

Joachim Lilla

„Hilfsorgan für den Landtag“ oder „antidemokratisches Herrschaftsinstrument“?

Verfassungsrechtliche und politische Erörterungen zur Einführung eines Staatsrats in Nordrhein-Westfalen 1949/50

Wenn die nordrhein-westfälische Landesverfassung 1950 in einem bestimmten Punkt nach den Vorstellungen des Ministerpräsidenten Karl Arnold, der CDU und der FDP beschlossen worden wäre, hätte Nordrhein-Westfalen wahrscheinlich in der Folgezeit ein Verfassungsorgan mehr gehabt: einen „Staatsrat“, der zur Mitwirkung an der Gesetzgebung als Vertretungsorgan der Kommunen gebildet werden sollte¹.

Bei parlamentarischen Körperschaften wie einem „Staatsrat“ (oder einem „Senat“) ist schnell der Begriff einer „zweiten Kammer“ zur Hand, einer parlamentarischen Körperschaft also, die *gleichberechtigt* neben der eigentlichen Volksvertretung an der Gesetzgebung beteiligt ist *und* deren Mitglieder *frei abstimmen* können, also nicht an Weisungen, etwa der sie entsendenden Länder oder Organisationen, gebunden sind². In Deutschland gibt es seit 1918/19 keine zweiten Kammern mehr im eigentlichen Sinne: Weder der Reichsrat als „Vertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs“ (Art. 60 Weimarer Reichsverfassung) und der Bundesrat („wirken die Länder und Verwaltung des Bundes ... mit“, Art. 50 Grundgesetz), noch der Preußische Staatsrat („wird zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates gebildet“, Art. 31 Preußische Landesverfassung) und auch nicht der Bayerische Senat („Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes“, Art. 34 Bayerische Verfassung) erfüllen beide Kriterien. Auch der von Ministerpräsident Arnold in die nordrhein-westfälischen Verfassungsberatungen eingebrachte Staatsrat wäre keine zweite Kammer im eigentlichen Sinne gewesen. Dennoch wird der Begriff „Zweite Kammer“ in der folgenden Darstellung gelegentlich verwendet, um ein als Gegengewicht zur gewählten Volksvertretung gedachtes Verfassungsorgan zu typisieren.

¹ Christian Dästner, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2. Aufl. Stuttgart 2002 (Dästner, Kommentar), S. 18 (Randnr. 19).

² Zum wichtigen Kriterium der freien Abstimmung vgl. Staatslexikon, Bd. 6, 6. Aufl. Freiburg 1957, S. 175.

I. Die Vorgeschichte

Die Beratungen um die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen waren langwierig. Sie begannen 1946/47, wurden dann im Hinblick auf die Verabschiedung des Grundgesetzes zunächst ausgesetzt, und gingen dann im Herbst 1949 in die letzte Runde, die mit der Verabschiedung der Verfassung im Juni 1950 ihren erfolgreichen Abschluss fand³.

Das Institut einer Zweiten Kammer sah bereits der damalige Oberpräsident der Nord-Rheinprovinz, Robert Lehr, in seinen Überlegungen zur Ausgestaltung einer Verfassung des zu gründenden Landes Nordrhein-Westfalen im August 1946 vor⁴. Sein Entwurf sah neben einem Landtag in Art. 26 eine Landeskammer vor, der aus 50 Personen bestehen sollten, dem unter anderem die Oberbürgermeister der Städte Köln, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Wuppertal, Dortmund, Münster, die Rektoren der Universitäten, die Bischöfe, die Oberlandesgerichtspräsidenten, Vertreter der Gewerkschaften, Genossenschaften, der Industrie und des Handels sowie des Handwerks angehören sollten. Die Mitgliedschaftsvoraussetzungen waren also geteilt: ein Teil sollte wohl von den entsenden Körperschaften in den Landesrat gewählt bzw. entsandt werden, der übrige Teil gehörte der Landeskammer qua Amt an. Eine der Zuständigkeiten dieser Landeskammer sollte gemäß Art. 32 des Entwurfs von Leer, gemeinsam mit dem Landtag, die Wahl eines Staatspräsidenten sein, dessen Kompetenzen offenbar denen des Reichspräsidenten in der Weimarer Zeit ähnelten. Der Entwurf von Lehr orientiert sich in vielen Aspekten an der Weimarer Verfassung, und Hüttenberger deutet ihn wohl richtig, wenn er Lehr die Konstitution eines souveränen Staates unterstellt, also nicht die eines Landes in einem Bundesstaat.

Nach einigen Zwischenstadien von weiteren Entwürfen legte Innenminister Walter Menzel (SPD) im November 1947 einen Verfassungsentwurf⁵ vor, der dann Grundlage eingehender und weiterer parlamentarischer Beratungen wurde. Dieser Entwurf ging vom Einkammersystem aus; in ihm war die Landesregierung mit einem suspensiven Veto gegenüber dem Parlament ausgestattet. Im Landtag am 27. November 1947 lehnte Menzel eine zweite Kammer „als Verwässerung der reinen demokratischen Willensbildung des Volkes“⁶ ab, und vertrat somit den Standpunkt, den auch die SPD in den weiteren Verfassungsberatungen in Sachen Zweite Kammer einnehmen sollte. Demgegenüber setzte sich die CDU für eine Zweite Kammer ein, die, wie

³ Grundlegend: Wolfgang Kringe, *Machtfragen. Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungspolitik – Heidelberger Studien zur Entstehung von Verfassungen nach 1945 Bd. 7)*, Frankfurt a. M./Bern/New York/Paris 1988 passim, zum Thema Zweite Kammer v. a. S. 468–484; vgl. ferner Peter Hüttenberger, *Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie (Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen C 1)*, Siegburg 1973, S. 437–473; Christian Dästner, *Nordrhein-Westfalens Verfassung: Entstehung – Profil – Entwicklung*, in: *Konflikt und Konsens. 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen 12)*, Düsseldorf 2000 (Dästner, *Entstehung*), S. 13–56, v. a. S. 13–28 (umfangreicher dokumentarischer Anhang mit Quellen zur Entstehung der Verfassung des Landes NRW ebd. S. 140–343).

⁴ Vgl. zum Folgenden Hüttenberger, S. 437 f.; Gernot Bergmann, *Der Staatsratsgedanke im parlamentarischen Deutschland. Zur Verfassungsgeschichte und aktuellen Verfassungsreformdiskussion (Fundamenta Juridica, Bd. 25)*, Baden-Baden 1994, S. 229.

⁵ Landtagsdrucksache (LTD) II/166 vom 15.11.1947.

⁶ Zitiert nach Kringe, S. 468.

Konrad Adenauer es in der gleichen Landtagssitzung ausdrückte, „zur Stetigkeit der Regierung und einer gemäßigten Parlamentspolitik beitragen sollte. Es gelte, die Allmacht der Volksvertretung durch ein solches Organ einzuschränken“. Ein solches Organ bezeichnete Adenauer, der um den Reizcharakter („furchtbares Wort“) des Wortes „Zweikammersystem“ wusste, als „Zweiten Willensträger“, um die „zarten Nerven“ der Linksparteien zu schonen⁷. Die Vermutung liegt nahe, dass in Adenauers Forderung auch seine Erfahrungen als Präsident des Preußischen Staatsrats und seine zum Teil heftigen Auseinandersetzungen mit dem Preußischen Staatsministerium eingeflossen sind. Des Weiteren mag zu der positiven Einschätzung eines Staatsrats durch die CDU-Fraktion auch die Tatsache beigetragen haben, dass ihr in den ersten Jahren insgesamt sieben Personen⁸ angehörten, die vor 1933 in den Preußischen Staatsrat gewählt worden waren, übrigens die zahlenmäßig größte Gruppe ehemaliger Staatsräte in einem Nachkriegsparlament⁹. Gegen eine zweite Kammer war auch die KPD, während die FDP eine Zweite Kammer eher als Repräsentativorgan föderalistischer Interessen sah. Die Stellung des Zentrums zur Frage einer Zweiten Kammer war eher indifferent. Die CDU würde das Zentrum auf seine Seite ziehen müssen, um für ihre Forderung nach einer Zweiten Kammer eine Mehrheit im Landtag zu erzielen. Die Positionen der Parteien im Einzelnen werden in den Beratungen im Verfassungsausschuss im Februar 1950 (Teil IV) erkennbar.

Aus den Reihen der CDU-Fraktion, wenngleich zunächst in einem privaten Verfassungsentwurf des Abgeordneten Herbert Scholtissek¹⁰ (vermutlich Anfang 1949), wurden dann erstmals die Bestimmungen für eine mögliche Zweite Kammer, die Staatsrat heißen sollte, ausformuliert. Auch wenn dieser Entwurf dem Parlament nicht zur Beratung vorlag, kann doch angenommen werden, dass seine in den Art. 62 bis 64 und 79 und 80 niedergelegten Bestimmungen über den Staatsrat die weiteren Erörterungen innerhalb der CDU bzw. den Entwurf von Ministerpräsident Arnold mit beeinflussten, so dass sie hier abgedruckt werden sollen:

Art. 62

Zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung wird ein Staatsrat gebildet als Vertretung der Gebietskörperschaften.

Der Staatsrat besteht aus den Landeshauptleuten, 8 Vertretern der Stadtkreise und je fünf Vertretern der kreisfreien Städte, der Landkreise und der Landgemeinden.

⁷ Stenographische Berichte des Landtags NRW, 17.11.1947 (20. Sitzung), S. 69 f.

⁸ Konrad Adenauer, Wilhelm Elfes, Anton Gilsing, Wilhelm Hamacher, Adolf Kaschny, Franz Luster-Haggeney und Heinrich Strunk (Erhebungen des Verfassers für das Biographische Staatsratshandbuch). – Zum Zeitpunkt der Verfassungsberatungen gehörten jedoch nur Elfes und Luster-Haggeney dem Landtag an, Elfes als Mitglied des Verfassungsausschusses.

⁹ Dem Parlamentarischen Rat gehörten drei frühere Staatsräte an: Konrad Adenauer (CDU), Paul Löbe (SPD) und Ernst Reuter (SPD), dem Deutschen Bundestag fünf Staatsräte: Konrad Adenauer (CDU), Max Brauer (SPD), Wilhelm Hamacher (CDU), Otto Kneipp (FDP) und Paul Löbe (SPD); weitere Staatsräte waren in der Volkskammer der DDR sowie den Landesparlamenten von Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt vertreten.

¹⁰ Zum Entwurf Scholtissek generell vgl. Kringe S. 273 ff.; die folgenden Bestimmungen über den Staatsrat sind ebd. S. 471 f. veröffentlicht.

Art. 63

Die Vertreter der Gebietskörperschaften werden von den Landesorganen der Gebietskörperschaften (Deutscher Städtetag, Städtebund, Landkreistag und Landgemeindetag) für das Land Nordrhein-Westfalen gewählt.

Zum Staatsrat kann nur gewählt werden, wer das 40. Lebensjahr überschritten hat. Mitglieder des Landtages können nicht Mitglieder des Staatsrates sein. Für die Mitglieder des Staatsrates gelten die Art. 49 bis 61¹¹ sinngemäß.

Art. 64

Der Staatsrat wählt sich ein Präsidium und gibt sich eine Geschäftsordnung.

Er wird das erste Mal vom Ministerpräsidenten, im übrigen vom Präsidenten einberufen, so oft es die Geschäfte erfordern. Der Präsident hat den Staatsrat einzuberufen, wenn es ein Viertel seiner Mitglieder verlangt.

Art. 79

Gegen die vom Landtag beschlossenen Gesetze steht dem Staatsrat innerhalb eines Monats der Einspruch zu. Der Einspruch ist innerhalb zweier weiterer Wochen zu begründen.

Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz zur nochmaligen Beschlußfassung dem Landtag vorgelegt. Erneuert der Landtag seinen Beschluß mit Zwei-Drittel-Mehrheit, so wird der Einspruch hinfällig.

Art. 80

Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Landtags, vom Staatsrat oder von der Landesregierung durch den Ministerpräsidenten eingebracht werden. Gesetze wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts auch von der Landeswirtschaftskammer¹².

Scholtissek sah also, im Gegensatz zu seinen späteren, im Verfassungsausschuss artikulierten Konzept¹³, den 25-köpfigen Staatsrat ausschließlich als Vertretung des kommunalen Bereichs unter Einschluss der Landeshauptleute, wobei deren Einbindung bereits die Funktion der erst 1953 eingerichteten Landschaftsverbände als höhere Kommunalverbände andeutet.

II. Der Vorschlag von Ministerpräsident Karl Arnold

Am 9. November 1949 leitete Ministerpräsident Karl Arnold den Mitgliedern der Landesregierung einen von ihm in Zusammenarbeit mit befreundeten Juristen (Karl Mohr, Paul von Husen, Wilhelm Loschelder) entwickelten eigenen Verfassungsentwurf zu. Dieser Entwurf unterschied

¹¹ Behandeln die Rechte der Abgeordneten.

¹² In Scholtisseks Verfassungsentwurf war eine paritätisch durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzte Landeswirtschaftskammer enthalten (vgl. Kringe, S. 277).

¹³ Vgl. unten S. 97f.

sich von dem offiziellen, von Innenminister Dr. Walter Menzel vorgesehenen Verfassungsentwurf¹⁴ „in so entscheidenden Punkten“ (Walter Menzel¹⁵) wie etwa dem Verwaltungsaufbau. Menzel favorisierte einen zentralistischen Einheitsstaat mit dezentraler Verwaltung, während dem Entwurf von Arnold das Subsidiaritätsprinzip zugrunde lag mit einer konsequenten Stärkung der Kommunen gegenüber dem Land¹⁶. Vor diesem Hintergrund ist dann auch der Vorschlag Arnolds über einen Staatsrat zu sehen, der als 2. Abschnitt („Der Staatsrat“) des 3. Teils („Von den Organen und Aufgaben des Landes“) vorgesehen war¹⁷:

Art. 43 [44]

1. Zur Mitwirkung an der Gesetzgebung wird ein Staatsrat gebildet.
2. Der Staatsrat besteht aus 30 Mitgliedern. Die Mitglieder des Staatsrats werden von den Landschaftsverbänden gewählt.

Art. 44 [45]

Zum Mitglied des Staatsrats kann nur gewählt werden, wer das 40. Lebensjahr vollendet hat.

Art. 45 [46]

Die Mitglieder des Staatsrats werden auf 6 Jahre gewählt. Alle 2 Jahre wird ein Drittel der Mitglieder neu gewählt. Erstmals scheidet ein Drittel bereits nach 2 Jahren aus.

Art. 46 [47]

Die Mitglieder des Staatsrats können nicht Mitglieder des Landtags oder der Landesregierung sein.

Art. 47 [48]

Der Staatsrat wählt ein Präsidium und gibt sich eine Geschäftsordnung.

Art. 48 [49]

Das Nähere über den Staatsrat bestimmt das Gesetz.

Ferner enthielten Art. 60, 64, 66 und 72 des Entwurfs von Arnold weitere Bestimmungen zur Mitwirkung des Staatsrats:

¹⁴ Landtagsdrucksache (LTD) II/166 vom 15.11.1947 (abgedruckt in Konflikt und Konsens, Dokumentenanhang Nr. 11) mit ergänzenden Hinweisen des Innenministers vom 5.9.1949, in: Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1946–1950, eingeleitet und bearbeitet von Michael Alfred Kanther (Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen K 1), Siegburg 1992, S. 804ff. (Dok. 405).

¹⁵ Innenminister an Landeskanzlei 10.11.1949, in: Kabinettsprotokolle S. 840 (Dok. 432).

¹⁶ Dästner, Entstehung S. 26.

¹⁷ Der Entwurf Arnolds ist im nicht paginierten Dokumentenanhang von Konflikt und Konsens nach Dok. 20 in einer Abschrift abgedruckt, nach der hier zitiert wird. Zur besseren Orientierung werden die abweichenden Ziffern der Artikel des dann am 30. November von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurfs in eckigen Klammern beige geschrieben, da die Literatur vornehmlich diese Ziffern zitiert.

Art. 60 [61]

1. Lehnt der Landtag eine von der Landesregierung als dringlich vorgesehene Gesetzesvorlage ab, so kann sie diese Gesetzesvorlage als staatsnotwendig erklären.
2. Lehnt der Landtag die Gesetzesvorlage nach dieser Erklärung erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Landesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als angenommen, wenn der Staatsrat zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Landtag nicht innerhalb von 4 Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.
3. Während der Amtszeit des Ministerpräsidenten kann auch jede andere vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von 6 Monaten seit der erstmaligen Erklärung der Staatsnotwendigkeit gemäß Absatz 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Ministerpräsidenten eine weitere Erklärung der Staatsnotwendigkeit unzulässig.
4. In der Zeit zwischen der Auflösung des Landtags und seiner Neuwahl kann die Landesregierung für unaufschiebbare Angelegenheiten mit Zustimmung des Staatsrates Gesetze erlassen. Diese Gesetze sind vom Landtag unmittelbar nach seinem Zusammentritt vorzulegen. Werden sie nicht binnen einer Zeit von einem Monat verabschiedet, gelten sie als aufgehoben.
5. Die Landesverfassung darf durch ein Gesetz, das nach Absatz 2 oder 4 zustande kommt, weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden.

Art. 64 [65]

Gesetzentwürfe werden von der Landesregierung, aus der Mitte des Landtages oder vom Staatsrat eingebracht.

Art. 66 [67]

1. Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz steht dem Staatsrat der Einspruch zu.
2. Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen, seine Begründung innerhalb einer weiteren Woche nach Eingang des Gesetzes beim Staatsrat dem Landtag zugehen. Der Landtag beschließt erneut über das Gesetz, und zwar frühestens einen Monat nach der ersten Verabschiedung.
3. Kommt eine Übereinstimmung zwischen Landtag und Staatsrat nicht zustande, so gilt das Gesetz dann als angenommen, wenn der Landtag es mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder beschließt.

Art. 72 [74]

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet:

1. in den Fällen der Artikel,
2. über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Obersten Landesorgans oder anderer Beteiligten, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines Obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind,
3. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung, eines Drittels der Mitglieder des Landtages oder auf Antrag des Staatsrates.

Der so im Verfassungsentwurf vorgesehene Staatsrat wäre ein drittes Verfassungsorgan des Landes gewesen, neben Landtag und Landesregierung. Er war, wie schon gesagt, keine Zweite Kammer im klassischen Sinne, seine in Artikel 43 [44] vorgesehene „Mitwirkung bei der Gesetzgebung“ beschränkte sich auf das Recht der Gesetzesinitiative (Art. 64 [65]) und ein Einspruchsrecht gegen die vom Landtag beschlossenen Gesetze (Art. 66 [67] Abs. 1), allerdings nur in Gestalt eines „suspensiven Vetos“. Recht brisant ist allerdings die in Art. 60 [61] Abs. 2 eröffnete Möglichkeit, durch Zustimmung des Staatsrats unter bestimmten Voraussetzungen einem (von der Landesregierung als „staatsnotwendig“ bezeichneten) Gesetzentwurf auch gegen den Landtag zur Rechtskraft zu verhelfen. Denkbar ist, dass hier auch eine „Legalitätsreserve“ eine Rolle spielt, die Theodor Eschenburg im Zusammenhang mit Bundesrat und Reichsrat einmal ausformuliert hat, und die für bestimmte Situationen zu ermöglichen wäre¹⁸. Die eigentlichen Probleme, wie etwa die genaue Zusammensetzung des Staatsrats, umging die Regierungsvorlage durch den Hinweis auf ein Ausführungsgesetz (Art. 48 [49])¹⁹. Problematisch ist der Verweis auf die Wahlkörper in Art. 43 [44], die noch gar nicht bestehenden, politisch umstrittenen und erst 1953 errichteten Landschaftsverbände, die Staatsratskonstruktion hätte also zunächst quasi „im luftleeren Raum“ gehangen²⁰.

Innenminister Dr. Menzel reagierte unmittelbar auf den Verfassungsentwurf des Ministerpräsidenten und forderte eine Beratung des Themas durch die Landesregierung²¹. Zum Thema „Staatsrat“ führte er aus: „Nach dem Artikel 56²² wird die Institution eines Staatsrats eingeschaltet, wobei auf die Landschaftsverbände Bezug genommen wird²³. Nach meiner Auffassung können sie nicht mit den ehemaligen Provinzialverbänden identisch sein, weil es sich bei ihnen nur im wesentlichen um kommunale Zweckverbände gehandelt hat, denen man jetzt nicht fast gleiche Rechte wie dem Landtag einräumen kann. Keines der elf westdeutschen Länder hat eine zweite Kammer, wie es hier vorgeschlagen wird²⁴.“

¹⁸ Theodor Eschenburg, Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat (1974), in: ders., Spielregeln der Politik. Beiträge und Kommentare zur Verfassung der Republik, Stuttgart 1987, S. 272–301, v.a. S. 277, 288.

¹⁹ Hans-Joachim Christ, Verfassung und Verfassungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, jur. Diss. Köln 1951, S. 139.

²⁰ Detlef Hüwel, Karl Arnold. Eine politische Biographie (Düsseldorfer Schriften zur Neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens 1), Wuppertal 1980, S. 162

²¹ Innenminister an Landeskanzlei 10.11.1949, in: Kabinettsprotokolle S. 840 (Dok. 432).

²² Menzel zählt nach dem „alten“ Entwurf der Landesverfassung vom 15.11.1947 (LTD II/166).

²³ Der Verweis auf die noch gar nicht existierenden, erst 1953 errichteten Landschaftsverbände im Entwurf von Karl Arnold erstaunt ein wenig. Zur Vorgeschichte der Landschaftsverbände vgl. Horst Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens (Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen C 25), Siegburg 1988, S. 287–291.

²⁴ Hier irrt Menzel allerdings: In Bayern gab es seit dem 4.12.1947 als ständische Vertretung den Senat, der allerdings 1999 durch Volksentscheid aufgelöst worden ist. Vgl. Helga Schmöger (Bearb.), Der Bayerische Senat. Biographisch-statistisches Handbuch 1947–1997 (Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 10), Düsseldorf 1998; dazu Ergänzungsband 1998–1999, München 2001 (Schmöger, Senat, bzw. Schmöger, Ergänzungsband).

Die Landesregierung beschloss am 29. November 1949²⁵ „nach eingehender Beratung, den ... Entwurf der Landesverfassung dem Landtag vorzulegen“²⁶, wobei allerdings keine Einigung darüber erzielt wurde, ob der Entwurf Arnold oder der Entwurf Menzel dem Landtag vorzulegen sei. Der in der Landtagsdrucksache II/1359²⁷ niedergelegte Regierungsentwurf enthielt in 23 Punkten, darunter auch zum Staatsrat, alternative Bestimmungen aus beiden Verfassungsentwürfen, wobei der Entwurf Arnold als Votum der „Mehrheit“, der Entwurf Menzel als „Minderheit“ gekennzeichnet war. Der Verfassungsentwurf übernahm die oben genannten Artikel zum Staatsrat unverändert als Artikel 44 bis 49 sowie 61, 65, 67 und 74 in der Rubrik „Mehrheit“²⁸.

Seine Beweggründe für die Errichtung eines Staatsrats legte Arnold am 7. Dezember 1949, vor der 1. Lesung des Verfassungsentwurf, dar²⁹: „Neben den Landtag als das eigentlich aktive, fortschrittlich treibende Element wurde ein Staatsrat als beharrender, zur Besinnlichkeit drängender Faktor eingebaut. Die kleinen deutschen Länder haben sich diese Einrichtung nicht geschaffen. Nur das zweitgrößte Land, Bayern, hat einen Senat. Von der Bildung eines Senats oder einer zweiten Kammer haben wir Abstand genommen. Der Staatsrat, vielleicht ist dieser Ausdruck zu viel, ist vorgesehen worden, um einen gesetzgeberischen Kontakt zwischen Landtag und der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen. Er ist in gewisser Weise ein Ersatz für die früheren Provinziallandtage in Rheinland und Westfalen. Die Befugnisse dieses Staatsrats sind relativ eng bemessen. Sie bestehen im Effekt darin, dass er bei der Gesetzgebung eine ‚Denkpause‘³⁰ einlegen kann. Trotz dieser mit dem Ziel einer schlagfertigen Gesetzgebung gering bemessenen Macht wird doch eine Besinnungspause geschaffen, die eine übereilte Gesetzesmacherei dadurch hindert, dass der Landtag unter Hinhören des Volkes auf drohende Fehler formell hingewiesen wird. Der Staatsrat musste mit 30 Mitgliedern klein gehalten werden aus Kostengründen und um ihn handlungsfähig zu machen. Deshalb schied eine aus beruflichen, kulturellen und sozialen Gesichtspunkten zusammengesetzte zweite Kammer aus. Im Sinne eines echten Aufbaus von unten nach oben, des gesunden Auswahlprinzipes, und um die Gliederung des Landes in Gemeinden und Gemeindeverbände zu vollziehen, wurde die Wahl der Mitglieder des Staatsrates den Landschaftsverbänden übertragen als Krönung der Selbstverwaltung, die die Grundlage allen staatlichen Geschehens ist. Ohne Zersplitterung und Lähmung der staatlichen Willensbildung wird so eine heilsame Mahnung für die rechtliche Allmacht des Landtags geschaffen.“

III. Die Hintergründe des Arnold'schen Vorschlages

Die recht verschwommenen Ausführungen Arnolds zum Staatsrat verdeutlichen das Dilemma eines Politikers, der versuchen möchte, durch die Einführung einer wie auch immer gearteten weiteren

²⁵ Nach erster Beratung im Kabinett am 21.11.1949 und Beratungen mit Fraktionsvertretern am 26.11.1949 (vgl. Kabinettsprotokolle, S. 837ff. [Dok. 431]).

²⁶ Kabinettsprotokolle, S. 843 (Dok. 434).

²⁷ Auch abgedruckt in Konflikt und Konsens als Dok. 21.

²⁸ Bemerkenswerter Weise ist Art. 74 einer der nicht „strittigen“ Artikel.

²⁹ Typoskript der Rede Arnolds, Landtagsarchiv NRW A 0401/288, abgedruckt in Konflikt und Konsens Dok. 22.

³⁰ Dieser Hinweis ist sehr aufschlussreich: Das frühere preußische Herrenhaus galt als „Sordino“ (Dämpfer) und der preußische Staatsrat als „retardierendes Element“ im Gesetzgebungsverfahren. Hierzu mehr im zweiten Abschnitt.

parlamentarischen Körperschaft (wobei das Reizwort „Zweite Kammer“ immer tunlichst vermieden wird) die Rechte der eigentlichen Volksvertretung zwar nicht zu beschneiden, aber in gewisser Weise hierzu ein notfalls mäßigendes Gegengewicht zu bilden³¹. Die Kompetenzen und die Art und Weise der Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Staatsrats sind im Verfassungsentwurf zwar angedeutet. Da diese Normen aber nie realisiert wurden, sollen die mit einem solchen Gremium verbundenen Eigenheiten und Probleme am Beispiel von Errichtung und Aufhebung des Preußischen Staatsrats (1921 bis 1933) und des Bayerischen Senats (1947 bis 1999) erörtert werden, da ja beide Formen, die eines Staatsrats und eines Senats, in den nordrhein-westfälischen Verfassungsberatungen diskutiert worden sind.

a) Der preußische Staatsrat 1921 bis 1933

Der Preußische Staatsrat war offenkundig, auch schon wegen vorgesehener Bezeichnung und Zusammensetzung, Vorbild für den nordrhein-westfälischen Staatsrat. Der nordrhein-westfälische Staatsrat wäre dann gleichsam die Übertragung des preußischen Modells auf kleiner gewordene Verhältnisse gewesen. Anstelle einer Vertretung der Provinzen wäre der Staatsrat nunmehr eine Repräsentanz der Kommunen, wobei die geplanten Landschaftsverbände (in gewisser Hinsicht Funktions- und Rechtsnachfolger der preußischen Provinzialverbände) bzw. deren Vertretungskörperschaften als Wahlkörper fungieren sollten³².

Der Preußische Staatsrat wurde 1920 „zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates“ gebildet.³³ Das Preußische Staatsministerium hatte den Staatsrat „über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem laufenden zu halten“, es hatte dem Staatsrat des Weiteren bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen „Gelegenheit zur gutachtlichen Äußerung zu geben“, wobei der Staatsrat „seine abweichende Äußerung dem Landtag schriftlich darlegen“ konnte. Der Staatsrat war ferner berechtigt über das Staatsministerium Gesetzesvorlagen im Landtag einzubringen. Auch war der Staatsrat – oder sein zuständiger Ausschuss – vor Erlass von Ausführungsvorschriften zu Reichs- und Staatsgesetzen sowie vor Erlass allgemeiner organisatorischer Anordnungen zu hören.³⁴

Aufgrund dieser Zuständigkeiten wird deutlich, dass es sich beim Preußischen Staatsrat um ein Verfassungsorgan sui generis handelte, das hinsichtlich seiner Mitwirkung an den Staatsgeschäften nicht so einfach auf einen kurzen Nenner gebracht werden kann. Ein zeitgenössisches Handbuch bezeichnete ihn zutreffend als „eine neue Einrichtung, die mit der 1817 eingesetzten Obersten Behörde [Staatsrat] noch mit dem früheren Herrenhaus etwas gemeinsam hat“.³⁵ Außerdem sollte er, neben der Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und

³¹ Dieser Gedanke ist nahezu in allen demokratisch verfassten Staaten bei den Verfassungserörterungen präsent gewesen, erstmals bei der Verfassung der Vereinigten Staaten und dem Vetorecht des Präsidenten gegen Beschlüsse des Kongresses. Vgl. Jürgen Heideking (Hg.), Die amerikanischen Präsidenten. 42 historische Porträts von George Washington bis George W. Bush, 3. Aufl. München 2002, S. 22.

³² Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis von Arnold, der Staatsrat sei „in gewisser Weise ein Ersatz für die früheren Provinziallandtage“ nicht zutreffend, denn deren Äquivalent in NRW wären bzw. sind die Landschaftsversammlungen.

³³ Artikel 31 Preußische Landesverfassung 1920 (PrLV).

³⁴ Artikel 40 ebd.

³⁵ Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 24. Aufl. Berlin 1928, S. 78.

Verwaltung, „gleichzeitig ein gewisses Gegengewicht gegen die Allmacht des L[and]T[ags], bilden. Er ist keine erste Kammer und kein dem L[and]T[ag], gleichberechtigter Faktor“.³⁶ Diese etwas konstruiert wirkenden Versuche, den Staatsrat kurz zu charakterisieren, entsprechen durchaus der Stellung des Staatsrats im Gefüge der preußischen Verfassung. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass das Bild des Preußischen Staatsrats auch in der Forschung bislang relativ konturlos geblieben ist, vor allem was seine Mitglieder betrifft.³⁷ Hagen Schulze spricht recht pointiert – aber zutreffend – davon, dass die „tatsächliche rechtliche wie politische Bedeutungslosigkeit [des Staatsrats] in einem gewissen Kontrast zu den Problemen stand, die seine reine Existenz verursachte“.³⁸ Vor dem Hintergrund der ursprünglich mit dem Begriff Staatsrat verbundenen Intentionen zu dessen Errichtung – etwa Wahrnehmung der einem Staatsoberhaupt zustehenden Aufgaben oder die tatsächliche Beteiligung der Provinzen an der Staatswillensbildung – blieb der dann in der Verfassung verankerte Staatsrat „ein verkrüppeltes Gebilde, von welcher Seite man es auch betrachtete“.³⁹ Einer der Punkte, der nach den Worten eines seiner Mitglieder, Johann Caspari, „geradezu zu einer Karambolage mit Regierung und Landtagsmehrheit herausforderte“⁴⁰, war seine personelle Zusammensetzung. Denn die Provinziallandtage wiesen, obwohl sie nach demselben Wahlrecht wie der Landtag gewählt wurden, doch zum Teil deutlich andere, mehr rechts orientierte Mehrheitsverhältnisse als der Landtag auf.⁴¹ Dies wirkte sich dann auch auf die Zusammensetzung des Staatsrats aus. Bedeutsam für die Zusammen-

³⁶ Ludwig v. Bitter, *Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung*, 3. Aufl. Berlin/Leipzig 1928, Bd. 2, S. 653.

³⁷ Zur zeitgenössischen staatsrechtlichen Diskussion zum Preußischen Staatsrat vgl. grundlegend Fritz Stier-Somlo in: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, hg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. 1, Tübingen 1930 (ND 1998), S. 652–666. – An neueren Untersuchungen zum Preußischen Staatsrat sind zu nennen: Konrad Adenauer (jr.), *Konrad Adenauer als Präsident des Preußischen Staatsrats*, in: Konrad Adenauer, *Oberbürgermeister von Köln, Festgabe der Stadt Köln zum 100. Geburtstag ihres Ehrenbürgers am 5. Januar 1976*, hrsg. von Hugo Stehkämper, Köln 1976, S. 355–404; Heinz-Dieter Bayer, *Der Staatsrat des Freistaates Preußen (Schriften zur Verfassungsgeschichte 42)*, Berlin 1992 (zugl. jur. Diss. Bochum 1990); Klaas Michel, *Der Staatsrat als Vertretungsorgan der Provinzen? Eine Untersuchung über die Rolle des Staatsrats im Verfassungsleben des Freistaats Preußen 1921–1933 (Deutsche Hochschuledition 72)*, Neuried 1998 (zugleich phil. Diss. Trier 1997). – Zu regionalen Bezügen des Staatsrats mit den Rheinlanden und Westfalen vgl. Klaas Michel, *Zum preußischen Staatsrat 1921–1932. Ein erster Versuch, die Rolle der Rheinlande und Westfalens zu beleuchten*, in: *Geschichte im Westen* 9 (1994), S. 147–164; Joachim Lilla, *Die Vertretung der Provinz Westfalen im Preußischen Staatsrat und im Reichsrat 1921 bis 1933*, in *Westfälische Forschungen* 52 (2002), S. 515–540; ders., *Die Vertretung der Rheinprovinz im Preußischen Staatsrat und im Reichsrat 1921 bis 1933*, in: *Rheinische Vierteljahrsblätter* 68 (2004), S. 141–171 (im Druck). – Ein vom Verfasser bearbeitetes Biographisches Handbuch des Preußischen Staatsrats erscheint in Kürze als Veröffentlichung der Kommission für die Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien.

³⁸ Hagen Schulze, *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung*, Frankfurt/Main/Berlin/New York 1977, S. 394.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Zitiert nach ebd.

⁴¹ Horst Möller, *Parlamentarismus in Preußen 1919–1932 (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus)*, Düsseldorf 1985, S. 508. – Zu Details vgl. die Übersichten bei Michel, S. 527–534. Für das Gebiet der Stadt Krefeld habe ich die Ergebnisse der Landtags- und Provinziallandtagswahlen in der Weimarer Zeit gegenübergestellt, wobei sich durchaus erhebliche Unterschiede im Wahlverhalten feststellen lassen (Joachim Lilla, *Krefelder Abgeordnete [Krefelder Studien 12]*, Krefeld 2000, S. 330f.).

setzung des Staatsrats war ferner, dass die Tätigkeit in ihm ehrenamtlich war.⁴² Daher befanden sich weitaus mehr Honoratioren und Kommunalpolitiker im Staatsrat als im Landtag⁴³.

Nicht minder bedeutsam als seine personelle Zusammensetzung war seine faktische Stellung als Verfassungsorgan. Das Preußische Staatsministerium war bestrebt, die in der Verfassung normierte Möglichkeiten der Mitwirkung des Staatsrats bei der Gesetzgebung und Verwaltung zu beschneiden, so dass der Staatsrat hiergegen Klage vorm Staatsgerichtshof erhob. Als Ergebnis wurde 1923 ein Vergleich geschlossen, „daß der Art. 40 Abs. 1 der preußischen Verfassung dem Staatstat ein selbstständiges ... Recht auf Information durch das Staatsministerium, nicht aber ein besonderes Begutachtungs- und Mitwirkungsrecht verleiht“⁴⁴.

Eine besondere Stellung hatte der Staatsrat ferner bei der Auflösung des Landtags. Nach Art. 14 Abs. 1 PrLV war die Auflösung des Landtags außerhalb des Ablaufs der vierjährigen Wahlperiode nur möglich „durch eigenen Beschluß oder durch Beschluß eines aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats bestehenden Ausschusses oder durch Volksentscheid. Der Volksentscheid kann auch durch Beschluß des Staatsrats herbeigeführt werden.“ Bei den preußischen Verfassungsberatungen war sogar vorübergehend daran gedacht worden, das Recht der Landtagsauflösung dem Staatsrat zu übertragen⁴⁵. Der Fall der Landtagsauflösung durch das so genannte, aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats bestehende „Dreimännerkollegium“ wurde nur einmal praktiziert, und zwar im Februar 1933. Allerdings hielt der damalige Staatsratspräsident Konrad Adenauer die Zusammensetzung des Gremiums nicht für verfassungskonform, weil anstelle des Ministerpräsidenten der Reichskommissar für Preußen anwesend war, und weigerte sich an der Abstimmung teilzunehmen. Die beiden übrigen Teilnehmer werteten dies als Stimmenthaltung und beschlossen die Auflösung des Landtags⁴⁶.

Im Zuge des „organische[n] Um- und Ausbau[s] des Staates“⁴⁷ kündigte der preußische Ministerpräsident Hermann Göring in der Sitzung des Preußischen Staatsministeriums am 29. Mai 1933 eine „Umgestaltung des Staatsrats“ an, der „zu einer Art Oberhaus ausgebaut werden“ müsse, „aber keine parlamentarischen Aufgaben übernehmen, sondern die Staatsregierung lediglich beraten“ solle.⁴⁸ Das Ende des Staatsrats kam dann durch das vom Staatsministerium am 7. Juli beschlossene und am 8. Juli verkündete Gesetz über den Staatsrat,⁴⁹ dessen § 15 nicht

⁴² Die Staatsräte erhielten für die Teilnahme an Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen (Ausschußsitzungen, Bereisungen) des Staatsrates Tagegelder.

⁴³ Dies manifestiert sich unter anderem auch darin, dass das Durchschnittsalter im Staatsrat deutlich über dem des Landtags lag, vgl. für die Jahre 1921 bis 1930 die Gegenüberstellung bei Michel, S. 516 (Tabelle 3.3).

⁴⁴ Fritz Stier-Somlo, Das Reichsrats- und Staatsratsproblem, in: Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag 1927, Tübingen 1927, S. 254–317, hier: S. 313f.

⁴⁵ Vgl. die Erläuterungen zu Art. 14 PrLV in: Handbuch für den Preußischen Staatsrat, 3. Aufl. Berlin: R. v. Deckers Verlag 1930, S. 57–68.

⁴⁶ Vgl. Adenauer im Dritten Reich, bearb. von Hans Peter Mensing, Berlin 1991, S. 49 ff.

⁴⁷ So Ministerpräsident Göring in der Sitzung des Landtags am 18.5.1933 (Sitzungsberichte des Preußischen Landtags, 5. Wahlperiode, 1. Bd., Sp. 19).

⁴⁸ Dirk Blasius, Carl Schmitt. Preußischer Staatsrat im Dritten Reich, Göttingen 2001, S. 86. Vgl. auch Volksparole Krefeld Nr. 124, 31.5.1933.

⁴⁹ GS 1933, S. 241. Das Gesetz trat am 11. Juli 1933 in Kraft.

nur den „bisherigen Staatsrat“ auflöste, sondern zugleich den Artikel IV der Preußischen Verfassung, der den Staatsrat und seine Stellung im Staatsgefüge zum Gegenstand hatte, außer Kraft setzte und somit den Staatsrat als Verfassungsorgan beseitigte. Die weiterhin bestehende Körperschaft Staatsrat hatte forthin das Staatsministerium „bei der Führung der Staatsgeschäfte“ nur noch zu beraten.⁵⁰ Die Mitglieder wurden vom Ministerpräsidenten ernannt. Bestimmte Personengruppen gehörten dem Staatsrat qua Amt oder Funktion an.

b) Der Bayerische Senat 1947 bis 1999

An der Art und Weise der Mitwirkung des Preußischen Staatsrats an der Gesetzgebung orientierte sich auch der 1946 in der Bayerischen Verfassung verankerte Bayerische Senat, die zweite in Deutschland auf Länderebene neben der eigentlichen Volksvertretung institutionalisierte parlamentarische Körperschaft nach 1919. Im Gegensatz zum Preußischen Staatsrat als Vertretung der Provinzen, deren Wahlkörper (Provinziallandtage) aus demokratischen Wahlen hervorgingen, ging das Konzept des Bayerischen Senats von der „berufsständisch orientierte[n] Vorstellung von der Repräsentation des Volkes in seinen gewachsenen, natürlichen Gliederungen“ aus⁵¹.

An der Vorgeschichte des Bayerischen Senats⁵² lässt sich recht gut erkennen, dass ursprünglich an die Einführung einer „echten“ Zweite Kammer gedacht wurde, von der schließlich noch ein mehr oder weniger beratendes und ständisch zusammengesetztes Gremium übrig blieb. Nach den Vorstellungen von Wilhelm Hoegner war an einen „Landesrat“ gedacht, der parallel zum Landtag und nach gleichem Wahlrecht gewählt werden sollte, je ein Landesrat für 100 000 Einwohner (statt 50 000 beim Landtag) mit einem Mindestwahlalter von 40 Jahren. Der Landesrat sollte dem Landtag quasi gleichgestellt sein. Der Landesrat war als Regulativ zum Landtag gedacht, jedes vom Landtag beschlossene Gesetz hätte zur Rechtskraft der Zustimmung des Landtags bedurft. Sofern im zweiten Anlauf eine Einigung zwischen Landtag und Landesrat nicht erfolgt, hätte das Volk zu entscheiden⁵³. Im Laufe der weiteren Verfassungsberatungen wurde jedoch dieses Modell nicht weiter verfolgt, stattdessen favorisierte die CSU eine ständisch zusammengesetzte Körperschaft. Der Gang der Verhandlungen im Einzelnen braucht hier nicht dargestellt zu werden, am Ende der Verfassungsberatungen stand der Senat als – mehr oder weniger – Organ der Wirtschaftsverbände da, der auch zutreffend als „Kammer der Verbände“ bezeichnet wurde⁵⁴.

In der am 5. Dezember 1946 verkündeten Verfassung des Freistaates Bayern befasste sich der dritte Hauptteil des Ersten Abschnitts mit dem Senat (§§ 34 bis 42)⁵⁵. Der Senat war „die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Verbände in Bayern“ (Art.

⁵⁰ In § 10 Abs. 2 des Gesetzes wurde ausdrücklich bestimmt: „Der Staatsrat stimmt nicht ab.“

⁵¹ Wilhelm Mößle, Der Bayerische Senat zwischen Volksvertretung und Staatsrat, in: Schmöger, Senat, S. 9–22, Zitat S. 22.

⁵² Barbara Fait, Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgesetzgebung in Bayern (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 114), Düsseldorf 1998, S. 258–287; Karl Ulrich Gelberg, Die Entstehung des Bayerischen Senats in Verfassung und Senatsgesetz, in: Schmöger, Senat S. 23–60.

⁵³ Fait, S. 266f.; Gelberg, S. 34f.

⁵⁴ Vgl. Fait S. 278, Fußn. 43.

⁵⁵ Wortlaut u. a. bei Schmöger, Ergänzungsband, S. 110 (Dokument 19).

34), er bestand aus 60 Mitgliedern⁵⁶ (Art. 35), die von den zuständigen Körperschaften nach demokratischen Grundsätzen zu wählen waren bzw. von den Kirchen zu bestimmen⁵⁷. Die Senatoren mussten das 40. Lebensjahr vollendet haben und sollten „sich durch Rechtlichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung auszeichnen“ (Art. 36). Die Senatoren wurden für sechs Jahre gewählt, alle zwei Jahre schied ein Drittel der Senatoren aus und wurde neu gewählt, wobei Wiederberufung zulässig war (Art. 37). Sie konnten nicht zugleich Mitglieder des Landtags sein (Art. 38). Der Senat kann Anträge oder Gesetzesvorlagen unmittelbar oder durch die Staatsregierung an den Landtag bringen (Art. 39). Er war ferner „dazu berufen, zu den Gesetzesvorlagen der Staatsregierung auf deren Ersuchen gutachtlich Stellung zu nehmen. Die Staatsregierung soll diese Stellungnahme bei allen wichtigen Angelegenheiten einholen; sie muß es tun bei dem Gesetz über den Staatshaushalt, bei Verfassungsänderungen und bei solchen Gesetzen, die dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollen.“ (Art 40). Die vom Landtag beschlossenen Gesetze waren dem Senat noch vor der Veröffentlichung „zur Kenntnisnahme vorzulegen“. Der Senat konnte gegen ein solches Gesetz „Einwendungen erheben“. Der Landtag hatte darüber zu befinden, „ob er den Einwendungen Rechnung trägt“ (Art. 41). Weitere Fragen waren in einem eigenen Gesetz zu regeln (Art. 42)⁵⁸.

In der Verfassungswirklichkeit beschränkte sich die Mitwirkung des Senats vorwiegend auf die Begutachtung von Gesetzentwürfen. In der Frühzeit wurde die Stellungnahme des Senats überwiegend erst in der Einwendungsphase möglich, weil die Staatsregierung verhältnismäßig wenig Gutachten des Senats zu laufenden Gesetzesvorhaben anforderte, Bedenken des Senats also erst im Einwendungsverfahren erhoben wurden. In späterer Zeit wurden nahezu alle Gesetzentwürfe dem Senat zur Begutachtung vorgelegt⁵⁹.

Nachdem die Rechtsgrundlagen des Senats nahezu 40 Jahre unverändert geblieben waren, mehrten sich Mitte der 1990er Jahre im politischen Bereich Stimmen, die eine Reform oder gar eine Aufhebung des Senats forderten⁶⁰. So forderte die SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag am 1. Juni 1995 zur Weiterentwicklung der Bayerischen Verfassung die Einsetzung eines Verfassungsrats, der auch die Frage der zweiten Kammer prüfen sollte. Im Februar 1996 brachte die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen verfassungsändernden Gesetzentwurf mit dem Ziel der Abschaffung des Senats ein. Diesem Vorhaben schloss sich einen Monat später die SPD-Fraktion an und forderte stattdessen ein Anhörungsrecht der im Senat vertretenen Organisationen in den Landtagsausschüssen. Die CSU versuchte demgegenüber, allerdings erfolglos, den Senat noch durch eine „Senatsreform“ zu retten. In der Folge wurde dann das Thema „Senat“ Gegenstand

⁵⁶ 11 Vertreter der Land- und Forstwirtschaft, 5 Vertreter der Industrie und des Handels, 5 Vertreter des Handwerks, 11 Vertreter der Gewerkschaften, 4 Vertreter der freien Berufe, je 5 Vertreter der Genossenschaften, der Religionsgemeinschaften, der Wohltätigkeitsorganisationen, 3 Vertreter der Hochschulen und Akademien, 6 Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände.

⁵⁷ Hierzu wurden im Laufe der Jahre noch Wahlordnungen erlassen, vgl. die Übersicht in § 1 der Verordnung zur Anpassung von Verordnungen an das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats vom 21. Dezember 1999 (BayGVBl. 1999, S. 566).

⁵⁸ Gesetz über den Bayerischen Senat vom 31. Juli 1947 (BayGVBl. 1947, S. 320).

⁵⁹ Eingehender: Norbert Engel, Der Verfassungsauftrag des Bayerischen Senats zur Mitwirkung an der Gesetzgebung in Bayern, dargestellt an Beispielen, in: Schmöger, Staatsrat, S. 61–76.

⁶⁰ Zum Folgenden: Schmöger, Ergänzungsband, S. 25–29.

eines erfolgreichen Volksbegehrens, das dann am 8. Februar 1998 einen Volksentscheid nach sich zog. Durch diesen Volksentscheid wurden dann drei Gesetzentwürfe angenommen, durch die der Senat abgeschafft werden sollte, der Entwurf eines Senatsreformgesetzes wurde abgelehnt. Durch das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats vom 20. Februar 1998 wurden die Artikel 34 bis 42 und weitere, den Senat betreffenden Bestimmungen der Bayerischen Verfassung aufgehoben. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof bejahte am 17. September 1999 die Verfassungsmäßigkeit der durch den Volksentscheid bewirkten Aufhebung des Senats.

IV. Der „Staatsrat“ im Verfassungsausschuss (Februar 1950)

Nach der ersten Lesung des Verfassungsentwurfs in der 114. Sitzung des Landtags am 14. Dezember 1949 erfolgte dessen weitere Beratung zunächst im Verfassungsausschuss des Landtages, der die zweite Lesung der Landesverfassung vorbereiten sollte und zwischen dem 3. Januar und 5. April 1950 tagte⁶¹. Ein Aspekt, vor dem die Erörterung einer zweiten Kammer auch zu sehen ist, der hier aber nicht vertieft werden soll, ist die Wahlrechtsfrage, die vorher schon im Grundsatz zugunsten des Verhältniswahlrechts entschieden war. Bei Einführung eines Mehrheitswahlrechts wäre eine zweite Kammer möglicherweise in Nuancen anders bewertet worden⁶². Die eigentlichen Beratungen zum Thema „Staatsrat“ im Verfassungsausschuss blieben ohne konsensfähiges Ergebnis. Die Staatsratsfrage blieb unentschieden, wie andere Themen, wegen „einer Reihe von Schwierigkeiten, die nicht in unserer Person liegen“, wie es der Vorsitzende des Verfassungsausschusses, der SPD-Abgeordnete Werner Jacobi, in der Schlussitzung des Ausschusses am 5. April 1950 ausdrückte⁶³. Dem Verfassungsausschuss unter Vorsitz von Werner Jacobi (SPD) gehörten 13 Mitglieder an: fünf Mitglieder für die CDU, fünf Mitglieder für die SPD, zwei Mitglieder für die KPD und je ein Mitglied für die FDP und das Zentrum⁶⁴.

Durch Antrag vom 20. Januar 1950 versuchte der CDU-Abgeordnete Dr. Herbert Scholtissek⁶⁵, entsprechend einer Option in Teilen der CDU, den Staatsrat zu einem Organ umzugestalten, das mehr dem Senatsprinzip nach bayerischem Vorbild entsprechen sollte, also berufsständisch zusammengesetzt werden sollte⁶⁶. Der Antrag Scholtissek lautete:

Ich beantrage: In der Überschrift zum zweiten Teil des Grundgesetzes [Landesverfassung] und an allen folgenden Stellen das Wort „Staatsrat“ zu ersetzen durch „Senat“.

⁶¹ Christ, S. 110.

⁶² Vgl. Kringe, S. 477.

⁶³ Christ, S. 111

⁶⁴ Handbuch des Landtages Nordrhein-Westfalen, 1. Wahlperiode, Düsseldorf 1949, S. 237. – Anhand der verfügbaren Unterlagen und nach Auskunft des Landtagsarchivs NRW ist nicht zu klären, warum bei einzelnen Abstimmungen 14 Personen teilnahmen mit dem Ergebnis einer Pattsituation, nach der der Antrag als abgelehnt galt.

⁶⁵ Von 1951 bis 1967 Bundesverfassungsrichter.

⁶⁶ HSTAD NW 57/17, Bl. 81, auch in NW 57/25, Bl. 27 f., vgl. auch Christ S. 141 f.

Ferner beantrage ich, an Stelle des Art. 44 folgenden Artikel 44 zu setzen

1. Zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung wird ein Senat gebildet.
2. Der Senat besteht aus 30 Mitgliedern und zwar aus
 - 6 Vertretern der Gebietskörperschaften
 - 2 Vertretern der Kirche
 - 2 Vertretern der Universitäten
 - 3 Vertretern der Wirtschaft
 - 3 Vertretern der Gewerkschaften und
 - 2 Vertretern der freien Berufe.

Zu diesen 20 [!] ⁶⁷ Vertretern treten 10 anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die von dem Ministerpräsidenten berufen werden.

Die Vertreter der Gebietskörperschaften werden von den kommunalen Spitzenverbänden des Landes, die Vertreter der Universitäten Köln und Münster von deren Senaten, die Vertreter der Wirtschaft von den Vereinigten Industrie- und Handelskammern des Landes, je ein Vertreter der freien Berufe von den Anwaltskammern des Landes berufen.

Der Komplex Staatsrat (bzw. Senat) wurde im Verfassungsausschuss am 10. Februar 1950 eingehend (und abschließend) erörtert ⁶⁸. In den Beratungen verdeutlichen sich die Positionen der einzelnen Fraktionen, die zeigen, warum es letztlich im Verfassungsausschuss zu keinem mehrheitsfähigen Konsens in dieser Fragen kommen konnte. Da fast nur in dieser Diskussion die vermeintlichen oder tatsächlichen politischen wie verfassungsrechtlichen Probleme des im Verfassungsentwurf vorgesehenen Staatsrats konkretisiert werden, soll der Verlauf der Debatte zumindest in ihren Grundzügen wiedergegeben werden.

Die Debatte eröffnete der Abgeordnete und 2. Landtagsvizepräsident Emil Klingelhöller (KPD), der zunächst den Antrag seiner Fraktion auf die Streichung der den Staatsrat betreffenden Artikel der Verfassung begründete ⁶⁹. Gegen die Errichtung einer zweiten Kammer hätte die KPD „die größten Bedenken. Bei jeder Wahl handelt es sich um Persönlichkeiten, die direkt gewählt werden. Beim Staatsrat oder Senat handelt es sich dagegen um Vertreter, die von irgendwelchen Körperschaften entsendet werden. ... Das Volk hat für die Aufgabe der Gesetzgebung ein Parlament eingesetzt. Durch eine zweite Kammer wird dieses Recht des Volkes erheblich eingeschränkt.“ Klingelhöller erkannte die Absicht, eine „zweite Kammer als Regulativ gegenüber der Volksvertretung tätig werden“ zu lassen. Eine zweite Kammer sei immer ein „Hemmschuh“ für eine „dem Volke dienende fortschrittliche Gesetzgebung“ gewesen und würde sich „immer dazu benutzen lassen, irgendwelchen fortschrittlichen Tendenzen, die ein vom Volk unmittelbar gewähltes Parlament verfolgte, hemmend entgegenzuwirken.“ Ein so kleines Land wie Nordrhein-Westfalen „braucht überhaupt keine zweite Kammer. Aber eine zweite Kammer auf der Grundlage des Vorschlags Dr. Scholtissek ist ein Rückfall in Tendenzen, die wir heute überall haben, wo eine zweite Kammer besteht. Deshalb lehnen wir sie prinzipiell ab, und zwar gleichgültig, ob

⁶⁷ In allen Überlieferungen des Antrags Scholtisseks liegt hinsichtlich der „20“ Vertreter entweder ein Rechenfehler oder ein Übertragungsfehler vor.

⁶⁸ Niederschrift des Verfassungsausschusses 10./11.2.1950, HSTAD NW 57/25, Bil. 26–131. – Zum Verlauf der Diskussion siehe auch eingehender Kringe, S. 468–484.

⁶⁹ Ebd. Bil. 29–32.

Sie sie ‚Staatsrat‘ oder ‚Senat‘ nennen.

Der Abgeordnete Herbert Scholtissek⁷⁰ (CDU) sah die Verankerung von Staatsrat/Senat in der Landesverfassung vor dem politischen Ziel, „möglichst alle Kräfte und Strömungen – also nicht nur die Mehrheitsmeinungen – zum Zuge kommen zu lassen. Deshalb ist es eine unserer wesentlichsten Forderungen, daß die Mehrheit in einer Demokratie auf die Minderheit Rücksicht zu nehmen hat.“ Von einer zweiten Kammer verspreche sich die CDU „eine Verbesserung der Gesetzgebung. Einmal wird die Gesetzgebung von Zufälligkeiten befreit, denen sie unterworfen ist, wenn sie lediglich aus Mehrheitsabstimmungen in einem Parlament hervorgeht.“ Gegen solche Zufälligkeiten wäre eine zweite Kammer ein Garant, ferner würde diese zur Intensivierung der Gesetzgebung beitragen, wenn sie bereits vor der Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag „als Gutachterorgan zu Rate gezogen werde“ – durchaus eine Anleihe bei den Zuständigkeiten des Preußischen Staatsrats bis 1933. Die Landesregierung sollte also geplante Gesetzesvorhaben zunächst der zweiten Kammer zur Stellungnahme zuleiten und erst unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme im Landtag einbringen. Der Landtag kennte also die Meinung der zweiten Kammer und könnte sich bei seinen Beratungen darauf einstellen, um ein mögliches späteres Veto der zweiten Kammer zu vermeiden. Ferner könnte eine zweite Kammer notfalls eine „Korrektur von verfehlten Gesetzen des Landtags“ vornehmen. Seinen Vorschlag eines Senats begründete Scholtissek mit der Idee, neben dem parteipolitisch zusammengesetzten Parlament auch parteipolitisch nicht gebundene „Menschen mitwirken“ zu lassen, „die unter dem Gesichtspunkt einer besonderen Qualität und besonderen Erfahrung im öffentlichen Leben ausgewählt werden können“. Ein so zusammengesetzter Senat sollte „ein Rat der Alten“ sein, ein Rat „von erfahrenen, reifen Menschen...“, die nicht unter parteipolitischen Aspekten, sondern in erster Linie unter dem Gesichtspunkte, was ist für das Volk das Beste, an die Gesetzgebung herangehen und von dieser Seite die Gesetzgebung des Landtags ergänzen und – ich sage das ganz ruhig – auch verbessern“. Die mit der Auswahl eines solchen Gremiums verbundenen Probleme ließen sich zumindest teilweise dadurch beheben, dass die Berufung nicht der Landesregierung allein überlassen bleibt, sondern „wir den Senat aus Gremien auswählen lassen und daß wir hier und da vielleicht auch ‚geborene‘ Mitglieder in den Senat hineinziehen“⁷¹ – was die Bemerkung „Adlige Fürsten“ des Abgeordneten Klingelhöller und den Zuruf „Kleines Herrenhaus“ provozierte. Scholtissek meinte dazu, das Herrenhaus sei „keineswegs so schlecht“ und „zu seiner Zeit außerordentlich wirksam und eine gute Einrichtung“ gewesen. Da ein solches heute aber gerade nicht mehr in Betracht käme, wollte er auch vermeiden, „daß der König oder der Ministerpräsident den Senat in seinem ganzen Umfang beruft“. Neben den in seinem Vorschlag zu entsendenden Vertretern sollte man aber dem Ministerpräsidenten „gewissermaßen als Stellvertreter des gedachten Staatspräsidenten die Möglichkeit geben, weitere Persönlichkeiten heranzuziehen“. Scholtissek wertete seinen Redebeitrag nicht als Plädoyer „für die Einrichtung einer zweiten Kammer – an der Einrichtung wünschen meine Freunde unbedingt festzuhalten“, sondern er wollte „auch einmal die Frage zur Debatte stellen, ob wir an Stelle

⁷⁰ Ebd. BII. 33–38.

⁷¹ Die Interpretation von Kringe, S. 480, dass Scholtissek auch Adelige im Senat wünschte, ist wohl nicht zutreffend.

des Staatsrats auch einen Senat bilden können“.

Heinz Krekeler⁷² (FDP) sah in der zweiten Kammer „ein sehr schwieriges Problem“. Die FDP-Fraktion habe sich zunächst auf eine Ablehnung der Artikel 44 bis 49 verständigt. Diese Ablehnung richtete sich einerseits gegen den Namen „Staatsrat“, den die FDP nicht für richtig halte, weil sie „den Staatscharakter des Landes“ weder anerkennen noch betonen wolle. Andererseits war die FDP der Meinung, dass „die Bevölkerung eine weitere Aufblähung öffentlicher Institutionen nicht für tragbar halten“ würde. Die Bezeichnung Senat wäre schon ein Entgegenkommen, das es der FDP ermöglichen würde, einem zweiten Gremium zuzustimmen, erst recht aber, wenn entsprechend dem FDP-Votum die Zahl der Landtagsabgeordneten um die Hälfte reduziert würde, „weil dann die Gesamtkosten natürlich immer noch niedriger sind als vorher“. Generell schien Krekeler eine zweite Kammer vor dem Hintergrund der Vermeidung der „Verabsolutierung des Volkswillens“ ein probates Instrument zu sein; er sprach sich jedoch eindringlich gegen eine „ständestaatliche Ordnung“ aus, die er für außerordentlich bedenklich halte.

Georg Jöstingmeier⁷³ (CDU) wies darauf hin, dass in der öffentlichen Diskussion auch über den „Staatsrat“ der Vorwurf erhoben worden sei, dass diese Bestimmungen „eigentlich keine einzige neue Idee“ enthalten und an „alte und veraltete Vorbilder anknüpf[e]n und zum Teil auch wörtlich übernommen haben“. Daher seien sie in der Öffentlichkeit weitestgehend abgelehnt worden. Die Einrichtung einer zweiten Kammer sei ordnungspolitisch notwendig, um „Kräfte und Mächte“ – Jöstingmeier meinte hiermit vor allem Gewerkschaften, Verbände der Wirtschaft und der kommunalen Selbstverwaltung, aber auch die Kirchen – „irgendwie in eine legale Form zu bringen, in ein Verhältnis zum Staat und in ein Verhältnis untereinander“. Mit einem Seitenhieb auf Klingelhöller (KPD) wies er darauf hin, „daß man ja auch in der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken das Zweikammersystem hat. Es muß also von seinem Standpunkt her ein vernünftiger Gedanke dahinterstecken.“ Grundsätzlich forderte Jöstingmeier den Verfassungsausschuss auf, „die Einrichtung einer zweiten Kammer als eine Notwendigkeit an[zu]sehen. Dann könnte man sich schnell einig werden, wie man sie im einzelnen gestaltet.“ Heinz Kühn⁷⁴ (SPD) erkannte an, es gebe „gewiß wichtige Faktoren außerhalb des Parlaments, die die Gesetzgebung beeinflussen und auch beeinflussen sollen. Auch ich bin keineswegs der Meinung, daß lediglich das Parlament beim Zustandekommen der Gesetze, bei der Gesetzgebung allein wirksam werden soll.“ So könnten sich beispielsweise kommunale Spitzenverbände oder die Gewerkschaften zu Wort melden und „durch ihr Mittun die Gesetzgebungsmaschine beeinflussen. Ich könnte mir sehr gut vorstellen, daß der Landtag sich bewogen fühlt, eine solche Materie abzusprechen und evtl. für längere Zeit zurückzustellen. Das alles überzeugt mich aber nicht davon, daß es notwendig ist, diese Kräfte in Gestalt eines Senats in die Gesetzgebung einzubauen.“ Hierfür wären „Gutachtergremien“ und „Studienkommissionen“ ausreichend, die das Parlament anhören sollte. Er unterstellte daher, dass es bei der Forderung nach einem Senat „nicht so sehr um die Qualität der Gesetzgebung, sondern auch um die Entmachtung der Gesetzgebung“ gehe, nicht „die Qualifizierung der Gesetzgebung, sondern eine Abbiegung des politischen Mehrheitswillens beabsichtigt“ sei. Die dem Staatsrat bzw. Senat im Verfassungsentwurf zugewiesenen Kompetenzen würden ihm „das Recht der gesamten Initiative im

⁷² Niederschrift des Verfassungsausschusses 10./11.2.1950, HSTAD NW 57/25, Bil. 39–43.

⁷³ Ebd. Bil. 44 f.

⁷⁴ Ebd. Bil. 46–48.

Gesetzgebungsnetz, ja sogar das Recht geben, mit der Regierung das Zustandekommen des Zustandekommen von Gesetzen zu beschließen. Das ist eine ausgesprochene, ... eine glatte Verbiegung des demokratischen Minderheitswillens.“ Ein Senat berge die Gefahr „ein ausgesprochen antidemokratisches Regierungsinstrument“ zu werden, wobei eine Senatsverfassung durchaus als „diskussionswürdig“ zu betrachten wäre, aber nur „wenn man eine institutionell und ideologisch gefestigte Demokratie hat“. Ein Staatsrat oder Senat würde aber „genau so anfällig sein können wie ein von der absoluten Volksherrschaft getragenes Parlament, irgendeinen Hitler zustandekommen zu lassen“. Kühn erklärte sich zwar im Grundsatz „mit einer Körperschaft sehr einverstanden ..., die eine beratende Funktion ausübt und damit die Gesetzgebung verbessern kann, aber eine Institution, die den demokratischen Willen des Volkes umzubiegen vermag, würde ich bei der gegenwärtigen Anfälligkeit, der das deutsche Volk immer noch ausgesetzt ist, nicht anerkennen können“.

Hiernach erhielt Emil Klingelhöller⁷⁵ (KPD) nochmals Gelegenheit zu eingehender Stellungnahme, in der er auch auf die Argumente der bisherigen Beiträge einging. Im Endeffekt bliebe eine zweite Kammer eine zweite Kammer, „und zwar als hemmendes Element, als ein Element, das den Willen des Parlaments behindern soll, ihn so zur Durchführung zu bringen, wie ihn sich das Volk eben vorstellt“. Sollte allerdings die Entscheidung für eine zweite Kammer fallen, „dann müssen wir uns damit beschäftigen, wie die zweite Kammer gebildet werden soll“. Für diesen Fall kündigte Klingelhöller seitens der KPD „besondere Wünsche bezüglich der Ausgestaltung der Kammer an“.

Bernhard Kaes⁷⁶ (CDU) sah die Aktualität einer zweiten Kammer im Wesentlichen vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Situation und der noch nicht stabilisierten Demokratie in Deutschland, darum ließe „sich einiges zugunsten dieser zweiten Kammer ausführen“. Ein Blick jenseits der Reichsgrenzen zeige, dass, wo in den 1920er und 1930er Jahren „die Demokratie ihre Stabilität über den Prozeß des Zerfalls bewahrten, das Zweikammersystem war. In Zentraleuropa, wo man zum reinen Parlamentsabsolutismus mehr oder weniger vorgegangen war, sind diese Zerfallserscheinungen am deutlichsten sichtbar geworden. Mir scheint, die Aufgabe besteht darin, Demokratie nicht von oben zu dekretieren, sondern von unten her wachsen und fruchtbar werden zu lassen und alle Kräfte, die irgendwie in die Mitarbeit hereingebracht werden können, auch zur Mitarbeit heranzuziehen.“ Eine zweite Kammer wäre so durchaus eine Möglichkeit, „ein kleines Maß an Stabilität für die Demokratie zu schaffen, der wir uns doch zutiefst verpflichtet wissen“.

Wilhelm Elfes⁷⁷ (CDU) ist als Redner zum Thema zweiter Kammer insofern von besonderem Interesse, da er das einzige Mitglied des Verfassungsausschusses war, der dem Preußischen Staatsrat angehört hatte, und zwar während der gesamten Zeit seines Bestehens (bis Anfang 1922 allerdings als stellvertretendes Mitglied), und somit über praktische Erfahrungen in einem solchen Gremium verfügte. Er bezeichnete sich persönlich „als Anhänger des einfachen parlamentarischen Regierungssystems“, also dass „das Parlament die Verantwortung trägt“. Dieses setze „die Richtlinien der Politik fest“, berufe die Regierung und beschließe die Gesetze. Dies sei aber an zwei Voraussetzungen gebunden: ein „staatspolitisches Volk“ sowie „ein Wahlrecht,

⁷⁵ Ebd. BII. 49–54.

⁷⁶ Ebd. BII. 55–58.

⁷⁷ Ebd. BII. 60–62.

ein Wahlsystem, das die Mehrheitsbildung erleichtert“. Das in Nordrhein-Westfalen wieder eingeführte Verhältniswahlrecht begünstige nach Elfes „im Volk die Lust zur Zersplitterung“. Der im Jahre 1950 neu zu wählende Landtag würde wahrscheinlich deshalb weniger als der amtierende „zu Mehrheitsbildungen in der Lage sein“. Unter diesen Umständen sollte „eine zweite Kammer als Hilfs- und Sicherheitsorgan für das Parlament und für die parlamentarischen Arbeiten“ eingebaut werden: „Ist das Parlament arbeitsfähig, dann gilt diese zweite Kammer nicht viel, erweist sich aber, daß das Parlament nicht arbeitsfähig ist, dann tritt die zweite Kammer in Aktion sie bekommt einen gewissen Einfluß.“ Aufgrund seiner Zugehörigkeit zum preußischen Staatsrat sah er sich „etwas belastet in dieser Frage“. Der Staatsrat sei mit den Stimmen der SPD in der preußischen Landesverfassung verankert worden, ihm hätten 79 (zeitweise 80) Mitglieder angehört. In Nordrhein-Westfalen wären in Relation zur Größe des Landes 30 Mitglieder angemessen. Im Hinblick auf die angesprochenen Kosten verwies Elfes auf die Tatsache, dass die Mitglieder des Staatsrats keine Aufwandsentschädigung und Freifahrkarten, sondern nur Sitzungsgelder und Reisekostenersatz erhalten haben, „so daß also der Staatsrat billig arbeitete“. Wichtiger aber als die Kosten aber wäre, dass „praktische Arbeit geleistet“ wurde: „Ich habe an den Arbeiten teilgenommen, und ich muß sagen, ich erinnere mich dieser Arbeiten mit Freude. Die Gesetzentwürfe kamen, bevor [sie] an den Landtag gingen, in den Staatsrat. Im Staatsrat saßen erfahrene Männer, Männer, die zum Teil mit der Ausführung der Gesetze vertraut waren, ehemalige Minister, Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten, Landräte, Oberbürgermeister, angesehene Juristen⁷⁸. Die besprachen nun in Gegenwart der Herren des Ministeriums und der Minister diese Gesetze durch, und sie gaben dann ein Gutachten. Wir haben es nicht selten erlebt, daß die Staatsregierung nach dieser Diskussion im Staatsrat um so viel reicher an Erfahrungen, Eindrücken und Erkenntnissen war, dass sie den vorgelegten Entwurf zurückzog, ihn neu bearbeitete und ihn dann wieder über den Staatsrat an den Landtag gehen ließ. In diesem Staatsrat habe ich, das muß ich schon sagen, im allgemeinen wenig von Reaktion verspürt. Ihm gehörte nicht nur der gegenwärtige Bundeskanzler Dr. Adenauer an, sondern auch der gegenwärtige Staatspräsident der Ostzone Wilhelm Pieck. Ich muß sagen, daß die Herren miteinander eifrig bemüht waren, sachliche Arbeit zu leisten. Ein Zweites: Wenn der Landtag in der Bewilligung von Ausgaben über den Vorschlag der Regierung hinausging, mußte der Landtag, wenn der Staatsrat gegen den Beschluß des Landtags ein Veto eingelegt hatte, mit zweidrittel Mehrheit seinen Beschluß wiederholen, oder aber es galt die Ausgabenbewilligung nur in der Höhe, soweit sie mit den Vorschlägen des Staatsministeriums übereinstimmten. In diesen Punkten hat der Staatsrat damals eine sehr gute Arbeit geleistet. Wenn ich mich daran erinnere, und die Situation hier sehe, wie sie sich entwickelte, und wenn ich dann hinzunehme, was Herr Kaes über die Situation gesagt hat, so kann ich mich der Zweckmäßigkeit der Einrichtung einer zweiten Kammer nicht verschließen.“

Herbert Scholtissek⁷⁹ (CDU) sah angesichts der Tatsache, dass „kaum 10 Prozent der Wähler wirklich eingeschriebene Mitglieder unserer Parteien sind“ die Gefahr, dass dies „auf die Dauer wirklich keine tragfähige Grundlage für unsere Demokratie“ sei. Es gebe „daneben politische

⁷⁸ Elfes vergisst hier eine Gruppe, der er von 1927 bis 1933 in Krefeld selber angehört hatte: die Polizeipräsidenten, die in Preußen in der Weimarer Zeit häufiger aus den Vertretern der demokratischen Parteien ausgewählt wurden.

⁷⁹ Ebd. Bl. 63 f.

Kräfte, die mit den Parteien nichts zu tun haben, die wir aber legalisieren müssen“. Er zeigte sich überzeugt, dass bei einer Volksabstimmung über die Einführung einer zweiten Kammer „eine gewaltige Mehrheit der Bevölkerung für diesen Gedanken zu haben wäre“, denn im Volk sind „starke Strömungen vorhanden, die auf eine ständische Ordnung hinzielen“. Es würde der Demokratie Gefahr drohen, wenn sich diese „Bestrebungen über die Bildung neuer Parteien“ niederschlugen. Daher wäre eine zweite Kammer von Vorteil, die „solche Bestrebungen auf-fangen“ könnte.

Heinz Kühn⁸⁰ (SPD) hielt es für eine „Illusion, anzunehmen, daß man durch irgendwelche Institutionen Sicherungen der Demokratie herbeiführen könnte“. Für eine stabile Demokratie müsste man „soziale Fundamente schaffen und eine demokratische Erziehung ausüben“. Wenn die sozialen Fundamente nicht mehr stabil sind, „nutzt es auch nichts, wenn wir aus den Gremien der Gebietskörperschaften, gewisser industrieller Kreise und den Gewerkschaften einen Senat schaffen“, dann würden auch in diesem Gremium „im Keim antidemokratische Geistigkeit oder Ungeistigkeit vorhanden sein“ und dessen Mitglieder „keinesfalls ein stabiles Element der Demokratie sein“. Eine zweite Kammer würde „bei dem derzeitigen Zustand der Unstabilität des Denkens in unserem Volke ... automatisch nicht zu einem Hilfsorgan, sondern zu einem Bremsorgan der Demokratie werden“. Für die Zukunft, „wenn wir demokratische Verhältnisse haben“, hielt er die Schaffung einer „Institution ähnlich der des Preußischen Staatsrats mit beratendem Charakter..., die die Gesetze in einem abgeklärten Zustand vor das Parlament bringt“, für denkbar. Im Moment hinge es „sehr wohl von der Regierung ab, was aus einem solchen Instrument wird, für das ich mich nicht entscheiden kann“.

Heinz Krekeler⁸¹ (FDP) gab zu bedenken, dass die Gefahren, die ein Staatsrat für die Demokratie berge, übertrieben würden. Er habe doch nur die Befugnis, das In-Kraft-Treten von Gesetzen um einen Monat zu verzögern. In übrigen hätte das Gremium die Möglichkeit, „durch das Gewicht der Qualität seiner Debatten das Fehlen weitergehender Möglichkeiten auszugleichen. Das scheint mir der wesentliche Gesichtspunkt zu sein.“

Der Vorsitzende Werner Jacobi (SPD) hielt es nach Schluss der Rednerliste für sinnvoll, „grundsätzlich festzustellen, wird eine zweite Kammer abgelehnt, oder glaubt man, daß dieser zweiten Kammer zugestimmt werden könnte“⁸². Nach längerer Geschäftsordnungsdebatte wurde der Antrag der KPD auf Streichung des Artikels 44 mit 7:7 Stimmen abgelehnt. In der weiteren Debatte wurde ein Antrag des Abgeordneten Krekeler (FDP) „das Wort ‚Staatsrat‘ durch ‚Landesrat‘ zu ersetzen“ mit 7:6 Stimmen abgelehnt⁸³. Ebenfalls wurde der schon oben zitierte Änderungsantrag Scholtissek mit 7:6 Stimmen abgelehnt⁸⁴. Die weitere Debatte drehte sich vorrangig um die Frage, ob über die den Staatsrat enthaltenden Artikel 44 bis 49 des Verfassungsentwurfs noch grundsätzlich abgestimmt werden müsse oder ob die erste Lesung im Landtag im Zusammenhang mit der erfolgten Ablehnung der Änderungsanträge durch den Ausschuss bedeute, dass der Ausschuss prinzipiell einen Staatsrat wünsche. Der Vorsitzende Werner Jacobi⁸⁵

⁸⁰ Ebd. BII. 65–67.

⁸¹ Ebd. Bl. 68.

⁸² Ebd. Bl. 70.

⁸³ Ebd. Bl. 103.

⁸⁴ Ebd. BII. 103 f.

⁸⁵ Ebd. BII. 130 f.

(SPD) fasste die bisherigen Beratungen zusammen und versuchte dann dem Ausschuss eine Kompromissformel schmackhaft zu machen: „Wir haben die Grundsatzdebatte über den Staatsrat sehr ausgiebig geführt; wir haben im Ausschuß keine Mehrheitsentscheidung herbeiführen können; wir können es auch nicht zufälligen Änderungen in der Zusammensetzung von Minute zu Minute überlassen, wenn wir verantwortlich prozedieren und immer wieder darüber abstimmen wollten. Ich wäre Ihnen dankbar, ... wenn Sie mit mir einig gingen, daß wir den Berichterstatter des Ausschusses⁸⁶ für befugt halten, bei der zweiten Lesung im Plenum darzustellen, daß wir beim Kapitel Staatsrat keine Mehrheitsentscheidungen im Ausschuß erreichen konnten. Das Plenum sollte dadurch in die Lage versetzt werden, unter Zugrundelegung von Änderungsanträgen die Beschlußfassung herbeizuführen. Mit anderen Worten heißt das, dass wir nicht nur die Beratungen [zum Thema Staatsrat] abrechnen, sondern sie sogar in einem gewissen Sinne als abgeschlossen betrachten sollten. Wir sollten dieses Kapitel nicht eher wieder im Ausschuss aufnehmen, als bis die zweite Lesung im Plenum stattgefunden hat. Ich darf als Beschluss des Ausschusses festhalten:

Die Beratungen über den Staatsrat – Artikel 44 - 49 – gelten mit der Maßgabe als ausgesetzt, daß es dem Plenum überlassen bleibt, bei der zweiten Lesung darüber Beschluß zu fassen und damit die weitere Beratung im Verfassungsausschuß zwischen II. und III. Lesung gegebenenfalls zu präjudizieren.⁸⁷

Gegen diese Fassung ergibt sich kein Widerspruch; der Beschluß gilt damit als angenommen.“ Im Bericht des Verfassungsausschusses zur zweiten Lesung des Verfassungsentwurfs las sich das dann bei den Artikeln 44 bis 49 so: „Es bleibt dem Plenum überlassen, über diese Fragen einen Beschluß zu fassen.“⁸⁸

V. Der „Staatsrat“ im Landtagsplenum (Dezember 1949 und Mai 1950)

Bei der ersten Lesung des Verfassungsentwurfs in der 114. Sitzung des Landtags am 14. Dezember 1949⁸⁹ sprachen unter anderem Innenminister Walter Menzel und der frühere preußische Innenminister Carl Severing (beide SPD) den projektieren Staatsrat grundsätzlich an. Menzel⁹⁰ sah den Staatsrat, wie ihn die „Mehrheit“ im Kabinett favorisiert, als einen „beharrende[n], zur Besinnlichkeit und Denkpause drängende[n] Faktor“. Dieser sei vorgesehen, „um einen gesetzgeberischen Kontakt zwischen Landtag und der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen, ... in gewisser Hinsicht ein Ersatz für die früheren Provinziallandtage in Rheinland und Westfalen“. Im Gegensatz hierzu wäre es nach Auffassung der „Minderheit“ unverzichtbare Voraussetzung, zunächst zu klären „was unter ‚Landschaftsverbänden‘ zu verstehen wäre, wie sie zustande kommen und welche Rechte sie hätten“. Im Übrigen sähe die „Minderheit“ im Staatsrat „ein sehr gefährliches Hemmnis und eine starke Verlangsamung“ der parlamentari-

⁸⁶ Emil Klingelhöller (KPD).

⁸⁷ Vgl. auch, allerdings mit nicht korrektem Zitat, Christ S. 111f., Fußn. 215.

⁸⁸ LTD 1548, S. 17.

⁸⁹ Plenarprotokolle Landtag NRW, 1. Wahlperiode, S. 3627 ff.

⁹⁰ Ebd. S. 3640 f.

schen Arbeit. Severing⁹¹ stelle zunächst launig die Frage, „auf wessen Initiative der Entwurf, aus dessen Bestimmungen hier die Mehrheitsbeschlüsse zumeist zusammengestellt sind, zurückzuführen ist“. Die Staatsratsbestimmungen im Einzelnen bezeichnete er „so ungeheuerlich, so unklar und so wenig durchdacht, daß ich glaube, jeder, der diese Bestimmungen noch einmal durchliest, wird zu der Erkenntnis kommen: So werden diese Bestimmungen den Ausschuß nicht verlassen, und so kann sie das Plenum nicht verabschieden!“ Die von Arnold dem Staatsrat zugedachte Funktion einer „Denkpause“ hielt Severing für überflüssig: Solche „würden uns von der englischen Besatzungsmacht geradezu aufoktroiyert, so daß ich für meine Person keine Lust habe, diese Denkpausen, die nur Verzögerungen bedeuten, in irgendeiner Weise zu vermehren“. Oder sei gar mehr beabsichtigt, etwa „politische Quarantänestationen“ zu schaffen, wäre es nötig, „den ohnehin sehr schleppenden Gang der Gesetzgebung noch schleppender zu gestalten?“ Wenn der Staatsrat nur ein Gutachtergremium sein sollte, wäre er überflüssig. Wenn der Staatsrat eine Art „Seniorenkonvent“ sei, würde er „sich mit dem größten Vergnügen den großen Dingen zuwenden, ... [a]ber den parlamentarischen Kleinkram wird er nicht berühren wollen. Wenn wir aber eine solche Körperschaft einrichten, wird sie es tun müssen.“ Zusammenfassend meinte Severing, „entweder ist der Staatsrat weniger als ein Staatsrat, dann ist er überflüssig – oder er ist mehr, dann ist er schädlich. Und er ist *schädlich*⁹². Was soll er tun? Nach Artikel 68 wird ihm eine Mitwirkung in der Gesetzgebung des Staatsnotstandes vorbehalten. Wenn ich das Wort Staatsnotstand höre, dann muß ich mich an Herrn von Papen erinnern. Er hat sich immer darauf berufen.“ Eine interessante Detailfrage schnitt Severing gegen Ende seiner Ausführung an, wie denn die in Art. 65 vorgesehene Befugnis des Staatsrats, Gesetze einzubringen, praktisch vonstatten gehen sollte: „Wie das geschehen soll, ist mir unerfindlich. Über die Regierung? Dann ist es nicht mehr ein Gesetz im Sinne des Staatsrats. Oder soll der Staatsrat an den Landtagsverhandlungen beteiligt sein, und *wie*⁹³ soll er beteiligt sein? Wir haben es in Deutschland noch nicht direkt erlebt, daß sich eine zweite Körperschaft an der Gesetzgebung direkt beteiligt hat. Das ist ein Novum. Sind wir nicht Manns genug, die Dinge auch einmal mit einer ‚Denkpause‘ zu unterbrechen? Brauchen wir dazu den Staatsrat?“

Vor der für Anfang Mai 1950 terminierten zweiten Lesung brachten die im Landtag vertretenen Parteien noch Anträge ein, die die Vorstellungen der Parteien zum Staatsrat nochmals verdeutlichen: Die KPD sprach sich für eine Streichung der Artikel 44 bis 49 aus⁹⁴, die CDU brachte in modifizierter Form nochmals den bereits oben Antrag Scholtissek zum Senat ein⁹⁵, die FDP wünschte die Einführung eines Landesrats⁹⁶. Der Landtag beriet in zweiter Lesung am 3. Mai

⁹¹ Ebd. S. 3661 ff.

⁹² In Vorlage gesperrt.

⁹³ In Vorlage gesperrt.

⁹⁴ LTD 1583 (22.4.1950).

⁹⁵ LTD 1600 (25.4.1950). – Der „Rechenfehler“ des Antrags aus Januar wurde nicht behoben.

⁹⁶ LTD 1659 (2.5.1950). – Dem 30-köpfigen Landesrat sollten angehören 15 vom Ministerpräsidenten zu berufene Mitglieder: zwei katholische Bischöfe, die beiden Präsidien der evangelischen Landeskirchen, der Oberrabbiner der jüdischen Gemeinden, vier ordentliche Professoren (der drei Universitäten des Landes und der TH Aachen), sechs Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung, die von den kommunalen Spitzenverbänden zu wählen sind. Die weiteren 15 Mitglieder sollten durch Zuwahl gewählt werden: „unabhängige, durch hervorragende Leistungen bewährte Männer und Frauen“.

1950⁹⁷ über die Errichtung eines Staatsrats. Berichterstatter des Verfassungsausschusses war Emil Klingelhöller⁹⁸ (KPD). Es ginge im Wesentlichen um die Entscheidung der Frage: „Soll die Volksvertretung im Lande Nordrhein-Westfalen aus einem Ein- oder Zwei-Kammer-System bestehen? Allgemein ist im Verfassungsausschuß die Auffassung vertreten worden, daß das Ein-Kammer-System dem Zwei-Kammer-System wohl vorzuziehen wäre. Zu klaren Entscheidungen konnte der Ausschuß aber infolge des Stimmenverhältnisses nicht kommen.“ Klingelhöller referierte im Wesentlichen noch die Grundzüge der oben im Detail aufgezeigten Diskussion mit dem Ergebnis, dass nun dem Landtag die „Entscheidung von wesentlicher Bedeutung“ obliege, „ob in Nordrhein-Westfalen eine Volksvertretung aufgrund des Ein-Kammer- oder des Zwei-Kammer-Systems herbeigeführt werden soll“. Die weiteren Redner zum Thema (darunter Scholtissek, Jacobi, Kaes) hatten sich bereits im Verfassungsausschuss zu Wort gemeldet und gaben ihre Einstellungen im Großen und Ganzen in schon bekannter Form wieder. Friedrich Middelhaue⁹⁹ (FDP) begründete wortreich den Antrag seiner Fraktion, den Staatsrat durch einen Landesrat zu ersetzen, was bedeutete, dass die zunächst skeptische Haltung der FDP gegenüber einer zweiten Kammer sich geändert hatte. Der entscheidende Wortbeitrag dieser Debatte war jedoch der von Heinz Kühn (SPD) und der von diesem ausgelöste von Johannes Brockmann, weil dieser die Ablehnung des Staatsrats durch das Zentrum begründete, die dann letztlich für das Scheitern des Staatsrats im Landtag ausschlaggebend wurde. Die zwölf Mandate des Zentrums waren in dieser Frage das sprichwörtliche Zünglein an der Waage, nachdem SPD (64 Mandate) und KPD (28 Mandate) sich gegen, CDU (92 Mandate) und FDP (12 Mandate) sich prinzipiell für einen Staatsrat oder zumindest eine zweite Kammer entschieden hatten.

Heinz Kühn¹⁰⁰ (SPD) brachte seine Bedenken gegen eine zweite Kammer auf den Punkt: „Staatsrat, Senat, Landesrat – welche Maske auch immer diese Institution tragen mag: wir glauben, daß sie im besten Falle der Demokratie nicht schadet, im schlechtesten Falle ihr unermeßlich schaden wird, daß sie auf jeden Fall der Demokratie keinen Nutzen bereiten wird. Der Staatsrat ist nicht ein Organ, das die *Qualität*¹⁰¹ der Gesetzgebung verbessern soll. Wir sehen die Gefahr – und auch das sorgfältigste Studium dieser Vorschläge hat unsere Bedenken nicht zu zerstreuen vermocht –, daß hier ein antidemokratisches Regierungsinstrument geschaffen werden soll. Ich will auch jetzt noch einmal betonen: Ich unterstelle niemandem in diesem Hause eine böse Absicht, aber hier besteht die Gefahr, daß ein antidemokratisches Herrschaftsinstrument entstehen *muß*¹⁰², wie auch immer dieses Elektionsprinzip aussehen mag. Man könnte dann über den ‚Rat der Weisen‘ diskutieren, wenn wir es mit einer sozial und ideologisch gefestigten Demokratie zu tun hätten. Aber machen wir uns doch keine Illusionen. Wenn die Demokratie draußen im sozialen Gefüge des Landes erschüttert ist, und wenn sie dort nicht stabilisiert werden kann, meine Herren, dann helfen uns keine institutionellen Sicherungen dieser Art Staatsrat.“ Nach Kühns Auffassung gibt es „kein Elektionsprinzip, kein Auswahlprinzip, das uns die Vertretung des Gedankens der Demokratie in einem solchen Senat garantiert. Wir befürchten,

⁹⁷ Stenographische Berichte des Landtags NRW, 1. Wahlperiode, S. 4440–4468.

⁹⁸ Ebd., S. 4440 f.

⁹⁹ Ebd. S. 4445–4449.

¹⁰⁰ Ebd. S. 4449–4455.

¹⁰¹ In Vorlage gesperrt.

¹⁰² In Vorlage gesperrt.

um es nochmals zu sagen, daß hier ein *antidemokratisches Herrschaftsinstrument*¹⁰³ im Wachsen begriffen ist, und deshalb werden wir die zweite Kammer, wie sie auch immer heißen und nach welchem Prinzip sie auch immer zusammengesetzt sein wird, ablehnen.“

Johannes Brockmann¹⁰⁴ (Zentrum) hatte „sich zunächst in der Rolle des an der Debatte unbeteiligten Zuhörers gefühlt“, kam dann aber zu der Erkenntnis, dass die Anhänger einer zweiten Kammer „hier heute eine Schlacht verloren haben. Die Begründung, die Herr Kollege Kühn für die gegenteilige Auffassung gegeben hat, hat mich doch – und letzten Endes durch die Sachlichkeit, mit der sie gegeben wurde – sehr stark beeindruckt. Aber auch ganz abgesehen davon sind meine politischen Freunde der Auffassung, und haben uns noch heute in der Fraktionssitzung eingehend ausgesprochen, daß wir wohl für die Bundesrepublik Deutschland eine zweite Kammer als Vertretung der Interessen der Länder für notwendig halten. ... Wir sind aber der Meinung, daß es darüber hinaus nicht notwendig ist und auch nicht zweckmäßig wäre, nun in den Einzel-Ländern, in den Gliedern der Bundesrepublik Deutschland und auch im Lande Nordrhein-Westfalen, zweite Kammern in die Verfassung einzufügen. Wir sind der Auffassung – und die Darlegungen, die von beiden Seiten hier heute gemacht wurden, haben uns in dieser Auffassung bestärkt –, daß es immerhin ein Wagnis ist, ein völlig unpolitisches Gremium in die politischen Entscheidungen der Gesetzgebung des Landes einzuschalten.“ Im Hinblick auf seine Mitgliedschaft im Preußischen Landtag (von 1925 bis 1933) wies Brockmann noch darauf hin, „daß wir keine Beschleunigung und Vertiefung der Gesetzgebungsarbeit durch die Einrichtung einer zweiten Kammer zu erkennen vermögen, sondern sehr wohl – ich habe das als junger preußischer Landtagsabgeordneter mitgemacht – unter Umständen ein Hemmnis, eine Verzögerung“. Der preußische Landtag wäre jederzeit bereit gewesen, „den Einspruch des Staatsrates mit qualifizierter Mehrheit niederzustimmen und zurückzuweisen“, eine Beurteilung, der Carl Severing ausdrücklich zustimmte. Als Folge des offenen Schulterschlusses zwischen SPD und Zentrum in Sachen Staatsrat wurde im Landtag am 5. Mai, also am Tag der Abstimmung, noch ein gemeinsamer Abänderungsantrag der SPD-Fraktion und der Fraktion des Zentrums vorgelegt, der sich für eine Streichung der Vorschriften über den Staatsrat aussprach¹⁰⁵.

In der 131. Sitzung des Landtags am 5. Mai 1950¹⁰⁶ wurde über die Artikel 44 bis 49 abgestimmt. Gegenstand der Abstimmung waren zunächst die „weitestgehenden Anträge der KPD-Fraktion LD II-1583 und der SPD-Fraktion und der Zentrumsfraktion LD II-1668: Artikel 44, 45, 46, 47, 48, 49 werden gestrichen und abgelehnt“. Diese Anträge wurden mit 106:100 Stimmen angenommen, dafür gestimmt hatten hinreichend Abgeordnete von SPD, KPD und Zentrum, dagegen Abgeordnete der CDU und der FDP. Hiermit war der Plan eines Staatsrats in Nordrhein-Westfalen gescheitert.

¹⁰³ In Vorlage gesperrt.

¹⁰⁴ Stenographische Berichte des Landtags NRW, 1. Wahlperiode, S. 4457 f.

¹⁰⁵ LTD 1668. Die Drucksache trägt das Datum des 5.5. und wurde erst am 9.5. ausgegeben. – Der Landtagspräsident teilte diese Drucksache erst kurz vor der Abstimmung mit (Stenographische Berichte des Landtags NRW, 1. Wahlperiode, S. 4591).

¹⁰⁶ Stenographische Berichte des Landtags NRW, 1. Wahlperiode, S. 4591.