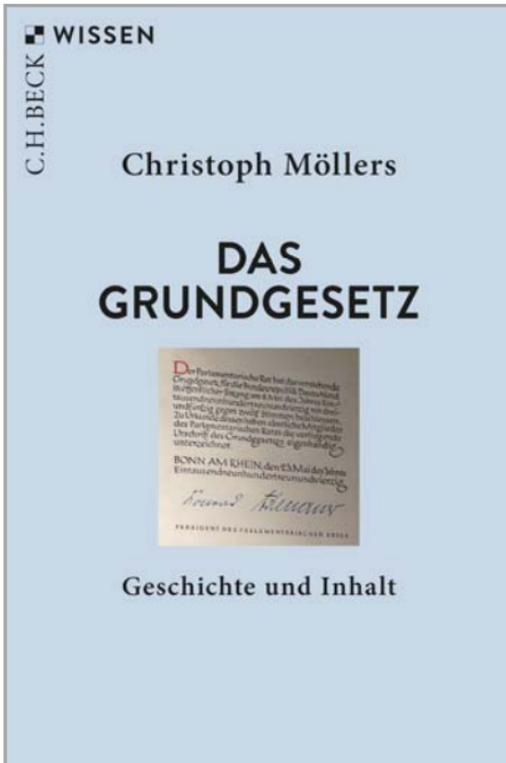


Unverkäufliche Leseprobe



Christoph Möllers
Das Grundgesetz
Geschichte und Inhalt

2019. 272 S., mit 9 Abbildungen
ISBN 978-3-406-73453-3

Weitere Informationen finden Sie hier:
<https://www.chbeck.de/27428073>

© Verlag C.H.Beck oHG, München

Das «Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland» ist ein Text, und es ist eine Norm. Christoph Möllers stellt in seiner prägnanten Einführung zunächst den Text des Grundgesetzes vor und erläutert dessen Aufbau und Struktur sowie einige seiner zentralen Aussagen. Dem folgt die Vorstellung des Grundgesetzes als Norm, also als Faktor in unserer politischen und gesellschaftlichen Ordnung. Abschnitte zur Vorgeschichte und Entstehung des Grundgesetzes, zur Verfassungskultur sowie zu aktuellen Herausforderungen an das Grundgesetz ergänzen diese ebenso klare wie gut lesbare Einführung.

Christoph Möllers ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht, und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin und Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg ebenda.

Christoph Möllers

DAS GRUNDGESETZ

Geschichte und Inhalt

C.H.Beck

2., aktualisierte und durchgesehene Auflage. 2019

Originalausgabe

© Verlag C.H.Beck oHG, München 2009

Satz: C.H.Beck.Media.Solutions, Nördlingen

Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen

Reihengestaltung Umschlag: Uwe Göbel (Original 1995, mit Logo),

Marion Blomeyer (Überarbeitung 2018)

Umschlagabbildung: Faksimile der Unterzeichnung des Grundgesetzes
durch den parlamentarischen Rat am 23. Mai 1949 (Ausschnitt)

Printed in Germany

ISBN 978 3 406 73453 3

www.chbeck.de

Den Freunden der Münchner Zeit

Inhalt

Eine Besinnung zu Beginn: Was «ist» das Grundgesetz?	9
---	---

I. Vorgeschichten und Entstehung 12

1. Vorgeschichten	12
2. Vorentscheidungen	18
3. Der Parlamentarische Rat	21
4. Die Legitimation des Grundgesetzes	35

II. Das Grundgesetz als Text 38

1. Der Aufbau des Grundgesetzes	39
2. Lektüre zentraler Normen des Grundgesetzes	44
3. Textänderungen des Grundgesetzes	56
4. Die Sprache des Grundgesetzes	59

III. Das Grundgesetz als Norm 62

1. Vorrang der Verfassung	62
2. Das Bundesverfassungsgericht in der Entwicklung des Grundgesetzes	63
3. Grundgesetz und Politik	66
4. Politische Epochen im Spiegel des Grundgesetzes	68

IV. Das Grundgesetz als Kultur 93

1. Verfassungspatriotismus und Verfassungsfolklore	93
2. Die Staatsrechtswissenschaft	95
3. Das Grundgesetz im Ausland	99

V. Herausforderungen 102

1. Herrschaft des Rechts und Herrschaft des Volkes	102
2. Öffentliche Sicherheit und Schutz der Verfassung	104

3. Religion	108
4. Demokratische Öffentlichkeit	110
5. Wirtschaftsverfassung – Soziale Gerechtigkeit – Privatisierung	112
6. Europa und die internationale Ordnung	115
 Schluss: der fehlende Grund des Grundgesetzes	 121
 Weiterführende Literatur	 126

Für zahlreiche Anregungen und Korrekturen danke ich Michael Heinig, Oliver Lepsius, Anna Lutz-Bachmann und Marita Möllers, sowie für die Neuauflage Johannes Buchheim, Jannis Lenartz und Defne Tuner.

Eine Besinnung zu Beginn: Was «ist» das Grundgesetz?

«Grundgesetz» – ist im Deutschen ein eigenartiger Begriff für eine Verfassung. Einen «klanglosen Namen» nannte ihn der Politikwissenschaftler Dolf Sternberger. In den Verhandlungen der Jahre 1948/49 wurde er auf der Suche nach einer Bezeichnung wohl vom sozialdemokratischen Hamburger Bürgermeister Max Brauer vorgeschlagen. Welche Geschichte ist zu erzählen, welcher Gegenstand zu beschreiben, wenn man eine Einführung in das «Grundgesetz» geben will? Hinter diesen scheinbar trivialen Fragen stecken sehr umstrittene Probleme.

Das «Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland», ein im Bundesgesetzblatt des Jahres 1949 auf der Seite 1 veröffentlichter Text, ist etwas anderes als das Regierungssystem eben dieses Staates, und doch ist das eine nicht ohne den anderen zu denken. Das Grundgesetz ist ein Text und es ist eine Norm. Die Fragen, wie aus einem Text eine Norm wird, ob sich die Normen des Grundgesetzes oder eines anderen Gesetzes allein auf Rechtstexte zurückführen lassen und welche Spuren Normen in der Praxis einer politischen Gemeinschaft hinterlassen, gehören zu den schwierigsten und umstrittensten der Rechtsphilosophie und der Verfassungstheorie. Diese Fragen sind hier nicht zu beantworten, doch soll an sie im Eingang unserer Darstellung erinnert werden: zum einen, um zu zeigen, dass der scheinbar so selbstverständliche Titel dieses kleinen Buches seinen möglichen Inhalt keineswegs einfach und eindeutig festlegt, zum anderen, um seinem Autor Gelegenheit zu geben, den Lesern über seinen persönlichen Zugang zu diesem Buch Rechenschaft abzulegen.

Das Grundgesetz wird hier zunächst einmal als ein *Text* verstanden, ein Text, dessen Lektüre jedem offensteht, der sich einen Eindruck davon machen möchte, in welcher Ordnung er lebt. Eine solche Lektüre in der «offenen Gesellschaft der Ver-

fassungsinterpreten» (Peter Häberle) gehört zu einer Demokratie, in der die Bürgerinnen und Bürger nur sich selbst haben, um zu bestimmen, wie die eigene politische Ordnung gestaltet und wie die eigene Verfassung zu lesen ist. Nun ist nicht jedes Verständnis eines Textes gleich überzeugend und ein ungeübter Leser verwandelt sich durch aufmerksames Studium nicht von selbst in einen Verfassungsrechtler oder gar in das Bundesverfassungsgericht. Auch ist das Grundgesetz jedenfalls in seiner Urfassung zwar ein in schöner schlichter Sprache gehaltener, aber deswegen noch nicht einfacher Text. Das Grundgesetz bringt uns – und hier liegt ein schwieriger, aber unvermeidlicher Widerspruch des demokratischen Verfassungsrechts – zugleich einen Text für alle und einen solchen für Experten – durchaus einem bleibenden Stück Literatur vergleichbar, das professionelle Interpreten ebenso zu beschäftigen vermag wie neugierige Leser. Etwas von der technisch richtigen Lektüre des Grundgesetzes zu vermitteln, ohne dadurch den Lesern den Eigensinn des ersten Lesens abzugewöhnen, wäre ein Ziel dieses Buches. Denn letztlich bleibt das Grundgesetz ihr, unser Text.

Das Grundgesetz ist aber auch eine *Norm*, eine Institution. Es beschreibt, wie die politische Ordnung sein *soll* – und seine Normativität hat mit seiner Beschaffenheit als Text viel zu tun. Eine solche Norm muss zwar nicht aus einem geschlossenen Text bestehen, wir kennen zumindest eine politische Ordnung ohne geschriebene Verfassung, diejenige Großbritanniens. Doch dürfte die Abwesenheit eines Verfassungstextes deren Normativität, in diesem Fall der gesammelten Traditionen der britischen politischen Praxis, beschränken. Denn eine Verfassung, die sich nicht in einem Text materialisiert, sondern auf Traditionen und Gewohnheiten verweist, zieht die Grenze zwischen Norm und Wirklichkeit weniger deutlich als eine geschriebene Verfassung. Anders gesagt: Der Text des Grundgesetzes ermöglicht es uns, der gesellschaftlichen und politischen Realität Kriterien entgegenzusetzen – und zwar nicht nur als Gericht, sondern auch als Bürgerinnen und Bürger, die sich die Frage stellen, was denn «Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.» bedeutet und inwieweit diese Norm sich in Deutschland auch verwirklicht findet.

Abweichungen zwischen einer Norm und der Realität sind keineswegs etwas Pathologisches, sie machen die Norm erst zur Norm, die sich andernfalls gar nicht von der Realität unterscheiden ließe. Für das Grundgesetz bedeutet das: Die Lektüre seiner Normen muss dazu dienen, Realitäten zu kritisieren, nicht aber die Verfassung als «falsches Versprechen» zu entlarven. Die Versprechen einer demokratischen Verfassung sollen nicht als beständiger Quell der Enttäuschung dienen, so lesen gerade Ungeübte und Autoritäre gern das Grundgesetz, sondern als ein Ansporn, die Ordnung weiterzuentwickeln.

Diese Überlegungen werden für den Aufbau dieses Buches Konsequenzen haben, und zwar konkret für seine beiden zentralen Kapitel: Im Anschluss an eine Einführung zu Vorgeschichten und Entstehung des Grundgesetzes (I.) soll im folgenden Teil das Grundgesetz *als Text* vorgestellt werden, also die Perspektive eines Erstlesers eingenommen werden, um Aufbau, Struktur und einige zentrale Aussagen besser verstehen zu können (II.). Dem folgt die Vorstellung des Grundgesetzes *als Norm*, also als ein Faktor in unserer politischen und gesellschaftlichen Ordnung. Dieser Abschnitt bettet das Grundgesetz in eine kleine Geschichte der Bundesrepublik ein (III.). Dem wird sich ein kurzer Abschnitt zur Verfassungskultur des Grundgesetzes anschließen (IV.). Der letzte Abschnitt stellt einige aktuelle Herausforderungen an das Grundgesetz vor (V.). Systematische und historische Fragen sind in der Darstellung des Buches unvermeidlich miteinander zu verschränken.

I. Vorgeschichten und Entstehung

Eine Institution von 70 Jahren ist schon lange nicht mehr jung. Das gilt auch für das Grundgesetz. Der Beginn seiner Geltung ist für uns heute so weit entfernt wie das frühe Kaiserreich des Jahres 1879 für die Zeitgenossen des Jahres 1949. Doch während in dieser Epoche drei politische Ordnungen – Kaiserreich, Weimarer Republik und Nationalsozialismus – und zwei Weltkriege Platz fanden, erscheint die Epoche des Grundgesetzes ereignis-, in jedem Fall katastrophenarm. Dieser Erfolg ist erfreulich, aber er hat für die Zukunft wenig Aussagekraft. Schon Machiavelli stellte fest, dass eine junge Ordnung mehr Legitimation hat als eine alte. Einer neueren vergleichenden Studie zufolge beläuft sich die durchschnittliche Geltungsdauer einer modernen Verfassung seit den atlantischen Revolutionen auf 19 Jahre. Wenige Verfassungen altern so gut wie die amerikanische, und nicht immer entsteht das Bedürfnis nach einer neuen Ordnung daraus, dass es mit der alten Ordnung echte Probleme gäbe. Diese Vergänglichkeit des Institutionellen steht uns in der Gegenwart des Jahres 2019 viel dringlicher vor Augen als noch vor einem Jahrzehnt. Heute sind elementare Bestandteile demokratischer Rechtsstaatlichkeit ebenso umstritten wie die politischen Projekte der internationalen und europäischen Einbindung, die den Müttern und Vätern des Grundgesetzes vor Augen standen. Dies wird die Ordnung des Grundgesetzes nicht notwendig beenden, aber sicherlich verändern. Das Grundgesetz ist unversehens zu einem auch historischen Phänomen geworden.

1. Vorgeschichten

Auch verfassungsrechtlich hat es in Deutschland eine «gute alte Zeit» nie gegeben. Wer sie im 19. Jahrhundert sucht, muss politische Freiheit für eine Nebensache halten.

Das lange 19. Jahrhundert

Die Geschichte geschriebener Verfassungen beginnt mit den demokratischen Revolutionen in den Vereinigten Staaten und Frankreich am Ende des 18. Jahrhunderts. Diese geben der Idee der Verfassung eine neue Bedeutung. Verfassungen sind nunmehr einheitliche Urkunden, die die Gründung einer demokratischen Ordnung dokumentieren. Für die zersplitterte deutsche Staatenwelt an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert ist diese Erfindung aber nur in Teilen eine politische Option. Im Gefolge der napoleonischen Besetzung werden geschriebene Verfassungen zu einem Kennzeichen der Modernisierung, das sich seit den 1810er Jahren langsam auch in Deutschland durchzusetzen beginnt: ein Prozess, der sich durch das ganze 19. Jahrhundert zieht. Allerdings sind die geschriebenen Verfassungen in Deutschland nicht Ausdruck einer demokratischen Neugründung. Die im Laufe des Jahrhunderts in Kraft tretenden Verfassungen funktionieren vielmehr unter den Bedingungen der fortgesetzten Monarchie als eine Art Vertrag zwischen dem Monarchen und seinen Untertanen, in dem der nach wie vor Souveränität beanspruchende Monarch sich selbst zur Einhaltung bestimmter Regeln verpflichtet. Es ist das zentrale institutionelle Problem der konstitutionellen Monarchie, dass der Monarch zu einem Teil der verfassungsmäßigen Ordnung wird, diese Ordnung jedoch seinem eigenen Anspruch nach jederzeit aushebeln kann. Dieser Widerspruch wird die deutsche Verfassungsgeschichte bis zum Ersten Weltkrieg beschäftigen. Institutionell kommt er im Widerstreit zwischen bürgerlichem Repräsentationsorgan, also dem Parlament, und monarchischer Verwaltung zum Ausdruck, deren Konflikte durch politische und militärische Durchsetzungsstärke, nicht durch Recht – und das bedeutet zugunsten des Monarchen – entschieden wurden.

Für die Mütter und Väter des Grundgesetzes taugten die deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts daher nur sehr bedingt als Vorbild. Elemente, die das Grundgesetz auszeichnen, wie die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung, die – im 19. Jahrhundert außerhalb der USA allerdings unübliche – ge-

richtliche Kontrolle des Gesetzgebers oder die Formulierung von allgemeinen Verfassungsprinzipien finden sich in diesen Verfassungen nicht. Die Verfassungen der deutschen Länder sind zu meist Organisationsstatute ohne einen eigenen Grundrechtsteil. Da dem europäischen 19. Jahrhundert die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit weitgehend fremd ist, kann man von einem «Vorrang der Verfassung» in einem modernen Sinne, wie wir ihn für das Grundgesetz kennenlernen werden, nicht sprechen (S. 62). Die Grundrechte sind im 19. Jahrhundert keine Garantien, die dem Gesetzgeber entgegengehalten werden können. Im Konflikt zwischen liberalen Parlamenten und monarchischer Verwaltung müssen sie vielmehr in Form des Gesetzes politisch durchgesetzt werden, um die Exekutive zu binden. So finden sich die Grundrechte des 19. Jahrhunderts in den Pressegesetzen oder der Gewerbeordnung. Entsprechend konnten diese Garantien vom Parlament, wenn sich Mehrheiten fanden, auch wieder zurückgenommen werden wie in den Bismarck'schen Sozialistengesetzen.

Die lakonische Sprache des Grundgesetzes kann man immerhin in diese Epoche zurückverfolgen. In der Verfassung des Kaiserreichs, der ersten Verfassung eines deutschen Nationalstaates, entdecken wir auch andere Elemente, die uns bekannt vorkommen: Von der Bezeichnung des Chefs der Reichsleitung als «Kanzler», die ihrerseits aus dem Alten Reich kommt, bis zum Nebeneinander eines Reichstages und eines Bundesrates in der Gesetzgebung finden sich viele begriffliche Elemente im Grundgesetz wieder.

Auf der Suche nach Vorbildern für das Grundgesetz in der deutschen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts wird man allein die Verfassung der Paulskirche nennen können: Dieses in der Revolution 1848/49 gescheiterte Projekt diente beiden deutschen demokratischen Verfassungen in Weimar wie in Bonn als ein Orientierungspunkt. Liest man diese Verfassung heute, so wirkt sie erstaunlich modern, orientiert an den konstitutionellen Monarchien ihrer Zeit, wie denen in Belgien und England, vor allem aber an der Verfassung der Vereinigten Staaten. Zwar konnte sich auch die Paulskirchenverfassung nicht

zur Einführung der parlamentarischen Verantwortung der Regierung durchringen. Damit bleibt sie dem Dualismus zwischen monarchischer Exekutive und demokratischem Gesetzgeber verhaftet. Andere Regelungen, wie die moderne Formulierung des Grundrechtskatalogs und die Vorwegnahme ihrer gerichtlichen Überprüfung, sind aber wegweisend, auch wenn der hier zu bemerkende Vorsprung rechtsstaatlicher vor demokratischen Institutionen seinerseits für die deutsche Verfassungsgeschichte typisch ist.

Der wesentliche Einfluss auf das Grundgesetz entstammt weniger den Verfassungen des 19. Jahrhunderts als der deutschen rechtsstaatlichen Tradition: die zentrale Rolle des Gesetzes für das Handeln der Verwaltung, insbesondere als Grundlage für Eingriffe in «Freiheit und Eigentum», die intensive gerichtliche Kontrolle der Verwaltung, die Entwicklung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabes (S. 74 ff.), die relativ weitgehende Unabhängigkeit der Justiz. All diese Errungenschaften wird das Grundgesetz in Verfassungsrang erheben.

Weimarer Republik und Nationalsozialismus

Zu Unrecht genießt die Weimarer Reichsverfassung nach wie vor einen schlechten Ruf. Es handelte sich um eine sehr gut gemachte Verfassung, die das Grundproblem der Weimarer Politik, die fehlende Beliebtheit des parlamentarischen Regierungssystems bei der Mehrheit der deutschen Bevölkerung, scharf erkannte und konstruktiv zu lösen versuchte: mit der Einrichtung einer parlamentarischen Regierung einerseits und einem starken, direkt gewählten Reichspräsidenten und Volksabstimmungen andererseits. Das System der Weimarer Reichsverfassung stellte repräsentative und direkte demokratische Legitimation nebeneinander. Dies war eine bemerkenswerte institutionelle Lösung, die wir heute noch in vielen Verfassungen der Welt, etwa der geltenden französischen, wiederentdecken können, wenn sie auch später für das Grundgesetz bewusst abgelehnt wurde. Zu diesem Organisationsmodell kam eine moderne Konzeption von Grundrechten, die keinesfalls nur – wie oft behauptet wird – als

«Programmsätze» dienten, sondern die Gesetzmäßigkeit und gerichtliche Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns sicherstellten. Solche Errungenschaften verleihen der Weimarer Reichsverfassung einen Wert, den wir nicht von ihrem Ende her bemessen können. Wir können die Weimarer Reichsverfassung nicht danach beurteilen, dass sie – wie fast alle europäischen Demokratien der Zwischenkriegszeit – gescheitert ist. Vielmehr sollten wir sie als ein verfassungspolitisches Experiment auf hohem Niveau würdigen, von dem sich etwas lernen lässt – und zwar nicht nur im Negativen. Nicht zuletzt ist die Weimarer Reichsverfassung die erste und bis zum Grundgesetz einzige geltende demokratische Ordnung in Deutschland gewesen. Damit steht sie im Zentrum unseres dürftigen demokratischen Traditionsbestandes, zu dessen verfassungsrechtlich ermöglichten Fortschritten das Frauenwahlrecht, die Reformen des Strafrechts, der Jugendfürsorge, des Finanzverfassungsrechts, des Sozialrechts oder auch ein so unbekanntes Element wie die Schaffung einer modernen Geschäftsordnung der Reichsregierung gehören. All diese Errungenschaften zählen genauso zur klassischen Moderne der Weimarer Republik wie die Bauhauskultur oder das experimentelle Theater.

Die Erinnerung an diese Institutionen und an die Theoretiker und Praktiker des Weimarer Verfassungsrechts müsste eigentlich Teil einer funktionierenden demokratischen Verfassungskultur der Bundesrepublik sein – und so bleibt es irritierend, dass die Erinnerung an Rosa Luxemburg, immerhin eine Gegnerin der repräsentativen Demokratie, gepflegt wird, nicht aber diejenige an Hugo Preuß, den Schöpfer der Weimarer Reichsverfassung, einen hochproduktiven liberalen Staatsrechtler, dem das Kaiserreich die akademische Anerkennung verweigert hatte und dem erst die Weimarer Republik die Chance gab, eine Position als Professor zu bekommen.

Der Nationalsozialismus als negatives Vorbild

Mit der Abschaffung von Individualrechten und Parlamentarismus beendete der Nationalsozialismus die Weimarer Ordnung.

Zugleich funktionierten Teile des Rechtssystems, wie die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, weiter – und wurden, wenn es notwendig war, durch politische Einflussnahme oder richterliche Selbstgleichschaltung den Anforderungen des Systems angepasst.

Der Nationalsozialismus diente, wie wir sehen werden, den Schöpfern des Grundgesetzes deshalb als negative Folie, als eine Art Anti-Verfassung. Die Verhinderung einer weiteren deutschen Diktatur war das entscheidende Anliegen sowohl der Alliierten als auch der Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Einen unmittelbaren Einfluss konnte der Nationalsozialismus auf das Grundgesetz trotz zahlreicher personaler und sozialer Kontinuitäten nicht nehmen. Wichtig für das Grundgesetz blieb allerdings die Frage, wie der nationalsozialistische Umbau der Rechtsordnung zu verstehen war: Handelte es sich um die gedankenlose Anwendung gesetzter Regeln durch Beamte und Richter ohne moralisches Bewusstsein? Diese Deutung herrschte in der Nachkriegszeit vor. Sie diente nicht zuletzt der Selbstrechtfertigung der Justiz, die darauf verweisen wollte, dass nur die strenge Beachtung des Gesetzesgehorsams sie zu Gehilfen des Regimes gemacht habe. Als Lehre bot sich eine moralische Aufladung des positiven Rechts an, das aus naturrechtlichen oder «überpositiven» Elementen bestehen sollte. Der mit ehemaligen NS-Richtern belastete Bundesgerichtshof, das oberste Gericht in Straf- und Zivilsachen, vertrat diese Deutung. Das Bundesverfassungsgericht benutzte den Begriff «überpositives Recht» dagegen nur in einer seiner ersten Entscheidungen, um fortan auf ihn zu verzichten. Heute wissen wir aus der historischen Forschung genauer, dass die Rechtsprechung im Nationalsozialismus keineswegs strikt mit dem Gesetzeswortlaut umging, sondern den Gesetzestext kreativ zu behandeln wusste, wenn es darum ging, politisch oder rassistisch verfolgte Prozessparteien zu diskriminieren. Die nationalsozialistische Ideologie nahm eben auch für sich in Anspruch, überpositives Recht zu sein. Zudem war es ein erstaunlicher Gedanke, aus Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus Lehren für den Umgang mit dem demokratischen Gesetzgeber ziehen zu wollen. Die im Grundgesetz ausdrücklich angeordnete Gesetzesbindung der Gerichte

zieht ihre Rechtfertigung doch gerade aus der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers.

2. Vorentscheidungen

Am Anfang waren die Länder. Schon sehr bald nach der Kapitulation des Deutschen Reiches hatten die Alliierten in Deutschland mit allen drei Staatsgewalten ausgestattete Länder errichtet, die sich eine Verfassung gaben und freie und gleiche Parlamentswahlen abhielten. Deren Ministerpräsidenten waren die wichtigsten politischen Ansprechpartner der Alliierten und im spannungsreichen Dialog zwischen beiden entstand die Institution, die das Grundgesetz entwerfen sollte. Mit der Intensivierung des Konflikts zwischen den Westmächten und der sowjetisch besetzten Zone erwuchs die Notwendigkeit, eine gemeinsame Ordnung im Westen zu definieren. Für die westlichen Alliierten standen einige Grundentscheidungen einer kommenden deutschen Verfassung fest: Diese sollte eine demokratische und gewaltenteilte Form erhalten und eine unabhängige Justiz. Vor allem die Amerikaner legten zudem großen Wert auf eine föderale Staatsorganisation.

Herrenchiemseer Entwurf

Im August 1948 trafen sich auf Initiative der Ministerpräsidenten der Westzone, konkret auf Einladung des Bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard, Politiker, Beamte und Verfassungsrechtler auf der Herreninsel im Chiemsee, um Möglichkeiten einer Verfassunggebung zu diskutieren. Jedes der betroffenen 11 Länder konnte einen Bevollmächtigten entsenden. Deren Mitarbeiter und weitere Sachverständige beteiligten sich an den Diskussionen. Manche einflussreichen Mitglieder des Parlamentarischen Rates nahmen an den Beratungen teil wie etwa Adolf Süsterhenn und Carlo Schmid (S. 29).

Der Entwurf sollte als eine inoffizielle Vorlage für den Parlamentarischen Rat dienen. Die grundlegende Frage nach einer westdeutschen Staatsgründung blieb in der Debatte offen. Ge-

rade für den Freistaat Bayern war der Konvent aber auch als ein politisches Vehikel gedacht, um eine stark föderale, wenig zentralisierte Ordnung durchzusetzen. Die Einrichtung eines dreiköpfigen «Bundespräsidiums», bestehend aus dem Bundeskanzler und den Präsidenten von Bundestag und Bundesrat, ist ein Beispiel für diesen Ansatz: Regelungen für ein echtes Staatsoberhaupt sollten vermieden werden.

Die Arbeit des Konvents erzeugte in der zeitgenössischen Öffentlichkeit keine sonderliche Resonanz. Das Ergebnis wurde als wenig relevant eingestuft, die Arbeit der Mitglieder an dem idyllischen Ort von der Presse verspottet. Liest man den sogenannten «Herrenchiemseer Entwurf» allerdings heute, so fallen die Ähnlichkeiten zum Grundgesetz sofort ins Auge: Der Entwurf beginnt mit den Grundrechten, die ihrerseits mit einer Vorform der Menschenwürdegarantie anfangen. Die Gliederung des Textes entspricht in vielem derjenigen des Grundgesetzes, sogar die Formulierungen einzelner Vorschriften entsprechen sich zum Teil vollständig, zum Beispiel Art. 24 Abs. 1 HerrChE und Art. 24 Abs. 1 GG. Viele wichtige Fragen – wie die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes – wurden in unterschiedlichen Varianten offengelassen. Alles in allem sah der Entwurf, wie von Bayern gewünscht, eine starke Rolle der Länder vor.

Trotzdem diente er den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates durchgehend als ein Orientierungspunkt und prägte dadurch Systematik und sprachlichen Duktus des Grundgesetzes wie kein anderer Vorläufertext. Nicht selten waren im Parlamentarischen Rat Entscheidungen zu treffen, für die durch den Herrenchiemseer Entwurf bereits Formulierungsalternativen zur Verfügung standen. Dies macht das in knapp drei Wochen von so wenigen Personen erstellte Dokument zu einer bemerkenswerten Errungenschaft.

Das Grundgesetz als Provisorium?

Viele Ministerpräsidenten zögerten jedoch, den drei westlichen Besatzungszonen eine eigene verfassungsrechtliche Ordnung zu

geben, zum einen, weil sie die sowjetische Zone nicht von der Neuentstehung Deutschlands ausschließen wollten, zum anderen, weil sie der Meinung waren, eine echte Verfassunggebung könne nur in souveräner Selbstbestimmung, nicht aber gleichsam unter Aufsicht der Alliierten geschehen. Je dringlicher diese Anliegen empfunden wurden, desto stärker war der Widerstand, die entstehende Ordnung als «Verfassung» und damit als etwas mehr oder weniger Endgültiges anzuerkennen. Je pragmatischer die Beteiligten diese Fragen sahen, desto eher waren sie dagegen bereit, sich auf eine Verfassunggebung einzulassen und diese auch als solche zu bezeichnen. Grundsätzlich dachten die Sozialdemokraten «nationaler» und standen daher der Entwicklung skeptischer gegenüber. Dies gilt namentlich für Carlo Schmid (S. 30). Die christdemokratischen Ländervertreter dagegen waren föderaler ausgerichtet und befürworteten einerseits eine schwächere Zentralgewalt, andererseits unterstützten sie den Vorgang einer westdeutschen Verfassunggebung eindeutiger. Wichtige Vermittler in diesem Konflikt waren zwei sozialdemokratische Bürgermeister: Ernst Reuter aus Berlin machte auf dem zweiten Treffen der Ministerpräsidenten im Juli 1948 in Niederwald deutlich, dass das Entstehen eines demokratischen Ordnungsmodells im Westen die einzige Möglichkeit war, das Verhältnis mit dem Osten zu klären – und zumindest einen Teil seiner Stadt demokratisch zu halten. Max Brauer, der Hamburger Regierende Bürgermeister, schlug schließlich einen Namen für die Verfassung vor, die so nicht heißen durfte: das Grundgesetz. Den westlichen Alliierten, die schon wegen der Expansion der Sowjetunion auf eine echte Staatsgründung drängten, war das eigentlich zu wenig. So übersetzten die Deutschen den Ausdruck überschießend mit «loi basique constitutionnelle» oder mit «basic constitutional law», um mehr zu suggerieren, als gemeint war. Der erste Entwurf einer Präambel des Grundgesetzes überschlug sich denn auch darin, die Bedeutung des nachfolgenden Textes zu relativieren. Ein zeitgenössischer Journalist kommentierte: «Ich kenne keine Verfassungseinleitung, die mit größerem Nachdruck den ihr folgenden Inhalt entwertet.» Im Laufe der Zeit wurde auch den skeptischsten

Beobachtern klar, dass hier ein Text entstand, der als solcher ungeachtet der Rechtslage Deutschlands in der Sache von anderen Staatsverfassungen nicht zu unterscheiden war – ein Eindruck, der sich allerspätestens im Moment der Wiedervereinigung 1989/90 als richtig erwiesen hat.

Entstammt die Bezeichnung als Grundgesetz dem Bedürfnis, ein Provisorium zu bezeichnen, so wird man sich im Nachhinein die Frage stellen, ob die Sorge der Deutschen, eine endgültige Entscheidung zu vermeiden, um Ostdeutschland nicht auszuschließen, nicht ihrerseits Ausdruck eines sehr spezifischen Verfassungsverständnisses war. Für die Franzosen, die mittlerweile in der IV. Republik lebten, wie für die Amerikaner, deren Verfassungsgebung wohl nie als etwas Endgültiges gedacht war, blieben die begrifflichen Probleme der Ministerpräsidenten auch deswegen so schwer verständlich, weil demokratische Verfassungen streng genommen immer einen provisorischen Charakter haben. Die Vorstellung, dass die Verfassungsgebung in einer Demokratie, in der ja eine selbstbestimmte Generation auf die nächste folgen soll, eigentlich niemals endet – niemand hat sie so deutlich formuliert wie Thomas Jefferson –, blieb den stärker rechtsstaatlich geprägten deutschen Nachkriegspolitikern fremd. Spätestens nach der Wiedervereinigung ist es vollends sinnlos geworden, das Grundgesetz als Provisorium zu verstehen – oder genauer, es für provisorischer zu halten als irgendeine andere demokratische Ordnung.

3. Der Parlamentarische Rat

Zusammensetzung und Organisation

Über den Parlamentarischen Rat weiß die Forschung viel, aber in das allgemeine politische Bewusstsein der Bürger, der Verfassungsteilnehmer, hat es die Verfassungsgebung des Grundgesetzes nie geschafft. Manche Mitglieder, allen voran Konrad Adenauer und Theodor Heuss, aber auch Carlo Schmid, Thomas Dehler und Heinrich von Brentano, kennen wir aus der folgenden politischen Geschichte der Bundesrepublik, aber andere be-

deutende Mitglieder des Parlamentarischen Rates wie Hermann von Mangoldt, Robert Lehr, Walter Menzel, Anton Pfeiffer, Elisabeth Selbert oder Walter Strauss sagen uns wenig bis gar nichts. Sie waren allesamt nicht so bedeutend wie die größten der amerikanischen Verfassungsväter, Madison oder Adams, die dort jedes Schulkind kennt, und doch erklärt dies nicht das allgemeine Desinteresse an der Entstehung unserer Verfassung, nicht der einzige Hinweis auf einen Mangel an demokratischer Verfassungskultur (S. 93 ff.). Dass so gut wie niemand Friedrich Wilhelm Wagner kennt, der sich maßgeblich für die verfassungsrechtliche Abschaffung der Todesstrafe einsetzte, oder Friederike Nadig, die mit Elisabeth Selbert die Gleichberechtigung der Frau ins Grundgesetz brachte, ist in jedem Fall kein gutes Zeichen.

Die westlichen Alliierten hatten im sogenannten Frankfurter Dokument Nr. 1 vom 1. Juli 1948 die Ministerpräsidenten ihrer Besatzungszonen dazu aufgefordert, eine «Verfassungsgebende Versammlung» spätestens zum 1. September einzusetzen. Die von den Ländern entsandten Mitglieder des Parlamentarischen Rates konstituierten sich genau an diesem Tag im Bonner Museum Koenig und wählten noch in der ersten Sitzung Konrad Adenauer in das – in seiner politischen Bedeutung zunächst unterschätzte – Amt des Präsidenten. Die letzte Sitzung des Parlamentarischen Rates fand erst nach der Ratifikation des fertigen Grundgesetzes durch die Landtage statt: Am 23. Mai 1949 stellte der Parlamentarische Rat die Annahme des Grundgesetzes fest und verkündete es. Dieses Datum gilt als Verfassungstag des Grundgesetzes.

Der Parlamentarische Rat setzte sich (ohne die nicht stimmberechtigten Berliner) aus 65 Mitgliedern zusammen, die von den Landtagen bestimmt wurden. Jedes Land konnte eine seinen Einwohnern entsprechende Zahl an Mitgliedern in den Parlamentarischen Rat entsenden. Die parteipolitische Verteilung wurde in allen Ländern nach dem Prinzip des Proporz definiert – dies bedeutete eine wesentliche Vorentscheidung für das später eingeführte Verhältniswahlrecht zur Wahl des Deutschen Bundestages. So bestanden die 65 stimmberechtigten Mitglieder

des Parlamentarischen Rates aus je 27 Christ- und Sozialdemokraten, die die Diskussionen politisch maßgeblich prägten, 5 Liberalen, 2 Kommunisten, 2 Mitgliedern der nationalliberalen Deutschen Partei und der katholischen Zentrumspartei. Betrachten wir die Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates unter anderen Kriterien, so erscheint sie für ein öffentliches Gremium im Nachkriegswestdeutschland nicht untypisch. Nur vier Frauen waren Mitglieder des Parlamentarischen Rates, dafür 47 ehemalige oder aktuelle Beamte und Richter, 32 von ihnen Juristen, 11 Ökonomen. 35 Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren promoviert. Das Durchschnittsalter der Mitglieder lag bei 55 Jahren, auch das ist typisch. Funktionierte der Nationalsozialismus als ein Regime der jungen Männer, so wurde die frühe Bundesrepublik zu einer Herrschaft der Alten.

Untypisch erscheint allein ein Parameter: Nur sehr wenige Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren allzu tief in den Nationalsozialismus verstrickt gewesen, sehr viel mehr kamen aus der inneren oder äußeren Emigration oder hatten sich gar im Widerstand engagiert, einige hatten im Konzentrationslager gesessen. Damit blieb der Parlamentarische Rat – bis zum Arbeitsbeginn des Bundesverfassungsgerichts – das einzige relevante staatliche Organ in Westdeutschland, in dem die politische Opposition zum Nationalsozialismus eine Mehrheit hatte und damit stimmungs- und meinungsbildend wirken konnte.

Der Parlamentarische Rat war eine Kreation der Länder, politisch der Ministerpräsidenten, die das Verfahren in stets konfliktreicher Abstimmung mit den Alliierten entwickelt hatten. Die Länder bestimmten die personale Ausstattung der Mitglieder, sie verfügten über die hilfreichen ministerialen Apparate, sie hatten die Mittel, um alles zu organisieren. Es war «ihr» Parlamentarischer Rat. Noch nach Aufnahme der Diskussionen blieb die Frage ungeklärt, ob Mitglieder der Landesregierungen ein eigenes Rederecht im Parlamentarischen Rat haben durften oder nicht. Die Frage wurde mit typischer Pragmatik gelöst: Die Vertreter wurden informell ohne Verfahrensregelung gehört. So bauten sich die Länder mit Hilfe des Parlamentarischen Rates «ihren» Bund – ein Umstand, der im Verlauf der Verfassungsge-

schichte des Grundgesetzes schnell in Vergessenheit geriet, aber auch das ist für die deutsche Verfassungsgeschichte nicht neu. Auch im Kaiserreich gerieten die föderalen Wurzeln der Reichsgründung schnell in Vergessenheit. Trotz dieser Dominanz der Länder gelang es dem Parlamentarischen Rat, eine eigenständige Diskussionskultur zu entwickeln.

Betrachtet man die Anfänge des Parlamentarischen Rates vor dem Hintergrund der nachfolgenden Geschichte der Bundesrepublik, so fällt auf, wie viele Formen des politischen Umgangs uns heute als gewohnt vorkommen. Dafür zwei Beispiele: Die Landtage beschlossen alle das gleiche, von den Ministerpräsidenten entworfene «Mustergesetz», das ein Verfahren definierte, mit dem die Länder ihre Vertreter in den Parlamentarischen Rat entsenden konnten. Dieses Gesetz war auch dem Zeitdruck geschuldet, unter den die Alliierten die Ministerpräsidenten gesetzt hatten. Doch erscheint die Form des «Mustergesetzes» heute gleich als ein doppelter Vorgeschmack auf den bundesdeutschen Föderalismus: Die Länder strebten eine einheitliche Regelung an und verzichteten auf föderale Vielfalt beim Wahlrecht – und sie einigten sich auf der Ebene der Ministerpräsidenten, so dass die Landtage die Entscheidung nur noch abnicken konnten. Ein zweites Beispiel: Als der christdemokratische Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold, den Parlamentarischen Rat in Bonn als Repräsentant des gastgebenden Landes begrüßte, sprach anschließend der sozialdemokratische Ministerpräsident des Landes Hessen, Christian Stock, um die parteipolitische Ausgewogenheit zu garantieren. Auch dieses Bedürfnis nach einer Allparteienabsicherung blieb der Bundesrepublik lange erhalten – wie überhaupt die ungewisse Rolle des Parlamentarischen Rates zwischen einer Vertretung der Länder und einer Abbildung des ja in diesem Moment erst entstehenden bundespolitischen Parteiensystems schon in seiner Entstehung viel von der Praxis des Grundgesetzes, insbesondere vom ambivalenten Selbstverständnis des Bundesrates, vorwegnimmt.

Der Parlamentarische Rat arbeitete in verschiedenen Ausschüssen, seltener im Plenum. Die Einteilung der Ausschüsse

war nicht an einer Systematik, sondern an der vernünftigen Verteilung der Arbeitslast angesichts der zu erwartenden Diskussionen orientiert. Es wurden Ausschüsse für Grundsatzfragen, für Zuständigkeitsabgrenzungen, für Finanzfragen, für Wahlrechtsfragen, für das Besatzungsstatut und ein sogenannter kombinierter Ausschuss für die Organisation des Bundes sowie Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege gebildet. Über diesen Ausschüssen stand der zur Koordination gedachte Hauptausschuss, der darüber entschied, welche Vorlagen dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden sollten. Ihm saß Carlo Schmid vor. Von immenser praktischer Bedeutung war zudem der spontan entstandene Allgemeine Redaktionsausschuss, der sich an die sprachliche und systematische Bereinigung der Vorschläge machte. Er hatte nur drei Mitglieder: den späteren Bundesaußenminister Heinrich von Brentano (CDU), den späteren Hessischen Ministerpräsidenten Georg August Zinn (SPD) und den späteren Bundesjustizminister Thomas Dehler (FDP).

Die Ausschussarbeit gestaltete sich unterschiedlich. Völlig unklar blieben die Aufgaben des Ausschusses für das Besatzungsstatut, dessen Inhalte ursprünglich in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten. Man war sich unsicher, was die Alliierten erwarteten, die das Problem letztlich ohne den Parlamentarischen Rat lösten. Besonders effizient war die Arbeit des Ausschusses für Grundsatzfragen, der die Gestaltung des Grundrechtsteils übernahm und diese von politischen Auseinandersetzungen weitgehend freihielt.

Mehr Informationen zu [diesem](#) und vielen weiteren Büchern aus dem Verlag C.H.Beck finden Sie unter: www.chbeck.de