

# Verfassungsrechtliche Neuordnung Deutschlands nach dem Ende der NS-Diktatur

## Die Überlegungen des Kreisauer Kreises<sup>1</sup>

PROF. DR. GERRIT MANSSEN, REGENSBURG

### Was war der Kreisauer Kreis?

Der Kreisauer Kreis bildete sich zu Beginn des Zweiten Weltkrieges.<sup>2</sup> Es handelte sich um einen Widerstandskreis gegen Hitler. Er umfasste Gegner des Nationalsozialismus verschiedenster Herkunft - Gutbesitzer, Gewerkschaftler, Konservative, Sozialisten, Protestant und Katholiken.<sup>3</sup> „Kopf und Herz“<sup>4</sup> der Kreisauer waren die beiden Juristen Helmuth James von Moltke (Großneffe des berühmten Generalfeldmarschalls Helmuth von Moltke) und Peter Yorck von Wartenburg.

Ziel des Kreisauer Kreises war nicht primär ein Staatsstreich oder ein Umsturz. Es gab jedenfalls kaum eine aktive Mitwirkung an Attentaten oder Umsturzplänen. Maßgebliche Mitglieder des Kreisauer Kreises wurden zwar nach dem fehlgeschlagenen Attentat des 20. Juli 1944 vom 1. Senat des Volksgerichtshofs unter dem Vorsitz von Freisler zum Tode verurteilt. Vorgeworfen wurde ihnen „Hochverrat“. Dieser „Hochverrat“ bestand aber im Wesentlichen darin, zu überlegen, wie Deutschland nach dem Ende des NS-Regimes verfassungsrechtlich neu gestaltet werden könnte.<sup>5</sup> Die „Rechtsgrundsätze“, die dann zur Verurteilung führten, waren etwa (so die Begründung von Freisler):<sup>6</sup>

„Vorbereitung zum Hochverrat begeht schon der, der hochpolitische Fragen mit Leuten erörtert, die in keiner Weise dafür kompetent sind, insbesondere nicht mindestens irgendwie tätig der Partei angehören.“

„Vorbereitung zum Hochverrat begeht jeder, der sich irgendwie Urteil über eine Angelegenheit anmaßt, die der Führer zu entscheiden hat.“

„Vorbereitung zum Hochverrat begeht, der zwar selbst jede Gewaltshandlung ablehnt, aber Vorbereitungen für den Fall trifft, dass ein anderer, nämlich der Feind, die Regierung mit Gewalt beseitigt; dann rechnet er eben mit der Gewalt

des Feindes.“

Die Bezeichnung „Kreisauer Kreis“ stammt im Übrigen nicht von Mitgliedern, sondern vom Reichssicherheitshauptamt, also der Gestapo. Was waren nun die Ideen, für die Moltke, Wartenburg und andere ihr Leben verloren?

### Verfassungsrechtliche Konzepte

Auf mehreren Arbeitstagungen des Kreisauer Kreises wurden von 1939 bis 1943 Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Neuordnung Deutschlands angestellt. Angestrebt wurde eine radikale Erneuerung des Staatswesens. Zitat Moltke: „Das Kriegsende wird eine Bereitschaft zu Einkehr und Buße finden wie noch niemals seit dem Jahr 999, als das Ende der Welt erwartet wurde.“<sup>7</sup> Man hoffte auf eine wiederkehrende Bindung an Werte, die „nicht von dieser Welt“ seien, die Erringung von Freiheit als Gegenstück zur Gebundenheit, ein Ende von Machtpolitik, Nationalismus und Rasse denken.<sup>8</sup> In einem Schlussdokument vom 9. August 1943 wurden unter dem Titel „Grundsätze für die Neuordnung Deutschlands“ die Ergebnisse zusammengefasst.

Aus heutiger Sicht sind die damaligen Vorstellungen interessant, ohne dass sie für die aktuellen verfassungsrechtlichen Diskussionen besonders inspirierend wirken.

Dies beginnt bei der Bedeutung der Religion. Zwar bekannten sich die Kreisauer zu Menschenrechten und damit auch zur Glaubensfreiheit. Was für das deutsche Volk die „richtige Religion“ war, stand aber außer Frage. „Die Regierung des Deutschen Reiches sieht im Christentum die Grundlage für die sittliche und religiöse Erneuerung unseres Volkes.“<sup>9</sup> Dass man damals das heute drängende Problem islamischer Glaubensgemeinschaften noch nicht im Blick hatte, erscheint verständlich. Erstaunlicher ist, dass die Bedeutung der jüdischen Kultur in dieser Formel nicht berücksichtigt wird, die ja heute – ob aus Überzeugung oder politischer Korrektheit sei dahin gestellt – als geistige Grundlage der

„abendländischen Kultur“ immer mitgenannt wird.<sup>10</sup> Dem christlichen Gedankengut sollte auch in der Bildung ein gebührender Platz eingeräumt werden.<sup>11</sup> Im Bekenntnis zum Christentum erkannten die Kreisauer das einzig wirksame Gegengewicht zur Weltanschauungs- und Erziehungsdictatur des Nationalsozialismus.<sup>12</sup> Das staatskirchenrechtliche Konzept der Kreisauer war aber wohl insgesamt nicht tragfähig.<sup>13</sup> Es betonte zu sehr die Bedeutung der etablierten christlichen Kirchen. Andererseits: Auch dem Grundgesetz ist zum Staatskirchenrecht kaum mehr eingefallen, als die Kompromissformeln der Weimarer Verfassung in Bezug zu nehmen (Art. 140 GG). Rationale Diskussionen über religiöse Fragen sind bekanntermaßen besonders schwer zu führen. Die deutschen Diskussionen um das Kreuz im Klassenzimmer geben hierfür ein gutes Beispiel.<sup>14</sup>

Eine wichtige Rolle in den Überlegungen zum Staatsaufbau spielte das Subsidiaritätsprinzip, das folgendermaßen verwirklicht werden sollte: Gliederung des Staates in vier Einheiten, Gemeinde, Kreis, Land und Reich.<sup>15</sup> Dies sollte einhergehen mit einer „überschaubaren politischen Willensbildung“<sup>16</sup>. Allgemeine und direkte Wahlen sollte es nur auf den beiden unteren Stufen geben, die Vertreter in Landtag und Reichstag sollten aus indirekten Wahlen bestimmt werden. An der Spitze des Reiches sollte ein Reichsverweser stehen, an der des Landes ein Landesverweser, die Regierungsgeschäfte sollten in der Hand eines Reichskanzlers und in den Ländern eines Landeshauptmannes liegen. Wahlperiode: jeweils 12 Jahre. Gerade die Ablehnung direkter und allgemeiner Wahlen für die Landes- und Reichsebene zeigt, dass die Kreisauer nicht nur einen Gegenentwurf zum NS-Regime suchten, sondern auch von einer starken Ablehnung des Weimarer Parteienstaates geprägt waren. Stattdessen befürwortete man eine – so Hans Mommsen – konservative Spielart des Rätegedankens, eine Verknüpfung von direkter Demokratie und elitärem Prinzip.<sup>17</sup> Dies spiegelt sich in gewissem Maße auch in den Überlegungen zur Hochschullandschaft wider. Unterschieden werden sollten Hochschulen für den schlichteren akademischen Nachwuchs und Reichsuniversitäten als oberster Hort wissenschaftlicher Bildung, eine Art Kaderschmiede für geistig hervorragende Persönlichkeiten als Forscher und Lehrer.

Aus heutiger Sicht muss man wohl froh sein, dass diese Ideen später keine Umsetzung gefunden haben. Wir hätten heute nicht nur ein Demokratiedefizit auf europäischer Ebene. Schon im Landtag säßen keine direkt gewählten Abgeordneten mehr. Grund für die Ablehnung einer unmittelbaren Willensbildung des Volkes auf Staatsebene war wohl die Abneigung gegen den in der Weimarer Zeit erlebten Parteienstaat. Das grundsätzlich negative Bild der Weimarer Verhältnisse hat später auch die Beratungen über das Grundgesetz im Herrenchimseer Konvent und im Parlamentarischen Rat geprägt. Aus größerer zeitlicher Distanz wird man heute allerdings möglicherweise ein weniger negatives Urteil über das Weimarer Verfassungsleben fällen können.<sup>18</sup>

Fritz Stern hat in seinen Lebenserinnerungen<sup>19</sup>

zu Recht darauf hingewiesen, dass nahezu alle Versuche zur Schaffung neuer demokratischer Strukturen nach dem ersten Weltkrieg in Europa gescheitert sind. Erfolgreiche Demokratien gab es nach 1918 dort, wo es sie auch vorher gab, im Vereinigten Königreich und in Frankreich. In Italien und Spanien etablierten sich faschistische Regime, in der Sowjetunion der Kommunismus, in den anderen neu oder wiedergründeten Staaten vor allem in Mittelosteuropa autoritäre Machtstrukturen, beispielsweise in Polen, Österreich und Ungarn. Eine Ausnahme bildete die Tschechoslowakei, deren Zerschlagung 1938 auf der Münchener Konferenz von den demokratischen Bruderstaaten Frankreich und England abgesegnet wurde. Das Grundgesetz hatte im Vergleich zur Weimarer Verfassung das Glück der späteren Entstehung: Keine Kriegsschuld, wenig Reparations- und Schuldenlast, eine klare Einbindung in das westliche Bündnis mit vorgegebenem und sehr beschränktem außenpolitischen Bewegungsrahmen.

Erheblichen Raum in den Beratungen des Kreisauer Kreises nahmen schließlich die wirtschaftsverfassungsrechtlichen Fragen ein. Die Kreisauer wurden geleitet von den Erfahrungen der Wirtschaftskrise und der Massenarbeitslosigkeit.<sup>20</sup> Auf Ablehnung stieß deshalb sowohl ein rein kapitalistisches System als auch eine Planwirtschaft nach sowjetischem oder nationalsozialistischem Muster. Die Kritik an Naturzerstörung, unbefriedigender Regelung der Einkommensverteilung und Instrumentalisierung der Menschen im Sinne ökonomischer Nützlichkeit ist bemerkenswert aktuell, insbesondere im Hinblick auf die von Horst von Einsiedel und Carl Dietrich von Trotha geforderte Zurückführung der Wirtschaft auf eine dienende Funktion durch Setzung eines festen Rahmens. Andere Mitglieder des Kreises wie Yorck und Schmölders (Professor für Finanzwirtschaft) betonten stärker die Bedeutung des Wettbewerbs. Letztlich endeten die Beratungen in einem Formelkompromiss: „Die Reichsregierung sieht die Grundlage des Wiederaufbaus in einem geordneten Leistungswettbewerb, der sich im Rahmen staatlicher Wirtschaftsführung vollzieht und hinsichtlich seiner Methoden ständiger staatlicher Aufsicht unterliegt.“<sup>21</sup> Einige Schlüsselindustrien sollten verstaatlicht werden. Dies erinnert doch stark an die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes, das ja bekanntlich nicht nur wirtschaftliche Grundrechte wie die Eigentums- und Berufsfreiheit garantiert, sondern auch die Sozialisierung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln vorsieht (Art. 15 GG). Sehr modern wirkt die auf Pater Delp zurückgehende Forderung eines existenzsicheren Familienlohns.

Heftige Auseinandersetzungen entstanden über die gewerkschaftliche Interessenvertretung. Nach dem vom Kreisauer Kreis bevorzugten Konzept der kleinen Gemeinschaften sollten sich Betriebsführer und Belegschaft zu einer Betriebsgewerkschaft zusammen schließen, eine Art basisorientiertes Mitbestimmungsmodell. Kein rechter Platz bestand für eine zentrale Gewerkschaftsorganisation. Der

<sup>10</sup> Vgl. die Äußerung des neuen Bundesinnenministers Friedrich: Leitkultur in Deutschland sei die „christlich-jüdisch-abendländische Kultur.“ Siehe <http://www.faz.net/s/Buf59435B672714A1DB1A-121534F010EE1/Doc-E9E19CSEABAC-D46038A2B52708016F5DF-ATpl-Economon-Scontent.html>, Abruf am 17.04.2011 um 10.04 Uhr.

<sup>11</sup> Ullrich, a. a. O., S. 78.

<sup>12</sup> Zur Ablehnung des totalen Staates siehe Karpen, DÖV 2007, 867/869.

<sup>13</sup> Karpen, DÖV 2007, 867/873.

<sup>14</sup> Siehe statt vieler Manssen, Staatsrecht II, Grundrechte, 8. Auflage 2011, Nr. 309.

<sup>15</sup> Ausführlicher Karpen, DÖV 2007, 867/870.

<sup>16</sup> Ullrich, a. a. O., S. 74.

<sup>17</sup> Vgl. Ullrich, a. a. O., S. 74.

<sup>18</sup> Siehe Waldfhoff, Der Staat 49, S. 51/74: Die Weimarer Verfassung war eine handwerklich wie konzeptionell hervorragende Verfassung mit Ausstrahlungswirkung bis heute.

<sup>19</sup> Fritz Stern, Fünf Deutschland und ein Leben, 2007, etwa S. 68 ff.

<sup>20</sup> Hierzu und zum Folgenden Ullrich, a. a. O., S. 75.

<sup>21</sup> Zitat nach Ullrich, a. a. O., S. 77.



Streit führte zum Austritt führender Gewerkschaftsvertreter (Leuschner und Maass) aus dem Kreisauer Kreis. Beide wechselten zur Goerdeler-Gruppe.<sup>22</sup>

Erwähnung bedarf schließlich noch die europäische Ausrichtung der Vorstellungen des Kreisauer Kreises.<sup>23</sup> Nicht nur, aber auch in Kreisau wurde erkannt, dass die Idee einer absoluten Aufrechterhaltung einzelstaatlicher Souveränität ein Auslaufmodell war. Ziel der Kreisauer war bereits ein europäischer Bund, eine europäische Verfassung.

### Das weitere Schicksal der Kreisauer Konzepte

Die Geschichte des deutschen Widerstandes war keine Erfolgsstory. Zu halbherzig waren die Versuche, Hitler zu besiegen. Die Verfassungsentwürfe aus Kreisau ebenso wie von anderen Gruppen kamen mangels eines erfolgreichen Staatsstreiches nie zur Geltung.<sup>24</sup> Sie hatten nur wenig Einfluss auf die weitere Verfassungsentwicklung. Die Kreisauer sind deshalb als „Verein von Literaten und Schöngestern“ bespöttelt worden.<sup>25</sup>

Trotzdem waren die Aktivitäten des Kreisauer Kreises weder vergeblich noch gar sinnlos. Manche Fragen, die damals diskutiert wurden, sind nach wie vor aktuell. Es ist bewundernswert, dass man während des Krieges unter Inkaufnahme erheblicher Konsequenzen für das eigene Leben Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Neuordnung anstellte und sich so gegen den totalitären NS-Staat wandte. Die panische Angst, die Diktaturen schon vor Gedanken haben, die ihren Machtanspruch in Frage stellen, sollte man im Bewusstsein behalten. Bei allen möglicherweise verständlichen Überlegungen zur Kontrolle des Internets ist zu beden-

ken, dass freier Gedankenaustausch der beste Schutz gegen jegliche politische Bevormundung ist. Weiterhin erinnert die Tätigkeit des Kreisauer Kreises daran, dass die Beseitigung von Diktatoren durch Gewaltanwendung nur ein erster Schritt zur Herstellung einer Friedensordnung sein kann. Man braucht ein tragfähiges Konzept, wie es weiter gehen soll, wenn der Tyrann beseitigt ist. Ein solches Konzept hatte die „Koalition der Willigen“, zu denen zunächst auch Polen gehörte, im Irak nicht. Die NATO hat wohl keines für Afghanistan und ich fürchte, auch in Libyen ist außer dem Ziel des Sturzes von Gaddafi alles unklar.

Dass von den Kreisauer Überlegungen wenig in die Diskussionen über das Grundgesetz eingeflossen ist, liegt vor allem an der personellen Diskontinuität. Maßgebliche Akteure wurden in Plötzensee hingerichtet. Andere hatten später zwar wichtige Funktionen in der neu entstandenen Bundesrepublik Deutschland:<sup>26</sup> Eugen Gerstenmaier als langjähriger Präsident des Bundestages, Hans Peters als Rektor der Universität in Berlin und später als Staatsrechtslehrer in Köln. Eine aktive Umsetzung der Kreisauer Ideen erfolgte aber nicht. Trotzdem lohnt es sich, die Gedanken des Kreisauer Kreises für die juristische Nachwelt aufzuarbeiten. Sie spiegeln viele von den Überzeugungen wider, die später auch in Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat die Beratungen über das Grundgesetz beeinflusst haben. Die Vorstellungen, die die Kreisauer hatten, hatten eben auch andere, und das aus gutem Grund. Eine neue deutsche Verfassung musste ein Gegenentwurf zum totalitären Herrschaftsanspruch des Nationalsozialismus sein.<sup>27</sup> Insofern gehören auch die Mitglieder des Kreisauer Kreises zu denjenigen, die sich um die Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechtsschutz verdient gemacht haben. Man sollte sie und ihren Mut in Erinnerung behalten, wenn man sich darüber freut, in einem rechtsstaatlichen und demokratischen Staatswesen zu leben.

# Juristische Berufe des öffentlichen Vertrauens in der Republik Polen

BOGUSŁAW BANASZAK

## Einführung

Die Verankerung der Vorschriften über die berufliche Selbstverwaltung in Kapitel I der Verfassung der Republik Polen bedeutet, dass der Gesetzgeber diese als Systemnormen zu grundlegenden Institutionen des demokratischen Rechtsstaates erhoben hat.

### ARTIKEL 17

1. Durch Gesetz können berufliche Selbstverwaltungen gebildet werden, die diejenigen Personen vertreten, die Berufe des öffentlichen Vertrauens ausüben und die die Aufsicht über die angemessene Ausübung dieser Berufe in den Grenzen des öffentlichen Interesses und zu dessen Schutz ausführen.

2. Durch Gesetz können auch andere Selbstverwaltungen gebildet werden. Diese Selbstverwaltungen dürfen weder die Freiheit der Berufsausübung antasten noch die Freiheit der Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung einschränken.

Die derzeit geltende Verfassung beinhaltet im Unterschied zur Verfassung vom März 1921 (Art. 68) und zur Verfassung

vom April 1935 (Art. 72 Pkt. 2) keine Regelungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Dies ist insofern von Bedeutung, als die berufliche Selbstverwaltung in der Republik Polen in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen als eine Form der wirtschaftlichen Selbstverwaltung verstanden wurde. Diese Verbindung hat keinerlei Bedeutung mehr. Die Regelung der beruflichen Selbstverwaltung in der Verfassung hat einen anderen Charakter als die anderer Arten der Selbstverwaltung (auch der beruflichen Selbstverwaltung). Das wird dadurch deutlich, dass Art. 191 Abs. 1 der Verfassung der Republik Polen besagt, dass die Organe der beruflichen Selbstverwaltung als berufliche Organisationen zu betrachten sind, die vor dem Verfassungsgericht in den in Art. 188 genannten Angelegenheiten antragsberechtigt sind. Dagegen steht den Organen anderer Selbstverwaltungen kein solches Recht zu<sup>1</sup>.

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts<sup>2</sup>, den gesetzlichen Regelungen über Berufe des öffentlichen Vertrauens sowie aus der Rechtslehre ergeben sich folgende Eigenschaften der beruflichen Selbstverwaltung, die aus dem Art. 17 Abs. 1 der Verfassung fließen:

1/ Die Selbstverwaltung bestimmter Berufsgruppen wird aufgrund besonderer Gesetze ins Leben gerufen. Die Aufgaben der Selbstverwaltung umfassen sowohl innere als auch äußere Aufgaben. Als Beispiele für innere Aufgaben u.a. sind die Befugnisse zu Beschlüssen bezüglich der Organisation der Selbstverwaltung sowie zu Satzungsbeschlüssen (Beschlüsse über den Erlass von Satzungen) zu nennen. Äußere Aufgaben sind dagegen beispielsweise die Vertretung von Mitgliedern der Selbstverwaltung nach außen, gutachterliche Tätigkeiten im Hinblick auf Vorhaben und Gesetzesentwürfe, welche die Interessen dieser Berufsgruppe betreffen, Verleger- oder Schulungstätigkeiten usw. nicht nur für die Mitglieder der Selbstverwaltung, sondern auch für andere Personen, die dieser nicht angehören;

2/ Die Zugehörigkeit zu einer beruflichen Selbstverwaltung ist obligatorisch; diese Pflicht entsteht mit dem Zeitpunkt, in dem die berufliche Qualifikation erlangt wird. Dem Moment, in dem die berufliche Tätigkeit aufgenommen wird, wird hier keine Bedeutung beigemessen. Die Gesetze sehen Bedingungen vor, die eine Person erfüllen soll, soweit sie einen bestimmten Beruf ausüben möchte; diese Rechtsvorschriften sollen hinreichend bestimmt formuliert sein, was bedeutet, dass sie keine allzu dehbaren Begriffe enthalten dürfen und präzise Formulierungen bezüglich der Anforderungen an Personen beinhalten sollen, die die betreffende Berufsqualifikationen erlangen.

3/ Berufsgruppen, die über eine berufliche Selbstverwaltungsorganisation verfügen, werden zu den Berufen des öffentlichen Vertrauens gerechnet. Aus der obligatorischen Mitgliedschaft in der beruflichen Selbstverwaltung folgt die Unmöglichkeit, diesen Beruf außerhalb der Mitgliedschaft im Berufsverband auszuüben, und die Selbstverwaltung kann die redliche Berufsausübung entsprechend kontrollieren.

<sup>1</sup> Vgl. OTK ZU 2/2003, Pos. 75.  
<sup>2</sup> Vgl. z.B. OTK ZU 4/A/2006, Pos. 45.

<sup>22</sup> Ullrich, a. a. O., S. 77.

<sup>23</sup> Ausführlicher Ringshausen, in: Karpen (oben Fußnote 5), S. 3 ff. Siehe auch Mommsen, in: Steinbach/Tuchel (Hrsg.), Widerstand gegen den Nationalsozialismus, 1994, S. 246 ff.; Karpen, DÖV 2007, 867/873.

<sup>24</sup> Siehe Karpen, DÖV 2007, 867/876: Die staatliche Struktur der Bundesrepublik ist wenig von Kreisau beeinflusst worden.

<sup>25</sup> Von Fritz-Dietlof von der Schulenburg, siehe dazu Ullrich, a. a. O., S. 82.

<sup>26</sup> Siehe Karpen, DÖV 2007, 867/868.

<sup>27</sup> Siehe die Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG, E 124, 300 ff., in der das Grundgesetz entsprechend charakterisiert wird.