

Herrenchiemsee

Der Verfassungskonvent
von Herrenchiemsee
– Wegbereiter des Parlamentarischen Rates

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn

vorgelegt von

Angela Bauer-Kirsch

aus
Stade

Bonn 2005

Prof. Dr. M. Funke (Erstgutachter)
Prof. Dr. T. Maier (Zweitgutachter)

Tag der mündlichen Prüfung: 31. Mai 2005

Diese Dissertation ist auf dem Hochschulschriftenserver der ULB Bonn
http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss_online elektronisch publiziert.

INHALT

Einleitung

7

Erster Teil

VORGESCHICHTE UND EINBERUFUNG DES VERFASSUNGSKONVENTS

12

I.	DIE SCHALTSTELLENFUNKTION DER MINISTERPRÄSIDENTEN	12
1.	Die Länder als einzige Größe handlungsfähiger deutscher Staatlichkeit	12
2.	Die Übergabe der Frankfurter Dokumente am 1. Juli 1948.....	14
II.	Einberufung des Verfassungskonvents	16
1.	„Rittersturzkonferenz“ – Koblenz, 8. bis 10. Juli 1948.....	16
2.	Beschlußfassung über die Einsetzung des Verfassungskonvents	19
a)	Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen – Jagdschloß Niederwald, 15. bis 16. Juli 1948	19
b)	Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen – Jagdschloß Niederwald, 21. bis 22. Juli 1948	19
c)	Auswahl der Teilnehmer und die Sonderrolle Bayerns (1).....	20
III.	Exkurs: Die Einsetzung eines Verfassungskonvents im Kontext der deutschen Verfassungsgeschichte	22
1.	Der Siebzehnerausschuß 1848.....	23
2.	Die Vorarbeiten für die Weimarer Nationalversammlung	25
IV.	Resümee	27

Zweiter Teil

ABLAUF UND ORGANISATION DES KONVENTS

30

V.	Die Herreninsel im Chiemsee	30
VI.	Zur Quellenlage: Offizielles und Inoffizielles – Protokolliertes und Unprotokolliertes.....	31
VII.	Zusammensetzung und Aufteilung des Konvents.....	33
1.	Die Teilnehmer des Konvents.....	33

2.	Die Organe des Konvents: Plenum, Unterausschüsse und Redaktionskommission	34
VIII.	Ablauf des Konvents	36
1.	Konstituierung des Konvents und „Wahl“ der Vorsitzenden	36
2.	Organisatorisches: Teilnehmerlisten, Abstimmungsmodalitäten, eingebrachte Vorlagen und Unterrichtung der Presse.....	40
3.	Konstituierung der Unterausschüsse und „Wahl“ ihrer Vorsitzenden.....	43
a)	Einsetzung dreier Kommissionen.....	43
b)	„Wahl“ der Vorsitzenden.....	46
c)	Zusammensetzung der Unterausschüsse	47
4.	Die Arbeit in den Unterausschüssen.....	50
5.	Einsetzung der Redaktionskommission	50
6.	Erörterung der Unterausschußberichte im Plenum.....	51
7.	Das Ende des Konvents	53
IX.	Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee	54
1.	Der Tätigkeitsbericht.....	54
2.	„Vorbericht“, „Darstellender Teil“, „Entwurf eines Grundgesetzes“ und „Kommentierender Teil“.....	59
X.	Resümee – Zur Sonderrolle Bayerns (2)	60

Dritter Teil
**ZUM SELBSTVERSTÄNDNIS
DES VERFASSUNGSKONVENTS**

62

XI.	Das Bühnenbild des Verfassungskonvents	62
1.	Expertengremium im Auftrag der Ministerpräsidenten.....	63
2.	Keine endgültige Verfassung, sondern ein vorläufiges Grundgesetz	65
3.	Der ‘Verfassungskonvent’ im historischen Kontext	66
4.	Die Berichterstattung in der Presse.....	67
a)	Rechtsgelehrte in geographischer Abgelegenheit – Zu Namen und Tagungsort des Verfassungskonvents	68
b)	Die Aufgabe des Konvents.....	71
c)	Die Einflußnahme der Berichterstattung auf die Konventsteilnehmer.....	73
XII.	Die Innensicht der Konventsteilnehmer	74
1.	Die „Herren vom Verfassungskonvent der Ministerpräsidentenkonferenz“	75
2.	„Wir sind ein Ausschuß von Experten“	77
3.	Vorlage für eine vorläufige Verfassung	80
a)	„Eine den Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung“	80
b)	„Wir sind darauf angewiesen, nicht politische Entscheidungen zu treffen“	84

c) „Wir begründen eine neue staatliche Ordnung“	88
---	----

Vierter Teil

DIE ARBEIT DES VERFASSUNGSKONVENTS

91

XIII. Die Themen des Verfassungskonvents	
– im Überblick –	91
1. Die Grundsatzfragen	91
2. Verhältnis von Bund und Ländern	97
a) Bundesrat oder Senat	98
b) Gesetzgebungszuständigkeiten	100
c) Finanzverfassung	100
3. Regierungssystem	102
4. Staatsoberhaupt	103
5. „Unbestrittene Hauptgedanken“	104
XIV. Im Besonderen: Die Bestimmungen zur Verfassungssicherung – Verfassungsänderung und Notverordnungsrecht	107
XV. Ein Blick zurück: Die Praxis der Verfassungsänderung in der Weimarer Republik	108
1. Die Verfassungsänderung im Spiegel ihrer Zeit	108
2. Verfassungsänderung ohne Textänderung	111
3. Verfassungsänderung ohne inhaltliche Begrenzung	121
4. Verfassungssuspension durch Notverordnungen auf Grund von Artikel 48 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung	124
5. Resümee	130
XVI. Verfassungsänderungen auf Herrenchiemsee	130
1. Verfassungsänderung im engeren Sinne	131
a) Bayerischer Entwurf und Bayerische Leitgedanken im Plenum	131
b) Änderung des Kompetenzkataloges nur im Wege der Verfassungsänderung	134
c) Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung nur durch Einstimmigkeit im Bundesrat	133
d) Verfassungsänderung in 3 Artikeln: Entscheidungsquoren in Bundestag und Bundesrat, Einstimmigkeit im Bundesrat bei Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung, freiheitliche und demokratische Grundordnung unter Ewigkeitsgarantie	138
e) Abschlußbericht Unterausschuß III	141
f) Textänderungsgebot nach den Weimarer Erfahrungen	143
g) Vorgabe aus den Frankfurter Dokumenten: Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern und/oder einfache Mehrheit im Volksentscheid	144
h) Bericht über den Verfassungskonvent Herrenchiemsee	151
2. Notverordnungen	152
a) Bayerischer Entwurf und bayerische Leitgedanken	152
b) Rückblick auf Weimar: Zusammenhang von Notverordnungen, Verfassungsdurchbrechungen und Verfassungsänderungen	154
c) Notverordnungsrecht nicht beim Bundespräsidenten	155

d) Artikel 91: Notverordnungsrecht bei der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats – Einspruchsrecht des Bundestages – „Zitiergebot“.....	155
e) Abschlußbericht Unterausschuß III	157
f) Notverordnungsrecht und Suspension der Grundrechte.....	159
g) Artikel U: Außerkraftsetzung und Einschränkung der Grundrechte.....	161
h) Artikel S: Sicherung der Grundrechte und Notverordnungsrecht – Einschränkung der Menschenwürde	168
i) Abschlußbericht Unterausschuß I	170
k) Artikel 48 WRV – Notverordnungsrecht als Entgegenkommen an verantwortungsscheue Parteien.....	172
l) Bericht über den Verfassungskonvent Herrenchiemsee.....	176
XVII. Zusammenfassung.....	180
1. Kreisen um Weimar.....	180
2. Der Verfassungskonvent als Sammelbecken der Landesverfassungen	183
3. Zum Anteil der nicht stimmberechtigten Mitglieder.....	186
4. Teilnehmer nicht als Vertreter ihrer Parteien	187
5. Zur Sonderrolle Bayerns (3)	188
6. Provisorium versus Stabilität.....	190

Fünfter Teil
**DIE REZEPTION DES ENTWURFS VON
HERRENCHIEMSEE IM PARLAMENTARISCHEN RAT**
192

XVIII. Anfängliche Rahmenbedingungen für den Entwurf von Herrenchiemsee	192
XIX. Fortführung und Umsetzung der Arbeiten von Herrenchiemsee.....	195
1. Im Überblick.....	195
2. Im Besonderen: Die Verfassungsänderung nach Artikel 106 bis 108 des Herrenchiemseer Entwurfs (HChE).....	198
a) Der Volksentscheid (Artikel 106 Absatz 1 Satz 1 und 2 HChE)	199
aa) 13. Oktober 1948, Organisationsausschuß	199
bb) 26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß..	201
cc) 1. Dezember 1948, Hauptausschuß	202
dd) 12. Januar 1949, Hauptausschuß	205
ee) 25. Januar 1949, Allgemeiner Redaktionsausschuß	205
ff) 5. Februar 1949, Fünferausschuß.....	206
gg) 10. Februar 1949, Hauptausschuß.....	207
hh) 8. Mai 1949, Plenum.....	207
b) Entscheidungsquoten in Bundestag und Bundesrat (Artikel 106 Absatz 1 Satz 1 HChE)	207
aa) 13. Oktober 1948, Organisationsausschuß	207
bb) 26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß..	208
c) Textänderungsgebot (Artikel 106 Absatz 2 HChE).....	209

d)	Garantie der bundesstaatlichen Grundordnung (Artikel 107 HChE).....	210
aa)	13. Oktober 1948, Organisationsausschuß	210
bb)	14. Oktober 1948, Organisationsausschuß	211
cc)	27. Oktober 1948, Organisationsausschuß	216
dd)	3. November 1948, Organisationsausschuß	218
ee)	26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß..	221
ff)	1. Dezember 1948, Hauptausschuß	220
gg)	16. Dezember 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß ..	222
hh)	11. Januar 1949, Organisationsausschuß	222
ii)	12. Januar 1949, Hauptausschuß	222
kk)	25. Januar 1949, Allgemeiner Redaktionsausschuß	223
ll)	5. Februar 1949, Fünferausschuß; 10. Februar 1949, Hauptausschuß.....	223
mm)	2. Mai 1949, Allgemeiner Redaktionsausschuß	224
nn)	5. Mai 1949, Hauptausschuß; 6. Mai, Plenum	224
e)	Ewigkeitsklausel (Artikel 108 HChE)	225
aa)	14. Oktober 1948, Organisationsausschuß	225
bb)	3. November 1948, Organisationsausschuß	227
cc)	26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß....	228
dd)	16. Dezember 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß	228
ee)	11. Januar 1949, Organisationsausschuß	230
ff)	12. Januar 1949, Hauptausschuß	231
gg)	25. Januar 1949, Allgemeiner Redaktionsausschuß	232
hh)	5. Mai 1949, Hauptausschuß	232
ii)	6. Mai 1949, Plenum.....	233
kk)	23. Mai 1949, Plenum.....	234
3.	Im Besonderen: Notverordnungen nach Artikel 111 des HChE ..	234
a)	14. Oktober 1948, Organisationsausschuß.....	234
b)	15. Oktober 1948, Organisationsausschuß.....	238
c)	26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß	243
d)	3. Dezember 1948, Hauptausschuß	245
e)	16. Dezember 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß	245
f)	11. Januar 1949, Organisationsausschuß.....	247
g)	12. Januar 1949, Hauptausschuß	248
h)	10. Februar 1949, Fünferausschuß und Hauptausschuß	251
i)	10. Februar 1949, Hauptausschuß	252
k)	5. Mai 1949, Hauptausschuß.....	253
XX.	Zusammenfassung – Zur Sonderrolle Bayerns (4)	253

SCHLUBBETRACHTUNG

ANHANG

I

Anhang 1: Synopse, Entwurf Herrenchiemsee – Grundgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1949	I
Anhang 2: Tätigkeitsbericht des Sachverständigen- Ausschusses für Verfassungsfragen	LXXIII
Anhang 3: Die Teilnehmer des Verfassungskonvents	LXXXII
Anhang 4: Beteiligung der Teilnehmer – gesamt –	LXXXVI
Anhang 5: Beteiligung der Teilnehmer – im Plenum	LXXXVIII
Anhang 6: Beteiligung der Teilnehmer – in den Unterausschüssen	LXXXIX
Anhang 7: Chronologische Abfolge der Sitzungen des Verfassungskonvents in Plenum und Unterausschüssen	XCX

LITERATUR

XCIII

EINLEITUNG

„Sie, meine sehr geehrten Herren, sind nun dazu berufen, als Expertenaußschuß den ersten Verfassungskonvent des neuen Deutschlands zu bilden. Ihnen ist eine gemeinsame Aufgabe übertragen, und auf ihre Schultern ist vor der Geschichte des deutschen Volkes eine überwältigende Verantwortung gelegt.“

Anton Pfeiffer am 10. August 1948 zur Eröffnung des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee.

Eine Verfassung soll werden.

Jüngst berieten Vertreter aus den 15 Mitgliedstaaten und Vertreter der Beitrittskandidaten der Europäischen Union die zukünftige Verfassung Europas. Dieser ‘europäische Verfassungskonvent’ – eine Versammlung aus Vertretern der Regierungen, der nationalen Parlamente, der Kommission wie auch des Europaparlaments – hatte die Verfassung nicht zu beschließen. Vermutlich aber hat er die maßgebliche Vorlage erarbeitet, anhand derer die einzelnen Mitgliedstaaten unabhängig voneinander die europäische Verfassung beraten und schließlich verabschieden werden.

Knapp 60 Jahre zuvor, am 10. August 1948, traten in Deutschland auf der Herreninsel im Chiemsee elf von ihren Landesregierungen entsandte Fachmänner aus Jurisprudenz, Politik und Verwaltung zusammen. Ihre Aufgabe war es, für den Parlamentarischen Rat – die verfassungsgebende Versammlung des künftigen deutschen Weststaates – eine Beratungsgrundlage zu erstellen. In nur zwei Wochen erarbeitete dieses Expertengremium einen vollständigen Verfassungsentwurf und legte ihn dem Parlamentarischen Rat vor. Am 1. September des Jahres 1948 trat der Parlamentarische Rat in Bonn zusammen und schuf in gut neun Monaten das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Der Entwurf von Herrenchiemsee war für diese Arbeiten die wichtigste Beratungsgrundlage, keine andere Vorlage fand in Umfang und Gestalt Eingang in das Grundgesetz wie der Entwurf von Herrenchiemsee.

Die Bedeutung des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee ist in der Literatur nicht umstritten; in nahezu allen Abhandlungen über die Entstehungsgeschichte der Bundesrepublik wie auch des Grundgesetzes wird dem Chiemseer Konvent zuerkannt, daß *er* den maßgeblichen Entwurf für die Arbeiten des Parlamentarischen Rates geliefert hat. Freilich ist dies auch nur schwerlich zu bestreiten: Ein bloßer Abgleich des Chiemseer Entwurfs an der Urfassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 macht unwiderlegbar deutlich, wie eng der Parlamentarische Rat inhaltlich wie auch textlich an dem auf der Herreninsel erarbeiteten Entwurf geblieben ist. Zu weiten Teilen finden sich

die Formulierungen des Verfassungskonvents in der Urfassung des Grundgesetzes wieder. Möglicherweise ist es gerade diese Fraglosigkeit, diese Offensichtlichkeit, welche dem Verfassungskonvent in jeder Darstellung zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zwar Erwähnung sichert, größere Aufmerksamkeit jedoch nicht zukommen läßt.¹

Diese Lücke soll hier – wenn nicht geschlossen, so doch zumindest – verkleinert werden. So seien die nachfolgenden Überlegungen weniger der Frage gewidmet, *ob*, als vielmehr *warum* und in welcher Art und Weise die Vorarbeiten des Konvents so viel Einfluß auf die Arbeit in Bonn genommen haben.

Vorliegende Studie über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hätte wohl ebenso gut in der Jurisprudenz – namentlich der Verfassungsgeschichte – oder auch der Geschichtswissenschaft entstehen können. Nun, sie ist in der Politikwissenschaft entstanden und damit in einer Disziplin, die es nicht nur erlaubt, sondern geradezu fordert, den Blick nicht nur auf die verfassungsrechtlichen Ausarbeitungen zu richten, sondern auch die damalige politische Schaubühne, den Ablauf des Konvents, dessen Organisation, dessen Teilnehmer wie auch deren Selbstverständnis in Augenschein zu nehmen.

Den ersten beiden Teilen – Vorgeschichte und Organisation des Konvents – wird in erster Linie dokumentarischer Charakter zukommen. Sie sollen zeigen, wann, warum, von wem und in welcher Form der Konvent einberufen wurde und wie er sich und seine Arbeit organisiert hat.

Der dritte Teil geht dem Selbstverständnis des Verfassungskonvents nach, der Frage also, welche Erwartung die Konventsmitglieder an ihre Arbeit und deren Wirkungsgeschichte hatten.

Die Teile vier und fünf bilden den Kern der Arbeit. Zwei miteinander in Zusammenhang stehende Normenkomplexe – die Vorschriften zur Verfassungsänderung und das Notverordnungsrecht (beide gehören zu den Normen, welche die Sicherheit der Verfassung betreffen) – sollen in ihrer Entstehung nachgezeichnet werden. Sowohl die Ausarbeitungen auf Herrenchiemsee als auch deren Rezeption im Parlamentarischen Rat werden hier Schritt für Schritt dargestellt. Auch dies hat zunächst dokumentarischen Wert, geht aber weit darüber hinaus: Zum einen läßt sich daran verdeutlichen,

¹ Die einzigen Ausnahmen bilden bislang die Einleitung Peter Buchers, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, Boppard 1981. [zitiert: Parl. Rat II] sowie der entsprechende Abschnitt in: Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V: Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts. Die Verfassungsentwicklung vom Alten Deutschen Reich zur wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 1246 ff.

wie der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee gearbeitet hat, welche Kräfte hier wirkten und walteten und wie seine Arbeit sich im Parlamentarischen Rat fortsetzen konnte. Zum anderen aber bildet die vollständige Aufdeckung der Entstehungsgeschichte einer Norm die wichtigste Grundlage für die (subjektiv-)historische Verfassungsinterpretation. Auch wenn diese in der deutschen Jurisprudenz nicht den ihr gebührenden Stellenwert genießt: Sie ist unabdingbarer Bestandteil der Normexegese. Nur mit dem Wissen um den Willen des Normsetzers – hier: des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates – lassen sich Sinn und Zweck und auch die sprachliche Fassung einer Norm vollumfänglich erfassen.

Das Grundgesetz enthält viele interessante Vorschriften und hinter vielen Normen stehen spannende Entstehungsgeschichten. Die notwendige Auswahl fiel hier auf die Normen zur Verfassungssicherung, weil sie in zweifacher Weise im Zeichen ihrer Zeit standen:

Die Weimarer Republik war zugrunde gegangen, ihre Verfassung gescheitert. Die verfassungsrechtlichen Ursachen wurden und werden insbesondere in der Praxis der Verfassungsänderung gesehen. Auf verfassungskonformem Wege war es möglich gewesen, die Reichsverfassung zu beseitigen. In diesem Punkt eine Abkehr von Weimar zu vollziehen, bedeutete für die Schaffung des Grundgesetzes, die Normen zur Verfassungsänderung, aber auch das Notverordnungsrecht, welches entscheidend zur Schwächung und Aushöhlung der Reichsverfassung beigetragen hatte, grundlegend zu erneuern. Gerade das Mühen um Stabilität der Verfassung aber erscheint in den Jahren 1948/1949 in einem besonderen Licht. Denn über allen Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit den Alliierten, über allen Beratungen auf Herrenchiemsee und schließlich über allen Entscheidungsprozessen im Parlamentarischen Rat schwebte einem Damoklesschwert gleich die Sorge um die Deutsche Einheit. Und alle Verhandlungen waren begleitet von der Frage nach dem Charakter des zu schaffenden Verfassungswerkes: Wieviel Provisorium *mußte* sein, um die Zerrissenheit Deutschlands nicht zu manifestieren, wie wenig Provisorium *durfte* sein, ohne dabei den verfassungsrechtlichen Neubeginn auf zu schwache, instabile Beine zu stellen. Auf dieser Gratwanderung nehmen die Normen zur Verfassungsänderung eine besondere Stellung ein; sollten sie doch regeln, welche Verfassungsinhalte in welchem Umfang dem verfassungsändernden Gesetzgeber zur Disposition gestellt sind, sollten sie doch schließlich bestimmen, daß bestimmte Verfassungsinhalte einer Änderung vollkommen entzogen sind.

Der Untersuchung der Arbeitsweise steht ein Rückblick auf die Weimarer Zeit voran. Der relativ große Umfang dieses Abschnittes rechtfertigt

sich daraus, daß der größte Teil der Diskussionen, welche auf Herrenchiemsee und später dann im Parlamentarischen Rat in Bonn stattgefunden haben, ohne Kenntnis der verfassungsrechtlichen Debatten und des Richtungsstreits, welche in Weimar stattgefunden hatten, nicht vollauf zu erfassen sind. Chronologisch sollen auf dieser Grundlage zunächst die Entstehung des Entwurfs auf Herrenchiemsee und daran anschließend die Beratung der Verfassungsnormen im Parlamentarischen Rat dargestellt werden.

Im Mittelpunkt aller nachstehenden Überlegungen soll die Innensicht des Konvents stehen. Das bedeutet zum einen, daß die Protokolle der Beratungen des Konvents wie auch des Parlamentarischen Rates und andere dokumentierte Äußerungen einzelner Konventsteilnehmer wichtigste Quelle sind. Soweit die Protokolle in der vom Bundestag und Bundesrat herausgegebenen Reihe „Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle“ abgedruckt sind, wurde um der Einfachheit willen auf diese Ausgabe und nicht – ob der deutlich schwereren Zugänglichkeit – auf die Akten des Bundesarchivs in Koblenz oder vervielfältigte Ausgaben der Originale verwiesen. Zum anderen bedingt dies, daß möglichst nahe an den Aussagen der an der Verfassungsentstehung Beteiligten zu arbeiten ist und daher Zitate ein wichtiges und häufig verwendetes Mittel sein werden.

Um eine mögliche Erwartung gleich am Anfang zu enttäuschen: Konrad Adenauer, Präsident des Parlamentarischen Rates, später erster Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, wird in nachfolgender Studie kein besonderes Monument gesetzt. Das mag angesichts der Bedeutung Adenauers für die Bundesrepublik, insbesondere für deren Anfangsjahre, prima facie überraschen. Doch war Adenauer weder Mitglied des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, noch war er in herausragender Weise an den verfassungsrechtlichen Diskussionen und Ausarbeitungen im Parlamentarischen Rat beteiligt. Große Bedeutung kam ihm für das Entstehen des Grundgesetzes aber zu durch sein Verhandlungsgeschick mit den Alliierten und das stete Bemühen, seine Partei und Fraktion zusammenzuhalten, Einigung im Parlamentarischen Rat zu erlangen und dafür „zu sorgen, daß [dessen] Arbeit zu einem positiven Ergebnis führte.“² Doch sind diese Themen nicht – oder allenfalls am Rande – Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Und nicht zuletzt ist es Konrad Adenauer selbst, der seine – was die verfassungsrechtlichen Ausarbeitungen betrifft – eher geringe Bedeutung dokumentiert: Im ersten Band seiner Erinnerungen 1948-1953 widmet er auf 601 Seiten dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee gerade einmal einen

² So Konrad Adenauer in seinen Erinnerungen, 1965, S. 151.

sechszeiligen Absatz.³ Und seine Niederschriften zum Parlamentarischen Rat erzählen vor allem anderen von den Verhandlungen mit den Alliierten und den politischen Strukturen innerhalb des Parlamentarischen Rates.⁴

³ Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1948-1953*, 1965, S. 150; auch Hans-Peter Schwarz hebt in seiner Adenauer-Biographie insbesondere dessen politische Bedeutung und Funktion im Parlamentarischen Rat hervor (vgl. Hans Peter Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg: 1876-1952*, 2. Aufl. 1986, S. 582 ff.)

⁴ Vgl. ebd., S. 150 ff.

Erster Teil
**VORGESCHICHTE UND EINBERUFUNG
DES VERFASSUNGSKONVENTS¹**

**I.
DIE SCHALTSTELLENFUNKTION DER
MINISTERPRÄSIDENTEN**

1. Die Länder als einzige Größe handlungsfähiger
deutscher Staatlichkeit

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee trug den offiziellen Titel „Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen“. Der Konvent war eingesetzt worden von den Ministerpräsidenten, daher verdienen sie und die Frage nach ihrer Funktion, nach ihrem Stellenwert in den Jahren 1948/1949 besondere Aufmerksamkeit.²

Die herausragende Stellung der Ministerpräsidenten in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland begründet sich vor allem daraus, daß die Länder mit ihren vom Volk gewählten Landtagen bis zur Inkraftsetzung des Grundgesetzes die einzigen Erscheinungen staatlicher und vor allem *deutscher* Organisation waren. Tatsächlich wurde damit in den Ländern – freilich unter Aufsicht der Alliierten – „deutsche Hoheitsgewalt“ ausgeübt.³ Und an den Spitzen der Länder standen die Ministerpräsidenten.

¹ Da die Nachkriegszeit unter alliierter Besatzung ausführlichst in der Politik- und Geschichtswissenschaft aufgearbeitet wurde, dient dieser erste Teil mehr der Vergegenwärtigung der politischen Situation Deutschlands nach 1945 denn tiefergehenden Erörterungen.

² Die Ministerpräsidenten waren am 1. Juli 1948: *Amerikanische Zone*: Hans Ehard (Bayern, CSU), Wilhelm Kaisen (Bremen, SPD), Christian Stock (Hessen, SPD), Reinhold Maier (Württemberg Baden, DVP); *Britische Zone*: Max Brauer (Hamburg, SPD), Hinrich Wilhelm Kopf (Niedersachsen, SPD), Karl Arnold (Nordrhein-Westfalen, CDU), Hermann Lüdemann (Schleswig Holstein, SPD); *Französische Zone*: Leo Wohleb (Baden, CDU), Peter Altmeier (Rheinland-Pfalz, CDU), Lorenz Bock (Württemberg-Hohenzollern, CDU [bis 3.8.48, ab 13.8.48 Gebhard Müller (CDU)]). Vgl. auch die weiterführenden Angaben in: Kurt Georg Wernicke/Hans Booms (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*, Band 1: Vorgeschichte, bearbeitet von Johannes Volker Wagner, Boppard 1975 (künftig zitiert: Parl. Rat I), S. 425 f.; zur Vorgeschichte des Parlamentarischen Rates wie auch zur Einberufung des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee vgl. ausführlich mit zahlreichen Nachweisen Johannes Volker Wagner, Einleitung, in: Parl. Rat I, S. XI ff.; vgl. auch Volker Otto, *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 1971; Reinhard Mußgnug, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band. I, 2. Aufl., 1995, § 6.

³ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band V: Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts. Die Verfassungsentwicklung

Vor der Wahl der Landtage und den daran sich anschließenden Wahlen der Landesregierungen gab es zunächst nur Einrichtungen auf kommunaler Ebene, deren Ämter zwar *mit* Deutschen, aber *von* den Alliierten besetzt worden waren.⁴ Ein nächster Schritt zur staatlichen Reorganisation Deutschlands war die Einsetzung von Landesregierungen durch die Alliierten, bis schließlich in den Jahren 1946/47 die Verabschiedung der ersten Landesverfassungen⁵ und die Wahl der Landtage durch das deutsche Volk des jeweiligen Landes erfolgte.⁶ So ist kaum verwunderlich, daß die Ministerpräsidenten die Ansprech- und Verhandlungspartner der Alliierten waren und nicht etwa führende Parteipolitiker; und dies, obwohl sich die Parteipolitik zunehmend konsolidierte.⁷ Nahe liegt, daß aus dieser Funktion

vom Alten Deutschen Reich zur wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 1044 f. Der Status der Länder war umstritten; so wurden sie bisweilen als „Selbstverwaltungskörper höherer Art“ (Ernst Jacobi), „autonome Gebietskörperschaften“ (Helmuth Jaeger); Staatlichkeit hätten sie nicht erreicht, nicht einmal von „Grenzfallstaaten“ (Max Wenzel) oder „Staatsfragmenten“ im Sinne Carlo Schmid oder könne die Rede sein. Bestenfalls seien sie „Staaten ehrenhalber“ (Friedrich Klein). Nachweise bei Friedrich Klein, Neues Deutsches Verfassungsrecht, 1949, S. 198.

- ⁴ Zur kommunalen Selbstverwaltung vgl. H. Heimerich, Die kommunale Entwicklung seit 1945, 1950; vgl. auch zu einzelnen Zonen bspw. Conrad F. Latour/Thilo Vogelsang, Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944-1947, 1973, insbes. S. 106 ff.; Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone. Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur: eine britische Reform und ihr Ausgang, 1968; Ulrich Springorum, Entstehung und Aufbau der Verwaltung in Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1947), 1982, S. 194 ff.
- ⁵ Zur Entstehung der Landesverfassungen vgl. allgemein Konrad Hesse, Die Verfassungsentwicklung seit 1945, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Band 1, 2. Aufl., 1995, § 3; vgl. für die französischen Besatzungszone Klein, Deutsches Verfassungsrecht, S. 138 ff.; zur Entwicklung in der Britischen Zone Ernst Kern, Zur Verfassungsentwicklung in der britischen Zone, in: Deutsche Richterzeitung 1948, S. 202; ders., Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern der britischen Zone, in: Deutsche Richterzeitung 1949, S. 156; speziell zu Niedersachsen vgl. Manfred Imgart, Die Entwicklung des Landes Niedersachsen und die Geschichte seiner Verwaltung, in: Heiko Faber/Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1985, S. 1 (21ff.) wie auch Heinrich Korte/Bernd Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl., Göttingen 1986, S. 45 ff.; zur amerikanischen Zone vgl. Michael Stolleis, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl., Heidelberg 1995, § 5, Rdnr. 54 ff.; speziell zu Bremen Karl Carstens, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Bremen seit dem 8. Mai 1945, in: Deutsche Richterzeitung 1947, S. 229 (230).
- ⁶ Zu dieser Entwicklung vgl. die Darstellung bei Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 1019 ff.; vgl. auch Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, 1984.
- ⁷ So auch Udo Wengst, Herrenchiemsee und die Konstellation des Jahres 1948, in: Peter März/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 41 (44).

heraus die Ministerpräsidenten sich auch als die Vertreter der „Interessen der deutschen Bevölkerung“⁸ betrachteten und dies beinahe zwangsläufig zu Konflikten mit den Parteien führen mußte.⁹

2. Die Übergabe der Frankfurter Dokumente am 1. Juli 1948

Nachdem die Londoner Außenministerkonferenz der vier Alliierten im Dezember 1947¹⁰ gescheitert war, kristallisierte sich mehr und mehr die Bildung eines westdeutschen Staates heraus. Das Ende der Zusammenarbeit zwischen den westlichen Siegermächten und der Sowjetunion war absehbar.¹¹ So fanden sich die USA, Großbritannien, Frankreich sowie Vertreter der westlichen Anrainerstaaten – Belgien, Niederlande und Luxemburg – erneut in London zusammen und berieten vom 23. Februar bis zum 5. März und vom 20. April bis zum 2. Juni 1948 das weitere Schicksal des westlichen Deutschlands.¹² Diese Konferenz sollte die Weichen stellen für die Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Gebiet der drei westlichen Besatzungszonen.¹³

Anhand des Schlußkommuniqués¹⁴ der Londoner Konferenz formulierten die drei alliierten Militärgouverneure die „Frankfurter

⁸ So Ministerpräsident Arnold bei der Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen in Koblenz („Rittersturzkonferenz“) vom 8. bis 10. Juli 1948, abgedruckt in: Parl. Rat I, S. 60; vgl. bspw. auch die Schlußrede des Ministerpräsidenten Altmeiers zum Ende der „Rittersturzkonferenz“ in Koblenz, ebd., S. 141 f.

⁹ Dazu noch näher unten, II.1.

¹⁰ Zu dieser Konferenz vom 25.11. bis zum 15.12.1947 vgl. Wilhelm Cornides/Hermann Volle, Die Londoner Außenministerkonferenz der vier Großmächte, in: Europa Archiv, 1948, S. 1067 ff.

¹¹ Vgl. zur Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg besonders Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949, 2. Aufl. 1980, Wolfgang Benz, Die Gründung der Bundesrepublik, Von der Bizone zum souveränen Staat, 5. Aufl. 1999, hier insbesondere S. 107 ff.; Ders., (Hrsg.), Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/1955, 1999; vgl. auch Boris Meissner, Russland, die Westmächte und Deutschland. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1943-1953, 1953, S. 156 ff.

¹² Vgl. dazu mit zahlreichen Nachweisen Wagner, Einleitung, in: Parl. Rat I, S. XIV ff. Zu den unterschiedlichen Vorstellungen der Alliierten bei der Londoner Konferenz vgl. auch Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 1211 f.

¹³ Vgl. dazu auch Walter Strauß, Die Gesamtdeutsche Aufgabe der Ministerpräsidenten während des Interregnums 1945 bis 1949, in: Festschrift für Hans Ehard, München o. J. (1957), S. 85 ff.; siehe auch Klaus Stern, Das Schicksalsjahr 1948, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 795 ff. (800 ff.), auch Thilo Vogelsang, Koblenz, Berlin und Rudesheim. Die Option für den westdeutschen Staat im Juli 1948, in: Festschrift für Herman Heimpel, 1971, S. 164 ff.

¹⁴ Abgedruckt in: Parl. Rat I, S. 1 ff.; zur Formulierung der Konferenzergebnisse vgl. Wagner, Einleitung, in: Parl. Rat I, S. XVIII f.

Dokumente“ und übergaben diese am 1. Juli 1948 im alliierten Hauptquartier in Frankfurt, dem früheren IG-Farben Haus, den Ministerpräsidenten.¹⁵

Für die Schaffung der Verfassung war das erste der drei Dokumente maßgeblich: Die Ministerpräsidenten wurden darin „ermächtigt“¹⁶, eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen, deren Mitglieder von „jedem der bestehenden Länder nach dem Verfahren und Richtlinien ausgewählt [werden sollten], die durch die gesetzgebende Körperschaft in jedem dieser Länder angenommen werden“¹⁷ würden. Diese Verfassungsgebende Versammlung sollte eine demokratische Verfassung föderalistischen Typs ausarbeiten, welche geeignet sein sollte, die „zerrissene deutsche Einheit“ wiederherzustellen, die eine „angemessene Zentralinstanz“ schaffen und welche „die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten“ enthalten würde.¹⁸ Selbstredend sah das Dokument vor, daß die Alliierten die zu schaffende Verfassung genehmigen, bevor sie – um in Kraft treten zu können – im Wege eines Referendums in jedem Land mit einfacher Mehrheit und insgesamt von zwei Dritteln der Länder angenommen werden müßte.

Die Dokumente waren Ermächtigung wie Befehl gleichermaßen und deutlich war damit zum einen entschieden, daß es – zumindest zunächst – keinen *gesamtdutschen* Staat geben würde. Zum anderen war damit noch einmal

¹⁵ Abgedruckt sind die Dokumente in: Parl. Rat I, S. 30 ff. Vgl. Dazu auch ausführlich Wagner, Einleitung, in: Parl. Rat I, S. XIV ff., zur Übergabe der Dokumente vgl. ebd., S. XXV ff. sowie die Anmerkungen zu Dokument Nr. 4, ebd., S. 30 ff. Zur Reaktion der Deutschen und der Einschätzung der Alliierten vgl. auch Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, 1950, insbesondere S. 451 ff. Die Süddeutsche Zeitung schrieb über diesen Tag, daß die Ministerpräsidenten hier erstmals nicht „Gesprächspartner“, sondern „Befehlsempfänger“ der Alliierten gewesen seien (Süddeutsche Zeitung vom 14.8.48, S. 3. Hans Ehard äußerte hierzu, daß die Ministerpräsidenten hier „zum ersten Mal als Sprecher des deutschen Volkes in Erscheinung getreten“ seien. (zitiert nach Karl-Ulrich Gelberg, Bayerische Strategien für den Konvent, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 53 [55 mit Fußn. 14]); vgl. dazu auch Rudolf Morsey, Die Rolle der Ministerpräsidenten bei der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1948/49, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seon, S. 35 (37 ff.); vgl. dazu auch Fritz Duppré, Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 11 ff., auch Franz Josef Strauß, Die Rittersturzkonferenz – ein Meilenstein auf dem Weg zur Bundesrepublik Deutschland – Erinnerung und Auftrag, in: Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 16 (26 ff.).

¹⁶ Vgl. dazu die Anmerkung zur Übersetzung in: Parl. Rat I, S. 30, Fußn. 4.

¹⁷ Parl. Rat I, S. 31.

¹⁸ Ebd.

ganz deutlich herausgestellt, daß die Ministerpräsidenten die Ansprechpartner der Alliierten waren.

Bereits in dieser Konferenz, in welcher den Ministerpräsidenten der Auftrag zur Staatsgründung erteilt wurde, machte der hessische Ministerpräsident Stock den Vorschlag, daß „ein Ausschuß, bestehend aus Beamten, zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs eingesetzt werden soll, damit die Verfassunggebende Versammlung bereits einen Entwurf als Grundlage ihrer Beratungen hätte.“¹⁹ Eine weitere Diskussion über diesen Vorschlag fand in dieser Sitzung – zumindest laut dem bloß zusammenfassenden Protokoll – nicht mehr statt.

II. EINBERUFUNG DES VERFASSUNGSKONVENTS

1. „Rittersturzkonferenz“ – Koblenz, 8. bis 10. Juli 1948

Vom 8. bis zum 10. Juli 1948 trafen die Ministerpräsidenten auf dem Rittersturz in Koblenz zusammen, um die Frankfurter Dokumente und ihre Antwort auf eben diese zu beratschlagen.²⁰ Zwar wurde auf dieser Konferenz die Einberufung eines Sachverständigenremiums nur ganz kurz angerissen, dennoch verdient sie Erwähnung. Denn zum einen haben nicht nur die Ministerpräsidenten an der Konferenz teilgenommen, sondern zusätzlich durfte jeder Regierungschef einen Stab von Mitarbeitern mitbringen.²¹ Das wiederum ist insofern von Bedeutung, als sieben dieser Mitarbeiter der Ministerpräsidentenkonferenz sich auch einen Monat später auf der Herreninsel wieder einfinden sollten: Josef Beyerle (Württemberg-Baden), Hermann Louis Brill (Hessen), Justus Danckwerts (Niedersachsen), Wilhelm Drexelius (Hamburg), Anton Pfeiffer (Bayern), Carlo Schmid (Württemberg-Hohenzollern) und Adolf Süsterhenn (Rheinland-Pfalz).

Die „Rittersturzkonferenz“ ist zum anderen deshalb bemerkenswert, weil sich hier deutlich das nicht ganz unproblematische Verhältnis zwischen Parteien und Ministerpräsidenten und damit die Sorge der Regierungschefs um

¹⁹ Protokoll der Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen am 1.7.48 in Frankfurt, abgedruckt in: Parl. Rat I, S. 22 (hier S. 26). Zu den einzelnen Ministerpräsidentenkonferenzen vgl. auch Clauß Leusser, Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945, in: Festschrift für Hans Ehard, o. J. (1957), S. 60 ff.; Zur Bedeutung der Rittersturzkonferenz vgl. auch den zu deren 40. Jahrestag begangenen Festakt, insbesondere die Beiträge von Bernhard Vogel, Fritz Duppré und Franz Josef Strauß, in: Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz.

²⁰ Zur Rittersturzkonferenz vgl. die Ausführungen bei Morsey, Die Rolle der Ministerpräsidenten, S. 39 ff.

²¹ Vgl. dazu bspw. die Hinweise in: Parl. Rat I, S. 64 und 67.

ihre Einflußnahme auf die Verfassungswerdung offenbarte²² und genau in diesem Kontext auch die Einberufung eines Expertengremiums stand. Bisweilen waren die Parteivorsitzenden in die Beratungen der Ministerpräsidenten eingebunden.²³ Daß ihre Anwesenheit nicht ohne Folgen blieb und für den Fortgang der Arbeiten äußerst produktiv war, belegt eine Äußerung des bayerischen Ministerpräsidenten Ehard vom 30. Juli 1948 vor dem bayerischen Landtag: „Daß während der Koblenzer Konferenz die Möglichkeit bestand, einen Gedankenaustausch mit den gleichzeitig auf dem Rittersturz anwesenden Vorsitzenden der großen Parteien zu pflegen, hat nicht unwesentlich zur Herstellung jener einmütigen Stellungnahme der Ministerpräsidenten beigetragen. Es muß festgestellt werden, daß es sich hier um eine durchaus produktive, der Sache dienliche Anteilnahme der maßgebenden Parteien handelte, deren Haltung für die Gestaltung der deutschen Frage von entscheidender Bedeutung ist.“²⁴ Doch ganz so unproblematisch, wie die Rede Ehards vermuten läßt, war das Verhältnis zwischen Parteien und Ministerpräsidenten nicht. Offizielle Teilnehmer waren die Parteivertreter nicht, und ob und inwieweit sie an den Sitzungen der Ministerpräsidenten teilnehmen durften, darüber kam es auf dem Rittersturz zu deutlichen Differenzen.²⁵ Am schärfsten äußerte sich der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Altmeier: „Ich wehre mich dagegen, daß Personen an dieser Sitzung teilnehmen, die rein zufällig hier sind. Hier tagen die Ministerpräsidenten.“²⁶ So kam es dann zu mehreren Begegnungen *außerhalb* der Konferenzen. Erich Ollenhauer – stellvertretender Parteivorsitzender der SPD anstelle des erkrankten Kurt Schumacher –, Josef Müller, Landesvorsitzender der CSU, sowie Konrad Adenauer,

²² Vgl. dazu Parl. Rat I, S. 125 f. sowie die Nachweise im Folgenden.

²³ Vgl. dazu auch die Berichte Dupprés, Erinnerungen eines Zeitzeugen, S. 13 f.

²⁴ Abgedruckt in: Karl Bosl (Hrsg.), Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern. Abteilung III: Bayern im 19. und 20. Jahrhundert. Band 9: Die Regierungen 1945-1962, bearb. von Fritz Baer, 1976, S. 464 f.; so die Einschätzung auch von Johannes Volker Wagner, Einleitung, in: Parl. Rat I, S. XXXVIII f. Zur Beurteilung der Ministerpräsidentenkonferenz vgl. auch Hans Ehard, Wenig Föderalismus im Grundgesetz, in: Albert Wucher (Hrsg.), Politische Gespräche mit Männern der ersten Stunde, 1968, S. 137 (138 ff.).

²⁵ Vgl. das Protokoll der Konferenz, in: Parl. Rat I, S. 101 ff; vgl. dazu und zum Folgenden auch Wagner, Einleitung, in: Parl. Rat I, S. XXXVIII ff. mit zahlreichen Nachweisen; Thilo Vogelsang, Koblenz, Berlin und Rudesheim. Die Option für den westdeutschen Staat im Juli 1948, in: Festschrift für Herman Heimpel, 1971, S. 161 (163 f.); Carlo Schmid, Erinnerungen, 1980, S. 326; Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1985, S. 41 f.; Petra Weber, Carlo Schmid 1896-1979. Eine Biographie, 1996, 1. Aufl. 1998, S. 335 ff.; Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 1219 ff.

²⁶ Ebd., S. 102.

Landesvorsitzender der CDU in der britischen Zone, trafen sich mit verschiedenen Ministerpräsidenten – oder Regierungsmitgliedern –, allen voran Hinrich Wilhelm Kopf (Ministerpräsident des Landes Niedersachsen), Carlo Schmid (Justizminister und stellvertretender Staatspräsident Württemberg-Hohenzollerns) und Karl Arnold (Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens).

Die Einberufung eines Expertengremiums war bei der „Rittersturzkonferenz“ kurz Thema im Zusammenhang mit der Frage, wie die Einflußnahme der Ministerpräsidenten auf die Arbeiten im Parlamentarischen Rat sichergestellt werden könne.²⁷ Es herrschte unter den Konferenzteilnehmern Einigkeit darüber, daß die Ministerpräsidenten in jedem Fall an der Ausarbeitung des künftigen Verfassungswerks beteiligt sein wollten – über das Ausmaß der Einflußnahme indes gingen die Meinungen auseinander. Senatspräsident Kaisen, Bremen, hielt es für „erforderlich, daß die Ministerpräsidenten [...] selbstverständlich gewisse Richtlinien entsprechend den Beratungen ausarbeiten“ würden. Die Arbeitsweise sei dem Parlamentarischen Rat zwar alleine zu überlassen, in der Frage nach der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern aber sei eine „Mitwirkung und Mitberatung unbedingt erforderlich“.²⁸ Süsterhenn (Justiz- und Kultusminister von Rheinland-Pfalz) hielt es „an und für sich [für] eine Selbstverständlichkeit, daß die Ministerpräsidenten nicht vollständig unbeteiligt beiseite stehen“ würden und schlug daher vor, in der Antwort an die Militärgouverneure festzuhalten, daß der Parlamentarische Rat die künftige Verfassung „im Einvernehmen mit den Ministerpräsidenten ausarbeiten“ würden.²⁹ Hamburgs Bürgermeister Brauer war laut Protokoll derjenige, welcher noch einmal auf ein Expertengremium zu sprechen kam. Vorsichtiger als seine Vorredner schlug er vor, daß man Sachverständige und Experten „an die Arbeit setzt und sie einen Vorentwurf erarbeiten und man somit eine Grundlage [...] erhält. Weiter hineinzugreifen“ hielt er aber für „durchaus unzulässig.“³⁰

Das Schlußprotokoll der „Rittersturzkonferenz“ – die „Antwortnote der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen an die Militärgouverneure mit Stellungnahme zu den Frankfurter Dokumenten“³¹ –

²⁷ Dazu und zum Folgenden Parl. Rat I, S. 125 ff.

²⁸ Ebd., S. 125 f.

²⁹ Ebd., S. 126.

³⁰ Ebd.

³¹ Abgedruckt ebd., S. 143 ff.

hielt dementsprechend fest: „Die Beteiligung der Länderregierungen an den Beratungen des Parlamentarischen Rates ist sicherzustellen.“³²

2. Beschlußfassung über die Einsetzung des Verfassungskonvents

a) Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen – Jagdschloß Niederwald, 15. bis 16. Juli 1948

Erneut traten die Ministerpräsidenten mitsamt ihren Beratern zusammen – am 15. und 16. Juli auf dem Jagdschloß Niederwald –, um nun die Reaktion der Militärgouverneure auf ihre Antwortnote zu besprechen. Da auch über diese Konferenz nur ein zusammenfassendes Protokoll existiert³³, kann die Debatte über die Einsetzung des Verfassungskonvents – sofern sie überhaupt stattgefunden hat – nicht nachvollzogen werden. Deutlich wird jedenfalls, daß nun tatsächlich Beschluß gefaßt worden ist über die Einberufung des Verfassungskonvents. Das Protokoll hielt schließlich fest: „Die Herren Regierungschefs sind sich darin einig, daß bei der nächsten Zusammenkunft die elf Mitglieder des Verfassungsausschusses bestimmt werden sollen.“³⁴

b) Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen – Jagdschloß Niederwald, 21. bis 22. Juli 1948

Da in der Verfassungsfrage zwischen Militärgouverneuren und Ministerpräsidenten immer noch keine Einigung erzielt worden war – insbesondere in den Fragen, ob eine ‘endgültige Verfassung’ oder ein ‘provisorisches Grundgesetz’ ausgearbeitet und im Wege eines Referendums oder einer Abstimmung in den Landtagen ratifiziert werden sollte –³⁵, trafen die Ministerpräsidenten eine Woche später erneut im Jagdschloß Niederwald zusammen. Da das Protokoll diese Sitzung wörtlich überliefert, kann vermutet werden, daß keine umfassendere Diskussion über die Einsetzung des Verfassungskonvents stattgefunden hat, denn das Protokoll dokumentiert lediglich: „Diese Verfassungskommission soll einen Verfassungsentwurf

³² Ebd., S. 147.

³³ Abgedruckt ebd., S. 157 ff.

³⁴ Ebd., S. 160.

³⁵ Dazu Angela Bauer-Kirsch, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik –, in: Zeitschrift für Politik 2002, S. 171 (173 ff.).

ausarbeiten, der dem Parlamentarischen Rat als Unterlage dienen soll. Es ist gedacht, ausschließlich an Beamte, die Sachkenntnis in diesen Fragen besitzen.“ Aus der letzten Bemerkung ist zu schließen, daß bis zu diesem Zeitpunkt die Mitglieder des Verfassungskonvents noch nicht ausgewählt oder zumindest noch nicht benannt waren: „Wir hatten schon längst darum gebeten, uns spätestens bis zum heutigen Tage diese Vorschläge zugehen zu lassen.“³⁶

c) Auswahl der Teilnehmer und die Sonderrolle Bayerns (1)

Wann genau die konkrete Planung für die Einberufung des Konvents begann, ist anhand der Protokolle und verschiedener Aktenvermerke nur schwerlich nachzuvollziehen.³⁷ Aus einer Bemerkung des Konventsteilnehmers Brill in der Plenarsitzung am 10. August 1948 geht hervor, daß am Abend des 25. Juli 1948 die Ministerpräsidenten im Länderratsgebäude in Frankfurt getagt haben und bei dieser Zusammenkunft für jedes Land nur ein Vertreter bestimmt worden war, der am Verfassungskonvent teilnehmen sollte³⁸ – eine Vereinbarung, die jedoch nicht eingehalten wurde.³⁹ Aus anderen Aktenvermerken – datiert vom 19. Juli 1948 – wiederum geht hervor, daß laut einer Mitteilung Brills bereits auf der Koblenzer Ministerpräsidentenkonferenz „Herr Ministerpräsident Ehard beauftragt worden [sei], die Bildung eines Verfassungsausschusses vorzunehmen.“ Derselbe Aktenvermerk hält aber auch fest, daß die „Frage der Bildung eines Verfassungsausschusses“ auf die nächste Ministerpräsidentenkonferenz verschoben worden sei, und ebenso, daß durch den hessischen Ministerpräsidenten „als Mitglied dieses Verfassungsausschusses Herr Staatssekretär Dr. Brill bestimmt worden“ sei.⁴⁰ Vom 4. August 1948 schließlich datiert ein Schreiben Anton Pfeiffers⁴¹, Staatssekretär und

³⁶ In: Parl. Rat I, S. 262.

³⁷ Vgl. zum Ablauf ausführlich und mit zahlreichen Nachweisen Peter Bucher, Einleitung, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, Boppard 1981. (zitiert: Parl. Rat II), S. VII ff.

³⁸ HCh Plenum, 2. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 61 f.; vgl. dazu auch Hans Ehard, Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentenschaft, in: Historisch-politische Schriftenreihe 3 (1964), S. 3 (24).

³⁹ Dazu näher unten; vgl. auch die kritischen Bemerkungen Brills in seinen Tagebuchnotizen (Hermann Louis Brill, Chiemseer Tagebuch, abgedruckt in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1986, S. 596 [612]).

⁴⁰ Vgl. Bundesarchiv Z 12/22, Blätter 62 und 63.

⁴¹ Zur Biographie Pfeiffers vgl. Christiane Reuter, „Graue Eminenz der bayerischen Politik.“ Eine Politische Biographie Anton Pfeiffers (1888-1957), 1987; vgl. auch Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. XI ff.

Leiter der bayerischen Staatskanzlei, an das Büro der Ministerpräsidenten⁴², in dem er dem Büro der Ministerpräsidenten zum einen mitteilte, daß „der von der Ministerpräsidentenkonferenz eingesetzte Expertenausschuß für Verfassungsfragen“ sich am „Dienstag den 10. August 1948, vormittags 10 Uhr im alten Schloß auf der Herreninsel im Chiemsee konstituieren“ würde. Zum anderen bat er darum, „zum ständigen Aufenthalt nicht mehr als zwei Vertreter für jedes Land abzustellen.“ Und „nur ausnahmsweise“ könne „für jeweils wenige Tage auch ein dritter Vertreter untergebracht werden“ – Vorgaben, die von Bayern allerdings am allerwenigsten eingehalten wurden. Schließlich bemerkte Pfeiffer in seinem Schreiben, daß neben dem Arbeitsprogramm auch die Absicht bestehe, die „Konferenzteilnehmer in die Schönheit der oberbayerischen Seenlandschaft“ einzuführen.⁴³ Wie und wann auch immer im einzelnen hier geplant wurde, letztlich nahm die Bayerische Staatsregierung das Ruder in die Hand und lud den Konvent nach Herrenchiemsee. Später bemerkte der damalige Ministerpräsident Bayerns, Hans Ehard, hierzu: „In dem Bestreben, den Einfluß Bayerns auf die Gestaltung der künftigen Verfassung möglichst zu intensivieren, nutzte ich die Gelegenheit und lud den Ausschuß ein, seine Beratungen auf der Insel Herrenchiemsee durchzuführen.“⁴⁴ Pfeiffer wurde mit der Organisation des Konvents betraut.⁴⁵ Der Beschluß des nordrhein-westfälischen Regierungskabinetts vom 5. Juli 1948, der Ministerpräsidentenkonferenz vorzuschlagen, die Tagung des Verfassungskonvents im Land Nordrhein-Westfalen abzuhalten, hatte damit keine weitere Berücksichtigung gefunden.⁴⁶ Und bereits vor Beginn des Konvents kam Bayern damit eine gewisse Sonderrolle zu⁴⁷, die zugegebenermaßen zu diesem Zeitpunkt möglicherweise

⁴² Um der seit 1947 bestehenden Konferenz der Ministerpräsidenten eine feste Organisationsform zu geben, wurde am 15. Juli 1948 in Wiesbaden das Büro der Ministerpräsidenten für das amerikanische, britische und französische Besatzungsgebiet eingerichtet. Seine Aufgabe war es, die Konferenzen der Ministerpräsidenten vorzubereiten und das Gespräch mit den Militärregierungen zu suchen.

⁴³ Bundesarchiv Z 12/22, Blatt 52.

⁴⁴ Ehard, Hans, Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentenschaft, in: Historisch-politische Schriftenreihe 3 (1964), S. 3 ff. (24).

⁴⁵ Dazu näher unten, VIII.1. und X., S.

⁴⁶ Dazu mit weiteren Nachweisen Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. VIII.

⁴⁷ Vgl. dazu auch Morsey, Die Rolle der Ministerpräsidenten, S. 46 f.; vgl. auch Karl Schwend, Biographische Einleitung, in: Festschrift für Hans Ehard, o. J. (1957), S. 9 (10 f.); auch Barbara Fait, Für eine föderalistische Ordnung: Bayerische „Bundespolitik“ 1945/46, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 23 ff.

aber auch von jedem anderen Bundesland noch hätte eingenommen werden können.⁴⁸

Auf Herrenchiemsee kam schließlich zum 10. August 1948 der geballte politische, staatsrechtliche und administrative Sachverstand zusammen. Unter den Teilnehmern fanden sich Carlo Schmid, Hans Nawiasky, Theodor Maunz.⁴⁹ Carlo Schmid bezeichnete später den Konvent als ein „seltsames Gemisch verschiedenster politischer Richtungen, verfassungsrechtlicher Theorien und ‘Zugehörigkeiten’“. ⁵⁰ Und in der Tat traten auf Herrenchiemsee Fachleute zusammen, die sich auf verschiedenste Weise in der zu behandelnden Materie bewiesen hatten. Die meisten von ihnen waren auf das engste mit der Politik ihrer Länder vertraut, sei es als aktive Politiker oder auch in beratender Funktion; viele von ihnen waren Juristen, im Staatsdienst, als Anwalt oder auch in Wissenschaft und Lehre tätig. Und die meisten von ihnen waren bereits an der Entstehung ihrer Landesverfassungen beteiligt gewesen.⁵¹ Zu verzeichnen bleibt ein gewisses Nord-Süd-Gefälle: Die norddeutschen Länder entsandten als offizielle Vertreter überwiegend „Fachbeamte, die im politischen Leben ihres Landes [...] keine Rolle gespielt haben“⁵², während als offizielle Teilnehmer aus den süddeutschen Ländern vorzugsweise Männer kamen, die in die Politik in erheblichem Maße eingebunden waren.⁵³

⁴⁸ Zur Einladung Ehards vgl. auch Franz Josef Strauß, Grußansprache des Bayerischen Ministerpräsidenten, Dr. h.c. Franz Josef Strauß, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 41 ff.

⁴⁹ Zur genauen Zusammensetzung vgl. unten, VII.1. vgl. auch Benz, Gründung der Bundesrepublik, S. 118 f. sowie ders., Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32-33/98, S. 13 ff. (15).

⁵⁰ Erinnerungen, S. 224. Zu weiteren Charakterisierungen siehe unten, XI.4. und XII.

⁵¹ Das gilt insbesondere für: Leusser und Nawiasky (Bayern), Süsterhenn (Rheinland-Pfalz), Schmid (Württemberg-Hohenzollern), Drexelius und Prass (Hamburg), Suhr (Berlin), Maunz (Baden) und Kanka (Hessen). Zu den einzelnen Biographien vgl. ausführlicher Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. XV ff.; zu Anton Pfeiffer vgl. Christiane Reuter, „Graue Eminenz der bayerischen Politik“. Eine politische Biographie Anton Pfeiffers (1888-1957), 1987; zu Theodor Spitta vgl. Theodor Spitta, Aus meinem Leben. Bürger und Bürgermeister in Bremen, 1969, Ursula Büttner (Hrsg.), Neuanfang auf Trümmern. Die Tagebücher des Bremer Bürgermeisters Theodor Spitta 1945-1947, 1992; zu Carlo Schmid vgl. Weber, Schmid Biographie; vgl. dazu auch Ehard, Tatsachen und Zusammenhänge, S. 7.; Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 1045 ff.

⁵² So die Einschätzung Buchers, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. XXXII f.; vgl. dazu auch die Biographien, ebd., S. XV ff., dem folgend auch Benz, Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, S. 15.

⁵³ Dazu näher unten, XII.3.b.

III.

EXKURS: DIE EINSETZUNG EINES VERFASSUNGSKONVENTS IM KONTEXT DER DEUTSCHEN VERFASSUNGSGESCHICHTE

Die Einsetzung eines solchen 'Verfassungsausschusses', die Einsetzung eines 'Expertengremiums' zur Ausarbeitung einer Vorlage für die Verfassungsgebende Versammlung findet in der deutschen Verfassungsgeschichte ihresgleichen: 1848 ebenso wie 1919⁵⁴ wurden Ausschüsse von ähnlicher Gestalt und Funktion eingesetzt. Und ebenso wie der Parlamentarische Rat in den Jahren 1948/49 konnten hundert Jahre zuvor das Paulskirchenparlament und im Jahr 1919 die Weimarer Nationalversammlung auf umfangreiche Vorarbeiten, ja auf komplette Verfassungsentwürfe zurückgreifen.

1. Der Siebzehnerausschuß 1848

Die revolutionären Bewegungen im März 1848 veranlaßten den Bundestag zum Handeln. Auf Antrag eines von ihm eingesetzten politischen Ausschusses⁵⁵ forderte er die Bundesregierungen auf, Männer des „allgemeinen Vertrauens“ nach Frankfurt abzuordnen.

Am 5. April 1848 dann erhielten die 17 Vertrauensmänner vom Bundestag den Auftrag, den „Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung“⁵⁶ auszuarbeiten.⁵⁷ Diesem „Siebzehnerausschuß“ oblag auch die Vorbereitung zur Einberufung der Nationalversammlung, die Errichtung einer provisorischen Zentralgewalt und die Ausarbeitung einer Wehrverfassung. Die

⁵⁴ Auch zum Jahr 1871 gibt es Parallelen, vgl. dazu auch Paul Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 5. Aufl. 1905, S. 4 f.; vgl. zur Reichsgründung auch Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1866-1918, Zweiter Band: Machtstaat vor der Demokratie, 1992, insbes. S. 75 ff. Der inhaltlichen Parallelen wegen aber sei im Folgenden das Augenmerk lediglich auf die Entstehung der Paulskirchenverfassung und die Weimarer Reichsverfassung gerichtet. Vgl. dazu auch Horst Sacker, Verfassungskonvent 1948, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 784 f.; vgl. auch Gerd Roellecke, Von Frankfurt über Weimar und Bonn nach Berlin, in: Juristenzeitung 2000, S. 113 ff.

⁵⁵ Dazu und zum Folgenden insbesondere Rudolf Hübner, Der Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner. Ein Beitrag zur Vorgeschichte des Frankfurter Verfassungswerkes, in: Festschrift für Eduard Rosenthal, 1923, S. 109 ff.; siehe auch Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 239 ff.

⁵⁶ Paul Roth/Heinrich Merck, Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht seit 1848, Erster Band, 1850, Nr. 50; vgl. auch Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1: Verfassungsdokumente 1803-1850, 3. Aufl. 1978, Dok. Nr. 97.

⁵⁷ Zunächst hatte der Bundestag einen Revisionsausschuß eingesetzt, dem der Siebzehnerausschuß bei der Revision der Bundesverfassung behilflich sein sollte. Schließlich forderte aber dieser Revisionsausschuß den Bundestag auf, die 17 Vertrauensmänner mit der Ausarbeitung der Bundesverfassung zu betrauen.

mit Abstand wichtigste Aufgabe jedoch war die Ausarbeitung der Verfassung – sie beanspruchte insgesamt 15 der 25 Sitzungen des Ausschusses⁵⁸.

Ähnlich dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee war auch der Siebzehnerausschuß eine Ansammlung geballten Sachverständes. Namhafte Juristen, Historiker und Politiker ihrer Zeit fanden sich hier ein; unter ihnen die Historiker Friedrich Christoph Dahlmann – Professor an der Universität zu Bonn – und Johann Gustav Droysen, die Staatsrechtslehrer Georg Albrecht Zachariae und Eduard Albrecht sowie der Dichter und Politiker aus Schwaben Ludwig Uhland und der Jurist, Historiker und Politiker Freiherr Max von Gagern.⁵⁹ Eine „parteimäßige Bindung und Scheidung“ der Vertrauensmänner bestand laut Hübner nicht⁶⁰ – und auch hier gleicht der Siebzehnerausschuß dem Verfassungskonvent Herrenchiemsee – oder zumindest dessen Selbstverständnis.⁶¹

In der zweiten Sitzung am 5. April 1848 wurde eine „Kommission zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs“⁶² eingesetzt, bestehend aus vier Herren und zeitweise dem Vorsitzenden von Gagern, der freien Zutritt genoß. Nach zehn Tagen, am 15. April 1848, legte die Kommission, in der Dahlmann und Albrecht federführend waren, dem Plenum ihren Vorentwurf dar. In derselben Sitzung wurde beschlossen, dem Entwurf bei seiner Veröffentlichung sogenannte „Motive“ – gemeint waren Erklärungen und Begründungen – hinzuzufügen; ein Beschluß jedoch, der in der Sitzung am 20. April 1848 dahingehend abgewandelt wurde, daß Dahlmann dem Entwurf lediglich ein erklärendes Vorwort voranstellen sollte.⁶³ Nach der letzten Beratung des Verfassungsentwurfs am 21. April 1848 wurde eine Redaktionskommission beauftragt, diesen den letzten Ergebnissen entsprechend neu zu formulieren.

Am 27. April 1848 erschienen die ‘Siebzehn’ selbst im Bundestag und übergaben ihren Entwurf, ihr weiteres Verbleiben in Frankfurt wurde laut Protokoll „allseitig anerkannt“⁶⁴.

⁵⁸ Dazu Hübner, Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner, S. 114.

⁵⁹ Dazu ebd., S. 117 ff; vgl. einzelne Biographien in Kurzzusammenfassung bei Jörg-Detlef Kühne, Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, 2. Aufl. 1998, S. 535 (Dahlmann), S. 537 (Droysen und von Gagern).

⁶⁰ Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner, S. 121.

⁶¹ Dazu ausführlicher unten, XII.3.b.

⁶² Vgl. Roth/Merck, Quellensammlung, Erster Band, Nr. 59.

⁶³ Vgl. Hübner, Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner, S. 139 f.

⁶⁴ Zitiert nach Hübner, ebd., S. 141.

Wenngleich der Entwurf von vielen Seiten scharfe Kritik und im Bundestag „kühle Ablehnung“ erfuhr⁶⁵, so wurde er gleichwohl zum unverkennbaren Vorbild der Paulskirchenverfassung – ein Umstand, der neben der inhaltlichen Überzeugungskraft⁶⁶ auch auf die personelle Kontinuität vom Siebzehnerausschuß zum Parlament der Paulskirche zurückzuführen war: 13 der Vertrauensmänner fanden sich in der Frankfurter Nationalversammlung wieder.⁶⁷

Die Ähnlichkeiten zum äußeren Ablauf hundert Jahre später sind unverkennbar: Eine offizielle politische Instanz – der Bundestag von 1848 – initiiert den Zusammentritt von Entsandten der einzelnen Ländern, den Zusammentritt von anerkannten, namhaften Fachmännern und Kennern ihrer Zeit. Sie arbeiten schnell, präzise und legen nach kurzer Zeit einen kompletten Verfassungsentwurf vor, sie ziehen in Erwägung, dem Entwurf Erläuterungen beizufügen und sie beauftragen am Ende eine Redaktionskommission mit einer letzten Überarbeitung. Schließlich findet sich ein größerer Teil der Vertrauensmänner in der verfassunggebenden Versammlung wieder.

Ersetze ‘Bundestag’ durch ‘Ministerpräsidenten’, ‘von Gagern’ durch ‘Pfeiffer’, ‘Dahlmann’ durch ‘Schmid’, ‘Albrecht’ durch ‘Nawiasky’ und 1848 durch 1948 – der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee könnte nicht Enkel, sondern Zwilling des Siebzehnerausschusses sein.

2. Die Vorarbeiten für die Weimarer Nationalversammlung

Am 15. November 1918 ernannte Friedrich Ebert den Staatsrechtslehrer Hugo Preuß zum Staatssekretär des Innern und beauftragte ihn, für die geplante Nationalversammlung einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten.⁶⁸ Bald

⁶⁵ Dazu ebd., S. 159 f.

⁶⁶ Hübner verfaßte mit seinem Beitrag eine wahre Lobeshymne auf den Siebzehnerausschuß: „Der Entwurf war für den Augenblick ein Mißerfolg, nicht aber im Hinblick auf die Zukunft. Ins Leben ist er nicht getreten, als geistige Leistung hat er lebendig gewirkt. Jene Professoren, die man so lange als unpraktisch zu schelten liebte, hatten doch einen zu tiefen Blick in das Recht und in die Geschichte getan, um nicht die Richtung zu erkennen, die in näherer oder fernerer Zukunft die Entwicklung des deutschen Volkes einschlagen mußte.“ (Verfassungsentwurf der siebzehn Vertrauensmänner, S. 167)

⁶⁷ Kühne, Reichsverfassung der Paulskirche, S. 44.

⁶⁸ Dazu und zum Folgenden Reinhard Rürup, Entstehung und Grundlagen der Weimarer Verfassung, in: Eberhard Kolb (Hrsg.), Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, 1972, S. 218 (222 ff.); siehe auch Walter Jellinek, Insbesondere: Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Erster Band, Tübingen 1930, § 12; vgl. auch Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 19. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Aufl., 1933, Einleitung, S. 19 ff.; auch Willibald Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 1946, S. 56 ff.; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik, in: Karl

darauf bestellte Preuß Beamte der Reichsämtler, einige Politiker und Sachverständige – darunter Gerhard Anschütz und Max Weber – zu einer Besprechung nach Berlin. In Folge dieser Besprechung verfaßte Preuß den „Entwurf I“⁶⁹, welcher nach von der Reichsregierung gewünschter Überarbeitung am 20. Januar 1919 als Entwurf II im Reichsanzeiger⁷⁰ veröffentlicht wurde.

Der „Rat der Volksbeauftragten“ – die revolutionäre, selbsternannte Regierung unter Friedrich Ebert⁷¹ – berief eine ‘Staatenkonferenz’ nach Berlin, die über die geleisteten Vorarbeiten für die inzwischen gewählte Nationalversammlung beratschlagen sollte.⁷² Neben sämtlichen Mitgliedern der Reichsregierung und Hugo Preuß fanden sich hier drei Mitglieder des Zentralrats der Arbeiter- und Soldatenräte und 87 Vertreter der Länder ein. Die Staatenkonferenz beschloß, einen ‘Staatenausschuß’ einzusetzen, dem mindestens ein Vertreter eines jeden Einzelstaates angehören sollte.

Die Beratungen des Staatenausschusses nahmen erheblichen Einfluß auf den weiteren Gang der Dinge: Das Reichsinnenministerium überarbeitete entsprechend noch einmal den Verfassungsentwurf – es entstand der Entwurf III⁷³. Dieser ging wiederum zurück an den Staatenausschuß; und schließlich brachte Hugo Preuß am 21. Februar 1919 in der Nationalversammlung den mit dem Staatenausschuß abgestimmten und noch einmal neugefaßten Entwurf IV ein. Eine erste Lesung in der Nationalversammlung endete mit der Überweisung der Materie an einen Verfassungsausschuß.⁷⁴ Er konstituierte sich am 4. März 1919 und setzte sich zusammen aus 28 Mitgliedern. Ebenso nahmen Vertreter der Reichsregierung sowie der Länderregierungen an den Beratungen teil. Am 18. Juni legte der Verfassungsausschuß seine Ergebnisse – Entwurf V⁷⁵ – dem Plenum vor, Berichterstatter erläuterten die einzelnen

Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. Aufl. 1988, S. 15 ff. sowie Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 541 ff.

⁶⁹ Abgedruckt bei Heinrich Triepel (Hrsg.), Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 5. Aufl. 1931, Nr. 7.

⁷⁰ Reichsanzeiger vom 20. Januar 1919.

⁷¹ Dazu Hans Boldt, Die Weimarer Reichsverfassung, in: Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. Aufl. 1988, S. 44 ff.

⁷² Dazu und zum Folgenden Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 56 ff.; 64 ff.

⁷³ Abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung, Nr. 13.

⁷⁴ Vgl. Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 326, S. 284 ff. Siehe dazu und zum Folgenden auch Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 551 ff.

⁷⁵ Abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung, Nr. 22.

Abschnitte des vorgelegten Entwurfs.⁷⁶ Die Plenardebatten führten zu nochmaliger Neufassung. Über Entwurf VI stimmte am 31. Juli 1919 das Plenum ab: Mit 262 gegen 75 Stimmen nahm die Nationalversammlung ihn bei einer Enthaltung als Verfassung an.⁷⁷ Am 14. August trat er als „Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919“ in Kraft.

IV. RESÜMEE

In wieweit die Ministerpräsidenten mit der Einberufung des Verfassungskonvents bewußt den ‘Vorbildern’ aus vergangenen Zeiten folgten oder inwieweit es einfach eine praktische Erwägung war – damit der Parlamentarische Rat auf Vorlagen zurückgreifen und damit seine Arbeit beschleunigen könne und es damit schlicht zufällig in ähnlicher Weise ablief wie 1848 bzw. 1919, ist selbst anhand der Protokolle und anderer Quellen nicht mehr zu ermitteln. Kein Zweifel indes kann daran bestehen, daß die Einberufung des Verfassungskonvents im wesentlichen der Sicherstellung der Länderinteressen in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates dienen sollte: „Den Ministerpräsidenten ist die Möglichkeit gegeben, ihre Stimme bei den Beratungen über das Grundgesetz zur Geltung zu bringen. Zu diesem Zweck haben sie einen Experten-Ausschuß beauftragt, einen Grundgesetz-Entwurf für den Parlamentarischen Rat auszuarbeiten“, – so der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard vor dem bayerischen Landtag am 30. Juli 1948.⁷⁸ Es ging darum, die Einflußnahme der Länder auf die Arbeit im Parlamentarischen Rat zu gewährleisten. Denn die Frage, warum man einen Ausschuß einberuft, der einen Verfassungsentwurf ausarbeiten soll, stellt sich für das Jahr 1948 um so dringlicher, als zu diesem Zeitpunkt bereits zahlreiche Entwürfe vorlagen: Bereits 1947 hatten verfassungstheoretische Erwägungen stattgefunden.⁷⁹ Im Rechts- und Verfassungsausschuß des Zonenbeirats für die britische Zone hatten alle Parteien ihre Verfassungsvorstellungen dargelegt.⁸⁰ Auch im Deutschen Büro für Friedensfragen in Stuttgart war seit 1947 an

⁷⁶ Vgl. die Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 327, S. 1200 ff.

⁷⁷ Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Band 329, S. 2199.

⁷⁸ Abgedruckt in: B o s l (Hrsg.), Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, S. 462 (466).

⁷⁹ Dazu und zum Folgenden vgl. mit zahlreichen Nachweisen W a g n e r, Einleitung, S. XXVII ff.

⁸⁰ Dazu Annelies Dorendorf, Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit, 1953, S. 41 f.

einem Entwurf für eine deutsche Bundesverfassung gearbeitet worden.⁸¹ Ebenso hatten die beiden großen Parteien Verfassungsentwürfe ausgearbeitet. Von der SPD stammten die „Nürnberger Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik“; der Ellwanger Freundeskreis – der süddeutsche „Flügel“ der CDU/CSU – hatte die „Grundsätze für eine deutsche Bundesverfassung“ vorgelegt.⁸² Hinzu kamen die bis dahin verabschiedeten Landesverfassungen und freilich auch die Weimarer Reichsverfassung – und sowohl die Landesverfassungen als auch die Weimarer Verfassung wurden vom Konvent regelmäßig in Bezug genommen.⁸³

Und dennoch schufen die Ministerpräsidenten den Verfassungskonvent und nutzten damit im Grunde die letzte Möglichkeit, als Regierungschefs der Länder Einfluß auf die Gestaltung des Bundes zu nehmen – und das wohl in dem Wissen, daß die von ihnen initiierten Vorarbeiten keinerlei rechtliche Bindungswirkung haben würden.⁸⁴ Daß die Verfassungsentstehung im Parlamentarischen Rat durch die Vorarbeiten des Konvents ungemein erleichtert und insbesondere beschleunigt werden sollte, scheint daher weniger Motiv denn vielmehr angenehmer (Neben-)Effekt des Unterfangens gewesen zu sein.

⁸¹ Dazu auch John Gimbel, *Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945-1949*, 1971, S. 191 ff.; Eberhard Pikart, *Auf dem Weg zum Grundgesetz*, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz*, 1974, S. 149 (157 ff.); zu den Verfassungsvorschlägen auch Bucher, *Einleitung*, in: *Parl. Rat II*, S. LII ff.; Thomas Schnabel, *Die Verfassungsdiskussion im Deutschen Büro für Friedensfragen in Stuttgart (1947-1948)*, in: Alfred Kube/Thomas Schnabel, *Südwestdeutschland und die Entstehung des Grundgesetzes*, 1989, S. 41 ff.; siehe auch ders., *Stellungnahmen der Landesregierungen und Landtage im Südwesten zur Verfassungsfrage (1948-1949)*, in: Alfred Kube/Thomas Schnabel, *Südwestdeutschland und die Entstehung des Grundgesetzes*, 1989, S. 44 ff.

⁸² Beide abgedruckt in: Michael Feldkamp (Hrsg.), *Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation*, 1999, S. 45 ff., 49 ff.; vgl. dazu auch Gerhard Hirscher, *Sozialdemokratische Verfassungspolitik und die Entstehung des Bonner Grundgesetzes. Eine biographietheoretische Untersuchung zur Bedeutung Walter Menzels*, 1989; Wolfgang Benz, *Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im 'Ellwanger Freundeskreis'*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 1977, S. 776 ff. Zu den Verfassungsplänen der anderen Parteien vgl. auch Bucher, *Einleitung*, in: *Parl. Rat II*, S. XXXV ff.

⁸³ Hinzu kamen zahlreiche private Entwürfe von Publizisten, Politikern, Gelehrten, „Phantasten und Querköpfen“ (so Benz, *Verfassungskonvent von Herrenchiemsee*, S. 13); auch Bernhard Vogel, *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – Grundlage für die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland*, in: Bundesrat (Hrsg.), *Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates*, 1988, S. 51 ff. (55).

⁸⁴ Vgl. dazu den Konventsteilnehmer Claus Leusser, *Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945*, in: *Festschrift für Hans Ehard*, o. J. (1957), S. 60 (72 f.).

Zweiter Teil
**ABLAUF UND ORGANISATION
DES KONVENTS**

**V.
DIE HERRENINSEL IM CHIEMSEE**

Im Jahre 1130 gründete Konrad I., Erzbischof von Salzburg, auf der Herreninsel im Chiemsee ein Augustinerchorherrenstift. Die dafür errichteten Räumlichkeiten erfuhren in den folgenden Jahrhunderten zahlreiche Umbauarbeiten, bis sie schließlich die Gestalt des heutigen „Alten Schlosses“ annahmen.¹ Im Jahre 1803 fiel auch das Stift der Säkularisierung zum Opfer. König Ludwig II. erwarb die Insel 1873 und ließ fünf Jahre später in einem knappen Kilometer Entfernung zum „Alten Schloß“ sein neues Schloß nach dem Vorbild von Versailles errichten. Nach dem Ersten Weltkrieg wechselte die Insel wiederum den Besitzer: Bis heute steht sie im Eigentum des Freistaates Bayern.

Die Schloßanlage auf der Herreninsel im Chiemsee – kurz Herrenchiemsee genannt – war im Sommer 1948 der Tagungsort des Verfassungskonvents. Die Beratungen jedoch fanden nur im Alten Schloß und in dessen unmittelbarer Umgebung statt, womit die Sorge des damaligen bayerischen FDP-Vorsitzenden Thomas Dehler, daß der Ungeist des unschöpferischen Schloßbaus des Romantikers Ludwig II. auch über den Verfassungsberatungen walte², leicht übertrieben erscheinen mag.³ Mit Herrenchiemsee hatte Bayern einen Ort gewählt, an dem fernab des politischen Alltags gearbeitet werden konnte. Die etwa drei Quadratkilometer große Insel bot mit ihren Wiesen, Waldwegen, Schloßgärten und dem Gasthaus mit Gartenterrasse hierfür ausreichend Möglichkeit. Herrenchiemsee glich einem Refugium. Störungen erfuhr der Verfassungskonvent lediglich durch „Reporter und Stechmücken“⁴, denn der bis dahin lebhafteste Tourismus blieb ob der Währungsreform schlagartig aus.⁵

¹ Dazu und zum Folgenden: Manfred Tremel, Der Ort und seine Geschichte, in: Haus der Bayerischen Geschichte (Hrsg.), Auf dem Weg zum Grundgesetz. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948, 1998, S. 4 ff.

² So Thomas Dehler laut der Süddeutschen Zeitung vom 24.8.1948 (S. 1). Dieser Artikel mit dem Titel „Lebensfremde Theateratruppe“ findet sich heute auf eine der Glaswände im Museum des Alten Schlosses projiziert. Darin heißt es weiter: „Eine Verfassung, die diesen Namen verdient, muß aus dem Leben herauswachsen, sonst entsteht etwas ähnlich dem Schloß auf der Herrenchiemsee-Insel: Eine lebensfremde Theateratruppe.“

³ So auch Wolfgang Benz, Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32-33/98, S. 13 (14).

⁴ So Joachim Schilling, Idyll auf Herrenchiemsee, in: Die Neue Zeitung vom 21.8.48, S. 1 (2). Laut Vasold fanden sich zur alltäglichen Pressekonferenz um 17

Das Schloßhotel auf der Insel – schräg gegenüber dem Alten Schloss – konnte längst nicht alle Personen, die mit dem Konvent in irgendeiner Form zu tun hatten, beherbergen. Einige wurden daher im Alten Schloß untergebracht, die Sekretärinnen wohnten auf der deutlich kleineren Fraueninsel, Landtagsstenographen in Breitbrunn und die Reporter verteilten sich rund um den See und fanden Zimmer in Breitbrunn, Gstadt und Prien.⁶

VI.

ZUR QUELLENLAGE: OFFIZIELLES UND INOFFIZIELLES – PROTOKOLLIERTES UND UNPROTOKOLLIERTES

Am 10. August trat der Verfassungskonvent auf der Herreninsel zusammen. Die Darstellung des bloßen Ablaufs und der Organisation des Konvents in den darauf folgenden 14 Tagen, kurz: die nur ‘äußere’ Beschreibung dieser 2 Wochen im August 1948 stößt auf manche Unwegsamkeit. Die Sitzungen des Konvents – des Plenums wie der Unterausschüsse – sind zwar größten Teils protokolliert⁷, so daß nachvollzogen werden kann, wann der Konvent tagte, zu weiten Teilen auch wer sich an den Debatten beteiligte und wann welche organisatorischen Maßnahmen getroffen wurden. Doch bleiben Lücken. Denn zum einen wechseln die Protokolle – dies gilt insbesondere für die Unterausschußsitzungen – ständig zwischen wörtlichen Überlieferungen und bloßen Zusammenfassungen, so daß viele Wortbeiträge und damit manche Prozesse der Entscheidungsfindung nicht mehr nachzuvollziehen sind. Damit können freilich die Protokolle nur bedingt als Anwesenheitsnachweis herangezogen werden. Zum andern gibt es vieles, was sich schon aus der Natur der Sache dem Protokoll entzieht. Dazu gehören zunächst all die ‘Sondersitzungen’, die parteiintern in irgendwelchen Hotelzimmern stattgefunden haben und in welchen das weitere Vorgehen beratschlagt wurde⁸; aber auch verschiedene

Uhr jeweils 20-30 Journalisten ein (Manfred Vasold, Von Wirtsleuten, Fischern und Bootsführern. Am Rande des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: Geschichte im Westen. Halbjahres-Zeitschrift für Landes- und Zeitgeschichte 1988, S. 191 ff. (195).

⁵ Dazu Vasold, Von Wirtsleuten, Fischern und Bootsführern, S. 193 f.

⁶ Ebd., S. 194, siehe auch die Quartierliste, abgedruckt in: Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 40.

⁷ Die Protokolle der Plenarsitzungen sowie die Berichte der Unterausschüsse und der Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee finden sich in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, 1981 (künftig zitiert: Parl. Rat II). Die Protokolle der Unterausschüsse finden sich in der Bibliothek des Deutschen Bundestages (Bonn/Berlin) sowie im Bundesarchiv Koblenz (Z 12/26-31).

⁸ Vgl. dazu die Hinweise in den Tagebüchern von Hermann Brill (Hermann Louis Brill, Chiemseer Tagebuch, abgedruckt in: Vierteljahrshefte für

Dinner, Tanzveranstaltungen und andere Festivitäten sowie – bedingt durch die örtlichen Gegebenheiten – gemeinsame Ausflüge und Spaziergänge und schließlich all das, was sich eben an Gelegenheiten zum Gespräch ergibt, wenn an die 30 Fachleute aus Jurisprudenz, Politik und Administration 14 Tage gemeinsam auf einer Insel verbringen. Angesichts der zeitlichen Knappheit – spätestens bis zum Zusammentritt des Parlamentarischen Rates am 1. September war ein vollständiger Verfassungsentwurf auszuarbeiten – lag es mehr als nahe, daß fernab aller politischen Bürokratie und außerhalb der offiziellen Sitzungen – und also vorbei am Protokoll – beratschlagt und entschieden wurde. Und an vielen Stellen ist zweifelsfrei zu merken, daß außerhalb der Sitzungen weiter beratschlagt wurde; denn immer wieder wurde innerhalb der Sitzungen auf Gespräche und Beschlüsse verwiesen, welche sich nicht im Protokoll – sei es auch wörtlich überliefert – der vorangegangenen Sitzung finden.⁹ So wohnte der Zusammenkunft auf Herrenchiemsee etwas Familiäres bei, sie glich bisweilen einer Privatveranstaltung.

Einen Teil der Lücken schließt der am Ende des Verfassungskonvents angefertigte „Tätigkeitsbericht“¹⁰. Übersichtlich listet er sämtliche Teilnehmer und die einzelnen Gremien des Konvents und deren Zusammensetzung auf. Aber auch kleinere Überlieferungen, wie das Tagungskonzept¹¹, Quartierlisten¹², Teilnehmerlisten für Abendessen¹³, Ausflugsprogramme¹⁴ oder Anmeldekarten verschiedener Teilnehmer¹⁵ geben Aufschluß über Ablauf und Organisation des Konvents. Wertvolle Dokumente schließlich sind die von

Zeitgeschichte 1 [1986], S. 596 [600 f.] und Josef Beyerle (Archiv der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nachlaß Beyerle).

⁹ Pfeiffer bspw. schlug am Ende der ersten Plenarsitzung vor, in der folgenden Pause – vor Beginn der zweiten Sitzung – die Frage des Vorsitzes weiter zu erörtern. Und tatsächlich standen gleich zu Anfang der zweiten Sitzung die Namen Kordt, Schwalber und Schmid im Raum (dazu unten, XIII.1.). Weitere Hinweise finden sich auch im Chiemseer Tagebuch von Brill: „In der Pause bekümmere ich mich um niemand. Es bilden sich aber überall Gruppen. Schließlich steht die ganze CDU zusammen und konferiert sehr intensiv.“

¹⁰ Der „Tätigkeitsbericht des Sachverständigen-Ausschusses für Verfassungsfragen. Eingesetzt von der Ministerpräsidenten-Konferenz der drei Westzonen am 25. Juli 1948“ (künftig zitiert: HCh Tätigkeitsbericht) steht dem eigentlichen „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948“ voran. In der veröffentlichten Ausgabe des Pflaum Verlages in München ist er in die durchgängige Seitenzählung einbezogen. Zum Tätigkeitsbericht ausführlicher unten, IX.1.; siehe Anhang 2.

¹¹ Abgedruckt in: Haus der Bayerischen Geschichte (Hrsg.), Auf dem Weg zum Grundgesetz. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948, 1998, S. 42 f.

¹² Abgedruckt ebd., S. 40.

¹³ Abgedruckt ebd., S. 44.

¹⁴ Abgedruckt ebd., S. 45.

¹⁵ Abgedruckt ebd., S. 40 f.

Hermann Louis Brill während des Konvents geführte „Chiemseer Tagebuch“ sowie die Tagebuchaufzeichnungen von Josef Beyerle.¹⁶

VII. ZUSAMMENSETZUNG UND AUFTEILUNG DES KONVENTS

1. Die Teilnehmer des Konvents

Mehr als 30 Männer waren an den Ausarbeitungen auf der Herreninsel im Chiemsee beteiligt. Den Kern des Verfassungskonvents bildeten elf von ihrem jeweiligen – westdeutschen – Land Bevollmächtigte:¹⁷

„Baden:	Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsi- dent, Freiburg i. B.
Bayern:	Dr. Josef Schwalber, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München
Bremen:	Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister von Bremen
Hamburg:	Dr. Wilhelm Drexelius, Senatssyndikus, Hamburg
Hessen:	Dr. Hermann Brill, Professor, Staatssekretär und Leiter der Hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden
Niedersachsen:	Dr. Justus Danckwerts, Ministerialrat in der Niedersächsischen Staatskanzlei, Hannover
Nordrhein-Westfalen:	Dr. Theo Kordt, Dozent an der Universität Bonn

¹⁶ Nachlaß Beyerle; vgl. auch die Einleitung von Bucher, in: Parl. Rat II, S. VII ff. mit zahlreichen Nachweisen.

¹⁷ Vgl. dazu auch die Anhänge 2 und 3.

Rheinland-Pfalz:	Dr. Adolf Süsterhenn, Minister der Justiz und für Unterricht und Kultur, Koblenz
Schleswig-Holstein:	Dr. Fritz Baade, Professor und Direktor des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Württemberg-Baden:	Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart
Württemberg-Hohenzollern:	Dr. Karl Schmid, Professor, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, Tübingen ¹⁸ .

Allein diese elf genannten Bevollmächtigten waren auch tatsächlich stimmberechtigt. Hinzu kamen ein Vertreter Berlins – Otto Suhr – sowie von den meisten Bevollmächtigten zwei oder drei Mitarbeiter und Sachverständige, die, wenngleich sie nicht stimmberechtigt waren, wertvolle Arbeit geleistet und den Verfassungsentwurf in entscheidender Weise mitgeprägt haben.¹⁹ Unter ihnen waren Ottmar Kollmann, Otto Küster, Hans Nawiasky und Theodor Maunz.²⁰

2. Die Organe des Konvents: Plenum, Unterausschüsse und Redaktionskommission

Die Kürze der Zeit machte es notwendig, den Konvent arbeitsteilig zu gliedern. Die Organe, in denen auf Herrenchiemsee gearbeitet wurde, waren das Plenum, die drei Unterausschüsse – auch (Unter-)Kommissionen genannt

¹⁸ So die Angaben im Tätigkeitsbericht, S. 3. [Hervorhebungen im Original]. *Karl Schmid* findet sich in den meisten Schriften – auch in seiner Autobiographie – als *Carlo Schmid*.

¹⁹ Im Unterausschuß II beispielsweise lag die Arbeit fast ausschließlich in den Händen der nichtstimmberechtigten Mitglieder (dazu näher unten, XVI.3).

²⁰ Eine vollständige Auflistung der am Konvent beteiligten findet sich im Anhang 3; vgl. auch HCh Tätigkeitsbericht, S. 5 f. (Anhang 2).

– mit einer zusätzlichen Unterkommission im Unterausschuß II sowie die am Ende von Pfeiffer eingesetzte Redaktionskommission.²¹

Das zentrale, rahmende und konstituierende Organ war das Plenum.²² Hier konstituierte sich der Konvent, hier wurde die anfängliche Generaldebatte um grundsätzliche Fragen wie die Aufgabe des Konvents und den Fortbestand des Deutschen Reiches geführt, hier wurden die Unterausschüsse gebildet und hierhin kehrten die Berichte der Unterausschüsse zurück, um beraten und gegebenenfalls geändert zu werden. Zum Ende des Konvents wurde auf Vorschlag und Drängen Pfeiffers – und daher weniger *vom* als *im* Plenum – eine Redaktionskommission eingesetzt und ermächtigt, die Ergebnisse zusammenzutragen und die Berichte der Unterausschüsse zu einem sinnvollen Ganzen zusammenzufügen.²³ Schließlich wurde im Plenum der Konvent am 23. August 1948 offiziell beendet.

Soweit ersichtlich wurden bei den Plenarsitzungen keine Anwesenheitslisten geführt, so daß sich die Anwesenheit – nicht ohne weiteres aber die Abwesenheit – allein anhand der protokollierten Wortmeldungen der einzelnen Teilnehmer ermitteln läßt.²⁴ Insgesamt ist festzustellen, daß sich die Hauptdelegierten, die Bevollmächtigten, deutlich häufiger und in mehr Sitzungen an der Diskussion beteiligten als ihre Mitarbeiter. Eine Ausnahme bildeten Kordt – auf Seite der Bevollmächtigten trat er durch besonders wenige Wortmeldungen hervor – sowie Küster und Nawiasky – die als nichtstimmberechtigte Teilnehmer viele und maßgebliche Beiträge leisteten.

Die eigentliche, zumindest aber der größte Teil der Arbeit des Konvents fand in den drei Unterausschüssen („Unterkommissionen“) statt.²⁵ Unterausschuß I war für Grundsatzfragen zuständig, Unterausschuß II war mit

²¹ Siehe dazu und zum Folgenden auch HCh Tätigkeitsbericht (unten, Anhang 2).

²² Ein Tagungsplan, datiert vom 3. August 1948, sah vor, daß das Plenum „zweckmäßigerweise [...] jeden Vormittag zusammentreten [würde] und zwar wegen der sommerlichen Hitze schon um 8.30 Uhr.“ (Abgedruckt in: Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 43.) Indes trat das Plenum nur an acht von 14 Tagen zu insgesamt zwölf Sitzungen zusammen, wobei die achte Sitzung nicht protokolliert ist. Was bei dieser Sitzung beraten und eventuell beschlossen wurde, ist nicht überliefert. Bekannt ist aufgrund eines Tagebucheintrags Beyerles lediglich, daß Ministerpräsident Stock sich bei dieser Sitzung von den drei Vorsitzenden der Unterausschüsse über den Stand der Dinge hat in Kenntnis setzen lassen (zitiert nach Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CXV).

²³ Die Redaktionskommission setzte sich zusammen aus den Herren Küster, Leusser, von Schmoller, Held und von Doemming und schließlich Kollmann, der von Pfeiffer ohne Wissen der übrigen Konventsteilnehmer hinzugezogen wurde (vgl. dazu Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CVIII mit weiteren Nachweisen, insbesondere Fußn. 34); dazu ausführlicher auch unten, VIII, 6. und 8.

²⁴ Vgl. dazu die Übersicht im Anhang 4.

²⁵ Dazu unten, XV.

Zuständigkeitsfragen und Unterausschuß III mit Organisationsfragen betraut. Eine zusätzliche Unterkommission des Unterausschusses II war mit den Formulierungen beauftragt worden. Die Zusammensetzung der Unterausschüsse variierte und manche Teilnehmer fanden sich in verschiedenen Ausschüssen wieder. Der Ausschuß für Grundsatzfragen, der Unterausschuß I, setzte sich aus den elf Bevollmächtigten zusammen – in zwei Fällen vertreten durch deren Mitarbeiter.²⁶

VIII. ABLAUF DES KONVENTS

1. Konstituierung des Konvents und „Wahl“ der Vorsitzenden

Am Vormittag des 10. August 1948 eröffnete der bayerische Staatssekretär und Leiter der bayerischen Staatskanzlei Anton Pfeiffer den Verfassungskonvent Herrenchiemsee.²⁷ In Zimmer N^o 7 des Alten Schlosses auf der Herreninsel im Chiemsee²⁸ begrüßte er die „Herren vom Verfassungskonvent“²⁹ und berichtete in seiner Eröffnungsrede kurz über die Zusammenkünfte der westdeutschen Ministerpräsidenten – einschließlich eines Vertreters Berlins – mit den alliierten Militärgouverneuren, welche zur Einberufung dieser „Expertenversammlung“³⁰ geführt hatten. Nach seiner Begrüßungsansprache ging er über zur „Konstituierung des Verfassungskonvents“³¹ und teilte den Anwesenden zunächst einmal mit, daß er Herrn Dr. Heubl³² zum Sekretär des Verfassungskonvents berufen hatte.

²⁶ Zürcher und Spitta wurden durch ihre Mitarbeiter Fecht und Feine vertreten, näher dazu unten, 4.c.

²⁷ Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, 1. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 53 ff.

²⁸ Vgl. die Angaben bei Vasold, Von Wirtsleuten, Fischern und Boostsführern, S. 194 sowie die Dokumentation zum Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in: Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 38; vgl. auch die Süddeutsche Zeitung vom 14.8.48 sowie den SPIEGEL vom selben Tag („Das einstmals königlich bayrische Schlafzimmer im ersten Stock (dem sogenannten Konvents-Stockwerk) des Schlosses auf der Chiemsee-Herreninsel wird von einer Kerze und einer elektrischen Birne unter einem Gaskandelaber beleuchtet. Eine zweite Kerze ist ausgegangen. Auf einem altarähnlichen Postament steht ein togabekleideter Mann. Er hält eine Schrift in der Hand, die unterschiedlich als Bibel, Gutenbergs erster Druck oder als die erste Verfassung gedeutet wird. An der Wand hängt eine bemalte Ticktack-Uhr.“ [S. 3 f.]).

²⁹ HCh Plenum, 1. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 53.

³⁰ Ebd., S. 56.

³¹ Ebd., S. 57.

³² Franz Heubl war Mitarbeiter in der bayerischen Staatskanzlei. Er gehörte zu den Gründungsmitgliedern der CSU und war deren erster Parteisekretär in München. Näher dazu Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LXV.

Daraufhin verlas er die Zusammensetzung des Konvents.³³ Hatte er kurz zuvor – ohne Namen genannt zu haben – auch selbst zu Protokoll gegeben, daß die Ministerpräsidenten beschlossen hatten, einen „Ausschuß von Experten einzusetzen, und zwar für jedes Land einen Hauptdelegierten mit einem weiteren und wenn nötig auch einem dritten Delegierten“³⁴, so fanden sich nun in seiner Auflistung insgesamt 21 Herren. Deren jeweilige Kompetenzen wurden dabei jedoch nicht unterschieden. Genannt wurden:

Baden:	Oberlandesgerichtspräsident Dr. Paul Zürcher, Professor Dr. Theodor Maunz.
Bayern:	Staatssekretär Dr. Schwalber, Staatsrat Dr. Kollmann, Ministerialrat Leusser.
Berlin:	[...] Stadtverordnetenvorsteher Professor Dr. Suhr.
Bremen:	Bürgermeister Dr. Spitta, Dr. Feine.
Hamburg:	Dr. Wilhelm Drexelius, Dr. Johannes Prass.
Hessen:	Staatssekretär Dr. Brill.
Niedersachsen:	Ministerialrat Danckwerts.
Nordrhein-Westfalen:	Professor Dr. Kordt.
Rheinland-Pfalz:	Justizminister Dr. Süsterhenn, Regierungsrat Dr. Bernhard Hülsmann.
Schleswig-Holstein:	Professor Dr. Baade.
Württemberg-Baden:	Justizminister Dr. Beyerle, Rechtsanwalt Küster, Landgerichtsrat Dr. Held.
Württemberg-Hohenzollern:	Professor Dr. Carlo Schmid, Dr. von Schmoller. ³⁵

Aus welchem Grund Pfeiffer gerade und nur diese 21 Herren explizit erwähnte, ist nicht recht nachvollziehbar, denn weder entspricht diese Auflistung der Liste aller Beteiligten – hier würden fehlen sämtliche Sachverständigen, Berater und auch er selbst –, noch der Liste aller Anwesenden – hier würden fehlen Heubl, Kraus³⁶, Nawiasky und er

³³ Die Auflistung Pfeiffers entspricht nicht der Liste der Bevollmächtigten, auch bildet sie keine abschließende Liste aller Beteiligten, dazu sogleich im Text.

³⁴ Ebd., S. 56.

³⁵ HCh Plenum (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 57 (Hervorhebungen nicht im Original).

³⁶ Der im Museum auf der Herreninsel als „25. Unbekannter“ Deklarierte (Plan der Sitzordnung am Tag der Eröffnung, abgedruckt in: Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 41), muß der Bayerische Finanzminister Hans Kraus gewesen sein, denn Pfeiffer dankte in seiner Ansprache dem „hier anwesenden bayerischen

selbst –, und sie entspricht auch nicht der Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder. Wer wirklich Hauptdelegierter, wer Mitarbeiter, wer Sachverständiger war, ergibt sich daher – soweit es die Materialien des Verfassungskonvents betrifft – allein aus dem Tätigkeitsbericht.³⁷ Darüber, daß die Protokolle hierüber nicht genauer Auskunft geben, kann man allerdings angesichts einer Begebenheit zu Beginn des Konvents Milde walten lassen:

Zur „Erstellung einer zuverlässigen Teilnehmerliste“ wurden die Beteiligten gebeten, „deutlich (in Blockschrift)“ Teilnahmekarten auszufüllen³⁸: Neben „Name“, „Vorname“, „Geburtsdatum“ und „Geburtsort“ sollte jeder Teilnehmer das Land angeben, welches er vertrat. Darüber hinaus sollte er mit der letzten Zeile „(1. oder 2.) Delegierter“ dokumentieren, in welcher Funktion er sein Land repräsentierte. Und offensichtlich bereitete diese letzte Angabe gewisse Schwierigkeiten: Carlo Schmid, Bevollmächtigter des Landes Württemberg-Hohenzollern und einer der Wortführer auf Herrenchiemsee, füllte seine Anmeldekarte dergestalt aus, daß er die gesamte Klammer durchstrich, die auszufüllenden Punkte jedoch frei ließ.³⁹ Staatsminister Anton Pfeiffer, der laut Tätigkeitsbericht als Vorsitzender des Konvents mit der „Gesamtleitung der Arbeiten betraut“⁴⁰, jedoch nicht Bevollmächtigter (des Landes Bayern) war – diese Ehre kam Josef Schwalber zu –, strich die Angabe „oder 2.“ durch und meldete sich damit als 1. Delegierter an.⁴¹ Und Otto Suhr schließlich, der zusätzlich eingeladen worden und nicht stimmberechtigt war,⁴² ließ die Angabe „(1. oder 2.)“ – wie wohl vorgesehen – unberührt und schrieb auf die auszufüllenden Punkte die Zahl „1“. Offensichtlich fiel es also auch den Teilnehmern schwer, die förmliche Unterscheidung zwischen ersten und zweiten Delegierten zu treffen.

Finanzminister Dr. Kraus“: Dieser aber findet sich nicht auf dem Sitzplan wieder, statt dessen liest man auf dem Plan, gegenüber vom Platz Theodor Maunz: „unbekannt“.

³⁷ Siehe Anhang 2.

³⁸ Abgedruckt in: Haus der Bayerischen Geschichte (Hrsg.), Auf dem Weg zum Grundgesetz. Verfassungskonvent Herrenchiemsee 1948, 1998, S. 40 f.

³⁹ Möglicherweise wollte er die Klammer auch *unterstreichen* – ein Federstrich jedoch, der nicht weniger sinnlos gewesen wäre.

⁴⁰ HCh Tätigkeitsbericht, S. 4.

⁴¹ Dies erstaunt um so mehr, als Pfeiffer sich in seiner Begrüßungsrede ausschließt aus dem Kreis derer, die für die Ministerpräsidenten einen Verfassungsentwurf ausarbeiten werden: „...daß die edelste göttliche Form des Geistes *Sie* erfüllen muß“... „daß das Werk, das *Sie* der Ministerpräsidentenkonferenz als endgültigen Entwurf vorlegen wollen“ (HCh Plenum [10.8.48], in: Parl. Rat II, S. 59 [Hervorhebungen nicht im Original]) am Ende jedoch schließt er sich vorbehaltlos mit ein in die „familiäre Arbeitsgemeinschaft“, zu der der Konvent seiner Auffassung nach zusammengewachsen ist (ebd., S. 502).

⁴² Vgl. dazu auch Carlo Schmid in seinen Erinnerungen (S. 337): „obwohl er [Suhr] nicht zu den außerordentlichen Ausschußmitgliedern gehörte“.

Nach der Konstituierung des Konvents bat Pfeiffer um Vorschläge für die Handhabung des Vorsitzes.⁴³ Beyerle schlug vor, „einer alten Übung“ entsprechend und auch aus der „Pflicht der Dankbarkeit“ gegenüber dem bayerischen Gastgeber heraus, den Vorsitz an Bayern zu übertragen, „wobei die Bezeichnung der Person des Vorsitzenden den Herren aus Bayern überlassen sein“ sollte. Pfeiffer dankte für das Vertrauen, wollte aber auf keinen Fall, daß der Eindruck aufkomme, Bayern läge daran, „ein besonderes bayerisches Interesse in die Behandlung der einzelnen Fragen hinein[zu]pressen.“ Süsterhenn, der sich aufgrund des Vorschlags von Beyerle vorab für seine Überlegungen entschuldigte und seine Gedanken auch nur noch äußerte, weil er sich „unvorsichtigerweise zum Wort“ gemeldet hatte, schlug vor, den Vorsitz an Beyerle zu übertragen, da er „Senior dieses Kreises“ und „anerkannter Fachmann“ sei. Ein weiterer Vorschlag folgte von Brill: Er hätte keine Einwände gegen beide vorgebrachten Ideen, gebe aber lediglich zu bedenken, daß es aus Gründen der Arbeitsteilung möglicherweise angebracht sei, aus jeder Zone einen Vertreter zu bestimmen.

Auf Vorschlag Pfeiffers wurde die öffentliche Sitzung geschlossen und die Diskussion um den Vorsitz 20 Minuten später *nichtöffentlich* fortgeführt.⁴⁴ Gut möglich ist, daß in dieser Pause – wie Pfeiffer es vorgeschlagen hatte⁴⁵ – die Frage des Vorsitzes weiter erörtert wurde. Jedenfalls schlug Suhr – dem Vorschlag Brills entsprechend – nach der Unterbrechung vor, den Vorsitz an Kordt, Schwalber und Schmid zu übertragen. Auch Beyerle erklärte sich mit dem Vorschlag einverstanden, regte aber an, daß Pfeiffer die „allgemeine Leitung der Tagung beibehalten und als ihr geschäftsführender Vorstand tätig sein möge.“ Das Protokoll faßt dann lediglich noch zusammen: „Pfeiffer [...] behält für die nunmehr folgenden geschäftsordnungsmäßigen Fragen den Vorsitz weiterhin bei. Im übrigen nimmt der Verfassungskonvent den Vorschlag Dr. Suhr an.“⁴⁶

Die Protokolle dokumentieren nicht, welche (Vor-)Rechte diesen drei Vorsitzenden nun eigentlich zukamen. Zwar übernahmen Schmid und Schwalber an je einem Sitzungstag den Vorsitz im Plenum und damit die

⁴³ Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, in: Parl. Rat II, S. 59 ff.

⁴⁴ Mit dem ersten Teil der Debatte endet auch die wörtliche Überlieferung. Der zweite Teil – er dauerte knapp zwei Stunden – ist lediglich zusammengefaßt.

⁴⁵ „In der Zwischenzeit können wir das Für und Wider der einzelnen Vorschläge erwägen, um zu einer Regelung zu kommen, die allen Bedürfnissen entspricht.“ (Pfeiffer, HCh Plenum, 1. Sitzung [10.8.48], in: Parl. Rat II, S. 60).

⁴⁶ In: Parl. Rat II, S. 61; vgl. aber die Angaben im Tätigkeitsbericht, dazu unten, IX. 1. und Anhang 2.

Diskussionsleitung⁴⁷ – Kordt sollte eigentlich der Sitzung am 21. August präsidieren, hatte aber Pfeiffer gebeten, ihn vom Vorsitz zu entbinden.⁴⁸ Alle anderen Plenarsitzungen indes wurden von Pfeiffer geführt, was ihm später den Vorwurf einbringen konnte, manche Diskussionen rechtzeitig beendet zu haben, um eine Lösung im „nichtbayerischen Sinne“ zu verhindern.⁴⁹ Wem es zustand, die Termine für die jeweils folgende Sitzung zu beschließen – sofern dies nicht während der laufenden Sitzung geschah –, ist nicht genau überliefert. Das Protokoll der Plenarsitzung vom 16. August beispielsweise hält lediglich fest, daß „innerhalb des Vorstandes“ darüber entschieden würde – ohne die daran Mitwirkenden genauer zu bestimmen.⁵⁰

Im übrigen ist festzuhalten, daß diese Verteilung des Vorsitzes weder der Ankündigung in der Süddeutschen Zeitung vom 10. August 1948 entsprach, wonach der Vorsitz „wahrscheinlich täglich unter den Delegierten wechseln“ sollte⁵¹, noch entsprach es dem bereits erwähnten Tagungskonzept vom 3. August 1948, das zunächst den Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, Karl Arnold, als Vorsitzenden vorsah.⁵²

Im weiteren Verlauf sollte die Leitung des Konvents ganz eindeutig Anton Pfeiffer obliegen. Zwar trat er in den Unterausschüssen kaum in Erscheinung, doch die Koordination der Arbeit und der Ablauf der Plenarsitzungen lagen fraglos in seinen Händen.

2. Organisatorisches: Teilnehmerlisten, Abstimmungsmodalitäten, eingebrachte Vorlagen und Unterrichtung der Presse

Der Bestimmung des Vorsitzenden schloß sich eine Debatte um die weitere Organisation des Konvents an. Auch diese ist lediglich zusammengefaßt und nicht als Wortprotokoll überliefert; leicht entsteht hierbei der Eindruck, daß die Diskussion an vielen Stellen nicht zu Ende geführt wurde oder aber

⁴⁷ Schmid war Plenarvorsitzender in beiden Sitzungen am 11. August (vgl. Parl. Rat II, S. 66); Schwalber übernahm den Vorsitz in den Beratungen am 12. August (vgl. Parl. Rat II, S. 136).

⁴⁸ Zu Beginn der Plenarsitzung am 21. August erklärte Pfeiffer: „[...] Herr Professor Kordt, der dieser Sitzung eigentlich hätte präsidieren sollen, hat mich gebeten, ihn vom Vorsitz zu entbinden und einen durch die parlamentarische Schulung gegangenen Herrn mit dem Vorsitz zu betrauen. Da die beiden anderen Herren der geschäftsführenden Vorstandschaft stärker an der Aussprache beteiligt sind, entspreche ich seinem Wunsche dadurch, daß ich selbst den Vorsitz führe.“ (in: Parl. Rat II, S. 344)

⁴⁹ So Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CIX. m. w. N.

⁵⁰ In: Parl. Rat II, S. 188.

⁵¹ Süddeutsche Zeitung vom 10.8.48, S. 1.

⁵² Abgedruckt in: Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 43.

zumindes das Protokoll die Überlieferung mancher Entscheidungsfindung schuldig bleibt.

Beratschlagt wurde zunächst die Erstellung einer Teilnehmerliste.⁵³ Ihr sollte nach Pfeiffer „konstitutiver Charakter“⁵⁴ zukommen. Er verlangte eine „zuverlässige Aufstellung“, um die „ordnungsgemäße Unterrichtung der Presse“ zu gewährleisten.⁵⁵

Kurz wurden die Abstimmungsmodalitäten und damit einhergehend die Darstellung der Ergebnisse diskutiert. Und im Grunde wurde bis zum Ende des Konvents – in der letzten Sitzung stand diese Frage noch einmal zur Debatte – keine Einigkeit darüber erzielt, ob man den Ministerpräsidenten und schließlich dem Parlamentarischen Rat *einen* fertigen Entwurf oder Mehrheits- und Minderheitsmeinungen oder Haupttexte und Nebenvarianten präsentieren sollte.⁵⁶

Die Bildung etwaiger Unterausschüsse wurde zwar angesprochen, eine Entscheidung darüber aber bis zum Ende der für den nächsten Tag geplanten Generaldebatte aufgeschoben.⁵⁷

Ein weiterer Teil der Debatte galt der Ermittlung vorhandener Verfassungsentwürfe, die in die Verhandlungen eingebracht werden sollten. Pfeiffer berichtete über eine von Bayern eingesetzte Regierungskommission – bestehend aus Schwalber, Leusser, Kneuer und Nawiasky –, die einen Entwurf ausgearbeitet hatte, der jedoch nicht als Entwurf der bayerischen Staatsregierung zu betrachten sei. Zusätzlich brachte Pfeiffer das Memorandum eines „bedeutenden Fachmanns in Verfassungs- und Verwaltungsfragen“ ein – gemeint waren die Gedanken zum Grundgesetz von Ottmar Kollmann.⁵⁸ Schmid hatte sich in der Generaldebatte am

⁵³ Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, 2. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 61 ff.

⁵⁴ Ebd., S. 62.

⁵⁵ Ebd., S. 61.

⁵⁶ Am vehementesten wehrte sich Brill dagegen, einen fertigen Entwurf vorzulegen (vgl. dazu seine Äußerungen in den 3. Plenarsitzungen am 11.8.48 [in: Parl. Rat II, S. 86], am 21.8.48 [ebd., S. 345 f.] und am 23.8.48 [ebd., S. 501]).

⁵⁷ Dazu siehe unten, VIII.3.

⁵⁸ Beide finden sich abgedruckt in Parl. Rat II, S. 1 ff.; vgl. zu den Leitgedanken auch die nachweise bei Karl-Ulrich Gelberg, Bayerische Strategien für den Konvent, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 53 (62 f. mit Fußn. 56). Carlo Schmid schrieb hierzu in seinen Erinnerungen (S. 335): „Die bayerische Delegation brachte ein Memorandum mit, das unter der Federführung von Professor Dr. Hans Nawiasky von tüchtigen Juristen verfaßt worden war und den bayerischen Delegierten als Diskussionsgrundlage dienen sollte. Es bestand aus einem Entwurf für das Grundgesetz und einer Erläuterung dazu unter der Überschrift 'Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes'“. Abgedruckt findet sich dieses Memorandum in: Parl. Rat II, S. 1 ff. (S. 1 ff.: Bayerischer Entwurf eines

darauffolgenden Tag deutlich dagegen ausgesprochen, den bayerischen Entwurf von Anfang an zur Grundlage der Beratungen zu machen, da dies einer politischen Vorentscheidung gleichkäme.⁵⁹ Indes Süsterhenn die Bayerischen Vorarbeiten „zur „unverbindlichen Grundlage“ erklärt wissen wollte „ohne damit eine politische Entscheidung zugunsten dieses Entwurfs oder seiner politischen Ideen zu treffen“ – „allein aus dem Bestreben heraus, [die]Arbeit [des Konvents] möglichst zu entkomplizieren und zu beschleunigen.“⁶⁰ Die beiden Entwürfe wurden dennoch den Teilnehmern ausgehändigt und auch in den Verhandlungen immer wieder herangezogen; beide Entwürfe haben Einfluß genommen auf die inhaltliche Ausarbeitung.⁶¹

Brill hielt es für geboten, sich die Erfahrungen aus dem Frankfurter Länderrat, Verwaltungsrat und Wirtschaftsrat zu eigen zu machen und schlug vor, einige mit den genannten Gremien vertraute Fachmänner hinzuzuziehen. Weitere Vorlagen wurden – soweit aus dem Protokoll ersichtlich – nicht erörtert.

Der letzte Teil der Debatte war dem Verhältnis zur Presse gewidmet. Pfeiffer teilte dem Konvent mit, daß es zu einem „gentlemen agreement“ zwischen den „Vertretern der auswärtigen Presse, der drei Nachrichtenagenturen und der drei oder vier Münchener Blätter“ gekommen sei. Je zwei Presseausweise würden – so berichtete Pfeiffer laut Protokoll weiter – die „drei Presseorganisationen“ erhalten, zwei weitere Ausweise sollten an die Bildberichterstatter ausgegeben werden. Ebenfalls hält das Protokoll fest, daß für jeden Abend eine Pressekonferenz geplant war, an der die Pressevertreter über die Ergebnisse der Beratungen unterrichtet würden, allerdings „mit der Betonung, daß diese [von der Presse] nicht in einer Form wiedergegeben werden [dürften], die zu hochpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien oder einzelnen Ländern“ hätten führen können.

Wozu die erwähnten Presseausweise ermächtigten und was umgekehrt den Journalisten ohne Ausweis untersagt war, ist – soweit ersichtlich – nicht überliefert. Vasold jedenfalls spricht von etwa 20 bis 30 Journalisten, die dem Staatsminister Anton Pfeiffer „jeden Tag um 17 Uhr“ in der Pressekonferenz gegenüber saßen.⁶² Verschiedene Interviews mit einzelnen

Grundgesetzes für den Verfassungskonvent; S. 34 ff.; Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes).

⁵⁹ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 67.

⁶⁰ Ebd., S. 89.

⁶¹ Der Ansicht Buchers, daß vom „sachlichen Inhalt“ kaum „jemand Notiz“ nahm, ist daher nicht unbedingt zuzustimmen (ders., Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LXIX).

⁶² Vasold, Von Wirtsleuten, Fischern und Bootsführern, S. 193. Vermutlich bezog Vasold seinen Informationen vom Sohn des damaligen Pächters des Gasthofes auf der Herreninsel, von Max Huber (vgl. ebd., S. 193). Die Aussage, daß der

Konventsteilnehmern belegen, daß diese Pressekonferenzen nicht die einzigen Kontakte zwischen Verfassungskonvent und Presse waren.⁶³

3. Konstituierung der Unterausschüsse und „Wahl“ ihrer Vorsitzenden

a) *Einsetzung dreier Kommissionen*

Bereits vor Beginn der Beratungen war geplant, den Konvent aus Gründen der Arbeitsteilung in verschiedene Ausschüsse aufzuteilen.⁶⁹ Am ersten Sitzungstag schlug Pfeiffer dementsprechend vor, „wenigstens zwei Ausschüsse“ zu errichten, „und zwar einen für *finanzielle Fragen* und einen für die *Funktionen und die Zuständigkeit der Bundesorgane*“.⁷⁰ Brill hingegen plädierte für die Bildung eines Ausschusses für „*Struktur- und Organfragen*“ und eines Ausschusses für die „*Fragen der bürgerlichen Freiheiten und des Obersten Gerichtshofes*“, regte aber gleichzeitig an, daß die Entscheidung darüber bis zum „Schluß der Generaldebatte“ zurückgestellt werden solle.⁷¹ So schlug Schwalber in der Nachmittagssitzung des 12. August 1948 vor, die Bildung der Ausschüsse vorzunehmen.⁷² Und seine dann folgenden, konkreten Vorstellungen von der Aufgabenverteilung lassen darauf schließen, daß zwischenzeitlich – und damit außerhalb des Plenums – die Frage nach den Ausschüssen weiter erörtert

Staatsminister Pfeiffer jeden Tag um 17.00 Uhr eine Presse-Konferenz abhielt und ihm dabei etwa 20-30 Journalisten gegenüber saßen, widerspricht einem Vermerk von Bucher (Einleitung Parl. Rat II, S. 66, Fußn. 39), wonach der Pressesprecher Franz Heubl war.

⁶³ Vgl. dazu bspw. ein Interview der Allgemeinen Zeitung mit Theodor Spitta, abgedruckt in: Allgemeine Zeitung vom 14./15. August 1948 (zitiert nach Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LXV).

⁶⁹ Tagungskonzept vom 3. August, abgedruckt in: Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 43.

⁷⁰ HCh Plenum, 2. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 65 (Hervorhebungen nicht im Original).

⁷¹ Ebd.

⁷² Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, 6. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 175.

worden war. Es sollten – so Schwalber – nicht zu viele Kommissionen gebildet werden, da sie ansonsten nicht ausreichend besetzt werden könnten. Seinen Vorstellungen nach sollte der Konvent sich in drei Kommissionen organisieren: Eine erste Kommission sollte den „*organisatorischen Aufbau des neuen staatlichen Gebildes im einzelnen*“ festlegen in concreto: Bundespräsident, Bundesregierung, Bundesrat, Bundesgerichtshof und Bundestag zum Gegenstand haben. „Erforderlich“ sei eine zweite Kommission, die sich der Fragen der Zuständigkeit annehme; dabei müsse es ihr überlassen werden, eventuell Experten für die Finanzpolitik hinzuzuziehen. Schließlich „könnte“ sich eine dritte Kommission mit den Grundrechten befassen. Daß eine Grundrechtskommission gebildet werden *könnte*, während die anderen Kommissionen gebildet werden *sollten* oder *gar erforderlich* waren – kurz: eine so feine sprachliche Unterscheidung –, ist schwerlich als das Resultat sprachlicher Zufälligkeit anzuerkennen. Vielmehr ist zu vermuten, daß sich hier die ‚bayerische Haltung‘ zu einem Grundrechtskatalog in der *Bundesverfassung* in der Wortwahl niederschlug: der bayerische Entwurf der künftigen Bundesverfassung enthielt keinen Grundrechtskatalog.

Wie in der ersten Generaldebatte im Plenum schon offensichtlich geworden war, legte aber Carlo Schmid besonderen Wert auf die Klärung grundsätzlicher Fragen.⁷³ So schlug er vor, einem „besonders zu bestimmenden Ausschuß die Beratung der prinzipiellen Fragen zuzuweisen.“ Dieser Ausschuß solle sich auch der Präambel annehmen, von der Schwalber vorgeschlagen hatte, sie – gleich dem Vorwort eines Buches – an das Ende der Beratungen zu stellen.⁷⁴ Schmid aber wollte sie allen weiteren Verhandlungen voranstellen, da sie dem Werk den eigentlichen Sinn und gewissermaßen die Antwort auf die Frage gebe: „Was wollen wir, daß mit dieser Sache geschehe, die nachher kommt?“⁷⁵

Suhr begrüßte Schmid's Vorschlag und regte außerdem an, auch die Frage des Staatsgebietes zu erörtern, wozu insbesondere der Name des neuen Gebildes und die Beitrittsregelungen anderer deutscher Länder gehörten.⁷⁶

Süsterhenn schließlich wollte einer „mehr praktischen Kommission“ den Kompetenzkatalog, die Grundrechte und den Verfassungsgerichtshof, einer „mehr prinzipiellen Kommission“ die von Suhr angesprochenen

⁷³ Dazu siehe oben, VII., 3.

⁷⁴ HCh Plenum, 6. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 175.

⁷⁵ Ebd., S. 176.

⁷⁶ Ebd.

Themen und einer weiteren Kommission die Regelungen der staatlichen Organisation zuweisen.⁷⁷

Setzt man die Lektüre des Protokolls dieser Plenarsitzung fort, entsteht leicht der Eindruck, daß hier ein Teil der weiteren Diskussion im Protokoll – obwohl als Wortprotokoll verfaßt – fehlt. Denn relativ unvermittelt und ohne, daß irgendeine Art von Abstimmung stattgefunden hätte, verkündete Schmid – der in dieser Sitzung *nicht* Vorsitzender war: „Es werden drei Kommissionen bestimmt werden. Sie erhalten jede ein bestimmtes Arbeitsgebiet, etwa *Organisationsfragen, Kompetenzfragen* und *allgemeine Fragen*.“⁷⁸ Das Protokoll führt im Anschluß an Schmid's Wortmeldung – nunmehr lediglich zusammengefaßt – den Beschluß des Konvents auf, der sich – laut Protokoll: „nach kurzer Aussprache“⁷⁹ – auf die Einsetzung von drei Kommissionen“ geeinigt hat:

„Kommission I: Grundsatzfragen (Präambel, Namensgebung, gebietliche Ausdehnung und Gliederung, Quelle der Staatsgewalt, Grundrechte, Gerichtshof zur Sicherung der verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte).

Kommission II: Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Rechtsprechung und der Verwaltung, insbesondere Fragen der Finanzverfassung.

Kommission III: Organisationsfragen (Aufbau, Gestaltung und Funktionen der Organe).“⁸⁰

Ebenfalls hält das Protokoll – nun bereits namentlich – fest, daß besondere Finanzsachverständige, „Herr Dr. Fischer-Menshausen, Ministerialdirektor Dr. Ringelmann und ein Vertreter des Deutschen Städtetags“⁸¹ – das wurde, wie in der Plenarsitzung am 16. August bekannt gegeben werden sollte, Herr Dr. Stock⁸² –, den Unterausschuß II bei dessen Arbeit unterstützen sollten. Die genannten Namen tauchen an dieser Stelle zum ersten Mal auf – ein weiterer Beleg dafür, daß Entscheidungen entweder

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ Ebd., S. 177.

⁷⁹ Diese „kurze Aussprache“ muß in Wirklichkeit eine längere gewesen sein, da die gesamte Plenarsitzung dreieinhalb Stunden dauerte.

⁸⁰ HCh Plenum, 6. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 177. Der Tätigkeitsbericht spricht bei den Aufgaben der Kommission III von den Funktionen der „Bundesorganen“ (S. 5 [Hervorhebung nicht im Original]).

⁸¹ HCh Plenum, 6. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 177.

⁸² HCh Plenum 7. Sitzung (16.8.48), in: Parl. Rat II, S. 187.

außerhalb der Sitzungen gefallen oder innerhalb der Sitzungen nicht protokolliert worden sind.⁸³

b) „Wahl“ der Vorsitzenden

Die sich anschließende Wahl der Unterausschußvorsitzenden wurde nur zum Ende hin wörtlich protokolliert. Der erste Teil der Debatte ist in lediglich zwei Sätzen zusammengefaßt, aus denen hervorgeht, daß Brill und Süsterhenn den Vorsitz abgelehnt hatten und vorgeschlagen worden war, Spitta zum Vorsitzenden der Kommission II und Zürcher zum Vorsitzenden der Kommission III zu wählen.⁸⁴ Das Wortprotokoll gibt dann die kurzen Wortmeldungen von Zürcher, Spitta und Schmid und schließlich die Schlußverkündung von Schwalber wieder: „Nachdem zu einer formellen Wahl nicht geschritten werden soll, darf ich feststellen: Es besteht Einverständnis darüber, daß Vorsitzender der Kommission II Dr. Spitta, Vorsitzender der Kommission III Herr Dr. Zürcher ist.“⁸⁵ Damit endete um 18.00 Uhr die Sitzung vom 12. August.

Es fehlt in diesem Protokoll ein beträchtlicher Teil der Debatte. Insgesamt hat sie dreieinhalb Stunden gedauert. In der Dokumentation des Bundesarchivs nimmt sie jedoch nur knapp dreieinhalb Seiten ein.⁸⁶ Die Auseinandersetzung um die Konstituierung der Unterausschüsse und die Bestimmung ihrer Vorsitzenden – die jeweils nicht wörtlich überliefert, sondern in wenigen Sätzen zusammengefaßt sind – muß also über drei Stunden gedauert haben.⁸⁷

⁸³ Bucher schreibt in seiner Einleitung, daß Pfeiffer mit seinen „scheinbar streng organisatorischen, tatsächlich aber rein politisch ausgerichteten Vorbereitungen, wie beispielsweise *die Auswahl der Sachverständigen, in seinem bzw. im bayerischen Sinne*“ gesteuert habe (in: Parl. Rat II, S. CVIII [Hervorhebungen nicht im Original]). Tatsächlich beinhalten die Protokolle Hinweise darauf, daß Pfeiffer einige Entscheidungen im Alleingang traf und den Konvent davon lediglich noch in Kenntnis setzte; so informierte Pfeiffer bspw. in der Sitzung am 16. August das Plenum darüber, daß er Herrn Professor Nawiasky als Sachverständigen hergeben hätte, ähnlich gestaltete sich der Ablauf bei der Einsetzung der Redaktionskommission, dazu unten, VIII. 6.

⁸⁴ HCh Plenum, 6. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 178.

⁸⁵ Ebd.

⁸⁶ Zum Vergleich: Die Plenarsitzung am 16. August dauerte 40 Minuten. Sie ist vollständig als Wortprotokoll überliefert und nimmt in der Dokumentation des Bundesarchivs knapp zehn Seiten ein. (Parl. Rat II, S. 179-188)

⁸⁷ Brill bezeichnet die Nachmittagsdebatte in seinem „Chiemseer Tagebuch“ als „lange und „unerfreulich“ (S. 610). Seinen Tagebuchaufzeichnungen zufolge muß diese Nachmittagsdebatte aber nicht nur die Konstituierung der Unterausschüsse und die Wahl der Vorsitzenden, sondern auch die Zusammensetzung der Unterausschüsse umfaßt haben.

Warum an diesem Tag nur die Vorsitzenden der Unterausschüsse II und III ‘gewählt’ worden sind, obwohl schon alle drei Unterausschüsse ins Leben gerufen worden waren, wird aus den Protokollen nicht ersichtlich. Jedenfalls konstituierte sich der Unterausschuß I erst in der darauffolgenden Plenarsitzung am 16. August, zu einem Zeitpunkt also, zu dem die beiden anderen Ausschüsse ihre Arbeit bereits aufgenommen hatten. Und hier wurde ohne größere Umschweife der Vorsitzende gewählt: Josef Beyerle. Ihn hatte Süsterhenn vorgeschlagen. Ein Gegenvorschlag war lediglich von Zürcher gekommen, der darum gebeten hatte, Pfeiffer den Vorsitz der Kommission zu übertragen. Da aber Süsterhenn daran erinnerte, daß man eingangs beschlossen hatte, die „Mitglieder des Präsidiums“ nicht zugleich zu Ausschußvorsitzenden zu ernennen,⁸⁸ verkündete Pfeiffer kurzerhand: „... Die Diskussion ist damit erledigt. Ich danke aber für das mir erwiesene Vertrauen und darf feststellen, daß Herr Dr. Beyerle zum Vorsitzenden des Ausschusses I gewählt ist.“⁸⁹ Lediglich Beyerle gab zu bedenken, daß diese Feststellung möglicherweise „etwas verfrüht sei“ – wobei nicht auszumachen ist, ob dies auf reiner Höflichkeit oder Bescheidenheit beruhte, oder ob Beyerle tatsächlich auf ‘verfahrenstechnische’ Mängel aufmerksam machen wollte. Pfeiffer jedenfalls dankte ihm für die Mühe, die er auf sich nehmen würde und stellte fest, daß „Herr Dr. Beyerle den Vorsitz übernimmt.“⁹⁰

c) Zusammensetzung der Unterausschüsse

Der Tätigkeitsbericht⁹¹ führt auf, aus welchen Delegierten und Mitarbeitern sich die jeweiligen Ausschüsse zusammensetzten:

<i>Unterausschuß I:</i>	Josef Beyerle
	Hermann Fecht
	Josef Schwalber
	Gert Feine
	Wilhelm Drexelius
	Hermann Brill
	Justus Danckwerts
	Theo Kordt
	Adolf Süsterhenn
	Fritz Baade
	Carlo Schmid

⁸⁸ HCh Plenum, 6. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 178.

⁸⁹ HCh Plenum, 7. Sitzung (16.8.48), in: Parl. Rat II, S. 187.

⁹⁰ Ebd.

⁹¹ HCh Tätigkeitsbericht, S. 8 f.; siehe unten, Anhang 2.

<i>Unterausschuß II:</i>	Theodor Spitta
	Theodor Maunz
	Ottmar Kollmann
	Wilhelm Drexelius
	Karl Kanka
	Justus Danckwerts
	Hans Berger
	Bernhard Hülsmann
<i>Unterausschuß III:</i>	Paul Zürcher
	Clauss Leusser
	Gert Feine
	Johannes Prass
	Hermann-Louis Brill
	Ulrich Jaeger
	Theo Kordt
	Klaus-Berto von Doemming
	Friedrich Edding
	Otto Küster
	Gustav von Schmoller

Diese Liste des Tätigkeitsberichts gibt nicht vollständig und nicht abschließend die Namen aller Beteiligten wieder; diese Auflistung entspricht nicht der tatsächlichen Zusammensetzung.⁹² Denn zum einen bestätigen verschiedene protokollierte Beiträge die Anwesenheit einiger Herren in Ausschüssen, denen sie nicht als Mitglied zugehörig waren. Das gilt beispielsweise für Nawiasky und Suhr im Unterausschuß I, für Fischer-Menshausen im Unterausschuß II und noch einmal für Suhr im Unterausschuß III. Zum anderen werden einige Konventsteilnehmer als Mitglieder verschiedener Ausschüsse aufgeführt. Und soweit die Protokolle eines Ausschusses die Anwesenheit bestätigen, kann das entsprechende Mitglied nicht an der parallel stattfindenden Sitzung eines anderen Ausschusses beteiligt gewesen sein. Daß diese Beweglichkeit so vorgesehen war, belegen verschiedene zu Protokoll gegebene Äußerungen Pfeiffers: Bereits in der sechsten Plenarsitzung am 12. August sagte er, daß die Mitglieder der Kommissionen „selbstverständlich ausgewechselt werden“⁹³ können. Und in der darauffolgenden Plenarsitzung am 16. August gab er zu Protokoll, daß angeregt worden sei – auch diese ‘Anregung’ findet sich übrigens nicht im Protokoll und muß daher entweder außerhalb der Sitzungen erfolgt oder in der Sitzung nicht protokolliert worden sein –, ob der „Wichtigkeit und Schwierigkeit der Finanz- und Steuerfragen“

⁹² Vgl. dazu und zum Folgenden die Anhänge 3-6.

⁹³ In: Parl. Rat II, S. 178.

zur Aussprache über die Sachverständigen-Gutachten auch andere Konventsteilnehmer – außer den Mitgliedern des Unterausschusses II – zu laden.⁹⁴

Wie – oder auch durch wen – im einzelnen entschieden wurde, wer in welchem Ausschuß tätig sein würde, ist an Hand der Protokolle nicht in vollem Umfang nachvollziehbar. Die Aufzeichnungen enthalten hierzu lediglich vereinzelte Hinweise:

Als in der Plenarsitzung am 16. August der Unterausschuß I gebildet werden sollte, fragte Pfeiffer, „ob jeweils offiziell der Delegationsführer Mitglied des Ausschusses sein soll“, fügte aber sogleich an, daß „an sich“ die „Entsendung in den Ausschuß Sache der Delegationen sei“. ⁹⁵ In derselben Sitzung behielten es sich Spitta und Süsterhenn vor, Vertreter in die Besprechung mit den Finanzsachverständigen zu schicken. Dies läßt vermuten, daß es Sache der Hauptdelegierten war, zumindest darüber zu bestimmen, welche Mitarbeiter sich in welchem Ausschuß wiederfinden sollten. Unbeantwortet bleibt dennoch, wie man sich auf die Verteilung der Hauptdelegierten in die einzelnen Ausschüsse verständigt hat. Jedenfalls wurde Pfeiffers Vorschlag in die Tat umgesetzt, und tatsächlich finden sich im Unterausschuß I neun der elf Hauptdelegierten wieder. Die beiden fehlenden – Zürcher und Spitta – wurden offensichtlich durch ihre Mitarbeiter – Fecht und Feine – vertreten.⁹⁶

Gesondert aufgeführt – unter „Arbeit der Unterausschüsse“ – werden im Tätigkeitsbericht die jeweiligen Berichterstatter⁹⁷:

Unterausschuß I:

Generalbericht:	Beyerle
Berichterstatter 1:	Schmid (Aufgabe der Unterausschüsse, Präambel, territoriale Bestimmungen, Gliederung des Bundesgebiets, Abtrennung von Teilen des Bundesgebiets, Hoheitssymbole, Völkerrecht und Bundesrecht, demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze in den Ländern)
Berichterstatter 2:	Nawiasky (Grundrechte)

Unterausschuß II:

Generalbericht:	Spitta
-----------------	--------

⁹⁴ Ebd., S. 185.

⁹⁵ In: Parl. Rat II, S. 186.

⁹⁶ Vgl. dazu auch den Tätigkeitsbericht, S. 3 und 8.

⁹⁷ HCh Tätigkeitsbericht, S. 5 f.; siehe unten, Anhang 2.

Berichterstatter 1:	Maunz (Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Rechtsetzung)
Berichterstatter 2:	Kollmann (Zuständigkeit des Bundes beim Vollzug des Bundesrechts, Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Verwaltung)
Berichterstatter 3:	Baade „unter Mitwirkung von“ Berger (Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Steuer- und Finanzwesens)
Berichterstatter 4:	Berger „unter Mitwirkung von“ Maunz und Prass (Übergangsbestimmungen)
<i>Unterausschuß III:</i>	
Generalbericht:	Zürcher
Berichterstatter 1:	Küster (Bundestag, Bundesrat) Prass / Jaeger (Senat)
Berichterstatter 2:	von Schmoller (Bundespräsident, Bundesregierung)
Berichterstatter 3:	Leusser „unter Mitwirkung von“ von Doemming (Bundesverfassungsgericht, Rechtspflege)

4. Die Arbeit in den Unterausschüssen

Die inhaltliche Arbeit des Verfassungskonvents wurde zum größten Teil in den Unterausschüssen geleistet. Hier hatte ein kleinerer Kreis der Konventsteilnehmer die Möglichkeit – und auch die Aufgabe –, sich den Fragen im Detail zu widmen. Auffallend ist dabei – dies gilt insbesondere für die Arbeit in den Unterausschüssen II und III –, wie groß der Anteil der nichtstimmberechtigten Mitglieder an der Ausarbeitung war. Wortführer im Unterausschuß II waren insbesondere Kollmann, Maunz, und Drexelius, im Unterausschuß III taten sich vor allem Küster, Leusser, Brill und Suhr hervor.⁹⁸

Mehrfach wurden in den Unterausschüssen Entwürfe für die folgenden Sitzungen erarbeitet, so daß häufig die Arbeit an konkreten Vorlagen fortgesetzt wurde. Im Unterausschuß I beispielsweise wurde in der vierten Sitzung am 18. August 1948 eine Unterkommission, bestehend aus Nawiasky, Baade und Feine, eingesetzt, die für die nächste Sitzung eine

⁹⁸ Vgl. Anhang 5; die häufigen Wortmeldungen Spittas im UA II, insbesondere aber die häufigen Wortmeldungen Zürchers im UA III sind auf deren Funktion als Vorsitzende der Unterausschüsse zurückzuführen; vgl. Auch die Nachweise bei Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LXXXV und CI.

Grundrechtsvorlage ausarbeiten sollten.⁹⁹ Im Unterausschuß III legten von Schmoller, Küster und Prass ebenfalls artikulierte Entwürfe vor.¹⁰⁰

5. Einsetzung der Redaktionskommission

Schon in der Generaldebatte am 11. August¹⁰¹ hatte Brill vorgeschlagen, die in den vorgesehenen Unterausschüssen erarbeiteten „Teilentwürfe“ einem „Redaktionskomitee“ zur „Gesamtfassung“ zu überweisen. Aus den Protokollen geht nicht hervor, daß dieser Vorschlag zunächst weiterverfolgt wurde.

Erst in der spätabendlichen Plenarsitzung des 21. August – als teilweise die Berichte der Unterausschüsse vorlagen – brachte Pfeiffer erneut die „Redaktionskommission“ zur Sprache und hatte dabei schon ziemlich genaue Vorstellungen über deren Zusammensetzung: „...schlage ich die Einsetzung einer Redaktionskommission vor. Ich folge einer Anregung von Staatsminister Dr. Süsterhenn, wenn ich die so vielfach bewährten jüngeren Kräfte Küster, Leusser, Dr. von Schmoller, Dr. Held und von Doemming bitte, [...] sich dieser Aufgabe zu unterziehen.“¹⁰² Die sich anschließende Diskussion drehte sich nicht um die Einsetzung einer solchen Kommission an sich, als vielmehr – und wieder – um die Darstellung der Ergebnisse, darum, ob man einen fertigen Verfassungsentwurf oder lediglich eine Beratungsgrundlage vorlegen sollte.¹⁰³ Als einziger wandte Brill – der sich vehement gegen einen fertigen Entwurf aussprach¹⁰⁴ – ein, daß es allein den Hauptdelegierten zukommen würde, Normen zu formulieren: „Nur diejenigen können Formulierungen vornehmen, die sie vor ihren Ministerpräsidenten und Kabinetten, vielleicht auch vor dem Parlamentarischen Rat selbst zu vertreten haben.“¹⁰⁵

⁹⁹ Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 118.

¹⁰⁰ Vgl. Unterausschuß III, 5. Sitzung (17.8.48), S. 105 ff.

¹⁰¹ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 66 (86).

¹⁰² HCh Plenum, 9. Sitzung (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 344.

¹⁰³ Vgl. insbesondere die Wortmeldungen von Pfeiffer, Brill und Süsterhenn, in: Parl. Rat II, S. 344 ff. Damit ist der Vorwurf Buchers, daß Pfeiffers „alleinige energische und bestimmende Leitung des Konvents“ vollends „zum Tragen“ kam, als er „einen Redaktionsausschuß bestimmte und hierzu [...] nur Mitarbeiter aus Ländern [...] mit CDU-Mehrheiten berief.“ (Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CIX) stark relativiert, da die Teilnehmer selbst hiergegen offensichtlich wenig einzuwenden hatten.

¹⁰⁴ Vgl. dazu die bspw. die Äußerungen in den Plenarsitzungen am 11.8.48 (in: Parl. Rat II, S. 86 [3. Sitzung]), am 21.8.48 (ebd., S. 345 f. [9. Sitzung]) und am 23.8.48 (ebd., S. 501 [12. Sitzung]).

¹⁰⁵ HCh Plenum, 9. Sitzung (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 346.

Die Diskussion wurde – zumindest in den offiziellen Sitzungen – nicht zu Ende geführt und Einigkeit nicht wirklich erzielt. Gleichwohl wurde die grundsätzliche Arbeit der Redaktionskommission am letzten Sitzungstag nicht mehr weiter erörtert.

6. Erörterung der Unterausschußberichte im Plenum

Erstmalige Rückmeldung der Unterausschüsse erhielt das Plenum am 16. August 1948. Spitta unterrichtete das Plenum über den Stand der Arbeit im Unterausschuß II und kündigte an, daß schriftliche Ausarbeitungen aller Voraussicht nach frühestens am Freitag, dem 20. August, vorgelegt werden könnten.¹⁰⁶ Anschließend informierte Zürcher über die Arbeiten des Unterausschusses III und stellte in Aussicht, daß die Ergebnisse am 18. August vorliegen würden.

Zu einer Aussprache über die Berichte der Unterausschüsse kam es in den darauffolgenden Plenarsitzungen am 21., 22. und 23. August.¹⁰⁷ Eine größere inhaltliche Diskussion über den Bericht des Unterausschusses I blieb aus, was sich durch Zusammensetzung dieses Unterausschusses erklärt: Fast ausschließlich fanden sich hier die stimmberechtigten Hauptdelegierten wieder. Es stand daher nicht zu erwarten, daß Kompromisse und Lösungen aus den Unterausschußsitzungen im Plenum erneut zur Diskussion stehen würden.¹⁰⁸

Statt dessen folgte eine kurze Aussprache über den Aufbau des Grundgesetzes. Als Instruktion für die Redaktionskommission wünschte Pfeiffer „protokollmäßig festzustellen“, daß auf „allgemeinen Wunsch“ die Präambel voransteht, dann die Grundrechte folgen und schließlich die „anderen Ausführungen“ aufgenommen werden.¹⁰⁹ Auf Vorschlag Süsterhenns wurde festgehalten, daß in der Vorlage an die Ministerpräsidenten die Berichte von Schmid und Nawiasky an „die Spitze“ gestellt werden.¹¹⁰ Pfeiffer beendete kurze Zeit später die Plenarsitzung mit der Bemerkung: „Wir sind uns also darüber klar, daß im

¹⁰⁶ In: Parl. Rat II, S. 181. Dieser Äußerung Spittas schloß sich eine Diskussion um die weitere Zeitplanung an. Brill insbesondere wünschte eine Beschleunigung des Verfahrens. Er wollte auf zu ausführliche Bemühungen in den Unterausschüssen verzichten und statt dessen die Zeit lieber darauf verwenden, eine einheitliche Beratungsgrundlage zu erstellen, ein „Werk aus einem Guß [...], das] auch nach der stilistischen Seite hin sorgfältig überarbeitet werden muß.“ (Ebd., S. 182)

¹⁰⁷ In: Parl. Rat II, S. 344 ff.

¹⁰⁸ Vgl. dazu auch Zürcher, HCh Plenum, 10. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 367.

¹⁰⁹ Soweit die „anderen Ausführungen“ das Staatsorganisationsrecht betreffen, entspricht dieser Aufbau dem am 23. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat verabschiedeten Grundgesetz.

¹¹⁰ HCh Plenum, 9. Sitzung (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 363.

Lesebuch für eifrige Verfassungsstudenten zuerst die Berichte kommen und daß dann die laufende Grundlage, der Leitfaden [...], als Anhang folgt.¹¹¹

Aus den Protokollen geht nicht hervor, warum die Diskussion um die Vorlage des Unterausschusses I um zwei Tage – und um die Besprechung des Berichts des Unterausschusses III – unterbrochen wurde. Jedenfalls ist ein kurzer Teil der Plenarsitzung vom 23. August noch einmal dem Bericht des Unterausschusses I gewidmet.¹¹²

Der Bericht des Unterausschusses III war Gegenstand der Beratungen in den Plenarsitzungen am 22. und 23. August. Anders als bei der vorangegangenen Besprechung zum Unterausschuß I wurde hier der Bericht Schritt für Schritt durchgegangen, teilweise über Alternativvorschläge beraten und abgestimmt, manche Uneinigkeit bezüglich der Formulierungen auch einfach an die Redaktionskommission überwiesen. „Vorbehaltlich der Endformulierung durch die Redaktionskommission“ wurde der Bericht des Unterausschusses III in der elften Plenarsitzung am 23. August „grundsätzlich gebilligt“.¹¹³

Erst in den Nachmittagsstunden des 23. August war der Bericht des Unterausschusses II Gegenstand der Beratungen.¹¹⁴ Ähnlich wie zum Bericht des Unterausschusses III folgten auch hier deutlich mehr inhaltliche Auseinandersetzungen als zu den Ausarbeitungen des Unterausschusses I. Auch hier fanden teilweise kurz gehaltene Abstimmungen statt, auch hier wurden Formulierungsschwierigkeiten der Redaktionskommission überlassen.

7. Das Ende des Konvents

Zum letzten Mal trat der Verfassungskonvent am 23. August in der zehnten Plenarsitzung zusammen.¹¹⁵

Bereits am 21. August hatte Pfeiffer dem Plenum die Erstellung eines „Sachberichts“ angekündigt, der den „äußeren Entwicklungsgang“ der Arbeit und einen „kurzen Überblick über die Konstituierung des Konvents unter Aufführung der Teilnehmer, über die Bildung und Zusammensetzung der Kommissionen, über den Umfang der Sitzungen und schließlich über das Arbeitsgebiet geben“ solle.¹¹⁶ In der letzten Plenarsitzung nun kündigte Pfeiffer dem Plenum die baldige Fertigstellung eines

¹¹¹ Ebd.

¹¹² In: Parl. Rat II, S. 449-459.

¹¹³ In: Parl. Rat II, S. 449.

¹¹⁴ Vgl. HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 458 ff.

¹¹⁵ In: Parl. Rat II, S. 451 ff.

¹¹⁶ In: Parl. Rat II, S. 345.

„Rechenschaftsberichts“ an – gemeint war der dem Bericht über den Verfassungskonvent vorangestellte „Tätigkeitsbericht“.¹¹⁷

Pfeiffer schlug zunächst vor, jedem Teilnehmer zwei Exemplare dieses Berichtes zukommen zu lassen, von denen eines – im Falle der Zustimmung – *unterzeichnet* an ihn zurückgesandt werden sollte. Zur Beschleunigung des Verfahrens ermächtigte Brill, Suhr und Zürcher den Konventsleiter Pfeiffer, ihre Unterschrift unter das Dokument zu setzen, ohne daß sie den Bericht noch einmal zu sehen bekämen.¹¹⁸

Mit Worten des Dankes und der Hoffnung auf eine bessere Zukunft beendete Anton Pfeiffer am 23. August den Verfassungskonvent: „Ich danke Ihnen von ganzem Herzen und nun schließe ich für echt und gut den ersten Konvent auf Herrenchiemsee: Quod felix, faustum fortunatumque sit.“¹¹⁹

Wie aus dem Tätigkeitsbericht hervorgeht, hat daraufhin die Redaktionskommission konzentriert ihre Arbeit aufgenommen und „ihre sehr schwierige Arbeit in [...] zwei Tagen und zwei Nächten“ – vom 23. bis zum 25. August – durchgeführt.¹²⁰ Im Tagebuch von Josef Beyerle findet sich der Hinweis, daß zeitweise einzelne Delegierte ihr dabei behilflich waren.¹²¹ Damit erfährt der Umstand, daß den Teilnehmern der Gesamtbericht nicht mehr vorlag, bevor er an die Ministerpräsidenten übergeben wurde, eine gewisse Entschärfung – waren dadurch eben doch zumindest manche Hauptdelegierte an den letzten Ausarbeitungen beteiligt. Gleichwohl kann nicht deutlich genug betont werden, daß der Bericht über den Verfassungskonvent seine endgültige

¹¹⁷ Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 501 ff.

¹¹⁸ Bucher schreibt in seiner Einleitung (in: Parl. Rat II), daß „die Delegierten auf eine abschließende Prüfung und Genehmigung des Gesamtwerkes“ verzichteten und Pfeiffer ermächtigten, „auch ohne vorherige Kenntnisnahme ihren Namen unter den Bericht zu setzen“ (S. CX). Der von ihm angegebene Nachweis (HCh Plenum, [23.8.48], in: Parl. Rat II, S. 501) belegt indes lediglich, daß die drei genannten Herren Brill, Suhr und Zürcher dem Konventsleiter Anton Pfeiffer diese Ermächtigung erteilt haben. Außerdem bezog sich die Frage der Unterschriften nicht auf das gesamte Werk – wie Bucher schreibt, sondern nur auf den Tätigkeitsbericht. Ist auch das Protokoll hier mißverständlich (Parl. Rat II, S. 501), so belegt dies doch der 1948 in München veröffentlichte Bericht über den Verfassungskonvent: Die Unterschriften finden sich direkt im Anschluß an den Tätigkeitsbericht auf Seite 7 – und eben nicht am Ende des gesamten Dokumentes.

¹¹⁹ In: Parl. Rat II, S. 503.

¹²⁰ HCh Tätigkeitsbericht, S. 7. Daher rührt vermutlich auch die unterschiedliche Datierung des Konvents.

¹²¹ Vgl. Nachlaß Beyerle, Tagebuch 24.8.48. Unterlagen aus dem Nachlaß von Pfeiffer belegen, daß Kollmann, Leusser, Küster, von Schmoller und von Doemming mit Genehmigung des Büros der Ministerpräsidenten von Pfeiffer ein Sonderhonorar für ihre Arbeit erhielten (vgl. dazu die Nachweise bei Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CX).

Form nicht im Plenum und damit dem Hauptorgan des Verfassungskonvents, sondern in einer von Pfeiffer eingesetzten, vom Plenum lediglich gebilligten Redaktionskommission erhalten hat.

Ist über die Arbeitsweise der Redaktionskommission auch nicht viel bekannt – deren Ergebnis ist das wichtigste Dokument über das Zusammentreffen auf der Herreninsel: Der „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948“¹²².

IX. BERICHT ÜBER DEN VERFASSUNGSKONVENT VON HERRENCHIEMSEE

1. Der Tätigkeitsbericht

Der von Pfeiffer initiierte „Tätigkeitsbericht“ – der zunächst „Sachbericht“, später „Rechenschaftsbericht“¹²³ hieß – , ist der erste Teil des 1948 veröffentlichten „Bericht[s] über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“.¹²⁴ Erstaunlicherweise wird dieser Bericht – soweit ersichtlich – in keiner Publikation, die den Bericht über den Verfassungskonvent enthält, mit abgedruckt.¹²⁵ Selbst die Edition des Bundesarchivs¹²⁶ führt ihn nicht auf. Das ist um so unverständlicher, als eben dieser Tätigkeitsbericht in dem offiziellen Dokument beinhaltet ist und dieser Bericht einerseits vieles übersichtlich zusammenfaßt, was aus den Protokollen nicht – ohne weiteres – hervorgeht, und er andererseits interessante Abweichungen zu den Protokollen aufweist.¹²⁷

¹²² Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 504-630.

¹²³ Pfeiffer, HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 501.

¹²⁴ Erschienen ist der gesamte Bericht in einer Auflage von 1000 Exemplaren unter dem Titel „Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948“ im Richard Pflaum Verlag München. Abgedruckt findet sich der Tätigkeitsbericht als Anhang 2.

¹²⁵ Bsp: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 122 ff.

¹²⁶ Parl. Rat II.

¹²⁷ Daher vermag auch die Begründung Buchers für das Nichtabdrucken des Tätigkeitsberichts in der Ausgabe des Bundesarchivs nicht zu überzeugen: „Er stellt nur eine Wiederholung bereits bekannter Tatsachen über den Verlauf des Konvents dar und versucht darüber hinaus, den Anteil der Bayerischen Staatsregierung beim Zustandekommen des Sachverständigen-Ausschusses und die Rolle Anton Pfeiffers beim Ablauf der Tagung einseitig in den Vordergrund zu rücken.“ (Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CXXXII) Insbesondere dem zweiten Argument Buchers ist entgegenzuhalten, daß historische Dokumente ihren Wert nicht durch politische Mißliebigkeit einbüßen dürfen; ja nicht einmal der Wahrheitsgehalt eines Dokuments ist ausschlaggebend für dessen Bedeutung als Quelle. Dies gilt dann um so mehr, wenn diese – nach Bucher – Unwahrheiten oder Unverhältnismäßigkeiten bewußt

Aus den Protokollen geht beispielsweise nicht hervor, wer stimmberechtigter ‘Hauptdelegierter’ oder ‘Bevollmächtigter’ und wer bloßer ‘Mitarbeiter’ war. Hier verschafft der Tätigkeitsbericht manche Klarheit und Überblick über Zusammensetzung des Konvents und Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Teilnehmer.

Nicht ganz korrekt indes gibt der Tätigkeitsbericht die Termine der Unterausschußsitzungen wieder:¹²⁸ „Die Arbeit der Unterausschüsse begann am Freitag, den 13. August, vormittags und endete am Montag, den 23. August 1948.“ Indes nahmen lediglich die Unterausschüsse II und III ihre Arbeit am 13. August auf¹²⁹ – Unterausschuß I tagte das erste Mal am 17. August. Die Beratungen endeten für den Unterausschuß I am 21., für den Unterausschuß II am 22. und für den Unterausschuß III bereits am 18. August. Eine weitere terminliche Abweichung sei hier nur am Rande erwähnt: Der im Bundesarchiv aufbewahrte „Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“ datiert vom 10. bis zum 25. August 1948. Der Bericht hingegen, der veröffentlicht und heute als Bericht über den Verfassungskonvent zitiert, teilweise auch abgedruckt wird,¹³⁰ datiert vom 10. bis zum 23. August 1948. Die beiden letzten Tage, in welchen die Redaktionskommission tätig war, um die Berichte der Unterausschüsse zu einem einheitlichen Ganzen zusammenzufügen¹³¹, sind hier nicht mehr mitgerechnet. Und selbst die Einsetzung der Redaktionskommission stellt sich im Tätigkeitsbericht etwas anders dar als es aus den Plenarprotokollen hervorgeht. Hatte Pfeiffer das Plenum am 21. August über die Einsetzung einer solchen Kommission und deren Zusammensetzung lediglich in Kenntnis gesetzt und hatte auch im weiteren Verlauf darüber keine Diskussion mehr stattgefunden, so liest man im Tätigkeitsbericht: „...am Abend des 13. Tages [...] beschloß [der Konvent], die Koordinierung der umfangreichen Berichte einem Ausschuß zu übertragen, der sich aus folgenden Herren zusammensetzt: [...]“ In der Auflistung findet sich plötzlich ein Name, der in den Protokollen in diesem Zusammenhang nie auftauchte: „Ottmar Kollmann, Staatsrat München“.

niedergeschrieben worden sind. Im übrigen sollte auf eine Wiedergabe des Tätigkeitsberichts in einer Quellenedition allein schon deswegen nicht verzichtet werden, um dem Leser das eigene Urteil zu ermöglichen, mindestens aber die Überprüfung der Thesen Dritter.

¹²⁸ HCh Tätigkeitsbericht, S. 5 (Anhang 2).

¹²⁹ Dazu und zum Folgenden siehe Anhang 7.

¹³⁰ Bspw. in: Parl Rat II, S. 504 ff. sowie März/Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland, S. 123 ff.

¹³¹ Laut Tätigkeitsbericht beendete der Verfassungskonvent seine Arbeit „am Abend des 13. Tages“, die Redaktionskommission „führte ihre sehr schwierige Arbeit in weiteren zwei Tagen und zwei Nächten durch.“ (HCh Tätigkeitsbericht, S. 7).

Auch den Vorsitz betreffend weicht der Tätigkeitsbericht von dem in den Beratungen Beschlossenen ab: In der Plenarsitzung am 10. August 1948 wurden Kordt, Schwalber und Schmid zu den Vorsitzenden gewählt, Anton Pfeiffer indes blieb laut Protokoll als „geschäftsführender Vorstand“ tätig und behielt die „allgemeine Leitung der Tagung“ und „für die nunmehr folgenden geschäftsordnungsmäßigen Fragen den Vorsitz weiterhin bei.“¹³² Der Tätigkeitsbericht hingegen gibt – nachdem Pfeiffer selbst handschriftliche Verbesserungen vorgenommen hatte¹³³ – hierüber eine andere Auskunft: Ihm zufolge wurde „Dr. Anton Pfeiffer zum Vorsitzenden gewählt“ und Schwalber, Kordt und Schmid wurden „als geschäftsführender Vorstand berufen“.¹³⁴ Und Schmid selbst erwähnt in seinen Erinnerungen lediglich, daß Pfeiffer „von den Delegierten zum Vorsitzenden des Konvents gewählt“ wurde.¹³⁵

Unvollständig – aber deckungsgleich mit den zum überwiegenden Teil nicht wörtlich stenographierten Protokollen der Unterausschüsse – ist der Tätigkeitsbericht bei der Auflistung der Teilnehmer an den Unterausschußsitzungen. Zwar übernimmt er die Namensliste, die den jeweiligen Protokollen voranstehen, doch sind damit bei weitem nicht alle erfaßt, die hier zu Wort kamen. So fehlt beispielsweise – auch im Tätigkeitsbericht – Otto Barbarino, Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, der in der sechsten Sitzung des Unterausschusses als Sachverständiger für Haushaltsfragen der drei westlichen Besatzungszonen auftrat. Auch Hülsmann, Pfeiffer, Nawiasky und Suhr, die laut Protokoll bei mehreren Sitzungen des Unterausschusses I anwesend und an den Diskussionen beteiligt waren, sind nicht unter den aufgeführten Mitgliedern zu finden; Nawiasky zumindest findet sich aber als „Berichterstatter 2“ im Tätigkeitsbericht wieder.¹³⁶

Auch das Vokabular des Tätigkeitsberichts weist ein gewisses Maß an sprachlicher Flexibilität auf: Sind es beispielsweise in der Begrüßungsrede Pfeiffers die ‚Hauptdelegierten‘¹³⁷, welche die Ministerpräsidenten zu entsenden beschlossen haben, so sind es in dem von ihm verfaßten – oder

¹³² HCh Plenum, in: Parl. Rat II, S. 61.

¹³³ Vgl. Nachlaß Pfeiffer 168 (zitiert nach Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CVII): aus dem ursprünglichen *Ehremvorstand* Pfeiffer machte Pfeiffer den *Vorsitzenden*.

¹³⁴ HCh Tätigkeitsbericht, S. 7.

¹³⁵ Schmid, Erinnerungen, S. 334. Dies mag ein Indiz dafür sein, daß Pfeiffer – obwohl er nicht einziger Vorsitzender war – durch sein dirigierendes Auftreten im Gedächtnis der Teilnehmer als *der* Vorsitzende haften blieb.

¹³⁶ HCh Tätigkeitsbericht, S. 5.

¹³⁷ HCh Plenum (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 56.

zumindest initiierten¹³⁸ – Tätigkeitsbericht die ‘Bevollmächtigten’ und in Carlo Schmid Erinnerungen die ‘außerordentlichen Ausschußmitglieder’.¹³⁹

Selbst die Bezeichnung des Konvents erfolgte nicht einheitlich. Allein im Tätigkeitsbericht finden sich auf den ersten beiden Seiten drei verschiedene Namen: „Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen“, „Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“, „Sachverständigenausschuß für Verfassungsfragen“.¹⁴⁰ Angesichts des Umstandes, daß die Teilnehmer selbst die unterschiedlichsten Namen für ihre Zusammenkunft, die von „Expertenkonferenz“¹⁴¹ über „Sachverständigen-“¹⁴² oder „Verfassungsausschuß“¹⁴³ bis hin zu „Verfassungskonvent“¹⁴⁴ reichen, mag dies aber nicht überraschen. Gleichfalls uneinheitlich gibt der Tätigkeitsbericht die Bezeichnung des Unterausschusses II – des Ausschusses für „Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverwaltung“¹⁴⁵ – wieder: auf Seite vier wird aus der Finanzverwaltung die Finanzverfassung.

Und schließlich fällt auf, daß der Sonderstatus Berlins, der sich durch die gesamte Entstehungsgeschichte der Bundesrepublik zieht, sich auch im Tätigkeitsbericht niederschlägt. Dort wird festgehalten: „Da es dem Wunsch aller beteiligten Länder entsprach, auch einen Vertreter der Stadt Berlin zu den Beratungen zuzuziehen, war eine entsprechende Einladung an den Oberbürgermeister von Berlin ergangen. Als Bevollmächtigter des Magistrats von Berlin war Herr Dr. Otto Suhr, Vorsteher des Stadtverordnetenkollegiums, erschienen.“¹⁴⁶ Wenngleich auch Otto Suhr als ‘Bevollmächtigter’ aufgeführt wird, so war er doch nicht stimmberechtigt. Explizit erwähnt wird dies jedoch – soweit ersichtlich – nur von Suhr selbst. In der letzten Plenarsitzung ermächtigte er – ebenso wie es kurz zuvor

¹³⁸ In: Parl. Rat II, S. 345.

¹³⁹ Schmid, Erinnerungen, 1979, S. 337.

¹⁴⁰ HCh Tätigkeitsbericht, S. 3 ff.

¹⁴¹ Carlo Schmid, HCh Plenum (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 63.

¹⁴² Hermann Brill, HCh Plenum (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 346, Josef Beyerle, HCh Plenum (16.8.48), ebd. S. 348.

¹⁴³ Carlo Schmid, HCh Plenum (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 502.

¹⁴⁴ So insbesondere Anton Pfeiffer, HCh Plenum (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 53, 56, 60 auch HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), ebd., S. 502.

¹⁴⁵ So der offizielle Titel, wie er aus dem Bericht des Unterausschusses II hervorgeht, Ba Z 12/30, auch in der Dokumentation des Bundesarchivs wird er unter diesem Titel abgedruckt (Parl. Rat II, S. 243).

¹⁴⁶ HCh Tätigkeitsbericht, S. 3.

Hermann Brill tat¹⁴⁷ – Anton Pfeiffer dazu, seine Unterschrift unter den Abschlußbericht zu setzen, ohne daß dieser ihm noch einmal vorgelegt würde: „Wenn Sie feststellen, daß ich als Gast teilgenommen und mich an den Abstimmungen nicht beteiligt habe, können Sie auch meine Ermächtigung zur Unterzeichnung entgegennehmen.“¹⁴⁸ Daß man im Tätigkeitsbericht für Otto Suhr die gleiche Bezeichnung wählte wie für alle anderen, ließe sich leicht mit dem steten Bemühen erklären, Berlin trotz aller politischen Unwegsamkeiten und Abgrenzungen zum Westen als scheinbar gleichberechtigtes Land in die Verhandlungen mit einzubeziehen.¹⁴⁹

2. „Vorbericht“, „Darstellender Teil“, „Entwurf eines Grundgesetzes“ und „Kommentierender Teil“

Die eigentlichen, substantiellen Teile des Berichts über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee folgen im Anschluß an den Tätigkeitsbericht als „A) Vorbericht“, „B) Darstellender Teil“ „C) Entwurf eines Grundgesetzes“ und „D) Kommentierender Teil“.¹⁵⁰

Der eineinhalbseitige „Vorbericht“¹⁵¹ erläutert kurz den Aufbau des Dokumentes und führt am Ende auf, „was an unbestrittenen Hauptgedanken dem Arbeitsergebnis zugrunde liegt.“¹⁵²

Der zweite, deutlich längere Teil gleicht einer rechtspolitischen Abhandlung.¹⁵³ Grundsätzliche Probleme – wie beispielsweise der Charakter des zu schaffenden Bundes, der räumliche und zeitliche Provisoriumscharakter des neuen Staatsgebildes, die Frage nach der Quelle der konstituierenden Gewalt, das Verhältnis von Bund und Ländern, die Funktion des Bundesverfassungsgerichts, die Entscheidung zwischen Bundesrat und Senat –

¹⁴⁷ HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 501.

¹⁴⁸ Ebd. Im übrigen belegt auch Carlo Schmid in seinen „Erinnerungen“, daß Otto Suhr einen anderen Status innehatte als die übrigen Bevollmächtigten: Suhr „leistete besonders wertvolle Arbeit, obwohl er nicht zu den ordentlichen Ausschußmitgliedern gehörte.“ (S. 337)

¹⁴⁹ Vgl. dazu Pfeiffer in seiner Begrüßungsrede im Plenum, HCh Plenum, 1. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 57.

¹⁵⁰ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 504-630.

¹⁵¹ Ebd., S. 505.

¹⁵² Dazu unten, XIII.5.

¹⁵³ Ebd., S. 507-579. Der zweite Teil ist untergliedert in 13 Kapitel: Präambel, 1. Kap.: „Die Grundrechte“, 2. Kap.: „Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes“, 3. Kapitel: „Bund und Länder“, 4. Kap.: „Der Bundestag“, 5. Kap.: „Bundesrat oder Senat“, 6. Kap.: „Bundespräsident oder Bundespräsidium“, 7. Kap.: „Die Bundesregierung“, 8. Kap.: „Das „Bundesverfassungsgericht“, 9. Kap.: „Die Gesetzgebung“, 10. Kap.: „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“, 11. Kap.: „Das Finanzwesen“, 12. Kap.: „Die Rechtspflege“, 13. Kap.: „Übergangs- und Schlußbestimmungen“.

werden hier erörtert, und in vielen Fragen wird ein Abgleich an der Weimarer Reichsverfassung vorgenommen. Meinungsverschiedenheiten unter den Teilnehmern und das „zahlenmäßige Gewicht der einzelnen Auffassungen“¹⁵⁴ sind festgehalten.

Der dritte Teil enthält mit 149 Artikeln den Entwurf eines Grundgesetzes.¹⁵⁵ Wo sich der Konvent nicht auf *eine* Fassung einigen konnte, sind die entsprechenden Varianten nebeneinander aufgeführt.

Der vierte Teil schließlich enthält Einzelerläuterungen zu Artikeln aus den Kapiteln 3 bis 10 und 12 bis 13¹⁵⁶. Er gleicht einem Grundgesetzkommentar. Hier werden Vergleiche zur Weimarer Reichsverfassung gezogen, mißverständliche oder zumindest mehrdeutige Ausdrücke erläutert und präzisiert, einzelne Entscheidungen begründet und das Telos einzelner Normen benannt.

X.

RESÜMEE – ZUR SONDERROLLE BAYERNS (2)

Den äußeren Ablauf des Verfassungskonvents wiederzugeben, gestaltet sich schwieriger, als man vielleicht erwarten würde. Bei Lektüre und Zusammenschau der Protokolle entsteht bisweilen der Eindruck, daß nur mit spartanischer Gründlichkeit Buch geführt wurde über das, was sich vom 10. bis zum 25. August 1948 auf der Herreninsel im Chiemsee zugetragen hat. Dieser Eindruck mag ein wenig überraschen, will er doch nicht so recht passen zu der Akribie, mit welcher die Konventsteilnehmer sich der Materie, der verfassungsrechtlichen Fragen, annahmen, deretwegen sie zusammengekommen waren, und will er doch nicht so recht angemessen erscheinen der Bedeutung, die dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee für die Entstehung des Grundgesetzes zukommen sollte – ein Argument freilich, dem nur rückblickend Gewicht zukommen kann. Wer hierfür die Verantwortung trägt, ist im einzelnen nicht genau eruierbar; feststeht zumindest, daß den Konventsteilnehmern die Protokolle – zumindest teilweise – zur Kontrolle vorlagen.¹⁵⁷ Der enorme Zeitdruck, unter dem alle Beteiligten standen, rechtfertigt vieles. Der Parlamentarische Rat war einberufen für den 1. September, und vorab sollten die Ministerpräsidenten nach Möglichkeit den in Auftrag gegebenen Entwurf vorgelegt bekommen.

¹⁵⁴ So die Erläuterung im „Vorbericht“, in: Parl. Rat II, S. 505.

¹⁵⁵ In: Parl. Rat II, S. 579-615.

¹⁵⁶ Ebd., S. 615-630; vgl. Fußn. 152.

¹⁵⁷ In der siebten Plenarsitzung teilte Pfeiffer seinen Kollegen mit, daß die „stenographischen Berichte der bisherigen geschlossenen Plenarsitzungen“ am Abend verteilt würden (HCh Plenum, 7. Sitzung [16.8.48], in: Parl. Rat II, S. 187).

Trotzdem verwundern manche Ungenauigkeiten. Und insbesondere die Abweichungen des Tätigkeitsberichtes von den Protokollen in bezug auf Titel und Funktionen innerhalb des Konvents verdienen Aufmerksamkeit. Dies um so mehr, als der sich dem Tätigkeitsbericht anschließende, von der Redaktionskommission verfaßte – oder zusammengestellte – Bericht über den Verfassungskonvent auch inhaltliche Abweichungen gegenüber den Abschlußberichten der Unterausschüsse aufweist.¹⁵⁸ So ist der Verdacht nicht ganz von der Hand zu weisen, daß beispielsweise die Umbenennung Anton Pfeiffers vom ‘geschäftsführenden Vorstand’ in den ‘Vorsitzenden des Konvents’¹⁵⁹ nicht nur ein zufälliges Ergebnis der Zeitnot war. Die meisten Uneinheitlichkeiten indes lassen vielmehr auf den Zeitmangel und weniger auf spitzfindig untergebrachte Werturteile schließen.¹⁶⁰

Ungeachtet der inhaltlichen Arbeit des Verfassungskonvents kann festgestellt werden, daß der ganzen Veranstaltung im August 1948 auf der Herreninsel im Chiemsee etwas Behelfsmäßiges und gleichermaßen Privates innewohnte.¹⁶¹ Es war eine Zusammenkunft, die nicht von institutioneller Gebundenheit geprägt war – weder konnte sie auf eine solche zurückblicken, noch lag eine solche vor ihnen. Vorbereitungszeit blieb den Konventsteilnehmern kaum, Mitarbeiter standen ihnen nur in sehr begrenztem Maße zur Verfügung. Doch belegt das Ergebnis des Konvents – der Abschlußbericht –, daß all diese logistischen Mängel den Wert der inhaltlichen Arbeit nicht geschmälert haben.

¹⁵⁸ Dazu ausführlicher unten bspw. XVI.2.m.; nach Peter Bucher sind diese Abweichungen nicht nur das Ergebnis stilistisch-rhetorischer Überarbeitungen, sondern bewußt vorgenommene Umformulierungen, durch die es „Pfeiffer und der Bayerischen Staatskanzlei“ schließlich doch noch gelang, „ihre wichtigsten Vorstellungen vom Wesen der künftigen bundesstaatlichen Verfassung in den Bericht des Herrenchiemsee-Konvents unterzubringen“ (in: Parl. Rat II, Einleitung, S. CXIV).

¹⁵⁹ Dazu siehe oben, VIII. 1.

¹⁶⁰ Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CXXXII.

¹⁶¹ Das gleiche gilt in noch stärkerem Maße für die Einberufung des Verfassungskonvents durch die Ministerpräsidenten (dazu oben, IV.2.).

Festzuhalten bleibt die besondere Rolle, die Bayern bei der gesamten Organisation des Konvents zukam: Bayern hatte eingeladen, der Konvent tagte auf der Herreninsel im Chiemsee, der Chef der bayerischen Staatskanzlei – Anton Pfeiffer – übernahm die Leitung des Konvents und entschied manches mehr oder weniger im Alleingang.

Dritter Teil

ZUM SELBSTVERSTÄNDNIS DES VERFASSUNGSKONVENTS

Am 31. August erstattete Anton Pfeiffer vor der Ministerpräsidentenkonferenz auf Jagdschloß Niederwald Bericht über den Verfassungskonvent: „Ich will nur betonen, vom ersten Augenblick an waren wir uns alle miteinander einig, daß wir keine politische Aufgabe zu lösen haben, sondern eine mehr wissenschaftliche Studiengesellschaft sind, welche für jeden Punkt, der bei einer Verfassung in Betracht kommen kann, die Lösungsmöglichkeiten auszuarbeiten und einander gegenüberzustellen hat. Wir waren uns bewußt, daß die politischen Entscheidungen beim Parlamentarischen Rat liegen und daß wir nur technische Sachverständige sind, von denen ein Teil durch ihre eigene politische Tätigkeit eben besonders gut mit den Problemen vertraut sind, die in der praktischen Politik eine besondere Rolle spielen.“¹

Der Rapport Anton Pfeiffers läßt vermuten, welche Gratwanderung der Konvent bei seiner Arbeit zu vollziehen hatte zwischen ernsthaftem, engagiertem Arbeiten auf der einen und Selbstbescheidung und Respekt vor der Arbeit des Parlamentarischen Rates auf der anderen Seite.

XI.

DAS BÜHNENBILD DES VERFASSUNGSKONVENTS

Wenngleich der Verfassungskonvent auf einer abgeschiedenen Insel in Bayern tagte, abgeschlossen vom Rest der Welt war er nicht. Und in all seinem Tun und auch in seinem Selbstverständnis konnte er kaum immun sein gegen die Äußerungen, Erwartungen, Hoffnungen, die von außen an ihn herangetragen oder von seinen Teilnehmern selbst – auf Grund eigener Erfahrungen und Erwartungen – in die Verhandlungen hineingetragen wurden. Dazu gehörten insbesondere:

- der Auftrag, wie er von den Ministerpräsidenten erteilt worden war,

¹ Sitzung abgedruckt in: Kurt Georg Wernicke/Hans Booms (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 1: Vorgeschichte, bearbeitet von Johannes Volker Wagner, 1975 (künftig zitiert: Parl. Rat I), S. 337 (Zitat S. 381). Zum Selbstverständnis des Konvents vgl. auch Horst Säckler, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Zugleich eine Besprechung der vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv hrsg. Akten und Protokolle des Parlamentarischen Rates 1948-1949, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1983, S. 6 (7); sowie – sich wiederholend – ders., Verfassungskonvent 1948, in: Die Öffentliche Verwaltung (1998), S. 784 (786).

- das Wissen darum, daß im Parlamentarischen Rat keine ‘endgültige Verfassung’, sondern ein ‘vorläufiges Grundgesetz’² entstehen sollte,
- die – zum Teil aus dem historischen Kontext hervorgehenden – Assoziationen mit den Begriffen „Konvent“ und „Ausschuß“ und damit verbunden die Erfahrungen oder das Wissen um die Bedeutung eines solchen Expertenausschusses für die Entstehung von Verfassungen, namentlich der Paulskirchenverfassung und der Weimarer Reichsverfassung sowie schließlich
- die Berichterstattung in der Presse, die Information für die Öffentlichkeit wie auch Urteil über den Konvent war.

Im Folgenden soll es aber nicht darum gehen, den Verfassungskonvent in ein magisches Viereck hinein zu manövrieren, ihm einen Drudenfuß auf seine Schwelle zu zeichnen; auch kann es nicht Anliegen verfassungshistorischer Überlegungen sein, ein Psychogramm des Herrenchiemseer Konvents zu erstellen, gar Kaffeesatzleserei zu betreiben. Es geht einzig darum, die Kulisse zu zeichnen, vor welcher der Verfassungskonvent spielte; es geht darum, diejenigen Faktoren in Augenschein zu nehmen, welche den Konvent in seinem Selbstverständnis geprägt haben mögen – wohl in dem Wissen, daß dabei nicht alles belegt, nicht überall zwingende Kausalketten nachgewiesen werden können.

1. Expertengremium im Auftrag der Ministerpräsidenten

Als am 1. Juli 1948 in Frankfurt die alliierten Militärgouverneure den westdeutschen Ministerpräsidenten die Frankfurter Dokumente überreicht hatten³, schlug Ministerpräsident Stock seinen Amtskollegen vor, daß „ein Ausschuß bestehend aus Beamten, zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs eingesetzt werden soll, damit die Verfassunggebende Versammlung bereits einen Entwurf als Grundlage ihrer Beratung hätte.“⁴ Dieser Vorschlag wurde umgesetzt, ein Ausschuß aus elf, von ihren jeweiligen Landesregierungen benannten Experten trat daraufhin am 10. August 1948 auf der Herreninsel im Chiemsee zusammen: Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee.

Welche genauen Anweisungen die Ministerpräsidenten ihren ‘Gesandten’ gaben, ist mangels vorhandener Protokolle nicht zu ermitteln. Die

² Zu Begriff des „vorläufigen Grundgesetzes“ vgl. Angela Bauer-Kirsch, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik –, in: Zeitschrift für Politik 2002, S. 171(173 ff.).

³ Abgedruckt in: Parl. Rat I, S. 22 ff.

⁴ Ebd., S. 26 und näher dazu oben, II.2.

wiederkehrende Beschwerde einzelner Konventsteilnehmer, daß man keine „klare Aufgabe“ gestellt bekommen hätte,⁵ lassen jedoch darauf schließen, daß die Instruktionen eher spärlicher Natur und im Grunde nicht viel mehr waren, als der Auftrag, eine Vorlage für die Erarbeitung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat zu erstellen. Ebenso wenig ist zu belegen, welche Bedeutung die Ministerpräsidenten den Ausarbeitungen von Herrenchiemsee in Aussicht gestellt haben.

Gegenüber allen bis dahin ausgearbeiteten Entwürfen, gegenüber sämtlichen Vorarbeiten der Parteien⁶, die für das vom Parlamentarischen Rat zu verabschiedende Grundgesetz erstellt worden waren, hatte der Entwurf von Herrenchiemsee von vornherein einen grundsätzlichen, gleichsam genetischen Vorteil: Er stammte von einem Gremium, das auf intergouvernementaler Ebene entstanden war. Die Ministerpräsidenten waren die Schaltstellen zwischen der deutschen Politik und der Besatzungsherrschaft. Sie waren die Gesprächspartner und die einzigen Ansprechpartner der alliierten Militärgouverneure. Sie standen an der Spitze der Landtage, und damit an der Spitze der einzigen staatlichen Instanzen, die im Jahr 1948 vom deutschen Volk in den drei Westzonen legitimiert waren.

Der von ihnen eingesetzte „Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen“⁷ war – wenngleich nicht durch ein vorgegebenes Verfahren zustande gekommen, so doch – das einzige, von staatlicher Seite einberufene und insbesondere von höchster staatlicher Ebene legitimierte Gremium zur Vorbereitung des Grundgesetzes. Gleichwohl war es eben nur eine vorbereitende Instanz, und auf Herrenchiemsee trat nicht die verfassunggebende Versammlung zusammen, sondern lediglich ein Expertengremium, das Vorarbeiten für den Parlamentarischen Rat leisten sollte.

⁵ So bspw. Carlo Schmid in der ersten Plenarsitzung am 10.8.48, abgedruckt in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, Boppard 1981. (künftig zitiert: Parl. Rat II), S. 67 sowie ders. in der 3. Sitzung (11.8.48), ebd., S. 88, ebenso Anton Pfeiffer, ebd., S. 87; vgl. dazu auch den Bericht des Unterausschusses I (abgedruckt ebd., S. 189).

⁶ Vgl. bspw. die „Nürnberger Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik“ von der SPD wie auch die Ausarbeitungen des Ellwanger Freundeskreises, die „Grundsätze für eine deutsche Bundesverfassung“, beide abgedruckt in: Michael Feldkamp (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation, 1999, S. 45 ff., 49 ff.

⁷ So der offizielle Titel, wie er sich auf dem Abschlußbericht findet. (Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 25. August 1948, München 1948.)

2. Keine endgültige Verfassung, sondern ein vorläufiges Grundgesetz

Der Provisoriumscharakter des Grundgesetzes ist Ausgangspunkt wie Ziel, ist Zentrum wie Rahmen in all den Verhandlungen, Debatten und Auseinandersetzungen, die von Juli 1948 bis Mai 1949 um die Gründung der Bundesrepublik geführt wurden. Bereits in den Zusammentreffen zwischen den westdeutschen Ministerpräsidenten und den Militärgouverneuren der westlichen Besatzungszonen stand nach der Übergabe der Frankfurter Dokumente die Frage im Mittelpunkt, ob in Bonn ein 'vorläufiges Grundgesetz' oder eine 'endgültige Verfassung' geschaffen werden sollte.⁸ Und nicht nur einmal drohten die Verhandlungen daran zu scheitern. Während die Alliierten darauf bestanden, den drei Westzonen eine 'Verfassung' zu geben und diese durch einen Volksentscheid ratifizieren zu lassen, traten die Ministerpräsidenten beharrlich dafür ein, nur ein Grundgesetz zu schaffen, das seine Ratifikation durch die Landtage erfahren sollte. Eine endgültige Verfassung – so die Befürchtung der Länderchefs – würde die deutsche Teilung zementieren, ein Volksentscheid einem 'Provisorium' zu viel Ehre angedeihen lassen. Hinzu kam die Sorge, daß ein Volksentscheid angesichts der wiederaufkeimenden nationalsozialistischen und kommunistischen Kräfte möglicherweise scheitern würde. Gleichwohl war allen am Entstehungsprozeß Beteiligten bewußt, daß ein funktionierendes Regelinstrumentarium entstehen mußte. So stritt von Anfang an das Bemühen, eine stabile Ordnung herzustellen, gegen die Sorge, daß je 'mehr Verfassung' in Bonn entstehen würde, desto größer der Schritt auf die deutsche Teilung zu wäre. Dieser Widerspruch begleitete die gesamte Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes. Von Anfang an war er eines der zentralen Probleme, das sich auch in der Berichterstattung durch die Tagespresse niederschlug. So schrieb am 31. Juli 1948 der SPIEGEL: „Um die Begriffsbestimmung 'Grundgesetz vorläufige Verfassung' hatten die Deutschen am längsten gerechnet. Die Generale hatten von 'Verfassung' und 'Regierung' gesprochen, ließen aber den Deutschen schließlich die Trompete. Mit dem Erfolg, daß Stock dann vor die Presse platzte 'Grundgesetz und Verfassung sind ja doch dasselbe, meine Herren.'"⁹ Selbstredend stand auch die Arbeit des Verfassungskonvents ganz in diesem Zeichen. Anders aber als zuvor die Ministerpräsidenten in den Verhandlungen mit den alliierten Militärgouverneuren und anders auch als es im Parlamentarischen Rat sein würde, hatte der Verfassungskonvent auch in

⁸ Dazu und zum Folgenden ausführlich Angela Bauer-Kirsch, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik, in: Zeitschrift für Politik 2002, S. 171 ff.

⁹ „Doch dasselbe“, in: Der SPIEGEL vom 31.7.1948, S. 8.

diesem Punkt keine (politischen) Entscheidungen zu treffen. Und zum Ende des Verfassungskonvents schrieb die Süddeutsche Zeitung am 24. August 1948: „Die meisten der in Herrenchiemsee versammelten Verfassungsexperten – diesen Eindruck gewann man auf der Insel – mögen sich wohl des *Dilemmas zwischen Fiktion und Notstandsverfassung* bewußt gewesen sein, das die Arbeiten des Konvents zwangsläufig von Anfang an bestimmen mußte.“¹⁰

3. Der ‘Verfassungskonvent’ im historischen Kontext

Der Begriff ‘Verfassungskonvent’ war der deutschen Verfassungsgeschichte (auf gesamtstaatlicher Ebene) bis zum Verfassungskonvent von Herrenchiemsee keine gängige Vokabel. Weder beim Entstehen der Paulskirchenverfassung noch beim Zustandekommen der Weimarer Reichsverfassung fand er – nicht einmal in der Rückschau – Anwendung.¹¹ Die mit dem Verfassungskonvent Herrenchiemsee vergleichbaren Gremien hießen im Jahr 1848 *Siebzignerausschuß* und 1919 *Staatenausschuß* und *Staatenkonferenz*. Bekannt war der Begriff vielmehr demjenigen, der sich mit der Verfassungsgeschichte des Auslandes, namentlich der Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreichs befaßt hatte.¹² Die Verfassungsgebende Versammlung, die im Mai 1787 in Philadelphia zusammenkam, erhielt den Namen *Constitutional Convention* – Verfassungskonvent. Diesem Vorbild folgten die Franzosen. Nach der Verfassungskrise im Jahr 1792 wurden Neuwahlen zur Bildung einer *Convention* ausgeschrieben; der Konvent, der aus allgemeinen Wahlen hervorging – Frauen waren freilich von dieser ‘Allgemeinheit’ noch ausgeschlossen – sollte eine neue Verfassung verabschieden.¹³ Hier war der ‘Konvent’ verfassungsgebende Versammlung.

¹⁰ „Verfassung in der Retorte“ (von H. Sch.), in der Süddeutschen Zeitung vom 24.8.1948, S. 3. Das Fehlen eines Beatzungsstatuts – so der Bericht weiter – mußte zwangsläufig dazu führen, daß der Konvent im „luftleeren Raum“ bauen mußte (Hervorhebung teilweise im Original).

¹¹ Siehe oben, III.1. und 2.

¹² Dementsprechend kritisierte auch Hermann von Mangoldt die Bezeichnung ‘Verfassungskonvent’. In einem Aufsatz vom November 1948 schrieb er: „Zwar lagen in dem Herrenchiemseer Entwurf schon Formulierungen vor. Bei ihnen handelt es sich aber um das Ergebnis der Arbeiten eines Sachverständigenausschusses, der sich allerdings, wenn man sich an die Verwendung erinnert, die der Begriff ‘Konvent’ in der Verfassungsgeschichte gefunden hat und im geltenden Staatsrecht, insbesondere des Auslandes, auch heute noch findet, in der Bezeichnung ‘Verfassungskonvent von Herrenchiemsee’ einen nicht recht passenden Namen beigelegt hat.“ („Zum Beruf unserer Zeit für die Verfassungsgebung. Grundsätzliches zu den Bonner Verfassungsarbeiten, in: Die Öffentliche Verwaltung 1948, S. 51 (52).

¹³ Dazu ausführlich S. F. Englehart/J. A. Moore (Hrsg.), *Three beginnings: Revolution, rights and the liberal state. Comparative perspectives on the English, American and French revolutions*, 1994, zusammenfassend Werner Frotscher/Bodo Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, 2. Aufl., 1999, S. 15 ff., S. 37 ff.

Unabhängig vom Namen aber stand der Verfassungskonvent 1948 als 'Expertengremium' freilich in der Tradition: Das Paulskirchenparlament wie auch die Weimarer Nationalversammlung konnten auf umfangreiche Vorarbeiten von Spezialisten – vornehmlich aus Jurisprudenz und Politik – zurückgreifen. Und sie griffen darauf zurück. Sowohl die Arbeiten des Siebzehnerausschusses 1848 als auch die Arbeiten des Staatenausschusses und der Staatenkonferenz nahmen großen Einfluß auf die Verfassungen ihrer Zeit und wurden zu weiten Teilen von der jeweiligen verfassunggebenden Versammlung übernommen.¹⁴

4. Die Berichterstattung in der Presse

Unter all den Faktoren, welche den Verfassungskonvent in seinem Selbstverständnis und auch in seinem Tun beeinflußt haben mögen, kommt der Berichterstattung durch die Tagespresse eine besondere Funktion zu. Denn sie reflektierte das gesamte Umfeld, den politischen Kontext, in welchen der Verfassungskonvent gestellt war und bildete gleichermaßen einen wichtigen Teil desselben; sie beschrieb nicht nur die Kulisse, vor welcher der Verfassungskonvent spielte, sie war Teil derselben.¹⁵

Allen weiteren Überlegungen sei vorangestellt, daß selbst bei der rein wissenschaftlich betriebenen Zeitungslektüre ein eigenwilliges Moment sich einschleicht: Im Zeitraffer konsumierte zweimonatige Berichterstattung – Juli und August 1948 – hinterlassen trotz aller wissenschaftlich motivierten Nüchternheit unweigerlich einen bestimmten Eindruck. Diesen in Worte zu fassen, ist allein nicht das Problem. Schwierig gestaltet sich dieses Unterfangen jedoch dort, wo man versucht, seine Eindrücke mit den entsprechenden Textstellen zu belegen. Bald gelangt man enttäuscht zu der Einsicht, daß für das zusammengereimte Gesamtbild hier und da die Begründung seines Zustandekommens ausbleiben muß. Die Forderung, auf die Wiedergabe bloßer Eindrücke mangels Beweise zu verzichten, wäre zwar verständlich; unberechtigt aber, weil genau diese Einflußnahme seit jeher Bestandteil der Medien war und an vielen Stellen auch die lesende Öffentlichkeit und insbesondere die Konventsteilnehmer eben dieser Meinungsbildung – die möglicherweise in den Sommermonaten des Jahres 1948 anderen Regeln, anderen Stimmungen unterlegen hatte – ausgesetzt war.

¹⁴ Vgl. dazu oben, III.

¹⁵ Zur Bedeutung der Presse in der Öffentlichkeit und zur Verbreitung verschiedener Zeitungen nach 1945 vgl. Wilmont Haacke, *Publizistik und Gesellschaft*, 1970, S. 157 ff, 177 ff.; vgl. auch Willy Stamm, *WER und WAS in Presse und Werbung*, 4. Aufl. (o. J.), S. 157 ff.

Soweit ersichtlich wurde erstmals am 24. Juli 1948 die lesende Öffentlichkeit darüber informiert, daß die Ministerpräsidenten bei ihrer jüngsten Zusammenkunft auf Schloß Niederwald die Einsetzung eines Ausschusses zur Vorbereitung des Grundgesetzes beschlossen hatten – gemeint war der Verfassungskonvent Herrenchiemsee.¹⁶ Fortan berichtete die Tagespresse über den Gang der Dinge, über die Zusammenkunft auf der Herreninsel im Chiemsee. Wenngleich die Berichterstattung in Umfang, Häufigkeit und Bewertung des Konvents unterschiedlich ausfiel, so sind doch manche gemeinsame Entwicklungen und Tendenzen zu erkennen.

*a) Rechtsgelehrte in geographischer Abgelegenheit
– Zu Namen und Tagungsort des Verfassungskonvents*

Zunächst einmal fällt auf, daß der Name des Gremiums ständig wechselte – dies selbst innerhalb ein und derselben Zeitung, ja teilweise sogar innerhalb ein- und desselben Artikels. Den „Verfassungsausschuß“ traf man ebenso häufig an wie den „Verfassungskonvent“, bisweilen war auch vom „Chiemsee-Konvent“ die Rede.¹⁷ Daß der Begriff ‘Verfassungskonvent’ nicht ganz unproblematisch, mindestens aber nicht selbstverständlich war, läßt die unterschiedliche Schreibweise erkennen: Da findet sich innerhalb ein- und desselben Artikels der „Verfassungskonvent“ in und ohne Anführungszeichen und auch der Verfassungs-„Konvent“ getrennt geschrieben mit der Hervorhebung des ‘Konvents’.¹⁸ Eine Auseinandersetzung mit dem offensichtlich ungewöhnlichen Begriff fand in der Presse nicht statt. Aus einem Artikel vom 14. August 1948 in der Allgemeinen Zeitung geht lediglich hervor, daß sich Theodor Spitta gegen die „von Pfeiffer geprägte“ Bezeichnung ‘Verfassungskonvent’ gewehrt hatte.¹⁹

Durch die gesamte Berichterstattung von Juli bis August 1948 hindurch wurde der Expertencharakter des Konvents hervorgehoben und damit eng

¹⁶ Die Neue Zeitung vom 24.7.48 berichtete darüber im Leitartikel auf Seite 1. Zusätzlich druckte sie das Schluß-Kommuniqué der Konferenz auf Jagdschloß Niederwald ab. über den künftigen Verfassungskonvent war hier zu lesen: „Um [...] rasch zu praktischen Ergebnissen zu gelangen, wurde die Einsetzung je eines Ausschusses zur Vorbereitung für den Entwurf eines Grundgesetzes und für die Überprüfung der Ländergrenzen beschlossen. [...] Der Ausschuß zur Vorbereitung dieses Entwurfs eines Grundgesetzes wird sich dann in kurzer Zeit konstituieren, nachdem die Ministerpräsidenten je einen Vertreter benannt haben.“

¹⁷ Vgl. Die Neue Zeitung vom 14.8.48, S. 1; Süddeutsche Zeitung vom 24.8.48, S. 3 (H. Sch., „Verfassung in der Retorte“).

¹⁸ So bspw. in der Süddeutschen Zeitung vom 24.8.48, S. 1. Im Titel des Artikels aber war zu lesen: „Der Verfassungskonvent auf der Herreninsel“, vgl. auch die Frankfurter Rundschau vom 23.8.48, S. 1.

¹⁹ Zitiert nach Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat I, S. LXV. Vgl. auch von Mangoldt, Zum Beruf unserer Zeit, S. 52.

verbunden dessen Über- oder vielmehr Unparteilichkeit. Eine Versammlung von „Rechtsgelehrten“, „Verfassungsrechtlern“²⁰ und „Rechtskundigen“²¹, von „Experten“²², „Fachleuten“²³ und „Sachverständigen“, kurz: eine Versammlung von Kennern der Materie, fand sich in Bayern ein. Hier tagte ein „Expertenausschuß, der dem Parlamentarischen Rat das Material zur Beratung des Verfassungs-Grundgesetzes zusammenstellen“ sollte.²⁴ Dem „Vorbereitenden Verfassungsausschuß aus Sachverständigen“ sollte vor allem die Aufgabe zukommen, die „gesetzestechnischen“²⁵ Vorarbeiten zu leisten. Er sollte der Architekt sein und Pläne entwerfen für den Staatsbau, während dem Parlamentarischen Rat die Aufgabe zukommen würde, die Maurerarbeiten zu erbringen.²⁶ In einem Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 14. August 1948 hieß es: „Die Diskussion spielt sich in der Höhenlage geistiger, und nicht in den Niederungen politischer Auseinandersetzungen ab.“²⁷ Was dem Konvent also in der Presse attestiert wurde, war die Überlegenheit des Unpolitischen. Er stand nicht auf dem Schlachtfeld der aktuellen Tagespolitik. In weiter Ferne und geographischer Abgelegenheit konnte er sich – das vermittelte die Presse – den verfassungsrechtlichen Fragen widmen, ohne dabei auf parteipolitische Differenzen Rücksicht nehmen zu müssen.²⁸ Doch war genau dieses Idyll auch Stein des Anstoßes. Die Süddeutsche Zeitung fragte am 21. August 1948: „Ist es richtig, daß die Rechtsgelehrten, abgeschnitten von der Außenwelt, sich in stiller Klausur beraten? ‚Wir müßten zwischen Ruinen tagen, um der Not des Volkes gerecht zu werden‘, erklärte ein bekannter Sozialist.“²⁹ Über Otto Suhr berichtete die Presse, daß es diesem „fast unheimlich [vorgekommen wäre], aus der überspannten und überreizten Atmosphäre der Vier-Mächte-

²⁰ So Joachim Schilling, „Idyll auf Herrenchiemsee“, in: Die Neue Zeitung vom 21.8.48, S. 1.

²¹ Der SPIEGEL vom 14.8.48, S. 3 („Das nächste Deutschland“).

²² Die Neue Zeitung erwähnte am 31.7.48 den „Expertenausschuß“ (S. 2); ebenso am 14.8.48 (S. 1); von „Experten der elf westdeutschen Länder“ sprach die Süddeutsche Zeitung vom 7.8.48 (S. 3); von „Verfassungsexperten“ war in der Frankfurter Rundschau vom 13.8.48 die Rede (S. 2).

²³ Neue Zeitung vom 18.8.48, S. 1.

²⁴ Neue Zeitung vom 31.7.48, S. 2.

²⁵ Süddeutsche Zeitung vom 10.8.48, S. 1.

²⁶ Vgl. dazu Schilling, Idyll auf Herrenchiemsee, S. 1.

²⁷ S. 3.

²⁸ In der Neuen Zeitung hieß es am 11.8.48: „[Im Parlamentarischen Rat] dürften die politischen Parteien die maßgeblichen Faktoren darstellen, während, wie Dr. Pfeiffer betonte, die Herrenchiemseer Konferenz bestrebt sein werde, bei dem Entwurf des Staatsgrundgesetzes politische Aspekte tunlichst hintanzustellen und lediglich gesetzestechnische Probleme zu diskutieren.“ (S. 1)

²⁹ Schilling, Idyll auf Herrenchiemsee, S. 1.

Stadt in jenes landschaftliche und geistige Idyll zu treten“.³⁰ Drei Tage später, am 24. August, berichtete die Süddeutsche Zeitung über Thomas Dehlers Kritik an der Zusammenkunft der Verfassungsexperten und deren Tagungsort: „Kann eine Verfassung überhaupt aus der Beratung von Experten entstehen, muß und wird sie nicht notwendig das Produkt einer Retortenarbeit werden? Eine Verfassung, die diesen Namen verdient, muß aus dem Leben herauswachsen, sonst entsteht etwas ähnlich dem Schloß auf der Herrenchiemsee-Insel: was wir schaffen müssen, das ist ein Notbau, einfach, zweckmäßig und sparsam, ohne Zierrat und ohne falschen Schein, auch ohne dynastische Reminiszenzen.“³¹ Unverblümt äußerte sich – allerdings erst nach Beendigung des Konvents – die Wirtschafts Zeitung: „Man möchte wünschen, daß die Herren vom Chiemsee, die mit dem Blick auf den schönen Schein des bayerischen Bergsees und fernab des städtischen Trümmerelends ihren täglichen Aufstieg in die Höhen der staatstheoretischen Abstraktionen gemacht haben, sich der ganz gewöhnlichen Realitäten unseres politischen, sozialen und ökonomischen Alltags und also ihrer Grenzen vollauf bewußt geblieben wären.“³²

Gleichwohl gewinnt man den Eindruck, daß die Presse – in besonderem Maße gilt dies, möglicherweise ob ihrer geographischen Nähe, für die Süddeutsche Zeitung – im großen und ganzen dem Verfassungskonvent insbesondere vor und zu Beginn von dessen Arbeiten ein ordentliches Maß an Respekt entgegenbrachte, und nicht selten wurde vermittelt, daß es sich bei den Teilnehmern um eine Schar von Auserlesenen handelte.³³ Es wurde sogar davon berichtet, daß die Teilnehmer des Konvents eigentlich mit Salutschüssen hätten begrüßt werden sollen – so wie das „in früheren Zeiten bei hochgestellten Persönlichkeiten der Fall war.“³⁴ Eine Genehmigung hierfür

³⁰ Ebd.

³¹ So Thomas Dehler in einer Stellungnahme zu den Beratungen auf der Herreninsel. Abgedruckt wurde dieser Text auf der ersten Seite, ganz unten rechts in der Ecke. Heute findet sich eben dieser Beitrag auf eine der Glaswände im Museum im Schloß Herrenchiemsee projiziert (vgl. dazu V., Fußn. 2). In diesem Sinne stellte auch die Hamburger Allgemeine Zeitung vom 11.8.48 in Aussicht, daß „das ganze Projekt möglicherweise nur akademischen Wert“ haben würde (zitiert nach Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LXV).

³² Wirtschafts Zeitung vom 27.8.48, S. 1 („Die Herren vom Chiemsee“).

³³ Dazu insbesondere Schilling, Idyll auf Herrenchiemsee, S. 1 f. : „... herrscht in dem kleinen Kreis der Fachleute eine akademische Beschaulichkeit und hohe Würde, die oft an platonische Philosophengespräche erinnert.“ (S. 1)

³⁴ So Die Neue Zeitung vom 11.8.48, S. 1 („Experten beraten Verfassung. Insulare Klausursitzung auf Herrenchiemsee eröffnet“).

wurde allerdings nicht erteilt, wozu der SPIEGEL erklärte, daß „dieser Plan einer eilends herbeigeschafften weiß-blauen Flagge geopfert“ wurde.³⁵

b) Die Aufgabe des Konvents

Auffällig ist darüber hinaus, daß vor Beginn und auch in den ersten Tagen der Beratungen die Tagespresse den Eindruck vermittelte, daß das, was auf Herrenchiemsee passiere, eine erste Stufe im Entstehungsprozeß, ein Anfang im Werden des Grundgesetzes wäre. Ja, teilweise wurde nicht einmal genau unterschieden zwischen dem Entwurf und der Verfassung selbst, zwischen dem vorbereitenden Verfassungskonvent und dem beschlußfassenden Parlamentarischen Rat. Am 31. Juli 1948 meldet die Süddeutsche Zeitung, daß am 10. August ein „Experten-Ausschuß“ mit den „Beratungen über das Grundgesetz“ beginnen wird.³⁶ Am 7. August war auf der dritten Seite ein Bericht über die Herreninsel unter dem Titel zu lesen: „Herrenchiemsee, die ‚Verfassunginsel‘. Am *Geburtsort* der vorläufigen Verfassung für Westdeutschland“.³⁷ Am 11. August berichtete die Süddeutsche Zeitung unter dem Titel „Experten beraten Verfassung. Insulare Sitzung auf Herrenchiemsee eröffnet“.³⁸ Am selben Tag war in der Neuen Zürcher Zeitung unter dem Titel „Vorarbeiten für die Verfassung Westdeutschlands“ ein Bericht über den Konvent zu lesen.³⁹ Am 14. August berichtete Die Neue Zeitung über den „Expertenausschuß zur Vorbereitung einer künftigen deutschen Verfassung“⁴⁰. Die Süddeutsche Zeitung vom selben Tag sprach vom westdeutschen Staatsgebilde, „dessen Geburt in Herrenchiemsee eingeleitet wird.“ Und der SPIEGEL referierte in seiner Ausgabe vom 14. August die Eröffnungssitzung des Konvents als die Eröffnungssitzung der „westdeutschen Konstituante“⁴¹.

³⁵ „Das nächste Deutschland“, in: Der SPIEGEL vom 14.8.48, S. 3 (4).

³⁶ S. 1.

³⁷ Hervorhebung nicht im Original.

³⁸ Süddeutsche Zeitung vom 11.8.48, S. 1. Im Text berichtete sie von der „Tagung des Ausschusses für die Ausarbeitung des westdeutschen Verfassungsentwurfs“.

³⁹ S. 1. Am 18. August enthielt die Neue Zürcher Zeitung auf Seite 1 eine kurze Meldung unter dem Titel „Die Vorarbeiten für eine Verfassung Westdeutschlands. Ein deutscher Entwurf“. Im Text war dann zu lesen: „Die Konferenz der *Sachverständigen der elf westdeutschen Länder* hat den Entwurf für eine westdeutsche Verfassung ausgearbeitet“ (Hervorhebung im Original).

⁴⁰ S. 1. Von den Vorbereitungen und Vorarbeiten sprach auch die Süddeutsche Zeitung am 7. August (S. 1).

⁴¹ „Das nächste Deutschland“, in: Der SPIEGEL vom 14.8.48, S. 3 (4). Im selben Artikel war zu lesen: „Heute, das ist die Zeit von Jodls Reimser Kapitulation im Mai 1945 bis zu den Augusttagen von Herren-Chiemsee, wo jetzt die *Verfassung des nächsten Deutschland* beraten wird.“ (S. 3, Hervorhebungen nicht im Original). Die falsche Bezeichnung – „westdeutschen Konstituante“ –, zumindest aber die Gleichsetzung von verfassungegebender Versammlung und Verfassungskonvent setzte sich auch

Ganz eindeutig vermittelte die Presse den Eindruck, daß auf Herrenchiemsee *der* maßgebliche Entwurf für eine Verfassung, wenn nicht gar die Verfassung selbst entstehen würde. Expressis verbis hielt die Süddeutsche Zeitung vom 21. August fest, daß auf der Herreninsel „ein entscheidendes Stück deutscher Geschichte entsteht“ – und dies „fast unter den Augen einer leider wenig interessierten Umwelt.“⁴² Auch taten die Zeitungen kund, daß das in Bayern entstehende Werk „für die Geschichte“⁴³ und „in Anlehnung an ihre Weimarer Vorgängerin“⁴⁴ schon – insbesondere wohl von den Chiemsee-Anwohnern – „Chiemseer Verfassung“⁴⁵ getauft wurde.

Mit weiterem Fortgang der Arbeiten auf der Herreninsel veränderte sich die Berichterstattung in bezug auf die Aufgabe des Konvents und die Bedeutung seines Werkes. Mehr und mehr war die Presse nun bemüht, auch den unverbindlichen Charakter des Entwurfs von Herrenchiemsee hervorzuheben. Das mag seine einfache Erklärung zum einen darin finden, daß in der Zwischenzeit die Parteien – zumeist eher zurückhaltend – reagiert und offiziell Stellung bezogen hatten; zum anderen auch darin, daß das Werk allmählich zum Abschluß kam und eine neue ‘politische’ Instanz in den Fokus der Presse und damit der Öffentlichkeit geriet: Der Parlamentarische Rat – die *wirkliche* verfassungsgebende Versammlung. Unter dem Titel „Arbeit auf Herrenchiemsee beendet. 300 Seiten *Verfassungswerk* nach vierzehntägigen Beratungen“ druckte Die Neue Zeitung am 25. August 1948 einen dreiteiligen Artikel ab; die Zwischenüberschriften lauteten: „Nur eine Denkschrift“, „Das Echo der Parteien“ und „Weniger wäre mehr gewesen“ – hinter letzterem verbarg sich eine Kritik Otto Suhrs, der zwar begrüßt hatte, daß man auf Herrenchiemsee der Berliner Situation so großes Verständnis entgegengebracht hatte, dem Konvent aber dennoch vorwarf, daß er zu „traditionsgebunden“ gewesen sei und nur wenige neue Gedankengänge sich hätten durchsetzen können. Unter „Echo der Parteien“ wurden unter anderem Auszüge aus einer Erklärung des Pressechefs des SPD-Vorstandes abgedruckt. Darin hieß es: Die SPD würde die Arbeiten in Herrenchiemsee „höchstens als Vorarbeiten“ bewerten, die der Parlamentarische Rat entweder „in den Papierkorb werfen“

später in der Literatur fort (bspw. Hans Berger, Der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee, in: Die Verwaltung, 1948, S. 76 (77), Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1968, S. 69).

⁴² Schilling, „Idyll auf Herrenchiemsee“, S. 1.

⁴³ Der SPIEGEL vom 14.8.48 („Das nächste Deutschland“), S. 4.

⁴⁴ Süddeutsche Zeitung vom 7.8.48, S. 3 („Herrenchiemsee, die Verfassungsinsel“).

⁴⁵ Süddeutsche Zeitung vom 7.8.48, S. 3 („Herrenchiemsee, die Verfassungsinsel“) sowie Der SPIEGEL vom 14.8.48 („Das nächste Deutschland“), S. 4.

oder aus ihm „einige Anregungen entnehmen“ könnte.⁴⁶ Im ersten Teil des Beitrages – „Nur eine Denkschrift“ – wurde hervorgehoben, daß die Ausarbeitungen des Sachverständigenremiums keinen „eigentlichen Entwurf“, sondern „nur eine Denkschrift“ mit verschiedenen Lösungen darstellten.⁴⁷ In auch heute noch üblicher Schärfe ließ der SPIEGEL verlauten: „Prominente Vertreter unkten am Ende resignierend, der Parlamentarische Rat werde das Herrenchiemseer Verfassungswerk beiseitelegen. 25 000 D-Mark kostete dieses Juristen-Experiment dem bayrischen Staatssäckel.“⁴⁸ Im selben Artikel des SPIEGELS war aber auch zu lesen: „Die Verfassung ist fertig. Es wurde 14 Tage lang hart gearbeitet.“

*c) Die Einflußnahme der Berichterstattung
auf die Konventsteilnehmer*

Das Wechselspiel zwischen Berichterstattung, öffentlicher Meinung und politischem Tagesgeschehen ist ein komplexes. Wie hier einzelne Kräfte zusammenwirken, ist – zumindest im Rahmen verfassungshistorischer Studien – nicht aufzulösen. Dementsprechend schwierig ist es, den Einfluß zu ermitteln, welchen die Berichterstattung in der Tagespresse auf das Selbstverständnis der Konventsteilnehmer nahm. Das ist um so schwieriger, als nicht überliefert ist, in welchem Umfang die Teilnehmer überhaupt die tägliche Lektüre welcher Zeitung gepflegt haben. Zu vermuten ist zwar, daß die Teilnehmer – als Politiker und Staatsrechtler – das politische Tagesgeschehen und damit auch die Berichterstattung über sich selbst in der Presse aufmerksam verfolgt haben. Zu belegen aber ist nur durch vereinzelt protokollierte Aussagen, daß die Konventsmitglieder Kenntnis hatten von bestimmten Berichten und Meldungen der Presse. Als am Abend des 16. August in der Plenarsitzung die Protokolle der vorangegangenen, nicht öffentlichen Sitzungen vorlagen, bat Pfeiffer darum, diese vertraulich zu behandeln. Mahnend fügte er hinzu: „Die Frage der Vertraulichkeit unserer Besprechungen ist ja zu einer Frage geworden nach all dem, was man in der Presse liest“.⁴⁹

Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu: Konnten die Konventsteilnehmer möglicherweise noch eine Vorstellung davon haben, welche Verbreitung die verschiedenen Tageszeitungen fanden, so konnten sie kaum wissen, mit welcher Aufmerksamkeit die Berichterstattung über den

⁴⁶ S. 1 (Hervorhebung nicht im Original).

⁴⁷ Die Neue Zeitung vom 25.8.48, S. 1.

⁴⁸ Der SPIEGEL vom 28.8.48, S. 3 („Torso Germania“).

⁴⁹ In: Parl. Rat II, S. 187.

Konvent rezipiert wurde. Schwierig war es also einzuschätzen, inwieweit die einzelnen Meldungen die öffentliche Meinung prägen würden.

Zu vermuten ist gleichwohl, daß all die Lobeshymnen wie „Philosophengespräche“, „akademische Beschaulichkeit“ oder ähnliches⁵⁰ nicht nur schmeichelhaft waren⁵¹, sondern diese auch eine hohe Erwartungshaltung seitens der Öffentlichkeit vermittelten und damit den Erwartungsdruck auf die Konventsteilnehmer erhöhten.

XII.

DIE INNENSICHT DER KONVENTSTEILNEHMER

In der Generaldebatte am 11. August 1948⁵² widmete sich der Konvent auch der Frage nach seiner Aufgabe. Carlo Schmid – an diesem Tag Vorsitzender und erster Redner – stellte diese Thematik an den Anfang seines Vortrages: „Vielleicht ist zunächst nochmals klarzustellen, in welcher Eigenschaft wir hier versammelt sind. Wir sind ein Ausschuß von Experten. [...] Wir werden also darauf angewiesen sein, bei unseren Verhandlungen nicht politische Entscheidungen zu treffen, denn hierzu sind wir nicht berufen. Wir müssen aber wenigstens erkennen und feststellen, wo politische Entscheidungen getroffen werden müssen und welcher Art sie etwa sein können.“⁵³ Weiter stellte er die Frage: „Was machen wir denn eigentlich? Wir sollen ein Grundgesetz schaffen. Was heißt das? Soll das nur ein anderes verschämteres Wort für das sein, was man normalerweise ‘Verfassung’ nennt, vielleicht mit dem Eigenschaftswort ‘vorläufig’ versehen? Oder soll in dem Wort ‘Grundgesetz’ zum Ausdruck kommen, daß wir etwas wesenhaft anderes wollen, als das, was normalerweise eine Verfassung ist?“⁵⁴

Mit diesem Fragenkatalog hatte Carlo Schmid die grundsätzlichen Probleme angesprochen, die den Konvent bei seiner Arbeit in den noch

⁵⁰ Vgl. Fußn. 33.

⁵¹ Im Unterausschuß I erklärte sich Schmid zu seinen Ausführungen über die Gründung eines Weststaates. Zur Kommentierung in der Presse sagte er: „[...] Man hat dafür in der Presse die Ehre erwiesen, dass man schrieb, ich hätte staatsphilosophische Ausführungen gemacht. Das ist ein Irrtum. Meine Erwägungen waren durchaus praktischer Natur und auf das Praktische hin orientiert.“ (1. Sitzung [17.8.48], S. 4).

⁵² In: Parl. Rat II, S. 67-135.

⁵³ Ebd., S. 67.

⁵⁴ Ebd., S. 68; vgl. dazu auch Carlo Schmid, Im Parlamentarischen Rat, in: Albert Wucher (Hrsg.), Politische Gespräche mit Männern der ersten Stunde, 1968, S. 125 ff. (130 f.). Auch im Parlamentarischen Rat war dies eine der Fragen, derer sich Carlo Schmid mehrfach angenommen hatte (vgl. insbesondere ders. im Plenum des Parlamentarischen Rates [künftig zitiert: Parlamentarischer Rat, Plenum] in der 2. Sitzung am 8.9.48, abgedruckt in: Deutscher Bundestag/Bundearchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 9: Plenum, bearbeitet von Wolfram Werner, 1996. [künftig zitiert: Parl. Rat IX], S. 20 ff.).

verbleibenden dreizehn Tage begleiten sollten. In mehrfacher Weise war der Spagat programmiert, den der Konvent zu vollziehen haben würde: Als Experten des Verfassungsrechts wollten und sollten sie staatsrechtliche Erwägungen anstellen, ohne dabei jedoch zu sehr in staatsrechtliche Erwägungen abzuschweifen. (Partei)politischen Interessen wollten sie entsagen, gleichzeitig aber Praxis und politischen Alltag nicht aus den Augen verlieren. Politische Entscheidungen wollten und durften sie nicht treffen – dies oblag vielmehr dem Parlamentarischen Rat –, obwohl sie die Regeln für die Politik zu erstellen hatten. All diese Vorhaben mußten zu einer Gratwanderung werden, da der Konvent mit einer Materie zu arbeiten hatte, die Recht und Politik in besonderer Art und Weise miteinander verschmelzen läßt – dem Verfassungsrecht. Und bei all ihren Verhandlungen hatten sie dem Umstand Rechnung zu tragen, daß in Bonn keine endgültige Verfassung, sondern ein vorläufiges Grundgesetz zu entstehen hatte

1. Die „Herren vom Verfassungskonvent der Ministerpräsidentenkonferenz“⁵⁵

„Wir wußten, daß das Ergebnis unserer Arbeiten niemanden verpflichten konnte und daß wir nicht mehr als eine Art von Denkschrift für die Gemeinschaft der Ministerpräsidenten und nicht mehr als ein Arbeitspapier für den Parlamentarischen Rat schaffen konnten; ob unsere Ausarbeitung als Vorlage akzeptiert werden würde, lag allein bei den Ministerpräsidenten und dem Parlamentarischen Rat. Wir wußten jedoch auch, daß unsere Vorschläge die Richtung der Beratungen des Parlamentarischen Rates [...] in bedeutendem Maße bestimmen werden, wie dies jeder Leitfaden und jede Denkschrift tun.“⁵⁶ Eine solche Sicherheit, wie Carlo Schmid sie in seinen ‘Erinnerungen’ Jahre später vermittelt, war dem Konvent selbst im Jahr 1948 freilich verwehrt. Und doch lassen verschiedene Äußerungen der Konventsteilnehmer erkennen, daß diese sich ob ihrer Einsetzung durch die Ministerpräsidenten für ein besonderes Gremium hielten und davon ausgingen, *den* maßgeblichen Entwurf für die Verfassunggebende Versammlung zu erstellen. Tatsächlich aber konnten sie nicht wissen, welches Schicksal ihren Vorarbeiten widerfahren würde.

Doch macht sich an verschiedenen Stellen bemerkbar, daß die Teilnehmer sich des strukturellen – genetischen – Vorteils wohl bewußt waren, zumindest aber die Besonderheit ihrer Zusammenkunft erkannt hatten. Sie waren Auserwählte, die keiner Wahl bedurft hatten. So wundert es kaum, daß

⁵⁵ So Anton Pfeiffer in seiner Eröffnungsrede am 10. August 1948, HCh Plenum, 1. Sitzung, in: Parl. Rat II, S. 53.

⁵⁶ Carlo Schmid, *Erinnerungen*, 1979, S. 335.

Brill einen Vergleich zu den Expertengremien anstellte, die bei der Entstehung der Weimarer Reichsverfassung tätig geworden waren.⁵⁷ Am 10. August fragte er in der Diskussion um die Darstellung der Ergebnisse, in welcher Funktion die Mitglieder des Verfassungskonvents eventuell im Parlamentarische Rat auftreten würden, ob sie „etwa in der Art des Staatsausschusses bei der Weimarer Nationalversammlung auftreten, also die doppelte Funktion haben, ein Gremium zu bilden und Gesandte der Länder zu sein, oder ob sie in der Fortbildung der Quasi-Institution der Ministerpräsidentenkonferenz [...] deren Vertreter sein sollen.“⁵⁸ Die Diskussion darüber wurde im Plenum nicht weitergeführt. Und wenngleich auch weitere Belege dafür fehlen, daß an die Tatsache, daß man von den Landesregierungen auserwählt worden war, gewisse Privilegien geknüpft wurden, so stand nach der Äußerung Brills zumindest die Idee im Raum, daß die Konventsteilnehmer qua eben dieser Eigenschaft sich im Parlamentarischen Rat wiederfinden würden – in welcher Funktion auch immer. Anzumerken bleibt hier, daß Brill zu diesem Zeitpunkt wohl wußte, daß er nicht im Parlamentarischen Rat vertreten sein würde. Zwar wählte der hessische Landtag erst am darauffolgenden Tag – am 11. August 1948 – die Abgeordneten zum Parlamentarischen Rat (Brill war nicht unter den Gewählten), da diese Wahl jedoch wie in allen anderen Landesparlamenten ohne weitere Diskussionen ablief⁵⁹ und den unterbreiteten Vorschlägen lediglich zugestimmt wurde, ist davon auszugehen, daß längst vor dem Tag der Abstimmung auch den betreffenden Personen bekannt war, ob sie Mitglied im Parlamentarischen sein würden oder nicht.

Ein weiteres deutet darauf hin, daß die Teilnehmer sich der Besonderheit ihres Gremiums und ihrer Arbeit im Gegensatz zu allen anderen Zusammenkünften und den daraus entstandenen Entwürfen bewußt waren: Die inhaltliche Arbeit des Konvents war stark geprägt von der Frage, wie man seine Vorstellungen von dem künftigen Verfassungswerk vermitteln kann, von

⁵⁷ Dazu oben, III.2.

⁵⁸ So das Protokoll der 2. Plenarsitzung vom 10. August 1948, das freilich kein Wortprotokoll darstellt in: Parl. Rat II, S. 62.

⁵⁹ Das betrifft allein die Wahl der Personen. Die grundsätzliche Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung und die Verabschiedung einer „westdeutschen“ Verfassung führte in den Landesparlamenten teilweise zu schärferen Diskussionen und wurde insbesondere von Mitgliedern der KPD abgelehnt. Vgl. dazu bspw. 45. Sitzung des hessischen Landtags am 11. August (Drucksachen des hessischen Landtags, Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen, Band 2 Nr. 30-51, S. 1586 ff.); vgl. auch 59. Sitzung des nordrhein-westfälischen Landtags am 6. August 1948 (Stenographischer Bericht über die 56.-59. Sitzung [14. Sitzungsabschnitt (Sondersitzung)] des Landtages Nordrhein-Westfalen am 5. und 6. August 1948, S. 956 ff. [987 ff.]); siehe auch 17. Sitzung der Bürgerschaft Hamburg am 18. August 1948 (Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft zu Hamburg im Jahre 1948, S. 481 ff. [492 ff.]).

der Frage, wie die Ergebnisse den Ministerpräsidenten präsentiert werden sollten und in welcher Art und Weise diese sie schließlich an den Parlamentarischen Rat weitergeben würden.⁶⁰ Als in der Plenarsitzung am 16. August 1948 die weitere zeitliche Planung zu beraten war, wurde die Notwendigkeit offensichtlich, möglichst früh und vor allem rechtzeitig fertig zu werden, so daß die Ministerpräsidenten ausreichend Zeit hätten, den Entwurf zur Kenntnis zu nehmen und eventuell noch zu überarbeiten.⁶¹ In welcher Form dies geschehen würde, wußte der Verfassungskonvent nicht.⁶² Er selbst war bemüht, nichts zu erstellen, was wie eine verbindliche Regierungsvorlage der Ministerpräsidenten an den Parlamentarischen Rat aussehen würde, da dies die Landesregierungen in eine ungünstige Situation bringen würde.⁶³ Und sie wußten, daß die Ministerpräsidenten das Verbindungsstück waren zwischen ihrer und des Parlamentarischen Rates Arbeit – dies einmal unabhängig von der Frage, welcher der Herren sich zu diesem Zeitpunkt sicher sein konnte, auch Mitglied des Parlamentarischen Rates zu sein. Das weitere Schicksal ihrer Vorarbeiten würde also nicht unwesentlich davon abhängen, wie die Ministerpräsidenten diese an den Parlamentarischen Rat weiterleiten würden. Deutlich äußerte sich hierzu schließlich Hermann Brill in der Plenarsitzung am 21. August: „Sie [die Arbeit des Konvents] hat nur dann einen Erfolg, wenn die Ministerpräsidenten vor der nächsten Zusammenkunft imstande sind, davon Kenntnis zu nehmen, sich mit ihren Ministerkollegen darüber auszusprechen und eine breitere Front aufzustellen, als sie dieser Sachverständigenausschuß bietet.“⁶⁴

2. „Wir sind ein Ausschuß von Experten“

„Der Verfassungskonvent stellte ein seltsames Gemisch verschiedenster politischer Richtungen, verfassungsrechtlicher Theorien und Zugehörigkeiten dar. Keines der Mitglieder war offizieller Vertreter einer politischen Partei; manche gehörten keiner Partei an, sondern waren als Beamte ihrer Landesregierungen, als Professoren oder als frühere Diplomaten ausgewählt

⁶⁰ Dazu unten, 2.b.

⁶¹ Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, 7. Sitzung (16.8.1948), in: Parl. Rat II, S. 179 ff.

⁶² Vgl. dazu insbesondere die Aussprache in der 7. Plenarsitzung (16.8.48), in: Parl. Rat II, S. 183.

⁶³ Dazu bspw. Brill, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 85 f.; vgl. auch Suhr im Unterausschuß III, 5. Sitzung (17.8.48), S. 80 f.

⁶⁴ 9. Sitzung, in: Parl. Rat II, S. 346.

worden, weil man ihnen Sachverstand zutraute“ – so die Einschätzung Carlo Schmid's gut 30 Jahre nach Herrenchiemsee.⁶⁵

Im Sommer 1948 fiel die Selbsttitulierung unterschiedlich aus. Im Plenum war es insbesondere Anton Pfeiffer, welcher den 'Verfassungskonvent' immer wieder und nicht ohne gewissen feierlichen Impetus hervorhob; so auch in seiner Begrüßungsansprache am 10. August 1948: „Sie, meine sehr geehrten Herren, sind nun dazu berufen, als Expertenausschuß den ersten Verfassungskonvent des neuen Deutschlands zu bilden.“⁶⁶ Am 23. August schloß er nicht weniger feierlich den „Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee“⁶⁷, schloß er „für echt und gut den ersten Konvent auf Herrenchiemsee“.⁶⁸ Insgesamt aber verwandten die Teilnehmer selbst zumindest in den Plenarsitzungen diesen Begriff deutlich seltener, als es die Medien taten. Indes zumeist von allen Teilnehmern – und auch von Anton Pfeiffer – der Expertencharakter herausgestellt wurde. „Expertenkonferenz“⁶⁹, „Expertenausschuß“⁷⁰, „Ausschuß von Experten“⁷¹, „Expertengremium“⁷², „Expertenkollegium“⁷³, „Sachverständigenausschuß“⁷⁴ – das waren die Titel, welche sich der Verfassungskonvent zu eigen machte.⁷⁵

⁶⁵ Schmid, *Erinnerungen*, S. 334.

⁶⁶ HCh Plenum, in: *Parl. Rat II*, S. 56; vgl. auch Anton Pfeiffer ebd., S. 53, 57 und S. 60.

⁶⁷ HCh Plenum, 12. Sitzung, in: *Parl. Rat II*, S. 502.

⁶⁸ Ebd., S. 503.

⁶⁹ Carlo Schmid, HCh Plenum, 2. Sitzung (10.8.48), in: *Parl. Rat II*, S. 63.

⁷⁰ Anton Pfeiffer, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: *Parl. Rat II*, S. 87, Adolf Süsterhenn, ebd., S. 89; Anton Pfeiffer, ebd. S. 90; Kollmann, *Unterausschuß II*, 9. Sitzung (19.8.48), S. 303.

⁷¹ Carlo Schmid, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: *Parl. Rat II*, S. 67.

⁷² Anton Pfeiffer, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: *Parl. Rat II*, S. 87.

⁷³ Justus Danckwerts, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: *Parl. Rat II*, S. 96.

⁷⁴ Hermann Brill, HCh Plenum, 9. Sitzung (21.8.48), in: *Parl. Rat II*, S. 346; Josef Beyerle, ebd., S. 348.

⁷⁵ Daß Namen nicht nur Schall und Rauch, sondern – wie Carlo Schmid es in einem anderen Zusammenhang betonte – „Realitäten erster Ordnung“ sind (HCh Plenum, 3. Sitzung [11.8.48], in: *Parl. Rat II*, S. 70) und die ausnehmende Qualifikation der Teilnehmer besonders hervorgehoben werden sollte – auch dies war insbesondere ein Anliegen Schmid's –, verdeutlichte eine Debatte zu Beginn des Konvents; es ging um die Unterrichtung der Presse. Pfeiffer „verlangte“ – so das zusammenfassende Protokoll vom 10. August (HCh Plenum, 2. Sitzung [10.8.48], in: *Parl. Rat II*, S. 61 ff.) – eine „zuverlässige Aufstellung“ der Teilnehmer, damit „die ordnungsgemäße Unterrichtung der Presse gewährleistet“ sei. Zu diesem Zwecke wollte er Formulare ausgeben lassen, die von den Teilnehmern „deutlich lesbar auszufüllen“ waren (Ob diese „Formulare“ den bereits erwähnten Anmeldekarten [dazu vgl. oben, VI.] entsprechen, ist nicht eruierbar.) Wie aus den folgenden – nicht wörtlich überlieferten – Bemerkungen Brills hervorgeht, muß Pfeiffer der Liste auch einen gewissen 'konstitutiven Charakter' zugesprochen haben. Denn Brill wandte hiergegen ein,

Und wenngleich man dem Parlamentarischen Rat zugestand, daß er zwar „zahlenmäßig größer“ sei, so wurde dennoch herausgestellt, daß die „Zahl der Sachverständigen“ dort wohl geringer sein werde.⁷⁶ Auffällig ist aber, daß im Unterausschuß I, der sich in erster Linie aus den Bevollmächtigten der Länder – also den stimmberechtigten Mitgliedern des Konvents – zusammensetzte, der Expertenbegriff gleich welcher Spielart nicht verwandt wurde. Statt dessen war hier tatsächlich stets vom ‘(Verfassungs)Konvent’ die Rede.⁷⁷ Hieraus Schlüsse zu ziehen, ist gewagt, möglicherweise aufgrund einer weiteren Auffälligkeit aber nicht vollkommen von der Hand zu weisen: Die Protokolle des Unterausschusses I erwecken den Eindruck, daß hier am allerwenigsten zwischen der Ausarbeitung einer bloßen Vorlage und der Schaffung einer Verfassung, anders gewendet: zwischen dem vorbereitenden Gremium und der verfassunggebenden Versammlung unterschieden wurde.⁷⁸

Als Expertengremium zu arbeiten bedeutete für die Delegierten, daß sie nicht ausschließlich – wenngleich von den Ministerpräsidenten entsandt worden waren – als Repräsentanten der Länder und auch nicht als Vertreter

daß diese Liste – soll ihr denn, wie „Dr. Pfeiffer es ausgeführt habe“ (in: Parl. Rat II, S. 62) konstitutiver Charakter zukommen –, nur die Hauptvertreter aufgelistet werden sollten, da bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 25. Juli beschlossen worden sei, daß pro Land nur ein Vertreter entsandt werden solle. Daher müsse nun „klargestellt sein“, daß alle weiteren Mitarbeiter „nichts anderes sein können als die technischen Assistenten der Hauptvertreter“, die am 25. Juli benannt worden sind. Dies – so hatte Brill weiter ausgeführt – gelte um so mehr, als lediglich in der Einladung, die auf Vorschlag der bayerischen Staatskanzlei vom Büro der Ministerpräsidenten herausging, erwähnt worden sei, daß jeder Vertreter noch die Möglichkeit hätte, einen Mitarbeiter mitzubringen, indes aber nicht alle von diesem Recht Gebrauch gemacht hätten. Es ist gut möglich, daß hier ein gewisser Groll Brills zum Vorschein kommt, hatten ihm Stock und Zinn doch jeglichen Mitarbeiter verweigert – zumindest geht dies aus Brills Chiemseer Tagebuch hervor (abgedruckt in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 1986, S. 596 (612). Pfeiffer aber plädierte für die Aufnahme aller Beteiligten. (Boshafte Zungen würden behaupten, daß sich dahinter massives Eigeninteresse verberge – war Pfeiffer selbst doch kein Delegierter, diese Ehre war Josef Schwalber zugekommen). Danckwerts indes gab zu bedenken, daß dies in der Öffentlichkeit möglicherweise zu dem „irrigen Schluß“ führen könnte, daß die Länder mit nur einem Vertreter geringere Bedeutung hätten. Daher schlug er vor, der Öffentlichkeit „nur den jeweiligen Hauptvertreter zu nennen“, für den „internen Gebrauch“ aber eine Liste aller Anwesenden zu erstellen (in: Parl. Rat II, S. 63.) Schmid aber wollte zusätzlich den Expertencharakter betont wissen, um ihrer aller besondere Befähigung hervorzuheben. Im Übrigen nahm der Konvent den Vorschlag Danckwerts an. Und trotzdem war in den Zeitungen im Juli und August 1948 meistens die Rede von 22 - teilweise auch mehr – Teilnehmern. Ob man den Beschluß aus der ersten Plenarsitzung noch einmal geändert hat, ist aus den Protokollen nicht ersichtlich (vgl. bspw. die Süddeutsche Zeitung vom 7.8.48, S. 1 sowie vom 14.8.48, S. 3, Der SPIEGEL vom 14.8.48, S. 3).

⁷⁶ So Süsterhenn, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 89.

⁷⁷ Bspw. Danckwerts, 1. Sitzung (17.8.48), S. 36; Brill, 3. Sitzung (18.8.48), S. 98; Baade, 4. Sitzung (18.8.48), S. 110 f.; Danckwerts, ebd., S. 116; ders., 6. Sitzung (19.8.48), S. 179.

⁷⁸ Dazu unten, XVI. passim.

ihrer Parteien zusammenkommen wollten.⁷⁹ Unabhängig von ihren Landesregierungen arbeiteten sie indes nicht. Einzelne Aussagen und Hinweise in den Protokollen belegen, daß es immer wieder Kontakte gab zwischen den Ministerpräsidenten und ihren Delegierten.⁸⁰ Und allen Beteiligten war klar, daß das Schicksal ihrer Arbeiten nach Abschluß zunächst und insbesondere formaliter in den Händen ihrer Landesregierungen liegen würde. Außerdem lassen auch verschiedene ‘inoffizielle’ Sitzungen erkennen, daß landes- und parteipolitische Interessen aufeinander abgestimmt, zumindest aber beraten wurden. Aus einem Tagebucheintrag Beyerles geht hervor, daß sich zu einer „Sonderbesprechung“ die Konventsmitglieder der CDU-regierten Länder trafen, um über „Anliegen der föderalistischen Verfassung“ zu sprechen.⁸¹ Auch Brill berichtete in seinem „Chiemseer Tagebuch“ von einem Treffen der sozialdemokratischen Vertreter. Baade, Drexelius, Danckwerts, Schmid und er selbst hatten sich offenbar am 10. August in Brills Zimmer versammelt, um zu beraten, wie man in der für den nächsten Tag geplanten Generaldebatte vorgehen würde.⁸²

3. Vorlage für eine vorläufige Verfassung

Die Arbeit des Verfassungskonvents stand im Grunde unter zweifachem Vorläufigkeitsvorbehalt: Galt es zunächst, lediglich eine Beratungsgrundlage für den Parlamentarischen Rat zu erarbeiten, so kam noch hinzu, daß diese verfassunggebende Versammlung selbst nur ein provisorisches Grundgesetz und keine endgültige Verfassung zu verabschieden hatte. So war die Arbeit des Konvents inhaltlich wie auch formal davon geprägt, etwas ‘Vorläufiges’ zu schaffen.

⁷⁹ Vgl. dazu bspw. Schmid, HCh Plenum, 5. Sitzung (12.8.48), in: S. 137 sowie Danckwerts, HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 413.

⁸⁰ In der Frage, in welcher Form die Ausarbeitungen von Herrenchiemsee an den Parlamentarischen Rat weitergeleitet werden sollten, unterrichtete beispielsweise Baade in der 7. Plenarsitzung am 16.8.48 seine Kollegen: „Wir sind alle Beauftragte der Länderregierungen. Ich habe gestern an meine Regierung einen ausführlichen Bericht über den Stand unserer Arbeiten abgeschickt und habe darin besonders hervorgehoben, daß wir hier nichts ausarbeiten wollen, was wie eine Vorlage der Ministerpräsidenten an den Parlamentarischen Rat aussieht. Ich habe die Zustimmung meiner Regierung zu dieser Stellungnahme erbeten.“ (in: Parl. Rat II, S. 183)

⁸¹ Eintrag vom 20.8.48, KAS, Nachlaß Beyerle, zitiert nach Bucher, S. LXVII.

⁸² Über das Erscheinen von Danckwerts war Brill offenbar überrascht. In seinem Tagebuch hielt er fest: „Ich bin erstaunt über das Erscheinen von Danckwerts, den ich nicht eingeladen hatte; ich weiß auch nicht, wer ihm von der Zusammenkunft etwas gesagt hat. Er gebraucht in den Beratungen immer noch den deutschnationalen Ausdruck ‘die Feindmächte’, spricht aber so familiär vom Parteivorstand, das dieses Indiz ihn als Angehörigen der instanzenfrendigen, königlich-preußischen Sozialdemokratie hinreichend ausweist.“ (Chiemseer Tagebuch, S. 600)

a) „Eine den Aufgaben der Übergangszeit
dienende Ordnung“

Anders als es zuvor bei den Ministerpräsidenten der Fall war und anders als es dann im Parlamentarischen Rat sein sollte, rückte der Provisoriumscharakter der künftigen Verfassung auf Herrenchiemsee zwar nicht so sehr in den Mittelpunkt der Arbeit. Dennoch lassen einige Äußerungen erkennen, welche Schwierigkeiten es bereitete, dem Staatsfragments Stabilität und der staatlichen Ordnung Vorläufigkeit zu verschaffen. Bereits mit der Eröffnungssitzung zeichneten sich – wenn auch noch unscharf – die Pole ab, zwischen denen man sich in den nächsten Tage bewegen sollte. Während Brill darauf hinwies, daß „die hier zu lösende Aufgabe [...] wohl nur für einen Zeitraum von höchstens zwei bis drei Jahren Bedeutung [haben würde] und vorwiegend auf die praktischen Bedürfnisse der Wirtschafts- und Finanzpolitik abgestellt werden [müßte]“, betonte Pfeiffer, daß diese zwei oder drei nächsten Jahre die „grundlegenden Jahre“ seien und das „jetzt zu schaffende Werk wohl auch für das folgende von Bedeutung“ sein würde.⁸³ In der Generaldebatte am darauffolgenden Tag machte Schmid die Vorläufigkeit des Grundgesetzes zum Gegenstand seiner Ausführungen.⁸⁴ Und immer wieder einmal wurde bemerkt, daß ‘lediglich’ eine den „Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung“⁸⁵ geschaffen werden sollte. Ermahnte sich der Konvent auch wiederholt, gerade in diesem Punkt, keine zu umfassenden staatsrechtlichen Untersuchungen anzustellen, so standen doch manche inhaltliche Fragen ganz im Zeichen der Vorläufigkeit. Beispiel hierfür ist die Diskussion um das Amt eines Bundespräsidenten im Unterausschuß III: In der ersten Sitzung am 13. August 1948 sprach sich insbesondere Brill gegen die Einrichtung des Staatsoberhauptes in Form eines Bundespräsidenten aus. Er wollte, da es sich bei dem Grundgesetz nicht um eine „totale Verfassung, also eine Endlösung [sic]“ handeln sollte, den Charakter des Überganges wahren und daher das Amt des Bundespräsidenten mit seinen typischen Funktionen – Vertretung nach außen, Ausübung des Begnadigungsrechts, Abschluß von Staatsverträgen – einem Kollegium übertragen, das sich aus den Ministerpräsidenten, den Präsidenten der Volksvertretung und des Bundesrates zusammensetzt.⁸⁶ Suhr gab zu bedenken, daß man mit der Schaffung des Amtes des

⁸³ HCh Plenum, 1. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 65.

⁸⁴ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 68; vgl. dazu auch oben, VIII.3. und 4.a

⁸⁵ So Brill, als Vorschläge für die Präambel diskutiert wurden, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 79.

⁸⁶ Vgl. Unterausschuß III, 1. Sitzung (13.8.48), S. 5; vgl. dazu auch HCh Plenum, 4. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II (Fußn. 4), S. 124 f.

Bundespräsidenten einen „entscheidenden Schritt zum vollen Staat“ tun würde⁸⁷. Feine brachte den Vorschlag ein, das Amt eines Bundespräsidenten zwar zu schaffen, den Zeitpunkt seines Infunktionsretens jedoch offenzulassen, „bis die Beziehungen zum Ausland auf vertragliche Basis gestellt“ wären.⁸⁸ Zum Tragen kam der Provisoriumscharakter auch bei der Formulierung der Normen zur Verfassungsänderung.⁸⁹ Auch hier stritten Vorläufigkeit gegen Stabilität und manifestierten sich in der Frage, wie hoch die Hürden für künftige Verfassungsänderungen gelegt werden sollten.⁹⁰

An vielen Stellen entsteht der Eindruck, daß sich die Konventsteilnehmer im Eifer der Debatte den Provisoriumscharakter immer wieder ins Gedächtnis rufen mußten und es immer wieder Mühe kostete, den Ausgleich zu finden zwischen stabilem Provisorium und vorläufiger Verfassung. In der Frage um die Kompetenzverteilung ließ Otto Suhr die Probleme deutlich werden: „Dieses ‘Provisorium’ bedeutet aber nicht, daß sich die Bundesgewalt oder die Ländergewalt mit provisorischen Massnahmen begnügen oder daß sie irgendwie in ihren Kompetenzen beschränkt sein soll. Es besteht im Rahmen des Kompetenzkataloges vollkommen das Recht, endgültige Massnahmen zu treffen. Es fehlt lediglich noch an der endgültigen Staatsgewalt.“⁹¹

Schließlich heißt es dann im Bericht des Unterausschusses I: „Wenngleich also das durch das Grundgesetz zu organisierende Gebilde weithin die üblichen Merkmale eines Staates aufzuweisen haben wird, wenn es ein geeignetes Mittel für die Bewältigung der nunmehr gegebenen Möglichkeiten sein und werden soll, so bleiben ihm doch wesentliche Merkmale echter Staatlichkeit schon bei der Entstehung vorenthalten. Es kann nicht mehr sein als ein Staatsfragment.“⁹² Und der Bericht setzt fort: „Der

⁸⁷ Unterausschuß III, 1. Sitzung (13.8.48), S. 3.

⁸⁸ Unterausschuß III, 1. Sitzung (13.8.48), S. 3. Der Abschlußbericht des Unterausschusses III sah schließlich ein sofortiges Amt des Bundespräsidenten vor. Der Bundespräsident sollte von Bundesrat und Bundestag mit der Mehrheit der gesetzlichen Stimmen auf fünf Jahre gewählt werden (abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 279 (317 ff. [Art. 61-70])).

⁸⁹ Dazu ausführlich unten, XVI.1. passim.

⁹⁰ Im November 1948 veröffentlichte Hans Berger – nicht stimmberechtigter Konventsteilnehmer – einen Aufsatz über den Verfassungskonvent, in dem er sich gerade in diesem Punkt sehr kritisch über dessen Arbeiten äußert (Der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee, S. 80): „In seiner Gesamtheit ist der VE nicht das unserer Zeit angemessene Grundgesetz. [...] Er bezeichnet sich selbst als eine Übergangslösung. Aber dem hätte es entsprochen, ein möglichst bewegliches System von Verfassungsnormen aufzustellen. Statt dessen erschwert Art. 106 VE die Verfassungsänderung in einer Weise, daß sie tatsächlich ausgeschlossen ist. [...]“

⁹¹ Unterausschuß II, 4. Sitzung (16.8.48), S. 122.

⁹² Bericht des Unterausschusses I, in: Parl. Rat II, S. 191.

Ausschuß war einmütig der Auffassung, daß ein solches Staatsfragment mit allen Einrichtungen versehen werden könne und solle, die ein volle Legislative, eine volle Exekutive nach innen und die umfassende Ausübung der Gerichtsbarkeit erlauben. *Der fragmentarische Charakter kommt weniger in der Gestaltung der einzelnen Institutionen zum Ausdruck als in deren innerer Begrenzung* auf die durch den äußeren Zwang heute noch eingeschränkten Möglichkeiten.⁹³ Und das bloße Überfliegen des Entwurfs des Herrenchiemsser Konvents macht deutlich, daß hier ein vollständiger Verfassungstext erarbeitet wurde, der nicht nur ein Staatsfragment zu regeln vermochte. Und außer der Präambel und der Schlußbestimmung des Artikel 149 des Herrenchiemseer Entwurfes deutet keine Norm darauf hin, daß der Gesamttext sich von dem einer 'endgültigen Verfassung' unterschiede.⁹⁴ So scheint die im Unterausschuß II mit „Heiterkeit“ aufgenommene Äußerung Kollmanns mehr als berechtigt: „Im übrigen bin ich gespannt auf die Dissertation, die uns erweisen wird, welches die Merkmale der Vorläufigkeit in der Vorläufigen Verfassung sind.“⁹⁵

Ganz offen trat dieses Problem schließlich im Parlamentarischen Rat zu Tage. Hier ging es nun tatsächlich darum, Entscheidungen zu treffen – und nicht nur Vorschläge zu machen. Das Streben nach struktureller Stabilität lag im Widerstreit mit dem Bemühen, eine bloße Übergangsregelung zu schaffen.⁹⁶ Es glich dieses Anliegen der Quadratur des Kreises: Das Grundgesetz sollte zugleich die ordnende Kraft einer Verfassung und die begrenzte Dauerhaftigkeit eines Provisoriums in sich tragen. Und auch aus den Reihen

⁹³ Bericht des Unterausschusses I, in: Parl. Rat II, S. 192 (Hervorhebungen nicht im Original).

⁹⁴ Das gleiche gilt auch für das Grundgesetz; dort sind es die Präambel und der Artikel 146, welche als einzige den Provisoriumscharakter des Grundgesetzes vermittel(te)n.

⁹⁵ 4. Sitzung (16.8.48), S. 122 f.; vgl. dazu auch die Reaktion Schmidts, UA I, 1. Sitzung (17.8.48), S. 7. Ähnliche Reaktionen erfuhr auch die Arbeit des Parlamentarischen Rates. In einem ungezeichneten Artikel der Zeitschrift „Die Gegenwart“ war zu lesen: „Die Väter des Grundgesetzes – es sind die Leuchten des deutschen Staatsrechts dabei – werden uns sagen können, worin sich ihr Grundgesetz (sie nennen es noch immer so) von einer Verfassung unterscheidet. Scharfsinnige Dissertationen werden geschrieben werden, um den Unterschied des Bonner Grundgesetzes von einer Verfassung darzustellen, den der gewöhnliche Staatsbürger nicht so recht wahrzunehmen vermag. Aber unendlich viele Examenkandidaten werden in Zukunft auch durchfallen, wenn sie befragt werden, welches der Unterschied des Grundgesetzes von Bonn und der einer deutschen Verfassung wäre. Diese Frage wird eine der kniffligsten der Welt sein. Es ist zu fürchten, daß auch das deutsche Volk, von dessen Hoffnungen sich die Väter des Grundgesetzes begleitet fühlen, durchfällt, wenn es diese Frage beantworten soll.“ (nachzulesen bei: Wolfgang Benz [Hrsg.], *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949*, 1979, S. 493).

⁹⁶ Diese Bemühungen finden ihren Ausdruck schließlich in den Artikeln 79 Abs. 3 und 146 a. F. GG – der Ewigkeitsklausel einerseits und dem Ablösungsvorbehalt andererseits; vgl. dazu Josef Isensee, *Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Artikel 146*, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII, 1992, § 166 Rdnr. 34 ff.

des Parlamentarischen Rates wurden immer wieder Stimmen laut, welche einen grundlegenden Unterschied zwischen einem Grundgesetz und einer Verfassung nicht mehr so recht erkennen lassen. Hermann von Mangoldt sagte am 19. Januar 1949 vor dem Ausschuß für Grundsatzfragen: „Wir sollten es ruhig einmal sagen, praktisch ist das, was wir machen, eine Verfassung“ und Anton Pfeiffer pflichtete ihm bei: „wir sind uns doch alle miteinander vollkommen darüber klar, daß die andere Bezeichnung ein Herumreden taktischer Art gewesen ist, aus verschiedenen Gründen. Wenn wir 46 Millionen Leute auf eine staatliche Form bringen sollen, muß ein sehr festes Gerippe, von ganz zuverlässigen Dingen gemacht werden.“⁹⁷ Und die Geschichte des Grundgesetzes, rückblickend betrachtet aus dem Jahre 2003 belegt, daß dieses Vorhaben durchaus geglückt ist.

*b) „Wir sind darauf angewiesen,
nicht politische Entscheidungen zu treffen“*

Wenn sich die Konventsteilnehmer als Experten bezeichneten, bedeutete dies auch und zuvörderst, daß man sich nicht mit politischen Fragen auseinandersetzen, sondern sich vielmehr den gesetzestechnischen Lösungen widmen mußte.⁹⁸ Es bedeutete, politisch neutral oder politischen Interessen gegenüber blind zu sein. Immer wieder betonten sie, daß es nicht ihre Aufgabe sei, politische Entscheidungen zu treffen. Der Bericht des Unterausschusses für Grundsatzfragen hielt dies explizit fest: „Es herrschte unter den Mitgliedern des Ausschusses Einmütigkeit darüber, daß sie nicht die Vollmachten haben, politische Entscheidungen zu treffen, und daß ihnen lediglich die Eigenschaft von verfassungsrechtlichen Sachverständigen zukommt.“⁹⁹ Und so manche inhaltliche Frage war – im Plenum wie auch in den Unterausschüssen – durch das Gebot politischer Enthaltensamkeit geprägt: In der Frage um die Regierungsstabilität und die Einführung eines konstruktiven Mißtrauensvotums, in der Frage – wie Schwalber es im Plenum formulierte –, ob man die „Bundesregierung von der jeweiligen Stimmung des Parlaments abhängig“ und zum „Spielball der politischen

⁹⁷ In: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Band 5/2: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, Boppard 1993 (künftig zitiert: Parl. Rat V/2), S. 971; ähnlich auch zuvor Theodor Heuss (FDP): „Es ist beschlossen worden, keine Verfassung zu machen. Tatsächlich machen wir eine Verfassung“, GrdsA vom 9.11.48, in: Parl. Rat V/2, S. 517.

⁹⁸ Dazu ausführlicher sogleich; vgl. dazu auch die Beurteilung Anton Pfeiffers, Vom Werden einer Verfassung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1948, S. 49 ff. (50).

⁹⁹ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 189-232 (189). In diesem Sinne auch die Erklärung Schmidts in seiner Eröffnungsrede der Generaldebatte am 11.8.48 (in: Parl. Rat II, S. 67).

Parteien“ machen sollte oder ob man sich nicht für einen „Stabilitätsfaktor“ entscheiden müßte, der „die Gewähr für eine sachliche [...] Regierungsarbeit zum Nutzen Deutschlands“ bieten würde¹⁰⁰, erinnerte Brill seine Kollegen an ihrer alle Aufgabe: „Ich habe das Gefühl, es ginge weit über die Möglichkeiten unseres Kreises hinaus, wollten wir in eine Erörterung dieser hochpolitischen Frage eintreten.“¹⁰¹ Ebenso mahnte Danckwerts in der Diskussion um die Formulierung der Präambel zur Mäßigung: Baade hatte vorgeschlagen, in der Präambel unter anderem festzuhalten, daß Deutschland durch die Besatzungszonen zerrissen und das Recht der Deutschen auf die allgemeinen Menschenrechte heute in Frage gestellt sei.¹⁰² Danckwerts Reaktion auf diesen Vorschlag war nicht minder deutlich: „Es kann nicht Aufgabe dieses Expertenkollegiums sein, eine so hochpolitische aggressive Tendenz in die Präambel hineinzutragen. Im Parlamentarischen Rat jedoch kann der eine oder andere Abgeordnete versuchen, eine solche klare Tendenz in der Präambel zum Ausdruck zu bringen.“¹⁰³ Auch die Arbeit in den Unterausschüssen war geprägt von dem Gebot politischer Zurückhaltung. Als in der zweiten Sitzung des Unterausschusses II erörtert wurde, ob Berlin einen Vertreter in den Parlamentarischen Rat entsenden sollte, herrschte unter den Teilnehmern weitestgehend Einigkeit, daß diese Entscheidung dem Parlamentarischen Rat selbst zu überlassen sei und man sich damit begnügen solle, im Bericht des Verfassungskonvents eine deutliche Empfehlung dahingehend auszusprechen, daß Berlin eingeladen würde, vollberechtigte Mitglieder in den Parlamentarischen Rat zu entsenden.¹⁰⁴ Auch in der Frage um die Zuständigkeit für eine eventuelle Wehrverfassung verwies Kollmann „auf Grund der politischen Tragweite der Frage“ schließlich auf den Parlamentarischen Rat.¹⁰⁵

Politische Selbstbeschränkung bedeutete für den Konvent auch den Verzicht auf tiefergehende Erörterungen und zu weitreichende Diskussionen – ein Vorsatz, der im übrigen nicht immer beherzigt wurde. Dieses Bemühen trat besonders zu Tage in der Diskussion um den Fortbestand des Deutschen Reiches. Sie ließ erkennen, daß die Konventsmitglieder auch in diesem Punkt eine Gratwanderung zu vollziehen hatten. Empfanden es einerseits manche als

¹⁰⁰ HCh Plenum, 5. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 158.

¹⁰¹ Ebd., S. 158 f.

¹⁰² HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 93.

¹⁰³ Ebd., S. 96; ebenso Pfeiffer, ebd., S. 95: „Das könnte höchstens eine gewählte Nationalversammlung machen... Bei dem uns gegebenen technischen Auftrag obliegt es uns nicht, eine solche Erklärung ins Auge zu fassen.“

¹⁰⁴ Vgl. Unterausschuß I, 2. Sitzung (18.8.48), S. 72 ff.

¹⁰⁵ HCh Unterausschuß II, 1. Sitzung (13.8.48), S. 22.

notwendig, allem voran zu klären, ob das Deutsche Reich fortbestand oder nicht, um daraus zu ermitteln, was genau eigentlich auf Herrenchiemsee – oder später im Parlamentarische Rat – zu schaffen wäre¹⁰⁶ und welche Formulierungen auch in bezug auf den „Osten“ Deutschlands zu wählen seien¹⁰⁷, wurde andererseits die staatsrechtliche Untersuchung zu Gunsten der „praktischen Lösung“ abgelehnt mit dem Hinweis darauf, daß es Aufgabe des Konvents sei, „diese neue Gebilde zu schaffen und rechtlich zu institutionalisieren, es aber den Staatsrechtswissenschaften überlassen [sei], dieses Gebilde später juristisch zu qualifizieren.“¹⁰⁸ Der Unterausschuß I, der in der Frage um den Fortbestand des Deutschen Reiches keine Einigung erzielen konnte, hielt schließlich im ersten Abschnitt seines Berichtes fest: „Es gehört nicht zu den Aufgaben des Ausschusses, die politische Frage zu klären, aus welchem Grunde sich die Errichtung eines westdeutschen Staates oder die Ausrufung des gesamtdeutschen Staates im Westen Deutschlands empfehlen oder verbieten könnte. Er hat sich lediglich mit der Klärung der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten zu befassen.“¹⁰⁹

Schließlich schlug sich das Bemühen, so wenig als möglich an Entscheidung zu treffen und dem Parlamentarischen Rat selbst möglichst viel Handlungsspielraum zu lassen, nieder in den Überlegungen dazu, in welcher Form die Ergebnisse des Verfassungskonvents den Ministerpräsidenten und schließlich dem Parlamentarischen Rat präsentiert werden sollten. Immer wieder wurde betont, daß hier auf der Herreninsel nur eine „Beratungsgrundlage“¹¹⁰ entstehen würde. Der Bericht des Unterausschusses I hielt dementsprechend fest, daß die ausgearbeiteten Modelle dem Parlamentarischen Rat „als Arbeitsgrundlage dienen“ sollten¹¹¹. Gleichwohl sollte dem Parlamentarischen Rat sinnvolle Vorarbeit geleistet werden. Und freilich waren sich wohl die meisten Herren des Konvents darüber im klaren,

¹⁰⁶ So insbesondere Beyerle in der 3. Plenarsitzung am 11.8.48, in: Parl. Rat II, S. 91 f.

¹⁰⁷ Dazu Spitta, ebd., S. 94: „Auch ich bin der Meinung, daß diese Frage [nach dem Fortbestand des Deutschen Reiches] nicht lediglich eine akademische Bedeutung hat. Wir brauchen uns dabei gewiß nicht in einzelne staatsrechtliche Erörterungen zu vertiefen. Aber die grundsätzliche Entscheidung der Frage hat auch Folgen praktischer Art und Folgerungen für die Formulierungen.“

¹⁰⁸ So Spitta in der 3. Plenarsitzung am 11.8.48, in: Parl. Rat II, S. 93. In diesem Sinne äußerte sich auch Drexelius: „...unsere Aufgabe [...], die darin besteht ein Grundgesetz zu schaffen, in dem wir uns schließlich nicht darüber zu äußern brauchen, welche staatsrechtlichen Vorstellungen uns bestimmt haben.“ (Ebd., S. 99)

¹⁰⁹ In: Parl. Rat II, S. 191.

¹¹⁰ So insbesondere Brill, HCh Plenum, 9. Sitzung (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 345 f., vgl. auch Brill, HCh Plenum, 7. Sitzung (16.8.48), ebd., S. 181 f.; Danckwerts, ebd., S. 183, Schwalber sprach von einem „Vorentwurf“ (HCh Plenum, 9. Sitzung [21.8.48], ebd., S. 356).

¹¹¹ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 189.

daß eine ausformulierte Norm eine ganz andere Wirkungs- und auch Durchsetzungskraft haben würde als bloße Problemanalysen und wissenschaftliche Abhandlungen über einzelne Bereiche des Verfassungsrechts. Um so schwieriger mußte es daher sein, einen Konsens in der Frage zu finden, wie man dem Parlamentarischen Rat – formal zunächst den Ministerpräsidenten – die Ergebnisse des Konvents präsentieren würde. Und tatsächlich wurde Einigkeit darüber bis zum Ende der Debatte nicht erzielt.¹¹²

Auf der einen Seite standen insbesondere Brill und Danckwerts, unterstützt von Baade und Maunz. Sie machten sich dafür stark, dem Parlamentarischen Rat eine Art „Denkschrift“ zu überreichen, die nicht fertige Ergebnisse, sondern alle Erwägungen und Begründungen für verschiedene Formulierungen enthalten sollte.¹¹³ Bei unterschiedlichen Meinungen sollte nicht durch Abstimmung *ein* Ergebnis herbeigeführt, sondern vielmehr „Mehrheits-“ und „Minderheitsgutachten“ erstellt werden. Brill plädierte für „Haupttexte mit Nebenvarianten“¹¹⁴ und erklärte, daß jede Kompromißlösung dem Parlamentarischen Rat nicht dienlich wäre, da dieser dann den Kompromiß erst einmal wieder in seine Bestandteile auflösen müßte.¹¹⁵ In diesem Sinne tat auch Baade im Unterausschuß II seine Befürchtungen kund: „Die Kompromisse, die sich in unseren Köpfen abzeichnen und die wir für wünschenswert halten, können dadurch gefährdet werden, wenn wir sie selbst vornehmen. [...] Wenn wir hier zu weit gehen, kann die Empfindlichkeit des Parlamentarische Rates gegen unsere Bevormundung solche Kompromisse gefährden.“¹¹⁶ Im Unterausschuß I erklärte Danckwerts, daß ein wichtiger Teil der Arbeit des Konvents verloren ginge, würden durch Mehrheitsbeschlüsse oder gar neutralere, allem mehr oder weniger paßfähige Formulierungen wichtige Argumentationen und Überlegungen vereinheitlicht werden.¹¹⁷

¹¹² Und dies, obwohl bereits das zusammenfassende Protokoll der ersten Plenarsitzung vom 10. August festhielt: „Es wurde Übereinstimmung aller Teilnehmer dahin erzielt, daß [...] im Falle sachlicher Meinungsverschiedenheiten nicht Mehrheitsbeschlüsse gefaßt, sondern nur motivierte Varianten zum jeweiligen Beratungsgegenstand festgelegt werden.“¹¹² Gleichwohl war die Debatte nicht beendet, noch weniger entschieden. In den folgenden Tagen kam es darüber immer wieder zu Auseinandersetzungen.

¹¹³ So Brill, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 86.

¹¹⁴ Vgl. HCh Plenum, 2. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 62.

¹¹⁵ Vgl. Brill, HCh Plenum (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 345.

¹¹⁶ 11. Sitzung (20.8.48), S. 410. Ähnlich auch Maunz, ebd.

¹¹⁷ 1. Sitzung des Unterausschusses I, S. 28; vgl. auch Baade und Maunz, Unterausschuß II, 11. Sitzung (20.8.48), S. 409 f.; in diesem Sinne kritisierte auch Suhr den Bericht des Unterausschusses III: „So ausgezeichnet der Bericht des Ausschusses II ist, scheint er doch einem Gesichtspunkt nicht völlig gerecht zu werden. Er stellt die gewonnenen Ergebnisse als zu selbstverständlich und als einzige

Ein weiteres Argument bezog sich auf die Ministerpräsidenten. Brill, Danckwerts und auch Schmid befürchteten, daß man die Landesregierungen in die schwierige Situation bringen könnte, vor dem Parlamentarischen Rat „starr und scharf formulierte Vorschläge“ rechtfertigen zu müssen. Daher – so Danckwerts – sollte dem Parlamentarischen Rat vielmehr ein „Fahrplan mit einer ganzen Reihe von möglichen Zügen“ zur Kenntnis gebracht werden.¹¹⁸ Es sollte an dem auf den Konferenzen „von Koblenz über Niederwald bis Frankfurt“ mühsam erkämpften Recht der Ministerpräsidenten, daß sie zu den Beschlüssen des Parlamentarischen Rates Stellung nehmen dürfen, festgehalten werden.¹¹⁹ Und dieses Recht sah vor allem Brill gefährdet, sollten die Ministerpräsidenten an einen paragrafierten Entwurf gebunden werden, den sie „im Parlamentarischen Rat wie eine Regierungsvorlage zu verteidigen hätten.“

Dem standen die Ansichten insbesondere Süsterhenns gegenüber. Dieser sprach sich gegen eine bloße Denkschrift aus und sah in einem akzentuierten Entwurf gerade eine Chance für den Parlamentarischen Rat, sich nicht in zu lange Diskussionen zu verstricken.¹²⁰ Und ganz im Gegensatz zu Danckwerts setzte er sich für juristisch möglichst scharf formulierte Thesen ein und schlug im Falle von Uneinigkeit „mehr allgemeine, denkschriftartige Ausführungen“ vor.¹²¹ Schwalber pflichtete ihm bei und verwies auf das Zusatzprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 21.-22. Juli 1948, worin es hieß, daß der Verfassungsausschuß einen „*Verfassungsentwurf*“ ausarbeiten solle¹²²: „Ich kann mir nicht vorstellen, daß die Ministerpräsidenten einen Vorentwurf lediglich in Form eines Berichtes wünschen, vielmehr verstehe ich darunter einen ziemlich präzisiert ausgearbeiteten Entwurf eines Grundgesetzes, den man lediglich als Vorentwurf bezeichnet.“¹²³

In der Plenarsitzung am 21. August schlug Pfeiffer die Einsetzung einer Redaktionskommission vor, deren Aufgabe es sein sollte, die Berichte der Unterausschüsse zu koordinieren.¹²⁴ Das Werk der Redaktionskommission – der Bericht des Verfassungskonvents – war schließlich eine Mischung aus den

Lösung hin, ohne die Problematik der anderweitigen Meinungen genügend zu kennzeichnen.“ (HCh Plenum, 11. Sitzung [23.8.48], in: Parl. Rat II, S. 439).

¹¹⁸ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 90.

¹¹⁹ So und im Folgenden Brill, HCh Plenum, 9. Sitzung (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 347.

¹²⁰ Vgl. Brill, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 89.

¹²¹ HCh Plenum, 6. Sitzung (12.8.48), in: Parl. Rat II, S. 177.

¹²² Abgedruckt in: Parl. Rat I, S. 262.

¹²³ HCh Plenum. 9. Sitzung (21.8.48), in: Parl. Rat II, S. 348.

¹²⁴ In: Parl. Rat II, S. 344 f.

beiden unterschiedlichen Forderungen; er enthält einen artikulierten Verfassungsentwurf – zum Teil mit Mehrheits- und Minderheitsvoten – ebenso wie ausführlichere Erklärungen, welche die Erörterungen des Konvents zu einem guten Teil nachvollziehen lassen.

c) „Wir begründen eine neue staatliche Ordnung“

Bereits mit seiner Eröffnungsrede am 10. August 1948 gab Anton Pfeiffer den Konventsteilnehmern gegenüber zu erkennen, welche Bedeutung er dem Verfassungskonvent zukommen ließ: „Ihnen ist eine gemeinsame Aufgabe übertragen, und auf Ihre Schultern ist vor der Geschichte des deutschen Volkes eine überwältigende Verantwortung gelegt.“¹²⁵ War auch allen Teilnehmern selbstredend bewußt, daß es sich bei ihren Ausarbeitungen nur um eine Beratungsgrundlage für den Parlamentarischen Rat handeln würde, so wird mit der Lektüre der Verhandlungsprotokolle doch schnell deutlich, wie wenig dieser Umstand ins Gewicht fiel. Und wiederholt sprachen die Herren, wenn es um ihre Aufgabe ging, von der „Schaffung einer Verfassung“¹²⁶, von dem Bemühen, ein neues „Gebilde zu schaffen und [es] rechtlich zu institutionalisieren“.¹²⁷ Insbesondere im Unterausschuß I unterschieden die Konventsteilnehmer bisweilen recht unscharf zwischen der Arbeit des Konvents und der künftigen des Parlamentarischen Rates. Immer wieder war die Rede vom Grundgesetz, daß *er* – der Verfassungskonvent – zu schaffen hätte.¹²⁸ „Unsere Aufgabe ist es, das deutsche Volk aus seinem schlechten Verfassungszustand [...] in eine gute Verfassungsordnung hinüberzuführen“¹²⁹ – so äußerte sich derselbe Hermann Brill, der stets betonte, daß man zusammengekommen sei, um eine Beratungsgrundlage zu erstellen.

Mögen derartige Aussagen auch widersprüchlich anmuten, so sind sie doch nur Ausdruck des Spagats, welchen der Konvent zu meistern hatte. Binahe zwangsläufig mußten alle Bemühungen um Zurückhaltung scheitern. Und dies aus mehrerlei Gründen: Erstens sind Entscheidungen über den Text der künftigen Verfassung fraglos politische Entscheidungen auf höchster Ebene, politische Entscheidungen von fundamentalem Charakter. Sich inhaltlich zurückzuhalten, hätte ein Stück weit bedeutet, sich der gestellten Aufgabe zu verweigern. Zweitens: Der Konvent setzte sich zusammen aus Teilnehmern,

¹²⁵ HCh Plenum, in: Parl. Rat II, S. 56.

¹²⁶ So Nawiasky in der 1. Sitzung des Unterausschusses I (17.8.48), S. 14; vgl. auch Baade, HCh, Plenum. 2. Sitzung (10.8.48), in: Parl. Rat II, S. 65.

¹²⁷ Süsterhenn, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 93

¹²⁸ Vgl. bspw. Nawiasky, HCh Unterausschuß I, 1. Sitzung (17.8.48), S. 13; Baade, ebd., 4. Sitzung (18.8.48), S. 109.

¹²⁹ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 71.

die allesamt in die Politik ihrer Länder eingebunden waren. Zum Teil waren sie beteiligt an der Entstehung ihrer Landesverfassungen, zum Teil waren sie Staatsrechtler und zum Teil bekleideten sie höchste politische Ämter. Von einer solchen Versammlung Mäßigung und Zurückhaltung in der Sache zu erwarten, erscheint nicht realistisch. Drittens: Die Teilnehmer waren nicht aus eigener Initiative zusammengekommen, sondern sie waren auserwählt und einberufen von ihren Landesregierungen, sie hatten von der einzigen bis dahin bestehen länderübergreifenden Instanz einen Auftrag erhalten. Und viertens schließlich kann gute Arbeit nicht geleistet werden unter der Prämisse, daß sie unverbindlich, unerheblich, gar entbehrlich ist. Anders gewendet: Voraussetzung für ernsthaftes Arbeiten ist die Annahme des Ernstfalls. Das Ziel, welches der Konvent vor Augen hatten, war nicht nur die Präsentation einer möglichst gebrauchsfertigen Vorlage. Das Ziel, auf welches sie hinarbeiteten, war die künftige deutsche Staatlichkeit. Und so wurde auf der Herreninsel eben doch so gearbeitet, als entstünde *hier* das Grundgesetz.

Vierter Teil

DIE ARBEIT DES VERFASSUNGSKONVENTS

XIII. DIE THEMEN DES VERFASSUNGSKONVENTS – IM ÜBERBLICK –

Die geringe Teilnehmerzahl, die straffe Organisation, Sachverstand und Erfahrungshorizont der Konventsmitglieder und schließlich dieses Hinarbeiten auf die künftige deutsche Staatlichkeit schufen dem Konvent beste Voraussetzungen, einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten, welcher im Parlamentarischen Rat durchschlagende Kraft haben sollte. Arbeiten, als ob hier das Grundgesetz selbst entstände, bedeutete, daß der Verfassungskonvent einen vollständigen Verfassungsentwurf zu erarbeiten suchte und sich folglich allen wesentlichen Normenkomplexen einer Verfassung zu widmen hatte. Und tatsächlich handelt der Verfassungsentwurf einen Großteil der Verfassungsvorschriften ab, welche sich auch in der Urfassung des Grundgesetzes vom Mai 1949 wiederfinden sollten.

1. Die Grundsatzfragen

Am Beginn der Verhandlungen stand eine lange und ausführliche Generaldebatte im Plenum. Schmid, welcher in dieser Sitzung den Vorsitz innehatte¹, eröffnete die Aussprache mit einem Fragenkatalog, welcher den Leitfaden für die folgenden Verhandlungen bilden sollte und welcher auch tatsächlich diejenigen Fragen ansprach, welche den Konvent während seiner gesamten Arbeit begleiteten; – insonderheit: Welche Aufgabe kommt dem Verfassungskonvent zu? Was will der Verfassungskonvent unter dem Grundgesetz verstehen? Entsteht hier ein Staat oder ein Staatsfragment?

¹ Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, in: Parl. Rat II, S. 66 ff. Diese Sitzung dauerte an die sechs Stunden. Sie ist vollständig als Wortprotokoll überliefert. Wortführer dieser Sitzung waren Brill und Schmid, gefolgt von Küster, Pfeiffer, Beyerle, Drexelius und Spitta. Mit wenigeren und kürzeren Wortmeldungen beteiligten sich Danckwerts, Süsterhenn, Baade, Schwalber, Kordt, Suhr, Zürcher und Leusser. Interessanterweise schreibt Brill in seinem „Chiemseer Tagebuch“ (Hermann Louis Brill, Chiemseer Tagebuch, abgedruckt in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1 [1986], S. 596 ff.) zu dieser Debatte: „In der Einzeldebatte überragen Süsterhenn, Baade, Suhr und ich das allgemeine Niveau.“ (S. 607) Vgl. dazu auch Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V: Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts. Die Verfassungsentwicklung vom Alten Deutschen Reich zur wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 1257 f.

Welchen Namen soll das neue Staatsgebilde tragen? Hat das Deutsche Reich Fortbestand, oder ist es spätestens mit der bedingungslosen Kapitulation untergegangen? Wo liegt die originäre Staatsgewalt? Soll ein Grundrechtskatalog in die Verfassung aufgenommen werden? Inwieweit sollen Grundrechte einklagbar sein? Welche Staatsorgane sollen eingerichtet werden?

Schmid machte mit seiner Rede unmißverständlich deutlich, wie wichtig ihm die grundsätzlichen Fragen waren. Und daß über diese keineswegs Einmütigkeit herrschte, zeigte die sich anschließende Generaldebatte.² Nicht einmal in der Frage, ob und insbesondere: inwieweit die grundsätzlichen Fragen erörtert werden sollten, konnten sich die Konventsteilnehmer einig werden. Vor allem Süsterhenn und Schwalber wehrten sich schon vorab gegen „staatsrechtliche Untersuchungen“, denn die Aufgabe des Konvents sei es – so Süsterhenn – ein neues Gebilde „zu schaffen und rechtlich zu institutionalisieren, es aber den Staatsrechtswissenschaftlern [zu] überlassen [...], dieses Gebilde später juristisch zu qualifizieren.“³ Welche Fragen aber bloßer akademischer Natur waren, nun darüber bestand schon weitgehend Uneinigkeit. Zu greifbaren Ergebnissen führte die Generaldebatte nicht; eher glich sie einem Problemaufriß. Das aber reichte aus, um eine wichtige Aufgabe zu erfüllen: den Ausschüssen „Koordinierungsrichtlinien“ mit auf den Weg zu geben, damit diese – so Carlo Schmid – nicht genausowenig instruiert wären wie der Konvent selbst.⁴

Die Sorge um ‘zu viel der staatsrechtlichen Untersuchungen’ hätte von den Themen her vor allen anderen den Unterausschuß I – den Ausschuß für die „Grundsatzfragen“ – betreffen müssen. Jedoch belegen die Protokolle, daß hier wissenschaftlicher Eifer und Akribie derartigen Befürchtungen kaum noch Raum ließen.⁵ Bereits die erste Sitzung des Unterausschusses offenbarte die Gegensätze ebenso wie den wissenschaftlichen Scharfsinn, welche die Diskussionen prägten. Es ging zunächst um den Fortbestand des Deutschen Reiches – ein Thema, welches zum Ausgangspunkt vieler Grundsatzdebatten wurde. Wortführer waren Carlo Schmid, Hans Nawiasky und Hermann Louis Brill. Zu Beginn erklärte Schmid eingehend, warum

² Vgl. dazu auch die Zusammenfassung bei Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 1257 f.

³ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 93.

⁴ Ebd., S. 88.

⁵ Soweit die Sorge dennoch aufkam, wurde sie alsbald wieder zerschlagen. So erklärte Schmid, daß „es sich bei alledem nicht um müßige Theorien, nicht um einen Streit um Worte [handle], sondern darum, dass je nachdem, wie man sich entscheidet, der Geist der Ordnung, die hier geschaffen werden wird, ein anderer sein wird. Wir wissen aus Erfahrung, dass der Geist der Ordnung, einer bestimmten Ordnung, auf die Entwicklung dieser Ordnung in einem ganz spezifischen Sinne entscheidend Einfluß nimmt.“ (Unterausschuß I, 1. Sitzung [17.8.48], S. 13).

diese Frage von erheblicher Bedeutung sei, denn von ihr hänge ab, wie der neue Staat entstehen und von wem er konstituiert würde – kurz: es ging um die Frage nach der verfassunggebenden Gewalt. Und schnell und beinahe zwangsläufig führte dies zu den Überlegungen, ob ein Vollstaat oder nur ein Staatsfragment entstehen solle, ein vorläufiger Weststaat, ein Provisorium, ein Gebilde durch Zusammenschluß der westdeutschen Länder oder durch ein Willensakt des westdeutschen Volkes – und dies eventuell treuhänderisch für die Länder oder das Volk der sowjetischen Besatzungszone. Einige dieser Fragen wurden bereits im Dritten Teil erörtert, da sie im wesentlichen das Selbstverständnis des Konvents ausmachten. Hier zu veranschaulichen gilt noch die Ausgangsfrage nach dem Fortbestand des Deutschen Reiches. Nach Schmid's Auffassung – und die Mehrheit der Konventsteilnehmer teilte seine Ansicht – war zwar die organisatorische Struktur des „weiter bestehenden Deutschlands nicht mehr die der Weimarer Verfassung“, aber Deutschland sei als Staat nicht neu zu schaffen, sondern „das als Staat weiter bestehende Deutschland lediglich neu zu organisieren“⁶ Die Annahme, daß der Staat neu gegründet werden müßte, führe unausweichlich zu der Frage, bei wem die konstituierende Gewalt liege. Würde man annehmen, daß die Länder präexistent seien, so würden die Länder nicht nur „Bausteine, sondern auch Baumeister“ des künftigen Deutschland.⁷ Da aber – so Schmid weiter – die meisten der derzeit existierenden Länder nicht gewachsen und vom Volk nicht gewollt seien – Bayern gestand er hier einen Ausnahmecharakter zu – sollten diese Länder nicht die „Staatsbaumeister“ sein.⁸ Die Theorie indes, daß Deutschland lediglich neu zu organisieren sei, führe zu dem Schluß, daß das in Länder gegliederte Volk auf die „Grundsubstanz seiner konstitutiven und organisatorischen Gewalt“ zurückgreife und treuhänderisch gesamtdeutsche Interessen wahrnehme.⁹ Daß nicht die Länder, sondern das Volk hier tätig würde, dafür spreche, so Schmid, auch die Vorgabe aus dem ersten der drei Frankfurter Dokumente¹⁰, welches den Parlamentarischen Rat nicht als

⁶ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 102. In diesem Sinne auch Dankwerts: Er erachtete das Deutsche Reich ebenfalls nicht für untergegangen und unterstrich seine Haltung mit der Forderung der Alliierten, daß das Grundgesetz in mindestens zwei Dritteln der Länder ratifiziert werden müsse. Würden die Alliierten, so Dankwerts weiter, von einer Neugründung des Staates durch den Zusammenschluß der bestehenden Länder ausgehen, hätten sie für die Ratifikation der Verfassung „Einmütigkeit“ vorsehen müssen. (Ebd., S. 96)

⁷ Unterausschuß I, 1. Sitzung (17.8.48), S. 9.

⁸ Ebd.

⁹ Vgl. Schmid, ebd., S. 10 f.

¹⁰ Abgedruckt in: Kurt Georg Wernicke/Hans Booms (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 1: Vorgeschichte, bearbeitet von Johannes Volker Wagner, 1975, 30 ff.

Ländervertretung, sondern eine Zusammenkunft sehe, welche „gesamtdeutsche Organfunktion“ auszuüben hätte.¹¹ Seine Ausführungen schloß Schmid mit einem Vorschlag für die Präambel, welche nach seinem eigenen Dafürhalten, alles, was er „für konstitutiv und integrierend“ hielt, beinhaltete:

Das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern....., erfüllt von dem Willen, die endgültige Wiedervereinigung aller Gebietsteile Deutschlands in einer Bundesrepublik vorzubereiten und seine Freiheitsrechte zu schützen, und bestrebt, in dem Teile Deutschlands, der vorläufig durch die Gebiete dieser Länder begrenzt wird, eine den Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung der Hoheitsbefugnisse zu schaffen, errichtet kraft seines unverzichtbaren Rechtes und aus eigener Gestaltung seines nationalen Lebens den Bund deutscher Länder, dessen Ordnung durch dieses Grundgesetz bestimmt wird.¹²

Dieser von der Mehrheit des Konvents getragenen Auffassung¹³ trat Hans Nawiasky entgegen und mit ihm die bayerischen Vertreter. Das Deutsche Reich war nach Ansicht von Nawiasky zerstört worden.¹⁴ In Folge der *debellatio* hätte die Entscheidung über die Rechtslage Deutschlands aber in den Händen der Sieger gelegen. Und – so Nawiasky – „dass sie [die Sieger] an der Idee festgehalten haben, der deutsche Gesamtstaat sei erhalten geblieben, stand in ihrem freien Gutdünken; sie hätten genausogut etwas anderes wollen können.“¹⁵ Daher gehe der deutsche Staat nicht aus der

¹¹ Vgl. Unterausschuß I, 1. Sitzung (17.8.48), S. 11.

¹² Ebd., S. 14.

¹³ Zum Fortbestand des Deutschen Reiches nach der Kapitulation 1945 vgl. zusammenfassend und mit zahlreichen Nachweisen auch Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band V: Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts. Die Verfassungsentwicklung vom Alten Deutschen Reich zur wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 1091 ff.

¹⁴ Vgl. dazu Hans Nawiasky, *Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Systematische Darstellung und kritische Würdigung*, 1950, S. 13 f. Auch die Bayerische Verfassung geht in Artikel 178 davon aus, daß das Deutsche Reich untergegangen sei („Bayern wird einem *künftigen deutschen demokratischen Bundesstaat beitreten*.“ Vgl. dazu Hans Nawiasky/Carl Lausser, Erläuterungen zu Artikel 178, in: *Die Verfassung des Freistaates Bayern Kommentar*. In der Wissenschaft wurde diese These ansonsten – soweit ersichtlich – bemerkenswert nur noch von Hans Kelsen vertreten. Vgl. Hans Kelsen, *The Legal Status of Germany according to the Declaration of Berlin*, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 39 (1945), S. 518 ff. Die Auffassung der bayerischen Verfassung steht in Widerspruch zur später herrschenden Lehre, wonach das Deutsche Reich nach 1945 fortbestand – so das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen (BVerfGE 6, 1 [15 ff]; 77, 137 [154]); vgl. auch Rudolf Bernhardt, *Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 1. Aufl. 1987, § 8.

¹⁵ Ebd., S. 16.

früheren Rechtsgrundlage, sondern dem Willen der Sieger hervor. Ein neuer Staat werde erst geschaffen und dies geschehe durch einen gemeinsamen Akt der Länder. Der Rechtsgrund des neuen Bundes sei der Gesamtakt, in dem sich mehrere Länder zusammenschließen würden.¹⁶ Nawiaskys Vorschlag für die Präambel fiel dementsprechend anders aus als die Fassung Schmidts:

Die deutschen Länder in der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone bilden zur Wahrung der gemeinsamen Angelegenheiten ihrer Bevölkerung eine Bundesstaatliche Gemeinschaft, der beizutreten allen übrigen deutschen Ländern offen steht.

Für diesen Bundesstaat gilt diese vorläufige Verfassung, die durch ... vom ... beschlossen und am ... in Kraft getreten ist.¹⁷

Zwischen diesen beiden Polen – Schmidts Auffassung auf der einen, Nawiaskys Ansichten auf der anderen Seite – bewegten sich die Diskussionen des Verfassungskonvents. Einigkeit in diesen grundlegenden Fragen wurde bis zum Schluß nicht erreicht. So hielt der Abschlußbericht mit jeweils längeren Erklärungen eine „Mehrheitsansicht“ („Das gesamtdeutsche Reich besteht fort, ist aber desorganisiert“ und einen „Minderheitsstandpunkt“ („Es besteht kein deutscher Staat mehr, sondern nur die [neugeschaffenen] deutschen Länder“) fest¹⁸. Und dementsprechend beinhaltete der Entwurf von Herrenchiemsee auch zwei Fassungen der Präambel. Im Vorschlag der Mehrheit schuf das *deutsche Volk* „eine den Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung der Hoheitsbefugnisse“, im Minderheitsvorschlag waren es die *Länder*, welche eine „bundesstaatliche Gemeinschaft“ bildeten.¹⁹ Beide Präambeln enthielten sowohl ein räumliches wie auch zeitliches Provisorium. In der „Übergangszeit“ (Mehrheitsvorschlag), bis zur „Wiederherstellung der deutschen Einheit“ (Minderheitsvorschlag), sollte es allen übrigen – in der Präambel nicht genannten – deutschen Ländern freistehen, dem Bund deutscher Länder beizutreten.

Auf Herrenchiemsee ging es in der Frage um die konstitutive, verfassunggebende Gewalt im Grunde nur darum, ob die Länder im Vordergrund stünden oder nicht. Hier ging es nicht um die Frage nach der verfassunggebenden Gewalt des Volkes, hier gab es keine weiteren Diskussionen darüber, ob das Volk im Westen für das Volk im Osten mitentscheiden, ob das gesamtdeutsche Volk Legitimationsgrundlage der zu schaffenden vorläufigen Verfassung sein würde. All diese Themen waren in der

¹⁶ Ebd., S. 19.

¹⁷ Ebd., S. 22.

¹⁸ HCh Abschlußbericht, Darstellender Teil, in: Parl. Rat II, S. 509 f.

¹⁹ Siehe unten, Anhang 1.

Generaldebatte im Plenum von Schmid zwar angesprochen, jedoch auf Herrenchiemsee nicht näher erörtert worden. Erst im Parlamentarischen Rat begleiteten diese Fragen – nicht zuletzt auf Grund der wortführenden Funktion Schmid's – die gesamten Verhandlungen.²⁰

Die Diskussion um die Gestaltung des Grundrechtskatalogs der künftigen Verfassung spielte sich im wesentlichen im Unterausschuß I ab. Wortführer waren hier Nawiasky, Baade und Feine. Bemerkenswert ist, daß die Diskussion über die Grundrechte auf Herrenchiemsee nicht nur vor dem Erfahrungshorizont der Weimar Republik und noch weniger der des Nationalsozialismus²¹ geführt wurde, sondern ganz entscheidend auf die Verletzung der Grundrechte durch die Besatzungsmächte in Deutschland und viel mehr noch durch die „Versklavung“ deutscher Gefangener in „Rußland“ abstellte.²²

Nawiasky eröffnete die Aussprache im Unterausschuß I mit einer kurzen Wirkungsgeschichte der Grundrechte – von den Anfängen in der absolutistischen Ära bis hin zu ihrem allmählichen Verfall in der Weimarer Zeit.²³ Um der verhängnisvollen Praxis unter der Weimarer Reichsverfassung vorzubeugen, sollten – so Nawiasky – die Grundrechte „selbstverständlich“ so gestaltet werden, daß sie nicht „durch jedes Gesetz aufgehoben werden können“.²⁴ Ihre Abänderbarkeit solle deutlich erschwert, einige Grundrechte einer Änderung sogar gänzlich entzogen werden. Zu diskutieren sei darüber

²⁰ Dazu auch Angela Bauer-Kirsch, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik –, in: Zeitschrift für Politik 2 (2002), S. 171 ff. Gallwas überträgt die Diskussion um die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Legitimationsfrage – wer war von wem (durch die Alliierten, durch das Volk im Westen und durch das gesamtdeutsche Volk?) für das Volk (im Westen und im Osten?) legitimiert und auch legaler weise damit beauftragt, eine Verfassung auszuarbeiten (Hans-Ulrich Gallwas, Der staatsrechtliche Standort des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 83 [86 f.]. Dies ist problematisch, da zum einen der Verfassungskonvent selbst sich mit der Frage nach seiner Legitimation überhaupt nicht eingehend beschäftigt hat. Insbesondere aber erscheint das fragwürdig, weil der Verfassungskonvent weder von seiner Idee her noch tatsächlich eine verfassungsgebende Versammlung war. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß der Entwurf von Herrenchiemsee zur maßgeblichen Vorlage für den Parlamentarischen Rat wurde.

²¹ Eine Ausnahme bildete hier Brill, der mehrmals im Laufe der Verhandlungen auf die Verbrechen der Nationalsozialisten zu sprechen kam. (vgl. bspw. 4. Sitzung des Unterausschusses I [18.8.48], S. 112.

²² Vgl. dazu Baade, ebd., S. 108: „Um den Überblick über den traurigen Zustand unserer heutigen Zivilisation zu ergänzen, so willkürliche Eingriffe in das Eigentum wie heute hat es selten in der Geschichte gegeben.“ Vgl. in diesem Sinne auch Baade, Unterausschuß I, 5. Sitzung (19.8.48), S. 129.

²³ Vgl. Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 103 ff.

²⁴ Ebd., S. 106.

hinaus, ob nur „allgemeine Individualrechte oder auch die zur Gemeinschaftsordnung gehörigen Grundrechte“ aufgenommen werden, ob und inwieweit Grundrechte suspendierbar sein sollten und schließlich beibe die Frage nach dem Schutz der Grundrechte durch den Verfassungsgerichtshof.²⁵ Nach Brills Auffassung sollten die Grundrechte zur Gänze unabänderbar und auch nicht zeitweise suspendierbar sein und bindend für Regierung, Gesetzgeber und Richter.²⁶

Gemeinsam mit Brill und Feine erarbeite Nawiasky einen Grundrechtskatalog, der für die weiteren Verhandlungen in Unterausschuß und Plenum Beratungsgrundlage war. Bemerkenswerte Differenzen ergaben sich dabei vor allem in der Frage um die Notverordnungen und die Suspendierbarkeit beziehungsweise Aufhebung der Grundrechte.²⁷ Einigkeit indes bestand über die Notwendigkeit, die Grundrechte in das Grundgesetz selbst aufzunehmen und sie nicht etwa nur die Landesverfassungen zu vrankern. Einmütig beschloß der Konvent – in Abweichung von der Weimarer Reichsverfassung – die Grundrechte an den Anfang der Verfassung zu stellen²⁸, Gesetzgeber, Richter und Verwaltung unmittelbar an sie zu binden und sie bei jedweder Einschränkung durch Gesetz in ihrem Wesensgehalt unangetastet zu lassen.²⁹ Bemerkenswert ist, daß der Abschlußbericht zur Menschenwürde festhält: Artikel 1 [Menschenwürde] soll auch Privatpersonen verpflichten. Zu denken ist etwa daran, daß ein privater Unternehmer sich an der Arbeitsversklavung beteiligt. Die Verletzung der menschlichen Würde kann zwar als solche noch unter keine Sanktion gestellt werden, sie wird aber da, wo es auf die Rechtswidrigkeit des Verhaltens ankommt, nunmehr einen solchen Vorwurf begründen.“ Dieser Erklärung ist deswegen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, weil sie im Grunde etwas von dem vorwegnimmt, was das Bundesverfassungsgericht in einem seiner bahnbrechendsten Urteile – dem Lüthurteil von 1958 – entschieden hat: Die Grundrechte binden nicht nur Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht³⁰, sondern auch – wenngleich nur mittelbar – Privatpersonen (sogenannte „Drittwirkung der Grundrechte“).³¹

²⁵ Ebd., S. 106 ff.

²⁶ Vgl. ebd., S. 114.

²⁷ Vgl. dazu ausführlich unten, XVI.2.

²⁸ Vgl. dazu den „Darstellenden Teil“ des Abschlußberichts, in: Parl. Rat II, S. 511 ff.

²⁹ Artikel 21 Absatz 1 und 4 HChE.

³⁰ So Artikel 1 Absatz 3 des Grundgesetz und Artikel 21 Absatz 2 des Herrenchiemseer Entwurfs.

³¹ Vgl. BVerfGE 7/198 ff.

2. Verhältnis von Bund und Ländern

Es liegt nahe, daß bei der Schaffung eines Bundesstaates das Verhältnis des Bundes zu den Gliedstaaten ein zentrales Thema ist. So stand auch bei den Beratungen auf Herrenchiemsee das Verhältnis von Bund und Ländern im Mittelpunkt. Im Grundsatz ging es dabei zumeist um die Frage, inwieweit die Länder in ihrer Souveränität, in ihren Kompetenzen zugunsten des Bundes beschränkt werden müssen oder dürfen. Das betraf insbesondere die Finanzverfassung und das Gesetzgebungsverfahren – damit eng verbunden waren die Fragen nach der Vertretung der Länder im Bund (Bundesrat oder Senat?), dementsprechend auch nach der (Neu)gliederung des Bundes und dem Beitritt weiterer Länder³² wie auch nach dem Status Berlins.³³ Und es waren genau diese Fragen, in denen es zu den größten Differenzen innerhalb des Konvents kam. Hier prallten die verschiedenen Vorstellungen über die Ausgestaltung des föderativen Systems aufeinander, insbesondere die Sorge Bayerns um seine Eigenstaatlichkeit trat hier zu Tage. War das Bemühen um Kompromisse auch groß, so konnte in vielen Fragen dennoch keine Einigung erzielt werden. So waren es schließlich bis auf zwei kleine Ausnahmen durchgehend die das Verhältnis zwischen Bund und Länder betreffende Normen, zu welchen der Entwurf von Herrenchiemsee Alternativvorschläge beinhaltete.³⁴ Der Umstand, daß Carlo Schmid in seinen Memoiren die einzelnen Mitglieder des Verfassungskonvents vorstellt und diese Vorstellung im Wesentlichen die Auffassung der Konventsmitglieder zur bundesstaatlichen Ordnung beinhaltet³⁵, ist ein weiterer Beleg dafür sein, daß das Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu den zentralen und konfliktträchtigsten Fragen gehörte.

³² Vgl. dazu Unterausschuß I, 2. Sitzung (18.8.48), S. 69 ff. und 3. Sitzung (18.8.48), S. 96 ff.

³³ Vgl. dazu Unterausschuß I, 3. Sitzung (18.8.48), S. 74 f.

³⁴ Alternativvorschläge beinhaltet der Entwurf in den Abschnitten „Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes“ (Art. 23), „Bund und Länder“ (Art. 38), „Der Bundesrat“ oder „Der Senat“ (Art. 65-69, 72, 74-80), „Der Bundespräsident“ oder „Das Bundespräsidium“ (Art. 84, 89), „Die Gesetzgebung“ (Art. 103-105), „Das Finanzwesen (Art. 122, 123), „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ (Art. 139). Und bemerkenswerter Weise sind es größtenteils diejenigen Normen, welche die Kompetenzen der Länder betreffen, in denen der – von der überwiegend aus bayerischen Vertretern bestehenden Redaktionskommission angefertigte – Tätigkeitsbericht in seinen Erklärungen bisweilen abweicht von den Abschlußberichten der Unterausschüsse und den Korrekturen durch das Plenum (vgl. dazu ausführlich Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CX ff.).

³⁵ Vgl. Erinnerungen, 1979, S. 335 ff.

a) Bundesrat oder Senat

Die Vertretung der Länder im Bund war eines der Themen, in welchem der Konvent bis zum Ende der Verhandlungen keinen Konsens finden konnte. Bundesrat oder Senat? – Diese Frage beschäftigte – nachdem im Plenum bereits heftige Auseinandersetzungen stattgefunden hatten³⁶ – insbesondere den Unterausschuß III, der sich mit den „Organisationsfragen – Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane“ befaßte. Einigkeit bestand von Anfang an darüber, daß dem Parlament eine „Länder“-Kammer gegenübergestellt werden sollte.

Die Entscheidung für einen Bundesrat oder einen Senat hing ganz wesentlich davon ab, welche Aufgaben und Kompetenzen man dem jeweiligen Gremium insbesondere bei der Gesetzgebung und Regierungsbildung einräumen wollte. Brill, der wohl vehementeste Vertreter des Senatsgedankens, plädierte dafür, den Senat zunächst von den Landtagen, später – nach Überwindung der Übergangszeit – vom Volk wählen zu lassen, ihm im Gesetzgebungsverfahren ein Vetorecht einzuräumen, das nur durch Zweidrittelmehrheit im Bundestag übertroffen werden kann. An der Regierungsbildung sollte der Senat nach den Vorstellungen Brills nicht beteiligt werden, dem Senat sollte das alleinige Recht der Rechnungskontrolle zuerkannt werden.³⁷ Demgegenüber stand die von bayerischer Seite³⁸ bevorzugte und allen voran von Küster vertretene Bundesratslösung:³⁹ Der Bundesrat solle sich aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammensetzen. Zu einem Gesetz bedürfe es der Zustimmung beider Häuser. Bei der Regierungsbildung solle der Bundesrat dem Bundestag nicht gleichberechtigt gegenüberstehen, nur in dem Falle, daß der Bundestag binnen Monatsfrist keine Regierung vorschlägt, solle das Vorschlagsrecht auf den Bundesrat übergehen. Schon der Unterausschuß III konnte in diesen Fragen keinen Konsens erzielen, und so enthielt sein Bericht für das Plenum zwei entsprechende Varianten zu Bundesrat und Senat;⁴⁰ zusätzlich enthielt er eine Variante zum Gesetzgebungsverfahren: Der Hauptentwurf sah eine Beteiligung des Bundesrats dergestalt vor, daß ein Gesetz zustande kommt, nachdem der

³⁶ Vgl. Plenarsitzung am 11. und 12.8.48, in: Parl. Rat II, S. 128 ff, 136 ff.

³⁷ Vgl. Unterausschuß III, 2. Sitzung (14.8.48), S. 28 und 3. Sitzung (14.8.48), S. 34 ff.

³⁸ Vgl. auch die Ausführungen Schwabers in der Plenarsitzung am 22.8.48 (in: Parl. Rat II, S. 389 ff.). Dort legt er dar, daß der Charakter der Eigenstaatlichkeit der Länder nur in einem Bundesrat realisiert werden kann, in dem die Staatsgewalt der Länder in Erscheinung tritt. Der Senat könne das nicht gewährleisten, da sein Zustandekommen im Grunde nur „eine Verfeinerung oder ein wahltechnisches Umlegungsverfahren der allgemeinen Parlamentswahlen“ darstelle.

³⁹ Vgl. Unterausschuß III, 3. Sitzung (14.8.48), S. 42 ff.

⁴⁰ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 316 f. und S. 337 ff.

Bundestag es mehrheitlich angenommen und der Bundesrat entweder zugestimmt, von seinem Einspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht hat oder aber sein Einspruch vom Bundestag überstimmt wurde (abgeschwächte Bundesratslösung). In der Variante⁴¹ zum Gesetzgebungsverfahren bedurfte ein Gesetz eines übereinstimmenden Mehrheitsbeschlusses in beiden Häusern (echte Bundesratslösung).

Da die Differenzen sich auch im Plenum relativ bald als unüberwindbar entpuppten und die Wahrscheinlichkeit, daß der eine den anderen überzeugen würde, äußerst gering waren, schlug Süsterhenn in der Plenarsitzung am 22. August 1948 vor, auf die gegenseitige Bombardierung mit Argumenten und Gegenargumenten zu verzichten. Tatsächlich fanden über die Entscheidung zwischen Bundesrat und Senat im Plenum keine größeren Auseinandersetzungen mehr statt, der Entwurf von Herrenchiemsee beinhaltete schließlich die Alternativen Bundesrat- und Senatslösung und die entsprechenden Varianten zum Gesetzgebungsverfahren.

b) Gesetzgebungszuständigkeiten

Für die Erarbeitung der Gesetzgebungskompetenzen bildete die Weimarer Reichsverfassung die wichtigste Beratungsgrundlage.⁴² Der Unterausschuß III – der „Unterausschuß für Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverwaltung“ – arbeitete systematisch die Gesetzgebungsgebiete der Reichsverfassung ab und entschied dann – in vielen Fällen abweichend von der Weimarer Reichsverfassung – ob dem Bund oder den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zukommen sollte. Im ganzen entschied sich der Verfassungskonvent für eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder. Das bedeutete, daß die Gesetzgebung grundsätzlich bei den Ländern liegt, soweit sie nicht dem Bund zugesprochen wird.⁴³ Im Gegensatz zur Weimarer Verfassung unterschied der Herrenchiemseer Entwurf nicht mehr vier Arten der Gesetzgebung (Bedarfs-, Grundsatzgesetzgebung, ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung)⁴⁴, sondern beschränkte sich auf die Unterscheidung zwischen konkurrierender und ausschließlicher Gesetzgebung. Nennenswerte Diskussionen über die Feststellung des Kompetenzkatalogs blieben im Unterausschuß wie im Plenum aus. Differenzen gab es lediglich in

⁴¹ In: Parl. Rat II, S. 340 f.

⁴² Vgl. dazu Unterausschuß II, 1. Sitzung (13.8.48), S. 18 ff. sowie die Erklärung Spittas in der 12. Sitzung (23.8.48), in Parl. Rat II, S. 460.

⁴³ Vgl. Unterausschuß II, 1. Sitzung (13.8.48), S. 17 und Art. 30 HChE.

⁴⁴ Vgl. dazu mit weiteren nachweisen Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 581 f.

der grundsätzlichen Frage, ob und in welcher Form Kompetenzzuweisungen geändert werden können.⁴⁵ Uneinigkeiten blieben auch bestehen bei der Zuordnung der Bundes- und Landesangehörigkeit⁴⁶ sowie in Bezug auf die Biersteuer, welche nach den Vorstellungen der bayerischen Vertreter von der Verbrauchsteuer ausgenommen sein sollte.⁴⁷ Die übrigen Regelungen zur Steuergesetzgebung wurden in einem separaten Abschnitt über das Finanzwesen abgehandelt.

c) Finanzverfassung

Eine der Kernfragen im bundesstaatlichen Gefüge betrifft die Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden. Um diese komplexe wie schwierige Materie zu bewältigen, wurden nach Herrenchiemsee drei Sachverständige für Steuer- und Finanzfragen geladen: Richard Ringelmann, Herbert Fischer-Menshausen und Hans Storck.⁴⁸

Nach ausführlichen Erklärungen und längeren Diskussionen blieben auch auf diesem Gebiete unüberwindbare Differenzen. Insbesondere den Vertretern der süddeutschen Ländern, namentlich Maunz und Held, war daran gelegen, die Kompetenzen des Bundes möglichst gering zu halten.⁴⁹ Im Abschlußbericht des Unterausschusses II wurden bereits Mehrheits- und Minderheitsmeinungen festgehalten. Einigkeit bestand darin, die Steuerlasten grundsätzlich zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern und Gemeinden andererseits aufzuteilen. Die Meinungen gingen jedoch auseinander in der Frage, inwieweit es eventuell Ausgleichszahlungen durch die Länder geben (Ringelmann)⁵⁰ oder eine strikte Trennung der Haushalte erfolgen müsse (Fischer-Menshausen)⁵¹ und ob die Kosten der Besatzung vom Bund oder den Ländern übernommen werden sollten.⁵² Weitestgehend Einigkeit bestand bezüglich der Gesetzgebungszuständigkeit in Finanzfragen.

⁴⁵ Dazu näher unten, XVI.1.b.

⁴⁶ Vgl. dazu die Fassungen in Art. 35 und 36 HChE.

⁴⁷ Vgl. Art. 38 1. HChE und insbesondere die Verhandlungen im Unterausschuß II, 7. Sitzung (17.8.48), S. 250 ff.

⁴⁸ Nähere Angaben zu den Sachverständigen und ihren Ausführungen siehe bei Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LXXXVII ff., vgl. insbesondere aber 4. – 7- Sitzung des Unterausschusses II (16.8., 16.8., 17.8., 17.8.48).

⁴⁹ Vgl. dazu und zum Folgenden auch Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. XCI ff.; vgl. dazu auch Karl-Ulrich Gelberg, Bayerische Strategien für den Konvent, in: Peter März / Heinrich Oberreuther, Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent für Deutschland, 1999, S. 53 (67 f.).

⁵⁰ 5. Sitzung (16.8.48) des Unterausschusses II.

⁵¹ Ebd., S. 159 ff.

⁵² Vgl. Abschlußbericht des Unterausschusses II, in: Parl. Rat II, S. 268 f.

Nach mehrheitlicher Auffassung sollte dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zugeteilt werden zur Regelung der Zölle, der Verbrauch-, Umsatz- und der Verkehrsteuer. Einkommen- und Vermögensteuer indes sollten durch Ländergesetze – innerhalb eines vom Bund vorgegebenen Rahmens – geregelt werden.⁵³ Eine bayerische Minderheit wollte die Biersteuer von der dem Bund zustehende Verbrauchsteuern ausgenommen wissen.⁵⁴ In der Verteilung der Steuerquellen bestand im Ausschuß II Einigkeit darüber, daß Bund und Länder je über eigene, dem Bedarf angemessene, Finanzierungsquellen verfügen sollte.⁵⁵ Die Mehrheit des Unterausschusses trat dafür ein, die Finanzverwaltung auf die Landesverwaltung zu übertragen, nur ein Mitglied – Drexelius⁵⁶ – indes hielt an der Bundesfinanzverwaltung fest.⁵⁷

Auch im Plenum blieben die Differenzen bestehen. Interessanterweise aber führt der Entwurf von Herrenchiessee nur in den Artikeln 122 (Steuereinnahmen des Bundes) und 123 (bundeseigene Verwaltung) Alternativvorschläge auf. Zu allen anderen Vorschlägen finden sich lediglich in den Erklärungen die Minderheits- und Mehrheitsmeinungen, welche zum größten Teil den Fassungen aus dem Abschlußbericht des Unterausschusses II entsprechen.⁵⁸

3. Regierungssystem

Das künftige Regierungssystem, dessen Zusammensetzung und Aufgaben und insbesondere dessen Stabilität standen in ganz besonderer Weise im Zeichen der Weimarer Erfahrung. So betonte Brill – nicht ganz frei von Polemik – in der fünften Plenarsitzung am 12. August 1948: „Unser erstes Gebot scheint zu sein, aus den Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung zu lernen, die Unsicherheit in der politischen Führung der Nation zu beseitigen und nicht wieder Zustände einreißen zu lassen, bei denen die Reichstagsabgeordneten, nachdem sie regelmäßig vor Weihnachten eine Regierungskrise provoziert hatten, sich in die Ferien begaben, die Dinge sich selbst überließen und erst zurückkehrten, wenn eine neue Regierung gebildet war.“⁵⁹

⁵³ Vgl. Abschlußbericht des Unterausschusses II, in: Parl. Rat I, S. 270.

⁵⁴ Ebd., S. 269. In der 11. Sitzung des Unterausschusses II machte Kollmann unmißverständlich deutlich, daß die Biersteuer für Bayern von existentieller Bedeutung sei.

⁵⁵ Vgl. Abschlußbericht des Unterausschusses II, in: Parl. Rat I, S. 271.

⁵⁶ Unterausschuß II, 12. Sitzung (20.8.48), S. 430.

⁵⁷ Vgl. Abschlußbericht des Unterausschusses II, in: Parl. Rat I, S. 273.

⁵⁸ Vgl. in: Parl. Rat II, S. 566 ff. und 607 ff.

⁵⁹ In: Parl. Rat II, S. 159.

Wichtigste Vorlage für die Diskussion über das Regierungssystem waren der bayerische Vorschlag wie auch die bayerische Verfassung. Der bayerische Entwurf sah vor, die Regierung durch übereinstimmenden Beschluß von Bundestag und Bundesrat wählen zu lassen, jedoch sollte die Bundesregierung nicht permanent abhängig sein von dem Vertrauen beider Häuser, sondern für die Dauer einer Wahlperiode des Bundestages gewählt werden.⁶⁰ Dem traten insbesondere Schmid und Suhr entgegen, welche sich beide für ein rein parlamentarisches Regierungssystem aussprachen.⁶¹

Der Unterausschuß III verständigte sich darauf, den Bundeskanzler vom Bundestag wählen und vom Bundespräsidenten ernennen zu lassen.⁶² Dem Bundeskanzler sollte die Kompetenz zukommen, seine Minister zu ernennen und zu entlassen. Mehrheitlich hat sich der Unterausschuß dafür ausgesprochen, die Bundesregierung vom Vertrauen des Bundestages abhängig zu machen, gleichzeitig aber durch ein konstruktives Mißtrauensvotum die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten und damit den verhängnisvollen Zuständen der Weimarer Zeit vorzubeugen. Trotz der Einwände von Nawiasky, der die Lösung der bayerischen Verfassung (Artikel 44 Absatz 4), wonach der Ministerpräsident zurücktreten muß, „wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich“ machen⁶³, bevorzugte, übernahm das Plenum zu weiten Teilen die Fassung des Unterausschusses III: Benennung des Bundeskanzlers durch den Bundestag (Artikel 87 HChE), konstruktives Mißtrauensvotum (Artikel 90 HChE) und Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Bundeskanzler (Artikel 93 HChE).

4. Staatsoberhaupt

In der Frage des Staatsoberhauptes bestand von Anfang an Einigkeit darüber, daß dieses Amt grundsätzlich anders zu gestalten sei als in Weimar. Ein vom Volk gewähltes Staatsoberhaupt mit einer der direkten demokratischen

⁶⁰ Vgl. Bayerischer Entwurf, in: Parl. Rat II, S. 19 ff sowie die Erklärungen Leusers – dem Verfasser des Bayerischen Entwurfs – in der 5. Plenarsitzung (12.8.48), ebd., S. 156 ff.

⁶¹ Ebd., S. 164 ff., insb. S. 167 (Schmid) und 173 f. (Suhr).

⁶² Dazu und zum Folgenden vgl. den Bericht des Unterausschusses III, in: Parl. Rat II, S. 296 ff. sowie S. 319 ff.

⁶³ Nawiasky sah in der vorgeschlagenen Lösung die Gefahr des Interregnums nicht gebannt, da jeder Bundeskanzler, „der etwas auf sich hält“, nach Beantragung des Mißtrauensvotums ohnedies zurücktreten würde. Oder aber – so Nawiasky weiter – die vorgeschlagene Lösung ermögliche es ehrgeizigen Politikern, sich in den Vordergrund zu spielen und damit würde die „Bundesverfassung quasi formellrechtlich die Intrigen der Politik zum Gegenstand der verfassungsmäßigen Ordnung“ machen. (Vgl. Herrenchiemsee Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 411 f.

Legitimation entsprechenden Macht war ausgeschlossen.⁶⁴ Uneinigkeit bestand im Verfassungskonvent jedoch bis zum Ende in Bezug auf die nähere Ausgestaltung des höchsten Amtes. Bereits in der Plenarsitzung am 11. August⁶⁵ und insbesondere in der ersten Sitzung des Unterausschusses III zeichneten sich die Differenzen deutlich ab⁶⁶: Die Mehrheit des Unterausschusses sprach sich für das Amt des Bundespräsidenten aus, war jedoch auch der Auffassung, daß ein solches Amt ob der Einschränkungen durch die Besatzungsherrschaft noch nicht besetzt werden könne und vorübergehend durch den Präsidenten des Bundesrates ausgeübt werden solle. Eine Minderheit wollte gerade wegen der begrenzten Souveränitätsausübung das Amt des Staatsoberhauptes so schnell als möglich einrichten. Eine Minderheit – allen voran Brill und Suhr – sprach sich gegen die Einrichtung der Institution aus, da die zu schaffende Verfassung „den Charakter einer Übergangslösung“⁶⁷ haben solle und die Einrichtung des Staatsoberhauptes einen „entscheidenden Schritt“ zum „vollen Staat“ bedeute.⁶⁸ An Stelle des Bundespräsidenten sollte nach der Minderheitsmeinung ein Bundespräsidium treten, bestehend aus den Präsidenten des Bundesrats und Bundestags und aus dem Bundeskanzler. Beide Seiten wollten das Staatsoberhaupt auf fünf Jahre gewählt wissen und sprachen ihm die „typischen Funktionen eines Staatsoberhauptes“⁶⁹ zu (völkerrechtliche Vertretung des Bundes, Ernennung und Entlassung der Bundesbediensteten, Begnadigungsrecht).

Auch im Plenum konnte kein Konsens erzielt werden, so hielt der Entwurf von Herrenchiemsee zum Staatsoberhaupt zwei Alternativvorschläge fest („Bundespräsident“ und „Bundespräsidium“). Sowohl die einzelnen Artikel wie auch die Erklärungen im darstellenden Teil sind dabei nahezu identisch mit den Formulierungen des Abschlußberichtes des Unterausschusses III.⁷⁰

⁶⁴ Vgl. dazu Leusser, Unterausschuß III, 1. Sitzung (13.8.48), S. 6 f.; vgl. auch die Diskussion um das Notverordnungsrecht, unten, XVI.2.c.

⁶⁵ In: Parl. Rat II, S. 123 ff.

⁶⁶ Dazu und zum Folgenden Unterausschuß III, 1. Sitzung (13.8.48), S. 2 ff.

⁶⁷ So Brill, ebd., S. 4.

⁶⁸ Suhr, ebd., S. 3.

⁶⁹ Abschlußbericht des Unterausschusses III, in Parl. Rat II, S. 293 ff; Bericht Herrenchiemsee, in: Parl. Rat II, S. 547.

⁷⁰ Zum Unterausschuß III vgl. in Parl. Rat II, S. 292 ff., 317 ff., 341 ff. Zum Entwurf von Herrenchiemsee vgl. in: Parl. Rat II, S. 546 ff, S. 594 ff (Artikel 75- 85 HChE).

5. „Unbestrittene Hauptgedanken“

Trotz vieler, zum Teil grundlegender Meinungsverschiedenheiten hielt der Verfassungskonvent seine wichtigsten und nicht in Frage gestellten Entscheidungen fest. Als unbestrittene Hauptgedanken führte der Bericht von Herrenchiemsee auf:

- „1) Es bestehen zwei Kammern. Eine davon ist ein echtes Parlament. Die andere gründet sich auf die Länder.
- 2) Die Bundesregierung ist vom Parlament abhängig, sofern es zur Regierungsbildung fähig ist. Das Vertrauen einer arbeitsfähigen Mehrheit ist unerlässlich und jederzeit ausreichend, einen Mann an die Spitze der Regierung zu bringen.
- 3) Eine arbeitsunfähige Mehrheit kann dagegen weder die Regierungsbildung vereiteln, noch eine bestehende Regierung stürzen. Der Ausweg einer Präsidialregierung wird dabei vermieden.
- 4) Neben der Regierung steht als neutrale Gewalt das Staatsoberhaupt. Die Funktion wird zunächst behelfsmäßig versehen. Nach Herstellung einer angemessenen völkerrechtlichen Handlungsfreiheit und nach Klärung des Verhältnisses zu den ostdeutschen Ländern wird sie nach der überwiegenden Meinung von einem Bundespräsidenten übernommen.
- 5) Notverordnungsrecht und Bundeszwang liegen bei der Bundesregierung und der Länderkammer, nicht beim Staatsoberhaupt.
- 6) Bei der Bundesaufsicht leistet die Bundesjustiz Hilfestellung.
- 7) Die Vermutung spricht für Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Finanzhoheit und Finanzierungspflicht der Länder.
- 8) Bund und Länder führen eine getrennte Finanzwirtschaft.
- 9) Es gibt kein Volksbegehren. Einen Volksentscheid gibt es nur bei Änderungen des Grundgesetzes.
- 10) Eine Änderung des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, ist unzulässig.“⁷¹

Zu keinem der vom Verfassungskonvent ausgearbeiteten Normenkomplexe liegen derzeit wissenschaftliche Arbeiten vor; keine der Normen des Grundgesetzes ist in ihrer Entstehungsgeschichte – von Herrenchiemsee bis nach Bonn – vollkommen nachgezeichnet. Selbst die juristischen Kommentare beschränken sich zumeist auf eine kurze Darstellung der Diskussionen im Parlamentarischen Rat, die Debatten des Verfassungskonvents bleiben in der Regel außen vor.⁷² Das kann durchaus als Indiz dafür gewertet werden, daß die

⁷¹ In. Parl. Rat II, S. 505 f.

⁷² Mit Einschränkungen kann hier das Jahrbuch des öffentlichen Rechts Band 1 Neue Folge (1951) ausgenommen werden. In diesem Band sind alle Grundgesetzartikel aufgeführt und anhand des Entwurfs von Herrenchiemsee und der Protokolle des Parlamentarischen Rates in groben Zügen wiedergegeben. Diese Dokumentation ist gleichsam zur Quelle der meisten wissenschaftlichen Abhandlungen über die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes – die fast ausschließlich juristischer Provenienz sind – und der Kommentare zum Grundgesetz geworden. Das Zugreifen auf diese einschlägige Sekundärquelle mag seine Begründung darin finden, daß dieser Band übersichtlich, zusammenfassend und insbesondere leicht zugänglich jeden einzelnen Artikel in den verschiedenen Fassungen seiner Entstehung wiedergibt. Mit der Veröffentlichung der Protokolle über die Verhandlungen des Verfassungskonvents und des Parlamentarischen Rates durch den Bundestag und das

(subjektiv-)historische Interpretation⁷³, die darauf abzielt, den Willen des Normsetzers – hier: des Verfassungsgebers von 1949 – zu ermitteln, im wissenschaftlichen Diskurs eher ein Mauerblümchendasein führt. Ob dies zu Recht oder Unrecht so geschieht, kann hier nicht die Frage sein. Jedoch sei ein Beispiel erwähnt, das verdeutlicht, daß der Rekurs auf den Verfassungsgeber das Verfassungsverständnis – das Verstehen der Verfassung – durchaus vereinfachen könnte: Im Jahr 2001 wurde erwogen, die gleichgeschlechtliche Ehe einzuführen. Zunächst stand im Raum, die gleichgeschlechtliche Ehe auch in Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates stellt, aufzunehmen. Als aber absehbar war, daß sich für diese Verfassungsänderung nicht die entsprechenden Mehrheiten finden würden, beschloß man, die gleichgeschlechtliche Ehe schlicht durch Gesetz einzuführen – einfache Mehrheit genügte nun. Jetzt gab es zwei Möglichkeiten, diesen Schritt verfassungsrechtlich zu rechtfertigen: entweder man kommt zu dem Schluß, daß der *besondere* Schutz der heterosexuellen Ehe nach wie vor gegeben ist, da der gleichgeschlechtlichen Ehe nicht alle ‘Vorteile’ der heterosexuellen Ehe zuteil werden – ein Argument, das durch die gesetzliche Regelung zur homosexuellen Ehe nicht unbedingt unterstützt wird.⁷⁴ Oder man beschließt, daß die Verfassung, da sie dem Wortlaut nach nur von Ehe spricht, durchaus auch die gleichgeschlechtliche Ehe meinen könnte. Allein der Wortlaut ließe diese Interpretation zu. Ein Blick jedoch auf die Protokolle aus den Jahren 1948/49, ein Blick insbesondere auf den dahinterstehenden Zeitgeist, würde wohl niemandem auch nur die Vermutung erlauben, die Schöpfer der Verfassung hätten mit der Ehe auch die gleichgeschlechtliche Ehe meinen können. So steht im Grundgesetz eben nicht, daß jede Form der Ehe unter besonderen Schutz des Staates zu stellen ist, sondern – die historische Interpretation läßt keinen anderen Schluß zu – daß es nach der derzeitigen Fassung des Grundgesetzes allein die gegengeschlechtliche Ehe zu schützen gilt. Mögen gesellschaftspolitisch auch andere Regelungen längst überfällig gewesen sein, verfassungsrechtlich hätte es – sofern man nicht der Begründung des Bundesverfassungsgerichts folgt – nur

Bundesarchiv (Deutscher Bundestag/Bundesarchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949. Akten und Protokolle, Band 1 bis 13 [nähere Angaben vgl. im Literaturverzeichnis]) jedoch ist das Arbeiten mit den Sekundärquellen – sollen tiefergehende Abhandlungen zur Entstehungsgeschichte verfaßt werden – nicht mehr gerechtfertigt.

⁷³ In der Jurisprudenz wird bisweilen – insbesondere in Österreich – zusätzlich die subjektiv-historische von der objektiv-historischen Interpretation unterschieden. Jene sucht nach dem damaligen, allgemeinen Verständnis einer Norm, diese den Willen des Normsetzers.

⁷⁴ So aber Karlsruhe, BVerfGE 105/313 ff.

einen Weg geben dürfen, die gleichgeschlechtliche Ehe einzuführen: die Verfassungsänderung.

Um verstehen zu können, was im Jahr 2004 nach Maßgabe des Verfassungsgebers von 1949 im Grundgesetz steht – ausgenommen freilich diejenigen Normen, welche inzwischen geändert wurden –, um verstehen zu können, was die Verfassungsschöpfer bewegt und veranlaßt hat, sich für diese und jene Formulierung zu entscheiden, wäre es notwendig, die Entstehungsgeschichte jeder einzelnen Norm nachzuvollziehen; von den Diskussionen und Vorschlägen von Herrenchiemsee bis hin zu den Auseinandersetzungen und den Streit um die letzte Formulierung im Parlamentarischen Rat. Dies fraglos sehr spannende und wichtige Unterfangen kann hier nicht geleistet werden; es würde den Umfang der mehrere hundert Seiten umfassenden Protokolle weit übertreffen und damit den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Hier soll ein Anfang gemacht werden und anhand zweier ausgesuchter Normenkomplexe die Bedeutung des Verfassungskonvents für die Entstehung und das Verständnis des Grundgesetzes zu veranschaulichen:

XIV.

IM BESONDEREN:

DIE BESTIMMUNGEN ZUR VERFASSUNGSSICHERUNG – VERFASSUNGSÄNDERUNG UND NOTVERORDNUNGSRECHT

Die Normen zur Verfassungsänderung im weiteren Sinne, die Normen, welche den Bestand der Verfassung garantieren, indem sie ihr einerseits gewisse Beweglichkeit einräumen, um sich an die veränderte Wirklichkeit anzugleichen, andererseits aber unverbrüchliche Sicherungen enthält, um politische Veränderungen zu steuern⁷⁵ – innerhalb des verfassungsrechtlichen Neubeginns der Jahre 1948/1949 besondere Aufmerksamkeit, stehen sie doch

⁷⁵ Zur inneren Gegensätzlichkeit von beweglichen und unbeweglichen Momenten in der Verfassung: Georg Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 1 ff.; Dieter Grimm, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform (1972), in: ders., Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 313 ff. bes. 327 ff.; Bruno-Otto Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, bes. S. 18 f., 20 ff., Peter Badura, Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 160; Paul Kirchhof, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. 1995, §19, Rdnrn. 13, 33 und 44 („Das Mitschreiten des Verfassungsrechts mit der Verfassungsentwicklung bewahrt den Bestand des Verfassungsgesetzes in seiner Identität in doppelter Weise: Die den Verfassungsbruch oder die Revolution herausfordernde Unbeweglichkeit des Verfassungsgesetzes wird vermieden; zugleich aber wird die mitschreitende Entwicklung des Verfassungsgesetzes in bestimmte Verfahren und materielle Grenzen gebunden.“).

in auffälliger Weise im Zeichen der Zeit; dies aus mindestens zweierlei Gründen:

Zum einen lag es noch nicht allzu lange zurück, da ein Verfassungssystem – die Weimarer Republik – zugrunde gegangen war und ihr bitteres Ende in einer bis dahin kaum vorstellbaren politischen und menschlichen Katastrophe gefunden hatte. Der verfassungsrechtliche ‘Beitrag’ hierzu wurde und wird insbesondere in der Praxis der Verfassungsänderung im weitesten Sinne, also in denjenigen Möglichkeiten gesehen, die freiheitlich demokratische Verfassung allmählich durch Verfassungsänderungen, Verfassungsdurchbrechungen, Verfassungswandel, Notverordnungen und verfassungswidrige Gesetze zu beseitigen. Eine demokratische Verfassung hatte vor einer totalitären Parteidiktatur nicht schützen können, eine demokratische Verfassung war Gesetzen zur Gleichschaltung und zur Reinhaltung der deutschen Rasse gewichen, eine demokratische Verfassung war beseitigt, ohne formaliter jemals aufgehoben worden zu sein. Eine Wiederholung all dessen sollte – zumindest auf verfassungsrechtlicher Ebene – verhindert werden. Das mußte heißen: Die Verfassung mußte andere, zuverlässigere Mechanismen erhalten, um ihren Selbststand zu sichern, die Praxis der Verfassungsänderung mußte grundlegend erneuert und also eine strikte Abkehr von Weimar vollzogen werden.

Zum andern zieht sich durch die gesamte Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes das Bemühen, lediglich ein Provisorium und keine endgültige Verfassung entstehen zu lassen – angefangen von den Verhandlungen zwischen den Ministerpräsidenten und den alliierten Militärgouverneuren über die Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee bis hin zur endgültigen Ausarbeitung und Verabschiedung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat.⁷⁶ So mag es zunächst widersprüchlich oder zumindest erklärungsbedürftig erscheinen, daß gerade ein Provisorium auf so sichere Beine gestellt und manche Verfassungsinhalte sogar einer Abänderung vollkommen entzogen werden sollten.

XV.

EIN BLICK ZURÜCK: DIE PRAXIS DER VERFASSUNGSÄNDERUNG IN DER WEIMARER REPUBLIK

1. Die Verfassungsänderung im Spiegel ihrer Zeit

Immer wieder kamen die Teilnehmer des Verfassungskonvents auf die Praxis der Verfassungsänderung in der Weimarer Zeit zu sprechen. Die Problematik

⁷⁶ Dazu ausführlich Bauer-Kirsch, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes, S. 173 ff.

wurde dabei weniger erörtert denn vielmehr vorausgesetzt. Ein Blick zurück steht daher an:

Die Fragen, welche Mechanismen die Verfassung vorsah, um Änderungen ihrer selbst zu ermöglichen, ohne dabei jedoch ihren Bestand zu gefährden, gar zu beseitigen, welche Möglichkeiten es gab, um durchgreifend auf politische Schwierigkeiten zu reagieren, ohne den Kernbestand der Republik zu beseitigen, bildeten in der Weimarer Zeit die zentralen Streitthemen der Staatsrechtslehre. Sie manifestierten sich in zahlreichen Einzelfragen, die wieder und wieder Gegenstand der großen Juristenversammlungen⁷⁷ und der juristischen Literatur waren⁷⁸: Unterliegt die Verfassungsänderung inhaltlichen Beschränkungen? Zu welchen Verfassungseinschränkungen ermächtigt Artikel 48 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung? Hat die Verfassung einen grundsätzlichen Vorrang vor dem Gesetz? und schließlich: Wer soll Hüter der Verfassung sein? Und diese Fragen spielten sich ab vor der Kulisse des großen Richtungsstreites: Rechtspositivismus auf der einen und Antipositivismus auf der anderen Seite; der eine bestimmt durch die strikte Beschränkung auf das geltende Recht und die Ausblendung aller soziologischen oder politischen Aspekte, der andere durch die Einbeziehung der Geisteswissenschaften in das Rechtsdenken und den Versuch, insbesondere die Verfassung als Ausdruck der gesamtpolitischen und sozialen Situation zu bewerten und sie dementsprechend auch – gemessen an der Verfassungswirklichkeit – zu interpretieren; der eine vertreten insbesondere durch Hans Kelsen⁷⁹, der andere durch dessen bedeutendsten Widersacher Carl Schmitt.⁸⁰

⁷⁷ So insbesondere bei der Staatsrechtslehrertagung 1924 in Jena, welche zum Thema „Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung“ hatte (vgl. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1, 1924; dazu unten, 4. passim) und beim Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentag 1924 in Heidelberg (vgl. Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags [1924], 1925; Thema war die „Zulässigkeit und Form von Verfassungsänderungen ohne Änderung der Verfassungsurkunde“; dazu unten, 2.).

⁷⁸ Literaturnachweise siehe im Folgenden; allgemein dazu vgl. Klaus Revermann, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933. Eine staatsrechtliche und historisch-politische Analyse, 1959, S. 58 ff.; zusammenfassend Kurt Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, 4. Aufl. 1994, S. 63 ff.

⁷⁹ Vgl. insbesondere Hans Kelsen, Reine Rechtslehre, 1. Aufl. 1934; ders. Allgemeine Staatslehre, 1925; ders., Wer soll Hüter der Verfassung sein?, 1931; ders., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 5 [1929], S. 30 ff.). Zu den Positivisten zu zählen sind auch Gerhard Anschütz (vgl. ders., Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 19. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Aufl., 1933.) und Richard Thoma (vgl. insbesondere: Gegenstand – Methode – Literatur, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Erster Band, 1930, S. 1 ff.; ders. Grundbegriffe und Grundsätze, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma

Und so waren all diese Fragen keineswegs bloßer verfassungsdogmatischer Natur. Vielmehr waren sie nicht selten Teil oder zumindest Ausdruck der verschiedenen gesamtpolitischen Idealvorstellungen und der sich allmählich abzeichnenden Entwicklung weg vom liberalen Verfassungsstaat hin zum Führerstaat⁸¹, die sich manifestierte unter anderem in Überlegungen wie: Soll der Herrscher, der Führer, in bestimmten Notsituationen an Regelungen über die Verfassungsänderung gebunden sein oder sollte ihm nicht vielmehr, gleich einem „princeps legibus solutus“, die Macht zukommen, zum Schutze der gesamtpolitischen Existenz die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und damit die geltenden Regeln vorübergehend zu durchbrechen?⁸²

Und so unterschiedlich das Staats- und Verfassungsverständnis dieser Zeit war, so verschieden waren die Ansichten darüber, wie sich die Verfassungsänderung zu vollziehen habe. Dabei sah die Weimarer Reichsverfassung in Artikel 76 ein reguläres Verfahren zur Verfassungsänderung vor.⁸³ Mit einer Zweidrittelmehrheit im Reichstag – wobei zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder des Reichstages anwesend und

(Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 108 ff.; ders., Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: ebd., S. 607 ff.)

⁸⁰ Zu Carl Schmitt vgl. insbesondere: Verfassungslehre, 1. Aufl. 1928; ders., Der Hüter der Verfassung, 1931. Zu den Antipositivisten zu zählen sind auch Hermann Heller (vgl. ders., Die Krisis der Staatslehre [1926], in: Ders., Gesammelte Schriften, Band 2, 2. Aufl. 1992, S. 3 [15 ff.]), Rudolf Smend (vgl. ders., Verfassung und Verfassungsrecht, 1928), Erich Kaufmann (siehe ders., Kritik der neukantianischen Rechtsphilosophie, 1921; ders., Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 3 [1927], S. 2 ff.) sowie Heinrich Triepel (Staatsrecht und Politik, 1926; ders., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 5 [1929], S. 2 ff.).

⁸¹ Zum Zeitgeist der Weimarer Zeit und ihren gesellschaftlichen Verhältnissen vgl. auch Manfred Funke, Starker oder schwacher Diktator? Hitlers Herrschaft und die Deutschen. Ein Essay, 1989, insbes. S. 133 ff.; vgl. auch Sebastian Haffner, Geschichte eines Deutschen. Die Erinnerungen, (1939), 2000, insbes. S. 95 ff.

⁸² So allen voran, Schmitt, Verfassungslehre, S. 99 ff., insbes. S. 106 ff.

⁸³ Der Wortlaut von Artikel 76 WRV: „Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Jedoch kommen Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Soll auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich. Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident dieses Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt.“

zwei Drittel der Anwesenden zustimmen mußten⁸⁴ – konnte die Verfassung abgeändert werden. Aber nicht alle, und vor allem nicht alle wesentlichen Änderungen erfuhr die Weimarer Verfassung im Wege der regulären Verfassungsänderung. Zum Verhängnis wurden der jungen demokratischen Verfassung die unzähligen verfassungsdurchbrechenden Gesetze, darunter die Ermächtigungsgesetze, und die nach Artikel 48 Absatz 2 erlassenen Notverordnungen, welche allesamt die Verfassung stillschweigend änderten und zunehmend aushöhlten.⁸⁵

2. Verfassungsänderung ohne Textänderung

Ein für die Verfassungsänderung nach dem Grundgesetz wesentlicher Bestandteil fehlte der Weimarer Reichsverfassung: das *Textänderungs-* oder *Inkorporationsgebot*. Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 79 Absatz 1 Satz 1, daß es „nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt“; anders gewendet: Verfassungsbestimmungen finden sich ausschließlich in der mit „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ betitelten Verfassungsurkunde. Wer also nachvollziehen möchte, wie weit sich der Text des Grundgesetzes bis zum Jahr 2003 von seiner ursprünglichen Fassung des 23. Mai 1949 entfernt hat, der bedarf lediglich einer Urfassung und einer aktuellen Ausgabe, muß diese miteinander vergleichen und kann Veränderungen leicht erkennen.⁸⁶ Wer sich

⁸⁴ War auch in den Verfassungsberatungen zur Weimarer Reichsverfassung zunächst überlegt worden, ob dem Reichsrat ein Zustimmungsrecht zukommen sollte, so konnte sich dies Forderung letzten Endes nicht durchsetzen. Dem Reichsrat kam somit nach der Weimarer Reichsverfassung lediglich ein Einspruchsrecht zu. Die Beschlüsse des Reichsrates – sei es, daß er Verfassungsänderungen forderte oder ablehnte – mußten mit Zweidrittelmehrheit ergehen (vgl. dazu Gerhard Anschütz, Art. 76, in: Ders., Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis in 4. Bearbeitung, 14. Aufl., 1933, S. 400 [406 ff.]). Zum Vergleich: Nach Art. 79 Abs. 2 des Grundgesetzes bedarf ein verfassungsänderndes Gesetz „der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.“

⁸⁵ An der verfassungsrechtlichen Bewertung ändert auch die Tatsache nichts, daß iel der Ermächtigungsgesetze und Notverordnungen dazu dienten, das Gesetzgebungsverfahren zu vereinfachen und extrem zu beschleunigen, um schneller auf wirtschaftliche Notwendigkeiten reagieren zu können. (Vgl. dazu Heinrich Brüning, Briefe 1946-1960, 1974, S. 484). Diese vermeintlich ‘positiven’ Verfassungsdurchbrechungen spielten auch im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und später im Parlamentarischen Rat beim Rückblick auf die Weimarer Praxis keine Rolle mehr. Dort wurden Vefassungsdurchbrechungen grundsätzlich aus dem Verständnis heraus abgelehnt, daß sie die Verfassung zunehmend aushöhlten und damit verfassungsrechtlich der Diktatur den Weg geebnet hatten. Vgl. dazu und zum Folgenden auch Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V: Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts, 2000, S. 750 ff.

⁸⁶ Die jeweiligen Fassungen der Grundgesetznormen bei Angela Bauer/Matthias Jestaedt, Das Grundgesetz im Wortlaut. Änderungsgesetze, Synopse, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz, 1997, S. 219 ff.

jedoch daran begibt, die Änderungen, welche die Weimarer Verfassung erfahren hat, in einer späteren, nach 1919 geltenden Textausgabe der Verfassung nachzulesen, wird enttäuscht werden. Denn die Verfassungsurkunde vom 11. August des Jahres 1919 unterscheidet sich dem Text nach an nur wenigen Stellen von der bis zum 24. März 1933⁸⁷ in Geltung

87

Am 24. März 1933 trat das „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ – das Ermächtigungsgesetz – in Kraft, das der Reichstag am Tag zuvor mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen hatte. Es war das folgenschwerste aller bis dahin verabschiedeten Ermächtigungsgesetze; sein Wortlaut: „Art. 1. Reichsgesetze können außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden. Dies gilt auch für die in den Artikeln 85 Abs. 2 und 87 der Reichsverfassung bezeichneten Gesetze. Art. 2. Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze können von der Reichsverfassung abweichen, soweit sie nicht die Einrichtung des Reichstags und des Reichsrats als solche zum Gegenstand haben. Die Rechte des Reichspräsidenten bleiben unberührt.“ (RGBl. I S. 141, abgedruckt auch bei: Godehard Jos. Ebers [Hrsg.], Das Recht des Deutschen Staates. Quellen zum Reichs- und Preußischen Staats- und Verwaltungsrecht, 1. Band: Verfassungsrecht. Textausgabe mit Anmerkungen und Sachregister, 1935, S. 134.) Mit diesem Gesetz hatte sich der Reichstag am 23. März 1933 endgültig und vor allem auch formal aller Macht begeben, der Beseitigung der parlamentarischen Demokratie war damit der ‚rechtliche‘ Weg geebnet. (Zur Legalität der Machtergreifung vgl. auch Jürgen Meinck, Die nationalsozialistische Machtergreifung und die deutsche Staatsrechtswissenschaft, in: Demokratie und Recht 7 [1979], S. 153 [157]; Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 779 mit zahlreichen Nachweisen und Überblicken.) Inwieweit aber überhaupt noch nach der „Machtergreifung“ am 30. Januar 1933 in rechtlichen und verfassungsmäßigen Kategorien gedacht werden kann, ist höchst fraglich. Die nationalsozialistische Revolution vollzog sich in mehreren Etappen und welche der wichtigsten Stationen – „Machtergreifung“ im Januar, Ermächtigungsgesetz im März oder das Reichsreformgesetz vom 30. Januar 1934 (RGBl. I S. 75) aus späterer Sicht ‚the point of no return‘, das unwiderrufbare Ende der Weimarer Republik, bedeutete, kann so eindeutig nicht beantwortet werden. Jedenfalls aber greift das ‚alte System‘ der Weimarer Reichsverfassung nach der Verabschiedung des Ermächtigungsgesetzes im März 1933 nicht mehr und eine Untersuchung derselben nach diesem Zeitpunkt ist daher für die vorliegende Frage nicht geboten. (Vgl. dazu auch Ernst Rudolf Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. 1937/1939 [S. 45 f.: „Der Vollzug der Revolution wurde dann durch den Flaggenwechsel symbolhaft dokumentiert. Der Flaggenerlaß des Reichspräsidenten von Hindenburg vom 12. März 1933, der den vollzogenen Flaggenwechsel bestätigte, wäre vom Boden der Weimarer Verfassung aus unmöglich gewesen. Trotzdem war es kein Rechtsbruch, denn das alte Weimarer Recht bestand zu diesem Zeitpunkt nicht mehr, konnte daher auch nicht mehr verletzt werden.“]) In unüberbietbarer Schärfe schrieb Carl Schmitt bereits 1933: „Die deutsche Revolution war legal, d. h. gemäß der früheren Verfassung formell korrekt. [...] Es wäre juristisch falsch und politisch ein Sabotageakt aus dieser Art Legalität eine Weitergeltung überwundener Rechtsgedanken, Einrichtungen oder Normierungen und damit eine fortdauernde Unterwerfung unter den Buchstaben oder Geist der Weimarer Verfassung abzuleiten. [...] Es wäre politisch, moralisch und juristisch gleich sinnwidrig, von der Machtlosigkeit her Ermächtigung zu erteilen und auf diese Weise einem machtlos gewordenen System wieder Macht zu erschleichen. Das Lebendige kann sich nicht am Toten und die Kraft braucht sich nicht an der Kraftlosigkeit zu legitimieren.“ (Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit, 1933, S. 6.) Quellen zur Geschichte und Interpretation des Ermächtigungsgesetzes siehe bei: Rudolf Morsey, Das „Ermächtigungsgesetz“ vom 24. März 1933. Quellen zur Geschichte und Interpretation des „Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich“, 1992.; vgl. auch Karl Dietrich Bracher, Demokratie und Machtergreifung: Der Weg zum 30. Januar 1933, in: Ders./Manfred Funke/Hans Adolf Jacobsen (Hrsg.),

stehenden Verfassung. Es waren nur neun Verfassungsänderungen, welche die Weimarer Reichsverfassung – in des Wortes eigentlicher Bedeutung – *ausdrücklich*, in ihrem Text also, erfahren hat⁸⁸ – und keine dieser Änderungen war nach Einschätzung der damaligen Staatsrechtslehre „grundlegender Art“⁸⁹ gewesen. Die meisten und insbesondere: die wesentlichen Änderungen hat die Verfassung nämlich – zwar nach den Vorschriften des Artikel 76, aber – *ohne* Textänderung erfahren.⁹⁰ Anders gewendet: Diese Änderungen schlugen sich nicht in der Verfassungsurkunde nieder. Wer das geltende Verfassungsrecht der Weimarer Zeit erfassen möchte, der muß in Gesetzes- und Verordnungsblättern nach Gesetzen suchen, welche mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen worden sind – dies wurde jedoch nicht immer vermerkt

Nationalsozialistische Diktatur 1933-1945. Eine Bilanz, 1983; vgl. hierzu auch die Beschreibungen Sebastian Haffners, (Geschichte eines Deutschen, S. 224 f).

⁸⁸ Geändert wurde die Verfassung ihrem Wortlaut nach:

- durch den Versailler Vertrag und „Protokoll über die Anerkennung der Ungültigkeit der Verfassungsbestimmungen über Deutsch-Österreich vom 22. September 1919“, Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Band. 340, Nr. 1793, S. 15; abgedruckt bei: Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Band 4: Deutsche Verfassungen. Dokumente 1919 – 1933, 3. Aufl. 1992, Nr. 158, S. 180 (Außerkräftsetzung von Artikel 61 Absatz 2).
- durch „Gesetz zur Änderung des Artikel 168 der Reichsverfassung“, vom 6. August 1920 (RGBl. 1920 S. 1565);
- „Gesetz zur Ergänzung des Artikel 178 der Reichsverfassung“ vom 6. August 1920 (RGBl. 1920 S. 1566)
- durch „Gesetz, betreffend Oberschlesien“, vom 27. November 1920 (RGBl. 1920 S. 1987);
- durch „Gesetz über die Vertretung der Länder im Reichsrat“, vom 24. März 1921 (RGBl. 1921 S. 440);
- durch „Gesetz zur Änderung des Artikel 180 der Reichsverfassung“, vom 27. Oktober 1922 (RGBl. 1922 I S. 801);
- durch „Gesetz zur Änderung des Artikel 35 der Reichsverfassung“, vom 15. Dezember 1923 (RGBl. I 1923 S. 1185);
- durch „Reichspostfinanzgesetz“, vom 18. März 1924 (RGBl. I 1924 S. 287);
- durch „Gesetz zur Ergänzung der Reichsverfassung“, vom 22. Mai 1926 (RGBl. I 1926 S. 243);
- durch „Gesetz über Änderung der Reichsverfassung“, vom 17. Dezember 1932 (RGBl. I 1932 S. 547).

⁸⁹ So bspw. Walter Jellinek, Einfluß der Zeit auf die Reichsverfassung, in: Juristische Wochenschrift 1929, S. 2315; vgl. dazu auch Freiherr Marschall von Bieberstein, Verfassungsrechtliche Reichsgesetze, 2. Aufl. 1929, S. 82 ff.

⁹⁰ Nachweise allesamt bei Ebers, Das Recht des Deutschen Staates, 1. Band; Übersicht auch bei Fritz Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 13 (1925), S. 1 ff.

– und dem Inhalt nach einzelnen Verfassungsbestimmungen widersprachen.⁹¹ Nur dann werden alle Änderungen ersichtlich, welche die Verfassung ihrem *Inhalt* nach erfahren hat. Denn die Weimarer Reichsverfassung konnte – anders als das Grundgesetz heute – geändert werden, ohne daß die Änderung selbst in der Verfassungsurkunde hätte kenntlich gemacht werden müssen.⁹² Das Reichsgericht hatte in seinem Urteil vom 25. März 1927 festgehalten: „Für die Wirksamkeit einer Verfassungsänderung ist nicht erforderlich, daß sie vom Gesetzgeber ausdrücklich als solche bezeichnet oder gar in die Verfassung als solche aufgenommen wird.“⁹³ Das bedeutete: wenn ein Gesetz, das einer früheren Verfassungsbestimmung widersprach, mit verfassungsändernden Mehrheiten zustande gekommen war, vermochte die neue Regelung die alte zu verdrängen – es galt die „lex posterior-Regel“. Um dem Bedürfnis Rechnung zu tragen, den verfassungsändernden Gesetzen wenigstens anzusehen, daß sie nach den Vorschriften des Artikel 76 zustande gekommen waren, hatte die Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien § 32 Absatz 2 seit 1924 vorgesehen, daß in der Eingangsformel vermerkt werden „soll“, daß die besonderen Vorschriften für verfassungsändernde Gesetze eingehalten worden sind⁹⁴ – ein Verstoß gegen eine solche unterverfassungsrechtliche „Soll-Vorschrift“ konnte verfassungsrechtlich selbstredend keine Konsequenzen nach sich ziehen.⁹⁵

Ein Blick ins Nachbarland Österreich läßt schnell erkennen, daß dieser Umstand allein noch nicht die demokratische Verfassung auf dünnes Eis stellt. Wer im Jahr 2003 das österreichische Verfassungsrecht in seiner Gesamtheit erfassen will, muß sich das Bundes-Verfassungsgesetz, die Bundesverfassungsgesetze außerhalb des Bundes-Verfassungsgesetzes und die Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzesbestimmungen zu Gemüte führen – ein nicht gerade übersichtliches Unterfangen.⁹⁶ Die ursprüngliche

⁹¹ Das Verfassungsrecht der Weimarer Zeit bis zum Jahr 1935 findet sich bei Ebers, Das Recht des Deutschen Staates, 1. Band, S. 68 ff.

⁹² Daß in Deutschland ein solches Textänderungs- oder Inkorporationsgebot keine Erfindung des Grundgesetzes, sondern auch schon zur Weimarer Zeit bekannt war, belegt Artikel 39 Absatz 2 der Lübecker Verfassung von 1920.

⁹³ In: Juristische Wochenschrift 1927, S. 2198 (2199).

⁹⁴ Vgl. dazu auch Walter Jellinek, Das verfassungsändernde Reichsgesetz, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, Tübingen 1932, § 73, S. 188; so auch Heinrich Triepel, in: Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags 1925, S. 45, 57 ff.

⁹⁵ Ein Blick aufs Nachbarland Österreich: nach Artikel 44 des Bundes-Verfassungsgesetzes müssen alle Verfassungsänderungen – gleich wie sie erfolgen – als solche kenntlich gemacht werden.

⁹⁶ Erst jüngst wurde es unternommen, tatsächlich alle Verfassungsbestimmungen zusammenzutragen: Andrea Martin, in: Karl Korinek/Michael Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Band I, Stand: 5. Lfg. 2002.

Textfassung aus dem Jahr 1920/1929⁹⁷ besteht heute noch ebenso wie im Jahr 1933 der Urtext der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919.

Und doch war es auch die inhaltliche Änderung der Verfassung ohne Änderung der Verfassungsurkunde – heute mit dem Begriff der *Verfassungsdurchbrechung* erfaßt –, welcher in der Weimarer Zeit zahlreiche Diskussionen verursachte. Die Verfassungsdurchbrechung war auch der Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit – in Theorie und Praxis – eine gängige Vokabel. Doch so gängig sie war, so vielgestaltig waren ihre Bedeutungen. Die ‘Verfassungsdurchbrechung’ war in aller Staatsrechtslehrer Munde, doch gibt es wohl wenige Begriffe dieser Zeit, die so unterschiedlich und gleichermaßen unscharf umschrieben waren. Hugo Preuß, Heinrich Triepel, Carl Schmitt, Karl Loewenstein, Walter Jellinek, Richard Thoma, Gerhard Anschütz und Ernst Rudolf Huber – um nur die Bekanntesten zu nennen – sie alle befaßten sich mit der Verfassungsdurchbrechung, doch kaum eine Beschreibung dieses Phänomens gleicht der anderen.⁹⁸

Nach herrschender Lehre der Weimarer Zeit – die Unterschiede im Detail zunächst einmal ausgeblendet – galt die Verfassungsdurchbrechung als eine besondere Art der Verfassungsänderung. Sie bezeichnete überwiegend und zunächst einmal die Verfassungsänderung *ohne* Änderung der Verfassungsurkunde und damit eine *materielle*, also inhaltliche Verfassungsänderung. Ihr Gegenstück war die *formelle* Verfassungsänderung, die in den meisten Ausführungen die textliche Änderung der Verfassungsurkunde meinte und also nicht nur auf die Verfassungsänderung gemäß dem in Artikel 76 vorgegebenen Verfahren abhob.⁹⁹ Weitgehend

⁹⁷ Die österreichische Bundesverfassung wird mit zwei Jahreszahlen zitiert, weil sie, aus dem Jahr 1920 stammt, 1929 aber grundlegend reformiert und teilweise auch neu durchgezählt worden ist.

⁹⁸ Dazu sogleich.

⁹⁹ So Erwin Jacobi, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1 (1924), S. 105 (109): „Für die Rechtsverordnungen sind abermals Verschiedenheiten zu beachten: Der Widerspruch eines Rechtssatzes zu einem Verfassungsartikel außerhalb des Art. 48 kann darin bestehen, daß sein Inhalt dem betreffenden Verfassungsrechtssatz zuwiderläuft, daß aber der Verfassungsrechtssatz selbst im übrigen nach wie vor in Geltung bleiben soll; die Rechtsverordnung will nur wie ein sog. bloß materiell verfassungsänderndes Gesetz wirken. Es ist aber auch denkbar, daß die Rechtsverordnung auf Grund Art. 48 Abs. 2 einen Verfassungsrechtssatz selbst aufheben oder ändern, also im Sinne eines formell verfassungsändernden Gesetzes wirken will. Im letzteren Falle liegt eine eigentliche Verfassungsänderung, d. h. eine *Änderung der Verfassungsurkunde* vor, während man im ersteren Falle nur von einer *Verfassungsdurchbrechung* sprechen kann.“ (Hervorhebungen im Original); Hugo Preuß, Die Themen des Deutschen Juristentages in Heidelberg. Verfassungsändernde Gesetze und Verfassungsurkunde, in: Deutsche Juristenzeitung 1924, Sp. 649 ff.; Heinrich Triepel, in: Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags, S. 52; auch Carl

Einigkeit bestand in der Lehre auch darin, daß verfassungsdurchbrechende Gesetze zwar mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen, mit einfacher Mehrheit aber wieder aufgehoben werden konnten.¹⁰⁰

Anschütz deklarierte die Verfassungsdurchbrechung darüber hinaus als eine besondere Erscheinung der Verfassungsänderung *ohne* Textänderung, und also galt umgekehrt nicht jede Verfassungsänderung ohne Textänderung als Verfassungsdurchbrechung¹⁰¹: „Eine Verfassungsänderung kann nicht nur *ausdrücklich*, d. h. durch Änderung oder Ergänzung des *Textes* der Verf und ihrer einzelnen Artikel, sondern auch *stillschweigend*, d. h. in der Weise vorgenommen werden, daß – unter Beachtung der durch Art. 76 angeordneten besonderen Formen – gesetzliche Vorschriften erlassen werden, die zwingenden Normen der Verf widersprechen, von ihnen abweichen, oder sie – ohne ihre Geltung im übrigen und allgemeinen aufzuheben – für Einzelfälle durchbrechen (*Verfassungsdurchbrechungen*).“¹⁰²

Ein weiteres – für Anschütz das entscheidende und zusätzliche – Merkmal der Verfassungsdurchbrechung – als bloße materielle Verfassungsänderung – war in einem guten Teil der juristischen Literatur der Bezug auf den Einzelfall. Nur für diesen sollte die Geltung der Verfassungsnorm durchbrochen, nicht aber in Gänze aufgehoben werden. Beispiele hierfür finden sich in den Ermächtigungsgesetzen. Sie vereinfachten das Gesetzgebungsverfahren, indem sie die Regierung ermächtigten, Maßnahmen für besondere Situationen zu erlassen. Da diese Maßnahmen zum Teil grundsätzliche und dauerhafte Bedeutung insbesondere auf den Gebieten des Sozial-, Wirtschafts-, Finanz- und Gerichtsverfassungsrechts erlangten,

Bilfinger, Verfassungsumgehung. Betrachtungen zur Auslegung der Weimarer Verfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 11 (1926), S. 163 (173 f.). Die Unterscheidung in *formell* und *materiell* verdient besondere Aufmerksamkeit: während heute mit dem Begriff '*formell*' stets auf das vorgegebene Verfahren hingewiesen wird, nahm das Begriffspaar '*formell*' und '*materiell*' in der Weimarer Zeit andere und auch unterschiedliche Bedeutungen an. Die *formelle* Verfassungsänderung bei Ernst Rudolf Huber beispielsweise umfaßte *alle* Formen der Verfassungsänderung – die *Verfassungsrevision* als generelle Veränderung des förmlichen Verfassungsrechts, die *Verfassungsdurchbrechung* als einmalige Abweichung von einzelnen Bestimmungen der Verfassung und die *Verfassungssuspension* als vorübergehendes Außerkraftsetzen einzelner Verfassungsbestimmungen –, so lange nicht die *materielle* Verfassung als gesamtpolitische Entscheidung beeinträchtigt wäre (Ernst Rudolf Huber, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 65 f.). Zur Unterscheidung von formeller und materieller Verfassung allen voran Schmitt, Verfassungslehre, S. 11 ff.

¹⁰⁰ So bspw. Anschütz, Art. 76, Anm. 2, Fußn. 2; Jacobi, Diktatur des Reichspräsidenten, S. 109; W. Jellinek, Das verfassungsändernde Reichsgesetz, S. 187; Loewenstein, Erscheinungsformen, S. 54; Triepel, in: Dreiunddreißigster Deutscher Juristentag, S. 52; Graf zu Dohna, ebd., S. 39.

¹⁰¹ So Anschütz, Art. 76, Anm. 1; dahin tendierend wohl auch W. Jellinek, Das verfassungsändernde Reichsgesetz, S. 187 mit Fußn. 16.

¹⁰² Anschütz, Art. 76, Anm. 1 (Hervorhebungen im Original).

unterliefen sie damit den von der Verfassung vorgesehenen Gang der Gesetzgebung.¹⁰³

Anders indes Carl Schmitt. Er sah die Verfassungsdurchbrechung nicht als Unterkategorie der Verfassungsänderung, sondern als deren Gegenstück. Im Bezug auf den Einzelfall sah er den entscheidenden Unterschied zur Verfassungsänderung. Die Verfassungsdurchbrechung ist nicht Änderung des Verfassungsgesetzes, sondern vielmehr ist „gerade vorausgesetzt, daß das Verfassungsgesetz unverändert weitergilt.“¹⁰⁴ Dahinter stand das Denken in Ausnahme und Regel. Der Regelfall sollte nicht beseitigt, sondern nur Ausnahmen in Notsituationen ermöglicht werden. Der Begriff der Verfassungsdurchbrechung war damit rein inhaltlicher, materieller Natur. Ob sie mit oder ohne Textänderung der Verfassungsurkunde erfolgte, war ein vollkommen irrelevantes Kriterium. Ein Beispiel: Mit Gesetz vom 27. Oktober 1922¹⁰⁵ hatte der Artikel 180 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung folgende Fassung erhalten: „Der von der Nationalversammlung gewählte Reichspräsident führt sein Amt bis zum 30. Juni 1925.“ In Verfassungsrang war eine einmalige Ausnahme geschaffen worden, denn nach Artikel 43 Satz 1 der Reichsverfassung, der unbeschadet der Änderung von Artikel 180 weitergalt, dauerte das Amt des Reichspräsidenten sieben Jahre. Nach Schmitts Definition war diese nach den Vorschriften des Artikel 76 und *mit* Textänderung – nach gängigem Wortgebrauch also: formelle – durchgeführte Änderung von Artikel 180 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung eine Verfassungsdurchbrechung. Denn hier wurde die Regel durch die Ausnahme durchbrochen.¹⁰⁶ Und nur ein Ausnahmezustand, eine besondere politische (Not)Situation, vermochte dies zu rechtfertigen.¹⁰⁷

Richard Thoma pflichtete zwar Carl Schmitt insoweit bei, als er die Verschiedenheit der Verfassungsdurchbrechung von der

¹⁰³ Bis zum Jahr 1924 weist Poetzsch über 130 Verordnungen aufgrund von Ermächtigungsgesetzen nach (Fritz Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 13 [1925], S. 1 [206 ff.]); vgl. auch Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, S. 632 f. mit weiteren Nachweisen; vgl. dazu auch die Ausführungen von Hermann Louis Brill auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee (in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, 1981 [künftig zitiert: Parl. Rat II], S. 107 f.).

¹⁰⁴ Schmitt, Verfassungslehre, S. 107.

¹⁰⁵ RGBl. I 1922 S. 801.

¹⁰⁶ Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, S. 100.

¹⁰⁷ Vgl. ebd., S. 107 f.; so auch Richard Thoma, Grundbegriffe und Grundsätze, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, § 71, S. 155: „Immer aber bleibt Verfassungsdurchbrechung ein anomaler und nur durch einen Notstand politisch zu rechtfertigender Akt.“

Verfassungsänderung dadurch anerkannte, daß die Verfassungsdurchbrechung nur für den Einzelfall gelte. Er unterschied aber damit die Verfassungsdurchbrechung insonderheit von der Verfassungsänderung *ohne* Textänderung: „Dadurch, daß sich die Verfassungsdurchbrechung auf einen konkreten Fall bezieht und ihre Kraft an ihm erschöpft, unterscheidet sie sich von der ‘Verfassungsänderung’ ohne Änderung des Verfassungstextes.“¹⁰⁸ Ob er wie Schmitt eine Verfassungsdurchbrechung auch unter Umständen gegeben sah, wenn der Verfassungstext geändert worden war, ist aus seinen Ausführungen nicht genau zu ermitteln.

So hatte der Begriff ‘Verfassungsdurchbrechung’ in der Weimarer Zeit also vollkommen unterschiedliche Inhalte angenommen. Auf der einen Seite hob sie eher auf ein formales Kriterium ab; durch sie erfuhr der Verfassungstext keine Änderung durch neues Verfassungsrecht, sie bedeutete daher also nur materielle, inhaltliche und keine formelle, also auch textliche Änderung der Verfassung. Auf der anderen Seite definierte sich die Verfassungsdurchbrechung über ihren Inhalt; sie meinte den Einzelfall, der ausnahmsweise von der Regel – der Verfassung – abweicht, ohne dabei die Regel in Frage zu stellen, ohne sie grundsätzlich abzuändern. Verfassungsdurchbrechung lag hier vor, wenn der Regel-, das heißt der Allgemeinheitscharakter der Verfassung nicht mehr bewahrt wurde.

Und zwischen diesen beiden Polen tummelten sich die meisten der Ausführungen, die nicht selten das formelle mit dem materiellen Kriterium verbanden, ohne diese indes sorgsam voneinander zu unterscheiden. Es mag daher ein wenig erstaunen, daß der Begriff der Verfassungsdurchbrechung in der Jurisprudenz als solcher kaum thematisiert wurde. Um so mehr wurde aber über die Zulässigkeit derselben diskutiert – wenngleich dabei nicht immer über dieselbe Sache gesprochen wurde.¹⁰⁹ Die herrschende Lehre ging davon aus, daß es *de lege lata* zulässig – wenn auch *de lege ferenda* nicht wünschenswert – sei, nach den Regeln des Artikel 76 – und nur nach diesen Regeln – verfassungsdurchbrechende Gesetze zu erlassen, ohne eine Textänderung zu vollziehen.¹¹⁰ Das damit einhergehende Problem, daß nämlich zunehmend das

¹⁰⁸ Carl Schmitt, Verfassungslehre 1928, S. 106 f.; Thoma, Grundbegriffe und Grundsätze, S. 155.

¹⁰⁹ So auch Anschütz, Art. 76, Anm. 2, Fußn. 2: „Über Begriff und Zulässigkeit ‘Verfassungsdurchbrechung’ herrscht Streit. [...] (wobei die Meinungen darüber, was ‘Verfassungsdurchbrechung’ ist, auseinandergehen.)“

¹¹⁰ Anschütz, Art. 76, Anm. 2 mit Fußn. 1, W. Jellinek, Das verfassungsändernde Reichsgesetz, S. 187, Thoma, Grundbegriffe, S. 155, so auch Huber, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935, S. 67: „Diese rechtssatzmäßige Verfassungsänderung brauchte allerdings nicht notwendig durch eine unmittelbare Änderung des Verfassungstextes zu geschehen, obwohl das liberale Denken sie bevorzugen mußte.“ Vgl. auch Düringer, Leitsätze, in: Verhandlungen des

geltende Verfassungsrecht in Widerspruch zur Verfassungsurkunde geriet, aktuelles Verfassungsrecht als solches immer schwerer zu erkennen wäre und die Verfassung zunehmend ausgehöhlt würde, erkannte die Wissenschaft wohl. Heinrich Triepel hatte 1924 vor dem 33. Deutschen Juristentag in Heidelberg in aller Deutlichkeit auf diesen Mißstand hingewiesen und dessen Beseitigung gefordert: „Viel schlimmer sind aber in meinen Augen gerade die, sozusagen heimlichen, unauffälligen *Umbiegungen* und *Durchlöcherungen* der Verfassungsgrundsätze durch Gesetze, die nach Wortlaut und Sinn zwar die Regel der Verfassung als solche schonen, aber für einzelne Tatbestände das Gegenteil von dem bestimmen, was die Verfassung verlangt.“ Und weiter: „wenn es sich, was namentlich in einer Übergangsperiode wie der heutigen vorkommen kann, nicht vermeiden läßt, für besondere Tatbestände eine Regel der Verfassung zu durchbrechen, so muß man den Mut aufbringen, sich für diese Vorgehen durch Abänderung oder Ergänzung der *Verfassungsurkunde* freie Bahn zu schaffen. Der Text der Verfassung muß dann eben so umgestaltet werden, daß das, was bisher nicht geschehen durfte, jetzt geschehen darf.“¹¹¹

Eine verfassungsrechtliche nicht nachzuziehende und nicht (be-)greifbare Grenze der Verfassungsdurchbrechungen sah ein Großteil der Lehre erst an dem Punkt gegeben, an dem die Verfassungsdurchbrechung unnötigerweise eingesetzt und damit mißbraucht würde¹¹²; so allen voran Carl Schmitt, der die Verfassungsdurchbrechung aus der politischen Notwendigkeit heraus begründete. Er hielt in seiner Verfassungslehre fest: „Solange diese Methode [der Verfassungsdurchbrechung] nicht mißbraucht wird, darf man annehmen, daß sie dem Geist der Verfassung nicht widerspricht.“¹¹³ Dahinter stand das Verständnis – das insbesondere auch in seinen Ausführungen zu Artikel 48 erkennbar wird¹¹⁴ –, daß der ‘Führer’ die

Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags (1924), S. 45. Von Düringer sind nur die Leitsätze abgedruckt. Er verstarb kurz vor dem Juristentag, an seiner Stelle referierte Heinrich Triepel. Im Ergebnis so auch Triepel, wenngleich er die Zulässigkeit mehr aus der geltenden Praxis denn aus der Verfassung ableitet (ebd., S. 48).

¹¹¹ Triepel, in: Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags, S. 45 passim, Zitat S. 53 (Hervorhebung im Original). Mit den Verfassungsdurchbrechungen gehe, so Triepel, „der Glaube an die Unverbrüchlichkeit der Verfassung schließlich verloren. Denn dem Durchschnittsbürger leuchtet es nicht ein, daß man die Verfassung, unter der er die *Verfassungsurkunde* versteht, mißachten darf, wenn man nur die Möglichkeit findet, für den entsprechenden Beschluß im Reichstage ein paar Dutzend Stimmen mehr als gewöhnlich aufzubringen.“ (Ebd., Hervorhebung im Original)

¹¹² Triepel, in: Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags, S. 48; Bilfinger, Verfassungsumgehung, S. 174; Schmitt, Verfassungslehre, S. 108; Thoma, Grundbegriffe, S. 156; ablehnend: Anschütz, Art. 76.

¹¹³ Verfassungslehre, S. 108.

¹¹⁴ dazu näher unten, XV.4.

Möglichkeit haben muß, im Notfall, wenn es die politische Notwendigkeit fordert, als *princeps legibus solutus* aufzutreten. Er muß, im Gesamtinteresse des Staates, die Befugnis haben, vorübergehende *Maßnahmen* zu treffen, welche die Verfassung aber nicht abändern und vor allem sie nicht in ihrem Gesamtbestand gefährden. Thoma, der die Kontrollierbarkeit des Mißbrauchs grundsätzlich für ein schwieriges Unterfangen hielt, da die Kontrolle ihrerseits wieder Gefahren des Mißbrauchs in sich barg, sah diesen jedenfalls in der „Verwirrung des Gewaltensystems“ gegeben; beispielsweise dann, wenn durch gesetzliche Maßnahmen der Reichstag „unter Durchbrechung des Art. 25 seine Selbstauflösung, unter Durchbrechung des Art. 43 eine unmittelbare Absetzung des Reichspräsidenten ohne Volksentscheid [...], unter Durchbrechung des Art. 74 einen Ausschluß des Einspruchsrechts des Reichsrates beschließen wollte.“¹¹⁵

Für verfassungswidrig erklärte Hugo Preuß die Verfassungsdurchbrechung – nach seinem Verständnis die Verfassungsänderung ohne Textänderung. Da für ihn Verfassungsänderung auch heißen mußte: Verfassungstextänderung, charakterisierte er die Verfassungsdurchbrechung als eine „diktatorische Maßnahme von der Art, wie sie die RVerf. in Art. 48 unter gewissen Voraussetzungen dem Reichspräsidenten gestattet, *niemals aber dem Reichstage*“.¹¹⁶ Verfassungsändernde Gesetze zu erlassen, ohne die Verfassungsurkunde zu ändern, bedeutete für ihn daher eine verfassungswidrige Kompetenzerweiterung des Reichstages.

Auch Ernst Rudolf Huber bezeichnete 1935, in einer Zeit also, in der die Weimarer Reichsverfassung keine Geltungskraft mehr hatte, rückblickend die Einzeldurchbrechung als in einer „liberal-rechtsstaatlichen Verfassung unstatthaft“. „Sie war ein Widerspruch zur Unverbrüchlichkeit des Verfassungsrechts und zur Gleichheit vor dem Gesetz, was natürlich auch Gleichheit vor der Verfassung bedeutete. Sie war ein Widerspruch zur liberalen Rechtsidee, die die gleichmäßige Anwendung der generellen Verfassung ‘ohne Ansehen der Person’ und ohne Berücksichtigung der Besonderheiten eines konkreten Einzelfalles verlangte.“¹¹⁷

Die Verfassungsdurchbrechung – gleich, ob man sie nur als formelles oder auch materielles Problem verstand – barg so manches verfassungsrechtliches und also auch politisches Gefahren- oder zumindest Schwierigkeitenpotential in sich: Unter der Prämisse, daß das Erfordernis der

¹¹⁵ Thoma, Grundbegriffe, S. 156.

¹¹⁶ Preuß, Themen des Deutschen Juristentages, Sp. 653 (Hervorhebung nicht im Original).

¹¹⁷ Huber, Wesen und Inhalt, S. 67 f.

Textänderung eine zusätzliche Hemmschwelle bei der Verfassungsänderung sei,¹¹⁸ entbehrte die gängige Praxis einer solchen zusätzlichen Hürde und erfuhr hierdurch möglicherweise ein destabilisierendes Moment – oder zumindest fehlte ihr eine zusätzliche stabilisierende Komponente. Die Verfassung lief leichter Gefahr, ihre Steuerungsfähigkeit einzubüßen. Zum anderen erschwerte die Praxis der Verfassungsdurchbrechungen die Überschaubarkeit des „verfassungsrechtlichen Gesamtbestandes“¹¹⁹ und das Erkennen von Regel und Ausnahme, da das geltende Verfassungsrecht immer mehr in Widerspruch zur Verfassungsurkunde geriet. An einem lebensnahen Beispiel verdeutlichte Heinrich Triepel diesen Mißstand: „Nach Art. 148 der Reichsverfassung soll jedem Schüler bei Beendigung der Schulpflicht ein Abdruck der Reichsverfassung in die Hand gelegt werden. Es wird bald die Zeit kommen, da man dem Schüler außer der Verfassung noch einen Kommentar wird schenken müssen, der ihm angibt, an wie vielen Stellen der Text der Verfassungsurkunde falsch oder unvollständig geworden ist.“¹²⁰ Unter dem Anschein, daß sie erhalten bleibt, konnte die Verfassung dennoch allmählich – stillschweigend – verändert werden. Daß diese Praxis nicht nur ein technisches, gar kosmetisches Problem bedeutete, belegt insbesondere das folgenschwerste der Ermächtigungsgesetze: Das „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ vom 24. März 1933.¹²¹ Und viele der zeitgenössischen Juristen, anerkannten – wenngleich sie der NSDAP nicht nahe standen – die Verfassungsmäßigkeit des Ermächtigungsgesetzes.¹²²

¹¹⁸ So bspw. Triepel, in: Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags, S. 55: „Und es gibt – außer der Anordnung höherer Beschlußfähigkeitsziffern oder höherer Mehrheiten und anderen Erschwerungen – kein besseres Mittel, Verfassungsänderungen seltener zu machen, als daß man den Gesetzgeber zwingt, die Verfassungsänderung an der Verfassungsurkunde selber kenntlich zu machen.“

¹¹⁹ Wendung bei Horst Ehmke, Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 79 (1953/54), S. 369.

¹²⁰ Triepel, in: Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags, S. 50.

¹²¹ RGBl. I S. 141.

¹²² Heinrich Triepel trennte hier wohl zwischen Form und Inhalt des Gesetzes: „Der Reichstag hat in den Formen des Artikels 76 der Verfassung ein Ermächtigungsgesetz beschlossen, das den Weg für staatsrechtliche Umbildungen freimacht, der Reichsrat hat ihm zugestimmt, der Reichspräsident hat es unterschrieben. Der Inhalt des Gesetzes steht unzweifelhaft zu den Grundgedanken der Weimarer Verfassung in vollem Widerspruch. Denn wenn ein verfassungsänderndes Gesetz das ganze System des in einer Verfassungsurkunde vorgezeichneten konstitutionellen Lebens auf vier Jahre in Schlummer versetzt – *wobei so gut wie sicher ist, daß das Schlummernde nicht wieder geweckt werden wird* –, so ist dies ein an sich revolutionärer Akt. Und doch ist er in formeller Legalität vor sich gegangen“. (in: Deutsche Allgemeine Zeitung vom 2. April 1933 [Hervorhebung im Original], abgedruckt in: Martin Hirsch/Diemut Majer/Jürgen Meinck (Hrsg.), Recht, Verwaltung und Justiz im Nationalsozialismus. Ausgewählte Schriften, Gesetze und Gerichtsentscheidungen 1933-1945, 2. Aufl. 1997, S. 116 ff.); vgl. mit zahlreichen

3. Verfassungsänderung ohne inhaltliche Begrenzung

Nach herrschender Lehre die Würde des Menschen, die Bindung aller Staatsgewalt an die Grundrechte, die freiheitliche demokratische, die sozial- und bundesstaatliche Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung, die Bindung der rechtsprechenden und vollziehenden Gewalt an die Gesetze – kurz: die in Artikel 1 und 20 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsätze stehen nicht zur Disposition der verfassungsändernden Gewalt. Diese Grundentscheidungen des Verfassungsgebers können nicht im Wege der Verfassungsänderung beseitigt werden: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig“ – so die *‘Ewigkeitsklausel’* des Grundgesetzes in Artikel 79 Absatz 3. Eine Revolution läßt sich damit freilich nicht verhindern, wohl aber die legale, verfassungsmäßige Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Die Reichsverfassung von 1919 entbehrte einer solchen Garantie. Die Vorschriften zur Verfassungsänderung in Artikel 76 erschöpften sich in der Beschreibung des Verfahrens, enthielten aber keinerlei inhaltlichen Beschränkungen. Daher stand die herrschende Lehre auf der sicheren Seite, wenn sie davon ausging, daß auf legalem Wege jegliche Verfassungsänderung – gleich welchen Inhalts, gleich welchen politischen Ausmaßes – beschlossen werden könnte: „nicht nur minder bedeutsame, mehr durch technische als durch politische Erwägungen bedingte, sondern auch bedeutsame, einschließlich solcher, die sich auf die rechtliche Natur des Reichsganzen (Bundesstaat), die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern, die Staats- und Regierungsform des Reichs und der Länder (Republik, Demokratie, Wahlrecht, Parlamentarismus, Volksentscheid, Volksbegehren) und andere prinzipielle Fragen (Grundrechte) beziehen.“ – so Gerhard Anschütz in seinem Kommentar, so die herrschende Lehre.¹²³ Der verfassungsändernden Gewalt kam hiernach eine uneingeschränkte Kompetenz zu. Dahinter stand die grundlegende Auffassung, daß die Verfassung nicht *über* der Legislative, sondern *zur Disposition derselben* stehe. Zwar war die Verfassung im Gegensatz zum einfachen Gesetzesrecht schwerer abänderbar und ihr Regelungsgegenstand ein anderer. Doch nach der herrschenden Lehre der Weimarer Zeit kam der Verfassung ansonsten kein besonderer Stellenwert zu,

Nachweisen auch Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 779 ff.

¹²³ Anschütz, Artikel 76, S. 403; auch Thoma, Grundbegriffe, S. 154 f.

der 'Vorrang der Verfassung' hatte sich in Weimar noch nicht etablieren können. Die Reichsverfassung hatte – wohl anders als das Grundgesetz heute – nichts von Unantastbarkeit, eines gewissermaßen sakralen Momentes entbehrte sie gänzlich.

Die unbegrenzte Kompetenz zur Verfassungsänderung war zwar herrschende, aber insbesondere gegen Ende der Weimarer Republik nicht mehr unumstrittene Meinung. Und es war ausgerechnet Carl Schmitt – er wurde später als der „Kronjurist“ der Nationalsozialisten bezeichnet –, welcher allen voran und entgegen der herrschenden Meinung die Verfassungsänderung inhaltlichen Beschränkungen unterwerfen wollte. Die Kompetenz zur Verfassungsänderung bedeutete für Carl Schmitt, „daß einzelne oder mehrere verfassungsgesetzliche Regelungen durch andere verfassungsgesetzliche Regelungen ersetzt werden können, aber nur unter der Voraussetzung, daß Identität und Kontinuität der Verfassung als Ganzes gewahrt bleiben.“¹²⁴ Dieser Auffassung lag ein vollkommen anderes Verfassungsverständnis zugrunde, als es der herrschenden Lehre gängig war. Schmitt unterschied zwischen *Verfassung* und *Verfassungsgesetz*. Die Verfassung selbst war die allem weiteren vorausliegende politische Grundentscheidung, in einer Demokratie getroffen und getragen vom Volk. Die grundlegenden politischen Entscheidungen für die Weimarer Reichsverfassung waren nach Schmitt die Entscheidung für die *Demokratie*, für die *Republik*, die Entscheidung für die *bundesstaatliche Struktur des Reiches*, für die *parlamentarisch-repräsentative Form der Gesetzgebung und Regierung* und schließlich die Entscheidung für den *bürgerlichen Rechtsstaat*.¹²⁵ Und die Entscheidung für diese Verfassung war die „existentielle Totalentscheidung des deutschen Volkes.“¹²⁶ Die Verfassungsgesetze sind daraus folgende und nur aufgrund dieser Grundentscheidung geltende Normierungen. Bestimmungen aber wie „die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ oder „das Deutsche Reich ist eine Republik“ waren nach Schmitt keine Verfassungsgesetze, sondern die politischen Entscheidungen, welche die „politische Daseinsform des deutschen Volkes angeben“.¹²⁷

Aus diesem Verständnis heraus konnte eigentlich nichts anderes folgen als die Beschränkung der Verfassungsänderung durch die Beibehaltung der

¹²⁴ Schmitt, Verfassungslehre, S. 103; dem folgend auch Hans Joachim Arnold, Begriff und Verfahren der Verfassungsänderung nach der Weimarer Reichsverfassung, 1932, S. 16 f.

¹²⁵ Ebd., S. 24 f.

¹²⁶ Ebd., S. 24.

¹²⁷ Ebd.

politischen Grundentscheidung. Anders gewendet: Im Wege des Artikel 76 der Reichsverfassung hätte nach Schmitt nicht das „demokratische Wahlsystem“ durch ein Rätensystem ersetzt, nicht föderale Elemente beseitigt und ein unitarischer Staat geschaffen, nicht Bayern gestrichen und Preußen „gegen seinen Willen zum Reichsland“¹²⁸ erklärt werden können.¹²⁹ Nur ein Weg ermöglichte in Schmitts Gedankenwelt diese Veränderung: Eine neue politische Grundentscheidung des Volkes, ein neuer, alles verändernder Akt der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes.¹³⁰

Wie dieser Akt erkennbar wird, wer ihn feststellen soll, diese Fragen wurden von Schmitt nicht wirklich beantwortet. Was sich mit dieser antipositivistischen Haltung jedoch alles rechtfertigen läßt, zeigen die Ausführungen Schmitts nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten.¹³¹ Die tatsächliche Beseitigung der Weimarer Verfassung, die Umwandlung der Weimarer Demokratie in eine totalitäre Parteidiktatur, das waren nach Schmitt Akte der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Der Führer hatte diesen Volkswillen erkannt und es verstanden, ihn in neues „Recht“ umzuwandeln.

¹²⁸ Ebd., S. 104.

¹²⁹ In diesem Sinne auch Heinrich Triepel, Das Abdrosselungsgesetz, in: Deutsche Juristenzeitung 1926, Sp. 845 (849): „Es ist wahrlich an der Zeit, dem Aberglauben entgegenzutreten, daß die Form der Verfassungsänderung ein Wundermittel sei, mit dem man jede dem Rechte geschlagene Wunde heilen könne. In der Form des Art. 76 kann man die Verfassung ändern. Aber es ist nicht erlaubt, unter Mißbrauch dieser Form die Verfassung zu verletzen. Nicht eine Aenderung, sondern ein Bruch der Verfassung ist es [...], wenn ein einzelnes Organ der gesetzgebenden Gewalt ein anderes, das ihm die Verfassung als Gegenspieler bei der Gesetzgebung zur Seite gestellt hat, beiseite schiebt, um sich seiner Einwirkung auf ein Gesetz zu entziehen.“ Ähnlich auch Karl Bilfinger, Der Reichssparkommissar, 1928: „Der Einbruch in die Identität des Verfassungssystems ist kein Ändern der Verfassung mehr. Solche Störung wäre, rechtlich betrachtet, ein faktischer, aber kein rechtlicher Vorgang.“ Vgl. auch William L. Marbury, The limitations upon the amending power, in: Harvard Law Review, Vol. XXXIII 1919-1920, S. 223 (225 f.): „It may be safely premised that the power to ‘amend’ the Constitution was not intended to include the power to *destroy* it. The purpose of ‘the people of the United States’ in adopting this Constitution, as expressed in the preamble, was, ‘to form a more perfect Union’ of the States – a Union more perfect than the ‘perpetual’ Union which had been established under the original Articles of Confederation.[...] Clearly, if the purpose of the framers of the Constitution was to establish a perpetual union of the states, it could not have been the purpose of the framers of that instrument, or of the people who adopted it, in authorizing the legislatures of three fourths of the states to amend it, to adopt any amendment which would destroy the states, or any of them, by depriving them of all their local legislative powers.“ (Vgl. diesbezüglich aber Art. 5 der US-Bundesverfassung, unten, Fußn. 160)

¹³⁰ Schmitt, Verfassungslehre, S. 105.

¹³¹ Vgl. insbesondere Staat, Bewegung Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit, 2. Aufl. 1933; vgl. auch ders., Der Führer schützt das Recht (1934), in: Deutsche Juristen Zeitung 1934, Sp. 945 ff.; auch in: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923-1939, 1940, S. 200 ff.

4. Verfassungssuspension durch Notverordnungen auf Grund von Artikel 48 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung

Die Notverordnungen, wie sie auf Grund von Artikel 48 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung ergangen sind, gehören der Form nach selbstredend nicht zu den Verfassungsänderungen, wird doch bei diesen der Gesetzgeber – mit verfassungsändernden Mehrheiten – und bei jenen der Reichspräsident tätig. Dennoch gleich sind unter Umständen die Folgen für das geltende Verfassungsrecht. Waren es hier für den Einzelfall und mit verfassungsändernder Mehrheit erlassene Gesetze, so waren es dort die Notverordnungen des Reichspräsidenten, welche die Verfassung durchbrachen, das heißt: in Einzelfällen von Verfassungsnormen abweichen.

Der Reichspräsident konnte auf Grund von Artikel 48 Absatz 2¹³² die zur Wiederherstellung der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ nötigen Maßnahmen treffen, gegebenenfalls auch einzelne Grundrechte außer Kraft setzen.

Die herrschende Lehre ging dabei davon aus, daß die Aufzählung einzelner Grundrechte in Absatz 2 alle übrigen, nicht genannten, Grundrechte von einer Suspendierung ausnehmen wollte. *Enumerativ ergo limitativ* war der Grundsatz, dem hier gefolgt wurde – die Aufzählung wurde abschließend und nicht beispielhaft verstanden. Für die Staatspraxis bedeutete dies, daß der Reichspräsident zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit darauf beschränkt sein sollte, allein die in Absatz 2 genannten Grundrechte vorübergehend außer Kraft zu setzen.¹³³ In keinem Fall aber

¹³² Artikel 48 lautete:

„(1) Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.

(2) Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

(3) Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen.

(4) Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen.

(5) Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.“

¹³³ Freilich waren davon die elementaren Grundrechte einer freiheitlichen Demokratie betroffen: Die Freiheit der Person (Art. 114), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 115), das Briefgeheimnis (Art. 117), die Meinungsfreiheit und das Zensurverbot

sollten seine Maßnahmen andere, nicht in Absatz 2 genannte, Grundrechte berühren dürfen.¹³⁴ Darüber hinaus sollte die Diktaturgewalt nach Artikel 48 Absatz 2 ihre Schranken in den Bestimmungen der Reichsverfassung finden.¹³⁵ Die „auf Grund des Abs. 2 erlassenen Verordnungen dürfen alles verbieten und gebieten, wofür ein einfaches (nicht verfassungsänderndes) Reichsgesetz erforderlich und ausreichend ist [...], die] diktatorische Verordnungsgewalt erstreckt sich „grundsätzlich auf *das ganze Vorbehaltsgebiet der einfachen* (nicht verfassungsändernden) *Gesetzgebung*“¹³⁶ – so Anschütz in seinem Kommentar zur Reichsverfassung. Mit der Beschränkung auf die einfache Gesetzgebung kam dem Reichspräsidenten aber die Macht zu, sämtliche den Verfassungsnormen beigefügten Gesetzesvorbehalte auszufüllen und damit freilich auch das Verfassungsrecht zu konkretisieren.

Die Beurteilung von Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der diktatorischen Maßnahmen, die Frage, ob diese verhältnismäßig waren, unterlag keiner gerichtlichen Kontrolle.¹³⁷ Zwar wurde ein richterliches Prüfungsrecht bei Rechtsverordnungen in der Wissenschaft überwiegend anerkannt, jedoch entwickelte es sich nicht zur „durchschlagenden Praxis mit der Folge einer effektiven Begrenzung der Notverordnungsgewalt des Reichspräsidenten.“¹³⁸ Zur außergerichtlichen Kontrolle aufgefordert waren freilich die beteiligten Staatsorgane: Der Reichspräsident, der die

(Art. 118), die Versammlungsfreiheit (Art. 123) sowie die Vereinigungsfreiheit (Art. 124).

¹³⁴ Gerhard Anschütz, Artikel 48, in: Ders., Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Aufl. 1933, S. 267 (288); siehe auch Richard Thoma, Die Regelung der Diktaturgewalt, in: Deutsche Juristenzeitung, Sp. 654 ff.; vgl. auch im Folgenden Richard Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, § 80, S. 274 ff.; vgl. auch Walther Schoenborn, Die Notverordnungen, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, § 82; vgl. dazu und zum Folgenden auch Christoph Gusy: Weimar – die wehrlose Republik, 1991, insbes. S. 66 ff.

¹³⁵ Siehe Anschütz, Artikel 48, S. 283 ff.; vgl. auch Hans Nawiasky, Die Auslegung des Art. 48 der Reichsverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 9 N.F. (1925), S. 1 (3).

¹³⁶ Anschütz, Artikel 48, S. 284 (Hervorhebungen im Original).

¹³⁷ Vgl. dazu Anschütz, Artikel 18, Anm. 18 d.

¹³⁸ So Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 605. Daran änderte auch die Tatsache nichts, daß die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer im Oktober 1931 einen Appell „über die Handhabung des sogenannten Notverordnungsrechts“ veröffentlichte. (in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 7 (1932), S. 1. Darin hieß es: „...die Aufgabe der Regierungen des Reiches und der Länder sei [es], strenger als bisher darüber zu wachen, daß das Mittel der Notverordnung nicht mißbraucht werde durch die Einfügung von Bestimmungen, welche weder mit dem Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, noch mit der Behebung der gegenwärtigen Notlage auch nur mittelbar in Zusammenhang stehen.“ Dazu ausführlicher unten, XIV. 5.

Notverordnungen sobald als möglich wieder aufzuheben hatte, die Reichsregierung, welche auf diese Aufhebung hinzuwirken und schließlich der Reichstag, der die Aufhebung unter entsprechenden Umständen zu verlangen hatte – Sollvorschriften, deren Befolgung jedoch dem „Gewissen und der Verfassungstreue“ der betreffenden Verfassungsorgane anheimgegeben waren.¹³⁹ Schließlich sollte nach herrschender Lehre die Diktaturgewalt auf den Notfall und damit zeitlich begrenzt sein, oder aber, bei länger andauernden Ausnahmebedingungen, sollten die Notverordnungen in ordentliche Gesetze umgewandelt werden.¹⁴⁰

Wider die herrschende Lehre proklamierte allen voran Carl Schmitt, daß der Reichspräsident im Ausnahmezustand – und nur in einem solchen käme Artikel 48 Absatz 2 ohnehin zum Tragen – keinerlei verfassungsrechtlicher Schranke unterläge. Sei es doch gerade das Wesen des Ausnahmezustandes, daß er sich fernab der geltenden Regeln bewege – Not kennt kein Gebot.¹⁴¹ Die Maßnahmen des Reichspräsidenten sollten freilich ausschließlich dazu dienen, die Verfassung zu bewahren und folglich war es nach Schmitt nicht möglich, „auf verfassungsmäßigem Wege nach Art. 48 das Deutsche Reich aus einer Republik in eine Monarchie zu verwandeln.“¹⁴² Die Diktaturmaßnahmen waren für Schmitt „*das typische Mittel der Diktatur: Durch eine Ausnahme von Verfassungsbestimmungen die Verfassung selbst als Ganzes zu retten.*“¹⁴³ Und die Aufzählung der Grundrechte in Artikel 48 Absatz 2 wäre – so Schmitt – abschließend zu verstehen nur insoweit, als sie die tatsächliche ‘Außerkräftsetzung’ meinte. Bezüglich einer bloßen und vorübergehenden Suspendierung von Grundrechten aber wäre der Reichspräsident nicht auf die in Artikel 48 Absatz 2 genannten Grundrechte beschränkt; gerade im

¹³⁹ Vgl. Anschütz, Artikel 48, S. 281.

¹⁴⁰ Vgl. ebd., S. 280 f.; Willibalt Apelt, Ausnahmeverordnung und Notverordnung, in: Juristische Wochenschrift 1931, S. 689 (702); Grau, Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, S. 280; Richard Thoma, Die Notstandsverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930, in: Zeitschrift für öffentliches Recht XI (1931), S. 12 ff. (20).

¹⁴¹ Vgl. ausführlich Carl Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1 (1924), S. 63 ff.; ebenso Jacobi, Diktatur des Reichspräsidenten.

¹⁴² Schmitt, Diktatur des Reichspräsidenten, S. 91. „Mit Hilfe einer solchen Befugnis auf einem anderen als dem in der Verfassung geregelten Weg der Verfassungsänderung, also anders als nach Art. 76, die Verfassung zu ändern, wäre verfassungswidrig. Damit sind keineswegs Maßnahmen des Reichspräsidenten ausgeschlossen, welche in einzelne Verfassungsbestimmungen eingreifen und Ausnahmen schaffen, ohne die Verfassung aufzuheben. Solche (von E. Jacobi so bezeichneten) Verfassungsdurchbrechungen einzelner Verfassungsartikel sind keine Aenderungen der Verfassung, setzen sie nicht außer Kraft und heben sie nicht auf.“

¹⁴³ Ebd., Hervorhebungen nicht im Original.

Ausnahmestand dürften dem Reichspräsidenten zur Rettung der Verfassung keine engen Schranken auferlegt werden.¹⁴⁴

Ein Blick auf die Staatspraxis zeigt, daß die Anwendung von Artikel 48 Absatz 2 problematisch war. Zunehmend rückten die Diktaturmaßnahmen an Stelle der parlamentarischen Gesetzgebung, Notverordnungen wurden zum Dauerrecht. Länderbefugnisse wurden untergraben – der Preußenschlag und die sich daran anschließende Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof machen dies mehr als deutlich.¹⁴⁵ Zunehmend wurden Verfassungsprinzipien außerhalb einer regulären Verfassungsänderung beseitigt. Und die herrschende Lehre konnte sich im Grunde und insbesondere gegen Ende der Weimarer Republik

¹⁴⁴ Vgl. ebd., S. 74 ff.

¹⁴⁵ Durch Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund von Artikel 48 Absatz 2 „betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen“ vom 20. Juli 1932 (RGBl I, S. 377) wurde Reichskanzler von Papen Reichskommissar für das Land Preußen; die preußische Regierung war damit ihres Amtes enthoben (RGBl. I S. 377; dazu und zum Folgenden vgl. Manfred Funke, Republik im Untergang. Die Zerstörung des Parlamentarismus als Vorbereitung der Diktatur, in: Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen [Hrsg.], Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik Wirtschaft, Gesellschaft, 3. Aufl. 1998, S. 505 [512 ff.]; vgl. auch Rudolf Morsey, Zur Geschichte des „Preussenschlags“ am 20. Juli 1932. Vorbemerkung, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 9 (1961), S. 430 f., mit abgedruckten Dokumenten, S. 432 ff.; Arnold Brecht, Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen. Zweite Hälfte 1927-1967, 1967, S. 181 ff.; Wolfgang Benz, Papens „Preußenschlag“ und die Länder, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 18 (1970), S. 320 ff.; Henning Grund, „Preußenschlag und Staatsgerichtshof im Jahre 1932, 1976, S. 60 ff., 79 ff., Klaus Revermann, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933. Eine staatsrechtliche und historisch-politische Analyse, 1959, S. 58 ff.; Wolfgang Benz, Staatsstreich gegen Preußen am 20. Juli 1932, in: Wolfgang Benz/Immanuel Geiß (Hrsg.), Staatsstreich gegen Preußen. 20. Juli 1932 o. J. (1982), S. 9 ff.; Karl Dietrich Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 7. Aufl. 1984, S. 491 ff.; Ders., Dualismus oder Gleichschaltung: Der Faktor Preußen in der Weimarer Republik, in: ders., Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen [Hrsg.], Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik Wirtschaft, Gesellschaft, 3. Aufl. 1998, S. 535 ff.; Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band. V, S. 705 ff.). Preußen erhob Klage zum Staatsgerichtshof; die Hauptverhandlung wurde zum Treffen der bekanntesten Staatsrechtslehrer ihrer Zeit: Carl Bilfinger, Erwin Jacobi, Carl Schmitt für das Reich, Gerhard Anschütz, Hermann Heller, Theodor Maunz und Hans Nawiasky für das Land Preußen. Mit seinem Urteil vom 25.10.1932 (abgedruckt bei Ernst Rudolf Huber [Hrsg.], Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Band 4: Deutsche Verfassungen. Dokumente 1919 – 1933, 3. Aufl. 1992, Nr. 480; vgl. auch die Dokumentation „Preußen contra Reich vor dem Staatsgerichtshof“. Stenogrammbereich der Verhandlungen vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig vom 10. bis 14. und vom 17. Oktober 1932, 1933) erklärte der Reichsgerichtshof die Amtsübernahme für verfassungsmäßig, beanstandete aber den Umstand, daß dem preußischen Staatsministerium die Vertretung des Landes Preußen – unter anderem im Reichsrat – entzogen worden war. Den Befugnissen des Reichspräsidenten wurden damit zwar Grenzen gesetzt, praktisch bedeutete das Urteil aber eine enorme Einschränkung der preußischen Staatsgewalt; zentrale Kompetenzen, wie bspw. die Befehlsgewalt über Polizei und andere Behörden hatte nun das Reich übernommen. (Dazu Heinrich Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungsstreit zwischen Preußen und dem Reiche, in: Deutsche Juristenzeitung 1932, Sp. 1501 ff.

nicht durchsetzen. Bereits in den Anfangsjahren widersprachen Notverordnungen dem geltenden Verfassungsrecht. Beispiele hierfür liefert das Strafrecht: Nach Artikel 116 der Weimarer Reichsverfassung – welcher nach Artikel 48 Absatz 2 nicht suspendierbar war – konnte eine Handlung nur dann mit Strafe belegt werden, wenn die „Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.“ – ’nulla poena sine lege‘. Da ein solches Gesetz für den Diktaturfall fehlte, hätte ein Verstoß gegen die Notverordnung nicht mit Strafe belegt werden können. Indes enthielten schon Notverordnungen aus den 20er Jahren eigene Strafbestimmungen¹⁴⁶ und entgegen dem ebenfalls nicht suspendierbaren Artikel 105 wurden auch schon zu Beginn der Republik Sondergerichte eingesetzt.¹⁴⁷

Um so schwerer konnten die Notverordnungen wiegen, als sie dem Reichspräsidenten zusammen mit Artikel 25 der Reichsverfassung eine Machtvollkommenheit verschafften, welche jener der Reichsregierung weit überlegen war und zunehmend zur Präsidialregierung führte. Erstmals wurde dies deutlich im Jahr 1930¹⁴⁸: Am 16. Juli 1930 hatte Reichspräsident von Hindenburg Notverordnungen über Deckungsmaßnahmen zur Sicherung des Reichshaushalts erlassen.¹⁴⁹ Damit war eine soeben vom Reichstag mit beträchtlicher Mehrheit verworfene Regierungsvorlage in Kraft gesetzt worden. Der Reichstag lehnte die Notverordnungen mehrheitlich ab¹⁵⁰ und forderte zwei Tage später gemäß Artikel 48 Absatz 3 deren Aufhebung, woraufhin von Hindenburg auf Grund von Artikel 25 den Reichstag kurzerhand auflöste,¹⁵¹ Neuwahlen ansetzte und acht Tage später die Notverordnungen erneut in Kraft setzte.¹⁵² Das Einspruchsrecht des

¹⁴⁶ Vgl. etwa § 4 der Notverordnung vom 11. Januar 1920 (RGBl. 1920 S. 41 sowie § 4 der Notverordnung vom 13. Januar 1920 (RGBl. 1920 S. 207).

¹⁴⁷ Bspw. die Notverordnung vom 13. März 1920 (RGBl. 1920 S. 470); vgl. dazu auch Schmitt, Diktatur des Reichspräsidenten, S. 64 f.

¹⁴⁸ Vgl. Dazu und zum Folgenden ausführlich Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, 1984, S. 761 ff.

¹⁴⁹ RGBl. I 1930 S. 207; 212 (16. Juli 1930).

¹⁵⁰ Vgl. Verhandlungen des Reichstags, Band 428, S. 6524 ff.

¹⁵¹ RGBl. I 1930 S. 299.

¹⁵² Vgl. dazu die Sitzungen des Reichskabinetts vom 24., 25. und 26. Juli, abgedruckt in: Die Kabinette Brüning (bearbeitet von Tilmann Koops), Band II: 10. Oktober 1931 – 1. Juni 1932, 1982, Nr. 86, 87 und 90; dazu auch mit weiteren Beispielen Gerhard Schulz, Der Artikel 48 in politisch-historischer Sicht, in: Ernst Fraenkel (Hrsg.), Der Staatsnotstand. Vorträge gehalten im Sommersemester 1964, 1965, S. 39 (60 f.); interessant dazu auch Theodor Eschenburg, Die Rolle der Persönlichkeit in der Krise der Weimarer Republik. Hindenburg, Brüning, Groener, Schleicher, in: Ders., Die improvisierte Demokratie. Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik, 1963, S. 235 ff.

Reichstages war damit ausgehebelt und Artikel 48 Absatz 3 unterlaufen worden.

Die Warnung Richard Thomas aus dem Jahr 1929 vor einem „eingeschmuggelten“ Umbau des Verfassungssystems durch „Interpretationskünste“¹⁵³ fand schließlich wenig Beachtung. Auf Grund von Artikel 48 konnte die Verfassung vorbei am vorgegebenen Verfahren der Verfassungsänderung und dennoch verfassungsmäßig allmählich geändert und in ihren Grundprinzipien praktisch beseitigt werden.¹⁵⁴

5. Resümee

Zwar hatte die Weimarer Reichsverfassung mit Artikel 76 ein reguläres Verfahren der Verfassungsänderung vorgegeben und diese auch mit dem Erfordernis der Zwei-Drittel-Mehrheit in Reichstag und Reichsrat erschwerten Bedingungen unterworfen. Doch war dieses Verfahren erstens selbst mit so folgeschweren Mängeln behaftet und zweitens nicht der einzige Weg, die Verfassung zu verändern. Der Möglichkeiten, die Verfassung zu ändern, gab es viele. Sie reichten so weit, daß die Verfassung nach Maßgabe der Verfassung in ihren Grundentscheidungen ausgelöscht werden konnte. Die legale Beseitigung der Verfassung war auf vielen, zum Teil schleichenden Wegen nach herrschender Lehre – wenn auch nicht gewünscht, so doch – möglich:

- durch das fehlende Textänderungsgebot. Damit fehlte eine zusätzliche Hürde auf dem Weg zur Verfassungsänderung. Es kam zu zahlreichen Verfassungsdurchbrechungen im formellen Sinne und damit auch zu zunehmender Unüberschaubarkeit des verfassungsrechtlichen Gesamtbestandes.
- durch verfassungsdurchbrechende – nach Artikel 76 zustande gekommene – Reichsgesetze, welche im Einzelfall von der Verfassung abwichen. Sie durchbrachen die Verfassung im materiellen Sinne und änderten sie damit in ihrem Inhalt ab.
- durch das Fehlen jeglicher inhaltlichen Schranke im Verfahren gemäß Artikel 76. Nach herrschender Lehre konnte die Verfassung somit in all ihren Vorschriften geändert werden.

¹⁵³ Richard Thoma, Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, in: Bernhard Harms (Hrsg.), Recht und Staat im Neuen Deutschland, 1929, S. 121 ff.

¹⁵⁴ So gilt diese Norm heute noch zu Recht als die verfassungsrechtliche Achillesferse der Weimarer Republik. Jedoch mußte sie nicht zwangsläufig ins Desaster führen. Denn es war weniger die Norm an sich als vielmehr deren Handhabung. Das belegt nicht zuletzt der Umstand, daß noch lange vor dem Ende der Republik häufig genug auf die Notverordnungen zurückgegriffen worden war, ohne daß damit dauerhaft die Diktatur eingeführt worden wäre. In der Zeit von 1919 bis 1925 sind allein 135 Notverordnungen zu verzeichnen (siehe bei Poetzsch, JöR 13 [1925], S. 141 ff.).

- schließlich durch die Notverordnungen nach Artikel 48. Sie vermochten insbesondere in den späten Jahren der Republik und vor allem in Verbindung mit dem Recht des Reichspräsidenten, den Reichstag aufzulösen, grundlegende Prinzipien der Verfassung, dazu zählte vor allen anderen das parlamentarische Regierungssystem, abzuändern, schließlich zu beseitigen.

XVI.

VERFASSUNGSÄNDERUNGEN AUF HERRENCHIEMSEE

Auf Herrenchiemsee wurde die Praxis der Verfassungsänderung in der Weimarer Zeit nicht in dieser Ausführlichkeit erörtert, gleichwohl lag sie den Diskussionen voraus und zugrunde. Begriffe wie ‘Verfassungsdurchbrechung’ oder ‘Aushöhlung der Verfassung’ gehörten zu den gängigen Vokabeln.¹⁵⁵ Und ebenso war die Beseitigung des Parlamentarischen Systems zugunsten der Notstandsgesetzgebung durch den Reichspräsidenten als Verhängnis für die Weimarer Verfassung erkannt worden.¹⁵⁶

Da vieles innerhalb der 14 Tage im August 1948 auf der Herreninsel außerhalb der protokollierten Sitzungen besprochen wurde¹⁵⁷ und da im Verfassungskonvent anders als später im Parlamentarischen Rat viele Normen deutlich ‘kompakter’, als Ganzes und weniger in ihre Absätze und Sätze unterteilt diskutiert wurden – dies gilt insbesondere für die Verfassungsänderung im engeren Sinne –, bietet es sich im Folgenden an, das Entstehen der Normen nicht thematisch, sondern chronologisch zu erschließen. Auch wenn die Gespräche und Auseinandersetzungen, welche in höchst inoffiziellen Rahmen – etwa bei Spaziergängen, Ausflügen, kühlem Bier oder Kaffee und Kuchen – stattgefunden haben, nicht mehr zu rekonstruieren und somit gewisse Entscheidungsfindungen nicht mehr vollständig nachzuvollziehen sind, so kann die chronologische Ordnung dennoch viel mehr als die thematische den Gang der Entwicklung erkennen lassen.

¹⁵⁵ Dazu nun im Folgenden.

¹⁵⁶ Dazu ausführlich unten, passim.

¹⁵⁷ Dazu siehe oben, VI.

1. Verfassungsänderung im engeren Sinne

a) Bayerischer Entwurf und Bayerische Leitgedanken im Plenum

Dienstag, 10. August 1948. Das erste der drei Frankfurter Dokumente¹⁵⁸ schrieb vor, daß die Ratifizierung der Verfassung durch Referendum in den beteiligten Länder erfolgen solle. Zwei Drittel der Länder mußten zustimmen, in jedem Land mußte die Verfassung mit einfacher Mehrheit angenommen werden. Für künftige Verfassungsänderungen schrieben die Alliierten vor: „Jede Abänderung der Verfassung muß künftig von einer gleichen Mehrheit der Länder ratifiziert werden.“ Weitere Vorgaben bezüglich der Normen zur Verfassungsänderung enthielt das Dokument nicht. Der Wortlaut wie auch die US-amerikanische Praxis der Verfassungsänderung sprechen dafür, daß die Alliierten forderten, Verfassungsänderungen wirklich in *jedem Land* einem *Referendum* zu unterziehen und sie dabei *in jedem Land mit einfacher* und in der *Gesamtzahl der Länder mit Zweidrittelmehrheit* zu bestätigen.¹⁵⁹ Damit wäre wirklich die gleiche Mehrheit – in Qualität und Quantität – wie zur Abstimmung über die Verfassung erforderlich gewesen. Doch so eindeutig war die Formulierung eben nicht, mindestens aber bot sie Möglichkeiten, sie mißzuverstehen. Und so variierten in gerade diesem Punkt auch die eingebrachten Vorschläge. Thematisiert wurde diese Frage erstaunlicherweise erst in der elften Plenarsitzung am 23. August.¹⁶⁰

Bereits in der Eröffnungssitzung am 10. August 1948 erinnerte indes Anton Pfeiffer daran, daß die durch das Frankfurter Dokument Nr. I

¹⁵⁸ Abgedruckt in: Kurt Georg Wernicke/Hans Booms (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*, Band 1: Vorgeschichte, bearbeitet von Johannes Volker Wagner, 1975, 30 ff; vgl. dazu oben, I.2.

¹⁵⁹ Art. 5 der US-Bundesverfassung von 1787 lautet: „The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.“ Vgl. auch letztlich die Fassung des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, unten f.; zu den Einflüssen ausländischer Verfassungen auf die Arbeit des Verfassungskonvents vgl. Heinrich Wilms, *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes*, 1999, S. 100 ff; Vergleich zu anderen Verfassungen siehe bei Günther Franz, (Hrsg.), *Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung*, 2. Aufl., 1964, passim. In diesem Sinne auch Adenauer in seinen Erinnerungen, 1965, S. 146

¹⁶⁰ In: *Parl. Rat II*, S. 448 f.

vorgeschriebene Aufgabe eine Verfassung verlange, die so gebaut sein müsse, daß bei allen zukünftigen Änderungen „die Zustimmung von zwei Dritteln der deutschen Länder notwendige Voraussetzung“ wäre.¹⁶¹ Wie und insbesondere in welchem Gremium diese Zweidrittelmehrheit sich manifestieren sollte, wurde jedoch auch hier nicht genauer beschrieben.

Dem Plenum lagen zu seiner ersten Sitzung zwei Entwürfe vor: Der bayerische Vorschlag – ausgearbeitet von Schwalber, Leusser, Kneuer und Nawiasky¹⁶² –, sowie das Memorandum Kollmanns¹⁶³ – und beide setzten die Forderung aus dem Frankfurter Dokument auf ihre Weise um.

Artikel 67 des bayerischen Entwurfes lautete:¹⁶⁴

„(1) Das Grundgesetz kann nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Anträge auf Änderungen, die den freiheitlichen, demokratischen und bundesstaatlichen Grundgedanken des Grundgesetzes widersprechen, sind unzulässig.

(2) Beschlüsse des Bundestags und Bundesrats auf Änderung des Grundgesetzes bedürfen einer 2/3 Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl. Sie müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Eine Änderung ist nur rechtswirksam, wenn am Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen und die Mehrheit der Abstimmenden sich für die Änderung ausgesprochen haben, wobei zugleich das Abstimmungsergebnis in der Mehrheit der Länder auf Annahme der Änderung lauten muß.

(3) Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz das Grundgesetz geändert wird oder ob ein Antrag auf eine unzulässige Änderung vorliegt, entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(4) Änderungen des Grundgesetzes sind im Text des Grundgesetzes oder in einem Anhang aufzunehmen.“

Der bayerische Entwurf erfüllte die Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit in den Ländern lediglich durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in der Ländervertretung, beschränkte sich beim Volksentscheid aber auf eine einfache Mehrheit der abstimmenden Länder. Das von Kollmann verfaßte Memorandum – die „Bayerischen Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“ – stimmte im großen und ganzen mit dem bayerischen

¹⁶¹ HCh Plenum, in: Parl. Rat II, S. 57.

¹⁶² Vgl. dazu die Aussage Pfeiffers in der 1. Plenarsitzung am 10. August 1948, in: Parl. Rat II, S. 64.

¹⁶³ Vgl. ebd. sowie Karl-Ulrich Gelberg, Bayerische Strategien für den Konvent, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, S. 53 (62, mit weiteren Nachweisen in Fußn. 56).

¹⁶⁴ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 26.

Entwurf überein, wick aber gerade in den Abstimmungsmodalitäten für den Volksentscheid der Länder davon ab und kam dem Wortlaut des ersten Frankfurter Dokuments wohl näher¹⁶⁵:

„D. Änderung des Grundgesetzes

Zur Änderung des Grundgesetzes ist ein übereinstimmender Beschluß des Bundestags und des Bundesrats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder erforderlich. Über den Beschluß ist eine Volksabstimmung in den Ländern durchzuführen; einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Der Beschluß wird wirksam, sobald er durch Volksabstimmung in zwei Dritteln der Länder bestätigt worden ist.

Anträge auf Änderungen, die den allgemein anerkannten Grundsätzen des natürlichen Rechts der Einzelpersönlichkeit und der Gemeinschaft widersprechen oder die darauf abzielen, den Bundestag als gesetzgebende Körperschaft zu beseitigen oder das Verhältnis von Bund und Ländern zu ändern, sind unzulässig.

Meinungsverschiedenheiten über die Zulässigkeit von Anträgen auf Änderung des Grundgesetzes und darüber, ob ein Gesetz das Grundgesetz ändert, entscheidet der Bundesstaatsgerichtshof.

Änderungen der Verfassung sind in deren Text aufzunehmen.“

Beide Entwürfe enthielten schon die wesentlichen Bestandteile, die sich mit dem 23. Mai 1949 in Artikel 79 des Grundgesetzes wiederfinden: Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat, die inhaltliche Beschränkung der Verfassungsänderung sowie das Textänderungsgebot.

*b) Änderung des Kompetenzkataloges
nur im Wege der Verfassungsänderung*

Mittwoch, 11. August 1948, Plenum. In der Generalaussprache am 11. August, welche dazu dienen sollte, die grundsätzlichen Probleme einmal anzusprechen,¹⁶⁶ wurde die Verfassungsänderung Thema im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung, insonderheit mit der sogenannten ‘Kompetenzkompetenz’, mit der Frage also, wer imstande ist, die von der Verfassung vorgegebene Verteilung der Kompetenzen abzuändern. Um es mit

¹⁶⁵ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 43; vgl. zur Problematik über die Abstimmung durch die Länder oder die Ländervertretung auch die Stellungnahme von Carl J. Friedrich, der auf Herrenchiemsee anwesend war, um die amerikanische Militärregierung über den Fortgang der Verhandlungen zu informieren (Bundesarchiv, Z. 45 F/11/44-3; einschlägige Auszüge siehe bei Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CXXVII).

¹⁶⁶ Vgl. dazu Carlo Schmid, HCh Plenum, 2. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 68.

Weimarer Vokabular auszudrücken: es ging um die Frage von Ermächtigungsgesetzen. Und sogleich erklärte Brill, Bevollmächtigter des Landes Hessen, die Problematik der Weimarer Zeit, welche die Verfassungsdurchbrechungen aufgrund von Ermächtigungsgesetzen mit sich gebracht hatte. Seine Ausführungen bestätigten nur allzu deutlich, wie verschwommen und gleichermaßen facettenreich die Begrifflichkeit um Verfassungsdurchbrechungen war. In einem kurzen Rundumschlag sprach er von Verfassungsdurchbrechungen, Verfassungswandel, von Ermächtigungsgesetzen und Notverordnungsgesetzgebung, welche in der Struktur all das vollkommen geändert hätte, „was an Finanzvorschriften¹⁶⁷ in der Weimarer Reichsverfassung“ bestanden hatte.¹⁶⁸ Sein Anliegen wurde dennoch deutlich: In Zeiten, in welchen auch das Wirtschafts- und Finanzleben sich in einer Übergangszeit befänden, wäre die Notwendigkeit von klaren Regelungen noch größer als in den Wirren der Weimarer Zeit. Er schlug daher vor, die Änderung des Kompetenzkataloges nur im Wege der Verfassungsänderung zu ermöglichen und in der Verfassung selbst festzulegen, daß alle Aufgaben, die von der Verfassung nicht ausdrücklich dem Bund zugeschrieben würden, in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen würden. Darüber hinaus stellte Brill in den Raum, daß manche Aufgaben der Länder möglicherweise vollkommen davon ausgenommen werden sollten, selbst durch Verfassungsänderung an den Bund überwiesen zu werden.¹⁶⁹ Beyerle, Bevollmächtigter des Landes Württemberg-Baden, stimmte seinem Vorredner voll zu und betonte, daß man dies „vom Standpunkt der Länder aus als Sicherung letzter Zuständigkeiten wünschen“ müßte.¹⁷⁰ In der Abstimmung hierüber jedoch enthielt er sich der Stimme.¹⁷¹

Nur kurz schnitt Carlo Schmid, stimmberechtigtes Mitglied aus Württemberg-Hohenzollern, die grundsätzliche Frage an, ob bestimmte

¹⁶⁷ Ein Beispiel: mit verfassungsändernder Mehrheit und Zustimmung des Bundesrates, mit der Erfüllung der Anforderungen an die Verfassungsänderung nach Artikel 76, verabschiedete der Reichstag am 17. März 1924 das Reichspostfinanzgesetz. Es änderte die Artikel 85 bis 87 der Weimarer Reichsverfassung dahingehend, daß an Stelle des Reichstags und des Reichrats ein Verwaltungsrat trat und Anleihen und Sicherheitsleistungen keines Reichsgesetzes mehr bedurften. Reichspostfinanzgesetz vom 18.3.1924, RGBl. I S. 287.

¹⁶⁸ HCh Plenum (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 107 f. (Zitat S. 108). Die beim ersten Lesen möglicherweise undifferenziert erscheinende Darstellung Brills belegt nicht nur die Komplexität des Themas, sondern auch, als wie fatal und folgenschwer das Zusammenspiel all dieser Praktiken in der Weimarer Zeit nachträglich beurteilt wurden. Vgl. auch Brill in seinen Tagebuchnotizen vom 16. und 17. August 1948, S. 620.

¹⁶⁹ HCh Plenum, 4. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 108.

¹⁷⁰ Ebd.

¹⁷¹ Vgl. dazu unten (vor i) und HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 480.

Gegenstände nicht gänzlich einer Verfassungsänderung entzogen werden sollten. Wenngleich er diese Thematik selbst auf einen späteren Zeitpunkt verschob, so war damit dennoch schon ein ganz grundsätzliches Problem angesprochen, das den Konvent und später auch den Parlamentarischen Rat immer wieder beschäftigen sollte: Die Frage, ob ein bloßes Provisorium, das keine echte Verfassung sein sollte, solch strengen Reglementierungen unterworfen sein sollte.¹⁷²

Freitag, 13. August 1948, Unterausschuß II. Zwei Tage später, am 13. August, war die Verfassungsänderung im Unterausschuß II Thema, wiederum im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern und der Frage nach der Kompetenzkompetenz.¹⁷³ Der Vorsitzende Spitta, Vertreter des Landes Bremens, warf die Frage auf, ob der Bund durch *verfassungsänderndes* Gesetz eine Kompetenzerweiterung erfahren könne und wenn ja, ob bestimmte Gebiete davon ausgenommen sein sollten. Theodor Maunz, nicht stimmberechtigter Teilnehmer aus Baden, nahm daraufhin zunächst einmal eine Begriffsklärung vor und belehrte seine Kollegen darüber, daß eine Kompetenzkompetenz nur dann vorliege, wenn durch *einfaches Gesetz* oder eine dem *einfachen Gesetz gleichstehende Verordnung* Kompetenzen verschoben würden, und daß dem Bund wohl kaum das Recht bestritten werden könne, durch verfassungsänderndes Gesetz seine Zuständigkeiten zu erweitern. Das zusammenfassende Protokoll gibt wieder, daß Maunz des weiteren an die unter der Weimarer Reichsverfassung gängige Praxis erinnerte, insbesondere an die vorherrschende Meinung, daß der Reichspräsident durch einfache Ausnahmeverordnungen die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern abändern konnte. Diese Aussage trifft nicht ganz das Problem um Artikel 48, auch geht sie vorbei an denjenigen Vorschriften, die insbesondere zu Kompetenzverschiebungen geführt hatten: den Ermächtigungsgesetzen. Es mag diese Ungenauigkeit aber möglicherweise mehr an der verkürzten Zusammenfassung im Protokoll denn in Maunz Aussage begründet liegen. Und das Protokoll zur Aussage Maunz' wechselt just und nur an diesem Punkt von einem wörtlichen zu einem zusammenfassenden Protokoll. Jedenfalls stellt Maunz mehr beschließend als fragend fest: "Wenn darüber Einigkeit besteht, daß Verfassungsänderungen normalerweise auch Zuständigkeitsverschiebungen beinhalten und daß durch einfaches Gesetz die Zuständigkeit nicht geändert werden kann, brauchen wir uns über diesen Punkt nicht weiter zu unterhalten."¹⁷⁴

¹⁷² HCh Plenum, 4. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 107.

¹⁷³ Vgl. dazu und zum Folgenden HCh Unterausschuß II, 1. Sitzung, S. 4 ff.

¹⁷⁴ Ebd., S. 5.

c) *Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung nur durch
Einstimmigkeit im Bundesrat*

Samstag, 14. August 1948, Unterausschuß III. Am darauffolgenden Tag kam die Verfassungsänderung in der zweiten Sitzung des Unterausschusses III zur Sprache. In einem ersten und noch recht groben, nicht ins Detail gehenden Planungsgespräch beriet der Unterausschuß III darüber, ob die Länder künftig in einem Senat oder einem Bundesrat vertreten sein und welches Stimmgewicht sie im Verhältnis zum Bundestag erhalten sollten.¹⁷⁵ Als Arbeitsmaterial standen dem Unterausschuß der stenographische Bericht der vorangegangenen Plenarsitzungen sowie ein Arbeitsplan, der die Funktion einer Tagesordnung erfüllte, zur Verfügung.¹⁷⁶

Otto Küster, nicht stimmberechtigter Teilnehmer aus Württemberg-Baden, sprach sich gegen ein „starres Prinzip der Gleichberechtigung“ von Bundesrat und Bundestag aus. Vielmehr sollte ihm zufolge das Mitbestimmungsrecht der Ländervertretung je nach Materie unterschiedlich ausgestattet werden. Für Verfassungsänderungen sah Küster die Möglichkeit gegeben, den Bundesrat dem Bundestag *mindestens* gleichzustellen.¹⁷⁷ Das Protokoll, wechselt hier – wie in den meisten anderen Sitzungen des Unterausschusses III auch – permanent zwischen wörtlicher Überlieferung und bloßer Zusammenfassung, so daß nicht recht nachvollziehbar ist, wo das Protokoll einzelne Punkte nicht wiedergibt oder wo tatsächlich – gleich einem ‘brain storming’ – die Teilnehmer lediglich ihre ersten Ideen verlautbarten, ohne dabei auf die Bemerkungen ihrer Vorredner (näher) einzugehen. Jedenfalls blieb der Beitrag Küsters laut Protokoll unkommentiert. Paul Zürcher, der Vorsitzende des Unterausschusses III aus Baden, brachte darauf den Gedanken ein, daß die amerikanische Verfassung alle gesetzlichen Bestimmungen verbiete, welche gegen den föderativen Charakter verstoßen würden – ein Gedanke, der sich auch im ersten Absatz des bayerischen Entwurfs fand.¹⁷⁸ Otto Suhr aus Berlin – nicht stimmberechtigtes Mitglied – stellte ein so generelles Verbot der Aufforderung zur Revolution gleich und warnte vor derartigen Bestimmungen: „Mögliche Entwicklungen könne man durch hemmende Verfassungsbestimmungen nicht aufhalten, sondern höchstens erschweren.“¹⁷⁹ Darauf erwiderte noch einmal Zürcher, daß – wenn nicht ausdrückliche Verbote, so doch – in jedem Fall Sicherungen

¹⁷⁵ Dazu und zum Folgenden HCh Unterausschuß III, 2. Sitzung (14.8.48), S. 19 ff.

¹⁷⁶ Dazu Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. XCV.

¹⁷⁷ HCh Unterausschuß III, 2. Sitzung (14.8.48), S. 20.

¹⁷⁸ Ebd.

¹⁷⁹ Ebd.

eingebaut werden müßten, die eine Verschiebung des föderativen Charakters hin zu einem zentralistischen Gebilde verhindern würden.

Damit war – laut Protokoll – das Thema ‘Verfassungsänderung’ für diese Zusammenkunft beendet. Die Sitzung endete um 11.20 Uhr. Um 15 Uhr wurden die Beratungen wieder aufgenommen und nun bereits lagen zwei, zu weiten Teilen ausformulierte Entwürfe zu „Bundesrat“ und „Senat“ vor, der eine ausgearbeitet von Brill, der andere von Küster.¹⁸⁰

Brills Entwurf enthielt nur wenige Aussagen zur Verfassungsänderung. Unter dem Abschnitt „Funktionen“ beinhaltete er lediglich die Vorgabe, daß für verfassungsändernde Gesetze im Senat die „für den Bundestag vorgeschriebene qualifizierte Mehrheit“ erforderlich sei. Die Mehrheiten ergäben sich – so Brill in den sich anschließenden „Erläuterungen“ – also aus den Vorschriften über den Bundestag.¹⁸¹

Der Entwurf Küsters enthielt nicht mehr, aber deutlichere Vorgaben zur Verfassungsänderung. Er beschränkte sich aber auf diejenigen verfassungsändernden Gesetze, welche den „föderativen Grundgedanken“ betreffen. Diese bedürften – so Küster in seinem Entwurf – „abgesehen von den übrigen Erfordernissen einer Verfassungsänderung, der *Einstimmigkeit* im Bundesrat.“¹⁸²

Anhand dieser Entwürfe beriet der Unterausschuß III über das Bundesrats- und Senatsprinzip und die jeweiligen Kompetenzen der Organe. Verfassungsändernde Gesetze kamen dabei nicht mehr zur Sprache. Erst als es um den Bundestag ging, wurde auch das Verfahren bei verfassungsändernden Gesetzen angesprochen. Das – wiederum nur zusammenfassende – Protokoll hält lediglich fest: „Es wird erwogen, für die Verfassungsänderung eine Zweidrittelländermehrheit und die Mehrheit der Stimmberechtigten in den einzelnen Ländern, außerdem die Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl in Bundestag und Bundesrat, in besonderen Fällen sogar Einstimmigkeit im Bundesrat zu verlangen.“¹⁸³ Wer sich hier in welcher Form geäußert hat, ist nicht zu eruieren. Festzustellen bleibt nur, daß diese Erwägung betreffs der Ländermehrheit dem Entwurf Kollmanns entsprach und hier also vom Bayerischen Entwurf abwich und außerdem den Forderungen Küsters nach Einstimmigkeit im Bundesrat für besondere Fälle nachkam.

¹⁸⁰ Dazu und zum Folgenden HCh Unterausschuß III, 3. Sitzung (14.8.48), S. 34 ff.

¹⁸¹ Ebd., S. 39.

¹⁸² Ebd., S. 43 f. (Hervorhebung nicht im Original)

¹⁸³ Ebd., S. 50.

*d) Verfassungsänderung in 3 Artikeln:
Entscheidungsquoren in Bundestag und Bundesrat,
Einstimmigkeit im Bundesrat bei Änderung
der bundesstaatlichen Grundordnung,
freiheitliche und demokratische Grundordnung
unter Ewigkeitsgarantie*

Dienstag, 17. August 1948, Unterausschuß III, Unterausschuß I. Am 17. August lag dem Unterausschuß III zu seiner fünften Sitzung¹⁸⁴ ein als „Anlage I“ beigefügter artikulierter Entwurf vor, der die Abschnitte „I. Der Bundestag“, „II. Der Bundesrat“ und „III. Der Bundespräsident“ enthielt.¹⁸⁵ Es ist anzunehmen, daß dieser Entwurf von von Schmoller (Württemberg-Hohenzollern, nicht stimmberechtigt), Küster und Praß (Hamburg, nicht stimmberechtigt) ausgearbeitet worden war, da diese den vorgelegten Entwurf in der Aussprache erklärten und immer wieder die mit den einzelnen Formulierungen verbundenen Absichten darlegten.¹⁸⁶ Gleich zu Beginn der Sitzung protestierte Suhr gegen diese Art der Arbeitsteilung. In einem paragrafierten Entwurf sah er eine Festlegung, die ihm „in vielen Fällen nicht tragbar“ erschien.¹⁸⁷ Fälschlicherweise könne hier der Eindruck entstehen, als wären alle Teile des Entwurfs besprochen und aufeinander abgestimmt worden. Von Schmoller rechtfertigte den Entwurf mit der großen Zeitnot und dem Bedürfnis, „geistige Klarheit“ zu erhalten und anhand einzelner Formulierungen in der Arbeit schneller fortfahren zu können.

War zwar in den vorangegangenen Debatten die verfassungsändernde Gesetzgebung meist in Zusammenhang mit Bundesrat oder Senat und Bundestag thematisiert worden, so fanden sich in dem in dieser Sitzung vorgelegten Entwurf keinerlei Bestimmungen zur Verfassungsänderung. Erst in der Nachmittagssitzung des 17. August¹⁸⁸ lag wiederum als Anlage ein artikulierter Entwurf vor, nunmehr zu den Abschnitten „V. Die Bundesgesetzgebung“¹⁸⁹ und „VI. Die Ausführung der Bundesgesetze“¹⁹⁰. Diese Anlage enthält außerdem auch die Einarbeitung der Diskussionsergebnisse aus der vorangegangenen fünften Sitzung am Vormittag

¹⁸⁴ HCh Unterausschuß III, 5. Sitzung (17.8.48), S. 80 ff.

¹⁸⁵ Ebd., S. 105 (Bundestag, S. 105 ff., Bundesrat, S. 110 ff., Bundespräsident, S. 112 ff.).

¹⁸⁶ Vgl. bspw. von Schmoller, ebd., S. 80; Küster, ebd., S. 81; Praß, ebd., S. 124. Von Schmoller und Küster werden außerdem neben Praß und von Doemming im Tätigkeitsbericht als Berichterstatter des Unterausschusses III aufgeführt (S. 6), siehe unten, Anhang 2.

¹⁸⁷ HCh Unterausschuß III, 5. Sitzung (17.8.48), S. 80.

¹⁸⁸ Ebd., S. 118 ff.

¹⁸⁹ Ebd., S. 131 ff.

¹⁹⁰ Ebd., S. 133 ff.

und seltsamerweise auch teilweise Verbesserungen, die just in dieser sechsten Sitzung erst erarbeitet worden waren. Viele Artikel finden sich in dieser Anlage doppelt, aber umformuliert. Und manche Normen, obwohl deren Abänderung in der sechsten Sitzung beschlossen wurden, finden sich noch einmal in der unkorrigierten Fassung. Möglicherweise wurden die Verbesserungen, die in der sechsten Sitzung erarbeitet worden waren, nachträglich und um der Ordnung willen einfach dem Protokoll der sechsten Sitzung als erweiterte Anlage hinzugefügt oder aber es wurde aus Gründen der Zeitnot soviel als möglich noch während der Sitzung verbessert und neugeschrieben. Das Protokoll jedenfalls erlaubt darüber nicht mehr als Spekulation.

In Artikel 86 bis 88, in drei Artikeln also, wurde die Verfassungsänderung geregelt:

„Artikel 86

Ein Gesetz, das das Grundgesetz ändert, bedarf im Bundestag und Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl und außerdem der Annahme durch Volksentscheid. Das Gesetz ist nur dann angenommen, wenn am Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat und wenn die Mehrheit der Abstimmenden sowohl insgesamt als auch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat.

Artikel 87

Ein Gesetz, durch das von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen wird, bedarf außer den sonstigen Erfordernissen des Art. 86 der einstimmigen Annahme im Bundesrat.

Artikel 88

Anträge auf Änderungen des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, sind unzulässig.“

Artikel 86 wich bezüglich der Ländermehrheit von dem ab, was in der Sitzung am 14. August¹⁹¹ „erwogen“ worden war – einfache Mehrheit *in den Ländern* und *Zweidrittelländermehrheit*. Artikel 86 kehrte damit also wieder zum bayerischen Entwurf zurück.¹⁹² Ob außerhalb des Protokolls, im Anschluß an die Nachmittagssitzung vom 14. August, die Verfassungsänderung noch einmal thematisiert und ein neuer Konsens gefunden wurde, oder ob die zuständigen Herren eigenmächtig von den vorangegangenen Erwägungen abgewichen waren, ist nicht mehr feststellbar.

¹⁹¹ Dazu oben, d.

¹⁹² Vgl. dazu oben, a.

Artikel 87 entsprach den Formulierungen vom 14. August. Insbesondere wurde damit dem Vorschlag Küsters Rechnung getragen, welcher für Änderungen betreffs den föderativen Charakter Einstimmigkeit im Bundesrat gefordert hatte.¹⁹³

Artikel 88 formulierte auf Herrenchiemsee zum ersten Mal, was bis dahin nur angedeutet worden war: Bestimmte Inhalte wurden von einer Verfassungsänderung ausgenommen – die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung – indes das Verhältnisses zwischen Bund und Ländern oder gar die bundesstaatliche Grundordnung nicht einer Ewigkeitsgarantie unterstellt wurden. Mit Artikel 88 war deutlich abgewichen sowohl vom bayerischen Vorschlag als auch vom Entwurf Kollmanns; auch den Wünschen von Beyerle und Brill, die sich in der ersten Generalaussprache im Plenum für eine unverbrüchliche Sicherheit der Länderkompetenzen ausgesprochen hatten, wurde nicht Rechnung getragen.

Davon unabhängig bedeutete überhaupt die Aufnahme einer solchen Ewigkeitsgarantie ein absolutes Novum im Vergleich zur Weimarer Verfassung. Und doch gewinnt man den Eindruck, daß auf dem Konvent darüber gar nicht diskutiert wurde; ja man gewinnt den Eindruck als gehöre eine solche Garantie fraglos zu den Inhalten einer Verfassung, als hätte es nie eine Verfassung ohne eine solche Garantie gegeben. Das mag ein wenig überraschen, läßt sich aber möglicherweise damit erklären, daß die bis dahin existierenden Landesverfassungen fast alle eine Ewigkeitsklausel aufgenommen hatten. So war denn auch in der Aussprache am 17. August im Unterausschuß III die Ewigkeitsgarantie kein Diskussionsthema. Eingebachte Änderungsvorschläge bezogen sich nicht auf das, was bereits formuliert worden war. Vielmehr ging es darum, noch zusätzliche Inhalte aufzunehmen: Leusser befürwortete laut Protokoll die Ergänzung der Normen gemäß Artikel 76 Absatz 1 Satz 1 des bayerischen Entwurfs – die Änderung der Verfassung nur im Wege des Gesetzgebung. Zürcher schlug darüber hinaus vor, Artikel 85 Absatz 4 der württembergisch-badischen Verfassung aufzunehmen, nach welcher eine Verfassungsänderung, durch welche „die Bestimmungen der Verfassung durchbrochen würden“, nicht ohne vorherige Textänderung beschlossen werden können.¹⁹⁴ Zürcher hätte sich ebensogut auf den bayerischen Entwurf oder das Memorandum Kollmanns berufen können – beide enthielten sie das Textänderungsgebot. Daß er es nicht getan hat, kann Zufall sein, weil ihm die Verfassung ‘seines’ Landes präsenter war als die vorgelegten Entwürfe, kann freilich auch Absicht sein, um den bayerischen

¹⁹³ HCh Unterausschuß III, 3. Sitzung (14.8.48), S. 43 f. und vgl. oben, d.

¹⁹⁴ Verfassung für Württemberg-Baden vom 28. November 1946.

Einfluß nicht allzu sehr in den Vordergrund rücken zu lassen.¹⁹⁵ Der Unterausschuß nahm diese Vorschläge an und beschloß, den „vorgetragenen Gedanken durch eine entsprechende Neuformulierung Rechnung zu tragen.“¹⁹⁶

Und so unbedeutend diese beiden Normen auch klingen mögen – ihr Fehlen ermöglichte nicht zuletzt den Verfall der Weimarer Reichsverfassung. Die Aufnahme einer Norm in den Entwurf von Herrenchiemsee und später ins Grundgesetz, welche Verfassungsdurchbrechungen und die schleichende Veränderung der Verfassung durch Notverordnungen¹⁹⁷ und damit Veränderungen der Verfassung außerhalb des Verfahrens der verfassungsändernden Gesetzgebung verbieten, war ein entscheidender Beitrag zur Absicherung der Verfassung.

Am selben Tag trat zum ersten Mal der Unterausschuß I zusammen und befaßte sich zunächst mit grundsätzlichen Fragen, wie beispielsweise jener nach dem Fortbestand des Deutschen Reiches, dem Charakter des zu schaffenden Gebildes und der Vorläufigkeit der Verfassung. Nur ganz kurz war in diesem Zusammenhang auch von Verfassungsänderungen die Rede, bei der von Schmid aufgeworfene Frage nämlich, ob die Schaffung einer gesamtdeutschen Verfassung den „in einer anderen Kommission“ bereits formulierten Kautelen der Verfassungsänderung unterliegen solle. Ohne daß diese Frage weiter erörtert wurde, schlug Beyerle vor, daß eine Schlußbestimmung der vorläufigen Verfassung zum Ausdruck bringen solle, daß diese außer Kraft trete, sobald eine „in freier Beschlußfassung des deutschen Volkes geschaffene Verfassung in Kraft tritt.“¹⁹⁸

¹⁹⁵ Daß ihm die Entwürfe nicht zugekommen waren ist unwahrscheinlich, da davon auszugehen ist, daß er in der ersten Plenarsitzung, in welcher die Entwürfe ausgegeben wurden, anwesend war. Pfeiffer erwähnte in dieser Sitzung als Abwesende lediglich die Herren aus Württemberg-Baden – Schmid und von Schmolter (beide stießen aber kurze Zeit später zur ersten Sitzung hinzu, vgl. HCh Plenum, 1. Sitzung [10.8.48], in: Parl. Rat II, S. 57 f.).

¹⁹⁶ HCh Unterausschuß III, 6. Sitzung (17.7.48), S. 121.

¹⁹⁷ Dazu ausführlich oben, XV.4.

¹⁹⁸ Die Schlußbestimmung in Artikel 146 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 lautete schließlich: „Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ (Diese Fassung wurde geändert durch ‘Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit – Einigungsvertragsgesetz – und zu der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23.09.1990, BGBl. II S. 885’ und gilt seit dem 3. Oktober 1990 in folgender Fassung: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“)

e) *Abschlußbericht Unterausschuß III*

Mittwoch, 18. August 1948. Die sechste Sitzung am 17. August war laut Protokoll die letzte Zusammenkunft des Unterausschusses III. Vom 18. August datiert bereits dessen Abschlußbericht.¹⁹⁹ Dieser ist gegliedert in einen darstellenden Teil und einen artikulierten, kommentierenden Teil, welcher wiederum eine Hauptfassung und in der Anlage drei Varianten enthält zu den Abschnitten, in welchen der Unterausschuß nicht zu einem Konsens gelangen konnte: Senat statt Bundesrat, Beteiligung des Bundesrats bei der Gesetzgebung und Bundespräsidium statt Bundespräsident.²⁰⁰

Die Hauptfassung griff nun alle Änderungen auf, die in der sechsten und gleichzeitig letzten Sitzung noch besprochen worden waren und sich in der Anlage zur sechsten Sitzung eben nur teilweise wiederfinden. Auch die Vorschriften zur Verfassungsänderung fanden sich hier nun ausformuliert entsprechend den Beratungen in der Abschlusssitzung des Unterausschusses III:

„Artikel 90

(1) Ein Gesetz, das das Grundgesetz ändert, bedarf im Bundestag und Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl und außerdem der Annahme durch Volksentscheid. Das Gesetz ist nur dann angenommen, wenn am Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat und wenn die Mehrheit der Abstimmenden sowohl insgesamt wie auch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat.

(2) Anträge auf Gesetze, die mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, sind erst zulässig, wenn zuvor ein besonderes Gesetz verkündet ist, das den Text des Grundgesetzes entsprechend ändert.

Artikel 91

¹⁹⁹ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 279 ff.

²⁰⁰ Gegenstand des Dissenses im Unterausschuß III war vor allen anderen die Frage, ob dem künftigen Bundestag ein Bundesrat – bestehend aus Mitgliedern der Landesregierungen – oder eine Senat – bestehend aus von den Landesparlamenten gewählten Senatoren – gegenüberstehen sollte (dazu und zum Folgenden vgl. Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. XCIV ff.; auch Carlo Schmid, Erinnerungen, 1979, S. 341 ff., insb. 343 f.). Brill hatte bis zuletzt gegen die deutliche Mehrheit des Unterausschusses sich für das Senatsystem ausgesprochen. Mit Blick auf Weimar warnte er vor dem „Ideal der Regierung Brüning, die mit einem aus den Ministerialdirektoren und Vertretern von lauter abgesetzten Landesregierungen bestehenden Reichsrat sehr bequem“ regieren konnte (HCh Unterausschuß III, 2. Sitzung [14.8.48], S. 27) – gemeint war der Preußenschlag (dazu siehe oben, XV.4. mit Fußn. 146). Uneinigkeit bestand auch über die Stellung des Bundesrates und seine Beteiligung an der Regierungsbildung und der Gesetzgebung (vgl. insbesondere HCh Unterausschuß III, 2. Sitzung [14.8.48], S. 20 ff.) Schließlich bestand keine Einigkeit darüber, ob die Aufgaben eines Staatsoberhauptes künftig – da es sich bei den nächsten Jahren um eine Übergangszeit handeln würde – von einem Bundespräsidenten oder einem Bundespräsidium wahrgenommen werden sollten (dazu HCh Unterausschuß III, 1. Sitzung [13.8.48], S. 2 ff.)

Ein Gesetz, durch das von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen wird, bedarf außer den sonstigen Erfordernissen des Art. [88]^[201] der einstimmigen Annahme im Bundesrat.

Artikel 92

Anträge auf Änderungen des Grundgesetzes, durch die die freiheitlichen und demokratische Grundordnung beseitigt würde, sind unzulässig.²⁰²

In den Erklärungen des kommentierenden Teils wird noch einmal deutlich, welche Bedeutung der Konvent dem fehlenden Textänderungsgebot in der Weimarer Reichsverfassung zugesprochen hat und wie groß das Bedürfnis war, genau in diesem Punkt von der Weimarer Praxis abzuweichen. So erklärte der Unterausschuß III zu Artikel 90 Absatz 2: „Um eine Wiederholung der Praxis von verfassungsdurchbrechenden und verfassungswandelnden Gesetzen ohne formelle Änderung des Textes des Grundgesetzes, die nicht unwesentlich zur Entwertung der Weimarer Verfassung beigetragen hat, zu verhindern, ist in den Entwurf eine ausdrückliche Bestimmung übernommen worden, daß Anträge auf Gesetze, die mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, erst dann zulässig sind, wenn zuvor ein besonderes Gesetz verkündet ist, das den Text des Grundgesetzes entsprechend ändert“.²⁰³ Die Erklärungen zu den übrigen Normen der Verfassungsänderungen rekurrieren indes nicht auf die Weimarer Verfassung.

In der Anlage 1 findet sich eine Variante zum Kapitel VI „Die Gesetzgebung“. Sie fordert eine volle Gleichberechtigung des Bundesrats bei der Gesetzgebung. Der Alternativvorschlag zu Artikel 90 der Hauptfassung weicht nur in Absatz 1 Satz 1 ab:

„(1) Ein Gesetz, das das Grundgesetz ändert, bedarf im Bundestag und Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der *gesetzlichen Mitgliederzahl* und außerdem der Annahme durch Volksentscheid.“²⁰⁴

Alle weiteren Normen zur Verfassungsänderung entsprechen der Hauptfassung.

f) Textänderungsgebot nach den Weimarer Erfahrungen

Donnerstag, 19. August 1948, Unterausschuß I, Unterausschuß II. Am 19. August befaßte sich der Unterausschuß I mit dem Notverordnungsrecht und

²⁰¹ Vgl. die Fassungen in: Parl. Rat II, S. 27 und 340.

²⁰² Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 328.

²⁰³ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 305.

²⁰⁴ Hervorhebung nicht im Original.

damit der Frage, inwieweit Grundrechte vorübergehend außer Kraft gesetzt werden können. In diesem Zusammenhang äußerte sich Carlo Schmid ganz allgemein zur Praxis der Verfassungsänderung. Er forderte eine Bestimmung, die vorsehe, „dass Gesetze, die anders sind, als diese Verfassung es vorschreibt, nur erlassen werden können, wenn vorher der Verfassungstext nach den hierfür von der Verfassung vorgesehenen Vorschriften geändert worden ist.“ Und noch einmal verdeutlichte er das Dilemma der Weimarer Zeit: Nur „wenig Dinge hätten die Gesetzgebung der Weimarer Republik so diskreditiert, als daß auf der einen Seite die Verfassung geschrieben stand, als wäre sie in Bronze für die Ewigkeit gegossen, während man sie andererseits mit Zweidrittelmehrheit ohne weiteres ändern konnte.“²⁰⁵ Wenig später brachte Nawiasky noch einmal das Textänderungsgebot zur Sprache. Die Bestimmung von Artikel 76 Absatz 4 des bayerischen Entwurfs bedeute den „Grundsatz der Universalität der Verfassung“. Dieser Grundsatz zwinge dazu, „jeweils zu überlegen, ob man die Verfassung ändern will. Die Verfassungsdurchbrechung und ähnliche Künste seien dann nicht möglich.“²⁰⁶

Nur sehr kurz und nur am Rande war die Verfassungsänderung an diesem Tag im Unterausschuß II noch einmal Thema. Die Kommission befaßte sich mit der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern. In diesem Zusammenhang erwähnte Drexelius, Hauptdelegierter aus Hamburg, daß mit den Regelungen, die der Unterausschuß III getroffen hätte – der Abschlußbericht lag also offensichtlich schon vor –, die Frage nach einer Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern besonderen Erschwerungen unterläge und damit die Frage nach der Kompetenzkompetenz wohl auch erledigt wäre.²⁰⁷

g) Vorgabe aus den Frankfurter Dokumenten: Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern und/oder einfache Mehrheit im Volksentscheid

Montag, 23. August 1948, Plenum, Vormittagsitzung. Zum letzten Mal war die Verfassungsänderung – zumindest in offiziellem Rahmen – in den beiden letzten Sitzungen des Konvents, den Plenarsitzungen am 23. August, Gegenstand der Beratungen. Anhand der vorgelegten Abschlußberichte der Kommissionen wurden viele Abschnitte in den letzten Sitzungen noch einmal diskutiert. Dabei wurde versucht, Unklarheiten und Unstimmigkeiten zu beseitigen.

²⁰⁵ Unterausschuß I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 152.

²⁰⁶ Ebd., S. 156 f.

²⁰⁷ HCh Unterausschuß II, 9. Sitzung [19.8.48], S. 289 f. Die Ausführungen des Kollegen Maunz zum Begriff Kompetenzkompetenz (dazu siehe oben, XVI.1.c.) hatte sich Drexelius offensichtlich nicht zu eigen gemacht.

In der Vormittagssitzung des 23. August sprach Hans Nawiasky den vorgelegten Artikel 90 Absatz 2 an – das Textänderungsgebot – und erklärte dessen Formulierung für zu kompliziert und als nur dem Juristen verständlich.²⁰⁸ Daher schlug er folgende Formulierung vor:

„Änderungen des Grundgesetzes sind im Text des Grundgesetzes oder in seinem Anhang aufzunehmen.“²⁰⁹

Küster erwiderte ihm, daß dies in dem Entwurf enthalten wäre, der Entwurf aber noch darüber hinausginge – damit war das Thema erledigt. Des weiteren wollte Nawiasky das Wort „verkündet“ durch „bekanntgemacht“ ersetzt wissen, da man bei „Verkündung“ an einen Akt des Präsidenten dächte.²¹⁰ Zürcher erwiderte ihm, daß zum einen „verkündet“ der herkömmliche Ausdruck wäre und zum anderen der Laie bei „bekanntgemacht“ auch auf die Idee kommen könnte, es genüge eine Bekanntmachung in der Tageszeitung. Nawiasky erklärte daraufhin, daß man es hier mit einen theoretischen Streitfall zu tun hätte, womit nicht klar wird, ob er seiner Forderung dadurch mehr oder aber weniger Gewicht verleihen wollte. Zur allgemeinen Erheiterung warf Carlo Schmid ein, daß man den Juristen doch nicht alle Streitfragen nehmen könnte. Kurzerhand beendete dann Pfeiffer die Debatte: „Es bleibt bei ‘verkündet’.“

Es folgte die Aussprache über Notverordnungen und die (oberste) Gerichtsbarkeit²¹¹, bevor am Ende der Vormittagssitzung noch einmal die Verfassungsänderung in den Mittelpunkt der Beratungen rückte. Berger, Richter am Obersten Gerichtshof für die britische Zone in Köln und nicht stimmberechtigtes Mitglied des Konvents, wandte sich nun gegen Artikel 90 Absatz 1.²¹² Durch das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern *und* einer einfachen Mehrheit im Volksentscheid wäre die Verfassungsänderung einer nicht wünschenswerten „Starrheit“ unterworfen. In einem demokratischen Staatsaufbau könne man die Verfassungsänderung nicht ausschließen, wenn über 50 % der Bevölkerung sich ausdrücklich für die Änderung gewisser Verfassungsbestimmungen ausspräche. Er plädierte

²⁰⁸ Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat, S. 419 f. (wörtlich protokolliert).

²⁰⁹ Diese Regelung, welche eine Änderung der Verfassung auch in einem Anhang aufnehmen könnte, ohne die alte Norm zu beseitigen, entspricht bspw. der österreichischen Praxis (dazu oben, XV.2) ebenso auch der US-amerikanischen Praxis der amendments.

²¹⁰ Hier und im Folgenden HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 420.

²¹¹ Ebd., S. 421 ff.

²¹² Ebd., S. 447.

deshalb dafür, in Artikel 90 Absatz 1 Satz 1 die Worte „und außerdem“ durch das Wort „oder“ zu ersetzen und damit zu ermöglichen, daß eine Verfassungsänderung auch und nur durch einen Volksentscheid herbeigeführt werden könnte. Die Verfassungssicherungen wären dann – so Berger – immer noch stark genug und dem „dringenden Bedürfnis nach Verfassungsänderung, das [man] heute noch gar nicht absehen [könne], ein Ventil geöffnet“.²¹³

Schmid pflichtete ihm bei. Auch er sprach sich dafür aus, „einem gewissen Bedürfnis [nach] Elastizität Rechnung“ zu tragen und nicht durch zu starre Regeln die „Möglichkeit revolutionärer Situationen“ zu schaffen. Er bange um den Bestand der Verfassung: „Wenn die Verfassung die starken Ströme des politischen Lebens, die von dieser oder jener Quelle ausgehen mögen, nicht kanalisiert, sondern ihnen eine Barriere aufrichtet, wird es eben auf Biegen und Brechen gehen. Dann wird die Legalität der Verfassung nicht mehr die politische Wirklichkeit im Zaume halten können, und wir werden vielleicht in kritische Situationen hineingeworfen werden, die den Bestand des ganzen Werkes gefährden.“²¹⁴

Überzeugend erklärte Süsterhenn, Hauptdelegierter aus Rheinland-Pfalz, warum der (bloße) Volksentscheid abzulehnen sei: Zwar müßten – das gestand er ein – der politischen Wirklichkeit gewisse Spielräume gegeben sein. Doch sei die Verfassung ein so hohes Gut, daß politische Strömungen zunächst in den gesetzgebenden Organen aufgefangen werden müßten, um voreilige Entschlüsse zu verhindern. „Wenn die politische Wirklichkeit tatsächlich stärker ist,“ – so Süsterhenn – „wird sie auch in den legislativen Organen [...] zum Ausdruck kommen können.“²¹⁵ Er erinnerte an die Gefahren durch den „wiedererwachenden Nationalismus dank der ungeschickten, undemokratischen Politik der Alliierten“ und warnte davor, diese oder ähnliche Strömungen durch Volksentscheide Platz greifen zu lassen: „Geben wir nun die Möglichkeit, diese Bewegungen durch eine Volksabstimmung direkt ins Leben zu rufen, so setzen wir uns der Gefahr unabsehbarer Erschütterungen aus. Ein agitatorisch geschickt ausgenützter Volksentscheid, daß das verfassungsmäßig gesicherte Berufsbeamtentum abgeschafft werden soll, hätte bei der weitverbreiteten Wut gegen die Bürokratie und das Beamtentum im jetzigen Zeitpunkt durchaus die Chance durchzukommen. Hingegen müßte sich die Legislative bei vernünftiger Überlegung sagen, daß ohne ein gesundes

²¹³ Ebd.

²¹⁴ Ebd.

²¹⁵ Ebd., S. 448.

Berufsbeamtentum der Staat nicht existieren und das politische Leben nicht gestaltet werden kann.²¹⁶

Laut Protokoll ergriff als nächster Leusser das Wort. Er schloß sich zunächst den Bemerkungen seines Vorredners an, machte aber seine Kollegen anschließend darauf aufmerksam, daß man mit der Formulierung von Artikel 90 Absatz 1 möglicherweise den Anforderungen des ersten Frankfurter Dokuments nicht gerecht werden würde und eventuell eine Beanstandung seitens der Alliierten zu gewärtigen wäre.²¹⁷ Leusser selbst interpretierte die Londoner Vorgaben dahingehend, daß eine Verfassungsänderung dasselbe Verfahren zu durchlaufen hätte wie die Ratifizierung der Verfassung selbst, im Volksentscheid also in zwei Dritteln der Länder eine einfache Mehrheit erforderlich wäre. Wenngleich er seinen Beitrag damit schloß, daß er die vorgenommene Abweichung für „vertretbar“ halte, so erstaunt es doch, daß die Forderungen des Frankfurter Dokuments erst so spät thematisiert wurden. Und es erstaunt um so mehr, als Leusser zu den Wortführern im Unterausschuß III zählte und an vielen Formulierungen maßgeblich beteiligt war. Als weiteren Aspekt warf Drexelius, Bevollmächtigter aus Hamburg, ein, daß die Verfassung viel zu umfangreich wäre, als daß man sie einer so schweren Abänderbarkeit unterwerfen dürfte – eine Bemerkung, die zumindest laut Protokoll keine weitere Beachtung erfuhr.²¹⁸ Otto Suhr, mit beratender Stimme aus Berlin, kam auf das Frankfurter Dokument zurück. Seiner Ansicht nach stimmte das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern nicht mit den Londoner Vorgaben überein. Er schlug daher vor, die Verfassungsänderung hier – in Bundestag und Bundesrat – zu erleichtern und dafür im Volksentscheid die Zweidrittelmehrheit zu verlangen. Auf seine Frage, wo denn im Frankfurter Dokument Nr. 1 stünde, daß eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erforderlich wäre, antwortete Brill kurz und bündig: „Das ist die einfache Folgerung aus dem Erfordernis der Zweidrittelländermehrheit durch die Länder.“²¹⁹ Daraufhin startete Berger seinen vorerst letzten Versuch, die Verfassungsänderungen zu erleichtern. Er beantragte in Artikel 90 Absatz 1 die Streichung der Worte „wenn die Mehrheitauch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat.“²²⁰ Die Forderung nach der Ländermehrheit sah er mit der Hürde einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erfüllt. Es erscheint dieser Antrag Bergers

²¹⁶ Ebd.

²¹⁷ Vgl. oben, XVII.1.a.

²¹⁸ In: Parl. Rat II, S. 448.

²¹⁹ Ebd., S. 449.

²²⁰ Ebd.

zunächst nicht wirklich konsequent, gemessen an dem, was er kurz zuvor geäußert hatte. Zu Beginn der Debatte hatte er sich dafür stark gemacht, den Volkswillen über die Absichten der Parteien und den „von diesen bestellten Regierungen“ zu stellen.²²¹ Nunmehr forderte er, dem Volkswillen an Gewicht zu nehmen, in dem er die Erfordernisse an den Volksentscheid herunterschrauben wollte. Möglicherweise ging es Berger aber in der Hauptsache nur darum, die Bedingungen zu erleichtern, um unter keinen „Umständen revolutionäre Bewegungen“ zu provozieren.²²² Nicht recht verständlich bleibt auch der „Zuruf“, daß dieser Landesvorbehalt mit dem Frankfurter Dokument Nr. 1 vorgegeben wäre.²²³ Denn genau dieser *einfache* Landesvorbehalt war nicht vorgegeben, man konnte vielmehr nur darauf hoffen, daß die vorgenommene Abweichung genehmigt und die Zweidrittelmehrheit in der Ländervertretung – im Bundesrat oder Senat – als ausreichend betrachtet werden würde.

Ob das Protokoll hier – obwohl wörtlich – nicht alles wiedergibt oder ob Pfeiffer tatsächlich die Diskussion relativ abrupt beendet hat, ist nicht feststellbar. Jedenfalls stellte Pfeiffer laut Protokoll ziemlich unvermittelt die Beibehaltung des bisherigen Artikel 90 zur Abstimmung; eine Abänderung wurde mit 7 gegen 4 Stimmen abgelehnt.²²⁴

Im Anschluß regte Schmid an, in die Motive aufzunehmen, daß die „Vertreter der Minderheit“ sich weniger auf „antiföderalistische Erwägungen“ als vielmehr den „Charakter des Grundgesetzes als eines Provisoriums“ gestützt hätten, „also auf den Standpunkt, daß man ein Provisorium nicht so zementieren sollte wie ein Definitivum.“²²⁵ Und auch hier stellt sich die Frage, ob das Protokoll vollständig ist, da in der vorangegangenen Diskussion mit keinem Wort – auch nicht von Schmid selbst – der provisorische Charakter erwähnt wurde. Gut möglich ist aber auch, daß Schmid hier einmal mehr die Gelegenheit genutzt hat, den von ihm so eisern verfochtenen Standpunkt einzubringen. War er auch nicht der einzige, so doch zumindest derjenige, der am deutlichsten und vehementesten immer wieder den Vorläufigkeitscharakter des Grundgesetzes betonte.²²⁶

²²¹ Vgl. Berger, in: HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), S. 447.

²²² Ebd., S. 448.

²²³ Ebd., S. 449.

²²⁴ Ebd.

²²⁵ Ebd.

²²⁶ Vgl. Carlo Schmid, HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 68; ders. in der dritten Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates vom 8.9.48, in: Parl. Rat IX, S. 20 ff.); ders., Erinnerungen, S. 326 f.; dazu ausführlich Bauer-Kirsch, Legitimation des Bonner Grundgesetzes.

Mit der Zusage Pfeiffers, daß dieser Gedanke in die Motive aufgenommen werden würde, war die Aussprache über die Verfassungsänderung vorerst beendet. – In der Kommentierung indes fand sich die Bemerkung Schmidts nicht mehr.²²⁷ *Nachmittagsitzung* In der letzten Sitzung des Plenums²²⁸ stand noch die Beratung über den Bericht des Unterausschusses II an.²²⁹ Im Zusammenhang mit dem Katalog über die konkurrierende Gesetzgebung beantragte Brill, „um den Staatscharakter der Länder zu sichern“, die Festlegung derjenigen Länderaufgaben, die von einer Verfassungsänderung grundsätzlich ausgenommen sein sollten; nämlich: „die Ordnung der allgemeinen Landesverwaltung, das Kommunalwesen, die Polizei, das Gesundheits- und Veterinärwesen, das Fürsorge- und Wohlfahrtswesen, das Erziehungs- und Unterrichtswesen einschließlich der Pflege von Kunst und Wissenschaft, die Regelung der Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften und die Organisation des Rechtswesens ausschließlich der Richter oberster Bundesgerichte, die zum Aufgabenbereich des Bundes gehören.“ Brill selbst gestand zwar zu, daß seine Forderungen eine für manchen möglicherweise schmerzliche „Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Einzelstaaten“ bedeutete, bestand aber gleichwohl im Hinblick auf die fatale Entwicklung des Staatswesens in der Weimarer Zeit und mehr noch unter den Nationalsozialisten auf eine solche klare Abgrenzung. Dabei entstehende Probleme wollte er durch eine „völlig neue Verwaltungsform“ regeln: In einem zweiten Abschnitt seines Antrages sah er vor, daß zwischenstaatliche Vereinbarungen – unter den Ländern – getroffen und deren Vollzug einem Bundesministerium übertragen werden sollten.²³⁰

Spitta erhob hiergegen heftige Bedenken. Viele Bereiche wären heute noch überhaupt nicht in ihren Entwicklungen absehbar, man bräuchte doch nur daran zu denken, daß sich die Verhältnisse innerhalb der nächsten zehn bis zwanzig Jahre wesentlich ändern könnten. Für das Gebiet der Polizei stellte Spitta fest: „Selbst [hier] könnte sich unter veränderten Verhältnissen einmal die Notwendigkeit ergeben, gewisse grundsätzliche Vorschriften von Bundes wegen zu erlassen. Die Möglichkeit hiezu müßte auf dem Weg der Verfassungsänderung eröffnet werden. Nicht zu reden vom Gesundheits- und Veterinärwesen.“²³¹ Dem schloß sich im großen und ganzen auch Drexelius an und es folgte eine Diskussion über die Neuschaffung von Ministerien nach

²²⁷ In: Parl. Rat II, S. 558.

²²⁸ HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 451 ff.

²²⁹ Ebd., S. 458 ff.

²³⁰ Ebd., S. 471 sowie 477.

²³¹ Ebd., S. 472.

Brills „neuer Verwaltungsform“. Insbesondere machte sich die Diskussion an den Bestimmungen über den Strafvollzug fest.²³²

In diesem Rahmen kam kurz das Grundprinzip einer ‘Ewigkeitsklausel’ zur Sprache. Schmid hatte die These aufgestellt, daß eine wirkliche Sicherheit der Länderkompetenzen ohnehin nicht gewährleistet werden könnte, da diese Norm, welche die Verschiebung bestimmter Länderkompetenzen der Verfassungsänderung entzieht, ihrerseits ja jederzeit abgeändert werden könnte.²³³ Nawiasky erwiderte ebenso kurz wie deutlich: „Das ist unzulässig!“²³⁴ Schmid’s Aussage überrascht. Denn insbesondere dem Juristen, dem Staatsrechtler ohnedies, müßte das Handwerkszeug zur Verfassungsinterpretation geläufig und also auch hätte bekannt sein müssen, daß der Inhalt einer Norm sich nicht nur nach ihrem Wortlaut, sondern auch nach ihrem Sinn und Zweck bestimmt. Eine Ewigkeitsgarantie ohne Ewigkeitscharakter wäre schlicht unsinnig – oder etwas milder formuliert: sie würde auf spätestens halbem Regelungswege stehenbleiben.

Auch Baade, als „Nichtjurist und Nichtstaatsrechtler“ – wie er sich selbst bezeichnete²³⁵ erachtete allein schon das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern und eine Ratifizierung durch Volksentscheid als kompetenzverschiebende Gesetze für eine so hohe Hürde, daß „geradezu eine antiföderalistische Sehnsucht der breiten Massen – um mit Strasser zu reden – in ganz Deutschland ausbrechen und bis zur höchsten Ministerialbürokratie in den Ländern vordringen“ müßte, um tiefgreifende Kompetenzverschiebungen zu erreichen. Und daß diese dann ausgerechnet die von „Kollege Dr. Brill zum unabänderlichen Privilegium der Länder“ erklärten

²³² Ebd., S. 472 ff. Schmid sprach sich grundsätzlich zwar für eine Kooperation der Länder aus, hatte aber große Bedenken bezüglich der Neuschaffung eines Bundesministeriums aufgrund einer Vereinbarung der Länder. Zum einen würde dies den Einbau einer vollkommen anders strukturierten Verfassung in die eigentliche Verfassung bedeuten, zum andern würde sich dann die Frage stellen, wem gegenüber dieses Bundesministerium verantwortlich wäre (ebd., S. 474). Süsterhenn schloß sich den technischen Bedenken Schmid’s zwar an, hatte aber für den Antrag insoweit Verständnis, als er die unabänderliche Kompetenzsicherung für die Länder für eine logische Konsequenz des föderativen Systems hielt (ebd., S. 475). Zürchers Bedenken richteten sich gegen die Möglichkeit, Verfassungsänderungen durch eine vertragliche Vereinbarung unter den Ländern herbeizuführen und damit die Regeln zur Verfassungsänderung zu umgehen (ebd., S. 475). Insgesamt war die Diskussion stark geprägt durch die Erfahrungen der Weimarer Zeit und insbesondere durch die nationalsozialistische Diktatur und die damit einhergehende zunehmende ‘Verreichlichung’ (vgl. ebd., insb. S. 477 f.).

²³³ Ebd., S. 478.

²³⁴ Ebd.

²³⁵ Ebd.

Bereiche, „nämlich Kulturwesen, Religion usw.“ beträfe, wäre „vollkommen unvorstellbar.“²³⁶

Ein weiteres, bis dahin noch nicht vorgebrachtes Argument gegen den Antrag Brills lieferte Maunz – nicht stimmberechtigtes Mitglied des Konvents. Die Unantastbarkeit einzelner, weniger Normen dürfte nicht dadurch entwertet werden, daß „vielgestaltige Gebiete, die noch dazu in so weitmaschige Generalklauseln gefaßt sind“, unter den Schutz einer Ewigkeitsgarantie gestellt würden. Das würde eine Gefahr für das gesamte Verfassungssystem bedeuten.²³⁷

Die Abstimmung über den Antrag Brills schließlich zeigte deutlich, welche Argumente stärker ins Gewicht fielen: Für die Unabänderbarkeit einzelner Kompetenzzuweisungen stimmten nur Brill, Schwalber und Süsterhenn. Der Antrag war damit in seinem wichtigsten Teil abgelehnt worden, so daß Brill alle übrigen, darauf gründenden Vorschläge zurückzog.

Die Diskussion um die Vorschriften zur Verfassungsänderung war damit beendet. Die Schlußfassung des Abschlußberichtes entspricht, abgesehen von redaktionellen Überarbeitungen insbesondere in den Kommentierungen²³⁸, der Letztfassung des Unterausschusses III:

b) Bericht über den Verfassungskonvent Herrenchiemsee

So fand sich im Abschlußbericht folgende Fassung:

„Artikel 106

„(1) Ein Gesetz, das das Grundgesetz ändert, bedarf im Bundestag und Bundesrat (Senat) der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl und außerdem der Annahme durch Volksentscheid. Das Gesetz ist nur dann angenommen, wenn am Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat und wenn die Mehrheit der Abstimmenden sowohl insgesamt wie auch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat.

(2) Anträge auf Gesetze, die mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, sind erst zulässig, wenn zuvor ein besonderes Gesetz verkündet ist, das den Text des Grundgesetzes entsprechend ändert.

Artikel 107*

Ein Gesetz, durch das von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen wird, bedarf außer den

²³⁶ Ebd.

²³⁷ Ebd., 480.

²³⁸ Vgl. in: Parl. Rat II, S. 557 ff.

sonstigen Erfordernissen des Art. 106 der einstimmigen Annahme im Bundesrat.

*entfällt bei der Variante „Senatslösung“

Artikel 108

Anträge auf Änderung des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, sind unzulässig.²³⁹

Die Kommentierung verdeutlichte noch einmal, daß die bundesstaatliche Grundordnung und einzelne Kompetenzzuschreibungen nach Mehrheitsauffassung nicht der Ewigkeitsgarantie unterstellt werden sollten: „[...] Eine andere Minderheit hat dagegen noch eine zusätzliche Differenzierung vorgeschlagen, indem sie bestimmte Aufgaben zur unentziehbaren Länderangelegenheit erklärt sehen will. Es würde damit die Auffassung der Mehrheit, daß nur die freiheitliche und demokratische, nicht aber auch die föderative Grundordnung überpositives Recht ist, verlassen.[...]“²⁴⁰

2. Notverordnungen

Die Frage *ob* und gegebenenfalls *in welcher Form* Notverordnungen in die künftige Verfassung Eingang finden sollten, führte auf Herrenchiemsee nicht selten zu grundsätzlichen Überlegungen über die Garantie der Grundrechte, deren Abänderbarkeit und schließlich zur Frage, in wessen Macht der Erlaß von Notverordnungen gelegt werden sollte. So finden sich Ausführungen zu Notverordnungen in den Diskussionen um die Gestaltung eines Grundrechtskatalogs, um Gesetzgebungsverfahren und Verfassungsänderungen und schließlich in den Erörterungen zu den Kompetenzen der obersten Bundesorgane, namentlich des Bundespräsidenten, der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates.

a) Bayerischer Entwurf und bayerische Leitgedanken

Sowohl der bayerische Entwurf als auch das Memorandum Kollmanns enthielten Vorschriften für den Fall der drohenden Gefahr für den Bestand der staatlichen Ordnung, beide enthielten sie Notverordnungen. Artikel 57 des Bayerischen Entwurfs bestimmte:

„(1) Die Bundesregierung kann bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit Zustimmung des Bundesrats das Recht der öffentlichen freien Meinungsäußerung, die Pressefreiheit, das Brief-, Post-, Telegrafien- und Fernsprecheheimnis, die Vereins- und

²³⁹ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 603 f.

²⁴⁰ Vgl. ebd., S. 558 f.

Versammlungsfreiheit auf die Dauer eines Monats einschränken oder aufheben.

(2) Sie hat gleichzeitig die Einberufung des Bundestags und des Bundesrats zu veranlassen und sie von allen getroffenen Maßnahmen zu verständigen. Diese sind auf Verlangen des Bundestags oder des Bundesrats aufzuheben. Bestätigt der Bundestag und der Bundesrat die erfolgten Maßnahmen, so bleiben sie weiterhin in Kraft.²⁴¹

In einer ersten Ergänzung zu den bayerischen Leitgedanken²⁴² fanden sich unter der Überschrift „Das Bundesnotrecht“ Regelungen für den Fall des inneren Notstandes:

„Bei drohender Gefahr für den Bestand der staatlichen Ordnung in einem Land kann die Landesregierung die Hilfe des Bundes in Anspruch nehmen.

In diesem Fall, notfalls auch von sich aus, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats Notverordnungen mit Gesetzeskraft, ausgenommen das Steuerrecht, erlassen und durch eine solche Notverordnung, soweit erforderlich, das Recht der freien Meinungsäußerung, das Vereinigungsrecht, das Versammlungsrecht und das Geheimnis der Nachrichtenübermittlung ganz oder teilweise befristet aufheben. Die Notverordnungen treten auf Beschluß des Bundestags außer Kraft.

Bei Gefahr im Verzug kann auch die Landesregierung, soweit erforderlich, die angeführten Grundrechte ganz oder teilweise befristet aufheben. Sie muß hierfür unverzüglich die Bestätigung durch die Bundesregierung nachsuchen. Die Aufhebung von Grundrechten tritt, wenn die Bundesregierung die Bestätigung mit Zustimmung des Bundesrats versagt, oder auf Beschluß des Bundestags außer Kraft.“

In ihren Kernaussagen stimmten beide Vorschläge überein: Nur die Bundesregierung – und nicht wie in der Weimarer Zeit der Bundes- oder Reichspräsident – kann mit Zustimmung des Bundesrats Notverordnungen erlassen. Und beide Entwürfe beschränkten die Notverordnungen auf bestimmte Grundrechte. Im Gegensatz zum bayerischen Entwurf entzog Kollmann den Notverordnungen das Steuerrecht. Auch das Recht zur Aufhebung von Notverordnungen gestaltete sich etwas unterschiedlich: dies sollte nach dem Vorschlag Kollmanns nur dem Bundestag und nicht zusätzlich dem Bundesrat zukommen. Nach beiden Fassungen jedoch konnte

²⁴¹ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 22 f.

²⁴² Diese Ergänzung und ein weiterer Anhang sind abgedruckt in: Parl. Rat II am Ende des bayerischen Entwurfs (S. 44 ff.). Es ist davon auszugehen, daß diese Ergänzungen von Kollmann selbst vorgenommen worden sind (vgl. dazu die Nachweise Gelberg, Bayerische Strategien, S. 62 f. Fußn. 56.).

der Bundesrat die Zustimmung zum Erlaß der Notverordnung versagen. Außerdem enthielt Kollmanns Entwurf keine genaue zeitliche Befristung der Notverordnungen; nur daß 'Ob', nicht aber das 'Wie' einer zeitlichen Begrenzung war hier enthalten. Über den bayerischen Entwurf hinausgehend ließ Kollmann auch den Landesregierungen – freilich begrenzt auf den Fall von Gefahr im Verzug – die Kompetenz zum Erlaß von Notverordnungen zukommen.

b) Rückblick auf Weimar: Zusammenhang von Notverordnungen, Verfassungsdurchbrechungen und Verfassungsänderungen

Mittwoch und Donnerstag, 11. und 12. August 1948, Plenum. In den vierten wie auch fünften Plenarsitzung, am 11. und 12. August 1948, wurden die Notverordnungen nur beiläufig erwähnt, ohne daß sie jedoch Gegenstand weiterer Ausführungen geworden wären. Kurz kamen sie zur Sprache, als es um die Frage der Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung ging. Brill bemerkte hierzu, daß die Notverordnungsgebung unter Brüning die Struktur der Finanzvorschriften vollkommen verändert hätte.²⁴³ In der fünften Sitzung des Plenums am darauffolgenden Tag, am 12. August, befaßte sich der Konvent mit der „Zweiten Kammer“, mit den Fragen, ob ein Bundesrat oder ein Senat geschaffen werden und welche Kompetenzen diesem Organ zufallen sollten. Wurden die Notverordnungen hierbei wiederum auch nur beiläufig erwähnt, so war der Zusammenhang möglicherweise doch nicht unerheblich für die weitere Diskussion: Süsterhenn blickte in seinen Ausführungen zu einer künftigen Zweiten Kammer auf die Weimarer Zeit zurück. Und deutlich stellte er heraus, daß der Reichsrat bis zum Jahr 1933 „im Gegensatz zum Reichstag ein absolut funktionsfähiges“ Organ gewesen sei, während „der Reichstag“ zur Bildung einer echten parlamentarischen Mehrheit kaum noch imstande war und das Kabinett Brüning nur auf den Krücken der Notverordnungen amtieren konnte. Damit war – wenngleich auch noch recht unspezifisch – in den Raum gestellt, daß der Reichsrat und entsprechend ein zukünftiger Bundesrat ein auch in Krisenzeiten zuverlässiges Organ war und sein würde – ein Aspekt möglicherweise, der den Konvent in seiner Entscheidung unterstützte, den Bundesrat in jedem Fall an wichtigen Entscheidungen und insbesondere auch am Erlaß von Notverordnungen zu beteiligen.²⁴⁴

²⁴³ HCh Plenum, 3. Sitzung (11.8.48), in: Parl. Rat II, S. 108; vgl. dazu ausführlich oben, XVI.

²⁴⁴ Die Weimarer Reichsverfassung hatte dem Reichsrat beim Erlaß oder der Aufhebung von Notverordnungen keinerlei Kompetenzen zugesprochen.

c) Notverordnungsrecht nicht beim Bundespräsidenten

Freitag, 13. August 1948, Unterausschuß III. Am 13. August waren die Notverordnungen im Unterausschuß III zunächst nur Thema im Zusammenhang mit den Kompetenzen des künftigen Bundespräsidenten.²⁴⁵ War sich der Ausschuß auch noch nicht einig darüber, ob überhaupt das Amt eines Bundespräsidenten geschaffen und ob dieses sofort und endgültig oder erst einmal provisorisch eingerichtet werden sollte, so stand fraglos fest, daß dem Bundespräsidenten ein Notverordnungsrecht nicht zukommen sollte. Leusser bemerkte gleich in der ersten Sitzung des Unterausschusses III, daß die Stellung des Bundespräsidenten gegenüber der des Reichspräsidenten nach der Weimarer Verfassung reduziert sein müsse und der Bundespräsident daher auf keinen Fall durch das Volk gewählt werden und ihm kein Notverordnungsrecht zustehen dürfe. Beide Forderungen wurden nicht diskutiert, sondern vielmehr als selbstverständlich akzeptiert. Die Tatsache, daß auf Herrenchiemsee zu keinem Zeitpunkt zur Debatte stand, daß dem Bundespräsidenten ein Notverordnungsrecht zukommen sollte, läßt erkennen, wie selbstverständlich in diesem Punkt eine Abkehr von Weimar war und welche folgeschwere Bedeutung man dem Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten zukommen ließ.

d) Artikel 91: Notverordnungsrecht bei der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats – Einspruchsrecht des Bundestages – „Zitiergebot“

Dienstag, 17. August 1948, Unterausschuß III, Vormittagsitzung. In der fünften Sitzung des Unterausschusses III lag als Anlage I bereits ein von von Schmoller, Küster und Praß ausgearbeiteter artikulierter Entwurf vor.²⁴⁶ Zu den Notverordnungen enthielt dieser Entwurf keine Vorschriften. Lediglich in den Erklärungen von Schmollers über das Amt des Bundespräsidenten kamen diese kurz zur Sprache: Im Unterschied zur Weimarer Verfassung sollte dem Bundespräsidenten kein Notverordnungsrecht zukommen.²⁴⁷

Nachmittagsitzung. Zu einer wirklichen Aussprache über das Notverordnungsrecht kam es auf Herrenchiemsee erstmals in der Nachmittagsitzung des Unterausschusses III am 17. August 1948.²⁴⁸ Die Anlage zur sechsten Sitzung enthielt zum einen die Fortsetzung des in der

²⁴⁵ Dazu und zum Folgenden Unterausschuß III, 1. Sitzung (13.8.48), S. 2 ff.

²⁴⁶ Unterausschuß III, 5. Sitzung (17.8.48), S. 105 ff.

²⁴⁷ Ebd., S. 97.

²⁴⁸ Unterausschuß III, 6. Sitzung (17.8.48), S. 118 ff.

vorangegangenen Sitzung vorgelegten Entwurfs und zum anderen Überarbeitungen aus der fünften wie auch sechsten Sitzung.²⁴⁹ In Artikel 91 fanden sich nun erstmals vom Konvent ausformulierte Regelungen für den Notstand:

„Art. 91

(1) Bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Sie treten auf Beschluss des Bundestages in Kraft.

(2) Soweit erforderlich können durch eine Notverordnung nach Abs. 1 die in Art. gewährleisteten Grundrechte befristet außer Kraft gesetzt werden. In der Notverordnung müssen die außer Kraft gesetzten Grundrechte sowohl namentlich wie mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein.

Dieser Artikel 91 sprach wie der bayerische Entwurf und die Leitgedanken Kollmanns das Notverordnungsrecht der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu. Ließe sich zunächst vermuten, daß mit Absatz 1 Satz 2, mit der Norm also, daß die Notverordnungen auf Beschluß des Bundestages *in* Kraft treten, dieser Vorschlag deutlich von den vorgelegten Entwürfen abwich, so sprechen doch mindestens zwei Gründe dafür, daß es sich hierbei um einen Tippfehler handelt und anstelle des Wörtchens ‘in’ sich hier ein ‘außer’ hätte finden müssen: Erstens enthält die Anlage zur sechsten Sitzung noch einmal den Artikel 91. Er ist aufgeführt mit dem Klammerzusatz „(wie in der Hauptfassung)“, was dafür spricht, daß er unverändert geblieben war. Und hier findet sich tatsächlich Absatz 2 Satz 1 so, wie sie dem Inhalt nach den vorgelegten Entwürfen entsprachen: „Sie [die Notverordnungen] treten auf Beschluss des Bundestages *außer* Kraft.“²⁵⁰ Zweitens war bereits in der Weimarer Zeit den Notverordnungen die Aufgabe zugekommen, gerade in Zeiten, in denen das Parlament *nicht* funktionsfähig ist, der Regierung ein schnelles Handeln zu ermöglichen. Den Erlaß von Notverordnungen an die Zustimmung des Bundestages zu binden, würde der Idee der Notverordnung vollkommen zuwiderlaufen, würde sie ihres Sinnes entleeren.

Der Vorschlag enthielt keine konkrete zeitliche Befristung, räumte aber, so wie es auch die Weimarer Reichsverfassung²⁵¹ und die beiden vorgelegten Entwürfe taten, dem Parlament die Möglichkeit ein, die Notverordnungen aufzuheben. Artikel 91 nannte noch nicht die Grundrechte, welche sollten eingeschränkt werden können. Ebenfalls entbehrte die Bestimmung eines

²⁴⁹ Zu dieser nicht ganz nachvollziehbaren Fassung der Anlage zur sechsten Sitzung vgl. oben, XVII.1.e.

²⁵⁰ Unterausschuß III, 6. Sitzung (17.8.48), S. 145 (Hervorhebung nicht im Original).

²⁵¹ Vgl. Artikel 48 Absatz 3 der Weimarer Reichsverfassung, siehe oben, XVI.4., Fußn. 133.

genaueren *Procedere*, wie es der bayerische Entwurf in Absatz 2 vorsah. Erstmals aber kam mit diesem Vorschlag im Zusammenhang mit dem Notverordnungsrecht eine Art von Zitiergebot²⁵² auf: Die außer Kraft gesetzten Grundrechte müssen sowohl namentlich als auch mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. Unklarheiten aufgrund mangelnder textlicher Manifestation sollten vermieden werden.

Otto Suhr wandte sich als einziger gegen das Erfordernis, den Bundesrat am Erlaß von Notverordnungen zu beteiligen. Er wollte das Recht der Zustimmung dem ständigen Ausschuß des Bundestages zuerkannt wissen. Das Protokoll hielt dazu fest, daß der „Grossteil des Ausschusses“ die Ansicht vertrat, „daß die Rechte des Parlaments durch Abs. 1 Satz 2 in genügendem Masse gewahrt sind.“²⁵³

Von Doemming – beratendes Mitglied aus Rheinland-Pfalz – schlug dem Ausschuß vor, die Notverordnung entsprechend Artikel 57 des bayerischen Verfassungsentwurfs auf bestimmte Grundrechte zu beschränken und eine Frist einzusetzen, nach welcher die Notverordnungen automatisch außer Kraft treten würden, sofern der Bundestag diese nicht bestätigt hatte.²⁵⁴ Wie aus dem zusammenfassenden Protokoll weiter hervorgeht, hatte Leusser die Frage aufgeworfen, ob das Notverordnungsrecht aus gesetzestechnischen Gründen nicht in den Abschnitten Gesetzgebung oder Bundesregierung niedergelegt werden sollte. Dies wurde „allgemein verneint“.

Die weitere Forderung Leussers, durch Notverordnungen auch die Freiheit der Person, der Wohnung und des Eigentums einschränken zu können – womit der Katalog des Artikels 48 Absatz 2 Weimarer Reichsverfassung vollständig übernommen gewesen wäre –, wurde abgelehnt. Einigkeit bestand indes darüber, daß in Absatz 2²⁵⁵ die „Grundrechte der Vereins- und Versammlungsfreiheit, der Pressefreiheit, der Freiheit der öffentlichen Meinungsäußerung und des Post-, Telegrafien- und Fernsprechheimnisses aufzunehmen sind.“

Die Unantastbarkeit des Steuerrechts, wie Kollmann sie in seinen Leitgedanken vorgesehen hatte, fand sich hier nicht wieder.

Damit war die Diskussion um die Notverordnungen im Unterausschuß III beendet.

²⁵² Ähnlich findet sich das Zitiergebot in Artikel 19 I 2 des Grundgesetzes: „Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.“

²⁵³ Unterausschuß III, 6. Sitzung (17.8.48), S. 121.

²⁵⁴ Ebd., S. 121 f.

²⁵⁵ Unterausschuß III, 6. Sitzung (17.8.48), S. 122. Im Protokoll ist „Art. 2“ zu lesen – auch dies ist mit Sicherheit ein Tippfehler.

e) *Abschlußbericht Unterausschuß III*

Mittwoch, 18. August 1948. Der Unterausschuß III legte dem Plenum nunmehr mit Artikel 95 seines Abschlußberichts²⁵⁶ ein artikuliertes Notverordnungsrecht vor:

„Art. 95

(1) Bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Sie treten auf Beschluß des Bundestags außer Kraft.

(2) Soweit erforderlich können durch eine Notverordnung nach Abs. 1 die in Art. ... gewährleisteten Grundrechte der Vereins- und Versammlungsfreiheit, der Pressefreiheit, der Freiheit der Meinungsäußerung und Meinungsbildung und des Postheimnisses befristet außer Kraft gesetzt werden. In der Notverordnung müssen die außer Kraft gesetzten Grundrechte sowohl namentlich wie mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein.“²⁵⁷

Die weiteren Erklärungen im Bericht enthielten deutlich mehr, als in den Sitzungen erarbeitet, oder zumindest: mehr als protokolliert worden war. Und es wurde mit dem Bericht deutlich, daß die Verortung des Notverordnungsrechts nicht so ganz einfach war, da es mehrere Organe wie auch mehrere staatliche Funktionen betraf. Die ersten Ausführungen zum Notverordnungsrecht fanden sich unter dem Abschnitt „A) Darstellender Teil. I. Der Bundestag“ wieder. Dort hieß es:

„Einem etwaigen Versagen des Parlaments in der Gesetzgebung kann für die Regel nicht vorgebeugt werden. Es muß eben dann mit den vorhandenen Gesetzen ausgekommen werden. In Notfällen muß das Notverordnungsrecht aushelfen. Diese ist aber nicht mehr dem Bundespräsidenten, sondern dem vom Parlament abhängigen Bundeskanzler zusammen mit dem Bundesrat anvertraut. Auf Verlangen des Parlaments treten Notverordnungen außer Kraft.“²⁵⁸

Im Kapitel über den Bundesrat (IIb) war zu den Notverordnungen vermerkt:

„Bei Notverordnungen steht der Bundesrat im Vordergrund da hier von der Situation auszugehen ist, daß der Bundestag entweder arbeitsunfähig oder nicht versammelt ist und seine Einberufung nicht abgewartet werden kann oder überhaupt auf Schwierigkeiten stößt. Die Regierung bedarf demgemäß zu einer Notverordnung der Zustimmung des Bundesrats,

²⁵⁶ Abgedruckt in: Parlamentarischer Rat II, S. 279 ff.

²⁵⁷ Ebd., S. 328.

²⁵⁸ Ebd., S. 281.

während es dem Bundestag überlassen ist, sie durch positiven Beschluß wieder außer Kraft zu setzen.²⁵⁹,

Wenngleich beide Erklärungen nicht auf die Weimarer Praxis zurückgreifen, so wird doch deutlich, daß die Ausführungen Süsterhenns aus der fünften Plenarsitzung am 12. August 1948²⁶⁰ hier zum Tragen kamen, oder daß zumindest die restlichen Mitglieder des Ausschusses ebenso – und vermutlich auch auf Grund der Weimarer Erfahrung – eher auf die Funktionsfähigkeit des Bundesrats denn auf die des Parlaments vertrauten. Das Parlament war für den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee nicht diejenige Instanz, auf die man in Zeiten der Gefahren für die öffentliche Sicherheit gebaut hätte, von der man sicher sein konnte, daß sie einem Notstand Abhilfe leisten würde. Vielmehr gewinnt man den Eindruck, daß das Parlament als Teil eines eventuellen Notstandes betrachtet wurde.

Wenngleich nicht weiter erheblich, so doch auffällig ist der Umstand, daß die Unterschiede zur Weimarer Reichsverfassung nur in bezug auf das Amt des Bundespräsidenten hervorgehoben wurden. Im Abschnitt über den Bundespräsidenten fand sich unter der Überschrift „Unterschied gegenüber der Weimarer Verfassung“ die kurze wie deutliche Bemerkung, daß dem Bundespräsidenten kein Notverordnungsrecht zukommen solle.²⁶¹ Das mag ein weiterer Beleg dafür sein, daß Auslegung und Praxis von Artikel 48 der Reichsverfassung und damit die Rolle des Reichspräsidenten wirklich als Dreh- und Angelpunkt, als Kern des Zerfalls der Weimarer Republik angesehen wurden.

Schließlich tauchten die Notverordnungen im Abschnitt über die Gesetzgebung auf.²⁶² Darin heißt es überraschenderweise: „Der Ausschuß hat sich eingehend mit der Frage befaßt, ob es notwendig ist, den Erlaß von Notverordnungen vorzusehen.“ Daß eine solche grundlegende und ausführliche Diskussion um das „Ob“ von Notverordnungen im Unterausschuß geführt worden wäre, läßt sich anhand der Protokolle in keinsten Weise nachvollziehen. Ob diese Aussage des Berichts kosmetischer Natur war, sie von den Verfassern eigenmächtig vorgenommen wurde oder Großteile der Diskussion tatsächlich nicht protokolliert, im Abschlußbericht aber aufgenommen wurden, ist nicht mehr rekonstruierbar.

²⁵⁹ Ebd., S. 291

²⁶⁰ Siehe oben, XVII.2.b.

²⁶¹ In: Parl. Rat II, S. 293.

²⁶² Ebd., S. 306.

f) Notverordnungsrecht und Suspension der Grundrechte

Mittwoch, 18. August 1948, Unterausschuß I. Im Unterausschuß I kam das Notverordnungsrecht zum ersten Mal in der vierten Sitzung am 18. August 1948²⁶³ zur Sprache. Zwar lag zu diesem Zeitpunkt bereits der Abschlußbericht des Unterausschusses III vor²⁶⁴, doch fand in dieser Sitzung noch keine tiefere Auseinandersetzung über ein eventuelles Notverordnungsrecht statt; vielmehr glich diese Zusammenkunft einer ersten Bestandsaufnahme.

Nawiasky eröffnete die Abendsitzung mit „einigen allgemeinen Bemerkungen“ zu den Grundrechten. Er sprach über die historische Entwicklung der Grundrechte, deren Abänderbarkeit, über Individual- und Gemeinschaftsrechte. Er schloß seine Ausführungen mit der Frage nach der Suspendierbarkeit der Grundrechte und deren Einschränkung durch gesetzseretzende Notverordnungen.²⁶⁵ Er unterschied beide Möglichkeiten voneinander, bezeichnete das Notverordnungsrecht als ‘über die Suspension der Grundrechte hinausgehend’. Das findet seine Erklärung darin, daß ein Notverordnungsrecht zum einen nicht nur Grundrechte einschränken oder befristet außer Kraft setzen, sondern auch das gesamte Gesetzgebungsverfahren dem Parlament entziehen und der Regierung zusprechen kann. Wenngleich Kollmann in seinem eigenen Entwurf ein Notverordnungsrecht vorgesehen hatte,²⁶⁶ so stellte er doch die kritische Frage, ob die Gefahr eines Notstandes so groß sei, daß „man in die Hand der Regierung eine solche Machtvollkommenheit“ legen sollte.²⁶⁷

Es folgten weitere Ausführungen von Baade, dem Bevollmächtigten des Landes Schleswig-Holsteins.²⁶⁸ Auch er sprach wie sein Vorredner über die allgemeine Bedeutung der Grundrechte und deren Verwirklichung sowie deren Gefährdung durch die Besatzungsmächte. Das Notverordnungsrecht thematisierte er nicht.

Brill, Bevollmächtigter des Landes Hessens, ergriff als nächster Redner das Wort.²⁶⁹ Er schloß sich den Ausführungen seines Vorredners an und hob besonders auf die „reale Garantie“ der Grundrechte ab. Dabei bemerkte er auch, daß man nicht vergessen dürfe, „dass sich das deutsche Volk selbst bei

²⁶³ Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 103 ff.

²⁶⁴ Dafür enthält das Protokoll mehrere Hinweise. Vgl. bspw. S. 85 und 93 (3. Sitzung [18.8.48]).

²⁶⁵ Dazu und zum Folgenden, Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 107.

²⁶⁶ Leitgedanken, siehe oben, XVII.2.a.

²⁶⁷ Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 107.

²⁶⁸ Ebd., S. 107 ff.

²⁶⁹ Ebd., S. 112 ff.

der Beseitigung der Grundrechte in einem erschrecklichen Ausmass als Sklavenhalteration betätigt hat.“²⁷⁰ Eine solche Bemerkung überrascht, kamen doch ansonsten die Verbrechen der Nationalsozialisten auf Herrenchiemsee – wenn überhaupt, dann – meist dergestalt zur Sprache, daß das deutsche Volk von den Nationalsozialisten geknechtet und geknebelt wurde, daß die Nationalsozialisten die Grundrechte mit Füßen getreten und verletzt hätten. Daß aber das deutsche Volk selbst als Täter genannt wurde, blieb auf Herrenchiemsee die Ausnahme. Brill war der einzige Teilnehmer des Konvents, der immer wieder auf die Verbrechen der Deutschen zu sprechen kam, der einzige, der von „Massenmord“ und „Judenvernichtung“ sprach.²⁷¹

Zwar lehnte Brill ein Notverordnungsrecht nicht grundsätzlich ab, wohl aber sprach er sich deutlich gegen eine „zeitweilige Aufhebung der Grundrechte“ aus. Es sollte in der Verfassung festgeschrieben sein, „dass die Grundrechte unabänderlich und dass sie für die Regierung, den Gesetzgeber und den Richter bindend sind.“²⁷² Auch „sogenannte Notstände“ müßten „mit den normalen Mitteln der ordentlichen Polizei bekämpft werden.“ Das Notverordnungsrecht sollte nach Brills Vorstellungen lediglich ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren sein. Keinesfalls aber sollte das Notverordnungsrecht, wie es nach Artikel 48 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung möglich gewesen war, eine Aufhebung der Grundrechte ermöglichen. So schloß er seine Ausführungen mit der Feststellung, daß das Notverordnungsrecht nicht in Zusammenhang mit den Grundrechten zu erörtern, sondern, da es „zum Problem der Delegation der Gesetzgebungsbefugnis“ gehöre, vielmehr beim „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ zu behandeln sei.²⁷³

Eine weitere Aussprache über das Notverordnungsrecht blieb in dieser vierten Sitzung des Unterausschusses I aus. Auf Vorschlag von Suhr hin schloß der Vorsitzende Beyerle die spätabendliche Zusammenkunft mit dem

²⁷⁰ Ebd., S. 112. Weiter führte er aus: „Die Tatsache, dass es in Deutschland 9 Millionen Fremdarbeiter gab, von denen mindestens 500 000 durch die deutschen Zuchthäuser gegangen sind, dass eine bis jetzt nicht festgestellte Zahl von ihnen auf die abscheulichste Art und Weise umgebracht wurde, ist ein aufrüttelndes Element in der Forderung nach der Verwirklichung der Menschenrechte in Deutschland.“

²⁷¹ Kritisch dazu Hans Wrobel, Verurteilt zur Demokratie. Justiz und Justizpolitik in Deutschland 1945-1949, 1989, S. 287. Daß Brill sich dieses – heute selbstverständlichen, damals aber längst nicht gängigen – Vokabulars bedient hat, mag seine Erklärung nicht zuletzt darin finden, daß Brill im Jahr 1939 als aktiver Gegner des nationalsozialistischen Terrors vom Volksgerichtshof zu 12 Jahren Zuchthaus verurteilt worden war, die er zunächst in Brandenburg, später im Konzentrationslager Buchenwald verbüßte (vgl. dazu Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. XXVII mit weiteren Nachweisen).

²⁷² Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 114.

²⁷³ Ebd.

Beschluß, eine Unterkommission – bestehend aus Nawiasky, Baade und Suhr – einzusetzen, welche für die darauffolgende Sitzung am nächsten Nachmittag eine Vorlage erarbeiten sollte, anhand derer der Unterausschuß seine Beratungen fortsetzen könnte.²⁷⁴

g) Außerkraftsetzung und Einschränkung der Grundrechte

Donnerstag, 19. August 1948, Unterausschuß I Bereits einen Tag später, in der fünften Sitzung, lag dem Unterausschuß I die unter der Federführung Hans Nawiaskys²⁷⁵ entstandene Vorlage der Unterkommission vor. In Artikel „U.“ regelte der Entwurf die Einschränkung der Grundrechte:

„Die Grundrechte dürfen nicht beseitigt werden. Darauf gerichtete Anträge sind unzulässig. Soweit sich aus dem Inhalt nichts anderes ergibt, sind die Grundrechte im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen. Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur durch Gesetz und unter der Voraussetzung zulässig, dass es die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit zwingend erfordert. Darüber hinaus kann bei erheblicher Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung von dem in Artikel 95 vorgesehenen Notverordnungsrecht Gebrauch gemacht werden.“²⁷⁶

Ein Notverordnungsrecht enthielt Artikel U nicht, vielmehr verwies er mit Satz 4 auf Artikel 95 der Ausarbeitungen des Unterausschusses III.

Erst in der sechsten Sitzung, am Abend des 19. August 1948, kam es im Unterausschuß I zu einer Aussprache über Artikel U. Verwies Artikel U bezüglich der Notverordnungen auch auf Artikel 95 der Vorlage des Unterausschusses III, so widmete der Ausschuß dennoch den überwiegenden Teil seiner Aussprache über Artikel U dem Notverordnungsrecht. Und auch diese ausgedehnte Debatte macht deutlich, welche Schwierigkeiten es den Konventsteilnehmern bereitete, das Notverordnungsrecht zu verorten und es insbesondere von den Fragen betreffend den Grundrechtsteil abzugrenzen. Ein weiteres kommt hinzu: Das gesamte zusammenfassende Protokoll dieser Sitzung erweckt den Eindruck, als ob auch der Protokollant selbst die

²⁷⁴ Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 118. Das Protokoll der vierten Sitzung enthält keinerlei Hinweise darauf, wie sich der Unterausschuß I auf die Zusammensetzung dieser Unterkommission geeinigt hat. Notiert ist lediglich, daß Pfeiffer vorgeschlagen hat, eine Kommission, bestehend aus den „beiden Herren Referenten [gemeint waren Carlo Schmid und Hans Nawiasky], Herr Dr. Brill und noch ein oder zwei Herren“, einzusetzen, die einen „Entwurf als Grundlage für die weiteren Beratungen“ ausarbeiten sollte. Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 116.

²⁷⁵ Vgl. dazu das Protokoll des Unterausschusses I, 5. Sitzung (19.8.48), S. 121.

²⁷⁶ Anlage zur 5. Sitzung des Unterausschusses I (19.8.48), S. 144.

Aussagen der Konventsteilnehmer nicht so recht einordnen konnte; einige im Protokoll niedergeschriebene Aussagen machen keinen erkennbaren Sinn.²⁷⁷ Bald war in der Aussprache um Artikel U nach der Bindung der Gewalten an die Grundrechte gefragt, bald nach dem Wesensgehalt der Grundrechte, bald war von Verfassungsänderungen die Rede – all diese Fragen betrafen tatsächlich den Artikel U. Und doch stand im Mittelpunkt diejenige Thematik, welche mit Artikel U Satz 5 mehr oder weniger auf Artikel 95 des Unterausschusses III ‘ausgelagert’ worden war: Das Notverordnungsrecht – ein weiteres Indiz dafür, welche Sonderrolle und welche Bedeutung dem Notverordnungsrecht auf Herrenchiemsee zukam.

Nawiasky erklärte zu Beginn der sechsten Sitzung „kurz die mit der Formulierung beabsichtigten Zwecke.“²⁷⁸ Laut Protokoll ergriff daraufhin Baade als erster das Wort. Seine Kritik richtete sich zunächst gegen das Notverordnungsrecht. Er wollte die Grundrechte, welche durch das Notverordnungsrecht außer Kraft gesetzt werden können, genannt wissen. Diese Forderung läßt vermuten, daß er entweder den Entwurf des Unterausschusses III noch nicht zur Kenntnis genommen hatte – denn dieser nannte die Grundrechte – oder aber er auch im Grundrechtsteil noch einmal explizit festhalten wollte, welche Grundrechte von einem Notverordnungsrecht betroffen sein können. Zu Recht wies Nawiasky sogleich darauf hin, daß die Regelung, wie sie der Unterausschuß III getroffen hätte, bereits in Artikel U eingebaut werden könnte, daß es sich hierbei lediglich um eine „Frage der Redaktion“ handeln würde.²⁷⁹ Darüber hinaus bemängelte Baade die Voraussetzungen, unter denen Notverordnungen erlassen werden können: „Der Vorbehalt, ‘dass es die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit zwingend erfordert’, beruhige ihn nicht; denn die Prüfung der Erforderlichkeit werde damit in das Ermessen der Obrigkeit gestellt.“²⁸⁰

Brill machte noch einmal deutlich, daß er ein jegliches Notverordnungsrecht – den letzten Satz des Artikels U und damit insbesondere natürlich Artikel 95 nach dem Entwurf des Unterausschusses III – „unbedingt“ ablehne.²⁸¹ Er verwies auf die hessische Verfassung, die in

²⁷⁷ Vgl. dazu zum Beispiel Unterausschuß I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 154 f.

²⁷⁸ Unterausschuß I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 146 f.

²⁷⁹ Ebd., S. 146.

²⁸⁰ Ebd., S. 147. Auch hier hat entweder Baade den Artikel U oder aber der Protokollant die Aussage Baades nicht verstanden, denn „Sittlichkeit oder Gesundheit“ waren nach Artikel U nicht die Voraussetzungen für ein Notverordnungsrecht, sondern vielmehr für die reguläre Einschränkung der Grundrechte durch Gesetz.

²⁸¹ Ebd., S. 149 f.

Artikel 110 eine Aufhebung der Grundrechte grundlegend verneinte.²⁸² Man müsse – so Brill – „einmal in Deutschland den politischen und juristischen Mut aufbringen, es mit diesem Rechtsgedanken zu versuchen.“²⁸³ Mit aller Deutlichkeit wies er darauf hin, daß der polizeiliche Ausnahmezustand nach Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung immer eine „äußerst unklare Sache“ gewesen sei, die zu „unheilvollsten politischen Entwicklungen“ geführt hätte.²⁸⁴ Gegen die Delegation der Gesetzgebung hatte er nichts einzuwenden, eine Außerkraftsetzung der Grundrechte lehnte er jedoch ab. Auch andere Staaten – so Brill – hätten „große Krisen“ überwunden, ohne die Grundrechte aufzuheben.

Auch Suhr hielt eine Außerkraftsetzung der Grundrechte für äußerst bedenklich. Mit dem Erfordernis der öffentlichen Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit sei allen möglichen Maßnahmen Tür und Tor geöffnet.²⁸⁵ Eine Außerkraftsetzung der Grundrechte sei überhaupt nur denkbar, wenn ein dementsprechendes Gesetz an die Mitwirkung des ständigen Ausschusses des Parlaments geknüpft würde.²⁸⁶

Nach weiteren Wortmeldungen und vorgebrachter Kritik ergriff noch einmal Hans Nawiasky das Wort. Er verteidigte die Regelungen von Artikel U seiner Vorlage und betonte, daß diese Regelung einen größtmöglichen Schutz der Grundrechte biete, da sie eine jegliche Attackierung der Grundrechte grundsätzlich ausschließe und eine Einschränkung nur durch Gesetz zulasse und nur, soweit es die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit erforderten.²⁸⁷ Nawiasky lehnte in dieser Sitzung das Notverordnungsrecht nach dem Vorschlag des Unterausschusses III ab, insbesondere den ersten Absatz von Artikel 95, obwohl er in seinem eigenen Vorschlag – in Artikel U – mit dem letzten Satz darauf verwiesen hatte. Nawiasky – so das Protokoll – „sei der schärfste Gegner des ersten Absatzes

²⁸² Artikel 110 der hessischen Verfassung vom 1. Dezember 1946 lautet(e): „Wenn die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes, der durch Naturkatastrophen oder andere äußere Einwirkungen hervorgerufen worden ist, es dringend erfordert, kann die Landesregierung, sofern der Landtag nicht versammelt ist oder nicht rechtzeitig zusammentreten kann, in Übereinstimmung mit dem in Artikel 93 vorgesehene ständigen Ausschuß Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen. Diese Verordnungen sind dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so ist die Verordnung durch Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt unverzüglich außer Kraft zu setzen. Artikel 122 gilt sinngemäß.“

²⁸³ Unterausschusses I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 150.

²⁸⁴ Ebd.

²⁸⁵ Ebd., S. 151.

²⁸⁶ Ebd., S. 152.

²⁸⁷ Ebd., S. 154.

des Art. 95 des Entwurfs des Organisationsausschusses und warne vor einem Notverordnungsrecht in diesem Sinne. Die in Art. U vorgesehene Suspension der Grundrechte hingegen habe die gegenteilige Wirkung, sie verteidige den Staat gegen seine Feinde.“²⁸⁸ Für Nawiasky ging Artikel U mit der Formulierung, daß eine „*erhebliche Bedrohung* der öffentlichen Sicherheit“ vorliegen müsse, weit über Artikel 95 des Unterausschusses III hinaus, der nur von „*drohender Gefahr*“ sprach.

Noch einmal tat Suhr sein Unbehagen über das Notverordnungsrecht kund. Die Ausführungen Nawiaskys hatten ihn nicht überzeugt. Ein Notverordnungsrecht in dem von Artikel U vorgesehen Umfang hielt er nicht für tragbar. Zudem forderte er genauso wie kurz zuvor Baade die Nennung der Grundrechte, die im Falle des Notstandes aufgehoben werden könnten.

Es folgte danach zunächst wieder eine Debatte über die grundsätzliche Einschränkung der Grundrechte, über Wesensgehaltsgarantie, über Gesetzesvorbehalte,²⁸⁹ ehe Nawiasky noch einmal auf die Suspension der Grundrechte zu sprechen kam. Nun schlug er vor, den Artikel 95 des Unterausschusses ganz zu streichen und die Suspension der Grundrechte in Artikel U zu regeln.²⁹⁰ Dieser Vorschlag Nawiaskys wurde laut Protokoll nicht weiter erörtert. Statt dessen hielt das Protokoll mehr oder weniger zusammenhanglos fest, daß Danckwerts sich für eine „sehr präzisierte sachliche“ Auflistung aussprach, für den Fall, daß eine Suspension der Grundrechte überhaupt „unabweisbar erforderlich“ sein sollte.²⁹¹ Auch die sich daran anschließende Frage des Vorsitzenden Beyerle, ob die Wendung „*bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*“ nicht ausreichen würde, blieb laut Protokoll unkommentiert.²⁹²

Ein letztes Mal in dieser Debatte verließ Brill seiner grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber jedwedem Notverordnungsrecht Ausdruck.²⁹³ Zunächst wies er seine Kollegen auf die doppelte Bedeutung, vielmehr doppelte Funktion des Notverordnungsrechts hin. Es beinhalte zum einen die delegierte Gesetzgebung, zum anderen die Möglichkeit zur Suspension der Grundrechte. In seiner weiteren Argumentation griff er die Sorgen der Zeit auf: Die Angst vor einem „Wiedererstehen faschistischer Bewegungen“ und vor dem „Diktaturversuch der Kommunisten“. Beides – so Brill – könne mit

²⁸⁸ Ebd., S. 156.

²⁸⁹ Unterausschuß I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 158 ff.

²⁹⁰ Ebd., S. 160.

²⁹¹ Ebd., S. 160.

²⁹² Ebd., S. 160.

²⁹³ Dazu und zum Folgenden ebd., S. 160 f.

besonderen Gesetzen geregelt werden. Dabei verwies er auf Artikel X Absatz 2 der unter Nawiaskys Federführung entstandenen Vorlage. Dieser bestimmte: „Zur Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus erlassene Rechtsvorschriften können von den Bestimmungen der Verfassung abweichen.“²⁹⁴ Eine solche Vorschrift ließ Brill die Aufhebung der Grundrechte in einem Ausnahmezustand überflüssig erscheinen. Dies um so mehr als es im Falle von Unruhen doch erstrebenswert sei, die Grundrechte für den „verfassungstreuen Teil der Bevölkerung“ weiterhin in Kraft zu lassen. Brill mahnte, aus der Vergangenheit Lehren zu ziehen. Viele Wahlkämpfe wären früher unter „Beschränkung der Pressefreiheit für alle Parteien“ geführt worden; ein Verbot des ‘Farbentragens’ hätte ‘schwarz-rot-gold’ ebenso mit eingeschlossen wie alle anderen Farben auch.²⁹⁵

Nawiasky erklärte sich zwar damit einverstanden, die Suspension der Grundrechte an noch schärfere Bedingungen zu knüpfen oder die Suspendierung nur auf wenige Grundrechte zu beschränken. Eine Verfassung ohne jegliches Notverordnungsrecht, ohne die Möglichkeit, daß die Regierung in Notzeiten von sich aus handeln kann, lehnte er jedoch ab. Die Gefahr, daß das Parlament arbeitsunfähig sei, könne nicht ausgeschlossen werden – als Beispiel bemühte Nawiasky den Hitlerputsch von 1923, bei dem sich – so Nawiaskys Erklärung – ein Teil der Regierung nach Regensburg zurückgezogen hatte und der Landtag nicht einberufen werden konnte.²⁹⁶ Der letzte Satz von Artikel U biete eine Möglichkeit, einer solchen Arbeitsunfähigkeit der gesetzgebenden Körperschaft entgegenzutreten.

Zum Ende der Debatte über das Notverordnungsrecht faßte der Vorsitzende Beyerle die unterschiedlichen Auffassungen noch einmal zusammen. Das Protokoll hält fest: „Ein Teil des Ausschusses halte in Zeiten der Not die Möglichkeit der Suspension einer begrenzten Anzahl von Grundrechten wie Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit und Postgeheimnis durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats für erforderlich. Ein anderer Teil halte dies nicht für notwendig.“²⁹⁷ – eine recht spärliche Zusammenfassung angesichts der langen Debatte, die geführt worden war.

²⁹⁴ Ebd., S. 163.

²⁹⁵ Ebd., S. 161.

²⁹⁶ Ebd., S. 161. Zum Hitler-Putsch vom 8./9. November 1923 vgl. Eberhard Kolb, *Die Weimarer Republik*, 6. Aufl. 2002, S. 53 f.; ausführlich Harold J. Gordon jr., *Hitlerputsch 1923. Machtkampf in Bayern 1923-1924*, 1971; Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Band 4, 3. Aufl. 1992, S. 403 ff., Nr. 346.

²⁹⁷ Unterausschusses I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 162.

Ganz beendet war die Aussprache damit noch nicht. Denn noch einmal meldete sich der Bevollmächtigte des Landes Niedersachsen, Danckwerts, zu Wort. Im Anschluß an Beyerles Zwischenresümee sprach er sich für eine Suspension der Grundrechte *ohne* zeitliche Begrenzung aus und schlug außerdem vor, daß die Nennung derjenigen Instanz, welche über die Aufhebung zu befinden habe, dem Unterausschuß III überlassen werde. Es genüge hier die Formulierung: „Bei unmittelbarer Gefahr für den Bestand des Staates können die Grundrechte oder ein Teil von ihnen aufgehoben werden.“²⁹⁸ Der Vorsitzende selbst plädierte dem gegenüber für eine Bestimmung, welche einer Instanz das Recht zur Aufhebung der Grundrechte zuspreche. Die weiteren Aussagen von Beyerle und Danckwerts überraschen ein wenig. Laut Protokoll bemerkte der Vorsitzende: „Es könne an die Bundesregierung gedacht werden.“ Danckwerts schlug daraufhin die Formulierung vor: „Man kann sagen ‘aufgehoben durch Gesetz’“. ²⁹⁹ Beinahe könnte man vermuten, daß Beyerle und Danckwerts einen Großteil der Debatte versäumt hätten – was aber, das belegen die Protokolle, nicht der Fall war. Denn erstens stand in der ganzen Diskussion um das Notverordnungsrecht niemals eine andere Instanz als die Bundesregierung im Raume, welche Notverordnungen erlassen kann. Zum anderen wurde immer wieder betont, daß Notverordnungen gerade im Falle der Arbeitsunfähigkeit des Parlaments eingesetzt werden sollen. Die Suspension der Grundrechte bei unmittelbarer Gefahr für den Bestand der staatlichen Ordnung also nur durch Gesetz zu ermöglichen, erschien daher zunächst unverständlich. In diesem Sinne wies auch Beyerle selbst den Kollegen Danckwerts daraufhin, daß für den Fall, in welchem „aus äußeren Gründen ein Gesetzesakt nicht möglich“ sei, der Bundesregierung das Notverordnungsrecht zugesprochen werden müßte.³⁰⁰ Genau dieser ‘neue’ Gedanke aber sollte sich in dem anschließend von Nawiasky neu formulierten Artikel „S“ dann wiederfinden.³⁰¹ Das wiederum läßt vermuten, daß die Argumente Danckwerts weit ausführlicher und schließlich auch überzeugender waren, als es die Kurzzusammenfassung im Protokoll erscheinen läßt.

Mit der Feststellung, daß „diese Anregung“ weiterverfolgt werden solle, endete in der sechsten Sitzung des Unterausschusses I die Aussprache über das Notverordnungsrecht. Interessanterweise führt das Protokoll keine einzige Abstimmung auf. Das kann bedeuten, daß entweder eine durchgeführte

²⁹⁸ Ebd., S. 162.

²⁹⁹ Ebd., S. 162.

³⁰⁰ Ebd., S. 162.

³⁰¹ Dazu unten, XV.2.h.

Abstimmung nicht protokolliert wurde – was angesichts anderer dokumentierter Abstimmungen jedoch unwahrscheinlich ist –, oder aber, daß tatsächlich keine Abstimmung stattgefunden hat, weil entweder die Thematik noch nicht abstimmungsreif war oder die Meinungen zu unterschiedlich waren, als daß man mit einer Abstimmung die Differenzen verwischen wollte.

Aufschlußreich hierzu sind die Aufzeichnungen Brills in seinem Tagebuch. Über die Unterausschußsitzung am 19. August schrieb er:

„Ein heftiger Kampf entbrennt noch um die Frage des Notverordnungsrechts. Es gibt eine lange Auseinandersetzung über delegierte Gesetzgebung und Notstand. Ich habe selbst vor diesem Kollegium Mühe, diese beiden Themen voneinander zu trennen, so stark sind die Nachwirkungen der mißbräuchlichen Anwendung des Artikel 48 der Weimarer Verfassung! In meiner Ablehnung jedes Notverordnungsrechts blieb ich so unbeirrt, daß ich sicher manchem als starrköpfig erschien. Es ist wirklich traurig anzusehen, wie wenig juristisches Ethos in diesen Menschen vorhanden ist. Die erbarmungslose Rechtlosigkeit ist fast spurlos an ihnen vorübergegangen. Sie sehen die Dinge in erster Linie von den schon einmal diskutierten ‘Bedürfnissen der Verwaltung’. Sie wollen einen gut funktionierenden Staatsapparat, aber sie wollen nicht, daß der Staat nur eine Funktion des Volkes sein soll. Allerdings hatten sie das an die Spitze ihrer Menschenrechte geschrieben, und sogar unter Berufung auf Gott. Es war so thomistisch, daß ich mich gezwungen sah, sofort mit Augustin dagegen zu Felde zu ziehen. Den traurigsten Eindruck machen die früheren Diplomaten, Gesandter Dr. Kordt und Legationsrat Dr. Feine. Sie sitzen mit vorbildlichem Lächeln dabei, verstehen aber offenbar nicht, was eigentlich vor sich geht.“³⁰²

Unter mehrerlei Gesichtspunkten ist diese Notiz bemerkenswert. Das Protokoll läßt eigentlich nicht den Eindruck entstehen, als seien die Mitglieder des Unterausschusses I mit dem Notverordnungsrecht unbesonnen umgegangen. Nach Brills Tagebuchaufzeichnung zu urteilen, war Brill selbst der einzige, welcher das Notverordnungsrecht ablehnte und der Schwierigkeiten hatte, seinen Kollegen auch nur die Gefahren eines solchen Notverordnungsrechts zu vermitteln. Indes lassen doch viele protokollierte Bemerkungen erkennen, daß die Bedenken zum Teil groß waren. Insbesondere Otto Suhr tat mehrfach seine Einwände kund. So lassen die Notizen Brills zweierlei Schlußfolgerungen zu: Entweder die Protokolle geben die Diskussionen nicht so wieder, wie sie tatsächlich stattgefunden haben, oder aber Brill selbst hatte die Debatte um das Notverordnungsrecht – möglicherweise auch auf Grund seiner großen Sorgen – anders

³⁰² Brill, Chiemseer Tagebuch, S. 620.

wahrgenommen. Jedenfalls aber wird mit Brills Tagebuchaufzeichnungen ein Mal mehr deutlich, welche zentrale Rolle dem Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung zugesprochen wurde. Er stand im Mittelpunkt, wenn es darum ging, die Frage zu klären, welche verfassungsrechtlichen Mechanismen für das Scheitern der Weimarer Republik und die Einführung der Diktatur verantwortlich waren.

*b) Artikel S: Sicherung der Grundrechte und Notverordnungsrecht
– Einschränkung der Menschenwürde*

Samstag, 21. August 1948, Unterausschuß I, Vormittagsitzung Die 7. Sitzung des Unterausschusses I am 21. August 1948 dauerte beinahe zwei Stunden. Das Protokoll der Sitzung umfaßt aber nur knapp vier Seiten³⁰³ – große Teile der Debatte wurden also nicht protokolliert, die Diskussionen sind im Grunde nicht mehr nachzuvollziehen.

Die Anlage zur siebten Sitzung enthielt einen Artikel S, in dem das in der vorangegangenen Sitzung Besprochene umgesetzt wurde:

Artikel S bestimmte:

„Die Grundrechte dürfen nicht beseitigt werden. Auf ein solches Ziel gerichtete Anträge sind unzulässig. Die Grundrechte binden den Gesetzgeber, den Richter und die Verwaltung unmittelbar.

Soweit sich aus ihrem Inhalt nichts anderes ergibt, sind die Grundrechte im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen.

Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur durch Gesetz und unter der Voraussetzung zulässig, dass es die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit zwingend erfordert. Die Einschränkung eines Grundrechts oder die nähere Ausgestaltung durch Gesetz muß das Grundrecht als solches unangetastet lassen.

Bei einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die den demokratischen Grundaufbau oder den Bestand des Staates in Frage stellt, kann als außerordentliche Notmaßnahme das Grundrecht der Freiheit der Meinungsäußerung [...], der Pressefreiheit [...], der Versammlungsfreiheit [...], der Vereinsfreiheit [...] und des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses [...] vorübergehend außer Wirkung gesetzt werden. Dies kann durch Gesetz oder, wenn die Gesetzgebungsorgane am Tätigwerden verhindert sind, durch Verordnung der Bundesregierung geschehen. Eine solche Verordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrats; sie tritt außer Kraft, wenn der Bundestag es beschließt.“³⁰⁴

³⁰³ Unterausschuß I, 7. Sitzung (21.8.48), S. 183 ff.

³⁰⁴ Unterausschusses I, Anlage zur 7. Sitzung (21.8.48), S. 190 f.

Dieser Artikel S – der ansonsten unter Artikel „U“ geführt wurde, stellte eine Mischung dar aus Artikel U³⁰⁵ nach dem Vorschlag der Unterkommission unter Nawiasky's Leitung sowie dem Artikel 95 nach Vorschlag des Unterausschusses III.³⁰⁶ Artikel S enthielt ein Notverordnungsrecht ebenso wie Normen zur Sicherung der Grundrechte. Die Absätze 1 bis 3 griffen die Sätze 1 und 2 des Artikel U wieder auf. Neu hinzu kamen aber in Absatz 1 Satz 3 die bereits thematisierte Bindung der Gewalten an die Grundrechte sowie in Absatz 3 Satz 2 die Wesensgehaltgarantie der Grundrechte, die einem jeden Grundrecht, das eine Einschränkung durch Gesetz erfährt, einen Kernbestand garantieren soll.³⁰⁷

Absatz 4 von Artikel S enthielt deutlich engere Voraussetzungen für ein Notverordnungsrecht als Artikel 95; Bedingung war nun eine Bedrohung, die den demokratischen Grundaufbau oder den Bestand des Staates in Frage stellte. In Absatz 4 Satz 2 kam zum Tragen, was Danckwerts in der sechsten Sitzung des Unterausschusses I vorgebracht hatte: Selbst in Notzeiten sollte es Ziel bleiben, daß *das Parlament durch Gesetz* den Notstand zu beheben versucht und nur für den Fall, daß das Parlament nicht mehr arbeitsfähig ist, die *Regierung* ermächtigt wird, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Abendsitzung. Nicht nachzuvollziehen ist, warum sich im Protokoll zur darauffolgenden achten Sitzung des Unterausschusses I noch einmal der Artikel U in der Fassung der sechsten Sitzung findet.³⁰⁸ Überschriften ist dieses Protokoll mit der Feststellung, daß der Ausschuß in „zweiter Lesung die Grundrechte in der artikulierten Formulierung von Professor Dr. Nawiasky“ berät. Und seltsamerweise wurde anhand genau dieser Vorlage noch einmal beraten. Süsterhenn, der bis dahin in den Protokollen des Unterausschusses I noch nicht auftauchte, machte Bedenken geltend gegen die „allgemein zugelassene Einschränkung der Grundrechte.“³⁰⁹ Zum ersten Mal wurde hier formuliert, was sich später in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes wiederfinden sollte: Die Unantastbarkeit der verfassungsrechtlich verbrieften Menschenwürde. Das Grundrecht der Menschenwürde dürfe – so

³⁰⁵ Anlage zur 5. Sitzung des Unterausschusses I (19.8.48), S. 144.

³⁰⁶ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 328 f.

³⁰⁷ Zur Bedeutung der Wesensgehaltgarantie vgl. bspw. Peter Häberle, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, 2. Aufl. 1983; Klaus Stern, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 1992, § 108, Rdnr. 85 f.; Peter Lerche, Grundrechtsschranken, ebd., § 122, Rdnr. 25 ff.

³⁰⁸ Unterausschuß I, 8. Sitzung (21.8.48), S. 223.

³⁰⁹ Ebd., S. 224.

Süsterhenn – in keinem Fall einschränkbar sein, denn sie sei „die oberste Norm und selbst für den Verfassungsgesetzgeber unabdingbar.“ Diesen Vorschlag hielt Nawiasky laut Protokoll für „nicht unbedenklich[...]“, „weil beispielsweise die Untersuchung von Personen auf Geschlechtskrankheiten, selbstverständlich in den vorgesehenen gesetzlichen Formen und mit den erforderlichen Einschränkungen, notwendig sein könne. Werde sie ordnungsgemäß durchgeführt, dürfe man sich natürlich nicht auf das Grundrecht [der Menschenwürde] berufen.“³¹⁰ Während Süsterhenn – und ähnlich wohl auch Suhr³¹¹ – dieses Grundrecht *vor* einem Zugriff des Gesetzgebers – des einfachen wie des verfassungsändernden – sichern wollte, sah Nawiasky dieses Grundrecht *durch* den Gesetzgeber ausreichend gesichert. Laut Protokoll trat die Mehrheit des Ausschusses der Ansicht Süsterhenns bei. Seine Bedenken sollten in den Motiven festgehalten werden.

Zum Ende hält das Protokoll nun die endgültige Fassung des Artikel U fest. Sie entspricht bis auf eine kleine, rein grammatikalische Umstellung im dritten Absatz exakt dem bereits in der siebten Sitzung vorgelegten Artikel S.³¹²

i) Abschlußbericht Unterausschuß I

Der Abschlußbericht des Unterausschusses I lag dem Plenum bereits am späten Abend des 21. August 1948 vor.³¹³ Im großen und ganzen gab er das wieder, was in den Unterausschußsitzungen beraten und auch protokolliert worden war. Artikel U in der Fassung aus der 8. Sitzung³¹⁴ enthielt einige allgemeine Erklärungen zu den Grundrechten, zu deren Entwicklung und Funktion im Staat und schließlich auch zu deren Einschränkbarkeit.³¹⁵ Zum Notverordnungsrecht erklärte der Bericht, daß die „überwiegende Mehrheit des Ausschusses“ sich für das Institut der Suspension der Grundrechte ausgesprochen und damit das „Prinzip: ‘Demokratie als Selbstmord’“ abgelehnt hat.³¹⁶

³¹⁰ Unterausschuß I, 8. Sitzung (21.8.48), S. 224.

³¹¹ Suhr bemühte ein weiteres Beispiel aus dem Alltagsleben und fragte nach der Zulässigkeit von körperlichen Untersuchungen von Arbeitern beim Verlassen des Fabrikgebäudes (ebd.).

³¹² Unterausschuß I, 8. Sitzung (21.8.48), S. 224 f. Vgl. auch oben, XVII.

³¹³ Vgl. die 9. Plenarsitzung, abgedruckt in: PR II, S. 344 ff. (Besprechung des Berichts des Unterausschusses I ab S. 350 ff.)

³¹⁴ In: Parl. Rat II, S. 227.

³¹⁵ Vgl. in: Parl. Rat II, S. 214 ff.

³¹⁶ Parl. Rat II, S. 229, vgl. auch Nawiasky, Unterausschuß I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 146.

Des weiteren wurden Voraussetzungen und Modalitäten für den Erlass von Notverordnungen erklärt und noch einmal herausgestellt, daß nach Auffassung der Mehrheit die „Form des Gesetzes die normale Form der Suspension sein soll“, die Bundesregierung aber im Falle des Notstandes nur mit Zustimmung des Bundesrates handeln kann.³¹⁷

In einem Punkt jedoch stimmte der Bericht nur bedingt mit dem vorab Besprochenen überein: Süsterhenns Einwand aus der achten Sitzung des Unterausschusses I, daß das Grundrecht der Menschenwürde überhaupt keine Einschränkung erfahren dürfe, fand sich zwar wie angekündigt im Bericht wieder. Jedoch sprach der Bericht davon, daß nach Mehrheitsauffassung des Ausschusses das „Grundrecht auf Achtung der Menschenwürde überhaupt nicht *suspendierbar* sei.“³¹⁸ Das trifft nicht exakt das Gemeinte. Denn Artikel U Absatz 4 hatte ja diejenigen Grundrechte, die überhaupt nur unter bestimmten Voraussetzungen suspendierbar sein sollten, bereits genannt. Die Unsuspendierbarkeit der Menschenwürde hätte sich also schon allein daraus ergeben, daß die Menschenwürde sich nicht im Katalog der suspendierbaren Grundrechte wiederfand. Gemeint war aber, zumindest nach dem Vorschlag Süsterhenns, daß die Menschenwürde auch nicht durch *verfassungsänderndes* Gesetz und auch nicht auf Grund des Erfordernisses, die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit zu wahren, geändert oder auch bloß eingeschränkt werden darf. Die Erläuterungen zu den artikulierten Grundrechten stammen wohl von Nawiasky.³¹⁹ So kann nicht ausgeschlossen werden, daß diese Formulierung von Nawiasky ganz bewußt gewählt wurde, hatte er sich doch in der achten Sitzung des Unterausschusses I gegen den Vorschlag Süsterhenns ausgesprochen.³²⁰ Wer die Diskussion zwischen Nawiasky und Süsterhenn kannte, konnte diese Formulierung als bloße sprachliche Ungenauigkeit verstehen und folglich darin tatsächlich den Gedanken dokumentiert sehen, daß die Menschenwürde einer Ewigkeitsgarantie unterstellt werden sollte. Die von Nawiasky gewählte Formulierung konnte aber im Plenum, von dessen Mitglieder nicht alle den Unterausschußsitzungen beigewohnt hatten, auch ebenso gut tatsächlich wörtlich genommen werden. Und dann hätte es nur noch um die Frage gehen können, ob die Menschenwürde in den Katalog von Artikel U Absatz 5 aufgenommen werden sollte. Die Absichten Süsterhenns – unantastbare Menschenwürde mit Ewigkeitsgarantie – wären damit dem Plenum

³¹⁷ Parl. Rat II, S. 229.

³¹⁸ In: Parl. Rat II, S. 230 (Hervorhebung nicht im Original).

³¹⁹ Vgl. dazu die Erklärungen Beyerles in der 9. Plenarsitzungen am 21.8.48, in: Parl. Rat II, S. 350.

³²⁰ Unterausschuß I, 8. Sitzung (21.8.48), S. 224.

vorenthalten und insbesondere einer weiteren Diskussion entzogen worden. Und tatsächlich kam dieser Gedanke im Verfassungskonvent nicht mehr zur Sprache.

k) Artikel 48 WRV – Notverordnungsrecht als Entgegenkommen an verantwortungsscheue Parteien

Montag, 23. August 1948, Plenum, Vormittagsitzung. Zwei Punkte prägten in der Plenarsitzung am 23. August 1948 die Diskussion um das Notverordnungsrecht: Das war zum einen die Frage nach der Bedeutung des Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung für die Einführung der Diktatur und zum anderen der insbesondere von Carlo Schmid vorgebrachte Einwand, daß die Parteien mit einem Notverordnungsrecht zur Verantwortungslosigkeit verführt würden.³²¹

Als erster ergriff Hans Nawiasky das Wort.³²² Ebenso wie in der sechsten Sitzung des Unterausschusses I am 19. August³²³ hob er noch einmal auf den Unterschied zwischen Notverordnungsrecht und der Möglichkeit zur Suspension der Grundrechte ab. Noch einmal plädierte er für die Streichung des Artikel 95 nach dem Entwurf des Unterausschusses III, noch einmal erinnerte er daran, „daß die Einführung des Dritten Reichs auf Grund der Notverordnungen des Art. 48 der Weimarer Verfassung erfolgt ist“.³²⁴

Deutlich entgegnete Baade den Ausführungen Nawiaskys. Die nationalsozialistische Diktatur sei nicht auf Grund der Notverordnungen, sondern vielmehr durch den „kriminellen Akt des Ermächtigungsgesetzes“ eingeführt worden.³²⁵ Aus eigener Erfahrung berichtete er weiter über die katastrophalen Umstände, unter denen das Ermächtigungsgesetz verabschiedet worden sei, von Ermordungen und Verhaftungen und von der Erpressung zahlreicher Reichstagsmitglieder, die aus Angst um ihr Leben dem Ermächtigungsgesetz zugestimmt hätten.³²⁶ Er sprach sich für die Beibehaltung

³²¹ Vgl. dazu auch Petra Weber, Carlo Schmid, die SPD und der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 71.

³²² Dazu und zum Folgenden HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 421 ff.

³²³ Dazu oben, f.

³²⁴ HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 421.

³²⁵ Ebd.

³²⁶ Ebd., S. 425 ff.; zur Machtergreifung vgl. auch: Karl Dietrich Bracher, Der Weg zum Ermächtigungsgesetz, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Sauer/Gerhard Schulz, Die nationalsozialistische Machtergreifung, 1960, S. 152 ff.; Josef Becker, Zentrum und Ermächtigungsgesetz 1933, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 09 (1961), S. 195 ff.

von Artikel 95 aus, da das Notverordnungsrecht zu den „absolut notwendigen Instrumenten“³²⁷ einer Verfassung gehöre.

Zürcher hielt einen Vergleich mit Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung von vorneherein für ungeeignet, da nach der Weimarer Verfassung dem *Reichspräsidenten* und nicht – wie hier vorgesehen – der *Reichsregierung* das Notverordnungsrecht zugekommen war. Und ebenso wie Küster³²⁸ verteidigte er den Entwurf des Unterausschusses III und hielt ein Notverordnungsrecht, das sowohl die Delegation der Gesetzgebung als auch die vorübergehende Suspension der Grundrechte umfaßte, für unerlässlich.³²⁹

Daraufhin brachte Schmid einen bis dahin kaum thematisierten Gesichtspunkt ein: „Verantwortungsscheue Parteien“ könnten das Notverordnungsrecht als „deus ex machina“ verstehen, „der es ihnen erlaubt, sich agitatorisch statt verantwortlich zu verhalten“³³⁰, der sie dazu bringt, lieber „Reden zum Fenster hinaus“ zu halten, als sich „unpopulär“ zu machen – denn letzten Endes würde ohnedies die Regierung per Notverordnung „die Sache regeln“.³³¹ Damit würde – so Schmid weiter – ein „schleichendes Übel“ eingeführt, eine latente Krankheit, eine Schwindsucht der demokratischen Ordnung.³³²

Küster gestand Schmid gegenüber zwar ein, daß man im Unterausschuß III ähnliche Erwägungen angestellt habe, schließlich aber doch zu dem Ergebnis gekommen sei, daß „man es sich in unserem darniederliegenden und regelungsbedürftigen Staatswesen nicht leisten kann, unter Umständen nicht die notwendigen Vorschriften mit Gesetzeskraft zu bekommen.“³³³

Auch Süsterhenn zeigte Verständnis für Schmid's Mißtrauen in die Parteien. Man müsse sich daher entscheiden, ob man „aus dieser Verfassung sozusagen ein Pädagogisches Institut für die Umerziehung und Beeinflussung unserer Parteien oder eine effektive Sicherung des täglichen Staatsablaufs“ machen möchte.³³⁴

Schmid selbst schlug daraufhin vor, die erlassenen Notverordnungen binnen einer oder zweier Wochen automatisch außer Kraft setzen zu lassen,

³²⁷ HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 425.

³²⁸ Ebd., S. 421.

³²⁹ Ebd., S. 422.

³³⁰ Ebd.

³³¹ Ebd., S. 423.

³³² Ebd.

³³³ Ebd.

³³⁴ Ebd.

sofern der Bundestag diese nicht bestätigt. Das Parlament würde somit mehr oder weniger gezwungen, Stellung zu beziehen. Um der Gefahr entgegenzutreten, daß Bundesregierung oder Bundesrat Manipulationen vornehmen, um konkrete Ziele zu erreichen, schlug Schmid des weiteren vor, für die Zeit, in welcher Grundrechte suspendiert seien, jegliche politische Wahl zu verbieten und die Wahlperiode der entsprechenden Körperschaften zu verlängern.³³⁵ Und Schmid hatte mit diesen Äußerungen diejenigen Fragen angeschnitten, die den Parlamentarischen Rat im besonderen Maße beschäftigen sollten.

Neben die Diskussion um die Bedeutung von Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung für die Einführung der nationalsozialistischen Diktatur und das Vertrauen oder Mißtrauen in die Parteien traten weitere Einwände und Änderungsvorschläge: Noch einmal unternahm Brill den Versuch, am Erlaß von Notverordnungen anstelle des Bundesrates den Ständigen Ausschuß des Bundestages zu beteiligen.³³⁶ Süsterhenn wandte hiergegen ein, daß das Notverordnungsrecht doch gerade in den Fällen des „obstruktionsmäßigen Versagens des Bundestages“ greifen solle, das aber eben auch das Versagen des Ständigen Ausschusses mit sich brächte.

Im Auftrag Schwalbers schlug Kollmann vor, in Artikel 95 aufzunehmen, daß auch die Landesregierungen bei Gefahr im Verzug Grundrechte vorübergehend außer Kraft setzen können. Diese Forderung entsprach den Bayerischen Leitgedanken³³⁷ und sie betraf nur die Suspendierung der Grundrechte und nicht etwa die von den Landesparlamenten an die Landesregierung delegierte Gesetzgebung. Beyerle machte seine Bedenken geltend und hielt die Umsetzung dieses Vorschlags nur „in ganz engen Grenzen und unter sehr streng formulierten Voraussetzungen“ für möglich.³³⁸ Außerdem schlug er seinen Kollegen vor, den Absatz 2 von Artikel 95 im Grundrechtsteil zu behandeln; dort, in Artikel U, würde er seinen richtigen Platz finden.³³⁹

Zur Abstimmung standen schließlich drei Änderungswünsche: 1.) Der Vorschlag Nawiaskys, Artikel 95 nach dem Entwurf des Unterausschusses III zu streichen; 2.) der Vorschlag Schmidts, Artikel 95 in geänderter Form des Absatzes 1 – automatische Außerkraftsetzung der Notverordnungen und Verbot zwischenzeitlicher politischer Wahlen – beizubehalten und 3.) der

³³⁵ Ebd., S. 425.

³³⁶ HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 424; vgl. dazu auch oben, S.

³³⁷ Vgl. oben, a.

³³⁸ HCh Plenum, 11. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 425.

³³⁹ Ebd., S. 425.

Vorschlag Brills, den Bundesrat in Artikel 95 Absatz 1 durch den Ständigen Ausschuß des Bundestages zu ersetzen. Um die noch einmal aufkeimende Debatte um die Bedeutung von Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung zu entschärfen, schlug Baade vor, aus dem Wort „Notverordnungen“ die „Not“ herauszustreichen. „Rechtlich“ – so hoffte Baade – „hätte die verbleibende Fassung dieselbe Bedeutung, irreführende historische Reminiszenzen würden aber vermieden.“³⁴⁰ Der Vorschlag wurde akzeptiert und sodann zur Abstimmung geschritten. Abgestimmt wurde zunächst über die von Schmid vorgeschlagene und von Süsterhenn unterstützte Modifikation von Artikel 95 Absatz 1 – neun Delegierte stimmten für diesen Antrag. Damit waren im Grunde die Änderungsvorschläge von Nawiasky als auch von Brill hinfällig geworden. Als Pfeiffer jedoch bemerkte, daß der Vorschlag Brills damit lediglich in die Motive aufgenommen werden sollte, forderte dieser noch eine eigene Abstimmung über seinen Antrag – er scheiterte bei zwei gegen neun Stimmen.³⁴¹

Nachmittagsitzung, Unterausschuß I und Plenum. In der Nachmittagsitzung am 23. August 1948 war laut Protokoll die Notverordnung ein letztes Mal Beratungsgegenstand auf Herrenchiemsee.³⁴² Wie aus dem Protokoll hervorgeht, hatte der Unterausschuß I sich kurz zuvor noch einmal zu einer Sitzung zusammengefunden und die letzte Fassung von Artikel U entsprechend den Beschlüssen der vorangegangenen Plenarsitzung neuformuliert.³⁴³ Absatz 5 sollte bis zur Gesamtüberarbeitung nunmehr unter der Nummer U a geführt werden. Die von Kollmann vorgeschlagene Erweiterung des Notverordnungsrechts auf die Landesregierungen fand sich in einem neuen Absatz 2 wieder:

„Unter den in Abs. 1 genannten Voraussetzungen kann die hier bezeichnete außerordentliche Notmaßnahme in einem Lande durch die Landesregierung dann verfügt werden, wenn ihre rechtzeitige Herbeiführung durch die Bundesorgane infolge äußerer Hindernisse ausgeschlossen ist. Die Notmaßnahme tritt außer Kraft, wenn sie nicht innerhalb von zwei Wochen nach Beseitigung dieser Hindernisse durch die Bundesregierung bestätigt ist. Für diese Bestätigung gilt Abs. 1 letzter Satz.“

³⁴⁰ Ebd., S. 429.

³⁴¹ Ebd., S. 430.

³⁴² HCh Plenum, 12. Sitzung (23.8.48), in: Parl. Rat II, S. 451 f.

³⁴³ Diese Sitzung ist nicht protokolliert. Daß sie stattgefunden hat, geht lediglich aus einer Bemerkung Beyerles in der 12. Plenarsitzung am 23.8.48 hervor (in: Parl. Rat II, S. 451).

Dementsprechend erfuhr Absatz 1 von Artikel U a – zuvor Absatz 5 von Artikel U – eine geringfügige Überarbeitung. Nach dem Wort „Notmaßnahme“ wurde eingefügt „für das Bundesgebiet oder Teile davon.“ Neu hinzukam gemäß dem Vorschlag Schmid s ein Absatz 3:

„Während der Dauer der Notmaßnahmen dürfen politische Wahlen nicht stattfinden. Die Wahlperioden werden bis zur Aufhebung der Notmaßnahme verlängert.“³⁴⁴

Die Überarbeitungen betrafen nur Artikel U. Der vom Unterausschuß III vorgelegte Artikel 95 blieb unberührt, obwohl die Neuregelungen viel eher das in Artikel 95 formulierte Notverordnungsrecht denn die in Artikel U geregelte Suspendierung der Grundrechte betrafen. Möglicherweise fühlte sich der Unterausschuß I nicht berechtigt, die Ausarbeitungen des Unterausschusses III umzuformulieren. Gut möglich ist aber auch, daß man die genaue Verortung für weniger erheblich hielt, da ohnedies am Ende die Paragraphierung durch die Redaktionskommission vorgenommen würde. Jedenfalls war die inhaltliche Ausarbeitung des Notverordnungsrechts damit auf Herrenchiemsee abgeschlossen.³⁴⁵

1) Bericht über den Verfassungskonvent Herrenchiemsee

Im Bericht über den Verfassungskonvent fand das Notverordnungsrecht seinen Platz schließlich in Artikel 111.³⁴⁶

„(1) Bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (Senats) im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Die Artikel 105 bis 108 bleiben unberührt. Die Verordnungen treten außer Kraft, wenn sie nicht binnen vier Wochen vom Bundestag oder seinem ständigen Ausschuß bestätigt werden.

(2) Unter den Voraussetzungen des Abs. 1 können auch die Landesverfassungen ungeachtet des Art. 29 Abs. 3 ein Notverordnungsrecht der Landesregierungen vorsehen.

(3) Ist durch die drohende Gefahr der Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen Grundordnung in Frage gestellt, so können durch Gesetz, bei Verhinderung der gesetzgebenden Organe auch durch Verordnung nach Abs. 1, die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 7 Abs. 1), der Pressefreiheit (Art. 7 Abs. 2), der

³⁴⁴ Ebd., S. 452.

³⁴⁵ Ebd., S. 453.

³⁴⁶ Abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 604 f.

Versammlungsfreiheit (Art. 8), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) und das Grundrecht des Postgeheimnisses (Art. 11) befristet außer Kraft gesetzt werden. In dem Gesetz oder der Verordnung müssen die außer Kraft gesetzten Grundrechte sowohl namentlich wie mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. Eine Verordnung tritt, auch wenn sie gemäß Abs. 1 Satz 3 bestätigt wurde, auf Beschluß des Bundestages oder seines ständigen Ausschusses außer Kraft.

(4) Verordnungen nach Abs. 1 können auch die Landesregierungen erlassen, wenn ein Bundesgesetz oder eine Verordnung der Bundesregierung nicht rechtzeitig erwirkt werden kann. Die Verordnung der Landesregierung kann jederzeit von der Bundesregierung aufgehoben werden; sie tritt spätestens nach zwei Wochen außer Kraft.

(5) Solange gemäß Abs. 3 oder 4 Grundrechte außer Kraft gesetzt sind, dürfen politische Wahlen nicht stattfinden. Die Wahlperioden werden entsprechend verlängert.

(6) Die in diesem Artikel vorgesehenen Verordnungen und Bestätigungen sowie das Außerkrafttreten solcher Verordnungen sind in den Gesetzblättern zu verkünden. Ist dies nicht möglich, so genügt jede andere Form der allgemeinen Bekanntgabe, die gewährleistet, daß der genaue Wortlaut festgehalten wird. Die Verkündung im Gesetzblatt ist unverzüglich nachzuholen.“

Die eventuelle Suspendierung der Grundrechte fand sich im Abschlußbericht unter Artikel 21:

„(1) Die Grundrechte dürfen nicht beseitigt werden. Auf ein solches Ziel gerichtete Anträge sind unzulässig.

(2) Die Grundrechte binden den Gesetzgeber, den Richter und die Verwaltung unmittelbar.

(3) Die Grundrechte sind, soweit sich aus ihrem Inhalt nichts anderes ergibt, im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen.

(4) Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur durch Gesetz und unter der Voraussetzung zulässig, daß es die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit zwingend erfordert. Die Einschränkung eines Grundrechtes oder die nähere Ausgestaltung durch Gesetz muß das Grundrecht als solches unangetastet lassen.

(5) Das Notstandsgesetz (Art. 111 Abs. 3 und 4) bleibt unberührt.“³⁴⁷

Entgegen dem Beschluß aus der 10. Plenarsitzung, Brills Vorschlag – am Erlaß von Notverordnungen statt des Bundesrates den ständigen Ausschuß zu beteiligen – lediglich in die Motive aufzunehmen,³⁴⁸ fand sich dieser Vorschlag nun in Artikel 111 Absatz 1 wieder. Hier weicht der von der Redaktionskommission verfaßte Bericht eindeutig von dem im Plenum

³⁴⁷ In: PR II, S. 582.

³⁴⁸ Vgl. oben, k.

Beschlossenen ab. Warum es zu dieser Umformulierung kam, ist nicht nachzuvollziehen. Um den Einfluß der Länder zu sichern, konnte es den Redaktionskommissionsmitgliedern kaum gehen, da es nun der ständige Ausschuß des Bundestages sein sollte, von dessen Zustimmung die Notverordnungen abhängig wäre.³⁴⁹

Im übrigen gab der Abschlußbericht das wieder, was in der letzten Sitzungen besprochen und worüber teilweise abgestimmt worden war. Deutlich wurden nun aber die Suspendierung der Grundrechte und das Notverordnungsrecht voneinander getrennt.

Die Kommentierung zum Notstandsrecht gestaltete sich ganz ähnlich wie der Abschlußbericht des Unterausschusses III.³⁵⁰ In verschiedenen Abschnitten verstreut fanden sich Erklärungen zu den Notverordnungen und deren Verhältnis zu den Grundrechten, was wiederum belegt, wie viele verfassungsrechtlich verbriefte Funktionen und Organe von dem Notverordnungsrecht betroffen oder daran beteiligt waren.

Ebenso wie die Vorschriften zur Verfassungsänderung reihte sich das Notverordnungsrecht in die „unbestrittenen Hauptgedanken“³⁵¹, die dem Arbeitsergebnis des Konvents zugrunde lagen: „Notverordnungsrecht und Bundeszwang liegen bei der Bundesregierung und der Länderkammer, nicht beim Staatsoberhaupt.“³⁵² Die erste Erklärung fand sich im „Darstellenden Teil“ im Kapitel zu den Grundrechten.³⁵³ Es wurde festgehalten, daß die „zeitweise Aufhebung der „politischen Grundrechte und des Postgeheimnisses“ im Falle des Staatsnotstands sich nicht umgehen ließe, daß die Voraussetzungen hierfür aber so streng als möglich gefaßt wurden und „gegenüber der unglücklichen Regelung in der Weimarer Verfassung die Beteiligung der demokratischen Organe“ weitestgehend gesichert sei. Auch die Minderheitsmeinung von Brill, daß zur Bekämpfung auch des Notstandes die herkömmlichen polizeilichen Mittel ausreichen müßten, fand sich hier wieder.

Unter dem Kapitel zum Bundestag hielt der Abschlußbericht fest, daß zwar einem Versagen des Parlaments grundsätzlich nicht vorgebeugt werden könne und für diese Fälle das Notverordnungsrecht aushelfen müsse. Noch einmal wurde hervorgehoben, daß dieses „nicht mehr dem Bundespräsidenten,

³⁴⁹ Zur Arbeit der Redaktionskommission vgl. unten, 5.

³⁵⁰ Vgl. oben, e.

³⁵¹ In: Parl. Rat II, S. 505.

³⁵² Ebd., S. 506.

³⁵³ Ebd., S. 516.

sondern dem vom Parlament abhängigen Bundeskanzler zusammen mit dem Bundesrat anvertraut“ ist.³⁵⁴

Überraschenderweise fand sich im Kapitel zum Bundesrat eine Erklärung zum Notverordnungsrecht, die den in Artikel 111 Absatz 1 erwähnten ständigen Ausschuß wieder vollkommen unberücksichtigt ließ. Explizit wurde hier sogar betont, daß der Bundesrat beim Notverordnungsrecht im Vordergrund stünde, da der Bundestag sich aus verschiedenen Gründen als arbeitsunfähig erwiesen hätte.

Im Kapitel über die Gesetzgebung fanden sich die ausführlichsten Erklärungen zum Notstandsrecht. Zunächst wurde zusammengefaßt, daß die Mehrheit des Konvents für die Beibehaltung des Notverordnungsrechts war, daß dieses aber an enge Voraussetzungen geknüpft wurde, und den „Mißständen, die sich so leicht mit der Notverordnungspraxis verknüpfen“, vorgebeugt wurde.³⁵⁵ Anschließend führte der Bericht die Voraussetzungen für das Notverordnungsrecht und daraufhin ausführlich den Unterschied zur Weimarer Praxis auf. Hier nun wurde auch der ständige Ausschuß wieder erwähnt, der alternativ zum Bundesrat am Erlaß der Notverordnungen beteiligt werden könnte. Betont wurde im Folgenden noch einmal, daß zu den suspendierbaren Grundrechte in keinem Fall das Grundrecht der persönlichen Freiheit gehöre und damit Schutzhaftgesetze oder gar Schutzhaftverordnungen selbst in Zeiten des Staatsnotstandes nicht mehr zulässig seien³⁵⁶ – auch hier ist die Abkehr von Weimar nicht zu verkennen. Zum Schluß wurde zum Notverordnungsrecht noch das Notstandsrecht in den Ländern, die Verlautbarung der Notverordnung und das Wahlverbot für die Zeit der Grundrechtssuspension erläutert.³⁵⁷

Im vierten großen Teil des Abschlußberichts – dem „Kommentierenden Teil“³⁵⁸ – fand sich nur ein kleiner, aber nicht unerheblicher Vermerk zu Artikel 111 des Entwurfs: „Die Zustimmung des Bundesrats bedarf gegebenenfalls der in Art. 105 vorgeschriebenen qualifizierten Stimmenmehrheit. *Änderungen des Grundgesetzes durch Notverordnungen kommen nicht in Betracht.*“³⁵⁹ Im Grunde war das schon mit den Regelungen zur Verfassungsänderung, welche eine Änderung durch Notverordnungen eben nicht vorsah, geregelt worden. War also eine nochmalige Erklärung eigentlich

³⁵⁴ Ebd., S. 537.

³⁵⁵ Ebd., S. 559.

³⁵⁶ Ebd., S. 560.

³⁵⁷ Ebd., S. 560 f.

³⁵⁸ Ebd., S. 615 ff.

³⁵⁹ Ebd., S. 625 (Hervorhebung nicht im Original).

überflüssig, so wird auch hier das ausgeprägte Sicherheitsbedürfnis nach den Weimarer Erfahrungen deutlich.

XVII. ZUSAMMENFASSUNG

1. Kreisen um Weimar

In all seinen Debatten bewegte sich der Konvent von Herrenchiemsee im Schatten der Weimarer Reichsverfassung. Und er bewegte sich zwischen zwei Extremen: An die Errungenschaften der Weimarer Verfassung sollte angeknüpft, von den folgeschweren Konstruktionsfehlern eine Abkehr vollzogen werden. Aus ihrem Schatten zu treten, konnte bedeuten, möglichst nah an sie heran-, oder möglichst weit von ihr wegzukommen. Und beide Bemühungen schlugen sich in der Arbeit des Verfassungskonvents wieder.³⁶⁰ Grundrechte, Staatsoberhaupt, Gesetzgebungskompetenzen, Rechte der Länder – kaum eine Norm entstand auf Herrenchiemsee, ohne daß sie – in welcher Form auch immer – in Bezug zur Weimarer Reichsverfassung gesetzt worden wäre:

So wurde ein vom Volk gewählter Präsident mit einer der Legitimation entsprechenden Machtvollkommenheit abgelehnt – zumeist mit dem Verweis auf die Weimarer Reichsverfassung, welche dem Reichspräsidenten mit dem Notverordnungsrecht nach Artikel 48 und dem Recht zur Auflösung des Reichstages nach Artikel 25 ein schwer kalkulierbares Machtpotential

³⁶⁰ Treffend hat Gabriele Wiesend formuliert: Die Männer standen an der Wiege des Grundgesetzes mit „dem Gespenst von Weimar im Rücken“ und der Erfahrung des Dritten Reiches im Nacken“ (Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – Anmerkungen aus der Sicht einer jungen Verfassungsjuristin, in: Bundesrat [Hrsg.], Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, Bonn 1988, S. 67 [69]. Allgemein zur Abkehr von und Anknüpfung an Weimar Hans Mommsen, Der lange Schatten der untergehenden Republik. Zur Kontinuität politischer Denkhaltungen von der späten Weimarer zur frühen Bundesrepublik, in: Karl Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Geld, 3. Aufl., 1998, S. 552 ff.; vgl. auch René Allemann, Bonn ist nicht Weimar, Köln 1956; Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, 1966. Morsey, Rudolf, Die Rolle der Ministerpräsidenten bei der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1948/49, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seeon, S. 35 (47 f.); Klaus Kröger, Die Entstehung des Grundgesetzes, in: Neue Juristische Schulung 1989, S. 1318 (1319); Wolfgang Kahl, Die Entstehung des Grundgesetzes, in: Juristische Schulung 1997, S. 1083 ff. mit weiteren Nachweisen (Fußn. 41); Jan Ziekow, Einheit in Freiheit – 50 Jahre Grundgesetz für die Bundesrepublik, in: Juristische Schulung 1999, S. 417 ff.

zukommen ließ.³⁶¹ Dem künftigen Bundespräsident sollte weder das Notverordnungsrecht noch eine entscheidende Funktion bei der Regierungsbildung zukommen, sein Recht zur Auflösung des Bundestages stark eingeschränkt werden.³⁶²

Die Grundrechte sollten – anders als in der Weimarer Verfassung – den ersten Teil der Verfassung ausmachen, und dabei sollte nicht der gesamte Katalog der Weimarer Grundrechte aufgenommen werden, sondern in erster Linie wollte man sich auf die Individualgrundrechte beschränken.³⁶³ Im Gegensatz zur Weimarer Zeit sollte auch der Bestand der Parteien nun verfassungsrechtlich verankert werden. Die Reichsverfassung kannte keine Norm, welche den Parteien auf verfassungsrechtlicher Ebene den Bestand sicherte, indes der Entwurf von Herrenchiemsee mit Artikel 47 die Existenz der Parteien im künftigen Verfassungsstaat gewährleistete. Garantiert werden sollte aber auch die Funktionsfähigkeit des Parlaments; so stellte bereits der Verfassungskonvent in Aussicht, daß der spätere Bundesgesetzgeber eine 5%-Hürde einführen und das Bundesverfassungsgericht Parteien, die auf die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung hinzielen würden, verbieten könnte.

Der Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht³⁶⁴ oder auch die Anerkennung des Völkerrechts als Bestandteil des innerstaatlichen Rechts – beide Vorschriften fanden sich in der Weimarer Verfassung und blieben auf Herrenchiemsee vollkommen unbestritten und wurden nahezu wörtlich in die Ausarbeitungen übernommen.³⁶⁵

Schließlich gab es eine ganze Reihe von Normen, bei denen es weniger darum ging, die Regelungen der Weimarer Verfassung und insbesondere deren

³⁶¹ Zum Amt des Reichspräsidenten vgl. zusammenfassend Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V, S. 551 ff.

³⁶² Vgl. bspw. Unterausschuß III, 5. Sitzung (17.8.48), S. 97 f., ebd., S. 102. Vgl. auch insbesondere die Ausführungen zum Staatsoberhaupt im Abschlußbericht (in: Parl. Rat II, S. 546 ff.), wo sehr deutlich die Unterschiede zur Weimarer Verfassung noch einmal hervorgehoben werden.

³⁶³ Vgl. die Diskussion in der 4. Sitzung des Unterausschusses I (18.8.48), S. 103 ff., insb. S. 107.

³⁶⁴ Die Weimarer Verfassung sah in Artikel 13 vor: „Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes die Entscheidung eines obersten Gerichtshofs des Reichs anrufen.“ Deutlich kürzer fand sich der Vorrang des Bundesrechts im Entwurf von Herrenchiemsee in Artikel 31: „Bundesrecht geht vor Landesrecht.“ Die Einklagbarkeit regelte sowohl Artikel 98 Nr. 4 als auch Artikel 137.

³⁶⁵ Artikel 4 der Weimarer Reichsverfassung hatte gelautet: „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts.“ Mit Verweis auf die Weimarer Verfassung hatte der Unterausschuß III formuliert: „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als Bestandteil des einheimischen Rechts.“ (vgl. Anlage zur 6. Sitzung [17.8.48], S. 148 und 150.)

Anwendung zu erörtern und daraus Konsequenzen zu ziehen, sondern für welche die Reichsverfassung ganz einfach Beratungsgrundlage und also die Ausgangsgröße war, die dann abgelehnt, mehr oder weniger geändert oder auch angenommen wurde. Diese Arbeitsweise schlug sich besonders in der Aussprache um die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Unterausschuß II nieder.³⁶⁶ Auch in der Frage um die zukünftige Flagge waren die Weimarer Farben die Diskussionsgrundlage – was insbesondere den Konventsteilnehmern aus Bayern zu schaffen machte.³⁶⁷ Ebenso wurden die Bestimmungen über die Neugliederung der Länder zunächst anhand des Artikels 18 der Weimarer Reichsverfassung formuliert.³⁶⁸ Das gleiche Procedere zeichnete sich zu großen Teilen in der Diskussion um die Formulierung der Grundrechte ab. Auch hier war die Reichsverfassung Maßstab gewesen.

Im besonderer Weise aber standen das Notverordnungsrecht im Schatten der Weimarer Vergangenheit. Das liegt insbesondere darin begründet, daß bereits drei Jahre nach Ende der nationalsozialistischen Diktaturgewalt keiner anderen Norm der Weimarer Reichsverfassung rückblickend eine – verfassungsrechtlich – so folgenschwere Bedeutung zugesprochen wurde wie Artikel 48. So wurde auf Herrenchiemsee an keiner anderen Norm das Bemühen, von Weimar Abstand zu gewinnen, so deutlich hervorgehoben, so deutlich formuliert wie am Notverordnungsrecht.³⁶⁹ Wenngleich die Beratungen um die Verfassungsänderungen nicht in dem Maße wie das Notverordnungsrecht im Zeichen der Abkehr von Weimar standen – und das, obwohl die Verfassung eine zunehmende Schwächung vor allem auch durch die Praxis der Verfassungsänderung erlitten hatte und der eigentliche „Todesstoß“ nicht durch Notverordnungen, sondern durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933³⁷⁰ erfolgt war – so war den Konventsteilnehmern dennoch präsent, daß das schleichende Gift für die Verfassung die allmähliche Aushöhlung ihrer eigenen Grundentscheidungen war und die Kanüle, durch die es floß, die vollkommen unzureichende Regelung zur Verfassungsänderung. Die Reichsverfassung war nicht genügend

³⁶⁶ Vgl. bspw. Unterausschuß II, 1. Sitzung (13.8.48), S. 18 ff.

³⁶⁷ Schwalber befürchtete, daß „das bayerische Volk die Farben schwarz-rot-gold ablehnen [würde], weil es darin eine zu enge Verbindung mit dem Weimarer Staat erblickt. In Bayern bestehe aber keine Geneigtheit, zur Staatsform von Weimar“ zurückzukehren. – So Schwalber laut zusammenfassendem Protokoll der 2. Sitzung des Unterausschusses I am 18.8.48 (S. 50).

³⁶⁸ Vgl. Unterausschuß I, 3. Sitzung (18.8.48), S. 97; ebd., 6. Sitzung (19.8.48), S. 171 f.

³⁶⁹ Dazu ausführlich oben, XV.2.; vgl. im Abschlußbericht insbesondere das neunte Kapitel des „Darstellenden Teils“, abgedruckt in: Parl. Rat II, S. 555 ff.

³⁷⁰ Vgl. dazu oben XVII.2.

gewappnet gegen eine Auslegung ihrer Normen, welche die Verfassung allmählich beseitigen würde. Die Verfassung konnte nicht verhindern, daß ihre Fundamente – die Grundrechte, die parlamentarische Demokratie, die Rechtstaatlichkeit, die Bundesstaatlichkeit – zerstört wurden und einer menschenverachtenden, rechtlosen Parteidiktatur weichen mußte. Die Artikel 106 bis 108 zur Verfassungsänderung des Herrenchiemseer Entwurfs waren eine ganz deutliche Antwort auf die durch die Reichsverfassung ermöglichte Praxis der schleichenden Verfassungsbeseitigung: die erforderlichen Stimmquoten (Art. 106 I), das Textänderungsgebot (Art. 106 II), das Erfordernis der Einstimmigkeit für eine Abänderung der bundesstaatlichen Grundordnung (Art. 107) sowie die Ewigkeitsklausel (Art. 108).³⁷²

So war die Weimarer Reichsverfassung von 1919 eine der entscheidenden Vorlagen, entlang derer sich der Konvent seinen eigenen Entwurf erarbeitet hat. Dabei ist nicht nur von Bedeutung, wie viele Normen der Reichsverfassung – und wie viele davon wörtlich – sich tatsächlich in den Ausarbeitungen des Verfassungskonvents wiederfinden. Bedeutend ist insbesondere die Tatsache, daß die Weimarer Verfassung für einen Großteil der Diskussionen die Ausgangsgröße bildete. Waren auch der bayerische Entwurf und selbstredend auch die bereits verabschiedeten Landesverfassungen wichtige Beratungsgrundlagen, so kam der Weimarer Verfassung gleichwohl eine besondere Bedeutung zu. War sie doch bereits in die Landesverfassungen und die Ausarbeitungen aus Bayern eingeflossen und konnte sich also auch über diesen Weg auf Herrenchiemsee niederschlagen.

2. Der Verfassungskonvent als Sammelbecken der Landesverfassungen

Die Zusammensetzung des Konvents brachte es mit sich, daß neben der Weimarer Reichsverfassung auch die bis dahin bereits erlassenen Landesverfassungen in die Beratungen einfließen, waren doch viele der Konventsteilnehmer an der Entstehung 'ihrer' Landesverfassungen beteiligt und nicht zuletzt gerade deswegen von ihren Landesregierungen nach Herrenchiemsee abgeordnet worden.³⁷³ So waren auf Herrenchiemsee rund 25 Männer versammelt, die zum größten Teil mit den verfassungsrechtlichen und – kraft ihrer Ämter – auch politischen Grundlagen ihrer Länder aufs engste vertraut waren. Auf Herrenchiemsee konnte aus dem vollen geschöpft werden,

³⁷² Dazu ausführlich oben, XVII.1.

³⁷³ Vgl. dazu die Aufzeichnungen von Hans Ehard, Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentenschaft, in: Historisch-politische Schriftenreihe 3 (1964), S. 3 (7 f.).

und permanent griffen die Teilnehmer des Verfassungskonvents auf die Landesverfassungen zurück, immer wieder verwiesen sie beispielhaft auf die Regelungen in ihren Ländern.

Freilich war die Bezugnahme auf die Landesverfassungen naturgemäß beschränkt; ging es doch auf Herrenchiemsee darum, einem *Bundesstaat* seine verfassungsrechtliche Form zu geben und damit insbesondere auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu regeln – was insbesondere hieß, Kompetenzen zu verteilen. Gleichwohl konnte, was die Grundstrukturen der Staatlichkeit betraf, auf die Landesverfassungen rekurriert werden.

Zahlreiche Beispiele finden sich bei der Lektüre der Protokolle insbesondere des Unterausschusses I. Mehrfach wurde hier, wo zuvörderst die Bevollmächtigten der Länder zusammenkamen, auf die Landesverfassungen verwiesen: Für das Verhältnis von Bundesrecht und Völkerrecht bemühte Carlo Schmid die *württemberg-badische Verfassung*³⁷⁴; Hülsmann brachte zum Verhältnis der drei Gewalten untereinander Artikel 138 der *Verfassung von Rheinland-Pfalz* in die Aussprache ein.³⁷⁵ Häufig wurde die *bayerische Verfassung* – insbesondere von Hans Nawiasky – herangezogen: in der Frage, ob an politischen Wahlen lediglich Parteien beteiligt sein dürfen,³⁷⁶ in der Aussprache über die Einschränkung von Grundrechten³⁷⁷ und auch in der Debatte darüber, ob der Name Gottes außerhalb der Präambel sich in der Verfassung wiederfinden sollte.³⁷⁸ Schließlich verwies Nawiasky in bezug auf die Schlußbestimmungen darauf, daß die bayerische Verfassung mit 'keiner Silbe' erwähne, daß die Verfassung durch die Militärgouverneure genehmigt werden mußte.³⁷⁹ Zum Asylrecht auch für Deutsche außerhalb des Bundesgebietes befürwortete Brill die Übernahme des Artikel 7 Satz 1 der *hessischen Verfassung*³⁸⁰, zur Bindung der Gewalten an die Grundrechte wollte er eine

³⁷⁴ Unterausschuß I, 1. Sitzung (17.8.48), S. 45; ders., 2. Sitzung (18.8.48), S. 56.

³⁷⁵ Unterausschuß I, 2. Sitzung (18.8.48), S. 67.

³⁷⁶ Unterausschuß I, 3. Sitzung (18.8.48), S. 85.

³⁷⁷ Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 105.

³⁷⁸ In der unter Federführung Nawiaskys entstandene Vorlage, die dem Unterausschuß I in der fünften Sitzung vorlag, fand sich Artikel „A“ in folgender Formulierung: „Der Mensch ist von Gott erschaffen, aber der Staat ist von Menschen gemacht. Darum ist der Mensch nicht um des Staates willen da, sondern der Staat um des Menschen willen.“ (Unterausschuß I, Anlage zur 5. Sitzung [19.8.48], S. 141); vgl. die Diskussion darüber ebd., S. 121 ff.

³⁷⁹ Unterausschuß I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 177; gleiches bestätigte Fecht für die badische Verfassung (ebd., S. 178).

³⁸⁰ Unterausschuß I, 5. Sitzung (19.8.48), S. 127. Artikel 7 Satz 1 lautete: „Kein Deutscher darf einer fremden Macht ausgeliefert werden.“

Regelung entsprechend dem Artikel 26, zur Wesensgehaltsgarantie Artikel 63 seiner Landesverfassung übernommen wissen.³⁸¹

Auch im Unterausschuß III wurden die Landesverfassungen herangezogen. So geschah es beispielsweise bei der verfassungsrechtlichen Normierung der Verfassungsänderung.³⁸² Zürcher hatte in der fünften Sitzung des Unterausschusses III gefordert, das Textänderungsgebot gemäß Artikel 85 Absatz 4 der *Landesverfassung von Württemberg-Baden* aufzunehmen.³⁸³

Deutlich seltener wurden im Unterausschuß II die Landesverfassungen angeführt. Zu erklären ist das mit der Tatsache, daß der Unterausschuß II sich eben mit den Zuständigkeitsfragen in den Bereichen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, also vor allem mit Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern befaßte. Hier konnten die Landesverfassungen naturgemäß nicht als Referenzgrößen dienen.

Wenngleich es auf der Hand liegt, so verdient doch noch einmal betont zu werden, daß die Teilnehmer des Konvents fast ausschließlich auf ihre eigenen Landesverfassungen verwiesen. Dieser Umstand darf nicht zu dem Fehlschluß führen, daß die eingebrachten Normen sich jeweils nur in dieser einen Landesverfassung gefunden hätten – die Ewigkeitsklausel beispielsweise

³⁸¹ Unterausschuß I, 6. Sitzung (19.8.48), S. 148 f. Artikel 26 der hessischen Verfassung lautete: „Sie [die Grundrechte] binden den Gesetzgeber, den Richter und die Verwaltung unmittelbar.“ Artikel 63 lautete: „Soweit diese Verfassung die Beschränkung eines der vorstehenden Grundrechte durch Gesetz zuläßt oder die nähere Ausgestaltung einem Gesetz vorbehält, muß das Grundrecht als solches unangetastet bleiben. Gesetz im Sinne solcher grundrechtlichen Vorschriften ist nur eine vom Volk oder der Volksvertretung beschlossene allgemeinverbindliche Anordnung, die ausdrückliche Bestimmungen über die Beschränkung oder Ausgestaltung des Grundrechts enthält. Verordnungen, Hinweise im Gesetzestext auf ältere Regelungen sowie durch Auslegung allgemein gesetzlicher Ermächtigungen gewonnene Bestimmungen genügen diesen Erfordernissen nicht.“

³⁸² Vgl. dazu und zum Folgenden oben, XVII.1. passim.

³⁸³ Unterausschuß III, 5. Sitzung (17.7.48), S. 121. Artikel 85 Absatz 4 der württemberg-badischen Verfassung lautete: „Ohne vorherige Änderung der Verfassung können Gesetze, durch die Bestimmungen der Verfassung durchbrochen würden, nicht beschlossen werden.“ In der ersten Sitzung des Unterausschusses II hatte Kanka auf die Ewigkeitsklausel der hessischen Verfassung verwiesen, die da lautete: „Keinerlei Verfassungsänderung darf die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten. Die Errichtung einer Diktatur, in welcher Form auch immer, ist verboten. Hiergegen verstoßende Gesetzesanträge gelangen nicht zur Abstimmung, gleichwohl beschlossene Gesetze nicht zur Ausfertigung. Trotzdem verkündete Gesetze sind nicht zu befolgen. Auch dieser Artikel selbst kann nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein.“ (Vgl. Unterausschuß II, 1. Sitzung [13.8.48], S. 11) Weitere Bezugnahmen auf die Landesverfassungen finden sich in den Protokollen des Unterausschusses III: bspw. auf die Verfassung von *Baden* (2. Sitzung [14.8.48], S. 17 [Parteibildung], 3. Sitzung [14.8.48], S. 52 [konstruktives Mißtrauensvotum], 5. Sitzung [17.8.48], S. 91, 118 [Rechte der Abgeordneten], *Bremen* (2. Sitzung [14.8.48], S. 18 [5%-Klausel]), *Rheinland-Pfalz* (2. Sitzung [14.8.48], S. 26 [Regierungsbildung]), *Württemberg-Baden* (3. Sitzung [14.8.48], S. 51 [Wahl des Bundeskanzlers und Berufung der Bundesminister]) sowie *Bayern* (3. Sitzung [14.8.48], S. 56 [Bundesgerichte]).

war im Jahr 1948 in beinahe allen Landeverfassungen niedergeschrieben³⁸⁴ –, sondern ist vielmehr nur Ausdruck der Tatsache, daß die Konventsmitglieder insbesondere mit ihren eigenen Landesverfassungen vertraut waren. Genau dieser Umstand ermöglichte es, daß der Konvent von Herrenchiemsee zu einer Art Sammelbecken wurde, aus dem das – für eine Bundesverfassung – Beste herausgezogen werden konnte.

3. Zum Anteil der nicht stimmberechtigten Mitglieder

Elf von ihren Landesregierungen Bevollmächtigte und ein ganzer Stab von Mitarbeitern waren auf Herrenchiemsee zusammengekommen.³⁸⁵ Waren auch nur die elf Hauptdelegierten stimmberechtigt, so machen die Protokolle doch deutlich, wie groß der Anteil der Nichtstimmberechtigten an den inhaltlichen Ausarbeitungen war. Schon rein rechnerisch läßt sich im Plenum eine relativ hohe Beteiligung der Mitarbeiter feststellen: Im Plenum gehörten neben den Hauptdelegierten Beyerle, Brill und Schmid auch Pfeiffer, für den freilich als Vorsitzender eine sehr hohe Anzahl an Wortmeldungen zu verzeichnen ist, Küster und Nawiasky zu den Wortführern.³⁸⁶ Fanden sich auch im Unterausschuß I überwiegend die stimmberechtigten Mitglieder ein, so waren doch auch hier die nicht stimmberechtigten in erheblichem Maße an den Ausarbeitungen beteiligt. Die Sitzungen des Unterausschusses I eröffnete Carlo Schmid mit Grundsatzthemen wie beispielsweise die Aufgabe des Unterausschusses, die Präambel, die Gliederung des Bundesgebietes, das Verhältnis des Bundesrechts zum Völkerrecht. Damit hatte er den Fahrplan des Unterausschusses I grob abgesteckt und vorgegeben. In der 4. Sitzung wurde eine Unterkommission eingesetzt, welche unter der Federführung Hans Nawiaskys – nicht stimmberechtigt – die Formulierung der Grundrechte vornehmen sollte.³⁸⁷ Die Arbeit, welche Nawiasky gemeinsam mit Baade und Feine leistete, wurde zur maßgeblichen Vorlage für den Unterausschuß I. Die Beteiligung der nichtstimmberechtigten im Verhältnis zu den stimmberechtigten Mitgliedern kann im Unterausschuß I als mindestens gleichwertig betrachtet werden. In den Unterausschüssen II und III lag die Arbeit in den Händen der Mitarbeiter.³⁸⁸ Auch hier wurden Vorlagen

³⁸⁴ Bspw. in Art. 150 der Verfassung des Landes Hessen, in Art. 92 III der Verfassung des Landes Baden, in Art. 85 I in der Verfassung für Württemberg-Baden sowie in Artikel Art. 129 der Verfassung für Rheinland-Pfalz; sie findet sich nicht bspw. in der Verfassung für Württemberg-Hohenzollern.

³⁸⁵ Vgl. dazu Anhang 3.

³⁸⁶ Vgl. Anhang 5.

³⁸⁷ Siehe Unterausschuß I, 4. Sitzung (18.8.48), S. 118.

³⁸⁸ Vgl. dazu auch Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LXXXV.

erarbeitet, welche die weitere Diskussion bestimmen sollten – Ottmar Kollmann hatte für den Unterausschuß II eine Vorlage zur Gesetzgebungszuständigkeit vorgelegt, dem Unterausschuß III lagen in der Nachmittagssitzung des 14. August Entwürfe von Brill und Küster zum Thema Bundesrat vor,³⁸⁹ zu den Abschnitten Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident hatten Küster, von Schmoller und wohl auch Praß bis zum 17. August eine Vorlage ausgearbeitet.³⁹⁰ Auch bei der Ausarbeitung der Normen zur Verfassungssicherung waren die nichtstimmberechtigten Mitglieder wesentlich beteiligt, dies gilt insbesondere für Hans Nawiasky; aber auch Küster, Leusser und Suhr taten sich hier besonders hervor.³⁹¹

Berücksichtigt man zusätzlich die Arbeit der Redaktionskommission, in welcher sich keines der stimmberechtigten Mitglieder fand, so ist festzustellen, daß der Anteil der Mitarbeiter und geladenen Sachverständigen an den Ausarbeitungen auf Herrenchiemsee enorm groß war. Waren sie auch nicht stimmberechtigt, so kam ihren Vorarbeiten doch jener strukturelle Vorteil zu, den zuvor die Weimarer Reichsverfassung, die Entwürfe aus Bayern und die Landesverfassungen genossen und der später auch dem Herrenchiemseer Entwurf gegenüber dem Parlamentarischen Rat zukommen sollte: wer formuliert, hat die Macht, ganz entscheidend auf den weiteren Werdegang einzuwirken.

4. Teilnehmer nicht als Vertreter ihrer Parteien

Der Verfassungskonvent war nicht in erster Linie aus parteipolitischen Interessen heraus einberufen worden, vielmehr ging es darum, die letzte Chance zur Vertretung der Länderinteressen zu nutzen.³⁹² Ihrem Selbstverständnis nach kamen die Teilnehmer nicht als Vertreter der Parteien, und tatsächlich kam auf Herrenchiemsee der Parteipolitik keine größere Bedeutung zu.³⁹³ Zwar gab es 'parteinterne' Treffen – sowohl die Teilnehmer aus den CDU- als auch die aus den SPD-regierten Ländern trafen sich zu jeweiligen Sondersitzungen³⁹⁴; auch gab es einige Fragen, in denen sich die Differenzen zwischen Teilnehmern aus CDU- und SPD-regierten Ländern

³⁸⁹ Vgl. oben, XVII.

³⁹⁰ Vgl. dazu oben, II.

³⁹¹ Vgl. oben, XVII. 1. und 2. insbesondere f. g.

³⁹² Dazu oben, II.

³⁹³ Vgl. auch die Beurteilung Pfeiffers, Vom Werden einer Verfassung, in: Die öffentliche Verwaltung 1948, S. 49 (50); so auch Wiesend, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 68 – vgl. auch Schmid, Erinnerungen, S. 334 und oben, VII.7.3.b.

³⁹⁴ Vgl. dazu oben, VI.; VII.2.

festmachen ließen. Dazu gehörte beispielsweise die Auseinandersetzung um die Darstellung der Ergebnisse³⁹⁵ wie auch um den Stellenwert, welcher dem Bayerischen Entwurf – und damit mittelbar auch den Entwürfen des Ellwanger Freundeskreises – in den Beratungen zukommen sollten.³⁹⁶ Mindestens ebenso häufig aber lassen sich inhaltliche Uneinigkeiten überhaupt nicht der Parteizugehörigkeit zuordnen. So herrschte beispielsweise in der grundsätzlichen Frage nach dem Fortbestand des Deutschen Reiches keine ‘parteilpolitische’ Übereinstimmung. Als einzige waren es die Teilnehmer aus Bayern, welche das Reich für beseitigt und damit eine Neugründung für unerlässlich hielten.³⁹⁷ Auch bei der Erarbeitung der Normen zur Verfassungsänderung sind die unterschiedlichen Ansichten keiner politischen Couleur zuzuordnen. So gingen beispielsweise in der Frage, ob manche Kompetenzzuweisungen an die Länder der Verfassungsänderung grundsätzlich entzogen werden sollten, Brill (SPD) und Beyerle (CDU) konform, in der Abstimmung darüber stimmten Brill, Schwalber (CSU) und Süsterhenn (CDU) gegen die übrigen Konventsteilnehmer.³⁹⁸ In bezug auf die Elastizität der Verfassung waren sich Schmid und Beyerle – beide aus den ersten Reihen ihrer Parteien – einig.³⁹⁹

Es muß nicht sonderlich überraschen, daß parteipolitische Interessen hier nicht so zum Tragen kamen, ging es doch auf Herrenchiemsee darum, erst einmal die Rahmenbedingungen für die spätere, selbstverständlich parteipolitisch geprägte Politik zu gestalten. Auch die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates sollten nicht – wenngleich viel stärker als die des Verfassungskonvents – zuvörderst im Zeichen der Parteipolitik stehen.⁴⁰⁰

5. Zur Sonderrolle Bayerns (3)

War Bayern schon durch seinen Gastgeberstatus und durch Anton Pfeiffer als Konventsvorsitzenden eine Sonderrolle zugekommen, so sollte es auch auf die inhaltlichen Ausarbeitungen besonderen Einfluß nehmen. Das gründete zum

³⁹⁵ Vgl. dazu oben, VII.3.b.

³⁹⁶ Dazu und zum Folgenden auch Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. LCVI ff. Bucher weist zu Recht darauf hin, daß die Teilnehmer des Konvents bemüht waren, parteipolitische Differenzen möglichst klein zu halten (S. LXVIII). Als Indiz hierfür könnte eventuell gelten, daß im Abschlußbericht von Herrenchiemsee zwar hier und da festgehalten wurde, daß Uneinigkeiten bestehen blieben, nirgendwo aber stehen die Namen hinter Mehrheits- und Minderheitsmeinungen oder abweichenden Meinungen.

³⁹⁷ Vgl. dazu ausführlich Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik, Band V, S. 1091 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

³⁹⁸ Vgl. oben, XVI.1.g.

³⁹⁹ Oben, XVII.1.f.

⁴⁰⁰ Dazu unten, Fünfter Teil, passim.

einen auf der Tatsache, daß die bayerische Delegation mit den Herren Pfeiffer, Schwalber, Leusser, Kneuer, Kollmann, Heubl, Ringelmann und Nawiasky die größte aller Delegationen war⁴⁰¹ und damit in den Verhandlungen mit größerer Präsenz aufwarten konnte. Zum anderen – das dürfte das Entscheidende sein – konnte Bayern aber durch seine Vorarbeiten auf die Behandlungen Einfluß nehmen. Obwohl sich bereits in der ersten Plenarsitzung deutliche Widersprüche dagegen regten, den bayerischen Entwurf als offizielle Vorlage für die Arbeit des Konvents zu betrachten,⁴⁰² wurden diese Vorarbeiten eben doch – neben, möglicherweise auch vor den Landesverfassungen und der Weimarer Reichsverfassung – zur maßgeblichen Vorlage für den Konvent. Und auch für den bayerischen Entwurf sollte sich wiederum herausstellen, welche normative Kraft einer ausgearbeiteten Vorlage zukommt.⁴⁰³ Die Ausarbeitung der Normen zur Verfassungsänderung wie auch zu den Notverordnungen lassen deutlich erkennen, wie eng auf Herrenchiemsee entlang des bayerischen Entwurfs gearbeitet wurde.⁴⁰⁴ Doch auch für viele andere Abschnitte des Verfassungsentwurfs diente der bayerische Entwurf als Vorlage. Häufig herangezogen wurde er beispielsweise für die Gesetzgebungszuständigkeiten⁴⁰⁵, in der Frage um die Grundgesetzkonformität der Landesverfassungen⁴⁰⁶ oder die Beitrittsmöglichkeiten der übrigen deutschen Länder zum Bund.⁴⁰⁷

Zieht man hinzu die Entwürfe, welche aus Reihen der bayerischen Delegation für die Unterausschüsse erarbeitet wurden⁴⁰⁸ sowie schließlich die Abschlußarbeiten durch die Redaktionskommission⁴⁰⁹, so kann kaum noch Zweifel daran bestehen bleiben, daß die Verhandlungen auf Herrenchiemsee zu nicht unwesentlichen Teilen von Vertretern aus Bayern gelenkt wurden. Die Arbeit der Redaktionskommission verdient noch einmal besondere Aufmerksamkeit: Pfeiffer hatte gegen Ende des Konvents mehr oder

⁴⁰¹ Vgl. dazu und zum Folgenden auch Gelberg, Bayerische Strategien, S. 58 ff.

⁴⁰² Vgl. oben, VIII.2.

⁴⁰³ So auch Gelberg, Bayerische Strategien, S. 63.

⁴⁰⁴ Siehe oben, XV.1. und 2. passim.

⁴⁰⁵ Siehe bspw. Unterausschuß II, 1. Sitzung (13.8.48), S. 15 ff., ebd., 2. Sitzung (14.8.48), S. 73 ff., passim.

⁴⁰⁶ Unterausschuß I, 2. Sitzung (18.8.48), S. 65.

⁴⁰⁷ Ebd., S. 79.

⁴⁰⁸ Oben, 3.; vgl. dazu und zum Folgenden auch Hans-Ulrich Gallwas, Der staatsrechtliche Standort des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 83 (87 ff.).

⁴⁰⁹ Vgl. oben, X.

weniger eigenmächtig die Einsetzung einer Redaktionskommission beschlossen.⁴¹⁰ Die Mitglieder waren Küster, Leusser, von Schmoller, Held, von Doemming und – ohne es mit den übrigen Konventsteilnehmern abgesprochen zu haben, bestimmte Pfeiffer, daß zusätzlich Kollmann in der Redaktionskommission mitarbeiten sollte. Damit bestand diese Redaktionskommission fast gänzlich aus Vertretern der süddeutschen Länder; Bayern und Württemberg-Baden waren von je zwei Mitarbeitern, Württemberg-Hohenzollern und Rheinland-Pfalz durch je ein Mitglied vertreten. Die ihr zugedachte Aufgabe war es, eine Gesamtfassung zu erstellen; die Abschlußberichte der Unterausschüsse zu koordinieren. Tatsächlich aber faßte die Redaktionskommission nicht nur zusammen, sondern schrieb manche Normen, insbesondere aber manche Kommentierungen um.⁴¹¹ Das geschah beispielsweise in Zusammenhang mit dem Notverordnungsrecht in Artikel 111 Absatz 1;⁴¹² auch die Kommentierungen zur Verfassungsänderung⁴¹³ wie auch zum Abschnitt über die Gesetzgebung stimmen nicht ganz mit den entsprechenden Abschlußberichten überein. Im Abschlußbericht des Unterausschusses III war zu lesen: „Während die *Mehrheit* in dem Bundestag den eigentlichen Träger der Gesetzgebung sieht und sie sich für eine Mitwirkung des Bundesrats an der Gesetzgebung in Anlehnung an die Form ausgesprochen hat, die der Reichsrat nach der Verfassung von Weimar gehabt hat, hat eine *Minderheit* die völlige Gleichberechtigung beider Gesetzgebungsorgane verlangt.“⁴¹⁴ Daraus wurde im Bericht über den Verfassungskonvent: „...standen sich *zwei Ansichten* gegenüber. Während die eine in dem Bundestag den eigentlichen Träger der Gesetzgebung sieht und sich für eine Mitwirkung des Bundesrats an der Gesetzgebung in Anlehnung an die Form aussprach, die der Reichsrat nach der Verfassung von Weimar gehabt hat, *verlangte die andere* die völlige Gleichberechtigung beider Gesetzgebungsorgane.“⁴¹⁵

⁴¹⁰ Dazu oben, VIII.6.

⁴¹¹ Vgl. dazu und zum Folgenden auch Bucher, Einleitung, in: Parl. Rat II, S. CVIII ff. mit weiteren Nachweisen.

⁴¹² Dazu oben, m.

⁴¹³ Vgl. in: Parl. Rat II, S. 304 f. und 558 f.

⁴¹⁴ Abschlußbericht Unterausschuß III, in: Parl. Rat II, S. 303 (Hervorhebungen nicht im Original).

⁴¹⁵ In: Parl. Rat II, S. 556.

6. Provisorium versus Stabilität

Zu den wesentlichen und immer wiederkehrenden Themen auf Herrenchiemsee gehörte das Abwägen zwischen Provisoriumscharakter auf der einen und Stabilität des künftigen Verfassungswerks auf der anderen Seite. Was sich bereits in den Verhandlungen zwischen den alliierten Militärgouverneuren und Ministerpräsidenten abgezeichnet hatte und sich auch im Parlamentarischen Rat fortsetzen sollte, prägte auch die Arbeit auf der Herreninsel: Das Grundgesetz sollte ebenso provisorisch wie stabil sein.⁴¹⁶ Bereits in der Plenarsitzung am 11. August und insbesondere in der ersten Sitzung des Unterausschusses I knapp eine Woche später am 17. August 1949 ließ Carlo Schmid mit seinen Grundsatzreden keinen Zweifel mehr darüber bestehen, wie wichtig die Frage nach dem Charakter des künftigen Staats- und Verfassungsgebildes für die anstehende Arbeit sein würde. Und tatsächlich prägte diese Frage einige inhaltliche Debatten. Von Bedeutung war sie insbesondere für die Frage nach dem räumlichen Geltungsbereich und der zeitlichen Befristung des Grundgesetzes, nach Einschränkung und Aufgaben einzelner Staatsorgane – das betraf beispielweise den Bundespräsidenten – und natürlich auch die Frage nach dem Reglement der Verfassungsänderung. Immer wieder stand hier das Bedürfnis, lediglich etwas Vorübergehendes zu schaffen, dem Wunsch nach Funktionsfähigkeit gegenüber.

⁴¹⁶ Dazu Bauer-Kirsch, Legitimation des Bonner Grundgesetzes, S. 173 ff.; vgl. zum Folgenden auch oben, VII.3.

Fünfter Teil

DIE REZEPTION DES ENTWURFS VON HERRENCHIEMSEE IM PARLAMENTARISCHEN RAT

„Es ist kein Zweifel, daß der Parlamentarische Rat in seinen Entscheidungen völlig frei ist. Wir sind aber andererseits der Auffassung, daß in Herrenchiemsee im Auftrag der Ministerpräsidenten wertvolle Vorarbeiten geleistet worden sind, die die Arbeit des Parlamentarischen Rates allein schon dadurch wesentlich erleichtern können, daß die Problemstellungen klar aufgerissen wurden und im übrigen auch zum Teil bereits gesetzestechisch einwandfreie Formulierungen gefunden worden sind. Wir sind deshalb der Auffassung, daß wir diese Arbeitsergebnisse, selbstverständlich ohne jede Bindung zur Grundlage unserer Arbeit machen sollten, wobei wir selbstverständlich auch andere Vorarbeiten, darunter die Verfassungsrichtlinien des Volksrates, gern heranziehen und im übrigen nach dem alten biblischen Grundsatz handeln wollen: Prüfet alles und behaltet das Beste.“ – So Adolf Süsterhenn am 8. September vor dem Parlamentarischen Rat.¹

XVIII. ANFÄNGLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN ENTWURF VON HERRENCHIEMSEE

Nach Abschluß der Arbeiten auf Herrenchiemsee erhielten die Ministerpräsidenten den fertigen Entwurf. Der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz Stock ließ am 31. August 1948 dem Parlamentarischen Rat den Entwurf von Herrenchiemsee zukommen und hielt dabei fest, daß dieser keine Regierungsvorlage sei, es folglich keinen Beauftragten der Ministerpräsidenten gebe, der den Entwurf vor dem Parlamentarischen Rat vertreten werde und der Parlamentarische Rat nicht an die unterbreitete Vorlage gebunden sei² – die Ministerpräsidenten hatten sich

¹ Stenographischer Bericht des Plenums des Parlamentarischen Rates (künftig zitiert: Parlamentarischer Rat, Plenum), 2. Sitzung (8.9.48), in: Parl. Rat IX, S. 20 ff.

² Vgl. dazu Hans Ehard, Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentenschaft, in: Historisch-politische Schriftenreihe 3 (1964), S. 3 (24 f.); vgl. auch Peter Bucher, Einleitung, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, 1981 (zitiert: Parl. Rat II), S. CXV ff.; vgl. auch Horst Säckler, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Zugleich eine Besprechung der vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv hrsg. Akten und Protokolle des Parlamentarischen Rates 1948-1949, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1983, S. 6 (10); ders., Verfassungskonvent 1948, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 784 (791 f.); auch Klaus Stern, Staatlichkeit und Verfassunggebung in

von der Schaubühne der Verfassunggebung verabschiedet. Nicht frei von Dramatik beschrieb der damalige bayerische Ministerpräsident Hans Ehard diese Situation im Sommer 1948: „Damit hatten sich die Ministerpräsidenten und ihre Länder praktisch ausgeschaltet, vor der zentralen Konstituante kapituliert und ihr Schicksal in deren Hand gegeben.“³ Unabhängig davon, ob diese Entwicklung notwendig, den Ländern ab- oder zuträglich und von den Alliierten so vorgesehen war, überrascht die Zurückhaltung und der Rückzug der Ministerpräsidenten just in dem Augenblick, in dem ihr Auftragswerk vollendet und dessen ihm zugedachte Funktion zum tragen kommen sollte.

Auch die Parteien hielten sich zurück oder äußerten sich eher skeptisch gegenüber dem Herrenchiemseer Entwurf; das überrascht jedoch weniger⁴, standen die Parteien doch vielmehr in Konkurrenz zu einem Gremium, das zu weiten Teilen un-, zumindest aber überparteilich gearbeitet hatte. Laut eines Artikels aus der Neuen Zeitung vom 25. August 1948 hatte der Pressechef des SPD-Vorstandes, Fritz Heine, den Entwurf von Herrenchiemsee „höchstens als Vorarbeiten“ erachtet, welche der Parlamentarische Rat entweder „in den Papierkorb werfen kann oder aus denen er einige Anregungen entnehmen wird“, die Vorschläge von Herrenchiemsee seien „unverbindlich“.⁵ Weniger skeptisch, aber durchaus nüchtern äußerte sich wohl Konrad Adenauer, zu diesem Zeitpunkt Vorsitzender der CDU in der britischen Besatzungszone: Der Parlamentarische Rat würde die „Verfassungsarbeiten von Herrenchiemsee sachlich beurteilen und bei seinen Beratungen verwerten.“⁶

Tatsächlich konnte der Entwurf von Herrenchiemsee unter rechtlich-normativen Gesichtspunkten nur eine Empfehlung und unverbindlich sein. Nunmehr war es – de jure – allein Sache der 65 von ihren Landtagen gewählten Abgeordneten, die Verfassung des künftigen vorläufigen Weststaates auszuarbeiten. Jedoch war der Entwurf von Herrenchiemsee eine maßgebliche Vorlage. Und mindestens zwei – eher technische – Faktoren garantierten den Arbeiten des Verfassungskonvents von vorneherein beinahe

Deutschland vor 50 Jahren: Das Schicksalsjahr 1948, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 795 (804 f.).

³ Tatsachen und Zusammenhänge, S. 25.

⁴ Auch dazu Bucher, ebd., S. CXIX ff.; Bernhard Vogel, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – Grundlage für die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 51 (59 f.); Wolfgang Benz, Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32-33/98 (1998), S. 13.

⁵ „Arbeit auf Herrenchiemsee beendet. 300. Seiten Verfassungswerk nach vierzehntägigen Beratungen“, S. 1.

⁶ Ebd.

zwangsläufig ihren Einfluß im Parlamentarischen Rat: Zum einen lag mit dem Herrenchiemseer Entwurf ein vollständiger Verfassungsentwurf vor. Und wenn dieser Entwurf auch rechtlich keinerlei Bindungswirkung hatte und auch wenn dieser nicht im Auftrag des Parlamentarischen Rates, sondern auf Grund einer Absprache zwischen den Ministerpräsidenten erstellt worden war – nun lag er vor, ein vollständiger Entwurf mit 149 Artikeln. Systematisch arbeitete der Parlamentarische Rat den Entwurf von Herrenchiemsee ab, für beinahe alle Normen war der Chiemseer Entwurf die Verhandlungsgrundlage.⁷ Eine jede von ihm abweichende Entscheidung konnte unter Rechtfertigungszwang geraten; dies um so mehr, als der Entwurf zu grundlegenden Entscheidungen – Zweite Kammer, Staatsoberhaupt, konstruktives Mißtrauensvotum, Finanzverfassung – sogar Alternativvorschläge aufführte.

Zum anderen fanden sich im Parlamentarischen Rat sechs Teilnehmer des Verfassungskonvents wieder: Drei der elf stimmberechtigten Mitglieder von Herrenchiemsee – Carlo Schmid, Adolf Süsterhenn und Josef Schwalber – sowie die zwar nicht stimmberechtigten, in jedem Fall aber wortführenden Herren Anton Pfeiffer, Otto Suhr und Hermann Fecht.⁸ Damit waren SPD (Schmid und Suhr), CDU (Süsterhenn und Fecht) und CSU (Schwalber und Pfeiffer) im Parlamentarischen Rat mit je zwei Mitgliedern des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee vertreten. Die Parteien traten hier zwar anders als auf Herrenchiemsee in Erscheinung, der Parlamentarische Rat war weder ein über- und noch weniger ein unparteiliches Gremium.⁹ Hier im Parlamentarischen Rat kam man nicht nur als Vertreter der Länder zusammen, sondern auch als Abgeordnete der Parteien – die einzelnen Mitglieder sind in den Protokollen nicht mehr nach ihrer geographischen, sondern politischen Herkunft aufgeführt.¹⁰ Doch lassen insbesondere die Diskussionen um diejenigen Normen, welche die

⁷ Die Bundestagsbibliothek beherbergt eine von Hand zusammengestellte – zusammengeklebte – Entstehungsgeschichte jedes einzelnen Grundgesetzartikels. Dort sind aus allen Ausschüssen und dem Plenum die relevanten Protokollauszüge und darüber hinaus auch Vorschläge von außen zusammengetragen. Beinahe allen Artikeln steht die entsprechende Norm aus dem Herrenchiemseer Entwurf voran. Diese Zusammenstellung war die Grundlage für die im Jahrbuch des öffentlichen Rechts N.F. 1 (1951) erschienene Darstellung zur Entstehung der Grundgesetznormen.

⁸ Zur Bedeutung der personellen Kontinuität vgl. Wolfgang Krahl, Die Entstehung des Grundgesetzes, in: Juristische Schulung 1997, S. 1083 (1085).

⁹ Dazu oben, XVI.4.; vgl. dazu und zum Folgenden auch Molitor, Bonn: Parlamentarier in guter Stimmung. Vom Reichstag zur Pädagogischen Akademie – Gespräche mit deutschen Politikern – Gegensätze zwischen den Parteien und freundschaftliches Verhandeln, in: „Die Zeit“ vom 27. Januar 1949.

¹⁰ Zur Rolle der Parteien im Parlamentarischen Rat vgl. auch Rudolf Morsey, Die Rolle der Ministerpräsidenten bei der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1948/49, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seeon, S. 35 (49).

Rechtsstellung und Kompetenzen der Länder betreffen, erkennen, daß in manchen Fragen die Landeszugehörigkeit deutlich wichtiger war als die Parteizugehörigkeit.¹¹ In der verfassunggebenden Versammlung in Bonn ging es nicht um Parteipolitik. Und häufig genug kam es unter Mitgliedern derselben Partei zu Meinungsverschiedenheiten. So beispielsweise in der Frage um die Legitimation des Parlamentarischen Rates und des Grundgesetzes oder in der Frage um die Ratifizierung des Grundgesetzes durch Volksentscheid.¹² Einzig die Abgeordneten der KPD – Max Reimann und Heinz Renner¹³ – wichen stets und *gemeinsam* von der Mehrheitsmeinung ab.

XIX. FORTFÜHRUNG UND UMSETZUNG DER ARBEITEN VON HERRENCHIEMSEE

1. Im Überblick

Am 1. September 1948 trat der Parlamentarische Rat in Bonn im naturkundlichen Museum Alexander Koenig zusammen.¹⁴ In Bonn nun tagte die verfassunggebende Versammlung. Zu Beginn der Verhandlungen beschloß der Ältestenrat, daß zunächst über die „Vorarbeiten“ berichtet werden sollte: das Wort ging in der zweiten Plenarsitzung an Carlo Schmid, Adolf Süsterhenn, Walter Menzel und Josef Schwalber – durch drei Redner war damit der Entwurf von Herrenchiemsee vertreten und diesem zweifelsohne ein Vorrecht eingeräumt.¹⁵ Neben dem Entwurf brachte es auch die personelle Kontinuität mit sich, daß manche inhaltliche Diskussion, die schon auf Herrenchiemsee geführt wurde, sich im Parlamentarischen Rat

¹¹ Insbesondere in der Diskussion um die Sicherung der bundesstaatlichen Struktur trat dies zu Tage; dazu ausführlich unten, XVIII.2.d..

¹² Dazu und zum Folgenden Angela Bauer-Kirsch, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik –, in: Zeitschrift für Politik 2002, S. 171 ff.

¹³ Heinz Renner kam an Stelle von Hugo Paul im Oktober 1948 in den Parlamentarischen Rat.

¹⁴ Zu Vorbereitung und Eröffnung des Parlamentarischen Rates vgl. Rudolf Morsey, Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft – das Werk des Parlamentarischen Rates, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, Bonn 1988, S. 83 ff.; Carlo Schmid schrieb in seinen Memoiren dazu: „Wohl kaum hat je ein Staatsakt, der eine neue Phase der Geschichte eines großen Volkes einleiten sollte, in so skurriler Umgebung stattgefunden. In der Halle standen [...] wir [...] rings umgeben von ausgestopftem Getier aus aller Welt. Unter den Bären, Schimpansen, Gorillas und anderen Exemplaren exotischer Tierwelt kamen wir uns ein bißchen verloren vor“ (Carlo Schmid, Erinnerungen, 1979, S. 357); in einem Rückblick auf die Entstehung des Grundgesetzes war im Kölner Stadtanzeiger vom 16. August 1968 zu lesen: „Väter des Grundgesetzes tagten zwischen Giraffen“; zehn Jahre später, am 2. September 1978, sprach die Rheinische Post vom „Politischen Neubeginn neben alten Gerippen“.

fortsetzte oder dort wieder auflebte. Dazu gehörte insbesondere die Frage nach dem Charakter des neuen staatlichen Gebildes. Es war allen voran Carlo Schmid, der für diese inhaltliche Kontinuität stand. Ebenso wie er am 11. August 1948 in der Generalausprache auf Herrenchiemsee diese Grundsatzfrage zum Thema machte, um die Arbeit des Konvents in die richtige Bahnen zu lenken,¹⁶ eröffnete er auch im Parlamentarischen Rat die zweite Sitzung des Plenums am 8. September 1948 mit einer umfangreichen Grundsatzrede ähnlichen Inhalts. Deutlich ausführlicher als auf Herrenchiemsee und mehr feststellend denn fragend ließ er sich über den Untergang und Fortbestand des Deutschen Reiches, über den Namen des zu schaffenden Verfassungswerkes und über das 'Provisorische' und das 'Definitive' des künftigen Staatsgebildes aus.¹⁷ Ein zentrales Thema, welches Schmid ansprach und welches in den weiteren Verhandlungen immer wieder zur Sprache kam, war die Frage nach der Legitimation wie auch Legalität des Parlamentarischen Rates und schließlich auch des Grundgesetzes¹⁸ – beides Fragen, denen sich der Verfassungskonvent nicht ausführlicher widmen mußte, da er eben – de jure – keine Entscheidungen hatte treffen müssen, da er nicht vom Volk oder mittelbar über die Landtage gewählt worden war. Diese Grundsatzdebatte manifestierte sich – wie bereits auf Herrenchiemsee – in den Auseinandersetzungen um die Präambel. Nach langwierigen Diskussionen entschied sich der Parlamentarische Rat für eine Präambel, welche zu weiten Teilen dem Mehrheitsvorschlag des Verfassungskonvents folgte und in der es nicht die Länder, sondern das „Deutsche Volk in den Ländern“ war, welches „kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland“ beschlossen hat. Für eine „Übergangszeit“ – so dokumentiert es die Präambel – sollte eine „neue Ordnung“ geschaffen werden und das „gesamte Deutsche Volk [blieb] aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit Deutschlands zu vollenden.“

Die Grundrechte bilden – wie es der Chiemseer Entwurf vorgesehen hatte – den ersten Teil des Grundgesetzes. Sie gleichen in Inhalt und Formulierung fast durchgehend dem Entwurf von Herrenchiemsee. Die „Würde des Menschen“ stellte der Parlamentarische Rat an den Anfang des Grundgesetzes, der Verfassungskonvent stellte vor den Grundrechtskatalog die Maxime, daß der Staat um des Menschen willen, und nicht umgekehrt der

¹⁵ Parlamentarische Rat, Plenum, 2. Sitzung (8.9.48), S. 7 ff.

¹⁶ Vgl. oben, XIII.1.

¹⁷ Parlamentarischer Rat, Plenum, 2. Sitzung (8.9.48), in: Parl. Rat IX, S. 20 ff.

¹⁸ Dazu ausführlich Angela Bauer-Kirsch, Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik –, in: Zeitschrift für Politik 2002, S. 171 ff.

Mensch um des Staates willen da sei.¹⁹ Andererseits verankerte der Parlamentarische Rat eine der wesentlichen Entscheidungen des Verfassungskonvents in Artikel 1, anstatt wie dieser in Artikel 21: Die unmittelbare Bindung der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung an die Grundrechte. Wie der Verfassungskonvent garantierte auch der Parlamentarische Rat den Wesensgehalt der Grundrechte im Falle einer Einschränkung durch Gesetz.²⁰ Einen wichtigen Unterschied weist der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes im Vergleich zum Herrenchiemseer Entwurf auf: Elternrecht und Schulrecht sind verankert, namentlich in den Artikeln 6 und 7 GG.²¹

Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern gestaltet sich auch im Parlamentarischen Rat als eines der schwierigsten und konfliktträchtigsten Themen. Zahlreiche und heftige Diskussionen²², Sondersitzungen und Interventionen der Alliierten prägten die Verhandlungen. Ebenso wie es der Entwurf von Herrenchiemsee vorgesehen hatte, unterteilte auch der Parlamentarische Rat diejenigen Normenkomplexe, welche das Verhältnis von Bund und Ländern betreffen. So enthält das Grundgesetz Abschnitte zu 'Bund und Länder', 'Bundesrat', 'Gesetzgebung', 'Bundesgesetze und Bundesverwaltung'. In der Debatte um Senat oder Bundesrat entschied sich der Parlamentarische Rat für das Bundesratsprinzip. Ein wesentlicher Unterschied zum Entwurf von Herrenchiemsee bestand darin, daß der Bundesrat nach dem Grundgesetz keine Beteiligung bei der Regierungsbildung bekam.²³ Wie der Verfassungskonvent entschied sich auch der Parlamentarische Rat dafür, grundsätzlich den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zuzusprechen.²⁴ Die Gesetzgebungszuständigkeiten im einzelnen gleichen dabei mit wenigen Ausnahmen den Vorschlägen des Verfassungskonvents.²⁵

Äußerst problematisch und langwierig gestalteten sich die Verhandlungen um die Finanzverfassung einschließlich der Finanzverwaltung, in die sich die Alliierten in erheblichem Maße einschalteten und die finanzielle

¹⁹ Vgl. Artikel 1 Absatz 1 HChE und Artikel 1 Absatz 1 GG.

²⁰ Artikel 21 Absatz 4, Satz 2 HChE, Artikel 19 Absatz 2 GG.

²¹ Zu Artikel 7 GG vgl., Rolf Gröschner, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. Aufl., 2004, Artikel 7, Rdnr. 13 ff.; zu Artikel 6 Absatz 2 und 3 vgl. Matthias Jestaedt, in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 6 Abs. 2 und 3, Rdnr. 3 f.

²² Vgl. Adenauer im ersten Band seiner Erinnerungen, S. 153 ff.

²³ Vgl. Synopse (unten, Anhang 1), Artikel 5 HChE ff.

²⁴ Artikel 30 HChE, Artikel 70 GG.

²⁵ Vgl. Artikel 35 und 36 HChE und Artikel 73 und 74 GG.

Existenz der Länder zu garantieren suchten.²⁶ Der Entwurf von Herrenchiemsee handelte die Gesetzgebungszuständigkeiten auf dem Gebiet des Finanzwesens im Kapitel „Bund und Länder“ ab, im Grundgesetz finden sich die entsprechenden Regelungen im Abschnitt „X. Das Finanzwesen“. Die Fassung des Grundgesetzes ist deutlich ‘schlanker’, entspricht aber inhaltlich zu weiten Teilen dem Herrenchiemseer Entwurf. Die Gesetzgebung zur Biersteuer, welche auf Herrenchiemsee zwischen den bayerischen Vertretern und dem Rest des Konvents zu mehreren Diskussionen geführt hatte, hat der Parlamentarische Rat nicht den Ländern überlassen, sondern der konkurrierenden Gesetzgebung unterstellt und hatte sich damit gegen die ‘bayerische Variante’ des Chiemseer Entwurfs entschieden.²⁷

Wie auf der Herreninsel war auch in Bonn das Amt des Staatsoberhauptes umstritten. Wie im Verfassungskonvent wurden auch im Parlamentarischen Rat Bedenken insbesondere wegen des provisorischen Charakters des Grundgesetzes erhoben. Der Parlamentarische Rat entschied sich letztlich für einen Bundespräsidenten. Bestimmte aber, daß dieser nicht, wie es der Herrenchiemseer Entwurf vorgesehen hatte, von Bundestag und Bundesrat gewählt werde, sondern von der Bundesversammlung, bestehend „aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.“²⁸

Vergleicht man schließlich das Grundgesetz in seiner Urfassung vom 23. Mai 1949²⁹ mit dem Entwurf von Herrenchiemsee³⁰, so ist schnell erkennen, wieviel der Parlamentarische Rat von den Ausarbeitungen auf der Herreninsel übernommen hat. Der Aufbau des Grundgesetzes ist nahezu identisch mit dem Aufbau des Herrenchiemseer Entwurfs. Die Grundrechte bilden den ersten Teil der Verfassung, die darauf folgenden Abschnitte des Staatsorganisationsrechts gleichen in Inhalt und Reihenfolge beinahe durchgehend dem Entwurf des Verfassungskonvents, Zahlreiche Formulierungen wurden – nicht selten wörtlich – übernommen. Alles in allem ist das Grundgesetz schlanker, bisweilen auch weniger umständlich formuliert als der Entwurf von Herrenchiemsee.

²⁶ Vgl. dazu insbesondere die Memoranden vom 22. November 1948 und vom 2. März 1949, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, 1995, S. 43 f. und S. 131 ff.

²⁷ Vgl. Artikel 38 Vorschlag a) und b) HChE und Artikel 105 GG.

²⁸ Artikel 75 Absatz 1 HChE, Artikel 54 Absatz 3 GG.

²⁹ Die Urfassung und die nachfolgenden Verfassungsänderungen siehe bei Angela Bauer/Matthias Jestaedt, Das Grundgesetz im Wortlaut. Änderungsgesetze, Synopse, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz, 1997.

³⁰ Vgl. auch im Folgenden Synopse in Anhang 1.

2. Im Besonderen: Die Verfassungsänderung nach Artikel 106 bis 108 des Herrenchiemseer Entwurfs

Da der Parlamentarische Rat sich in deutlich mehr Ausschüsse untergliederte und seine Arbeit sich über einen deutlich längeren Zeitraum erstreckte, als es beim Verfassungskonvent von Herrenchiemsee der Fall war, ist es im Folgenden vorzuziehen, die Entstehungsgeschichte des Artikel 79 des Grundgesetzes – Artikel 106-108 nach dem Chiemseer Entwurf – wie auch das Notverordnungsrecht – Artikel 111 Herrenchiemseer Entwurf – nicht nur chronologisch, sondern auch entlang seiner einzelnen Absätze darzustellen.

Von den meisten Sitzungen wurden Protokolle angefertigt. Zum Teil liegen stenographische Berichte vor und, wo nicht wörtlich überliefert, existieren zumindest zusammenfassende Kurzprotokolle. Nicht selten wurden zusätzlich zu den stenographierten Protokollen noch Kurzprotokolle erstellt. Diesen zusätzlichen Kurzprotokollen ist bisweilen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da sie in manchen Punkten zwar nur kleine sprachliche, aber erhebliche inhaltliche Abweichungen aufweisen.³³ Es ist dabei nicht zu eruieren, inwieweit die Verfasser der Kurzprotokolle diese kleinen sprachlichen Abweichungen bewußt vorgenommen haben, um nachträglich andere Akzente zu setzen oder inwieweit sie schlicht das Ergebnis von Zeitnot oder auch eines anderen Verständnisses der getätigten Aussagen waren. Es ist aufgrund protokollierter Aussagen davon auszugehen, daß die Protokolle der jeweils vorangegangenen Sitzungen zu jeder erneuten Zusammenkunft vorlagen und – nach eventuell vorgenommenen Änderungen – genehmigt wurden.³⁴

a) Der Volksentscheid (Artikel 106 Absatz 1 Satz 1 und 2 HCbE)

aa) 13. Oktober 1948, Organisationsausschuß

Die Notwendigkeit eines Referendums bei Verfassungsänderungen hatte auf Herrenchiemsee kaum zur Debatte gestanden, im Parlamentarischen Rat jedoch konnte in dieser Frage erst sehr spät Einigkeit erzielt werden.

³³ Dazu näher unten, passim.

³⁴ Vgl. dazu bspw. Stenographisches Protokoll des Organisationsausschusses (künftig zitiert: Parlamentarischer Rat, OrgA) der 18. Sitzung (27.10.48), sowie der 19. Sitzung (3.11.48), S. 16, abgedruckt in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 13: Ausschuß für Organisation des Bundes, Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bearbeitet von Edgar Büttner und Michael Wettengel, 2002 (künftig zitiert: Parl. Rat XIII), S. 660 bzw. S. 707 f..

Bereits die erste Diskussion im Organisationsausschuß ließ erkennen, daß den Vorschlägen des Verfassungskonvents hier nicht ohne weiteres gefolgt werden sollte.³⁵ „Unter Billigung des Grundgedankens des Art. 106“ – so das Kurzprotokoll der Sitzung des Organisationsausschusses³⁶ – sprach sich der Abgeordnete Katz von der SPD für die Streichung des Referendums aus; zumindest wollte er jeglichen Zwang zur Teilnahme am Volksentscheid vermeiden, da er fürchtete, daß eine solche Vorschrift notwendige Verfassungsänderungen verhindern würde. Wenn überhaupt ein Volksentscheid zur Voraussetzung einer Verfassungsänderung gemacht würde, so solle man sich auf die Mehrheit der Abstimmenden und die Mehrzahl der Länder beschränken.³⁷ Auch Löwenthal (SPD) erklärte, daß der Volksentscheid eines der „geheiligten Vorurteile der Schlagwortdemokratie“ sei, indes aber das Referendum – wie im deutlich kleineren Nachbarland Schweiz zu beobachten sei – eher entwicklungshemmend wirke.³⁸ Schließlich setzte sich auch Dehler von der FDP dafür ein, mindestens in einer Übergangszeit von drei Jahren sich auf die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit in beiden Häusern zu beschränken, um nicht ein „Prokrustesbett“ zu schaffen und damit in die Zwangslage zu kommen, sich die Glieder abhacken zu müssen, weil dieses Bett nicht nach den Wachstumsverhältnissen des Volkes geändert werden kann. Er empfahl darüber hinaus, die Vorgaben des Dokuments Nr. 1 noch einmal zu überprüfen.

Hingegen wollten die Abgeordneten Schwalber (CSU) und Walter (CDU) unter keinen Umständen auf einen Volksentscheid verzichten. Allein aus systematischen Gründen hielt Schwalber ein Referendum für unabdingbar, würde doch die Verfassung selbst auch durch einen Volksentscheid angenommen werden.³⁹ Außerdem käme der Verfassung ein viel zu hoher Rang zu, als daß ihre Abänderung ohne besondere Erschwernisse

³⁵ Der Organisationsausschuß setzte sich zusammen aus folgenden ordentlichen Mitgliedern (vgl. das Protokoll der 14. Sitzung des Organisationsausschusses, S. 26): Von der CDU/CSU kamen de Chapeaurouge (Hamburg), Fecht (Baden), Finck (Rheinland-Pfalz), Lehr (Vorsitzender, Nordrhein-Westfalen), Schwalber (CSU, Bayern), Walter (Württemberg-Baden), Wirmer (Niedersachsen). Von der SPD waren dabei: Heiland (Nordrhein-Westfalen), Katz (Schleswig-Holstein), Runge (Nordrhein-Westfalen), Mücke (Bayern), Löwenthal (Nordrhein-Westfalen), Selbert (Niedersachsen) und Greve (Niedersachsen) als Vertreter für Zinn (Hessen). Von der DP nahmen teil: Dehler (Bayern), Heile (Niedersachsen); vom Zentrum: Brockmann (Nordrhein-Westfalen).

³⁶ Parlamentarischer Rat, Drucksache 187.

³⁷ Vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA, 13. Sitzung (13.10.48), abgedruckt in: Parl. Rat XIII, S. 541.

³⁸ Ebd., 540.

³⁹ Wie die weiteren Verhandlungen des Parlamentarischen Rates aber ergeben sollten, wurde das Grundgesetz – gemäß Artikel 144 Abs. 1 des Grundgesetzes – nur durch

zugelassen werden dürfe. Dem Vorschlag Dehlers, für eine Übergangszeit auf den Volksentscheid zu verzichten, wollte er nur insoweit zustimmen, als diese Erleichterung der Verfassungsänderung sich auf bestimmte Materien beschränken würde.⁴⁰

Ebenso wenig wollte der Abgeordnete Walter auf den Volksentscheid verzichten. Er hielt das Referendum mit einer Mindestbeteiligung von 50 Prozent für unbedingt erforderlich.⁴¹

Mit den Einwänden aus den Reihen der SPD- und FDP-Abgeordneten war im Parlamentarischen Rat der Volksentscheid als unabdingbares Erfordernis im Prozeß der verfassungsändernden Gesetzgebung in Frage gestellt. Auf Herrenchiemsee hatte über das Referendum Einstimmigkeit geherrscht, der Volksentscheid stand auf der Herreninsel zu keinem Zeitpunkt zur Disposition. Nur die Kombination von Volksentscheid und Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wurde von einigen als zu hohe Hürde für eine Verfassungsänderung angesehen.

Das Kurzprotokoll der Beratungen im Organisationsausschuß⁴² hielt schließlich fest, „daß Einhelligkeit über die Erschwerung der Verfassungsänderung bestehe und eine qualifizierte Mehrheit von etwa zwei Dritteln sämtlicher Mitglieder in jedem Hause erforderlich sei“, daß die Auffassungen über die Notwendigkeit eines Volksentscheides sowie die dabei erforderlichen Mehrheiten jedoch auseinandergingen. Die Fassung des Herrenchiemseer Entwurfs wurde weitestgehend beibehalten.

bb) 26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Vom 26. November stammt eine Eingabe des Allgemeinen Redaktionsausschusses⁴³, der neben sprachlichen Überarbeitungen und Umstellungen auch inhaltliche Änderungen gegenüber dem Chiemseer Entwurf insbesondere bezüglich des Volksentscheides enthielt:

„[...]“
(3) Seine Verkündung ist erst 14 Tage nach der Annahme zulässig. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestags oder der Stimmen des Bundesrats können innerhalb dieser Frist verlangen, daß das Gesetz nicht verkündet, sondern zum Volksentscheid gebracht wird. Das Gesetz ist nur

Ratifikation in den Ländern angenommen. Vgl. dazu Bauer-Kirsch, Legitimation des Grundgesetzes, S. 187 ff.

⁴⁰ Vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA., 13. Sitzung (13.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 544.

⁴¹ Ebd., S. 546.

⁴² Parlamentarischer Rat, Drucksache Nr. 187.

⁴³ Der Allgemeine Redaktionsausschuß setzte sich zusammen aus den drei Herren von Brentano (CDU), Dehler (FDP), Zinn (SPD) – keiner dieser drei war Mitglied des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee. Vgl. dazu Michael F. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, 1998, S. 107.

angenommen, wenn beim Volksentscheid zwei Drittel aller Abstimmenden sowie in der Mehrzahl der Länder jeweils die Mehrheit der Abstimmenden dem Gesetz zugestimmt haben. Das Verfahren über den Volksentscheid regelt ein Gesetz.“

In einer Anmerkung zu Absatz 3 hielt der Redaktionsausschuß fest, daß er die „automatische Herbeiführung eines Volksentscheides nicht für erforderlich“ halte, weil dadurch „auch notwendig werdende untergeordnete Änderungen kompliziert oder vereitelt werden“ können. Um dem Volk die Entscheidung über grundsätzliche Verfassungsänderungen vorzubehalten, „genüge die Einräumung des in Abs. 3 vorgesehenen Rechtes an eine beachtliche Minderheit.“ Darüber hinaus hielt der Allgemeine Redaktionsausschuß das Erfordernis einer Beteiligung am Volksentscheid von über 50 Prozent der Stimmberechtigten für zu „weitgehend“.⁴⁴

cc) 1. Dezember 1948, Hauptausschuß

Die Vorlage des Allgemeinen Redaktionsausschusses bildete die Beratungsgrundlage für die erste Lesung im Hauptausschuß.⁴⁵ Als erster Redner meldete sich der Abgeordnete Katz (SPD) zu Wort. Hatte er schon im Organisationsausschuß gegen das Referendum plädiert, so beantragte er nun erneut im Namen seiner Fraktion, den Absatz 3 – auch in der geänderten Form – zu streichen. Bedenken äußerte er insbesondere dagegen, daß bereits einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder des Bundesrates das Recht eingeräumt werden solle, einen Volksentscheid herbeizuführen. Das könne bei dringend werdenden Verfassungsänderungen zur „Verschleppung“, gar zu deren „Unterbindung“ führen. Dem entgegnete Süsterhenn (CDU), daß die Beratungen über das Grundgesetz auf der Grundlage des Frankfurter Dokuments stattfänden und eben vorsähen, „daß auch Verfassungsänderungen in Zukunft nur in der gleichen Form erfolgen können, in der diese Verfassung zustande kommt, also auf der Grundlage des Volksentscheids.“⁴⁶ Schmidts (SPD) Zwischenruf, daß diese Frage noch offen sei, ließ Süsterhenn laut Protokoll unkommentiert, erklärte aber, daß man auch – von der Vorgabe der Alliierten einmal abgesehen – zu dem „guten demokratischen Brauch“ zurückkehren könne, Verfassungsänderungen auch dem Volksentscheid zu unterwerfen. Die Formulierung des Redaktionsausschusses hielt er für „durchaus glücklich“, das Volk könne somit, sofern eine „immerhin beachtliche Minderheit“ es verlange, an der Verfassungsänderung beteiligt

⁴⁴ Parlamentarischer Rat, Drucksache 318.

⁴⁵ Dazu und zum Folgenden Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß (künftig zitiert: Parlamentarischer Rat, HA), 12. Sitzung (1.12.48), S. 144 ff.

werden.⁴⁷ Auf Herrenchiemsee hatte sich Süsterhenn kritisch zu dem Vorschlag geäußert, die Verfassungsänderung alternativ einer Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern *oder* dem Volksentscheid zu unterwerfen. Unterläge die Verfassungsänderung nur dem Volksentscheid, laufe die Verfassung ständig Gefahr, durch aktuelle politische Stimmungen erschüttert zu werden. Die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat indes könnten die politischen Launen kanalisieren.⁴⁸ Der Vorschlag des Redaktionsausschusses mußte ihm daher entgegenkommen, legte er doch die Entscheidung darüber, ob es zu einem Volksentscheid kommen würde, in die Hände der gesetzgebenden Körperschaften.

Der Abgeordnete Schäfer von der FDP indes hatte Einwände gegen das bloße Viertel der Mitglieder des Bundestages⁴⁹, welchem es möglich sein sollte, „die Verkündung eines Gesetzes aufzuhalten, das zuvor von zwei Dritteln sowohl des Bundesrats als auch des Bundestags angenommen worden ist.“ Er schlug daher vor, daß „ein Viertel“ in Absatz 3 durch „die Mehrheit“ ersetzt würde.

Zu Recht wies Süsterhenn auf die innere Unlogik dieses Vorschlags hin: woher soll eine Mehrheit kommen, wenn zuvor beide Häuser mit Zweidrittelmehrheit beschlossen haben? Im übrigen stellte er noch einmal den Gedanken heraus, daß zwar grundsätzlich das Volk an Verfassungsänderungen beteiligt werden sollte, diese Vorschrift aber doch lediglich dazu diene, bei „notwendig werdenden Verfassungsänderungen, bei denen praktisch alle mit den Dingen einverstanden sind“, „nicht den ganzen Apparat der Volksabstimmung in Bewegung“ setzen zu müssen.⁵⁰

Hingegen konnte der Abgeordnete Katz dem Vorschlag Schäfers etwas abgewinnen. Gut möglich sei doch, daß die Mitglieder des Bundestages oder Bundesrates einer Verfassungsänderung zustimmten, diese aber gleichwohl für so grundlegend hielten, daß sie auch die Zustimmung des Volkes haben wollten. Nichtsdestoweniger hielt er seinen Antrag, Absatz 3 ersatzlos zu streichen, aufrecht.

Auch Renner von der in fast allen Fragen dissentierenden KPD forderte die Streichung des Absatzes 3 – jedoch aus anderen Gründen: Ihm ging diese Forderung nicht weit genug, er wollte auch der kleinsten Minderheit das Recht einräumen, einen Volksentscheid herbeizuführen.⁵¹

⁴⁶ Süsterhenn, Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 144.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Vgl. oben, XV.1.h.

⁴⁹ Korrekterweise hätte er wohl von dem bloßen Viertel der Stimmen des Bundestages oder der Stimmen des Bundesrates sprechen müssen.

⁵⁰ Süsterhenn, Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 145.

⁵¹ Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 145.

Von der Aussage Renners zum Widerspruch motiviert, forderte Süsterhenn, eine weitere Erschwerung einzuführen und schlug vor, den Volksentscheid nur auf Antrag eines Viertels des Bundestages *und* des Bundesrates herbeizuführen.⁵² Der Abgeordnete Schäfer zog daraufhin seinen Antrag zugunsten des Antrags Süsterhenn zurück.⁵³

Nach einem weiteren kurzen Wortgefecht zwischen Renner, Greve (SPD), Süsterhenn und Katz⁵⁴ stimmte der Hauptausschuß über die vorliegenden Anträge ab. Mit 12 gegen 8 Stimmen wurde bei einer Stimmenthaltung die Streichung des Absatzes 3 abgelehnt. Die Neufassung nach dem Vorschlag Süsterhenns wurde mit 14 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen angenommen.⁵⁵

Mit Abschluß der Sitzung hatte Absatz 3 von Artikel 106 damit folgende Formulierung angenommen:

„Seine Verkündung ist erst 14 Tage nach der Annahme zulässig. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestags und der Stimmen des Bundesrats können innerhalb dieser Frist verlangen, daß das Gesetz nicht verkündet, sondern zum Volksentscheid gebracht wird. Das Gesetz ist nur angenommen, wenn beim Volksentscheid zwei Drittel aller Abstimmenden sowie in der Mehrzahl der Länder jeweils die Mehrheit der Abstimmenden dem Gesetz zugestimmt haben. Das Verfahren über den Volksentscheid regelt ein Gesetz.“

⁵² Ebd.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Das zu „Heiterkeit“ führende Scharmützel lohnt eine wörtliche Wiedergabe: „Renner (KPD): ‘Nachdem Herr Abgeordneter Katz grundsätzlich seine Meinung dahin ausgesprochen hat, daß er gegen den Volksentscheid überhaupt ist, schien es mir von vornherein eine Anomalität zu sein, daß Herr Süsterhenn von der CDU/CSU hier einen scheinbar demokratischen Gedanken verfochten hat.’ (Dr. Greve: ‘Anscheinend, nicht scheinbar! Das ist ein großer Unterschied! – Heiterkeit.) – Nein, daß er scheinbar einen demokratischen Grundsatz verfochten hat! Sie unterstellen wieder etwas ganz anderes. Sie haben ja das Volk nicht nötig, nachdem Sie das Mandat bekommen haben! Was schert Sie dann noch das Volk! (Dr. Süsterhenn: ‘Was Ihnen demokratisch scheint, ist für uns von vornherein vermutlich volksdemokratisch!’)“ Derartige Diskussionen waren im Parlamentarischen Rat keine Ausnahme. Insbesondere die Beteiligung des Volkes – sei es bei der Wahl des Parlamentarischen Rates, sei es bei der Verabschiedung des Grundgesetzes – führten immer wieder zu heftigen Debatten insbesondere zwischen den Abgeordneten der KPD und den übrigen Parlamentariern (vgl. dazu Bauer-Kirsch, Legitimation des Grundgesetzes, S. 179 ff.; 187 ff.).

⁵⁵ Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 146. Zu vermerken sind auch hier die Abweichungen zwischen stenographischem Protokoll und Kurzprotokoll (vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 447). Aus dem stenographischen Protokoll gehen die Stimmenthaltungen nicht hervor; lediglich das Kurzprotokoll hält diese fest, woraus der Schluß gezogen werden kann, daß das Kurzprotokoll nicht – zumindest nicht von einem an den Sitzungen nicht Beteiligten – anhand des stenographischen Protokolls erstellt wurde.

Obwohl in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dezember 1948⁵⁶ in Artikel 106 Absatz 3 keine Veränderung vorgenommen wurde und obwohl der Organisationsausschuß in seiner 29. Sitzung am 11. Januar 1949 laut Protokoll den Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses übernommen hatte⁵⁷, findet sich in der Anlage zum Kurzprotokoll eben dieser Sitzung des Organisationsausschusses⁵⁸ eine leicht abgeänderte Fassung von Artikel 106 Absatz 3 Satz 1:

„Die Verkündung eines Gesetzes im Sinne von Abs. 1 und 2 ist erst 14 Tage nach der Annahme zulässig.“

Diese Fassung wurde zur weiteren Beratungsgrundlage.

dd) 12. Januar 1949, Hauptausschuß

Der Hauptausschuß beriet am 12. Januar 1949 noch einmal die Normen zur Verfassungsänderung.⁵⁹ Nur kurz ging es dabei um den Volksentscheid. Der Abgeordnete Dehler (FDP) wollte die Modalitäten des Referendums dahingehend abändern, daß nicht zwei Drittel, sondern die Mehrheit aller Abstimmenden einer Verfassungsänderung zustimmen muß. In dem Erfordernis der Zweidrittelmehrheit sah Dehler die Gefahr, daß eine Änderung des Grundgesetzes damit beinahe unmöglich gemacht würde. Dieser Abänderungsvorschlag wurde mit 11 gegen 6 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen.⁶⁰ Mit 16 gegen 1 Stimme wurde bei 4 Stimmenthaltungen der gesamte Absatz in der letzten Fassung des Organisationsausschusses und der von Dehler vorgeschlagenen Änderung angenommen. Artikel 106 Absatz 3 hatte nunmehr folgenden Wortlaut:

„Die Verkündung eines Gesetzes im Sinne von Abs. 1 und 2 ist erst 14 Tage nach der Annahme zulässig. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestags und der Stimmen des Bundesrats können innerhalb dieser Frist verlangen, daß das Gesetz nicht verkündet, sondern zum Volksentscheid gebracht wird. Das Gesetz ist nur angenommen, wenn beim Volksentscheid die Mehrheit der Abstimmenden sowie in der Mehrzahl der Länder jeweils die Mehrheit der Abstimmenden dem Gesetz zugestimmt haben. Das Verfahren über den Volksentscheid regelt ein Gesetz.“⁶¹

⁵⁶ Siehe Parlamentarischer Rat, Drucksache 374.

⁵⁷ Protokoll, S. 33.

⁵⁸ Parlamentarischer Rat, Drucksache 490.

⁵⁹ Vgl. im Folgenden Parlamentarischer Rat, HA, 36. Sitzung (11.1.49), S. 33.

⁶⁰ Auch hier ist es wiederum nur das Kurzprotokoll, welches die Stimmenthaltungen aufführt (Parlamentarischer Rat, Drucksache 527).

⁶¹ Parlamentarischer Rat, Drucksache 535.

ee) 25. Januar 1949, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Noch einmal schlug der Allgemeine Redaktionsausschuß sprachliche Änderungen vor. Artikel 106 Absatz 3 sollte nun folgende Fassung bekommen:

„Die Verkündung ist erst 14 Tage nach der Annahme zulässig. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestags und der Stimmen des Bundesrats können innerhalb dieser Frist verlangen, daß das Gesetz nicht verkündet, sondern zum Volksentscheid gebracht wird. Das Gesetz kommt zustande, wenn beim Volksentscheid sowohl insgesamt wie in der Mehrzahl der Länder jeweils die Mehrheit der Abstimmenden dem Gesetz zustimmen. Das Verfahren regelt ein Gesetz.“⁶²

ff) 5. Februar 1949, Fünferausschuß

Mit einem Vorschlag des interfraktionellen Fünferausschusses – bestehend aus von Brentano und Kaufmann von der CDU, Menzel und Schmid von der SPD sowie Schäfer von der FDP, der abhängig von den zur Diskussion stehenden Themen von Dehler, Heuss oder Höppker Aschoff vertreten wurde⁶³ – schließlich entfiel das Erfordernis des Volksentscheids. Anfang Februar legte der Ausschuß eine Neuformulierung von Artikel 106 vor, welcher Absatz 3 gänzlich gestrichen hatte.⁶⁴ Da von den Sitzungen des Fünferausschusses keine Kurzprotokolle, geschweige denn stenographische Protokolle vorliegen und der Fünferausschuß zu seiner vorgeschlagenen Neufassung keinerlei Erklärung abgegeben hat, kann die Diskussion hierüber leider nicht nachvollzogen werden. Jedenfalls bedeutete aber dieser Vorschlag eine grundsätzliche Abkehr von dem, was auf Herrenchiemsee beraten und bis dahin auch im Parlamentarischen Rat beschlossen worden war. Aufgrund der Zusammensetzung und der Funktion des Fünferausschusses – die Überwindung interfraktioneller Differenzen – kann vermutet werden, daß die Streichung des Volksentscheids Teil eines Kompromisses war, mit dem die CDU möglicherweise in der Frage nach dem Referendum nachgab, sich dafür jedoch anderswo durchsetzen konnte. Die Vorstellung des Verfassungskonvents jedenfalls konnte hier nicht obsiegen. Das mag darin begründet liegen, daß der Verfassungskonvent hier nur durch Carlo Schmid ‘vertreten’ war – der ohnedies, wie die weiteren Verhandlungen des Parlamentarischen Rates zeigen sollten, kein besonderer

⁶² Parlamentarischer Rat, Drucksache 543.

⁶³ Der Fünferausschuß wurde am 26. Januar 1949 auf Vorschlag Adenauers gebildet, nachdem trotz mehrerer interfraktioneller Besprechungen insbesondere in den Fragen zu den Rechten des Bundesrates, der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und der Finanzverwaltung es zu keiner Einigung zwischen den großen Parteien gekommen war. Vgl. dazu. Parl. Rat IX, S. 66, Anm. 3, S. 74; S. 77; vgl. auch Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, S. 133 ff.

Anhänger des Referendums war. Hinzu mag kommen, daß auf Herrenchiemsee keinerlei parteipolitischen Kompromisse eingegangen werden mußten. Wo es nicht zur Einigung kam, wurden verschiedene Meinungen einfach dokumentiert, letzte Entscheidungen mußten nicht getroffen werden. Der Parlamentarische Rat aber mußte entscheiden und parteipolitische Differenzen mußten so weit überwunden werden, daß am Ende *eine* Verfassungsurkunde ohne Alternativlösungen stehen würde.

gg) 10. Februar 1949, Hauptausschuß

Obwohl im Hauptausschuß in den vorangegangenen Sitzungen von einigen Mitgliedern⁶⁵ der Volksentscheid stark verfochten und eine Streichung desselben mit deutlicher Mehrheit abgelehnt worden war, stimmte der Hauptausschuß am 10. Februar 1949 dem Vorschlag des Fünferausschusses ohne nennenswerte Debatte bei nur einer Gegenstimme zu – ein weiteres Indiz dafür, daß hier Kompromisse geschlossen worden waren. Anhand der Protokolle jedenfalls kann nicht nachvollzogen werden, warum der Hauptausschuß mit seiner letzter Fassung vom Erfordernis des Referendums Abstand genommen hat.⁶⁶ Das Referendum war mit dieser Sitzung des Hauptausschusses gestrichen und tauchte auch in allen weiteren noch eingebrachten Entwürfen nicht mehr auf.

hb) 8. Mai 1949, Plenum

Ohne weitere Aussprache nahm auch schließlich das Plenum die vom Hauptausschuß in 4. Lesung beschlossenen Fassung an.⁶⁷ Artikel 106 wurde als Artikel 79 Absatz 2 in das Grundgesetz aufgenommen und erhielt endgültig folgenden Wortlaut:

„Ein solches [verfassungsänderndes] Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.“

⁶⁴ Parlamentarischer Rat, Drucksache 591.

⁶⁵ Insgesamt gehörten dem Hauptausschuß unter dem Vorsitz von Carlo Schmid (SPD) 21 Mitglieder an: Für die CDU/CSU waren im Hauptauschuß: Adenauer, von Brentano, Kaufmann, Laforet, Lehr, Pfeiffer, Rönneburg (später abgelöst durch von Mangoldt) und Süsterhenn. Für die SPD kamen in den Hauptausschuß: Greve, Maier, Menzel, Schmid, Schönfelder, Seifried (später ersetzt durch Stock), Wolff und Zimmermann. Die FDP entsandte Dehler und Heuss, die DP schickte Seebohm, das Zentrum wurde vertreten durch Brockmann und die KPD durch Reimann. Vgl. dazu Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, S. 106.

⁶⁶ Drucksache Nr. 604 des Parlamentarischen Rates gibt noch einmal die vom Hauptausschuß nun beschlossene Fassung wieder. Seltsamerweise findet sich dort in Absatz 2 statt den zwei Dritteln der Mitglieder des *Bundestages* die Formulierung „zwei Drittel der Mitglieder des *Volkstages*“.

⁶⁷ Vgl. Parlamentarischer Rat, Plenum, 10. Sitzung (8.5.49), S. 228 f. und 238.

b) *Entscheidungsquoren in Bundestag und Bundesrat (Artikel 106 Absatz 1 Satz 1 HCbE)*

aa) *13. Oktober 1948, Organisationsausschuß*

Artikel 106 des Chiemseer Entwurfs sah vor, daß ein verfassungsänderndes Gesetz neben dem Volksentscheid in Bundestag und Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl bedarf.

Die erforderlichen Mehrheiten standen im Grunde nicht in Frage. Lediglich an der Formulierung wurde gefeilt. Greve von der SPD hielt die Zustimmung von „zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl“ für ein „merkwürdiges Deutsch“⁶⁸. Er schlug vor, der Weimarer Reichsverfassung entsprechend zu einem verfassungsänderndes Gesetz die Zustimmung von „zwei Dritteln der Mitglieder“ zu verlangen, da eine „Stimmenzahl“ nicht zustimmen könne.⁶⁹ Der Vorsitzende Lehr (CDU) äußerte hiergegen Bedenken; er befürchtete, daß eine solche Formulierung dahingehend mißverstanden werden könnte, daß damit zwei Drittel der zufällig Anwesenden gemeint sein könnten.⁷⁰ Greve indes wies daraufhin, daß die Formulierung juristisch „absolut klar“ sei.⁷¹ Auf Vorschlag von Greve (SPD) und Fecht (CDU) einigte sich der Ausschuß darauf, in Absatz 1 Satz 1 die Passage „von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl“ durch die Worte „von zwei Drittel sämtlicher Mitglieder zu ersetzen“⁷² – Lediglich Absatz 1 Satz 1 wurde abgeändert. Einstimmig beschloß der Ausschuß auf Vorschlag von Fecht (CDU), in Absatz 1 Satz 1 die Worte „von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl“ zu ersetzen durch „von zwei Dritteln sämtlicher Mitglieder“⁷³ – ein Änderung, bei der nicht ersichtlich ist, welche inhaltliche Änderung sie herbeiführen sollte.

bb) *26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß*

Etwa eineinhalb Monate später schlug der Allgemeine Redaktionsausschuß eine andere Formulierung vor. Absatz 2 von Artikel 106 lautete nun:

„Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats.“⁷⁴

⁶⁸ Parlamentarischer Rat, OrgA, 13. Sitzung (13.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 538.

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Ebd.

⁷² Ebd.; vgl. auch Parlamentarischer Rat, Drucksache 187.

⁷³ Parlamentarischer Rat, OrgA, 13. Sitzung (13.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 538 f.

⁷⁴ Parlamentarischer Rat, Drucksache 318.

Diese Fassung sollte bereits die endgültige sein. Durch alle weiteren Ausschußsitzungen blieb dieser Absatz unverändert. Bis auf eine minimale sprachliche Änderung entspricht dieser Absatz Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes: Soweit ersichtlich war es der Fünferausschuß, der mit seiner Eingabe vom 5. Februar 1949⁷⁵ vor das Genitiv-s in „Bundestags“ und „Bundesrats“ ein „e“ einfügte.

c) *Textänderungsgebot (Artikel 106 Absatz 2 HCbE)*

Noch weniger Zeit als für die Frage nach den erforderlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat verwendete der Parlamentarische Rat auf das Textänderungsgebot. Nur ein einziges Mal wurde die Herrenchiemseer Vorlage abgeändert, und selbst diese Änderung war lediglich sprachlicher und nicht inhaltlicher Natur. Zur ersten Lesung im Hauptausschuß schlug der Allgemeine Redaktionsausschuß für Artikel 106 Absatz 1 folgende Fassung vor:

„Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ausdrücklich den Wortlaut des Grundgesetzes ändert oder ergänzt.“⁷⁶

Auch im Hauptausschuß fand dementsprechend keine größere Diskussion mehr statt. Als einziger wandte der Abgeordnete Walter Strauß von der CDU ein, daß das Wort „ausdrücklich“ gestrichen werden könne, da der Wortlaut doch nur geändert oder ergänzt werden könne, indem „man textlich etwas hinzufügt.“⁷⁷ Deutlich widersprach der Vorsitzende Schmid (SPD) dieser Auffassung. Ohne dieses Wort könne fälschlicherweise davon ausgegangen werden, daß es genüge, den Wortlaut der Verfassung „implizite“ zu ändern. Gerade das aber solle vermieden werden: Verfassungsänderungen sollten im Idealfall – so Schmid weiter – „so geschehen, daß sämtliche alten Ausgaben eingezogen, eingestampft und neue Texte gedruckt werden.“⁷⁸ Strauß ließ sich durch dieses Argument überzeugen und so stimmte der Hauptausschuß einstimmig für diese Fassung, die bereits – bis auf die Umstellung des Wortes „ausdrücklich“ – der Endfassung entsprechen sollte. Eine weitere Diskussion über das Textänderungsgebot fand im Parlamentarischen Rat nicht mehr statt. Auch die Thematik der

⁷⁵ Siehe Parlamentarischer Rat, Drucksache 591.

⁷⁶ Parlamentarischer Rat, Drucksache 318 vom 26.11.48; vgl. dazu auch die Debatte im Grundsatzausschuß, 9. Sitzung (12.10.48), in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 5/1: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993 (zitiert: Parl. Rat V/1), S. 226 ff.

⁷⁷ Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 144.

⁷⁸ Ebd.

Verfassungsdurchbrechung wurde – ganz anders als auf Herrenchiemsee – im Parlamentarischen Rat weitestgehend ausgespart. Die Diskussion zwischen Schmid und Strauß läßt vermuten, daß dies weniger in der fehlenden Sachkenntnis der Teilnehmer, denn vielmehr darin begründet lag, daß die Vorarbeiten des Verfassungskonvents so überzeugend waren, daß es hierüber keiner weiteren Erörterungen mehr bedurfte.

d) *Garantie der bundesstaatlichen Grundordnung*
(Artikel 107 HCbE)

Ebenso wie im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee erwies sich auch im Parlamentarischen Rat die Diskussion um die Regelungen zur Sicherung der bundesstaatlichen Grundordnung als konfliktträchtig. An kaum einer anderen Norm offenbarten sich deutlicher die Differenzen zwischen nord- und süddeutschen Ländern und insbesondere die unterschiedlichen Auffassungen über Ausprägung und Form der föderativen Grundordnung.⁷⁹

aa) 13. Oktober 1948, Organisationsausschuß

Bereits in der ersten Sitzung, in welcher Artikel 107 des Chiemseer Entwurfs zur Diskussion stand – in der 13. Sitzung des Organisationsausschusses am 13. Oktober 1948 – deutete sich an, daß die Meinungen über die Stellung der Länder innerhalb des Parlamentarischen Rates weit auseinandergingen und eine Einigung nur schwerlich möglich sein würde. Im Zusammenhang mit Artikel 105 des Herrenchiemseer Entwurfs, welcher die Zustimmung des Bundesrates bei der Gesetzgebung regelte⁸⁰, kam es zu grundsätzlichen Erörterungen über die Bestandsgarantie der Länder. Somit kam am Rande auch die Sprache auf Artikel 107 der Chiemseer Vorlage, welcher vorsah, daß der Bundesrat ein Gesetz, durch welches von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen würde, *einstimmig* beschließen muß. Insbesondere Schwalber (CSU) sprach sich für die Beibehaltung dieses Artikels aus. Wenn – so Schwalber – „man auf dem Standpunkt steht, daß es sich bei den Gliedstaaten um eigenständige Staaten handelt, die ihr Dasein nicht vom Bund ableiten, sondern die ihre Staatlichkeit kraft eigenen Rechtes beanspruchen, dann kann man dem Gedanken nicht beitreten, daß diesen Grundelementen des Bundesstaates die Staatlichkeit in Form eines Mehrheitsbeschlusses abgesprochen wird.“ In diesen Fragen sah Schwalber das „konkrete Problem“ für den Parlamentarischen Rat: eine bundesstaatliche Form zu

⁷⁹ Vgl. dazu allgemein auch Marie Elise Foelz-Schroeter, *Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit*, 1974.

⁸⁰ Siehe Synopse im Anhang 1.

finden, welche den verschiedenartigen Entwicklungen „in der Staatlichkeit der einzelnen deutschen Länder Rechnung trägt.“⁸¹ Heftiger Widerspruch gegen die Ausführungen Schwalbers erhob der Abgeordnete Heiland (SPD). Er wollte nicht dem momentanen „Krüppelstaat“, der seine „gesunde politische Grundlage nach 1945“ noch nicht gefunden hätte, da er gegenwärtig von Fremdmächten regiert würde, eine solch entwicklungshemmende Norm ans Bein hängen, sondern alle Wege auch für ein Gesamtdeutschland offenhalten.⁸² Auch Mücke (DP) wandte sich gegen Schwalbers Ausführungen: Nicht einmal für das Inkrafttreten des Grundgesetzes würde das Frankfurter Dokument Nr. 1 Einstimmigkeit aller Länder verlangen, schon deshalb könne man auch ansonsten etwaigen Änderungen nicht eine solch hohe Hürde auferlegen.⁸³ Ebenso trat Katz⁸⁴ (SPD) für die Streichung von Artikel 107 ein. Eine Abstimmung über eine Abänderung oder Streichung von Artikel 107 fand jedoch an diesem Tag nicht mehr statt.

bb) 14. Oktober 1948, Organisationsausschuß

Am darauffolgenden Tag stand Artikel 107 am Anfang der Aussprache des Organisationsausschusses. Der Abgeordnete Katz (SPD) eröffnete die Diskussion. Wiederum sprach er sich dagegen aus, neben den „verfassungsändernden Gesetzen noch eine Gattung von Gesetzen einzuführen, die eine Einstimmigkeit erforderten.“⁸⁵ Einem Land ein solches Vetorecht einzuräumen, würde „UNO-Verhältnisse“ schaffen.⁸⁶ An Schwalber (CSU) gewandt, äußerte Katz (SPD) die Vermutung, daß „gerade bei dem Herren Vertreter aus Bayern eine Überempfindlichkeit“⁸⁷ vorliege und er nicht wisse, worauf diese gründe. Schwalbers Zwischenruf – „auf Erfahrung“ – wollte Katz nicht akzeptieren, zumindest nicht, wenn er sich auf die Weimarer Zeit beziehe, da – so Katz – in der Weimarer Republik niemand Bayern die Eigenstaatlichkeit streitig gemacht oder ernsthaft daran

⁸¹ Parlamentarischer Rat, OrgA, 13. Sitzung (13.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 545. Deutlich stellte Schwalber das Nord-Süd-Gefälle heraus: Mit der Verfassung müsse eine Form gefunden werden, „die sowohl den alten vollentwickelten Staaten des Südens gerecht wird wie auch dem mangelnden Staatsbewußtsein in der britischen Zone. Um es kurz zu sagen: der eine will kein Staat sein und will es auch nicht werden; der andere will es sein und soll es in Zukunft nicht mehr sein dürfen.“ Zustimmung bekam Schwalber von seinem Landsmann Dehler (vgl. ebd., S. 549 f.).

⁸² Ebd., S. 547 f.

⁸³ Parlamentarischer Rat, OrgA, 13. Sitzung (13.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 548.

⁸⁴ Parlamentarischer Rat, OrgA, 13. Sitzung (13.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 551.

⁸⁵ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 558.

⁸⁶ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 559 f.

⁸⁷ Ebd.

gedacht habe, „Bayern zu einer Provinz herabzudegradieren.“⁸⁸ Gleichwohl beteuerte Katz, daß es ihm mit seinem Antrag, Artikel 107 zu streichen, nicht darum ginge, die Position Bayerns zu unterhöhlen. Vielmehr passe diese Norm nicht in das System hinein. Darüber hinaus sei die Formulierung „bundesstaatliche Grundordnung“ „so schwammig und so unklar“, daß er die „kompliziertesten Prozesse“ beim zukünftigen Bundesgerichtshof bevorstehen sah⁸⁹ – ein Argument, das in den folgenden Auseinandersetzungen um Artikel 107 immer wiederkehren sollte. Er hielt diese Norm für „überflüssig und gefährlich.“⁹⁰ Überflüssig, weil die Wahrung des bundesstaatlichen Charakters selbstverständlich, gefährlich, weil noch überhaupt nicht absehbar sei, welche Bundeszuständigkeiten eventuell geschaffen werden müßten. Eine jede notwendig werdende Änderung könne dann eine Klage zum „Staatgerichtshof“ bedeuten.⁹¹ Auf eine Nachfrage des Vorsitzenden Lehr (CDU), ob Katz den Schutz aus Artikel 107 für ausreichend hielt, antwortete dieser kurz und präzise: „aber selbstverständlich“⁹²

Schwalber verteidigte seine Position: Es ginge ihm nicht nur um Bayern; vielmehr solle damit eine Basis geschaffen werden, „die es jedem einzelnen Land eben ermöglicht, sich in diesem grösseren Deutschland wohl zu fühlen.“⁹³ Er setzte auf die Bundesfreudigkeit der Länder, die sich im Bund wohl und sich ihrer Staatlichkeit sicher fühlen sollten. Auch auf Herrenchiemsee hätten sich alle anderen süddeutschen Staaten – einschließlich Hessens – dagegen verwehrt, nicht auch Vertreter des Eigenstaatlichkeitsgedankens zu sein.⁹⁴ Gegen den Einwand des Abgeordneten Katz, daß für dieses Anliegen die Eindrittelminorität aus Artikel 106 ausreiche, erwiderte Schwalber, daß ein Land auch nicht im Weg eines Mehrheitsbeschlusses dazu gezwungen werden dürfe, seine Eigenstaatlichkeit aufzugeben. Auch dabei – so versicherte Schwalber – denke er nicht nur an Bayern, sondern insbesondere an die kleineren Länder, namentlich die Stadtstaaten.⁹⁵ Mit Verweis auf die Weimarer Zeit wollte Schwalber verhindert wissen, daß Deutschland wieder in einen „labilen Föderalismus“ hineingerate, „an dessen Ende schliesslich dann der zentralistische Einheitsstaat steht.“⁹⁶

88 Ebd.

89 Ebd.

90 Ebd., S. 569.

91 Ebd., S. 569.

92 Ebd., S. 559.

93 Ebd.

94 Ebd.

95 Ebd., S. 560.

96 Ebd., S. 561.

Noch einmal ergriff der Vorsitzende Lehr das Wort. Beinahe beschwichtigend machte er deutlich, daß die bisherigen Verhandlungen doch überhaupt keinen Anlaß böten, davon auszugehen, daß die Absicht bestünde, die Existenz der Länder zu unterhöheln. Im übrigen mache das Erfordernis der Einstimmigkeit jegliche Verständigung unmöglich, da ein einziger Unbelehrbarer dann imstande sei, die Arbeit eines ganzen Gremiums lahmzulegen. Einstimmigkeit sei – so Lehr abschließend – „in einer Demokratie eine Unmöglichkeit, denn sie sabottiert die Demokratie.“⁹⁷

Einen weiteren Aspekt brachte die Abgeordnete Selbert (SPD) in die Verhandlungen ein: Derzeit liege doch ein „Sammelsurium von völlig willkürlichen Ländergebilden“ vor, bei einem Teil dieser Länder wünsche man doch nicht, „daß sie in die Ewigkeit“ eingingen.⁹⁸ Vor der „Rechtswirksamkeit der neuen Verfassung“ müsse es möglich sein, die Länder neu einzuteilen um diesen „jetzigen ganz abnormen Zustand“ nicht zu zementieren.⁹⁹ Außerdem seien die Länder – in ihrer heutigen Gestalt – nicht historisch gewachsen, so daß alles vermieden werden müsse, was geeignet wäre, sie „für Zeit und Ewigkeit zu verankern.“¹⁰⁰

Alsdann meldete sich Fecht (CDU) zu Wort und bestritt auf das heftigste das von Katz eingangs eingebrachte Argument, daß die Eigenstaatlichkeit in der Weimarer Zeit nicht angegriffen worden sei. Er selbst habe vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig an der Seite Bayerns tagelange Kämpfe ausgefochten, und eine Wiederholung all dessen könne nicht ausgeschlossen werden. Daher habe man allen Grund, zu verlangen, „daß der bundesstaatliche Charakter des neuen Bundes auch wirklich in der Verfassung so verankert ist, daß ein Angehen gegen diesen Grundcharakter nicht möglich ist.“¹⁰¹ Artikel 107 wolle den bundesstaatlichen Charakter genauso sichern, wie die übrigen Vorschriften zur Verfassungsänderung die freiheitliche und demokratische Grundordnung schützen. „Neben die freiheitliche und demokratische Grundordnung stellt sich die bundesstaatliche Grundordnung. Das sind die drei Elemente, auf die wir besonderen Wert legen müssen, wenn wir wirklich das, was wir jetzt schaffen, auch in den Augen unseres Volkes als

⁹⁷ Ebd., S. 562. Interessant ist, daß das Kurzprotokoll (Parlamentarischer Rat, Drucksache 195) festhält, daß nach Ansicht Lehrs die Forderung nach Einstimmigkeit mit dem Prinzip der Demokratie in Widerspruch stehe, Lehr aber laut dem stenographischen Protokoll gesagt hat: „Einstimmigkeit bei einem Beschluss ist meiner Meinung nach in einer Demokratie eine Unmöglichkeit.“ (Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung [14.10.48], in: Parl. Rat XIII, S. 562).

⁹⁸ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 562.

⁹⁹ Ebd., S. 562.

¹⁰⁰ Ebd., S. 563.

¹⁰¹ Ebd., S. 563.

wirklich bundesstaatliche demokratische Verfassung bezeichnen wollen.“¹⁰² Als Vertreter eines Landes, „das immer Wert darauf gelegt hat, seine Eigenstaatlichkeit betont zu sehen“¹⁰³ schloß er sich der bayerischen Auffassung an und plädierte für die Beibehaltung von Artikel 107.

Der Abgeordnete de Chapeaurouge (CDU) aus Hamburg – ein Vertreter eines Stadtstaates also – wollte den Bedenken Schwalbers nicht beipflichten. Im Gegensatz zu Schwalber hielt er die Stadtstaaten nicht für besonderes schutzbedürftig, da Hamburg und Bremen ihre Bedeutung als Hansestädte „auf die Dauer mit Fug und Recht werden vertreten können.“¹⁰⁴ Wenn die Verhältnisse in Deutschland einmal dazu führen sollten, daß selbst die Eigenstaatlichkeit Hamburgs gefährdet sei, so würde auch Artikel 107 diesen Zusammenbruch nicht aufhalten können.¹⁰⁵

¹⁰² Ebd., S. 564. Dieses Argument ist insbesondere deshalb interessant, weil die herrschende Lehre der Jurisprudenz davon ausgeht, daß die bundesstaatliche Grundordnung im Grundgesetz eine doppelte Sicherung erfährt. Zum einen durch Artikel 79 Absatz 3 („Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“) und zum anderen durch dessen Bezug auf die Grundsätze von Artikel 20 (Artikel 20 I: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“) (So statt vieler Hans-Ulrich Evers, in: Rudolf Dolzer (Hrsg.), Bonner Kommentar, Artikel 79 Absatz 3 [Stand: Oktober 1982], Rndr. 208 ff.; Josef Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Ders./Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 2. Aufl. 1999, § 98, Rdnr. 263; ders., Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Festsschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band II, 2001, S. 719 (730, 732, 748) Hätte sich die Forderung Fechts im Parlamentarischen Rat durchgesetzt, wäre diese Passage das überzeugendste Argument dafür, daß der Bezug auf Artikel 20 auch tatsächlich die bundesstaatliche Grundordnung mit einschließt. Da sich die Mehrheit des Parlamentarischen Rates aber gegen diesen Passus und im weiteren Verlauf ständig auch gegen ähnliche Bemühungen entschieden hat, wird genau diese Aussage zum schlagenden Argument gegen die herrschende Lehre. Dazu nun im Folgenden. Vgl. auch Matthias Jestaedt, Bundesstaat als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl., 2003, § 29, Rdnr. 29-58.

¹⁰³ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 564.

¹⁰⁴ Ebd., S. 564.

¹⁰⁵ Ebd., S. 565. Auch in den Verfassungsberatungen für Hamburg hatte de Chapeaurouge auf die besondere Stellung der Hansestadt abgestellt. Im Organisationsausschuß verlas er seinen Vorschlag für die Präambel der Landesverfassung, welche diese Sonderstellung betonte: „Die Freie und Hansestadt Hamburg kann die ihr nach ihrer Geschichte und ihrer Lage gestellten Aufgaben nur im Verbands des Deutschen Reiches erfüllen. Im Dienste des Friedens, unlöslich verbunden dem ganzen Deutschland, will sie Mittlerin sein zu allen Erdteilen und allen Völkern der Welt. Dies ist eine Sonderaufgabe, die sie durch Generationen erfüllt hat und auch weiter erfüllen wird.“ Tatsächlich lautet der entsprechende Passus im Vorspruch der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 wie folgt: „...Die Freie und Hansestadt Hamburg hat als Weltstadt eine ihr durch Geschichte und Lage zugewiesene, besondere Aufgabe gegenüber dem deutschen Volke zu erfüllen. Sie will im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt sein.“

Auch Löwenthal (SPD) hielt das Erfordernis der Einstimmigkeit für überflüssig. Seiner Ansicht nach sollte man dem Grundsatz Folge leisten ‘in necessariis unitas, in ceteris caritas’, „und im Geiste der caritas [könne] man auf dieses Bestimmung in bezug auf Einstimmigkeit, die einem Veto gleichkäme, verzichten.“¹⁰⁶

Heile von der DP stimmte der „süddeutschen“ Haltung eher zu. Niemand, der den Bundesstaat haben wollte, könne gegen den Artikel 107 stimmen. Ohne Umschweife stellte er die Frage, ob Artikel 107 beibehalten werden sollte, der Frage gleich, ob man einen Bundesstaat oder einen Einheitsstaat haben wollte. Wie Fecht vertrat auch Heile die Ansicht, daß es mit der von Artikel 107 geforderten Einstimmigkeit darum ginge, die Abschaffung des bundesstaatlichen Charakters vollkommen außer Diskussion zu stellen.¹⁰⁷

Dehler (FDP) schließlich bezeichnete Artikel 107 als die „lex Bavarica“ des Grundgesetzes. Seiner Ansicht nach könne man die Norm nicht nur rational erfassen, sondern müsse man hier vielmehr „therapeutisch oder vielleicht besser propädeutisch vorgehen.“ Im wesentlichen sei – so Dehler – die Weimarer Republik „an der Spannung zwischen Bayern und dem Reich“ zugrundegegangen. Hitler sei aus der Opposition Bayerns gegen das Reich entstanden, wäre Bayern besser in das Reich eingegliedert gewesen, wäre Hitler nicht möglich gewesen – eine Einschätzung, welche die Historiker nicht unbedingt teilen würden. Artikel 107 sei, so Dehler weiter, nun geeignet, das Verhältnis zwischen Bayern und dem Bund zu befrieden.¹⁰⁸

Auf Vorschlag von Katz kam es schließlich zur Abstimmung über Artikel 107. Zehn Mitglieder stimmten für, sieben gegen die Streichung von Artikel 107.¹⁰⁹

Im Anschluß an die Debatte behielt es sich Schwalber vor, eine Formulierung zu suchen, die gewährleisten sollte, daß „ein Land nicht gegen seinen Willen durch einen Mehrheitsbeschluß in seiner Staatlichkeit beeinträchtigt werden kann.“¹¹⁰

Mit dieser langen Debatte wurde im Organisationsausschuß deutlich, daß die Ansichten über die Stellung der Länder weit auseinandergingen. Nicht nur in der Frage, wie die bundesstaatliche Grundordnung gesichert werden sollte, waren sich die Abgeordneten uneinig, sondern bereits in der Einschätzung darüber, welche Bedeutung den Ländern in der Weimarer Republik, und

¹⁰⁶ Parlamentarischer Rat, OrgA., 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 566.

¹⁰⁷ Ebd., S. 566.

¹⁰⁸ Parlamentarischer Rat, OrgA., 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 566.

¹⁰⁹ Parlamentarischer Rat, OrgA., 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 570; vgl. auch das Kurzprotokoll, Parlamentarischer Rat, Drucksache 195.

¹¹⁰ Parlamentarischer Rat, OrgA., 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 571.

insbesondere für deren Zusammenbruch zukam. Die Parteizugehörigkeit kam dabei nicht zum tragen. Vielmehr ist in dieser Diskussion ein Nord-Süd-Gefälle zu verzeichnen. Während die Vertreter der süddeutschen Staaten für die Beibehaltung von Artikel 107 stimmten, sprachen sich die norddeutschen Vertreter – Katz aus Schleswig-Holstein, de Chapeaurouge aus Hamburg sowie Lehr aus Nordrhein-Westfalen – beinahe alle für dessen Streichung aus, eine Ausnahme bildete hier lediglich Heile aus Niedersachsen. Mit Fecht aus Baden und Schwalber aus Bayern verband Heile jedoch, daß sie allesamt an den Beratungen auf Herrenchiemsee teilgenommen hatten. Auf Herrenchiemsee war der Vorschlag, ein die bundesstaatliche Grundordnung betreffendes verfassungsänderndes Gesetz unter Vorbehalt der Einstimmigkeit im Bundesrat zu stellen, von Küster eingebracht und mehr oder weniger widerspruchlos angenommen worden.¹¹¹ Möglicherweise wirkte diese Fraglosigkeit über Partei- und insbesondere Landesgrenzen hinaus fort.

cc) 27. Oktober 1948, Organisationsausschuß

Wie Schwalber (CSU) es in der 14. Sitzung des Organisationsausschusses angekündigt hatte, legte er am 21. Oktober eine Neufassung von Artikel 107 vor¹¹²:

„Ein Gesetz, welches die Rechtsstellung der Länder nach diesem Grundgesetz ändert, bedarf außer den sonstigen Erfordernissen des Art. 106 der Zustimmung sämtlicher Landesregierungen.“

Schwalber erklärte dem Ausschuß, daß er mit dieser Neuformulierung den Bedenken vor unzähligen Verfassungsstreitigkeiten Rechnung tragen wollte. Gleichwohl aber betonte er, daß es sich bei Artikel 107 „um einen Angelpunkt einer bundesstaatlichen Verfassung“ drehe. Die Streichung von Artikel 107 bedeutete seiner Ansicht nach die Schaffung einer Kompetenzkompetenz des Bundes, welche mit einem stabilen Bundesstaat nicht zu vereinbaren sei.¹¹³

Nach eigenem Dafürhalten ließ er mit seiner Umformulierung die Gestalt der Zweiten Kammer vollkommen offen. Die besondere Sicherheit sah er mit seinem Vorschlag darin gegeben, daß nicht Einzelpersonlichkeiten zu entscheiden hätten und unter Umständen ihr Vetorecht mißbräuchlich einsetzen könnten, sondern lediglich die „Länderregierungen als Repräsentanten der einzelnen Länder.“¹¹⁴ Zwar konnte Schwalber mit

¹¹¹ Siehe oben, XV.1.d.

¹¹² Vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 242. Vom 21. Oktober stammte Schwalbers Antrag, am 27. Oktober wurde dieser im Organisationsausschuß beraten.

¹¹³ Parlamentarischer Rat, OrgA, 18. Sitzung (27.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 693.

¹¹⁴ Ebd., S. 694.

diesem Argument möglicherweise die Sorge vor einem Mißbrauch des Vetorechts, wie sie insbesondere Katz (SPD) geäußert hatte,¹¹⁵ ausräumen. Doch konnte die neue Formulierung „Rechtsstellung der Länder“ im Grunde keine Lösung sein, die den immer wieder geäußerten Bedenken gegenüber der zu unklaren, mißverständlichen „bundesstaatlichen Grundordnung“ entgegentrat. Ebenso wenig konnte sie der Befürchtung Rechnung tragen, daß eventuell später notwendig werdende Kompetenzverschiebungen einer viel zu starren und unbeweglichen Ordnung unterstellt und möglicherweise ausgeschlossen würden.

Und doch stimmte nun auch der Vorsitzende Lehr (CDU), der bis dahin die Herrenchiemseer Fassung von Artikel 107 abgelehnt hatte, diesem Vorschlag zu. Zwar sah er die Gefahr vor einer Aushöhlung des föderativen Charakters nicht gegeben, doch wollte er Verständnis für eben diese Sorge aufbringen und das vorhandene Mißtrauen ausräumen.¹¹⁶ Indes der Abgeordnete Katz an seinen Bedenken festhielt und auch diesen neuen Vorschlag Schwalbers ablehnte. Der Verfassungsänderung sollten keine zu hohen, ja beinahe unüberwindbaren Hürden auferlegt und künftige Entwicklungen nicht verbaut werden. Und ohnedies war er der Auffassung, daß Bundesrat und Bundesgesetzgeber in Zukunft „Bayern gegenüber sehr vorsichtig und taktvoll sein werden.“¹¹⁷

Auch die Abgeordnete Selbert (SPD) konnte sich für die Neuformulierung nicht erwärmen. Die Äußerungen und Sorgen Schwalbers ließen ihrer Ansicht nach außer Acht, daß man hier im Parlamentarischen Rat doch eigentlich eine bundesstaatliche Verfassung schaffen wollte, die den Bedürfnissen der Länder Rechnung tragen sollte, und Bayern als „so ungefähr der kräftigste, beinahe der größte, auf jeden Fall aber der geschlossenste Bundesstaat, der heute da ist“, müsse sich doch am allerwenigsten Sorgen um seine Eigenstaatlichkeit machen. Und falls die Absicht bestünde, die Eigenstaatlichkeit mehrerer Länder anzugreifen, würde sich dafür ohnedies keine Zweidrittelmehrheit finden.¹¹⁸ Im übrigen sei der Ausdruck „Rechtsstellung der Länder“ keineswegs klarer als die „bundesstaatliche Grundordnung“.¹¹⁹

Es folgte ein kurzes Wortgefecht zwischen Selbert und Schwalber, worin letzterer sich dagegen verwahrte, nur aus bayerischer Sicht gesprochen zu haben.¹²⁰

¹¹⁵ Siehe oben, β

¹¹⁶ Parlamentarischer Rat, OrgA, 18. Sitzung (27.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 694 f.

¹¹⁷ Ebd., S. 694.

¹¹⁸ Ebd., S. 695.

¹¹⁹ Ebd., S. 695.

¹²⁰ Ebd., S. 697 ff.

Heile (DP) betonte, daß es nicht im Interesse eines Landes, sondern im gesamtstaatlichen Interesse liegen muß, den bundesstaatlichen Charakter festzulegen und für unabänderlich zu erklären. Denn ohne die Sicherung des bundesstaatlichen Charakters würde „die Möglichkeit ausgeschlossen, daß die bisher an der Zugehörigkeit gehinderten Glieder sich später anschließen und das ganze deutsche Volk einmal wieder in einem Staatswesen zusammen sein kann.“¹²¹

Alsdann unternahm der Vorsitzende den ersten Versuch, die Diskussion zu beenden und schlug vor, auf eine Abstimmung zu verzichten, da nicht alle Fraktionen vertreten waren.¹²² Doch noch einmal brachte Schwalber die Debatte ins Rollen als er vorschlug, Artikel 107 in den umstrittenen Formulierungen wie folgt zu ändern:

„Ein Gesetz, welches die Rechtsstellung der Länder im Verhältnis zum Bunde nach diesem Grundgesetz ändert, [...]“¹²³

Der Abgeordnete Greve (SPD) hielt diese Formulierung für noch unglücklicher. Auf keinem Gebiet sei damit die Möglichkeit gegeben, „eine Sache zur Bundesangelegenheit zu machen, die bisher Länderangelegenheit“ war, da in jedem Fall entgegenhalten werden könnte, daß damit die Rechtsstellung der Länder berührt würde.¹²⁴ Auf Nachfrage des Vorsitzenden Lehr konnte Greve dann doch eher der Herrenchiemseer Formulierung – „bundesstaatliche Grundordnung“ – zustimmen, plädierte aber dennoch für die Streichung von Artikel 107.¹²⁵ Auch Schwalber erklärte sich mit der „bundesstaatlichen Grundordnung“ einverstanden.¹²⁶

So schlug Lehr die Rückkehr zu dieser ganz am Anfang der Debatte stehenden Formulierung vor. Denn mit dieser sei ganz scharf charakterisiert, was gemeint sei: „es handelt sich nicht [...] um diesen [...] Fall der Aenderung des bayerischen Justizwesens, sondern nur um den Fall, in welchem der Gesamtcharakter des Bundesstaates geändert werden soll, daß man also plötzlich diesen extremen Staatenbund oder den Einheitsstaat hätte.“¹²⁷

Schließlich faßte Lehr das Ergebnis der Beratungen dahingehend zusammen, daß eine Abstimmung nicht stattgefunden habe, Artikel 107 nach Auffassung der Abgeordneten der SPD gestrichen, nach Vorschlag des

¹²¹ Ebd., S. 698.

¹²² Ebd., S. 699.

¹²³ Dazu ebd., S. 699.

¹²⁴ Ebd., S. 699.

¹²⁵ Ebd., S. 700.

¹²⁶ Ebd., S. 701.

¹²⁷ Ebd.

Abgeordneten Schwalbers mit der Formulierung „bundesstaatliche Grundordnung“ wieder in den Entwurf aufgenommen werden solle.¹²⁸

dd) 3. November 1948, Organisationsausschuß

In der 19. Sitzung des Organisationsausschusses am 3. November 1948 unterrichtete der Vorsitzende Lehr (CDU) den Ausschuß über eine interfraktionelle Sitzung, in der tags zuvor Artikel 107 erörtert worden war. Beide Fassungen – sowohl der Vorschlag Schwalbers (CSU) als auch die Herrenchiemseer Fassung – seien, so Lehr, als zu ungenau bezeichnet worden. So sei der Organisationsausschuß nun gehalten, eine präzisere Formulierung zu finden. Auf eine weitere Aussprache über Artikel 107 sollte jedoch im Organisationsausschuß vorerst verzichtet werden, da Schwalber und seine „Kollegen aus Bayern“¹²⁹ nicht anwesend seien, Schwalber aber schließlich derjenige sei, der besonders für die Beibehaltung von Artikel 107 eintrat.

Gleichwohl wollte der Abgeordnete Katz (SPD) denjenigen Mitgliedern, welche den bisherigen Aussprachen über Artikel 107 nicht beigewohnt hatten, „einige Worte zur Orientierung sagen“.¹³⁰ Um den bayerischen Vertretern den guten Willen zu beweisen und die Zustimmung Bayerns zum gesamten Verfassungswerk nicht zu gefährden, sei – so Katz – jetzt noch ein neuer Versuch unternommen worden, dem – wenn auch schweren Herzens – selbst die Abgeordneten der SPD zustimmen würden.¹³¹

„Ein Gesetz, durch das von der Gliederung des Bundes in Länder abgegangen wird, bedarf außer den sonstigen Erfordernissen des Art. 106 der einstimmigen Annahme.“

Mit dieser Fassung „sei klar, daß ein Angriff auf den Staat als solchen, also eine etwaige Degradierung der Länder zu Provinzen oder Präfekturen durch künftige Verfassungsänderungen nicht im Wege der gewöhnlichen Verfassungsänderung gemacht werden kann.“¹³² Diese Formulierung sei „so ungefähr das Aeußerste“, dem die Abgeordneten der SPD zustimmen würden.¹³³ Doch selbst mit dieser Fassung sah Katz noch „einige peinliche Prozesse vor dem späteren Staatsgerichtshof auftauchen“.¹³⁴

¹²⁸ Siehe ebd., S. 701.

¹²⁹ Parlamentarischer Rat, OrgA, 19. Sitzung (3. 11.48), in: Parl. Rat XIII, S. 715.

¹³⁰ Ebd., S. 715 f.

¹³¹ Ebd., S. 716.

¹³² Ebd.

¹³³ Ebd.

¹³⁴ Ebd.

Die kurze Aussprache endete damit, daß der Vorsitzende darum bat, den Vorschlag von Katz festzuhalten und ihn in die weitere Diskussion mit einzubeziehen.¹³⁵ Eine Abstimmung erfolgte nicht.

ee) 26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Vom 26. November stammt eine Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses, die zum Herrenchiemseer Entwurf zurückkehrte.¹³⁶ Da von dieser Sitzung nur ein Kurzprotokoll vorliegt, kann die Diskussion nicht nachvollzogen werden. Das Kurzprotokoll hält lediglich eine Anmerkung des Abgeordneten Zinn (SPD) fest, aus welcher hervorgeht, daß dieser vorschlug, Artikel 107 zu streichen, da er zum einen unklar gefaßt und zum andern überflüssig sei, da der erforderliche Schutz der Länder durch Artikel 106 gewährleistet sei.

Um es noch einmal festzuhalten: Bevor die Diskussion in den Hauptausschuß ging, zeichneten sich die beiden gegensätzlichen Standpunkte deutlich ab. Auf der einen Seite stand die Auffassung, daß die eine Regelung der Unantastbarkeit der Länderexistenz(en) überflüssig und aufgrund unzureichender Formulierung zu konfliktträchtig sei – im großen und ganzen war dies die Meinung der norddeutschen und eher SPD-Abgeordneten. Dem gegenüber stand die Meinung, daß insbesondere aufgrund der Erfahrungen aus der Weimarer Zeit eine solche Ewigkeitsgarantie für die Länder unabdingbar sei – eine Auffassung, welche vor allem von den Vertretern der süddeutschen Länder und eher der CDU/CSU-Abgeordneten verfochten wurde.

ff) 1. Dezember 1948, Hauptausschuß

Am 1. Dezember 1948 befaßte sich der Hauptausschuß mit Artikel 107. Viele Argumente der vorangegangenen Sitzungen wiederholten sich hier, was im wesentlichen wohl damit zu erklären ist, daß nur wenige Mitglieder des Hauptausschusses in weiteren anderen Unterausschüssen mitgearbeitet hatten.

Wiederum beantragte der Abgeordnete Katz im Namen der SPD-Fraktion die Streichung von Artikel 107.¹³⁷

Laforet von der CSU indes wollte an dieser Vorschrift unbedingt festhalten. Ein Gliedstaat könne seiner Ansicht nach seine Staatlichkeit nur *mit* seinem eigenen Willen verlieren.¹³⁸ Eine solche Sicherung, wie Artikel 107 sie vorsehe, müsse unbedingt gewährleistet sein, „selbst auf die Gefahr hin, daß

¹³⁵ Vgl. auch Parl. Rat Drucksache 252.

¹³⁶ Vgl. dazu und im Folgenden Parlamentarischer Rat, Drucksache 318.

¹³⁷ Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 146.

¹³⁸ Ebd.

hier ein Rechtsbegriff in das Gesetz kommt, der zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten Anlaß geben kann.“¹³⁹

Noch einmal erklärte Süsterhenn (CDU) – ein Mitglied des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee – den Vorschlag aus der interfraktionellen Besprechung und legte einen weiteren Entwurf seiner Fraktion vor:

„Ein Gesetz, durch das der bundesstaatliche Aufbau wesentlich verändert wird, bedarf außer den Erfordernissen von Artikel 106 der einstimmigen Annahme im Bundesrat.“

Sein Parteikollege Strauß schlug eine kleine Verfeinerung der Formulierung vor: Das Wort „wesentlich“ könne zu großen Auslegungsschwierigkeiten führen, er bevorzuge daher folgende Fassung, die bereits in der Sitzung des Organisationsausschusses am 27. Oktober diskutiert und verworfen worden war:

„Ein Gesetz, welches die Rechtsstellung der Länder im Verhältnis zum Bund nach diesem Grundgesetz ändert,[...]“¹⁴⁰

Auch der Abgeordnete Becker (FDP) kam auf einen Gesichtspunkt zu sprechen, der bereits in früheren Sitzungen erörtert worden war: Der UN-Sicherheitsrat wie auch der Kontrollrat¹⁴¹ seien abschreckende Beispiele für das Erfordernis der Einstimmigkeit; theoretisch könnten zwar Bedenken bestehen, daß „die Mehrheit des Bundesrats, also die Inkarnation des Föderalismus, auf die Idee kommen könnte, ein einzelnes Land sozusagen zu strangulieren. Daß die zur Verfassungsänderung nötige Mehrheit des Bundesrats aber auf die Idee kommen könnte, alle Länder umzubringen“, hielt er für „sehr unwahrscheinlich“¹⁴² So sprach sich auch Becker für die Streichung von Artikel 107 aus.

Noch einmal meldete sich Katz (SPD) zu Wort und präsentierte in einer leichten sprachlichen Abwandlung erneut seinen Vorschlag:

¹³⁹ Ebd.

¹⁴⁰ Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 146.

¹⁴¹ Der Alliierte Kontrollrat mußte einstimmig entscheiden; dabei hatte jeder der vier Oberbefehlshaber ein Vetorecht, was die Funktionsfähigkeit des Kontrollrats erheblich beeinträchtigte. Vgl. zum Alliierten Kontrollrat ausführlich Elisabeth Kraus, *Ministerien für das ganze Deutschland? Der Alliierte Kontrollrat und die Frage gesamtdeutscher Zentralverwaltungen*, 1990; Gunther Mai, *Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948, Alliierte Einheit – deutsche Teilung?*, 1995.

¹⁴² Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48), S. 147.

„Ein Gesetz, durch das die Gliederung des Bundes in Länder aufgehoben wird, bedarf der einstimmigen Annahme im Bundesrat.“¹⁴³

Die Formulierung „Rechtsstellung der Länder“ erklärte er erneut für untragbar, weil damit jegliche Kompetenzänderung ausgeschlossen würde.

Süsterhenn hielt die Formulierung „Gliederung des Bundes in Länder“ für nicht ausreichend, da für ihn zum Wesen des Bundesstaates auch die „Mitwirkung der Länder bei der Bildung des Bundeswillens“ gehörte.

Nach einer kurzen Erörterung darüber, ob nach der Süsterhennschen Auffassung auch der Übergang zu einem Senatssystem der Einstimmigkeit bedürfe, ließ der Vorsitzende des Hauptausschusses Schmid (SPD) über die verschiedenen Fassungen abstimmen. Der Vorschlag Süsterhenns wurde bei Stimmengleichheit von 10 gegen 10 Stimmen abgelehnt.¹⁴⁴ Daraufhin stellte Süsterhenn den Antrag, Artikel 107 wie folgt zu fassen:

„Ein Gesetz, durch das der bundesstaatliche Aufbau wesentlich verändert wird, bedarf außer den Erfordernissen von Artikel 106 der Annahme im Bundesrat mit Dreiviertelmehrheit.“¹⁴⁵

Mit einer Mehrheit von 12 gegen 9 Stimmen wurde dieser Vorschlag angenommen. Dieses Abstimmungsergebnis mag überraschen. Denn ein von vielen erhobenes Bedenken war damit nicht unbedingt ausgeräumt: Die unscharfen Formulierungen. Zwar stellte der „bundesstaatliche Aufbau“ einen deutlich engeren Begriff als „die Rechtsstellung der Länder“ oder „das Verhältnis der Länder zum Bund“ dar, doch bleibt die Ungenauigkeit in der ‚wesentlichen Veränderung‘. Zu vermuten bleibt daher, daß die Sorge sich hauptsächlich gegen das Erfordernis der Einstimmigkeit im Bundesrat denn gegen die unscharfe Formulierung richtete.

gg) 16. Dezember 1948, *Allgemeiner Redaktionsausschuß*

Vom 16. Dezember 1948 datiert ein Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses, in welchem er Artikel 107 gestrichen und ihn in der vom Hauptausschuß angenommenen Fassung – mit kleinen sprachlichen Veränderungen – als Absatz 2 Satz 2 in Artikel 106 eingefügt hat. Artikel 106 Absatz 2 nahm damit folgenden Wortlaut an:

„Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundestags und zwei Dritteln der

¹⁴³ Ebd., S. 147.

¹⁴⁴ Ebd., S. 148.

¹⁴⁵ Ebd.

Stimmen des Bundesrats. Ein Gesetz, durch das der bundesstaatliche Aufbau wesentlich verändert wird, bedarf im Bundesrat der Zustimmung von drei Vierteln der Stimmen.¹⁴⁶

hb) 11. Januar 1949, Organisationsausschuß

In seiner 29. Sitzung nahm der Organisationsausschuß den Vorschlag des Redaktionsausschusses ohne größere Aussprache an.¹⁴⁷ Schwalber (CSU) erklärte hierzu, daß ein selbständiger Artikel 107 Sinn gemacht hätte für den Fall, daß eine Änderung der bundesstaatlichen Ordnung gänzlich ausgeschlossen werden sollte und eine qualifizierte Mehrheit nicht hätte ausreichen können; da aber nun das Erfordernis der Dreiviertelmehrheit beschlossen worden sei, mache die Einfügung von Artikel 107 in Artikel 106 durchaus Sinn.¹⁴⁸

Eher resignierend bekundete der Abgeordnete Katz (SPD), daß es, nachdem der Antrag seiner Fraktion, Artikel 107 gänzlich zu streichen, ohnedies gescheitert sei, keinen Unterschied mehr mache, ob dieser sich unter einer eigenen Hausnummer oder in Artikel 106 wiederfinde.¹⁴⁹

ii) 12. Januar 1949, Hauptausschuß

Obwohl er mit seinem Antrag bereits mehrfach gescheitert war, beantragte Katz (SPD) dennoch erneut die Streichung von Artikel 106 Absatz 2 Satz 2. Und noch einmal widersprach ihm Süsterhenn (CDU). Auch die vorgebrachten Argumente waren dieselben und bedürfen daher hier keiner erneuten Darstellung.¹⁵⁰ Erwähnenswert ist jedoch, daß auch Carlo Schmid (SPD) Bedenken äußerte gegenüber dem unpräzisen Begriff „bundesstaatlicher Aufbau“. Wenn – so führte er aus – er sich in Erinnerung rufe, „was in diesem Ausschuß schon zum unverzichtbaren Element bundesstaatlichen Aufbaus erklärt worden ist – es ist ein ganzer Katalog verschiedener Elemente –,“ dann könne er sich vorstellen, „daß praktisch fast jede Verfassungsänderung unter Absatz 2 gebracht werden könnte.“¹⁵¹ Dem Einwand Süsterhenns, daß das kleine Wörtchen „wesentlich“ vor derartigen Ausuferungen schützen würde, wollten weder Schmid noch Katz recht Glauben schenken. Gleichwohl

¹⁴⁶ Parlamentarischer Rat, Drucksache 374.

¹⁴⁷ Parlamentarischer Rat, OrgA, 29. Sitzung (11.1.49), S. 1015 f.

¹⁴⁸ Ebd., S. 1016.

¹⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁰ Vgl. dazu das Protokoll, Parlamentarischer Rat, HA, 36. Sitzung (12.1.49), S. 453 f.

¹⁵¹ Ebd., S. 454.

wurde der vorgelegte Absatz 2 von Artikel 106 mit 12 gegen 9 Stimmen angenommen.¹⁵²

kk) 25. Januar 1949, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Mit der zweiten Lesung im Hauptausschuß war die Diskussion um die Bestandsgarantie der Länder jedoch immer noch nicht beendet. Vom 25. Januar stammt eine Vorlage des Allgemeinen Redaktionsausschusses, in die zwar die Fassung des Hauptausschusses übernommen wurde, in der jedoch eine Anmerkung die Streichung des Absatzes 2 empfahl. Erstmals wurden nun rechnerische Argumente angeführt: „Unter Zugrundelegung des Ergebnisses der Volkszählung vom 29.10.1946, die in den einzelnen Ländern allerdings die damals noch als Kriegsgefangene in alliierterem Gewahrsam befindlichen Personen, sowie Internierte“ umfaßt, unterschiede sich die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat gerade einmal durch vier Stimmen von der Dreiviertelmehrheit. Diese verhältnismäßig geringe Differenz rechtfertigte die Streichung des Absatzes 2 Satz 2, „umso mehr als es im Einzelfall ja oft streitig ist, was als ‘wesentliche Veränderung des bundesstaatlichen Aufbaus’ zu gelten hat.“¹⁵³

ll) 5. Februar 1949, Fünferausschuß; 10. Februar 1949, Hauptausschuß

Von dem Beschluß des Hauptausschusses vom 1. Dezember 1948 wie auch von der Eingabe des Allgemeinen Redaktionsausschusses offensichtlich unbeeinflußt, legte der Fünferausschuß eine Fassung vor, die zumindest in Teilen im Hauptausschuß bereits mehrheitlich abgelehnt worden war. In einem dritten Absatz von Artikel 106 fand sich nun folgende Norm:

„Ein Gesetz, durch das die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung (Art. 65) berührt werden, bedarf der Zustimmung der Mehrheit von vier Fünfteln der Stimmen des Bundesrates.“¹⁵⁴

Überraschend mag des weiteren sein, daß der Hauptausschuß fünf Tage später, am 10. Februar, diese Fassung nun plötzlich ohne weitere Debatte bei nur einer Gegenstimme annahm.¹⁵⁵ Zu vermuten bleibt auch hier, daß dieses Ergebnis Teil eines interfraktionellen Kompromisses war. Anders wäre schwerlich erklärbar, warum innerhalb des Hauptausschusses ein solcher Meinungsumschwung stattgefunden haben sollte. Aus dem „bundesstaatlichen

¹⁵² Ebd.

¹⁵³ Parlamentarischer Rat, Drucksache 543.

¹⁵⁴ Parlamentarischer Rat, Drucksache 591.

¹⁵⁵ Parlamentarischer Rat, HA, 50. Sitzung (10.2.49), S. 656; vgl. auch Parlamentarischer Rat, Drucksache 615.

Aufbau“ war nun wieder „die Gliederung des Bundes in Länder“, aus der Dreiviertelmehrheit nun eine Vierfünftelmehrheit geworden.

mm) 2. Mai 1949, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Gegen Ende der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates legte der Allgemeine Redaktionsausschuß erneut eine Fassung vor, die noch weitergehend von dem einst gefaßten Beschluß des Hauptausschusses abwich. Nunmehr fand sich die Bestandsgarantie der Länder neben der Ewigkeitsklausel in Artikel 106 Absatz 3 und lautete:

„Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die im Artikel 21 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

Diese Fassung wich deutlich von dem bis dahin Beschlossenen ab. Eine Begründung des Allgemeinen Redaktionsausschusses blieb aus, Diskussionen können mangels Protokollen nicht nachvollzogen werden. So bleibt nur festzustellen, daß die Mehrheitserfordernisse für eine Änderung der bundesstaatlichen Grundordnung – oder der Gliederung des Bundes in Länder – von zwei Dritteln über drei Viertel bis hin zu vier Fünfteln ständig gestiegen sind, um dann schließlich in die gänzliche Ausgeschlossenheit zu münden. Eine gegenläufige Bewegung zeichnete sich hier ab: Einerseits wurde das Schutzgut immer enger gefaßt – nunmehr ging es ‘lediglich’ noch um die Abänderung der Gliederung des Bundes in Länder sowie die Abänderung bezüglich der Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, und nicht – deutlich ungenauer – um die „bundesstaatliche Grundordnung“. Andererseits wurde das Quorum immer strenger, die genannten bundesstaatlichen Elemente für unabänderlich erklärt.

nn) 5. Mai 1949, Hauptausschuß; 6. Mai, Plenum

In der vierten Lesung des Hauptausschusses beantragte Zinn erneut eine Änderung. In Absatz 2 sollte es heißen:

„[...] oder die in den Artikeln 1 und 21 niedergelegten Grundsätze [...]“¹⁵⁶

Der Antrag wurde ohne weitere Debatte angenommen.

Und auch im Plenum gab es über diese Norm keine weiteren Aussprachen. Der Abgeordnete Seebohm (DP) hatte beantragt, nicht nur die in Artikel 1 und 21 niedergelegten Grundsätze, sondern sämtliche Grundrechte der

Ewigkeitsgarantie zu unterstellen und damit der Abänderbarkeit zu entziehen. Der Antrag wurde abgelehnt.¹⁵⁷

e) Ewigkeitsklausel (Artikel 108 HCbE)

aa) 14. Oktober 1948, Organisationsausschuß

Soweit ersichtlich fand im Parlamentarischen Rat die erste protokollierte Aussprache über Artikel 108 des Chiemseer Entwurfs in der 14. Sitzung des Organisationsausschusses am 14. Oktober 1948 statt.¹⁵⁸ Es war nur eine kurze Debatte. Der Abgeordnete de Chapeaurouge (CDU) berichtete darüber, daß am Vortag vorgeschlagen¹⁵⁹ worden sei, Artikel 108 ersatzlos zu streichen. Er selbst aber lehne dies ab. Zwar sei ihm auch klar, daß eine solche Norm nicht Massenbewegungen verhindern und die deutsche Geschichte aufhalten könne. Doch würde die Norm verhindern, daß im Bundestag kleine Splittergruppen Einzelanträge stellen könnten, die inhaltlich auf die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung – die bundesstaatliche Grundordnung sollte hier nicht der Ewigkeitsgarantie unterstellt werden – hinzielten.¹⁶⁰ Eine Diskussion über derartige Anträge würde damit von vornherein verhindert werden.

Katz (SPD) hingegen meinte, es sei Sache des jeweiligen Vorsitzenden, derartige Anträge zu verhindern. Außerdem – so Katz weiter – könne man statt einer solchen Norm ebenso gut in die Verfassung hineinschreiben: „Einführung der Diktatur ist verboten.“¹⁶¹ Und zur allgemeinen Belustigung erzählte er eine Anekdote aus Österreich: Nach der Ermordung des Kanzlers Dollfuß¹⁶² sei ein Gesetz proklamiert worden, „wonach Attentate auf hohe Regierungsbeamte mit 10 Jahren Kerker, Attentate auf Minister mit 15 Jahren Kerker geahndet werden sollten. Im letzten Paragraphen war gesagt: Attentate

¹⁵⁶ Parlamentarischer Rat, HA, 57. Sitzung (5.5.48), S. 755.

¹⁵⁷ Parlamentarischer Rat, Plenum, 9. Sitzung (6.5.49), S. 184 in: Parl. Rat IX, S. 468 f.; vgl. dazu sogleich, e.

¹⁵⁸ Vgl. auch im Folgenden Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.20.48), in: Parl. Rat XIII, S. 572 ff.

¹⁵⁹ In seiner 13. Sitzung am 13. August 1948 hatte der Organisationsausschuß nur ganz kurz Artikel 108 angesprochen und eine weitere Debatte darüber auf die nächste Sitzung vertagt (vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA, in: Parl. Rat XIII, S. 555 f.).

¹⁶⁰ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.20.48), in: Parl. Rat XIII, S. 572. Vgl. dazu auch oben, d.bb. mit Fußn. 103.

¹⁶¹ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.20.48), in: Parl. Rat XIII, S. 572.

¹⁶² Engelbert Dollfuß (1892-1934) war ab 1932 Bundeskanzler Österreichs. Er war verantwortlich für die gewaltsame Ausschaltung der Sozialdemokratie in Österreich; 1934 fiel er einem nationalsozialistischen Umsturzversuch zum Opfer.

gegen den Bundeskanzler und gegen den Bundespräsidenten sind überhaupt verboten!¹⁶³

Den grundsätzlichen Bedenken des Abgeordneten Katz schloß sich auch Finck von der CDU an, fügte aber hinzu, daß für den Fall der Beibehaltung einer solchen Norm auch die bundesstaatliche Grundordnung der Ewigkeitsgarantie unterstellt werden sollte.¹⁶⁴

In der sich daran anschließenden Abstimmung votierten zehn gegen, fünf für die Streichung von Artikel 108 bei einer Stimmenthaltung.¹⁶⁵ In der 18. Sitzung des Organisationsausschusses wiederholten sich die Argumente, zu einer erneuten Abstimmung kam es zunächst jedoch nicht.¹⁶⁶

Mit dieser ersten Debatte über die Ewigkeitsgarantie hatte man im Parlamentarischen Rat eine vollkommen andere Richtung eingeschlagen, als sie vom Verfassungskonvent Herrenchiemsee vorgegeben worden war. Zum einen hatte auf Herrenchiemsee die Ewigkeitsklausel überhaupt nicht zur Diskussion gestanden, obwohl sie im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung eine fundamentale Neuerung bedeutete.¹⁶⁷ Im Organisationsausschuß waren es nun Abgeordnete sowohl der CDU- wie auch der SPD-Fraktion, welche sich teils für, teils gegen die Beibehaltung von Artikel 108 aussprachen. Zum anderen war es auf Herrenchiemsee darum gegangen, einer Abkehr von der freiheitlichen Demokratie jegliche Chance zu nehmen, Legalität für sich zu beanspruchen. Nur ein Weg sollte zu einer solchen Wende führen können: der der Revolution. Und auch dem Verfassungskonvent war klar, daß die Revolution sich durch keine Verfassung verhindern ließe, ist sie doch, „gemessen an bis dahin geltendem Recht, begriffsnotwendig illegal“¹⁶⁸, ist sie doch selbst Verfassungsbruch. Doch sollten diejenigen, welche die Beseitigung der demokratischen Grundordnung anstrebten, zur Revolution gezwungen werden. Anders als die Weimarer Reichsverfassung sollte das Grundgesetz nicht die Möglichkeit bieten, unter dem Deckmantel scheinbarer Legalität die Verfassung zu beseitigen. Die Formulierung des Verfassungskonvents – die „Anträge auf Änderung des Grundgesetzes“¹⁶⁹ – zielte also nicht darauf ab, Diskussionen über

¹⁶³ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.20.48), in: Parl. Rat XIII, S. 572.

¹⁶⁴ Ebd., S. 572.

¹⁶⁵ Ebd., S. 573.

¹⁶⁶ Vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA, 18. Sitzung (27.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 660 ff.

¹⁶⁷ Vgl. dazu oben, XV.1. passim.

¹⁶⁸ So Hans Hugo Klein, Verfassungskontinuität im revolutionären Umbruch, in: Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 459 (464); dazu auch Walter Schönfeld, Die Revolution als Rechtsproblem, in: Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 51 (1927), S. 161 (167); 3744); Josef Isensee, Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Artikel 146, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 166 Rdnr. 15.

¹⁶⁹ Vgl. dazu oben, XV.1.h.

Gesetzeseingaben zu verhindern, die möglicherweise dem demokratischen Prinzip zuwiderlaufen könnten; vielmehr ging es in der Tat darum, die „legale Revolution“ zu vermeiden und damit die Hürden für eine Beseitigung der demokratischen Grundordnung so hoch als möglich zu legen. Noch weniger ging es dem Verfassungskonvent darum, dem Vorsitzenden des Bundestages die Aufgabe zu übertragen, eine Diskussion über derartige Anträge zu verhindern.

bb) 3. November 1948, Organisationsausschuß

Auch in seiner 19. Sitzung verharnte der Organisationsausschuß in der eher rechtstechnischen Diskussion und befaßte sich – fernab von den Überlegungen des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee – insbesondere mit der Frage, wer über die Unzulässigkeit gewisser Anträge auf Verfassungsänderung zu wachen hätte. Soweit ersichtlich wurde in dieser Debatte zum ersten Mal dem Bundesverfassungsgericht diese Aufgabe zugeschrieben.¹⁷⁰ Noch einmal sprach sich daraufhin der Abgeordnete Katz (SPD) dafür aus, daß der Vorsitzende des Hauses zu verhindern hätte, daß derartige Anträge überhaupt zur Diskussion gebracht würden.

Rückblickend auf die Weimarer Zeit und die Anfangsjahre der nationalsozialistischen Herrschaft erklärte Katz, daß der Preußenschlag unter von Papen und auch die Verfassungsbesetzung unter Hitler sich „außerhalb des Rechtslebens“ abgespielt hätten und daher ohnedies nicht in der Verfassung hätten geregelt oder vielmehr von dieser hätten verhindert werden können.¹⁷¹ Der Abgeordnete Finck räumte anders als in den vorangegangenen Sitzungen ein, daß Artikel 108 möglicherweise doch „nicht ganz überflüssig“ sei, wenn man überlege, daß manche Anträge möglicherweise nicht auf den ersten Blick, aber „in ihrer Wirkung imstande sind, die Verfassung so von hintenher aus den Angeln zu heben.“¹⁷² Die sich anschließende Diskussion drehte sich ausschließlich darum, in welcher Form wer zu verhindern hätte, daß über derartige Anträge überhaupt verhandelt wird, und bald führte die Diskussion zu der Frage, wer befugt sei, dem Bundesverfassungsgericht diese Anträge zur Prüfung vorzulegen.¹⁷³

Der Abgeordnete Katz riß noch einmal kurz das eigentliche Problem an, ohne dabei jedoch die immense Wirkung und damit eher rechtssoziologische oder rechtspolitische Funktion einer solchen

¹⁷⁰ Diesen Gedanken brachte der Abgeordnete Walter (CDU) ein, vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA, 19. Sitzung (3.11.48), in: Parl. Rat XIII, S. 718.

¹⁷¹ Ebd.

¹⁷² Ebd.

¹⁷³ Ebd., S. 718 ff.

Ewigkeitsgarantie zu erkennen. Denn noch einmal stellte er heraus, daß für den Fall, daß in Deutschland wieder „Geisteskranke, Demagogen oder Propagandisten“ die Mehrheit gewinnen würden, auch ein solcher Artikel nichts aufhalten könne.¹⁷⁴ Bei einer Diskussion zwischen Molotow und Stalin – so Katz weiter – „würde der Hinweis, daß Artikel 108 der Einführung gewisser Maßnahmen, die sie vorhaben, entgegenstehen, gar keinen Eindruck machen.“¹⁷⁵

Eine erneute Abstimmung wurde auf die folgende Sitzung vertagt.

cc) 26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß

In seinem Vorschlag für die erste Lesung im Hauptausschuß sah der allgemeine Redaktionsausschuß die Streichung von Artikel 108 vor. Die Regelung des Herrenchiemseer Entwurfs erscheine – so die Begründung – „wenig realistisch, da revolutionäre Bestrebungen ihre Ziele nicht bereits in der Form ihrer Anschläge zum Ausdruck bringen würden und außerdem nicht bestimmt [sei], wer über die Unzulässigkeit eines derartigen Anschlages entscheiden soll.“¹⁷⁶ Auch diese Erklärung verkannte die Bedeutung einer solchen Ewigkeitserklärung und die Absichten, welche der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee mit ihr verfolgt hatte. Im Hauptausschuß jedenfalls kam es aufgrund dieser Erklärung zunächst zu keiner Erörterung über den vorgeschlagenen Artikel 108.¹⁷⁷

dd) 16. Dezember 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Drei Wochen später aber schlug der Allgemeine Redaktionsausschuß eine neue Fassung von Artikel 108 vor, welche im wesentlichen bereits der Endfassung gleichen sollte und in die nun im Grunde zum ersten Mal im Parlamentarischen Rat die Gedankengänge des Verfassungskonvents Eingang fanden:

„Der Verfassungsänderung gemäß Art. 106 sind die in den Artikeln 1 und 21 dieses Grundgesetzes niedergelegten Grundsätze entzogen.“¹⁷⁸

¹⁷⁴ Ebd., S. 719.

¹⁷⁵ Ebd., S. 720; in der 29. Sitzung des Organisationsausschusses (11.1.49) bemerkte Katz in ähnlicher Weise: „Ich habe schon früher in diesem Zusammenhange den Vergleich herangezogen, daß eines Tages die Sache so weit ist, die Russen irgendwie die Gewalt über den Weststaat erlangt haben, und nun alles Mögliche dekretieren. Dann stürzt eines Tages Herr Molotow schreckensbleich zu Stalin ins Zimmer und sagt: ‘Genosse Stalin, das geht nicht; hier in Art. 108 der Verfassung steht, daß das verboten ist.’“ (Ebd., S. 1017)

¹⁷⁶ Vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 318.

¹⁷⁷ Vgl. Parlamentarischer Rat, HA, 12. Sitzung (1.12.48); vgl. auch Parlamentarischer Rat, Drucksache 447.

¹⁷⁸ Parlamentarischer Rat, Drucksache 374.

Und die dazu abgegebene Erklärung macht deutlich, daß nun endlich die Diskussion um Artikel 108 geführt wurde, welche dem Sinn und Zweck einer solchen Ewigkeitsklausel angemessen war. Denn nun ging es plötzlich nicht mehr um Anträge, die abgewehrt werden müssen, um unliebsame Diskussionen zu verhindern, oder gar um die Frage, wer dieser Aufgabe nachkommen sollte. Ganz unmißverständlich erklärte der Allgemeine Redaktionsausschuß, daß diese Bestimmung zum Ausdruck bringen sollte, daß das „Grundgesetz nicht die Hand bieten darf zu seiner eigenen Totalbeseitigung oder -vernichtung, insbesondere dazu, daß ggf. eine revolutionäre antidemokratische Bewegung mit demokratischen Mitteln auf scheinbar ‘legalem’ Wege die hier normierte demokratisch rechtsstaatliche Grundordnung ins Gegenteil verkehrt.“ Freilich anerkannte der Allgemeine Redaktionsausschuß, daß mit einer solchen Norm eine Revolution nicht verhindert werden kann und daß eine revolutionäre Bewegung auch imstande ist, neues Recht zu schaffen. Doch sollte sie nicht „imstande sein, eine ihr selbst fehlende Legitimität und Rechtsqualität [...] zu ersetzen durch Berufung auf ihr äußerlich ‘legales’ Zustandekommen.“¹⁷⁹

Unmißverständlich erklärte der Allgemeine Redaktionsausschuß auch, daß mit den in Artikeln 1 und 21 – heute Artikel 20 – niedergelegten Grundsätzen ‘lediglich’ die freiheitliche und demokratische Grundordnung gemeint waren, nicht aber die bundesstaatliche¹⁸⁰: „Im übrigen ergibt sich insbesondere aus den Bestimmungen der Art. 20 c und 21a¹⁸¹, daß eine Beseitigung der demokratischen und freiheitlichen Grundordnung schlechthin

¹⁷⁹ Ebd.

¹⁸⁰ Vgl. dazu oben, d.bb. mit Fußn. 103.

¹⁸¹ Zu diesem Zeitpunkt hatten besagte Artikel folgenden Wortlaut: „Artikel 20 c (1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht nur auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß die Einschränkung des Grundrechtes in dem Gesetz allgemein geregelt sein. Es darf nur als förmliches Gesetz erlassen werden und muß das Grundrecht namentlich unter Angabe der es regelnden Gesetzesstelle bezeichnen. (2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. (3) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.“ „Artikel 21 a (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. (2) Eine Partei, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche oder demokratische Grundordnung zu beseitigen, ist durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig zu erklären. (3) Die Vorschriften über Parteien finden auf andere Vereinigungen Anwendung, soweit sie Wahlvorschläge zum Bundestag oder zu Volksvertretungen in den Ländern einreichen oder ein Volksbegehren betreiben. (4) Das Nähere regeln Gesetze des Bundes.“ (Parlamentarischer Rat, Drucksache 370 vom 13.12.48); auch in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 7: Entwürfe zum Grundgesetz, bearbeitet von Michael Hollmann, 1995, S. 144 f.

als verfassungswidrig angesehen wird, also auch nicht im Wege eine Verfassungsänderung möglich sein soll. Jeder Verfassungsänderung soll nur die *Grundsatzsubstanz* entzogen sein, d. h. die in den Art. 1 und 21 niedergelegten Grundsätze.¹⁸²

Vollkommen neu gegenüber dem Entwurf des Verfassungskonvents war nun, daß nicht nur die staatliche Grundstruktur der Ewigkeitsklausel unterstellt werden sollte, sondern auch die Grundsätze aus Artikel 1, welcher inzwischen sowohl die Menschenwürde als auch die Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte beinhaltet.

ee) 11. Januar 1949, Organisationsausschuß

Die 29. Sitzung des Organisationsausschusses ging nun aufgrund der Vorlage des Allgemeinen Redaktionsausschusses in eine etwas andere Richtung, doch konnte sich die vorgeschlagene Fassung hier noch nicht durchsetzen.

Es war zunächst der Abgeordnete Dehler (FDP), der für seine Fraktion beantragte, Artikel 108 wieder aufzunehmen. Mit dem Hinweis darauf, daß das Dritte Reich stets sich darauf berufen und die Öffentlichkeit damit manipulieren konnte, daß das Ermächtigungsgesetz legal zustande gekommen sei und das Dritte Reich somit auf eine legale Grundlage baue, wollte er künftig verhindert wissen, daß Revolutionäre sich auf die Verfassung berufen könnten.¹⁸³

Wiederum war es der Abgeordnete Katz (SPD), der für die Streichung von Artikel 108 eintrat. Zum wiederholten Male wies er darauf hin, daß einerseits Revolutionäre sich durch eine solche Norm ohnedies nicht aufhalten ließen und andererseits dem Gesetzgeber derartige „revolutionäre Dinge“ ohnedies entzogen seien – womit er klar verkannte, daß es eben genau darum ging, den Gesetzgeber und nicht etwa aufständische Rebellen vom Verfassungsbruch abzubringen.¹⁸⁴ Und ein neues Argument kam aufgrund der Vorlage des Allgemeinen Redaktionsausschusses hinzu: Katz kritisierte an dem Vorschlag insbesondere auch, daß aufgrund der Formulierung der Schluß gezogen werden könnte, daß alle anderen Artikel des Grundgesetzes, auch alle anderen Grundrechte, geändert werden könnten – ein Schluß, der vollkommen logisch war im Kontext der gesamten Regelung zur Verfassungsänderung und der auch genauso schließlich im Grundgesetz Eingang gefunden hat. Dennoch schien auch der Vorsitzende Lehr (CDU) über diesen Gedanken in Sorge zu geraten. „Rein gefühlsmäßig“ - so bekundete er – „denkt man: Aha, alles

¹⁸² Parlamentarischer Rat, Drucksache 374.

¹⁸³ Parlamentarischer Rat, OrgA 29. Sitzung (11.1.49), in: Parl. Rat XIII, S. 1016.

¹⁸⁴ Ebd., S. 1017 f.

andere ist erlaubt.“¹⁸⁵ Im Grunde würde man bei der weiteren Lektüre den Protest Dehlers erwarten oder zumindest eine Aussage, die verdeutlicht: Ja, natürlich bedeutet eine solche Ewigkeitsklausel, die sich auf zwei – die zwei wesentlichen – Kernpunkte der Verfassung beschränkt, daß andere Inhalte nicht der Ewigkeitsklausel unterliegen. Natürlich bedeutete der so vorgeschlagene Artikel 108, daß zunächst alles außer der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers steht.¹⁸⁶ Doch statt des offenen Widerspruchs und der Erklärung, daß Katz und Lehr mit diesem Argument bei ihm allenfalls offene Türen einrannten, beschied sich Dehler damit, auf eine andere Formulierung Thomas¹⁸⁷ zu verweisen, in der inhaltlich aber genau das gleiche zum Ausdruck gebracht wurde: Eine Abänderung oder Ergänzung des Grundgesetzes sei nur insoweit statthaft, als sie die verfassungsrechtlichen Grundlagen unangetastet ließe, „auf denen die freie, demokratische Selbstbestimmung des Volkes beruhe.“¹⁸⁸ Gegen die immer wiederkehrenden – dadurch aber nicht weniger unzutreffenden – Einwände von Katz (SPD), daß dieser Artikel nur aussage, daß Revolutionen und Staatsstriche verboten seien, betonte Dehler, daß es damit auch zu verhindern gelte, auf legalem Wege die Monarchie wieder einzuführen.

Auf Wunsch Dehlers stimmte der Organisationsausschuß über Artikel 108 in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses ab: „Bei einigen Stimmenthaltungen“ folgten nur zwei Abgeordnete den Ausführungen Dehlers, fünf lehnten erneut die Aufnahme von Artikel 108 ab.¹⁸⁹

ff) 12. Januar 1949, Hauptausschuß

Hatte sich Dehler (FDP) einen Tag zuvor nicht durchsetzen können, so stimmte am nächsten Tag im Hauptausschuß eine deutliche Mehrheit für die Wiederaufnahme von Artikel 108 in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses. Eine größere Aussprache über Artikel 108 fand in dieser zweiten Lesung des Hauptausschusses nicht mehr statt. Dehler und Katz (SPD) wiederholten jeweils ihre Bedenken, und der Vorsitzende Schmid (SPD) trat der Auffassung Dehlers bei und stellte noch einmal deutlich heraus, daß es doch einen Unterschied mache, „ob jemand gezwungen ist, offen Revolution zu machen, oder ob man ihm die Möglichkeit gibt, unter

¹⁸⁵ Ebd., S. 1017.

¹⁸⁶ Fraglich bleibt hier natürlich, ob die Grundrechte auf Glaubensfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit nicht ohnedies unabdingbare Bestandteile der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung wären.

¹⁸⁷ Vgl. dazu die Nachweise ebd., Fußn. 65.

¹⁸⁸ Ebd., S. 1017.

¹⁸⁹ Ebd., S. 1018.

dem Schutz der Scheinlegalität effektiv Revolution zu machen, ohne sich dazu bekennen zu müssen. Er wird in diesem Fall die Dummen im Volk eher hinter sich bekommen“. Nur einer stimmte schließlich gegen Artikel 108, zwei enthielten sich und eine deutliche Mehrheit von 18 Abgeordneten stimmte für die Aufnahme der Ewigkeitsklausel.¹⁹⁰

gg) 25. Januar 1949, *Allgemeiner Redaktionsausschuß*

Knapp zwei Wochen später legte der Allgemeine Redaktionsausschuß eine neue Fassung vor, die inhaltlich im Grunde nichts Neues brachte, lediglich etwas genauer beschrieb, welche Inhalte von einer Verfassungsänderung ausgenommen sein sollten:

„Eine Änderung des Grundgesetzes ist unzulässig, die den Grundsatz der unmittelbaren Geltung der Grundrechte (Artikel 1) oder die demokratische, republikanische und rechtsstaatliche Ordnung (Artikel 21) antastet.“¹⁹¹

Bislang war – anders als bei Artikel 21 – nicht erörtert worden, welche Grundsätze genau aus Artikel 1 gemeint waren. Aus heutiger Sicht mutet es geradezu absurd an, umfaßte die Ewigkeitsklausel neben den Grundsätzen aus dem heutigen Artikel 20 doch nur die Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte (Artikel 1 Absatz 3), nicht aber die Menschenwürde. Gilt sie doch als das Kernstück, als der Grund, auf dem die Verfassung baut. Doch bietet diese Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses zumindest Grund zu Zweifeln. Denn es ist nicht vollkommen von der Hand zu weisen, daß er damit nur dokumentiert hat, was im Gesamtkontext der Verhandlungen mehr oder weniger als selbstverständlich galt – daß nämlich der Verweis auf Artikel 1 allein die Grundrechtsbindung aller staatlicher Gewalt meint – und daß somit möglicherweise die heute gängige und allgemein akzeptierte Interpretation gar nicht dem Willen des Verfassungsgebers von 1949 entspricht. Denkbar – mit den Quellen aus der Entstehungsgeschichte jedoch nicht zu belegen – ist, daß die Menschenwürde allein deshalb nicht erwähnt wurde, da ihre Unabänderbarkeit, ihr Ewigkeitsbestand als selbstverständlich und als unabdingbarer Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorausgesetzt wurde.

Dieser Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses fand keine weitere Beachtung. Schon kurze Zeit später übernahm der interfraktionelle Fünferausschuß die alte Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom

¹⁹⁰ Parlamentarischer Rat, HA, 36. Sitzung (12.2.49), S. 454 f.

¹⁹¹ Parlamentarischer Rat, Drucksache 543; vgl. auch den gleichlautenden Antrag von Dehler (FDP) (Parlamentarischer Rat, Drucksache 640).

16. Dezember¹⁹². So blieb auch in zweiter Lesung des Hauptausschusses Artikel 108 unverändert.¹⁹³

bb) 5. Mai 1949, Hauptausschuß

Erst zur vierten Lesung im Hauptausschuß lag ein erneuter Abänderungsvorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vor, welcher nunmehr Artikel 108 als Absatz 3 dem Artikel 106 (ehemals Artikel 107 des Herrenchiemseer Entwurfs) anfügte:

„Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die im Artikel 21 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unstatthaft.“¹⁹⁴

Der Abgeordnete Zinn (SPD) beantragte die Aufnahme der vorgeschlagenen Änderung, jedoch „mit der Massgabe, dass es im Absatz 3 heißen soll: ‘oder die in den Artikeln 1 und 21 niedergelegten Grundsätze.’“¹⁹⁵ Ein Antrag der DP-Fraktion, gezeichnet vom Abgeordneten Seebohm, auch die Absätze 2 und 4 von Artikel 20 c¹⁹⁶ der Ewigkeitsgarantie zu unterstellen, wurde ohne weitere Erörterung bei 3 Gegenstimmen abgelehnt und der Antrag Zinns angenommen.

ii) 6. Mai 1949, Plenum

In der zweiten Lesung im Plenum stellte der Abgeordnete Seebohm (DP) erneut den Antrag, die bereits erwähnten Absätze in den – aufgrund von Umstellungen und neuer Gesamtdurchzählung – inzwischen mit Hausnummer

¹⁹² Vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 591 vom 5.2.49.

¹⁹³ Vgl. Parlamentarischer Rat, HA, 50, Sitzung (10.2.49), S. 656.

¹⁹⁴ Parlamentarischer Rat, Drucksache 751 vom 2.5.49.

¹⁹⁵ Vgl. Parlamentarischer Rat, HA, 57. Sitzung (5.5.49), S. 755, vgl. auch Parlamentarischer Rat, Drucksache 755. In der vom Verfasser verarbeiteten Kopie der Drucksache 751 aus der Bibliothek des Deutschen Bundestages wird nur Artikel 21 erwähnt. Sehr wahrscheinlich handelt es sich hierbei aber um einen Druck- bzw. Tippfehler. Dafür spricht zum einen, daß sich vor „im Artikel 21“ ein handschriftliches Fußnotenzeichen findet, das aber nicht aufgelöst wird; zum anderen: In der Gegenüberstellung der Fassung des Hauptausschusses aus der dritten Lesung und der neuen Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses findet sich unter der Überschrift „Artikel 108“ für die Neufassung der Vermerk „entfällt, da in Artikel 106 übernommen“, ohne daß von Änderungen die Rede wäre. Und schließlich wies auch der Abgeordnete Dehler in der Plenarsitzung am 6. Mai darauf hin, daß hier ein „Schreibversehen“ vorliege (vgl. Sten. Ber., S. 184).

¹⁹⁶ Artikel 20 c Absatz 2 und 4 in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 2.5.49 lautete: „(2) In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. (4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.“ (Vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 751).

79 versehenen Artikel aufzunehmen. Seine Begründung ist ebenso kurz wie fehlerhaft. Mit dem Argument, daß nicht nur das in Artikel 1 genannte Grundrecht, sondern schlichtweg alle Grundrechte unabänderlich sein sollten, beantragte er erneut, auch die sogenannte Wesensgehaltgarantie (heutiger Artikel 19 Absatz 2 des Grundgesetzes) der Ewigkeitsklausel zu unterstellen. Damit baute er seine Argumentation auf einen gängigen Fehler. Indes: Die Wesensgehaltgarantie besagt nicht, daß die Grundrechte *durch Verfassungsänderung* unabänderbar oder in ihrem Wesensgehalt unantastbar sind, sondern lediglich, daß sie nicht *durch einfaches Gesetz* in ihrem Kernbestand berührt, geschweige denn abgeändert werden dürfen.

Eine weitere Diskussion über den Antrag Seebohms fand nicht statt. Mehrheitlich wurde Artikel 79 in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 2. Mai 1949 angenommen und erhielt damit seine endgültige Fassung.¹⁹⁷

kk) 23. Mai 1949, Plenum

So ging in das Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 folgende Norm als Artikel 79 ein:

- (1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.
- (2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.
- (3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

3. Notverordnungen nach Artikel 111 HChE

Wie es bereits auf Herrenchiemsee der Fall gewesen war, stand auch im Parlamentarischen Rat kaum eine Debatte so sehr im Zeichen der Weimarer Zeit wie die Frage nach dem Notverordnungsrecht. Der Mißbrauch, der mit Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung getrieben worden war, war noch allzu präsent, als daß ein zukünftiges Notverordnungsrecht schnell und mehr oder weniger fraglos hätte eingeführt werden können. Eine Bemerkung Dehlers (FDP) in der 36. Sitzung des Hauptausschusses ist bezeichnend für die langwierigen, bisweilen zerfahrenen Diskussionen, die im Parlamentarischen Rat geführt wurden: „Man könnte schon einen kleinen Roman über das Grundgesetz schreiben, wenn man die Anträge des

Redaktionsausschusses, die Beschlüsse des Organisationsausschusses und des Hauptausschusses gegenüberstellt.¹⁹⁸

a) 14. Oktober 1948, Organisationsausschuß

Zu einer ersten Aussprache über das Notverordnungsrecht kam es im Parlamentarischen Rat erstmals in der 14. Sitzung des Organisationsausschusses am 14. Oktober 1948. Dabei ging es vor allem um die Fragen, unter welchen Voraussetzungen ein Notverordnungsrecht greifen, wer den Notstand feststellen solle, wer ihn aufheben könne und welche Grundrechte gegebenenfalls suspendierbar wären.

Der Abgeordnete Katz (SPD) stellte zu Beginn der Debatte heraus¹⁹⁹, daß seiner Ansicht nach in zwei Fällen das Notverordnungsrecht greifen sollte: Beim Vorliegen einer Störung der öffentlichen Ordnung und im Falle der Funktionsunfähigkeit des Parlaments. Die Suspendierung von „grundlegenden Freiheitsrechten“ hielt er für bedenklich, insbesondere die der Presse- und Versammlungsfreiheit, da speziell diese in den Aufgabenbereich einzelner polizeilicher Maßnahmen und nicht der Bundesregierung fallen würden.²⁰⁰

Menzel, ebenfalls von der SPD, wollte die Frage, welche Grundrechte suspendiert werden können, verschoben wissen, bis geklärt sei, unter welchen Voraussetzungen überhaupt Notverordnungen zulässig sein würden. Er plädierte dafür, daß die Arbeitsunfähigkeit des Parlaments nicht als Voraussetzung akzeptiert werden dürfe, solange diese nicht auf technische Mängel, sondern vielmehr auf „politische Abstinenz“ zurückzuführen sei. Die Möglichkeit, daß sich das Parlament wie in der Weimarer Zeit aus seiner politischen Verantwortung stehle, sollte auf jeden Fall unterbunden werden.²⁰¹ Unter der Bedingung, daß die Funktionsfähigkeit des Parlaments allein „aus Gründen höherer Gewalt oder auf Grund technischer Mängel“ zu Notverordnungen berechtigen würden, war Menzel auch bereit, Grundrechte vorübergehend außer Kraft setzen zu lassen.²⁰² In der Situation, in der sich Mitteleuropa befände – so schloß Menzel sein Ausführungen – müsse mit allen „möglichen Grenzfällen“ gerechnet werden, so daß es für eine vorübergehende Zeit möglich sein müßte, der Bundesregierung besondere Vollmachten zukommen zu lassen.²⁰³

¹⁹⁷ Vgl. Parlamentarischer Rat, Plenum, 9. Sitzung (6.5.49), in: Parl. Rat IX, S. 468 f.

¹⁹⁸ Parlamentarischer Rat, HA, 36. Sitzung (12.1.49), S. 453.

¹⁹⁹ Dazu und zum Folgenden Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 577 ff.

²⁰⁰ Ebd., S. 579.

²⁰¹ Ebd., S. 579 ff.

²⁰² Ebd., S. 580.

²⁰³ Ebd., S. 580 f.

Menzels Parteikollege Löwenthal indes hielt in diesem Zusammenhang die Suspendierung der Grundrechte für vollkommen überflüssig, da in Artikel 47 des Grundgesetzes²⁰⁴ normiert worden sei, daß Parteien, welche sich gegen den Bestand der demokratischen Grundordnung richten würden, verfassungswidrig seien, und schließlich ja nur solche Parteien derartige Notstände herbeiführen könnten.²⁰⁵

Grundsätzliche Einwände gegen Artikel 111 des Herrenchiemseer Entwurfs erhob die Abgeordnete Selbert (SPD). Er sei viel zu unscharf formuliert und unterscheide nicht klar die Tatbestandsvoraussetzungen.²⁰⁶ Als erste brachte Selbert einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt in die Debatte ein: Welche Instanz solle feststellen, wann eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestehe.²⁰⁷ Zum Ende ihrer Ausführungen schlug sie vor, eine Unterkommission einzuberufen, welche damit beauftragt werden sollte, die vorgebrachten Überlegungen zu ordnen und neue Vorschläge zu unterbreiten²⁰⁸ – eine Empfehlung, der allgemeine Anerkennung fand und sich schließlich durchsetzen konnte.

Lediglich der Vorsitzende Lehr (CDU) hielt die Dinge für deutlich unkomplizierter, als die Abgeordnete Selbert es dargestellt hatte. Praktisch werde es doch so laufen – so Lehr –, daß die Bundesregierung durch ihren „Gesamtapparat“ feststellt, ob technische Voraussetzungen fehlen und eine „Unordnung“ vorliege.²⁰⁹

Weitere Einwände gegen den vorgeschlagenen Artikel 111 brachte Löwenthal (SPD) vor: Es müsse zum einen das Moment der Unmittelbarkeit der Bedrohung erwähnt werden, zweitens sei noch zu klären, mit welchen Mehrheiten der Bundesrat einer Notverordnung zustimmen müsse, und drittens schließlich stellte sich die Frage, ob die Bundesregierung befugt sei, eine Notverordnung selben Inhalts noch einmal zu erlassen, wenn sie zuvor auf Beschluß des Bundestages aufgehoben worden sei.²¹⁰

²⁰⁴ Zu diesem Zeitpunkt hatte Artikel 47 Absatz 4 – der heutige Artikel 21 Absatz 2 – folgenden Wortlaut: „Parteien, die sich nach Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, sind verfassungswidrig. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit erfolgt durch das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung, der der Zustimmung des Bundesrats (Senats) bedarf. Das Gericht kann einstweilige Anordnungen gegen solche Parteien treffen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung kann keine Behörde gegen eine Partei wegen verfassungswidriger Betätigung einschreiten.“ (Parlamentarischer Rat, Drucksache 87)

²⁰⁵ Parlamentarischer Rat, OrgA, 14. Sitzung (14.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 581.

²⁰⁶ Dazu auch noch einmal im weiteren Verlauf der Debatte, ebd., S. 589 ff.

²⁰⁷ Ebd., S. 583.

²⁰⁸ Ebd., S. 584.

²⁰⁹ Ebd.

²¹⁰ Ebd.

Gegen alle diese Einwände, die Lehr grundsätzlich für „beachtlich“ hielt, machte der Vorsitzende seine Bedenken geltend. Die Norm würde zu kompliziert, würden all diese Gesichtspunkte in ihr Berücksichtigung finden. Außerdem beinhalte sie bereits in der vorliegenden Fassung genügend Sicherungen dadurch, daß die Notverordnungen automatisch außer Kraft träten, sollten sie nicht vom Bundestag innerhalb von vier Wochen bestätigt werden, zweitens dadurch, daß nicht eine Einzelperson, sondern nur die Regierung die Notverordnungen erlassen könne, und drittens schließlich dadurch, daß gewisse Grundrechte überhaupt nicht angetastet werden dürften.²¹¹

Der Abgeordnete Fecht (CDU), der einzige an dieser Diskussion Beteiligte, der dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee als nicht stimmberechtigtes Mitglied angehört hatte, brachte zwar keine neuen Argumente ein, verwies aber noch einmal in aller Deutlichkeit auf die fatalen Auswirkungen der mißbräuchlichen Handhabung von Artikel 48 in der Weimarer Zeit und plädierte ob dieser schweren Folgewirkungen ebenfalls für die Einsetzung einer Unterkommission, welche, falls an dem Notverordnungsrecht festgehalten werden sollte – und damit war zum ersten Mal die Möglichkeit in den Raum gestellt, das Notverordnungsrecht nicht in die Verfassung aufzunehmen –, sich noch einmal der Materie annehme.²¹²

War auch die Einrichtung einer Unterkommission beschlossen worden, so wurde die Aussprache dennoch nicht beendet und die Fortsetzung damit erklärt, daß sie zur Erstellung von Leitfäden für die einzurichtende Unterkommission diene. Doch zu präsent waren die Erinnerungen aus Weimar, als daß sich die Abgeordneten mit einer einfachen Erwähnung ihrer Argumente zufrieden gegeben hätten. So wurden viele der bereits vorgebrachten Ansichten noch einmal wiederholt. Einen neuen Gedanken brachte der Abgeordnete Menzel ein²¹³: Er stellte die Frage, welche Organe ausfallen müßten, daß dafür auch mittels Notverordnungen Ersatz geschaffen werden müßte. Schließlich kam er dabei zu dem Ergebnis, daß nur für den Fall, daß das Parlament ausfällt, eine „Reserve“ geschaffen werden müßte, da bei Arbeitsunfähigkeit des Bundesrats wahrscheinlich noch der Bundestag funktioniere und bei Ausfall der Regierung – so zeige es die Entwicklung in Deutschland und anderer Staaten – auch das Parlament nicht mehr arbeitsfähig sei; diesen Vorschlag hielt der Abgeordnete Dehler (FDP) für bedenklich.²¹⁴ Die von Selbert aufgeworfene Frage, wer den Notstand feststellen sollte,

²¹¹ Ebd., S. 584 f.

²¹² Ebd., S. 585 f.

²¹³ Dazu ebd., S. 587 ff

²¹⁴ Ebd., S. 588.

beantwortete Menzel anders als der Vorsitzende Lehr. Diese Kompetenz sollte nach Menzel in den Händen des Präsidenten der Volkskammer liegen und gegen die erneut vorgebrachten Bedenken Lehrs, daß damit eine so wichtige Kompetenz wieder in die Hände eines einzigen Mannes gelegt würde, erwiderte Menzel, daß dieser am allerbesten beurteilen könne, ob das Gremium, dem er vorsteht, arbeitsfähig ist und er dies auch nur feststellen sollte, nachdem er die Zusammenführung des Parlaments versucht hat.²¹⁵ Auch die Abgeordnete Selbert stimmte diesem Vorschlag zu; um den vorgebrachten Bedenken Rechnung zu tragen, schlug Löwenthal vor, dem Bundestagspräsidenten das Recht einzuräumen, Notverordnungen zu erlassen, diese Entscheidung aber an die Gegenzeichnung durch die Bundesregierung zu binden.²¹⁶ Und Mücke – ebenfalls von der SPD – erwog, den Beschluß einer Notverordnung der gemeinsamen Entscheidung der Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats zu überlassen²¹⁷ – ein Vorschlag, dem auch sein Parteigenosse Katz beitrug.²¹⁸ Ferner wollte Menzel in Artikel 111 aufgenommen wissen, daß Notverordnungen nach Ablauf eine Monats – bleibt die Bestätigung durch den Bundestag aus – außer Kraft treten, vor Ablauf dieser Frist jedoch erneuert werden können.²¹⁹

Entgegen den Vorstellungen Menzels hielt sein Parteikollege Katz ein Notverordnungsrecht auch dann für notwendig, wenn der Bundestag zusammentreten könne oder sogar bereits zusammengetreten sei, da beispielsweise ein Generalstreik die öffentliche Ordnung gefährden und sofortige Exekutivmaßnahmen notwendig machen könne.²²⁰

Schließlich kam der Organisationsausschuß für diesen Tag zu einem Ende. Er wählte die bereits erwähnte Unterkommission, welche sich des Notverordnungsrechts erneut annehmen und die vorgebrachten Argumente verarbeiten sollte. Die Unterkommission bestand aus den Abgeordneten Menzel und Selbert von der SPD sowie Fecht und Walter von der CDU. Im Falle der Verhinderung war als Vertreter von Menzel Mücke, im Falle der Verhinderung von Fecht de Chapeaurouge vorgesehen.²²¹

²¹⁵ Ebd., S. 587 f.

²¹⁶ Ebd., S. 592.

²¹⁷ Ebd.

²¹⁸ Ebd., S. 594.

²¹⁹ Ebd., S. 588.

²²⁰ Ebd., S. 594.

²²¹ Ebd., S. 569.

b) 15. Oktober 1948, Organisationsausschuß

Bereits zur nächsten Sitzung des Organisationsausschusses am darauffolgenden Tag legte die tags zuvor eingerichtete Unterkommission ihren Vorschlag zur Neuformulierung von Artikel 111 vor:

(1) Ist der Bundestag infolge höherer Gewalt nicht im Stande, seine ihm durch die Verfassung auferlegten Aufgaben zu erfüllen, so kann die Bundesregierung zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung mit Zustimmung des Präsidenten des Bundestages und des Präsidenten des Bundesrates im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit gesetzlicher Kraft erlassen. Die Verordnungen treten außer Kraft, wenn sie nicht binnen vier Wochen von Bundestag und Bundesrat bestätigt werden. Sind infolge höherer Gewalt Bundestag und Bundesrat nicht in der Lage, eine Bestätigung vorzunehmen, so kann die Geltung der Notverordnungen in der gleichen Weise jeweils um vier Wochen verlängert werden.

(2) Von den Grundrechten können nur diejenigen der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 7 Abs. 1), der Pressefreiheit (Art. 7 Abs. 2), der Versammlungsfreiheit (Art. 8), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) und das Grundrecht des Postgeheimnisses (Art. 11) außer Kraft gesetzt werden. In der Verordnung müssen die außer Kraft gesetzten Grundrechte sowohl namentlich wie mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. Änderungen des Grundgesetzes sind ausgeschlossen.

(3) Solange gemäß Abs. 2 Grundrechte außer Kraft gesetzt sind, dürfen politische Wahlen im gesamten Bundesgebiete nicht stattfinden. Die Wahlperioden werden entsprechend verlängert.

(4) Die in diesem Artikel vorgesehenen Verordnungen und Beschlüsse sind in den Gesetzblättern zu verkünden. Ist dieses nicht möglich, so genügt jede andere Form der allgemeinen Bekanntgabe, insbesondere durch Rundfunk. Die Verkündung im Gesetzblatt ist unverzüglich nachzuholen.²²²

Diese Fassung war deutlich schlanker als der Entwurf von Herrenchiemsee und bedeutete in einigen Punkten auch eine inhaltliche Abänderung, welche zunächst Fecht (CDU) vor dem Organisationsausschuß kurz erläuterte, ohne dabei jedoch die Unterschiede zum Chiemseer Entwurf explizit hervorzuheben²²³. Die Voraussetzungen für den Erlaß von Notverordnungen

²²² Vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA, 15. Sitzung (15.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 598 ff.

²²³ Vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA, 15. Sitzung (15.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 598 ff

wurden deutlich enger gefaßt; nunmehr waren es nur noch die Arbeitsunfähigkeit des Parlaments infolge höherer Gewalt und die dabei entstehende oder die dadurch nicht mehr abzuwehrende unmittelbar drohende Gefahr für den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung, welche den Erlaß von Notverordnungen rechtfertigen könnten. Ein Notverordnungsrecht in den Ländern, wie es die Absätze II und IV des Chiemseer Entwurfs vorgesehen hatten, war nicht mehr enthalten. Schließlich war auch die Suspendierung der Grundrechte nun nicht mehr an andere, engere Voraussetzungen geknüpft, da diese nun grundsätzlich für den Erlaß von Notverordnungen galten. Der Vorschlag des Abgeordneten Katz (SPD) aus der vorangegangenen Sitzung, selbst bei Funktionsfähigkeit des Parlaments unter gewissen Umständen Notverordnungen vorzusehen, war damit nicht aufgenommen worden.

Die nun folgende Diskussion ist einmal mehr Beleg dafür, daß anhand vorgelegter Entwürfe deutlich präziser argumentiert wird. Denn plötzlich wurde – entlang der Ausarbeitungen der Unterkommission – vieles noch einmal in Frage gestellt und diskutiert, was in der vorangegangenen Aussprache zunächst nur mal in den Raum gestellt worden war.

Mücke (SPD), der ebenfalls an den Sitzungen der Unterkommission teilgenommen hatte, plädierte dafür, auch im Falle der Obstruktion durch eine Mehrheit im Bundestag ein Notverordnungsrecht vorzusehen. Dieser Vorschlag sei zunächst in der Unterkommission diskutiert, später aber fallen gelassen worden.²²⁴ Im übrigen wies er darauf hin, daß der Ausschuß für Grundsatzfragen tags zuvor beschlossen hatte, daß durch Notverordnungen Grundrechte nicht aufgehoben werden könnten.²²⁵

Um den grundsätzlichen Unterschied zur Weimarer Verfassung herauszustellen, lehnte Katz die Fassung von Mücke ab. Seiner Ansicht nach solle allein der „technisch-politische Notstand“ zu Notverordnungen ermächtigen, nicht aber die „politische Unfähigkeit des Parlaments“.²²⁶

Doch selbst wenn man das Notverordnungsrecht mit Sicherungen versehen würde – so Katz weiter –, es würde schließlich doch der Artikel 111 sein, durch den „sich die nächste Diktatur den Weg an die Macht eröffnen“ würde. Für Katz bestand nicht der geringste Zweifel, „daß alle

²²⁴ Vgl. ebd., S. 600 f.

²²⁵ Vermutlich meinte er die 9. Sitzung des Grundsatzausschusses am 12.10.48, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 5/1: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993 (zitiert: Parl. Rat V/1), S. 228 ff.

²²⁶ Parlamentarischer Rat, OrgA, 15. Sitzung (15.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 602 f.

antidemokratischen Aktionen später, ob richtig oder falsch, irgendwie mit Hilfe des Art. 111 eingeleitet“ würden.²²⁷

Der Abgeordnete Schwalber (CSU) wollte auch den Bundesrat als Teil der gesetzgebenden Körperschaft in das Notverordnungsrecht eingebunden wissen, sprach sich aber mit Dehler (FDP) deutlich dagegen aus, den Erlaß von Notverordnungen von der Zustimmung der Präsidenten der beiden Häuser abhängig zu machen, da diesen damit eine Funktion zukäme, die sie bisher niemals hatten.²²⁸ Lediglich sollte diesen Amtsinhabern das Recht zukommen, den Notstand festzustellen.²²⁹ Mit beiden Einwänden konnte er sich im Unterausschuß jedoch nicht durchsetzen. Um die Diskussion zu straffen und zu Ende zu bringen, erklärte Lehr, daß mit einem Artikel des Grundgesetzes wohl nie alle Tatbestände erfaßt werden könnten, daß über die wesentlichen Dinge aber bereits Einigkeit bestünde: daß nämlich erstens nur der politische Notstand Notverordnungen zulassen würde, daß zweitens auch ein Ausfall des Bundesrats als gesetzgebende Körperschaft zu Notverordnungen führen könnte und daß drittens – wie das bereits im Entwurf von Herrenchiemsee dokumentiert worden sei – die Bundesregierung nicht alleine Notverordnungen erlassen könne.²³⁰

Noch einmal sprach sich Katz gegen die Einwände von Dehler und Schwalber aus: Um der Regierung nicht eine allzu große Macht einzuräumen, soll den Präsidenten der beiden Kammern die doppelte Funktion zukommen, sowohl den Notstand festzustellen, als auch die Kontrolle über den Umfang derjenigen Maßnahmen, welche die Bundesregierung ergreift, um den Notstand zu beseitigen.²³¹

Es schloß sich eine Diskussion an über die Dauer der Notverordnungen und die Fristen, innerhalb derer die Notverordnungen aufgehoben oder verlängert werden können.²³²

Schließlich faßte der Vorsitzende Lehr (CDU) die vorgebrachten Verbesserungsvorschläge für die ersten Absätze in folgender Formulierung zusammen:

„(1) Ist eine der gesetzgebenden Körperschaften infolge höherer Gewalt nicht im Stande, ihre durch die Verfassung auferlegten Aufgaben zu erfüllen, so kann die Bundesregierung zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes

²²⁷ Ebd., S. 603.

²²⁸ Ebd., S. 604.

²²⁹ Ebd., S. 605; Dehler (FDP), S. 610 f.; Zustimmung auch von Heile (DP), S. 612.

²³⁰ Ebd., S. 607 f.

²³¹ Ebd., S. 611.

²³² Ebd., S. 612 ff.

oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung mit Zustimmung der Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit gesetzlicher Kraft erlassen.

(2) Die Verordnungen treten außer Kraft, wenn eine der beiden Kammern es verlangt oder wenn sie nicht binnen vier Wochen vom Bundestag und Bundesrat bestätigt werden. Sind infolge höherer Gewalt Bundestag und Bundesrat nicht in der Lage, eine Bestätigung vorzunehmen, so kann die Geltung der Notverordnungen in der gleichen Weise jeweils um vier Wochen verlängert werden.²³³

Mit Absatz 2 hatten die Kammern nun, anders als es der Herrenchiemseer Entwurf vorgesehen hatte, auch die Möglichkeit, die Aufhebung der Notverordnungen zu verlangen und sie nicht nur durch ausbleibende Bestätigung herbeizuführen.

Löwenthal (SPD) wollte festgehalten wissen, daß es nicht wie in der Weimarer Zeit möglich sein sollte, Notverordnungen gleichen Inhalts in leichter Abwandlung – „verschleiert“ – erneut zu erlassen. Auf den Vorschlag Lehrs hin war Löwenthal damit einverstanden, diesen Gedanken im Protokoll zu dokumentieren.²³⁴

Und obwohl bereits mitgeteilt worden war, daß der Ausschuß für Grundsatzfragen eine Aufhebung der Grundrechte auch durch Notverordnungen ablehnte, führte der Organisationsausschuß nun eine Debatte über die Aufhebung der Grundrechte. Im Mittelpunkt stand dabei das Telegrafien- und Fernsprecheheimnis, und der Organisationsausschuß erwog nun sämtliche Spielarten von Aufständen. Es wurde – aus heutiger Sicht mag das befremdlich anmuten – nun tatsächlich überlegt, wie Rebellen und Revolutionäre eventuell Flugblätter verteilen, Kundgebungen veranstalten oder Nachrichten übermitteln können.²³⁵ Dabei vertrat Fecht die Ansicht, daß das

²³³ Ebd., S. 613. Festzuhalten ist hier, daß das Kurzprotokoll der 15. Sitzung des Organisationsausschusses (Parl. Rat Drucksache 206) – und dem folgend auch das JöR 1 N.F., S. 608 – eine sprachlich andere Formulierung enthält. Dort heißt es: „(1) Ist eine der gesetzgebenden Körperschaften infolge höherer Gewalt nicht im Stande, ihre durch die Verfassung auferlegten Aufgaben zu erfüllen, so kann die Bundesregierung zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung mit Zustimmung der Präsidenten des *Bundestags und der Länderkammer* im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit *Gesetzeskraft* erlassen. (2) Die Verordnungen treten außer Kraft, wenn eine der beiden Kammern *ihre Aufhebung* verlangt oder wenn sie nicht binnen vier Wochen vom Bundestag und *von der Länderkammer* bestätigt werden. Sind infolge höherer Gewalt Bundestag und Bundesrat nicht in der Lage, eine Bestätigung vorzunehmen, so kann die Geltung der Notverordnungen in der gleichen Weise jeweils um vier Wochen verlängert werden.“

²³⁴ Parlamentarischer Rat, OrgA, 15. Sitzung (15.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 614.

²³⁵ Vgl. ebd., S. 614 ff.

Telegraf- und Fernsprecheheimnis eingeschränkt werden können soll, da über diese Medien „gefährliche Aufstände“ besonders schnell geplant werden könnten.²³⁶ Katz wie Greve (SPD) waren der Ansicht, daß das Postgeheimnis und die Meinungsfreiheit nicht eingeschränkt werden müßten, es eventuell aber notwendig werden könnte, Zeitungen zu verbieten und die Versammlungsfreiheit einzuschränken.²³⁷ Gleichwohl hielt Greve an dem Standpunkt fest, daß, je weniger man die Möglichkeit schaffe, Grundrechte aufzuheben, es um so besser um die Grundrechte stehe.

Schließlich formulierte der Vorsitzende folgenden Absatz 3:

„(3) Von den Grundrechten können durch Notverordnungen nur die Grundrechte aufgehoben oder eingeschränkt werden, welche die Pressefreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit und das Postgeheimnis betreffen, soweit es sich bei dem letzteren um das Fernsprech- und Telegraphengeheimnis handelt.“²³⁸

Einigkeit bestand im Ausschuß darüber, daß durch Notverordnungen das Grundgesetz nicht geändert werden darf. So bekam Absatz 2 als Absatz 3 folgenden Wortlaut:

„In der Verordnung müssen die außer Kraft gesetzten oder eingeschränkten Grundrechte sowohl namentlich wie mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. Änderungen des Grundgesetzes durch Notverordnungen sind unzulässig.“²³⁹

Ohne weitere Aussprache erfuhren die Absätze 3 und 4 – nunmehr als Absätze 4 und 5 – geringfügige Änderungen:

„(4) Solange gemäß Abs. 2 Grundrechte außer Kraft gesetzt sind, dürfen Wahlen zu politischen Körperschaften und Volksabstimmungen nicht stattfinden. Die Wahlperioden verlängern sich entsprechend.

(5) Die in diesem Artikel vorgesehenen Verordnungen und Beschlüsse sind in den Gesetzblättern zu verkünden. Ist dieses nicht möglich, so genügt jede andere Form der allgemeinen Bekanntgabe, insbesondere durch Rundfunk; die Verkündung im Bundesgesetzblatt ist unverzüglich nachzuholen.“²⁴⁰

Zwei Begriffe wurden mit diesen Fassungen präzisiert: Auf Vorschlag des Abgeordneten Dehler war aus „politischen Wahlen“ die „Wahlen zu

²³⁶ Vgl. ebd., S. 615.

²³⁷ Vgl. ebd., S. 615 f.

²³⁸ Ebd., S. 617.

²³⁹ Ebd., S. 618.

²⁴⁰ Vgl. Parlamentarischer Rat, OrgA, 15. Sitzung (15.10.48), in: Parl. Rat XIII, S. 618 ff., auch S. 600.

Volks- oder Gemeindevertretungen“, auf Vorschlag Walters (SPD) „Wahlen zu politischen Körperschaften“ geworden.²⁴¹

Die Änderung von „Gesetzesblatt“ in „Bundesgesetzblatt“ ergab sich daraus, daß das Notverordnungsrecht nunmehr nur noch dem Bund, nicht aber den Ländern zukommen sollte.²⁴²

Damit war die Diskussion um das Notverordnungsrecht im Organisationsausschuß für diesen Tag beendet. Zu einer Abstimmung über diese Fassung kam es nicht; Lehr hatte bereits während der Debatte darauf hingewiesen, daß der Ausschuß an diesem Tag sehr ungleich besetzt und eine Abstimmung daher aus „politischen Rücksichten“ nicht zu verantworten sei.²⁴³

c) 26. November 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Über ein Monat verging, bis der Allgemeine Redaktionsausschuß eine vollkommen veränderte Fassung vorlegte, die sowohl von den Vorschlägen des Organisationsausschusses als auch von denen des Grundsatzausschusses deutlich abwich:

„(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand des Bundes oder seine freiheitliche und demokratische Grundordnung können durch Bundesgesetz die Grundrechte aus den Artikeln 5, 5a, 8, 9 und 11 längstens für die Dauer von drei Monaten außer Kraft gesetzt oder beschränkt werden. Art. 20^l findet insoweit keine Anwendung. In dem Gesetz müssen die außer Kraft gesetzten Grundrechte inhaltlich bezeichnet und der einschlägige Artikel dieses Grundgesetzes angegeben werden. Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrats. Es kann wiederholt erlassen werden.

(2) Finden Wahlen zu politischen Körperschaften des Bundes oder der Länder statt, so treten etwa außer Kraft gesetzte oder eingeschränkte Grundrechte aus den Artikeln 8 und 11 während eines Zeitraumes von einem Monat vor den Wahlen in dem Gebiet, in dem die Wahlen stattfinden, in vollem Umfang wieder in Kraft.“

(3) Ist der Bundestag aufgelöst, ohne daß ein Gesetzgebungsnotstand gemäß Art. 111a erklärt ist, so kann ein Gesetz im Sinne des Abs. 1 auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundesrat erlassen werden. Die Grundrechte aus den Artikeln 8 und 11 können nicht außer Kraft gesetzt oder eingeschränkt werden.“²⁴⁴

Neben vielen Unterschieden im Detail wich dieser Entwurf in zwei Punkten ganz wesentlich von den bisherigen Entwürfen ab: Zum einen regelte dieser

²⁴¹ Vgl. ebd., S. 618.

²⁴² Vgl. ebd.

²⁴³ Ebd., S. 611.

²⁴⁴ Parlamentarischer Rat, Drucksache 318, siehe auch JöR 1, S. 608 f.

Entwurf nunmehr nicht nur den technischen Notstand, sondern auch den Gesetzgebungsnotstand. Zum anderen legte diese Fassung erstmals im Parlamentarischen Rat das Recht zur Suspension der Grundrechte zuvörderst in die Hand der Legislative. Der Allgemeine Redaktionsausschuß betrachtete es als einen Mangel, daß der Organisationsausschuß nur den äußerst seltenen Fall des technischen Notstandes berücksichtigt hatte und kehrte bezüglich der Suspendierung der Grundrechte zum Herrenchiemseer Entwurf zurück.²⁴⁵

Zusätzlich schlug der Allgemeine Redaktionsausschuß folgenden Artikel 111a vor, für den Fall, daß die Vorschrift über den Gesetzgebungsnotstand aus Artikel 111 keine Zustimmung finden sollte:

(1) Zur Abwehr drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung können im Rahmen der Bundeszuständigkeit Gesetze und Rechtsverordnungen als Notverordnungen erlassen werden, wenn der Bundestag oder der Bundesrat durch höhere Gewalt an der Ausübung ihrer gesetzgeberischen Befugnisse verhindert sind. Ist der Bundestag verhindert, so werden die Notverordnungen von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats erlassen. Ist der Bundesrat verhindert, so werden seine Befugnisse von der Bundesregierung wahrgenommen. Bei Verhinderung beider Körperschaften ist die Bundesregierung allein zuständig.

(2) Die Notverordnungen treten außer Kraft, wenn die Körperschaft nach dem Wegfall ihrer Verhinderung die Aufhebung verlangt oder sie nicht binnen eines Monats nach dem Wiederzusammentritt bestätigt. Die Außerkraftsetzung ist unverzüglich im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

(3) Unter den Voraussetzungen und im Rahmen des Art. 111 Abs. 1 können die Notverordnungen auch Grundrechte außer Kraft setzen oder einschränken. Art. 111 Abs. 2 findet Anwendung.

(4) Im übrigen dürfen durch Notverordnungen Bestimmungen dieses Grundgesetzes nicht geändert, aufgehoben oder durchbrochen werden. Notverordnungen zur Feststellung des Haushaltsplans sind unzulässig.²⁴⁶

In vielen Formulierungen fiel diese Fassung wieder hinter die Diskussionen im Organisationsausschuß und damit auf manche Ungenauigkeiten zurück. Überraschend hingegen ist die Differenzierung in Absatz 4 zwischen *Verfassungsänderung*, *Verfassungsaufhebung* und *Verfassungsdurchbrechung*, welche bald insbesondere an die Weimarer Debatte, aber auch an die Diskussionen auf Herrenchiemsee erinnern. Und dies, obwohl keines der drei Mitglieder der Allgemeinen Redaktionskommission – von Brentano (CDU), Dehler

²⁴⁵ Vgl. oben, XV.2.m.

²⁴⁶ Parlamentarischer Rat, Drucksache 318; vgl. auch JöR 1 N.F., S. 609.

(FDP) und Zinn (SPD)²⁴⁷ – sich in der Weimarer Zeit merklich hervorgetan hatte und keiner der drei Mitglieder des Verfassungskonvents gewesen war.

d) 3. Dezember 1948, Hauptausschuß

Nachdem der Allgemeine Redaktionsausschuß seinen Vorschlag zum Gesetzgebungsnotstand vorgelegt hatte, beschäftigte sich der Organisationsausschuß zunächst mit der Frage, ob er eine solche Norm aufnehmen sollte, ohne jedoch Änderungen durchzuführen.²⁴⁸ Infolgedessen nahm der Hauptausschuß am 3. Dezember 1948 die nach wie vor unveränderte Fassung des Organisationsausschusses in erster Lesung ohne weitere Erörterung an.²⁴⁹

e) 16. Dezember 1948, Allgemeiner Redaktionsausschuß

Noch einmal meldete sich der Allgemeine Redaktionsausschuß zu Wort. Ohne Umschweife wies er daraufhin, daß ein Notverordnungsrecht nur dann Sinn mache, wenn

- die Zulässigkeitsvoraussetzung für den Erlaß von Notverordnungen erweitert würde,
- bei dem Erlaß der Notverordnungen die Körperschaft, die noch handlungsfähig sei, beteiligt würde,
- den Gesetzgebungskörperschaften, solange sie noch handlungsfähig seien, die Möglichkeit gegeben würde, durch rechtzeitige Außerkraftsetzung oder Einschränkung gewisser Grundrechte einer unmittelbar drohenden Gefahr für den Bestand des Bundes zu begegnen.²⁵⁰

Um also mit dem Notverordnungsrecht die Möglichkeit einzuräumen, jeder unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, auch bedingt beispielsweise durch eine Naturkatastrophe, begegnen zu können – so der allgemeine Redaktionsausschuß in seiner Erklärung – schlug er folgende Fassung vor:

„(1) Zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung können im Rahmen der Bundeszuständigkeit Gesetze und Rechtsverordnungen als Notverordnungen erlassen werden, wenn der Bundestag oder der Bundesrat durch höhere Gewalt an der Ausübung ihrer gesetzgeberischen Befugnisse verhindert sind. Ist der Bundestag verhindert, so werden die Notverordnungen von

²⁴⁷ Siehe dazu oben, XIX.2.a.bb., Fußn. 44.

²⁴⁸ Vgl. dazu die Protokolle der 24. – 27. Sitzung, siehe auch Entstehungsgeschichte zu Artikel 81, in: JöR 1 N.F., S. 592 ff.

²⁴⁹ Parlamentarischer Rat, HA, 16. Sitzung (3.12.48), S. 189.

²⁵⁰ Parlamentarischer Rat, Drucksache 374; siehe auch JöR 1 N.F. (1951), S. 610.

der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats erlassen. Ist der Bundesrat verhindert, so werden seine Befugnisse von der Bundesregierung wahrgenommen. Bei Verhinderung beider Körperschaften ist die Bundesregierung allein zuständig.

(2) Die Notverordnungen treten außer Kraft, wenn die Körperschaft nach dem Wegfall ihrer Verhinderung die Aufhebung verlangt oder sie nicht binnen eines Monats nach dem Wiedertzusammentritt bestätigt. Die Außerkraftsetzung ist unverzüglich im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

(3) Zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für den Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung können durch Notverordnung die Grundrechte aus den Art. 6, 8, 9 und 10 längstens für die Dauer von drei Monaten außer Kraft gesetzt oder eingeschränkt werden. Art. 20 c findet insoweit keine Anwendung. Im übrigen darf das Grundgesetz weder geändert noch durchbrochen werden.

(4) Finden Wahlen zu politischen Körperschaften des Bundes oder der Länder statt, so treten etwa außer Kraft gesetzte oder eingeschränkte Grundrechte aus den Art. 6 und 8 während eines Zeitraumes von einem Monat vor den Wahlen oder Volksabstimmungen in dem Gebiet, in dem die Wahlen oder Volksabstimmungen stattfinden, in vollem Umfang wieder in Kraft.“

f) 11. Januar 1949, *Organisationsausschuß*

In der 29. Sitzung des Organisationsausschusses stand noch einmal das Notverordnungsrecht zur Debatte – auch in der vom Redaktionsausschuß überarbeiteten Fassung des Hauptausschusses aus erster Lesung.²⁵¹

Die Diskussion bezog sich in erster Linie auf Formulierungen. Zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung kam es in der Frage, ob – so wie es die Fassung des Organisationsausschusses in Absatz 1 vorsah – beim Ausfall nur *einer* Kammer der Bundesregierung das Notverordnungsrecht zustehen sollte. Dehler (FDP) als eines der drei Mitglieder des Redaktionsausschusses plädierte noch einmal dafür, daß beim Ausfall einer Kammer nicht automatisch auch die andere ihre Rechte verlieren sollte.²⁵² Darüber hinaus hielt er es für inkonsequent, daß die Bundesregierung in einem solchen Fall die Grundrechte einschränken dürfe und damit eine Befugnis erhalten soll, die Bundestag und Bundesrat im Wege der normalen Gesetzgebung nicht zustehen. Aufs deutlichste widersprach der Abgeordnete Katz (SPD). Die Einwände Dehlers hielt er für „hergesucht“ und den Fall, daß nur eine Kammer ausfallen, die andere aber voll funktionsfähig wäre, für unrealistisch. Die

²⁵¹ Vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 374, siehe auch JöR 1 N.F. (1951), S. 610.

²⁵² Dazu und zum Folgenden Parlamentarischer Rat, OrgA, 29. Sitzung (11.1.49), in: Parl. Rat XIII, S. 1022 f.

Ansicht Dehlers und des Redaktionsausschusses konnte sich nicht durchsetzen, so daß am Ende der Sitzung des Organisationsausschusses folgende Fassung stand, die nur geringfügig in Formulierungen von der Fassung vom 15. Oktober 1948 abwich:

„(1) Ist eine der gesetzgebenden Körperschaften durch höhere Gewalt an der Ausübung ihrer Befugnisse verhindert, so kann die Bundesregierung zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes oder seine freiheitliche und demokratische Grundordnung mit Zustimmung der Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen.

(2) Die Notverordnungen treten außer Kraft, wenn eine der beiden Körperschaften ihre Aufhebung verlangt oder sie nicht binnen vier Wochen vom Bundestag und Bundesrat bestätigt werden. Sind infolge höherer Gewalt Bundestag und Bundesrat nicht in der Lage, eine Bestätigung auszusprechen, so können die Notverordnungen in der gleichen Weise jeweils um vier Wochen verlängert werden.

(3) Durch eine Notverordnung können nur die Grundrechte der Pressefreiheit (Art. 6), der Versammlungsfreiheit (Art. 8), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) sowie das Fernsprech- und Telegraphengeheimnis (Art. 10) vorübergehend außer Kraft gesetzt oder eingeschränkt werden. In der Verordnung müssen die außer Kraft gesetzten oder eingeschränkten Grundrechte sowohl namentlich und mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. Änderungen des Grundgesetzes durch Notverordnungen sind unzulässig.

(4) Solange Grundrechte gemäß Abs. 3 außer Kraft gesetzt sind, dürfen Wahlen zu politischen Körperschaften und Volksabstimmungen im gesamten Bundesgebiet. Die Wahlperioden verlängern sich entsprechend.

(5) Die in diesem Artikel vorgesehenen Verordnungen und Beschlüsse sind im Bundesgesetzblatt zu verkünden. Ist dieses nicht möglich, so genügt jede andere Form der allgemeinen Bekanntgabe, insbesondere durch Rundfunk; die Verkündung im Bundesgesetzblatt ist unverzüglich nachzuholen.²⁵³

g) *12. Januar 1949, Hauptausschuß*

In der 36. Sitzung des Hauptausschusses am 12. Januar kam es erneut zu einer ausführlicheren Debatte über das Notverordnungsrecht. Zur Diskussion standen nach wie vor die Fassungen des Organisationsausschusses vom 11. Januar sowie des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dezember

²⁵³ Parlamentarischer Rat, Drucks. 490; vgl. auch JöR 1 N.F. (1951), S. 610. Die Diskussion um den Gesetzgebungsnotstand wurde in dieser Sitzung separat behandelt und in verschiedenen weiteren Artikeln aufgenommen

1948.²⁵⁴ Der Vorsitzende des Hauptausschusses, Carlo Schmid (SPD), eröffnete die Aussprache über Artikel 111 mit dem Hinweis, daß diese Norm „etwas völlig anderes ist als der alte Artikel 48 der Weimarer Verfassung“²⁵⁵ – eine Feststellung, der im weiteren Verlauf der Verhandlung insbesondere der Abgeordnete Renner von der KPD auf das heftigste widersprechen sollte.

Noch einmal verteidigte Dehler (FDP) die Fassung der Redaktionskommission mit den bereits erwähnten Argumenten und Zinn (SPD) – ebenso Mitglied des Redaktionsausschusses – pflichtete ihm bei und hielt den „Anwendungsbereich dieses Artikels“ für „materiell“ so gestaltet, daß er nicht recht wisse, wie er „überhaupt einmal praktische Anwendung finden“²⁵⁶ sollte. Denn die Notverordnungen – so führte Zinn aus –, welche notwendig seien, um eine unmittelbar drohende Gefahr für den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes oder seine freiheitliche und demokratische Grundordnung zu beseitigen, könnten doch nur solche des Strafrechts seien; genau diese aber seien nicht durch Notverordnungen, sondern durch das allgemeine Strafrecht einzuführen. Außerdem sah Zinn eine Schwierigkeit darin, daß der vorgeschlagene Artikel 111 des Organisationsausschusses die Gefährdung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung voraussetze, gerade dies aber bei einer Naturkatastrophe nicht gegeben sei und man sich damit der Möglichkeit begeben, in Fällen solcher Katastrophen zu geeigneten Maßnahmen zu greifen.²⁵⁷

Katz (SPD) widersprach; auch er mit bekannten Argumenten: Die Wahrscheinlichkeit, daß in Situationen des technischen Notstandes – sei es durch „Erdbeben, Aufruhr, Generalstreik oder Ähnliches“ – nur eine Kammer verhindert, die andere aber voll funktionsfähig ist, doch sehr gering sei.

Mit gewisser Genugtuung stellte der Abgeordnete Renner (KPD) fest, daß die Herren der SPD sich nicht einig waren und sah in der geführten Diskussion einen Beleg dafür, daß Artikel 111 nichts anderes als ein „Ersatzparagraph“ für den alten Artikel 48 der Reichsverfassung darstelle.²⁵⁸ Darüber hinaus warf er die Frage auf, welche Maßnahmen ergriffen würden, wenn auch die Bundesregierung nicht zusammentreten könnte, weil beispielsweise „ein Minister zufällig Ferien in Berchtesgaden macht“.²⁵⁹ Insbesondere aber insistierte Renner darauf, den technischen Notstand genauer zu fassen. Er schlug vor, in Absatz 1 zu ergänzen: „...durch höhere

²⁵⁴ Siehe oben, b. und e.

²⁵⁵ Parlamentarischer Rat, HA, 36. Sitzung (12.1.49), S. 455.

²⁵⁶ Ebd., S. 456.

²⁵⁷ Ebd.

²⁵⁸ Ebd.

²⁵⁹ Ebd.

Gewalt in Form einer Naturkatastrophe“, und zu allgemeiner Heiterkeit führte seine Bemerkung, er wolle damit Herrn Katz zwingen, „zu der Frage Stellung zu nehmen: Ist der Generalstreik eine Naturkatastrophe?“²⁶⁰ Der Antrag Renners wurde bei einer Gegenstimme von allen abgelehnt.²⁶¹

Ebenso abgelehnt wurde mit 11 gegen 10 Stimmen Absatz 1 in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses, mit 10 gegen 6 Stimmen wurde dagegen Absatz 1 nach den Vorschlägen des Organisationsausschusses angenommen. Absatz 2 in der Fassung des Organisationsausschusses wurde ohne weitere Aussprache mit 18 Stimmen angenommen.²⁶²

Die DP hatte beantragt, zwischen Absatz 2 und 3 einzufügen:

„Unbeschadet des Absatz 2 sind die Notverordnungen dem Bundesverfassungsgericht vom Bundespräsidenten vorzulegen. Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung nicht gegeben sind, so hat der Bundespräsident die Notverordnung unverzüglich außer Kraft zu setzen.“

Sowohl Greve (SPD) als auch Katz (SPD) lehnten diesen Antrag ab, da zum einen die Bundesregierung ebenso die rechtlichen Voraussetzungen zu prüfen hätte und nicht die politische Frage nach der Notwendigkeit von Notverordnungen in die Sphäre des Rechts übertragen werden sollte. Zum anderen – so Katz – sehe Artikel 111 doch ohnedies vor, daß die Notverordnungen nach vier Wochen außer Kraft treten und es in dieser Schnelligkeit dem „Staatgerichtshof“ schwerlich möglich sei, zu einer Entscheidung zu kommen, wenn überhaupt dieses oberste Gericht im Falle einer Naturkatastrophe zusammentreten könnte.²⁶³ Der von Heile für die DP gestellte Antrag wurde mit 17 Stimmen abgelehnt.

Zur Diskussion stand nun Absatz 3 in der Fassung des Organisationsausschusses. Wiederum war es Heile (DP), der eine Änderung beantragte. Er wollte die Vereinigungsfreiheit nicht unter den suspendierbaren Grundrechten wissen.²⁶⁴ Katz erklärte hingegen, daß gerade dieses Grundrecht aufzuheben ermöglicht werden müßte, da eben auch der Aufruhr zum technischen Notstand führen könnte – eine Bemerkung, die wohl nicht ganz zu Unrecht den Abgeordneten Renner (KPD) dazu veranlaßte, noch einmal darauf hinzuweisen, daß dies wohl endgültig der Beweis dafür sei, daß Artikel 111 den alten Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung ersetzen solle.

²⁶⁰ Ebd.

²⁶¹ Ebd., S. 457.

²⁶² Ebd.

²⁶³ Parlamentarischer Rat, HA, 36. Sitzung (12.1.49), S. 458.

²⁶⁴ Ebd.

Und Renner fand es „beachtlich“, daß nicht ein Sozialdemokrat, sondern ein Vertreter einer bürgerlichen Partei sich gegen die Aufhebung der Versammlungsfreiheit verwahrt und geradezu „beschämend“, „daß die Aufhebung der Versammlungsfreiheit eine der Hauptvoraussetzungen für die Beseitigung des Notstandes ist.“²⁶⁵

Entgegen der vorherrschenden Meinung im Hauptausschuß plädierte der Vorsitzende Carlo Schmid gegen das Recht zur Suspendierung der Grundrechte. Er hielt es für überflüssig, da in Fällen des Aufstandes auch diese nichts mehr ausrichten könne. Entweder würden die staatlichen Mittel, die Polizeimittel ausreichen oder es herrsche Bürgerkrieg, „den man eben in der Weise austragen [muß], wie man einen Bürgerkrieg auszutragen hat.“ Darüber hinaus befürchtete er, daß eine solche Norm dazu führen könnte, daß die Bürger zu sehr auf den Staatsapparat vertrauten. Wenn man der Bevölkerung jedoch vermitteln würde, wie gefährlich die Situation sei, würde sie sich vielleicht die „Schlafmützen vom Kopfe ziehen und selber tätig werden.“²⁶⁶ Weder Lehr von der CDU noch Schmid's Parteigenosse Katz wollten dieser Ansicht beitreten, ihnen fehlte das Vertrauen in die Courage der Bürger, sie setzten eher auf den Staatsapparat, der das Schlimmste zu verhindern hätte.²⁶⁷ Schließlich wurde Absatz 3 „mit 12 Stimmen bei Enthaltungen angenommen.“²⁶⁸

Über die Absätze 4 und 5 kam es im Hauptausschuß zu keinen weiteren Debatten. Mit 16 Stimmen wurde Absatz 4, mit 19 Stimmen Absatz 5 angenommen. Mit 13 gegen eine Stimme und Enthaltungen wurde der gesamte

²⁶⁵ Die sich daran anknüpfende Diskussion lohnt eine wörtliche Wiedergabe, da es aus heutiger Sicht mehr als befremdlich anmutet, daß sie – wie das Protokoll wiedergibt – in „großer Heiterkeit“ verlief. Auf Renner's Bemerkung hin äußerte sich Schmid: „Zum Beispiel die Versammlungsfreiheit der Nazis!“ Darauf Renner: „Sie meinen ja nicht die Nazis. Die sitzen ja in Ihrem (nach rechts gewandt) holden Verein, die sitzen ja in diesem Kreis, die ehemaligen Nazis, SA-Leute, die sitzen ja hier sogar in diesem Hause, in diesem Raum, an diesem Tische, ehemalige – – (Dr. Lehr: Wer denn?) – Sie wissen das nicht? Ist denn einer der Herren von Ihnen hinausgegangen? (Große Heiterkeit.) – Ist Herr... nicht mehr da (Lebhafte Zurufe: Wer? Wer?) Die Konsequenz ist die, Herr Katz, daß der Bundeskanzler dieser Bundesregierung mit einem Federstrich sogar Gewerkschaften beseitigen kann; denn hinter den Streiks stehen normalerweise die Gewerkschaften. Das aber konzedieren Sie damit, und damit sind Sie dafür. (Dr. Katz: Sie möchten einen Naziaufstand?) – Ich möchte keinen Naziaufstand, aber wenn diese Möglichkeit existiert, sind wir Kommunisten daran schuld, wenn es zu einem Streik kommen sollte, und wenn dann noch Nazis da sind, dann ist es die Schuld derjenigen, die die Entnazifizierung nach den Regeln durchführen, wie sie hier bei uns gelten. (Kaufmann: Sie haben sie ja damals mit allen Mitteln unterstützt!) – Der alte Witz!“ (Ebd., S. 458).

²⁶⁶ Ebd., S. 458.

²⁶⁷ Ebd.

²⁶⁸ Ebd., S. 459.

Artikel 111 in der Fassung des Organisationsausschusses vom 11. Januar im Hauptausschuß angenommen.²⁶⁹

b) 10. Februar 1949, Fünferausschuß und Hauptausschuß

Tatsächlich schlug der Fünferausschuß für die darauffolgende Sitzung des Hauptausschusses eine geänderte Fassung der Absätze 1 und 3 vor:

„(1) Ist eine der gesetzgebenden Körperschaften durch höhere Gewalt an der Ausübung ihrer Befugnisse verhindert, so kann die Bundesregierung zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit Zustimmung der Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen.

(3) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand des Bundes oder seine freiheitliche oder demokratische Grundordnung können durch Notverordnung die Grundrechte der Pressefreiheit (Artikel 6), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8), der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9) sowie das Fernsprech- und Telegraphengeheimnis (Artikel 10) vorübergehend außer Kraft gesetzt oder eingeschränkt werden.“²⁷⁰ *In der Verordnung müssen die außer Kraft gesetzten oder eingeschränkten Grundrechte sowohl namentlich und mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. Änderungen des Grundgesetzes durch Notverordnungen sind unzulässig.*²⁷¹

Renner (KPD) stellte erneut den Antrag, die Vereinigungsfreiheit in Absatz 3 zu streichen – dieser Antrag wurde mit 13 gegen 3 Stimmen abgelehnt. Von Mangoldt verwies darauf, daß mit dieser Formulierung das Notverordnungsrecht erweitert worden sei, da es nun auch zum Zuge käme, um eine drohende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beseitigen.

Mit 14 gegen 4 Stimmen und mindestens einer Enthaltung²⁷² wurde Artikel 111 in der vorliegenden Fassung angenommen.

²⁶⁹ Oben, f.

²⁷⁰ Parlamentarischer Rat, HA, 51. Sitzung (10.2.49).

²⁷¹ Die Sätze 2 und 3 des Absatzes 3 sind im Protokoll nicht aufgeführt; es ist aber anzunehmen, daß sie unverändert übernommen werden sollten, da sie in den vorangegangenen Aussprachen nicht zur Diskussion gestanden hatten.

²⁷² Der Vorsitzende Schmid erwähnt keine enthaltenden Stimmen, wohl aber hält das Protokoll fest, daß Herr Seeborn (CDU) ausdrücklich betont hat, daß er sich der Stimme enthalte. (Parlamentarischer Rat, HA, 51. Sitzung [10.2.49], S. 674).

i) 10. Februar 1949, Hauptausschuß

Für die dritte Lesung im Hauptausschuß standen erneut zwei Vorschläge im Raum: der Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dezember 1948 sowie der Vorschlag des Fünferausschusses, der der Fassung des Hauptausschusses aus zweiter Lesung entsprach.²⁷³ Und obwohl in der 36. Sitzung des Hauptausschusses die Fassung des Organisationsausschusses angenommen worden war, kam es in der 50. Sitzung erneut zu einer ausführlicheren Debatte, die aber inhaltlich nichts Neues brachte. Von Mangoldt (CDU) meldete sich mit den Argumenten des Allgemeinen Redaktionsausschusses als erster zu Wort und kritisierte insbesondere, daß für den Fall, in dem *beide* gesetzgebenden Körperschaften ausfielen, das Notverordnungsrecht überhaupt nicht vorgesehen sei.²⁷⁴ Und noch einmal erklärte Katz (SPD), daß das Notverordnungsrecht nur für die – wahrscheinlich „nur sehr selten“ auftretende – Situation des technischen Notstandes vorgesehen sei und daß in einem solchen es sehr unwahrscheinlich sei, daß dann nur eine der beiden Kammern funktioniere. So riet er dringend davon ab, „hier Eventualitäten auszudenken, die in hundert Jahren vielleicht einmal vorkommen können“.²⁷⁵ Zinn (SPD) freute sich darüber, daß von Mangoldt sich den Standpunkt des Allgemeinen Redaktionsausschusses zu eigen gemacht hatte und stellte zum zweiten Mal die Möglichkeit in den Raum, den Artikel ganz zu streichen oder aber ihn im Sinne der Vorschläge des Redaktionsausschusses zu ändern. Darüber hinaus betonte er noch einmal, daß dieser Artikel nicht taue, um einen technischen Notstand zu beheben, der auf Naturkatastrophen gründe, da eine solche wohl kaum den verfassungsmäßigen Bestand des Bundes gefährden würde, die Vorschrift aber nur in diesem Fall zum Zuge käme. Um eine weitere Debatte zu verhindern, schlug der Abgeordnete Walter (CDU) vor, den Artikel noch einmal an den Fünferausschuß zurückzuweisen. Dieser Vorschlag wurde mit 13 gegen 5 Stimmen angenommen.²⁷⁶

k) 5. Mai 1949, Hauptausschuß

Doch selbst mit dem letzten Beschluß des Hauptausschusses war die Diskussion immer noch nicht beendet. Vom 2. Mai 1949 stammt ein Antrag des Allgemeinen Redaktionsausschusses, in dem er vorschlägt, Artikel 111

²⁷³ Vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 591.

²⁷⁴ Parlamentarischer Rat, HA, 50. Sitzung (10.12.49), S. 657.

²⁷⁵ Ebd., S. 657.

²⁷⁶ Ebd., S. 658.

gänzlich zu streichen, ohne dies weiter zu begründen.²⁷⁷ Und überraschenderweise wurde nun in der 51. Sitzung des Hauptausschusses dieser Antrag ohne weitere Aussprache angenommen.²⁷⁸ Was hier zwischen den Sitzungen besprochen und ausgehandelt, wurde kann nicht mehr genau nachvollzogen werden. Festzustellen bleibt jedenfalls, daß eine Vorschrift, die wie wenig andere aufgrund der Bedeutung ihrer Vorgängerin in der Weimarer Zeit viel Raum in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates eingenommen hatte, nun kurz vor Verabschiedung des Grundgesetzes ohne weitere Diskussion einfach gestrichen wurde.

XX.

ZUSAMMENFASSUNG – ZUR SONDERROLLE BAYERNS (4)

Die Vorschläge des Verfassungskonvents für die Regelungen der Verfassungsänderung und der Notverordnungen fanden in sehr unterschiedlicher Weise Eingang in das Grundgesetz: Während auf Herrenchiemsee der Volksentscheid als notwendiges Erfordernis bei Verfassungsänderungen nicht zur Diskussion gestanden hatte, führte der Parlamentarische Rat darüber lange Debatten, am Ende der Diskussionen war das Referendum entfallen. Die erforderlichen Stimmquoten in Bundestag und Bundesrat wurden ohne weitere Diskussion aus dem Herrenchiemseer Entwurf übernommen. In der Frage um die Bestandgarantie der Länder wurde die vom Verfassungskonvent vorgeschlagene Einstimmigkeit im Bundesrat für die Abänderung der bundesstaatlichen Grundordnung abgelehnt, da einem einzelnen Land damit ein Vetorecht zukäme und der Begriff der „bundesstaatlichen Grundordnung“ zu ungenau sei. Nach langwierigen Debatten umriß der Parlamentarische Rat das Schutzgut genauer und „erhöhte“ das von Herrenchiemsee vorgesehene Quorum: Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes stellt die bundesstaatliche Grundordnung in ihren beiden Ausprägungen „Gliederung des Bundes in Länder“ sowie „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ unter Ewigkeitsgarantie. Auch die Ewigkeitsgarantie, welche auf Herrenchiemsee fraglos in den Verfassungsentwurf aufgenommen worden war, stand im Parlamentarischen Rat zur Diskussion. Hier stand zunächst nicht die Bedeutung einer solchen Ewigkeitsgarantie, welche die legale Verfassungs beseitigung zu verhindern sucht, im Mittelpunkt. Vielmehr diskutierte die verfassungsgebende Versammlung am Anfang darum, wer darüber zu wachen hätte, daß Anträge auf demokratiefeindliche Gesetze abgewiesen würden. Schließlich nahm der Parlamentarische Rat die Ewigkeitsgarantie in das Grundgesetz auf und entzog

²⁷⁷ Vgl. Parlamentarischer Rat, Drucksache 751.

– über den Entwurf von Herrenchiemsee hinausgehend – auch die Grundsätze aus Artikel 1 und 20 des Grundgesetzes der Verfassungsänderung.

Die Vorschläge des Verfassungskonvents bezüglich des Notverordnungsrechts bestimmten zwar in erheblichem Maße die Diskussionen im Parlamentarischen Rat, und wie auf Herrenchiemsee nahmen diese Debatten viel Raum und Zeit ein. Durchsetzen jedoch konnte sich der Entwurf von Herrenchiemsee in Bonn nicht: das Notverordnungsrecht wurde nicht in das Grundgesetz aufgenommen.

Folgte der Parlamentarische Rat bei der Normierung der Verfassungsänderung und des Notverordnungsrechts auch nicht durchweg den Vorschlägen des Verfassungskonvents, so war doch der Chiemseer Entwurf Beratungsgrundlage und Ausgangspunkt der Verhandlungen: Die Vorschläge von Herrenchiemsee wurden übernommen, verworfen oder abgewandelt.

Dabei trat die Landeszugehörigkeit oder die Vertretung der Länderinteressen längst nicht so in den Vordergrund, wie es auf Herrenchiemsee der Fall gewesen war. Deutlich mehr als auf Herrenchiemsee kam indes die Parteizugehörigkeit zum Tragen. Das läßt sich – rein formal – schon an der Darstellung der protokollierten Aussagen festmachen: stets ist hinter dem Namen des Redners die Parteizugehörigkeit aufgelistet, und Teilnehmerlisten sind nicht nach Landes-, sondern Parteizugehörigkeit geordnet. Und auch die inhaltliche Arbeit war deutlich davon geprägt, waren es im Parlamentarischen Rat doch nicht selten die Fraktionen, welche Anträge auf Umformulierungen einzelner Normen stellten²⁷⁹; und nicht selten wurden interfraktionelle Kompromisse geschlossen.²⁸⁰ Gleichwohl lösten sich nicht alle Differenzen in der Parteizugehörigkeit auf, nicht selten kam es auch unter Vertretern derselben Partei zu sehr unterschiedlichen Auffassungen – die Diskussion um das Notverordnungsrecht ließ das allzu deutlich werden.

Es bleibt zu erwähnen, daß Bayern auch im Parlamentarischen Rat eine Sonderrolle zukam: Dazu gehörte zunächst einmal, daß Ministerpräsident Ehard Regierungsvertreter nach Bonn entsandte, um die Einflußnahme auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates gesichert zu sehen.²⁸¹ Außerdem hatte

²⁷⁸ Parlamentarischer Rat, HA, 51. Sitzung (5.5.49).

²⁷⁹ Statt zahlreicher Beispiele (dazu siehe JöR 951, *passim*) vgl. die Entstehungsgeschichte zu Art. 6 (ebd., S. 98 f.), Art. 22 (ebd., S. 212 f.), Art. 30 (ebd., S. 296), Art. 33 (ebd., S. 311), Art. 95 (ebd., S. 700). Vgl. dazu auch die – wohl etwas pointierte – Einschätzung Peter H. Merkl's (Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1968, S. 67: „Das Grundgesetz war fast ohne Einschränkung das Ergebnis von Parteikompromissen.“

²⁸⁰ Vgl. dazu die Vorschläge des interfraktionellen Fünferausschusses bspw. zu Art. 19 (JöR 1 N.F. [1951], S. 183), Art. 33 (ebd., S. 310), Art. 74 (ebd., S. 504), Art. 134 (ebd., S. 882); weitere Beisp. siehe ebd., *passim*.

²⁸¹ Vgl. dazu Ehard, Amtszeit, S. 25; vgl. dazu auch Theodor Maunz, Das Bundesländer-Verhältnis in der bayerischen Verfassung, in: Festschrift für Hans Ehard, o. J.

die Bayerische Staatskanzlei in Bonn, in der Endenicher Allee, eine Dienststelle eingerichtet, die für *alle* bayerischen Mitglieder des Parlamentarischen Rates Räume zur Verfügung stellte²⁸² – ein weiteres Indiz dafür, daß aus Bayern nicht nur Vertreter der Parteien nach Bonn kamen, sondern Bayern auch wirklich als Land im Parlamentarischen Rat auftrat.

Schließlich und am Ende der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes trat Bayern noch einmal besonders hervor: Am 20. Mai 1949 lehnte der Bayerische Landtag als einziger das Grundgesetz ab.²⁸³ Am Ende einer hitzigen Debatte stimmten 101 Abgeordnete gegen das aus ihrer Sicht zu zentralistische Grundgesetz²⁸⁴ – darunter auch drei der CSU, welche an den Ausarbeitungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat (Kroll) und bereits auf Herrenchiemsee (Pfeiffer und Schwalber) beteiligt gewesen waren. 63

(1957), S. 50 (55 ff.); vgl. auch Karl-Ulrich Gelberg, Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954, 1992.

²⁸² Vgl. dazu Michael Feldkamp, Einleitung, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, 1995, S. XXIII f.

²⁸³ Vgl. Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags, 110. Sitzung (19./20. Mai 1949), S. 79 ff.; vgl. dazu auch Ehard, Amtszeit, S. 25 ff.; vgl. dazu auch Peter Jakob Kock, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, 1983.

²⁸⁴ Viele der Argumente bezogen sich auf die Rechte der Länder (so bspw. der Abgeordnete Rindt: „Der Struktur nach legt das Grundgesetz [...] mehr einen dezentralisierten als einen organisch begründeten föderativen Staatsaufbau fest. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Rechte der einzelnen Länder wie auch des Bundesrates, der Hauptprinzipien der gesamten Finanzpolitik, der konkurrierenden Gesetzgebung, des Dotationsprinzips und anderer mehr.“ [Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags, 110. Sitzung (19./20. Mai 1949), S. 173]) Daneben gab es auch eine Reihe von Argumenten, die an geistiger Bescheidenheit und Unsachlichkeit kaum zu überbieten waren: „Als überzeugter Christ kann ich eine Staatsverfassung nicht billigen, die den Grundsatz aufstellt (Art. 20 Abs. 2): ‘Alle Gewalt geht vom Volke aus’. Diese Auffassung stellt den diametralsten Gegensatz dar zu der christlichen Überzeugung, für die alle Gewalt von Gott ausgeht.“ (Rindt, ebd.); die Einwände des Abgeordneten Ries von der FPB waren bisweilen so abwegig, daß das Parlament ihn durch ständige Zwischenrufe schließlich zwang, das Rednerpult zu verlassen (vgl. ebd., S. 164 ff.): „Erschütternd und bezeichnend für den Geist von Bonn sind die Konsequenzen, die sich aus Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 ergeben. Art. 2 Abs. 2 spricht zwar vom Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit und erklärt die Freiheit der Person für unverletzlich, schränkt aber sofort wieder diese Rechte durch die Ermöglichung eines in keiner Weise begrenzten gesetzlichen Eingriffs ein. Art. 79 Abs. 3 erklärt eine spätere Änderung der in den Grundrechten niedergelegten Grundsätze, also auch die spätere Aufhebung einer gesetzlichen Einschränkung des Rechtes auf Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit für verfassungsrechtlich unzulässig. Empört schon die gesetzliche Eingriffsmöglichkeit in das Recht des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und der persönlichen Freiheit überhaupt, so ist die Verankerung der Unwiderruflichkeit dieses sittenwidrigen Eingriffs des Staates in der Verfassung der klare Ausdruck beabsichtigter Verbrechen des kommenden Staates gegen die primären Grundrechte des Menschen. Was haben die Väter dieser Verfassung vor? Haben wir denn die Zeit der KZ, der Gaskammern, der Menschenverbrennungsöfen und der Menschenfettverwertungsfabriken schon vergessen? Die Sterilisierung, die Tötung Schwachsinniger und Kranker? Sollten hier die kommenden Verbrechen gegen das Leben auf ewige Zeiten verfassungsmäßig sanktioniert werden?“

Abgeordnete stimmten mit ja – darunter auch die Mitglieder des Parlamentarischen Rats von Dehler (FDP), Seifried und Stock (beide SPD). Ein Abstimmungsergebnis, welches für das Grundgesetz vollkommen irrelevant war. Im Anschluß stimmte der Bayerische Landtag überflüssigerweise darüber ab, ob die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes auch für Bayern gelte; 97 Abgeordnete stimmten nun mit ja, 6 lehnten ab und 70 enthielten sich der Stimmen.²⁸⁵

²⁸⁵ Ebd., S. 177.

SCHLUBBETRACHTUNG

Eine Verfassung ist entstanden.

Am 23. Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – was zunächst als Provisorium gedacht war, wurde schließlich zur endgültigen Verfassung auch eines wiedervereinten Deutschlands.

Die Ministerpräsidenten waren der Tradition gefolgt und beriefen im Sommer 1948 einen Verfassungskonvent ein. Dieses Expertengremium hat in nur zwei Wochen einen vollständigen Verfassungsentwurf erarbeitet, der wie kein anderer die Arbeiten des Parlamentarischen Rates beeinflusst hat. – Neu ist diese These nicht. Doch so allgemeinplätzig diese Erkenntnis auch ist, so unzureichend waren bislang die Bemühungen um deren Begründung.

Vorangegangene Überlegungen verstehen sich als ein Versuch, diesem Versäumnis abzuhelfen. Zwar wird hier die Wirkungsweise der Chiemseer Vorarbeiten nur anhand zweier Normenkomplexe eingehend demonstriert, doch läßt diese Untersuchung Rückschlüsse auf das Ganze zu:

So lapidar die Feststellung auch sein mag – der Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee erlangte seine durchschlagende Kraft im Parlamentarischen Rat zunächst einmal durch sein bloßes Vorhandensein. Selbst dort, wo der Parlamentarische Rat andere Entscheidungen getroffen, andere Formulierungen gefunden hat, war – das gilt für beinahe alle Artikel des Grundgesetzes – der Herrenchiemseer Entwurf die Ausgangsgröße. In den meisten Fällen kreiste die Arbeit des Parlamentarischen Rates um den Herrenchiemseer Entwurf, stets waren die Vorschläge des Verfassungskonvents nicht nur Ausgangspunkt, sondern auch immer wieder ein Richtpunkt für die Verhandlungen; nicht selten erinnerten – allen voran die Mitglieder des Verfassungskonvents – an den Chiemseer Entwurf oder rekurrten auf die in Herrenchiemsee vorgebrachten Argumente. Schließlich gleichen Aufbau und zahlreiche Formulierungen des vom Parlamentarischen Rat verabschiedeten Grundgesetzes – selbst in seiner heutigen Fassung – dem Entwurf von Herrenchiemsee.

Auf dem Weg zur Entstehung des Grundgesetzes wirkte der Entwurf von Herrenchiemsee als Transmissionsriemen von Weimar nach Bonn. Der Verfassungskonvent filterte die Weimarer Reichsverfassung, hielt an ihren Errungenschaften fest, versuchte diese in die neue Verfassung zu übernehmen und vollzog eine strikte Abkehr von Weimar dort, wo er glaubte, die folgenschweren Konstruktionsfehler der Reichsverfassung erkannt zu haben. Er bündelte die Landesverfassungen und schöpfte bei seinem Tun und

Handeln aus dem Erfahrungsreichtum seiner Mitglieder, die sich allesamt in der Politik und bei der Entstehung ihrer Länder hervorgetan hatten.

Vorliegende Arbeit dient dazu, die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes aufzuhellen, die damaligen politischen Umstände, den 'verfassungsrechtlichen' oder 'verfassungspolitischen Zeitgeist', die Erwartungen des Verfassungskonvents wie auch des Parlamentarischen Rates zu beleuchten. Doch ist sie nicht nur rückwärts gewandt. Sie liefert darüber hinaus auch eine wichtige Voraussetzung für das heutige Verfassungsverständnis – für das Verstehen der Verfassung: Sie stellt – exemplarisch am Notverordnungsrecht und den Regelungen zur Verfassungsänderung – den Inhalt der Verfassungsnorm in engste Abhängigkeit zu deren Schöpfer. Diese Aufklärung der Entstehungsgeschichte einzelner Grundgesetznormen ermöglicht es, zu erkennen, warum und in welcher Absicht der historische Verfassungsgeber sich für diese und jene Formulierung entschieden hat und damit schließlich: was der Verfassungsgeber regeln wollte. Dieser sogenannten (subjektiv-)historischen Interpretation kommt in der deutschen Jurisprudenz, weder in der Theorie noch in der Praxis – eine tragende Rolle zu. Sie ist bei der Auslegung der Verfassungsnormen nicht die entscheidende Bezugsgröße. So konnte beispielsweise jüngst das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über die Gesetzgebung zum „großen Lauschangriff“ beiläufig, aber letztinstanzlich und bindend, erwähnen, daß die Sozialstaatlichkeit nach Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den unabänderlichen Grundsätzen von Artikel 20 Absatz 1 gehöre; so kann auch die Annahme, daß neben der „Gliederung des Bundes in Länder“ sowie der grundsätzlichen „Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ die Bundesstaatlichkeit zu den auf ewig in der Verfassung verankerten Grundsätzen gehört, sich weiter Verbreitung erfreuen – ein Umstand, der möglicherweise im Europäischen Einigungsprozeß von Bedeutung sein könnte; dann nämlich, wenn in einem einheitlich verfaßten Europa die Stellung von Bund und Ländern und deren Staatlichkeit im europäischen Gefüge überdacht werden muß. – Und so können auch, wie im Falle der gleichgeschlechtlichen Ehe, *einfache* Gesetze erlassen werden, welche die Bemühungen des Verfassungskonvents wie auch des Parlamentarischen Rates, den Verfassungsdurchbrechungen der Weimarer Zeit ein Ende zu bereiten, schnell vergessen lassen.

In der zweiten Plenarsitzung des Parlamentarischen Rates am 8. September 1948 hatte Adolf Süsterhenn die Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung aufgefordert, die vorgelegten Entwürfe zu

studieren: „Prüfet alles und behaltet das Beste.“¹ – In vielen Fällen entschied sich der Parlamentarische Rat für die Vorschläge des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee; in fast allen Fällen entschied er *über* dessen Empfehlungen. So waren Anton Pfeiffers Begrüßungsworte an den Verfassungskonvent am 10. August 1948 nicht zu hoch gegriffen: „Sie, meine sehr geehrten Herren, sind nun dazu berufen, als Expertenausschuß den ersten Verfassungskonvent des neuen Deutschlands zu bilden. Ihnen ist eine gemeinsame Aufgabe übertragen, und auf ihre Schultern ist vor der Geschichte des deutschen Volkes eine überwältigende Verantwortung gelegt.“

¹ Stenographischer Bericht des Plenums des Parlamentarischen Rates (künftig zitiert: Parlamentarischer Rat, Plenum), 2. Sitzung (8.9.48), in: Parl. Rat IX, S. 20 ff.

Anhang 1

Synopse

Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee – Urfassung des Grundgesetzes

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Präambel</p> <p>Mehrheitsvor- schlag: Das Deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein- Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg- Hohenzollern, durch seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Organe handelnd, erfüllt von dem Willen, alle Teile Deutschlands zu einer Bundesrepublik wiederzuvereinigen und seine Freiheitsrechte zu schützen, und bestrebt, vorläufig in dem Teile Deutschlands, der durch die Gebiete dieser Länder begrenzt wird, eine den Aufgaben der Übergangszeit dienende Ordnung der Hoheitsbefugnisse zu schaffen, erläßt kraft seines unverzichtbaren Rechtes auf Gestaltung seines nationalen Lebens dieses Grundgesetz für einen Bund</p>	<p>Präambel</p> <p>Minderheitsvor- schlag: Die Länder Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg- Hohenzollern bilden zur Wahrung der gemeinsamen Angelegenheiten des deutschen Volkes eine bundesstaatliche Gemeinschaft, der beizutreten allen übrigen deutschen Ländern offensteht. Diese Gemeinschaft führt den Namen „Bund deutscher Länder“. Für den Bund gilt diese vorläufige Verfassung.</p>	<p>Präambel</p> <p>¹Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das Deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg- Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. ²Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war. ³Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.</p>

deutscher Länder, der allen anderen Teilen Deutschlands offensteht.		
--	--	--

<p style="text-align: center;">HRRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“</p>	<p style="text-align: center;">„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“</p>
<p style="text-align: center;">I. Die Grundrechte</p>	<p style="text-align: center;">I. Die Grundrechte</p>
<p>Artikel 2 (1) Alle Menschen sind frei.</p> <p>(2) Jedermann hat die Freiheit, innerhalb der Schranken der Rechtsordnung und der guten Sitten alles zu tun, was anderen nicht schadet.</p>	<p>Artikel 2 (1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.</p>
<p>Artikel 3 (1) Die Freiheit der Person ist unverletzlich.</p> <p>(2) Niemand darf verfolgt, festgenommen oder in Haft gehalten werden außer in den Fällen, die das Gesetz bestimmt und nur in den vom Gesetz vorgeschriebenen Formen.</p> <p>(3) ¹Jeder von der öffentlichen Gewalt Festgenommene ist auf Verlangen, spätestens am Tage nach der Festnahme, dem zuständigen Richter vorzuführen. ²Dieser hat dem Gefangenen mitzuteilen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Festnahme verfügt worden ist, und ihm Gelegenheit zu geben, Einwendungen gegen die Festnahme zu erheben und eine Person seines Vertrauens von der Festnahme zu verständigen.</p>	<p>Artikel 2 (2) ²Die Freiheit der Person ist unverletzlich.</p> <p>Artikel 104 (1) ¹Die Freiheit der Person kann nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden.</p> <p>Artikel 104 (3) ¹Jeder wegen des Verdachtes einer strafbaren Handlung vorläufig Festgenommene ist spätestens am Tage nach der Festnahme dem Richter vorzuführen, der ihm die Gründe der Festnahme mitzuteilen, ihn zu vernehmen und ihm Gelegenheit zu Einwendungen zu geben hat.</p> <p>(4) Von jeder richterlichen Entscheidung über die Anordnung oder Fortdauer einer Freiheitsentziehung ist unverzüglich ein Angehöriger des Festgehaltenen oder eine Person seines Vertrauens zu benachrichtigen.</p>
<p>³Der Richter hat entweder die Festnahme zu bestätigen oder den Festgenommenen unverzüglich in Freiheit zu setzen.</p> <p>Artikel 4 (1) ¹Kein Deutscher darf einer fremden Macht ausgeliefert werden.</p>	<p>Artikel 104 (2) ¹Über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung hat nur der Richter zu entscheiden.</p> <p>Artikel 16 (2) ¹Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden.</p>

(2) Wer unter Nichtbeachtung der in der Verfassung niedergelegten Grundrechte von einer Stelle außerhalb des Bundes verfolgt wird, wird nicht ausgeliefert.	Artikel 16 (2) ² Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.
Artikel 5 Die Wohnung ist für jedermann eine Freistätte und unverletzlich.	Artikel 13 (1) Die Wohnung ist unverletzlich.
Artikel 6 (1) Glaube, Gewissen und Überzeugung sind frei.	Artikel 4 (1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.
(2) Der Staat gewährleistet die ungestörte Religionsausübung.	(2) Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.
Artikel 7 (1) ¹ Jeder hat das Recht, seine Meinung frei und öffentlich zu äußern und sich über die Meinung anderer zu unterrichten.	Artikel 5 (1) ¹ Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. ² Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.
² Beschränkungen des Rundfunkempfangs und des Bezugs von Druckerzeugnissen sind unzulässig.	Artikel 5 (2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.
(2) Die Presse hat die Aufgabe und das Recht, über Vorgänge, Zustände, Einrichtungen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens wahrheitsgemäß zu unterrichten.	
(3) Eine Zensur ist unstatthaft.	Artikel 5 (1) ³ Eine Zensur findet nicht statt.
Artikel 8 Alle haben das Recht, sich ohne vorherige Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.	Artikel 8 (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
Artikel 9 (1) Alle haben das Recht, Vereine	Artikel 9 (1) Alle Deutschen haben das Recht,

oder Gesellschaften zu bilden.	Vereine und Gesellschaften zu bilden.
(2) Vereinigungen, die rechts- oder sittenwidrige Zwecke verfolgen oder die Demokratie oder die Völkerverständigung gefährden, sind verboten.	Artikel 9 (2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.
Artikel 10 Jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Anträgen oder Beschwerden an die Behörden oder an die gesetzgebenden Körperschaften zu wenden.	Artikel 17 Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.
Artikel 11 Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis ist unverletzlich.	Artikel 10 ¹ Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. ² Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden.
(2) Ausnahmen sind nur in einem Gerichtsverfahren in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen und Formen zulässig.	Artikel 10 ² Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden.
Artikel 12 Wahl- und Stimmrecht der Staatsbürger wird gewährleistet.	
Artikel 13 Die öffentlichen Ämter stehen jedem nach Maßgabe seiner Befähigung und Eignung offen.	Artikel 33 (2) Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.
Artikel 14 (1) Vor dem Gesetz sind alle gleich. (2) Der Grundsatz der Gleichheit bindet auch den Gesetzgeber.	Artikel 3 (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
(3) Jeder hat Anspruch auf gleiche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten.	

<p>Artikel 15 (1) Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei.</p>	<p>Artikel 5 (3) ¹Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. ²Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.</p>
<p>Artikel 16 ¹Jeder hat die freie Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes.</p>	<p>Artikel 12 (1) ¹Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen.</p>
<p>Artikel 16 ²Zwangsarbeit in jeder Form ist unzulässig, außer auf Grund einer gerichtlichen Entscheidung.</p>	<p>Artikel 12 (3) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.</p>
<p>Artikel 17 (1) ¹Eigentum und Erbrecht werden gewährleistet.</p>	<p>Artikel 14 (1) ¹Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet.</p>
<p>²Eigentum verpflichtet gegenüber der Gemeinschaft. ³Sein Gebrauch darf dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen.</p>	<p>Artikel 14 (2) ¹Eigentum verpflichtet. ²Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.</p>
<p>(2) ¹Eine Enteignung kann nur zum Wohl der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage und gegen angemessene Entschädigung vorgenommen werden.</p>	<p>Artikel 14 (3) ¹Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. ²Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.</p>
<p>Artikel 18 Die Überführung von Bodenschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum bedarf eines besonderen Gesetzes.</p>	<p>Artikel 15 ¹Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.</p>
<p>Artikel 19 Jeder hat die Pflicht der Treue gegen die Verfassung und hat Verfassung und Gesetz zu achten und zu befolgen.</p>	
<p>Artikel 20 (1) ¹Wer die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung, (Art.7 Abs. 1), der Pressefreiheit (Artikel 7 Abs. 2), der Versammlungsfreiheit (Art. 8) oder der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische</p>	<p>Artikel 18 ¹Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Absatz 1), die Lehrfreiheit (Artikel 5 Absatz 3), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinigungsfreiheit (Artikel 9), das Brief-,</p>

<p>Grundordnung mißbraucht, verwirkt damit das Recht, sich auf diese Grundrechte zu berufen.</p>	<p>Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), das Eigentum (Artikel 14) oder das Asylrecht (Artikel 16 Absatz 2) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte.</p>
<p>(2) Ob diese Voraussetzung vorliegt, entscheidet auf Beschwerde das Bundesverfassungsgericht.</p>	<p>Artikel 18 ²Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.</p>
<p>Artikel 21 (1) ¹Die Grundrechte dürfen nicht beseitigt werden. ²Auf ein solches Ziel gerichtete Anträge sind unzulässig.</p>	
<p>(2) Die Grundrechte binden den Gesetzgeber, den Richter und die Verwaltung unmittelbar.</p>	<p>Artikel 1 (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.</p>
<p>(3) Die Grundrechte sind, soweit sich aus ihrem Inhalt nichts anderes ergibt, im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zu verstehen.</p>	
<p>(4) Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur durch Gesetz und unter der Voraussetzung zulässig, daß es die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit zwingend erfordert. Die Einschränkung eines Grundrechtes oder die nähere Ausgestaltung durch Gesetz muß das Grundrecht als solches unangetastet lassen.</p>	<p>Artikel 19 (1) ¹Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. ²Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.</p> <p>(2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.</p>
<p>(5) Das Notstandsgesetz (Art. 111 Abs. 3 und 4) bleibt unberührt.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“		
II. Völkerrechtliche Verhältnisse des Bundes	II. Der Bund und die Länder.		
<p>Artikel 22 Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechts und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für alle Bewohner des Bundesgebietes.</p>	<p>Artikel 25 ¹Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. ²Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.</p>		
<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Artikel 23 Mehrheitsvorschl lag: (1) Der Bund führt die schwarz-rot-goldene Flagge der Deutschen Republik.</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top; border-left: 1px dashed black;"> <p>Minderheitsvors schlag: Bis zur Regelung durch ein Gesetz führen die Bundesbehörden, Auslandsvertretungen und Seeschiffe die Farbe Schwarz-Rot-Gold.</p> </td> </tr> </table> <p>(2) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.</p>	<p>Artikel 23 Mehrheitsvorschl lag: (1) Der Bund führt die schwarz-rot-goldene Flagge der Deutschen Republik.</p>	<p>Minderheitsvors schlag: Bis zur Regelung durch ein Gesetz führen die Bundesbehörden, Auslandsvertretungen und Seeschiffe die Farbe Schwarz-Rot-Gold.</p>	<p>Artikel 22 Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold.</p>
<p>Artikel 23 Mehrheitsvorschl lag: (1) Der Bund führt die schwarz-rot-goldene Flagge der Deutschen Republik.</p>	<p>Minderheitsvors schlag: Bis zur Regelung durch ein Gesetz führen die Bundesbehörden, Auslandsvertretungen und Seeschiffe die Farbe Schwarz-Rot-Gold.</p>		
<p>Artikel 24 (1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.</p> <p>(2) Insbesondere kann er im Interesse der Aufrechterhaltung des Friedens sein Gebiet in ein System kollektiver Sicherheit einordnen und hierbei, unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit, in diejenigen Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, durch die eine friedliche und dauerhafte Ordnung der europäischen Verhältnisse sichergestellt werden kann.</p> <p>(3) Ein solches Gesetz bedarf im Bundestag und Bundesrat (Senat) einer Mehrheit der</p>	<p>Artikel 24 (1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.</p> <p>Artikel 24 (2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.</p>		

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
gesetzlichen Mitgliederzahl.	
<p>Artikel 25 (1) Abtretungen und Austausch von Teilen des Bundesgebietes sind nur wirksam, wenn die Veränderung von den betroffenen Bevölkerungen gutgeheißen ist.</p>	<p>Artikel 29 (1) ¹Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. ²Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.</p>
<p>(2) Ihre Vollziehung bedarf eines Gesetzes des Bundes und der betroffenen Länder.</p>	<p>Artikel 29 (2) ¹In Gebietsteilen, die bei der Neubildung der Länder nach dem 8. Mai 1945 ohne Volksabstimmung ihre Landeszugehörigkeit geändert haben, kann binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch Volksbegehren eine bestimmte Änderung der über die Landeszugehörigkeit getroffenen Entscheidung gefordert werden. ²Das Volksbegehren bedarf der Zustimmung eines Zehntels der zu den Landtagen wahlberechtigten Bevölkerung. ³Kommt das Volksbegehren zustande, so hat die Bundesregierung in den Gesetzentwurf über die Neugliederung eine Bestimmung über die Landeszugehörigkeit des Gebietsteiles aufzunehmen.</p> <p>Artikel 29 (3) ¹Nach Annahme des Gesetzes ist in jedem Gebiete, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, der Teil des Gesetzes, der dieses Gebiet betrifft, zum Volksentscheid zu bringen. ²Ist ein Volksbegehren nach Absatz 2 zustandegekommen, so ist in dem betreffenden Gebiete in jedem Falle ein Volksentscheid durchzuführen.</p> <p>Artikel 29 (4) ¹Soweit dabei das Gesetz mindestens in einem Gebietsteil abgelehnt wird, ist es erneut bei dem Bundestage einzubringen. ²Nach erneuter Verabschiedung bedarf es insoweit der Annahme durch Volksentscheid im gesamten Bundesgebiete.</p> <p>Artikel 29 (5) Bei einem Volksentscheide</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
	<p>entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.</p> <p>Artikel 29 (6) ¹Das Verfahren regelt ein Bundesgesetz. ²Die Neugliederung soll vor Ablauf von drei Jahren nach Verkündung des Grundgesetzes und, falls sie als Folge des Beitrittes eines anderen Teiles von Deutschland notwendig wird, innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt geregelt sein.</p> <p>Artikel 29 (7) Das Verfahren über jede sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf.</p>
<p>Artikel 26 ¹Handlungen, die mit der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, werden unter Strafe gestellt.</p>	<p>Artikel 26 (1) ¹Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. ²Sie sind unter Strafe zu stellen.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
III. Bund und Länder	II. Der Bund und die Länder
<p>Artikel 27 (1) Der Bund besteht aus den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern.</p> <p>(2) Groß-Berlin hat das Recht, Vertreter in den Bundestag und in den Bundesrat zu entsenden.</p> <p>(3) Jeder andere Teil Deutschlands kann auf seinen Wunsch durch Bundesgesetz in den Bund aufgenommen werden; wenn er sich nicht einem Bundesland anschließt, bildet er ein neues Land dessen Verfassung dem Artikel 29 entsprechen muß.</p>	<p>Artikel 23 ¹Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern.</p> <p>Artikel 23 ²In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.</p>
<p>Artikel 28 (Neugliederung der Länder) Artikulation unterblieb [...].</p>	
<p>Artikel 29 (1) ¹Die Verfassungen der Länder müssen auf die allgemeine rechtliche Freiheit und Gleichheit aller Bürger gegründet sein. ²Die Länder müssen eine Volksvertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgeht;</p> <p>dabei muß gesichert sein, daß sich mindestens zwei voneinander unabhängige Parteien mit eigenen Programmen und Kandidaten beweiben. ³Die nach Artikel 47 für die Bundesgesetzgebung über das Parteiwesen geltenden Schranken sind auch von der</p>	<p>Artikel 28 (1) ¹Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. ²In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Landesgesetzgebung einzuhalten.</p> <p>(2) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Beachtung der Grundrechte, die Unabhängigkeit der Gerichte und der gerichtliche Schutz gegen Mißbrauch der Staatsgewalt müssen gesichert sein.</p> <p>(3) Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung müssen unbeschadet einer Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag, durch gleichgeordnete Organe ausgeübt werden.</p>	
<p>(4) Die Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Lebens in den Ländern wird vom Bund gewährleistet.</p>	<p>Artikel 28 (3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.</p>
<p>Artikel 30 ¹Soweit nicht dieses Grundgesetz die Zuweisung an den Bund anordnet, sind die staatlichen Befugnisse und Aufgaben Sache der Länder und der in ihnen bestehenden Selbstverwaltungen.</p> <p>²Dies gilt insbesondere für die Gesetzgebung, die Verwaltung, die Rechtspflege, die Inanspruchnahme von Einnahmequellen und die Bestreitung öffentlicher Ausgaben.</p>	<p>Artikel 30 Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.</p>
<p>Artikel 31 Bundesrecht geht vor Landesrecht.</p>	<p>Artikel 31 Bundesrecht bricht Landesrecht.</p>
<p>Artikel 32 ¹Die Zuständigkeit zur Gesetzgebung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern wird durch die Vorschriften über die ausschließliche und über die Vorranggesetzgebung geregelt. ²Die Gesetzgebung steht den Ländern zu, soweit sie nicht dem Bund zugesprochen sind.</p>	<p>Artikel 70 (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Artikel 33 Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn sie hierzu in Bundesgesetzen ausdrücklich ermächtigt werden oder wenn ihre Gesetze lediglich den Vollzug von Bundesgesetzen zum Gegenstand haben.</p>	<p>Artikel 71 Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden.</p>
<p>Artikel 34 ¹Im Bereich der Vorranggesetzgebung des Bundes haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat.</p> <p>²Der Bund soll nur das regeln, was einheitlich geregelt werden muß.</p>	<p>Artikel 72 (1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht.</p> <p>Artikel 72 (2) Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder 2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder 3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.
<p>Artikel 35 Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:</p> <p>1. Auswärtigen Angelegenheiten;</p>	<p>Artikel 73 Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:</p> <p>1. die auswärtigen Angelegenheiten;</p>

HERRENCHEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>2. Fassung a: Bundesangehörigkeit; Fassung b: Staatsangehörigkeit;</p> <p>3. Freizügigkeit, Auslieferung, Paßwesen und Auswanderung;</p> <p>4. Währungs-, Geld- und Münzwesen;</p> <p>5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, Zoll- und Handelsverträge und Freizügigkeit des Warenverkehrs;</p> <p>6. Post- und Fernmeldewesen;</p> <p>7. Bundesstatistik.</p>	<p>2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;</p> <p>3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;</p> <p>4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung;</p> <p>5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;</p> <p>7. das Post- und Fernmeldewesen;</p> <p>11. die Statistik für Bundeszwecke.</p>
<p>Artikel 36 Der Bund hat die Vorranggesetzgebung über:</p> <p>1. Bürgerliches Recht;</p> <p>2. Strafrecht und den Strafvollzug;</p> <p>3. Gerichtsverfassung und gerichtliches Verfahren für die der Bundesgesetzgebung zustehenden Gebiete;</p> <p>4. Handels-, See-, Binnenschiffahrts-, Wechsel- und Scheckrecht;</p> <p>5. Urheberrecht, Verlagsrecht und gewerblichen Rechtsschutz;</p>	<p>Artikel 74 Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:</p> <p>Artikel 74 Nr. 1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
6. Fassung a: Enteignungsrecht; Fassung b: Recht der Enteignung für Bundeszwecke und Grundsätze des allgemeinen Enteignungsrechts;	Artikel 74 Nr. 14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;
7. Personenstandswesen;	Artikel 74 Nr. 2. das Personenstandswesen;
8. Grundsätze der Landesangehörigkeit (entfällt, falls in Art. 35 Ziff. 2 die Fassung b gewählt wird);	Artikel 74 Nr. 8. die Staatsangehörigkeit in den Ländern;
9. Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;	Artikel 74 Nr. 4 das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;
10. Grundsätze für die öffentliche Fürsorge;	Artikel 74 Nr. 7 die öffentliche Fürsorge;
11. Grundsätze für das Flüchtlingswesen;	Artikel 74 Nr. 6. die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;
12. Versorgung von Kriegsteilnehmern und Kriegshinterbliebenen;	Artikel 74 Nr. 10. die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen und die Sorge für die Kriegsgräber;
13. Kriegsschädenrecht und Recht der Wiedergutmachung;	Artikel 74 Nr. 9. die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung;
14. Presserecht;	
15. Vereins- und Versammlungswesen;	Artikel 74 Nr. 3 Vereins- und Versammlungsrecht;
16. Lichtspielwesen;	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>17. Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Tierseuchen;</p> <p>18. Zulassung zu ärztlichen Berufen;</p> <p>19. Verkehr mit Arznei-, Heil- und Betäubungsmitteln und mit Giften;</p> <p>20. Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln, sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs;</p> <p>21. Maßnahmen gegen Pflanzenkrankheiten und Pflanzenschädlinge;</p> <p>22. Maß und Gewicht;</p> <p>23. Fassung a: Erzeugung, Verteilung und Preisbildung von wirtschaftlichen Gütern und Leistungen;</p> <p>Fassung b: Eingriffe in die Wirtschaft zur Sicherung der Erzeugung und zum Schutze der Verbraucher;</p> <p>24. Gemeineigentum an Bodenschätzen und Produktionsmitteln sowie Gemeinwirtschaft;</p> <p>25. Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;</p> <p>26. Grundsätze der Bodenverteilung, des Siedlungs- und Heimstättenwesens sowie des Wohnungsrechts;</p> <p>27. Bergbau;</p>	<p>Artikel 74 Nr. 19 die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften;</p> <p>Artikel 74 Nr. 20 den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln sowie Bedarfsgegenständen, mit Futtermitteln, mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut und den Schutz der Bäume und Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;</p> <p>Artikel 74 Nr. 15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;</p> <p>Artikel 74 Nr. 16 die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;</p> <p>Artikel 74 Nr. 18 den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;</p> <p>Artikel 74 Nr. 11. das Recht der Wirtschaft</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>28. Gewerbe und Handel; 29. Bank- und Börsenwesen; 30. Privatversicherung;</p> <p>31. Hochsee- und Küstenfischerei;</p>	<p>(Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen);</p>
<p>32. Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie Seezeichen; 33 Schiffahrt auf Gewässern, die das Gebiet mehrerer Länder berühren; 34 See-Wasserstraßen sowie Wasserstraßen, die das Gebiet mehrerer Länder berühren;</p> <p>35. Eisenbahnen und Autobahnen des allgemeinen Verkehrs sowie Bau, Betrieb und Verkehr aller Eisenbahnen;</p> <p>36. Straßenverkehr, Kraftfahrwesen und Luftfahrt;</p> <p>37. Arbeitsrecht einschließlich Arbeitsschutz und Arbeitslenkung; 38. Sozialversicherung.</p>	<p>Artikel 74 Nr. 21. die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;</p> <p>Artikel 74 Nr. 22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen und den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs;</p> <p>Artikel 74 Nr. 12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;</p>
<p>Artikel 37 Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft.</p>	
<p>Artikel 38 der Bund hat auf dem Gebiet des Finanzwesens die ausschließliche Gesetzgebung über: die Zölle;</p>	<p>Artikel 105 (1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>die Vorranggesetzgebung über:</p> <p>Vorschlag a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Verbrauchsteuern, die Steuern vom Einkommen und Vermögen und die Steuern vom Umsatz und Verkehr. Bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen ist die Bestimmung der Steuer- und Hebesätze und der Freigrenzen innerhalb eines bundesgesetzlich festzulegenden Rahmens den Ländern zu überlassen. <p>Vorschlag b:</p> <p>die Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer, die Steuern vom Einkommen und Vermögen, die Steuern vom Umsatz und Verkehr mit Ausnahme der Erbschaft- und Schenkungssteuer, der Grunderwerbsteuer und der Wertzuwachssteuer. Bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen ist die Bestimmung der Steuer- und Hebesätze und der Freigrenzen innerhalb eines bundesgesetzlich festzulegenden Rahmens den Ländern zu überlassen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. den Aufbau der Steuerverwaltungsbehörden der Länder und das von ihnen anzuwendende Verfahren (entfällt, wenn Art. 123 nach Vorschlag b gefaßt wird.); 3. die Grundsätze über die Bewertung des Vermögens bei der Erhebung von Steuern vom Grundbesitz und vom Gewerbebetrieb durch die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände); 4. die Vermeidung oder Beseitigung von Doppelbesteuerungen; 5. den Ausgleich der Kriegs- und Nachkriegsschäden sowie die Aufbringung der erforderlichen Mittel; 	<p>Artikel 105 (2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Verbrauch- und Verkehrsteuern mit Ausnahme der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, insbesondere der Grunderwerbsteuer, der Wertzuwachssteuer und der Feuerschutzsteuer, 2. die Steuern vom Einkommen, Vermögen, von Erbschaften und Schenkungen, 3. die Realsteuern mit Ausnahme der Festsetzung der Hebesätze, <p>wenn er die Steuern ganz oder zum Teil zur Deckung der Bundesausgaben in Anspruch nimmt oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 vorliegen.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
6. den finanziellen Ausgleich unter den Ländern.	
<p>Artikel 39 (1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Amts- und Rechtshilfe mit Einschluß der Zwangsvollstreckung.</p> <p>(2) Die in einem Land nach dessen Rechtsordnungsmäßig vorgenommenen öffentlichen Beurkundungen und Beglaubigungen werden im ganzen Bundesgebiet anerkannt.</p>	<p>Artikel 35 Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und - Amtshilfe.</p>
<p>Artikel 40 Die Länder können über Gegenstände, die in ihren Aufgabenbereich fallen, Vereinbarungen mit anderen deutschen Ländern treffen.</p>	.
<p>Artikel 41 Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung.</p> <p>(2) ¹Will ein Land in Verhandlungen mit auswärtigen Staaten eintreten, so ist dem Bund vorher Mitteilung zu machen. ²Erhebt der Bund Bedenken, so nimmt das Land von Verhandlungen Abstand. ³Will ein Land einen Vertrag über einen Gegenstand schließen, bei dem der Bund von seiner Zuständigkeit zur Vertragsschließung noch nicht Gebrauch gemacht hat, so hat es vor dem Abschluß des Vertrages die Zustimmung des Bundes einzuholen. ⁴Die von den Ländern geschlossenen Verträge sind zur Kenntnis des Bundes zu bringen.</p> <p>(3) ¹Schließt der Bund Verträge über wirtschaftliche Gegenstände mit Nachbarstaaten, so sind die an diese angrenzenden Länder an den Verhandlungen, die dem Vertragsabschluß vorangehen, zu beteiligen. ²Entsprechendes gilt bei besonders</p>	<p>Artikel 32 (1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.</p> <p>Artikel 32 (3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.</p> <p>Artikel 32 (2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>wirtschaftlichen Beziehungen eines Landes zu einem ausländischen Staat, der nicht Nachbarstaat ist.</p>	
<p>Artikel 42 (1) Soweit nicht dieses Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zuläßt, ist die Ausführung der Bundesgesetze eigene Angelegenheit der Länder.</p> <p>(2) Die Übertragung der Ausführung eines Bundesgesetzes an eine Selbstverwaltungseinrichtung, die unter Ausschaltung der Länder unmittelbar vom Bund beaufsichtigt wird, ist nur zulässig, soweit dieses Grundgesetz sie anordnet oder zuläßt.</p> <p>(3) Bedingungen, unter denen der Bund Zuschüsse oder Vergünstigungen gewährt, dürfen nicht so festgesetzt werden, daß dadurch die Befugnis der Länder zur Ausführung der Bundesgesetze ausgeschaltet wird.</p>	<p>Artikel 83 Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.</p>
<p>Artikel 43 (1) ¹Im Dienste des Bundes sind Beamte und sonstige Bedienstete aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden. ²Beamte, die nicht bei den obersten Bundesbehörden beschäftigt sind, sollen in der Regel aus dem Lande genommen werden, in dem sie tätig sind.</p> <p>(2) Auf ihren Wunsch sind Beamte und sonstige Bedienstete des Bundes nach Möglichkeit in ihrem Heimatgebiet zu verwenden, wenn nicht Erfordernisse der Ausbildung oder des Dienstes entgegenstehen.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Artikel 44 (1) Bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern</p> <p>1. über Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz,</p> <p>2. über Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht,</p> <p>3. über gegenseitige Rechte und Rechtspflichten von Bund und Ländern, insbesondere auch im Vollzug von Bundesrecht und der Bundesaufsicht,</p> <p>4. über sonstige Rechtsbeziehungen des öffentlichen Rechts zwischen dem Bund und einem Land, so entscheidet auf Antrag des Bundes oder eines Landes das Bundesverfassungsgericht.</p> <p>(2) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet auf Antrag eines Landes auch über Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur zwischen verschiedenen Ländern.</p>	<p>Artikel 93 (1) 2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages;</p> <p>Artikel 93 (1) 3. bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht;</p> <p>Artikel 93 (1) 4. in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bunde und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist;</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
IV. Der Bundestag	III. Der Bundestag
<p>Artikel 45 (1) ¹Der Bundestag besteht aus den Abgeordneten, die vom Volk in allgemeiner, gleicher unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden.</p> <p>² Das Nähere bestimmt das Bundeswahlgesetz.</p> <p>³Wahlberechtigt ist, wer das 21., wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hat.</p> <p>(2) Die Zahl der Abgeordneten beträgt 400.</p> <p>(3) Groß-Berlin hat das Recht, weitere 30 Abgeordnete nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes zu entsenden.</p> <p>(4) Schließen sich dem Bund weitere Länder an, so ist die Zahl der Abgeordneten durch Bundesgesetz entsprechend zu erhöhen.</p>	<p>Artikel 38 (1) ¹Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.</p> <p>Artikel 38 (3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.</p> <p>Artikel 38 (2) Wahlberechtigt ist, wer das einundzwanzigste, wählbar ist, wer das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat.</p>
<p>Artikel 46 Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.</p>	<p>Artikel 38 (1) ²Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.</p>
<p>Artikel 47 (1) Wahlvorschläge können nur von Wählergruppen eingereicht werden, die sich den Vorschriften über politische Parteien unterstellen.</p> <p>(2) ¹Die Bildung politischer Parteien ist frei.</p> <p>²Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmabgabe so gebunden werden, als ob in der</p>	<p>Artikel 21 (1) ²Ihre Gründung ist frei.</p>

HERRENCHEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>abstimmenden Körperschaft nur eine Partei vertreten sei, sind verboten.</p> <p>(3) ¹Durch Bundesgesetz können die Rechtsverhältnisse der Parteien und ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung näher geregelt werden.</p> <p>²Das Gesetz kann insbesondere bestimmen, daß Wahlvorschläge einer Partei von den Mitgliedern im Wege der Vorwahl beschlossen sein müssen.</p> <p>(4) Das Bundesverfassungsgericht kann Parteien, die sich nach der Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, auf Antrag der Bundesregierung, welcher der Zustimmung des Bundesrats (Senats) bedarf, für verfassungswidrig erklären. Das Gericht kann einstweilige Anordnungen gegen solche Parteien treffen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung kann keine Behörde gegen eine Partei wegen verfassungswidriger Betätigung einschreiten.</p> <p>(5) Das Bundeswahlgesetz kann bestimmen, daß Parteien, die nicht wenigstens 5 v. H. aller gültigen Stimmen auf sich vereinigen, keinen Sitz erhalten und daß auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.</p>	<p>Artikel 21 (1) ¹Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.</p> <p>Artikel 21 (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.</p> <p>Artikel 21 (2) ¹Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.</p>
<p>Artikel 48 (1) ¹Der Bundestag wird jeweils auf vier Jahre gewählt.</p> <p>(2) Die Neuwahl erfolgt frühestens im letzten Monat des vierten Jahres seit der</p>	<p>Artikel 39 (1) ¹Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt.</p> <p>Artikel 39 (1) ³Die Neuwahl findet im letzten</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>vorangegangenen Wahl, spätestens im folgenden Monat.</p> <p>(3) Wird der Bundestag gemäß Artikel 88</p> <p>Absatz 3 aufgelöst, so findet die Neuwahl spätestens 60 Tage nach der Auflösung statt.</p>	<p>Vierteljahr der Wahlperiode statt, im Falle der Auflösung spätestens nach sechzig Tagen³</p>
<p>Artikel 49 Der Bundestag tritt zum ersten Male spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.</p> <p>²Mit seinem Zusammentreten endet die Wahlperiode des vorherigen Bundestages.</p>	<p>Artikel 39 (2) ¹Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl, jedoch nicht vor dem Ende der Wahlperiode des letzten Bundestages zusammen.</p>
<p>Artikel 50 (1) ¹Der Bundestag wählt sein Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, dessen Stellvertreter und den Schriftführer.</p> <p>(2) ¹Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Bundestagsgebäude aus. ²Ohne seine Genehmigung darf in den Räumen des Bundestages keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.</p> <p>(3) Dem Präsidenten untersteht die Verwaltung des Bundestages. Er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses und vertritt den Bund für den Geschäftskreis des Bundestages.</p>	<p>Artikel 40 (1) ¹Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer.</p> <p>(2) ¹Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus. ²Ohne seine Genehmigung darf in den Räumen des Bundestages keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.</p>
<p>Artikel 51 (1) ¹Die Wahlprüfung obliegt zunächst dem Bundestag.</p> <p>²Bleibt die Gültigkeit einer Wahl bestritten, so entscheidet das Bundesverfassungsgericht.</p>	<p>Artikel 41 (1) ¹Die Wahlprüfung ist Sache des Bundestages.</p> <p>Artikel 41 (2) Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>³Durch Bundeswahlgesetz kann bestimmt werden, daß statt dessen ein besonderes Wahlprüfungsgericht entscheidet.</p> <p>(2) Absatz 1 gilt entsprechend, wenn Streitig ist, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft bei dem Bundestag verloren hat.</p>	<p>Artikel 41 (3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.</p> <p>Artikel 41 (1) ²Er entscheidet auch, ob ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft verloren hat.</p>
<p>Artikel 52 Der Bundestag gibt sich seine Geschäftsordnung.</p>	<p>Artikel 40 (1) ²Er gibt sich eine Geschäftsordnung.</p>
<p>Artikel 53 (1) ¹Der Bundestag verhandelt öffentlich. ²Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. ³Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.</p> <p>(2) Wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages oder eines seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.</p>	<p>Artikel 42 (1) ¹Der Bundestag verhandelt öffentlich. ²Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. ³Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.</p> <p>Artikel 42 (3) Wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.</p>
<p>Artikel 54 (1) ¹Zu einem Beschluß des Bundestages ist die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, sofern das Grundgesetz nichts anderes vorschreibt. ²Für Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.</p> <p>²Die Beschlußfähigkeit wird durch die Geschäftsordnung geregelt.</p>	<p>Artikel 42 (2) ¹Zu einem Beschlusse des Bundestages ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. ²Für die vom Bundestage vornehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.</p>
<p>Artikel 55 (1) Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen.</p> <p>(2) ¹Die Mitglieder des Bundesrats und der</p>	<p>Artikel 43 (1) Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen.</p> <p>Artikel 43 (2) ¹Die Mitglieder des Bundesrates</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Bundesregierung sowie die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. ²Sie müssen während der Beratung jederzeit gehört werden.</p>	<p>und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. ²Sie müssen jederzeit gehört werden.</p>
<p>Artikel 56 (1) ¹Der Bundestag bestimmt den Schluß jeder Tagung und den Tag des Wiederausammentretens. und den Wiederbeginn seiner Sitzungen.</p>	<p>Artikel 39 (3) ¹Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen.</p>
<p>(2) Der Präsident des Bundestages kann das Haus schon früher einberufen. ³Er ist hierzu verpflichtet, wenn der Bundespräsident, der Bundeskanzler oder ein Drittel der Mitglieder dies verlangt.</p>	<p>Artikel 39 (3) ²Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. ³Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen.</p>
<p>Artikel 57 (1) ¹Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Mitgliederzahl die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen.</p> <p>(2) ¹Der Untersuchungsausschuß und die von ihm ersuchten Behörden können in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung die erforderlichen Beweise erheben, auch Zeugen und Sachverständige vorladen, vernehmen, beeidigen und das Zwangsverfahren gegen sie durchführen.</p> <p>²Das Postgeheimnis bleibt unberührt.</p> <p>³Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, einem Ersuchen des Ausschusses um Beweiserhebung, Beweissicherung, Auskunft oder Aktenvorlage Folge zu leisten.</p>	<p>Artikel 44 (1) ¹Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt..</p> <p>Artikel 44 (2) ¹Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung.</p> <p>Artikel 44 (2) ²Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.</p> <p>Artikel 44 (3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>(3) Der Untersuchungsausschuß kann die Öffentlichkeit mit Zweidrittelmehrheit ausschließen.</p> <p>(4) ¹Untersuchungsausschüsse können ihre Tätigkeit auch in der Zeit zwischen zwei Tagungen fortsetzen. ²Mit der Auflösung des Bundestages endet ihre Tätigkeit.</p>	
<p>(5) ³Wer durch die Feststellungen des Ausschusses in seiner Ehre betroffen ist, kann das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er die Mindestgrundsätze eines geordneten Verfahrens, namentlich sein Recht auf Gehör, verletzt glaubt. ²Ist die Beschwerde begründet, so erkennt das Gericht, daß die Feststellungen des Ausschusses nicht nach Vorschrift der Gesetze getroffen sind.</p>	<p>(4) ¹Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. ²In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.</p>
<p>Artikel 58 (1) ¹Der Bundestag bestellt zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung und zur Behandlung dringender Angelegenheiten für die Zeit zwischen zwei Tagungen oder nach Auflösung bis zum Zusammentreten des neuen Bundestages einen ständigen Ausschuß.</p> <p>(2) ¹Der ständige Ausschuß hat die Befugnisse des Bundestages, ausgenommen das Recht der Gesetzgebung, der Benennung des Bundeskanzlers und der Anklage des Bundespräsidenten.</p> <p>²Er hat die Rechte eines Untersuchungsausschusses.</p>	<p>Artikel 45 [Ständiger Ausschuß] (1) ¹Der Bundestag bestellt einen ständigen Ausschuß, der die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zwischen zwei Wahlperioden zu wahren hat.</p> <p>Artikel 45 (2) Weitergehende Befugnisse, insbesondere das Recht der Gesetzgebung, der Wahl des Bundeskanzlers und der Anklage des Bundespräsidenten stehen dem ständigen Ausschuß nicht zu.</p> <p>Artikel 45 (1) ²Der ständige Ausschuß hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses.</p>
<p>Artikel 59 Kein Abgeordneter darf zu</p>	<p>Artikel 46 (1) ¹Ein Abgeordneter darf zu</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Hauses zur Verantwortung gezogen werden.</p>	<p>keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden.</p>
<p>Artikel 60 (1) Kein Abgeordneter kann ohne Genehmigung des Hauses während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.</p> <p>(2) Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines erforderlich, die seine Tätigkeit als Abgeordneter beeinträchtigt.</p> <p>(3) ¹Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses für die Dauer der Tagung aufgehoben.</p> <p>²Der Bundestag kann dieses Verlangen nicht stellen, wenn der Abgeordnete eines nicht politischen Verbrechens beschuldigt ist; ob dies der Fall ist, entscheidet der Bundestag selbst.</p>	<p>Artikel 46 (2) Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.</p> <p>Artikel 46 (3) Die Genehmigung des Bundestages ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten oder zur Einleitung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten gemäß Artikel 18 erforderlich.</p> <p>Artikel 46 (4) Jedes Strafverfahren und jedes Verfahren gemäß Artikel 18 gegen einen Abgeordneten, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Bundestages auszusetzen.</p>
<p>Artikel 61 ¹Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst das</p>	<p>Artikel 47 ¹Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Zeugnis zu verweigern. ²Im gleichen Umfang ist auch die Beschlagnahme von Schriftstücken bei einem Abgeordneten unzulässig.</p>	<p>verweigern. ²Soweit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig.</p>
<p>Artikel 62 (1) Angehörige des öffentlichen Dienstes bedürfen für die Tätigkeit als Abgeordnete keines Urlaubs.</p> <p>(2) Wer sich um einen Sitz bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub.</p>	<p>Artikel 48 (1) Wer sich um einen Sitz im Bundestage bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub.</p>
<p>Artikel 63 Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. ²Sie haben das Recht zur freien Fahrt mit allen staatlichen Verkehrsmitteln.</p>	<p>Artikel 48 (3) ¹Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. ²Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel.</p>
<p>Artikel 64 Für das Präsidium und für die Mitglieder des ständigen Ausschusses oder eines seine Tätigkeit fortsetzenden Untersuchungsausschusses sowie für deren erste Stellvertreter gelten die Artikel 59, 60, 61, 62 Abs. 1 und 63 auch für die Zeit zwischen zwei Tagungen und nach der Auflösung des Bundestages.</p>	<p>Artikel 49 Für die Mitglieder des Präsidiums und des ständigen Ausschusses sowie für deren erste Stellvertreter gelten die Artikel 46, 47 und die Absätze 2 und 3 des Artikels 48 auch für die Zeit zwischen zwei Wahlperioden.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
V. Der Bundesrat	V. Der Senat	IV. Der Bundesrat
Artikel 65 Durch den Bundesrat (Senat) wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.		Artikel 50 Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.
Artikel 66 (1) ¹ Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. ² Die Bundesratsmitglieder werden durch Beschluß der Landesregierung bestellt und abberufen. ³ Sie können sich durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten lassen.	Artikel 66 (1) Auf $1\frac{1}{2}$ Millionen Landeseinwohner entfällt ein Senator. Ein Überschuß, der sich auf mehr als 750 000 Einwohner beläuft, wird $1\frac{1}{2}$ Millionen gleichgerechnet. (2) Jedes Land entsendet mindestens einen, höchstens fünf Senatoren. (3) Groß-Berlin hat bis zu seiner Aufnahme in den Bund das Recht, zwei Senatoren zu entsenden.	Artikel 51 (1) ¹ Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. ² Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden
Artikel 67 (1) ¹ Jedes Land entsendet mindestens ein Bundesratsmitglied. ² Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner entsenden zwei Mitglieder, Länder mit mehr als vier Millionen drei	Artikel 67 (1) Die Senatoren werden von den Landtagen nach dem Verhältnis der Mandate der in den Landtagen vertretenen Parteien auf die Dauer der Wahlperiode des	Artikel 51 (2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohner fünf Stimmen.

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
Mitglieder.	Bundestages gewählt.	
(2) Groß-Berlin hat das Recht, bis zu seiner Aufnahme in den Bund nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes zwei Mitglieder zu entsenden.	(2) Wählbar ist jeder zur Ausübung des Wahlrechts zum Bundestag befugte Staatsbürger, der das 40. Lebensjahr vollendet hat und die landesgesetzlich vorgeschriebenen sonstigen Voraussetzungen erfüllt.	
(3) ¹ Jedes Land hat so viel Stimmen, als es Mitglieder entsenden, kann. ² Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch ein anwesendes Bundesratsmitglied oder dessen Stellvertreter abgegeben werden.		Artikel 51 (3) ¹ Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.
Artikel 68 Der Bundesrat (Senat) muß auf Verlangen eines Fünftels der gesetzlichen Mitgliederzahl einberufen werden.		Artikel 52 (2) ¹ Der Präsident beruft den Bundesrat ein. ² Er hat ihn einzuberufen, wenn die Vertreter von mindestens zwei Ländern oder die Bundesregierung es verlangen.
Artikel 69 ¹ Der Präsident des Bundesrats wird aus dessen Mitte auf ein Jahr gewählt.	¹ Der Präsident des Senats wird aus dessen Mitte auf vier Jahre gewählt.	Artikel 52 (1) Der Bundesrat wählt seinen Präsidenten auf ein Jahr.

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>²Sofortige Wiederwahl ist unzulässig.</p>	
<p>Variante:</p> <p>(1) Der Bundesrat wählt aus seiner Mitte oder durch Zuwahl auf die Dauer von drei Jahren seinen Präsidenten.</p> <p>(2) Der Präsident des Bundesrats kann nicht gleichzeitig ein Land im Bundesrat vertreten; er kann weder der Bundes- noch einer Landesregierung angehören und darf nicht Bundesbeamter sein.</p> <p>(3) ¹Der Präsident hat kein Stimmrecht, gibt aber bei Stimmgleichheit den Ausschlag. ²Der Präsident des Senats wird aus dessen Mitte auf vier Jahre gewählt.</p>	
<p>Artikel 70 Der Bundesrat (Senat) gibt sich seine Geschäftsordnung.</p>	<p>Artikel 52 (3) ²Er gibt sich eine Geschäftsordnung.</p>
<p>Artikel 71 ¹Der Bundesrat (Senat) verhandelt öffentlich. ²Nach Maßgabe der Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden.</p>	<p>Artikel 52 (3) ³Er verhandelt öffentlich. ⁴Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Artikel 72 ¹Der Bundesrat bildet Ausschüsse.</p> <p>²Ihnen können außer seinen auch andere Mitglieder der Landesregierungen oder Beauftragte der selben angehören.</p>	<p>Artikel 52 (4) Den Ausschüssen des Bundesrates können andere Mitglieder oder Beauftragte der Regierungen der Länder angehören.</p>
<p>Artikel 73 (1) ¹Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates (Senats) und seiner Ausschüsse teilzunehmen. ²Sie müssen während der Beratung auf Verlangen jederzeit gehört werden.</p> <p>(2) ¹Der Bundesrat (Senat) ist von dem Bundeskanzler und von den Bundesministern über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten.</p> <p>²Zur Beratung über wichtige Gegenstände ziehen die Bundesminister den zuständigen Ausschuß des Bundesrats (Senats) hinzu.</p>	<p>Artikel 53 ¹Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. ²Sie müssen jederzeit gehört werden.</p> <p>Artikel 53 ³Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten.</p>
<p>Artikel 74 *) (1) Für die Mitglieder des Bundesrats gelten die Vorschriften der Artikel 59 bis 61 entsprechend.</p> <p>(2) Die Mitglieder des Bundesrats und die ständigen Mitglieder seiner Ausschüsse haben das Recht zur freien Fahrt mit allen staatlichen Verkehrsmitteln.</p>	<p>Auf den Senat finden die Artikel 49, 50, 53 Abs. 2, 54, 56, 59 bis 64 entsprechende Anwendung.</p> <p>Artikel 74a Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben halten sich die Senatoren über die von den Regierungen ihrer Länder vertretenen Gesichtspunkte</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>*) Im Fall der Variante, daß der Bundesrat seinen Präsidenten auf die Dauer von drei Jahren wählt (vgl. Art. 70), muß es in den beiden Absätzen dieses Artikels heißen: „Für den Präsidenten und die Mitglieder...“</p>	<p>auf dem laufenden. Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
VI. Der Bundespräsident	VI. Das Bundespräsidium	V. Der Bundespräsident
<p>Artikel 75 (I) ¹Der Bundespräsident wird durch übereinstimmenden Beschluß des Bundestages und des Bundesrats gewählt.</p> <p>²Es wird zunächst im Bundesrat, sodann im Bundestag abgestimmt.</p> <p>³Gewählt ist, wer in jedem der beiden Häuser die Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl erhält.</p> <p>(2) ¹Ist eine Übereinstimmung beider Häuser auch in einem zweiten Wahlgang nicht zu erzielen, so tritt eine besondere Wahlversammlung zusammen, die aus den Mitgliedern des Bundesrats und einer gleichen Anzahl durch den Bundestag bestimmter Vertreter desselben besteht. ²Gewählt ist, wer die Mehrheit der gesetz-</p>	<p>Artikel 75 (1) Das Bundespräsidium besteht aus dem Präsidenten des Bundestags, dem Präsidenten des Bundesrats (Senats) und dem Bundeskanzler.</p> <p>(2) Der Vorsitz wechselt nach Maßgabe der Geschäftsordnung.</p>	<p>Artikel 54 (1) ¹Der Bundespräsident wird ohne Aussprache von der Bundesversammlung gewählt.</p> <p>Artikel 54 (3) Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.</p> <p>Artikel 54 (6) ¹Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung erhält.</p> <p>Artikel 54 (6) ²Wird diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigt.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>lichen Stimmzahl erhält. ³Wird diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so findet ein dritter Wahlgang statt, in dem derjenige gewählt ist, der die meisten Stimmen erhält.</p> <p>⁴Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.</p> <p>(3) Wählbar ist jeder Bundesangehörige, der das vierzigste Lebensjahr vollendet hat und nicht vom Wahlrecht zum Bundestag ausgeschlossen ist.</p> <p><i>Im Falle der Senatslösung lauten Abs. 1 und 2 wie folgt:</i></p> <p>(1) ¹Der Bundespräsident wird von einer besonderen Versammlung gewählt, die aus den Senatoren und der aus der Mitte des Bundestages bestimmten doppelten Zahl von Abgeordneten besteht. ²Die Abgeordneten</p>	<p>Artikel 54 (1) ²Wählbar ist jeder Deutsche, der das Wahlrecht zum Bundestage besitzt und das vierzigste Lebensjahr vollendet hat.</p> <p>Artikel 54 (1) ¹Der Bundespräsident wird ohne Aussprache von der Bundesversammlung gewählt.</p> <p>Artikel 54 (3) Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>werden nach dem Verhältnis der Mandate der im Bundestag vertretenen Parteien bestimmt.</p> <p>(2) ¹Zum Bundespräsidenten gewählt ist, wer die Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl erhält.</p> <p>²Wird diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so findet ein Dritter Wahlgang statt, in dem derjenige gewählt ist, der die meisten Stimmen erhalten hat.</p> <p>⁴Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.</p>	<p>Artikel 54 (6) ¹Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung erhält.</p> <p>Artikel 54 (6) ²Wird diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigt.</p>
<p>Art 76 ¹Das Amt des Bundespräsidenten dauert fünf Jahre. ²Einmalige Wiederwahl ist zulässig.</p>	<p>Artikel 54 (2) ¹Das Amt des Bundespräsidenten dauert fünf Jahre. ²Anschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig.</p>
<p>Artikel 77 Der Bundespräsident darf weder dem Bundestag noch dem Bundesrat (Senat) angehören.</p>	<p>Artikel 55 (1) Der Bundespräsident darf weder der Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Artikel 78 Der Bundespräsident leistet bei seinem Amtsantritt vor versammeltem Bundestag und Bundesrat den Eid auf das Grundgesetz.</p>	<p>Artikel 78 (entfällt)</p>	<p>Artikel 56 ¹Der Bundespräsident leistet bei seinem Amtsantritt vor den versammelten Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates folgenden Eid</p>
<p>Artikel 79 (1) ¹Der Bundespräsident wird im Falle seiner Verhinderung durch den Vorsitzenden des Bundesverfassungsgerichts vertreten. ²Das gleiche gilt für die einstweilige Vertretung im Falle der vorzeitigen Erledigung des Amtes.</p> <p>(2) bei vorzeitiger Erledigung des Amtes findet binnen sechzig Tagen die Neuwahl statt.</p> <p>(3) Hat die Verhinderung des Bundespräsidenten mehr als sechs Monate gedauert oder stellen die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates (Senats) gemeinsam mit dem Bundeskanzler fest, daß die Verhinderung voraussichtlich länger als sechs Monate dauern wird, so gilt</p>	<p>Artikel 79 Die Befugnisse der Mitglieder des Präsidiums werden im Falle ihrer Verhinderung durch ihre Stellvertreter wahrgenommen.</p>	<p>Artikel 57 Die Befugnisse des Bundespräsidenten werden im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes durch den Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen.</p>

HERRENCHEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
Abs. 2 entsprechend.		
Artikel 80 Anordnungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister.	Artikel 80 (entfällt)	Artikel 58 [Gegenzeichnung] ¹ Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister.
Artikel 81 (1) Der Bundespräsident (Das Bundespräsidium) vertritt den Bund völkerrechtlich.		Artikel 59 (1) ¹ Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich.
(2) ¹ Staatsverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrats (Senats) gemäß den für die Bundesgesetzgebung geltenden Vorschriften.		Art. 59 (2) ¹ Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.
² Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.		Artikel 59 (2) ² Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.
Artikel 82 (1) Der Bundespräsident (Das Bundespräsidium) ernennt und entläßt, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Bundesbediensteten, insbesondere die Bundesrichter.		Artikel 60 (1) Der Bundespräsident ernennt und entläßt die Bundesrichter und die Bundesbeamten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.
(2) Zur Ernennung und Entlassung der leitenden Bundesbediensteten und der Bundesrichter bedarf er (es) der Zustimmung des Bundesrats (Senats).		

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>(3) Das Nähere, insbesondere die Übertragung der Befugnis aus Abs. 1 regelt ein Bundesgesetz.</p>	<p>Artikel 60 (3) Er kann diese Befugnisse auf andere Behörden übertragen.</p>
<p>Artikel 83 ¹Der Bundespräsident (Das Bundespräsidium) übt im Einzelfalle für den Bund das Begnadigungsrecht aus.</p> <p>²Er (Es) kann diese Recht durch Erlaß übertragen.</p>	<p>Artikel 60 (2) Er übt im Einzelfalle für den Bund das Begnadigungsrecht aus.</p>
<p>Artikel 84 Artikel 60 findet auf den Bundespräsidenten mit der Maßgabe der Anwendung, daß für die Genehmigung die nach Artikel 75 Abs. 2 gebildete Versammlung zuständig ist.</p>	<p>Artikel 60 (4) Die Absätze 2 bis 4 des Artikels 46 finden auf den Bundespräsidenten entsprechende Anwendung.</p>
<p>Artikel 85 (1) ¹Der Bundestag oder der Bundesrat (Senat) können den Bundespräsidenten (die Mitglieder des Bundespräsidiums) vor dem Bundesverfassungsgericht wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes anklagen. ²Der Antrag auf Erhebung der Anklage ist nur zulässig, wenn er von mindestens einem Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Hauses gestellt ist. ³Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. ⁴Die Anklage wird von einem Beauftragten des Hauses vertreten anklagenden Körperschaft vertreten.</p>	<p>Artikel 61 (1) ¹Der Bundestag oder der Bundesrat können den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen. ²Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einem Viertel der Stimmen des Bundesrates gestellt werden. ³Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages oder von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. ⁴Die Anklage wird von einem Beauftragten der anklagenden Körperschaft vertreten.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>(2) Das Bundesverfassungsgericht kann durch einstweilige Anordnung aussprechen, daß der Bundespräsident (die Mitglieder des Bundespräsidiums) infolge der Anklage an der Ausübung seines (ihres) Amtes verhindert ist (sind).</p>	<p>Artikel 61 (2) ¹Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß der Bundespräsident einer vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes schuldig ist, so kann es ihn des Amtes für verlustig erklären.</p> <p>Artikel 61 (2) ²Durch einstweilige Anordnung kann es nach der Erhebung der Anklage bestimmen, daß er an der Ausübung seines Amtes verhindert ist.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“	
VII. Die Bundesregierung	VI. Die Bundesregierung	
<p>Artikel 86 Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern.</p>	<p>Artikel 62 Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern.</p>	
<p>Artikel 87 (1) ¹Der Bundeskanzler wird dem Bundespräsidenten von dem Bundestag benannt.</p> <p>²Erhebt der Bundespräsident nicht binnen drei Tagen durch Botschaft an den Bundestag Bedenken gegen den Benannten, so hat er dessen Benennung zum Bundeskanzler zu vollziehen.</p> <p>(2) Erhebt der Bundespräsident Bedenken, so hat der Bundestag binnen sieben Tagen erneut zu beschließen. Bestätigt der Bundestag seinen früheren Beschluß, so ist die Ernennung vom Bundespräsidenten zu vollziehen; benennt der Bundestag einen anderen Bundeskanzler, so wird ebenso wie nach der ersten Benennung verfahren.</p> <p>Artikel 86 (1) Die Bundesgesetzgebung wird durch Bundesrat und Bundestag ausgeübt.</p> <p>(2) ¹Keines der beiden Häuser kann seine Befugnisse zur Gesetzgebung übertragen, auch nicht auf einen von ihm gebildeten Ausschuß. ²Die Bundesregierung kann jedoch durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, sofern Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung ausreichend im Gesetz bestimmt sind.</p>	<p>Artikel 63 (1) Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt.</p> <p>Artikel 63 (2) ²Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen.</p>	
<p>Artikel 88 (1) ¹Macht der Bundestag von</p>	<p>Artikel 88 ¹Macht der Bundestag von</p>	<p>Artikel 63 (4) ¹Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“	
<p>dem Recht der Be-</p> <p>nennung des Bundeskanzlers nicht binnen eines Monats seit Erledigung des Amtes Gebrauch, so kann der Bundespräsident den Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundesrats ernennen. ²Die Frist beginnt mit dem ersten Zusammentreten eines Bundestages, mit dem Rücktritt des Bundeskanzlers oder mit seinem Tod.</p> <p>Artikel 88 (2) Die gleiche Befugnis steht dem Bundespräsidenten zu, wenn er gegen den vom Bundestag benannten Bundeskanzler Bedenken erhoben und der Bundestag nicht innerhalb der Frist von sieben Tagen Beschluß gefaßt hat (Artikel 87 Absatz 2 Satz 1).</p> <p>(3) Hat der Bundespräsident den Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundesrats ernannt, so hat er während der ganzen Wahlperiode das Recht, den</p>	<p>dem</p> <p>Recht der Benennung des Bundeskanzlers nicht binnen eines Monats seit Erledigung des Amtes Gebrauch, so ist er aufgelöst. ²Die Frist beginnt mit dem ersten Zusammentritt des Bundestags, mit dem Rücktritt des Bundeskanzlers oder mit seinem Tod.</p> <p>Entfällt.</p> <p>Entfällt.</p>	<p>gewählt</p> <p>ist, wer die meisten Stimmen erhält. ²Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. ³Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
Bundestag aufzulösen.	
<p>Artikel 89 (1) Die Ernennung und Entlassung der Bundesminister und Staatssekretäre vollzieht der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers.</p> <p>(2) Die Bundesminister bedürfen zum Antritt ihres Amtes des Vertrauens des Bundestages.</p> <p>(3) Auf Ersuchen oder mit Zustimmung des Bundestags kann der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten die Entlassung eines Bundesministers ohne dessen Antrag vorschlagen.</p> <p>(4) ¹Hat der Bundespräsident den Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundesrats ernannt, so stehen die Befugnisse nach Abs. 2 und 3 statt dem Bundestag dem Bundesrat zu. ²Der Bundestag erlangt sie zurück, wenn er nachträglich dem Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht.</p>	<p>Artikel 64 (1) Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.</p> <p>Entfällt.</p>
<p>Artikel 90 (1) Der Bundestag kann dem Bundeskanzler sein Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er den Bundespräsidenten unter Benennung eines Nachfolgers ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.</p>	<p>Artikel 67 (1) ¹Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.</p>

HERRENCHEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>(2) ¹Der Bundespräsident hat die Entlassung der bisherigen und die Ernennung des neuen Bundeskanzlers zu vollziehen, wenn er nicht binnen sieben Tagen durch Botschaft an den Bundestag Bedenken erhebt oder wenn der Bundestag binnen weiterer sieben Tage sein</p> <p>Ersuchen unter Benennung desselben Nachfolgers wiederholt.</p> <p>²Wiederholt der Bundestag sein Ersuchen nicht, so verbleibt der bisherige Bundeskanzler im Amt.</p>	<p>Artikel 67 (1) ²Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.</p>
<p>Artikel 91 (1) Der Bundeskanzler ernennt seinen Stellvertreter aus der Zahl der Bundesminister.</p> <p>(2) ¹Im Fall des Todes des Bundeskanzlers übernimmt der Stellvertreter vorläufig die Geschäfte des Amtes. ²Das gleiche gilt, wenn der Bundeskanzler zurücktritt und der Bundespräsident davon absieht, ihn um die Weiterführung der Geschäfte zu ersuchen.</p>	<p>Artikel 69 (1) Der Bundeskanzler ernennt einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter.</p>
<p>Artikel 92 Der Bundeskanzler und die Bundesminister leisten bei der Amtsübernahme vor dem Bundestag den Eid auf das Grundgesetz.</p>	<p>Artikel 64 (2) Der Bundeskanzler und die Bundesminister leisten bei der Amtsübernahme vor dem Bundestage den in Artikel 56 vorgesehenen Eid.</p>
<p>Artikel 93 ¹Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. ²Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.</p>	<p>Artikel 65 ¹Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. ²Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.</p>
<p>Artikel 94 (1) Der Bundeskanzler führt den Vorsitz der Bundesregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer von ihr beschlossenen</p>	<p>Artikel 65 ⁴Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Geschäftsordnung.</p> <p>(2) Über Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern der Bundesregierung sowie über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Bundesminister berühren entscheidet die Bundesregierung durch Beschluß.</p>	<p>genehmigten Geschäftsordnung.</p> <p>Artikel 65 ³Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung.</p>
<p>Artikel 95 (1) ¹Der Bundeskanzler kann durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten von seinem Amt zurücktreten. ²Auf Ersuchen des Bundespräsidenten ist er verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen.</p> <p>(2) ¹Ein Bundesminister kann durch Erklärung gegenüber dem Bundeskanzler von seinem Amt zurücktreten. ²Auf Ersuchen des Bundeskanzlers ist er verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt seines Nachfolgers weiterzuführen.</p>	
<p>Artikel 96 Die Landesregierungen können bei der Bundesregierung Vertretungen errichten.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
VIII. Das Bundesverfassungsgericht	IX. Die Rechtsprechung
<p>Artikel 97 ¹Bundesverfassungsgericht ist das oberste Bundesgericht oder eines der obersten Bundesgerichte. ²Es ist zuständig für Fragen des Bundesstaatsrechts.</p> <p>Artikel 98 Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. über Anklagen gegen den Bundespräsidenten (Mitglieder des Bundespräsidiums) (Art. 85); 2. über Verfassungsstreitigkeiten zwischen obersten Bundesorganen oder Teilen von solchen, die in diesem Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind; 3. über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen den Ländern (Art. 44); 4. über die Unvereinbarkeit von Bundesgesetzen oder Landesgesetzen mit diesem Grundgesetz oder die Unvereinbarkeit von Landesgesetzen mit Bundesgesetzen auf Antrag eines Gerichts (Art. 137); 5. über Meinungsverschiedenheiten darüber, ob ein Gesetz gemäß dem Grundgesetz 	<p>Artikel 93 (1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:</p> <p>Artikel 93 (1) 1. über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind;</p> <p>Artikel 93 (1) 4. in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bunde und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist;</p> <p>Artikel 93 (1) 3. bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht;</p> <p>Artikel 93 (1) 2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>zustande gekommen ist oder ob ein beantragtes</p> <p>Gesetz unter die Art. 105 bis 108 fällt (Art. 110);</p> <p>6. über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei;</p> <p>7. über die Gültigkeit von Wahlen zum Bundestag und über den Verlust der Mitgliedschaft beim Bundestag (Art. 51);</p> <p>8. über Beschwerden wegen Verletzung der durch dieses Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte (Art....);</p> <p>9. über die Verwirkung des Rechts, sich auf Grundrechte zu berufen (Art. 20 Abs. 2);</p> <p>10. über Beschwerden gegen einen Untersuchungsausschuß);</p> <p>11. in besonderen ihm durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen.</p>	<p>über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder</p> <p>Landesrecht mit diesem Grundgesetze oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages;</p> <p>Artikel 21 (2) ²Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.</p> <p>Artikel 93 (2) Das Bundesverfassungsgericht wird ferner in den ihm sonst durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen tätig.</p>
<p>Artikel 99 (1) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und seine zu ihrer Durchführung erlassenen Anordnungen sind für alle Gerichte und sonstigen Behörden bindend.</p> <p>(2) ¹Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, durch welche die</p>	<p>Artikel 94 (2) Ein Bundesgesetz regelt seine Verfassung und das Verfahren und bestimmt,</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Nichtigkeit eines Gesetzes oder eines Teiles eines solchen festgestellt wird, haben Gesetzeskraft. ²Sie werden auf Anordnung des Vorsitzenden des Bundesverfassungsgerichts im Bundesgesetzblatt verkündet.</p>	<p>in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben.</p>
<p>Artikel 100 (1) ¹Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden gleichmäßig durch den Bundestag und den Bundesrat (Senat), der Vorsitzende vom Bundestag und Bundesrat (Senat) gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt. ²Auf die Wahl des Vorsitzenden findet Art. 75 Abs. 2 entsprechende Anwendung.</p> <p>(2) Die Senate des Bundesverfassungsgerichts sind mit den vom Bundestag und Bundesrat (Senat) gewählten Richtern gleichmäßig zu besetzen.</p> <p>(3) Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat (Senat), der Bundesregierung noch den entsprechenden Körperschaften eines Landes angehören.</p> <p>(4) ¹Die Hälfte der Richter des Bundesverfassungsgerichts müssen Richter der obersten Bundesgerichte und höchsten Gerichtshöfe der Länder sein. ²Der Vorsitzende muß die Befähigung zum Richteramt haben.</p> <p>(5) Die weiteren Bestimmungen werden durch Bundesgesetz getroffen.</p>	<p>Art. 94] (1) ²Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes werden je zur Hälfte vom Bundestage und vom Bundesrate gewählt.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
IX. Die Gesetzgebung	VII. Die Gesetzgebung des Bundes
<p>Artikel 101 ¹Jede Ausübung der Staatsgewalt bedarf der Grundlage im Gesetz. Rechte und Pflichten der Bürger können nur durch Gesetz begründet werden. ²Auch der Bundeshaushalt wird durch Gesetz festgestellt.</p> <p>Artikel 102 (1) Die Bundesgesetzgebung wird durch Bundestag und Bundesrat (Senat) ausgeübt.</p> <p>(2) ¹Keines der beiden Häuser kann seine Befugnis zur Gesetzgebung übertragen, auch nicht auf einen von ihm gebildeten Ausschuß.</p> <p>²Die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen können jedoch durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sofern Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung ausreichend im Gesetz bestimmt sind. Die Weiterübertragung der Ermächtigung kann zugelassen werden, bedarf aber selbst der Form der Rechtsverordnung.</p>	<p>Artikel 77 (1) ¹Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.</p> <p>Artikel 80 (1) ¹Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. ²Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden.</p> <p>Artikel 80 (1)⁴Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.</p>

Artikel 103

1. Variante:

Echte
Bundsratslösung

(1) Die
Gesetzesvorlagen
werden vom
Bundeskanzler nach
Beschlußfassung in
der Bundesregierung
oder aus der Mitte des
Bundestages oder des
Bundesrats
eingebracht.

(2) Die
Bundesregierung
bestimmt darüber, ob
ihre Vorlagen zuerst
im Bundestag oder im
Bundesrat oder
gleichzeitig in beiden
Häusern beraten
werden sollen.

2. Variante:

Senatslösung

(1) Die
Gesetzesvorlagen
werden vom
Bundeskanzler nach
Beschlußfassung in
der Bundesregierung
oder aus der Mitte des
Bundestags oder des
Senats eingebracht.

(2) Die
Regierungsvorlagen
werden zuerst im
Senat beraten.
Vorlagen aus der
Mitte eines Hauses
werden zuerst von
diesem beraten.

3. Variante:

Abgeschwächte
Bundsratslösung

(1) Die
Gesetzesvorlagen
werden vom
Bundeskanzler nach
Beschlußfassung in der
Bundesregierung oder
aus der Mitte des
Bundestags oder vom
Bundesrat eingebracht.

(2) Die
Bundesregierung
bestimmt darüber, ob
ihre Vorlagen zuerst im
Bundestag oder im
Bundesrat oder
gleichzeitig in beiden
Häusern beraten
werden sollen.

(3) Der Bundesrat
beschließt seine
Vorlagen mit einfacher
Mehrheit, sofern nicht
nach Art. 105 bis 107
eine höhere Mehrheit
erforderlich ist. Die
Vorlage geht zunächst
an die Bundesregierung,
die sie unter Darlegung
ihres Standpunktes dem
Bundestag weiterleitet.

Artikel 104

1. Variante:

Echte
Bundsratslösung

(1) Ein Bundesgesetz
kommt durch
übereinstimmenden
Mehrheitsbeschluß
beider Häuser
zustande

(2) Wird kein
übereinstimmender
Beschluß erzielt, so
kann der
Bundespräsident eine
besondere
Versammlung
einberufen, deren
Zusammensetzung
sich nach Art. 75 Abs.
2 bestimmt. Auf
Grund der Beratung in
dieser Versammlung
hat in beiden Häusern
eine nochmalige
Beschlußfassung
stattzufinden.

2. Variante

Senatslösung

(1) Ein Bundesgesetz
kommt durch
übereinstimmenden
Mehrheitsbeschluß
beider Häuser
zustande.

(2) ¹Wird kein
übereinstimmender
Beschluß erzielt, so
beschließt der
Bundestag binnen vier
Wochen nach dem
zuletzt gefaßten
Beschluß erneut über
das Gesetz. ²Bestätigt
der Bundestag seinen
früheren Beschluß mit
Zweidrittelmehrheit,
aber mindestens mit
der Mehrheit der
gesetzlichen
Stimmenzahl, so ist
das Gesetz
beschlossen.

3. Variante:

Abgeschwächte
Bundsratslösung

(1) Ein Bundesgesetz
kommt zustande, wenn
es vom Bundestag
durch
Mehrheitsbeschluß
angenommen ist und
entweder der Bundesrat
schon zugestimmt hat
der von dem Recht des
Einspruchs keinen
Gebrauch macht oder
sein Einspruch vom
Bundestag überstimmt
ist.

(2) Der Bundesrat kann
das Recht hat des
Einspruchs nur binnen
eines Monats seit der
Schlußabstimmung im
Bundestag ausüben.
Der Einspruch wird
unwirksam, wenn er
nicht binnen eines
weiteren Monats
gegenüber dem
Präsidenten des
Bundestags begründet
wird.

(3) Über den Einspruch
des Bundesrats wird
vom Bundestag nach
Eingang der
Begründung Beschluß
gefaßt. Der Einspruch
ist überstimmt, wenn
im Bundestag die
Mehrheit der
gesetzlichen
Mitgliederzahl dem
Gesetz zustimmt. Hat
jedoch der Bundesrat
den Einspruch mit zwei
Dritteln der
gesetzlichen
Stimmenzahl
beschlossen, so kann
der Einspruch im
Bundestag nur mit zwei
Dritteln der

HERRENCHIEMSEER
„ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“

„GRUNDGESETZ
FÜR DIE
BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND“

Artikel 105

1. Variante: Echte Bundesratslösung

(1) Ein Gesetz bedarf im Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl, wenn dadurch

1. eine neue Bundesoberbehörde oder eine neue bundesunmittelbare Selbstverwaltung geschaffen wird oder

2. ein neues Weisungsrecht des Bundes gegenüber Landesbehörden eingeführt wird oder

3. Ausgaben für neue Zwecke auf den Bundeshaushalt übernommen werden.

(2) Ein Gesetz, durch das ein bundeseigener Behördenunterbau neu geschaffen wird, bedarf der einstimmigen Annahme im Bundesrat.

2. Variante: Senatslösung

Entfällt

3. Variante: Abgeschwächte Bundesratslösung

(1) Ein Gesetz bedarf im Bundesrat der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, wenn dadurch

1. eine neue Bundesoberbehörde oder eine neue bundesunmittelbare Selbstverwaltung geschaffen wird oder

2. ein neues Weisungsrecht des Bundes gegenüber Landesbehörden eingeführt wird oder 3. Ausgaben für neue Zwecke auf den Bundeshaushalt übernommen werden.

(2) Ein Gesetz, durch das ein bundeseigener Behördenunterbau neu geschaffen wird, bedarf im Bundesrat der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl.

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Artikel 106 (1) ¹Ein Gesetz, das das Grundgesetz ändert, bedarf im Bundestag und Bundesrat (Senat) der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Stimmenzahl und außerdem der Annahme durch Volksentscheid. ²Das Gesetz ist nur dann angenommen, wenn am Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat und wenn die Mehrheit der Abstimmenden sowohl insgesamt wie auch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat.</p>	<p>Artikel 79 (2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.</p>
<p>(2) Anträge auf Gesetze, die mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, sind erst zulässig, wenn zuvor ein besonderes Gesetz verkündet ist, das den Text des Grundgesetzes entsprechend ändert.</p>	<p>Artikel 79 (1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.</p>
<p>Artikel 107*) Ein Gesetz, durch das von der bundesstaatlichen Grundordnung abgegangen wird, bedarf außer den sonstigen Erfordernissen des Art. 106 der einstimmigen Annahme im Bundesrat. *) entfällt bei der 2. Variante „Senatslösung“.</p>	<p>Artikel 79 (3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.</p>
<p>Artikel 108 Anträge auf Änderung des Grundgesetzes, durch die die freiheitliche und demokratische Grundordnung beseitigt würde, sind unzulässig</p>	
<p>Artikel 109 (1) ¹Die gemäß dem Grundgesetz zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten ausgefertigt und auf seine Anordnung im Bundesgesetzblatt verkündet. ²Rechtsverordnungen (Art. 102 Abs. 2 Satz 2) werden von der erlassenden Stelle unter Anführung der gesetzlichen Grundlage der Ermächtigung ausgefertigt und auf ihre Anordnung im Gesetzblatt verkündet.</p>	<p>Artikel 82 (1) ¹Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatte verkündet. ²Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erläßt, ausgefertigt und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatte verkündet.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>(2) In jedem Gesetz soll der Tag bestimmt sein, an dem es in Kraft tritt. Fehlt eine solche Bestimmung, so tritt es mit Beginn des vierzehnten Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben ist.</p>	<p>Artikel 82 (2) ¹Jedes Gesetz und jede Rechtsverordnung soll den Tag des Inkrafttretens bestimmen. ²Fehlt eine solche Bestimmung, so treten sie mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist.</p>
<p>Artikel 110 ¹Meinungsverschiedenheiten darüber, ob ein Gesetz gemäß diesem Grundgesetz zustande gekommen ist und ob ein Gesetzesantrag unter die Vorschriften der Art. 105 bis 108 fällt, entscheidet das Bundesverfassungsgericht. ²Das Nähere, insbesondere das Antragsrecht, wird durch Gesetz geregelt.</p>	
<p>Artikel 111 (1) ¹Bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (Senats) im Rahmen der Bundeszuständigkeit Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. ²Die Artikel 105 bis 108 bleiben unberührt. Die Verordnungen treten außer Kraft, wenn sie nicht binnen vier Wochen vom Bundestag oder seinem ständigen Ausschuß bestätigt werden.</p> <p>(2) Unter den Voraussetzungen des Abs. 1 können auch die Landesverfassungen ungeachtet des Art. 29 Abs. 3 ein Notverordnungsrecht der Landesregierungen vorsehen</p> <p>(3) ¹Ist durch die drohende Gefahr der Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung in Frage gestellt, so können durch Gesetz, bei Verhinderung der gesetzgebenden Organe auch durch Verordnung nach Abs. 1, die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 7 Abs. 1), der Pressefreiheit (Art. 7 Abs. 2), der Versammlungsfreiheit (Art. 8), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) und das Grundrecht des Postgeheimnisses (Art. 11) befristet außer Kraft gesetzt werden. ²In dem</p>	<p>Artikel 91 (1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann ein Land die Polizeikräfte anderer Länder anfordern.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Gesetz oder der Verordnung müssen die außer Kraft gesetzten Grundrechte sowohl namentlich wie mit ihrer Artikelzahl bezeichnet sein. ³Eine Verordnung tritt, auch wenn sie gemäß Abs. 1 Satz 3 bestätigt wurde, auf Be-</p> <p>schluß des Bundestags oder seines ständigen Ausschusses außer Kraft.</p>	
<p>(4) ¹Verordnungen nach Abs. 3 können auch die Landesregierungen erlassen, wenn ein Bundesgesetz oder eine Verordnung der Bundesregierung nicht rechtzeitig erwirkt werden kann. ²Die Verordnung der Landesregierung kann jederzeit von der Bundesregierung aufgehoben werden; sie tritt spätestens nach zwei Wochen außer Kraft.</p> <p>(5) ¹Solange gemäß Abs. 3 oder 4 Grundrechte außer Kraft gesetzt sind, dürfen politische Wahlen nicht stattfinden. ²Die Wahlperioden werden entsprechend verlängert.</p> <p>(6) ¹Die in diesem Artikel vorgesehenen Verordnungen und Bestätigungen sowie das Außerkrafttreten solcher Verordnungen sind in den Gesetzblättern zu verkünden. ²Ist dies nicht möglich, so genügt jede andere Form der allgemeinen Bekanntgabe, die gewährleistet, daß der genaue Wortlaut festgehalten wird. ³Die Verkündung im Gesetzblatt ist unverzüglich nachzuholen.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
X. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung	VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung
<p>Artikel 112 Soweit die Ausführung der Bundesgesetze Sache einer bundeseigenen Verwaltung oder einer bundesunmittelbaren Selbstverwaltung ist, erlassen die Bundesregierung und nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnung die einzelnen Bundesminister die notwendigen Durchführungsverordnungen und Einzelanweisungen.</p>	<p>Artikel 86 ¹Führt der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechtes aus, so erläßt die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften. ²Sie regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, die Einrichtung der Behörden.</p>
<p>Artikel 113 ¹Soweit die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder nach Weisung des Bundes erfolgt, bedürfen die Durchführungsverordnungen der Bundesregierung der Zustimmung des Bundesrats (Senats).</p> <p>²Die Organisation der Behörden bleibt im Rahmen der einschlägigen Bundesgesetze Sache der Länder.</p> <p>³Die Landesbehörden unterstehen den Anweisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden</p>	<p>Artikel 85 (1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.</p> <p>Artikel 85 (2) ¹Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.</p> <p>Artikel 85 (1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.</p> <p>Artikel 85 (3) ¹Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden.</p>
<p>Artikel 114 (1) Soweit die Ausführung der Bundesgesetze eigene Sache der Länder ist, gilt für Durchführungsverordnungen Art. 113 Satz 1 entsprechend.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>(2) ¹Die Bundesregierung und nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnung die einzelnen Bundesminister üben die Aufsicht über die Durchführung der Gesetze in den Ländern aus. ²Die Bundesregierung kann zu diesem Zweck Beauftragte zu den obersten Landesbehörden und mit deren Zustimmung auch zu den unteren Behörden entsenden.</p> <p>(3) ¹Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern feststellt, werden von ihr erforderlichenfalls im Bundesrat zur Sprache gebracht. ²Die Bundesregierung kann verlangen, daß der Bundesrat darüber beschließt, ob das Land durch die Art seiner Ausführung das Gesetz verletzt hat. ³Das Recht beider Teile, das Bundesverfassungsgericht oder nach näherer gesetzlicher Bestimmung ein anderes oberstes Bundesgericht anzurufen, bleibt unberührt.</p>	<p>Artikel 84 (3) ¹Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Rechte gemäß ausführen. ²Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung und, falls diese Zustimmung versagt wird, mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden.</p> <p>Artikel 84 (4) ¹Werden Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern festgestellt hat, nicht beseitigt, so beschließt auf Antrag der Bundesregierung oder des Landes der Bundesrat, ob das Land das Recht verletzt hat. ²Gegen den Beschluß des Bundesrates kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.</p>
<p>Artikel 115 (1) ¹Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats (Senats) das Land im Wege des Bundeszwangs zur Erfüllung seiner Pflichten anhalten. ²Die Zustimmung des Bundesrats (Senats) bedarf der Mehrheit der gesetzlichen Stimmenzahl.</p> <p>(2) Im Rahmen des Bundeszwangs hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Anweisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden.</p>	<p>Artikel 37 (1) Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.</p> <p>Artikel 37 (2) Zur Durchführung des Bundeszwanges hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden.</p>
<p>Artikel 116 (1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der auswärtige Dienst, die</p>	<p>Artikel 87 (1) ¹In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der Auswärtige Dienst, die</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Bundeseisenbahnen und die Bundespost.</p> <p>(2) Fassung a: Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, im Falle des Bedarfs selbständige Bundesoberbehörden errichtet werden.</p> <p>Fassung b: Als Bundesbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau können die in der Anlage zum Grundgesetz aufgeführten Ministerien und sonstigen Stellen eingerichtet werden.</p> <p>(3) Als bundesunmittelbare Selbstverwaltungseinrichtungen werden diejenigen sozialen Versicherungsträger eingerichtet, in deren Bereich der Gefahrenausgleich nur bei einheitlicher Zusammenfassung für das ganze Bundesgebiet gewährleistet ist.</p> <p>(4) Außerdem besteht eine Bundeswährungsbank.</p> <p>(5) Artikel 105 bleibt unberührt.</p>	<p>Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahnen, die Bundespost und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt.</p> <p>Artikel 87 (3) ¹Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden.</p> <p>Artikel 87 (2) Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.</p> <p>Artikel 88 Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank.</p>
<p>Artikel 117 (1) Die Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs sowie das Post- und Fernmeldewesen werden als einheitliche Verkehrsanstalten des Bundes verwaltet.</p> <p>(2) ¹Die besonderen wirtschaftlichen und Verkehrsbedürfnisse der Länder sind zu berücksichtigen. ²Zu diesem Zweck haben die Verwaltungen der Bundesbahn und der Bundespost je einen ständigen Vertreter bei den Landesregierungen zu bestellen. ³Gehört</p>	<p>[]</p>

¹ Vgl. Artikel 87 e GG, eingefügt durch „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.12.1993“, BGBl. I S. 2089.

HERRENCHEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>das Gebiet eines Landes zu mehr als einem Eisenbahndirektionsbezirk, so sind die Einrichtungen der Bundesbahn und der Bundespost in diesem Land auf Antrag unter eine gemeinsame Verwaltungsspitze zu stellen.</p>	
<p>Artikel 118 (1) Der Bund ist Eigentümer der dem allgemeinen Verkehr dienenden bisherigen Reichswasserstraßen.</p> <p>(2) ¹Der Bund soll auf Antrag die Verwaltung einer solchen Wasserstraße für die Strecke, in der sie lediglich das Gebiet eines einzigen Landes berührt, auf dieses Land übertragen.</p> <p>²Wenn sich eine Wasserstraße über das Gebiet von zwei oder mehr Ländern erstreckt oder es berührt, kann der Bund nach Anhörung aller beteiligten Länder mit der Verwaltung dieser Wasserstraße ein von ihm zu bestimmendes Land beauftragen, falls dieses Land bereit ist, die Verwaltung zu führen. ³Länder, denen die Verwaltung einer Wasserstraße übertragen ist, müssen dabei den Bedürfnissen aller an der Wasserstraße beteiligten Länder und des Bundes Rechnung tragen und die Weisungen des Bundes befolgen.</p>	<p>Artikel 89 (1) Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichswasserstraßen.</p> <p>Artikel 89 (2) ³Er kann die Verwaltung von Bundeswasserstraßen, soweit sie im Gebiete eines Landes liegen, diesem Lande auf Antrag als Auftragsverwaltung übertragen.</p>
<p>Artikel 119 Die Rechtsverhältnisse der Bundesbeamten und der sonstigen Bundesbediensteten einschließlich der Bediensteten der bundesunmittelbaren Selbstverwaltungen werden durch Bundesgesetz geregelt.</p>	
<p>Artikel 120 (1) ¹Verletzt ein Bediensteter des Bundes in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt seine Amtspflicht, so trifft die Schadensersatzpflicht ausschließlich den Bund. ²Dem Bund steht der Rückgriff</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>gegen den Bediensteten zu, wenn diesen ein grobes Verschulden trifft. ³Der Schadensersatzanspruch gegen den Bund kann im ordentlichen Rechtsweg verfolgt werden.</p> <p>(2) Absatz 1 gilt entsprechend für Bedienstete einer bundesunmittelbaren Selbstverwaltung.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>XI. Das Finanzwesen</p>	<p>X. Das Finanzwesen</p>
<p>Artikel 121 (1) Der Bund trägt insbesondere*)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Kosten der Bundesverwaltung einschließlich der Kosten für eine Verwaltung, die die Länder nach den Weisungen des Bundes führen; 2. die Kosten der Besatzung und die sonstigen äußeren und inneren Kriegsfolgelasten; 3. die Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und die Lasten der Arbeitslosenfürsorge, soweit die Sozialversicherungsträger Mittel des öffentlichen Haushalts in Anspruch nehmen müssen. <p>*) Als Variante wird vorgeschlagen, das Wort „insbesondere“ zu streichen und statt dessen einen erschöpfenden Katalog aufzustellen.</p>	
<p>Artikel 122 (1) Der Bund bestreitet seine Ausgaben aus:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den Ablieferungen der Bundesbahn und der Bundespost mit dem Einschluß des Fernmeldewesens; 2. seinen Verwaltungseinnahmen und Erwerbseinkünften. . 	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Vorschlag a:</p> <p>3. dem Aufkommen der Zölle, der Verbrauchssteuern, der Einkommensteuern , der Umsatzsteuer, der Beförderungsteuer und der Versicherungssteu er.</p>	<p>Vorschlag b:</p> <p>3. dem Aufkommen der Zölle, der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern, der Beförderungsteu er und der Versicherungssteu er.</p>	<p>Art. 106 (1) Die Zölle, der Ertrag der Monopole, die Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer, die Beförderungsteuer, die Umsatzsteuer und einmaligen Zwecken dienenden Vermögensabgaben fließen dem Bunde zu.</p>
<p>(2) Die Länder dürfen innerhalb der Grenzen der bundesgesetzlichen Steuergesetze Zuschläge zu den Einkommensteuern erheben.</p>	<p>(2) Soweit die Ausgaben des Bundes durch seine Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer zu decken. Der Anteil des Bundes am Aufkommen der Umsatzsteuer wird jährlich durch das Haushaltsgesetz festgestellt.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>(3) Soweit die Einnahmen des Bundes seine Ausgaben übersteigen, sind sie den Ländern je zur Hälfte nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl und ihres Aufkommens an den Verbrauchsteuern des Bundes zu überweisen. Entsprechendes gilt für den Betrag, um den sich der Aufwand für äußere Kriegsfolgelasten in einem Rechnungsjahr gegenüber dem Aufwand im vorausgegangenen Rechnungsjahr gemindert hat.</p>	
<p>Artikel 123</p> <p>Vorschlag a: (1) Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und derjenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund zusteht,</p> <p>wird den Ländern als eigene Angelegenheit zugewiesen.</p> <p>(2) Der Bund überwacht den Vollzug der Zollgesetze sowie der Steuergesetze auf den Gebieten, auf denen ihm das Recht der Gesetzgebung zusteht, durch Beauftragte bei den Zoll- und Steuerbehörden der Länder.</p> <p>(3) Der Bund vergütet den Ländern einen bestimmten Hundertsatz für die Verwaltung und Erhebung sowie</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>einen nach der Länge der Zollgrenzen zu bemessenden Betrag.</p> <p>Vorschlag b: Die Zölle und diejenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund oder den Ländern zufließt, werden vom Bund verwaltet. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.</p> <p>Vorschlag c: (1) Die Länder erheben und verwalten für den Bund diejenigen Zölle und Steuern, deren Aufkommen dem Bund zusteht, nach dessen Weisung. (2) Der Bund vergütet den Ländern einen bestimmten Hundertsatz für die Verwaltung und Erhebung sowie einen nach der Länge der Zollgrenzen zu bemessenden Betrag.</p>	<p>Artikel 108 (1) ¹Zölle, Finanzmonopole, die der konkurrierenden Gesetzgebung unterworfenen Verbrauchsteuern, die Beförderungsteuer, die Umsatzsteuer und die einmaligen Vermögensabgaben werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet.</p>
<p>Art. 124 (1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.</p> <p>(2) ¹Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt. ²Er ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. ³Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. ⁴Im übrigen sind Vorschriften im</p> <p>Bundshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausgehen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen.</p> <p>(3) Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht</p>	<p>Art. 110 (1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.</p> <p>110 (2) ¹Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt. ²Er ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. ³Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für einen längeren Zeitraum bewilligt werden. ⁴Im übrigen dürfen in das</p> <p>Bundshaushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden, die über das Rechnungsjahr hinausgehen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen.</p> <p>Art. 111 (1) Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Bundesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind, 1. um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen;</p> <p>1. um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzliche beschlossene Maßnahmen durchzuführen;</p> <p>2. um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen;</p> <p>3. um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits bewilligte Beträge noch verfügbar sind.</p> <p>(4) Der Bundestag kann im Entwurf des Haushaltsplanes ohne Zustimmung des Bundesrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen. *)</p> <p>*) Dieser Absatz ist zu streichen, falls in Abschnitt IX: „Die Gesetzgebung“ bestimmt wird, daß Gesetze nur durch übereinstimmenden Beschluß von Bundestag und Bundesrat zustandekommen.</p>	<p>folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Bundesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,</p> <p>111 (1) a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzliche beschlossene Maßnahmen durchzuführen,</p> <p>111 (1) b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen,</p> <p>111 (1) c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.</p> <p>Artikel 112 ¹Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen. Art. 112</p>
<p>(5) ¹Beschlüsse des Bundestages oder des Bundesrats, welche die im Entwurf des Haushaltsplanes eingesetzten Ausgaben erhöhen, sind auf Verlangen der Bundesregierung noch einmal zu beraten.</p>	<p>Artikel 113 Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>¹Diese Beratung darf ohne Zustimmung der Bundesregierung nicht vor Ablauf von zwei Wochen stattfinden.</p> <p>(6) ¹Maßnahmen, welche Ausgaben verursachen, für die im Haushaltsplan kein entsprechender Betrag bereitgestellt ist, dürfen vom Bundestag oder Bundesrat nur beschlossen werden, wenn gleichzeitig die Deckung der Mehrausgaben beschlossen wird. ²Entsprechend gilt für die Beschlußfassung über Maßnahmen, die Einnahmeausfälle zur Folge haben.</p>	
<p>Artikel 125 (1) ¹Über die Verwendung aller Bundeseinnahmen legt der Bundesminister der Finanzen im folgenden Rechnungsjahr zur Entlastung der Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat (Senat) Rechnung.</p> <p>²Die Rechnungsprüfung obliegt einem mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof.</p> <p>³Das Nähere regelt das Gesetz.</p>	<p>Artikel 114 (1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden jährlich Rechnung zu legen.</p> <p>Artikel 114 (2) ¹Die Rechnung wird durch einen Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, geprüft</p>
<p>Artikel 126 ¹Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf beschafft werden.</p>	<p>Artikel 115 ¹Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur auf Grund eines Bundesgesetzes beschafft werden.</p>
<p>²Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, bedürfen eines Gesetzes.</p>	<p>Artikel 115 ²Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, dürfen nur auf Grund eines Bundesgesetzes erfolgen. ³In dem Gesetze muß die Höhe des Kredites oder der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
	Haftung übernimmt, bestimmt sein.
<p>Artikel 127 ¹Festsetzungen der bundeseigenen oder vom Bund beherrschten Unternehmen und Verwaltungen, welche Tarife und Preise, Benützung- und Belieferungsbedingungen regeln, sowie Festsetzungen bundesunmittelbarer Selbstverwaltungen über Beiträge und Leistungen und über die Voraussetzungen der Zugehörigkeit, bedürfen, soweit sie nicht im Wege der Gesetzgebung getroffen werden, der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats (Senats). ²Beide Häuser können ihre Befugnis auf einen Ausschuß übertragen.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
XII. Die Rechtspflege	IX. Die Rechtsprechung
<p>Artikel 128 Die Gerichtsbarkeit wird ausgeübt durch Gerichte der Länder und, soweit es dieses Grundgesetz bestimmt oder zuläßt, durch Bundesgerichte.</p>	<p>Artikel 92 Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch das Oberste Bundesgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.</p>
<p>Artikel 129 (1) Soweit über die Anwendung von Bundesrecht zu entscheiden ist, wird die oberste Verfassungsgerichtsbarkeit, die oberste Verwaltungsgerichtsbarkeit, die oberste Dienststrafgerichtsbarkeit bei Dienstvergehen gegen den Bund, die oberste ordentliche Gerichtsbarkeit einschließlich der Arbeitsgerichtsbarkeit sowie die oberste Gerichtsbarkeit bei Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden durch ein oder mehrere oberste Bundesgerichte ausgeübt.</p> <p>(2) ¹Zur Ausführung des Abs. 1 kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, daß das oberste Gericht eines Landes, wenn es bei der Auslegung einer Bestimmung dieses Grundgesetzes oder sonstigen Bundesrechts von der Entscheidung eines obersten Gerichts eines anderen Landes oder, wenn über die Rechtsfrage bereits eine Entscheidung eines obersten Bundesgerichts ergangen ist, von dieser abweichen will, unter Begründung seiner Rechtsauffassung die Entscheidung des entsprechenden obersten Bundesgerichts herbeizuführen hat. ²Dessen Entscheidung ist für das Gericht des Landes bindend.</p> <p>(3) Untere Bundesgerichte können nur für Streitigkeiten über Anordnungen von Bundesverwaltungsbehörden und für Dienststrafverfahren gegen Bundesbeamte</p>	<p>Artikel 95 (1) Zur Wahrung der Einheit des Bundesrechts wird ein Oberstes Bundesgericht errichtet.</p> <p>Artikel 95 (2) Das Oberste Bundesgericht entscheidet in Fällen, deren Entscheidung für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung der oberen Bundesgerichte von grundsätzlicher Bedeutung ist.</p> <p>Artikel 96 (1) Für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind obere Bundesgerichte zu errichten.</p> <p>Artikel 96 (3) Der Bund kann für Dienststrafverfahren gegen Bundesbeamte und Bundesrichter Bundesdienststrafgerichte errichten.</p>

HERRENCHEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>eingrichtet werden.</p> <p>(4) Durch Landesgesetz kann einem bestehenden obersten Bundesgericht in solchen Sachen, bei denen über die Anwendung von Landesrecht zu entscheiden ist, die Entscheidung für den letzten Rechtszug zugewiesen werden.</p>	
<p>Artikel 130 Zur Wahrung der Bundesbelange bei der Anwendung von Bundesrecht durch Gerichte der Länder kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, daß in Straf- und Verwaltungsstreitsachen sowie in Dienststrafverfahren wegen Vergehen gegen den Bund eine Bundesbehörde die Befugnis der Anklagebehörde oder des Vertreters des öffentlichen Interesses ganz oder teilweise übernehmen und ein zulässiges Rechtsmittel selbständig bei dem zuständigen obersten Bundesgericht einlegen kann, auch wenn sie sich am bisherigen Verfahren nicht beteiligt hat.</p>	
<p>Artikel 131 (1) ¹Ausnahmegerichte sind unzulässig. ²Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.</p> <p>(2) Gerichte für besondere Sachgebiete sind nur kraft gesetzlicher Bestimmung zulässig.</p>	<p>Artikel 101 (1) ¹Ausnahmegerichte sind unzulässig. ²Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.</p> <p>Art. 101 (2) Gerichte für besondere Sachgebiete können nur durch Gesetz errichtet werden.</p>
<p>Artikel 132 (1) Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz und ihrem Gewissen unterworfen.</p>	<p>Artikel 97 (1) Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.</p>
<p>Artikel 133 (1) ¹Die Richter können gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, die gesetzlich bestimmt</p>	<p>Artikel 97 (2) ¹Die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus</p>

HERRENCHEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>sind, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden.</p> <p>²Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können die Richter an ein anderes Gericht versetzt oder vom Amt entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts.</p> <p>³Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung die Richter in den Ruhestand treten.</p>	<p>Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden.</p> <p>Artikel 97 (2) ³Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amte entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehaltes.</p> <p>Artikel 97(2) ²Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter in den Ruhestand treten.</p>
<p>(2) Die planmäßigen Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden auf Lebenszeit bestellt.</p>	
<p>Artikel 134 (1) Die Verhandlungen vor allen Gerichten sind öffentlich.</p> <p>(2) Bei Gefährdung der Staatssicherheit oder der öffentlichen Sittlichkeit kann die Öffentlichkeit durch Gerichtsbeschluß ausgeschlossen werden. Für Ehesachen ist eine gleiche Regelung durch Gesetz zulässig.</p>	
<p>Artikel 135 (1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.</p> <p>(2) Jeder Angeklagte kann sich eines Verteidigers bedienen.</p>	<p>Artikel 103 (1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.</p>
<p>Artikel 136 (1) Eine Handlung kann nur</p>	<p>Artikel 103 (2) Eine Tat kann nur bestraft</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.	werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.
(2) Niemand darf wegen derselben Tat zweimal gerichtlich bestraft werden.	Artikel 103 (3) Niemand darf wegen derselben Tat auf Grund der allgemeinen Strafgesetze mehrmals bestraft werden.

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
XIII. Übergangs- und Schlußbestimmungen		XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen
<p>Artikel 139 (1) Gesetze und Verordnungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gelten fort, soweit sie dem Grundgesetz nicht widersprechen.</p>	<p>Artikel 139 (1) Gesetze und Verordnungen, die Gegenstände des Art. 35 oder 36 des Grundgesetzes betreffen, gelten mit Ausnahme der Bereiche, für die der Bund nur Grundsätze aufstellen kann, als Bundesrecht, sonstiges Recht als Landesrecht fort.</p>	<p>Artikel 123 (1) Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages gilt fort, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht.</p>
<p>(2) Recht im Bereich der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung, das beim Inkrafttreten des Grundgesetzes im ganzen Bundesgebiet oder in mehreren Ländern in Kraft ist, gilt als Bundesrecht fort.</p>	<p>(2) Jedoch gelten Gesetze und Verordnungen, die unter Art. 36 des Grundgesetzes fallen und sich auf ein Land beschränken, als Landesrecht fort, es sei denn, daß es sich um früheres Reichsrecht handelt, das im ganzen Reichsgebiet gegolten hat und nach dem 8. Mai 1945 durch Landesgesetz</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“		„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
	abgeändert worden ist.	
<p>(3) ¹Recht im Bereich der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung, das beim Inkrafttreten des Grundgesetzes nur im Gebiet eines Landes in Kraft ist, gilt als Landesrecht fort. ²Soweit jedoch Landesgesetze in der Zeit zwischen dem 8. Mai 1945 und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes früheres Reichsrecht abgeändert haben, gelten sie als Bundesrecht fort.</p> <p>(4) ¹Recht, das nicht in den Bereich der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung fällt, gilt als Landesrecht fort, auch wenn es im ganzen Bundesgebiet oder über das Gebiet eines Landes hinaus in Kraft ist. ²Dasselbe gilt für Recht in den Bereichen der Gesetzgebung, in denen der Bund nur Grundsätze aufstellen kann.</p> <p>(5) Würde dasselbe Gesetz nach den Abs. 2 bis 4 teils als Bundesrecht, teils als Landesrecht fortgelten, so gilt das ganze Gesetz als</p>		<p>Art. 124 Recht, das Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht.</p> <p>Art. 125 Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht,</p> <p>1. soweit es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich gilt,</p> <p>2. soweit es sich um Recht handelt, durch das nach dem 8. Mai 1945 früheres Reichsrecht abgeändert worden ist.</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
Landesrecht fort.	
<p>Artikel 140 ¹Entsteht Streit darüber, ob nach Art. 139 ein Gesetz oder eine Verordnung als Bundesrecht oder als Landesrecht fortgilt, so entscheidet darüber der Bundesjustizminister im Einvernehmen mit einem Minister des Landes oder der Länder, deren Recht betroffen wird.</p> <p>²Den zuständigen Landesminister bestimmt die Landesregierung. ³Die Entscheidung ist für alle Gerichte und Behörden bindend.</p>	<p>Artikel 126 Meinungsverschiedenheiten über das Fortgelten von Recht als Bundesrecht entscheidet das Bundesverfassungsgericht.</p>
<p>Artikel 141 Soweit in Gesetzen, die als Bundesrecht fortgelten, die Befugnis, Verordnungen zu erlassen oder Verwaltungsakte vorzunehmen, auf Stellen übertragen ist, die nicht mehr bestehen, wird die Befugnis von den Stellen ausgeübt, die nach dem Grundgesetz zuständig sind.</p>	<p>Artikel 129 (1) ¹Soweit in Rechtsvorschriften, die als Bundesrecht fortgelten, eine Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie zur Vornahme von Verwaltungsakten enthalten ist, geht sie auf die nunmehr sachlich zuständigen Stellen über.</p>
<p>Artikel 142 Soweit in Gesetzen und Verordnungen auf reichsrechtliche Vorschriften oder Einrichtungen verwiesen ist, die durch dieses Grundgesetz aufgehoben sind oder aus sonstigen Gründen nicht mehr bestehen, treten an ihre Stelle die entsprechenden Vorschriften und Einrichtungen dieses Grundgesetzes.</p>	<p>Artikel 129 (4) Die Vorschriften der Absätze 1 und 2 gelten entsprechend, soweit in Rechtsvorschriften auf nicht mehr geltende Vorschriften oder nicht mehr bestehende Einrichtungen verwiesen ist.</p>
<p>Artikel 143 ¹Bis zur Herstellung einer angemessenen völkerrechtlichen Handlungsfreiheit des Bundes und bis zur Klärung seiner Stellung zu den ostdeutschen Ländern werden die</p>	<p>Artikel 143 ** ¹Ob die in Satz 1 genannten Voraussetzungen eingetreten sind, entscheidet eine besondere Versammlung, deren Zusammensetzung sich nach Art. 75 Abs. 2 bestimmt. ²Bis zur Herstellung einer</p>

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Befugnisse des Bundespräsidenten von dem Präsidenten des Bundesrats wahrgenommen.</p> <p>²Dieser kann ins solange weder Vertreter seines Landes im Bundesrat noch Mitglied der Bundes- oder einer Landesregierung sein.*</p> <p>*) Dieser Satz entfällt, wenn zu Art. 69 die Variante gewählt wird.</p>	<p>angemessenen völkerrechtlichen Handlungsfreiheit</p> <p>des Bundes und bis zur Klärung seiner Stellung zu den ostdeutschen Ländern werden die Befugnisse des Bundespräsidenten von einem Kollegium wahrgenommen, das aus dem Präsidenten des Bundestags, dem Präsidenten des Bundesrats und dem Bundeskanzler besteht.</p> <p>³Der Präsident des Bundesrats kann ins solange weder Vertreter seines Landes im Bundesrat noch Mitglied der Bundes- oder einer Landesregierung sein.</p> <p>⁴Ob die in Satz 1 genannten Voraussetzungen eingetreten sind, entscheidet eine besondere Versammlung, deren Zusammensetzung sich nach Artikel 75 Absatz 2 bestimmt.</p> <p>**) Nur möglich, wenn die Präsidialfunktionen bei der Regierungsbildung wegfallen (Vgl. auch die Anmerkung zu Abschnitt VII)</p>
<p>Artikel 144 Der Bundespräsident kann mit Wirkung bis zum 31. Dezember 1950 durch Erlaß die Befugnis zur Ernennung von Bundesbediensteten auf den Bundeskanzler, einzelne Bundesminister oder nachgeordnete Stellen übertragen.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Artikel 145 (1) Bis zur Behebung der kriegsbedingten Wohnungsnot bleiben unerläßliche gesetzliche Eingriffe in das Grundrecht der Wohnungsfreiheit (Art. 5) zulässig</p> <p>(2) Dieser Artikel und die durch ihn für zulässig erklärten Gesetze treten am außer Kraft.</p>	
<p>Artikel 146 (1) Die zur Befreiung des deutschen Volkes von Nationalsozialismus und Militarismus erlassenen und noch ergehenden Rechtsvorschriften werden von den Bestimmungen dieses Grundgesetzes nicht berührt.</p> <p>(2) Dieser Artikel und die durch ihn für zulässig erklärten Rechtsvorschriften treten am außer Kraft.</p>	<p>Art. 139 Die zur „Befreiung des deutschen Volkes vom Nationalsozialismus und Militarismus“ erlassenen Rechtsvorschriften werden von den Bestimmungen dieses Grundgesetzes nicht berührt.</p>
<p>Artikel 147 ¹Alle öffentlichen Bediensteten sind auf das Grundgesetz zu vereidigen. ²Das Nähere wird durch Erlaß des Bundespräsidenten bestimmt.</p>	
<p>Artikel 148 (1) Die auf Grund des von den Ministerpräsidenten vorgeschlagenen gemeindeutschen Gesetzes über den Parlamentarischen Rat von den Abgeordneten der Landtage der Länder Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern erwählte Versammlung hat dieses Grundgesetz beschlossen.</p> <p>(2) ¹Das deutsche Volk hat dieses Grundgesetz</p> <p>a) durch Volksbeschluß in den Ländern,</p> <p>b) durch übereinstimmenden Beschluß der Volksvertretungen als gemeindeutsches Recht angenommen. ²Es ist mit dem als rechtsverbindliches Gesetz im Sinne der Landesverfassungen in Kraft getreten.</p>	

HERRENCHIEMSEER „ENTWURF EINES GRUNDGESETZES“	„GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND“
<p>Artikel 149 Dieses Grundgesetz verliert seine Geltung an dem Tage, an dem eine von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossene Verfassung in Kraft tritt.</p>	<p>Artikel 149 (entfällt)</p>
<p>Artikel 146 Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.</p>	

TÄTIGKEITSBERICHT^[2]
DES SACHVERSTÄNDIGEN-AUSSCHUSSES FÜR
VERFASSUNGSFRAGEN
EINGESETZT VON DER MINISTERPRÄSIDENTEN-KONFERENZ
DER DREI WESTZONEN AM 25. JULI 1948

VERFASSUNGSKONVENT AUF HERRENCHIEMSEE

Zusammensetzung

Der Ausschuß von Sachverständigen für Verfassungsfragen, der von der Ministerpräsidenten-Konferenz der drei Westzonen am 25. Juli 1948 in Frankfurt a. Main eingesetzt worden war, trat am 10. August 1948

zusammen. Einer vom bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard im Namen der bayerischen Staatsregierung ausgesprochenen Einladung folgend, wählte er Herrenchiemsee zum Tagungsort.

In der Sitzung, in der er sich konstituierte, waren die elf Länder der Westzonen durch folgende Bevollmächtigte vertreten:

Baden:	Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i.B.
Bayern:	Dr. Josef Schwalber, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, München
Bremen:	Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister von Bremen
Hamburg:	Dr. Wilhelm Drexelius, Senatssyndikus, Hamburg
Hessen:	Dr. Hermann Brill, Professor, Staatssekretär und Leiter der hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden
Niedersachsen:	Dr. Justus Danckwerts, Ministerialrat in der niedersächsischen Staatskanzlei, Hannover
Nordrhein-Westfalen:	Dr. Theo Kordt, Dozent an der Universität Bonn
Rheinland-Pfalz:	Dr. Adolf Süsterhenn, Minister der Justiz und für Unterricht und Kultus, Koblenz

² Die Formatierung im Folgenden entspricht im Wesentlichen dem Original.

Schleswig-Holstein:	Dr. Fritz Baade, Professor und Direktor des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Württemberg-Baden:	Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart
Württemberg-Hohenzollern	Dr. Karl Schmid, Professor, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, Tübingen

Da es dem Wunsch aller beteiligten Länder entsprach, auch einen Vertreter der Stadt Berlin zu den Beratungen zuzuziehen, war eine entsprechende Einladung an den Oberbürgermeister von Berlin ergangen.

Als Bevollmächtigter des Magistrats von Berlin war Herr Dr. Otto Suhr, Vorsteher des Stadtverordnetenkollegiums, erschienen.

Die Delegierten waren von insgesamt 14 Mitarbeitern begleitet. Außerdem wurden vier Sachverständige bei den Beratungen zugezogen. Ein Verzeichnis dieser Herren ist beigelegt.

Konstituierung und Zielsetzung:

Die Plenarsitzungen des Sachverständigen-Ausschusses fanden im Alten Schloß auf der Herreninsel im Chiemsee statt.

Zu der ersten Sitzung hatten die Öffentlichkeit und die Presse Zutritt.

Im Namen des Gastlandes Bayern eröffnete Staatsminister Dr. Anton Pfeiffer, Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, die Tagung.

Durch Namensaufruf wurden die Bevollmächtigten der Länder festgestellt und die Konstituierung des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee ausgesprochen.

Der Vorsitzende schilderte die Vorgeschichte, die zur Einsetzung dieses "Ausschusses von Sachverständigen für Verfassungsfragen" durch die Ministerpräsidenten-Konferenz geführt hatte und umriß den erteilten Auftrag, nämlich: Richtlinien für ein Grundgesetz auszuarbeiten, die dem auf Grund des Frankfurter Dokuments I zu berufenden Parlamentarischen Rat als Grundlage für seine Arbeit unterbreitet werden könnten.

Es sollten alle für Schaffung einer auch nur provisorischen Verfassung wichtigen Fragen durchgearbeitet und die Ergebnisse so geordnet werden, daß der Parlamentarische Rat - im Frankfurter Dokument I „Verfassungsgebende Versammlung" genannt - nach seinem Zusammentritt am 1. September 1948 raschestens an die Ausarbeitung einer Verfassung gehen könnte.

Als Richtlinien waren in dem genannten Dokument aufgestellt worden:

„Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält.“

Organisation der Arbeit:

In der ersten geschlossenen Vollversammlung, die sich an die erste öffentliche Sitzung anschloß, bestellt der Sachverständigen-Ausschuß seine Vorstandschaft.

Staatsminister Dr. Anton Pfeiffer wurde zum Vorsitzenden gewählt und mit der Gesamtleitung der Arbeiten betraut.

Als geschäftsführender Vorstand wurden berufen:

Dr. Josef Schwalber, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Inneren, für die amerikanische Zone;

Dr. Theo Kordt, Dozent an der Universität Bonn, für die britische Zone;

Dr. Karl Schmid, Professor an der Universität Tübingen, Justizminister und stellvertretender Staatspräsident, für die französische Zone.

Da andere Ausarbeitungen nicht vorlagen, wurden dem Ausschuß zur Verfügung gestellt:

1. ein von bayerischen Sachverständigen ausgearbeiteter Entwurf eines Grundgesetzes;
2. ein Schriftsatz „Bayerische Leitgedanken für die Schaffung eines Grundgesetzes“.

Dabei wurde von der bayerischen Delegation ausdrücklich bemerkt, daß es sich um keine Vorlage der bayerischen Staatsregierung handle, sondern um eine private Arbeit, die dazu bestimmt sei, die Eröffnung des Gedankenaustausches zu erleichtern.

Der in den folgenden Sitzungen durchgeführte Gedankenaustausch blieb unabhängig von den übergebenen Schriftstücken.

Am Mittwoch, den 11. August 1948, begann die allgemeine Aussprache, welche vier geschlossene Sitzungen mit ungefähr 18 Stunden Dauer in Anspruch nahm.

Die Wortprotokolle über die Plenarsitzungen befinden sich in den Händen der Bevollmächtigten der Ministerpräsidenten.

Der Sekretär des Sachverständigen-Ausschusses wurde beauftragt, für das zu errichtende Archiv alles anfallende wissenschaftliche Material zu sichern.

Die allgemeine Aussprache endete am Donnerstag, den 12. August 1948, abends, mit der Einsetzung von drei Unterausschüssen, nämlich:

Unterausschuß I

für Grundsatzfragen:

Vorsitz:

Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart

Unterausschuß II

für Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverfassung:

Vorsitz:

Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister von Bremen

Unterausschuß III
für Organisationsfragen (Aufbau, Gestaltung und Funktion
der Bundesorgane):

Vorsitz:

Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i.B.

Arbeit der Unterausschüsse:

Die Vollversammlung legte bei der Erörterung ihrer Aufgaben und bei der Zuteilung der einzelnen Gebiete an die Unterausschüsse als Richtlinie für alle Arbeiten fest:

Der Sachverständigen-Ausschuß hat keinerlei politische Entscheidungen zu treffen oder auch nur zu empfehlen.

Es sind alle für die Ausarbeitung einer Verfassung wichtigen Fragen zu klären und Lösungsmöglichkeiten auszuarbeiten.

Soweit sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten ergeben, sind sie klar einander gegenüberzustellen in Form von Varianten.

Politische Kompromisse haben hierbei keinen Raum.

Die Form, in welcher die Ergebnisse des Verfassungskonvents bei der Ministerpräsidenten-Konferenz in Vorlage gebracht werden sollten, blieb zunächst offen. Der Konvent war sich wohl einig darüber, daß eine klar durchgegliederte Denkschrift zu überreichen sei. Ob und in welchem Umfang aber Formulierungen für Artikel eines Verfassungsentwurfes unterbreitet werden sollten oder gar ein vollständiger Entwurf, diese Entscheidung sollte erst aus den Beratungen heranreifen.

Die Arbeit der Unterausschüsse begann am Freitag, den 13. August, vormittags, und endete am Montag, den 23. August 1948.

Neben den Sitzungen der Unterausschüsse gingen sehr zahlreiche Beratungen von Referentengruppen einher, welche unter möglichst weitgehender Arbeitsteilung Einzelfragen in allen Verästelungen behandelten.

Während dieser Zeit wurde die Gesamtheit des Verfassungskonvents in zwei Plenarsitzungen über den Stand der Ausschüßarbeiten unterrichtet. Dabei wurde auf die Abstimmung der einzelnen Arbeiten untereinander und aufeinander Bedacht genommen.

Beginnend mit der neunten Plenarsitzung erörterte der Verfassungskonvent die Berichte der Unterausschüsse.

Zunächst gab jeweils der Vorsitzende des Unterausschusses einen allgemeinen Überblick über das ganze behandelte Gebiet. Die Aussprache wurde dann für jeden Unterabschnitt eingeleitet durch den Bericht des führenden Sachbearbeiters.

Es ergab sich dabei folgendes Bild:

Unterausschuß I (**Grundsatzfragen**) 8 Sitzungen

Generalbericht: Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz,
Stuttgart

Berichterstatter 1: Professor Dr. Karl Schmid,
Justizminister und stellvertretender
Staatspräsident, Tübingen

- Behandelte Gebiete: A. Die Aufgabe des Unterausschusses. Ihre äußere und innere Begrenzung. Die Präambel des Grundgesetzes.
 B. Territoriale Bestimmungen
 C. Die Gliederung des Bundesgebiets
 D. Abtretung von Teilen des Bundesgebiets
 E. Die Hoheitssymbole
 F. Völkerrecht und Bundesrecht
 G. Demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze in den Ländern
- Berichterstatter 2: Dr. Hans Nawiasky, Professor an der Handelshochschule in St. Gallen, Professor an der Universität München
- Behandelte Gebiete: Die Grundrechte
- Unterausschuß II **(Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverwaltung):**
- Generalbericht: Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister in Bremen
- Berichterstatter 1: Dr. Theodor Maunz, Professor an der Universität Freiburg
- Behandelte Gebiete: Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Rechtsprechung
- Berichterstatter 2: Staatsrat Dr. Ottmar Kollmann, München
- Behandelte Gebiete: a) Zuständigkeit des Bundes beim Vollzug des Bundesrechts;
 b) Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Verwaltung.
- Berichterstatter 3: Professor Dr. Baade, Kiel, unter Mitwirkung von Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof in Köln
- Behandelte Gebiete: Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Steuer- und Finanzwesens
- Berichterstatter 4: Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof in Köln unter Mitwirkung von Professor Dr. Maunz, Freiburg und Dr. Johannes Prass, Regierungsrat, Hamburg
- Behandelte Gebiete: Übergangsbestimmungen
- Unterausschuß III **(Organisationsfragen - Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane):**
- Generalbericht: Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i.B.
- Berichterstatter 1: Rechtsanwalt Otto Küster, Stuttgart

Behandelte Gebiete: Bundestag und Bundesrat
 Dr. Johannes Prass, Regierungsrat,
 Hamburg und Oberregierungsrat Dr. Ulrich
 Jäger, Hannover:
 Senat

Berichterstatter 2: Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen

Behandelte Gebiete: Bundespräsident und Bundesregierung

Berichterstatter 3: Claus Leusser, Ministerialrat, München
 unter Mitwirkung von Klaus-Berto von
 Doemming, Regierungsrat, Koblenz

Behandelte Gebiete: Bundesverfassungsgericht und Rechtspflege

Rechenschaftsbericht:

Der Umfang der geleisteten Arbeit – oberflächlich betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Zeitaufwandes – läßt sich aus folgender Zusammenstellung ersehen:

Verfassungskonvent:	12 Sitzungen
Sitzungen der Unterausschüsse:	
Unterausschuß I	8 Sitzungen
Unterausschuß II	15 Sitzungen
Unterausschuß III	<u>11 Sitzungen</u>
Zusammen	46 Sitzungen
Durchschnittlich pro Sitzung 3 Stunden =	138 Stunden
Referenten-Besprechungen rund	120 Stunden

Im Verlauf von 13 Kalendertagen wurden die Berichte der drei Unterausschüsse erarbeitet, vom Verfassungskonvent in Vollversammlungen durchgesprochen und als zutreffende Wiedergabe der Aussprachen anerkannt.

Außerdem ergab es sich, daß der größte Teil der behandelten Fragen seinen Niederschlag in Form von formulierten Artikeln finden konnte, die bei den Beratungen eines Grundgesetzes die Aussprache zu erleichtern vermögen.

Bedingtheit der geleisteten Arbeit:

Der Verfassungskonvent ist sich der Bedingtheit des von ihm erarbeiteten Materials sehr wohl bewußt. Auch bei kürzester Bemessung der Spanne für die Drucklegung des vorliegenden Berichtes konnten nicht mehr als 13 Tage für die Erfüllung des Auftrages zur Verfügung stehen.

Dazu kommt für die Behandlung des Gebietes des Steuer- und Finanzfragen der Umstand, daß als Unterlagen wohl die im Augenblick beste Zusammenfassung des erreichbaren Materials vorgenommen wurde, daß aber angesichts der Kompliziertheit aller einschlägigen Verhältnisse trotzdem bei einer Anzahl von Fragen das Ziehen von vollkommen sicheren Schlußfolgerungen nicht gewährleistet werden konnte.

Bei seinen Arbeiten stieß der Verfassungskonvent in verschiedenen Gebieten immer wieder auf die außerordentliche Bedeutung des Wahlrechts. Für eine planmäßige Durchforschung dieses Gebietes hielt er

sich aber nicht für zuständig, da auch nur die Grundzüge eines Wahlgesetzes wohl nicht in ein zu schaffendes Grundgesetz aufzunehmen sind.

Sollte eine Durcharbeitung dieses Gebietes gewünscht werden, so glaubt der Sachverständigenausschuß für Verfassungsfragen, diese Aufgabe erfüllen zu können.

Ergebnis:

Der Verfassungskonvent beendete am Abend des 13. Tages seine Arbeiten mit der einmütigen grundsätzlichen Billigung der ausführlichen Berichte der Unterausschüsse. Gleichzeitig beschloß er, die Koordinierung der umfangreichen Berichte einem Ausschuß zu übertragen, der sich aus folgenden Mitgliedern zusammensetzt:

1. Klaus-Berto von Doemming, Regierungsrat, Koblenz
2. Dr. Kurt Held, Landgerichtsrat, Stuttgart
3. Dr. Ottmar Kollmann, Staatsrat, München
4. Otto Küster, Rechtsanwalt, Stuttgart
5. Claus Leusser, Ministerialrat, München
6. Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen

Mit Rücksicht auf die zahlreichen im Plenum beschlossenen Änderungen und offengelassenen Fragen, deren Erörterung dem Schlußbericht überwiesen wurde, war in Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine Angleichung und Zusammenfassung der Berichte der einzelnen Unterausschüsse nicht in dem Maße möglich, wie es auch die Redaktionskommission gewünscht hätte.

Diese Kommission führte ihre sehr schwierige Arbeit in weiteren zwei Tagen und zwei Nächten durch.

Nur dadurch wurde es möglich, der Ministerpräsidenten-Konferenz hiemit in Form einer Denkschrift die Ergebnisse der Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee in gedruckter Form zu überreichen.

Als Anhang sind diesem Bericht auch Entwürfe für die Hauptabschnitte eines Grundgesetzes beigefügt.

Die Wortprotokolle der Vollsitzungen werden zur Zeit noch für die Veröffentlichung bearbeitet.

Herrenchiemsee, am 24. August 1948.

Jagdschloß Niederwald, am 31. August 1948.

Der Vorsitzende des Verfassungskonvents:

gez. Dr. Anton Pfeiffer.

Der geschäftsführende Vorstand:

gez. Dr. Josef Schwalber

gez. Dr. Theo Kordt

gez. Dr. Karl Schmid.

Die übrigen Mitglieder des Verfassungskonvents:

gez. Dr. Josef Beyerle

gez. Dr. Theodor Spitta

gez. Dr. Paul Zürcher

gez. Dr. Wilhelm Drexelius
gez. Dr. Justus Danckwerts
gez. Dr. Adolf Süsterhenn
gez. Dr. Fritz Baade
gez. Dr. Otto Suhr
gez. Dr. Hermann Brill (fehlt im Original!)

Verzeichnis der Mitarbeiter der Delegierten:

Baden:

Dr. Fecht, Staatsminister der Justiz, Freiburg i.B.
Dr. Theodor Maunz, Professor an der Universität Freiburg

Bayern:

Claus Leusser, Ministerialrat in der Bayerischen Staatskanzlei, München
Dr. Ottmar Kollman, Staatsrat a.D., München

Bremen:

Dr. Gert Feine, Oberregierungsrat, Bremen

Hamburg:

Dr. Johannes Praß, Regierungsrat, Hamburg

Hessen:

Dr. Karl Kanka M.d.L., Rechtsanwalt, Offenbach

Niedersachsen:

Dr. Ulrich Jäger, Oberregierungsrat, Hannover

Nordrhein-Westfalen:

Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof, Köln

Rheinland-Pfalz:

Dr. Bernhard Hülsmann, Oberregierungsrat, Koblenz

Klaus-Berto von Doemming, Regierungsrat, Koblenz

Schleswig-Holstein:

Dr. Friedrich Edding, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für
Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Württemberg-Baden:

Dr. Kurt Held, Landgerichtsrat, Stuttgart

Otto Küster, Rechtsanwalt, Stuttgart

Württemberg-Hohenzollern:

Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen

Verzeichnis der Sachverständigen:

Dr. Richard Ringelmann, Ministerialdirektor im Bayerischen Staatsministerium
der Finanzen, München

Dr. Fischer-Menshausen, Ministerialrat beim Länderrat des Vereinigten
Wirtschaftsgebietes in Frankfurt

Dr. Storck, Referent des Deutschen Städtetages, Köln

Dr. Hans Nawisaky, Professor an der Handelshochschule in St. Gallen,
Professor an der Universität
München

Verzeichnis der Mitglieder des Unterausschusses I für Grundsatzfragen:

Dr. Josef Beyerle, Staatsminister der Justiz, Stuttgart, Vorsitzender

Dr. Fecht, Staatsminister der Justiz, Freiburg i.B.
Dr. Josef Schwalber, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des
Innern, München
Dr. Gert Feine, Oberregierungsrat, Bremen
Dr. Wilhelm Drexelius, Senatssyndikus, Hamburg
Dr. Hermann Brill, Professor, Staatssekretär und Leiter der hessischen
Staatskanzlei, Wiesbaden
Dr. Justus Danckwerts, Ministerialrat, Hannover
Dr. Theo Kordt, Universitätsdozent, Düsseldorf
Dr. Adolf Süsterhenn, Minister der Justiz und für Unterricht und Kultus,
Koblenz
Dr. Fritz Baade, Professor, Kiel
Dr. Karl Schmid, Professor, Justizminister und stellvertretender
Staatspräsident, Tübingen

**Verzeichnis der Mitglieder des Unterausschusses II
für Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet des Gesetzgebung,
Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der
Finanzverfassung:**

Dr. Theodor Spitta, Bürgermeister von Bremen, Vorsitzender
Dr. Theodor Maunz, Professor, Freiburg i.B.
Dr. Ottmar Kollman, Staatsrat, München
Dr. Wilhelm Drexelius, Senatssyndikus, Hamburg
Dr. Karl Kanka, Rechtsanwalt, Offenbach ("Offenburg" im Original ist
falsch!)
Dr. Justus Danckwerts, Ministerialrat, Hannover
Dr. Hans Berger, Richter am Obersten Gerichtshof in Köln
Dr. Bernhard Hülsmann, Oberregierungsrat, Koblenz
Dr. Fritz Baade, Professor, Kiel
Dr. Kurt Held, Landgerichtsrat, Stuttgart
Dr. Karl Schmid, Professor, Justizminister und stellvertretender
Staatspräsident, Tübingen

**Verzeichnis der Mitglieder des Unterausschusses III
für Organisationsfragen (Aufbau, Gestaltung und Funktion der
Bundesorgane):**

Dr. Paul Zürcher, Oberlandesgerichtspräsident, Freiburg i.B., Vorsitzender
Claus Leusser, Ministerialrat, München
Dr. Gert Feine, Oberregierungsrat, Bremen
Dr. Johannes Praß, Regierungsrat, Hamburg
Dr. Hermann-Louis Brill, Professor, Staatssekretär in der Hessischen
Staatskanzlei, Wiesbaden
Dr. Ulrich Jaeger, Oberregierungsrat, Hannover
Dr. Theo Kordt, Universitätsdozent, Düsseldorf
Klaus-Berto von Doemming, Regierungsrat, Koblenz
Dr. Friedrich Edding, Kiel
Otto Küster, Rechtsanwalt, Stuttgart
Dr. Gustav von Schmoller, Tübingen

Anhang 3

DIE TEILNEHMER DES VERFASSUNGSKONVENTS (Stimmberechtigte Mitglieder sind durch Schattierung hervorgehoben)

	Funktion im Verfassungskonvent	Beruf/Tätigkeit	Bundesland
Baade, Prof. Dr. Fritz	Mitglied UA I, II Berichterstatter im UA II (Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Steuer- und Finanzwesens) Erarbeitung einer Grundrechtvorlage für UA I	Direktor des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel	Schleswig- Holstein
Barbarino, Dr. Otto	Sachverständiger für Haushaltsfragen der drei westlichen Besatzungszonen UA II (6. Sitzung)	Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium für Finanzen	Bayern
Berger, Dr. Hans	Mitglied UA II Mitwirkung bei der Berichterstattung im UA II (Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Steuer- und Finanzwesens) Mitglied der Unterkommission UA II (Formulierungen)	Richter am Obersten Gerichtshof für die britische Zone in Köln	Nordrhein- Westfalen
Beyerle, Josef Dr.	Vorsitzender UA I	Justizminister in Württemberg-Baden	Württemberg- Baden
Brill, Dr. Hermann Louis	Mitglied UA I, UA III	Staatssekretär, Chef der hessischen Staatskanzlei	Hessen
Danckwerts, Dr. Justus	Mitglied UA I, UA II	Ministerialrat in der niedersächsischen Staatskanzlei	Niedersachse n
Doemming, Klaus Berto von	Mitglied UA III Mitwirkung bei der Berichterstattung im UA III (Bundesverfassungsgericht und Rechtspflege) Mitglied der Redaktionskommission	Regierungsrat im Justizministerium von Rheinland-Pfalz	Rheinland- Pfalz
Drexelius, Dr. Wilhelm	Mitglied UA I, II Referent für Gesetzgebung	Senatssyndikus in Hamburg	Hamburg

	UA II Mitglied der Unterkommission UA II (Formulierungen)		
Edding, Dr. Friedrich	Mitglied UA III	Mitarbeiter des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel	Schleswig-Holstein
Fecht, Hermann Dr.	Mitglied UA I	Staatsminister der Justiz, Freiburg i. Br.	Baden
Feine, Dr. Gert	Mitglied UA I, III Erarbeitung einer Grundrechtsvorlage für UA I	Oberregierungsrat, Mitarbeiter des Senators für Justiz und Verfassung in Bremen	Bremen
Fischer-Menshausen, Dr. Herbert	Sachverständiger für UA II (Zonales Rechts- und Finanzgebiet)	Ministerialrat und Hauptreferent für Finanzen beim Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in Frankfurt	
Held, Dr. Kurt	Mitglied UA II Mitglied der Redaktionskommission	Landgerichtsrat in Stuttgart	Württemberg-Baden
Heubl, Dr. Franz	Sekretär	Angestellter im Büro des bayerischen Ministerpräsidenten	Bayern
Hülsmann, Bernhard, Dr.	Mitglied UA II	Oberregierungsrat im Justizministerium von Rheinland-Pfalz	Rheinland-Pfalz
Jäger, Ulrich Dr.	Mitglied UA III Berichterstatter UA III (Senat) Hilfsarbeiter für technische Arbeiten	Regierungsdirektor in der niedersächsischen Staatskanzlei	Niedersachsen
Kanka, Karl	Mitglied UA II	Rechtsanwalt, Mitbegründer der CDU in Hessen, Mitglied der verfassungsberatenden Landesversammlung in Hessen und des hessischen Landtages	Hessen
Kollmann, Dr. Ottmar	Mitglied UA II Berichterstatter UA II (Zuständigkeit des Bundes beim Vollzug des Bundesrechts und auf dem Gebiet der Verwaltung)	Staatsrat, Leiter des Generalreferats für Gesetzgebungsangelegenheiten im bayerischen Innenministerium	Bayern

	Mitglied der Redaktionskommission		
--	--------------------------------------	--	--

Kordt, Prof. Dr. Theo	Mitglied UA I, UA III	Dozent für Völkerrecht an der Universität Bonn	Nordrhein-Westfalen
Küster, Otto	Mitglied UA III Berichterstatter UA III (Bundestag und Bundesrat) Mitglied der Redaktionskommission	Rechtsanwalt, Abteilungsleiter im Justizministerium von Württemberg-Baden, Staatsbeauftragter für Wiedergutmachung	Württemberg-Baden
Leusser, Claus	Mitglied UA III Berichterstatter UA III (Bundesverfassungsgericht und Rechtspflege) Mitglied der Redaktionskommission	Ministerialrat, Leiter der Rechts- und Verfassungsabteilung in der bayerischen Staatskanzlei	Bayern
Maunz, Prof. Dr. Theodor	Mitglied UA II Berichterstatter UA II (Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Rechtsetzung, Übergangsbestimmungen) Unterkommission UA II (Formulierungen)	Professor für öffentliches recht an der Universität Freiburg	Baden
Nawiasky, Prof. Dr. Hans	Erarbeitung einer Grundrechtsvorlage für UA I Berichterstatter UA I (Grundrechte)	Professor für Staatsrecht an der Universität München und der Handelshochschule St. Gallen	
Pfeiffer, Dr. Anton	Vorsitzender des Konvents	Chef der bayerischen Staatskanzlei	Bayern
Prass, Dr. Johannes	Mitglied UA III Berichterstatter UA III (Senat) Berichterstatter UA II (Übergangsbestimmungen)	Regierungsrat	Hamburg
Ringelmann, Dr. Richard	Sachverständiger (Länderfinanzen)	Ministerialdirektor im bayerischen Finanzministerium	Bayern
Schmid, Prof. Dr. Carlo	Vorstandsmitglied Mitglied UA I, UA II Berichterstatter UA I (Grundsatzfragen allgemeiner Teil)	Staatsrat, Stellvertretender Staatspräsident und Justizminister von Württemberg-Hohenzollern	Württemberg-Hohenzollern
Schmoller, Dr. Gustav von	Mitglied UA III Berichterstatter UA III	Mitarbeiter in der Staatskanzlei von	Württemberg-Hohenzollern

	(Bundespräsident und Bundesregierung) Mitglied Redaktionskommission	Württemberg-Hohenzollern	
Schwalber, Dr. Josef	Mitglied UA I	Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Innern	Bayern
Spitta, Dr. Theodor	Vorsitzender UA II Berichterstatter UA II (Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Rechtsetzung)	Bürgermeister, Senator für Justiz und Verfassung in Bremen	Bremen
Storck, Hans	Sachverständiger UA II (Gemeindefinanzen)	Finanzdezernent im Deutschen Städtetag	
Suhr, Prof. Dr. Otto	Mitwirkender UA I, UA III	Stadtverordnetenvorsteher in Berlin	Berlin
Süsterhenn, Dr. Adolf	Mitglied UA I	Justiz- und Kultusminister von Rheinland-Pfalz	Rheinland-Pfalz
Zürcher, Dr. Paul	Vorsitzender UA III	Oberlandesgerichtspräsident in Freiburg	Baden

Anhang 4

BETEILIGUNG DER TEILNEHMER

(Die Zahlen geben unter Vorbehalt die Anzahl der Wortmeldungen in den jeweiligen Gremien wieder³; Bevollmächtigte sind durch Schattierung hervorgehoben)

	Plenum	Unterausschuß I	Unterausschuß II	Unterausschuß III
Baade	26	10	88	
Barbarino			5	
Berger	16		58	
Beyerle	61	92		
Brill	61	51	7	39
Danckwerts	20	46	8	
Doemming				20
Drexelius	29	19	95	
Edding		1	6	
Fecht	1	9		9
Feine	1	7		7
Fischer-Menshausen			21	
Held			25	
Heubl				
Hülsmann			13	
Jäger				7
Kanka			55	
Kollmann	13		280	
Kordt	5	9		9
Küster	92	1		106
Leusser	13		2	65
Maunz	8		139	
Nawiasky	45	61		1
Pfeiffer	168	7		
Prass			16	1
Ringelmann			31	
Schmid	58	101	16	2
von Schmoller	1			16

³ Die Zahlen stehen unter Vorbehalt, da nicht alle Sitzungen wörtlich protokolliert wurden und daher möglicherweise einige Wortmeldungen im zusammengefaßten Protokoll nicht erwähnt sind.

Schwalber	33	17	1	1
Spitta	17		128	
Storck			2	
Suhr	19	59	28	66
Süsterhenn	31	2	2	2
Zürcher	22		8	86

BETEILIGUNG DER TEILNEHMER IM PLENUM

(Die Zahlen geben unter Vorbehalt die Anzahl der Wortmeldungen in den jeweiligen Gremien wieder⁴; die Zahlen in Klammern geben die Anzahl der Sitzungen wieder, in denen sich die Mitglieder beteiligt haben; Bevollmächtigte sind durch Schattierung hervorgehoben)

Pfeiffer	168 (10)
Küster	92 (6)
Beyerle	61 (9)
Brill	61 (9)
Schmid	58 (8)
Nawiasky	45 (3)
Schwalber	33 (9)
Süsterhenn	31 (10)
Drexelius	29 (6)
Baade	26 (8)
Zürcher	22 (8)
Danckwerts	20 (8)
Suhr	19 (8)
Spitta	17 (6)
Berger	16 (5)
Leusser	13 (4)
Kollmann	13 (2)
Maunz	8 (1) [?]
Kordt	5 (4)
Fecht	1 (1)
Feine	1 (1)
von Schmoller	1 (1)
von Doemming	0

⁴ Die Zahlen stehen unter Vorbehalt, da nicht alle Sitzungen wörtlich protokolliert wurden und daher möglicherweise einige Wortmeldungen im zusammengefaßten Protokoll nicht erwähnt sind.

**BETEILIGUNG DER TEILNEHMER
IN DEN UNTERAUSSCHÜSSEN**

(Die Zahlen in Klammern geben die Anzahl der Sitzungen wieder,
in denen sich die Mitglieder beteiligt haben)

UNTERAUSSCHUSS		UNTERAUSSCHUSS II		UNTERAUSSCHUSS III	
Schmid	101 (8)	Kollmann	280 (12)	Küster	106 (6)
Beyerle	92 (8)	Maunz	139 (11)	Zürcher	86 (6)
Nawiasky	61 (6)	Spitta	128 (12)	Suhr	66 (5)
Suhr	59 (8)	Drexelius	95 (11)	Leuser	65 (6)
Brill	51 (5)	Baade	88 (7)	Brill	39 (4)
Danckwerts	46 (6)	Berger	58 (10)	von Doemming	20 (2)
Schwalber	17 (3)	Kanka	55 (10)	von Schmoller	16 (5)
Baade	10 (1)	Ringelmann	31 (5)	Fecht	9 (5)
Drexelius	10 (5)	Suhr	28 (6)	Kordt	9 (4)
Fecht	9 (6)	Held	25 (9)	Feine	7 (5)
Kordt	9 (4)	Fischer-Menshausen	21 (4)	Jäger	7 (4)
Feine	7 (4)	Schmid	16 (2)	Schmid	2 (1)
Pfeiffer	7 (4)	Praß	14 (1)	Süsterhenn	2 (1)
Süsterhenn	2 (1)	Hülsmann	13 (6)	Nawiasky	1 (1)
Edding	1 (1)	Danckwerts	8 (1)	Praß	1 (1)
Küster	1 (1)	Zürcher	8 (3)	Schwalber	1 (1)
		Brill	7 (2)		
		Edding	7 (3)		
		Barbarino	5 (1)		
		Süsterhenn	2 (1)		
		Leusser	1 (1)		
		Schwalber	1 (1)		

**SITZUNGEN DES VERFASSUNGSKONVENTS
IN PLENUM UND UNTERAUSSCHÜSSEN**

	Plenum	Unterausschuß I (Grundsatzfragen)	Unterausschuß II (Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, insbesondere für Fragen der Finanzverwaltung)	Unterausschuß III (Organisationsfragen – Aufbau, Gestaltung und Funktion der Bundesorgane)
		Vorsitz: Beyerle	Vorsitz: Spitta	Vorsitz: Zürcher
Aufgeführte Mitglieder (im Tätigkeitsbericht)		Beyerle, Fecht, Schwalber, Feine, Drexelius, Brill, Danckwerts, Kordt, Süsterhenn, Baade, Schmid	Spitta, Maunz, Kollmann, Drexelius, Kanka, Danckwerts, Berger, Hülsmann, Baade, Held, Schmid	Zürcher, Leusser, Feine, Praß, Brill, Jaeger, Kordt, Doemming, Küster, v. Schmoller
10.8.1948	(1) 10.15-10.55 (2) 11.15-13.10 Vorsitz: Pfeiffer			
11.8.1948	(3) 9.02 – 12.20 (4) 15.25 – 18.20 Vorsitz: Schmid			
12.8.1948	(5) 8.50 – 12.40 (6) 14.30 –18.00 Vorsitz: Schwalber			
13.8.1948			(1) 8.30 – 12.00	(1) 9.30 – 12.15
14.8.1948			(2) 8.45 – 13.00 (3) 15.00 – 15.20	(2) 9.00 – 11.20 (3) 15.00 – 19.30

15.8.1948				
16.8.1948	(7) 15.10 – 15.50 * Vorsitz: Pfeiffer		(4) 8.30 – 12.30 (5) 15.00 – 20.04	(4) 8.30 – 12.15
17.8.1948		(1) 15.00 – 19.00	(6) 9.00 – 12.45 (7) 15.00 – 19.50	(5) 9.00 – 12.30
18.8.1948		(2) 8.50 – 12.45 (3) 16.00 – 20.02 (4) 21.00 – 23.00	(8) 8.45 – kurz vor 13 Uhr	(6) 15.15 – 19.02
19.8.1948		(5) 16.00 – 20.10 (6) 21.10 – 1.40	(9) 8.45 – kurz vor 13 Uhr (10) 15.00 – 19.45	
20.8.1948			(11) 9.00 – 12.00 (12) 16.00 – 19.45	
21.8.48	(9) 22.15 – 0.20 Vorsitz: Pfeiffer	(7) 10.30 – 12.25 (8) 18.00 – 20.10	(13) und (14) 10.00, 18.00 – 20.00	
22.8.1948	(10) 10.45 – 13.45 Vorsitz: Pfeiffer		(15) 16.00 – 20.30	
23.8.1948	(11) 9.45 – 12-45 (12) 15.40 – 20.10 Vorsitz: Pfeiffer	(9) nicht protokolliert		

* Eine achte Sitzung fand – soweit aus den vorhandenen Protokollen ersichtlich – nicht statt.

XCI

Literatur

A. Quellen und Dokumente

- Adenauer, Konrad, *Erinnerungen 1945-1953*, 1965.
- Allemann, René *Bonn ist nicht Weimar*, 1956.
- Anschütz, Gerhard, Artikel 48, in: ders., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 14. Aufl., 1933, S. 267 ff.
- Ders., Art. 76, in: ders., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 14. Aufl., 1933, S. 400 ff.
- Ders., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 19. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 14. Aufl., 1933.
- Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Erster Band, 1930.
- Dies., (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Zweiter Band, 1932.
- Apelt, Willibalt, *Ausnahmereordnung und Notverordnung*, in: *Juristische Wochenschrift* 1931, S. 689 ff.
- Ders., *Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1949, S. 481 ff.
- Ders., *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 1946.
- Arndt, Adolf, *Die staatsrechtliche Entwicklung in Groß-Hessen*, in: *Deutsche Richterzeitung* 1946, S. 185 ff.
- Arnold, Hans Joachim, *Begriff und Verfahren der Verfassungsänderung nach der Weimarer Reichsverfassung*, 1932.
- Badura, Peter, *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII, 1992, § 160.
- Bauer, Angela/Jestaedt, Matthias, *Das Grundgesetz im Wortlaut. Änderungsgesetze, Synopse, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz*, 1997.
- Bauer-Kirsch, Angela, *Zur Legitimation des Bonner Grundgesetzes – Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates wider die Kritik –*, in: *Zeitschrift für Politik* 2 (2002), S. 171 ff.
- Becker, Josef, *Zentrum und Ermächtigungsgesetz 1933*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 09 (1961), S. 195 ff.
- Benz, Wolfgang, *Papens „Preußenschlag“ und die Länder*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 18 (1970), S. 320 ff.
- Ders., *Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im 'Ellwanger Freundeskreis'*, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 25 (1977), S. 776 ff.

- Ders., (Hrsg.), *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949*, 1979.
- Ders., *Neuanfang in Bayern. 1954-1949. Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit*, 1988.
- Ders., *Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32-33/98 (1998), S. 13 ff.
- Ders., (Hrsg.), *Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/1955*, 1999.
- Ders., *Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Von der Bizone zum souveränen Staat*, 5. Aufl., 1999.
- Benz, Wolfgang/Geiß, Immanuel, *Staatsstreich gegen Preußen. 20. Juli 1932*, 1982
- Berger, Hans, *Der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee*, in: *Die Verwaltung 1949*, S. 76 ff.
- Bernhardt, Rudolf *Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands*, in Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 1. Aufl. 1987, § 8.
- Bettermann, Karl August, *Die Notstandsentwürfe der Bundesregierung*, in: Ernst Fraenkel (Hrsg.), *Der Staatsnotstand. Vorträge gehalten im Sommersemester 1964, 1965*, S. 190 ff.
- Bieberstein, Freiherr Marschall von, *Verfassungsrechtliche Reichsgesetze*, 2. Aufl. 1929.
- Bilfinger, Carl, *Verfassungsumgehung. Betrachtungen zur Auslegung der Weimarer Verfassung*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 11 (1926), S. 163.
- Bilfinger, Karl, *Der Reichssparkommissar*, 1928.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik*, in: Karl-Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), *Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Geld*, 2. Aufl., 1988, S. 17 ff.
- Boldt, Hans (Hrsg.), *Reich und Länder. Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, 1987.
- Boldt, Hans, *Die Weimarer Reichsverfassung*, in: Karl-Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), *Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 2. Aufl. 1988, S. 44 ff.
- Bosl, Karl (Hrsg.), *Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern. Abteilung III: Bayern im 19 und 20 Jahrhundert. Band 9: Die Regierungen 1945-1962*, bearb. von Fritz Baer, 1976.
- Bracher, Karl-Dietrich, *Der Weg zum Ermächtigungsgesetz*, in: Karl-Dietrich Bracher/Wolfgang Sauer/Gerhard Schulz, *Die nationalsozialistische Machtergreifung*, 1960, S. 152 ff.
- Ders., *Zum Verfassungsverständnis der Bundesrepublik Deutschland in historisch-politischer Sicht*, in: Rudolf Merten/Rudolf Morsey, *30 Jahre Grundgesetz*, 1979, S. 143 ff.

- Ders., Demokratie und Machtergreifung: Der Weg zum 30. Januar 1933, in: Ders./Manfred Funke/Hans Adolf Jacobsen (Hrsg.), Nationalsozialistische Diktatur 1933-1945. Eine Bilanz, 1983.
- Ders., Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 7. Aufl. 1984.
- Ders., Dualismus oder Gleichschaltung: Der Faktor Preußen in der Weimarer Republik, in: Ders./Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 3. Aufl., 1998, S. 535 ff.
- Bracher, Karl-Dietrich/Funke, Manfred/Jacobsen, Hans-Adolf (Hrsg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 3. Aufl., 1998.
- Brecht, Arnold, Mit der Kraft des Geistes. Lebenserinnerungen. Zweite Hälfte 1927-1967, 1967.
- Brill, Hermann Louis, Chiemseer Tagebuch, abgedruckt in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1986, S. 596 ff.
- Brun-Otto Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982.
- Bucher, Peter, Einleitung, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, 1981. S. VII ff.
- Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988.
- Büttner, Ursula (Hrsg.), Neuanfang auf Trümmern. Die Tagebücher des Bremer Bürgermeister Theodor Spitta 1945-1947, 1992.
- Carstens, Karl, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Bremen seit dem 8. Mai 1945, in: Deutsche Richterzeitung 1947, S. 229.
- Clay, Lucius D., Entscheidung in Deutschland, Frankfurt am Main 1950.
- Cornides, Wilhelm/Volle, Hermann, Die Londoner Außenministerkonferenz der vier Großmächte, in: Europa Archiv 1948, S. 1067 ff.
- Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, Boppard 1981. (zitiert: Parl. Rat II)
- Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 5/1: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993. (zitiert: Parl. Rat V/1)
- Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 5/2: Ausschuß für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993. (zitiert: Parl. Rat V/2)

- Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 7: Entwürfe zum Grundgesetz, bearbeitet von Michael Hollmann, 1995. (zitiert: Parl. Rat VII)
- Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, 1995. (zitiert: Parl. Rat VIII)
- Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 9: Plenum, bearbeitet von Wolfram Werner, 1996. (zitiert: Parl. Rat IX)
- Die Unionsparteien 1946-1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden, bearbeitet von Brigitte Kaff, 1991.
- Dorendorf, Annelies, Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit, 1953.
- Duppré, Fritz, Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 11 ff.
- Ebers, Godehard Jos. (Hrsg.), Das Recht des Deutschen Staates. Quellen zum Reichs- und Preußischen Staats- und Verwaltungsrecht, 1. Band: Verfassungsrecht. Textausgabe mit Anmerkungen und Sachregister, 1935.
- Ehard, Hans, Tatsachen und Zusammenhänge aus meiner elfjährigen Ministerpräsidentenschaft, in: Historisch-politische Schriftenreihe 3 (1964), S. 3 ff.
- Ehard, Hans, Wenig Föderalismus im Grundgesetz, in: Albert Wucher (Hrsg.), Politische Gespräche mit Männern der ersten Stunde, 1968, S. 137 ff.
- Englehart, S. F./Moore, J. A. (Hrsg.), Three beginnings: Revolution, rights and the liberal state. Comparative perspectives on the English, American and French revolutions, 1994.
- Ernst Fraenkel (Hrsg.), Der Staatsnotstand. Vorträge gehalten im Sommersemester 1964, 1965.
- Eschenburg, Theodor, Die Rolle der Persönlichkeit in der Krise der Weimarer Republik. Hindenburg, Groener, Schleicher, in: Ders., Die improvisierte Demokratie. Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik, 1963, S. 235 ff.
- Evers, Hans-Ulrich, Artikel 79 Absatz 3, in: Rudolf Dolzer (Hrsg.), Bonner Kommentar, [Stand: Oktober 1982).
- Fait, Barbara, Für eine föderalistische Ordnung: Bayerische „Bundespolitik“ 1945/46, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 23 ff.

- Feldkamp, Michael, Einleitung, in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, 1995, S. VII ff.
- Feldkamp, Michael F., Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, 1998.
- Foelz-Schroeter, Marie Elise, Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit, 1974.
- Fraenkel Ernst, Deutschland und die westlichen Demokratien, 3. Aufl., 1968.
- Franz, Günther (Hrsg.), Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung, 2. Aufl., 1964.
- Fromme, Karl Friedrich, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, 1966.
- Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo, Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. München 1999.
- Funke, Manfred (Hrsg.), Entscheidung für den Westen, Bonn 1988.
- Ders., Republik im Untergang. Die Zerstörung des Parlamentarismus als Vorbereitung der Diktatur, in: Karl-Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen [Hrsg.], Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik Wirtschaft, Gesellschaft, 3. Aufl. 1998, S. 505 ff.
- Ders., Starker oder schwacher Diktator? Hitlers Herrschaft und die Deutschen. Ein Essay, 1989.
- Gallwas, Hans-Ulrich, Der staatsrechtliche Standort des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 83 ff.
- Gelberg, Karl-Ulrich, Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954, 1992.
- Ders., Bayerische Strategien für den Konvent, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 53 ff.
- Gimbel, John, Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945-1949, 1971.
- Gordon, J. Harold jun., Hitlerputsch 1923. Machtkampf in Bayern 1923-1924, 1971.
- Gotto, Klaus/Hockerts, Hans Günter/Morsey, Rudolf/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Band 2: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, 1981.

- Grau, Richard, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, Tübingen 1932, § 80.
- Grimm, Dieter, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform (1972), in: ders.; Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 313 ff.
- Gröschner, Rolf in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. Aufl., 2004, Artikel 7.
- Grund, Henning, Preußenschlag und Staatsgerichtshof im Jahre 1932, 1976.
- Gusy, Christoph, Weimar – die wehrlose Republik, 1991.
- Haacke, Wilmont, Publizistik und Gesellschaft, 1970.
- Häberle, Peter, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, 2. Aufl. 1983.
- Haffner, Sebastian, Geschichte eines Deutschen. Die Erinnerungen 1914 – 1933, 2000.
- Harms, Bernhard (Hrsg.), Recht und Staat im Neuen Deutschland, 1929.
- Haus der Bayerischen Geschichte (Hrsg.), Auf dem Weg zum Grundgesetz. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948, Augsburg 1998.
- Heimerich, H., Die kommunale Entwicklung seit 1945, 1950.
- Heller, Hermann, Die Krisis der Staatslehre (1926), in: Ders., Gesammelte Schriften, Band 2, 2. Aufl. 1992, S. 3 ff.
- Hesse, Konrad, Die Verfassungsentwicklung seit 1945, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Band 1, 2. Aufl., 1995, § 3.
- Hirsch, Martin/Majer, Diemut/Meinck, Jürgen (Hrsg.), Recht, Verwaltung und Justiz im Nationalsozialismus. Ausgewählte Schriften, Gesetze und Gerichtsentscheidungen 1933-1945, 2. Aufl. 1997.
- Hirscher, Gerhard, Sozialdemokratische Verfassungspolitik und die Entstehung des Bonner Grundgesetzes. Eine biographietheoretische Untersuchung zur Bedeutung Walter Menzels, 1989.
- Hoppert, Vinzenz, Zu Protokoll genommen. Erinnerungen eines Parlamentsstenographen an die Anfangsjahre, in: Wolfgang Benz/Detlev Moos (Hrsg.), Das Grundgesetz und die BRD. Bilder und Texte zum Jubiläum 1949 1989, 1989.
- Huber, Ernst Rudolf, Wesen und Inhalt der politischen Verfassung, 1935.
- Ders., Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. 1937/1939.
- Ders., Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1: Verfassungsdokumente 1803-1850, 3. Aufl. 1978.
- Ders., Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Band 4: Deutsche Verfassungen. Dokumente 1919 – 1933, 3. Aufl. 1991.
- Ders., Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, 1984.

- Hübner, Rudolf, Der Verfassungsentwurf der sieben Vertrauensmänner. Ein Beitrag zur Vorgeschichte des Frankfurter Verfassungswerkes, in: Festschrift für Eduard Rosenthal, 1923, S. 109 ff.
- Hufeld, Ulrich, Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der Deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung, 1997.
- Imgart, Manfred, Die Entwicklung des Landes Niedersachsen und die Geschichte seiner Verwaltung, in: Heiko Faber/Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 1.
- Isensee, Josef, Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band II, 2001, S. 719 ff.
- Isensee, Josef, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Ders./Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 2. Aufl. 1999, § 98.
- Isensee, Josef, Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Artikel 146, in: ders./Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 1992, § 166.
- Jacobi, Erwin, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1 (1924), S. 105.
- Jellinek, Georg, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906.
- Jellinek, Walter, Einfluß der Zeit auf die Reichsverfassung, in: Juristische Wochenschrift 1929, S. 2315 ff.
- Ders., Insbesondere: Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung, in: Gerhard Anschütz/ Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Erster Band, 1930, § 12.
- Ders., Das verfassungsändernde Reichsgesetz, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, § 73.
- Jestaedt, Matthias, in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 6 Abs. 2 und 3.
- Ders., Bundesstaat als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl., 2003, § 29.
- Kahl, Wolfgang, Die Entstehung des Grundgesetzes, in: Juristische Schulung 1997, S. 1083 ff.
- Kaufmann, Erich, Kritik der neukantianischen Rechtsphilosophie, 1921.
- Ders., Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 3 (1927), S. 2 ff.
- Kelsen, Hans, Allgemeine Staatslehre, 1925.
- Ders., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre 5 (1929), S. 30 ff.

- Ders., Wer soll Hüter der Verfassung sein?, 1931.
- Kern, Ernst, Zur Verfassungsentwicklung in der britischen Zone, in: Deutsche Richterzeitung 1948, S. 202 ff..
- Kern, Ernst, Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern der britischen Zone, in: Deutsche Richterzeitung 1949, S. 156 ff.
- Kirchhof, Paul, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl., 1995, § 19.
- Klein, Friedrich, Neues Deutsches Verfassungsrecht, 1949.
- Klein, Hans Hugo, Verfassungskontinuität im revolutionären Umbruch, in: Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 459 ff.
- Kloepfer Michael, Zur historischen Legitimation des Grundgesetzes, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, S. 57.
- Kock, Peter Jakob, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, 1983.
- Kolb, Eberhard, Die Weimarer Republik, 6. Aufl., 2002.
- Kraus Elisabeth, Ministerien für das ganze Deutschland? Der Alliierte Kontrollrat und die Frage gesamtdeutscher Zentralverwaltungen, 1990.
- Krauss, Günther, Die Verfassung Deutschlands 1945-1954, in: Die Öffentliche Verwaltung 1954, S. 579.
- Kröger, Klaus, Die Entstehung des Grundgesetzes, in: Neue Juristische Wochenschrift 1989, S. 1318 ff.
- Kube, Alfred/Schnabel, Thomas, Südwestdeutschland und die Entstehung des Grundgesetzes, 1989.
- Kühne, Jörg-Detlef, Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, 2. Aufl. 1998.
- Latour, Conrad F./Vogelsang, Thilo, Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944-1947, 1973.
- Laun, Rudolf, Das Grundgesetz Westdeutschlands. Ansprache, gehalten im Auftrage der Universität Hamburg an die Studenten der Universität am 24. Mai 1949, 1949.
- Lerche, Peter, Grundrechtsschranken, in: Josef Isensee/Paul Kirchof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 1992, § 122.
- Leusser, Claus, Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945, in: Festschrift für Hans Ehard, o. J. (1957), S. 60 ff.
- Mai, Gunther, Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948, Alliierte Einheit – deutsche Teilung?, 1995.
- Mangoldt, Hermann von, Zum Beruf unserer Zeit für die Verfassungsgebung. Grundsätzliches zu den Bonner Verfassungsarbeiten, in: Die Öffentliche Verwaltung 1948, S. 51.
- Martin, Andrea, in: Karl Korinek/Michael Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Band I, Stand: 5. Lfg. 2002.

- März, Peter/Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, München 1999.
- Maunz, Theodor, Das Bund Länder Verhältnis in der Bayerischen Verfassung, in: Festschrift für Hans Ehard, o. J. (1957), S. 50 ff.
- Mayer, Udo, Vom Potsdamer Abkommen zum Grundgesetz, in: ders./Gerhard Stuby (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente, 1976, S. 75.
- Meinck, Jürgen, Die nationalsozialistische Machtergreifung und die deutsche Staatsrechtswissenschaft, in: Demokratie und Recht 7 (1979), S. 153 ff.
- Meissner, Boris, Rußland, die Westmächte und Deutschland. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1943-1953, 1953.
- Merkl, Peter H., Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1968.
- Molitor, Bonn: Parlamentarier in guter Stimmung. Vom Reichstag zur Pädagogischen Akademie – Gespräche mit deutschen Politikern – Gegensätze zwischen den Parteien und freundschaftliches Verhandeln, in: „Die Zeit“ vom 27. Januar 1949.
- Mommsen, Hans, Der lange Schatten der untergehenden Republik. Zur Kontinuität politischer Denkhaltungen von der späten Weimarer zur frühen Bundesrepublik, in: Karl-Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. Aufl., 1988, S. 552 ff.
- Morsey, Rudolf., Zur Geschichte des „Preussenschlags“ am 20. Juli 1932. Vorbemerkung, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 9 (1961), S. 430 f., mit abgedruckten Dokumenten, S. 432 ff.
- Ders., (Hrsg.), Konrad Adenauer und die Gründung der Bundesrepublik Deutschland, 1979.
- Ders., Konrad Adenauer und der Weg zur Bundesrepublik Deutschland 1946-1949, in: Ders. (Hrsg.), Konrad Adenauer und die Gründung der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1986, S. 24.
- Ders., Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft – das Werk des Parlamentarischen Rates, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 83 ff.
- Ders., Die Rolle der Ministerpräsidenten bei der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1948/49, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seon, S. 35 ff.
- Morsey, Rudolf/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Adenauer. Briefe 1947-1949, Rhöndorfer Ausgabe, bearbeitet von Hans Peter Mensing, 1984.

- Mußnug, Reinhard, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band. I, 2. Aufl., 1995, § 6.
- Nawiasky, Hans Die Auslegung des Art. 48 der Reichsverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 9 N. F. (1925), S. 1 ff.
- Ders., Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Systematische Darstellung und kritische Würdigung, 1950.
- Nipperdey, Thomas, Deutsche Geschichte 1866-1918, Zweiter Band: Machtstaat vor der Demokratie, 1992.
- Noelle, Elisabeth/Neumann, Erich Peter, (Hrsg.) Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947-1955, Allensbach 1956.
- Nymann, Olle, Der westdeutsche Föderalismus. Studien zum Bonner Grundgesetz, 1960.
- Otto, Volker, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1971.
- Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht der Plenarsitzungen des Parlamentarischen Rates (zitiert: Parlamentarischer Rat, Plenum).
- Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948-1949 (zitiert: Parlamentarischer Rat, HA).
- Peters, Hans, Die Problematik der deutschen Demokratie, 1948.
- Pfeiffer, Anton, Vom Werden einer Verfassung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1948, S. 49 ff.
- Pikart, Eberhard, Auf dem Weg zum Grundgesetz, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, 1974, S. 149 ff.
- Poetzsch, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 13 (1925), S. 1 ff.
- Preuß, Hugo, Die Themen des Deutschen Juristentages in Heidelberg. Verfassungsändernde Gesetze und Verfassungsurkunde, in: Deutsche Juristenzeitung 1924, Sp. 649 ff.
- Preußen contra Reich vor dem Staatsgerichtshof“. Stenogrammbereich der Verhandlungen vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig vom 10. bis 14. und vom 17. Oktober 1932, 1933
- Reuter, Christiane, „Graue Eminenz der bayerischen Politik.“ Eine Politische Biographie Anton Pfeiffers (1888-1957), 1987.
- Revermann, Klaus, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933. Eine staatsrechtliche und historisch-politische Analyse.
- Richard Thoma, Die Notstandsverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930, in: Zeitschrift für öffentliches Recht (XI) 1931, S. 12 ff.

- Roellecke, Gerd, Von Frankfurt über Weimar und Bonn nach Berlin. Demokratische Verfassungen in Deutschland und die gesellschaftliche Entwicklung in Europa, in: Juristenzeitung 3 (2000), S. 113 ff.
- Roth, Paul/Merck, Heinrich Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht seit 1848, Erster Band, 1850.
- Rudzio, Wolfgang, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone. Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur: eine britische Reform und ihr Ausgang, 1968.
- Rürup, Reinhard Entstehung und Grundlagen der Weimarer Verfassung, in: Eberhard Kolb (Hrsg.), Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, 1972, S. 218.
- Säcker, Horst, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Zugleich eine Besprechung der vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv hrsg. Akten und Protokolle des Parlamentarischen Rates 1948-1949, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1983, S. 6 ff.
- Säcker, Horst, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Konvent von Herrenchiemsee, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Band 1, 1987, S. 265 ff.
- Säcker, Horst, Verfassungskonvent 1948, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 784 ff.
- Schilling, Joachim, Idyll auf Herrenchiemsee, in: „Die neue Zeitung“ vom 21.8.48
- Ders., Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz. Rückblick auf die Verhandlungen, in: Die Wandlung 1949, S. 652 ff.
- Ders., Im Parlamentarischen Rat, in: Albert Wucher (Hrsg.), Politische Gespräche mit Männern der ersten Stunde, 1968, S. 125 ff.
- Ders., Erinnerungen, 1979.
- Schmitt, Carl, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1 (1924), S. 63 ff.
- Ders., Verfassungslehre, 1928.
- Ders., Der Hüter der Verfassung, 1931.
- Ders., Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Staat, Deutsche Juristen Zeitung 1933, Sp. 455 ff.
- Ders., Staat, Bewegung Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit, 2. Aufl. 1933.
- Ders., Der Führer schützt das Recht, in: Deutsche Juristen Zeitung 1934, Sp. 945 ff.; auch in: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versaille 1923-1939, 1940, S. 200 ff.
- Schnabel, Südwestdeutschland und die Entstehung des Grundgesetzes, 1989.
- Schnabel, Thomas, Der Beitrag der südwestdeutschen Mitglieder des Parlamentarischen Rates zum Grundgesetz, in: Alfred

- Kube/Thomas Schnabel, Südwestdeutschland und die Entstehung des Grundgesetzes, 1989, S. 91 ff.
- Ders., Die Verfassungsdiskussion im Deutschen Büro für Friedensfragen in Stuttgart (1947-1948), in: Alfred Kube/Thomas Schnabel, Südwestdeutschland und die Entstehung des Grundgesetzes, 1989, S. 41 ff.
- Ders., Stellungnahmen der Landesregierungen und Landtage im Südwesten zur Verfassungsfrage (1948-1949), in: Alfred Kube/Thomas Schnabel, Südwestdeutschland und die Entstehung des Grundgesetzes, 1989, S. 44 ff.
- Schoenborn, Walther, Die Notverordnungen, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, § 82, S. 300 ff.
- Schönfeld, Walter, Die Revolution als Rechtsproblem, in: Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 51 (1927), S. 161 ff.
- Schulz, Gerhard, Der Artikel 48 in politisch-historischer Sicht, in: Ernst Fraenkel (Hrsg.), Der Staatsnotstand. Vorträge gehalten im Sommersemester 1964, 1965, S. 39 ff.
- Ders., Triebkräfte und Ziele der Reichsreform nach der Weimarer Verfassung, in: Rudolf Morsey (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte. Aufgaben und Zielsetzungen, Beispiele. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungsgeschichtlichen Arbeitstagung 1976 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1977, S. 71 ff.
- Schwarz, Hans-Peter, Die außenpolitischen Grundlagen des westdeutschen Staates, in: Richard Löwenthal/Ders. (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, 1974, S. 27 ff.
- Ders., Vom Reich zur Bundesrepublik Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949, 2. Aufl., 1980.
- Ders., Entscheidung für den Westen. Sicherheit, Souveränität, Freiheit und Wiedervereinigung als Strukturelemente westdeutscher Außenpolitik 1949-1955, in: Manfred Funke (Hrsg.), Entscheidung für den Westen, Bonn 1988, S. 9 ff.
- Schwend, Karl, Biographische Einleitung, in: Festschrift für Hans Ehard, o. J. (1957), S. 9 ff.
- Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
- Sontheimer, Kurt, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, 4. Aufl., 1994.
- Sörgel, Werner, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1985.
- Springorum, Ulrich, Entstehung und Aufbau der Verwaltung in Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1947), 1982.
- Stamm, Willy, Wer und Was in Presse und Werbung, 4. Aufl., Essen o. J.

- Stern, Klaus, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 1992, § 108.
- Stern, Klaus, Staatlichkeit und Verfassunggebung in Deutschland vor 50 Jahren: Das Schicksalsjahr 1948, in: Die Öffentliche Verwaltung 1998, S. 795 ff.
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band V: Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts. Die Verfassungsentwicklung vom Alten Deutschen Reich zur wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland, 2000. Sternberger, Dolf, Demokratie der Furcht oder Demokratie der Courage, in: Die Wandlung 1949, S. 3 ff.
- Stolleis, Michael, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl., 1995, § 5.
- Strauß, Franz Josef, Grußansprache des Bayerischen Ministerpräsidenten, Dr. h.c. Franz Josef Strauß, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 41 ff.
- Strauß, Walter, Die Gesamtdeutsche Aufgabe der Ministerpräsidenten während des Interregiums 1945 bis 1949, in: Festschrift für Hans Ehard, o. J. (1957), S. 85 ff.
- Ders., Aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, in: Festschrift für Hans Schäffer, 1966, S. 343 ff.
- Thoma, Richard, Die Regelung der Diktaturgewalt, in: Deutsche Juristen-Zeitung 1924, Sp. 654 ff.
- Ders., Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, in: Bernhard Harms (Hrsg.), Recht und Staat im Neuen Deutschland, 1929, S. 121 ff.
- Ders., Gegenstand – Methode – Literatur, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Erster Band, 1930, S. 1 ff.
- Ders., Die Notstandsverordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930, in: Zeitschrift für öffentliches Recht XI (1931), S. 12 ff.
- Ders., (Die Funktionen der Staatsgewalt) Grundbegriffe und Grundsätze, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, § 71.
- Ders., Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 607 ff.
- Tremel, Manfred, in: Auf dem Weg zum Grundgesetz, S. 5 f.
- Triepel, Heinrich, in: Verhandlungen des Dreiunddreißigsten Deutschen Juristentags (1924) 1925, S. 45 ff.

- Ders., Das Abdrosselungsgesetz, in: Deutsche Juristenzeitung 1926, Sp. 845 ff.
- Ders., Staatsrecht und Politik, 1926.
- Ders., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre 5 (1929), S. 2 ff.
- Ders., (Hrsg.), Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrechts, 5. Aufl. 1931.
- Ders., Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungsstreite zwischen Preußen und dem Reiche, in: Deutsche Juristenzeitung 1932, Sp. 1501 ff.
- Vasold, Manfred, Von Wirtsleuten, Fischern und Bootsführern. Am Rande des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, in: Geschichte im Westen. Halbjahres-Zeitschrift für Landes- und Zeitgeschichte 1988, S. 191 ff.
- Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, 1948.
- Vogel, Bernhard, Begrüßungsansprache des Bundesratspräsidenten und Ministerpräsidenten von Rheinland Pfalz, Dr. Bernhard Vogel, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 77 ff.
- Vogel, Bernhard, Begrüßungsrede des Bundesratspräsidenten und Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Dr. Bernhard Vogel, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 5 ff.
- Vogel, Bernhard, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – Grundlage für die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 51 ff.
- Vogelsang, Thilo, Koblenz, Berlin und Rudesheim. Die Option für den westdeutschen Staat im Juli 1948, in: Festschrift für Herman Heimpel, 1971, S. 161 ff.
- Vogt, Martin Parteien in der Weimarer Republik, in: Karl-Dietrich Bracher/Manfred Funke/Hans-Adolf Jacobsen (Hrsg.), Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik, Wirtschaft, Geld, 2. Aufl., 1988, S. 134 ff.
- Wagner, Johannes Volker, Einleitung, in: Kurt Georg Wernicke/Hans Booms (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 1: Vorgeschichte, bearbeitet von Johannes Volker Wagner, 1975, S. XI ff.
- Weber, Petra, Carlo Schmid 1896-1979. Eine Biographie, 1996.

- Dies., Carlo Schmid, die SPD und der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 71 ff.
- Weber, Werner, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl., 1970.
- Wengst, Udo, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, 1984.
- Ders., Herrenchiemsee und die Konstellationen des Jahres 1948, in: Peter März/Heinrich Oberreuther (Hrsg.), Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 1999, S. 41 ff.
- Wernicke, Kurt Georg/ Booms, Hans (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 1: Vorgeschichte, bearbeitet von Johannes Volker Wagner, 1975.
- Wiesend, Gabriele, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee – Anmerkungen aus der Sicht einer jungen Verfassungsjuristin, in: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates, 1988, S. 67 ff.
- William L Marbury, The limitations upon the amending power, in: Harvard Law Review, Vol. XXXIII 1919-1920.
- Wilms, Heinrich, Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, 1999.
- Wrobel, Hans, Verurteilt zur Demokratie. Justiz und Justizpolitik in Deutschland 1945-1949, 1989.
- Wucher, Albert (Hrsg.), Politische Gespräche mit Männern der ersten Stunde, 1968.
- Ziekow, Jan, Einheit in Freiheit – 50 Jahre Grundgesetz für die Bundesrepublik, in: Juristische Schulung 1999, S. 417 ff.