückte, umso größer wurde auch der politische Spielraum der Landesregierung.

2. Das Staatsgrundgesetz vom 22. November 1945

Unter dem 22. November 1945 wurde das vom Ministerpräsidenten und dem am 28. Oktober 1945 ernannten hessischen Minister der Justiz Zinn unterzeichnete Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen verkündet.⁵⁰ In seinen lediglich 11 Artikeln enthielt das Staatsgrundgesetz einige fundamentale staatsorganisationsrechtliche Normen, insbesondere zur Organisation der Landesregierung und zur Ausübung der verschiedenen Staatsgewalten. Von Bedeutung war insbesondere Art. 3, der dem Ministerpräsidenten eine sehr starke Position innerhalb der Staatsregierung einräumte. Nach Art. 3 Abs. 1 S. 2 trägt der Ministerpräsident die volle Verantwortung gegenüber der Militärregierung. Gem. S. 3 ernennt und entläßt er die Staatsminister. Nach Art. 3 Abs. 2 Staatsgrundgesetz erläßt und verkündet nicht etwa die Regierung, sondern der Ministerpräsident alleine die Gesetze und die grundsätzlichen Verordnungen, insbesondere die Rechtsverordnungen.

Ministerpräsident Geiler betonte von Anfang an, daß die Staatsregierung kein Kollegialorgan sei, das Entscheidungsbefugnis besitze. Dabei berief er sich schon in der ersten Sitzung seines Rumpfkabinetts am 19. Oktober 1945 darauf, daß er der amerikanischen Regierung gegenüber allein die Verantwortung trage, woraus sich ergebe, „daß er der Chef der Regierung sei und daß er jedenfalls in allen wichtigen Fragen die Entscheidung zu treffen habe. Es gelte also für das Kabinett nicht das Kollegialprinzip. Die Minister seien vielmehr nur die Berater des Ministerpräsidenten“.⁵¹ Den Ministern *Venedey*, *Müller* und *Binder*, die sich für das Kollegialprinzip aussprachen, entgegenete Geiler, er sei selbstverständlich bereit, alle Fragen kollegial zu beraten, müsse sich aber die endgültige Entscheidung in allen wichtigen Fragen selbst vorbehalten und könne

49 Vgl. den Organisationsplan für den Länderrat vom 6. November 1945, abgedruckt in: RUHL: Neubeginn und Restauration (wie Anm. 4), Nr. 58, S. 150 ff., Nr. 1: „Die Ministerpräsidenten von Bayern, Württemberg-Baden, Groß-Hessen (und der Oberbürgermeister von Bremen) bilden einen ständigen Rat. Dieser führt die Bezeichnung „Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebiets“; vgl. auch CLAY: Entscheidung (wie Anm. 13), S. 113 ff.

50 Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen vom 22. November 1945, Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Hessen, 1945, S. 23, wurde später durch Gesetz vom 16. August 1946 geändert und durch die Verfassung vom 1. Dezember 1946 aufgehoben; Reinhard HINKEL: Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Wiesbaden 1999, S. 25.

51 Niederschrift über die erste Sitzung des Kabinetts Geiler am 19. Oktober 1945 – W 1126 Nr. 19 f. 2, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 20, S. 31 f.

eine Bindung an Mehrheitsbeschlüsse nicht akzeptieren.⁵² Nach Inkrafttreten des Staatsgrundgesetzes stützte sich Geiler insoweit auf den erwähnten Art. 3 Abs. 1 S. 2, der ausdrücklich dem Ministerpräsidenten die alleinige Verantwortung gegenüber der Militärregierung zuwies. In der Praxis faßte das Kabinett Geiler dann aber doch Mehrheitsentscheidungen, denen der Ministerpräsident in aller Regel folgte. Nur in Einzelfällen erklärte er dem Kabinett, daß er den Mehrheitsbeschluß zwar zur Kenntnis nehme, jedoch anders entscheiden werde.⁵³

Die wesentliche zukunftsweisende Vorschrift des Staatsgrundgesetzes war Art. 9, nach dessen Abs. 1 sich die Staatsregierung als Treuhänderin des Hessischen Volkes betrachtet und eine „demokratische Verfassung“ vorbereiten werde. Nach Art. 9 Abs. 2 beruft der Ministerpräsident als Vorläuferin einer künftigen Volksvertretung (Landtag) einen beratenden Landesausschuß ein, dessen Mitglieder vom Ministerpräsidenten ernannt und abberufen werden. Nach Art. 9 Abs. 3 soll der beratende Landesausschuß vor Erlass wichtiger Gesetze und vor Festlegung des Haushaltsplanes gehört werden. Art. 9 Staatsgrundgesetz stellt letztlich den normativen „Samen“ dar, aus dem ein Jahr später die bis heute gültige hessische Verfassung hervorgehen sollte.

V. Aufbau der Parteien und erste Kommunalwahlen

1. Der Aufbau von SPD, KPD, CDU und LDP

Unmittelbar nach der Befreiung durch die Amerikaner hatten insbesondere Funktionäre der ehemaligen demokratischen Parteien, Gewerkschaftsmitglieder und Mitglieder der christlichen Opposition gegen den Nationalsozialismus auf lokaler Ebene Aktivitäten entfaltet, die zum einen administrative Fragen wie die Versorgung und Wohnraumvermittlung betrafen, aber zum einen auch auf eine Wiederbelebung demokratischer politischer Vereinigungen abzielten.⁵⁴ Während dies in den ersten Monaten – wenn überhaupt – mit stillschweigender Duldung der lokalen Militärregierungen geschah, die eine politische Aktivität der Deutschen nach der Direktive JCS 1067 eigentlich verhindern sollten, bis die Entnazifizierung abgeschlossen war, korrigierten die Amerikaner ihre restriktive Haltung gegenüber der Gründung politischer Vereinigung bereits im Sommer 1945.⁵⁵

Nachdem die Sowjets schon am 10. Juni 1945 überraschend politische Parteien in ihrer Zone wieder zugelassen hatten, ließen die Amerikaner nach der Potsdamer Konferenz, auf der beschlossen worden war, in ganz Deutschland demokratische politische

52 Niederschrift über die erste Sitzung des Kabinetts Geiler am 19. Oktober 1945 – W 1126 Nr. 19 f. 2, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 20, S. 31 f.

53 KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), S. 28 f.

54 Vgl. zu den Anfängen allenfalls tolerierter politischer Betätigung: Axel ULRICH: Demokratischer Neubeginn in Wiesbaden: von den antifaschistischen Bürgerausschüssen und den Anfängen der politischen Reorganisation, in: SCHACHT: Hessen 1945 (wie Anm. 15), S. 29-70 sowie MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 65 ff.

55 Vgl. CLAY: Entscheidung (wie Anm. 13), S. 110 ff.

Parteien zu erlauben und zu fördern⁵⁶, ab Ende August 1945 zumindest auf Kreisebene Parteien zu.⁵⁷ Dem auch beim Verwaltungsaufbau beherzigten „bottom up-approach“ folgend wurden drei Monate später Parteien auch auf Länderebene und weitere drei Monate später auf Zonenebene zugelassen.⁵⁸ In Hessen etablierten sich so vier bedeutende Parteien⁵⁹, nämlich SPD, CDU, KPD und LDP.⁶⁰

a) SPD

Die SPD wurde schon bald nach dem Einmarsch der Amerikaner auf lokaler Ebene wiederbelebt. Da viele ehemalige Parteimitglieder reaktiviert werden konnten und ein vertrauensvolles Verhältnis zu den Amerikanern bestand, die viele Repräsentanten der SPD in Verwaltungspositionen beriefen, war die SPD die erste Partei, die sich etablieren konnte.⁶¹ Am 9. Dezember 1945 fand in Frankfurt der erste Landesparteitag statt, auf dem *Wilhelm Knothe*, Mitbegründer der „Frankfurter Rundschau“ und Vertrauter Kurt Schumachers zum Vorsitzenden gewählt wurde. Uneinigkeit bestand in der Frage, wieviele Parteibeirke in Hessen gegründet werden sollten. Auf ein Machtwort von *Kurt Schumacher* wurden schließlich die beiden SPD-Bezirke Hessen-Süd (Zentrale: Frankfurt, 53.000 Mitglieder) und Hessen-Nord (Zentrale Kassel: 20.000 Mitglieder) ins Leben gerufen und nicht (wie dies von den Südhessen favorisiert worden war) drei Bezirke (Kassel, Wiesbaden, Darmstadt).

Der zunächst gerade in Süd-Hessen von einigen Mitgliedern von SPD und KPD verfolgte Versuch, die historische Spaltung der Arbeiterbewegung⁶² in die beiden Parteien zu überwinden⁶³, wurde unter dem Einfluß Schumachers, der einen betont anti-kommunistischen Kurs verfolgte, und unter dem Eindruck der zwangsweisen Vereinigung von KPD und SPD in der sowjetischen Zone, aufgegeben. Personell fand dies vor allem in Innenminister *Hans Venedey* seinen Niederschlag, der wegen seines Engagements für die SED im Frühjahr 1946 sowohl die Regierung als auch die SPD verlassen mußte. Vom 9. bis 11. Mai 1946 fand in Hannover der erste Nachkriegsparteitag der SPD statt, auf dem Schumacher zum Vorsitzenden gewählt wurde. Die hessische SPD schloß sich den politischen Leitlinien der Hannoverschen Parteizentrale an, die u.a. eine repräsentative parlamentarische Demokratie, die Sozialisierung bestimmter Industrien und eine Demokratisierung der Wirtschaft vorsahen.

56 Potsdamer Abkommen, Punkt III A9 (II).

57 WOLFE: Bildung des Landes „Groß-Hessen“ (wie Anm. 31), S. 40 spricht vom 27. August 1945; vgl. exemplarisch: Militärregierung Deutschland – Amerikanische Zone – Stadtkreis Frankfurt am Main: Bekanntmachung – Bildung von politischen Parteien, 1. September 1945, , abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 43, S. 59.

58 BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 773 f.

59 Zu den sonstigen Parteien, die keine größere Bedeutung erlangen konnten, vgl. bspw. BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 69 ff.

60 1945-1995 – Eine Zeitreise durch Hessen – Begleitbuch zur Ausstellung, Frankfurt 1995, S. 34.

61 BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 53 ff.

62 Zur Arbeiterbewegung im Nachkriegs-Hessen vgl.: Gerhard BEIER: Rekonstruktion der Arbeiterbewegung in Hessen, in: SCHACHT: Hessen 1945 (wie Anm. 15), S. 124-151.

63 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 74.

b) KPD

Keimzellen der Neugründung der KPD in Hessen waren Antifaschistische Ausschüsse, sozialistische Aktionsgemeinschaften und Bürgerräte, in denen in Deutschland oder aber im Exil überlebt habende Parteimitglieder Ansatzpunkte für neue politische Aktivität fanden. Aufgrund des guten Verhältnisses zu den Amerikanern wurde die KPD schon im September 1945 im Stadtkreis Frankfurt und im Dezember 1945 auf Landesebene zugelassen. Im November 1945 fand eine erste Landeskonferenz, im März 1946 der erste ordentliche Parteitag statt. Im Juni 1946 hatte die hessische KPD 21.000 Mitglieder.

Während der organisatorische Aufbau eines straff geführten Parteiapparates an dessen Spitze das Zentralkomitee der KPD in Berlin stand⁶⁴, reibungslos vonstatten ging, gelang es der KPD in Hessen nicht, breiten Rückhalt in der Bevölkerung zu erlangen.⁶⁵ Vor allem unter dem Eindruck der Zwangsvereinigung von KPD und SPD in der sowjetischen Zone, die zwischen Herbst 1945 und Frühjahr 1946 erfolgte, gelang es der hessischen KPD nicht, das Bild einer demokratischen Grundsätzen verpflichteten Partei zu vermitteln.

c) CDU

Während SPD und KPD an ihre Tradition in der Weimarer Republik anknüpfen konnten, handelte es sich bei der CDU um eine Neugründung, in der sich verschiedenste Strömungen zusammenfanden.

In Frankfurt trafen Protagonisten des „Linkskatholizismus“⁶⁶ wie *Walter Dirks* und *Eugen Kogon*⁶⁷, denen die Gründung einer sozialistischen Volkspartei vorschwebte auf andere Intellektuelle wie *Bruno Dörpinghaus*, die für die Bildung einer überkonfessionellen Rechtspartei sowie einer sozialen Volkspartei eintraten. Realisiert wurde die Idee einer christlichen Sammlungsbewegung für Katholiken und Protestanten in der Frankfurter Christlich-Demokratischen Partei (CDP), deren Zulassung am 15. September 1945 bei der amerikanischen Militärregierung beantragt wurde und die einen wirtschaftlichen Sozialismus auf demokratischer Grundlage anstrebte.⁶⁸

In Kassel liegen die Anfänge der CDU hingegen im Zusammenschluß zweier kleinerer konfessioneller Parteien, des Christlich-Sozialen Volksdienstes und des Zentrums, zu einer kommunalpolitischen christlichen Arbeitsgemeinschaft im Sommer 1945. Im August wurden die beiden Parteiorganisationen aufgelöst und zur CDU verschmolzen, die um konfessionelle Ausgewogenheit bemüht war. Politisch war die Kas-

64 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 93.

65 Vgl. auch die Einschätzung des stellvertretenden Militärgouverneurs: CLAY: Entscheidung (wie Anm. 13), S. 112 f.

66 Vgl. zur politischen Dimension des Katholizismus im Jahr 1945: Wolfgang SCHROEDER: Politischer Katholizismus 1945, in: SCHACHT: Hessen 1945 (wie Anm. 15), S. 71-82.

67 Vgl. Eugen KOGON: Hessen nach dem Zusammenbruch – Marginalien zum Neubeginn, in: STEIN: 30 Jahre Hessische Verfassung (wie Anm. 28), S. 29-55, hier S. 38 ff.

68 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 107 ff.

seler CDU eher konservativ orientiert. Christliche Werte wurden in wirtschaftspolitischer Hinsicht durch neoliberales Gedankengut ergänzt.

Im katholischen Fulda entstand die CDU im Spätsommer 1945 als Nachfolger des hier in der Weimarer Republik dominierenden Zentrums. Die Neugründung einer Partei unter Einbeziehung der Protestanten resultierte letztlich aus der starken Position von Vertretern der SPD und KPD, die von den Amerikanern in zentrale Verwaltungspositionen berufen worden waren. Zu den politischen Leitlinien der Fuldaer CDU zählte die Durchsetzung christlicher Werte, die Wiederherstellung der Reichseinheit, die Vergesellschaftung von Industrieunternehmen mit Monopolstellung und ein besonderer Schutz der Landwirtschaft.

In Darmstadt wurde im September 1945 von Mitgliedern der missionarisch-ökumenischen Una-Sancta-Bewegung unter Führung der engagierten Christin *Maria Sevenich* die Deutsche Aufbaubewegung gegründet, deren stellvertretender Vorsitzender *Heinrich von Brentano* wurde.⁶⁹ Die religiöse, gegen Faschismus und Kommunismus gerichtete Bewegung konnte allerdings keine konkrete politische, soziale und ökonomische Programmatik entwickeln.

Die Frankfurter CDU ergriff im Herbst 1945 die Initiative zur Gründung einer Landes-CDU. Die geschilderten oft diametralen Konzeptionsunterschiede der verschiedenen lokalen Parteigruppierungen in zentralen politischen und ökonomischen Fragestellungen ließen sich nur schwer vereinbaren. Letztlich war das aktive Bekenntnis zum Christentum der gemeinsame Nenner und in programmatischer Hinsicht setzte sich schließlich der sozialistische Kurs der Frankfurter CDP mit ihren „Frankfurter Leitsätzen“⁷⁰ durch. Die Personalentscheidungen standen allerdings hierzu durchaus in Kontrast. Der erste Vorsitzende, *Werner Hilpert*, der von der Militärregierung zum stellvertretenden Ministerpräsidenten berufen wurde, unterstützte zwar einerseits als Mitglied des „Katholischen Ausschusses“ die sozialistische Programmatik, gehörte aber andererseits als Hauptgeschäftsführer der Frankfurter Industrie- und Handelskammer eher dem rechten Parteiflügel an.⁷¹ Obwohl noch andere Konservative wie *Erich Köhler* maßgeblichen Einfluß auf die Politik der hessischen CDU ausübten, verfolgte diese in der Landespolitik und bei den wichtigen Verfassungsberatungen doch das in den „Frankfurter Leitsätzen“ zum Ausdruck gekommene Programm.⁷² Insofern nahm der hessische Landesverband eine Sonderstellung innerhalb der CDU ein.

69 Ebd., S. 114.

70 „Frankfurter Leitsätze“ der CDU vom September 1945, auszugsweise abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 56, S. 81 ff.

71 Hilpert wurde mit Wirkung vom 30. Juni als Geschäftsführer der IHK Frankfurt beurlaubt, da General Clay im April 1946 verfügt hatte, daß ein Minister nicht gleichzeitig in Verbänden tätig sein durfte; MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 119.

72 Vgl. bspw. den Wahlauf Ruf der hessischen CDU zu den Gemeindewahlen im Januar 1946, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 68, S. 99.

d) LDP

Der LDP, die wie die CDU nicht an eine unmittelbare Vorläuferpartei anknüpfen konnte⁷³, gelang es im Sommer 1945 lediglich in den größeren Städten, Parteiorganisationen zu etablieren⁷⁴, die zudem mäßigen Zulauf fanden.⁷⁵ Besonders erfolgreich waren die Liberalen alleine in Marburg, einer traditionellen Hochburg des Linksliberalismus, wo die Demokratische Volkspartei bei den ersten Kommunalwahlen die Mehrheit erringen konnte und mit *Karl-Theodor Bleek* den Oberbürgermeister stellte.

Erst spät ging von Frankfurt die Initiative zur Gründung einer Landesorganisation aus. Auf der Gründungskonferenz am 29. Dezember 1945 wurde der Frankfurter Unternehmer *Georg-Ludwig Fertsch* zum Vorsitzenden und der Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer Kassel *Friedrich Schönwandt* zu seinem Stellvertreter gewählt. Während die Programmatik zwecks Integration der verschiedenen Strömungen nicht eindeutig war, gewannen de facto rechtsliberale, nationale Vertreter die Oberhand. Nach der Verhaftung des nationalsozialistisch vorbelasteten, antisemitischen Parteisekretärs *Ernst Luge* gelangte der Hersfelder Landrat *August Martin Euler* an die Spitze der LDP/FDP, der in wirtschaftspolitischer Hinsicht dezidiert liberale Positionen vertrat und z. B. eine Mitbestimmung kategorisch ablehnte. Die rechts von der CDU angesiedelte LDP verstand sich als Repräsentantin von Industrie, Selbständigen und des agrarischen Mittelstandes.⁷⁶

2. Die Kommunalwahlen im Jahr 1946

Die zunehmenden Schwierigkeiten der Amerikaner aufgrund der Demobilisierung, in ihren Reihen geeignetes Verwaltungspersonal zu finden, und die neue politische Linie, die Deutschen zu Demokraten zu erziehen, begünstigten die Entscheidung, möglichst bald erste Wahlen durchzuführen. General Clay verfügte im Herbst 1945, daß bereits im Januar 1946 Gemeinde-, im März Kreistags- und im Mai Stadtkreiswahlen stattfinden sollten. Auch hier schlug sich mithin der „bottom up-approach“ zum Wiederaufbau eines demokratischen Landes Hessen nieder.

Mit dem frühen Wahltermin stieß Clay auf Widerstand seiner Berater, die sich gegen Wahlen aussprachen „solange die deutsche Industrie lahm liege und die Bevölkerung wegen des katastrophalen Mangels an Nahrungsmitteln praktisch vom Hungertod bedroht sei“.⁷⁷ Auch deutsche Politiker wandten sich gegen die frühen Wahlen.⁷⁸ So forderte der Frankfurter „Aktionsausschuß der vier politischen Parteien“ den Ministerpräsidenten noch am 9. Dezember 1945 auf, die Militärregierung um Verschiebung der

73 Die LDP wurde 1945 ausdrücklich als „neue Partei“ gegründet und distanzierte sich grundsätzlich von den bürgerlichen Parteien der Weimarer Republik, die der Demokratie feindlich oder zumindest skeptisch gegenübergestanden hatten; vgl. KROPAT: Hessen 1945 (wie Anm. 15), S. 22 f.

74 Vgl. exemplarisch das Programm der Liberal-Demokratischen Partei Frankfurt am Main aus dem Oktober 1945, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 59, S. 88.

75 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 125 ff.

76 BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 779.

77 Conrad F. LATOUR, Thilo VOGELSANG: Okkupation und Wiederaufbau: Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944-1947, Stuttgart 1973, S. 109.

78 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 143.

Wahlen zu ersuchen. Zum einen befänden sich die Landesverbände der Parteien noch im Aufbau, zum anderen sei es kaum möglich, so kurzfristig alle Nationalsozialisten aus den Wahlkarteien zu entfernen.⁷⁹ KPD und LPD wandten sich zusätzlich in gesonderten Schreiben an Geiler, da ihre Parteiorganisation insbesondere auf dem Land, wo die ersten Wahlen stattfinden sollten, noch nicht errichtet bzw. gefestigt waren.⁸⁰ Der Ministerpräsident griff die geäußerten Bedenken auf und brachte sie gegenüber Oberst Newman und seinem Stab zum Ausdruck.⁸¹

General Clay setzte sich jedoch mit Unterstützung des State Department über alle Bedenken hinweg, so daß die ersten Wahlen tatsächlich im Januar 1946 stattfinden konnten. Wahlberechtigt war bei den Gemeindewahlen, wer seit einem Jahr in der Gemeinde ansässig war. Ausgeschlossen waren alle NS-Aktivisten und einfachen Parteimitglieder, die vor dem 1. Mai 1937 der NSDAP beigetreten waren.⁸²

Die Ergebnisse der Wahlen, die in den Gemeinden bis 5.000 Einwohner am 20. Januar und in den Gemeinden bis 20.000 Einwohner am 27. Januar 1946 stattfanden, bestätigten Clays Beharren auf dem frühen Wahltermin.⁸³ Die hohe Wahlbeteiligung und die Konzentration der Wahlberechtigten auf die Parteien der Mitte widerlegten insbesondere die Befürchtungen der Berater Clays, die mit einer stärkeren Sympathie der Notleidenden für die extremeren Parteien gerechnet hatten. Insgesamt nahmen 1.178.599 Hessen an den Gemeindewahlen teil, was einer Wahlbeteiligung von 84,9 % entsprach.⁸⁴ Von den gültigen Stimmen entfielen über 70 % auf die Parteien der Mitte, SPD (44,5 %) und CDU (31,0 %). Die KPD erzielte 5,7 % und die LDP lediglich 2,7 % – gerade ein Vergleich mit den nachfolgenden Wahlen zeigt, daß sich hier möglicherweise tatsächlich der geringe Organisationsgrad dieser Parteien auf kommunaler Ebene niedergeschlagen hatte – während die sonstigen Parteien 16,0 % der Stimmen auf sich vereinen konnten.

An den Kreistagswahlen am 28. April 1946 beteiligten sich immerhin noch 75,7 % der Wahlberechtigten. Hier entfielen 44,1 % der Stimmen auf die SPD 38,0 % auf die CDU, 8,3 % auf die KPD, 6,2 % auf die LPD und nur noch 3,4 % auf die sonstigen Parteien. An den Stadtverordnetenwahlen am 26. Mai 1946 beteiligten sich wiederum 75,7 % der Wahlberechtigten. 41,2 % votierten für die SPD, 34,5 % für die CDU, 11,5 % für die KPD, 9,8 % für die LDP und 2,9 % für die Sonstigen. An den Wahlen zur Verfassungsberatenden Landesversammlung am 30. Juni 1946 beteiligten sich 71 %.

79 KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), S. 90.

80 Vgl. das Schreiben: Das Sekretariat der KPD in Frankfurt a.M. an die Großhessische Staatsregierung in Wiesbaden am 28. November 1945 – W 1126 Nr. 8 f. 145, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 61, S. 93 f.

81 Vgl. das Schreiben: Ministerpräsident Prof. Geiler an Walter Fisch (KPD) am 30. November 1945 – W 1126 Nr. 8 f. 148, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 62, S. 94.

82 Vgl. das Gemeindewahlgesetz vom 15. Dezember 1945, GVBl. 1946 S. 7; insgesamt waren 122.830 Einwohner oder 5,0 % der Wahlberechtigten aus politischen Gründen nicht wahlberechtigt.

83 Vgl. näher: MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 145 ff.

84 Vgl. zu diesen und den folgenden Wahlergebnissen die Übersicht über die Wahlen in Hessen im Jahr 1946, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 60, S. 92 sowie bei BERDING: Gründung und Anfänge (wie Anm. 17), S. 781.

Auf die SPD entfielen 44,3 %, auf die CDU 37,3 %, auf die KPD 9,7 %, auf die LDP 8,1 % und auf die sonstigen Parteien nur noch 0,6 %. Der Vollständigkeit halber sei hier noch die letzte Wahl des Jahres 1946 in Hessen, die erste Landtagswahl am 1. Dezember 1946 erwähnt, an der sich 73,2 % der Wahlberechtigten beteiligten. Während hier auf die SPD 42,7 % der Stimmen entfielen, konnten die CDU 30,9 %, die KPD 10,7 % und die LDP 15,7 % erringen. Insgesamt pendelte sich damit im Fünf-Wahlen-Jahr 1946 in Hessen nicht nur die Wahlbeteiligung im Bereich zwischen 70 und 80 % ein, sondern bildete sich auch ein System aus 4 Parteien heraus, das für die ersten Jahre Hessens prägend bleiben sollte.

VI. Die Entstehung der Landesverfassung

1. Der Zeitplan zur Verfassungsgebung vom 4. Februar 1946

Der wunschgemäße Verlauf der Gemeindewahlen im Januar 1946 mit ihrer hohen Wahlbeteiligung und der sicheren Mehrheit für die Parteien der Mitte überzeugte General Clay, in den drei Ländern der amerikanischen Zone mit dem Prozeß zur Ausarbeitung von Länderverfassungen zu beginnen.⁸⁵ Auf diese Weise sollten nicht nur die Amerikaner weiter entlastet und den Deutschen ein weiteres Stück demokratischer Verantwortung überantwortet werden, sondern auch das Fundament für die Etablierung durchsetzungsfähiger Länder in einem späteren föderalen Gesamtstaat nach amerikanischem Muster geschaffen werden. Allerdings erhoben auch hier sowohl amerikanische Berater als auch die Ministerpräsidenten der Länder Bedenken gegen das zügige Vorschreiten Clays, der sich aber erneut nicht beirren ließ.⁸⁶ Mit der Direktive „Elections in the U.S. Zone“ vom 4. Februar 1946 setzte Clay wenige Tage nach den Gemeindewahlen nicht nur die Termine für Kreistags- und Stadtverordnetenwahlen, sondern auch einen konkreten und sehr straffen Zeitplan für den Ablauf der Verfassungsberatungen fest.⁸⁷

Nach Absatz 6 der Deklaration hatte jeder Ministerpräsident zwecks Entwurf und Annahme einer Verfassung in den einzelnen Ländern spätestens am 22. Februar 1946 eine kleine vorbereitende Verfassungskommission aus Fachleuten zu ernennen, die einen Verfassungstext entwerfen sollten. Spätestens am 1. April 1946 hatten die Landesregierungen OMGUS den Entwurf eines Wahlgesetzes für eine verfassungsgebende Versammlung zur Billigung vorzulegen. Spätestens am 20. Mai sollte die vorbereitende Verfassungskommission ihren Bericht an den Ministerpräsident zur Nutzung durch die

85 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 231.

86 BERDING: Staatsbildung und Verfassungsgebung (wie Anm. 36), S. XIV.

87 Direktive an die Militärregierungen in Bayern, Groß-Hessen und Württemberg-Baden „Elections in the U.S. Zone“ vom 4. Februar 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 3, S. 4 f.; MÜHLHAUSEN: Kompromiß von SPD und CDU (wie Anm. 28), S. 63.

verfassungsgebende Versammlung übergeben.⁸⁸ Die verfassungsgebende Versammlung sollte innerhalb von 15 Tagen nach der Wahl ihrer Mitglieder zusammentreten und den Entwurf der jeweiligen Länderverfassung spätestens bis zum 15. September 1946 beschließen. Dabei hielt sich OMGUS das Recht vor, einen Verfassungsentwurf ganz oder teilweise abzulehnen, soweit Vorschriften undemokratisch wären, im Gegensatz zur amerikanischen oder alliierten Politik stünden oder der zukünftigen Struktur des „Reiches“ vorweggriffen. Nach Billigung durch OMGUS sollten die Verfassungen durch einen Volksentscheid, der spätestens am 3. November 1946 stattfinden sollte, ratifiziert werden. Am selben Tag sollten die Landtage und alle Repräsentanten des Landes gewählt werden, deren Wahl in der jeweiligen Verfassung vorgesehen wäre.

2. Einsetzung und Arbeit des Vorbereitenden Landesausschusses

Die von General Clay geforderte „small preparatory constitutional commission“⁸⁹ wurde in Hessen unter der Bezeichnung „Vorbereitender Landesausschuß“ eingesetzt. Der Vorbereitende Landesausschuß wurde nicht streng nach Parteienproporz, sondern primär unter dem Gesichtspunkt der Expertise besetzt.⁹⁰ So berief der Ministerpräsident u.a. die Minister *Werner Hilpert*, *Hans Venedey* und *Georg-August Zinn*, die Regierungspräsidenten *Fritz Hoch* und *Ludwig Bergsträsser*, den Frankfurter Oberbürgermeister *Kurt Blaum*, die Professoren *Walter Jellinek* und *Karl Vossler* sowie Politiker wie den Christdemokraten *Heinrich von Brentano*, den Liberalen *Georg Weinhausen* und den Kommunisten *Leo Bauer* in das Gremium, das am 12. März 1946 seine Arbeit aufnahm.⁹¹

Auftragsgemäß arbeitete der Landesausschuß zunächst den Entwurf des Gesetzes für die Wahl der Verfassungsberatenden Landesversammlung aus und legte diesen bereits am 31. März 1946 vor. Die Verfassungsberatende Landesversammlung sollte insgesamt aus 90 Abgeordneten bestehen. In einem Mischverfahren aus Mehrheits- und Verhältniswahl sollten 64 der 90 Abgeordneten in Wahlkreisen mit möglichst gleicher Einwohnerzahl gewählt werden, während die übrigen 26 Sitze anhand des Gesamtergebnisses im Land nach dem Höchstzahlverfahren auf die verschiedenen Landeslisten aufgeteilt werden sollten.⁹²

Ab Anfang April befaßte sich der Landesausschuß sodann mit dem eigentlichen Verfassungsentwurf. Zunächst wurden der Direktive vom 4. Februar 1946 entspre-

88 Dieser Termin konnte nicht eingehalten werden und wurde auf den 10. Juni und schließlich auf den 18. Juni 1946 verlängert; vgl. BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 3, S. 4 f.

89 Vgl. Direktive an die Militärregierungen in Bayern, Groß-Hessen und Württemberg-Baden „Elections in the U. S. Zone“ vom 4. Februar 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 3, S. 4 f., Absatz 6, lit. a.

90 Erst einen Tag vor dem festgelegten Termin stand die Liste der Mitglieder fest.

91 Vgl. das Sitzungsprotokoll des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, Sitzung vom 12. März 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 5a, S. 9 f.

92 Vgl. das Sitzungsprotokoll des Vorbereitenden Verfassungsausschusses, Sitzung vom 26. März 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 5c, S. 19, MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 234.

chend⁹³ 34 Personen und 17 Institutionen um Stellungnahmen zu zentralen Verfassungsfragen gebeten.⁹⁴ Die bis Mai eingegangenen 35 Stellungnahmen wurden von *Ulrich Noack*, dem persönlichen Referenten Geilers zusammengefasst.⁹⁵ Letztlich beeinflussten die Stellungnahmen, die u. a. eine berufsständisch konstituierte zweite Kammer und einen direkt vom Volk gewählten Staatspräsident „als Gegengewicht gegen ein übermächtiges Parlament und die in ihm herrschenden Parteien“ forderten, die weitere Verfassungsentwicklung kaum. Zu sehr kamen in ihnen die schon in der Weimarer Republik in den bürgerlichen Kreisen verbreiteten Ressentiments gegen einen konsequenten Parlamentarismus zum Tragen.⁹⁶ Nicht nur die starke Opposition von SPD und KPD gegen jede Einschränkung des Parlamentarismus, sondern vor allem die Vorbildwirkung der französischen Verfassung von 1946 und die amerikanische Befürwortung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie gaben den Ausschlag gegen die im Noack-Bericht zum Ausdruck gebrachten Versuche zur Einschränkung der parlamentarisch ausgerichteten Demokratie.

Die Ausschußmitglieder beschlossen daher trotz des großen Zeitdrucks⁹⁷, einen eigenen Verfassungsentwurf auszuarbeiten⁹⁸, der auf dem Verfassungsentwurf des Staatsrechtslehrers *Walter Jellinek* basierte.⁹⁹ Der Entwurf Jellineks lehnte sich in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht stark an das Vorbild der Weimarer Reichsverfassung an, stellte aber vor dem Hintergrund des Nationalsozialismus anders als die Weimarer Reichsverfassung die Grundrechte in den Mittelpunkt und systematisch an den Anfang der Verfassung, wo sie im ersten Hauptteil Art. 1-29 der Verfassung bildeten.¹⁰⁰

Im Hinblick auf die Grundrechte wurde Jellineks Vorschlag im wesentlichen übernommen. Auch die staatsorganisationsrechtlichen Vorschläge blieben prägend. So wurde das im Noack-Bericht nahegelegte Amt eines Staatspräsidenten abgelehnt und dem Ministerpräsidenten eine starke Stellung zugewiesen. Anstelle der im Noack-Bericht angeregten berufsständischen zweiten Kammer wurde die Einrichtung eines Wirtschaftsrates befürwortet, der bei der Gesetzgebung eine beratende Funktion ausüben sollte. In Fragen wie dem Verhältnis von Staat und Kirche oder der Wirtschafts- und Sozialordnung waren die Fronten innerhalb des Ausschusses jedoch so verhärtet, daß man schließlich ganz davon absah, entsprechende Vorschriften in den Verfas-

93 Vgl. Direktive an die Militärregierungen in Bayern, Groß-Hessen und Württemberg-Baden „Electons in the U.S. Zone“ vom 4. Februar 1946, abgedruckt bei: Helmut Berding (Hg.): Die Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 38), Dokument 3, S. 4 f., Absatz 6, lit. a) Nr. 3.

94 Vgl. zu der Fragebogenaktion: Hans-Christoffer Beyer, Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 91 ff.

95 Vgl. Ulrich Noack, Bericht über die Denkschriften und Entwürfe, die bei dem Groß-Hessischen Verfassungsausschuß eingereicht wurden, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 15, S. 101-147.

96 BERDING: Staatsbildung und Verfassungsgebung (wie Anm. 36), S. XVII.

97 Die Frist der Amerikaner war bereits vom 20. Mai auf den 10. Juni verlängert worden.

98 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 235.

99 Verfassungsentwurf für Groß-Hessen von Walter Jellinek, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 17, S. 153-173.

100 Zu den Grundrechten in der Hessischen Verfassung vgl. Friedrich von ZEJSCHWITZ: Die Hessische Verfassung zwischen der Weimarer Reichsverfassung und dem Bonner Grundgesetz, in: EICHEL/MÖLLER: 50 Jahre Verfassung (wie Anm. 7), S. 83 ff.

sungsentwurf des Vorbereitenden Verfassungsausschusses vom 18. Juni 1946¹⁰¹ aufzunehmen.¹⁰²

3. Wahl und Arbeit der Verfassungsberatenden Landesversammlung

Während es sich beim Vorbereitenden Verfassungsausschuß um einen Expertenausschuß ohne demokratische Legitimation gehandelt hatte, gelang mit den Wahlen zur Verfassungsberatenden Landesversammlung am 30. Juni 1946 der Übergang in die proto-parlamentarische bzw. demokratische Phase der Verfassungsberatungen und des hessischen Staates insgesamt.¹⁰³ Die SPD errang hier 42 der 90 Sitze, die CDU 35, die KPD 7 und die LDP 6.¹⁰⁴ Damit verfügte keine Partei über eine absolute Mehrheit, so daß ein Zusammenwirken mehrerer Parteien notwendig war.

Obwohl die verschiedenen Parteien sehr unterschiedliche Vorstellungen von der jeweiligen „Idealverfassung“ hatten¹⁰⁵, demonstrierten sie auf der konstituierenden Sitzung der Verfassungsberatenden Landesversammlung am 15. Juli 1946 Geschlossenheit. Mit großer Mehrheit wurde *Otto Witte* (SPD) zum Präsidenten und wurden *Cuno Rabe* (CDU) sowie *Leo Bauer* (KPD) zu Vizepräsidenten gewählt. Nach einigen Diskussionen, in denen darum gerungen wurde, ob es angesichts der schlechten materiellen und politischen Verhältnisse überhaupt sinnvoll sei, eine Verfassung auszuarbeiten, brachten die Repräsentanten aller Parteien doch ihre Überzeugung zum Ausdruck, eine Verfassung auszuarbeiten, um die Souveränität wenigstens teilweise zurückzuerlangen, die Staatsgewalten unter demokratische Kontrolle zu bringen und schließlich Deutschland als Bund der Länder neu konstituieren zu können.¹⁰⁶

Bei der ersten Lesung des vom Vorbereitenden Verfassungsausschuß vorgelegten Verfassungsentwurfs am 5./6. August betonten die Abgeordneten zunächst wiederum ihren Willen zur parteiübergreifenden Zusammenarbeit. Von Anfang an wurde die Notwendigkeit eines breiten Konsenses über die zu erarbeitende Verfassung betont, um a) die Genehmigung durch die Militärregierung erhalten zu können, b) im Volkentscheid ein möglichst positives Votum für die neue Verfassung erzielen zu können und c) von Anfang an eine möglichst tragfähige, stabile Demokratie etablieren zu können. Sodann wurden die Fragen gesichtet, in denen ein breiter Konsens bestand, und dieje-

101 Entwurf einer Verfassung für Hessen nach den Beschlüssen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses für Groß-Hessen vom 18. Juni 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 18, S. 173-192.

102 Zu den Diskussionen in den verschiedenen Parteien über die Verfassungsgestaltung, die teilweise zu eigenen Verfassungsentwürfen führten (insbesondere SPD) vgl. BERDING: Staatsbildung und Verfassungsgebung (wie Anm. 36), S. XVIII ff.

103 MÜHLHAUSEN: Kompromiß von SPD und CDU (wie Anm. 28), S. 63 f.

104 HINKEL: Verfassung des Landes Hessen (wie Anm. 50), S. 36 sowie Ingrid LANGER: Hessische Politikerinnen der ersten Nachkriegszeit, in: SCHACHT: Hessen 1945 (wie Anm. 15), S. 187-227, hier S. 220 ff.

105 Vgl. Walter MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 238 ff.

106 Vgl. BERDING: Staatsbildung und Verfassungsgebung (wie Anm. 36), S. XXIV f.

nigen, deren Umstrittenheit eine intensivere Diskussion erforderte.¹⁰⁷ Ein Dissens bestand bspw. im Hinblick auf den Umfang staatlicher Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit und die Frage, wie die Demokratie gesichert werden sollte. Während SPD und KPD sich für Vorschriften zum Schutz der Verfassung gegen Feinde der Demokratie aussprachen, wollten CDU und LDP eher die persönlichen Grundrechte, insbesondere das Eigentumsrecht, betonen. Während SPD und KPD eine gerechte Sozialordnung in der Verfassung verankern wollten, stand für die CDU und LDP das Konzept der Gewaltenteilung im Vordergrund, in dessen Rahmen sie auch eine Zweite Kammer zur Abwehr totalitärer Bestrebungen befürworteten.¹⁰⁸

Nach Vollendung der ersten Lesung im Plenum am 5. und 6. August 1946 wurde die eigentliche Sacharbeit im hessischen Verfassungsausschuß weitergeführt, der schon am 7. August mit den Beratungen begann.¹⁰⁹ Von seinen 29 Mitglieder entstammten 13 der SPD, 10 der CDU sowie jeweils 3 der KPD und LDP. Die ersten 5 Sitzungen waren dem Staatsaufbau und den Grundrechten gewidmet.¹¹⁰ Im Hinblick auf die Grundrechte war vor allem die Frage ausdrücklicher Schranken umstritten. Als Kompromiß sprach man sich nach langen Diskussionen dafür aus, Feinden der Demokratie das Koalitionsrecht, das Versammlungsrecht und das Recht der freien Meinungsäußerung zu entziehen.

In staatsorganisatorischer Hinsicht prallten die unterschiedlichen Ansichten noch unversöhnlicher aufeinander. Hier wurde vieles ausgeführt, was bereits im Plenum angesprochen worden war. So plädierte die CDU zwecks Begrenzung des reinen Mehrheitsprinzips im Parlament für die Einrichtung einer paritätisch aus Unternehmern und Arbeitnehmern gebildeten Landeswirtschaftskammer sowie einer Kulturkammer. Vertreter beider Kammern sollten den Senat bilden, dem ein suspensives Vetorecht gegenüber der Gesetzgebung des Parlaments zugebilligt werden sollte, was von SPD und KPD als Vertreter der Mehrheitsdemokratie abgelehnt wurde. Besonders umstritten war die Frage der Koalitionsfreiheit. Der Vorschlag von SPD und KPD, den Unternehmern nicht das Recht zum Zusammenschluß zu gewähren, wurde von CDU und LDP abgelehnt, die eine solches Verbot für mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit unvereinbar hielten.

Ähnlich kontrovers wurde die bedeutsame Frage der Wirtschaftsverfassung als solcher diskutiert. Das von der KPD unterstützte Konzept der SPD ging von einer auf den Bedarf und nicht auf den Gewinn ausgerichteten Gütererzeugung aus. Dies bedeutete letztlich eine Planwirtschaft, in deren Rahmen allerdings für die Initiative privater Unternehmer Raum bleiben sollte. Große Teile der Wirtschaft sollten sozialisiert werden, so

107 Vgl. die Protokolle der 2. und 3. Sitzung der Verfassungsberatenden Landesversammlung Groß-Hessen, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 40, S. 413-492.

108 Vgl. die Protokolle der 2. und 3. Sitzung der Verfassungsberatenden Landesversammlung Groß-Hessen, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 40, S. 413-492; MÜHLHAUSEN: Kompromiß von SPD und CDU (wie Anm. 28), S. 64 f.

109 HÖRTER: Entstehung des Landes Hessen (wie Anm. 6), S. 117 f.

110 Vgl. die Stenographischen Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Verfassungsberatenden Landesversammlung Groß-Hessen, Protokolle der 1. bis 4. Sitzung, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 41 a-e, S. 486-573.

etwa der Bergbau, die Eisen- und Stahlproduktion, die Baustoffindustrie, die Energiewirtschaft, Banken, Versicherungen, das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen, die chemische und pharmazeutische Großindustrie, Lichtspiele, Post und Rundfunk.¹¹¹ Die CDU bekannte sich „im Hinblick auf den doch im ganzen sehr labilen wirtschaftlichen Zustand, in dem wir augenblicklich leben“ zwar durchaus zur Planwirtschaft. Auch sprach sie sich gegen Konzerne mit Tendenz zum Monopolkapitalismus aus. Allerdings wollte die CDU lediglich Betriebe zur Erzeugung von Gas, Wasser und Elektrizität die Eisenbahn, Post, Großbanken, Versicherungen sowie die Kohlen- und Eisenindustrie sozialisieren. Die LDP sprach sich auf der Linie der Industrie- und Handelskammern ganz dagegen aus, die Sozial- und Wirtschaftsordnung in der Verfassung zu zementieren, nicht zuletzt, da dies den Entscheidungen des zu erwartenden gesamtdeutschen Parlaments vorgreifen könne. Gerade in diesen fundamentalen wirtschaftspolitischen Fragen gingen die Auffassungen schließlich so weit auseinander, daß der Verfassungsausschuß zu scheitern drohte.¹¹²

4. Vom Siebener-Ausschuß bis zur Vorlage der 2 Verfassungsentwürfe

In dieser Situation wurden die Diskussionen auf Vorschlag Erich Köhlers (CDU) auf ein kleineres, zunächst von den vier Fraktionsvorsitzenden gebildetes, dann zu einem Siebener-Ausschuß erweitertes Gremium verlagert. Obwohl auch auf den 5 Sitzungen des Siebener-Ausschusses zwischen dem 4. und dem 20. September hart um die jeweiligen Punkte gerungen wurde, trug der Wille, die wesentlichen Sachfragen einem Konsens zuzuführen schließlich Früchte. So kam die SPD der CDU in der Sozialisierungsfrage etwa insoweit entgegen¹¹³, als sie sich – unter der Prämisse, daß die Überführung der zu sozialisierenden Betriebe in Gemeineigentum als Regelfall anerkannt bleibe – in begründeten Ausnahmefällen mit einer Unterstellung unter Staatsaufsicht begnügen wollte. Auch sollten die Filmindustrie, die Lichtspieltheater, der Rundfunk und die chemische Großindustrie von der Liste der sofort zu sozialisierenden Betriebe gestrichen werden. Die CDU gab bspw. ihre Idee eines Staatspräsidenten und einer berufsständischen zweiten Kammer auf. Zwar beharrte die CDU weiter auf einem Senat als Regulativ für das Parlament, doch sollte die zweite Kammer nunmehr durch die Stadtverordnetenversammlungen bzw. Kreistage gewählt werden.

In der Sitzung des Verfassungsausschusses am 17. September 1946, in der die Ergebnisse der Arbeiten des Siebener-Ausschusses beurteilt werden sollten, traten die Kontroversen allerdings wieder offen zutage. Hier wurde deutlich, daß in entscheidenden Fragen letztlich doch keine konsensfähigen Kompromisse erzielt worden waren. So lehnte *August-Martin Euler* für die LDP eine Reihe von Einzelregelungen, insbesondere jede Festlegung wirtschaftlicher Grundsätze, kategorisch ab. In der folgenden Sitzung am 23. September distanzieren sich nunmehr auch die Christdemokraten von den im Siebener-

111 Vgl. zu den Diskussionen um die Sozialisierung: BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), insbes. S. 106 ff.

112 BERDING: Staatsbildung und Verfassungsgebung (wie Anm. 36), S. XXVII mit weiteren Nachweisen; BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 167 ff.

113 BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 178 ff.

Ausschuß mühevoll erzielten Kompromissen und lehnten bspw. eine Wirtschaftsorganisation nach sozialistischen Grundsätzen ab. Dies führte wiederum dazu, daß SPD und KPD die zweite Kammer ablehnten. Die Erzielung eines breiten Konsenses über den Verfassungsentwurf, der in wenigen Tagen vorgelegt werden mußte, schien damit in weite Ferne gerückt. SPD und KPD setzten daraufhin in mehreren Kampf Abstimmungen ihre Ansicht zu verschiedenen strittigen Punkten durch. Sozialistische Gemeinwirtschaft, soziale Mehrheitsdemokratie und laizistischer Staat waren die Eckpunkte des im Verfassungsausschuß von der SPD-KPD-Mehrheit verabschiedeten Verfassungsentwurfs. Die CDU, der die nötige Mehrheit fehlte, um ihre Vorstellungen im Verfassungsausschuß realisieren zu können, legte daraufhin der Verfassungsberatenden Versammlung am 28. September 1946 einen Verfassungs-Gegenentwurf, den „Vollradser Entwurf“ vor, der zentrale umstrittene Punkte etwa zur wirtschaftlichen und sozialen Neuordnung und zum Verhältnis von Staat und Kirche schlicht ausklammerte.¹¹⁴

5. Der Kompromißentwurf von SPD und CDU

Mit der Vorlage zweier konkurrierender Verfassungsentwürfe war das Ziel einer in breiten Kreisen der Bevölkerung kompromißfähigen Verfassung offensichtlich verfehlt worden. Während der CDU-Entwurf bei Ablehnung durch die SPD von vornherein keine Chance besaß angenommen zu werden¹¹⁵, kam auch die SPD zunehmend zu der Überzeugung, daß eine Annahme eines zusammen mit der KPD verabschiedeten Verfassungsentwurfs in der Bevölkerung auf Messers Schneide stünde, keinesfalls aber den gewünschten breiten Rückhalt fände.¹¹⁶

Letztlich auf Initiative der CDU trafen sich daher nach einer Reihe vorbereitender Gespräche am 30. September *Ludwig Bergsträsser*, *Friedrich Caspary* und der spätere Ministerpräsident *Christian Stock* von der SPD sowie *Erich Köhler*, *Karl Kanka* und *Georg Stieler* von der CDU, zu Konsensgesprächen.¹¹⁷ In kaum 4 Stunden einigten sie sich auf der Basis der Vorgespräche in den wesentlichen strittigen Punkten und entwarfen einen Kompromißtext, der den Fraktionen en bloc zur Annahme vorgelegt werden sollte.¹¹⁸

Eckpunkte dieses Kompromißentwurfs waren in staatsorganisatorischer Hinsicht ein Einkammersystem; im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung ein Festhalten am Sozialisierungsartikel, wobei allerdings die chemische Industrie von den sofort zu sozialisierenden Industrien ausgenommen und die Regelung, daß die gemeinwirtschaftliche Gestaltung der Wirtschaft gefördert werden sollte, gestrichen wurden; das

114 Vollradser-Entwurf der CDU – Entwurf eines Verfassungsgrundgesetzes für das Land Hessen, ausgearbeitet von Dr. Karl Kanka und Dr. Erwin Stein, vorgelegt am 28. September 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 53, S. 847-866.

115 MÜHLHAUSEN: Kompromiß von SPD und CDU (wie Anm. 28), S. 66.

116 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 258 f.

117 Ebd., S. 261 ff.

118 Vereinbarungen zwischen den Fraktionen der SPD und der CDU vom 30. September 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 59, S. 964-967.

Verbot der Aussperrung blieb bestehen. Während die Simultanschule als Regelfall festgelegt wurde, blieben andererseits Privat- und Konfessionsschulen erlaubt.¹¹⁹

Die Fraktionen der SPD und der CDU stimmten dem Kompromißentwurf zu, so daß auf seiner Basis im Verfassungsausschuß und im Plenum ein endgültiger Verfassungsentwurf ausgearbeitet wurde, der am 2. Oktober mit der breiten Mehrheit der Abgeordneten von SPD und CDU angenommen wurde, während sich die KPD der Stimme enthielt und die LDP mit Nein stimmte. Bereits zwei Tage später, am 4. Oktober 1946 lag der Verfassungstext der Civil Administration Division (CAD) in Berlin zwecks Genehmigung vor.¹²⁰

6. Die Genehmigung des Verfassungsentwurfs durch die Amerikaner

Ein von General Clay eingeholter zusammenfassender Bericht, der schon am 7. Oktober vorlag, warf nur einige wenige Kritikpunkte auf.¹²¹ So bemängelte CAD-Direktor *Henry Parkman* etwa das in Art. 7 enthaltene Verbot der Auslieferung von Deutschen an eine fremde Macht, da dies den Verpflichtungen zur Auslieferung von Kriegsverbrechern zuwiderlaufen könne. An Art. 130 mißfiel, daß im Lichte der Gewaltenteilung Richter am Staatsgerichtshof nicht zugleich Landtagsabgeordnete sein dürften. Der Einschluß des an Schienen oder Oberleitungen gebundenen Verkehrswesens in den Sozialisierungskatalog wurde kritisiert, da das Transportwesen nicht in die Länderkompetenz falle. Kritik an Übergangsbestimmungen in Art. 152, 153 und 158 zielte darauf ab, alle Aussagen über den zukünftigen deutschen Gesamtstaat mit Vorbehalten im Hinblick auf die fortbestehende Hoheitsgewalt der Alliierten zu versehen.

Nicht nur die CAD, sondern auch andere staatliche Stellen der Amerikaner, so etwa das einflußreiche Kriegs- und Außenministerium, äußerten Kritik am Verfassungsentwurf. General Clay verwarf diese Kritik jedoch – teils aus inhaltlichen Gründen – vor allem aber, um den Demokratisierungsprozeß in Deutschland nicht durch eine kleinliche Einflußnahme auf Details der Verfassungen der Länder zu konterkarieren. Zudem war er der Auffassung, daß auch noch später auf die Verfassungsgebung – insbesondere des Gesamtstaates – eingewirkt werden könne. Clay konnte sich schließlich durchsetzen und erhielt Vollmacht im Hinblick auf die Genehmigung.

Die an den Verfassungsberatungen beteiligten Politiker erfuhren bereits am 9. Oktober von der positiven Einschätzung der amerikanischen Militärregierung. Überrascht waren sie allerdings hinsichtlich des Einspruchs Clays gegen Art. 41 („Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden [...] in Gemeineigentum überführt werden“). Clay verlangte hier, das „shall“ in ein „may“ zu verändern, was einen Verzicht auf die Sofortsozialisierung qua Verfassungsrecht bedeutet hätte.¹²² SPD und KPD, zu deren wesentlichen Forderungen die Sofortsozialisierung gezählt hatte, lehnten Clays Einspruch umgehend ab

119 Vgl. im einzelnen: Vereinbarungen zwischen den Fraktionen der SPD und der CDU vom 30. September 1946, abgedruckt bei: BERDING: Entstehung der Hessischen Verfassung (wie Anm. 36), Dokument 59, S. 964-967, sowie zusammenfassend: BERDING: Staatsbildung und Verfassungsgebung (wie Anm. 36), S. XXX.

120 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 265.

121 Ebd.

122 Vgl. zur Vorgehensweise der Amerikaner im Hinblick auf Art. 41 HV BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 202 ff.

und auch die CDU schloß sich nach internen Diskussionen dem Protest an.¹²³ Als die SPD der Militärregierung mitteilte, daß sie das Volk bei Abänderung des Entwurfs zur Ablehnung der Verfassung aufrufen müsse, korrigierte Clay seine Haltung, zumal der Vorwurf drohte, einseitig zugunsten des Großkapitals Einfluß auszuüben. Clay fand sich daher prinzipiell mit dem Wortlaut von Art. 41 ab, verlangte aber salomonisch eine gesonderte Volksabstimmung über diesen Artikel.¹²⁴ Am 29. Oktober 1946 genehmigte die amerikanische Militärregierung schließlich den Verfassungsentwurf.¹²⁵

Die Verfassungsberatende Versammlung in Wiesbaden reagierte hierauf überwiegend mit Beifall. Während die Fraktionsvorsitzenden von SPD, CDU und KPD ihre Zustimmung zum Ausdruck brachten, begründete *August-Martin Euler* die Ablehnung der LDP.¹²⁶ In der anschließenden namentlichen Abstimmung votierten 82 Abgeordnete für die Verfassung und 6 dagegen.¹²⁷

7. Wahlkampf und Annahme der Verfassung im Volksentscheid

Im sich anschließenden Wahlkampf im Hinblick auf das Referendum zur Verfassung und die ersten Landtagswahlen wandte sich alleine die LDP gegen die Annahme der nach ihrer Ansicht „roten Verfassung“.¹²⁸ SPD, CDU und auch KPD propagierten hingegen mit unterschiedlichen Begründungen das „Ja“ zur Verfassung und bemühten sich im Hinblick auf die anstehende Wahl, ihren jeweiligen maßgeblichen Einfluß auf die Verfassungsgebung herauszustellen.¹²⁹

Bei dem Verfassungsreferendum am 1. Dezember 1946 stimmten 76,8 % der Abstimmungsberechtigten für die Verfassung.¹³⁰ Art. 41 wurde mit einer Zustimmung von 72 % angenommen.¹³¹ Die Hessische Verfassung trat gem. Art. 160 Abs. 1 S. 1 noch am selben Tag, dem 1. Dezember 1946, in Kraft. Die am 11. Dezember 1946 erfolgte Ausfertigung und die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 18. Dezember 1946¹³² hatte insofern nur noch eine deklaratorische Funktion.¹³³ Bei der gleichzei-

123 MÜHLHAUSEN: Hessen 1945-1950 (wie Anm. 8), S. 266 f.

124 KOGON: Wiederaufbau und Neuanfang (wie Anm. 15), S. 257.

125 Zu den dabei aufgestellten Vorbehalten vgl. BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 207.

126 Vgl. den Aufruf der LDP zur Volksabstimmung über die Verfassung am 1. 12. 1946 „Warum Nein? – Kurzer Wegweiser durch die Verfassung“, abgedruckt bei: KROPAT: Hessen in der Stunde Null (wie Anm. 22), Nr. 94, S. 149; BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 208 ff.

127 Zu den inhaltlichen Vorbildern der verabschiedeten Hessischen Verfassung vgl.: Rainer POLLEY: Die Hessische Verfassung von 1946 und ihre historischen und zeitgenössischen Vorbilder, in: EICHEL/MÖLLER: 50 Jahre Verfassung (wie Anm. 7), S. 47-69.

128 MÜHLHAUSEN: Kompromiß von SPD und CDU (wie Anm. 28), S. 68.

129 BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 212 ff.

130 Der Stimmzettel für Volksentscheid I (Verfassung) und Volksentscheid II (Aufnahme des Artikels 41 in die Verfassung) ist abgedruckt bei: MÜHLHAUSEN: Kompromiß von SPD und CDU (wie Anm. 28), S. 69.

131 Einen knappen Überblick über den weiteren Verlauf der Sozialisierungsdebatte in Hessen gibt: BEYER: Die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen (wie Anm. 12), S. 223 ff.

132 GVBl. Hessen 1946, S. 229.

133 HÖRTER: Entstehung des Landes Hessen (wie Anm. 6), S. 120.

tig stattfindenden Landtagswahl, an der sich 73,2 % der Wahlberechtigten beteiligten, erzielte die SPD 42,7 % der Stimmen, die CDU 30,9 %, die KPD 10,7 % und die LDP immerhin 15,7 %.¹³⁴ Der erste Landtag des neuen Staates konnte daher mit der konstituierenden Sitzung am 19. Dezember 1946 seine Arbeit aufnehmen. Am 20. Dezember 1946 wurde *Christian Stock* (SPD)¹³⁵ an der Spitze einer großen Koalition von SPD und CDU zum Ministerpräsidenten gewählt.¹³⁶

Damit war das in der Verfassung nicht mehr als Groß-Hessen, sondern schlicht als „Hessen“ bezeichnete Territorium 19 Monate nach Kriegsende als demokratischer Verfassungsstaat¹³⁷ entstanden.

134 Wahlen in Hessen im Jahr 1946, abgedruckt bei: KROPAT: *Hessen in der Stunde Null* (wie Anm. 22), Nr. 60, S. 92, sowie bei BERDING: *Gründung und Anfänge* (wie Anm. 17), S. 781.

135 Zur Person Stocks vgl.: MÜHLHAUSEN: *Karl Geiler* (wie Anm. 42), S. 84 ff.

136 MÜHLHAUSEN: *Kompromiß von SPD und CDU* (wie Anm. 28), S. 70; der Regierungswechsel vollzog sich am 7. Januar 1947 gegen 12:30; vgl. MÜHLHAUSEN: *Karl Geiler* (wie Anm. 42), S. 9.

137 VON ZEJSCHWITZ: *Die Hessische Verfassung* (wie Anm 100), S. 70-89.